

## ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ «ΞΕΚΑΘΑΡΙΣΜΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ» ;

Επανήλθε τις τελευταίες ημέρες στο δημόσιο διάλογο και με αφορμή τις επιπτώσεις της «Μήδειας» η περίφημη ρήση «Χρειάζεται ξεκαθάρισμα αρμοδιοτήτων μεταξύ των Δημοσίων φορέων και των επιπέδων της Διοίκησης».

Εγώ δεν συμφωνώ ότι «Χρειάζεται ξεκαθάρισμα αρμοδιοτήτων» γιατί η διατύπωση αυτή υπονοεί μια λύση που δεν υπάρχει και απλώς αποπροσανατολίζει αφελώς ή ηθελημένα από το πραγματικό πρόβλημα.

Θα προσπαθήσω να αποδείξω γιατί η λύση που υπονοείται δεν υπάρχει, ιδιαίτερα εάν ως λύση θεωρείται το νομικό ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων, των Περιφερειών και των Δήμων με ένα νέο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Και όποιος θεωρεί ότι ο ισχυρισμός μου είναι μια παραδοξολογία, προτείνω να αντιγράψει αυτό το άρθρο στο αρχείο του, να το ξαναδιαβάσει μια φορά το χρόνο για να ελέγχει εάν ψηφίστηκε ένας Κώδικας που πραγματικά «ξεκαθάρισε τις αρμοδιότητες» και να κάνει υπομονή 1 χρόνο, 2 χρόνια, 3 χρόνια, 4 χρόνια, 5 χρόνια ....., μέχρι να τελειώσει η υπομονή του, οπότε θα με δικαιώσει.

Παρακολουθώ το ζήτημα αυτό, λόγω της επαγγελματικής απασχόλησής μου με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, επί 40 χρόνια, από τότε που ψηφίστηκε ο πρώτος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Μεταπολίτευσης, ο νόμος 1065 του 1980. Ο σοφός αυτός για την εποχή του Κώδικας προέβλεπε ότι οι Δήμοι έχουν «αποκλειστικές» αρμοδιότητες (άρθρο 23) και «συντρέχουσες» αρμοδιότητες (άρθρο 24).

Στη ΒΙΚΙΠΑΙΔΕΙΑ διαβάζουμε ότι ως «*συντρέχουσα αρμοδιότητα χαρακτηρίζεται εκείνη που ο νόμος ορίζει διαζευκτικά ως αρμόδια περισσότερα όργανα (διαφορετικών διοικητικών υπηρεσιών) ικανά προς πραγμάτωση μιας και μόνο πράξης την οποία έκαστο των αρμοδίων οργάνων επιχειρεί έγκυρα και νόμιμα*». Όσοι ασχολούμαστε με την Τοπική Αυτοδιοίκηση γνωρίζουμε ότι για να ασκήσει ένας Δήμος μια **συν**-τρέχουσα αρμοδιότητα χρειάζεται **συν**-εννόηση με τα άλλα διοικητικά επίπεδα, που μπορεί να οδηγήσει σε **συν**-φωνία, σε **συν**-εργασία, σε **συν**-έργεια και σε **συν**-τονισμό (δηλαδή σε λειτουργίες που έχουν όλες ως προϋπόθεση το **συν**).

Εδώ βρίσκονται και «τα κουμπιά της Αλέξανδρας» για το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας. Επειδή δυσκολευόμαστε να **συν**-εργαστούμε καταργήσαμε την έννοια των **συν**-τρεχουσών αρμοδιοτήτων από τον Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομίζοντας ότι λύνουμε το πρόβλημά μας, ενώ απλώς το συσκοτίσαμε.

Συγκεκριμένα, ο δεύτερος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (το προεδρικό διάταγμα 76 του 1985) και ο τρίτος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (το προεδρικό διάταγμα 323 του 1989), που αποτελούν κωδικοποίηση υπάρχουσών διατάξεων, διατήρησαν τις συντρέχουσες αρμοδιότητες, οι οποίες μάλιστα στο ενδιάμεσο διάστημα αυξήθηκαν, κυρίως με βάση το νόμο 1416 του 1984.

Στον τέταρτο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το προεδρικό διάταγμα 410 του 1995, που αποτελεί επίσης κωδικοποίηση διατάξεων, προβλέπονται (σκέτα) οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων (άρθρο 24) και έχουν εξαφανιστεί οι συντρέχουσες αρμοδιότητες.

Το ίδιο επαναλήφθηκε με τον πέμπτο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (το νόμο 3463 του 2006) που προβλέπει τις αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων (άρθρο 75) και με τον «Καλλικράτη» (νόμος 3852 του 2010) που προσθέτει αρμοδιότητες στους Δήμους (άρθρο 94) και προβλέπει τις αρμοδιότητες των Περιφερειών (άρθρο 186).

Ο εν λόγω πέμπτος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είναι σε ισχύ σήμερα, προτρέπει *«σε συνεργασία και συντονισμό με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς, οι οποίοι έχουν αρμοδιότητα να δρουν και να διαθέτουν πόρους στην περιφέρειά τους»* (άρθρο 76), αλλά εμείς μια και καταργήσαμε τις συντρέχουσες αρμοδιότητες οχυρωνόμαστε ο καθένας στο “silos” του και παίζουμε το blame game.

Νομίζω ότι ήρθε η ώρα να αλλάξουμε ρότα, να εγκαταλείψουμε την παραδοσιακή έννοια των αρμοδιοτήτων (που συνδέεται με το πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας) και να την επανοηματοδοτήσουμε στο πλαίσιο μια σύγχρονης επιχειρησιακής αντίληψης, που βασίζεται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Η επίλυση του προβλήματος ορισμένων νομικών επικαλύψεων και κενών μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, κατά την παραγωγή του διοικητικού έργου και την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες, δεν λύνεται σήμερα στην Ελλάδα με Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, άρα δεν μπορεί να το λύσει μόνο του το Υπουργείο Εσωτερικών όσο φιλότιμα και να το προσπαθήσει. Απαιτεί επανέλεγχο του κανονιστικού πλαισίου, κυρίως κατά τομεακή δημόσια πολιτική, με τη συνεργασία των Υπουργείων που είναι συναρμόδια για τον σχεδιασμό και την εποπτεία της εφαρμογής της.

Εάν το καταλάβουμε αυτό και το επιχειρήσουμε θα διαπιστώσουμε, ενδεχομένως έκπληκτοι, ότι για κάθε τομεακή δημόσια πολιτική (στις οποίες δεν περιλαμβάνεται η εξωτερική πολιτική, η άμυνα και η δημοσιονομική πολιτική) ασκούν αρμοδιότητες όλα τα διοικητικά επίπεδα, η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι και ότι οι σχετικές λειτουργίες και διαδικασίες τους συγκροτούν μια αλυσίδα που επιτάσσει τη **συν-εννόηση**,

τη **συν**-φωνία, τη **συν**-εργασία, τη **συν**-έργεια και τον **συν**-τονισμό τους από την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας.

Αυτό μας οδηγεί στην ανάγκη ενός ενιαίου Επιχειρησιακού Σχεδίου κατά δημόσια πολιτική, στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του οποίου συμμετέχουν όλοι, ο καθένας με συγκεκριμένο ρόλο, για τον οποίο έχει και την ευθύνη λογοδοσίας, ιδιαίτερα προς τους πολίτες που του έδωσαν τη σχετική εντολή με την ψήφο τους. Και φυσικά δεν θα λογοδοτήσει μόνο για το ρόλο που ανέλαβε, αλλά και για το βαθμό που **συν**-εργάστηκε με τα άλλα διοικητικά επίπεδα για την επιτυχία αυτής της δημόσιας πολιτικής. Η δε κορυφή της διοικητικής πυραμίδας θα λογοδοτήσει για το εάν εξασφάλισε τους πόρους (οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, τεχνικά μέσα και τεχνογνωσία) και τον **συν**-τονισμό της εφαρμογής του Επιχειρησιακού Σχεδίου.

Αυτή τη **συν**-εννόηση, τη **συν**-φωνία, τη **συν**-εργασία, τη **συν**-έργεια και τον **συν**-τονισμό, τις διευκολύνουν πλέον οι σύγχρονες Τεχνολογίες Πληροφόρησης και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), που οδηγούν στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση κάθε τομεακής δημόσιας πολιτικής.<sup>1</sup>

Μετά ταύτα, θα μπορούσε κάποιος να με ρωτήσει: Γιατί λοιπόν επί 40 χρόνια αγωνίζεσαι για την Αποκέντρωση και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης; Δεν είναι προτιμότερο το συγκεντρωτικό σύστημα;

Απαντώ: Γιατί σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και στη χώρα μας, έχει αποδειχθεί ότι το αποκεντρωτικό σύστημα είναι δημοκρατικότερο και αποτελεσματικότερο, διότι κατανέμει την πολιτική και διοικητική εξουσία και παρέχει τις υπηρεσίες εγγύτερα στους πολίτες, αλλά με την εξασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων και πόρων. Άλλωστε στο πλαίσιο του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας μας (δεδομένου ότι δεν έχουμε ομοσπονδιακό σύστημα) μπορεί να διασφαλιστεί η επικουρικότητα, η συνέργεια και ο συντονισμός, σήμερα δε ευκολότερα με την αξιοποίηση των ΤΠΕ.

Μια διοικητική πυραμίδα μπορεί να είναι συγκεντρωτική και αυταρχική, αλλά μπορεί να είναι αποκεντρωτική και δημοκρατική. Στην πρώτη περίπτωση οι σχέσεις των επιπέδων έχουν μονόδρομο χαρακτήρα, ενώ στη δεύτερη έχουν αμφίδρομο χαρακτήρα, αυτό που επιδιώξαμε με το Κεφάλαιο Γ΄ του νόμου 1622 του 1986 για τον «Δημοκρατικό Προγραμματισμό».

Ας επικεντρωθούμε τώρα στις δημόσιες πολιτικές πρόληψης, αντιμετώπισης και αποκατάστασης των ζημιών από τις έκτακτες καταστάσεις (σεισμούς,

---

<sup>1</sup> Βλέπε Π. Μαϊστros, *The Next Important Administrative Reform*, 16th HSSS National & International Online Conference, Σεπτέμβριος 2020, <https://confe.hsss.eu/ws10-the-structure-of-state-under-the-systemic-methodology/> και

*Η Επόμενη Σημαντική Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Περιοδικό προΟΤΑση, Τεύχος 31, [https://www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyxos\\_31.pdf](https://www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyxos_31.pdf)

πλημμύρες, χιόνια κλπ). Εκτιμώ ότι δεν χρειαζόμαστε άλλον ένα καινούριο νόμο, μας αρκεί ο πρόσφατος νόμος 4662 του 2020 για την Πολιτική Προστασία και χρειάζεται η εφαρμογή του με συνεχώς επικαιροποιούμενα επιχειρησιακά σχέδια, με τη διασφάλιση των αναγκαίων πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, τεχνικών μέσων και τεχνογνωσίας) και με ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα που θα λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (M.I.S.) της Πολιτικής Προστασίας.

Θα φέρω ένα παράδειγμα. Φανταστείτε ένα οικοδομικό τετράγωνο με πολλά δέντρα στα πεζοδρόμια των τεσσάρων δρόμων που το περιβάλλουν, από τους οποίους ο ένας είναι υπερτοπικός και ανήκει στην αρμοδιότητα της Περιφέρειας και οι άλλοι τρεις στον Δήμο. Μπορείτε να δεχτείτε ότι για την πρόληψη των συνεπειών μιας ισχυρής χιονόπτωσης θα πρέπει να κόβουν χωριστά τα κλαδιά των δέντρων η Περιφέρεια, ο Δήμος και ο ΔΕΔΔΗΕ; Και εάν ο Δήμος έχει προσωπικό και δεν έχει καλαθοφόρο όχημα; Και εάν οι πιστώσεις της Περιφέρειας δεν επαρκούν για όλες τις περιοχές; Και εάν ο ΔΕΔΔΗΕ έχει καλαθοφόρο αλλά είναι υποστελεχωμένος;

Μήπως η λύση είναι ένα κοινό Επιχειρησιακό Σχέδιο Πρόληψης με τη **συνεργασία** όλων των φορέων με μικτά κλιμάκια;

Ίσως όμως και να μην είναι αυτή η λύση, γιατί σε ένα τέτοιο κοινό Επιχειρησιακό Σχέδιο οι ρόλοι θα είναι προσδιορισμένοι και ευκολότερη η απόδοση ευθυνών. Άρα μπορεί να βολεύει το blame game και οι αγωγές που κρατούν όσο χρόνο χρειάζεται για να επουλωθούν (σε κάποιο βαθμό) οι πληγές, να εξατμιστεί ο θυμός και να έρθουν οι επόμενοι, οπότε θα έχει μηδενίσει το κοντέρ.

Τελικά αυτή η εξήγηση μου φαίνεται ρεαλιστικότερη από τη δική μου «κλασική» ορθολογική λύση που βασίζεται στην πρόβλεψη, τον προγραμματισμό και τον συντονισμό, δεδομένου ότι αυτές οι λειτουργίες είναι σε ανεπάρκεια στο πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας.

Υπάρχουν εξαιρέσεις; Φυσικά και υπάρχουν και δείχνουν ότι εκτός από το να φτιάχνουμε νόμους ξέρουμε να λειτουργούμε με Επιχειρησιακό Σχέδιο. Είναι η ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ τη δεκαετία του '70 και στην ΟΝΕ τη δεκαετία του '90, το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» (1997), η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, η πρόσφατη απόκρουση της εισβολής στον Έβρο και το εν εξελίξει Πρόγραμμα εμβολιασμών !