



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ Η
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ
ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ**

ΝΙΚΗ ΦΟΡΑΔΟΥΛΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ / 2024



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ Η
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ
ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια
Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

ΝΙΚΗ ΦΟΡΑΔΟΥΛΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ / 2024

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © **Νίκη Φοραδούλα, 2024**

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει
απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του
Πανεπιστημίου.

Ἡ ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ἡ Νίκη Φοραδούλα, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ὅτι ἡ παρούσα εργασία με τίτλο «Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση καὶ ἡ περίπτωση τοῦ Ἐθνικοῦ Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στὴν Ελλάδα», αποτελεί προϊόν αὐστηρά προσωπικῆς εργασίας καὶ ὅλες οἱ πηγές ποὺ ἔχω χρησιμοποιήσει, ἔχουν δηλωθεῖ κατάλληλα στὶς βιβλιογραφικὲς παραπομπές καὶ αναφορές. Τα σημεία ὅπου ἔχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ἢ/καὶ πηγές ἄλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με τὴν κατάλληλη παραπομπή καὶ ἡ σχετικὴ αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα τῶν βιβλιογραφικῶν αναφορῶν με πλήρη περιγραφή.

Ἡ Δηλούσα

Νίκη Φοραδούλα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	8
Abstract	9
Εισαγωγή.....	10
Κεφάλαιο 1 - Εννοιολογικοί προσδιορισμοί.....	12
1.1 Η δημόσια μεταρρύθμιση	12
1.2 Δημόσιο Management.....	12
1.3 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	13
1.4 Διοίκηση μέσω στόχων	14
1.5 Επιτελικό κράτος.....	15
1.6 Διακυβέρνηση.....	16
Κεφάλαιο 2 – Θεωρητικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	19
2.1. Ορισμός πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	19
2.2 Τύποι πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	21
2.3 Παράγοντες ανάπτυξης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	23
2.4 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	25
2.5 Οι προκλήσεις που διαμορφώνονται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	27
Κεφάλαιο 3 - Διεθνείς πρακτικές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	29
3.1 Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	29
3.2. Οι πρακτικές των χωρών του ΟΟΣΑ.....	32
3.3 Ενδεικτικές διεθνείς πρακτικές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	34
3.3.1 Η κρίση COVID-19	34
3.3.2 Το Πρόγραμμα “The Multilevel Governance and Decentralization for Delivery Program”	36
3.3.3 Το Πρόγραμμα Coopenergy.....	37
3.3.4 Οι Στόχοι της Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.....	38
3.3.6 Κλίμα και βιοποικιλότητα	39
3.3.7 Κατευθυντήριες γραμμές για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.....	40
Κεφάλαιο 4 - Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (ν.5013/2023)	41
4.1. Το θεσμικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	41
4.2. Ο Νόμος για το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.....	45

4.3. Ειδικότερα χαρακτηριστικά και εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.....	47
4.4. Κρίσιμα ζητήματα - κριτική αποτίμηση	50
Συμπεράσματα	56
Βιβλιογραφία	60

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή/Φοιτήτριας: Νίκη Φοραδούλα

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής: Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και η περίπτωση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις 2 Φεβρουαρίου 2024 από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος) Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Μαρία Κουτσουνίδου

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Ιωάννης Ρωσσίδης

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώθηκε με την υποστήριξη και καθοδήγηση του επιβλέποντος καθηγητή μου Χαράλαμπου Χρυσομαλλίδη, τον οποίο θα ήθελα να ευχαριστήσω για την εμπιστοσύνη που μου επέδειξε κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας μου και τη βοήθεια που μου πρόσφερε. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στην κόρη μου και στον σύζυγό μου για την υποστήριξη που μου παρείχαν και τη βοήθειά τους κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

*Στον σύζυγό μου,
Γιώργο*

Περίληψη

Οι μεταβαλλόμενες συνθήκες του παγκόσμιου περιβάλλοντος και η πολυπλοκότητα των προβλημάτων που καλούνται να επιλύσουν οι φορείς πολιτικής καθιστούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως ένα αποτελεσματικό μέσο λήψης αποφάσεων και άσκησης πολιτικής. Σύμφωνα με τη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μέσω συνεχών διαπραγματεύσεων μεταξύ διοικητικών επιπέδων και κοινωνικών εταίρων επιτυγχάνεται η βέλτιστη ανακατανομή αρμοδιοτήτων με απώτερο σκοπό την αποτελεσματική επίτευξη δημόσιων πολιτικών. Σκοπός της εν λόγω εργασίας, είναι η διερεύνηση των διαστάσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μέσω βιβλιογραφικής έρευνας, στο διεθνές και στο ευρωπαϊκό πεδίο, εστιάζοντας την ανάλυση στην ελληνική δημόσια διοίκηση και στη θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Βασικά ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας εργασίας, η οποία εντάσσεται στο επιστημονικό πεδίο της δημόσιας διοίκησης, είναι το κατά πόσο η θεσμοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ελλάδα εναρμονίζεται με τις στρατηγικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών και κατά πόσο συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Από την ανάλυση διαφαίνεται ότι η θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης επιβάλλεται τόσο στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και βάσει κατευθυντήριων αρχών διεθνών οργανισμών, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και η Παγκόσμια Τράπεζα. Η καθιέρωση του νέου συστήματος θα έχει ως αποτέλεσμα την άρση των αλληλεπικαλύψεων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, τον βέλτιστο συντονισμό μεταξύ των επιπέδων διοίκησης κατά τη λήψη αποφάσεων και άσκησης των δημόσιων πολιτικών, την ενίσχυση του ρόλου της αυτοδιοίκησης, την ποιοτικότερη πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων μερών και την ενίσχυση της δημοκρατίας, επιτυγχάνοντας τη μέγιστη αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, η επιτυχής εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εξαρτάται από την επανεξέταση των συμμετεχόντων και της κατανομής ισχύος, την επάρκεια υλικών και άυλων πόρων, τη μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών, την άρση ασαφειών στη μέθοδο κατανομής των αρμοδιοτήτων και στην καθιέρωση πλαισίου παρακολούθησης των αποτελεσμάτων.

Λέξεις κλειδιά: πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διακυβέρνηση, δημόσια διοίκηση, δημόσιος τομέας

Abstract

The dynamic nature of the global environment and the intricacy of issues facing policymakers render multi-level governance a very efficacious approach to decision-making and policy formulation. The theory of multi-level governance states that the best responsibility redistribution is reached through ongoing discussions between social partners and administrative levels, ultimately leading to the successful implementation of public policy. The aim of this thesis is to examine the aspects of multilevel governance in the European and global arena using bibliographic research, with a particular emphasis on the institutionalization of the National System of Multilevel Governance and the analysis of Greek public administration. This thesis, which belongs to the scientific field of public administration, focuses on two main research questions: does Greece's institutionalization of multi-level governance align with the strategic directions of the European Union and other international organizations, and does it enhance public administration's efficiency? Based on the tenets of international organizations like the World Bank, the United Nations (UN), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the analysis demonstrates that the institutionalization of the National Multilevel Governance System is necessary in the context of European integration. By establishing a new system, public administration will operate as efficiently as possible while eliminating duplication of effort in the exercise of responsibilities, maximizing coordination between administration levels in decision-making and policy implementation, bolstering the role of self-government, improving the quality of information available to interested parties, and strengthening democracy. To ensure the successful implementation of multi-level governance, it is necessary to reevaluate the power dynamics and participants, assess the availability of material and immaterial resources, transfer best practices and expertise, eliminate any ambiguities in the responsibility allocation process, and establish a framework for monitoring outcomes.

Keywords: multilevel governance, governance, public administration, public sector

Εισαγωγή

Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα αποτελεί πρώτιστο μέλημα των κυβερνήσεων, οι οποίες προσπαθούν να διαμορφώσουν το απαραίτητο σχετικό πλαίσιο και πρότυπο διοίκησης στους φορείς του δημόσιου τομέα. Επιπρόσθετα, η αναγκαιότητα ανταπόκρισης από τα κράτη στις παγκόσμιες προκλήσεις και αλλαγές που συντελούνται στο ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και τεχνολογικό περιβάλλον, αποτελεί εξέχοντα λόγο επαναπροσδιορισμού του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ένα τέτοιο υπόδειγμα κυβερνησιμότητας που ανταποκρίνεται στις ανωτέρω απαιτήσεις αποτελεί το σύστημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο συνίσταται στον εξορθολογισμό της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης (The Committee of the Regions, 2009). Στην Ελλάδα, το υπόδειγμα αυτό ονομάζεται Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο εισήχθη πρόσφατα στην εσωτερική έννομη τάξη σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 5013/2023 (Α' 12).

Σκοπός της παρούσας εργασίας, η οποία εμπίπτει στο ερευνητικό πεδίο του επιστημονικού κλάδου της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί η ανίχνευση των εκφάνσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο εξετάζοντας συγκεκριμένα τη θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Η σημασία του υπό έρευνα ζητήματος προκύπτει από την κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ενωσιακό δίκαιο, την έμφαση που δίνεται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση της Ελλάδας και την ανάγκη της αντιμετώπισης των χρόνιων παθογενειών της δημόσιας διοίκησής της. Συνεπώς, το κύριο ερευνητικό ερώτημα που προκύπτει είναι το κατά πόσο η θεσμοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ελλάδα συμβαδίζει με τις συναφείς στρατηγικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών και κατά πόσο συνοδεύεται από οφέλη στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης. Από την ανάλυση προκύπτει ότι η καθιέρωση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μέσω της καταγραφής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων και του βέλτιστου συντονισμού κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών θα επιτευχθεί βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Η μεθοδολογία ανάπτυξης της εργασίας είναι η βιβλιογραφική έρευνα. Πραγματοποιήθηκε έρευνα τόσο σε κανονιστικά κείμενα, σε εκθέσεις διεθνών, ευρωπαϊκών και εθνικών φορέων και σε επιστημονικά άρθρα. Ως εκ τούτου, υφίσταται ο περιορισμός της απουσίας ερευνητικών και εμπειρικών δεδομένων που θα μπορούσαν να συλλεχθούν μέσα από ποιοτική και ποσοτική έρευνα και θα συνεισέφεραν περαιτέρω στην τεκμηρίωση των ευρημάτων.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η συνοπτική παράθεση συναφών με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εννοιολογικών προσδιορισμών, το θεωρητικό πλαίσιο της οποίας εξετάζεται εκτενέστερα στο δεύτερο κεφάλαιο, μέσα από την παράθεση του ορισμού της, των διάφορων τύπων με τους οποίους εφαρμόζεται, τους παράγοντες ανάπτυξής της, τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά της καθώς και τις προκλήσεις που διαμορφώνονται. Στο τρίτο κεφάλαιο παρατίθενται διεθνείς πρακτικές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τόσο σε χώρες του ΟΟΣΑ, όσο και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο ακολουθεί η αποτύπωση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ελλάδα, μέσα από την παρουσίαση του σχετικού θεσμικού πλαισίου και των ειδικότερων χαρακτηριστικών εφαρμογής του, καθώς και την κριτική αποτίμησή της μέσα από την παράθεση των κρίσιμων ζητημάτων που την αφορούν.

Κεφάλαιο 1 - Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να περιγραφούν συνοπτικά οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί των όρων που αφορούν το πλαίσιο σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Θα επιχειρηθεί συνεπώς μια προσέγγιση των όρων: Δημόσια μεταρρύθμιση, Δημόσιο Management, Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Διοίκηση Μέσω στόχων, Επιτελικό κράτος, Διακυβέρνηση.

1.1 Η δημόσια μεταρρύθμιση

Ένας αποδεκτός ορισμός σχετικά με τη δημόσια μεταρρύθμιση είναι ότι πρόκειται για σκόπιμες αλλαγές που γίνονται στις δομές και τις διαδικασίες των οργανισμών του δημόσιου τομέα, ούτως ώστε αυτοί να λειτουργούν αποτελεσματικότερα (European Parliament, 2016). Πιο συγκεκριμένα, η δημόσια μεταρρύθμιση συνίσταται σε αλλαγές στις δομές (οργανισμούς), τις διαδικασίες (λειτουργίες) και την ικανότητα των οργανισμών του δημόσιου τομέα προκειμένου αυτοί να αποδίδουν καλύτερα, όπως αυτό μπορεί να προκύψει με βάση την αποδοτικότητα του κόστους, την ποιότητα των υπηρεσιών (ιδιαίτερα όσον αφορά την προσβασιμότητα, την αποτελεσματικότητα ή την αξιοπιστία τους) ή την ικανοποίηση των εργαζομένων και των ληπτών των υπηρεσιών (Christie et al, n.d).

1.2 Δημόσιο Management

Οι προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα έθεσαν εν αμφιβόλω τη δυνατότητα του γραφειοκρατικού βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης να αντιμετωπίσει τα δημόσια προβλήματα και να διαχειριστεί τις δημόσιες υποθέσεις. Οι ραγδαίες αλλαγές στο οικονομικό, διοικητικό, κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον που έλαβαν χώρα τις τελευταίες δεκαετίες είχαν ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας της γραφειοκρατίας και ταυτόχρονα έθεσαν στο επίκεντρο την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα και γενικότερα τη δυνατότητά του να συμβαδίσει με τις εξελίξεις και να μπορέσει να επιτελέσει έναν διαφορετικό πλέον ρόλο (Ρωσσίδης κ.ά, 2020). Η χρονική περίοδος που συνέβη ουσιαστικά η αμφισβήτηση της γραφειοκρατίας, μέσω της αναθεώρησης του τρόπου λειτουργίας

του δημόσιου τομέα, ήταν η δεκαετία του 1970, με την εμφάνιση του δημοσίου management.

Το δημόσιο management αποτέλεσε μια θεσμική εξέλιξη που σηματοδότησε μια νέα εποχή στη δημόσια διοίκηση και εμφανίστηκε ως ένα νέο μοντέλο διοίκησης του δημόσιου τομέα, ως αποτέλεσμα της ανάγκης καταπολέμησης των αρκετών παθογενειών που παρατηρούνταν. Το δημόσιο management αποτελεί ουσιαστικά μια ευέλικτη διαδικασία διοίκησης με βασικό χαρακτηριστικό την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων (υλικών και άυλων) και με στόχο την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων. Ως αποτέλεσμα ο τρόπος λειτουργίας του δημόσιου τομέα είναι διαφοροποιημένος σε σχέση με το παρελθόν, από την άποψη της έμφασης που δίνεται στην επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου αποτελεσματικότητας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Φαναριώτης (1999 στο Ρωσσίδης κ.ά, 2020): «...*Το δημόσιο Management ως σύστημα λειτουργίας της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και ως σύστημα τεχνικών παρουσιάζει τόσο εύρος, ώστε να καλύπτει όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα είναι εξειδικευμένο ώστε να φέρει κομβικά αποτελέσματα, από την εφαρμογή απολύτως εξειδικευμένων μεθόδων...*». Συνεπώς, στο δημόσιο management χρησιμοποιούνται εξειδικευμένοι μέθοδοι και εργαλεία διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα, αναδιοργανώνεται η δημόσια διοίκηση για να επιτευχθεί υψηλή αποδοτικότητα μέσα από μεταρρυθμίσεις και παράλληλα δίνεται έμφαση στον εξορθολογισμό της διοίκησης σύμφωνα με τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή με έμφαση στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες. (Ρωσσίδης κ.ά, 2020).

1.3 Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Ένας όρος που εισήχθη τις τελευταίες δεκαετίες για να σηματοδοτήσει τη μετάβαση στη νέα εποχή μετά τη γραφειοκρατία είναι αυτός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Η άνθηση των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και οι αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών για καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες οδήγησαν στην εξέταση και εφαρμογή νέων διοικητικών προσεγγίσεων και την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης με έμφαση στην οικονομική απόδοση της διοίκησης (Rossidis and Belias, 2021). Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτέλεσε τη δεκαετία του 1990 τον κύριο εκφραστή του εξορθολογισμού της διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών και της βελτίωσης της

αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους. Βασίστηκε στην ιδέα ότι οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να προσεγγίζουν τους πολίτες ως πελάτες και ως εκ τούτου θα πρέπει να ηγούνται σχετικών πρωτοβουλιών ικανοποίησης των πολιτών, να διαχειρίζονται ορθολογικά τους πόρους τους και να χρησιμοποιούν τόσο διαχειριστικές τεχνικές όσο και τεχνικές επιχειρηματικότητας (Lampropoulou and Oikonomou, 2016). Αποτέλεσε έτσι ένα νέο «παράδειγμα» μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα και της σχέσης του με την κυβέρνηση και την κοινωνία γενικότερα, αντικαθιστώντας παλαιότερα διοικητικά και οργανωτικά μοντέλα του δημόσιου τομέα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρχιτεκτονική του νέου μοντέλου του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ βασίζεται σε μια διαφορετική αντίληψη για τον ρόλο του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία και της σχέσης κυβέρνησης και δημόσιου τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, προωθούνται οι ιδιωτικοποιήσεις και αποκρατικοποιήσεις, μειώνεται το μέγεθος και οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα, εισάγονται εργαλεία και τεχνικές του ιδιωτικού τομέα (όπως η ενίσχυση της ευελιξίας στη διαχείριση του προσωπικού και στην οικονομική διαχείριση), ο οποίος έχει ενεργότερο ρόλο στη δημόσια σφαίρα (Spanou, 2008). Συνεπώς, στην ατζέντα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ περιλαμβάνεται η πώληση δημοσίων περιουσιακών στοιχείων, η κατάργηση κρατικών μονοπωλίων, η ενίσχυση του ανταγωνισμού, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η χρέωση των πολιτών για χρήση δημοσίων υπηρεσιών, η ανάθεση υπηρεσιών σε ιδιώτες, η ενίσχυση της ευθύνης διαχείρισης προϋπολογισμών από δημοσίους υπαλλήλους. Ουσιαστικά όμως προάγεται η μείωση της ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης να ελέγχει τη δημόσια πολιτική, καθώς ενθαρρύνεται να υπεισέλθουν και μη κρατικοί παράγοντες, όπως Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, ο ιδιωτικός τομέας και οι πολίτες (κυρίως μέσω της λογοδοσίας των δημοσίων φορέων), ενώ η κεντρική κυβέρνηση περιορίζεται στη λήψη στρατηγικών αποφάσεων και σε έναν ρυθμιστικό – και όχι παρεμβατικό – ρόλο (Cairney, 2019).

1.4 Διοίκηση μέσω στόχων

Η Διοίκηση μέσω στόχων στον δημόσιο τομέα αποτελεί μια συνεχή και αδιάλειπτη διαδικασία, η οποία στοχεύει στην εύρυθμη λειτουργία των οργανώσεων του δημόσιου τομέα, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους και τη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες (Υπουργείο Εσωτερικών,

2021). Ο όρος της Διοίκησης μέσω στόχων αποτελεί όρο που αναφέρεται στις διατάξεις του Ν. 3230/2004 (Α' 44) και πιο συγκεκριμένα στην παρ. 1 του αρ. 1, στην οποία ορίζεται ως «...η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο...». Στο πλαίσιο αυτό, οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι σε κάθε επίπεδο της δημόσιας διοίκησης δεσμεύονται να υλοποιήσουν συγκεκριμένες ενέργειες ώστε να επιτευχθούν συγκεκριμένα ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σε ετήσια βάση, σύμφωνα με γενικούς ή ειδικούς δείκτες αποδοτικότητας που έχουν οριστεί σχετικά. Σκοπός του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων σύμφωνα με τον νόμο αποτελεί η πιο αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα καθώς και η ανταπόκριση των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα στις σύγχρονες απαιτήσεις και στα νέα πρότυπα διοίκησης .

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η έννοια της διοίκησης μέσω στόχων περιγράφηκε για πρώτη φορά το 1954 από τον Peter Drucker και αναφέρεται στη βιβλιογραφία γενικότερα ως μια συστηματική και οργανωμένη προσέγγιση που δίνει τη δυνατότητα στις διοικήσεις των οργανισμών να επικεντρωθούν σε εφικτούς στόχους και να επιτύχουν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα σύμφωνα με τους εκάστοτε διαθέσιμους πόρους (Ntanos and Boulouta, 2012). Ως εκ τούτου, ο στόχος είναι η αύξηση της απόδοσης του οργανισμού μέσα από τον καθορισμό στόχων σε όλα τα επίπεδα του οργανισμού και τη συνεχή διαδικασία ανατροφοδότησης και παρακολούθησης των στόχων (Ntanos and Boulouta, 2012).

1.5 Επιτελικό κράτος

Η παγκοσμιοποίηση και οι ευρύτερες κοινωνικές, τεχνολογικές και κοινωνικές αλλαγές έχουν ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση της πρωτοκαθεδρίας του κράτους στην κοινωνική και οικονομική ζωή, όπως αναφέρθηκε εκτενώς ανωτέρω, καθώς και την αποδυνάμωση της ρυθμιστικής του ικανότητας. Παράλληλα όμως, το ίδιο το κράτος έχει αναλάβει πλέον την ευθύνη σχεδιασμού της μεταρρύθμισής του ώστε να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Οι ανωτέρω μεταβολές έχουν αναδείξει μια νέα οργανωτική προσαρμογή του κράτους στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία και στη συνακόλουθη συρρίκνωση του κρατικού παρεμβατισμού, η οποία αναφέρεται ως επιτελικό κράτος. Αν και είχαν προηγηθεί

προσεγγίσεις περί της οργάνωσης του κράτους που λάμβαναν υπόψη τον «πελατοκεντρικό» προσανατολισμό και την σκέψη στην αγορά και την οικονομία (όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ), έγινε σταδιακά αντιληπτό ότι απαιτείται η ενίσχυση της στρατηγικής ικανότητας του κράτους, ούτως ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με τη σαφή διάκριση μεταξύ των «επιτελικών-στρατηγικών» και «εκτελεστικών-επιχειρησιακών» αρμοδιοτήτων, όπου οι πρώτες ασκούνται από την κεντρική διοίκηση και οι δεύτερες εκχωρούνται σε αποκεντρωμένες δομές. Με λίγα λόγια επιχειρείται ο συνδυασμός της κρατικής αποτελεσματικότητας του «επιτελικού κράτους» και της πολιτικής αυτονομίας των αποκεντρωμένων δομών και παράλληλα η ύπαρξη μιας ισορροπίας μεταξύ αγοράς και πολιτικής, όπου μια ιεραρχικά δομημένη κεντρική διοίκηση έχει ενεργό οικονομικό ρόλο. Το μοντέλο του επιτελικού κράτους έχει αναδειχθεί περισσότερο μετά την χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, όπου έγινε εμφανής η ανάγκη της βελτίωσης της ικανότητας του δημόσιου τομέα στον σχεδιασμό και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών (Παπατόλιας, 2022).

1.6 Διακυβέρνηση

Από την επισκόπηση των ανωτέρω όρων γίνεται αντιληπτό ότι η διακυβέρνηση αποτελεί έναν όρο που συναντάται σε σχέση με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Έχει χρησιμοποιηθεί για να περιγράψει ένα ευρύ φάσμα διαδικασιών και δραστηριοτήτων, ωστόσο υπάρχει σύγχυση και ασάφεια σχετικά με το τι σημαίνει διακυβέρνηση, καθώς και ποια είναι τα όριά της (Gibson, 2011). Σύμφωνα με τους Edwards et al. (2012), η διακυβέρνηση αφορά τον τρόπο διαχείρισης και καθοδήγησης οντοτήτων, όπως οι κυβερνήσεις και οι οργανισμοί, αλλά και της κοινωνίας. Πιο συγκεκριμένα, αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι οντότητες αυτές δομούν και διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους, λαμβάνουν αποφάσεις, ασκούν τις εξουσίες τους και διαχειρίζονται τις σχέσεις και τις ευθύνες τους και συνεπώς περιλαμβάνει τις δομές, τις εσωτερικές και εξωτερικές αλληλεπιδράσεις και τους τρόπους λήψης αποφάσεων (Cairney, 2019· Edwards et al, 2012). Όσον αφορά τον δημόσιο τομέα, η δημόσια διακυβέρνηση αφορά ευρύτερες διαδικασίες που εκτείνονται πέρα από τις επίσημες δομές της κυβέρνησης, καθώς περιλαμβάνει και μη κυβερνητικούς φορείς και άλλες κοινωνικές ομάδες που εμπλέκονται στη διαδικασία και σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης και τις

αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους (Edwards et al, 2012). Συνεπώς, η εξέταση της διακυβέρνησης είναι σημαντική καθώς αναδεικνύει τη μετατόπιση των παραγόντων που αφορούν τη λήψη αποφάσεων για ζητήματα που αφορούν την κοινωνία και την οικονομία, την ανάδυση νέων φορέων (όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις και εταιρείες με ανάθεση) στη χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών με στόχο τη χρηστή διακυβέρνηση και την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα. Ως εκ τούτου, η διακυβέρνηση είναι μια δυναμική, εξελισσόμενη και πολυδιάστατη έννοια, περιλαμβάνει οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές πτυχές και είναι χρήσιμη για τη μελέτη πολυδιάστατων και πολυτομεακών οργανισμών, όπως είναι ο δημόσιος τομέας (Parent et al., 2018).

Ειδικότερα για τον δημόσιο τομέα, η πλειονότητα της βιβλιογραφίας προσεγγίζει τη διακυβέρνηση με επικέντρωση στην απόδοση, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, αλλά και τη σταδιακή μετατόπιση του μοντέλου οργάνωσης από ένα ιεραρχικό και γραφειοκρατικό μοντέλο σε ένα μοντέλο με τη συμμετοχή σε δίκτυα από την αγορά, φορείς του ιδιωτικού τομέα και την κοινωνία γενικότερα (Parent et al., 2018). Πράγματι, η διακυβέρνηση πυροδότησε μια συζήτηση περί μειωμένου ισχύος του κράτους σε σχέση με το παρελθόν και μετατόπισης της διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων προς μια συνεργασία με παράγοντες του ευρύτερου περιβάλλοντος, εκτεταμένη δικτύωση, νέα εργαλεία διαχείρισης και ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών (Gibson, 2011· Lampropoulou and Oikonomou, 2016).

Σε κάθε περίπτωση, η διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση στηρίζεται σε μια σειρά από αρχές, γνωστές ως αρχές διακυβέρνησης. Ειδικότερα στο ελληνικό διοικητικό σύστημα υπό το κράτος δικαίου, η λειτουργία του βασίζεται στην αρχή της νομιμότητας, δηλαδή σύμφωνα με το Σύνταγμα, τους νόμους και το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, ειδικότερες αρχές που διατρέχουν όλα τα επίπεδα και δράσεις της διοίκησης, αναφερόμενες και ως αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης, είναι αυτές της εξυπηρέτησης / προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας, της ισότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, της διαφάνειας/λογοδοσίας, της αναγκαιότητας και επικουρικότητας, της συνέπειας, συνέχειας και της σταθερότητας, της αμεροληψίας, της επιείκειας, της προσαρμογής στις ανάγκες της στιγμής, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού (Σωτηρόπουλος και Νταλάκου, 2021, σελ.15-27). Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι πέντε βασικές αρχές που υποστηρίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση και το

κράτος δικαίου στα κράτη μέλη είναι αυτές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής, οι οποίες συνδυαστικά ενισχύουν την εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001).

Σε κάθε περίπτωση, η χρηστή δημόσια διακυβέρνηση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση ώστε οι χώρες να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις της σύγχρονης εποχής και να ανταποκριθούν στις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών, οι οποίοι συμμετέχουν όλο και περισσότερο στη λήψη αποφάσεων για το δημόσιο συμφέρον. Παράλληλα, η ανοικτή διακυβέρνηση ενισχύει τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων (OECD, 2020).

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και τις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών κατέστη ικανοποιητική με τη χρήση ηλεκτρονικών εργαλείων. Η ενσωμάτωση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στη διακυβέρνηση ονομάστηκε ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-governance), ωστόσο δεν περιορίζεται μόνο εκεί, αλλά υποστηρίζει όλο τον κύκλο ζωής των δημόσιων πολιτικών και συνδυάζεται με οργανωτικές αλλαγές και απόκτηση νέων δεξιοτήτων από το προσωπικό. Οι στόχοι της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συνίστανται στον εκσυγχρονισμό του κράτους, στην παροχή ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, στον εκδημοκρατισμό των θεσμών (μέσα από την ελεύθερη ενημέρωση, την ίση πρόσβαση και την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών), στην αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών και την υποστήριξη της επικοινωνίας της δημόσιας διοίκησης με το εξωτερικό της περιβάλλον σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο (Rossidis and Belias, 2021).

Κεφάλαιο 2 – Θεωρητικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

2.1. Ορισμός πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων του κράτους αποτελεί αντικείμενο έρευνας από έναν αυξανόμενο αριθμό μελετητών τα τελευταία χρόνια, οι οποίοι συμφωνούν στο ότι η διακυβέρνηση έχει γίνει και πρέπει να είναι πολυεπίπεδη (Hooghe and Marks, 2002). Παρά το γεγονός ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση χρησιμοποιείται για αρκετό χρονικό διάστημα δεν υπάρχει προς το παρόν ένας κοινά αποδεκτός ορισμός και μάλιστα στην αρχή της διάδοσής της υπήρχε σημαντική ασάφεια ως προς το ακριβές νόημα της έννοιας. Έχει επικρατήσει ωστόσο να νοείται ως η συμμετοχή διαφορετικών παραγόντων (δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών) στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικών μέσω επίσημων και ανεπίσημων μέσων και συνακόλουθα μέσω αυτού του ορισμού να τονίζεται ο ρόλος των μη κυβερνητικών φορέων και τα μεταβαλλόμενα όρια στον ρόλο του κράτους. Περιγράφεται επίσης ως η διασπορά της εξουσίας τόσο εντός ενός κράτους είτε εκτός αυτού, με την αποκέντρωση και την διαβίβαση αρμοδιοτήτων να χρησιμοποιούνται ευρύτατα. Εναλλακτικά αποτελεί την ταυτόχρονη ενεργοποίηση κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων σε διάφορα επίπεδα δικαιοδοσίας (Ongaro, 2020). Έχουν όμως αποδοθεί ορισμοί, με πρώτο αυτόν του Marks (1993: 401 στο Radzyner et al, 2014), σύμφωνα με τον οποίο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι ένα σύστημα συνεχών διαπραγματεύσεων μεταξύ συνδεδεμένων κυβερνήσεων σε πολλά επίπεδα (υπερεθνικά, εθνικά, περιφερειακά, τοπικά) που προκύπτει από μια διαδικασία θεσμικής δημιουργίας και ανακατανομής αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και συγκεντρωτικών λειτουργιών του κράτους είτε στο υπερεθνικό είτε σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο ή του Schmitter (2004: 72 στο Radzyner et al, 2014), σύμφωνα με τον οποίο πρόκειται για μια ρύθμιση λήψης δεσμευτικών αποφάσεων που περιλαμβάνει πολλούς πολιτικά ανεξάρτητους και αλληλεξαρτώμενους δημόσιους και ιδιωτικούς παράγοντες σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα οι οποίοι βρίσκονται σε μια συνεχή διαδικασία διαπραγματεύσεων/διαβουλεύσεων, χωρίς όμως να ανατίθεται αποκλειστική πολιτική αρμοδιότητα ή να υφίσταται σταθερή ιεραρχική πολιτική εξουσία σε οποιοδήποτε επίπεδο.

Η χρήση του όρους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ευρέως διαδεδομένη στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (έχει μάλιστα εγκριθεί θεσμικά από την Επιτροπή των Περιφερειών), όπως προκύπτει άλλωστε και από τη Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση του 2009 (The Committee of the Regions, 2009), στην οποία ορίζεται ως η συντονισμένη δράση από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, βασισμένη σε εταιρική σχέση και με στόχο τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφέρεται στα πολλαπλά επίπεδα της διοίκησης για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για την κοινωνία μέσα από έναν σαφή ορισμό των αρμοδιοτήτων και των πόρων, του τρόπου δόμησης και οργάνωσης και της εμπλοκής με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς. Πρόκειται για μία συστημική προσέγγιση όπου απαιτείται να υφίστανται συνεκτικές διοικητικές δομές που να εφαρμόζουν με συνέπεια τις αρχές και τις αξίες της διοίκησης και να μπορούν να λειτουργούν ευέλικτα, με σεβασμό όμως στην αρχή της επικουρικότητας, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός είναι να διασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και κατά το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, χωρίς βέβαια να αποκλείεται η λήψη μερικών αποφάσεων σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο και πάντα σύμφωνα με τα κριτήρια της αποτελεσματικότητας, ακεραιότητας και λογοδοσίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019). Την ίδια προσέγγιση έχει υιοθετήσει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (2019), σύμφωνα με την οποία η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση διασφαλίζει την ενεργή, ίση και καλόπιστη συμμετοχή όλων των επιπέδων διακυβέρνησης προκειμένου να επιτευχθεί ο ευρύτερος στόχος της κοινωνικής και οικονομικής προόδου για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βασικά στοιχεία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποτελούν η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, στην επίτευξη των αποτελεσμάτων, στην αποκέντρωση και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και στην ανεξαρτησία και την εξειδίκευση των διοικούντων. Τα ανωτέρω προϋποθέτουν αποκεντρωμένους φορείς, ευέλικτες και εξειδικευμένες δομές και περιορισμένα ιεραρχικά επίπεδα και κυρίως περιορισμό των πολιτικών παρεμβάσεων και «από-πολιτικοποίηση» της διοίκησης (Λαμπροπούλου, 2020). Πλέον, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναδεικνύει μια νέα στρατηγική σχέση κράτους και κοινωνίας των πολιτών, στην οποία το κράτος αναλαμβάνει έναν ρόλο

διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και θα κινητοποιεί δίκτυα για σχεδιασμό και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς, αλλά με σεβασμό στις αρχές της ισότητας, αμοιβαιότητας και αλληλεγγύης. Είναι δηλαδή μια συμμετοχική και διαδραστική διακυβέρνηση, στην οποία προωθείται ο διοικητικός πλουραλισμός στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών, μέσα από τον διάλογο, την αμεσότητα και την αλληλεπίδραση των μερών (Παπατόλιας, 2023α).

Τέλος, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συμβαδίζει με τη λογική των πολιτικών του «Επιτελικού Κράτους», καθώς το κράτος έχει την δυνατότητα διαμόρφωσης του περιεχομένου των πολιτικών μέσα από τον καθορισμό της συνεργασίας των μερών που βρίσκονται σε πολλαπλά επίπεδα λήψης των αποφάσεων και της σύνθεσης των επιλογών συνεργασίας, ώστε να καταστεί εφικτή η εφαρμογή των μακροπρόθεσμων δημόσιων στρατηγικών (Παπατόλιας, 2023α).

2.2 Τύποι πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει διακριθεί σε δύο βασικές κατηγορίες σύμφωνα με τη βιβλιογραφία και πιο συγκεκριμένα στη διακυβέρνηση Τύπου Ι και του Τύπου ΙΙ. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου Ι αφορά έναν περιορισμένο αριθμό δικαιοδοσιών (διεθνών, εθνικών, περιφερειακών, μέσων και τοπικών) γενικού σκοπού σε περιορισμένο αριθμό επιπέδων. Οι δικαιοδοσίες αυτές συνδυάζουν πολλαπλές λειτουργίες, μια σειρά πολιτικών αρμοδιοτήτων, και σε αρκετές περιπτώσεις ένα δικαστικό σύστημα και αντιπροσωπευτικά ιδρύματα, αλλά τα όρια των δικαιοδοσιών σε όλα τα επίπεδα είναι ξεκάθαρα και δεν τέμνονται μεταξύ τους. Δηλαδή, κάθε πολίτης μπορεί να αναγνωρίσει μία και μόνο δικαιοδοσία σε κάθε εδαφική επικράτεια, που συνήθως είναι σταθερή για μεγάλο χρονικό διάστημα. Το θεμέλιο για τη διακυβέρνηση Τύπου Ι είναι ο φεντεραλισμός, δηλαδή ένα σύστημα που αφορά την κατανομή της εξουσίας μεταξύ περιορισμένου αριθμού κυβερνήσεων με ομαδοποιημένες λειτουργίες που λειτουργούν σε περιορισμένα επίπεδα. Ως εκ τούτου, τα βασικά συστημικά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης Τύπου Ι αποτελούν ο περιορισμένος αριθμός μεγάλων δικαιοδοσιών, ο περιορισμένος αριθμός επιπέδων δικαιοδοσίας σε λίγα επίπεδα, η συστημική “στιβαρή” αρχιτεκτονική σε όλο το σύστημα και το γεγονός ότι η προσαρμογή νέων διαδικασιών είναι δαπανηρή (Hooghe and Marks, 2002· Kay, 2017· Radzyner et al, 2014).

Ο τύπος II πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά. Περιλαμβάνει εξειδικευμένες δικαιοδοσίες με δυνητικά τεράστιο αριθμό δικαιοδοσιών, όπου κάθε μια δύναται να λειτουργεί με διαφορετικό τρόπο. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της διακυβέρνησης τύπου II είναι ότι μπορεί να καταταμηθεί σε συγκεκριμένα λειτουργικά μέρη και πολλές εδαφικές κλίμακες. Οι δικαιοδοσίες αφορούν συγκεκριμένα καθήκοντα (και όχι ειδικού σκοπού) και είναι ευέλικτες, ενώ τα βασικά συστημικά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης Τύπου II αποτελούν ο μεγάλος αριθμός δικαιοδοσιών, τα πολλά επίπεδα δικαιοδοσίας και η ευελιξία και κινητικότητα στην ανάθεση των δικαιοδοσιών. Ως ενδεικτικά παραδείγματα εφαρμογής μπορεί να αναφερθούν η παροχή μιας υπηρεσίας σε τοπικό επίπεδο, η προμήθεια ενός εξειδικευμένου λογισμικού, η παρακολούθηση της ποιότητας του νερού ενός ποταμού σε μια συγκεκριμένη περιοχή και η εκδίκαση διεθνών εμπορικών διαφορών. Ευνόητο είναι ότι οι δικαιοδοσίες σε αυτή την περίπτωση μεταβάλλονται συνεχώς και δεν είναι ιδιαίτερα σταθερή, καθώς έχουν σχεδιαστεί για να επιλύσουν συγκεκριμένα προβλήματα που συχνά περιλαμβάνουν διαφορετικές λειτουργικές περιοχές (Hooghe and Marks, 2002· Kay, 2017· Radzyner et al, 2014)

Οι τύποι πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τύπου I και II έχουν το κοινό χαρακτηριστικό ότι αποκλίνουν από το συγκεντρωτικό κράτος, ωστόσο η κατανομή της εξουσίας γίνεται με διαφορετικό τρόπο, καθώς η διακυβέρνηση τύπου I αποτελείται από μακροχρόνιες, γενικής χρήσης και μη διασταυρούμενες δικαιοδοσίες, ενώ η δικαιοδοσία Τύπου II αφορά συγκεκριμένες, μη μόνιμες και διασταυρούμενες εργασίες (Hooghe and Marks, 2002). Για τον λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση συνδυάζει τους δύο τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, καθώς η βασική δομή οργάνωσης και εξουσίας περιλαμβάνει τη διασπορά ενός περιορισμένου αριθμού πολυλειτουργικών και μη διασταυρούμενων δικαιοδοσιών από το τοπικό έως το υπερεθνικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα η δομή τύπου I υφίσταται καθώς η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει βασιστεί στα εθνικά κράτη και οι περισσότερες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (με εξαίρεση τη νομισματική πολιτική και τους συνοριακούς ελέγχους) έχουν μια ενιαία και συγκεκριμένη δικαιοδοσία. Ωστόσο, ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά της αρχιτεκτονικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνάδουν με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου II, όπως προκύπτει για παράδειγμα από τον πολλαπλασιασμό των ανεξάρτητων ευρωπαϊκών οργανισμών και από εδαφικές δικαιοδοσίες που δύναται να μεταβάλλονται εξαιτίας παρεκκλίσεων από τις συνθήκες (Hooghe and Marks, 2002· Piattoni, 2009). Ωστόσο,

σε περιοχές εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου II χρησιμοποιείται περισσότερο καθώς μπορεί να εφαρμοστεί ευκολότερα σε διαφορετικά θεσμικά περιβάλλοντα (Ongaro, 2020). Ο τύπος I ευδοκιμεί περισσότερο σε τομείς πολιτικής όπως υγεία, εκπαίδευση, εργασιακές σχέσεις, άμυνα και υποδομές, λόγω του σημαντικού ρόλου του κράτους ή/και της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, ενώ ο τύπος II εφαρμόζεται περισσότερο σε τομείς όπως τηλεπικοινωνίες και το Διαδίκτυο, κλιματική αλλαγή και υγειονομική κρίση (Daniell and Mercer, 2017· Docherty, 2020).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι αν και η κατηγοριοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε τύπου I και II είναι ευρέως διαδεδομένη, υφίσταται και άλλες κατηγοριοποιήσεις όπως ενδεικτικά αυτή του Bruszt (2007 στο Hensengerth, 2015), όπου αναφέρονται τέσσερις μορφές διακυβέρνησης: α) ιεραρχική – συγκεντρωτική (όπου οι κανόνες είναι ιεραρχικοί και τα περιθώρια για αυτόνομη λήψη αποφάσεων είναι περιορισμένα), β) ιεραρχική με μερική αποκέντρωση (όπου οι κανόνες είναι ιεραρχικοί και το περιθώριο για αυτόνομη λήψη αποφάσεων είναι μεγάλο), γ) συγκεντρωτική –συμπεριληπτική (όπου οι κανόνες κατανέμονται και τα περιθώρια για αυτόνομη λήψη αποφάσεων είναι περιορισμένα) και δ) δικτυωμένη (όπου οι κανόνες διανέμονται και ο χώρος για αυτόνομη λήψη αποφάσεων είναι μεγάλος) (Hensengerth, 2015).

2.3 Παράγοντες ανάπτυξης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Οι Hooghe et al. (2020) έχουν αναφερθεί σε πέντε γενικότερους παράγοντες, οι οποίοι αποτελούν γόνιμο περιβάλλον για την ανάπτυξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι παράγοντες αυτοί συνίστανται στα αυξανόμενα αιτήματα για αυτοδιοίκηση και για αποκεντρωμένη εξουσία από εδαφικά συγκεντρωμένες ομάδες, στην ενίσχυση της δημοκρατίας που κινητοποιεί πολιτικά όσους επιθυμούν την αυτοδιοίκηση, στην αυξανόμενη αλληλεξάρτηση των ανθρώπων ανεξαρτήτως των εθνικών συνόρων, στην ανάγκη για την αντιμετώπιση υπερεθνικών προκλήσεων, στη δυνατότητα των περιφερειακών και τοπικών αρχών να ικανοποιήσουν καλύτερα τον πολίτη και στην ειρηνική συνύπαρξη των κρατών αποθαρρύνοντας τον εθνικό συγκεντρωτισμό.

Επιπρόσθετα, οι Hooghe et al. (2020) έχουν αναφερθεί σε δυο λογικές που ενθαρρύνουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η πρώτη ονομάζεται λειτουργική

λογική και αντιλαμβάνεται τη διακυβέρνηση ως ένα μέσο για την αποτελεσματική παράδοση δημόσιων αγαθών σε άτομα που δεν μπορούν να τα παρέχουν οι ίδιοι για αυτούς. Στο πλαίσιο αυτό η ανάθεση της παροχής ορισμένων δημοσίων αγαθών στην αυτοδιοίκηση (π.χ. πάρκα, δημόσιες βιβλιοθήκες, δημοτικά σχολεία) έχει περισσότερα οφέλη λόγω της καλύτερης κατανόησης των τοπικών συνθηκών, ενώ δημόσια αγαθά με σημαντικές επιπτώσεις ή οικονομίες κλίμακας (π.χ. υγειονομική περίθαλψη, συντάξεις) είναι προτιμότερο να παρέχονται από την εθνική κυβέρνηση και δημόσια αγαθά με επιδράσεις που εκτείνονται πέρα από τα εθνικά σύνορα απαιτούν διακυβέρνηση σε ηπειρωτικό ή παγκόσμιο επίπεδο. Συνεπώς, ο βέλτιστος σχεδιασμός όσον αφορά τη βαθμίδα της διακυβέρνησης είναι καθοριστικής σημασίας. Η δεύτερη λογική είναι αυτή της απαίτησης για αυτοδιοίκηση από όσους ζουν σε διακριτές κοινότητες. Πρόκειται για μια λογική κατά την οποία μια ομάδα θεωρεί αυτή ως ξεχωριστή κοινότητα (π.χ. με βάση την περιοχή ή τη χώρα) και εκφράζει την επιθυμία για αυτοδιακυβέρνηση και πιο συγκεκριμένα για την παροχή ενός συγκεκριμένου πακέτου δημόσιων αγαθών, ανεξάρτητα εάν αυτό βλάπτει την οικονομική ανάπτυξη (Hooghe et al., 2020).

Επιπρόσθετα, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κράτη σε υπερεθνικούς ή υποεθνικούς θεσμούς στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προσφέρει στα κράτη μέλη οφέλη που δε θα μπορούσαν να αποκτήσουν στην περίπτωση που κρατούσαν τα ίδια τις αρμοδιότητες, παρά τη διαφαινόμενη απώλεια του ελέγχου ή της κυριαρχίας. Δηλαδή, η λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο προσφέρει στα κράτη πολιτικά οφέλη που υπερβαίνουν το κόστος της απώλειας του πολιτικού ελέγχου, ιδιαίτερα σε αντιδημοφιλείς αποφάσεις και σε αποφάσεις που λαμβάνουν χώρα σε συλλογικό επίπεδο, δεν μπορούν να παρασχεθούν αυτόματα και απαιτούν συντονισμό σε υπερεθνικό επίπεδο (Marks et al, 1996). Περαιτέρω, συνθήκες όπως η αυξανόμενη πολυπλοκότητα στη χάραξη της πολιτικής στις σύγχρονες πλουραλιστικές κοινωνίες, η αυξανόμενη πίεση από τις ολοένα και πιο ανταγωνιστικές αγορές, ο μετασχηματισμός της παγκόσμιας οικονομίας, η αυξανόμενη κινητικότητα των κοινωνικών ομάδων και οι αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών από το κράτος καθιστούν απαραίτητη τη λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο (Piattoni, 2015).

2.4 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενέχει διάφορα πλεονεκτήματα, ιδιαίτερα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, καθώς σύμφωνα με τη βιβλιογραφία συμβάλλει, υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις, στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, νομιμότητα και διαφάνεια στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με τις δημόσιες πολιτικές. Αυτό προκύπτει άλλωστε από τη δυνατότητα ευελιξίας που παρέχεται στα συμμετέχοντα μέρη (ιδιαίτερα στις συνθήκες που χαρακτηρίζονται από ταχείες κοινωνικοοικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές), τις οικονομίες κλίμακας που παράγονται, την αύξηση του “διακυβερνητικού ανταγωνισμού”, τη διευκόλυνση της συνεργατικής λήψης των αποφάσεων (η οποία συνεπάγεται πρόσθετη εμπειρογνομosύνη, καινοτομία και μάθηση), την προσαρμογή στις ετερογενείς προτιμήσεις των εμπλεκόμενων εταίρων, την αυξημένη δέσμευση και “ιδιοκτησία” των πολιτικών από τα συμμετέχοντα μέρη και το σαφές, αποτελεσματικό και συνεκτικό σύστημα ρύθμισης και λογοδοσίας που διακρίνει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Docherty, 2020· Hooghe and Marks, 2002· Radzyner et al, 2014). Επίσης, οι πολίτες αισθάνονται ότι συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών που αφορούν τα συμφέροντά τους. Όλες οι δημόσιες πολιτικές (ακόμα και οι γενικές, όπως η φορολογία και το κράτος δικαίου) μπορεί να έχουν χωρικό αντίκτυπο και συνεπώς ο τόπος έχει σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των πολιτικών, ενώ οι προκλήσεις που αφορούν ευρύτερα όλα τα διοικητικά επίπεδα μπορεί να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά. Ειδικά τα σύνθετα ζητήματα (όπως μακροπρόθεσμη ανεργία, κλιματική αλλαγή, εσωτερικές ανισότητες) αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα μέσα από μια συντονισμένη και πολυεπίπεδη δράση, η οποία διασφαλίζεται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019). Επιπρόσθετα, έχει υποστηριχθεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει επεκτείνει και ενισχύσει την εμβέλεια της δημοκρατίας, καθώς οι πολίτες έχουν ενεργό ρόλο στις δημόσιες πολιτικές, κυρίως μέσω της αποκέντρωσης που καθιστά εφικτή την προσαρμογή των πολιτικών στις ανάγκες των πολιτών. Παράλληλα καθίσταται ευχερέστερη η εξυπηρέτηση των αναγκών των μειονοτήτων σε συγκεκριμένες εδαφικές περιοχές, καθώς δύναται να διαφοροποιηθεί η κοινωνική πολιτική στα όρια μιας χώρας (Hooghe et al, 2020). Η δημοκρατία ενισχύεται επίσης με την κατοχύρωση του δικαιώματος των περιφερειών να συμμετέχουν σε αποφάσεις

που τις αφορούν, το δικαίωμα αρνησικυρίας στις τελικές αποφάσεις και τη δημιουργία δεσμών και συμμαχιών θεσμικών και μη θεσμικών παραγόντων σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο (Piattoni, 2009).

Παρόλα αυτά, έχουν αναφερθεί και μειονεκτήματα από την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η αρχιτεκτονική της καθιστά δυσδιάκριτη την ευθύνη και την αρμοδιότητα κάθε επιπέδου που συμμετέχει σε συντονισμένες δράσεις όταν ειδικότερα περιλαμβάνουν τοπικές, περιφερειακές, εθνικές και διεθνείς δρώντες. Προβλήματα επίσης αναφέρονται στην κατανομή των εξουσιών μεταξύ των επιπέδων και στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας στα αποτελέσματα των δημοσίων πολιτικών ανά διακριτό επίπεδο (Hooghe et al, 2020). Επίσης, η υψηλή αποτελεσματικότητα και νομιμότητα που υποστηρίζεται από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να μην επιτευχθεί εξαιτίας της πολυπλοκότητας των ευθυνών, της δυσδιάκριτης απόδοσης των ευθυνών και των δυσκολιών που συνεπάγεται η λήψη των κοινών αποφάσεων. Μειονεκτήματα έχουν αναφερθεί και όσον αφορά τη διαφάνεια και λογοδοσία, καθώς υφίσταται δυσκολία στον εντοπισμό της ευθύνης όταν εμπλέκονται πολλοί παράγοντες, υπάρχει άτυπος χαρακτήρας της συνεργασίας των μερών και έλλειψη σαφών οδηγιών και κατευθύνσεων, υπερεκπροσωπούνται παράγοντες που δεν είναι απευθείας υπόλογοι στους πολίτες (π.χ. τεχνοκράτες), παρατηρείται αποσύνδεση από τα αντιπροσωπευτικά όργανα των κρατών (κοινοβούλια), αυξημένος διοικητικός φόρτος και περιορισμένη δυνατότητα αμοιβαίου ελέγχου και λογοδοσίας μεταξύ των ομότιμων εταίρων (Radzyner et al, 2014). Ακόμα, οι επικριτές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης κάνουν λόγο για ασάφεια ως προς το εύρος της, δυσκολία μέτρησής της, ανεπάρκεια ρυθμιστικού πλαισίου και ευρωκεντρική προσέγγιση. Εκτός όμως από τις οργανωτικές δυσλειτουργίες δε λείπουν και οι αναφορές περί “γεωγραφικής δυσαρέσκειας”, δηλαδή αίσθηση περιορισμού ή αποκλεισμού από ορισμένες γεωγραφικές περιοχές, και έντονης δυσπιστίας σχετικά με τη λειτουργία των θεσμών και του κοινωνικοοικονομικού συστήματος (Allain-Dupré, 2020). Η δυσπιστία αυτή μάλιστα επιτείνεται από εμπόδια που έχουν παρατηρηθεί στην εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως αποτυχίες συντονισμού και ασυμμετρίες μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, υψηλές δαπάνες συντονισμού, αβεβαιότητες στη διαχείριση όταν υφίσταται συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών τομέων στην εφαρμογή πολιτικών και έλλειψη ικανοτήτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (Allain-Dupré, 2020· Hooghe and Marks, 2002). Τέλος, έχει υποστηριχθεί ότι η πολυεπίπεδη

διακυβέρνηση είναι υπερβολικά περιγραφική, υπερβάλλει όσον αφορά τη σημασία των υποεθνικών παραγόντων στη χάραξη πολιτικών, αγνοεί και υποβαθμίζει τους θεσμούς (καθώς επικεντρώνεται σχεδόν εξ ολοκλήρου στις διαδικασίες και τα αποτελέσματα) και γενικότερα είναι μια περίπλοκη και πολύπλευρη πολιτική διαδικασία (Stein and Turkewitsch, 2008), ενώ δεν λείπουν αναφορές ότι παρέχει ευκαιρίες για αυτονομιστικά και αποσχιστικά κινήματα (Hooghe et al, 2020).

2.5 Οι προκλήσεις που διαμορφώνονται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει επισημάνει τις κυριότερες προκλήσεις που αναδύονται σε σχέση με την ανάπτυξη και εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αυτές συνοψίζονται στην κατάλληλη και επαρκή κατανομή των αρμοδιοτήτων, στην επάρκεια πόρων και ικανοτήτων, στους επαρκείς δημοσιονομικούς κανόνες, στη διασφάλιση επαρκών διαδικασιών διαβούλευσης (ιδιαίτερα σε σχέση με τοπικά ζητήματα), στον κίνδυνο πολυπλοκότητας, πρόσθετων μηχανισμών συντονισμού, αλληλοεπικαλύψεων, δυσκίνητων διαδικασιών λήψης αποφάσεων και αυξημένου κόστους, στη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, στη λογοδοσία των διαφόρων οργάνων διακυβέρνησης (ιδιαίτερα όταν εμπλέκονται πολλοί παράγοντες), στην ανάγκη για κατοχύρωση της συμμετοχής και διαβούλευσης με τους πολίτες και στην αποφυγή αδικαιολόγητων πολιτικών παρεμβάσεων, ιδιαίτερα όταν ορισμένοι φορείς της κυβέρνησης έχουν εποπτική ή άλλη μορφή εξουσίας σε επίπεδα της διακυβέρνησης (Council of Europe, 2023).

Ιδιαίτερα την περίοδο της οικονομικής κρίσης αποκαλύφθηκαν κενά και αδυναμίες του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και πιο συγκεκριμένα η δυσκολία της συγχρηματοδότησης των επενδύσεων, οι ανεπαρκείς πόροι για την ταχεία, αποτελεσματική και διαφανή υλοποίηση των χρηματοδοτήσεων, η δυσκολία αξιοποίησης συνεργειών και ο κατακερματισμός των επενδυτικών σχεδίων σε τοπικό επίπεδο. Επίσης, ο συντονισμός μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης σε ορισμένες χώρες δεν υπήρξε ικανοποιητικός σε σχέση με τη στόχευση επενδυτικών προτεραιοτήτων, τη διασφάλιση της συνοχής στη δημοσιονομική πολιτική και τη διευκόλυνση της εφαρμογής των εθνικών στρατηγικών. Όλες πάντως οι χώρες αντιμετωπίζουν ορισμένα κενά για την εφαρμογή στρατηγικών δημοσίων πολιτικών που αφορούν την πληροφόρηση (ασύμμετρη μεταξύ των επιπέδων), την ικανότητα (ιδιαίτερα όταν υπάρχει έλλειψη ανθρώπινων πόρων, γνώσεων και υποδομών), το

δημοσιονομικό θέμα (μη ύπαρξη απαιτούμενων δαπανών για την εφαρμογή των στρατηγικών), την πολιτική εφαρμογής (ιδιαίτερα τον συντονισμό των διαφορετικών επιπέδων), τη διοικητική διαδικασία (διοικητικός φόρτος και κατακερματισμός αρμοδιοτήτων), το αντικειμενικό χάσμα που αφορά σε διαφορετικές αντιλήψεις των συμμετεχόντων φορέων και τη λογοδοσία (δυσκολία διασφάλισής της σε διαφορετικά επίπεδα και διαφορετικές περιφέρειες) (Charbit, 2011· Hooghe and Marks, 2002).

Ωστόσο, οι μεταβαλλόμενες συνθήκες του περιβάλλοντος έχουν καταστήσει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ένα μέσο κατανόησης των δομημένων πολύπλοκων κυβερνητικών συστημάτων και ένα σημαντικό εργαλείο ανάλυσης και λήψης σημαντικών αποφάσεων σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον (Docherty, 2020). Ιδιαίτερα την περίοδο της υγειονομικής κρίσης ενισχύθηκαν οι ανισότητες, η δυσαρέσκεια και ο λαϊκισμός στοιχεία που καθιστούν επιτακτική την επανεξέταση των συστημάτων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ώστε να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι και να δημιουργηθούν πιο ανθεκτικές χώρες και περιφέρειες (Allain-Dupré, 2020). Σε κάθε περίπτωση, η διαχείριση των συχνά αντικρουόμενων προτεραιοτήτων και σχέσεων σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσω διαλόγου, διαπραγματεύσεων και συμβιβασμού, καθώς και η συνεχής επανεξέταση των συμμετεχόντων και της κατανομής ισχύος αυξάνουν τις πιθανότητες για μια επιτυχή εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Docherty, 2020).

Κεφάλαιο 3 - Διεθνείς πρακτικές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

3.1 Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ουσιαστικά χρησιμοποιήθηκε από τις κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο τη δεκαετία του 1990 και αναπτύχθηκε περαιτέρω τη δεκαετία του 2000, όταν αυξήθηκαν οι προκλήσεις από την κλιματική αλλαγή, την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, τις δημογραφικές πιέσεις και τις αυξανόμενες ανισότητες και χρειάστηκε να υιοθετηθούν ολοκληρωμένες προσεγγίσεις και συντονισμός στη χάραξη πολιτικής σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Περαιτέρω, η ανάγκη της καλύτερης κατανόησης των διακυβερνητικών σχέσεων και της συμμετοχής χωρών σε υπερεθνικούς οργανισμούς, αλλά και οι αυξανόμενες αλληλεπιδράσεις των κυβερνήσεων με τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες έθεσε στο προσκήνιο την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ιδιαίτερα σε μη ομοσπονδιακά κράτη. Η έννοια αυτή χρησιμοποιήθηκε εκτενώς στη βιβλιογραφία, κυριότερα με την επικέντρωση στις διαδικασίες αποκέντρωσης, της δικτυωμένης διακυβέρνησης, στο ζήτημα της συμμετοχής στη διαδικασία χάραξης πολιτικής μη κρατικών φορέων, πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων και ιδιωτικών παραγόντων. Χρησιμοποιήθηκε επίσης και από φορείς και διεθνείς οργανισμούς όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Επίσης, ο όρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης χρησιμοποιείται πλέον παγκοσμίως, ιδιαίτερα σε τομείς όπου υπάρχουν διεθνείς συνθήκες, όπως η περιβαλλοντική πολιτική για τον περιορισμό των εκπομπών του θερμοκηπίου (Allain-Dupré, 2020· Council of Europe, 2023· Hensengerth, 2015· Hooghe et al, 2020· Tortola, 2017)..

Ιδιαίτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει εξέχουσα σημασία λόγω της πολιτικής συνοχής που εφαρμόζεται για τα κράτη μέλη της, των πολύπλοκων αλληλεπιδράσεων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και της προσπάθειας βέλτιστης ανάθεσης ευθυνών. Σε κάθε περίπτωση, ο μετασχηματισμός του ρόλου του κράτους και η ενίσχυση των πολιτικών αποκέντρωσης έχουν δημιουργήσει έναν ανανεωμένο ρόλο για τις εθνικές κεντρικές κυβερνήσεις που εστιάζει στον συντονισμό των στόχων πολιτικής και την παρακολούθηση της απόδοσης, την παροχή συμβουλών στις αποκεντρωμένες

μονάδες και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών (Allain-Dupré, 2020· Council of Europe, 2023· Hensengerth, 2015· Hooghe et al, 2020· Tortola, 2017).

Επίσης, το 2014 η Επιτροπή των Περιφερειών δημοσιεύει τη «Χάρτα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη», στην οποία επισημαίνεται ότι καμία βαθμίδα διακυβέρνησης δεν μπορεί μόνη της να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις, χωρίς τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών εξουσιών μέσα από μια σαφώς εξειδικευμένη θεσμική και λειτουργική συνεργασία (Παπατόλιας, 2023α). Άλλωστε, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των κοινών θεσμικών οργάνων έχουν ενισχύσει τον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πολλούς τομείς, παράλληλα με την αύξηση του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων. Επίσης, τα πακέτα διάσωσης ευρωπαϊκών χωρών την περίοδο της οικονομικής κρίσης (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ελλάδα), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το Σύμφωνο Ευρώ + και η Συνθήκη Δημοσιονομικού Συμφώνου ενισχύουν την επέκταση των εξουσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος των εξουσιών των κρατών μελών (Council of Europe, 2023· Hooghe and Marks, 2021· Hooghe et al, 2020· Kay, 2017· Ongaro, 2020· Παπατόλιας, 2023α· Radzyner et al, 2014· Tortola, 2017).

Αξίζει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ευρώπη διέπεται από θεμελιώδεις αρχές, όπως αυτές προκύπτουν από την απόφαση της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και από την «Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας» του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο αρχές αυτές είναι: α) η διαφανής, ανοικτή και πλήρως συμμετοχική διαδικασία στη χάραξη των πολιτικών, β) η συμμετοχή και η εταιρική σχέση των αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων σε όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, γ) η προώθηση των δημοσιονομικών συνεργειών και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, δ) η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και αναλογικότητας και ε) η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι υφίσταται μια διαδραστική αντίληψη όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών και του κοινωνικού σώματος γενικότερα σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, χωρίς συγκρούσεις και ανταγωνισμούς μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά αντίθετα σε όρους ισότιμης συνεργασίας και αλληλέγγυας δράσης για την επίτευξη κοινών στόχων (Παπατόλιας, 2023α).

Επίσης, επισημαίνεται ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βρίσκεται στον πυρήνα των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ενσωμάτωσης νέων κρατών μελών για αρκετές δεκαετίες. Ήδη εδώ και αρκετό χρονικό διάστημα η λογική των διαρθρωτικών ταμείων στηρίζεται στην έμφαση στη συνεργασία και στον συντονισμό όσον αφορά τη διαχείρισή τους, η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς κινητοποίησε και πολλαπλασίασε τις ομάδες συμφερόντων στα δίκτυα πολιτικής και η αρχή της «επικουρικότητας» μετατόπισε τη δράση της πολιτικής στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο. Αναδύθηκαν συνεπώς εναλλακτικές λύσεις στις παραδοσιακές κρατοκεντρικές μορφές διακυβέρνησης, με έμφαση στη συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημιουργήθηκε ένας νέος τρόπος άσκησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής συνοχής, παρακάμπτοντας σε μεγάλο βαθμό το εθνικό επίπεδο (Stephenson, 2013).

Πλέον, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θεωρείται ένας επιτυχημένος θεσμός, όπου οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη χρησιμοποιούν εκτενώς για την ανάλυση θεσμικών ρυθμίσεων. Επίσης, βοηθά στη συντονισμένη δράση, των υπερεθνικών ιδρυμάτων με τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, και στην υπερκέραση των πολιτικών και οικονομικών προβλημάτων (Stephenson, 2013). Άλλωστε, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα πολυεπίπεδο περιβάλλον όπου η επικοινωνία και η επεξεργασία δεδομένων ενέχουν διαστάσεις πολυπλοκότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συντελεί ώστε οι εθνικοί και τοπικοί φορείς να μπορούν να συμμετέχουν στα κέντρα λήψης αποφάσεων μέσα από καλύτερη πρόσβαση στη γνώση. Κατά αυτό τον τρόπο, συμβάλλει στη βέλτιστη εφαρμογή των πολιτικών χωρίς να μειώνει την πολιτική ευθύνη, ενώ παράλληλα διασφαλίζει ότι εφαρμόζονται οι αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, της διαφάνειας, της συμμετοχής, της υπευθυνότητας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής, παράλληλα με τον σεβασμό στην αρχή της επικουρικότητας (Hooghe and Marks, 2021· Hooghe et al, 2020). Έτσι, διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές σχεδιάζονται και εφαρμόζονται στο καταλληλότερο επίπεδο και εμποδίζεται ο περιορισμός της λήψης των αποφάσεων σε ένα μόνο επίπεδο διακυβέρνησης. Ωστόσο, η επιτυχία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προϋποθέτει την ύπαρξη αμοιβαίας πίστης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και των θεσμών για την επίτευξη των στόχων, καθώς και την καλή συνεργασία, την εμπιστοσύνη και τη συντονισμένη δράση μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Δε θα πρέπει επίσης να παραλειφθεί ότι η

πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τυγχάνει υποστήριξης από τις πολιτικές και οικονομικές ελίτ σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Hooghe and Marks, 2021· Hooghe et al, 2020).

Τέλος, οι Radzyner et al (2014) έχουν επισημάνει πέντε βασικές προκλήσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πιο συγκεκριμένα: α) την έλλειψη εμπειρίας και παράδοσης στη συλλογική χάραξη πολιτικής (ιδίως στα νέα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης), β) την έλλειψη πόρων, γ) τις μεταβολές στους πόρους, τις προτεραιότητες και τις εσωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δ) το υψηλό διοικητικό κόστος και ε) το δημοκρατικό έλλειμμα που συνεπάγεται η χρήση του τεχνοκρατικού μοντέλου που περιθωριοποιεί τον ρόλο των δημοκρατικών θεσμών.

3.2. Οι πρακτικές των χωρών του ΟΟΣΑ

Οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συχνά ενέχουν κινδύνους και ενίοτε καθυστερούν, αποτυγχάνουν, ακυρώνονται, αναβάλλονται ή υλοποιούνται μερικώς σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό. Για τον λόγο αυτό απαιτούνται προσαρμογές ώστε να διορθωθούν πιθανές αποκλίσεις και συνεπώς η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να έχει την ικανότητα συνεχούς προσαρμογής σε ένα διαρκώς εξελισσόμενο περιβάλλον. Ιδιαίτερα μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, σε αρκετές χώρες του ΟΟΣΑ έχουν ανατραπεί αρκετές προγραμματισμένες μεταρρυθμίσεις, ενώ παράλληλα η κρίση έγινε η αφετηρία για την εφαρμογή σημαντικών μεταρρυθμίσεων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ωστόσο, οι δύσκολες δημοσιονομικές καταστάσεις λόγω της κρίσης περιόρισαν την ικανότητα των κυβερνήσεων να εφαρμόσουν τις επιθυμητές μεταρρυθμίσεις. Περαιτέρω, οι μεταρρυθμίσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συχνά έχουν διαφορετικούς - ενίοτε και αντιφατικούς - στόχους που μεταβάλλονται με την πάροδο του χρόνου σύμφωνα με τα εκάστοτε οικονομικά, κοινωνικά και δημοσιονομικά πλαίσια και είναι πολύπλοκες καθώς περιλαμβάνουν τη θεσμική διάσταση (όπως αποτελούν οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις), την εδαφική διάσταση (με συνεχή τροποποίηση γεωγραφικών ορίων, ευθυνών και λειτουργιών) και τη διάσταση της δημόσιας διαχείρισης, η οποία αφορά την αναδιοργάνωση των διοικητικών και εκτελεστικών διαδικασιών σε τομείς όπως διαχείριση ανθρώπινων πόρων και οικονομική διαχείριση (OECD, 2017).

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προαναφερόμενα ζητήματα σχετικά με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, διάφορες χώρες έχουν

αναπτύξει εργαλεία και πρακτικές προκειμένου να αμβλυνθούν τα ζητήματα που αφορούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Ως ενδεικτικές πρακτικές μπορούν να αναφερθούν οι εξής: α) η κατανόηση και αποτελεσματική διαχείριση των σχέσεων και των αμοιβαίων εξαρτήσεων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, β) η προοπτική του «ανοικτού συστήματος» στον σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων, γ) η προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων με πολυδιάστατο και ολοκληρωμένο τρόπο, δ) ο συνδυασμός εδαφικών, θεσμικών και χρηματοοικονομικών μεταρρυθμίσεων, ε) η διευκόλυνση των μεταρρυθμίσεων από τις κυβερνήσεις που προκύπτει από σαφή εκλογική εντολή, στ) η μελέτη προηγούμενων βημάτων, πιλοτικών προγραμμάτων και προσεγγίσεων που έχουν ήδη εφαρμοστεί σε μεταρρυθμίσεις, ζ) η συνεργασία, οι διαβουλεύσεις και οι καλές σχέσεις μεταξύ των μερών, η) η αποδοχή των μεταρρυθμίσεων από τους δημοσίους υπαλλήλους μέσα από κίνητρα, αποζημιώσεις και εκπαίδευση, θ) η υποστήριξη από την κοινωνία των πολιτών μέσα από δημόσιες συζητήσεις και διαβουλεύσεις, ι) η χρήση επιτροπών εμπειρογνομόνων, ανεξαρτήτως κομματικής προέλευσης, κ) η χρήση της διαθέσιμης τεχνογνωσίας, τεχνικής υποστήριξης και των διαθέσιμων κατευθυντήριων εγγράφων και εργαλείων και λ) η συνεχής αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων. Οι εμπειρίες από τις χώρες του ΟΟΣΑ έχουν αναδείξει ότι τα συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πρέπει να αναθεωρούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα και να προσαρμόζονται ώστε να αυξάνεται η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, να μελετώνται επισταμένως η σχέση και η αμοιβαία εξάρτηση μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, να “γεφυρώνονται” τα κάθετα και οριζόντια κενά και χάσματα στη δομή του συστήματος ώστε να βελτιώνεται η συνοχή του και να υφίσταται ένας αποτελεσματικός μηχανισμός συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων, στο οποίο μπορεί να περιλαμβάνεται η δημιουργία σχετικών φόρουμ, διασκέψεων και επιτροπών (OECD, 2017).

Προς υποβοήθηση της αξιολόγησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει και κωδικοποιήσει δώδεκα (12) δείκτες, ώστε μέσα από μια διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης, μάθησης και ανταλλαγής εμπειριών να επιτευχθούν αποτελεσματικές δημόσιες επενδύσεις και να αξιολογηθούν οι αποδόσεις σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Οι δώδεκα (12) δείκτες αυτοί είναι οι ακόλουθοι: 1) συνεκτικός σχεδιασμός σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, 2) συντονισμός των τομέων στη διαδικασία εθνικού σχεδιασμού, 3) όργανα κάθετου συντονισμού, 4)

διάλογος πολλαπλών επιπέδων για τον καθορισμό επενδυτικών προτεραιοτήτων, 5) οριζόντιος συντονισμός μεταξύ των δικαιοδοσιών, 6) παρακολούθηση της απόδοσης και εκμάθηση, 7) ρυθμιστικός συντονισμός μεταξύ επιπέδων σε μια κυβέρνηση, 8) ρυθμίσεις συγχρηματοδότησης σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, 9) προβλεπόμενη μεταβίβαση κεφαλαίων διαχρονικά, 10) διαφανείς δημοσιονομικές πληροφορίες, 11) κανόνες δανεισμού σε εθνικό επίπεδο και 12) κεφαλαιουχικές δαπάνες σε εθνικό επίπεδο. Σημειώνεται ότι τα συμπεράσματα του ΟΟΣΑ προκύπτουν από τη μελέτη μεταρρυθμίσεων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε χώρες τόσο της Δυτικής Ευρώπης και Βόρειας Αμερικής όσο και της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και σε χώρες των Δυτικών Βαλκανίων (OECD/UCLG, 2019).

3.3 Ενδεικτικές διεθνείς πρακτικές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

3.3.1 Η κρίση COVID-19

Η κρίση COVID-19 αναδιαμόρφωσε τα συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τις προτεραιότητες περιφερειακής ανάπτυξης και ανέδειξε την ανάγκη της προσέγγισης σε τοπικό επίπεδο για τη διαχείριση κρίσεων και την ανάκαμψη από αυτές. Τούτο διότι υπήρχε ένα πλαίσιο μεγάλης αβεβαιότητας με σημαντική οικονομική, δημοσιονομική και κοινωνική πίεση και κατά επέκταση αβεβαιότητας σχετικά με τον προγραμματισμό των ενεργειών που πρέπει να εκτελεστούν (OECD, 2021). Πιο συγκεκριμένα, στην περίοδο της πανδημίας ήρθαν στο προσκήνιο η σημασία της ισορροπίας μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης προσέγγισης για τη διαχείριση κρίσεων, η ανάγκη για ηγεσία και αποτελεσματικό συντονισμό, η διαβούλευση και συνεργατική προσέγγιση μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων, η εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς και η δύναμη της επικοινωνίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τους πολίτες. Στη διάρκεια της κρίσης, όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης έπρεπε να επιδείξουν ευελιξία και προσαρμοστικότητα με μια προσέγγιση όμως που βασίζεται στον τόπο. Επανεξετάστηκαν και επαναξιολογήθηκαν έτσι τα πολυεπίπεδα συστήματα διακυβέρνησης των χωρών, τα εργαλεία πολιτικής τους και οι προτεραιότητες περιφερειακής ανάπτυξης. Ως αποτέλεσμα, ανεδείχθη ότι τα στοιχεία της επιτυχίας ήταν η κινητοποίηση και ο συντονισμός πολλαπλών τομέων πολιτικής και όλων των επιπέδων διακυβέρνησης, η υιοθέτηση της τοπικής προσέγγισης, η σαφής ηγεσία, ο αποτελεσματικός συντονισμός, η διαβούλευση και η συνεργατική προσέγγιση μεταξύ

κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς και η αξιοποίηση της δύναμης της τακτικής επικοινωνίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη (OECD, 2021).

Ένα ενδεικτικό παράδειγμα καλής πρακτικής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η έκθεση από το London School of Economics, γνωστή υπό τον όρο έκθεση PERISCOPE. Στην έκθεση αυτή, ο όρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρεται στον συντονισμό για την προσφορά διαφορετικών δημόσιων αγαθών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της πανδημίας εντός και μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Παράλληλα, εστιάζει στο πώς η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επηρεάζει τη συνολική αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση της πανδημίας και στον αντίκτυπό της στην υγεία και στις ανισότητες μέσα από τη μελέτη τριών επιπέδων θεσμοθετημένης διακυβέρνησης: διεθνές επίπεδο (συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Ένωσης), εθνικό επίπεδο και επίπεδο δημοτικών ή τοπικών αρχών. Η έκθεση αμφισβητεί την κρατοκεντρική άποψη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και υποστηρίζει ότι είναι η αλληλεπίδραση μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης που συμμετείχαν ή κατείχαν εξουσία κατά τη διάρκεια της περιόδου αντιμετώπισης της πανδημίας που αποτελεί τον κύριο παράγοντα για την επιτυχή έκβαση των μεταρρυθμίσεων (Periscope, 2022).

Στην ανωτέρω έκθεση συνοψίζονται ορισμένα ενδιαφέροντα ευρήματα. Πρώτον, η αποκεντρωμένη διακυβέρνηση ήταν ο κρίσιμος παράγοντας για την εφαρμογή και τη συμμόρφωση της πολιτικής που αφορούσε την πανδημία. Η πειθαρχία σε μέτρα όπως παραμονή στο σπίτι, χρήση μάσκας και εμβολιασμοί κατέστη δυνατή από τις τοπικές κοινωνικές υποδομές, παρά το γεγονός ότι τα μέτρα εξαγγέλθηκαν από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Δεύτερον, οι τοπικές οργανώσεις διαδραμάτισαν καταλυτικό ρόλο όσον αφορά τη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των θεσμοθετημένων υπηρεσιών και των κοινοτικών αναγκών, ιδιαίτερα όσον αφορά τις ευάλωτες ομάδες, καθώς είχαν τη δημιουργικότητα και προσαρμοστικότητα για την εξεύρεση καινοτόμων λύσεων σε όλη τη διάρκεια της πανδημίας. Τρίτον, οι καινοτόμες μορφές αμοιβαίας συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης διευκολύνονται από την ύπαρξη ευνοϊκού νομικού και οικονομικού περιβάλλοντος. Τέταρτον, τα επιστημονικά στοιχεία και οι εθνικές επιστημονικές ακαδημίες έπαιξαν σημαντικό ρόλο για τη χάραξη των πολιτικών, αν και θα μπορούσαν να εισφέρουν περισσότερο εάν υπήρχαν ικανοποιητικές σχέσεις με τους αρμόδιους φορείς υγείας (Periscope, 2022).

Ωστόσο, έχει καταγραφεί και η άποψη ότι ο αντίκτυπος της πανδημίας στην κάθετη κατανομή της πολιτικής εποπτείας ήταν ετερογενής τόσο σε τομείς όσο και σε χώρες. Δηλαδή κατά τη διάρκεια του COVID-19 υπήρχε σε ορισμένες περιοχές μια τάση συγκεντροποίησης ειδικά στον τομέα της υγείας και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Αναγνωρίζεται ωστόσο ότι η δημιουργία κεντρικών στρατηγικών έκτακτης ανάγκης, κυρίως όσον αφορά τους μηχανισμούς συντονισμού και την τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Analytics Note, 2021).

3.3.2 Το Πρόγραμμα “The Multilevel Governance and Decentralization for Delivery Program”

Το πρόγραμμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και αποκέντρωσης για την παροχή υπηρεσιών αφορά την υποστήριξη που παρέχει η Παγκόσμια Τράπεζα στις κυβερνήσεις προκειμένου να προωθηθεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και η αποκέντρωση παροχής τομεακών υπηρεσιών. Η πεμπτουσία του προγράμματος έγκειται στο ότι ο ρόλος της αποκέντρωσης στον δημόσιο τομέα δύναται να φέρει τον δημόσιο τομέα πιο κοντά στους πολίτες και αυτός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ενισχύει την προώθηση της παροχής υπηρεσιών χωρίς αποκλεισμούς και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης των δημόσιων οικονομικών. Αναγνωρίζεται ωστόσο ότι η φύση, οι διαδικασίες και τα συστήματα αποκέντρωσης και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι πολύπλοκα και για τον λόγο αυτό απαιτούνται δράσεις ενίσχυσης του δημόσιου τομέα σε πολιτικό, διοικητικό, τομεακό και δημοσιονομικό επίπεδο ώστε να παρασχεθούν υπηρεσίες ζωτικής σημασίας όπως νερό, εκπαίδευση, κοινωνική προστασία και μεταφορές (World Bank, 2023).

Στο πλαίσιο αυτό, η Παγκόσμια Τράπεζα διερευνά συνεχώς νέους τομείς έρευνας που να συμβάλουν στην παγκόσμια κατανόηση της αποκέντρωσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μέσω εκδόσεων και έκδοσης πολιτικών καθοδήγησης, μελετών περιπτώσεων και ιστολογίων με θέματα όπως ο ρόλος των κυβερνήσεων στην εφαρμογή των πολιτικών για το κλίμα, η ανάπτυξη εργαλείων πληροφορικής για τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών και η αποτελεσματικότητα της αποκέντρωσης για τη μείωση συγκρούσεων. Παράλληλα, λειτουργεί ως κόμβος για την ανταλλαγή πληροφοριών και παρέχει τα κατάλληλα εργαλεία για την ανάλυση των δομών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία με τη σειρά της μπορεί να συμβάλλει στην

αύξηση της διαφάνειας, στην περαιτέρω κατανόηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας σε διαφορετικά επίπεδα και στην λήψη αποφάσεων προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα. Οι πληροφορίες που παρέχει αφορούν συγκριτικά παγκόσμια δεδομένα, περιπτωσιολογικές μελέτες επιτυχών μεταρρυθμίσεων σε πολυεπίπεδες κυβερνήσεις και σε ζητήματα αποκέντρωσης και βάση δεδομένων με παραδείγματα αναλυτικών και επιχειρησιακών εργασιών που πραγματοποιήθηκαν από ομάδες της Παγκόσμιας Τράπεζας και άλλους εταίρους (World Bank, 2023).

Τέλος, η δυνατότητα της Παγκόσμιας Τράπεζας να δημιουργήσει παγκόσμια δίκτυα και να ενισχύσει τη συνεργασία των κρατών όσον αφορά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την αποκέντρωση μπορεί να βοηθήσει στη μόχλευση των υπαρχόντων πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, η συμμετοχή εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα, του ακαδημαϊκού χώρου και της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να συνεισφέρει στην προσπάθεια αυτή (World Bank, 2023).

3.3.3 Το Πρόγραμμα Coopenergy

Το Πρόγραμμα Coopenergy είναι ένα τριετές ευρωπαϊκό χρηματοδοτούμενο έργο που έχει ως στόχο την παροχή βοήθειας σε περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές να αναπτύξουν βιώσιμες ενεργειακές δραστηριότητες τους (π.χ. αειφόρο ενέργεια) μέσα από συμφωνίες Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, οι οποίες μπορεί να είναι άτυπες συναντήσεις έως μνημόνια συναντίληψης. Προκειμένου να εφαρμοστεί το εν λόγω Πρόγραμμα ακολουθείται μια διαδικασία τριών (3) σταδίων: α) εκκίνηση της διαδικασίας συνεργασίας (προσδιορισμός αναγκών των περιφερειακών μερών, των βασικών ενδιαφερόμενων μερών, του επιπέδου συμμετοχής τους και ενός κοινού οράματος και στόχων), β) ανάπτυξη της διαδικασίας (καθορισμός διαδικασιών συντονισμού και διακυβέρνησης, ανάπτυξη της στρατηγικής δέσμευσης, ορισμός ευθυνών και διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ορισμός διαδικασίας αξιολόγησης) και γ) εφαρμογή της διαδικασίας (κινητοποίηση των ενδιαφερομένων μερών και επισημοποίηση της δέσμευσής τους, αξιολόγηση και βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος). Τα οφέλη που προκύπτουν για τα ενδιαφερόμενα μέρη συνίστανται στη βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων λόγω της αποκτώμενης τεχνογνωσίας, στον εντοπισμό δυσκολιών πριν ληφθούν αποφάσεις, στη μείωση των καθυστερήσεων και του κόστους υλοποίησης, στην καλύτερη ενημέρωση των μερών σχετικά με τους στόχους και τα ζητήματα που εξετάζονται, στην καλύτερη αποδοχή των αποφάσεων

που λαμβάνονται, στην αύξηση της εμπιστοσύνης του κοινού για τους φορείς λήψης αποφάσεων και της δέσμευσης περισσότερων ενδιαφερόμενων για την υλοποίηση των στόχων που αφορά την προστασία του κλίματος (Coopenergy, 2015).

Ωστόσο, ο ρόλος των περιφερειακών κυβερνήσεων είναι καθοριστικός ώστε ο μηχανισμός πολυεπίπεδης διακυβέρνησης να προσαρμοστεί στο τοπικό επίπεδο με βάση το κοινό όραμα και τους στόχους που έχουν τεθεί. Καλούνται λοιπόν να επιβλέπουν και να συντονίζουν τη διαδικασία, να επαληθεύουν ότι το μοντέλο διακυβέρνησης έχει σαφείς στόχους που παρακολουθούνται αποτελεσματικά, να συντονίζουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και να διασφαλίζουν την ευθύνη σε κάθε επίπεδο. Από την εφαρμογή του προγράμματος προκύπτει ότι η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής απαιτεί την ανάληψη δράσης, την κινητοποίηση και τη συμμετοχή όλων ώστε να είναι επιτυχής. Τέλος, επισημαίνεται ότι απαραίτητη είναι η συνεργατική προσέγγιση και η κατάρτιση ενός καταλόγου δεικτών για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (Coopenergy, 2015).

3.3.4 Οι Στόχοι της Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών

Η Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη αποτελεί ένα παγκόσμιο πλαίσιο αντιμετώπισης των κρίσιμων προκλήσεων που αντιμετωπίζει ο κόσμος όσον αφορά τους ανθρώπους, τον πλανήτη, την ευημερία και την ειρήνη. Η Ατζέντα 2030 και η επίτευξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης που εμπεριέχονται σε αυτή απαιτεί τη συνεργασία των κυβερνήσεων σε πολλούς τομείς πολιτικής και επίπεδα διακυβέρνησης και τη συμμετοχή πολλών θεσμικών και κοινωνικών παραγόντων. Στο πλαίσιο αυτό, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση χρησιμοποιείται για να περιγράψει τις διαδικασίες σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης μέσα από ένα σύνολο θεσμικών ρυθμίσεων που διασφαλίζει τη δέσμευση των διαφορετικών παραγόντων που θα συμμετέχουν. Έτσι μπορούν να επιτευχθούν οι στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης στο τοπικό επίπεδο, καθώς οι παγκόσμιες στρατηγικές μπορούν να προσαρμοστούν στις τοπικές συνθήκες και παράλληλα να επιτευχθεί η επιθυμητή συνοχή μεταξύ των πολιτικών σε διαφορετικά επίπεδα και τομείς (United Nations, 2022).

Οι συχνά μεταβαλλόμενες δεσμεύσεις, οι διαφορετικές και πολύπλοκες διακυβερνητικές σχέσεις, οι διαφορετικές θεσμικές και οργανωτικές ικανότητες και οι ελλείψεις διαδικασίες αποκέντρωσης και νομικής μεταρρύθμισης λειτουργούν ως

αναχώματα για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ατζέντας. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοηθά ωστόσο στην επιτάχυνση της προσαρμογής των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο, γεγονός που είναι καθοριστικό για την επιτυχία τους. Η ίδια η φύση των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης προσφέρει τη δυνατότητα ενίσχυσης της επιρροής των τοπικών κυβερνήσεων (π.χ. σε πόλεις, περιφέρειες) στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης με στόχο μία πιο συνεργατική και συνεκτική πολιτική δράση (United Nations, 2022).

3.3.6 Κλίμα και βιοποικιλότητα

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία διεθνών συμβάσεων, όπως για παράδειγμα η Σύμβαση Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή και η Σύμβαση για τη Βιοποικιλότητα. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι περιβαλλοντικά και κλιματικά ζητήματα απαιτούν ένα πλαίσιο για παγκόσμια συνεργασία. Χρειάζεται δηλαδή μια διαδικασία μετάβασης παγκόσμιων στόχων σε συγκεκριμένους στόχους σε τοπικές κοινότητες και αυτό προϋποθέτει την προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών και τη συμμετοχή διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης με καθορισμένο ρόλο στις διαπραγματεύσεις και στη λήψη αποφάσεων. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το βασικό μέσο για την υλοποίηση των στόχων για το κλίμα και την ενέργεια είναι ο κανονισμός για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και τη Δράση για το Κλίμα. Σύμφωνα με αυτόν τον κανονισμό τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση της ανάπτυξης, εφαρμογής και παρακολούθησης Εθνικών Σχεδίων Ενέργειας και Κλίματος. Αξίζει να σημειωθεί ότι στο άρθρο 11, ο κανονισμός διακυβέρνησης εισάγει τους Πολυεπίπεδους Διαλόγους για το Κλίμα και την Ενέργεια, όπου τα κράτη μέλη καλούνται να καθιερώσουν διάλογο με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές κατά την κατάρτιση αυτών των σχεδίων (EUGreenDeal, 2023).

Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών έχει στο επίκεντρό της την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση για την Πράσινη Συμφωνία και υπογραμμίζεται η ανάγκη για την επιτυχία της Συμφωνίας τόσο της αναγνώρισης της δέσμευσης όλων των επιπέδων διακυβέρνησης για τις διεθνείς συμβάσεις για το κλίμα και τη βιοποικιλότητα, όσο και του καθορισμού των ρόλων των υποεθνικών αρχών (τοπικό και περιφερειακό επίπεδο) στις διαπραγματεύσεις και στη λήψη αποφάσεων. Επιβεβαιώνεται δηλαδή ότι κανένα επίπεδο διακυβέρνησης από μόνο του δεν μπορεί

να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά κλιματικά και περιβαλλοντικά θέματα, καθώς απαιτείται συνεργασία και ευέλικτες και προσαρμόσιμες διαδικασίες για την ανάπτυξη και εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Πολύτιμη είναι ακόμα η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, των επιχειρήσεων και των πολιτών στις διαδικασίες με τις οποίες λαμβάνονται οι αποφάσεις (MyOTA.gr, 2023).

3.3.7 Κατευθυντήριες γραμμές για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής

Η ποιότητα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο σχεδιασμού και εφαρμογής της διαδικασίας, όπου οι χώρες του ΟΟΣΑ έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο τα τελευταία χρόνια. Στις αναπτυσσόμενες χώρες ωστόσο υπάρχουν σημαντικές ακόμα προκλήσεις και για τον λόγο αυτό έχουν προσδιοριστεί δέκα κατευθυντήριες αρχές για όλους τους τύπους χωρών. Αυτές συνοψίζονται ως εξής: 1) αποσαφήνιση των τομεακών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται σε διαφορετικά κυβερνητικά επίπεδα, 2) αποσαφήνιση των λειτουργιών που ανατίθενται σε διαφορετικά κυβερνητικά επίπεδα, 3) εξασφάλιση ισορροπίας στον τρόπο με τον οποίο αποκεντρώνονται οι διάφορες αρμοδιότητες και λειτουργίες, 4) ευθυγράμμιση των υποεθνικών αρμοδιοτήτων και εσόδων και ενίσχυση της υποεθνικής ικανότητας διαχείρισης των πόρων τους, 5) η ανάπτυξη ικανοτήτων υποεθνικών παραγόντων που να υποστηρίζεται ενεργά με πόρους από την κεντρική εξουσία, 6) δημιουργία επαρκών μηχανισμών συντονισμού σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, 7) υποστήριξη της συνεργασίας μέσω συγκεκριμένων κινήτρων, 8) πιλοτική εφαρμογή σε συγκεκριμένα μέρη, 9) εστίαση στις συμπληρωματικές μεταρρυθμίσεις και 10) ενίσχυση των συστημάτων παρακολούθησης και συλλογής δεδομένων. Οι ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές απευθύνονται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ώστε να επωφεληθούν από τις εμπειρίες άλλων χωρών και να αναπτύξουν αποτελεσματικά συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Allain-Dupré, 2018).

Κεφάλαιο 4 - Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (ν.5013/2023)

4.1. Το θεσμικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συγκροτείται από βασικά νομοθετήματα, στον πυρήνα των οποίων βρίσκεται η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, με την Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων με τον Ν. 3463/2006 (Α' 114), παρέχονταν ειδικώς οριζόμενες αρμοδιότητες στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές δυνάμει του άρθρου 75. Σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του εν λόγω άρθρου «... οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας...». Γίνεται μάλιστα ειδικότερα μνεία στους ευρύτερους τομείς των κύριων αρμοδιοτήτων και πιο συγκεκριμένα στους τομείς της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής και της εύρυθμης λειτουργίας πόλεων και οικισμών, της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού (Γαλανός κ.ά, 2023).

Ωστόσο, σημαντική μεταρρυθμιστική τομή στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε με το σχέδιο «Καποδίστριας», όπως έγινε ευρύτερα γνωστή η «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» σύμφωνα με τον Ν. 2539/1997 (Α' 244). Τούτο διότι συνενώθηκαν και αναδιαμορφώθηκαν οι τότε Δήμοι και Κοινότητες με μια διαφορετική αρχιτεκτονική, συνέπεια της οποίας ήταν και η προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων στις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους τομείς της ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού, καθώς και στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης - κτηνοτροφίας - αλιείας (Γαλανός κ.ά, 2023).

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στην αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση συνεχίστηκαν το 2010 με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Πιο συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) επιχειρήθηκε περαιτέρω η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων στους Δήμους, οι οποίοι

δύναται ως φορείς εξουσίας - να χειρίζονται αποκλειστικά τις τοπικές υποθέσεις προκειμένου αφενός να εξυπηρετούνται ταχύτερα οι πολίτες και αφετέρου να επιτυγχάνεται βέλτιστη δημοσιονομική διαχείριση. Με τον τρόπο αυτό επιχειρήθηκε η αποκαλούμενη «τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη», μέσα από την υιοθέτηση ενός μοντέλου προσαρμογής του κράτους σε έναν επιτελικό ρόλο και ανάδειξης της τοπικής αυτοδιοίκησης σε φορέα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η ανωτέρω νομοθετική πρωτοβουλία ήταν σε εναρμόνιση με το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο και κατά συνέπεια με την κοινοτική χρηματοδότηση, τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις της και γενικότερα με το μοντέλο διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επισημαίνεται ότι κύριο χαρακτηριστικό της αρχιτεκτονικής του Προγράμματος Καλλικράτης ήταν η εξορθολογισμένη διαχείριση και η εξοικονόμηση πόρων, κυρίως μέσα από τον δραστικό περιορισμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων. Προς τον σκοπό αυτό, κρίθηκε σκόπιμη η διάκριση εδαφικών περιφερειών σε τοπικά διαμερίσματα και η προσθήκη αρμοδιοτήτων στους Δήμους, όπως ειδικότερα σε θέματα έκδοσης οικοδομικών αδειών, ρυμοτομικών σχεδίων και ελέγχου τεχνικών μελετών (Γαλανός κ.ά, 2023).

Αλλαγές στη διάκριση των Δήμων και των Κοινοτήτων επήλθαν στη συνέχεια με διατάξεις του Ν. 4555/2018 (Α' 133), ευρύτερα γνωστό ως Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι». Με τον ανωτέρω Νόμο μεταρρυθμίστηκε το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να ενισχυθεί η οικονομική και αναπτυξιακή λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ουσιαστικότερες μεταρρυθμίσεις αφορούσαν τη διάκριση των Δήμων σε έξι (6) κατηγορίες, με τη συνεκτίμηση κριτηρίων όπως ο πληθυσμός, τα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, τα χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας, την ένταξη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση στη διοικητική διαίρεση της χώρας. Όσον αφορά τις Κοινότητες, έπαυσε η διάκρισή τους σε δημοτικές και τοπικές και πλέον θεσπίστηκαν οι Κοινότητες ανεξαρτήτως πληθυσμού, οι οποίες αποτελούσαν ενιαία δομή ενδοδημοτικής αποκέντρωσης παράλληλα με τη δυνατότητα μεταβίβασης σε αυτές (από τον Δήμαρχο και το Δημοτικό Συμβούλιο) ορισμένων αρμοδιοτήτων σύμφωνα με την πληθυσμιακή τους κατανομή. Επιπρόσθετα, σημαντική ήταν η αλλαγή στο σύστημα της εκλογής των αιρετών, καθώς εφαρμόστηκε το σύστημα της απλής αναλογικής, ενώ υποχρεωτική

κατέστη η συγκρότηση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης υποχρεωτική σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων (Γαλανός κ.ά, 2023).

Σε ελάχιστο χρόνο από την ανάληψη της διακυβέρνησης από τη νέα κυβέρνηση που εκλέχθηκε στις εκλογές του 2019, ψηφίστηκε νόμος που ρύθμιζε ζητήματα σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, γνωστό ως «Επιτελικό Κράτος» (Ν. 4622/2019 – Α' 133). Με «σημαία» το επιτελικό κράτος, συγκροτήθηκε για πρώτη φορά ένα εγχειρίδιο διακυβέρνησης με βάση τη διάκριση των οργάνων του ελληνικού κράτους και την τυποποίηση των διαδικασιών του δημοσίου τομέα. Επιπρόσθετα, η νέα επιτελική δημόσια υπηρεσία της Προεδρίας της Κυβέρνησης συστήθηκε για να συντονίζει αποτελεσματικά την κυβερνητική δράση και λειτουργία, με ενεργό όμως ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία (ώστε να επιτευχθεί η καλή νομοθέτηση και να καταπολεμηθεί η πολυνομία και η κακονομία) και στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της κυβερνητικής πολιτικής μέσω ενός προηγμένου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου 4622/2019· Σωτηρόπουλος, 2022).

Ωστόσο, μετά την ψήφιση του Ν. 4622/2019, η Κυβέρνηση προανήγγειλε το «επόμενο βήμα» στην επιτελική διακυβέρνηση, το οποίο αφορούσε τις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικητικές δομές. Πιο συγκεκριμένα, προανήγγειλε τη θεσμική ενίσχυσή τους σύμφωνα με τις αρχές της «επιτελικότητας» και της «επικουρικότητας», δηλαδή σύμφωνα με τα ισχύοντα στα προηγμένα ευρωπαϊκά κράτη στα οποία υφίστανται ισχυρές αποκεντρωμένες δομές. Προς την κατεύθυνση αυτή, συστήθηκε ειδική επιτροπή εμπειρογνομόνων (γνωστή ως «Επιτροπή Κοντιάδη») με σκοπό αφενός να αποσαφηνιστούν οι αρμοδιότητες μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και αυτοδιοίκησης και αφετέρου να ενισχυθεί ο ρόλος της αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διακυβέρνησης γενικότερα (Παπατόλιας, 2023α).

Η Επιτροπή Κοντιάδη πρότεινε σαφώς ορισμένες δράσεις, για την πραγμάτωση του ανωτέρω σκοπού, στον πυρήνα των οποίων βρίσκονταν η «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση». Πρόκειται για ένα μοντέλο λειτουργικής μεταρρύθμισης, όπου μεταφέρονται συγκεκριμένες λειτουργίες και αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και Β' βαθμού (όπως υπηρεσίες εκπαίδευσης, πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας και δημόσια υγεία) και εφαρμόζεται η διαρκής αξιολόγηση στην άσκηση των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Επίσης, η Επιτροπή πρότεινε τη σταδιακή υλοποίηση της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» με έναν οδικό

χάρτη, όπου πρώτη θέση κατέχει η μεταφορά αρμοδιοτήτων των τομέων υγείας και παιδείας στους Ο.Τ.Α., με παράλληλη καταγραφή των δημοσιονομικών επιπτώσεων. Πρόκειται ουσιαστικά για μια διαδικασία μετάβασης από το πιο συγκεντρωτικό κράτος της Ευρώπης σε ένα αποτελεσματικό κράτος, όπου η μεταφορά αρμοδιοτήτων στο κατά περίπτωση κάθε φορά διοικητικό επίπεδο συνδυάζεται με την ανάλογη μεταφορά προσωπικού, υποδομών και πόρων. Η μεταφορά πραγματοποιείται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο χρηστής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αναδιοργάνωσης αρμοδιοτήτων και διασφάλισης των συστημικών σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της Διοίκησης, ούτως ώστε να διασφαλιστεί η κοινή λειτουργία τους στο ενιαίο διοικητικό σύστημα και στο οποίο οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών έχουν εξέχοντα ρόλο (Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α · Παπατόλιας, 2023α).

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στον τρόπο κατανομής των αρμοδιοτήτων. Πιο συγκεκριμένα, η ανακατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να γίνει ενιαία σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο και επί τη βάση της οριοθέτησης της επιτελικής λειτουργίας της Κεντρικής Διοίκησης (“Επιτελικό Κράτος”), η οποία περιορίζεται στη νομοθετική λειτουργία, την κατεύθυνση των ενεργειών των κρατικών οργάνων και του ορισμού των προϋποθέσεων και των όρων άσκησής τους. Κατά λογική ακολουθία, οι εκτελεστικές αρμοδιότητες θα πρέπει να ασκούνται από τις αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτό δηλαδή, προτάσσεται το λειτουργικό κριτήριο στη μεταφορά και αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με το οποίο οι αρμοδιότητες αποτελούν επιμέρους τμήματα ενός ευρύτερου συνεκτικού πλαισίου της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι οι αρμοδιότητες δύναται να εκχωρούνται με πρωτοβουλία του κάθε Υπουργού στις υφιστάμενες μονάδες – επίπεδα διοίκησης, σύμφωνα με το υφιστάμενο κάθε φορά μοντέλο διοικητικής ιεραρχικής διάρθρωσης, ενώ παράλληλα προτείνεται η νομοθετική πρόβλεψη μιας μεθοδολογικής προσέγγισης που θα εξειδικεύει τα σχετικά με τον χαρακτηρισμό, την επιλογή και τη μεταφορά της άσκησης των αρμοδιοτήτων. Απορρέει δηλαδή η πρόταση της εγκαθίδρυσης ενός θεσμοθετημένου μηχανισμού ελέγχου και παρακολούθησης των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α., με τη δυνατότητα εξουσίας όσον αφορά τη λήψη διορθωτικών παρεμβάσεων. Ο μηχανισμός αυτός προτείνεται από την Επιτροπή να ονομάζεται «Συμβούλιο Μεταφοράς Αρμοδιοτήτων» και να λειτουργεί εντός του Α.Σ.Ε.Π., ώστε να έχει

λειτουργική ανεξαρτησία έναντι άλλων αρχών και οργάνων και να διασφαλίζει τη «θεσμική μνήμη». Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνεται και η δημόσια ανάρτηση των εκχωρούμενων αρμοδιοτήτων από κάθε Υπουργείο, καθώς και η συμμετοχή φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά την κατάθεση και την επεξεργασία αρμοδιοτήτων είτε προς μεταφορά, είτε προς απλοποίηση ή κατάργηση (Παπατόλιας, 2023α).

Σημειώνεται ότι οι απρόβλεπτες συνθήκες των τελευταίων ετών (οικονομική κρίση, υγειονομική κρίση) ανέδειξαν την ανάγκη ριζικών αλλαγών στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους και επανέφεραν στο προσκήνιο τη «διοικητική μεταρρύθμιση». Στο πλαίσιο αυτό, ένα «έξυπνο» και «στρατηγικό» κράτος οφείλει να επινοεί εργαλεία και πολιτικές και να επικεντρωθεί περισσότερο στην προληπτική οργάνωση της αβεβαιότητας και τον συντονισμό των υπηρεσιών. Η ανάθεση ρόλων και πόρων με δικτυώσεις και συνέργειες είναι αναγκαία ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει προβλήματα και απειλές που ανακύπτουν και να θωρακίσει προληπτικά την κοινωνία και την οικονομία σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον (Παπατόλιας, 2023β).

4.2. Ο Νόμος για το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Το νομοθέτημα με το οποίο θεσμοθετήθηκε, ως νέο υπόδειγμα κυβερνησιμότητας, το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, είναι ο Ν. 5013/2023 «*Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις*» (Α' 12). Σύμφωνα με τον ανωτέρω Νόμο, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ορίζεται ως ένα ενιαίο λειτουργικά διοικητικό πλέγμα, εντός του οποίου διασφαλίζεται η συστημική συνεργασία των διοικητικών επιπέδων (σε οριζόντιο και κάθετο επίπεδο) ανά δημόσια πολιτική, κυρίως μέσα από την αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α). Αποτελεί ένα σύστημα ταξινόμησης, κατανομής και εποπτείας των δημόσιων πολιτικών ώστε να βελτιστοποιηθεί η διάδραση, ο συντονισμός και συλλειτουργία των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α). Δηλαδή, σκοπός του νομοθετήματος είναι ο εξορθολογισμός της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης ούτως ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της κυβερνησιμότητας στον δημόσιο τομέα

(σχετ. αρ. 1 του Νόμου), αλλά και σε όλα τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα.

Η αναγκαιότητα της ανωτέρω ρύθμισης προέκυψε από την απουσία έως τότε ενιαίων κανόνων αναφορικά με τις διαδικασίες οριοθέτησης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων των φορέων του δημοσίου τομέα, ανεξάρτητα από το επίπεδο της διακυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, πριν από τη θέση σε ισχύ του Ν. 5013/2023 η κατανομή των αρμοδιοτήτων συνοδευόταν από ένα πολυδαίδαλο νομοθετικό πλαίσιο, την έλλειψη μακροπρόθεσμου διοικητικού σχεδιασμού, καθώς και τη διακύμανση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς το τι συνιστά μια τοπική υπόθεση. Επιχειρήθηκε συνεπώς η σημαντική αλλαγή του προτύπου της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης με όχημα έναν μηχανισμό συντονισμού και διαλειτουργικότητας των δημόσιων υπηρεσιών σε όλο το εύρος/επίπεδο της διακυβέρνησης με στόχο τον εξορθολογισμό και τη βελτιστοποίηση του συντονισμού τους, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, την αποτελεσματική διοίκηση προς όφελος των πολιτών και γενικότερα την ενίσχυση της αειφορίας και της κοινωνικής συνοχής (Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023).

Πλέον, με το νέο σύστημα ορίστηκαν τα επίπεδα της διακυβέρνησης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, με το εθνικό επίπεδο να διακρίνεται σε κεντρικό και αποκεντρωμένο και το τοπικό επίπεδο σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο (Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α). Επίσης, στόχος είναι η κάλυψη του νομοθετικού κενού της ορθολογικής κατανομής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων, η αντιμετώπιση των προβλημάτων της πολυνομίας και της κακονομίας και η άρση των εμποδίων αναφορικά με τον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα των δράσεων εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων σε δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης αποτελεί άλλωστε και τον σκοπό του νομοθετήματος και για τον λόγο αυτόν αναζητήθηκαν συναφείς βέλτιστες πρακτικές στο ευρύτερο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον. Προς τούτο αξιοποιήθηκαν κείμενα πολιτικής οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είχαν ως στόχο την ανάπτυξη και την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (π.χ. Χάρτης Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης του 2014, Σύμφωνο των Δημάρχων της Ε.Ε. για το Κλίμα και την Ενέργεια), και το διεθνές πρότυπο ταξινόμησης των λειτουργιών της Κυβέρνησης» (COFOG) του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών. Στο πλαίσιο αυτό, στο Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης χρησιμοποιούνται γεωγραφικοί, πληθυσμιακοί, οικονομικοί, δημοσιονομικοί, επιχειρησιακοί,

περιβαλλοντικοί παράμετροι, καθώς και η παράμετρος της ποιότητας παροχής του δημόσιου αγαθού για τη βέλτιστη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημόσιων φορέων (Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023· Υπ' αριθμ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490/16-3-2023 απόφαση).

Το νέο αυτό υπόδειγμα κυβερνησιμότητας αντιμετωπίζει τα νομοθετικά κενά για την ορθολογική κατανομή και ανακατανομή αρμοδιοτήτων, αίρει τα εμπόδια για τον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα των δράσεων των εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων και συμβάλλει στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της πολυνομίας και της κακονομίας, με σκοπό την αναθεμελίωση του κράτους δικαίου στη χώρα (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, 2023). Επίσης, συμβάλλει στον οργανωτικό και λειτουργικό εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ταχύτητας της διοικητικής δράσης, τη μείωση του λειτουργικού κόστους και τη βελτίωση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών (Παπατόλιας, 2023α).

4.3. Ειδικότερα χαρακτηριστικά και εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δομείται και λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, της χρηστής διοίκησης, της επικουρικότητας, της αξιοκρατίας, της υπευθυνότητας και λογοδοσίας, της αναγκαιότητας, της διαφάνειας, της εγγύτητας και της καλής διακυβέρνησης. Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει επίσης στην αρχή της βέλτιστης γεωχωρικής αναλογικότητας ούτως ώστε να επιτευχθεί ο μακροπρόθεσμος στόχος της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που είναι η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Προκειμένου να υποστηριχθούν οι ανωτέρω αρχές και να υλοποιηθεί το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ο νομοθέτης έχει ορίσει τα θεσμικά του όργανα, τα οποία είναι: ο Συντονιστής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (Υπουργός Εσωτερικών), το Κεντρικό Σημείο Αναφοράς (Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών), τα Επιμέρους Σημεία Αναφοράς (καθ' ύλην αρμόδιοι Γενικοί ή Ειδικοί Γραμματείς κάθε Υπουργείου, εκπρόσωποι Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας), το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης

Διακυβέρνησης (ως γνωμοδοτικό όργανο), το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών) και τα κατά περίπτωση συντονιστικά όργανα δημόσιας πολιτικής. Επιπρόσθετα, προβλέπεται η χρήση εργαλείων προς υποβοήθηση των θεσμικών οργάνων, όπως το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής και το Σχέδιο Δράσης, καθώς και το Πληροφοριακό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023· Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α· Καράογλου, 2023).

Το ανωτέρω Πληροφοριακό Σύστημα, το οποίο θα αποτελεί και το Επιχειρησιακό Κέντρο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, αποτελεί έναν ιδιαίτερης σημασίας παράγοντα για την προώθηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Με το Πληροφοριακό Σύστημα θα ψηφιοποιηθούν στοιχεία φορέων, μονάδων, αρμοδιοτήτων, συναφών διατάξεων, δεδομένων στο πλαίσιο διαβουλεύσεων και πόρων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, όπως ακίνητα, εξοπλισμός και ανθρωπίνι πόροι. Παράλληλα, θα καταστεί ευχερέστερος ο εντοπισμός επικαλύψεων και συνεργειών στις αρμοδιότητες των δημόσιων φορέων και η παροχή πολύτιμων στοιχείων για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι λειτουργίες και εφαρμογές του ανωτέρω Πληροφοριακού Συστήματος βρίσκονται σε απόλυτη συμφωνία με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025 του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθώς και με τις στρατηγικές που αφορούν τους τομείς των Εσωτερικών και της Δημόσιας Διοίκησης. Προς τον σκοπό αυτόν, έχει διασφαλιστεί η διαλειτουργικότητά του με λοιπά πληροφοριακά συστήματα που χρησιμοποιούνται ήδη στον δημόσιο τομέα, όπως το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα, το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής, το Μητρώο Δεσμεύσεων Τακτικού Προϋπολογισμού και Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσίων Επενδύσεων. Περαιτέρω, δύναται να αξιοποιηθούν δεδομένα από λοιπά ηλεκτρονικά συστήματα φορέων του δημόσιου τομέα, όπως ΓΕΜΗ, taxis, Εργάνη, Εθνικό Δημοτολόγιο και Ληξιαρχείο και Ελληνική Στατιστική Αρχή (Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023· Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α).

Επιπρόσθετα, σημαντικό χαρακτηριστικό του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων στα επίπεδα διακυβέρνησης σύμφωνα με το διεθνές πρότυπο COFOG. Πρόκειται για τη

λειτουργική ταξινόμηση, ήτοι την ταξινόμηση σε λειτουργικές περιοχές / ευρύτερους στόχους πολιτικής (Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες, Άμυνα, Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια, Οικονομικές Υποθέσεις, Προστασία του Περιβάλλοντος, Στέγαση και Υποδομή Κοινής Ωφελείας, Υγεία, Αναψυχή, Πολιτισμός και Θρησκεία, Εκπαίδευση και Κοινωνική προστασία), οι οποίες εξειδικεύονται σε δεύτερο επίπεδο σε διακριτά, μερικότερα υποσύνολα, γνωστά ως λειτουργικοί τομείς. Στη συνέχεια, οι λειτουργικοί τομείς εξειδικεύονται σε θεματικά αντικείμενα (τρίτο επίπεδο) και σε σαφώς ορισμένες αρμοδιότητες των φορέων του δημόσιου τομέα που διαχωρίζονται σε επιτελικές (στρατηγικός σχεδιασμός και απλούστευση διαδικασιών), υποστηρικτικές (οικονομική λειτουργία και διαχείριση ανθρώπινων πόρων), εκτελεστικές (π.χ. αδειοδοτήσεις σε πολίτες και επιχειρήσεις, πιστοποιήσεις), ελεγκτικές (π.χ. επιθεωρήσεις και εσωτερικοί έλεγχοι) και παρακολούθησης και αξιολόγησης αποτελεσμάτων (Υπ' αριθμ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490/16-3-2023 απόφαση).

Συνέπεια της ανωτέρω κατανομής είναι ότι καθίσταται ευχερέστερος ο συσχετισμός των αρμοδιοτήτων έκαστου δημόσιου φορέα με τις δημόσιες πολιτικές, ο εντοπισμός των εμπλεκόμενων φορέων σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης και η αξιολόγηση της διαθεσιμότητας και καταλληλότητας των αναγκαίων πόρων κάθε εμπλεκόμενου φορέα για την ανάληψη της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής. Παράλληλα, είναι δυνατός ο εντοπισμός κοινών πεδίων αρμοδιοτήτων και συνεπώς είναι δυνατός ο ανακαθορισμός και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων ώστε αφενός η δημόσια πολιτική να εφαρμοστεί αποτελεσματικότερα και αφετέρου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα και να αρθεί η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, να καλυφθούν νομοθετικά κενά και να αντιμετωπιστούν νομοθετικές ασάφειες. Αποτελεί άλλωστε κοινή υποχρέωση όλων των δημόσιων φορέων η συμμετοχή τους στη διαδικασία της κατανομής και κλιμάκωσης αρμοδιοτήτων και τη συνεργασία τους με τα θεσμικά όργανα του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ούτως ώστε να επιτύχει τους στόχους του, συνεπικουρούμενων από τους εκπροσώπους των αποκεντρωμένων διοικήσεων, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023· Υπουργείο Εσωτερικών, 2023α · Υπ' αριθμ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490/16-3-2023 απόφαση).

Τέλος, το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης λειτουργεί επί τη βάσει μακρόπνοης στρατηγικής, καθώς αποτελεί υποχρέωση του Κεντρικού Σημείου

Αναφοράς η υποβολή στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής τετραετούς σχεδίου στρατηγικής για την υλοποίησή του. Υποχρέωση αποτελεί επίσης η υποβολή ετήσιων σχεδίων δράσης στον Υπουργό Εσωτερικών, όπως και η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων από το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο συνεπικουρείται στο έργο του από εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους ή εκπροσώπους φορέων και της Κοινωνίας των Πολιτών. Ωστόσο, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και το Επιχειρησιακό Κέντρο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και τα Συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, που αποτελούν τα θεσμικά όργανα που διασφαλίζουν ώστε να μη διαταράσσεται η δομή, οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (π.χ. με παρακολούθηση της σχετικής νομοθεσίας και των κανονιστικών πράξεων, διασφάλιση αναγκαίων πόρων, συστηματική παρακολούθηση συγκεκριμένων δημοσίων πολιτικών) (ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ν.5013/2023).

4.4. Κρίσιμα ζητήματα - κριτική αποτίμηση

Η θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης αποτέλεσε μια μεταρρυθμιστική τομή, η οποία φέρεται να έχει αντιμετωπίσει σε ικανοποιητικό βαθμό ορισμένα κρίσιμα λειτουργικά ζητήματα. Πιο συγκεκριμένα, πριν από τη θέσπισή της, οι όποιες πρωτοβουλίες δεν είχαν στον πυρήνα τους τη χειραφέτηση και τη διοικητική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά λογική ακολουθία, δεν υπήρχε ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό σχέδιο που να λύνει το πρόβλημα της «Διοικητικής Υποστήριξης» και να προβλέπει μια ολοκληρωμένη και εναρμονισμένη μεταρρύθμιση όλων των επιπέδων της διοίκησης (Γαλανός κ.ά, 2023). Αντίθετα, το τοπίο χαρακτηριζόταν από κενά, επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, με υποβαθμισμένη την καταστατική θέση των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον κοινωνικό και αναπτυξιακό τους ρόλο. Άλλωστε, προϋπόθεση για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ο προσδιορισμός και η κατανομή των δημοσίων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο επί τη βάση της αρχής της επικουρικότητας και η συλλειτουργία των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο ενός ενιαίου διοικητικού συστήματος, ήτοι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Γαλανός κ.ά, 2023). Τα ανωτέρω αποτέλεσαν βασικό παράγοντα για την ένταξη του έργου της θέσπισης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων Δημόσιας Διοίκησης στο

Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, χρηματοδοτούμενο από την Ευρωπαϊκή Ένωση (αρ. πρωτ. 146988/22-11-2021 (ΑΔΑ: 9ΓΜΟΗ-ΠΙ2) απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών). Μετά τη θέσπιση του Ν. 5013/2023 εκδόθηκε η υπ' αριθ. πρωτ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490/16-3-2023 (Β' 1694) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και η υπ' αριθ. πρωτ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/17559/23-10-2023 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, με τις οποίες εξειδικεύτηκαν τα σχετικά με την καταγραφή, ταξινόμηση και κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Είχε ωστόσο προηγηθεί η αποτύπωση των φάσεων υλοποίησης του έργου, το οποίο περιελάμβανε την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και των βέλτιστων πρακτικών, την καταγραφή των αρμοδιοτήτων, τον καθορισμό του νομοθετικού πλαισίου και την ανάπτυξη πλατφόρμας και συστήματος παρακολούθησης αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων (Υπουργείο Εσωτερικών, χ.χ.α).

Πράγματι, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επέφερε σημαντικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση. Ως κυριότερες αναφέρονται η αποφυγή των αλληλεπικαλύψεων στην άσκηση των αρμοδιοτήτων (τόσο στο ίδιο επίπεδο όσο και σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης), η άρση των ασαφειών και ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και η εγκαθίδρυση μιας σαφούς και συστηματοποιημένης μεθοδολογίας για την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (Παπαχλιμίτζος, 2022). Ως ένα ενδεικτικό παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η περίπτωση της αντιμετώπισης των πυρκαγιών, όπου εμπλέκονται πολλοί φορείς σε διαφορετικά επίπεδα. Στην περίπτωση αυτή, με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σε πλήρη εφαρμογή, δύναται να τεκμηριωθεί η αντικειμενική ευθύνη κάθε εμπλεκόμενου φορέα, να εντοπιστούν οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, να διευκρινιστεί σε επίπεδο ευθύνης το ποιος κάνει τι ακριβώς, να εντοπιστούν οι επιχειρησιακές συνέργειες μεταξύ των φορέων, να αποτυπωθεί η οργάνωση των αρμοδιοτήτων όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και το πλαίσιο συνεργασίας (νομικό πλαίσιο, διαθέσιμοι πόροι), να αξιολογηθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων και εάν χρειαστεί να γίνουν οι απαραίτητες βελτιώσεις και η ανακατανομή των πόρων, καθώς και να διασυνδεθεί η βελτίωση της αντιμετώπισης των πυρκαγιών με εθνικούς, συγχρηματοδοτούμενους και λοιπούς πόρους (Παπαχλιμίτζος, 2022). Αναμφίβολα, η θεσμική εξασφάλιση της αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση, αποκεντρωμένες υπηρεσίες και Περιφερειακή και Δημοτική

Αυτοδιοίκηση) κινείται προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων από όποιον δημόσιο φορέα αυτές αναληφθούν τελικά, πολλώ δε μάλλον υπό τη γνωμοδοτική και επιστημονική υποστήριξη των οργάνων που έχουν θεσπιστεί (Παπατόλιας, 2023β).

Επίσης, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) που αποτελεί το ανώτατο συλλογικό όργανο εκπροσώπησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υποστήριξε στην υπ' αριθ. 374/23.07.2020 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ότι προϋπόθεση για να αναβαθμιστεί ο ρόλος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας είναι η εισαγωγή του προβληματισμού σχετικά με τις δημόσιες πολιτικές και τη συλλειτουργία των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης. Τούτο επιτυγχάνεται με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ήτοι την κατανομή των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης σε περισσότερα επίπεδα της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης. Σε αυτό το συμπέρασμα καταλήγουν και διεθνείς οργανισμοί (όπως ο Ο.Ο.Σ.Α.), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση χρειάζεται την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δηλαδή τον οριζόντιο συντονισμό του κυβερνητικού έργου και τον κάθετο συντονισμό των διοικητικών επιπέδων (κεντρικού, περιφερειακού και δημοτικού) ανά δημόσια πολιτική (Παπατόλιας, 2023α). Αυτός είναι και ο διατυπωμένος στόχος άλλωστε της μείζονος μεταρρύθμισης του Εθνικού Συστήματος της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ο οποίος είναι ο βέλτιστος συντονισμός των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης μέσα από μια συστημική (νομική) και επιχειρησιακή (πρακτική) προσέγγιση ισχυροποίησης της συνεργασίας μεταξύ του «Επιτελικού Κράτους» και της «Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Υπουργείο Εσωτερικών, χ.χ.β). Επιπρόσθετα, το Υπουργείο Εσωτερικών επισημαίνει τα οφέλη που προέρχονται από το Εθνικό Σύστημα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης τόσο όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, λόγω της ποιοτικότερης πληροφόρησης ως συνέπεια των διατιθέμενων λεπτομερών στοιχείων και του καλύτερου συντονισμού στη λήψη αποφάσεων, όσο και τους πολίτες, εξαιτίας της βελτιωμένης πληροφόρησης αναφορικά με τις δραστηριότητες του κάθε δημόσιου φορέα (Υπουργείο Εσωτερικών, χ.χ.β).

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε αναφερθεί ήδη από το 2014 στη «Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών» για την ανάγκη αμοιβαίας ευθύνης των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων στο πλαίσιο των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Είχε ωστόσο προηγηθεί η Διακήρυξη

του Βερολίνου στις 25/03/2007, όπου τονίστηκε η σημασία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μέσα από μια διαφανή, ανοικτή και συμμετοχική διαδικασία χάραξης πολιτικής, τη συμμετοχή των άμεσα αρμόδιων δημόσιων φορέων μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, την προώθηση των δημοσιονομικών συνεργειών μεταξύ όλων των επιπέδων και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, 2023).

Από την άλλη πλευρά, έχουν διατυπωθεί απόψεις που δεν υιοθετούν τα ανωτέρω αναφερόμενα σχετικά με τα προσδοκώμενα οφέλη από την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, η Πούλου (2023) υποστηρίζει ότι το ανωτέρω Σύστημα έχει δομικές ελλείψεις και αδυναμίες, καθώς δεν διασφαλίζεται η δέσμευση εφαρμογής του νέου πλαισίου, δεν ορίζεται χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και δεν οριοθετούνται με σαφήνεια οι αρμοδιότητες μεταξύ των επιπέδων του Συστήματος. Επιπλέον, δεν προβλέπεται η εκτίμηση του κόστους των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης (με αντίκτυπο στον σχεδιασμό των κατάλληλων χρηματοδοτικών εργαλείων) και δεν οριοθετείται με σαφήνεια ο ρόλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (στο ευρύτερο πλαίσιο της σχέσης “Κεντρική Διοίκηση – Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση”).

Η Ένωση Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ, 2023) έχει επίσης επισημάνει ορισμένες αστοχίες του Συστήματος, όπως η απουσία της σαφούς διάκρισης των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, των Περιφερειών και των Δήμων αλλά και τη διάκριση σε επιτελικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Υποστηρίζει επίσης ότι δεν είναι σαφή τα κριτήρια και η μέθοδος αξιολόγησης του έργου των εμπλεκόμενων φορέων από τον Υπουργό Εσωτερικών, ότι πρέπει να έχουν εκδοθεί εκ των προτέρων οι νέοι οργανισμοί των Υπουργείων με αναλυτική αποτύπωση των αρμοδιοτήτων τους και ότι προϋπόθεση για την επιτυχία του εγχειρήματος είναι και η αντίστοιχη μεταφορά του προσωπικού από τις κεντρικές υπηρεσίες στους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα αναλάβουν τις αρμοδιότητές τους. Ακόμα, η σύσταση νέων θεσμών εντός του Συστήματος (όπως Εθνικό Συμβούλιο, Συντονιστικά Όργανα κλπ.) ενισχύει τόσο τον πληθωρισμό των δομών και των διαδικασιών, όσο και την πιθανότητα αύξησης της γραφειοκρατίας.

Την ίδια άποψη υποστηρίζει και ο Καρκατσούλης (2023), ο οποίος επισημαίνει τον κίνδυνο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση να καταλήξει σε ένα είδος

συγκεντρωτικής, γραφειοκρατικής και αδιέξοδης διοίκησης. Τούτο διότι η μεταφορά των αρμοδιοτήτων χωρίς την μεταφορά του «πεδίου πολιτικής» αφαιρεί έναν μεγάλο βαθμό αυτονομίας από τους δημόσιους φορείς που αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες και συντηρεί ένα πελατειακό και συγκεντρωτικό σύστημα διαχείρισης από την πολιτική ηγεσία. Άλλωστε, ο ορισμός του Υπουργείου Εσωτερικών ως γενικότερου οργάνου εποπτείας και συντονισμού του Συστήματος αποτελεί μια επιλογή που δεν έχει τα επιθυμητά εχέγγυα ανεξαρτησίας. Συνεπώς, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει απλά συμβολικό χαρακτήρα και δεν ενσωματώνει τις αρχές της επιστήμης, τις καλές πρακτικές άλλων χωρών, όσο και τις επισημάνσεις της «επιτροπής Κοντιάδη».

Επιπλέον, ο Παπατόλιας (2013α) επισημαίνει αστοχίες και ελλείψεις στα επιμέρους άρθρα του Νόμου σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπως αδυναμίες σε απλά νομοτεχνικά θέματα, προβληματική ορολογία, την ατελή μεθοδολογία και την ανέφικτη εφαρμογή του «λειτουργικού» κριτηρίου, τη σύγχυση των ρόλων μεταξύ των θεσμικών οργάνων του Συστήματος, την ασάφεια σχετικά με το ποιος έχει την πρωτοβουλία της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της και γενικότερα κάνει λόγο για ένα αφηρημένο υπόδειγμα οργάνωσης. Επισημαίνει μάλιστα πως απουσιάζει γενικότερα η σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων οργάνων διοίκησης, ενώ προωθείται η λογική του συγκεντρωτισμού, της γραφειοκρατίας και της καθετοποίησης όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων και την ταξινόμηση των δημόσιων πολιτικών· ακολουθείται εν ολίγοις η πολιτική που είχε χαραχθεί με το «επιτελικό κράτος».

Πάντως, ανεξαρτήτως των απόψεων που έχουν κατατεθεί στον δημόσιο διάλογο, έχουν διατυπωθεί και προτάσεις προς την κατεύθυνση της βελτίωσης του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ως ένα ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η πρόταση του Παπατόλια (2013α) για τη μεταφορά όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είτε όσον αφορά τοπικές υποθέσεις είτε υπερτοπικές, οπότε και θα ασκούνται με εκχώρηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση, με αντίστοιχη μεταφορά των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή. Επίσης, οι Γαλανός κ.ά. (2023) υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να υπάρχει ένα πρόγραμμα υποστήριξης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής στο πλαίσιο του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που να περιλαμβάνει: εκπόνηση επιτελικού έργου, μεταφορά

τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, διασφάλιση αναγκαίων υλικών και άυλων πόρων, χρήση κοινών εργαλείων και οδηγών, μέσω συμβουλευτικής υποστήριξης (όπως helpdesk) και μόνιμο πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του προγράμματος. Περαιτέρω, είναι αναγκαία η άρση των ασαφειών στη μεθοδολογία της κατανομής των αρμοδιοτήτων, η ενίσχυση της αποκέντρωσης μέσω της διεύρυνσης της συμμετοχής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων επιχειρησιακών προγραμμάτων και της συμμετοχής της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων όσον αφορά την προσθήκη αρμοδιοτήτων στους Δήμους και η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών και των Δήμων. Τέλος, η ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της Αυτοδιοίκησης, ειδικά στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινωνικών πολιτικών και προγραμμάτων, και η εγκαθίδρυση ενός νέου τύπου εταιρικής σχέσης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων της διοίκησης μέσω ενός Ολοκληρωμένου Ψηφιακού Συστήματος, θα ενισχύσει τη δημιουργία ενός λειτουργικού προγράμματος διακυβέρνησης και την αποτελεσματικότητα των ανωτέρω φορέων (Γαλανός κ.ά, 2023).

Συμπεράσματα

Οι αλλαγές στις δομές και τις διαδικασίες των οργανισμών του δημόσιου τομέα συμβαίνουν με όλο και μεγαλύτερη συχνότητα τις τελευταίες δεκαετίες σε όλες τις χώρες του δυτικού κόσμου. Πρόκειται για τις συχνά αναφερόμενες στη βιβλιογραφία και στα κανονιστικά κείμενα μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες έχουν ως στόχο τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες προσφέρονται σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο και ανταγωνιστικό περιβάλλον. Ήδη από τη δεκαετία του 1970 είχε καταστεί εμφανές ότι απαιτείται μια αναθεώρηση του γραφειοκρατικού μοντέλου λειτουργίας του δημόσιου τομέα, ένεκα των ραγδαίων αλλαγών που ελάμβαναν χώρα στο οικονομικό, κοινωνικό, τεχνολογικό και πολιτικό περιβάλλον. Η ανάγκη ανταπόκρισης στις αλλαγές αυτές, και γενικότερα στις αλλαγές που έφερε η παγκοσμιοποίηση, έφερε στο προσκήνιο το δημόσιο management, που αποτελεί ένα μοντέλο διοίκησης με έμφαση στη χρήση εξειδικευμένων μεθόδων και εργαλείων και στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας, καθώς και άλλα υποδείγματα οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, η Διοίκηση μέσω στόχων και το Επιτελικό Κράτος. Κοινή συνισταμένη των ανωτέρω υποδειγμάτων αποτελεί η έμφαση στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, η αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών, ως ληπτών των δημοσίων υπηρεσιών, η χρήση δεικτών για την παρακολούθηση της απόδοσης και την συνακόλουθη ανατροφοδότηση και η έμφαση στην επίτευξη στόχων.

Στο πλαίσιο αυτό, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μια έννοια που αναφέρεται όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια προκειμένου να επισημανθεί η συμμετοχή διαφορετικών φορέων στη χάραξη και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών. Πρόκειται δηλαδή για μια θεσμική συνεχή διαδικασία δημιουργίας και ανακατανομής αποφασιστικών αρμοδιοτήτων του κράτους σε διαφορετικούς, αλλά αλληλεξαρτώμενους παράγοντες και σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα. Ιδιαίτερα στη Ευρωπαϊκή Ένωση, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι ευρέως διαδεδομένη, καθώς χρησιμοποιείται για τον σχεδιασμό και εφαρμογή ευρωπαϊκών πολιτικών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρησιμοποιεί συνδυασμό από τους τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης I και II, που αναλύθηκαν εκτενώς στο κεφάλαιο 2, αλλά κοινό τους σημείο είναι ότι αποκλίνουν από το συγκεντρωτικό κράτος. Ο λόγος που η

πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει εξέχοντα ρόλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έγκειται στο ότι διασφαλίζεται σε μεγάλο βαθμό ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και εγγύτερα στον πολίτη και παράλληλα χρησιμοποιούνται τα κριτήρια της αποτελεσματικότητας, ακεραιότητας και λογοδοσίας στην αξιολόγηση των πολιτικών. Είναι επίσης το αποτέλεσμα των αιτημάτων για αυτοδιοίκηση και για αποκεντρωμένη εξουσία, της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης των ανθρώπων ανεξαρτήτως των εθνικών συνόρων, της ανάγκης αντιμετώπισης των υπερεθνικών προκλήσεων και της ειρηνικής συνύπαρξης των κρατών. Επιπρόσθετα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που απορρέουν από την αυξανόμενη πολυπλοκότητα στη χάραξη των πολιτικών, την αυξανόμενη πίεση από τις ανταγωνιστικές αγορές, τον μετασχηματισμό της παγκόσμιας οικονομίας και τις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών από το κράτος κρίνεται απαραίτητη η λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο και η περαιτέρω εξειδίκευσή τους σε αποκεντρωμένους φορείς και ευέλικτες και εξειδικευμένες δομές. Ως εκ τούτου, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί στρατηγική κατεύθυνση διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ, ΟΗΕ, Παγκόσμια Τράπεζα) και κυρίως της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένης της εφαρμοσμένης πολιτικής συνοχής για τα κράτη μέλη της, των συνεχών και πολύπλοκων αλληλεπιδράσεων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και της προσπάθειας εξεύρεσης της κατάλληλης ισορροπίας για την ανάθεση ευθυνών στα επιμέρους μέρη. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει «θωρακιστεί» θεσμικά στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως απορρέει από επιμέρους θεσμικά κείμενα και συμβάσεις όπως για παράδειγμα η «Χάρτα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη», τα πακέτα διάσωσης ευρωπαϊκών χωρών την περίοδο της οικονομικής κρίσης και «Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτονομίας» του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βρίσκεται στον πυρήνα των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ως εκ τούτου τα κράτη μέλη επιβάλλεται να τη χρησιμοποιήσουν στο πλαίσιο τόσο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όσο και της υποχρέωσης συμμόρφωσης σε κοινοτικές αποφάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα θεσμοθέτησε πρόσφατα το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 5013/2023, αν και είχαν προηγηθεί νομοθετήματα που αφορούσαν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, ειδικότερα σε σχέση με τον ρόλο της τοπικής και της αποκεντρωμένης αυτοδιοίκησης (π.χ. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, σχέδιο «Καποδίστριας»,

«Πρόγραμμα Καλλικράτης», Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι», «Επιτελικό Κράτος»). Ωστόσο ο Ν. 5013/2023 αποτελεί ένα υπόδειγμα κυβερνησιμότητας που εναρμονίζεται με τις στρατηγικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς αξιοποιήθηκαν σχετικά κείμενα πολιτικής οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. Χάρτης Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης του 2014, Σύμφωνο των Δημάρχων της Ε.Ε. για το Κλίμα και την Ενέργεια). Κυριότερα όμως κατέστη δυνατή η διασφάλιση της συστημικής συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων ανά δημόσια πολιτική, η βελτιστοποίηση του συντονισμού των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, ο εξορθολογισμός της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβερνησιμότητας στον δημόσιο τομέα. Παράλληλα, αντιμετωπίστηκαν νομοθετικά κενά για την κατανομή αρμοδιοτήτων και προβλήματα πολυνομίας και κακονομίας, ήρθαν εμπόδια για τον συντονισμό των δράσεων εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων και τέθηκαν οι βάσεις για τον οργανωτικό και λειτουργικό εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, τη μείωση του λειτουργικού κόστους, τη βελτίωση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί ιδιαίτερα ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας, κάτι που αποτελεί βασικό πολιτικό στόχο των κυβερνήσεων ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια που σηματοδεύτηκαν από την οικονομική και υγειονομική κρίση. Αυτό προκύπτει από τις οικονομίες κλίμακας που επιτυγχάνονται, τη δυνατότητα ευελιξίας των συμμετεχόντων μερών, τη διευκόλυνση της συνεργατικής λήψης αποφάσεων, την αυξανόμενη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών και κυρίως το αποτελεσματικό και συνεκτικό σύστημα ρύθμισης και λογοδοσίας που συνεπάγεται η εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι υπάρχουν απόψεις σύμφωνα με τις οποίες η εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ελλάδα δε θα αποδώσει τα προσδοκώμενα οφέλη, όπως αυτά αναφέρθηκαν ανωτέρω. Τούτο διότι η θέσπιση του Συστήματος έχει δομικές αδυναμίες και ελλείψεις, όπως η μη διασφάλιση της δέσμευσης εφαρμογής του πλαισίου, η ανυπαρξία χρονοδιαγράμματος υλοποίησης και η ασαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων του Συστήματος. Παράλληλα, δεν έχει προβλεφθεί η εκτίμηση του

κόστους των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, ενώ ο ρόλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν έχει οριοθετηθεί επαρκώς, όπως και η διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Υποστηρίζεται επίσης ότι ο θεσμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα αυξήσει τις δομές και διαδικασίες εντός της δημόσιας διοίκησης, θα επιφέρει περαιτέρω σύγχυση των ρόλων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης και αύξηση της γραφειοκρατίας, ενώ η αποτελεσματικότητα του θεσμού δεν θα είναι η προσδοκώμενη εάν δεν συνοδευθεί από μεταφορά του απαραίτητου προσωπικού, της απαραίτητης χρηματοδότησης και των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στις δομές που θα αναλάβουν τις αρμοδιότητες, παράλληλα με την απονομή του απαραίτητου βαθμού αυτονομίας και ανεξαρτησίας στις ανωτέρω δομές. Ως αποτέλεσμα, κρίσιμης σημασίας ζήτημα αποτελεί η αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν και αφορούν συχνά τη δυσδιάκριτη απόδοση των ευθυνών, τις δυσκολίες που συνεπάγεται η λήψη των κοινών αποφάσεων, τις αποτυχίες συντονισμού και τις ασυμμετρίες μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και τις υψηλές δαπάνες συντονισμού. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν κατά το δυνατό οι ανωτέρω περιορισμοί θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επάρκεια πόρων και ικανοτήτων, στην τήρηση δημοσιονομικών κανόνων, στην ύπαρξη επαρκών διαδικασιών διαβούλευσης, στην αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων, στην αποφυγή πολιτικών παρεμβάσεων και στην αυξανόμενη συμμετοχή και διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών. Με τον τρόπο αυτό, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δύναται να επιτελέσει τον ρόλο της ως ένα εργαλείο κατανόησης των κυβερνητικών συστημάτων, ανάγνωσης των προκλήσεων που αναδύονται σε όλους τους τομείς πολιτικής καθώς και ανάλυσης και λήψης σημαντικών αποφάσεων σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (ν.4622/2019) (Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf>) (τελευταία πρόσβαση στις 22 Δεκεμβρίου 2023)

Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα». (ν.5013/2023) Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/12177631.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 7 Οκτωβρίου 2023)

Γαλανός, Γ., Αγκυρόπουλος, Χ., Γκρούσκος, Γ., Ζλατίνη, Κ., Κότιος, Α., Κότιος, Δ., Καραγιάννης, Γ., Καϊάφα, Σ., και Βαλεντής, Η. (2023). *Οδικός Χάρτης για μια δομική διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ. Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2023/09/OTA.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 25 Οκτωβρίου 2023)

ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ (2023) *Τοποθέτηση του ΔΣ της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ για το νομοσχέδιο “Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα”*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://enap.gr/topothetisi-toy-ds-tis-enap-esdda-gia-to-nomoschedio-polyepipedi-diakyvernisi-kai-diacheirisi-kindynon-ston-dimosio-tomea/> (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων (2023). *Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα»*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/12187808_1.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 22 Οκτωβρίου 2023)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος*. (COM(2001) 428 τελικό) (2001/C 287/01). Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html> (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019) *Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Μία εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της δημόσιας διοίκησης*. Β' αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση. Υπουργείο Εσωτερικών (σελ. 81-104). Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (2019). *Η οικοδόμηση της ΕΕ από τη βάση προς την κορυφή σε συνεργασία με τις περιφέρειες και τις πόλεις μας*. Δήλωση του Βουκουρεστίου. Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών. 8η Ευρωπαϊκή διάσκεψη κορυφής των δήμων και των περιφερειών στις 14 και 15 Μαρτίου 2019. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://cor.europa.eu/en/summit2019/Documents/Declaration/NEW_Bucharest_Declaration_template_EL.pdf#search=%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%B5%CF%80%CE%AF%CF%80%CE%B5%CE%B4%CE%B7 (τελευταία πρόσβαση στις 2 Δεκεμβρίου 2023)

Καραόγλου, Θ. (2023). *Με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση λύνουμε το μεγάλο πρόβλημα της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων στο Δημόσιο τομέα*. Δελτίο Τύπου. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.karaoglou.gr/activities/item/11259-10012023karaoglouomiliaepitropipolyepipedidiakivernisi.html> (τελευταία πρόσβαση στις 17 Οκτωβρίου 2023)

Καρκατσούλης, Π. (2022). *Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι μόνο κυβερνητική υπόθεση*. Ανανεωτική Αριστερά. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<https://ananeotikiaristera.gr/%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%B5%CF%80%CE%AF%CF%80%CE%B5%CE%B4%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%85%CE%B2%CE%AD%CF%>

[81%CE%BD%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B4%CE%B5%CE%BD-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9/](#) (τελευταία πρόσβαση στις 25 Οκτωβρίου 2023)

Λαμπροπούλου, Μ. (2020). Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 45(1), 151-183. doi:<http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.22317>

MyOTA.gr (2023). *Μόνο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να αντιμετωπίσει την κλιματική αλλαγή*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.myota.gr/2023/06/05/%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%BF-%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%B5%CF%80%CE%AF%CF%80%CE%B5%CE%B4%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%85%CE%B2%CE%AD%CF%81%CE%BD%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BC%CF%80%CE%BF%CF%81/> (τελευταία πρόσβαση στις 7 Οκτωβρίου 2023)

Παπατόλιας Α. Ι. (2022). Επιτελικό κράτος και προοδευτική διακυβέρνηση. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (47), 85–109. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/31854> (τελευταία πρόσβαση στις 7 Οκτωβρίου 2023)

Παπατόλιας, Α. (2023α). *Θεωρία και Πράξη της Πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*. ΕΝΑ Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.enainstitute.org/publication/%CE%B8%CE%B5%CF%89%CF%81%CE%AF%CE%B1-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%B5%CF%80%CE%AF%CF%80%CE%B5%CE%B4%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%85%CE%B2/> (τελευταία πρόσβαση στις 25 Οκτωβρίου 2023)

- Παπατόλιας, Α. (2023β). *Οι 7 προτεραιότητες της ριζικής μεταρρύθμισης του κράτους. Μία πρόταση συνολικής αλλαγής του μοντέλου διακυβέρνησης*. ΕΝΑ Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.enainstitute.org/publication/%CE%BF%CE%B9-7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B1%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%81%CE%B9%CE%B6%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%81%CF%81/> (τελευταία πρόσβαση στις 25 Οκτωβρίου 2023)
- Παπαχλιμίτζος, Κ. (2022). *Επιτελικό κράτος 2: Ξεκαθαρίζονται χιλιάδες αρμοδιότητες μεταξύ υπουργείων, Δήμων και Περιφερειών - Οι βασικότερες αλλαγές*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.parapolitika.gr/politiki/article/1224961/epiteliko-kratos-2-xekatharizodai-hiliades-armodiotites-metaxu-upourgeion-dimon-kai-perifereion/> (τελευταία πρόσβαση στις 17 Οκτωβρίου 2023)
- Πούλου, Γ. (2023) *Δεν έχετε μεταρρυθμιστική προϋπηρεσία, κύριε Βορίδη, κι αυτό γιατί δεν συνάδει με την πολιτική κουλτούρα της Δεξιάς!* Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.syriza.gr/article/id/139137/G.-Poyloy:-Den-echete-metarrythmistikh-pro%8Bphresia-kyrie-Boridh-ki-ayto-giati-den-synadei-me-thn-politikh-koyltoyra-ths-Deksias!---binteo.html>. (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)
- Ρωσσίδης, Ι., Μπέλιας, Δ. και Ασπρίδης, Γ. (2020). *Διαχείριση Αλλαγών και Ηγεσία*. Αθήνα: εκδ. Τζιόλα. (σελ. 96-108)
- Σωτηρόπουλος, Δ., (2022). *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα. Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*. Τεύχος 2 αρ.1, σελ. 153-170. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview> (τελευταία πρόσβαση στις 11 Νοεμβρίου 2023)
- Σωτηρόπουλος, Δ. και Νταλάκου, Β. (2021). *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Εκδόσεις ΕΑΠ. σελ. 15-28

Υπ' αριθμ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/οικ.4490/16-3-2023 (Β' 1694) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. *Καθορισμός του περιεχομένου και του εύρους κάθε επιπέδου της λειτουργικής ταξινόμησης των δημοσίων πολιτικών καθώς και της μεθοδολογίας κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης του άρθρου 7 του ν. 5013/2023 «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις (Α' 12).»*

Υπ' αριθμ. 146988/22-11-2021 (ΑΔΑ: 9ΓΜΟΗ-ΠΙ2) απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών *«Απόφαση Ένταξης του Έργου «Θέσπιση πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης - κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ επιπέδων Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Κυβέρνηση, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και Τοπικές Αυτοδιοικήσεις» (Κωδικός ΟΠΣ ΤΑ 5150169)*

Υπουργείο Εσωτερικών (χ.χ.α). *Εξορθολογισμός Πλαισίου Αρμοδιοτήτων Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/10/YS_multilevel-1.pptx (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)*

Υπουργείο Εσωτερικών (χ.χ.β). *Ένα κράτος για τον Πολίτη. Ανθρώπινο Δυναμικό. Οργάνωση και Διαδικασίες. Ψηφιακός Μετασχηματισμός 2019-2027. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/05/230419_GGDA_%CE%95Book-Apologismou-20230515.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 18 Οκτωβρίου 2023)*

Υπουργείο Εσωτερικών (2021). *Εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» για το έτος 2022. Ηλεκτρονική εφαρμογή: www.stoxothesia.gov.gr. (αρ. πρωτ. ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/20469/27-10-2021 εγκύκλιος) (ΑΔΑ: 67ΑΝ46ΜΤΛ6-ΕΧ9)*

Υπουργείο Εσωτερικών (2023α). *Εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης - καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης – Προκαταρκτικές Ενέργειες. (αρ. πρωτ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/8087/8-5-2023 εγκύκλιος) (ΑΔΑ: 64ΑΓ46ΜΤΛ6-ΝΩΦ)*

Υπουργείο Εσωτερικών (2023β). *Υπενθυμιστική εγκύκλιος για την εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης - καταγραφή και ταξινόμηση αρμοδιοτήτων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης - ολοκλήρωση προκαταρκτικών ενεργειών. (αρ. πρωτ. ΔΙΔΔΑ/Φ.30/17559/23-10-2023 εγκύκλιος) (ΑΔΑ: 9Ν9546ΜΤΛ6-1ΩΙ)*

Ξενόγλωσση

- Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning Responsibilities across levels of Government*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No 24. OECD Publishing. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f0944eae-en.pdf?expires=1702890202&id=id&accname=guest&checksum=55EE24632E4DA040C0DCFDA4D3ED5788> (τελευταία πρόσβαση στις 18 Δεκεμβρίου 2023)
- Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), pp. 800–808. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>.
- Analytics Note (2021) *Multilevel Governance and Covid-19 Emergency Coordination. Emergency Governance for Cities and Regions*. UCLG / METROPOLIS / LSECities Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://gold.uclg.org/sites/default/files/analytics_note_04_december_2021_0.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 18 Δεκεμβρίου 2023)
- Cairney, P. (2019). *Multi-level Governance and Multi-centric Policymaking, in Understanding Public Policy: Theories and Issues*. 2nd edition. Macmillan International Higher Education. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2019/03/chapter-8-mlg-2nd-ed-upp-9.3.18.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 28 Νοεμβρίου 2023)
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- Christie, A., Conroy, K., Everett, B. and Swan, H. (n.d.). *Quick Guide to Development Co-operation Innovation for Public Sector Reform*. The Development Assistance Committee. Enabling Effective Development. OECD. page 6. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/DAC%20Innovation%20Guide%20v22.pdf> (πρόσβαση στις 8 Ιανουαρίου 2024)

- Coopenergy (2015). *A Guide to Multi-level Governance for Local and Regional Public Authorities*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.local2030.org/library/210/A-Guide-to-Multi-level-Governance-For-Local-and-Regional-Public-Authorities.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 16 Δεκεμβρίου 2023)
- Council of Europe (2023). *Background paper on the concept of multilevel governance and general / preliminary issues for consideration*. European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Working Group on Governance (GT-G). Secretariat Memorandum prepared by the Directorate General of Democracy and Human Dignity Democratic Governance Division. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://rm.coe.int/gt-g-2023-4e-background-paper-on-multilevel-governance-2749-1881-8823-/1680aa54e3> (τελευταία πρόσβαση στις 5 Δεκεμβρίου 2023)
- Daniell, K. A. and Mercer, T. (2017). *What Remains Unwritten? Developing a Critical Evaluation of Multi-level Governance and its Futures in Australian Public Policy and Politics* in 'Multi-level Governance. Conceptual challenges and case studies from Australia' edited by Daniell, K.A., and Kay, A. ANU Press. pp 429-449. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1zgwjv0> (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2023)
- Docherty, I. (2020), *Crafting Effective Policy Instruments for 'Smart Mobility': Can Multi-level Governance Deliver?*, in Paulsson, A. and Sørensen, C.H. (Ed.) *Shaping Smart Mobility Futures: Governance and Policy Instruments in times of Sustainability Transitions*, Emerald Publishing Limited, Leeds, pp. 57-73. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-650-420201004>
- Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., and Nicoll, G. (2012). *Dimensions of Governance for the Public Sector*. In *Public Sector Governance in Australia* (pp. 9–34). ANU Press. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h92b.6> (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2023)
- EUGreenDeal (2023). *Multilevel governance for climate action and environmental protection Background note*. 13th meeting of the Green Deal Going Local

working group. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://memportal.cor.europa.eu/Public/Documents/MeetingDocuments?meetingId=2193449&meetingSessionId=2242735> (τελευταία πρόσβαση στις 18 Δεκεμβρίου 2023)

European Parliament (2016). *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it*. Directorate – General for internal policies. Policy Department Budgetary Affairs. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)572696_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)572696_EN.pdf) (πρόσβαση στις 8 Ιανουαρίου 2024)

Gibson, R. (2011). *A Primer on Collaborative Multi-Level Governance*. Project Report. Canadian Regional Development: A Critical Review of Theory, Practice and Potentials. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://cdnregdev.ruralresilience.ca/wp-content/uploads/2013/03/primercollaborativemultilevelgovernance-gibson.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 3 Δεκεμβρίου 2023)

Hensengerth, O. (2015). *Multi-Level Governance of Hydropower in China? The Problem of Transplanting a Western Concept into the Chinese Governance Context* In *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*. Published online: 06 Jul 2015; 295-320. DOI:10.1108/S2045-794420150000004012

Hooghe, L. and Marks, G. (2002). *Types of Multi-Level Governance*. Les Cahiers européens de Sciences Po, No 03, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 5 Δεκεμβρίου 2023)

Hooghe, L. and Marks, G. (2021). *Multilevel governance and the coordination dilemma*, in *A Research Agenda for Multilevel Governance* edited by Benz A., Broschek J. and Lederer M. Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781789908374.00008>. (pp. 19-36)

Hooghe, L., Marks, G., and Schakel, A. (2020). *Multilevel Governance*. in *Comparative Politics*, edited by Daniele Caramani. Oxford University Press, pp. 193-210. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2020/11/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 21 Νοεμβρίου 2023)

Kay, A. (2017) *Multi-level Governance and the Study of Australian Federalism* in *'Multi-level Governance. Conceptual challenges and case studies from Australia* edited by Daniell, K.A., and Kay, A. ANU Press. pp. 33-56. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1zgwjv0> (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2023)

Lampropoulou, M. and Oikonomou, G. (2016). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), pp. 101–121.

Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp. 341–378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>.

Ntanos, A. St and Boulouta, K. (2012). The management by objectives in modern organizations and enterprises. *International Journal of Strategic Change Management*. Vol.4, No. 1. DOI: 10.1504/IJSCM.2012.045831

OECD (2017). *'Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences'*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms/introduction_9789264272866-3-en (τελευταία πρόσβαση στις 11 Δεκεμβρίου 2023)

OECD (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9648ef3d-en/index.html?itemId=/content/component/9648ef3d-en> (τελευταία πρόσβαση στις 28 Νοεμβρίου 2023)

OECD (2021). *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1095_1095253-immbk05xb7&title=The-territorial-impact-of-COVID-19-Managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government (τελευταία πρόσβαση στις 16 December 2023)

OECD/UCLG (2019). *2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key findings*. OECD 2019. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 11 Δεκεμβρίου 2023)

Ongaro, E. (2020). *Multi-Level Governance and Public Administration*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://oro.open.ac.uk/69415/1/Ongaro_Multi-Level%20Governance%20and%20Public%20Administration_PA_FINAL%20clean.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 11 Δεκεμβρίου 2023)

Parent, M.M., Rouillard, C. and Chappelet, J.-L. (2018). Empirical issues and challenges for multilevel governance: the case of the 2010 Vancouver Olympic Winter Games. *Revue Gouvernance*, 15(2), pp. 1–26. <https://doi.org/10.7202/1058086ar>.

Periscope (2022). *Best Practice in Multi-Level Governance During Pandemics: A Case Study Report*. Deliverable 9.1. PERISCOPE. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.feam.eu/wp-content/uploads/Bear_best_practice_in_multi_level_published.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 12 Δεκεμβρίου 2023)

Piattoni, S. (2009). *Multi-level governance in the EU. Does it work?* Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/SP-MultiLevelGovernanceintheEU.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 11 Δεκεμβρίου 2023)

- Piattoni, S. (2015). *Multi-Level Governance: Underplayed Features, Overblown Expectation and Missing Linkages*, in *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*. (Critical Perspectives on International Public Sector Management, Vol. 4). Emerald Group Publishing Limited, Leeds, pp. 321-342. <https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004013>
- Radzyner, A., Tödtling-Schönhofer, H., Frangenheim, A., Mendez, C., Bachtler, J., Charles, D., and Granqvist, K. (2014). *An Assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*. Volume I Study. Directorate – General for Internal Policies. Policy Department. Structural and Cohesion Policies. European Parliament. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/514004/IPOL-REGI_ET%282014%29514004_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2023)
- Rossidis, I. and Belias, D. (2021). Evolution of e-Governance in the Era of the Pandemic. Will the Crisis Become an Opportunity? The Cases of Cyprus and Greece. *The Cyprus Review Vol 32(2)*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://cyprusreview.org/index.php/cr/article/view/775> (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου 2023)
- Spanou, C. (2008). State reform in Greece: responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 150–173. <https://doi.org/10.1108/09513550810855645>.
- Stein, M. and Turkewitsch, L. (2008). *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*. Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”. Concordia University, Montréal, Québec, Canada. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/04/Fedeeralizam-10.1.1.454.5861.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 11 Δεκεμβρίου 2023)
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’, *Journal of European Public Policy*, 20(6), pp. 817–837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.

- The Committee of the Regions (2009). *White Paper on Multilevel Governance*. European Union. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cba79fd-2fcd-4fc4-94b9-677bbc53916b/language-en> (τελευταία πρόσβαση στις 10 Δεκεμβρίου 2023)
- Tortola, P.D. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(2), pp. 234–250. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>.
- United Nations (2022). *Multilevel Governance for SDG Localization*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/05/mlg_for_sdg_localization_final_report.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 16 Δεκεμβρίου 2023)
- World Bank (2023). *The Multilevel-Governance and Decentralization for Delivery Program (MDDP)*. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/the-multilevel-governance-and-decentralization-for-delivery-program-mddp> (τελευταία πρόσβαση στις 12 Δεκεμβρίου 2023)

Νομοθεσία

- N. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133).
- N.5013/2023 «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις». (Α' 12)
- N. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 44)