

Τριετής Στρατηγική **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ** στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016 - 2018



Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΕΔΕ

ITA

*Απαγορεύεται η μερική ή ολική
αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς
και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο
χωρίς τη σχετική άδεια του ITA*

Σχεδιασμός & Παραγωγή Εντύπου
Multi Marketing Group A.E.

Αμαρυσίας Αρτέμιδος 27, Μαρούσι 15124
Τηλ.: 210-80.26.372, 210-80.60.211
E-mail: mmg@otenet.gr



Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΚΕΔΕ

ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση

2016-2018

Αθήνα
Ιούλιος 2016

IIA



Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), αξιοποιώντας το επιστημονικό δυναμικό της Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προχώρησε στην εκπόνηση ειδικής μελέτης για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων θέσεων και προτάσεων, οι οποίες θα δοθούν στην Κεντρική Εξουσία για να συμπεριληφθούν στο περιεχόμενο της Τριετούς Στρατηγικής Μεταρρυθμίσεων που οφείλει να υλοποιήσει η χώρα μας, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και του Κράτους.

Η Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων, που αφορά και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, υπαγορεύεται από τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα στο πλαίσιο της Συμφωνίας της 14/08/2016 αλλά και της αναγκαιότητας που οι ίδιες οι συνθήκες επιβάλλουν, στην λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους. Το κείμενο που ακολουθεί αναφέρεται:

- Στους Στρατηγικούς Στόχους και στο Αναπτυξιακό Όραμα της αυτοδιοικητικής πολιτικής.
- Στη διατύπωση Πρότασης Ολοκληρωμένης Αυτοδιοικητικής Πολιτικής και Πρότασης Ειδικών Πολιτικών.
- Στην Ενίσχυση της Κοινωνικής Αποδοχής και στην Ενεργοποίηση της Συμμετοχικής Διαδικασίας.

Η ΚΕΔΕ έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι απαιτείται να υπάρξει ένα νέο μοντέλο οργάνωσης του Κράτους. Σε αυτό το μοντέλο θα πρέπει ο ρόλος των Δήμων να είναι αναβαθμισμένος, όπως συμβαίνει σε όλη την Ευρώπη.

Γι αυτό καταρχήν συμφωνούμε στην ανάγκη άμεσης έναρξης της διαδικασίας για την **αλλαγή του Καλλικράτη και την προώθηση ενός νέου μοντέλου οργάνωσης της χώρας**, όπου στα θέματα δημόσιας πολιτικής θα δίνεται προτεραιότητα στο τοπικό επίπεδο με βάση την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας, όπως συμβαίνει στις προηγμένες χώρες της Ευρώπης.

Θεωρώ ότι οι παρεμβάσεις θα πρέπει να είναι διοικητικές – οργανωτικές. Προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στη χρηματοδότηση του νέου μοντέλου και να μην επαναληφθούν τα λάθη του παρελθόντος. Όσον αφορά στις γεωγραφικές παρεμβάσεις, θα πρέπει να είναι κατά την άποψή μου ελάχιστες και να αφορούν κυρίως σε νησιωτικούς Δήμους όπου παρατηρήθηκαν οι περισσότερες δυσλειτουργίες.

Στο κείμενο της μελέτης γίνεται επίσης αναφορά και στο Μοντέλο της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης, καθώς και τις Πολιτικές Αστικής Ανάπτυξης και Μητροπολιτικής Μετεξέλιξης, τα οποία είναι ζητήματα, που θα αποτελέσουν αντικείμενο του εθνικού διαλόγου για το νέο μοντέλο οργάνωσης της χώρας.

Εύχομαι το παρόν εγχειρίδιο να συμβάλει δημιουργικά στην ενίσχυση της γνώσης των αιρετών της Αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού πάνω σε αυτό το σημαντικό ζήτημα, που αφορά στην ίδια τη λειτουργία των Δήμων μας, στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται και μας αφορά άμεσα.

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΤΟΥΛΗΣ
 Πρόεδρος ΚΕΔΕ - Πρόεδρος ΙΤΑ
 Δήμαρχος Αμαρουσίου

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επωνυμία – Διακριτικός τίτλος – Έδρα

Η Επωνυμία της επιχείρησης είναι «**ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Αστική Μη Κερδοσκοπική Εταιρεία» με διακριτικό τίτλο «**ΙΤΑ**».

Η Έδρα της εταιρείας βρίσκεται στην Αθήνα, Χαριλάου Τρικούπη 6 – 10.

Σκοπός - Αντικείμενο δραστηριότητας

Οι προτεραιότητες και το συνεπακόλουθο πρόγραμμα δράσης του ΙΤΑ τίθενται από το Διοικητικό του Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει υπ' όψη του την ιεράρχηση των μεγάλων θεσμικών και οικονομικών θεμάτων, όπως αυτά προσδιορίζονται από τις αποφάσεις του Δ.Σ. και των Συνεδρίων της ΚΕΔΕ

Τα ακόλουθα θέματα αναφέρονται ενδεικτικά:

- Η παραγωγή πολιτικών για τα θεμελιακά θέματα της Αυτοδιοίκησης
- Ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός των προτεραιοτήτων που τίθενται και ο προσδιορισμός των αναγκαίων βημάτων για την υλοποίησή τους
- Η αξιοποίηση της γνώσης, μέσα από τις υπό εκπόνηση μελέτες, αλλά και από την πολύτιμη δουλειά που έχει γίνει -και θα συνεχίσει να γίνεται- από τους άλλους, κεντρικούς, ή τοπικούς υποστηρικτικούς μηχανισμούς της Αυτοδιοίκησης
- Η διάχυση αυτής της γνώσης σε όλους τους ΟΤΑ, η ενσωμάτωση και η διαχείρισή της στην καθημερινή πρακτική της Αυτοδιοίκησης
- Ο σχεδιασμός πλαισίου εκπαίδευσης - κατάρτισης - επιμόρφωσης των αιρετών και του ανθρώπινου δυναμικού της Αυτοδιοίκησης.

Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΙΤΑ

Α. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΙΤΑ

Πατούλης Γεώργιος, Δήμαρχος Αμαρουσίου, Πρόεδρος ΚΕΔΕ, Πρόεδρος

Χατζηδάκης Διονύσιος, Δήμαρχος Παλαιού Φαλήρου, Αντιπρόεδρος

Κουκάς Κων/νος, Δήμαρχος Μυκόνου, Μέλος

Λουλουδάκης Απόστολος, Δημοτικός Σύμβουλος Χερσονήσου, Μέλος

Καφατσάκη Τίνα, Δήμαρχος Ζωγράφου, Μέλος

Μιχαλέλης Δημήτριος, Δημοτικός Σύμβουλος Πεντέλης, Μέλος

Αποστολόπουλος Ηλίας, Δήμαρχος Παπάγου – Χολαργού, Μέλος

Καρπέτας Μιλτιάδης, Δήμαρχος Μεταμόρφωσης, Μέλος

Κυριαζόπουλος Ευάγγελος

Διδάκτωρ Περιφερειακής Ανάπτυξης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεχνοκράτης, Μέλος

Παπαδημητρίου Σωτήρης, Σύμβουλος Επικοινωνίας, Μέλος

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΟΥ

- Νικόλαος Κόνσολας, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, Αντιπρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Συντονιστής
- Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, Μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου του ΙΤΑ, Επιστημονικός Υπεύθυνος
- Παναγιώτης Μαΐστρος, Πολιτικός Μηχανικός, Επιστημονικός Σύμβουλος ΚΕΔΕ, πρ. Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης ΥΠΕΣΔΔΑ, Σύμβουλος
- Αθανάσιος Παπαδασκαλόπουλος, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, Διευθυντής του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης, Σύμβουλος

Συνεργάστηκαν στην εκπόνηση της Μελέτης:

- Παναγιώτης Ζυγούρης, Δικηγόρος, Νομικός Σύμβουλος ΚΕΔΕ
- Ντορέτα Αλεξίου, Δικηγόρος, Νομικός Σύμβουλος ΚΕΔΕ
- Ράλλης Γκέκας, Δρ Οικονομολόγος, Επιστημονικός Σύμβουλος ΚΕΔΕ
- Δήμητρα Κουτσούρη, Πολιτικός Επιστήμων, Επιστημονικός Σύμβουλος ΚΕΔΕ, πρ. Γενική Διευθύντρια Τοπικής Αυτοδιοίκησης Υπουργείου Εσωτερικών
- Ιωάννης Γούπιος, Διευθυντής Αναπτυξιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ της ΕΕΤΑΑ
- Παναγιώτης Νικολόπουλος, MSc Περιφερειακής Ανάπτυξης, Υποψ. Διδ. του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου
- Παναγιώτης Πανταζής, MSc Χωροταξίας - Πολεοδομίας Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Υποψ. Διδ. του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
I.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο μεταβαλλόμενο ελληνικό και διεθνές περιβάλλον.....	13
I.2. Το προγραμματικό πλαίσιο των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της τριετίας 2016–2018	18
I.3. Οι στρατηγικοί και οι επιχειρησιακοί στόχοι και η τεχνική των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων.....	20
II. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	24
II.1. Οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση..	24
II.2. Έσοδα και δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	33
II.2.1. Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	33
II.2.2. Φορολογικά Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	37
II.2.3. Ανταποδοτικά Τέλη.....	42
II.2.4. Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	46
II.2.5. Χρέος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	55
III. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	58
III.1. Κυβερνητικό σχήμα.....	58
III.2. Ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα.....	59
III.3. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.....	61
III.4. Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός.....	64
III.5. Η αποκομματικοποίηση/«αποπολιτικοποίηση» της ελληνικής Διοίκησης.....	66
III.6. Η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης.....	68
III.7. Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δόμων.....	70
III.8. Ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών.....	72
III.9. Η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.....	73
III.9.1. Συγκρότηση Σώματος Ανωτάτων Διευθυντικών Στελεχών.....	73
III.9.2. Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων & εξορθολογισμός των προσλήψεων.....	75
III.9.3. Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.....	77
III.9.4. Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων.....	78
III.9.5. Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο Τομέα.....	81
III.9.6. Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου.....	82
III.10. Η ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης.....	84
III.11. Η Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση.....	86
III.12. Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις.....	87

IV. ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
ΣΤΟ ΝΕΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΧΑΡΤΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ	89
IV.1. Η βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης.....	89
IV.2. Η θεσμική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	91
IV.2.1. Οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	91
IV.2.2. Οι μεταρρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου.....	91
IV.2.3. Οι στρατηγικές επιλογές για τα οικονομικά των ΟΤΑ.....	105
IV.3. Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	108
IV.3.1. Στρατηγικοί στόχοι και στρατηγικό όραμα	108
IV.3.2. Βασικές κατευθύνσεις πολιτικής.....	110
IV.3.3. Πρόταση Ολοκληρωμένης Πολιτικής.....	111
IV.3.4. Ειδικές Πολιτικές.....	114
IV.3.5. Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών.....	117
IV.3.6. Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα	118
IV.3.7. Άτυπες Ομάδες Πόλεων.....	118
IV.3.8. Ενίσχυση Κοινωνικής Αποδοχής για Ενεργοποίηση Συμμετοχικής Διαδικασίας.....	119
IV.3.9. Μεγάλα Αστικά Κέντρα και Μητροπολιτική Διακυβέρνηση	120
IV.4. Το πρόγραμμα οργάνωσης και λειτουργικού εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων	124
IV.4.1. Η διαβαθμιδική συνεργασία Δήμων – Περιφερειών.....	125
IV.4.2. Το επιχειρησιακό σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2016–2020.....	127
IV.4.3. Η τεχνική βοήθεια	128
ΣΥΝΟΨΗ	130
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	132

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Πίνακας II 1. Βασικά μεγέθη Δήμων στις χώρες του ΟΟΣΑ 2013.....	23
Πίνακας II 2. Καταγραφή αρμοδιοτήτων των χωρών της Ε.Ε. 2012.....	24
Πίνακας II 3. Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία.....	28
Πίνακας II 4. Η σημασία της Τοπικής και Περιφερειακής Διακυβέρνησης για την «Ευρώπη 2020».....	31
Πίνακας II 5. Ενοποιημένα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	33
Πίνακας II 6. Ενοποιημένα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	35
Πίνακας II 7. Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	37
Πίνακας II 8. Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	39
Πίνακας II 9. Ανταποδοτικά Τέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	42
Πίνακας II 10. Ανταποδοτικά Τέλη ως ποσοστό στο σύνολο των ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	44
Πίνακας II 11. Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	46
Πίνακας II 12. Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Δαπανών (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	48
Πίνακας II 13. Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. σύμφωνα με τη συμμετοχή των ενδεικτικών μεγεθών για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση στο ΑΕΠ (2014).....	52
Πίνακας II 14. Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. σύμφωνα με τη συμμετοχή των ενδεικτικών μεγεθών για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση στα συνολικά μεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης (2014).....	53
Πίνακας II 15. Συντελεστής συσχέτισης Spearman για τις εξεταζόμενες -με αναφορά στο ΑΕΠ- μεταβλητές.....	54
Πίνακας II 16. Συντελεστής συσχέτισης Spearman για τις εξεταζόμενες -με αναφορά στα μεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης- μεταβλητές.....	54

Διάγραμμα ΙΙ 1. Ενοποιημένα Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014)	34
Διάγραμμα ΙΙ 2. Ενοποιημένα Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη Ε.Ε., 2014).....	36
Διάγραμμα ΙΙ 3. Φορολογικά Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	38
Διάγραμμα ΙΙ 4. Φορολογικά Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	40
Διάγραμμα ΙΙ 5. Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2004, 208, 2014)	41
Διάγραμμα ΙΙ 6. Ανταποδοτικά Τέλη ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	43
Διάγραμμα ΙΙ 7. Ανταποδοτικά Τέλη ανά επίπεδο διοίκησης στο σύνολο των ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014).....	45
Διάγραμμα ΙΙ 8. Ενοποιημένες Δαπάνες ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	47
Διάγραμμα ΙΙ 9. Ενοποιημένες Δαπάνες ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Δαπανών (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	49
Διάγραμμα ΙΙ 10. Δαπάνες για Επενδύσεις ως ποσοστό των Κυβερνητικών Δαπανών για επενδύσεις (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2013).....	50
Διάγραμμα ΙΙ 11. Δαπάνες για Προσωπικό ως ποσοστό των Κυβερνητικών Δαπανών για προσωπικό (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2012)	51
Διάγραμμα ΙΙ 12. Χρέος ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)	55

IIA

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο μεταβαλλόμενο ελληνικό και διεθνές περιβάλλον

Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί μια γενική τάση προς μεγαλύτερη αποκέντρωση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης στις περισσότερες χώρες στο σύγχρονο κόσμο. Η αποκέντρωση του δημόσιου τομέα και η κατανομή των λειτουργιών του σύγχρονου κράτους ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, εκτός του πλούσιου επιστημονικού ενδιαφέροντος, έχει αποτελέσει ένα σημαντικό ζήτημα πολιτικής που απασχολεί πολλές χώρες καθώς και διεθνείς οργανισμούς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) στο πλαίσιο του οποίου λειτουργεί ειδικό τμήμα για θέματα αποκέντρωσης, ενώ διαθέτει μια εξειδικευμένη βάση δεδομένων με συγκριτικά στοιχεία που υποστηρίζουν μελέτες σε θέματα δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Αντίστοιχο είναι το ενδιαφέρον που εκδηλώνουν η Ευρωπαϊκή Ένωση, το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Παγκόσμια Τράπεζα, για να αναφέρουμε μερικά μόνο επιπλέον χαρακτηριστικά παραδείγματα. Οι λόγοι που υπαγορεύουν αυτήν την τάση είναι πολλοί και υποστηρίζονται τόσο από τη θεωρία όσο και από τα εμπειρικά παραδείγματα που αντλούνται από διάφορες χώρες.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη θεωρία του δημοσιονομικού ομοσπονδισμού, έχει τεκμηριωθεί επαρκώς ότι ορισμένες από τις οικονομικές λειτουργίες του σύγχρονου κράτους υλοποιούνται αποτελεσματικότερα από αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης. Εάν όλες οι οικονομικές λειτουργίες του σύγχρονου κράτους μπορούσαν να δημιουργούν οικονομίες κλίμακας όταν παρέχονται κεντρικά από το κράτος τότε δεν θα υπήρχε ανάγκη ανάληψης ορισμένων οικονομικών λειτουργιών από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όμως, στην πραγματικότητα πολλές από τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους δημιουργούν οικονομίες κλίμακας σε γεωγραφική κλίμακα χαμηλότερη από το σύνολο της επικράτειας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα τοπικά δημόσια αγαθά. Για αυτά τα αγαθά και υπηρεσίες, οι οικονομίες κλίμακας εξαντλούνται σε γεωγραφικό επίπεδο χαμηλότερο του εθνικού. Επομένως, ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του κράτους δημιουργεί ελλείμματα αποτελεσματικότητας στη δημόσια πολιτική, και ο εντοπισμός τους πρέπει να αποτελεί αντικείμενο συστηματικής διερεύνησης ώστε να ικανοποιούνται οι στόχοι της παρέμβασης του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα και στην κοινωνική ευημερία.

Η τάση για μεγαλύτερη αποκέντρωση υποστηρίζεται και από τις αρχές του σύγχρονου Μάνατζμεντ. Με τη μεγαλύτερη αποκέντρωση στη διοικητική οργάνωση του κράτους διεκπεραιώνονται αποτελεσματικότερα τα περισσότερα από τα τρέχοντα θέματα διοικητικής λειτουργίας του κράτους, γεγονός που αποφορτίζει την κεντρική διοίκηση από ανώφελα διοικητικά κόστη και έτσι της επιτρέπει να επικεντρώνεται στο σχεδιασμό και στην άσκηση των επιτελικών λειτουργιών, που οφείλει σε προτεραιότητα να ασκεί ένα σύγχρονο κράτος. Το επιτελικό κράτος, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της αρχής της επικουρικότητας, φαίνεται να αποτελεί μια ισχυρή βάση που υπαγορεύει πολλές από τις όψεις ενός σύγχρονου συστήματος διοικητικής οργάνωσης σε μια χώρα. Η τεχνολογία αποτελεί ένα παράγοντα που έρχεται να ενισχύσει τις νέες μορφές αποκέντρωσης της διοικητικής οργάνωσης.

Εκτός των οικονομικών και διοικητικών υπάρχουν επίσης και άλλοι λόγοι που υποστηρίζουν τη μεγαλύτερη αποκέντρωση. Η κατανομή της κρατικής εξουσίας σε πολλά επίπεδα διοίκησης οδηγεί σε μεγαλύτερο εκδημοκρατισμό τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, εκπληρώνει την αξίωση για μεγαλύτερη συμμετοχή όλων των πολιτών στα κοινά και προσαρμόζει καλύτερα τα δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες, στις επιθυμίες και ανάγκες όλων των μελών του κοινωνικού συνόλου.

Συνολικά, υπάρχει η άποψη ότι ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι το ιδανικό πλαίσιο για την επίλυση των πρακτικών προβλημάτων της καθημερινότητας, που απασχολούν τους πολίτες, αλλά αποτελεί τελικά και το πλαίσιο στο οποίο μπορούν να «επιλυθούν» και τα μεγαλύτερα πολιτικά ζητήματα. Ένας λόγος γι' αυτό είναι ότι σήμερα το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού –είτε σε επίπεδο χώρας είτε ακόμα και σε παγκόσμιο επίπεδο– κατοικούν σε πόλεις και μητροπολιτικές περιοχές. Ο κυριότερος λόγος, όμως, είναι το γεγονός ότι οι δημοτικές αρχές είναι αναγκασμένες από τη φύση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν να έχουν μια πιο «πρακτική» προσέγγιση των προβλημάτων, να έχουν κουλτούρα συνεργασίας.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είναι βέβαιο ότι η συνεργασία δημοτικών αρχών μπορεί να προωθήσει τη λύση προβλημάτων τα οποία δυσκολεύεται να επιλύσει το κεντρικό κράτος ή κάθε δημοτική αρχή ξεχωριστά. Το κύριο πολιτικό πλεονέκτημα, που έχουν οι δήμοι σε σχέση με το κεντρικό κράτος, είναι το ότι οι πολίτες νιώθουν ότι «ανήκουν» περισσότερο σ' έναν συγκεκριμένο δήμο στην καθημερινή τους ζωή, από ότι στο κράτος ή ακόμα περισσότερο σε μεγαλύτερες πολιτικές «οντότητες», όπως για παράδειγμα την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό δίνει μεγαλύτερες δυνατότητες για συμμετοχή των πολιτών στα «κοινά» σε τοπικό επίπεδο, πράγμα που συνεπάγεται την εμπάθυση των δημοκρατικών θεσμών. Άλλωστε η ίδια η ιδέα της δημοκρατίας έχει ξεκινήσει από την πόλη – δήμο, και στον σημερινό κόσμο, οι δήμαρχοι είναι αναγκασμένοι να έχουν την πιο «πραγματιστική» και αποτελεσματική προσέγγιση για τα κοινά από όλο το πολιτικό προσωπικό σε μία χώρα.

Η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδείχθηκε ακόμη περισσότερο στη σημερινή δύσκολη συγκυρία που βιώνει η χώρα μας. Παρά την τεράστια μείωση του προϋπολογισμού της, και τη δέσμευση των διαθέσιμων της για εθνικό σκοπό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση προσπάθησε να παρέχει όλες τις υπηρεσίες της, χωρίς να επιβαρύνει τους δημότες της με επιπλέον οικονομικά βάρη. Επιπλέον, σε μικρό χρονικό διάστημα δημιούργησε νέες δομές και θεσμούς και έθεσε στη διάθεση των πολιτών υπηρεσίες αναγκαίες για την κοινωνική συνοχή και προστασία των πιο αδυνάμων (όπως π.χ. στους τομείς της υγείας και κοινωνικής πρόνοιας). Αποτέλεσε συχνά τον θεσμό «ύστατης καταφυγής» εντοπίζοντας και επιλύοντας προβλήματα στην πηγή τους, εκεί όπου είναι η καθημερινότητα των πολιτών της χώρας.

Ακόμα πιο εμφανής είναι η συμβολή της Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν στην πρώτη γραμμή σε όλες τα φάσεις και σε όλες τις εκδηλώσεις αντιμετώπισης του προβλήματος. Το προσφυγικό ζήτημα, μέσα στην τραγικότητα του προβλήματος, ανέδειξε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, λόγω του ότι αποτελεί τον εγγύτερο στον πολίτη διοικητικό θεσμό, μπορεί να ανταποκρίνεται με πολύ αποτελεσματικό τρόπο τόσο στη διάγνωση του προβλήματος όσο και στη διαχείρισή του, στο πλαίσιο πάντοτε ενός ευρύτερου σχεδιασμού και συνεργασίας όλων των υπηρεσιών και οργάνων της συντεταγμένης πολιτείας και του κράτους.

Συμπερασματικά, η τάση για μεγαλύτερη αποκέντρωση της διοίκησης τεκμηριώνεται τόσο από τη θεωρία όσο και από τη διεθνή πρακτική και περιλαμβάνει τη διοικητική αποκέντρωση, τη δη-

μοσιονομική αποκέντρωση και την αποκέντρωση της πολιτικής ισχύος.

Παρότι, δεν υπάρχει ένα γενικά αποδεκτό μέτρο με το οποίο κρίνεται η άριστη κατανομή των πόρων και των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, η γενική κατεύθυνση σε πολλά θέματα δημόσιας πολιτικής είναι να δίνεται προτεραιότητα στο τοπικό επίπεδο με βάση την αρχή της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Ως αποτέλεσμα αυτής της τάσης η κατανομή των πόρων, των αρμοδιοτήτων και του προσωπικού του δημόσιου τομέα ανάμεσα στο κέντρο και την Αυτοδιοίκηση γίνεται ολοένα και περισσότερο υπέρ της Αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά παράδειγμα αποτελούν η κατανομή του προσωπικού του δημόσιου τομέα ανάμεσα στις κεντρικές υπηρεσίες και την Αυτοδιοίκηση, στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ (2014). Σύμφωνα με σχετική μελέτη κατά το έτος το 2009 το 60% του προσωπικού του δημόσιου τομέα απασχολείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και το 40% στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (OECD 2014:117). Επιπλέον, σύμφωνα με άλλη μελέτη, το 70% των δημοσίων επενδύσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ υλοποιούνται από τις αποκεντρωμένες δομές διοίκησης του κράτους και την Αυτοδιοίκηση και το 30% από την κεντρική διοίκηση (OECD 2011:20). Η αναλογία αυτή γίνεται ακόμη πιο έντονη για τα πιο αναπτυγμένα κράτη - όσο μεγαλύτερο το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας τόσο μεγαλύτερη και η τάση για αποκέντρωση.

Έναντι αυτής της διεθνούς τάσης -και σε αντίθεση ακόμη και με τις συνταγματικές αξιώσεις αλλά και την υπογραφή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας- οι δομές οργάνωσης της διοίκησης και του κράτους στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται ακόμη και σήμερα από έντονο συγκεντρωτισμό. Η αναδιοργάνωση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης έχει αναχθεί σε ένα από τα χρόνια και δυσεπίλυτα ζητήματα της δημόσιας πολιτικής προκαλώντας πολλαπλές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία.

Στο πλαίσιο αυτό, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), αξιοποιώντας το επιστημονικό δυναμικό της Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προχώρησε στην εκπόνηση ειδικής μελέτης για την διαμόρφωση προτάσεων της τριετούς στρατηγικής μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους. Η τριετής στρατηγική υπαγορεύεται από τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα στο πλαίσιο της συμφωνίας της 14/08/2016 αλλά και της αναγκαιότητας που οι ίδιες οι συνθήκες επιβάλλουν στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του κράτους.

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), έχοντας υπόψη ότι ο πρόσφατος νόμος 4336/2015 προβλέπει ότι η χώρα μας πρέπει να διαμορφώσει μια «διεξοδική στρατηγική για μεταρρυθμίσεις» της ελληνικής διοίκησης, ανέθεσε στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να εκπονήσει την παρούσα μελέτη, που περιλαμβάνει την ανάλυση των προγραμματικών δεσμεύσεων του νόμου και την τεκμηριωμένη διατύπωση προτάσεων για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης και την εξειδίκευσή τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΠΑ), συγκρότησε ομάδα έργου για την εκπόνηση της μελέτης, καθώς και επιτροπή παρακολούθησης για την παροχή των αναγκαίων κατευθύνσεων, έτσι ώστε οι προτάσεις της μελέτης να λαμβάνουν υπόψη το «κεκτεμένο» των αποφάσεων των Συνεδρίων και του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ.

Η τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων αποτελεί μια δέσμευση που έχει αναλάβει η πολιτεία και η οποία πρέπει να υλοποιηθεί με βάση ένα αρκετά αυστηρό χρονοδιάγραμμα. Η μελέτη αυτή αξιοποιεί κείμενα θέσεων της Αυτοδιοίκησης, αλλά και τα πορίσματα και την εμπειρία από μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του παρελθόντος.

Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις δεν περιλαμβάνουν μόνο τις κατευθύνσεις για τις αναγκαίες αλλαγές ή βελτιώσεις του κανονιστικού πλαισίου, αλλά και τις προϋποθέσεις και τους όρους που απαιτούνται, καθώς και το βασικό περιεχόμενο του προγράμματος εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, το οποίο αποτέλεσε τα προηγούμενα χρόνια την «αχίλλειο πτέρνα» πολλών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Στην κατεύθυνση αυτή εντάσσονται και ορισμένα τεχνικά χαρακτηριστικά των προτεινομένων μεταρρυθμίσεων, που επιχειρούν να βελτιώσουν τη χρησιμοποιούμενη στη χώρα μας μεταρρυθμιστική τεχνική (reform engineering), η οποία παρουσιάζει αδυναμίες στην πρόβλεψη, τον προγραμματισμό των απαραίτητων υλικών και άυλων πόρων, την αξιοποίηση της τεχνολογίας και της τεχνογνωσίας, τη διοίκηση και παρακολούθηση της εφαρμογής, την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους και τη διασφάλιση της ευρύτερης πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Το κείμενο που ακολουθεί στοχεύει στη διαμόρφωση μιας νέας και ολοκληρωμένης αυτοδιοικητικής αναπτυξιακής πρότασης και αναφέρεται:

- Στους στρατηγικούς στόχους και στο Αναπτυξιακό όραμα της Αυτοδιοικητικής Πολιτικής.
- Στη διατύπωση πρότασης ολοκληρωμένης Αυτοδιοικητικής Πολιτικής και πρότασης Ειδικών Πολιτικών.
- Στην ενίσχυση της κοινωνικής αποδοχής και στην ενεργοποίηση της Συμμετοχικής Διαδικασίας.

Η μελέτη που ακολουθεί αποτελείται από τρία μέρη. Το πρώτο μέρος αφορά στην αποτύπωση της θέσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο διεθνές περιβάλλον με την αξιοποίηση των πιο πρόσφατων επίσημων στατιστικών δεδομένων. Από την περιγραφή αυτή τεκμηριώνονται τα κοινά σημεία καθώς και οι αποκλίσεις που παρατηρούνται ανάμεσα στην Ελλάδα και σε πολλές άλλες χώρες.

Το δεύτερο μέρος καταγράφει τις πρόσφατες προκλήσεις και τάσεις μεταβολής της οργάνωσης του συστήματος διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Σε αυτό το μέρος επιχειρείται αρχικά μια αναφορά στα γενικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης και των αρχών που διέπουν τη λειτουργία της. Στη συνέχεια γίνεται μια όσο το δυνατόν πληρέστερη καταγραφή των ρυθμίσεων και των κατευθύνσεων πολιτικής για τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση που περιλαμβάνονται στη Συμφωνία της 14/08/2015 καθώς και τις πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις.

Τέλος, το τρίτο μέρος της μελέτης αφορά στις προτάσεις πολιτικής που έχουν διατυπωθεί από την Τοπική Αυτοδιοίκηση για την αναβάθμιση του ρόλου της στην αναδιοργάνωση του συστήματος διοικητικής οργάνωσης της χώρας καθώς και προτάσεις που έχει επεξεργαστεί η ομάδα μελέτης. Οι προτάσεις αυτές κωδικοποιούνται και παρουσιάζονται συνοπτικά στο τελικό μέρος της μελέτης.

Στο Παράρτημα περιλαμβάνεται κατάλογος με τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, μελέτες και κανονιστικά κείμενα.

Η μελέτη αυτή δεν μπορεί να έχει εξαντλητικό χαρακτήρα αλλά κυρίως έχει σκοπό να θέσει τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επερχόμενη -με βάση τις δεσμεύσεις της χώρας- τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης. Οι κατευθύνσεις αυτές ενώ περιλαμβάνονται αναλυτικά σε πολλά σημεία και διαπερνούν τη φιλοσοφία της έκθεσης, ομαδοποιούνται και αποτυπώνονται και πιο κωδικοποιημένα σε ένα ξεχωριστό πίνακα. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η μελέτη εκπονήθηκε σε ένα χρονικό

διάστημα που συντελούνται σε αυτά τα θέματα πολλές μεταβολές.

Κατά συνέπεια, ενώ κάποια στιγμή επιχειρούσε να καταγράψει ορισμένες δεσμεύσεις σε προγραμματικά κείμενα, σε μια επόμενη χρονική στιγμή είχαν επέλθει ήδη νομοθετικές ρυθμίσεις που υλοποιούσαν αυτές τις δεσμεύσεις. Η μελέτη φρόντισε κατά τα μέτρο του δυνατού να συμπεριλάβει και τις τελικές νομοθετικές ρυθμίσεις και τα αρχικά κείμενα προγραμματισμού. Όμως, αυτό απαιτούσε συχνά και την αναπροσαρμογή διατυπωμένων προτάσεων πολιτικής σε κείμενα τα οποία είχαμε ήδη λάβει, πράγμα που δεν ήταν πάντοτε απολύτως εφικτό να επιτευχθεί. Στη μελέτη -πέρα από την ομάδα μελέτης και τους συνεργάτες- συνεισέφεραν με κείμενά τους στελέχη της ΚΕΔΕ ενώ αξιοποιήθηκαν κείμενα θέσεων που έχουν κατά καιρούς εκπονηθεί από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η ανάλυση που ακολουθεί κατατείνει σε ένα βασικό συμπέρασμα. Η αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των κρατικών πολιτικών επιβάλλει σήμερα την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Κατά συνέπεια, η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα σύστημα διοικητικής οργάνωσης, στο οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να έχει ένα ριζικά νέο και ουσιαστικά αναβαθμισμένο ρόλο. Προς την κατεύθυνση αυτή η Τοπική Αυτοδιοίκηση εισηγείται ένα πλαίσιο προτάσεων που μπορεί να αποτελέσουν τη βάση για τη διαμόρφωση και εξειδίκευση των κατευθύνσεων πολιτικής για την αναμόρφωση του συστήματος διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

1.2. Το προγραμματικό πλαίσιο των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της τριετίας 2016 - 2018

Το άρθρο 3, παράγραφος Γ.5. του νόμου 4336/2015, που αφορά στη συμφωνία χρηματοδότησης της Ελλάδας για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ, περιλαμβάνει και ένα ειδικό κεφάλαιο που έχει ως τίτλο «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση».

Ειδικότερα το εδάφιο Γ.5.1. (σελίδα 1031) αφορά στις προγραμματικές δεσμεύσεις της χώρας μας για τη Δημόσια Διοίκηση. Το εδάφιο αυτό προβλέπει ότι οι Ελληνικές Αρχές «θα εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης». Επίσης, προβλέπει ότι μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 θα καθοριστεί «διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις» της Ελληνικής Διοίκησης, σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με πλήρη αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης τεχνικής βοήθειας.

Σύμφωνα με το νόμο, τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι:

- Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών
- Ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών
- Η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων
- Η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας
- Η ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση (e-government)
- Μια επικοινωνιακή στρατηγική

Τα βασικά παραδοτέα θα είναι:

- Ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών
- Καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη
- Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση και κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις
- Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
- Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων
- Η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς
- **Μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε amfótera ta épípeda, me skopó tin eníschυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών**
- Ο εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας
- Ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προσλήψεων
- Η βελτίωση της κινητικότητας στο δημόσιο τομέα με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων

Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται παραπάνω αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση συνολικά, ορισμένες, όμως από αυτές αναφέρονται ευθέως στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Για τα ανωτέρω παραδοτέα υπάρχει και σχετικό χρονοδιάγραμμα, σύμφωνα με το οποίο τα περισσότερα πρέπει να ολοκληρωθούν εντός του πρώτου τριμήνου του 2016.

Ειδικότερα, προβλέπεται ότι έως τον Οκτώβριο του 2015, οι αρχές θα προβούν σε μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2016, καθορίζοντας τις βασικές παραμέτρους με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο. Επίσης έως το 2018 το τρέχον «κλαδικό» σύστημα θα υποστεί μεταρρύθμιση με σκοπό μια βελτιωμένη δομή με περιγραφές καθηκόντων η οποία και θα αντανakλάται στο μισθολόγιο, ορίζοντας συγκεκριμένα ότι «οι αρχές θα θεσπίσουν νομοθεσία έως το Νοέμβριο του 2015 για την έκδοση όλης της δευτερογενούς νομοθεσίας για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του μισθολογίου και έως τον Ιούνιο του 2016 για τον εξορθολογισμό των ειδικών μισθολογίων με ισχύ το 2017». Επιπλέον, «στηριζόμενες στις συμβουλές διεθνών εμπειρογνομόνων υπό τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι αρχές: i) έως τον Οκτώβριο του 2015, θα επανεξετάσουν και θα αρχίσουν να εφαρμόζουν τη νομοθεσία για την επιλογή διευθυντικών στελεχών, η οποία θα ολοκληρωθεί έως τα τέλη του 2016, με επιλογή Γενικών Διευθυντών έως τον Δεκέμβριο του 2015 και Διευθυντών έως τον Μάιο του 2016». Σημειώνεται επίσης ότι «η μεταρρύθμιση θα βασίσει την πρόσληψη διευθυντικών στελεχών στην αξία και τις ικανότητές τους, με αποσύνδεση της τεχνικής εφαρμογής από τις πολιτικές αποφάσεις, ενώ θα τροποποιήσει επίσης το καθεστώς των Γενικών Γραμματειών και άλλων ανώτατων κλιμακίων διοίκησης στους δημόσιους οργανισμούς, περιλαμβανομένων των κρατικών επιχειρήσεων, με σκοπό την αποπολιτικοποίηση και τη βελτίωση της θεσμικής μνήμης και, παράλληλα, την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής εκχώρησης εξουσιών, ενώ έως τον Νοέμβριο του 2015, θα νομοθετήσουν το νέο πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού, με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων». Όσον αφορά στις προσλήψεις η συμφωνία προβλέπει ότι «έως τον Οκτώβριο του 2015, οι αρχές θα καθορίσουν, εντός της νέας Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΔΣτρ), ανώτατα όρια για τις μισθολογικές δαπάνες και τα επίπεδα απασχόλησης στο Δημόσιο που να συνάδουν με την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και με την εξασφάλιση φθίνουσας πορείας για τις δημόσιες δαπάνες σε σχέση με το ΑΕΠ κατά την περίοδο 2016-2019. Τέλος, έως τον Δεκέμβριο του 2015, οι αρχές θα θεσπίσουν ένα νέο σύστημα μόνιμης κινητικότητας, ενώ θα πρέπει να εκπονήσουν μακροπρόθεσμο σχέδιο κωδικοποίησης των κυριότερων νομοθεσιών που θα προταθεί έως τον Μάρτιο του 2016 και θα έχει εφαρμοστεί πλήρως έως τον Ιούνιο του 2018.

Οι δεσμεύσεις αυτές διαμορφώνουν το πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί το νομοθετικό έργο και οι συνεπαγόμενες αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση κατά το επόμενο χρονικό διάστημα. Από τις δεσμεύσεις που προαναφέρθηκαν ορισμένες έχουν ήδη λάβει νομοθετική μορφή, ενώ άλλες πρόκειται να θεσμοθετηθούν στο επόμενο χρονικό διάστημα. Οι βασικοί νόμοι, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται αυτές οι αλλαγές είναι ο νόμος 4369/2016 Εθνικό Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις και ο νόμος 4368/2016. Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις. Ορισμένες διατάξεις αυτών των νόμων αφορούν έμμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση ενώ ορισμένες διατάξεις ρυθμίζουν θέματα που σχετίζονται αποκλειστικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η παράθεση των ρυθμίσεων αυτών γίνεται παρακάτω.

1.3. Οι στρατηγικοί και οι επιχειρησιακοί στόχοι και η τεχνική των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων

Ο σχεδιασμός της «τριετούς στρατηγικής μεταρρυθμίσεων» της Δημόσιας Διοίκησης προτείνεται να στηρίζεται στην αντίληψη ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας συνδέεται λειτουργικά με το πολιτικό, το οικονομικό και το κοινωνικό σύστημα ή με άλλα λόγια ότι εντάσσεται στο ευρύτερο «Συστημικό Τετράγωνο» που συνδέει: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ – ΚΟΙΝΩΝΙΑ.

Με βάση αυτή την προσέγγιση, τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης δεν είναι ενδογενή αλλά είναι πρωτίστως συστημικά. Αυτή η προσέγγιση αιτιολογεί και το γιατί ορισμένες μεταρρυθμίσεις που έχουν συστημικά χαρακτηριστικά διασφάλισαν τη διατηρησιμότητά τους:

1. Τα ΚΕΠ έχουν παρέμβει στις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης – πολιτών – πολιτικών.
2. Το ΑΣΕΠ έχει βελτιώσει τις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης – πολιτών – πολιτικών.
3. Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν βελτιώσει τις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης – πολιτών – πολιτικών και τις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης – κοινωνίας – οικονομίας – πολιτικής.
4. Οι αλλαγές σε ορισμένες ΔΕΚΟ (ΟΤΕ, ΔΕΠΑ κ.λπ.) έχουν συμβάλει στην αλλαγή των σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης – κοινωνίας – οικονομίας.

Επίσης, οι μεταρρυθμίσεις δεν μπορούν να γίνουν μόνο με την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου (νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων). Χρειάζεται η αλλαγή αυτή να εντάσσεται σ' ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων το οποίο να εξασφαλίζει:

- Το επαρκές και καταρτισμένο προσωπικό
- Την τεχνική υποδομή και τον αναγκαίο εξοπλισμό
- Την οργάνωση αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή
- Την τεχνογνωσία και την αναγκαία συμβουλευτική υποστήριξη
- Την ενημέρωση των ενδιαφερομένων (stakeholders) και επαρκή δημοσιότητα
- Τους απαιτούμενους για τη σταθερή χρηματοδότησή τους πόρους
- Τις απαραίτητες ενέργειες
- Τη διοίκηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση – ανατροφοδότηση (feed back) του Προγράμματος και
- Εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης

Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό ότι το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο πρώτο κεφάλαιο που αφορά στη Στρατηγική, αναφέρει (στη σελίδα 5) ότι στις βασικές αιτίες των αδυναμιών εφαρμογής του προηγούμενου Επιχειρησιακού Προγράμματος (Ε.Π.Δ.Μ. 2007–2013) περιλαμβάνονται:

- Η εμμονή σε εσωτερικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση, χωρίς αυτό να συνεπάγεται και ταυτόχρονη βελτίωση της εξυπηρέτησης και της σχέσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Η επιμονή για αλλαγή μόνο με νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους.

Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμίσεις που θα σχεδιαστούν θα πρέπει να έχουν συστημικό και ολοκληρωμένο χαρακτήρα και να εντάσσονται σε ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Στρατηγικός στόχος αυτού του Επιχειρησιακού Σχεδίου κρίνεται σκόπιμο να ενισχυθούν το σύγχρονο Επιτελικό Κράτος και η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Ένα τέτοιο Επιχειρησιακό Σχέδιο πρέπει να αξιοποιήσει τη θεσμική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος και να χρησιμοποιήσει, ως παραδειγματικά πρότυπα, τα προγράμματα υποστήριξης της εφαρμογής των επιτυχημένων δημοσίων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, είτε στην Ελλάδα, είτε άλλων χωρών όπως των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ, αξιοποιώντας και την εμπειρία του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας στην ίδια περίοδο.

Προκειμένου να προσδιοριστούν οι επιχειρησιακοί στόχοι του Επιχειρησιακού Σχεδίου διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, είναι αναγκαίο να επιλεγεί το Αξιακό Πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων αυτών. Λαμβάνοντας υπόψη τη θεσμική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας και με στόχο την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση, το αξιακό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης θα μπορούσε μεταξύ άλλων να συμπεριλάβει τα εξής:

- Τη συγκρότηση του ισχυρού και επιτελικού κράτους που έχει τη διοικητική ικανότητα της διαμόρφωσης των κανόνων λειτουργίας του ανταγωνισμού στην οικονομία και του ελέγχου της εφαρμογής τους και της προώθησης στην κοινωνία της ισονομίας, των ίσων ευκαιριών και της θετικής διάκρισης υπέρ των αδύνατων κοινωνικών ομάδων.
- Προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης με στόχο τη λειτουργική ενοποίηση των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, με σεβασμό της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους και με ενίσχυση της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, ώστε να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.
- Ενίσχυση των αρχών της σύγχρονης διοίκησης (management): πρόβλεψη και προγραμματισμός, αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, δικτύωση (networking) και συμβασιοποίηση (contractualisation).
- Σύγχρονες πολιτικές προσωπικού με σεβασμό της αξιοπρέπειας, διαφάνεια, κίνητρα, αξιολόγηση, αξιοκρατία και βράβευση των καλών πρακτικών.
- Απλοποίηση και αύξηση της αποτελεσματικότητας του εξωτερικού ελέγχου, θέσπιση του εσωτερικού ελέγχου (internal audit) των δημοσίων φορέων και διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου, μετά από ουσιαστική κοινωνική λογοδοσία (που συμβαδίζει και με τις αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης).

Με βάση αυτό το αξιακό πλαίσιο και σύμφωνα με την ανωτέρω συστηματική προσέγγιση, προσδιορίζονται και οι επιχειρησιακοί στόχοι των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων.

Οι στόχοι αυτοί διακρίνονται:

α) Σε **τομεακούς στόχους**, που αφορούν στις τομεακές δημόσιες πολιτικές και επομένως τις κάθετες (ή ειδικές) διοικητικές μεταρρυθμίσεις κάθε Υπουργείου που ασκεί τομεακή δημόσια πολιτική

β) Σε **οριζόντιους στόχους**, που αφορούν στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας όλης της Δημόσιας Διοίκησης και επομένως τις οριζόντιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις όλων των φορέων της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, των Περιφερειών και των Δήμων.

Η παράγρ. Γ.5.1 του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015 αφορά στις οριζόντιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω (1.2.). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην επίτευξη των παρακάτω επιχειρησιακών στόχων:

1. Βελτίωση του επιχειρησιακού σχεδιασμού και του συντονισμού του κυβερνητικού έργου
2. Βελτίωση της παραγωγής πολιτικών και ρυθμίσεων και διασφάλιση της παρακολούθησης και της εφαρμογής τους
3. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και διαλειτουργικότητα όλων των συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης (σε εθνικό – περιφερειακό – τοπικό επίπεδο)
4. Βελτίωση της διοίκησης (management) και ενίσχυση της θεσμικής μνήμης της Δημόσιας Διοίκησης
5. Βελτίωση των δομών και των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης
6. Βελτίωση της διαχείρισης και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης
7. Βελτίωση της διαφάνειας, της διαβούλευσης, της λογοδοσίας και του ελέγχου των δημοσίων φορέων
8. Επιτάχυνση στην απόδοση της Δικαιοσύνης
9. Βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις
10. Βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών

Στη μελέτη αυτή θα εξεταστούν διεξοδικά κατά κεφάλαιο όσα αναφέρονται στην παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015 ως «βασικά στοιχεία της στρατηγικής» και ως «βασικά παραδοτέα» και θα παρουσιαστούν επιπλέον οι τρέχουσες νομοθετικές ρυθμίσεις. Επίσης, με βάση τις αρχές και τους στόχους που προαναφέρθηκαν, θα δαιτυπωθούν προτάσεις πολιτικής με εστίαση στη θέση και τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νέο σύστημα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους.

II. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

II.1. Οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Σημαντική εισορή για το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί η διερεύνηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε επιλεγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας II-1: Βασικά μεγέθη Δήμων στις χώρες του ΟΟΣΑ, 2013

Τύπος	Χώρα	Δήμοι	Ενδιάμεσου επίπεδου ενότητες	Περιφέρειες ή ομοσπονδιακές ενότητες	Μέσος αριθμός κατοίκων ανά Δήμο	Μέσος αριθμός κατοίκων ανά Δήμο	Μέση έκταση Δήμων
					Κάτοικοι ανά ενότητα	Ανά 100.000 κατοίκους	τ. κλμ.
Ομοσπονδιακού και οιοενεί ομοσπονδιακού τύπου κράτη (Federal States)	Αυστραλία	565		8	41.635	2,4	13.614,2
	Αυστρία	2.102		9	4.045	24,7	39,9
	Βέλγιο	589	10	6	19.157	5,2	51,8
	Γερμανία	11.116	402	16	7.280	13,7	32,1
	Ελβετία	2.324		26	3.475	28,8	17,8
	Ηνωμένες Πολιτείες	35.879	3.031	50	8.888	11,3	274,0
	Ισπανία	8.117	50	17	5.660	17,7	62,3
	Καναδάς	4.014		13	8.897	11,2	2.487,5
	Μεξικό	2.445		32	48.962	2,	801,9
	ΟΟΣΑ-9	67.151	3.493	177	9.718	10,3	454,0
Ενιαία κράτη (Unitary States)	Γαλλία	36.681	101	27	1.755	57,0	17,3
	Δανία	98		5	56.373	1,8	439,8
	Ελλάδα	325		13	35.018	2,9	406,0
	Εσθονία	213		6	6.177	16,2	212,3
	Ηνωμένο Βασίλειο	389	27	3	164.757	0,6	626,8
	Ιαπωνία	1.718		47	73.893	1,4	220,
	Ιρλανδία	31			148.697	0,7	2.251,5
	Ισλανδία	74			4.392	22,8	1.391,9
	Ισραήλ	252			32.485	3,1	87,6
	Ιταλία	8.047	110	20	7.632	13,1	37,4
	Κορέα	227		17	222.132	0,5	440,1
	Λουξεμβούργο	105			4.729	21,2	24,6
	Νέα Ζηλανδία	67		11	65.494	1,5	4.024,7
	Νορβηγία	428		18	11.390	8,8	900,0
	Ολλανδία	393		12	43.050	2,3	105,7
	Ουγγαρία	3.177		19	3.098	32,3	29,3
	Πολωνία	2.478	380	16	15.350	6,5	126,1
	Πορτογαλία	308		2	34.873	2,9	299,2
	Σλοβακία	2.927		8	1.850	54,	16,8
	Σλοβενία	212			9.887	10,1	95,6
	Σουηδία	290		21	33.445	3,0	1.551,6
	Τουρκία	1.394		81	55.167	1,8	563,4
	Τσεχική Δημοκρατία	6.253		14	1.684	59,4	12,6
	Φινλανδία	317		1	17.240	5,8	1.066,7
	Χιλή	345		15	51.336	2,0	2.191,6
ΟΟΣΑ-25	66.749	618	350	9.164	10,9	86,1	
ΟΟΣΑ Σύνολο	133.900	4.111	527	9.442	10,6	270,6	
ΕΕ28-Σύνολο	88.410	1.080	270	5.763	17,4	50,5	

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων υποεθνικών δημοσίων οικονομικών, πρόσβαση 20/02/2016.

Στον **Πίνακα II-2** που ακολουθεί παρουσιάζονται σε μια αδρή καταγραφή οι βασικές αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά χώρα (Council of European Municipalities and Regions [CEMR] 2012).

Πίνακας II-2: Καταγραφή αρμοδιοτήτων των χωρών της Ε.Ε. 2012

Χώρα	Τοπικό Επίπεδο Διακυβέρνησης	Αρμοδιότητες
Αυστρία	2.357 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Δημόσια Τάξη ▪ Αστικός Σχεδιασμός και Αξιοποίηση Γης ▪ Ύδρευση ▪ Δίκτυο Αποχέτευσης ▪ Δρόμοι και Οικιακά Απορρίμματα ▪ Αστικές Μεταφορές ▪ Ασφάλεια ▪ Πολιτισμός ▪ Υγεία
Βέλγιο	589 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Δημόσια Τάξη ▪ Ληξιαρχείο ▪ Χωρικός και Αστικός Σχεδιασμός ▪ Στέγαση ▪ Ύδρευση και Υγιεινή ▪ Περιβάλλον ▪ Διαχείριση Απορριμμάτων ▪ Διαχείριση Δρόμων και Κυκλοφορίας ▪ Θέματα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς ▪ Κοινωνική Πολιτική ▪ Τοπική Οικονομία ▪ Απασχόληση ▪ Εκπαίδευση ▪ Τοπική Χρηματοδότηση και Φορολογία
Γαλλία	36.700 Δήμοι	<p>Παραδοσιακές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Λειτουργίες Ληξιαρχείου ▪ Προεκλογικές Λειτουργίες ▪ Κοινωνική Εργασία ▪ Εκπαίδευση ▪ Συντήρηση Δημοτικών Δρόμων ▪ Αξιοποίηση Γης και Σχεδιασμός ▪ Τοπική Δημόσια Τάξη <p>Αποκεντρωμένες</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Αστικός Σχεδιασμός ▪ Εκπαίδευση ▪ Οικονομική Ανάπτυξη ▪ Στέγαση ▪ Περίθαψη ▪ Κοινωνική Εργασία ▪ Πολιτισμός

<p>Γερμανία</p>	<p>11.481 Δήμοι & Πόλεις</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αστικός Σχεδιασμός ▪ Δημοτική Φορολογία ▪ Δημόσια Ασφάλεια και Τάξη ▪ Δημοτικοί Δρόμοι ▪ Δημόσιες Συγκοινωνίες ▪ Ύδρευση και Διαχείριση Λυμάτων ▪ Έλεγχος και Διαχείριση Πλημμυρών ▪ Πυρόσβεση ▪ Θέματα Κοινωνικής Αρωγής και Νεολαίας ▪ Φροντίδα Παιδιών ▪ Στέγαση ▪ Δημιουργία Σχολικών Κτιρίων και Συντήρηση ▪ Νεκροταφεία
<p>Δανία</p>	<p>98 Δήμοι</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση ▪ Φροντίδα Παιδιών ▪ Φροντίδα Ηλικιωμένων ▪ Ενσωμάτωση Προσφύγων και Μεταναστών ▪ Περιβαλλοντική Προστασία και Διαχείριση Απορριμμάτων ▪ Βοήθεια προς τους Άνεργους ▪ Οικονομική Ανάπτυξη ▪ Πολιτισμός και Αθλητισμός
<p>Ηνωμένο Βασίλειο</p>	<p>433 Τοπικές Αρχές</p>	<p>Νομαρχιακές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Εκπαίδευση ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Αυτοκινητόδρομοι και Μεταφορές ▪ Συμβουλευτική Στρατηγικού Σχεδιασμού ▪ Πυρόσβεση ▪ Διαχείριση Απορριμμάτων ▪ Βιβλιοθήκες <p>Περιφερειακές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Τοπικός Σχεδιασμός ▪ Στέγαση ▪ Αδειοδοτήσεις ▪ Κατασκευαστικός Έλεγχος ▪ Περιβαλλοντική Υγεία ▪ Αποκομιδή Απορριμμάτων ▪ Υπηρεσίες Πάρκων και Αναψυχής
<p>Ιρλανδία</p>	<p>5 Δήμοι & 75 Πόλεις</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κατασκευή Δρόμων και Συντήρηση ▪ Στέγαση ▪ Εγκαταστάσεις Αναψυχής ▪ Αστικός Σχεδιασμός

<p>Ισπανία</p>	<p>8.117 Δήμοι, 52 Νομαρχιακά Συμβούλια, Νομαρχιακά Συμβούλια των Καναρίων Νήσων και Νομαρχιακά Συμβούλια των Βαλεαρίδων Νήσων</p>	<p>Σε κάθε Τοπική Αρχή</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ύδρευση ▪ Φωτισμός Δρόμων ▪ Αστική Κυκλοφορία ▪ Ασφάλεια Τροφίμων ▪ Συντήρηση Δρόμων ▪ Διαχείριση Αποβλήτων και Απορριμμάτων <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 5.000 κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Δημόσιες Βιβλιοθήκες ▪ Χώροι Πρασίνου ▪ Τοπική Αστυνομία <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 20.000 κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Πρόληψη Πυρκαγιών ▪ Αθλητικές Εγκαταστάσεις <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 50.000 κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Δημόσιες Συγκοινωνίες ▪ Πρόστασηία του Περιβάλλοντος
<p>Ιταλία</p>	<p>8.094 Δήμοι</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Αστικός Σχεδιασμός ▪ Οικονομική Ανάπτυξη ▪ Δημόσιες Υπηρεσίες ▪ Αξιοποίηση Γης ▪ Περιβάλλον ▪ Πολιτισμός
<p>Ολλανδία</p>	<p>418 Δήμοι</p>	<p>(Συνήθως σε συνεργασία με την κεντρική κυβέρνηση)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Αστικός Σχεδιασμός ▪ Στέγαση ▪ Τουρισμός ▪ Σχεδιασμός και Κατασκευή Οικοδομημάτων ▪ Μεταφορές ▪ Περίθαψη ▪ Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση ▪ Απασχόληση ▪ Φροντίδα Παιδιών ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Νόμος και Τάξη ▪ Πολιτισμός και Αθλητισμός
<p>Πολωνία</p>	<p>2.479 Δήμοι</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Δημόσιες Συγκοινωνίες ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Στέγαση ▪ Περιβάλλον ▪ Πολιτισμός ▪ Προσχολική και Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση

<p>Πορτογαλία</p>	<p>4.259 Κοινότητες & 308 Δήμοι</p>	<p>Κοινοτικές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Εκπαίδευση ▪ Συντήρηση Δρόμων και Πάρκων ▪ Δημόσιες Εγκαταστάσεις για Παιδιά και Ηλικιωμένους ▪ Πολιτισμός ▪ Περιβάλλον ▪ Περίθαψη ▪ Άδειες Παραμονής ▪ Άδειες Κατοικιδίων Ζώων <p>Δημοτικές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Περίθαψη ▪ Περιβάλλον ▪ Πολιτισμός ▪ Διαχείριση Δημοτικών Περιουσιακών Στοιχείων ▪ Δημόσια Έργα ▪ Αστικός Σχεδιασμός
<p>Σουηδία</p>	<p>290 Δήμοι</p>	<p>Υποχρεωτικές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Φροντίδα Παιδιών και Προσχολική Φροντίδα ▪ Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση ▪ Φροντίδα Ηλικιωμένων ▪ Υποστήριξη Ατόμων με Σωματική ή Νοητική Αναπηρία ▪ Πρωτοβάθμια Περίθαψη ▪ Περιβαλλοντική Προστασία ▪ Χωρικός Σχεδιασμός ▪ Αποκομιδή και Διαχείριση Απορριμμάτων ▪ Υπηρεσίες Διάσωσης και Έκτακτης Ανάγκης ▪ Ύδρευση και Αποχέτευση ▪ Συντήρηση Δρόμων <p>Προαιρετικές</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Πολιτισμός ▪ Στέγαση ▪ Ενέργεια ▪ Απασχόληση ▪ Βιομηχανικές και Εμπορικές Υπηρεσίες
<p>Τσεχία</p>	<p>6.250 Δήμοι</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Δημοτικός Προϋπολογισμός ▪ Τοπική Ανάπτυξη ▪ Γεωργία και Διαχείριση Δασών ▪ Δημοτική Αστυνομία ▪ Ύδρευση και Αποχέτευση ▪ Οικιακά Απορρίμματα ▪ Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση ▪ Στέγαση ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες ▪ Χωροταξικός Σχεδιασμός ▪ Συνεργασία με άλλους Δήμους και Περιφέρειες ▪ Δημόσιες Συγκοινωνίες

Φινλανδία	336 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Υγειονομική Περίθαλψη (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και οδοντιατρικές υπηρεσίες) ▪ Κοινωνικές Υπηρεσίες (ημερήσια φροντίδα παιδιών, υπηρεσίες για ηλικιωμένους και ΑΜΕΑ) ▪ Εκπαίδευση (προσχολική, πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, επαγγελματική εκπαίδευση, εκπαίδευση ενηλίκων, βιβλιοθήκες) ▪ Πολιτισμός και Αναψυχή ▪ Αθλητισμός ▪ Χωρικός Σχεδιασμός ▪ Κατασκευή και Συντήρηση Τεχνικής Υποδομής & Περιβάλλον (δρόμοι, ενέργεια, ύδρευση & αποχέτευση, απορρίμματα, λιμένες & δημόσιες συγκοινωνίες) ▪ Οικονομική Δραστηριότητα και Απασχόληση ▪ Ανεξάρτητα Δικαιώματα Φορολογίας και Χρηματοδοτήσεις
-----------	-----------	--

Πηγή: Council of European Municipalities and Regions (CEMR) 2012.

Από την επισκόπηση των αρμοδιοτήτων που παρουσιάζονται στον Πίνακα II-2 διαπιστώνεται ότι υπάρχει μια σειρά αρμοδιοτήτων οι οποίες είτε δεν υφίστανται στην ελληνική περίπτωση, είτε η Τ.Α. στη χώρα μας έπρεπε να αναλάβει μεγαλύτερο μερίδιο στην υλοποίηση των αντικειμένων τους.

Αυτές οι αρμοδιότητες αφορούν τους τομείς:

- Τοπική Ανάπτυξη – Στήριξη της Τοπικής Οικονομίας
- Στήριξη της Τοπικής Απασχόλησης
- Ανάπτυξη – Αξιοποίηση Γης (Land Development)
- Αξιοποίηση Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας
- Κοινωνική Οικονομία – Κοινωνική Επιχειρηματικότητα
- Στέγαση – Κοινωνική Στέγη
- Δημοτική – Τοπική Αστυνομία
- Διαδημοτικές Συνεργασίες
- Διαχείριση Απορριμμάτων
- Πολιτιστική Διαχείριση και Ανάπτυξη Πολιτιστικού – Δημιουργικού Τομέα

Πίνακας II-3: Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία

ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	Περιφέρειες Regions	Νομοί Departements	Δήμοι Communes	Υποδημοτικές Ενότητες Municipalities	Κρατικές παρεμβά- σεις
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ					
Συντονισμός	x				
Υποστήριξη σε Επιχειρήσεις		x	x	x	x

ΥΠΟΔΟΜΕΣ					
Συντήρηση Οδικού Δικτύου		x	x	x	
Διαχείριση Αυτοκινητοδρόμων		x			
Αλιευτικοί Λιμένες	x	x	x	x	
Αερολιμένες		x	x	x	
Σχεδιασμός Υποδομών	x				
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ					
Διδασκαλία					x
Φροντίδα των Παιδιών			x	x	
Κτιρία και εξοπλισμός Α' Βάθμιας Εκπαίδευσης			x	x	
Κτιρία, εξοπλισμός & Τεχνικό Προσωπικό κατώτερης Β' Βάθμιας Εκπαίδευσης		x			
Κτιρία, Εξοπλισμός & Τεχνικό Προσωπικό Ανώτερης Β' Βάθμιας Εκπαίδευσης	x				
Τριτοβάθμια Εκπαίδευση					x
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ					
Εκπαίδευση Ενηλίκων	x				
Διαχείριση Ειδικών Επιδομάτων Απασχόλησης		x			
ΣΤΕΓΑΣΗ					
Κατασκευή Κοινωνικής Κατοικίας		x	x	x	
Υποεθνικός Σχεδιασμός Στέγασης για Μειονεκτούντα Άτομα		x			
Γηροκομεία			x	x	
Ταμείο Αλληλεγγύης για Στέγαση		x			
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ					
Συντονισμός Υποστήριξης των Ατόμων σε Ακράειες Δυσκολίες		x			
Ταμείο για Παροχή Βοήθειας σε Νέους		x			
Εξατομικευμένη Παροχή Επιδομάτων		x			
ΥΓΕΙΑ					
Χρηματοδότηση Ιατρικού Εξοπλισμού	x		x	x	
Εκπαίδευση Προσωπικού Κοινωνικής Πρόνοιας και Παραϊατρικών Υπηρεσιών	x				
Άλλα μέτρα Υγείας/Πρόνοιας	x	x	x	x	

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ					
Επεξεργασία Λυμάτων		x	x	x	
Απορρίμματα/Απόβλητα			x	x	
Καταπολέμηση του Θορύβου			x	x	
Καταπολέμηση της Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης			x	x	
Υδατα			x	x	
Υποεθνικός Περιβαλλοντικός Σχεδιασμός		x			
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ					
Τουριστικά Γραφεία		x	x	x	
Ιστορικά Μνημεία	x	x	x	x	x

Πηγή: Jamet, S. (2007), «Meeting the Challenges of Decentralisation in France», OECD Economics Department Working Papers, No. 571, OECD Publishing (σελ. 11).

Ένα χρήσιμο υπόδειγμα για τις λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και για την κατανομή αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης αποτελεί αυτό της Γαλλίας που παρουσιάζεται στον Πίνακα II-3.

Από τη μελέτη των αρμοδιοτήτων των Δήμων αλλά και των Δημοτικών Ενοτήτων προκύπτουν τα εξής βασικά συμπεράσματα:

Αρμοδιότητες Δήμων

Οι Δήμοι έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες (κατά σειρά αξιολόγησης του ειδικού βάρους των αρμοδιοτήτων) σε ειδικούς τομείς όπως:

- Οικονομική Ανάπτυξη: Υποστήριξη στις Επιχειρήσεις
- Στέγαση: Κατασκευή Κοινωνικής Κατοικίας
- Υγεία: Χρηματοδότηση Ιατρικού Εξοπλισμού
- Περιβαλλοντικές Δράσεις: Επεξεργασία λυμάτων - Απορρίμματα/απόβλητα,
- Καταπολέμηση θορύβου, καταπολέμηση ατμοσφαιρικής ρύπανσης
- Πολιτισμός - Τουρισμός: Λειτουργία Τουριστικών Γραφείων, Αξιοποίηση Ιστορικών Μνημείων
- Διαχείριση Υποδομών: Αερολιμένες

Αρμοδιότητες Δημοτικών Ενοτήτων

Όλες οι παραπάνω αρμοδιότητες ασκούνται και στο επίπεδο Δημοτικών Ενοτήτων.

Έτσι μακροπρόθεσμα πρέπει να συζητηθεί και στην περίπτωση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

α) Η διερεύνηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε αναπτυξιακούς τομείς αιχμής, προκειμένου η Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμμετέχει ουσιαστικά στην αναπτυξιακή διαδικασία.

β) Η ανάθεση αρμοδιοτήτων και στις επιμέρους δημοτικές ενότητες, με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής, της ενεργοποίησης των δημοτών και της τοπικής ανάπτυξης.

Πίνακας II-4: Η σημασία της Τοπικής και Περιφερειακής Διακυβέρνησης για την «Ευρώπη 2020»

Στόχοι «Ευρώπη 2020»	Η Συνεισφορά των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών
<p>Απασχόληση</p> <ul style="list-style-type: none"> Το 75% των ατόμων 20-64 ετών να έχουν απασχόληση <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών - Μελών υπό τον συντονισμό της ΕΕ, Άρθρο 5 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς που προωθούν την οικονομική μεγέθυνση & τη δημιουργία θέσεων εργασίας (σε συνεργασία με τις εθνικές κυβερνήσεις) – ένας μοναδικός ρόλος για την ανάπτυξη της περιοχής τους Οι μεγαλύτεροι εργοδότες με ίδια μέσα Πάροχοι υπηρεσιών απασχόλησης: κέντρα εργασίας Πάροχοι υπηρεσιών υποστήριξης επιχειρήσεων (σε συνεργασία με τα Εμπορικά Επιμελητήρια): εισρέουσες επενδύσεις, θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων, αυτοαπασχόληση Βασικοί εταίροι για την εφαρμογή σχετικών προγραμμάτων (Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), «Εγγύηση για τη Νεολαία»)
<p>Έρευνα & Ανάπτυξη (R&D), Καινοτομία</p> <ul style="list-style-type: none"> Το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ να επενδύεται στην Έρευνα & Ανάπτυξη/ Καινοτομία <p><i>Κοινή αρμοδιότητα, Άρθρο 4 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς που δημιουργούν συνεργασίες φέρνοντας κοντά τη βιομηχανία, τα πανεπιστήμια, και τον δημόσιο τομέα σε τοπικό επίπεδο Εφαρμογή των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης σε συμφωνία με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων Αξιοποίηση των πόρων (Ε.Ε. και εθνικών) για Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία (R&D&I) Ηγετικοί φορείς για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government) και την ηλεκτρονική Ενσωμάτωση (e-Inclusion) σε τοπικό επίπεδο Συλλογή & δημοσίευση τοπικών & περιφερειακών δεδομένων
<p>Κλιματική Αλλαγή, Ενέργεια</p> <ul style="list-style-type: none"> Οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου να είναι 20% χαμηλότερες από το 1990 (30% υπό ευνοϊκές συνθήκες), 20% της ενέργειας να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές, 20% αύξηση της ενεργειακής απόδοσης <p><i>Κοινή αρμοδιότητα, Άρθρο 4 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ηγετικοί φορείς στην προσπάθεια στήριξης της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης (Ατζέντα 21) Διαχείριση απορριμμάτων και ανακύκλωση Παροχή σχεδίων βιώσιμης κινητικότητας - μεταφορές Ηγετικοί φορείς για την πολιτική προστασία και τη διαχείριση καταστροφών σε τοπικό επίπεδο Παροχή σχεδίων δράσης για τη βιώσιμη ενέργεια (Το Σύμφωνο των Δημάρχων) Πρωώθηση της αποκεντρωμένης παραγωγής χαμηλών εκπομπών άνθρακα Παροχή σχεδίων διαχείρισης απορριμμάτων και ύδατος
<p>Εκπαίδευση</p> <ul style="list-style-type: none"> Μείωση των ποσοστών σχολικής διαρροής κάτω από 10% Τουλάχιστον 40% των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών να έχουν ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών - Μελών, Άρθρο 6 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Παροχή προσχολικής, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Ηγετικοί φορείς για τον περιορισμό και την πρόληψη της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου Βασικοί εταίροι στην εφαρμογή πρωτοβουλιών δεξιοτήτων της Ε.Ε., καθώς και της χώρας Βασικοί εταίροι στην προώθηση της ηλεκτρονικής μάθησης (e-learning) και της δια βίου μάθησης

<p>Φτώχεια, Κοινωνικός Αποκλεισμός</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Τουλάχιστον 20 εκατομμύρια λιγότερα άτομα να είναι ή να κινδυνεύουν να γίνουν φτωχοί ή να αποκλειστούν κοινωνικά <p><i>Αρμοδιότητα των Κρατών - Μελών, Άρθρο 6 ΣΛΕΕ</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ηγετικοί φορείς στην παροχή περιθαλψης, κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών, καθώς και υπηρεσιών αναψυχής σε παιδιά, ενήλικες, και ηλικιωμένους ▪ Ηγετικοί φορείς στην παροχή συστημάτων κοινωνικής ευημερίας / παροχών ▪ Κύριοι πάροχοι κοινωνικής στέγασης ▪ Κύριοι πάροχοι ή εντεταλμένοι για τις υπηρεσίες δημόσιας μετακίνησης επιβατών ▪ Βασικοί εταίροι στην παροχή υπηρεσιών απασχόλησης σε αναζητούντες εργασία, τους οικονομικά ανενεργούς, τους μακροχρόνια άνεργους, και άλλες μη προνομιούχες κοινωνικές ομάδες
---	--

Πηγή: Council of European Municipalities and Regions (CEMR) 2014.

Ιδιαίτερος πρέπει να είναι και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επιδίωξη των στόχων που αφορούν την «Ευρώπη 2020» και παρουσιάζεται στον **Πίνακα II-4** που ακολουθεί. Στην πρώτη στήλη του πίνακα παρουσιάζονται οι στόχοι που έχουν τεθεί από την Ε.Ε. στο πλαίσιο της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020. Στη δεύτερη στήλη του πίνακα αναφέρεται η συνεισφορά που θα μπορούσε να έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην επίτευξη των στόχων της «Ευρώπη 2020».

Με βάση τις επισημάνσεις που παρουσιάζονται στον πίνακα και οι οποίες αφορούν στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχουν τομείς αιχμής που αποτελούν πρόκληση, αλλά και μονόδρομο πλέον για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι οποίοι είναι οι εξής:

- Προώθηση οικονομικής μεγέθυνσης
- Δημιουργία θέσεων εργασίας
- Υποστήριξη επιχειρήσεων (θερμοκοιτίδες, στήριξη επενδύσεων)
- Ενίσχυση επιχειρήσεων και φορέων του Πολιτιστικού – Δημιουργικού Τομέα
- Δικτύωση Επιχειρήσεων – ΑΕΙ και Έρευνας – Δημοτικής Διακυβέρνησης
- Ανάπτυξη Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e-Government)
- Πολιτική Προστασία – Διαχείριση Κινδύνων
- Βιώσιμη Ενέργεια («Σύμφωνο των Δημάρχων»)
- Διαχείριση Απορριμμάτων και Ύδατος
- Προώθηση e-learning
- Αντιμετώπιση της Σχολικής Διαρροής
- Παροχή συστημάτων Κοινωνικής Προστασίας
- Κοινωνική Στέγαση
- Αντιμετώπιση Ανεργίας

Η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής συνοχής αποτελεί ένα σημαντικό πεδίο ανάπτυξης δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά το προσεχές χρονικό διάστημα.

II.2. Έσοδα και Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στους πίνακες που ακολουθούν παρουσιάζονται στοιχεία για τα συνολικά έσοδα, τα Φορολογικά Έσοδα και τις δαπάνες της Τ.Α. στις χώρες της Ε.Ε. για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία (ΟΟΣΑ, Βάση Δεδομένων για την Δημοσιονομική Αποκέντρωση).

II.2.1. Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 4.3.1

Στον Πίνακα II-5 & Πίνακα II-6 παρουσιάζονται στοιχεία για τα συνολικά ενοποιημένα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανά χώρα.

Στον Πίνακα II-5 παρουσιάζονται τα Συνολικά Ενοποιημένα Έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ της αντίστοιχης χώρας. Στην τελευταία θέση είναι η Ελλάδα με έσοδα που αντιστοιχούν στο 1,32% του ΑΕΠ, ενώ στην πρώτη είναι η Σουηδία με έσοδα που ανέρχονται στο 17,42% του ΑΕΠ της.

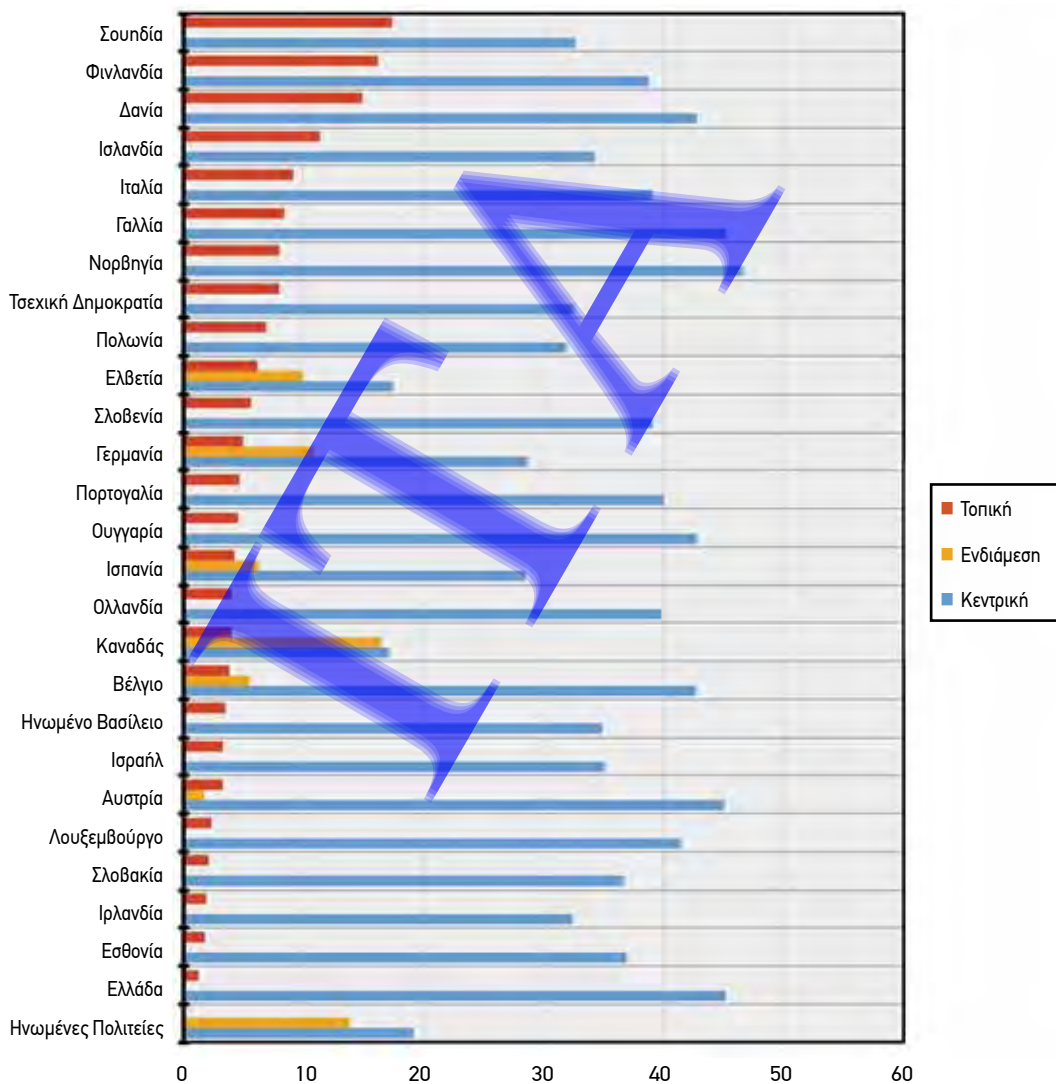
Πίνακας II-5: Ενοποιημένα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

A/A	Χώρα	Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)
1	Σουηδία	17,42
2	Φινλανδία	16,26
3	Δανία	14,96
4	Ιταλία	9,18
5	Γαλλία	8,38
6	Τσεχία	7,99
7	Πολωνία	6,99
8	Σλοβενία	5,68
9	Γερμανία*	4,98
10	Πορτογαλία	4,70
11	Ουγγαρία	4,54
12	Ισπανία*	4,32
13	Ολλανδία	4,11
14	Βέλγιο*	3,85
15	Ηνωμένο Βασίλειο	3,51
16	Αυστρία*	3,26
17	Λουξεμβούργο	2,36
18	Σλοβακία	2,16
19	Ιρλανδία	1,93
20	Εσθονία	1,81
21	Ελλάδα	1,32

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 6-table6_gov_rev-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

Διάγραμμα II-1: Ενοποιημένα Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 6-table6_gov_rev-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το Μεξικό αφορούν στο έτος 2013.

Στον **Πίνακα II-6** παρουσιάζονται τα Ενοποιημένα Έσοδα της Τ.Α. ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων. Και στην περίπτωση αυτή, την τελευταία θέση καταλαμβάνει η Ελλάδα με ποσοστό 2,85%, ενώ στην πρώτη θέση είναι η Σουηδία (34,77%), ενώ άλλες 10 χώρες έχουν ποσοστό άνω του 10%.

Πίνακας II-6: Ενοποιημένα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων¹ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

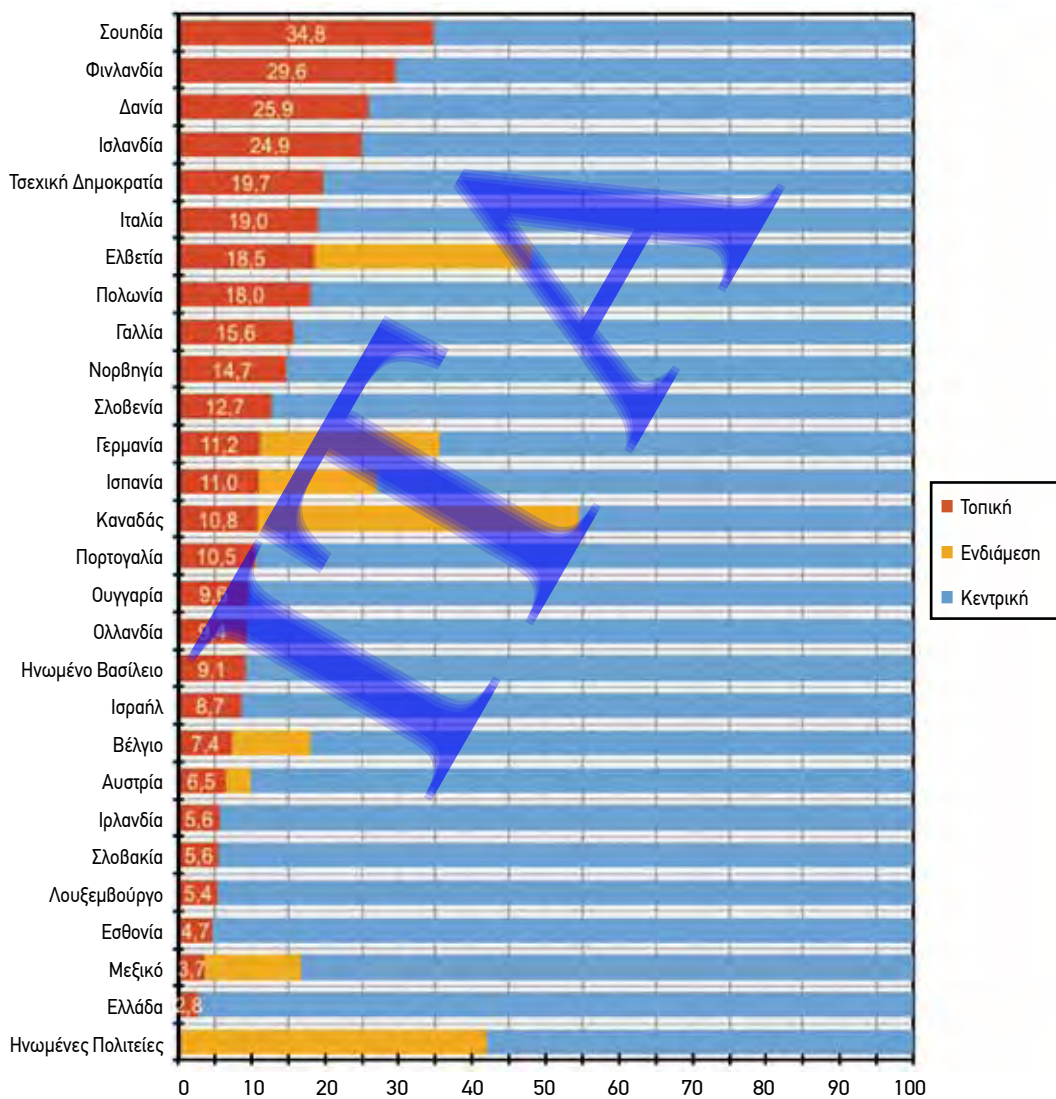
A/A	Χώρα	Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Έσοδα (%)
1	Σουηδία	34,77
2	Φινλανδία	29,58
3	Δανία	25,88
4	Τσεχία	19,69
5	Ιταλία	19,03
6	Πολωνία	17,99
7	Γαλλία	15,64
8	Σλοβενία	12,68
9	Γερμανία*	11,17
10	Ισπανία*	11,04
11	Πορτογαλία	10,52
12	Ουγγαρία	9,58
13	Ολλανδία	9,35
14	Ηνωμένο Βασίλειο	9,14
15	Βέλγιο*	7,38
16	Αυστρία*	6,53
17	Ιρλανδία	5,62
18	Σλοβακία	5,56
19	Λουξεμβούργο	5,38
20	Εσθονία	4,67
21	Ελλάδα	2,85

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 7-gov_rev-tot_gov_rev), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

¹ Έσοδα Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα II-2: Ενοποιημένα Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων² (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 7-gov_rev-tot_gov_rev), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το Μεξικό αφορούν στο έτος 2013.

² Έσοδα Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

II.2.2. Φορολογικά Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στον τομέα των Φορολογικών Εσόδων ως ποσοστού στο ΑΕΠ η Ελλάδα κατατάσσεται στην 14η θέση από τις 19 χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία (Πίνακας II-7). Μια πρώτη βασική παρατήρηση είναι ότι 5 χώρες με μικρότερα Φορολογικά Έσοδα από την Ελλάδα έχουν σημαντικά υψηλότερα συνολικά έσοδα (ποσοστό στο ΑΕΠ).

Πίνακας II-7: Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

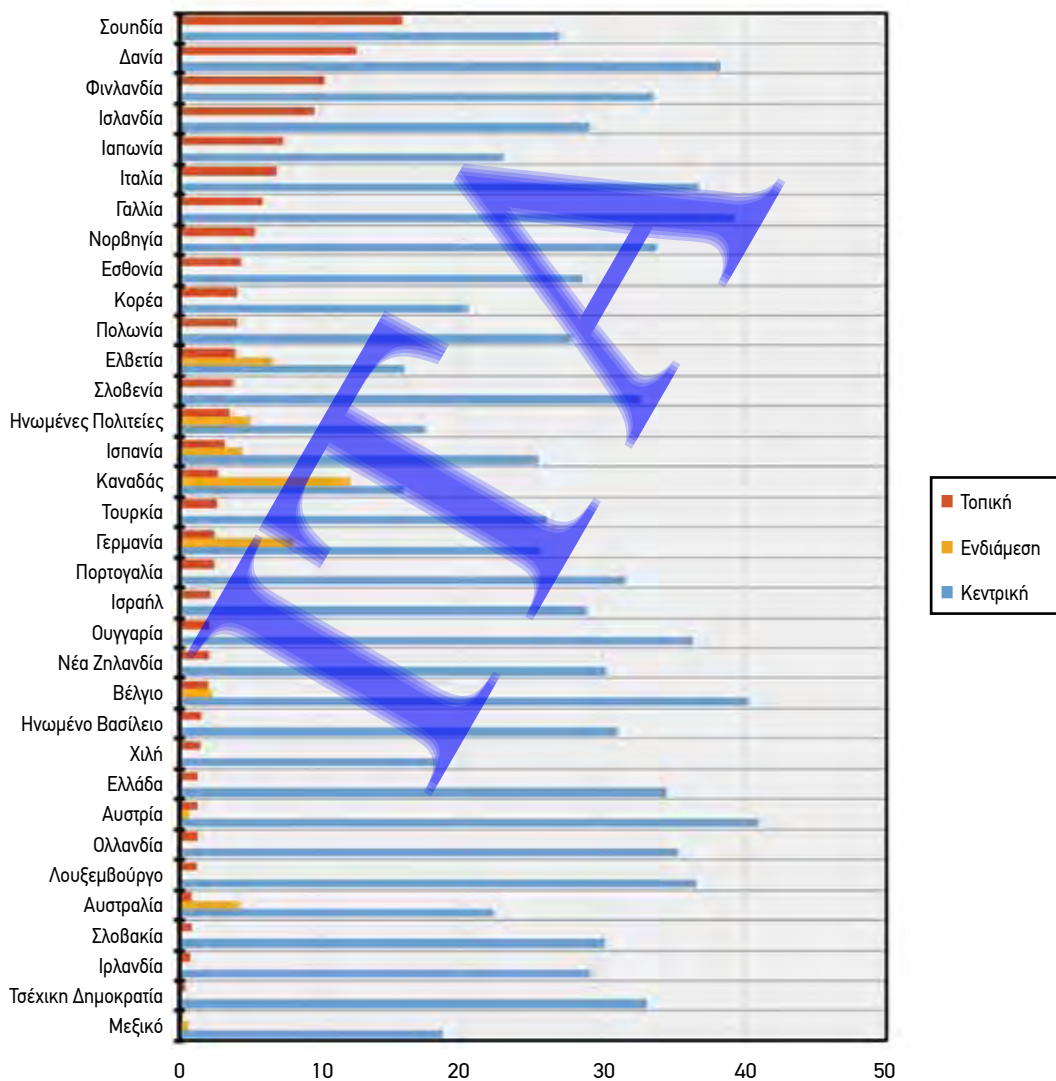
A/A	Χώρα	Φορ. Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)
1	Σουηδία	15,81
2	Δανία	12,58
3	Φινλανδία	10,32
4	Ιταλία	6,91
5	Γαλλία	5,92
6	Εσθονία	4,39
7	Σλοβενία	3,89
8	Ισπανία*	3,26
9	Γερμανία*	2,54
10	Πορτογαλία	2,48
11	Ουγγαρία	2,19
12	Βέλγιο*	2,05
13	Ηνωμένο Βασίλειο	1,60
14	Ελλάδα	1,37
15	Αυστρία*	1,37
16	Λουξεμβούργο	1,23
17	Σλοβακία	0,85
18	Ιρλανδία	0,83
19	Τσεχία	0,41
20	Ολλανδία	..
21	Πολωνία	..

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 8-tax_rev_rs-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημειώσεις: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.)

(..) Μη διαθέσιμα δεδομένα

**Διάγραμμα II-3: Φορολογικά Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ
(Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)**



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 8-tax_rev_rs-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Αυστραλία, Ιαπωνία, Μεξικό, Ολλανδία και Πολωνία αφορούν στο έτος 2013.

Η ίδια παρατήρηση ισχύει και για τον **Πίνακα II-8**, στον οποίο παρουσιάζονται τα Φορολογικά Έσοδα ως ποσοστό των συνολικών κυβερνητικών φορολογικών εσόδων. Η Ελλάδα καταλαμβάνει και εδώ την 14η θέση (3,81%) με πρώτη τη Σουηδία (37,03%) και άλλες 6 χώρες με ποσοστά άνω του 10%. Και εδώ 5 χώρες με χαμηλή συμμετοχή στα συνολικά κυβερνητικά Φορολογικά Έσοδα έχουν συμμετοχή στα συνολικά έσοδα μεγαλύτερη της Ελλάδας, γεγονός που ερμηνεύεται είτε από τη μεγαλύτερη ενίσχυση της κεντρικής κυβέρνησης, είτε από έσοδα από άλλες πηγές, όπως αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας, συμμετοχή σε επιχειρηματικές δραστηριότητες, κ.λπ.

Πίνακας II-8: Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων³ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

A/A	Χώρα	Φορ. Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Φορ. Έσοδα (%)
1	Σουηδία	37,03
2	Δανία	24,72
3	Φινλανδία	23,53
4	Ιταλία	15,84
5	Εσθονία	13,36
6	Γαλλία	13,10
7	Σλοβενία	10,63
8	Ισπανία*	9,82
9	Πορτογαλία	7,21
10	Γερμανία*	7,02
11	Ουγγαρία	5,69
12	Ηνωμένο Βασίλειο	4,90
13	Βέλγιο*	4,59
14	Ελλάδα	3,81
15	Λουξεμβούργο	3,26
16	Αυστρία*	3,18
17	Ιρλανδία	2,79
18	Σλοβακία	2,75
19	Τσεχία	1,22
20	Ολλανδία	..
21	Πολωνία	..

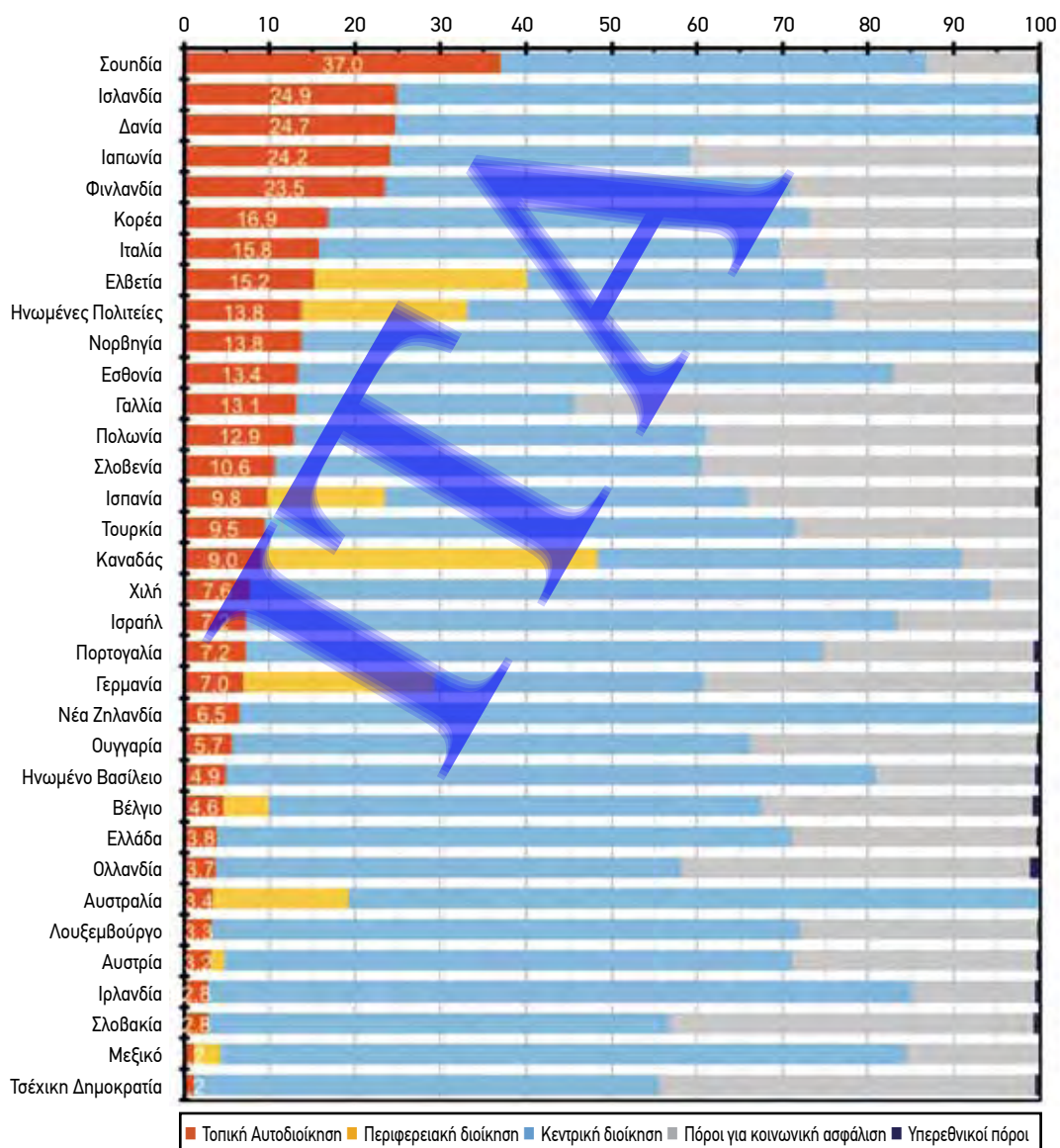
Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 9-tax_rev_rs-tot_tax_rev), πρόσβαση 19/02/16

Σημειώσεις: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.)

(..) Μη διαθέσιμα δεδομένα

³ Φορολογικά Έσοδα Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα ΙΙ-4: Φορολογικά Έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο Σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων⁴ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)

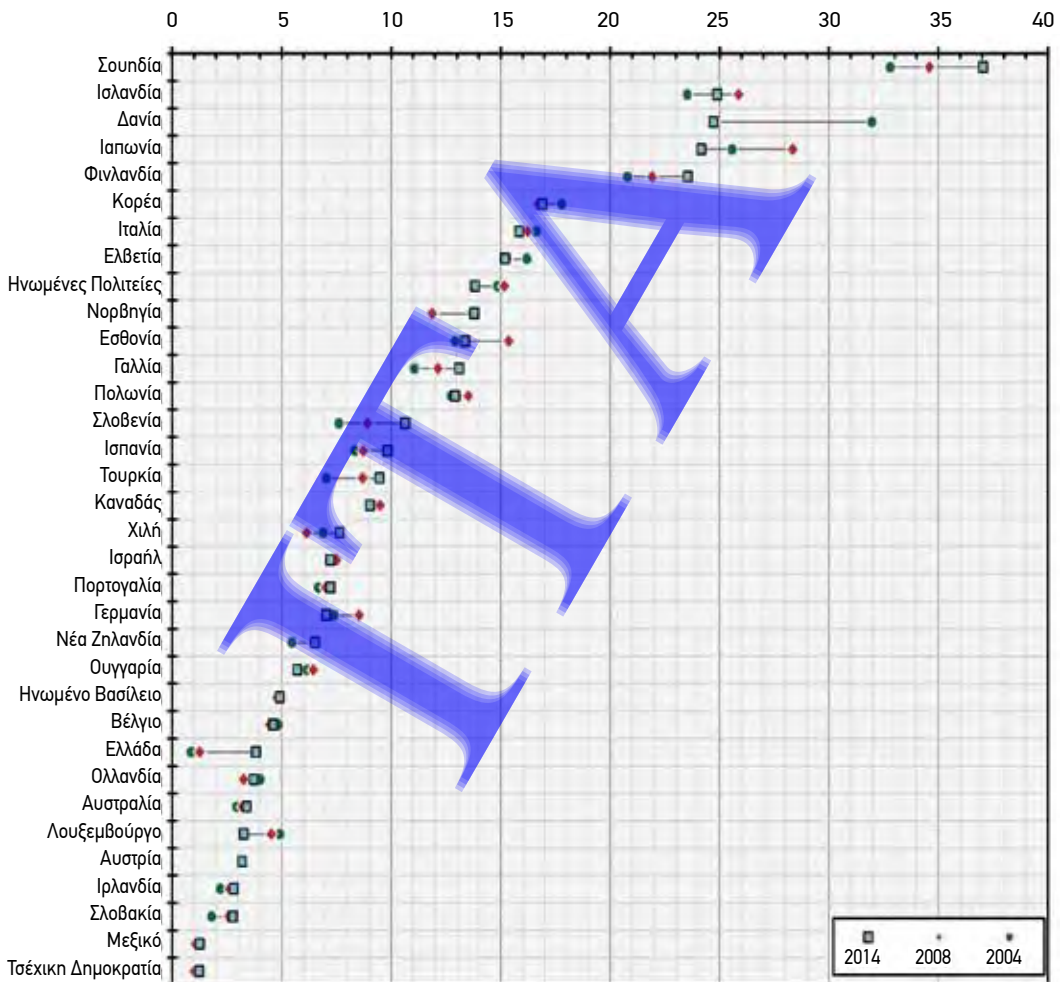


Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 9-tax_rev_rs-tot_tax_rev), πρόσβαση 19/02/16

Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Αυστραλία, Ιαπωνία, Μεξικό, Ολλανδία και Πολωνία αφορούν στο έτος 2013.

⁴ Φορολογικά Έσοδα Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα II-5: Εξέλιξη Φορολογικών Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων⁵ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2004, 2008, 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 9-tax_rev_rs-tot_tax_rev), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Αυστραλία, Ιαπωνία, Μεξικό, Ολλανδία και Πολωνία αφορούν στο έτος 2013.

⁵ Φορολογικά Έσοδα Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

II.2.3. Ανταποδοτικά Τέλη

Η είσπραξη ανταποδοτικών τελών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζεται στον **Πίνακα II-9** που ακολουθεί και στον οποίο παρουσιάζονται τα Ανταποδοτικά Τέλη ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας. Η Ελλάδα κατέχει την τελευταία θέση με 0,30%, ενώ στην πρώτη θέση κατατάσσεται η Φινλανδία (5,35%).

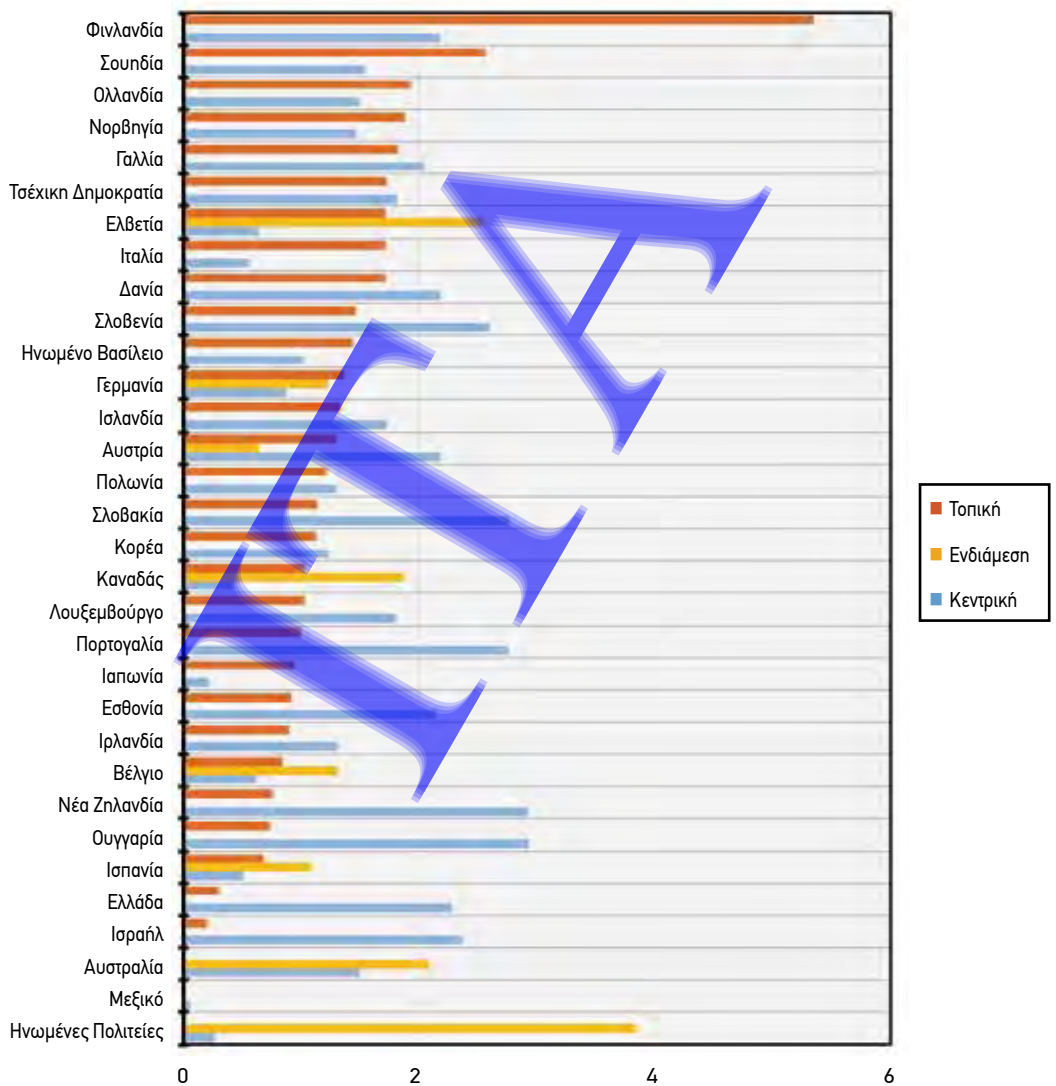
Πίνακας II-9: Ανταποδοτικά Τέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

A/A	Χώρα	Ανταποδοτικά Τέλη / ΑΕΠ (%)
1	Φινλανδία	5,35
2	Σουηδία	2,57
3	Ολλανδία	1,94
4	Γαλλία	1,82
5	Τσεχία	1,73
6	Ιταλία	1,72
7	Δανία	1,71
8	Σλοβενία	1,47
9	Ηνωμένο Βασίλειο	1,44
10	Γερμανία*	1,37
11	Αυστρία*	1,30
12	Πολωνία	1,22
13	Σλοβακία	1,14
14	Λουξεμβούργο	1,03
15	Πορτογαλία	1,01
16	Εσθονία	0,93
17	Ιρλανδία	0,90
18	Βέλγιο*	0,85
19	Ουγγαρία	0,74
20	Ισπανία*	0,68
21	Ελλάδα	0,30

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 14-user_fees-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

Διάγραμμα ΙΙ-6: Ανταποδοτικά Τέλη ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 14-user_fees-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Αυστραλία, Ιαπωνία, Μεξικό, Νέα Ζηλανδία αφορούν στο έτος 2013.

Αλλά και στην ποσοστιαία συμμετοχή (**Πίνακας II-10**) των Ανταποδοτικών Τελών στο σύνολο των Ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση (0,66%), ενώ στην πρώτη είναι η Φινλανδία (9,73%) και στη δεύτερη η Σουηδία (5,12%).

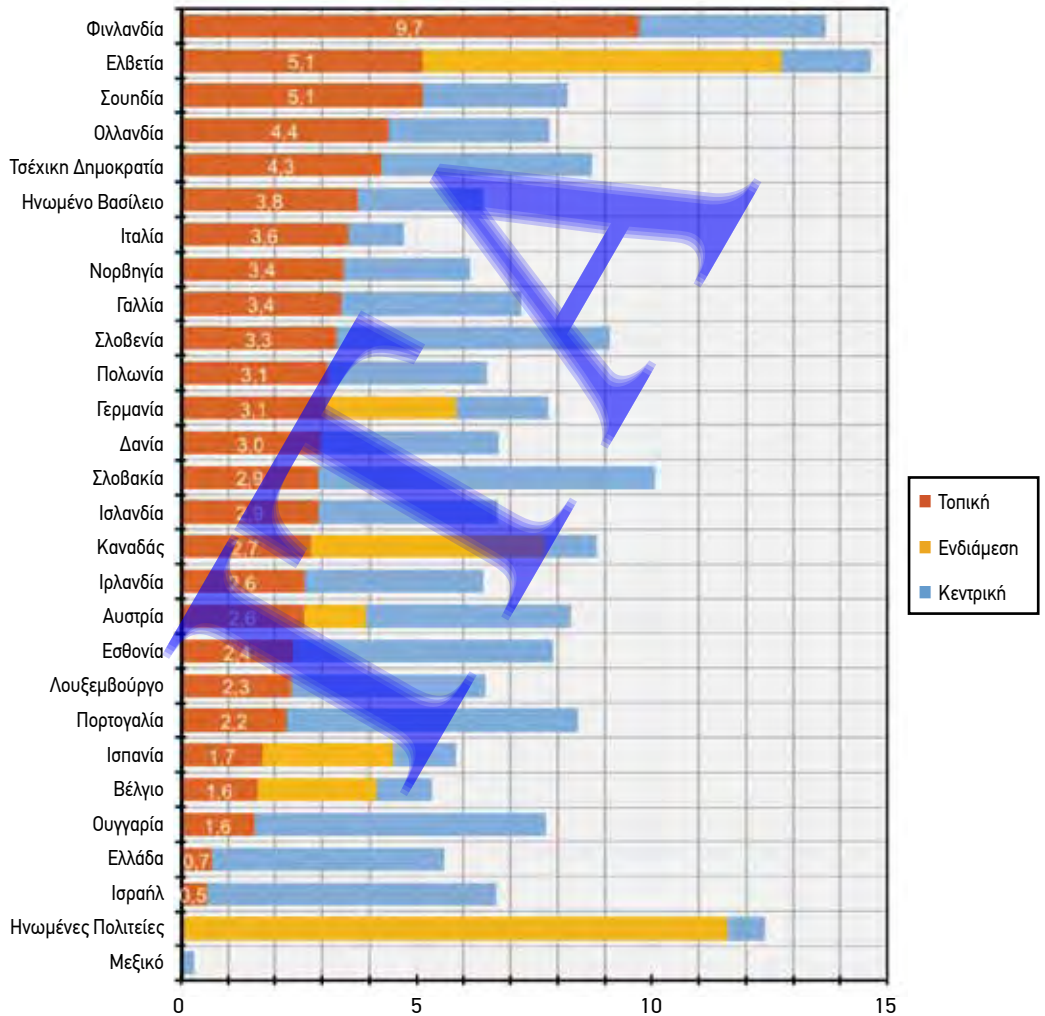
Πίνακας II-10: Ανταποδοτικά Τέλη ως ποσοστό στο σύνολο των ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

A/A	Χώρα	Αντ. Τέλη / Εν. Κυβ. Έσοδα (%)
1	Φινλανδία	9,73
2	Σουηδία	5,12
3	Ολλανδία	4,41
4	Τσεχία	4,26
5	Ηνωμένο Βασίλειο	3,75
6	Ιταλία	3,55
7	Γαλλία	3,40
8	Σλοβενία	3,29
9	Πολωνία	3,13
10	Γερμανία*	3,08
11	Δανία	2,97
12	Σλοβακία	2,93
13	Ιρλανδία	2,61
14	Αυστρία*	2,61
15	Εσθονία	2,39
16	Λουξεμβούργο	2,35
17	Πορτογαλία	2,25
18	Ισπανία*	1,74
19	Βέλγιο*	1,62
20	Ουγγαρία	1,55
21	Ελλάδα	0,66

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 15- user_fees-tot_gov_rev), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

Διάγραμμα ΙΙ-7: Ανταποδοτικά Τέλη ανά επίπεδο διοίκησης στο σύνολο των ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 15- user_fees-tot_gov_rev), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το Μεξικό αφορούν στο έτος 2013

II.2.4. Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στον Πίνακα II-11 παρουσιάζονται οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά χώρα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Στην τελευταία θέση βρίσκεται η Ελλάδα (3,35%) και στην πρώτη η Δανία (35,12%), ενώ 8 χώρες έχουν ποσοστό άνω του 10%.

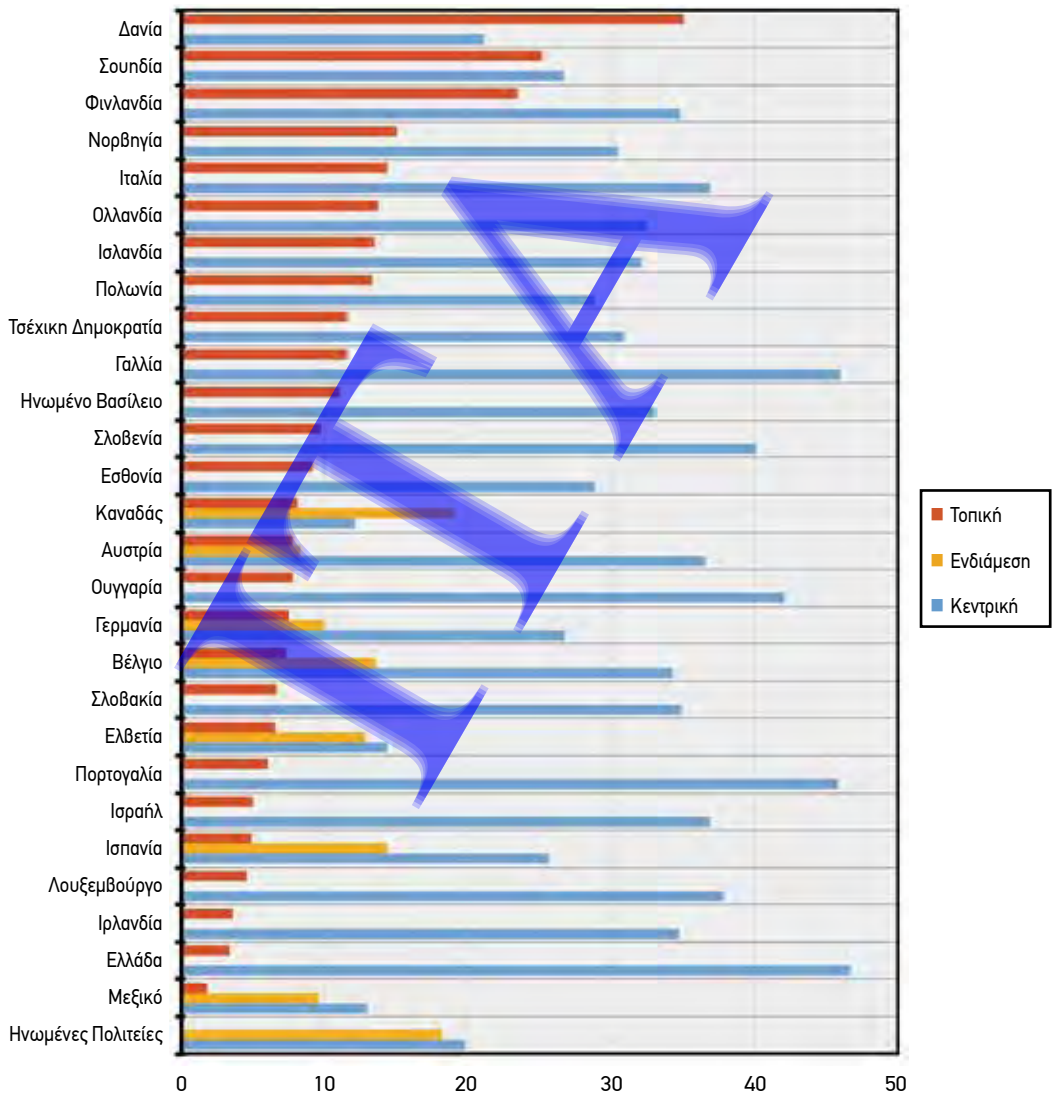
Πίνακας II-11: Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

A/A	Χώρα	Δαπάνη ΤΑ / ΑΕΠ (%)
1	Δανία	35,12
2	Σουηδία	25,18
3	Φινλανδία	23,51
4	Ιταλία	14,38
5	Ολλανδία	13,79
6	Πολωνία	13,32
7	Τσεχία	11,64
8	Γαλλία	11,58
9	Ηνωμένο Βασίλειο	11,06
10	Σλοβενία	9,78
11	Εσθονία	9,14
12	Αυστρία*	7,77
13	Γερμανία*	7,57
14	Ουγγαρία	7,57
15	Βέλγιο*	7,38
16	Σλοβακία	6,70
17	Πορτογαλία	6,07
18	Ισπανία*	4,96
19	Λουξεμβούργο	4,56
20	Ιρλανδία	3,60
21	Ελλάδα	3,35

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 4-gon_exp-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

Διάγραμμα II-8: Ενοποιημένες Δαπάνες ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 4-gov_exp-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το Μεξικό αφορούν στο έτος 2013.

Στον Πίνακα II-12 παρουσιάζεται η συμμετοχή των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις συνολικές κυβερνητικές δαπάνες. Στην τελευταία θέση βρίσκεται η Ελλάδα με δαπάνες της Τ.Α., που ανέρχονται στο 6,69% των συνολικών κυβερνητικών δαπανών της χώρας, ενώ στην πρώτη θέση βρίσκεται η Δανία με 62,41%. Τρεις χώρες έχουν συμμετοχή από 30-50%, έξι χώρες από 20-30% και εννέα από 10-20% ενώ και η προτελευταία Ιρλανδία προσεγγίζει το 10% (9,40%).

Πίνακας II-12: Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Δαπανών⁶ (Χώρες-Μέλη Ε.Ε. 2014)

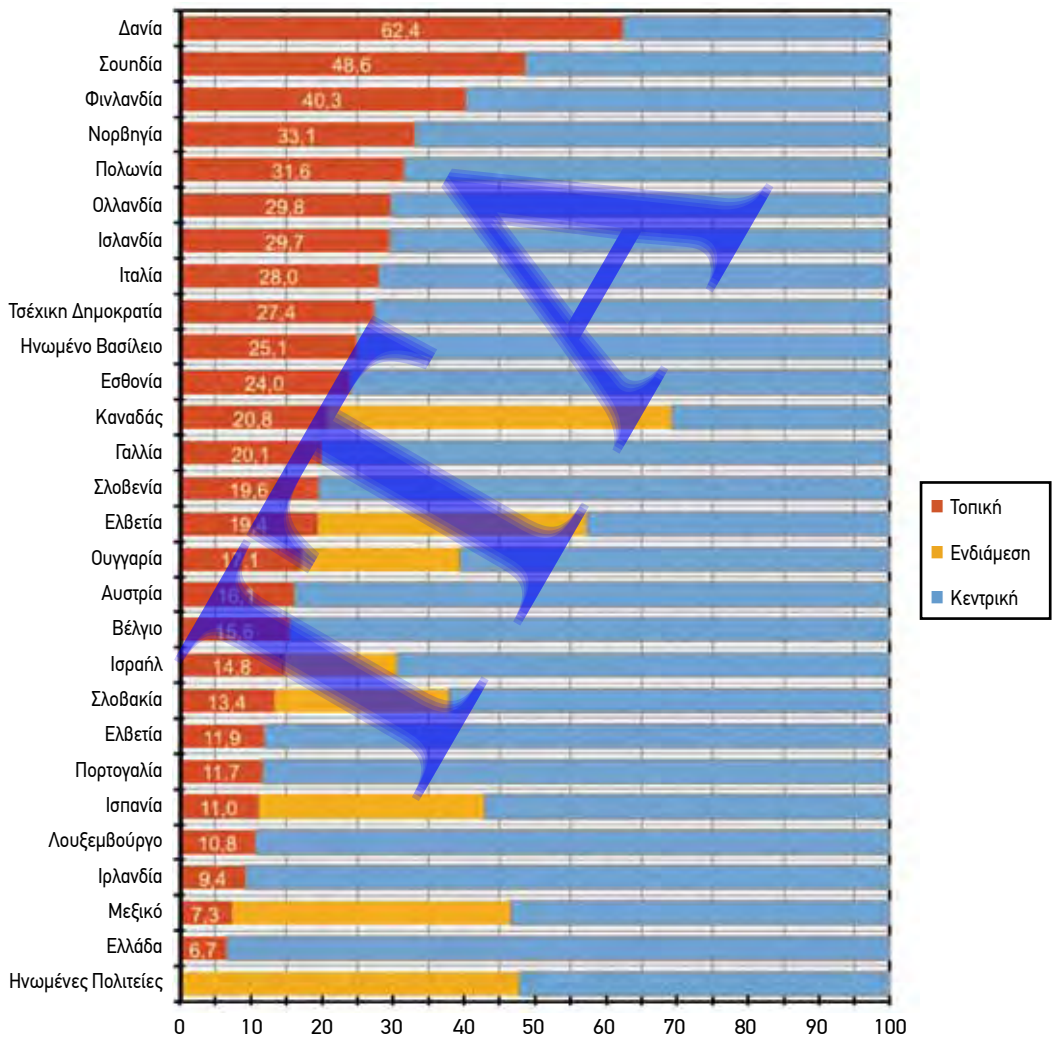
A/A	Χώρα	Δαπάνη Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)
1	Δανία	62,41
2	Σουηδία	48,59
3	Φινλανδία	40,53
4	Πολωνία	31,58
5	Ολλανδία	29,80
6	Ιταλία	28,04
7	Τσεχία	27,36
8	Ηνωμένο Βασίλειο	25,09
9	Εσθονία	24,04
10	Γαλλία	20,13
11	Σλοβενία	19,63
12	Γερμανία*	17,10
13	Σλοβακία	16,10
14	Ουγγαρία	15,55
15	Αυστρία*	14,76
16	Βέλγιο*	13,36
17	Πορτογαλία	11,70
18	Ισπανία*	11,03
19	Λουξεμβούργο	10,76
20	Ιρλανδία	9,40
21	Ελλάδα	6,69

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 5 gov_exp-tot_gov_exp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

⁶ Δαπάνες Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα II-9: Ενοποιημένες Δαπάνες ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Δαπανών⁷ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)



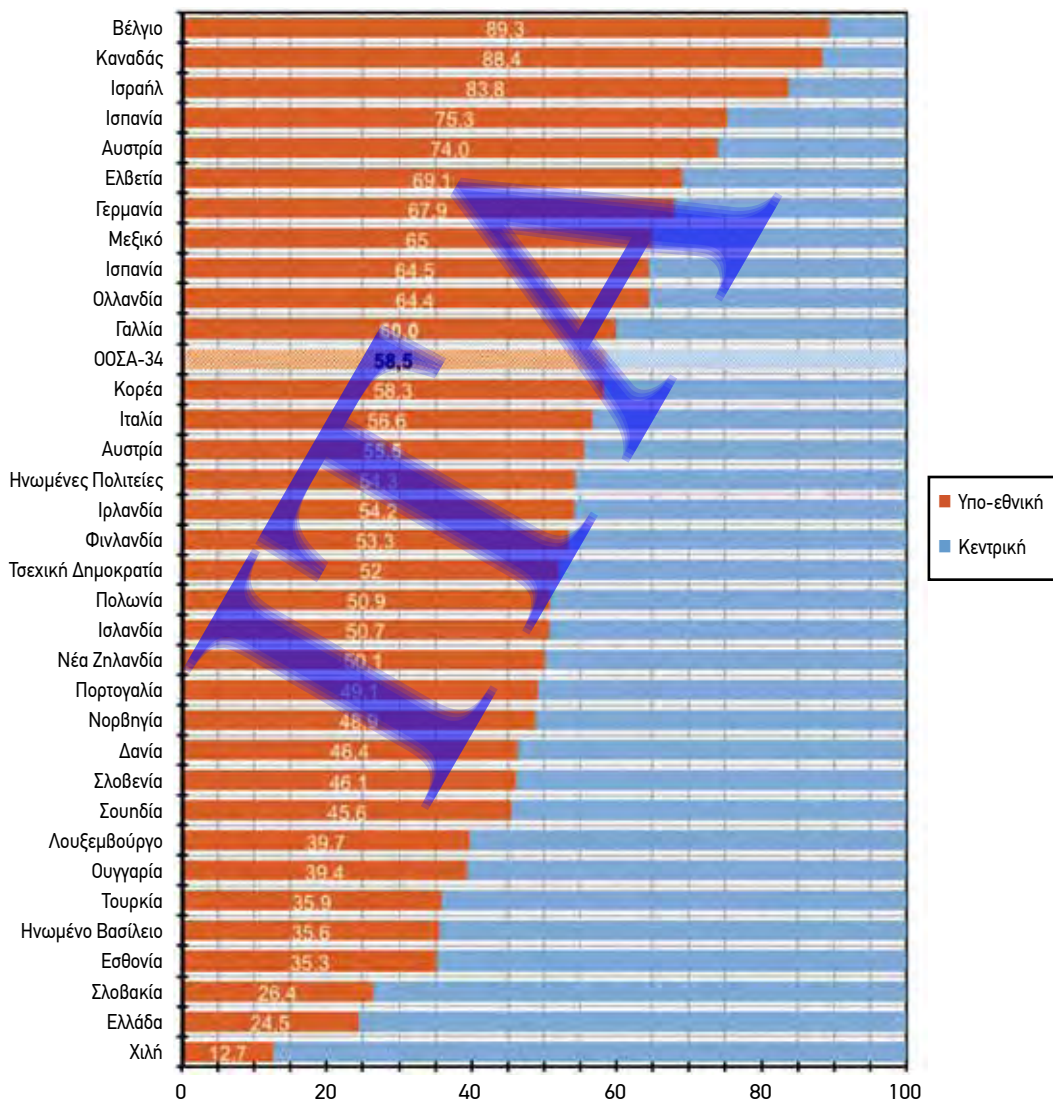
Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 5-gov_exp-tot_gov_exp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το Μεξικό αφορούν στο έτος 2013.

Όπως προκύπτει από το **Διάγραμμα II-9** οι ενοποιημένες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνολο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα είναι το χαμηλότερο ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ (6,7%).

⁷ Δαπάνες Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα II-10: Δαπάνες για Επενδύσεις ως ποσοστό των Κυβερνητικών Δαπανών για Επενδύσεις⁸ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2013)

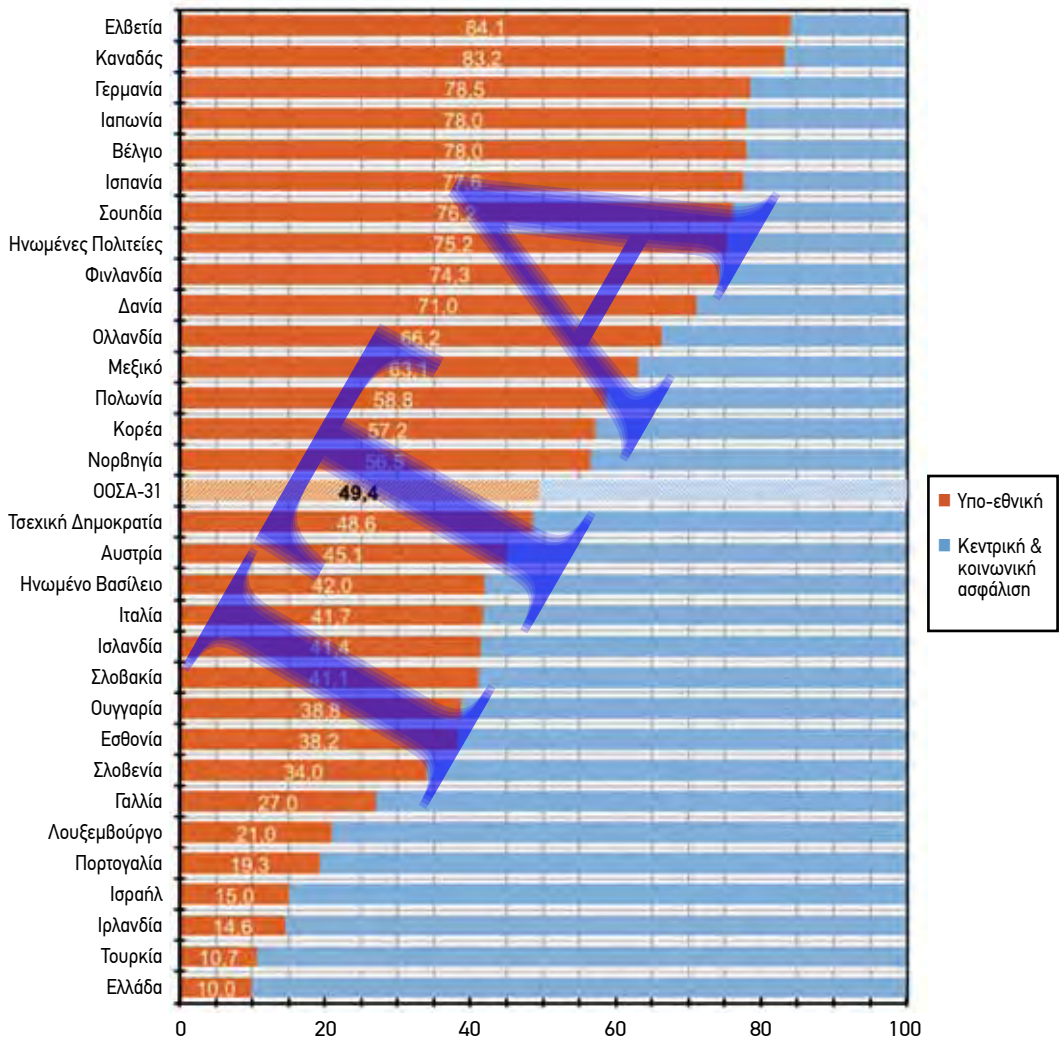


Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων υποεθνικών δημοσίων οικονομικών, πρόσβαση 20/03/16.

Όπως προκύπτει από το **Διάγραμμα II-10** μεγάλο έλλειμμα εμφανίζει και η δαπάνη για επενδύσεις που διενεργεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η αποκεντρωμένη διοίκηση στο σύνολο των δημοσίων επενδύσεων της χώρας (24,5% έναντι 59,5% κατά μέσο όρο στις χώρες του ΟΟΣΑ).

⁸ Δαπάνες Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Διάγραμμα II-11: Δαπάνες για Προσωπικό ως ποσοστό των Κυβερνητικών Δαπανών⁹ για Προσωπικό (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2012)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων Ετήσιων Εθνικών Λογαριασμών, πρόσβαση 20/03/16
Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες: Ιαπωνία, Κορέα και Τουρκία αφορούν στο έτος 2011.

Επίσης, όπως προκύπτει από το **Διάγραμμα II-11** οι διοικητικές δαπάνες της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης στο σύνολο των δαπανών για προσωπικό είναι πολύ μικρές στην Ελλάδα σε σχέση με το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (10% στην Ελλάδα έναντι 49,4% στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ).

⁹ Δαπάνες Κράτους, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (όπου υφίσταται) Ομοσπονδιακής Οντότητας.

Η παρουσίαση των χωρών με βάση τα ενδεικτικά μεγέθη Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, με κριτήριο κατάταξης τις Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται στους **Πίνακες II-13** και **II-14**.

Ειδικότερα στον **Πίνακα II-13** παρουσιάζεται η κατάταξη των χωρών με βάση τις Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε χώρας.

Πίνακας II-13: Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. σύμφωνα με τη συμμετοχή των ενδεικτικών μεγεθών για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση στο ΑΕΠ (2014)

Χώρα	Δαπάνη Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Φορ. Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / ΑΕΠ (%)
Δανία	1	3	2	7
Σουηδία	2	1	1	2
Φινλανδία	3	2	3	1
Ιταλία	4	4	4	6
Ολλανδία	5	13	..	3
Πολωνία	6	7	..	12
Τσεχία	7	6	19	5
Γαλλία	8	5	5	4
Ηνωμένο Βασίλειο	9	15	13	9
Σλοβενία	10	8	7	8
Εσθονία	11	20	6	16
Αυστρία*	12	16	15	11
Γερμανία*	13	9	9	10
Ουγγαρία	14	11	11	19
Βέλγιο*	15	14	12	18
Σλοβακία	16	18	17	13
Πορτογαλία	17	10	10	15
Ισπανία*	18	12	8	20
Λουξεμβούργο	19	17	16	14
Ιρλανδία	20	19	18	17
Ελλάδα	21	21	14	21

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης, επεξ. Ομάδας Μελέτης.

Σημειώσεις: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

(..) Μη διαθέσιμα δεδομένα.

Στον Πίνακα II-14 παρουσιάζεται η κατάταξη των χωρών με βάση τις Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό επί των συνολικών Κυβερνητικών Δαπανών.

Πίνακας II-14: Κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. σύμφωνα με τη συμμετοχή των ενδεικτικών μεγεθών για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση στα συνολικά μεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης (2014)

Χώρα	Δαπάνη Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Φορ. Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Ανταποδοτικά Τέλη Κυβ. Δαπάνη (%)
Δανία	1	3	2	11
Σουηδία	2	1	1	2
Φινλανδία	3	2	3	1
Πολωνία	4	6	..	9
Ολλανδία	5	13	..	3
Ιταλία	6	5	4	6
Τσεχία	7	4	19	4
Ηνωμένο Βασίλειο	8	14	12	5
Εσθονία	9	20	5	15
Γαλλία	10	7	6	7
Σλοβενία	11	8	7	8
Γερμανία*	12	9	10	10
Σλοβακία	13	18	18	12
Ουγγαρία	14	12	11	20
Αυστρία*	15	16	16	14
Βέλγιο*	16	15	13	19
Πορτογαλία	17	11	9	17
Ισπανία*	18	10	8	18
Λουξεμβούργο	19	19	15	16
Ιρλανδία	20	17	17	13
Ελλάδα	21	21	14	21

Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης, επεξ. Ομάδας Μελέτης.

Σημειώσεις: (*) Οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτό της Ομόσπονδης Οντότητας (π.χ. Lander στη Γερμανία, κ.λπ.).

(..) Μη διαθέσιμα δεδομένα.

Με βάση τις ως άνω κατατάξεις υπολογίσθηκαν οι Συντελεστές Συσχέτισης Τάξης (Συντελεστές Spearman) στους πίνακες II-15 και II-16.

Όσον αφορά στην αποτύπωση των μεγεθών ως ποσοστό στο ΑΕΠ οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν την υψηλότερη συσχέτιση με τα Ανταποδοτικά Τέλη (0,852), ενώ επίσης υψηλή συσχέτιση παρουσιάζουν με τα Έσοδα (0,781).

Αντίθετα, δεν παρουσιάζεται υψηλή συσχέτιση μεταξύ δαπανών και φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που δείχνει ότι η Τ.Α. καλύπτει τις δαπάνες της σε μεγάλο βαθμό από άλλες πηγές.

**Πίνακας II-15: Συντελεστής συσχέτισης Spearman για τις εξεταζόμενες
-με αναφορά στο ΑΕΠ- μεταβλητές**

Μεταβλητή 1	Μεταβλητή 2	r_s
Δαπάνη Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	0,781
Δαπάνη Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	0,596
Δαπάνη Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / ΑΕΠ (%)	0,852
Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	0,610
Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / ΑΕΠ (%)	0,718
Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / ΑΕΠ (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / ΑΕΠ (%)	<i>0,382</i>

Πηγή: επεξ. Ομάδας Μελέτης.

Σημείωση: Ο υπολογισμός των συσχετίσεων με πλάγια γραμματοσειρά πραγματοποιήθηκε χωρίς να ληφθούν υπ' όψη σχετικά δεδομένα της Ολλανδίας και της Πολωνίας, λόγω της απουσίας δεδομένων φορολογικών εσόδων για τις εν λόγω χώρες το 2014.

Στην περίπτωση αποτύπωσης των μεγεθών ως ποσοστό των συνολικών Κυβερνητικών Δαπανών, παρατηρείται επίσης ότι οι Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν την υψηλότερη συσχέτιση με τα Ανταποδοτικά Τέλη (0,796), όπως υψηλή συσχέτιση παρουσιάζουν και με τα Έσοδα (0,735).

Και στην περίπτωση αυτή δεν παρουσιάζεται υψηλή συσχέτιση μεταξύ Δαπανών και Φορολογικών Εσόδων.

**Πίνακας II-16: Συντελεστής συσχέτισης Spearman για τις εξεταζόμενες
-με αναφορά στα μεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης- μεταβλητές**

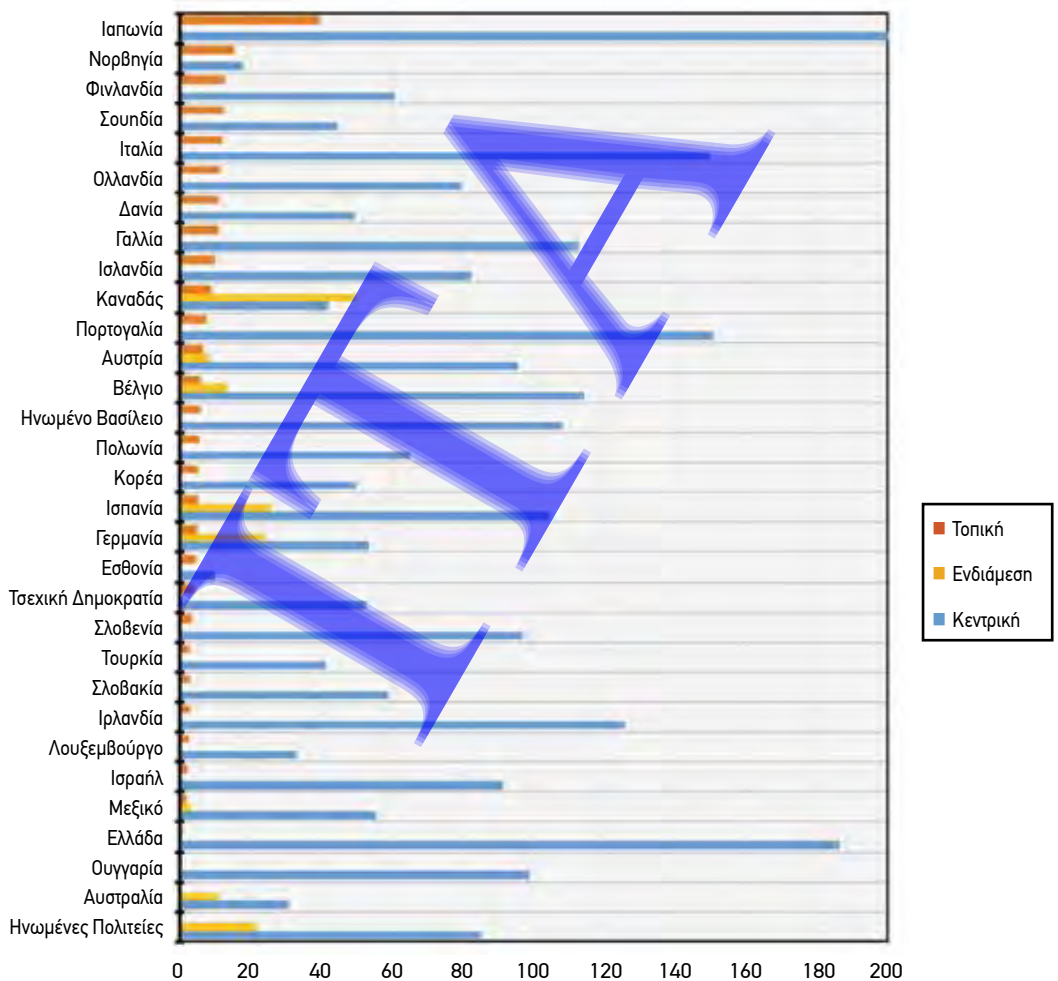
Μεταβλητή 1	Μεταβλητή 2	r_s
Δαπάνη Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	0,735
Δαπάνη Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	0,561
Δαπάνη Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / Κυβ. Δαπάνη (%)	0,796
Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	0,528
Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / Κυβ. Δαπάνη (%)	0,657
Φορ. Έσοδα Τ.Α. / Κυβ. Δαπάνη (%)	Ανταποδοτικά Τέλη / Κυβ. Δαπάνη (%)	<i>0,252</i>

Πηγή: επεξ. Ομάδας Μελέτης.

Σημείωση: Ο υπολογισμός των συσχετίσεων με πλάγια γραμματοσειρά πραγματοποιήθηκε χωρίς να ληφθούν υπ' όψη σχετικά δεδομένα της Ολλανδίας και της Πολωνίας, λόγω της απουσίας δεδομένων φορολογικών εσόδων για τις εν λόγω χώρες το 2014.

II.2.5. Χρέος Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Διάγραμμα II-12: Χρέος ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2014)



Πηγή: ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (πίνακας 19-debt-gdp), πρόσβαση 19/02/16.

Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Ιαπωνία, Ισραήλ, Ισλανδία και Μεξικό αφορούν στο έτος 2013..

Από το **Διάγραμμα II-12** προκύπτει ότι το χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι πολύ μικρό ως ποσοστό του συνολικού χρέους ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Το ζήτημα του Χρέους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα πολυπαραγοντικό ζήτημα που απαιτεί σε βάθος διερεύνηση, προκειμένου να αποτυπωθούν οι δημοσιονομικές σχέσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι δυνατότητες εξεύρεσης πόρων για τη χρηματοδότηση έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από τους Πίνακες και τα Διαγράμματα τεκμηριώνονται οι έντονες αποκλίσεις στο βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Από αυτές τις αναλύσεις που παρουσιάστηκαν παραπάνω, μπορούν να διατυπωθούν τα ακόλουθα γενικά συμπεράσματα.

Γενικά Συμπεράσματα

Ο μέσος πληθυσμός των Δήμων της Ελλάδας είναι εξαπλάσιος από τον μέσο πληθυσμό των Δήμων της Ε.Ε.-28 (Ελλάδα: 35.018 κατ., Ε.Ε.-28: 5.763 κατ.). Η Ελλάδα κατατάσσεται στην 5η θέση σε 17 χώρες της Ε.Ε. που δεν έχουν ομοσπονδιακή δομή, όσον αφορά στο μέσο αριθμό κατοίκων ανά Δήμο.

Η μέση έκταση των Δήμων της Ελλάδας είναι οκταπλάσια της μέσης έκτασης των Δήμων της Ε.Ε.-28 (Ελλάδα: 406 τ.χλμ., Ε.Ε.-28: 50,5 τ.χλμ.), με την Ελλάδα να κατατάσσεται στην 7η θέση σε 17 χώρες της Ε.Ε. που δεν έχουν ομοσπονδιακή δομή, όσον αφορά στη μέση έκταση των Δήμων.

Στα Ενοποιημένα Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ η Ελλάδα με ποσοστό 1,32% κατατάσσεται στην τελευταία (21η) θέση μεταξύ των χωρών της ανάλυσης.

Στα Ενοποιημένα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Εσόδων η Ελλάδα με ποσοστό 2,85% κατατάσσεται στην 21η θέση.

Όσον αφορά στα Φορολογικά Έσοδα της Τ.Α. ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Ελλάδα με ποσοστό 1,37% κατατάσσεται στην 14η θέση.

Όσον αφορά στα Φορολογικά Έσοδα της Τ.Α. ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Φορολογικών Εσόδων, η Ελλάδα με ποσοστό 3,81% επίσης κατατάσσεται στην 14η θέση.

Στα Ανταποδοτικά Τέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Ελλάδα με ποσοστό 0,30% κατατάσσεται στην 21η θέση.

Στα Ανταποδοτικά Τέλη ως ποσοστό στο σύνολο των Ενοποιημένων Κυβερνητικών Εσόδων, η Ελλάδα με ποσοστό 0,66% κατατάσσεται στην 21η θέση.

Όσον αφορά στις Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Ελλάδα με ποσοστό 3,35% κατατάσσεται στην 21η θέση.

Όσον αφορά στις Ενοποιημένες Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των Κυβερνητικών Δαπανών, η Ελλάδα με ποσοστό 6,69% κατατάσσεται στην τελευταία 21η θέση.

Στην αποτύπωση των μεγεθών ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν την υψηλότερη συσχέτιση με τα Ανταποδοτικά Τέλη (0,852), ενώ επίσης υψηλή συσχέτιση παρουσιάζουν με τα Έσοδα (0,781).

Μεταξύ Δαπανών και Φορολογικών Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν παρουσιάζεται υψηλή συσχέτιση, με την Τοπική Αυτοδιοίκηση να εμφανίζεται ότι καλύπτει τις δαπάνες της σε μεγάλο βαθμό από άλλες πηγές.

Το υποεθνικό επίπεδο (που περιλαμβάνει την Τοπική Αυτοδιοίκηση) συμμετέχει στο 24,5% των δημοσίων επενδύσεων που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα έναντι του 58,5% κατά μέσο όρο ανάμεσα σε 34 χώρες του ΟΟΣΑ που περιλαμβάνονται στην έρευνα.

Τέλος, οι δαπάνες για προσωπικό της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην Ελλάδα αντιπροσωπεύουν το 10% της δαπάνης προσωπικού του Δημόσιου Τομέα έναντι 49,4% των 31 χωρών του ΟΟΣΑ που περιλαμβάνονται στην έρευνα.

ΕΛΛΑ

III. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Πριν γίνουν οι αναφορές στις επιμέρους στρατηγικές προσεγγίσεις για τη Δημόσια Διοίκηση και τα προτεινόμενα ως «βασικά παραδοτέα» της παραγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015, είναι αναγκαίο να επιχειρηθεί μια συνοπτική απεικόνιση της εικόνας της Δημόσιας Διοίκησης, και ιδίως όσον αφορά στη συνολική δομή, το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης: Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι.

III.1. Κυβερνητικό σχήμα

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του εκάστοτε κυβερνητικού συστήματος διακυβέρνησης είναι οι επιχειρούμενες συνενώσεις των Υπουργείων και η έλλειψη ουσιαστικού συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Οι συνενώσεις Υπουργείων επιβάλλονται συχνά με βάση τις μεταβαλλόμενες ανάγκες, ωστόσο, οι συνενώσεις δεν αρκούν για την ουσιαστική μεταρρύθμιση, καθώς συχνά οδηγούν στη συνύπαρξη -διοικητικά και λειτουργικά- αυτοτελών Υπουργείων, υπό ενιαίο τίτλο και με επικεφαλής έναν Υπουργό.

Η συνένωση δομών του Δημόσιου Τομέα είναι απαραίτητη, αλλά πραγματική συνένωση Υπουργείων, Δημοσίων Υπηρεσιών και Δημοσίων Φορέων σημαίνει: μεταστέγαση σε ενιαίο κτίριο, ενιαίο οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας με συγχώνευση των ομοειδών και των συγγενών υπηρεσιών (όπως είναι οι διευθύνσεις διοικητικού-οικονομικού και οι τεχνικές υπηρεσίες), ενοποίηση των κλάδων και ενιαίο μισθολόγιο των υπαλλήλων, συγχώνευση των συλλόγων τους κ.λπ.

Πάντως πολύ αποτελεσματικότερη σήμερα δεν είναι η δομική αλλά η **λειτουργική συνένωση** (με τη χρήση και των ΤΠΕ). Γι' αυτό είναι προτιμότερο να διασφαλιστεί, σε σύντομο χρονικό διάστημα, η διαλειτουργικότητα των συστημάτων των Υπουργείων και συνολικότερα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και η ενίσχυση και ο λειτουργικός συντονισμός των επιτελικών λειτουργιών τους.

Παράλληλα, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι σημαντικό να προσδιοριστούν ο ρόλος, οι αρμοδιότητες και οι σχέσεις των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση – Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι) στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας.

III.2. Ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα

Τα σημαντικότερα προβλήματα που υπάρχουν στις σχέσεις ανάμεσα στις βαθμίδες διοίκησης είναι οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων και η έλλειψη αποτελεσματικής συνεργασίας τα οποία οφείλονται:

- Στην περιχαράκωση των ρόλων κάθε επιπέδου και κάθε φορέα της Δημόσιας Διοίκησης, με τη μορφή νομικά προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων, αγνοώντας τόσο την έννοια των λειτουργιών, όσο και τη συνοχή που πρέπει να έχουν ο σχεδιασμός, η εξειδίκευση, η εφαρμογή, η αξιολόγηση και η εποπτεία της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Στο σύστημα αξιών που έχει εμπεδωθεί στην κοινωνία και διοίκηση όπου οι σχέσεις των επιπέδων διοίκησης εκλαμβάνονται ως ιεραρχικές, υποτιμώντας το γεγονός ότι πλέον στη σύγχρονη εποχή κυριαρχούν οι σχέσεις και η συνεργασία στο πλαίσιο της αυτονομίας.
- Στην αδυναμία να γίνει αντιληπτό ότι η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια καθενός εκ των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Περιφερειών και Δήμων) δεν καταργεί την ανάγκη της συστημικής συνεργασίας τους και της διαλειτουργικότητας των επιπέδων αυτών, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να λειτουργεί ως ενιαίο διοικητικό σύστημα, τόσο για την αποτελεσματική προώθηση της ανάπτυξης όσο και για τη συντονισμένη παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της λανθασμένης προσέγγισης είναι το ότι καταργήθηκε η έννοια των «συντρεχουσών» αρμοδιοτήτων, που υπήρχε στον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα της Μεταπολίτευσης και το ότι η νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση εξαντλείται στην «κατανομή αρμοδιοτήτων», χωρίς να δίνει ουσιαστικό βάρος στους θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας Δήμων και Περιφερειών, αγνοώντας παντελώς και την ανάγκη προώθησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, που αποτελεί πλέον αίτημα και των ευρωπαϊκών θεσμών της Αυτοδιοίκησης.

Κλασικό παράδειγμα συντρεχουσών αρμοδιοτήτων είναι οι αρμοδιότητες που αφορούν στις δημόσιες πολιτικές της χωροταξίας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών προϋποθέτει την πολυεπίπεδη συνεργασία των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εξειδικευμένων διοικητικών μονάδων της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το ίδιο συμβαίνει και με άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής: Αγροτικής Ανάπτυξης, Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Δημόσιας Υγιεινής και Υγείας, Πολιτικής Προστασίας, Προστασίας του Καταναλωτή κ.λπ.

Επομένως, καθώς διαπιστώνεται ολοένα και μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης κατά την παροχή των υπηρεσιών τους, χρειάζεται να βρεθεί το κατάλληλο «μείγμα» αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης ώστε να διεκπεριώνονται πιο αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές. Η διευθέτηση τομέων αρμοδιότητας βοηθάει ώστε να εξασφαλιστεί η αυτοτελής διοικητική λειτουργία και η δυνατότητα καθετοποιημένης παραγωγής σε ένα διοικητικό επίπεδο μιας υπηρεσίας προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις. Ωστόσο, αυτό μόνο δεν αρκεί καθώς πλέον σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες, αλλά και οι λεγόμενες «συντρεχουσες» αρμοδιότητες, δηλαδή αυτές που

απαιτούν συνέργειες περισσότερων επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, για την υλοποίηση των οποίων μπορεί να αξιοποιηθούν και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα του ρόλου και των σχέσεων των διαφόρων επιπέδων διοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας, είτε αυτές είναι ανάμεσα στην Αυτοδιοίκηση ή ανάμεσα στην Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή την Κεντρική Διοίκηση, δεν μπορεί να αποτελούν μια απλή γραμμική απάντηση, με βάση το κανονιστικό πλαίσιο που προσδιορίζει τις αρμοδιότητές τους.

Στο πλαίσιο του ενιαίου χαρακτήρα του κράτους, είναι απαραίτητο να ενταχθεί στον προβληματισμό η έννοια των **δημοσίων πολιτικών** (public policies) καθώς και οι επιμέρους λειτουργίες που αφορούν στο σχεδιασμό, την εξειδίκευση, τη διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, την εποπτεία και την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η προσέγγιση αυτή αντανακλά και στη συνθετότητα που έχει σήμερα το πολιτικό και το διοικητικό φαινόμενο και την ανάγκη εμπλουτισμού του περιεχομένου της πολιτικής και υπέρβασης των παραδοσιακών αντιλήψεων, **προσεγγίζοντας συστημικά το ενιαίο διοικητικό σύστημα** της χώρας, που συγκροτείται από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις.

Άλλωστε και για τους πολίτες το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο όταν τους δίνεται π.χ. η δυνατότητα να εξυπηρετούνται από τα ΚΕΠ.

Οι στόχοι συγκρότησης αυτού του ενιαίου διοικητικού συστήματος είναι οι ακόλουθοι:

- Η επίτευξη της αποτελεσματικότητας στον προγραμματισμό και τη λειτουργία του συστήματος, που προϋποθέτει τη διαλειτουργικότητα και τις ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης και δημιουργεί οικονομίες κλίμακας.
- Ο σεβασμός της άμεσης πολιτικής νομιμοποίησης και της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφερειών και Δήμων), που προϋποθέτει τη δημοκρατική λειτουργία του συστήματος.
- Η διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας.
- Η προώθηση της αποκέντρωσης, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, όπου και αν αυτοί κατοικούν, και με τρόπο που να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Η δυσκολία εφαρμογής των ανωτέρω αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας, οφείλεται και στην ερμηνευτική αδυναμία τού τι είναι «τοπική υπόθεση», αλλά προέρχεται επιπλέον και από την αδυναμία να κατανεμηθεί η παροχή των δημοσίων υπηρεσιών με ένα συστημικό τρόπο ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης.

Κατά συνέπεια, με βάση τα όσα αναφέρονται παραπάνω, θα πρέπει κάθε φορά να εξετάζεται η αλληλεξάρτηση των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης για την παραγωγή των δημοσίων πολιτικών και την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών. Η συλλειτουργία των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration) για την άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης (Public Management), οδηγεί στην έννοια της **Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης** (Multilevel Governance),

με αξιοποίηση και των «σχεσιακών εργαλείων», δηλαδή των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν τη κοινή λειτουργία τους ως του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.

Με βάση τα παραπάνω, μια Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να συμπεριλάβει την αποκέντρωση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως συστατικών στοιχείων των προτεινόμενων αλλαγών.

Η κατεύθυνση αυτή θα μπορούσε να εξετάσει τα εξής:

Οι Ελληνικές Αρχές δεσμεύονται να αναβαθμίσουν το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω της συστημικής προσέγγισης του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας μας, που συγκροτείται από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους και μέσω της Αποκέντρωσης και της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, προκειμένου να επανασχεδιαστεί ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών, δηλαδή ο σχεδιασμός, η εξειδίκευση, η διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, η εφαρμογή, η παρακολούθηση, η εποπτεία και η αξιολόγηση της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με αξιοποίηση και των «σχεσιακών εργαλείων», δηλαδή των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν την κοινή λειτουργία τους.

III.3. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (Multilevel Governance) σημαίνει ότι για να ασκηθεί μια συντρέχουσα αρμοδιότητα τομεακής δημόσιας πολιτικής απαιτείται η κατανομή σε περισσότερα επίπεδα της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης των επιμέρους λειτουργιών της (σχεδιασμός, εξειδίκευση, διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, εφαρμογή, παρακολούθηση, εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής) και η συνεργασία των επιπέδων αυτών.

Οι θεμελιώδεις αρχές των βασικών διαδικασιών εφαρμογής της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ευρώπη, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση της Επιτροπής των Περιφερειών της Ε.Ε. (2014), είναι οι ακόλουθες:

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

Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση μπορεί να οδηγήσει στην ενοποίηση των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, με τελικό στόχο μια ολοκληρωμένη Ψηφιακή Διοίκηση «χωρίς εσωτερικά σύνορα» και με απόληξή της τα Κέντρα Εξυπηρέτησης των Πολιτών (ΚΕΠ).

Οι δράσεις Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μπορεί να χρηματοδοτηθούν από την Κατηγορία Δράσης 1.1.1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020. Στην πρώτη εξειδίκευση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, εντάχθηκαν ήδη, στο πλαίσιο της Δράσης Α.1.1.2 «Πρώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών του ΥΠΕΣΔΑ», δύο τέτοια έργα: α) για την Κοινωνική Πολιτική και β) για τη Διαχείριση των Αποβλήτων.

Η πρώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την οριζόντια των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης κατά τομέα δημόσιας πολιτικής (ή κατά λειτουργική περιοχή) και τη συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών.

Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση αφορά επίσης στην αλληλεπίδραση των επιμέρους επιπέδων διοίκησης και κατά συνέπεια τη συμμετοχή κάθε επιπέδου διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και την άσκηση των επιτελικών λειτουργιών και ιδιαίτερα:

1. Του αναπτυξιακού προγραμματισμού, δηλαδή του προγραμματισμού της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης
2. Του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού
3. Του επιχειρησιακού σχεδιασμού

Στη συνέχεια, αφορά (ενδεικτικά) και τις ακόλουθες λειτουργικές περιοχές:

- Αδειοδότηση επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας
- Αδειοδότηση των έργων και επενδύσεων περιφερειακής και τοπικής σημασίας (με βάση εγκεκριμένα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια)
- Παρακολούθηση της κατάστασης του περιβάλλοντος και εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος (έδαφος, αέρας, θάλασσα), π.χ. έγκριση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
- Διαχείριση των υδάτων
- Διαχείριση των στερεών και των υγρών αποβλήτων
- Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία
- Ανάδειξη των πολιτιστικών πόρων
- Διοίκηση της ενδοπεριφερειακής συγκοινωνίας
- Παρακολούθηση της λειτουργίας και συντήρηση των συγκοινωνιακών έργων περιφερειακής και τοπικής σημασίας
- Διαχείριση των δημοσίων ακινήτων και υποδομών περιφερειακής και τοπικής σημασίας, των πάρκων και των ορεινών όγκων
- Διαχείριση των μαρινών και των παράκτιων εγκαταστάσεων

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Για την προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, αξιολογούνται και επανα-οριοθετούνται οι αρμοδιότητες των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων) κατά τομέα δημόσιας πολιτικής (ή κατά λειτουργική περιοχή) και διασφαλίζεται η συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών, με στόχους:

- Την διαλειτουργικότητα και τις ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης
- Την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Την διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας
- Την προώθηση της αποκέντρωσης, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες
- Την διασφάλιση της αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών και της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων

III.4. Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, μια από τις σημαντικότερες επιτελικές λειτουργίες της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι ο αναπτυξιακός προγραμματισμός.

Το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο του αναπτυξιακού προγραμματισμού (Νόμος 1622/1986), προβλέπει ακόμη ως φορείς του αναπτυξιακού προγραμματισμού, τις κοινότητες, τους αναπτυξιακούς συνδέσμους, τις κρατικές περιφέρειες και τις κρατικές νομαρχίες.

Για το λόγο αυτό, θα μπορούσε να εξεταστεί η τροποποίηση, επικαιροποίηση και συμπλήρωση των άρθρων 70 έως 74 του Νόμου 1622/1986 – Κεφάλαιο Δ΄ για τον «Δημοκρατικό Προγραμματισμό» με τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- Να συνδυάζεται η ιεραρχική σχέση που έχει ο αναπτυξιακός προγραμματισμός (στο πλαίσιο της πυραμίδας του εθνικού – περιφερειακού – τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού), με την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που κατοχυρώνει το Σύνταγμα, τόσο στη δευτεροβάθμια όσο και στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.
- Να διασφαλίζονται οι αρχές της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής υπηρεσιών στους πολίτες.
- Να ενισχύονται η συνεργασία και η συνέργεια των προγραμματικών επιπέδων και η διαλειτουργικότητα των συστημάτων τους.
- Να συνδέονται τα αναπτυξιακά προγράμματα των Περιφερειών και των Δήμων με τα επιχειρησιακά προγράμματά τους.
- Να δίνεται η δυνατότητα καθορισμού των κριτηρίων, των διαδικασιών και των οργάνων αξιολόγησης έργων και δράσεων για την ένταξή τους στα αναπτυξιακά προγράμματα, μετά από γνώμη των συλλογικών οργάνων της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή/και των Περιφερειακών Επιτροπών Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ) του άρθρου 24Α του Ν. 4314/2014, ώστε να αυξηθεί η διαφάνεια στη χρηματοδότηση έργων και δράσεων.
- Να διατηρηθεί η δυνατότητα της απευθείας χρηματοδότησης των Δήμων από τους κεντρικούς δημόσιους φορείς, μέσω του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να εφαρμόζονται τα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που περιέχουν έργα και δράσεις τοπικής κλίμακας και σημασίας, βεβαίως με την προϋπόθεση ενός αντικειμενικού συστήματος χρηματοδότησης (π.χ. βάσει ενός εθνικού προτύπου περιφερειακής κατανομής πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων)
- Να προβλέπεται η συγκρότηση μικτών συλλογικών οργάνων περιφερειακής ανάπτυξης: α) σε περιφερειακό επίπεδο ενός Περιφερειακού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών εταίρων και β) σε κεντρικό επίπεδο ενός Εθνικού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής, με τη συμμετοχή εκπροσώπων των συλλογικών οργάνων της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών εταίρων.

Οι προαναφερθείσες κατευθύνσεις μπορεί να εξειδικευτούν στην τρέχουσα περίοδο, προσδι-ορίζοντας σαφέστερα το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις Υπουργείων – Περιφερειών – Δή-μων στον προγραμματισμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση των Τομεακών και των Περιφερει-ακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020.

Η μεταρρυθμιστική δυναμική θα μπορούσε να προβεί ακόμη και στην εισαγωγή ενός νέου νό-μου για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, στον οποίο θα περιλαμβάνονται όλες οι αλλαγές που έχουν επέλθει στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε να εξεταστεί η αναμόρφωση και επικαιροποίηση του πλαισίου λειτουργίας του δημοκρατικού προγραμματισμού, περιλαμβάνοντας ως κατευθύνσεις τα ακόλουθα:

- Τον συνδυασμό της ιεραρχικής σχέσης που έχει ο αναπτυξιακός προγραμματισμός (στο πλαί-σιο της πυραμίδας του εθνικού – περιφερειακού – τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού), με την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που κατοχυρώνει το Σύνταγμα, τόσο στη δευτε-ροβάθμια όσο και στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και των δύο βαθμών Το-πικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.
- Τη διασφάλιση των αρχών της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παρο-χής υπηρεσιών στους πολίτες.
- Τη συνεργασία και τη συνέργεια των προγραμματικών επιπέδων και τη διαλειτουργικότη-τα των συστημάτων τους.
- Τη σύνδεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων των Περιφερειών και των Δήμων με τα επι-χειρησιακά προγράμματά τους.
- Τη συγκρότηση μικτών συλλογικών οργάνων περιφερειακής ανάπτυξης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

III.5. Η αποκομματικοποίηση/ «αποπολιτικοποίηση» της ελληνικής Διοίκησης

Η παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015, αναφέρεται στην «αποπολιτικοποίηση» της Δημόσιας Διοίκησης.

«Οι Αρχές προτίθενται να εκσυγχρονίσουν και να ενισχύσουν σημαντικά την ελληνική διοίκηση και να εφαρμόσουν, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα πρόγραμμα ομοδομησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης».

Παρότι ο όρος «αποπολιτικοποίηση» δεν είναι, ίσως, ο πιο κατάλληλος για να αποδώσει την πρόθεση του νομοθέτη καθώς –μάλλον– με αυτόν εννοείται περισσότερο η αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης. Η κατεύθυνση πολιτικής για μείωση των κομματικών επιρροών στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης φαίνεται να συγκεντρώνει τη συναίνεση όσον αφορά στις επερχόμενες αλλαγές. Για το θέμα αυτό υπάρχουν ήδη ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο νόμο 4369/2016. Οι ρυθμίσεις αυτές παρατίθενται σε επόμενο αυτοτελές κεφάλαιο της μελέτης.

Ωστόσο, παρατίθενται εδώ ορισμένες σκέψεις που μπορεί να αποτελέσουν κατευθύνσεις πολιτικής σε αυτό τον τομέα. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων της «κομματικοποίησης» της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα και πρέπει να αντιμετωπιστεί ως **συστημικό ζήτημα που αφορά στις σχέσεις Πολιτικού Συστήματος – Δημόσιας Διοίκησης – Πολιτών – Επιχειρήσεων**.

Με βάση αυτή την οπτική, η «Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» θα μπορούσε να εξετάσει τα ακόλουθα μεταρρυθμιστικά μέτρα:

Οι Ελληνικές Αρχές θα προωθήσουν τα ακόλουθα μεταρρυθμιστικά μέτρα για την αποκομματικοποίηση/«αποπολιτικοποίηση» της Δημόσιας Διοίκησης:

1. Αλλαγή της σχέσης πολιτικού συστήματος – Δημόσιας Διοίκησης που μπορεί να επιτευχθεί:

- Με τη διάκριση πολιτικής διεύθυνσης – διοίκησης (management), που προϋποθέτει τη δημιουργία «Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών», από το οποίο θα επιλέγονται οι Γενικοί και οι Ειδικοί Γραμματείς, οι επικεφαλής των Δημοσίων Οργανισμών και οι Γενικοί Διευθυντές των Υπουργείων, των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους,
- Διοίκηση (management) της Δημόσιας Διοίκησης (στοχοθεσία, αξιολόγηση της απόδοσης των υπηρεσιών και του προσωπικού, υπηρεσιακή εξέλιξη, μισθολογικό σύστημα), που εφαρμόζεται από το ανωτέρω Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών και της οποίας σχεδιάζεται, υποστηρίζεται και εποπτεύεται η εφαρμογή της από ανεξάρτητη και ικανή δομή (τύπου ΑΣΔΥ), με τρόπο που να διασφαλίζεται και η κοινωνική αποδοχή και στήριξή της.

2. Αλλαγή των σχέσεων πολιτικού συστήματος – Δημόσιας Διοίκησης – πολιτών – επιχειρήσεων που μπορεί να επιτευχθεί:

- Με την απλοποίηση, αντικειμενικοποίηση και ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Με τη διεύρυνση των ΚΕΠ και γενικότερα με τη δημιουργία αυτοτελών διαμεσολαβητικών μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών μεταξύ του δημόσιου τομέα και των πολιτών και μεταξύ του δημόσιου τομέα και των επιχειρήσεων.

- Με τη δημιουργία ή την ενίσχυση των θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας στο δημόσιο τομέα και τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών σε όλα τα στοιχεία και τις πληροφορίες που έχουν δημόσιο χαρακτήρα.
- Με την ενίσχυση του Συνηγόρου του Πολίτη και γενικότερα των θεσμών διαμεσολάβησης δημόσιου χαρακτήρα και των Ανεξάρτητων Αρχών.

3. Δημιουργία Παρατηρητηρίου εφαρμογής των παραπάνω, στο οποίο θα μετέχουν τα αρμόδια επιστημονικά στελέχη των κοινοβουλευτικών κομμάτων, των συλλογικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των κοινωνικών εταίρων και των σημαντικότερων φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Το Παρατηρητήριο θα διασφαλίζει τη διαφάνεια και τη συνεχή εξωτερική αξιολόγηση της εφαρμογής των μέτρων αυτών.

Τα ανωτέρω αφορούν συνολικά στη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμους και Περιφέρειες), με τις ακόλουθες ειδικότερες επισημάνσεις.

Λόγω της μεγαλύτερης, σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση, εγγύτητας των αιρετών με τους υπαλλήλους των ΟΤΑ και με τους πολίτες και της έλλειψης επαρκούς αριθμού διευθυντικών στελεχών (managers) σε περιφερειακό και κυρίως σε τοπικό επίπεδο, οι αιρετοί καλούνται συχνά να ασκήσουν όχι μόνο την πολιτική διεύθυνση αλλά και τη διοίκηση των ΟΤΑ.

Για τον λόγο αυτό θα χρειαστεί μεγαλύτερο μεταβατικό διάστημα με συστηματική προσπάθεια και πρόγραμμα εφαρμογής των αναγκαίων μέτρων και εργαλείων, περιλαμβανομένων δράσεων «τροχιοδεικτικού» χαρακτήρα, για να συγκροτηθεί η φυσική ηγεσία του προσωπικού των δευτεροβάθμιων και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και οριοθετηθούν οι ρόλοι αιρετών και διευθυντικών στελεχών.

Επιπλέον των παραπάνω, για την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα μπορούσαν να εξεταστούν τα εξής:

Ειδικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, θα εξειδικεύσουν τα ανωτέρω μεταρρυθμιστικά μέτρα και θα εκπονήσουν πρόγραμμα εφαρμογής τους, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα προγραμματίσουν το κατάλληλο μεταβατικό διάστημα για την εφαρμογή τους.

Οι δράσεις υλοποίησης των μέτρων αυτών θα μπορούσαν να περιληφθούν στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

Οι προβλέψεις του νόμου, όπως προαναφέρθηκε, θα αναλυθούν στα επιμέρους σχετικά κεφάλαια. Ωστόσο μπορεί να αναφερθεί εδώ, ότι οι ορισμένες πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις συμβάλλουν σε αυτή την κατεύθυνση. Ειδικότερα με το νόμο 4369/2016 υπό τον τίτλο «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» συστήνεται μεταξύ άλλων και το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης. Η τήρηση του Μητρώου προβλέπεται ότι θα είναι αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και θα πραγματοποιείται ηλεκτρονικά. Στο Μητρώο εγγράφονται κατόπιν αίτησής τους οι πληρούντες τις προϋποθέσεις και σαφώς καθοριζόμενοι στο άρθρο του νόμου δημόσιοι υπάλληλοι.

III.6. Η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης

Στα παραδοτέα της «τριετούς στρατηγικής για μεταρρυθμίσεις» (του άρθρου 3.Γ.5.1 του Ν. 4336/2015 περιλαμβάνεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, «η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς» και «ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών». Επομένως, χρειάζεται ουσιαστικά η ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών των φορέων του δημόσιου τομέα και η βελτίωση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Με βάση τις ανωτέρω συστάσεις και προτάσεις, αλλά και τη συζήτηση στη σχετική βιβλιογραφία, προτείνεται η διάκριση των επιτελικών λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης σε δυο κατηγορίες, τις γενικές και τις ειδικές, ως ακολούθως:

Γενικές επιτελικές λειτουργίες

1. Στρατηγικός σχεδιασμός
2. Αναπτυξιακός προγραμματισμός
3. Χωροταξικός σχεδιασμός
4. Επιχειρησιακός σχεδιασμός
5. Καλή νομοθέτηση
6. Δημοσιονομική διαχείριση
7. Ανάπτυξη και διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού
8. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
9. Διαχείριση της γνώσης

Ειδικές επιτελικές λειτουργίες (στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020)

10. Σχεδιασμός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.) και προγραμματισμός των έργων / δράσεών τους
11. Διαχείριση των Ε.Π. και των έργων / δράσεών τους
12. Υποστήριξη της εφαρμογής των Ε.Π. και της υλοποίησης των έργων/ δράσεών τους
13. Υποστήριξη της υλοποίησης των οριζόντιων και των κάθετων δράσεων μεταρρύθμισης και βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης (που αφορούν στην οργάνωση δομών και λειτουργιών και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού) και των δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Για την οργάνωση και τον συντονισμό των ειδικών επιτελικών λειτουργιών (του ΕΣΠΑ 2014–2020) ο νόμος 4314/2014 προβλέπει τις σχετικές δομές, περιλαμβανομένων των Επιτελικών Δομών ΕΣΠΑ των Υπουργείων και τις οργανικές μονάδες του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού που θα έχουν την ευθύνη του συντονισμού τους, αλλά χρειάζεται να υπογραμμιστεί η ανάγκη συνέργειας αυτών με τα ανωτέρω Συντονιστικά Κέντρα των επιτελικών λειτουργιών.

Για την οργάνωση και τον συντονισμό των γενικών επιτελικών λειτουργιών χρειάζεται η καταγραφή των αντίστοιχων οργανικών μονάδων, του προσωπικού που τις ασκεί και των σχετικών ελλείψεων και η εκπόνηση ενός διυπουργικού Επιχειρησιακού Σχεδίου που θα έχει το ακόλουθο περιεχόμενο:

Επιτελικές λειτουργίες των φορέων του δημόσιου τομέα

- Βελτίωση ή δημιουργία των οργανικών μονάδων που ασκούν τις επιτελικές λειτουργίες.
- Συμπλήρωση των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών και του προσωπικού τους.
- Ηλεκτρονικοποίηση των σχετικών διαδικασιών.
- Δικτύωση των μονάδων αυτών κατά επιτελική λειτουργία με τη δημιουργία ενός συντονιστικού οργάνου με τους προϊσταμένους τους και ενός αντίστοιχου Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ).
- Προσδιορισμός του Υπουργείου που θα έχει την ευθύνη του συντονισμού τους και ειδικότερα της υπεύθυνης οργανικής μονάδας του, η οποία θα αποτελεί το Συντονιστικό Κέντρο.
- Συνεχής για μια τριετία παρακολούθηση και αξιολόγηση της απόδοσης των εν λόγω οργανικών μονάδων και ενημέρωση – κατάρτιση – συμβουλευτική υποστήριξη – αξιολόγηση του προσωπικού τους.

Οι ανωτέρω επιτελικές λειτουργίες αφορούν κυρίως στα Υπουργεία. Ανάλογες είναι και οι επιτελικές λειτουργίες των Περιφερειών και των Δήμων, που συμμετέχουν –στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης– στο σχεδιασμό και την άσκηση των επιτελικών λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, με την ακόλουθη εξειδίκευσή τους.

Επιτελικές λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Περιφερειακός και τοπικός αναπτυξιακός προγραμματισμός.
2. Περιφερειακός χωροταξικός σχεδιασμός και πολεοδομικός σχεδιασμός.
3. Επιχειρησιακός σχεδιασμός (περιφερειακό και δημοτικό πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα και ετήσιο πρόγραμμα δράσης).
4. Καλή νομοθέτηση (έκδοση, σύμφωνα με το νόμο, κανονιστικών αποφάσεων των συλλογικών οργάνων τους).
5. Δημοσιονομική διαχείριση (των εκχωρούμενων και των ίδιων πόρων τους).
6. Διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (στο πλαίσιο της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής).
7. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
8. Διαχείριση της γνώσης, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Σχετικά με τον «ενισχυμένο συντονισμό των πολιτικών» και του κυβερνητικού έργου, χρειάζεται να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο θα εξασφαλίζεται ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου, το οποίο θα πρέπει να αξιοποιεί το θεσμό της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού της Κυβέρνησης (βλ. άρθρο 3, Ν. 4336/2015), αλλά με σοβαρή αναβάθμισή της και αποτελεσματική σύνδεσή της με το Γραφείο Πρωθυπουργού και τα ανωτέρω Συντονιστικά Κέντρα των επιτελικών λειτουργιών.

Για τον συντονισμό Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων είναι αναγκαία η συγκρότηση σχετικών μικτών συλλογικών οργάνων σε περιφερειακό και εθνικό επί-

πεδο, όπως είναι τα Περιφερειακά Συμβούλια Αναπτυξιακής Πολιτικής και το Εθνικό Συμβούλιο Αναπτυξιακής Πολιτικής που προτείνονται στην παράγρ. 4.4. «Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

Παράλληλα, η δημιουργία ενός Management Information System (MIS), θα μπορούσε να βοηθήσει τη λειτουργική διασύνδεση των φορέων του δημόσιου τομέα.

Το Επιχειρησιακό Σχέδιο μπορεί να αποτελεί οργανικό τμήμα του ευρύτερου Επιχειρησιακού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και θα περιλαμβάνει νομοθετικές ρυθμίσεις, τους αναγκαίους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, την απαραίτητη τεχνική υποδομή και εξοπλισμό, τη διασφάλιση της κατάρτισης και της συμβουλευτικής υποστήριξης του ανθρώπινου δυναμικού, κ.ά. και μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «τρίτη Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Οι Ελληνικές Αρχές θα ενισχύσουν τις γενικές επιτελικές λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης (Στρατηγικός Σχεδιασμός, Αναπτυξιακός Προγραμματισμός, Χωροταξικός Σχεδιασμός, Επιχειρησιακός Σχεδιασμός, Καλή Νομοθέτηση, Δημοσιονομική Διαχείριση, Ανάπτυξη και Διοίκηση του Ανθρώπινου Δυναμικού, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Διαχείριση της Γνώσης).

Επίσης, θα ενισχύσουν τις ειδικές επιτελικές λειτουργίες που αφορούν στο σχεδιασμό, τη διαχείριση και την υποστήριξη της εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020.

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα υποστηρίξουν τις Περιφέρειες και τους Δήμους στην ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών τους και στη διασφάλιση της λειτουργικότητάς τους με τις αντίστοιχες λειτουργίες της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Ιδιαίτερη μέριμνα θα δοθεί στην ενίσχυση του συντονισμού των πολιτικών και του κυβερνητικού έργου και των λειτουργιών διασύνδεσης με τους φορείς του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων των Περιφερειών και των Δήμων.

Σχετικές δράσεις προβλέπονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

III.7. Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών

Ως αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών θεωρείται συνήθως η τροποποίηση των Οργανισμών (ή Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας) των φορέων του δημόσιου τομέα.

Η σύνδεση αυτή μπορεί να επιτευχθεί εάν η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών ενταχθεί σε ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Ωστόσο, η οργάνωση/ αναδιοργάνωση των δομών της Δημόσιας Διοίκησης δεν εξαντλείται στη συνήθη διαδικασία εκπόνησης / τροποποίησης του Οργανισμού του δημόσιου φορέα, αλλά απαιτεί μια ουσιαστική και τεκμηριωμένη οργανωτική μελέτη.

Οι προϋποθέσεις και οι όροι για την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών περιγράφονται παρακάτω:

- Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο που προσδιορίζει την αποστολή κάθε Υπουργείου και τις δημόσιες πολιτικές που καλείται να σχεδιάζει, να παρακολουθεί, να εποπτεύει και να αξιολογεί την εφαρμογή τους.
- Σφαιρική – συνολική – συστημική θεώρηση της Διοίκησης.
- Ενιαίοι κανόνες σύνταξης των Οργανισμών.
- Εκπόνηση των Οργανισμών ως διοικητικών εργαλείων και όχι ως νομικών κειμένων.
- Κεντρική καθοδήγηση, συμβουλευτική υποστήριξη και συστηματικός έλεγχος της εκπόνησης των Οργανισμών.
- Σαφής περιγραφή αρμοδιοτήτων/λειτουργιών των οργανικών μονάδων, περιγραφή θέσεων εργασίας, τυποποίηση.
- Εκτίμηση της ποσότητας/όγκου των εργασιών και επιλογή της τεχνολογίας που θα χρησιμοποιηθεί (για να προσδιοριστούν οι αναγκαίοι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι).
- Ταυτόχρονη εξασφάλιση τόσο των εσωστρεφών λειτουργιών (back office), όσο και των εξωστρεφών λειτουργιών (front office).
- Διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των οργανικών μονάδων των Υπουργείων.
- Διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των Υπουργείων και δημιουργία σχετικών μηχανισμών.
- Σύνδεση της εκπόνησης των Οργανισμών, που αποτελούν δομική αναδιοργάνωση, με την απλοποίηση και οργάνωση των διαδικασιών και με το πρόγραμμα ηλεκτρονικοποίησής τους, καθώς και με το σχέδιο στελέχωσης των οργανικών μονάδων (staffing plan).

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Οι Ελληνικές Αρχές θα ολοκληρώσουν εντός του 2016 την αναδιοργάνωση των δομών των φορέων της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, διασφαλίζοντας τις αναγκαίες προϋποθέσεις και όρους για την αναδιοργάνωση αυτή (προσδιορισμός αποστολής κάθε φορέα, ενιαίοι κανόνες κατά κατηγορία φορέων, κεντρική καθοδήγηση και συμβουλευτική υποστήριξη, σαφής περιγραφή αρμοδιοτήτων/λειτουργιών και περιγραφή θέσεων εργασίας, εκτίμηση της ποσότητας/όγκου των εργασιών και επιλογή της τεχνολογίας, εξασφάλιση εσωστρεφών και εξωστρεφών λειτουργιών, διασφάλιση οριζόντιων λειτουργικών διασυνδέσεων, σύνδεση της εκπόνησης των Οργανισμών με την απλοποίηση και οργάνωση των διαδικασιών και την ηλεκτρονικοποίησή τους, καθώς και με το σχέδιο στελέχωσης των οργανικών μονάδων).

Κάθε εκπονούμενος ή τροποποιούμενος οργανισμός δημόσιου φορέα θα στηρίζεται σε ουσιαστική και τεκμηριωμένη οργανωτική μελέτη προσδιορισμού των διοικητικών, σχεδιαστικών, επιχειρησιακών και ελεγκτικών υπηρεσιών, των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους και των λειτουργιών–δραστηριοτήτων τους.

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης θα υποστηρίξει τις Περιφέρειες και τους Δήμους, προκειμένου να διασφαλίσουν ανάλογες με τις παραπάνω προϋποθέσεις και όρους για την αναδιοργάνωση των δομών τους, που θα στηρίζεται σε ουσιαστική και τεκμηριωμένη οργανωτική μελέτη. Σχετικές δράσεις περιλαμβάνονται στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

III.8. Ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών

Η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών έχουν αποκτήσει μια διαχρονική διοικητική και πολιτική αξία, δεδομένου ότι αποτελούν προτάσεις των περισσότερων Εκθέσεων Εμπειρογνομώνων και επαναλαμβάνονται ως πολιτική δέσμευση στα προεκλογικά προγράμματα των πολιτικών κομμάτων, τουλάχιστον την τελευταία 20ετία.

Η συνεχής επανάληψη της πολιτικής δέσμευσης για την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών οφείλεται στο γεγονός ότι οι πραγματοποιούμενες απλοποιήσεις των διαδικασιών συνήθως αφορούν μόνο στην αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, χωρίς πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους (με «παραμετρική ηλεκτρονικοποίηση», κατάρτιση του προσωπικού, ενημέρωση των πολιτών και των επιχειρήσεων κ.λπ.) και επομένως συνιστούν μια ατελέσφορη «σισύφεια» προσπάθεια, δεδομένου ότι οι διαδικασίες επανα-πολυπλοκοποιούνται γρήγορα από τις συνεχείς αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου και από τη διοικητική πρακτική.

Οι πλέον πρόσφατες κανονιστικές απλοποιήσεις και προτυποποιήσεις διοικητικών διαδικασιών προωθήθηκαν με το νόμο 4281/2014, το νόμο 4250/2014, τρεις ΚΥΑ του 2013 και μια ΚΥΑ του 2015.

Οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους, με αποτέλεσμα να μην έχει ολοκληρωθεί η υλοποίησή τους.

Όσον αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχει εκπονηθεί για λογαριασμό της ΚΕΔΕ από την ΕΕ-ΤΑΑ και έχει ήδη εγκριθεί από το ΥΠΕΣ το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» το οποίο στηρίζεται στο «*Στρατηγικό Σχέδιο για την Προτυποποίηση και Απλούστευση των Διαδικασιών Λειτουργίας με την Αξιοποίηση ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού*», ΥΠΕΣ – ΕΕΤΑΑ, Απρίλιος 2014.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Η αναδιοργάνωση των δομών των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης θα συνοδεύεται από την απλοποίηση, προτυποποίηση και οργάνωση των διαδικασιών, την αντίστοιχη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου και τα απαραίτητα πληροφοριακά συστήματα. Για το λόγο αυτό θα εκπονηθούν κατά κατηγορία φορέων κοινά πρότυπα και προδιαγραφές για τις ομοειδείς λειτουργίες και διαδικασίες, κοινή περιγραφή των θέσεων εργασίας που έχουν το ίδιο περιεχόμενο και συμβατές προδιαγραφές των πληροφοριακών συστημάτων, οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη διαλειτουργικότητά τους (αξιοποιώντας και τα προγράμματα IT Policy και eGov Now).

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα απλουστευθούν και προτυποποιηθούν οι διαδικασίες και λειτουργίες των Δήμων και των Περιφερειών με αντίστοιχη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου και θα εκπονηθούν οι προδιαγραφές των απαραίτητων πληροφοριακών συστημάτων, όπως αυτά περιγράφονται στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

Με βάση το Στρατηγικό Σχέδιο αυτό, έχουν ήδη ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, μετά και από τη σχετική πρόταση του Δ.Σ. της

ΚΕΔΕ και τη συστηματική συνεργασία ΥΠΕΣΔΑ–ΚΕΔΕ, τρία έργα, τα οποία συγκροτούν ένα ολοκληρωμένο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» με συγκεκριμένες δράσεις (Βλέπε παράγραφος 13.4).

Επομένως έχει διαμορφωθεί η αντίληψη (concept) και η μεταρρυθμιστική τεχνική για τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών και μπορεί και η κεντρική Δημόσια Διοίκηση να αξιοποιήσει τον δρόμο που έχει ήδη ανοίξει.

III.9. Η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού

Η παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015, προβλέπει ως βασικό στοιχείο της στρατηγικής για μεταρρυθμίσεις της ελληνικής διοίκησης τη «βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων», με βασικά «παραδοτέα»:

- α. Καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη
- β. Προγραμματισμό των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση και κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις
- γ. Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
- δ. Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων
- ε. Εξορθολογισμό των διαδικασιών προσλήψεων.

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή όλων αυτών των «παραδοτέων» μπορεί να χρηματοδοτηθεί από την κατηγορία δράσης 3.1.1 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

III.9.1. Συγκρότηση Σώματος Ανωτάτων Διευθυντικών Στελεχών

Οι «καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη», εφόσον συνδεθούν με τη συγκρότηση Σώματος των διευθυντικών στελεχών που θα επιλεγούν, εκτιμάται ότι είναι μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία μπορεί να υποστηρίξει αποτελεσματικά το σύνολο των λοιπών μεταρρυθμίσεων, δεδομένου ότι αυτά τα διευθυντικά στελέχη θα είναι τα καταλληλότερα για να αναλάβουν την εξειδίκευση και την εφαρμογή των λοιπών μεταρρυθμίσεων κατά φορές και κατά υπηρεσία.

Για το ζήτημα αυτό, η παράγραφος Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015 προβλέπει ότι η εν λόγω μεταρρύθμιση «θα βασίσει την πρόσληψη διευθυντικών στελεχών στην αξία και τις ικανότητές τους, με αποσύνδεση της τεχνικής εφαρμογής από τις πολιτικές αποφάσεις, ενώ θα τροποποιήσει το καθεστώς των Γενικών Γραμματειών και άλλων ανώτατων κλιμακίων διοίκησης στους Δημόσιους Οργανισμούς, περιλαμβανομένων των κρατικών επιχειρήσεων, με σκοπό την «αποπολιτικοποίηση» και τη βελτίωση της θεσμικής μνήμης και, παράλληλα, την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής εκχώρησης εξουσιών».

Ήδη έχει αναφερθεί ως μέτρο «αποπολιτικοποίησης» «η διάκριση πολιτικής διεύθυνσης – διοίκησης (management), που προϋποθέτει τη δημιουργία Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών, από το οποίο θα επιλέγονται οι Γενικοί και οι Ειδικοί Γραμματείς, οι επικεφαλής των Δημοσίων Οργανισμών και οι Γενικοί Διευθυντές των Υπουργείων, των Περιφερειών, των Δήμων και των Νομικών Προσώπων τους». Ένα τέτοιο Σώμα θα συμβάλει καθοριστικά και στη διασφάλιση της συνέχειας και στη βελτίωση της θεσμικής μνήμης της Δημόσιας Διοίκησης.

Για τη συγκρότηση του Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών θα μπορούσαν να εξεταστούν τα ακόλουθα:

1. Να εφαρμοστεί ένα νέο σύστημα επιλογής ανωτάτων διευθυντικών στελεχών, που θα αξιολογεί εξίσου τα τυπικά προσόντα, την επαγγελματική εμπειρία και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των υποψηφίων.
2. Να δημιουργηθεί μια κεντρική ανεξάρτητη δομή (αξιοποιώντας την πολύτιμη εμπειρία του ΑΣΔΥ) η οποία θα συγκροτήσει, με τα στελέχη που θα επιλεγούν, ένα Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών, μέσω ενός προγράμματος συλλογικής υποστήριξής τους, που θα περιλαμβάνει τη δικτύωσή τους, τη συστηματική ενημέρωση, τη συνεχή επιμόρφωση και συμβουλευτική υποστήριξή τους, την καθοδήγησή τους (mentoring) και την παρακολούθηση και αξιολόγησή τους.
3. Για το νέο σύστημα επιλογής και τη συγκρότηση του Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών να εκπονηθεί σχετικός Νόμος που θα συνοδεύεται από μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Εφαρμογής του, το οποίο θα χρηματοδοτηθεί από το Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.
4. Οι Γενικοί και οι Ειδικοί Γραμματείς, οι επικεφαλής των Δημοσίων Οργανισμών και οι Γενικοί Διευθυντές της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να επιλέγονται από αυτό το «Σώμα» και να έχουν τουλάχιστον τετραετή θητεία.

Επί του πρόσφατου σχεδίου νόμου του ΥΠΕΣΔΑ «Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης», έχουν διατυπωθεί παρατηρήσεις και προτάσεις από τα συλλογικά όργανα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ¹⁰ και ΠΟΕ–ΟΤΑ¹¹), που χρειάζεται να ληφθούν σοβαρά υπόψη από την Κυβέρνηση.

Με τον Νόμο 4369/2016 υπό τον τίτλο «*Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης)* και άλλες διατάξεις» συστήνεται Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης. Σε αυτό εντάσσονται υποψήφιοι για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης, σύμφωνα με καθορισμένες από τον ίδιο νόμο διατάξεις. Η τήρηση του Μητρώου προβλέπεται ότι θα είναι αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και θα πραγματοποιείται ηλεκτρονικά. Στο Μητρώο εγγράφονται κατόπιν αίτησής τους οι πληρούντες τις προϋποθέσεις και σαφώς καθοριζόμενοι στο άρθρο του νόμου δημόσιοι υπάλληλοι.

Από το Μητρώο θα επιλέγονται οι Διοικητικοί Γραμματείς (φορείς της κεντρικής διοίκησης που υπάγονται σε κάθε Υπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό), καθώς και οι Γενικοί Γραμματείς και Ειδικοί Γραμματείς των Υπουργείων, με εξαίρεση τους Γενικούς Γραμματείς που προϊστανται αυτοτελών

¹⁰ Βλέπε την επιστολή του Προέδρου της ΚΕΔΕ προς την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με αρ. πρωτ. 3509/09.12.2015 που αφορά στις Παρατηρήσεις και Προτάσεις της ΚΕΔΕ επί του εν λόγω Σχεδίου Νόμου.

¹¹ Βλέπε το δελτίο Τύπου της ΠΟΕ–ΟΤΑ με αρ. πρωτ. 1171/19.11.2015 που αφορά στη συνάντηση της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΠΟΕ–ΟΤΑ με τον Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Γενικών Γραμματειών. Η επιλογή θα γίνεται από τον οικείο Υπουργό κατόπιν πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος και αξιολόγησης των προσόντων των υποψηφίων από Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ) που εισηγείται σχετικά. Επίσης, από το Μητρώο θα στελεχώνονται και θέσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως οι επικεφαλής των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ. Για την εφαρμογή αυτής της διάταξης με τον ίδιο νόμο (άρθρο 10) έχει συσταθεί στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ).

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Οι Ελληνικές Αρχές θα συγκροτήσουν ένα «Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών» με ένα νέο σύστημα επιλογής, που θα αξιολογεί εξίσου τα τυπικά προσόντα, την επαγγελματική εμπειρία και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των υποψηφίων και με ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους, που θα περιλαμβάνει τη δικτύωσή τους, τη συστηματική ενημέρωση, τη συνεχή επιμόρφωση και συμβουλευτική υποστήριξή τους, την καθοδήγησή τους (mentoring) και την παρακολούθηση και αξιολόγησή τους από ειδική Ανεξάρτητη Δομή.

Από το Σώμα αυτό θα επιλέγονται οι Γενικοί και οι Ειδικοί Γραμματείς, οι επικεφαλής των Δημοσίων Οργανισμών και οι Γενικοί Διευθυντές της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά ειδικότερα στους Δήμους, θα διασφαλιστεί η εσωτερική οργάνωση του Σώματος με τρόπο που να είναι εφικτή η αμεσότερη δικτύωση των διευθυντικών στελεχών των Δήμων, δεδομένου ότι θα πρέπει να αποτελούν μια ειδικότερη κατηγορία με σημαντική επαγγελματική εμπειρία στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι δράσεις υλοποίησης των μέτρων αυτών θα περιληφθούν στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

III.9.2. Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων και εξορθολογισμός των προσλήψεων

Ο προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων προϋποθέτει ότι υπάρχει, με βάση το μεσοχρόνιο Κυβερνητικό Πρόγραμμα, η ανάλυση των αναγκών σχεδιασμού και εφαρμογής των τομεακών και των οριζόντιων δημοσίων πολιτικών και επομένως ότι εκπονεύεται σε κάθε Υπουργείο και γενικότερα σε κάθε δημόσιο φορέα ένα επιχειρησιακό σχέδιο κατά Γενική Διεύθυνση και Διεύθυνση, που θα περιλαμβάνει στοχοθεσία, πρόγραμμα δράσης και εκτίμηση των αναγκών σε υλικούς και άυλους πόρους και ιδίως σε ανθρώπινο δυναμικό.

Για την εφαρμογή των βημάτων αυτών, χρειάζονται κοινοί κανόνες, προδιαγραφές και πρότυπα και σχετική συμβουλευτική υποστήριξη των δημοσίων φορέων. Επομένως ουσιαστικά χρειάζεται ένα νέο «Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων».

Με το νόμο 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (άρθρα 3 και 4) διαμορφώνεται ένα κανονιστικό πλαίσιο για τη στοχοθεσία και τα προγράμματα δράσης των υπουργείων και των δημοσίων φορέων.

Με βάση την εκτίμηση των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό, προσδιορίζεται από την αρμόδια υπηρεσία ανθρώπινου δυναμικού κάθε φορέα το προσωπικό που απαιτείται σε κάθε υπηρεσία, κατά επίπεδο εκπαίδευσης και κατά κλάδο (με τα επιθυμητά προσόντα) και το προσωπικό που μπορεί να μετακινηθεί σε άλλες υπηρεσίες, καθώς και η αναγκαία επιμόρφωση για το

υπηρετούν προσωπικό, στην περίπτωση που προγραμματίζεται η προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων και λειτουργιών ή/και η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών. Το προϊόν της διαδικασίας αυτής δεν μπορεί παρά να είναι ένα Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ανθρώπινων Πόρων της Δημόσιας Διοίκησης, που εντάσσεται στο συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων.

Η διαδικασία αυτή, όσο καλά και να περιγράφεται σε εγκύκλιο (όπως αυτές που εκδίδονται κάθε χρόνο), θα εφαρμόζεται πάντοτε με μηχανιστικό τρόπο, εάν δεν υπάρχει ένας κεντρικός μηχανισμός συμβουλευτικής υποστήριξης των υπηρεσιών ανθρώπινου δυναμικού που θα έχει και την ευθύνη της διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης της εφαρμογής του εν λόγω Προγράμματος.

Ιδιαίτερα θα βοηθήσει στον αποτελεσματικό σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ανθρώπινων Πόρων της Δημόσιας Διοίκησης η Δράση Γ.1.1.1 «Ανάπτυξη συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού» του Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020 (εξειδίκευση εφαρμογής, Ιούνιος 2015) και ιδίως το πληροφορικό εργαλείο HRMS, με την προϋπόθεση ότι αυτό θα συμπληρωθεί με την οργάνωση των αρμόδιων υπηρεσιών ανθρώπινου δυναμικού και με την κατάρτιση και συστηματική συμβουλευτική υποστήριξη του προσωπικού τους. Σημαντικό μέρος του Προγράμματος θα καταλαμβάνει η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως ήδη αναφέρθηκε, στην περίπτωση που προγραμματίζεται η προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων και λειτουργιών ή/και η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών και για το λόγο αυτό αφιερώνουμε την επόμενη παράγραφο αποκλειστικά στο ζήτημα της κατάρτισης.

Με τον Νόμο 4369/2016 (άρθρο 22) εισάγεται η στοχοθεσία, με την οποία επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και συλλογικής δράσης της διοίκησης, η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της υπηρεσίας, και η ανταπόκρισή της στις ανάγκες της κοινωνίας. Ειδικότερα, εντός της πρώτης εβδομάδας του Οκτωβρίου κάθε έτους, ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους της υπηρεσίας για το επόμενο έτος.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Προγραμματίζεται η δημιουργία ενός νέου «Συστήματος προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων» που θα περιλαμβάνει τα ακόλουθα βήματα: ανάλυση των αναγκών σχεδιασμού και εφαρμογής των τομεακών και των οριζόντιων δημοσίων πολιτικών και εκπόνηση σε κάθε υπουργείο και δημόσιο φορέα ενός επιχειρησιακού σχεδίου κατά Γενική Διεύθυνση και Διεύθυνση που θα περιλαμβάνει στοχοθεσία, πρόγραμμα δράσης και εκτίμηση των αναγκών σε υλικούς και άυλους πόρους και ιδίως σε ανθρώπινο δυναμικό.

Για την εφαρμογή των βημάτων αυτών, διασφαλίζονται κοινοί κανόνες, προδιαγραφές και πρότυπα και σχετική συμβουλευτική υποστήριξη των φορέων αυτών.

Το Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων εξειδικεύεται για την Τοπική Αυτοδιοίκηση από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, λαμβάνοντας υπόψη ως καθοριστική παράμετρο τη χωρική διάσταση και την ανάγκη ενίσχυσης των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών.

III.9.3. Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού

Αξιολογώντας την ασκούμενη δημόσια πολιτική κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, ο σημαντικότερος δημόσιος φορέας άσκησης της πολιτικής αυτής, που είναι το ΕΚΔΔΑ, παρέχει υψηλού επιπέδου εκπαίδευση στους σπουδαστές της ΕΣΔΔΑ και εξειδικευμένα προγράμματα επιμόρφωσης και κατάρτισης από το ΙΝΕΠ.

Το ΕΚΔΔΑ μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με εξειδικευμένα τμήματα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και με εξειδικευμένα προγράμματα κατάρτισης που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Για να υπάρχει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία στο έργο του ΕΚΔΔΑ προτείνεται κάθε νόμος, μεταρρύθμιση ή νέα σημαντική δημόσια πολιτική, να συνοδεύεται από τις ανάγκες κατάρτισης του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης για την υλοποίησή τους. Την κατάρτιση αυτή θα την αναλαμβάνει το ΕΚΔΔΑ, σε συνεργασία με τους άλλους εξειδικευμένους φορείς του δημόσιου τομέα (π.χ. ΕΕΤΑΑ), θα αφορά σε όλη την κλίμακα της διοικητικής ιεραρχίας και θα έχει σεμιναριακά μαθήματα, κατάρτιση κατά την εργασία (on the job training) και μεταφορά καλών παραδειγμάτων.

Χρειάζεται η εκπαίδευση και η κατάρτιση να αποτελούν μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Με τη σειρά της, η πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής αναβάθμισης του δημόσιου τομέα. Αυτές δε οι πολιτικές μπορεί να υπηρετούν αποτελεσματικά τους στόχους τους, μόνον εφόσον εντάσσονται σε ένα μεσοχρόνιο μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα, με συγκεκριμένες δράσεις, εξασφαλισμένους πόρους, φορείς υλοποίησης, συναίνεση των δικαιούχων, σύστημα διοίκησης και παρακολούθησης, επικοινωνιακό κώδικα και συστηματική αξιολόγηση της εφαρμογής τους.

Για τους παραπάνω λόγους, θα μπορούσε να εξεταστεί στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» η ακόλουθη παράγραφος του εγκεκριμένου Ε.Π. «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, (κατηγορία δράσης Γ.2.1.)

Επειδή ο τελικός στόχος της κατηγορίας δράσης (της κατάρτισης) δεν είναι η παραγωγή καταρτισμένων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά η κατάρτισή τους με τρόπο, που να συμβάλλουν στη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, το μεγαλύτερο ποσοστό των προγραμμάτων κατάρτισης θα συνδέεται στη φάση του σχεδιασμού και της εφαρμογής τους, με συγκεκριμένες δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης ή/και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και επομένως θα αποκτά επιχειρησιακά τον χαρακτήρα του «on the job training».

Επίσης, κάθε νόμος που αφορά μεταρρύθμιση ή νέα σημαντική δημόσια πολιτική θα συνοδεύεται με την κατάρτιση του προσωπικού και την παροχή εστιασμένων προγραμμάτων, με βάση τις ανάγκες εφαρμογής του νόμου.

Η δράση «Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας» που περιλαμβάνεται στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» περιέχει αυτήν ακριβώς τη δέσμευση.

Στο πλαίσιο του νόμου προβλέπεται το ΕΚΔΔΑ, να παίξει ένα σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση και διαρκή επιμόρφωση των στελεχών του Δημόσιου Τομέα. Ανάμεσα σε αυτά συγκαταλέγεται και η επιμόρφωση για όσους επιλέγονται να καταλάβουν τις προβλεπόμενες από τον παρόντα

νόμο επιτελικές θέσεις, αφού παρακολουθούν μετά το διορισμό τους υποχρεωτικά ειδικά προγράμματα εκπαίδευσης - επιμόρφωσης που σχεδιάζονται και διεξάγονται από το ΕΚΔΔΑ, με στόχο την επικαιροποίηση των γνώσεών τους, τη διαρκή επιμόρφωσή τους σε θέματα διοίκησης δημοσίων οργανισμών και τη βελτίωση των δεξιοτήτων τους σε θέματα διοικητικού συντονισμού και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Παρακολουθούν επίσης σεμινάρια σε θέματα πρόσβασης ατόμων με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις στις υπηρεσίες τις οποίες διοικούν, προκειμένου οι υπηρεσίες αυτές να καταστούν φιλικές και προσβάσιμες στα άτομα αυτά.

III.9.4. Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων

Από το 1984 μέχρι σήμερα εκδόθηκαν 12 νομοθετικά κείμενα που αναφέρονται στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, την προαγωγή τους και την επιλογή προϊσταμένων των οργανικών μονάδων:

1. Το Π.Δ. 581/1984 που εκδόθηκε σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 18 του Ν. 1400/1983 και θεσπίζει νέο σύστημα αξιολόγησης, καταργώντας το άρθρο 128 του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/1977) και το προηγούμενο σύστημα αξιολόγησης.
2. Ο Ν. 1586/1986 «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ» που περιέχει διατάξεις για την πλήρωση των θέσεων των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων.
3. Το Π.Δ. 318/1992 που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 1943/1991 και περιγράφει αναλυτικά την «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών –πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης– και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Το άρθρο 63 του Ν. 1943/1991 συμπληρώνει τις διατάξεις του ανωτέρω Ν. 1586/1986 για την επιλογή προϊσταμένων.
4. Ο Ν. 2085/1992 που προβλέπει σύστημα προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων. Το άρθρο 3 του Νόμου προβλέπει τα «στοιχεία για τον σχηματισμό κρίσης» του υπηρεσιακού συμβουλίου.
5. Ο Ν. 2190/1994 που προβλέπει τη συγκρότηση του ΑΣΕΠ και το σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα. Το Κεφάλαιο Η' (άρθρα 34–38) του Νόμου προβλέπει νέο βαθμολογικό σύστημα διάρθρωσης θέσεων και περιέχει διατάξεις για τα υπηρεσιακά συμβούλια, τις προαγωγές των υπαλλήλων και την τοποθέτηση προϊσταμένων των οργανικών μονάδων.
6. Ο Ν. 2683/1999 που αντικατέστησε τον προηγούμενο Υπαλληλικό Κώδικα. Το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 80–98) του Νόμου περιέχει διατάξεις για την αξιολόγηση των προσόντων των υπαλλήλων, το σύστημα προαγωγών, τα κριτήρια για τον σχηματισμό κρίσης του υπηρεσιακού συμβουλίου και την επιλογή προϊσταμένων.
7. Ο Ν. 3260/2004 που τροποποιεί το Ν. 2190/1994 όσον αφορά το σύστημα των προσλήψεων και τροποποιεί τη βαθμολογική κλίμακα και την προαγωγή των υπαλλήλων και επαναφέρει και τροποποιεί διατάξεις του Ν. 2190/1994 για τα υπηρεσιακά συμβούλια και την επιλογή προϊσταμένων.
8. Ο Ν. 3528/2007 που αποτελεί νέο Υπαλληλικό Κώδικα. Το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 80–98) αυτού του Νόμου περιέχει διατάξεις για την προαγωγή των υπαλλήλων, την αξιολόγησή τους, την τοποθέτηση προϊσταμένων και τα κριτήρια για τον σχηματισμό κρίσης του υπηρεσιακού συμβουλίου για την επιλογή των προϊσταμένων.

9. Ο Ν. 3839/2010 που προβλέπει νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων και ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο επιλογής τους. Στα κριτήρια επιλογής τους βαρύνουν τα τυπικά προσόντα.
10. Ο Ν. 4024/2011 που προβλέπει σύστημα προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων, τη διαδικασία προαγωγής τους και την επιλογή προϊσταμένων.
11. Ο Ν. 4250/2014 που τροποποιεί το Π.Δ. 318/1992 με τον προσδιορισμό ανώτατων ποσοστών ανά βαθμίδα αξιολόγησης (ποσόστωσης) και αλλαγή των διατάξεων για τους αξιολογητές.
12. Ο Ν. 4275/2014 που τροποποιεί το Ν. 3528/2007 και προβλέπει νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων και ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο επιλογής τους.

Ωστόσο, παρά τις πολλές νομοθετικές προσπάθειες, (ένα νομοθέτημα κάθε διόμιση χρόνια) δεν έχει εξασφαλιστεί μέχρι σήμερα ένα ευρύτερα αποδεκτό σύστημα αξιολόγησης και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων.

Ειδικότερα όσον αφορά το σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων, που αποτελεί και δέσμευση του νόμου 4336/2014, το θεμελιώδες και διαχρονικό ερώτημα είναι εάν ένα τέτοιο σύστημα θα αφορά:

(α) Στην αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων τους ή

(β) Μόνο στην αξιολόγηση των επιδόσεων των δημοσίων υπαλλήλων.

Αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι ένα **ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης υπηρεσιών και προσωπικού** που θα βασίζεται στο από κοινού συμφωνημένο από τις Δημόσιες Διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (Common Assessment Framework), μαζί με ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής, το οποίο θα υποστηρίζει όλα τα Υπουργεία για την εφαρμογή του, ώστε να αποτελεί τον οδηγό για την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων φορέων, την ενίσχυση της υποδομής τους και τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους. Η εφαρμογή του Προγράμματος αυτού πρέπει να γίνει υπό την εποπτεία της Ανεξάρτητης Δομής η οποία θα συγκροτήσει το «Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών».

Το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» βασίζεται στο Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management – EFQM), χρησιμοποιεί δε και βαθμολογεί τα ακόλουθα κριτήρια:

Κριτήρια Προϋποθέσεων:

1. Ηγεσία
2. Στρατηγική και Προγραμματισμός
3. Ανθρώπινο Δυναμικό
4. Συνεργασίες και Πόροι
5. Διαδικασίες

Κριτήρια Αποτελεσμάτων:

6. Αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πολίτη/πελάτη
7. Αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό
8. Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία
9. Κύρια αποτελέσματα επίδοσης

Ειδικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αξιοποιηθεί το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο που προβλέπει την εκπόνηση των πενταετών και των ετήσιων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Περιφερειών και των Δήμων, τα οποία αφορούν τόσο στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης, αντίστοιχα, όσο και στην οργάνωση των υπηρεσιών και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς τους.

Αξίζει δε να σημειωθεί ότι «καταρτίζονται δείκτες αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων και δείκτες υλοποίησης ή εκροών για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του βαθμού υλοποίησης των δράσεων» των Προγραμμάτων αυτών και υπάρχει ήδη σχετική εμπειρία από την πιλοτική εφαρμογή τους σε ΟΤΑ.

Με βάση τα παραπάνω, μπορεί να εκπονηθεί και το Π.Δ. που προβλέπεται στο άρθρο 84 του νόμου 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» και -γενικότερα- να βελτιωθεί το κανονιστικό και το επιχειρησιακό πλαίσιο λειτουργικής αναβάθμισης των δομών και των λειτουργιών των Δήμων.

Με τον Νόμο 4369/2016 (Β΄ Μέρος) καθορίζεται το νέο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού στο Δημόσιο, ορίζονται σαφώς οι κατηγορίες υπαλλήλων που υπάγονται στις διατάξεις του, οι οποίοι είναι τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι και υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ): α) του Δημοσίου, β) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α΄ και β΄ βαθμού, γ) των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), συμπεριλαμβανομένου του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), δ) το προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, ε) οι υπάλληλοι των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (ΠΕΔ), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.), στ) οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθόδοξου Εκκλησίας του Χριστού και των λοιπών εκκλησιών, δογμάτων και κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών, οι οποίοι επιβαρύνουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Αξιολογητές των υπαλλήλων και των προϊσταμένων οργανικών μονάδων είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοί τους, με τις εκθέσεις αξιολόγησης να συντάσσονται -από τους αρμόδιους αξιολογητές- υποχρεωτικά εντός του πρώτου τριμήνου κάθε έτους. Με τον ίδιο νόμο (άρθρο 21) με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού, συνιστάται Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης σε κάθε Υπουργείο, Γενική ή Ειδική Γραμματεία Υπουργείου με απόφαση του οικείου Υπουργού, σε κάθε αυτοτελή Δημόσια Υπηρεσία με απόφαση του προϊσταμένου της, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση με απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε κάθε Περιφέρεια με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, και σε κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), το οποίο έχει δικό του Υπηρεσιακό Συμβούλιο.

Για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α΄ βαθμού η Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης συνιστάται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και αποτελείται από τα τακτικά μη αιρετά μέλη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, που λειτουργεί σε κάθε νομό για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α΄ βαθμού με την υποχρεωτική συμμετοχή ενός προϊστάμενου Διευθυνσης προερχόμενου από άλλο φορέα κατόπιν επιλογής, σύμφωνα με την οριζόμενη στο νόμο διαδικασία. Τα ανωτέρω ισχύουν αναλόγως και για τους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, οι οποίοι διαθέτουν δικό τους Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Ειδικά για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, το σύστημα αξιολόγησης του νόμου εφαρμόζεται μετά την πάροδο έξι (6) μηνών από την έναρξη της ισχύος του.

Τέλος, στο Μέρος Δ' «Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων» εισάγεται μια αρχιτεκτονική με κύριο ουσιώδες γνώρισμα την πρόβλεψη τεσσάρων ομάδων κριτηρίων, που συναρτώνται ανάλογα με τη συγκεκριμένη «Βαθμίδα Διοίκησης» (τυπικά προσόντα, εργασιακή εμπειρία, αξιολόγηση, δομημένη συνέντευξη). Κάθε μια ομάδα κριτηρίων φέρει ειδικό συντελεστή βαρύτητας, προκειμένου η βαθμολόγηση να είναι όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική και αμερόληπτη.

Με βάση τα παραπάνω, προτείνουμε να περιληφθούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Το νέο σύστημα αξιολόγησης θα αφορά στην αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων, αξιοποιώντας το από κοινού συμφωνημένο από τις Δημόσιες Διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (Common Assessment Framework), μαζί με ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής, το οποίο θα υποστηρίζει όλα τα Υπουργεία για την εφαρμογή του, ώστε να αποτελεί τον οδηγό για την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων φορέων, την ενίσχυση της υποδομής τους και τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους. Η εφαρμογή του Προγράμματος αυτού θα γίνει υπό την εποπτεία της Ανεξάρτητης Δομής η οποία θα συγκροτήσει το «Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών».

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, θα εξειδικεύσουν το ανωτέρω «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης», λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα βελτιώσουν τη νομοθεσία που αφορά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό, που αποτελούν και το καταλληλότερο πλαίσιο «στοχοθεσίας και διοίκησης της απόδοσης».

III.9.5. Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο Τομέα

Η βελτίωση της κινητικότητας στον δημόσιο τομέα προϋποθέτει τα βήματα που ήδη αναφέρθηκαν για τον προγραμματισμό των ανθρώπινων πόρων.

Οι κατευθύνσεις που πρέπει να διέπουν τον θεσμό της κινητικότητας, μετά από μια επιστημονικά τεκμηριωμένη και πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτή αξιολόγηση των δομών, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου Προγράμματος «Αναδιόργάνωσης των Περιφερειών και των Δήμων μέσω της αναδιάρθρωσης των δομών και του λειτουργικού εκσυγχρονισμού τους», με Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής του και Οδικό Χάρτη, θα μπορούσαν να είναι οι ακόλουθες:

- Η δομική αναδιάρθρωση (με μείωση οργανικών μονάδων και προσωπικού) είναι όχι μόνον ατελέσφορη, αλλά σε πολλές περιπτώσεις και καταστροφική της συνοχής, της διοικητικής συνέχειας, της θεσμικής μνήμης και εν τέλει της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, εάν δεν εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο αναδιόργάνωσης (reengineering) που περιέχει παράλληλα τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό των λειτουργιών, την οργάνωση των διαδικασιών, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, τη βελτίωση της διοίκησής του και ένα υλοποιήσιμο όραμα για μια Δημόσια Διοίκηση στην υπηρεσία της κοινωνίας και της οικονομίας.

- Οποιοσδήποτε νομοθετικές ρυθμίσεις ή διοικητικά μέτρα δεν θα εφαρμοστούν εάν δεν συνοδεύονται από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής τους, με συγκεκριμένες δράσεις, διασφαλισμένους υλικούς και άυλους πόρους για την εφαρμογή τους, αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα και σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης του Προγράμματος.
- Μια αποτελεσματική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης για να μην κινδυνεύει από παλινόρθωση, χρειάζεται τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων (stakeholders), δηλαδή των εξυπηρετούμενων πολιτών και επιχειρήσεων, της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας της Δημόσιας Διοίκησης και των εργαζομένων σε αυτήν υπαλλήλων.
- Αντίστοιχα, η αποτελεσματική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει τη συμμετοχή των συλλογικών οργάνων της και των εργαζομένων της, οι οποίοι μπορεί να αποδεχθούν ή έστω να διασφαλιστεί η ανοχή τους στην προτεινόμενη αναδιοργάνωση των Περιφερειών και των Δήμων, εάν πειστούν ότι υπάρχει ένα συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο που δεν οδηγεί σε απολύσεις και ότι η κινητικότητα θα επιχειρηθεί κατά προτεραιότητα εντός του ίδιου νομού.
- Τέλος, αποτελεί σημαντικό συντελεστή επιτυχίας της προτεινόμενης αναδιοργάνωσης των Περιφερειών και των Δήμων, η εξασφάλιση της κοινωνικής αποδοχής, δεδομένης της έλλειψης αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος που αφορά και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Εκτιμάται ότι εφόσον διασφαλιστούν οι ανωτέρω κατευθύνσεις, θα προκύψει η ανάγκη συμπλήρωσης του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών λόγω της συνεχούς μείωσης του προσωπικού τους τα τελευταία πέντε χρόνια (συνταξιοδοτήσεις, απαγόρευση προσλήψεων κ.λπ.) και ιδίως των υπηρεσιών των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των νησιωτικών Περιφερειών, οπότε θα χρειαστεί και ένα σύστημα κινήτρων για την ενθάρρυνση της κινητικότητας προς αυτές τις υπηρεσίες.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε να εξετασθούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Το «Σύστημα μόνιμης κινητικότητας» στον δημόσιο τομέα θα βασίζεται στο νέο «Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων» και θα συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Υποστήριξης των δημοσίων φορέων για την εφαρμογή των κοινών κανόνων, προδιαγραφών και προτύπων, καθώς και των διαδικασιών του Συστήματος μόνιμης κινητικότητας.

Το Σύστημα μόνιμης κινητικότητας εξειδικεύεται για την Τοπική Αυτοδιοίκηση από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, λαμβάνοντας υπόψη ως καθοριστική παράμετρο τη χωρική διάσταση και την ανάγκη ενίσχυσης των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών.

III.9.6. Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου

Η παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015 προβλέπει ότι:

«Έως τον Οκτώβριο του 2015, οι αρχές θα προβούν σε μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2016, καθορίζοντας τις βασικές παραμέτρους με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο, με βάση τους συμφωνηθέντες στόχους για τα μισθολογικά κονδύλια και με συστηματική

εφαρμογή σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, περιλαμβανομένης της αποσυμπίεσης της μισθολογικής κατανομής σε ολόκληρο το μισθολογικό φάσμα, σε συνάρτηση με τις δεξιότητες, τις επιδόσεις και τις αρμοδιότητες και τη θέση του προσωπικού (βασικό παραδοτέο) και σε ευθυγράμμιση των αδειών με τις βέλτιστες πρακτικές που επικρατούν στην ΕΕ. Έως το 2018 το τρέχον «κλαδικό» σύστημα θα υποστεί μεταρρύθμιση με σκοπό μια βελτιωμένη δομή με περιγραφές καθηκόντων, η οποία και θα αντανakλάται στο μισθολόγιο. Οι αρχές θα θεσπίσουν νομοθεσία έως τον Νοέμβριο του 2015 για την έκδοση όλης της δευτερογενούς νομοθεσίας για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του μισθολογίου και έως τον Ιούνιο του 2016 για τον εξορθολογισμό των ειδικών μισθολογίων με ισχύ το 2017».

Κάτι το οποίο είναι απαραίτητο για το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων είναι η διάθεση αναλυτικών στατιστικών στοιχείων που αφορούν τις δαπάνες μισθοδοσίας του δημόσιου τομέα. Η διάθεση αυτών των στοιχείων θα καταστήσει δυνατή και τη διατύπωση ποσοτικοποιημένων προτάσεων. Τα στοιχεία αυτά θα πρέπει να αποτελέσουν μέρος της πρότασης που θα κατατεθεί.

Αυτό που φαίνεται ότι χρειάζεται είναι ένα Πρόγραμμα Προετοιμασίας της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου, το οποίο θα περιλαμβάνει την κατηγοριοποίηση και προτυποποίηση των θέσεων εργασίας, όχι μόνο κατά επίπεδο εκπαίδευσης, κατά επιστημονική ή τεχνική ειδικότητα και κατά ιεραρχικό επίπεδο, αλλά κυρίως σύμφωνα με τα καθήκοντα των θέσεων εργασίας, καθώς και την αξιολόγηση αυτών των θέσεων εργασίας.

Αυτή η κατηγοριοποίηση, προτυποποίηση και αξιολόγηση θα οδηγήσει σε οικογένειες θέσεων εργασίας με παρόμοια χαρακτηριστικά και περιγραφή καθηκόντων (job description), που θα μπορούν να καλυφθούν από περισσότερες επιστημονικές ή τεχνικές ειδικότητες, αλλά με παρόμοια τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Η κατηγοριοποίηση, προτυποποίηση και αξιολόγηση αυτή θα συμβάλει και στη διατύπωση του τρόπου «αποσυμπίεσης της μισθολογικής κατανομής σε ολόκληρο το μισθολογικό φάσμα σε συνάρτηση με τις δεξιότητες, τις αρμοδιότητες και τη θέση του προσωπικού» (και θα απομένει η σύνδεσή του με τις επιδόσεις του προσωπικού).

Για την εκπόνηση του Προγράμματος αυτού θα χρειαστεί συνεργασία με τους επιστημονικούς και τους συλλογικούς φορείς των εργαζομένων.

Εκτιμούμε δηλαδή ότι θα ήταν λάθος οι οικογένειες αυτές να «φωτογραφίζουν» επιστημονικούς και επαγγελματικούς κλάδους. Για παράδειγμα, στην επαγγελματική ειδικότητα του πολιτικού μηχανικού, μπορούμε να κατατάξουμε τους πολιτικούς μηχανικούς στην ακόλουθη, αυξανόμενης βαρύτητας, ακολουθία: μηχανικοί που επιτελούν διοικητική δουλειά γραφείου, μηχανικοί που επιβλέπουν την εφαρμογή συμβάσεων μελέτης ή/και εκτέλεσης τεχνικών έργων, μηχανικοί που ασκούν επιθεώρηση τεχνικών υπηρεσιών, μηχανικοί σε μονάδες «έρευνας και ανάπτυξης» και μηχανικοί που ασκούν επιτελικές λειτουργίες στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού ή αναπτυξιακού προγραμματισμού ή διαχείρισης της γνώσης. Επομένως, δεν θα έχουν όλοι οι πολιτικοί μηχανικοί, με τα ίδια τυπικά προσόντα, τον ίδιο μισθό, αλλά ανάλογο με την οικογένεια θέσεων στην οποία ανήκει η θέση εργασίας του καθενός.

Επίσης, θα ήταν λάθος να εξειδικευτούν τόσο πολύ αυτές οι οικογένειες που να αντιστοιχούν μόνο σε ένα Υπουργείο, άρα να προδιαθέτουν στην κατεύθυνση μιας διμερούς διαπραγμάτευσης με τα σωματεία των εργαζομένων του, οπότε καταργείται και ο ενιαίος χαρακτήρας του μισθολογίου. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι πρέπει να φτάσουμε στο άλλο άκρο, της «προκρούστειας» ένταξης των θέσεων εργασίας σε πολύ λίγες οικογένειες.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες είναι οι ρυθμίσεις που περιέλαβε ο Νόμος 4354/2015 (ενιαίο μισθο-

λόγιο) στο άρθρο 17 **Αμοιβή συνδεδεμένη με την περιγραφή και αξιολόγηση των θέσεων εργασίας:**

«Στους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος, δύναται να χορηγείται αμοιβή, η οποία συνδέεται με την περιγραφή και αξιολόγηση της θέσης εργασίας. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της εν λόγω αμοιβής είναι η αναλυτική περιγραφή, βαθμολόγηση και αξιολόγηση των θέσεων εργασίας του κάθε φορέα».

Στο Μέρος Γ΄ του νόμου 4369/2016 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη «Βαθμολογική διαάρθρωση θέσεων - Σύστημα Προαγωγών», τροποποιούνται τα άρθρα 80-86 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 3528/2007 (Α΄ 26) ενώ καταργούνται οι προϊσχύουσες διατάξεις των άρθρων 6 έως 11 και 28, του Ν. 4024/2011 (Α΄ 226).

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Το ενιαίο μισθολόγιο, αποδεδμευόμενο από το βαθμολόγιο, θα βασίζεται στην κατηγοριοποίηση, προτυποποίηση και αξιολόγηση των θέσεων εργασίας, προσδιορίζοντας οικογένειες θέσεων εργασίας με παρόμοια χαρακτηριστικά και περιγραφή καθηκόντων (job description), που θα μπορούν να καλυφθούν από περισσότερες επιστημονικές ή τεχνικές ειδικότητες, αλλά με παρόμοια τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.

III.10. Η ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης

Ανάμεσα στους θεσμούς που αφορούν στη διαφάνεια και έχει εξασφαλίσει ικανοποιητική κοινωνική αποδοχή και υποστήριξη είναι η «Διαύγεια». Χρειάζεται όμως η βελτίωση και αναβάθμισή της ώστε να καταστεί **εργαλείο συγκριτικής παρουσίασης** των διοικητικών αποφάσεων και του παραγόμενου διοικητικού έργου, προκειμένου να μπορούν οι πολίτες να ενημερώνονται και να αξιολογούν τη δραστηριότητα των δημοσίων φορέων και των παρεχομένων υπηρεσιών τους.

Για την ενίσχυση της **διαφάνειας** χρειάζεται η αναβάθμιση, η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός όλων των σχετικών δομών και λειτουργιών, με αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.

Επίσης, είναι απαραίτητο να εκπονηθεί και να εφαρμοστεί ένα Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής του Π.Δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία», που αφορά και την «ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα». Η υποστήριξη πρέπει να αφορά ιδίως την εφαρμογή των «Διαθέσιμων μορφότυπων» του άρθρου 10 του Π.Δ., την ενίσχυση του «Μητρώου Ανοικτών Δεδομένων του Δημοσίου» του άρθρου 14 του Π.Δ., του κεφαλαίου Ζ΄ (άρθρα 55-78) για τα Γεωχωρικά Δεδομένα και γενικότερα να αφορά στην οργάνωση των αναρτώμενων ή με άλλο τρόπο διατιθέμενων πληροφοριών και, παράλληλα, στην προώθηση του «ψηφιακού αλφαριθμητισμού».

Η οργάνωση των πληροφοριών και ιδίως των οικονομικών στοιχείων, όπως των προϋπολογισμών του άρθρου 15 του νόμου 4305/2014, είναι αναγκαία, διότι χωρίς τη συγκριτική παρου-

σίση των στοιχείων, την εκπόνηση δεικτών και την εποπτική απεικόνισή τους, οδηγούμαστε σε ένα καταγισμό αποσπασματικών και ανοργάνωτων πληροφοριών, οι οποίες δεν μπορούν εύκολα να κατανοηθούν και να οδηγήσουν σε ασφαλή συμπεράσματα.

Παράλληλα με την αναβάθμιση της «Διαύγειας» είναι χρήσιμο να διερευνηθεί η δυνατότητα βελτίωσης και άλλων θεσμών ή/και λειτουργιών ενίσχυσης της διαφάνειας στην οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Όσον αφορά στην ενίσχυση της **λογοδοσίας** χρειάζεται η αναβάθμιση και η οργάνωση όλων των σχετικών οργάνων και λειτουργιών.

Για παράδειγμα, στον Δημοτικό Κώδικα προβλέπεται «η δημοσίευση συνοπτικής κατάστασης του απολογισμού ή και ο ισολογισμός των Δήμων, μετά των αποτελεσμάτων χρήσεως και του πιστοποιητικού ελέγχου του ορκωτού ελεγκτή, σε μια τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα» (άρθρο 163, παράγραφος 6 του Ν. 3463/2006).

Επίσης, προβλέπεται «ο απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, σε ό,τι αφορά στην οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος Δημοτικής Δράσης» και ότι στη συνεδρίαση αυτή «καλούνται οι φορείς και οι κάτοικοι της πόλης» (άρθρο 217 του Ν. 3463/2006).

Μια χρήσιμη διεύρυνση της δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δημοτικών συμβουλίων και της ειδικής συνεδρίασης, εξασφαλίζεται με τη ζωντανή μετάδοση των συνεδριάσεων μέσω του διαδικτύου.

Όσον αφορά στις Περιφέρειες, το άρθρο 185 του Ν. 3852/2010 προβλέπει τον απολογισμό πεπραγμένων του Περιφερειάρχη και της Εκτελεστικής Επιτροπής σε ειδική συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου, με ανάλογη δημοσιότητα (δημόσια συνεδρίαση, μετάδοση από τα ΜΜΕ και το διαδίκτυο).

Όσον αφορά στη **διαβούλευση**, χρειάζεται η ριζική αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου και ένα πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής του, με τεχνική υποστήριξη και διασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών.

Ο Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») επιχείρησε μέσω της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης (άρθρο 76) και της Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης (άρθρο 178) να διευρύνει τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων για τα σημαντικά ζητήματα, τα τοπικά προβλήματα και την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη του Δήμου ή της Περιφέρειας, αντίστοιχα, και να προσελκύσει το ενδιαφέρον τους μέσω των δημοσίων συνεδριάσεων των Επιτροπών αυτών. Εκτιμούμε όμως, ότι οι περισσότερες συνεδριάσεις τους μετατράπηκαν σε ενέργειες εφαρμογής μιας τυπικής υποχρέωσης και δεν συμβάλλουν ούτε στη λογοδοσία της δημοτικής και της περιφερειακής αρχής, ούτε στην ενεργητική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων.

Ο Ν. 3852/2010 προβλέπει και τη δυνατότητα ηλεκτρονικής διαβούλευσης με τους πολίτες, αλλά δεν είναι γνωστό εάν και πόσο έχει αυτή αξιοποιηθεί.

Τέλος, ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του νομοθέτη.

Το άρθρο 24 του Ν. 4369/2016 αναφέρεται στη «Λογοδοσία και κοινωνικός έλεγχος» και στο «Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης». Για το σκοπό αυτό καθιερώνεται διαδικασία Ακρόασης

Κοινωνικών Φορέων και Πολιτών, με σκοπό η διοίκηση να καταγράφει και να απαντά αμέσως στα προβλήματα εύρυθμης λειτουργίας ή κακοδιοίκησης που εντοπίζουν οι πολίτες. Η διαδικασία της ακρόασης διεξάγεται μία φορά κάθε δύο (2) μήνες, με κανόνες δημοσιότητας και τηρούνται πρακτικά. Προς το σκοπό αυτό συγκροτείται σε κάθε Υπουργείο και εν γένει κρατική δομή Επιτροπή Ακρόασης, που ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα της Διοίκησης μέσα από το σώμα των Γενικών Διευθυντών, Διευθυντών και Προϊσταμένων Τμήματος.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης συνιστάται στο ΕΚΔΔΑ Παρατηρητήριο της Δημόσιας Διοίκησης (ΠΑΔΔ) με αποστολή την επιστημονική παρακολούθηση της διοικητικής λειτουργίας και τον συντονισμό των διαδικασιών αξιολόγησης και κοινωνικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Το Παρατηρητήριο στελεχώνεται από εμπειρογνώμονες του ΕΚΔΔΑ, οι οποίοι επιλέγονται με διετή θητεία από το Διοικητικό Συμβούλιο, του και προεδρεύεται από τον Πρόεδρο του ΕΚΔΔΑ.

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Για τη βελτίωση της Διαφάνειας, της Λογοδοσίας και της Διαβούλευσης στον δημόσιο τομέα, αναθεωρείται το κανονιστικό πλαίσιο, αναβαθμίζονται, οργανώνονται και εκσυγχρονίζονται όλα τα σχετικά όργανα, δομές και λειτουργίες, με αξιοποίηση και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και εφαρμόζεται ένα πρόγραμμα υποστήριξης των οργάνων και των λειτουργιών αυτών, με στόχο τη διεύρυνση της αποτελεσματικότητάς τους, τη συστηματική πολιτική ανάδειξη και την τεχνική υποστήριξή τους και τη διασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών και της κοινωνικής καταξίωσής τους. Μόνον έτσι οι νομικές ρυθμίσεις θα μετεξελιχθούν σε θεσμούς.

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, θα περιλάβουν στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» δράσεις με ανάλογο περιεχόμενο.

III.11. Η Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση

Για την προώθηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υπάρχει ήδη ένα χρήσιμο προγραμματικό κείμενο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) το «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020, Δεκέμβριος 2014».

Το κείμενο αυτό περιέχει τις ακόλουθες βασικές κατευθύνσεις και προγραμματικές επιλογές: «*Η ταχύτερη δυνατή μετουσίωση της Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση σε πράξη, απαιτεί την παράλληλη ενεργοποίηση προς εξασφάλιση της ύπαρξης του απαραίτητου περιβάλλοντος με την πραγματοποίηση των δράσεων του παρόντος Σχεδίου. Τα βασικότερα στοιχεία του περιβάλλοντος αυτού είναι η πολιτική δέσμευση και η άσκηση ηγεσίας, το νομικό πλαίσιο, το πλαίσιο και η δομή οργάνωσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, οι ανθρώπινοι και οι οικονομικοί πόροι, οι τεχνολογικές επιλογές, η διαχείριση των δεδομένων (data) και η επικοινωνιακή προσέγγιση*».

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσαν να εξεταστούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα καταρτίσει το ενιαίο Σχέδιο Δράσης των έργων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και των έργων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την περίοδο 2014–2020, στο οποίο θα αποτυπώνεται η συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός των έργων αυτών, αξιοποιώντας και το «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020, Δεκέμβριος 2014».

Θα δοθεί προτεραιότητα στα επιτελικά έργα (ITPolicy, eGovNow), τη διασύνδεση των μητρώων της χώρας και τα έργα που αποτελούν τον κορμό της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (HRMS, ERP, CRMS), τα οποία θα συνδεθούν με την οργάνωση των αντίστοιχων δομών και λειτουργιών και θα συνοδεύονται από τη δικτύωση – κατάρτιση – συμβουλευτική υποστήριξη των χρηστών τους.

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η αναγκαία συνέργεια και συμπληρωματικότητα των έργων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Διοικητικής Μεταρρύθμισης επιτυγχάνεται στο πλαίσιο του «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

III.12. Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις

Για πολλά από τα ζητήματα που προαναφέρθηκαν έχουν ήδη υπάρξει πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Χαρακτηριστά παραδείγματα αποτελούν οι νόμοι 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» και 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις». Πολλές από τις διατάξεις του νόμου 4369/2016 έχουν ήδη περιληφθεί στα προηγούμενα κεφάλαια. Για αυτό το λόγο θα γίνει εδώ συνοπτική αναφορά σε ορισμένες ρυθμίσεις του νόμου 4368/2016, σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση, και πιο συγκεκριμένα, την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το Άρθρο 4 του Κεφαλαίου Α' «Διατάξεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» δίνει σε κάθε ΟΤΑ α' βαθμού τη δυνατότητα σύστασης και λειτουργίας «Κέντρου Κοινότητας» με σκοπό την παροχή υποστήριξης, σε συνεργασία με την οικεία Κοινωνική Υπηρεσία, στην εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας, καθώς και στη δημιουργία ενός σημείου όπου οι πολίτες θα ενημερώνονται, θα εξυπηρετούνται και θα διασυνδέονται με τα κοινωνικά προγράμματα που υλοποιούνται τοπικά. Φορείς υλοποίησης των Κέντρων Κοινότητας ορίζονται οι Δήμοι.

Επίσης, προβλέπεται η σύσταση επιτροπής για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κεφάλαιο Β' «Διατάξεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης» άρθρο 5). Ως βασικές κατευθύνσεις των επεξεργασιών ορίζονται χαρακτηριστικά «η δημιουργία επιτελικού κράτους και η αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής σχέσης και της διαλειτουργικότητας όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, καθώς και της εγγύτητας της λήψης των αποφάσεων και της παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες».

Η εν λόγω επιτροπή καλείται να καταγράψει και να αξιολογήσει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση, τη θεσμική και οικονομική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνολικά, τις σχέσεις της Τ.Α. με την Κεντρική και την αποκεντρωμένη Δημόσια Διοίκηση, να επεξεργαστεί-εισηγηθεί πρόταση προς τον αρμόδιο Υπουργό για την αναμόρφωσή του, καθώς και να καταρτίσει σχετικό σχέδιο νόμου. Διάρκεια του προαναφερθέντος έργου της επιτροπής ορίζεται διάστημα 5 μηνών από τη σύστασή της.

Σύμφωνα με το άρθρο 7, του ιδίου κεφαλαίου, αναστέλλονται έως 31.12.2016 οι προσλήψεις και οι διορισμοί τακτικού προσωπικού των κατηγοριών ΥΕ και ΔΕ όλων των κλάδων και ειδικοτήτων των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και των ΝΠΙΔ που τους ανήκουν, με εξαίρεση τους διορισμούς προσωπικού σε υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα, για τους οποίους δεν απαιτείται απόφαση κατανομής της παρ. 5 του άρθρου 11 του Ν. 3833/2010, όπως ισχύει, καθώς επίσης από τις ανωτέρω ρυθμίσεις εξαιρούνται και οι διορισμοί προσώπων των ανωτέρω κατηγοριών που είναι επιτυχόντες της γενικής και ειδικής προκήρυξης του Ν. 2643/1998.

Επίσης, με τα άρθρα 8-14 και 16-17 του Κεφαλαίου Β΄ καθορίζονται μια σειρά θεμάτων που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα προαναφερθέντα αναφέρονται σε θέματα που αφορούν στους εργαζόμενους των ΟΤΑ, το προσωπικό των παραμεθόριων ΟΤΑ, το προσωπικό ΑμεΑ ΝΠΙΔ των Δήμων, το Πρόγραμμα Εθελοντικής Ενδοαυτοδιοικητικής Κινητικότητας, την εκποίηση δημοτικών ακινήτων σε άστεγους δημότες, καθώς και την απαλλαγή από δημοτικά τέλη και φόρους, η λειτουργία κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, η συμμόρφωση των δήμων προς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ε.Ε. και το πληροφοριακό σύστημα διασύνδεσης ληξιαρχείων - δημοτολογίων.

Σημειώνεται, τέλος, ο νόμος 4336/2015 επέφερε και μια σημαντική αλλαγή με την κατάργηση του φόρου ζύθου. Ειδικότερα προβλέπεται ότι ο επιβαλλόμενος δυνάμει της διάταξης του άρθρου 39 του Β.Δ. 24/9/1958 φόρος 3% υπέρ Δήμων και κοινοτήτων επί της αξίας του πωλουμένου στο εσωτερικό ζύθου, ο οποίος καταβάλλεται από τις επιχειρήσεις παραγωγής ζύθου, θα καταβάλλεται εφεξής υπέρ του Δημοσίου.

IV. ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΧΑΡΤΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

IV.1. Η βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης

Εκτός από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται ρητά στην παράγραφο Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015, υπάρχουν και ορισμένες ακόμη που θεωρείται ότι αποτελούν «*sine qua non*» συνιστώσες ενός ολοκληρωμένου προγράμματος μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, τις οποίες θα μπορούσαν να ενταχθούν υπό τον τίτλο «Βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης».

Υπάρχουν πολλές μέθοδοι για τη βελτίωση της διοίκησης (public management) της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration), όπως είναι η **διοίκηση μέσω στόχων**, η **διοίκηση της απόδοσης** (performance management), η αυτοαξιολόγηση και η **διοίκηση ολικής ποιότητας** με τη χρήση του **Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης** (Common Assessment Framework). Επίσης, υπάρχουν σύγχρονα εργαλεία, όπως ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός με τη χρήση των ΤΠΕ και του Business Process Reengineering, η βελτίωση της οργανωσιακής συμπεριφοράς, η συγκριτική αξιολόγηση μέσω του benchmarking, το balance scorecard και η συστηματική αξιολόγηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού με στόχο την ανάπτυξή του.

Η βελτίωση της διοίκησης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα είναι σκόπιμο να περιλαμβάνει:

- Την εκπόνηση για κάθε νόμο ενός ολοκληρωμένου **προγράμματος εφαρμογής**. Μπορεί αυτό να προβλέπεται κυρίως για κάποιους «σημαντικούς» νόμους, παρότι θα πρέπει να τεθούν ορισμένα κριτήρια και αυτό είναι ένα ζήτημα που χρειάζεται εκτενέστερη συζήτηση καθώς και την απαραίτητη επιστημονική και τεχνική υποστήριξη.
- Την αντικατάσταση του «Βλέποντας και κάνοντας», δηλαδή της απρογραμμάτιστης και εμπειρικής διοίκησης, με **προγραμματισμό** (έστω και μεσοχρόνιο), ακολουθώντας τη μέθοδο της «στρατηγικής ανάλυσης».
- Τη διοίκηση ολικής ποιότητας με τη χρήση του **Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης** (Common Assessment Framework) και την εισαγωγή της **στρατηγικής διοίκησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων**, με έμφαση στη βελτίωση των επιτελικών λειτουργιών, τη λογοδοσία, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη συνεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους, με αξιοποίηση και του **benchmarking** για την υιοθέτηση των «καλύτερων πρακτικών» (best practices).
- Την καθιέρωση του «**προϋπολογισμού προγραμμάτων**» για την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του κρατικού προϋπολογισμού, που δίνει έμφαση στην ορθολογική κατανομή και αξιολόγηση της αποδοτικότητας των κρατικών δαπανών, ώστε να αξιολογούνται οι δαπανώμενοι για την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών πόροι. Προϋπολογισμό προγραμμάτων μπορεί να εφαρμόσει και η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Δήμοι και Περιφέρειες).
- Τη μείωση της ρύθμισης των σχέσεων φορέων, δομών και προσώπων με ιεραρχική λογική και νομοθετική ή διοικητική επιβολή και τη ρύθμιση των σχέσεων αυτών κυρίως μέσω της **δικτύωσης** (networking), με αξιοποίηση των ΤΠΕ και της **συμβασιοποίησης**

(contractualisation). Ενδεικτικά, μπορεί να αξιοποιηθεί και να διευρυνθεί το σημερινό κανονιστικό πλαίσιο της συμβασιακής πολιτικής που είναι οι προγραμματικές συμβάσεις (του Ν. 1416/1984 και του Ν. 3852/2010), το στρατηγικό – επιχειρησιακό σχέδιο και το συμβόλαιο διαχείρισης (του Ν. 2414/1996 και στη συνέχεια του Ν. 3429/2005) και οι προγραμματικές συμφωνίες με κλάδους επιχειρήσεων (του Ν. 1682/1987).

- Τη χρήση των ΤΠΕ όχι για τη «μηχανοργάνωση» των υπαρχουσών λειτουργιών αλλά για την πλήρη αναδιοργάνωσή τους (reengineering) με βάση την **πολυπαραμετρική ηλεκτρονική λογική**, ώστε να «κόψουμε δρόμο» και να μην ακολουθήσουμε τη γραμμική εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου, με την προϋπόθεση βέβαια ότι η εισαγωγή των ΤΠΕ εντάσσεται σε ένα συνολικό πρόγραμμα αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης.
- Την αλλαγή της κουλτούρας και του προσανατολισμού των ελέγχων: απλοποίηση και αύξηση της αποτελεσματικότητας του **εξωτερικού ελέγχου**, θέσπιση του **εσωτερικού ελέγχου** (internal audit) των δημοσίων φορέων και διεύρυνση του **κοινωνικού ελέγχου**, μετά από ουσιαστική κοινωνική λογοδοσία (που ταιριάζει και με τις αρχές της εταιρικής διακυβέρνησης).

Το ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα περιλαμβάνει μέτρα βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης (public management) της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration): μείωση του νομικού πληθωρισμού και «Οδηγός (Manual) περί Λειτουργίας της Διοίκησης». Κάθε νόμος θα συνοδεύεται από πρόγραμμα εφαρμογής του, εξωδικαστική επίλυση των διοικητικών προβλημάτων, διατήρηση των καινοτομιών, εξωστρεφή προσανατολισμό της Δημόσιας Διοίκησης, αξιοποίηση των εργαλείων του σύγχρονου μανάτζμεντ, δηλ. του προγραμματισμού (programming), της δικτύωσης (networking) και της συμβασιοποίησης (contractualisation), στρατηγική διοίκηση και μέτρηση των αποτελεσμάτων, αξιοποίηση του benchmarking για την υιοθέτηση των «καλύτερων πρακτικών», προϋπολογισμό προγραμμάτων, ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών μετά την απλοποίηση και προτυποποίησή τους, αλλαγή της κουλτούρας και του προσανατολισμού των ελέγχων.

Όσον αφορά ειδικότερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης θα υποστηρίξει τις Περιφέρειες και τους Δήμους, προκειμένου να προωθήσουν ανάλογα μέτρα Δημόσιας Διοίκησης (public management) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Local Government). Σχετικές δράσεις περιλαμβάνονται στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων».

IV.2. Η θεσμική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του Ν. 4336/2015, όπως ήδη αναφέραμε, προβλέπει ως «παροδοτέο» της τριετούς στρατηγικής «μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών», καθώς και τον «εξορθολογισμό των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας».

IV.2.1. Οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να αφορούν στο ρόλο, τις αρμοδιότητες, τους πόρους, την οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχέσεις της με τα άλλα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης, μετά από αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη», αλλά και γενικότερα την αξιολόγηση του σημερινού ρόλου, των προβλημάτων και των δυνατοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ, με κατεύθυνση τις ακόλουθες αλλαγές ή/και βελτιώσεις.

- Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση προς τις Περιφέρειες και τους Δήμους:
 - με στόχο το Επιτελικό Κράτος, την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό
 - με βάση τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής σχέσης και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις
 - με διασφάλιση της διαλειτουργικότητας, της αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών και της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων.
- Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Δήμων και των Περιφερειών και διεύρυνση της χρηματοδότησής τους από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ιδιαίτερα από τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. Προγράμματα (βλ. § IV.2.3).
- Βελτίωση της διακυβέρνησης (governance), οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων (βλ. § 0).
- Αναβάθμιση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών και της καταστατικής θέσης των αιρετών.
- Βελτίωση των θεσμών εποπτείας και ελέγχου των Δήμων και των Περιφερειών και εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου.
- Εκπόνηση νέου ενιαίου Κώδικα Δήμων και Περιφερειών (βλ. § IV.2.2).

Για την επίτευξη των μεταρρυθμίσεων χρειάζονται μεταρρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου, ενίσχυση των οικονομικών των ΟΤΑ και επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητάς τους, με ειδική μέριμνα για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις Νησιωτικές Περιφέρειες.

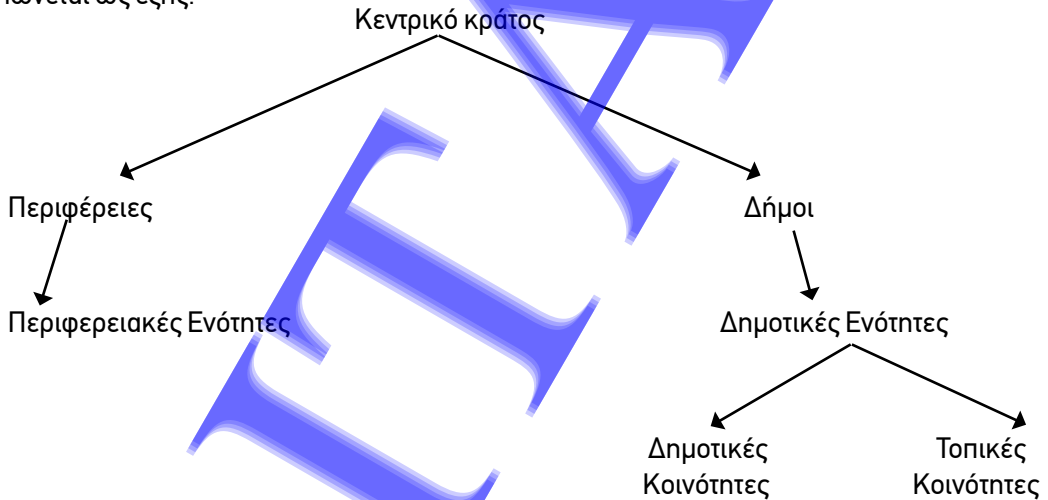
IV.2.2. Οι μεταρρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου

Οι στρατηγικές κατευθύνσεις των μεταρρυθμίσεων του κανονιστικού πλαισίου που αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά περιοχή δικαίου είναι οι ακόλουθες.

IV.2.2.1. Το Σύστημα Διακυβέρνησης

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η βασική δε διάκριση των ΟΤΑ από τα λοιπά αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου είναι ότι έχουν τη δική τους εδαφική περιφέρεια και τον πληθυσμό τους, ότι ασκούν δημόσια εξουσία μέσα στην εδαφική τους περιφέρεια και ότι ασκούν διοίκηση με δικά τους όργανα και δική τους ευθύνη (στοιχεία που μόνο οι ΟΤΑ και η Κεντρική Διοίκηση διαθέτουν).

Με την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης»), το διοικητικό σύστημα της χώρας αποτυπώνεται ως εξής:



Το Σύστημα Διακυβέρνησης συγκροτείται από τα εξής Όργανα:

ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Μονομελή

- Περιφερειάρχης
- Αντιπεριφερειάρχης

Συλλογικά Όργανα

- Περιφερειακό Συμβούλιο
- Εκτελεστική Επιτροπή
- Οικονομική Επιτροπή
- Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης
- Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ

Μονομελή

- Δήμαρχος
- Αντιδήμαρχοι

Συλλογικά Όργανα

- Δημοτικό Συμβούλιο
- Εκτελεστική Επιτροπή
- Οικονομική Επιτροπή
- Επιτροπή Ποιότητας Ζωής
- Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης
- Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης
- Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

Επίσης, στους Δήμους συγκροτούνται:

- Οι Δημοτικές Κοινότητες, με όργανα το Συμβούλιο και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Δημοτικής κοινότητας και
- Οι Τοπικές Κοινότητες, με όργανα το Συμβούλιο και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Τοπικής Κοινότητας και τον εκπρόσωπο της Τοπικής Κοινότητας (για Τοπικές Κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 300 κατοίκους).

Σε μια πρώτη αξιολόγηση της συγκρότησης και λειτουργίας του Συστήματος Διακυβέρνησης στην πενταετία 2011–2015 καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Οικονομική Επιτροπή των Περιφερειών, καθώς και το Δημοτικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Οικονομική Επιτροπή των Δήμων, συγκροτήθηκαν σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο και λειτούργησαν αποτελεσματικά.
- Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, με ελάχιστες εξαιρέσεις, δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του νομοθέτη. Άλλωστε, εκ της υπάρχουσας εμπειρίας, έχει διαπιστωθεί ότι όργανα προώθησης της κοινωνικής συμμετοχής δεν αρκεί να νομοθετηθούν, αλλά χρειάζονται και ολοκληρωμένο πρόγραμμα συστηματικής πολιτικής ανάδειξης, τεχνικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους, διασφάλισης της συμμετοχής των πολιτών και κοινωνικής καταξίωσής τους. (Βλέπε τη σχετική αξιολόγηση των οργάνων, λειτουργιών και διαδικασιών διαβούλευσης στο κεφάλαιο 10 του παρόντος).
- Οι Μητροπολιτικές Επιτροπές της Περιφέρειας Αττικής και της Περιφέρειας Θεσσαλονίκης, κατά την εκτίμησή μας, δεν μπόρεσαν να εισφέρουν στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων μητροπολιτικού χαρακτήρα των Περιφερειών τους, διότι δεν εξασφαλίστηκε η αναγκαία διασύνδεσή τους με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, αλλά κυρίως διότι δεν έχουν νομοθετηθεί, ούτε πολύ περισσότερο δεν έχουν θεσμοποιηθεί οι απαραίτητοι όροι της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης (δηλαδή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε μητροπολιτικές περιοχές).
- Για την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και τις λοιπές Επιτροπές που συνέστησαν οι Περιφέρειες και οι Δήμοι δεν έχουμε επαρκή εικόνα για να αξιολογήσουμε το βαθμό που ανταποκρίθηκαν στο ρόλο που τους ανατέθηκε.
- Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης και ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης δεν συγκροτήθηκαν στους περισσότερους ΟΤΑ και, γενικότερα, ως θεσμός δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες του νομοθέτη, χρειάζεται δε η ουσιαστική αξιολόγηση του θεσμού και πιθανόν η ριζική αναθεώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη την επιτυχία και την κοινωνική αποδοχή του Συνηγόρου του Πολίτη που λειτουργεί σε εθνικό επίπεδο.

Όσον αφορά στα μονομελή όργανα των Περιφερειών και των Δήμων, δεν έχουμε ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία για την αξιολόγηση της διοικητικής απόδοσής τους, αλλά από τη γενική κοινωνική εικόνα της τελευταίας πενταετίας, που είναι και η περίοδος της οικονομικής κρίσης, εισπράτουμε τη θετική εντύπωση της κοινωνίας για τη συμβολή τους στην αντιμετώπισή της.

Σε κάθε περίπτωση, χρειάζεται ένα ειδικό πρόγραμμα συστηματικής ενημέρωσης των αιρετών και δικτύωσής τους, με στόχο την αλληλοενημέρωση, την ανταλλαγή εμπειριών, την ενεργότερη συγκρότησή τους ως «Σώματος» και την κοινωνική ανάδειξη του έργου τους.

Συμπερασματικά, το Σύστημα Διακυβέρνησης στην πρώτη θητεία των αιρετών, οι οποίοι κλήθηκαν να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», ανταποκρίθηκε με επάρκεια στην αποστολή που ανέλαβε, αλλά υπάρχουν περιθώρια για τη βελτίωσή του στην τρέχουσα θητεία, με ορισμένες αναγκαίες νομικές βελτιώσεις, αλλά κυρίως με την αξιοποίηση του Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων και την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, οι οποίοι έχουν και την ευθύνη της πολιτικής διεύθυνσης του Συστήματος Διακυβέρνησης των ΟΤΑ.

IV.2.2.2. Οι αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 102, παράγρ. 1 του Συντάγματος «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού» και «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Για τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών και των Δήμων στο πλαίσιο της συσταγματικής επιταγής και με βάση τη συστημική προσέγγιση του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, προσδιορίζουμε το επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι) που θα αναλάβει τις επιμέρους λειτουργίες των **δημοσίων πολιτικών** και επανα-οριοθετούμε τις αντίστοιχες αρμοδιότητες, με κατεύθυνση την **Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση** και το **Δημοκρατικό Προγραμματισμό**.

Οι επιμέρους λειτουργίες των δημοσίων πολιτικών είναι οι ακόλουθες:

1. Ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής
2. Η εκπόνηση του αντίστοιχου κανονιστικού πλαισίου και του προγράμματος υποστήριξης της εφαρμογής του
3. Η εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής
4. Η διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων
5. Η εφαρμογή ή η διοίκηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
6. Η διασφάλιση των συνεργειών και η επικοινωνήση της δημόσιας πολιτικής
7. Η παρακολούθηση ή/και η εποπτεία της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
8. Ο έλεγχος της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου (έλεγχος νομιμότητας)
9. Η αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
10. Η ανατροφοδότηση (feed back) της δημόσιας πολιτικής

Εφόσον μια δημόσια πολιτική στοχεύει κυρίως στην περιφερειακή ανάπτυξη, σχεδιάζεται η πολιτική αυτή και εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο σε κεντρικό επίπεδο, αλλά εξειδικεύεται και εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες. Επίσης, οι Περιφέρειες ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (π.χ. χωροθέτηση δραστηριοτήτων περιφερειακής σημασίας, αδειοδότηση κατασκευής έργων περιφερειακής κλίμακας).

Εφόσον μια δημόσια πολιτική στοχεύει κυρίως στην τοπική ανάπτυξη, σχεδιάζεται η πολιτική αυτή σε κεντρικό επίπεδο και εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο, αλλά εξειδικεύεται και εφαρμόζεται από τους Δήμους. Επίσης, οι Δήμοι ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (π.χ. αδειοδότηση δραστηριοτήτων και έργων τοπικής σημασίας).

Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός διασφαλίζει τη συνοχή των πολιτικών περιφερειακής ανά-

πτυξης και τοπικής ανάπτυξης, στο πλαίσιο της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Παράλληλα, οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν το κύριο βάρος παροχής των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και οι Δήμοι το κύριο βάρος παροχής των υπηρεσιών προς τους πολίτες, κυρίως μέσω των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).

Υπάρχουν δημόσιες πολιτικές που εμπεριέχουν και τις τρεις διαστάσεις (εθνική, περιφερειακή και τοπική), οπότε κατανέμονται αντίστοιχα οι σχετικές λειτουργίες τους. Για την κατανομή αυτή λαμβάνονται υπόψη οι παρακάτω στόχοι:

- Η διαλειτουργικότητα και οι ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης
- Η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Η διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας
- Η προώθηση της αποκέντρωσης, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες
- Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών και της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων.

Επίσης, λαμβάνονται υπόψη το συνταγματικό πλαίσιο, η υπάρχουσα νομολογία και η σχετική εμπειρία από προηγούμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις.

Υπογραμμίζεται ότι, όπου είναι εφικτό, διασφαλίζεται η καθετοποιημένη παραγωγή μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες σε περιφερειακό ή σε δημοτικό επίπεδο και επομένως ασκούνται από την Περιφέρεια ή τον Δήμο, αντίστοιχα, οι σχετικές αρμοδιότητες, είτε αφορούν σε «τοπική υπόθεση» είτε αφορούν σε «αποστολή του κράτους» (οπότε ασκούνται κατ' εκχώρηση από την Κεντρική Διοίκηση).

Με την έννοια αυτή, οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο μπορούν ευκολότερα να ασκηθούν από τις Περιφέρειες ή τους Δήμους, αντίστοιχα, είτε αφορούν σε τοπικές υποθέσεις είτε είναι εκχωρούμενες κρατικές αρμοδιότητες, με τη συνολική υπαγωγή των υπηρεσιών αυτών στη δευτεροβάθμια ή την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (με το σύνολο των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους).

Όταν οι υπηρεσίες αυτές συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη ή την τοπική ανάπτυξη, αλλά οργανώνονται σε διαπεριφερειακό ή διαδημοτικό επίπεδο και δεν είναι εφικτή κατάτμησή τους, μπορεί να υπαχθούν στις Περιφέρειες ή τους Δήμους όπου εδρεύουν, αντίστοιχα, και να διασφαλιστεί νομοθετικά, διοικητικά και επιχειρησιακά η αναγκαία διαπεριφερειακή ή διαδημοτική συνεργασία.

IV.2.2.3. Η οικονομική διαχείριση και ο εσωτερικός έλεγχος των ΟΤΑ

Η οικονομική διαχείριση των Δήμων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», του Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» και του Β.Δ. 17-5/15-6-1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Για τη διαχείριση των εσόδων το βασικό νομικό πλαίσιο είναι το Β.Δ. 24-9/20-10-1958 και ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

Η οικονομική διαχείριση των Περιφερειών διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», του Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και του Π.Δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

Παράλληλα, για την οικονομική λειτουργία των Δήμων εφαρμόζεται η διπλογραφική λογιστική μέθοδος σύμφωνα με το Π.Δ. 315/1999 και κατά συνέπεια οι Δήμοι λειτουργούν, παράλληλα, το λογιστικό των Δήμων και το διπλογραφικό σύστημα. Ο Ν. 3979/2011 προβλέπει ότι οι διατάξεις του Π.Δ. 315/1999 εφαρμόζονται κατ' αναλογία για το διπλογραφικό σύστημα των Περιφερειών. Για τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ εκδίδεται Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.

Με το άρθρο 76 του Ν.4172/2013 ιδρύθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Περιφερειών και Δήμων), με σκοπό την παρακολούθηση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, καθώς και την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών.

Τα βασικά προβλήματα στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ είναι τα ακόλουθα:

- Οι πολλές και συνεχείς μεταβολές του νομικού πλαισίου της τελευταίας πενταετίας και οι νέες διαδικασίες και αρχές (Διαύγεια, Διαχείριση Προμηθειών–ΕΣΗΔΗΣ, ηλεκτρονικές προμήθειες κ.λπ.), που έχουν επιβαρύνει σημαντικά τις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ με αποτέλεσμα η πλειοψηφία τους να αδυνατεί να παρακολουθήσει τις αλλαγές.
- Οι σημαντικές ελλείψεις σε επιστημονικό δυναμικό στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα στις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ, που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία τους. Ειδικά δε οι μικροί Δήμοι αδυνατούν παντελώς να λειτουργήσουν την οικονομική υπηρεσία τους.
- Το διπλογραφικό σύστημα, ενώ έχει εισαχθεί για να αποτελέσει ένα εργαλείο οικονομικής διοίκησης, στην πράξη έχει υποβαθμιστεί και απλώς τηρείται ως συμβατική υποχρέωση.
- Η εφαρμογή του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ) από τους ΟΤΑ συναντά πολλά προβλήματα, αφού πολλές από τις διατάξεις του –και κυρίως οι τροποποιήσεις των τελευταίων τεσσάρων ετών– θεσπίσθηκαν αποκλειστικά για το Δημόσιο και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), με συνέπεια η αναλογική εφαρμογή τους στους ΟΤΑ να είναι αδύνατη. Ορισμένα από τα εισπρακτικά προνόμια του Δημοσίου (π.χ. ποινική δίωξη οφειλετών, επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής) δεν έχει γίνει δεκτό ότι ισχύουν και για τους ΟΤΑ.
- Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίζονται στη συνεργασία των Δήμων με τη ΔΕΗ για την είσπραξη των ανταποδοτικών εσόδων, καθώς και για την παρακολούθηση των εκ μέρους της χρεώσεων του δημοτικού ηλεκτροφωτισμού.
- Οι πολλαπλοί έλεγχοι στην οικονομική διαχείριση (προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τους Δήμους, Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του ΓΛΚ για τις Περιφέρειες, Ορκωτοί Λογιστές, Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης, Οικονομικοί Επιθεωρητές κ.λπ.) δημιουργούν σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία των ΟΤΑ και απορροφούν μεγάλο χρόνο από τις οικονομικές υπηρεσίες. Η διαφορετική αντιμετώπιση ίδιων θεμάτων από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου (αλλά ορισμένες φορές και από τα κεντρικά όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου) δυσχεραίνουν και επιβαρύνουν σημαντικά την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ.
- Η ανάθεση νέων πρόσθετων ευθυνών στους προϊστάμενους των οικονομικών υπηρεσιών

των ΟΤΑ, σε συνδυασμό με τους πολλαπλούς και επικαλυπτόμενους έλεγχους και υπό τον φόβο των καταλογισμών, δημιουργούν προβλήματα στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και συχνά οδηγούν σε παραλυσία των βασικών λειτουργιών των ΟΤΑ.

Όλα τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την πολυνομία, την κακονομία και την υπερβολική γραφειοκρατία, έχουν ως αποτελέσματα να δίνεται προτεραιότητα στην απλή διαχείριση της καθημερινότητας και στην υλοποίηση μόνο των γραφειοκρατικών διαδικασιών που προβλέπονται στο νομικό πλαίσιο.

Παρόλο που, σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, οι ΟΤΑ έχουν κάνει σημαντικά βήματα (εκπόνηση πενταετών και ετήσιων επιχειρησιακών προγραμμάτων, εφαρμογή διπλογραφικού κ.λπ.), υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισής τους.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τη βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ προτείνουμε τα ακόλουθα:

- Βελτίωση των οικονομικών–διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών των ΟΤΑ και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των εσωτερικών συστημάτων, με την απλοποίηση των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων, την απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών οικονομικής διαχείρισης, την ανάπτυξη περιγραμμάτων θέσεων εργασίας σε βασικές θέσεις (λογιστή, ταμία κ.λπ.), τον ανασχεδιασμό του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με σκοπό την εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων, την προσαρμογή του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με καθορισμό δεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης, που θα συνοδεύουν τον προϋπολογισμό/ απολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις των ΟΤΑ.
- Έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 68 του Ν. 4270/2014 (και στο άρθρο 175 παρ. 2 του Ν. 3463/20006, καθώς και στο άρθρο 268, παρ. 12 του Ν. 3852/2010) που θα αντικαταστήσει το Β.Δ. 17–5/15–6–1959 που εφαρμόζεται από τους Δήμους και το Π.Δ. 30/1996 που εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες και που θα ρυθμίζει τα ζητήματα της οικονομικής διαχείρισης και της δημοσιο–λογιστικής διαδικασίας των ΟΤΑ με σύγχρονο τρόπο. Σημειώνεται όμως ότι επειδή το Π.Δ. θα αφορά σε όλους τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης, θα πρέπει να υπάρχει διακριτή περιγραφή της διαχείρισης των Περιφερειών και της διαχείρισης των Δήμων, όπου αυτό είναι αναγκαίο.
- Κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ για την άρση της πολυνομίας και την απλούστευση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είσπραξης των εσόδων τους. Παράλληλα πρέπει να εκσυγχρονιστεί το σύστημα είσπραξης των εσόδων των Δήμων μέσω της ΔΕΗ με στόχο την έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωσή τους και την αποτελεσματικότερη συνεργασία τους στις χρεώσεις της.
- Αξιοποίηση των συστημάτων της Κεντρικής Διοίκησης με τη διασύνδεση των ΟΤΑ με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), ώστε να αντλούνται στοιχεία που θα τους διευκολύνουν στην είσπραξη των έσοδων τους (στοιχεία για την είσπραξη των τελών, στοιχεία των οχημάτων για την είσπραξη των παραβάσεων του ΚΟΚ, στοιχεία του Ε9, κ.λπ.).
- Εισαγωγή απλουστευμένων συστημάτων κοστολόγησης των υπηρεσιών των ΟΤΑ που θα βοηθήσουν τις διοικήσεις τους στη λήψη των αποφάσεων και θα συμβάλλουν στον καθορισμό δεικτών αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

- Αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων με στόχο την ολοκληρωμένη ηλεκτρονική οικονομική διαχείριση, την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση της διοίκησης των ΟΤΑ και την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Απλοποίηση των ενοποίηση των εξωτερικών ελέγχων. Βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.
- Απλούστευση διαδικασιών διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, εφαρμογή δυναμικών συστημάτων στις διαδικασίες προμηθειών και διεύρυνση της χρήσης εργαλείων όπως οι συμφωνίες – πλαίσιο.
- Τέλος, αλλά ίσως και το σημαντικότερο, είναι απολύτως αναγκαίο να αναβαθμιστεί το ανθρώπινο στελεχιακό δυναμικό των οικονομικών υπηρεσιών με νέες προσλήψεις, κυρίως σε επιστημονικό προσωπικό και με συστηματική εκπαίδευση και κατάρτισή του.

Παράλληλα με τα ανωτέρω, είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινό αποδεκτό από την Κυβέρνηση και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του.

Ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο.

IV.2.2.4. Το προσωπικό των ΟΤΑ και η καταστατική θέση των αιρετών

Το προσωπικό των ΟΤΑ

Το νομικό πλαίσιο που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο Ν. 3584/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων». Ο Κώδικας αυτός ήταν, την περίοδο που νομοθετήθηκε, το επιστέγασμα των θεσμικών εγγυήσεων της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των ΟΤΑ.

Σήμερα, μετά από οκτώ χρόνια εφαρμογής του και με όσες θεσμικές αλλαγές έχουν μεσολαβήσει, είναι ανάγκη ο Κώδικας του 2007 να βελτιωθεί και να γίνουν οι αναγκαίες αλλαγές και προσαρμογές.

Εκτιμούμε ότι ο νέος Κώδικας Δημοτικών Υπαλλήλων θα πρέπει να ενσωματώσει και τις ρυθμίσεις που προετοιμάζονται για το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης (βαθμολόγιο, επιλογή προϋποθέτων, αξιολόγηση, κινητικότητα) με την προϋπόθεση της εξειδίκευσης και της προσαρμογής τους στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Επίσης, είναι αναγκαίο να υπογραμμίσουμε ότι «*δεν θεωρούμε ότι είναι δυνατή η επιλογή διευθυντικών στελεχών και η αξιολόγηση των υπαλλήλων των Δήμων χωρίς να έχει προηγηθεί η αξιολόγηση υπηρεσιών και δομών, η επικαιροποίηση των Οργανισμών τους και η περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας*».¹²

¹² Βλέπε τη σχετική επιστολή του Προέδρου της ΚΕΔΕ προς την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με αρ. πρωτ. 3509/09.12.2015 που αφορά στις Παρατηρήσεις και Προτάσεις της ΚΕΔΕ επί του Σχεδίου Νόμου «Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης».

Όσον αφορά στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που διέπεται κυρίως από το κανονιστικό πλαίσιο των υπαλλήλων της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, χρειάζεται να υιοθετηθούν οι ειδικότερες προτάσεις των συλλογικών οργάνων της (ΕΝΠΕ και ΟΣΥΑΠΕ).

Με αυτές τις προϋποθέσεις και λαμβάνοντας υπόψη τα προτεινόμενα στο «Η Βελτιστοποίηση των Ανθρώπινων Πόρων», οι αναγκαίες κατευθύνσεις για τη βελτίωση των πολιτικών προσωπικού των ΟΤΑ είναι οι ακόλουθες:

- Νέο «Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων» για την έγκαιρη κάλυψη των κενών σε προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με προτεραιότητα στο εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό και στην κάλυψη των αναγκών των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των Νησιωτικών Περιφερειών.
- Σύστημα κινητικότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που θα στηρίζεται στο «Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων».
- Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων των υπηρεσιών και των υπαλλήλων (και όχι μόνο των υπαλλήλων).
- Επιλογή των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων με αντικειμενικό και αξιοκρατικό σύστημα και με στόχο τη συγκρότηση «Σώματος διευθυντικών στελεχών».
- Συνεχιζόμενη κατάρτιση των υπαλλήλων, όχι μόνο με σεμινάρια, αλλά κυρίως με τπλε-εκπαίδευση και κατάρτιση κατά την εργασία τους (on the job training), συνδεδεμένη με τις προγραμματιζόμενες δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Βελτίωση των συνθηκών εργασίας των υπαλλήλων και της υλικότεχνικής υποδομής των υπηρεσιών, με εφαρμογή και των κανόνων υγιεινής και ασφάλειας.

Όσα από τα ανωτέρω απαιτούν νομικές ρυθμίσεις θα πρέπει να περιληφθούν στους αντίστοιχους Κώδικες κατάστασης προσωπικού, ενώ τα υπόλοιπα στο Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων.

Η καταστατική θέση των αιρετών

Οι αιρετοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανήκουν στο πολιτικό προσωπικό της Πολιτείας και δικαιούνται τη συνδρομή των όρων άσκησης του λειτουργήματός τους, ώστε να διευκολύνεται η ελευθερία δράσης και η πρωτοβουλία τους, τόσο σε επίπεδο λειτουργικό, όσο σε νομικό και οικονομικό επίπεδο.

Η ελευθερία των αιρετών να αποφασίζουν με γνώμονα το τοπικό συμφέρον και χωρίς περιορισμούς, στηρίζεται, όταν ο αιρετός έχει στη διάθεσή του τα αναγκαία λειτουργικά μέσα, όπως είναι ο απαραίτητος χρόνος για την άσκηση των καθηκόντων του, η διευθέτηση της επαγγελματικής ζωής του και η πρόσβαση στη Διοίκηση, ώστε να έχει τη γνώση των στοιχείων που θα τον βοηθήσουν να διαμορφώσει ορθή κρίση. Όταν δεν διασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αυτές, ο αιρετός είναι ευάλωτος εν μέσω συγκρουομένων συμφερόντων και περιορίζεται η ελευθερία του για τη διαχείριση της πολιτικής εντολής του.

Άλλωστε οι αιρετοί χρειάζεται να αφιερώνουν όλο τον χρόνο τους για να ανταποκριθούν στις θεσμικές υποχρεώσεις και τον πολιτικο-διοικητικό ρόλο τους.

Για το λόγο αυτό, από τη σύσταση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο νομοθέτης αναζητά τα μέσα για τη διασφάλιση των ανωτέρω προϋποθέσεων.

Το πλέον πρόσφατο νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει την καταστατική θέση των αιρετών είναι ο Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») και ειδικότερα τα άρθρα 92 και 93 για τους αιρετούς των Δήμων και τα άρθρα 180 έως 184 για τους αιρετούς των Περιφερειών, καθώς και οι τροποποιήσεις των διατάξεων αυτών (με τους Ν. 3966/2011, Ν. 4051/2012, Ν. 4071/2012, Ν. 4147/2013).

Στις προτάσεις των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) περιλαμβάνονται συγκεκριμένες και ρεαλιστικές προτάσεις βελτίωσης της καταστατικής θέσης των αιρετών, που είναι αναγκαίο να υιοθετηθούν από την Κυβέρνηση στη σημερινή κοινωνικο-οικονομική συγκυρία, δεδομένου ότι έχουν αναλάβει σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση της κρίσης, με αφοσίωση στο έργο της υποστήριξης των πλέον αδύνατων κοινωνικών ομάδων, ιδιαίτερα δε εάν κληθούν να εφαρμόσουν και μια Διοικητική Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τους στόχους που περιέχονται στην προτεινόμενη Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων.

IV.2.2.5. Οι συμβασιακοί θεσμοί

Υπάρχουν δύο βασικές κατηγορίες συμβασιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

1. Οι θεσμοί που αφορούν αποκλειστικά στη ρύθμιση των συμβατικών σχέσεων μεταξύ των φορέων της Τ.Α. (α΄ και β΄ βαθμού) και των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (προγραμματικές συμβάσεις άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, συμβάσεις συνεργασίας φορέων Τ.Α. του άρθρου 223 του Ν. 3463/2006, συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιακής συνεργασίας του άρθρου 99 του Ν. 3852/2010) και
2. Οι δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, μελετών, προμηθειών, έργων.

Από την πρώτη κατηγορία συμβάσεων έχει αξιοποιηθεί κυρίως ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, ο οποίος, με τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις του, αποβλέπει στη συνεργασία φορέων της Τ.Α. μεταξύ τους ή με φορείς του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (κύριοι συμβαλλόμενοι) και λοιπούς περιοριστικά αναφερόμενους φορείς (τρίτοι συμβαλλόμενοι) για την εκπόνηση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και έργων. Επί του θέματος αυτού έχει εκδοθεί πλούσια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία πρέπει να κωδικοποιηθεί έτσι ώστε να εξειδικευθεί το θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων αυτών. Επίσης κρίνεται αναγκαία μια λειτουργία συνεχούς καταγραφής και αξιολόγησης των υλοποιούμενων Προγραμματικών Συμβάσεων (ανεξαρτήτως προϋπολογισμού), ώστε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός παρακολούθησης, με στόχο τη σύνταξη προτάσεων βελτίωσης του θεσμού.

Οι λοιποί θεσμοί συνεργασίας των φορέων της Τ.Α., αν και η θεσμοθέτησή τους αποσκοπούσε στην επίλυση τεχνικών, διοικητικών και οικονομικών προβλημάτων των ΟΤΑ μέσα από μια κουλτούρα συνεργασίας, δεν αξιοποιήθηκαν όσο θα μπορούσε. Εκτιμάται ότι το θεσμικό πλαίσιο είναι επαρκές και δεν χρειάζεται βελτίωση ή συμπλήρωση επί του παρόντος, δεδομένου ότι δεν έχει υπάρξει αντίστοιχη νομολογία ή εμπειρία που να επιβάλλουν την τροποποίησή του. Αντίθετα, κρίνεται αναγκαία η πολιτική υποστήριξη των θεσμών αυτών και η θέσπιση κινήτρων και τεχνικής υποστήριξης, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με την επίτευξη και οικονομικών κλίμακας.

Σχετικά με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων από τους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών, το μέχρι και σήμερα ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι πολύπλοκο και δαι-

δαλώδες, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνει τη λειτουργία των ΟΤΑ και να προκαλούνται τεράστιες καθυστερήσεις, κυρίως λόγω εσφαλμένης εφαρμογής των κανόνων Δικαίου, με συνέπεια την υποβολή ενστάσεων, τη μη έγκριση ενταλμάτων κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου ή τη μη έγκριση συμβάσεων κατά τον προσυμβατικό έλεγχο ή/και την εμπλοκή στα αρμόδια Δικαστήρια.

Για παράδειγμα, για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης από ένα Δήμο μέχρι και σήμερα εφαρμόζεται όλο το θεσμικό πλαίσιο που αφορά σε σύναψη δημόσιας σύμβασης από το Δημόσιο (Π.Δ. 60/2007, Π.Δ. 59/2007, Π.Δ. 118/2007, Ν. 2286/95, Ν. 2362/95, Ν. 4270/2014, Ν. 3669/2008 για κατασκευή τεχνικών έργων, Ν. 3316/2005 για μελέτες, Ν. 4013/2011 κ.λπ.) σε συνδυασμό με ειδικότερο κανονιστικό πλαίσιο, όπως τον Ενιαίο Κανονισμό Προμηθειών ΟΤΑ (ΕΚΠΟΤΑ) για την ανάθεση προμηθειών, το Π.Δ. 28/80 για έργα και υπηρεσίες/εργασίες, το άρθρο 209 του Ν. 3463/2006 για μελέτες, το Π.Δ. 171/1987 για τεχνικά έργα.

Η ανωτέρω πολυπλοκότητα και ασάφεια περί του θεσμικού πλαισίου αίρεται με τις διατάξεις του Ν. 4281/2014, που κωδικοποιεί την εθνική και κοινοτική νομοθεσία περί ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και στο πεδίο εφαρμογής του οποίου εντάσσονται οι ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών.

Η εφαρμογή του νόμου έχει αναβληθεί μέχρι σήμερα, με τελευταία πρόβλεψη έναρξης εφαρμογής την 29η Φεβρουαρίου 2016 (Ν. 4354/2015).

Κρίνεται θετική η εφαρμογή ενός ενιαίου πλαισίου (όπως του Ν. 4281/14 ή όποιου άλλου νόμου τελικά εφαρμοστεί) για όλα τα θέματα που αφορούν στην ανάθεση, σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων ώστε να απαλειφθούν τα ανωτέρω προβλήματα.

Θεωρούμε όμως απαραίτητη τη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ για την έκδοση του προβλεπομένου, εκ των εξουσιοδοτικών διατάξεων, κανονιστικού πλαισίου (Π.Δ./τα και Υ.Α.) για την εξειδίκευση λειτουργικών θεμάτων (π.χ. συγκρότηση αποφασιστικών οργάνων, επιτροπών κ.λπ.), ώστε να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των φορέων της Τ.Α., και να αξιοποιηθεί η μέχρι σήμερα εμπειρία και η εκδοθείσα πλούσια νομολογία επί των σχετικών θεμάτων, όπως ο σαφής καθορισμός των γνωμοδοτικών και αποφασιστικών οργάνων ενός ΟΤΑ.

IV.2.2.6. Τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ

Το βασικό νομικό πλαίσιο που διέπει τα νομικά πρόσωπα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (ΚΔΚ) και το Π.Δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

Ο Ν. 3852/2010 επέφερε σημαντικές αλλαγές στους σκοπούς των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στην επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ. Ταυτόχρονα, η συνένωση των δήμων και κοινοτήτων σε νέους μεγάλους Δήμους και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε Περιφέρειες, συνοδεύεται από συνενώσεις και μετασχηματισμούς στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις τους.

Αυτές οι αλλαγές επέφεραν, πρώτον, ποσοτικές μεταβολές στον αριθμό των νομικών προσώπων και, δεύτερον, θεσμικές μετατροπές στα χαρακτηριστικά και τις δράσεις τους. Σήμερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργούν τα παρακάτω νομικά πρόσωπα:

- Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου – ΝΠΔΔ (με κοινωνικούς ή πολιτιστικούς σκοπούς, Λιμενικά Ταμεία κ.λπ.)
- Σύνδεσμοι Δήμων (ΦΟΔΣΑ, Αναπτυξιακοί, Περιβαλλοντικοί κ.λπ.)
- Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών
- Ιδρύματα Δήμων ή Περιφερειών
- Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)
- Κοινωνικές Επιχειρήσεις Δήμων
- Δημοτικές Ανώνυμες Εταιρείες (Μονομετοχικές) του άρθρου 266 του ΚΔΚ για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων
- Ανώνυμες Εταιρείες του άρθρου 265 του ΚΔΚ
- Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Περιφερειών και Δήμων
- Επιχειρήσεις Ραδιοφωνίας
- Αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα Δήμων ή Περιφερειών

Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΕΤΑΑ σήμερα λειτουργούν 1.300 νομικά πρόσωπα των Δήμων εκ των οποίων 434 ΝΠΔΔ, 76 Σύνδεσμοι (ΦΟΔΣΑ, αναπτυξιακοί, ύδρευσης κ.λπ.), 224 κοινωνικές επιχειρήσεις, 127 ΔΕΥΑ, 273 Ανώνυμες Εταιρείες, εκ των οποίων οι 80 είναι Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες. Παράλληλα, σε κάθε Δήμο λειτουργούν δύο Σχολικές Επιτροπές, μια για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση μια για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Στις Περιφέρειες λειτουργούν 13 Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης που διαχειρίζονται κυρίως τις πιστώσεις του ΠΔΕ. Οι Περιφέρειες συμμετέχουν στις Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες περιφερειακής εμβέλειας, καθώς και σε Αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Επιχειρώντας μια πρώτη συνοπτική αξιολόγηση των νομικών προσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τα Ιδρύματα επιτελούν με επάρκεια το ρόλο που τους έχουν αναθέσει οι ΟΤΑ, οι οποίοι τα έχουν συστήσει και δεν έχουν περισσότερα προβλήματα από αυτά που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ (έλλειψη ευελιξίας, περιορισμένο επιστημονικό προσωπικό, ανάγκη οργάνωσης και λειτουργικού εκσυγχρονισμού). Ειδικά για τα Λιμενικά Ταμεία, για τα οποία υπάρχουν επανειλημμένες νομικές ρυθμίσεις,¹³ υπάρχουν συγκεκριμένες προτάσεις της ΚΕΔΕ για το ρόλο και τις αρμοδιότητές τους.
- Οι Σύνδεσμοι Δήμων -και ιδιαίτερα οι ΦΟΣΔΑ- χρειάζονται βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου της λειτουργίας τους και Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους, με στόχο την καλύτερη οργάνωση και την αποτελεσματικότερη ανταπόκριση στο ρόλο τους, ιδιαίτερα ενόψει της προγραμματιζόμενης εφαρμογής των ΠΕΣΔΑ. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ανάγκη τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου συνδέσμων πανελληνίας εμβέλειας, όπως ο «Σύνδεσμος Ιαματικών Πηγών Ελλάδος», ο οποίος λόγω της σύνθεσης των συλλογικών οργάνων του αντιμετωπίζει λειτουργικές δυσκολίες. Εν προκειμένω επισημαίνεται η ανάγκη ιδιαίτερης αντιμετώπισης των επιχειρήσεων των Δήμων που συνδέονται με τη λειτουργία και αξιοποίηση των ιαματικών πηγών, οι οποίες είναι αδύνατον να λειτουργήσουν με το

¹³ Η «δημοτικοποίηση των λιμανιών» έχει νομοθετηθεί έξι φορές: άρθρο 9 του Ν. 1416/1984, άρθρο 1, παρ. 18 και 19 του Ν. 2307/1995, άρθρο 10 του Ν. 2503/1997, άρθρο 28 του Ν. 2738/1999, άρθρο 26, παρ. 5 του Ν. 3013/2002, άρθρο 244 του Ν. 3463/2006.

ισχύον θεσμικό πλαίσιο των δημοτικών επιχειρήσεων. Γι' αυτό απαιτείται ειδικό κανονιστικό πλαίσιο που θα αντιμετωπίζει τόσο τη λειτουργία του Συνδέσμου όσο και των δημοτικών επιχειρήσεων αξιοποίησης ιαματικών πηγών της χώρας.

- Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές επενδύσεις και έχουν λύσει σε ικανοποιητικό βαθμό τα προβλήματα ύδρευσης και αποχέτευσης των ελληνικών πόλεων. Χρειάζεται, σε συνεργασία με την Ένωση των ΔΕΥΑ, η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την επενδυτική δραστηριότητα και τη λειτουργία τους και Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους.
- Οι Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες των Περιφερειών και των Δήμων έχουν συνεισφέρει σημαντικά στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων και στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης. Χρειάζεται, σε συνεργασία με την Ένωσή τους (την HELLADA), η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία τους, ώστε να επαναποκτήσουν την αναγκαία ευελιξία, η απαραίτητη πολιτική βούληση για να αναλάβουν διευρυμένο ρόλο στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020 και Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους για να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε αυτό το ρόλο.

Όσον αφορά τις Κοινωφελείς Επιχειρήσεις, είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι ο θεσμός των Αμιγών Δημοτικών Επιχειρήσεων, που διευρύνθηκε με το Ν. 1416/1984 ο ρόλος τους στην τοπική οικονομία, ολοκλήρωσαν τη συνεισφορά τους στην αξιοποίηση των τοπικών πόρων και στην προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης, οπότε μέσω του μετασχηματισμού τους σε Κοινωφελείς Επιχειρήσεις με το Ν. 3463/2006 αποτελούν πλέον οιονεί «αυτοτελείς δημοτικές υπηρεσίες».

Άλλωστε, γενικότερα, οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ κατ' όνομα είναι επιχειρήσεις διότι δεν ασκούν πλέον επιχειρηματική δραστηριότητα, ούτε βέβαια λειτουργούν ανταγωνιστικά απέναντι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου δημόσιου τομέα με διαρκώς απομειούμενους βαθμούς ελευθερίας την τελευταία εικοσαετία.

Για την καλύτερη δυνατή αποτύπωση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα ανωτέρω νομικά πρόσωπα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη διερεύνηση των δυνατοτήτων τους και την υποβοήθηση των προοπτικών τους στις σημερινές συνθήκες, προτείνουμε την αξιολόγησή τους με ερωτηματολόγιο κατά κατηγορία και με έρευνα πεδίου.

IV.2.2.7. Η εποπτεία, ο έλεγχος και οι ελεγκτικοί θεσμοί

Σύμφωνα με την παράγρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους».

Σύμφωνα με τα άρθρα 214 και 215 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») η εποπτεία αυτή ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία ΟΤΑ, η οποία όμως δεν έχει συγκροτηθεί μέχρι σήμερα και γι' αυτό συνεχίζουν να εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 3463/2006, δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας/Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αποτελούμενη από ένα δικαστικό λειτουργό Διοικητικών ή Πολιτικών Εφετειών, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι δαπάνες των ΟΤΑ υπάγονται σε προληπτικό και κατασταλακτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατά-

ξεις της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας από τους δημόσιους υπολόγους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών. Ειδικά στις Περιφέρειες αντί του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον προληπτικό έλεγχο ασκούν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, ασκείται και προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων των ΟΤΑ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο ενός χρηματικού ορίου που καθορίζεται στο νόμο.

Επίσης, με το Ν. 4172/2013 συγκροτήθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ για τον διοικητικό έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ.

Εκτός των ανωτέρω ελέγχων, ασκείται σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου στους ΟΤΑ.

Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθοι:

1. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

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

2. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

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

3. Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία

- Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών
- Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

4. Συνήγορος του Πολίτη

Αποτελεί μία από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η οποία διαμεσολαβεί μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου και των πολιτών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

Οι ανωτέρω ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν αλληλοεπικάλυψη και δεν συντονίζονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αβεβαιότητα και σημαντικό διοικητικό βάρος στη λειτουργία και τη διοίκηση των ΟΤΑ.

Είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα λειτουργικής ενοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών ή τουλάχιστον ο συντονισμός και ο προγραμματισμός του ελεγκτικού έργου τους.

Ειδικά για τους ΟΤΑ, εκτιμούμε ότι είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί το συντομότερο δυνατό η Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ, χωρίς να εντάσσεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, να στελεχωθεί με ικανό προσωπικό και να οργανωθεί με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, προκειμένου να έχει την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, συνεργαζόμενη όποτε αυτό χρειάζεται με τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς που έχουν τομεακή εξειδίκευση.

Το έργο αυτό μπορεί να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020 (Δράση Α.1.1.2).

Μόνον έτσι θα απλοποιηθεί, θα ενοποιηθεί ως προς το περιεχόμενό του και θα συντονιστεί το ελεγκτικό έργο, με αποτέλεσμα και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του.

IV.2.3. Οι στρατηγικές επιλογές για τα Οικονομικά των ΟΤΑ

Η κρίση επιτάχυνε τις διαδικασίες εκσυγχρονισμού της οικονομικής διαχείρισης της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο βασικός ρόλος της είναι πλέον αυτός του ρυθμιστή του τοπικού και περιφερειακού οικονομικού συστήματος. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) δεν είναι κλειστοί οργανισμοί, αλλά ανοικτά οικονομικά συστήματα με συνεργασίες και αλληλεπίδραση με όλους τους τομείς της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής ζωής.

Σημαντικό μεθοδολογικό εργαλείο αλλά και πρό(σ)κληση προς αυτή την κατεύθυνση είναι οι σχέσεις εταιρικότητας που καλούνται να υλοποιήσουν και στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Διαφορετικός είναι πλέον ο ρόλος των ΟΤΑ στην περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη. Πρέπει να δημιουργήσουν το πλαίσιο ελκυστικότητας ώστε να προσκαλέσουν επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Παράλληλα, πρέπει να αξιοποιήσουν ή να δημιουργήσουν τις κατάλληλες συνθήκες για την αντιμετώπιση του διεθνούς χωρικού ανταγωνισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η ιδιαίτερη σημασία που δίνεται στη διαχείριση των μητροπολιτικών περιοχών.

Οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν τόσο την εσωτερική οικονομική οργάνωση και διαχείριση των ΟΤΑ όσο και την εξωστρέφεια της οικονομικής τους πολιτικής.

Οι ΟΤΑ καλούνται να παρέχουν περισσότερες υπηρεσίες και αγαθά, με λιγότερους πόρους. Παράλληλα, η κρίση απέδειξε ότι η στήριξη της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ σε κρατικές επιχορηγήσεις είναι πολύ επιρρεπής σε πολιτικές και δημοσιοοικονομικές ασυμμετρίες, με άμεσο αντίκτυπο στην ομαλή οικονομική λειτουργία τους.

Τρεις είναι οι βασικοί άξονες αναγκαίας παρέμβασης στο μείγμα οικονομικής πολιτικής των ΟΤΑ:

1. Οικονομική αυτοτέλεια και δημοσιονομική αποκέντρωση.

Περιλαμβάνει τη θωράκιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δυναμικούς ίδιους πόρους, συνδεδεμένους με τις δημόσιες τοπικές παρεμβατικές πολιτικές και σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων για την άσκηση των βασικών αρμοδιοτήτων τους, συνδεδεμένο με τις τοπικές ιδιαιτερότητες.

2. Εναλλακτικοί τρόποι χρηματοδότησης.

Η πρόσβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα στην περίοδο της κρίσης κατέστη προβληματική. Οι ΟΤΑ πρέπει να αναπτύξουν εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης κυρίως των επενδυτικών τους αναγκών, που θα τους επιτρέψουν να προσελκύσουν κεφάλαια, ανθρώπους και τεχνογνωσία στο χώρο τους.

3. Εξορθολογισμός των δαπανών.

Οι σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ σε συνδυασμό με πολιτικές συνεργασιών όπως αυτές των διαδημοτικών ή των διαβαθμιδικών συνεργασιών, μπορεί να αποδώσουν σημαντικές εξοικονομήσεις, χωρίς περιορισμό της ποσότητας ή ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών.

Η εξωστρέφεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να ενισχυθεί με πολιτικές που τώνουν:

- Την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία νέων εισοδημάτων
- Την αύξηση της απασχόλησης (Σε αυτό τον τομέα σημαντικό ρόλο θα παίξει και η κοινωνική οικονομία)
- Την ανάπτυξη και την παραγωγή και εφαρμογή καινοτομίας

Όλα τα παραπάνω για να επιτευχθούν χρειάζονται ένα δημιουργικό πλαίσιο συνεργασίας, δι-αβούλευσης και συνεργειών όλων των συντελεστών της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, που υπεύθυνη για τη δημιουργία και την εφαρμογή του είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Όσον αφορά, ειδικότερα, **στη χρηματοδότηση των Δήμων και των Περιφερειών για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους**, αυτή συνδέεται διαλεκτικά με το ρόλο τους στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα και με τον χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων αυτών.

Η χρηματοδότηση των Δήμων για την άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων τους προέρχεται είτε από ίδιους πόρους (ορισμένοι εκ των οποίων έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα), είτε από κρατικούς πόρους (ως θεσμοθετημένο ποσοστό αυτών). Η χρηματοδότηση από τους κρατικούς πόρους γίνεται κυρίως με τη μορφή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) και έχει τον χαρακτήρα της «σφαιρικής επιχορήγησης» (global grants), δηλαδή δεν έχει προγραμματική δέσμευση, εκτός από τη διάκρισή της σε χρηματοδότηση για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών και σε χρηματοδότηση για την πραγματοποίηση επενδύσεων (ΣΑΤΑ). Κατά συνέπεια οι Δήμοι, χάρη στην αυτοτέλεια που έχουν για τη «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων», επιλέγουν τα έργα και τις δράσεις που θα υλοποιήσουν, χωρίς οποιονδήποτε έλεγχο σκοπιμότητας (πλην του εύλογου ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεών τους).

Αντίθετα, η χρηματοδότηση των Δήμων για την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων τους προέρχεται κυρίως από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το μεγαλύτερο τμήμα του οποίου έχει τη μορφή των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και επομένως υπάρχουν αρκετά συγκεκριμένες προγραμματικές δεσμεύσεις αυτής. Δηλαδή η χρηματοδότηση αφορά συγκεκριμένη κατηγορία έργων (αντιπλημμυρικά έργα, συγκοινωνιακά έργα, έργα προστασίας περιβάλλοντος, αναπλάσεις κ.λπ.) ή συγκεκριμένη κατηγορία δράσεων (προώθησης της απασχόλησης, κοινωνικής ενσωμάτωσης, οργάνωσης δομών και λειτουργιών κ.λπ.). Κατά συνέπεια, οι Δήμοι καλούνται να εφαρμόσουν σε τοπικό επίπεδο συγκεκριμένες

εθνικές δημόσιες πολιτικές και οι αποφάσεις τους υπόκεινται σε ουσιαστικό έλεγχο και έγκριση των αρμοδίων δημοσίων αρχών.

Στην πράξη, σήμερα, που έχει περιοριστεί η ΣΑΤΑ, τα περισσότερα έργα και δράσεις των Δήμων που θα έπρεπε να υλοποιούνται χωρίς έλεγχο σκοπιμότητας, διότι αφορούν στις αποκλειστικές αρμοδιότητές τους, μπορούν να χρηματοδοτηθούν μόνον από συγχρηματοδοτούμενα Επιχειρησιακά Προγράμματα και επομένως υπόκεινται όχι μόνο σε έλεγχο εφαρμογής των διαχειριστικών κανόνων της Ε.Ε., αλλά και σε ουσιαστικό έλεγχο και έγκριση των αρμοδίων δημοσίων αρχών.

Αυτή η εξέλιξη έχει στερήσει από τους Δήμους την αναγκαία πολιτική και οικονομική αυτοτέλεια στην επιλογή των έργων και των δράσεων τοπικής κλίμακας και σημασίας και επομένως είναι αναγκαίο οι αρμόδιες δημόσιες αρχές, τουλάχιστον να ζητούν τη γνώμη των συλλογικών οργάνων των Δήμων (ΚΕΔΕ, ΠΕΔ, ΠΕΑΣ) για «τη διαδικασία εκπόνησης των προσκλήσεων, τα κριτήρια και τη διαδικασία ένταξης των πράξεων» (όπως προβλέπει και το άρθρο 24Α του Ν. 4314/2014), ώστε να επιδιώκεται η συμφωνία της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους όρους και τους κανόνες υλοποίησης των έργων και των δράσεων τοπικής ανάπτυξης.

Θα μπορούσε βέβαια να ανοίξει ένας διάλογος για το εάν, για παράδειγμα, η ανάπλαση των υποβαθμισμένων αστικών περιοχών και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες (μέσω των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, του «Βοήθεια στο σπίτι» κ.λπ.) αποτελούν «τοπικές υποθέσεις» ή την εφαρμογή εθνικών δημοσίων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, αλλά οι απαντήσεις σε τέτοια ερωτήματα δεν μπορεί να είναι απόλυτες και μονοσήμαντες λόγω της συνθετότητας των ζητημάτων αυτών. Άλλωστε, στο βαθμό που θα διασφαλίζεται η συνεργασία Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων στην κατεύθυνση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, θα μειώνεται η ανάγκη τέτοιων αυστηρών οριοθετήσεων.

Ανάλογα με τα ανωτέρω προβλήματα αντιμετωπίζουν και οι Περιφέρειες, τόσο ως προς τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, όσο και ως προς το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τα συγχρηματοδοτούμενα Επιχειρησιακά Προγράμματα και ιδιαίτερα ως προς τα έργα και τις δράσεις των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, τα οποία έχουν περιφερειακή κλίμακα και σημασία. Επομένως χρειάζεται συστηματικός και ουσιαστικός διάλογος των αρμοδίων δημοσίων αρχών με την ΕΝΠΕ κατά την εξειδίκευση και την εφαρμογή των Προγραμμάτων αυτών, και όπου είναι εφικτό, η αποκέντρωση στις Περιφέρειες της διαχείρισης των αντίστοιχων Αξόνων Προτεραιότητας ή Κατηγοριών Δράσης.

Επομένως για τη διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτείται η αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 και η διεύρυνση της χρηματοδότησης των Δήμων και των Περιφερειών από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ιδιαίτερα από τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014–2020.

Παράλληλα, για να μπορέσουν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες να αξιοποιήσουν αποτελεσματικά αυτά τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, απαιτείται ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξής τους για τη διασφάλιση της διαχειριστικής επάρκειάς τους ως δικαιούχων και την ωρίμανση των έργων και των δράσεών τους: κεντρικό help desk, πρότυπα και οδηγία εφαρμογής, δικτύωση των αρμόδιων στελεχών, συνεχιζόμενη ενημέρωση – κατάρτιση – συμβουλευτική υποστήριξη και χρηματοδότηση από την Τεχνική Βοήθεια.

IV.3. Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

IV.3.1. Στρατηγικοί Στόχοι και Στρατηγικό Όραμα

Το Στρατηγικό Όραμα αποτελεί μια ολοκληρωμένη ορθολογική, διαισθητική και προοπτική αναπαράσταση του επιθυμητού μέλλοντος της χώρας, της περιφέρειας, ή της πόλης¹⁴.

Τα βασικά βήματα και τα εργαλεία του – δράσεις¹⁵ για τη διαμόρφωση του Στρατηγικού Οράματος είναι τα εξής:

1. Ανάλυση της Παρούσας Κατάστασης – Πού βρισκόμαστε σήμερα;

Βασικές Δράσεις

- Ανάλυση δημογραφικών, κοινωνικών, οικονομικών, γεωμορφολογικών δεδομένων
- Ημερίδες, στρογγυλά τραπέζια, θεματικά ατελιέ, συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια
- Ειδικές μελέτες, εκθέσεις, αναλύσεις

2. Ανάλυση των Τάσεων – Πού πηγαίνουμε;

Βασικές Δράσεις

- Σενάρια απεικόνισης του μέλλοντος βάσει της παρούσας κατάστασης και των τάσεων που επικρατούν στη χώρα, στην περιφέρεια, στην πόλη
- Προσδιορισμός των αναγκών στροφής – αλλαγής της αναπτυξιακής πορείας

3. Το Όραμα – Πού θέλουμε να πάμε;

Βασικές Δράσεις

- Έκδοση Οδηγού Διαβούλευσης
- Ενεργοποίηση – Συμμετοχή φορέων και πολιτών
- Ειδικές εκδηλώσεις – συναντήσεις
- Αποτύπωση του οράματος

4. Διαμόρφωση Κατευθύνσεων και Δράσεων – Πώς υλοποιούμε το όραμα;

Βασικές Δράσεις

- Διαμόρφωση κατευθύνσεων, δράσεων υλοποίησης του οράματος
- Διαδικασίες, χρονικός προγραμματισμός, μέσα υλοποίησης
- Κλαδική εξειδίκευση δράσεων
- Ορισμός υπευθύνων υλοποίησης των παραδοτέων
- Τι, πώς, πότε, ποιος, με τι;
- Διασφάλιση της ενσωμάτωσης του οράματος στο σύνολο των μέτρων του Προγράμματος και στον Χρονικό Προγραμματισμό του

¹⁴ Caron, A. & Martel, R., 2005, Aménagement et Développement du Territoire: La vision strategique, Ministère des Affaires Municipales et des Regions, Quebec.

¹⁵ Παπαδασκαλόπουλος, Α. και Χριστοφάκης, Μ., 2016, Περιφερειακός Προγραμματισμός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

5. Διαμόρφωση Μηχανισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης – Πώς παρακολουθούμε και πώς αξιολογούμε τις Εξελίξεις;

Βασικές Δράσεις

- Διαμόρφωση Διαδικασιών και Δεικτών Αξιολόγησης
- Συγκρότηση Επιτροπής Παρακολούθησης της υλοποίησης του οράματος
- Τακτική ενημέρωση διοίκησης, φορέων και κατοίκων
 - για την υλοποίηση του οράματος
 - για την ενσωμάτωσή του στον προγραμματισμό
- Προτάσεις παρεμβάσεων και βελτιώσεων

Η χρησιμότητα του αναπτυξιακού οράματος στον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό είναι πολλαπλή, δεδομένου ότι το όραμα διαμορφώνει τη στρατηγική της αστικής και της περιφερειακής ανάπτυξης. Συγκεκριμένα το αναπτυξιακό όραμα προκαθορίζει άμεσα ή έμμεσα:

- Τις συμμετοχικές διαδικασίες στο σχεδιασμό και στον προγραμματισμό
- Τους αναπτυξιακούς στόχους και την αναπτυξιακή στρατηγική του Δήμου
- Τους αναπτυξιακούς άξονες και τη δομή των επιχειρησιακών προγραμμάτων
- Την ενεργοποίηση φορέων και κατοίκων στην αναπτυξιακή προσπάθεια
- Την εσωτερική συνοχή και συνέπεια αξόνων, μέτρων, δράσεων
- Την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

IV.3.2. Βασικές κατευθύνσεις πολιτικής

Η στρατηγική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να κωδικοποιηθεί σε δέκα προτάσεις που έχουν ως εξής:

1. Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης κεντρικής διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του ενιαίου σκοπού των δημοσίων πολιτικών.
2. Φορολογική αποκέντρωση με ενίσχυση της δημοσιοοικονομικής αυτονομίας, αύξηση της αντιληπτότητας του φόρου και με ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και ελέγχου.
3. Εγκαθίδρυση ενός νέου μηχανισμού είσπραξης τοπικών εσόδων, που θα είναι διακριτό από τον φορολογικό μηχανισμό του κράτους, για την άμεση είσπραξη των εσόδων που αναλογούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και με ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας.
4. Ενίσχυση των δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με χρήση της τεχνολογίας επικοινωνίας που να ευνοεί τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών, ενημέρωση, διαφάνεια και έλεγχο στις αποφάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
5. Εγκαθίδρυση συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης στις μεγάλες πόλεις και εξειδίκευση ειδικών μορφών διοίκησης μικρών Δήμων στα νησιά και στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές.
6. Κατοχύρωση της καταστατικής θέσης των αιρετών και του καθεστώτος απασχόλησης των εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
7. Ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την εκπόνηση ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.
8. Ενίσχυση των δομών της κοινωνικής οικονομίας με μεγαλύτερη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης και ενίσχυση του ρόλου της στο συντονισμό των πολιτικών όλων των φορέων που δραστηριοποιούνται τοπικά.
9. Θεσμοθέτηση μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
10. Διαμόρφωση πλαισίου και παροχή κινήτρων διαβαθμικής και διαδημοτικής συνεργασίας και συνεργασίας πόλεων, στο πλαίσιο της ανάπτυξης μιας πολυχωρικής συνεργασίας.

IV.3.3. Πρόταση Ολοκληρωμένης Πολιτικής

Για την αναβάθμιση και την ολοκληρωμένη οικονομική, κοινωνική και αστική ανάπτυξη απαιτείται η αντιμετώπιση του Δήμου ως Μικροπεριφέρειας Προγραμματισμού και η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πρότασης για την Πολιτική Ανάπτυξης. Η πολιτική αυτή, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, περιλαμβάνει:

1. Την **αναβάθμιση της πρόσβασης του πολίτη στις Υπηρεσίες** του Δήμου. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να σχεδιαστεί η **Αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών του Δήμου**. Για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό, την εφαρμογή αλλά και την ορθολογική διαχείριση, πρέπει να **αξιολογηθεί και να αναμορφωθεί το Οργανόγραμμα** των Υπηρεσιών και των Νομικών Προσώπων του Δήμου. Η αναμόρφωση αυτή θα συνάδει με την κείμενη νομοθεσία, τις ανάγκες ενός σύγχρονου πληροφοριακού συστήματος και με τις νέες προβλέψεις της «Ευρώπης 2020» για την Αυτοδιοίκηση. Βασική συνιστώσα της αναδιοργάνωσης, που σχετίζεται και με τα θέματα Διακυβέρνησης, είναι η **ολοκλήρωση του Πληροφοριακού Συστήματος του Δήμου**.
2. Τη **δημιουργία νέων θέσεων εργασίας με την ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής - ελκυστικής οικονομίας** που σέβεται το φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον και οδηγεί σε μια δημογραφική δυναμική. Επίσης ο Δήμος μπορεί να γίνει φορέας **κοινωνικής οικονομίας** με άμεση συνέπεια την αύξηση της απασχόλησης σε τομείς πρόσφορους για **κοινωνική εργασία**.
3. Τη **διασφάλιση άριστης συνθηκών εγκατάστασης** σε πολίτες και επιχειρήσεις, που αφορούν κατοικία, **βιομηχανικές επιχειρηματικές περιοχές**, βιοτεχνικά κτίρια, πάρκα επιχειρήσεων, τεχνολογικά πάρκα κ.λπ.
4. Την **ενίσχυση της Κοινωνικής Συνοχής**, με πολιτικές για τη διασφάλιση της στέγης, την αποφυγή δημιουργίας περιοχών-γκέτο, την ισόρροπη κατανομή των αστικών λειτουργιών και υπηρεσιών και υποδομών, την ενίσχυση της προσβασιμότητας, την αναβάθμιση των αστικών συγκοινωνιών. Ενίσχυση της Αλληλεγγύης μεταξύ περιοχών, κοινωνικών ομάδων και γενεών.
5. Την **προστασία του φυσικού και αστικού περιβάλλοντος** καθώς και των αισθητικών και των πολιτιστικών χαρακτηριστικών της πόλης, την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, την οικολογική ισορροπία και την προστασία της βιοποικιλότητας και την ενεργειακή αποτελεσματικότητα, με μείωση σπατάλης ενεργειακών πόρων.
6. Την **αναβάθμιση των συνθηκών ασφάλειας** προσώπων και αγαθών έναντι της εγκληματικότητας, της ρύπανσης του περιβάλλοντος, φυσικών και τεχνολογικών κινδύνων κ.λπ.. Συνεργασία με το αρμόδιο υπουργείο για τη βελτίωση της οδικής ασφάλειας στο αστικό περιβάλλον.
7. Την **αναβάθμιση των παρεχομένων υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής πρόνοιας**. Αναβάθμιση των Δημοτικών Ιατρείων και συστηματική αντιμετώπιση των προβλημάτων ευπαθών και ειδικών κοινωνικών ομάδων. Διαμόρφωση πολιτικής άθλησης για τους Δημότες.
8. Την **προώθηση Συμμετοχικής Διακυβέρνησης και την οργάνωση της κοινωνικής αποδοχής** προτάσεων, προγραμμάτων και έργων. Η αμεσότητα που δημιουργείται σε κοινωνικό επίπεδο μεταξύ των στελεχών της Αυτοδιοίκησης και του πληθυσμού διευκολύνει την εφαρμογή κρίσιμων πολιτικών εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου.

9. Την **ανάδειξη της ταυτότητας της πόλης**. Η ταυτότητα της πόλης συνδέεται με τη μοναδικότητα των φυσικών, αρχιτεκτονικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και ιστορικών χαρακτηριστικών της, όπως την αντιλαμβάνονται και την αποδέχονται οι κάτοικοί της. Το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών δημιουργεί το **ανταγωνιστικό πλεονέκτημα** της πόλης στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη οικονομία. Το στοιχείο αυτό ενεργοποιεί τις δυνάμεις της **ενδογενούς ανάπτυξης** και διαμορφώνει ένα ευέλικτο παραγωγικό σύστημα, ιδιαίτερα σημαντικό σε όρους **απασχόλησης και εισοδήματος**.

Ειδικότερα, η τοπική ταυτότητα εκφράζεται από την αρχιτεκτονική, την πολεοδομική, τη χωροταξική οργάνωση και από την ποιότητα των τοπίων της πόλης, είτε πρόκειται για εμβληματικά τοπία είτε για χώρους της καθημερινής ζωής. Για την ανάδειξη της ταυτότητας της πόλης έμφαση πρέπει να δοθεί στις **εμβληματικές περιοχές**. Τέτοιες περιοχές είναι: χαρακτηριστικοί τουριστικοί προορισμοί, ιστορικά κέντρα πόλεων, τοπία φυσικού κάλλους, μνημεία, χώροι ιστορικής μνήμης, χαρακτηριστικά κτίρια, θαλάσσιο μέτωπο κ.λπ.

Η πολιτική για την ενδυνάμωση της ταυτότητας της Περιφέρειας περιλαμβάνει την αποτύπωση, την ανάπλαση, την ανάδειξη και προβολή και την **αναπτυξιακή και πολιτιστική αξιοποίηση των εμβληματικών περιοχών της και των ελκυστικών τοποθεσιών για προσέλκυση επενδύσεων**:

1. **Τη διαμόρφωση του Brand Name των Δήμων (City Branding)**. Μια βασική πολιτική για τη λειτουργία των Δήμων ως «Αναπτυξιακών Περιφερειών» είναι η διαμόρφωση του κατάλληλου Brand Name. Το City Branding είναι ένας τρόπος διαμόρφωσης του αστικού μάρκετινγκ που βάζει το «τοπόσημο» πάνω από άλλα εργαλεία μάρκετινγκ, όπως τα έργα αστικής ανάπτυξης, τα γεγονότα, οι πολιτιστικές δράσεις, η τουριστική πολιτική, η οικονομική στήριξη των επιχειρήσεων. Το φανερό μέρος του είναι συνήθως ένα σύνθημα και ένα σήμα, αλλά το City Branding είναι κυρίως μια σύνθετη στρατηγική και επιχειρησιακή πορεία, που εμπλέκει το σύνολο των τοπικών παραγόντων στην αναζήτηση ενός συνεκτικού μηνύματος προς το εξωτερικό, αλλά και προς το εσωτερικό της πόλης (στους δήμους, στους φορείς, στις επιχειρήσεις).
2. **To Marketing της πόλης**. Οι δράσεις για το City Branding πρέπει να ενταχθούν σε ένα **ολοκληρωμένο πρόγραμμα μάρκετινγκ της πόλης**. Στρατηγικός στόχος του προγράμματος αυτού είναι η ενδυνάμωση της ποιοτικής ταυτότητας της πόλης για τους κατοίκους της και ο σχεδιασμός μιας δέσμης δράσεων για την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, την προσέλκυση επενδύσεων και την αύξηση της ελκυστικότητας της πόλης για το διεθνές τουριστικό κοινό.
3. **Την ανάδειξη της «δημιουργικής πόλης»**. Κάθε Δήμος, έχει όλες τις προϋποθέσεις αλλά και την υποχρέωση -στο πλαίσιο της επιδίωξης της ανάπτυξης και της εξωστρέφειας- να σχεδιάσει τη λειτουργία του ως «**Εξυπνης και Δημιουργικής Πόλης**» (Smart and Creative City), αναπτύσσοντας τον πολιτιστικό - δημιουργικό τομέα και τη δημιουργική της τάξη, που αξιοποιούν δραστηριότητες του δευτερογενή και του τριτογενή τομέα, οι οποίες έχουν ως προωθητική δραστηριότητα τον πολιτισμό και αξιοποιούν νέες τεχνολογίες.

4. Την αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας. Ένας κρίσιμος τομέας για την «οικονομική ανεξαρτησία» του δήμου είναι η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του. Για την αξιοποίηση αυτή απαιτείται μια **ολοκληρωμένη πρόταση** που να περιλαμβάνει την καταγραφή της ακίνητης περιουσίας, το σχεδιασμό της ανάπτυξης του χαρτοφυλακίου αυτού και τη δημιουργία του μηχανισμού για την αξιοποίηση.

ΠΕΑ

IV.3.4. Ειδικές Πολιτικές

IV.3.4.1. Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας

Η κύρια αποστολή των δήμων είναι η παροχή ενός μεγάλου φάσματος υπηρεσιών προς τους πολίτες τους. Παρότι η αποστολή αυτή ισχύει για όλους τους δήμους σε όλο τον κόσμο, αυτό που διαφοροποιεί τους δήμους που θεωρούνται με τα διεθνή πρότυπα ως πολύ επιτυχημένοι, είναι ότι δίνουν στους πολίτες τους μια θετική εικόνα της ζωής στην πόλη και προσφέρουν πολλές ευκαιρίες για απασχόληση και «αυτοβελτίωση». Για να επιτευχθεί μια τέτοια θετική εικόνα του δήμου απαιτείται όραμα, αλλά ταυτόχρονα και οι πόροι για την επίτευξή του.

Ο περιορισμός της δυνατότητας του κεντρικού κράτους να μεταφέρει πόρους προς τις τοπικές αρχές, όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά για όλο τον δυτικό κόσμο, οφείλεται στον αντίστοιχο περιορισμό των δημοσίων εσόδων, ως συνέπεια της μεγάλης οικονομικής κρίσης που έζησαν και ζουν οι περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες. Γι' αυτό έχει γίνει επιτακτική η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας και η βέλτιστη χρησιμοποίησή της προς όφελος των δημοτών.

Παρότι η αξιοποίηση αυτή ακούγεται προφανής, η εμπειρία, ακόμα και στις πιο ανεπτυγμένες χώρες, όπως για παράδειγμα οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και η Γαλλία, έχει δείξει ότι χρειάζεται «ειδική γνώση» και οργάνωση, ιδιότητες δηλαδή που οι υπηρεσίες των περισσότερων δήμων στις χώρες αυτές δεν έχουν και πρέπει να αποκτήσουν. Για παράδειγμα, λίγοι δήμοι έχουν οργανωμένη υπηρεσία καταγραφής και αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο όρος «δημοτική περιουσία» αναφέρεται στη χρήση και αξιοποίηση της γης και των κατασκευών που ανήκουν στη συγκεκριμένη δημοτική αρχή.

1. Χαρακτηριστικά Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας

Η αξιοποίηση της περιουσίας των δήμων είναι ένας δύσκολος στόχος ο οποίος απαιτεί εξειδικευμένη γνώση, οργάνωση και -πιθανότατα- συνεργασία μεταξύ δήμων ώστε να υπάρξει το βέλτιστο αποτέλεσμα, γιατί η δημοτική ακίνητη περιουσία παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά (όπως δείχνει τόσο η διεθνής όσο και η ελληνική εμπειρία):

- **Η περιουσία των Δήμων είναι συνήθως πολλών διαφορετικών «τύπων».** Κάθε διαφορετικός τύπος, αν όχι κάθε διαφορετικό ακίνητο, απαιτεί διαφορετική αντιμετώπιση και αξιοποίηση.
- **Η δαπάνη για την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας είναι μεγάλη,** τουλάχιστον στην πλειονότητα των περιπτώσεων και για αυτό το λόγο η αξιοποίηση δεν είναι «ψηλά» στην πολιτική ατζέντα.
- Οι ανάγκες και προτεραιότητες των δήμων αλλάζουν σχετικά γρήγορα, ενώ η αξιοποίηση απαιτεί μακροχρόνιο σχεδιασμό και πολλές φορές εκφεύγει μιας, (ίσως και δύο), δημοτικής θητείας.
- **Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων απαιτεί συγκεκριμένες (και αρκετές) επιστημονικές ειδικότητες.** Οι Δήμοι, ακόμα και σε χώρες με οικονομική ανάπτυξη, δεν μπορούν να έχουν τέτοια τεχνογνωσία και συνήθως απαιτείται η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα ή πανεπιστήμια.
- Σε κάποιες περιπτώσεις δεν είναι εύκολο να αξιοποιηθεί κάποιο συγκεκριμένο ακίνητο, ακόμα και είναι προς το δημόσιο/δημοτικό συμφέρον, αν τα μέσα μαζικής επικοινωνίας δεν ενημερωθούν κατάλληλα, ώστε και η κοινή γνώμη να αποδεχθεί και υποστηρίξει το έργο.

2. Ειδικές Δράσεις

Υπάρχουν κάποια ειδικά θέματα σχετικά με την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας, τα οποία η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι είναι σημαντικά. **Ο σχεδιασμός για την αξιοποίηση θα πρέπει να περιλαμβάνει διάφορα χωρικά επίπεδα, για παράδειγμα από το σύνολο του δήμου έως το επίπεδο συγκεκριμένης συνοικίας.** Θα πρέπει επίσης να υπάρξει συντονισμός μεταξύ υπηρεσιών του συγκεκριμένου Δήμου ή και συντονισμός μεταξύ υπηρεσιών διαφορετικών Δήμων που συνεργάζονται για την αξιοποίηση της περιουσίας τους (στην περίπτωση αυτή θα υπάρχουν οικονομίες κλίμακα) και ταυτόχρονα να υπάρχουν συγκεκριμένοι στόχοι και αντίστοιχοι υπεύθυνοι στις υπηρεσίες για την επίτευξη των στόχων αυτών. Για παράδειγμα, ένας τέτοιος στόχος θα είναι η είσπραξη συγκεκριμένων εσόδων από την εκμετάλλευση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας. Για την επίτευξη αυτών των στόχων θα χρειαστεί και η παράλληλη αναβάθμιση των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου που θα λειτουργούν υποστηρικτικά.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου θα πρέπει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, χρησιμοποιώντας όμως πρακτικές και τεχνογνωσία που έχει ο ιδιωτικός τομέας. Αυτό σημαίνει ότι χρειάζεται μία «επιθετική» τακτική αξιοποίησης, με την έννοια ότι κάποια ακίνητα θα πρέπει να πωλούνται και κάποια να αγοράζονται, εάν αυτό είναι αναγκαίο, για τη βέλτιστη παροχή των δημοτικών υπηρεσιών.

Η διαδικασία για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου θα πρέπει να περιλαμβάνει κάποια συγκεκριμένα σημεία:

- Κατασκευή **ηλεκτρονικής βάσης**, στην οποία θα καταγράψουν όλη την αναγκαία πληροφόρηση για την αξιοποίηση των ακινήτων που ανήκουν στον Δήμο. Η διαδικασία κατασκευής της βάσης αυτής θα περιλαμβάνει δύο κατηγορίες δεδομένων: η πρώτη αφορά στα δεδομένα σχετικά με τα ακίνητα και η δεύτερη σε δεδομένα για την αγορά ακινήτων στην οποία ανήκουν τα προς αξιοποίηση ακίνητα. Η βάση αυτή θα κατασκευαστεί και με τη χρήση Γεωγραφικών Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΠΣ). Η βάση αυτή θα πρέπει να έχει ομογενοποιημένα τεχνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, τα οποία, σε συνδυασμό με τα γεωγραφικά δεδομένα από τα ΓΠΣ, θα δίνουν τη δυνατότητα για τον υπολογισμό των αξιών των ακινήτων (στα οικονομικά σενάρια που περιγράφονται πιο κάτω) σε σχέση με τη θέση που έχουν στην πόλη και σε συνδυασμό με τις υποδομές και τα δίκτυα της πόλης.
- Δημιουργία **οικονομικών σεναρίων** σχετικά με τα συγκεκριμένα ακίνητα, τα οποία ανήκουν στον Δήμο. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι για κάθε ακίνητο, το οποίο επιλέγεται για αξιοποίηση θα καταρτίζονται οικονομικά εναλλακτικά σενάρια, με υπολογισμό της καθαρής παρούσας αξίας για κάθε δυνατή χρήση. Η ανάλυση αυτού του τύπου έχει ήδη χρησιμοποιηθεί για μεγάλα προτεινόμενα επενδυτικά σχέδια, όπως για παράδειγμα την αξιοποίηση της περιοχής του Ελληνικού. Θα υπάρξει επίσης υπολογισμός των αποτελεσμάτων από την αξιοποίηση της περιουσίας στην ευρύτερη περιοχή, σε όρους απασχόλησης, κοινωνικής ευημερίας, κ.λπ. Για παράδειγμα, η αξιοποίηση ενός ακινήτου πιθανότατα θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της αξίας των γειτονικών κτηρίων.
- Θα πρέπει να υπάρξει συμβουλευτική υποστήριξη στον Δήμο για **νέες μορφές αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας**, όπως για παράδειγμα η πώληση & επαναμίσθωση (Sale & Lease-Back) των ακινήτων του δήμου (βλ. Νόμο 3581-2007).

IV.3.4.2. Μάρκετινγκ της πόλης

Οι δράσεις για το City Branding του Δήμου πρέπει να ενταχθούν σε ένα **ολοκληρωμένο πρόγραμμα μάρκετινγκ της πόλης**. Στρατηγικός στόχος του προγράμματος αυτού, όπως προαναφέρθηκε, είναι η ενδυνάμωση της ποιοτικής ταυτότητας της πόλης για τους κατοίκους της και ο σχεδιασμός μιας δέσμης δράσεων για την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, την προσέλκυση επενδύσεων και την αύξηση της ελκυστικότητας της πόλης για το διεθνές τουριστικό κοινό.

Άμεση προτεραιότητα του προγράμματος είναι ο καθορισμός των ιδιαίτερων συγκριτικών και ανταγωνιστικών χαρακτηριστικών και πλεονεκτημάτων της πόλης, τα οποία θα καταγραφούν και θα προβληθούν, με όλα τα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας και δημοσιότητας. Η στοχευμένη προβολή θα αναδείξει τα αγαθά και τις υπηρεσίες που προσφέρει η πόλη, τους παράγοντες που διαμορφώνουν το κόστος ζωής και το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον που δημιουργεί τις προϋποθέσεις ευχάριστης διαμονής στην πόλη.

Με τη χρησιμοποίηση όλων των μέσων που διαθέτει η τεχνική του marketing mix θα επιδιωχθεί η πραγματοποίηση των παρακάτω στόχων:

- **Βελτίωση των αστικών υποδομών**, των παρεχομένων υπηρεσιών και του μηχανισμού πληροφόρησης για τις λειτουργίες της πόλης και τις προσφερόμενες ευκαιρίες ψυχαγωγίας, αναψυχής, προσέλκυσης επενδύσεων και ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- **Σχεδιασμός και ανάπτυξη ειδικού τουρισμού** (όπως τουρισμός πόλης, αποδράσεις Σαββατοκύριακου, πολιτιστικού και θρησκευτικού τουρισμού, αγροτουρισμού κ.λπ.) είτε αυτόνομα, είτε σε δίκτυα συνεργαζόμενων Δήμων.
- **Επέκταση της ψηφιακής τεχνολογίας** για την προβολή της πόλης και ίδρυση καινοτομικών και διαδραστικών μουσείων.
- **Αναβάθμιση των ιστοτόπων για την πόλη** και ενημέρωση σε πραγματικό χρόνο, όπου είναι απαραίτητο.
- **Δικτύωση του Δήμου με διεθνή μέσα ενημέρωσης**, παρέχοντας επεξεργασμένο πληροφοριακό υλικό.
- **Καθιέρωση συνεργασίας με όλα τα ομογενειακά μέσα του εξωτερικού και με τους συλλόγους αποδήμων.**
- **Διοργάνωση μεγάλων πολιτιστικών γεγονότων** (mega events) και έγκαιρη γνωστοποίησή τους διεθνώς.
- **Ενίσχυση των «Δικτύων Μουσείων και Πολιτιστικών Φορέων».**
- **Συνεργασίες με επιχειρήσεις και κοινωφελή ιδρύματα** για τη διοργάνωση «ειδικών δράσεων προβολής» (καμπάνιες).
- **Χρησιμοποίηση δικτύων τηλεφωνίας – κοινωνικής δικτύωσης για την ενημέρωση των πολιτών** και τη δραστηριοποίησή τους σε εθελοντικές δράσεις.
- **Έκδοση «Οδηγού Επενδύσεων και Επιχειρηματικής Δραστηριότητας»**, είτε αυτόνομα είτε σε επίπεδο συνεργαζόμενων Δήμων, που θα προσφέρεται και διαδικτυακά και θα ενημερώνεται συνεχώς.
- **Γνωστοποίηση δράσεων του Δήμου** που βελτιώνουν την καθημερινότητα του πολίτη και την εμφάνιση και την καθαριότητα της πόλης.

IV.3.5. Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών

Τα τελευταία χρόνια κερδίζει συνεχώς έδαφος η υιοθέτηση μεθοδολογιών της κλασσικής θεωρίας Μάνατζμεντ και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για την αποτύπωση, ανάπτυξη και **αξιολόγηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών**. Η τάση αυτή, που αποσκοπεί στην εισαγωγή μεθοδολογικών στοιχείων Επιχειρησιακού Σχεδιασμού τηρουμένων των ιδιαιτεροτήτων του Δημόσιου Τομέα, αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε αρμόδιους φορείς.

Στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσεται προβληματισμός με έντονο ερευνητικό ενδιαφέρον, καθώς ο τομέας Επιχειρησιακού Σχεδιασμού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διανύει νέα περίοδο διαμόρφωσης και κωδικοποίησης μεθοδολογιών. Με βάση το δεδομένο αυτό, στη μελέτη γίνεται ευρεία χρήση των μεθόδων και εργαλείων της **Περιφερειακής και Διοικητικής Επιστήμης**.

Πέρα από τον αντικειμενικό και θεσμοθετημένο στόχο που μπορεί να έχει σήμερα ένας ΟΤΑ, η επιτυχής λειτουργία και αποστολή του περιλαμβάνει κυρίως την ικανοποίηση εκείνων που κάνουν χρήση των υπηρεσιών του, καθώς και την εξασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Ο αναπροσανατολισμός της διοικητικής δράσης είναι μείζονος σημασίας και το **νέο δημόσιο management** απαιτεί να έχουν οι δημοτικές υπηρεσίες ένα σαφή εξωστρεφή προσανατολισμό. Ουσιαστικά, ο Δήμος θα πρέπει να υπερβεί γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και να περάσει σε μια νέα οργανωσιακή προσέγγιση, πρώτιστα βασισμένη στην **ικανοποίηση του δημότη - πολίτη**.

Η βασική μεθοδολογία προβλέπει προσεγγίσεις σε σχέση με τα βασικά συστατικά στοιχεία του Δήμου και των Νομικών Προσώπων στο κρίσιμο τετράπτυχο για κάθε Αυτοδιοικητικό Οργανισμό:

- Οργανωτική Δομή, Λειτουργίες και Συστήματα
- Ανθρώπινοι Πόροι και Ανθρώπινο Δυναμικό
- Υλικοτεχνική Υποδομή, Κτίρια και Εγκαταστάσεις
- Οικονομικοί Πόροι και Διαπιστώσεις Οικονομικής Ανάλυσης

Οι διαβουλεύσεις με τον Δήμαρχο, τον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου, τους Αντιδήμαρχους, τους Προέδρους των Νομικών Προσώπων, τους Διευθυντές και τα στελέχη των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών Προσώπων σε **διαδοχικές επιτόπιες συναντήσεις και συνεντεύξεις στους χώρους εργασίας**, όπως και οι απαντήσεις των αρμοδίων σε κατάλληλα δομημένο ερωτηματολόγιο, μπορούν να διαμορφώσουν ένα πλούσιο υλικό στοιχείων και δεδομένων, αλλά και εκτιμήσεων, απόψεων και προσεγγίσεων απόλυτα χρήσιμων για την αναδιάρθρωση των Υπηρεσιών.

Οι ανάγκες που προκύπτουν για την αναδιάρθρωση των Υπηρεσιών μπορούν να αξιολογηθούν με μια σειρά κριτηρίων εφικτότητας και αποδοτικότητας, στο προγραμματικό πλαίσιο και στις νέες προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

IV.3.6. Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα

Στόχος της Δράσης είναι η Δημιουργία Πληροφοριακού Συστήματος Λειτουργίας των Υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών Προσώπων (Ψηφιακός Δήμος, Ασύρματη Πόλη και Ποιότητα Καθημερινότητας του Πολίτη), με τα παρακάτω υποσυστήματα:

- Υποσύστημα Διαχείρισης Δημοτικού Φόρου
- Υποσύστημα Διαχείρισης Αιτημάτων και Καταγγελιών Πολιτών
- Υποσύστημα Δημοσκοπήσεων Πολιτών
- Υποσύστημα Διαχείρισης Αποφάσεων Δημοτικών Συμβουλίων
- Υποσύστημα Διαχείρισης Οικονομικών Εκκρεμοτήτων
- Υποσύστημα Διαχείρισης Βεβαιώσεων ΤΑΠ
- Υποσύστημα Διαχείρισης Πιστοποιητικών Δημοτολογίου
- Υποσύστημα Διαχείρισης Χρηστών του Πληροφοριακού Συστήματος
- Διαδικτυακή Πύλη
- Διασύνδεση με υπάρχον Γεωγραφικό Σύστημα του Δήμου
- Πληροφορίες για κοινωνικές υπηρεσίες
- Κατάθεση Αιτήσεων
- Παραλαβή Πιστοποιητικών
- Καταγραφή και παρακολούθηση των προβλημάτων που σχετίζονται με την καθημερινότητα των δημοτών
- Ενημέρωση του κοινού για πλήρωση θέσεων σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς της περιοχής
- Δυνατότητα στους δημότες να εξοφλούν μέσω Internet τις οικονομικές υποχρεώσεις προς τον Δήμο
- Διαδικτυακή πύλη προβολής και διαχείρισης πολιτιστικού αποθέματος
- Μουσεία Ψηφιακής Τεχνολογίας
- Σύστημα Καταγραφής, Διαχείρισης και Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας του Δήμου
- Ειδικό Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης και Παρακολούθησης Έργων του Δήμου

IV.3.7. Άτυπες Ομάδες Πόλεων

Για τη μεγιστοποίηση της αναπτυξιακής προσπάθειας είναι σκόπιμο και κατά τη διεθνή πρακτική να οργανωθούν άτυπες ομάδες -δίκτυα πόλεων- με κοινό αναπτυξιακό όραμα και συμβατούς στρατηγικούς στόχους, που ενισχύουν τον συναγωνισμό και τις οικονομίες κλίμακας (αντί του ανταγωνισμού) στην πρόσβαση σε χρηματοδοτούμενα προγράμματα, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην προβολή και στην εκπροσώπηση στο εξωτερικό. Η δημιουργία άτυπων ομάδων πόλεων θα συμβάλει στη διαμόρφωση ουσιαστικών πολιτικών που αφορούν στη Μητροπολιτική Ανάπτυξη (και την ανάδειξη της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης σε Μητροπόλεις ευρωπαϊκής εμβέλειας), την Αστική Ανάπτυξη (που αφορά τόσο στα Μεγάλα όσο και στα Μεσαία Αστικά Κέντρα) και την Ολοκληρωμένη Τοπική Ανάπτυξη.

Τέτοιες ομάδες - δίκτυα πόλεων μπορούν να αφορούν:

- Μητροπολιτικές Περιοχές όπως Μητροπολιτική Περιφέρεια Αθήνας, Μητροπολιτική Περιφέρεια Θεσσαλονίκης αλλά και ομάδες Δήμων γύρω από τα υπόλοιπα μεγάλα αστικά κέντρα.
- Νησιωτικές Περιοχές
- Περιοχές όμορων ορεινών Δήμων
- Περιοχές Παραμεθόριων Δήμων
- Αγροτικούς Δήμους
- Περιαστικούς χώρους
- Περιοχές ολοκληρωμένης ανάπτυξης, όπου αναγκαστικά συνδυάζονται τα παραπάνω χαρακτηριστικά.

IV.3.8. Ενίσχυση Κοινωνικής Αποδοχής για Ενεργοποίηση Συμμετοχικής Διαδικασίας

Η επιδίωξη της Κοινωνικής Αποδοχής και η ενεργοποίηση της συμμετοχικής διαδικασίας γίνεται σε δύο στάδια:

1. Στο στάδιο του σχεδιασμού, της διαμόρφωσης του αναπτυξιακού οράματος και της στρατηγικής.

2. Στο στάδιο της λειτουργίας και της εφαρμογής των προγραμμάτων.

Η ενεργοποίηση της Συμμετοχικής Διαδικασίας και της Κοινωνικής Αποδοχής επιτυγχάνεται μέσω:

- **Της Συνεργασίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων** για να διασφαλιστεί ότι οι προτάσεις, τα προγράμματα, τα έργα είναι συμβατά με την ταυτότητα, την πολιτιστική κληρονομιά και την οικονομική και κοινωνική ζωή της πόλης και της περιφέρειας.
- **Της Αμφίδρομης Επικοινωνίας δημοτικής αρχής - πολιτών** σε όλα τα στάδια μιας διαδικασίας δηλαδή στον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την εφαρμογή - υλοποίηση.
- **Της Διαφάνειας και της Ενημέρωσης** μέχρι το πέρας της διαδικασίας.

Τα μέσα για την ενίσχυση της Κοινωνικής Αποδοχής είναι:

- Internet και μέσα κοινωνικής δικτύωσης
- Ημερίδες ανά περιοχή
- Επιστολές
- Στρογγυλά τραπέζια
- Θεματικά ateliers

Τελικός στόχος είναι να διαμορφωθεί ένα **Άρμα Σχεδιασμού** στο οποίο θα **συμμετέχουν** ισότιμα **οι εκπρόσωποι της Αυτοδιοίκησης** και οι υπηρεσιακοί, οι **μελετητές** προγραμμάτων και έργων και **πολίτες** και εκπρόσωποι φορέων στον **σχεδιασμό, στον προγραμματισμό και στην παρακολούθηση της εφαρμογής πολιτικών, προγραμμάτων και έργων. Το άρμα σχεδιασμού και τα μέσα ενεργοποίησης της Συμμετοχικής Διαδικασίας και της Κοινωνικής Αποδοχής μπορούν να οργανωθούν, είτε σε επίπεδο Δήμου, είτε σε επίπεδο άτυπης ομάδας Δήμων.**

IV.3.9. **Μεγάλα Αστικά Κέντρα και Μητροπολιτική Διακυβέρνηση**

Η δημιουργία μεγάλων αστικών κέντρων, η αστική επέκταση με τη συνένωση πόλεων, καθώς και η ανάδειξη και ο ανταγωνισμός των Διεθνών Μητροπόλεων διαμορφώνει νέες συνθήκες που αφορούν:

- α) Στη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση
- β) Στις Πολιτικές Αστικής Ανάπτυξης και Μητροπολιτικής Μετεξέλιξης

• Πολιτικές Αστικής Ανάπτυξης και Μητροπολιτικής Μετεξέλιξης

Στρατηγικοί Στόχοι

Οι πολιτικές Αστικής Ανάπτυξης και Μητροπολιτικής Μετεξέλιξης αρθρώνονται σε 5 βασικούς στρατηγικούς στόχους:

1. Κοινωνική Προστασία
2. Ανάπλαση και Ανάδειξη του Φυσικού και Δομημένου Περιβάλλοντος
3. Οικονομική Ανάπτυξη, προσέλκυση δυναμικών κλάδων, δημιουργία θέσεων (εξειδικευμένης) εργασίας
4. Υψηλό Επίπεδο Υπηρεσιών στον Πολίτη
5. Συμμετοχική Διακυβέρνηση

Οι στόχοι αυτοί εξειδικεύονται ανάλογα με τα κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά κάθε Μητροπολιτικού Κέντρου και εντάσσονται σε μια ολοκληρωμένη Πολιτική Μητροπολιτικής Ανάπτυξης.

Ολοκληρωμένη Πολιτική Μητροπολιτικής Ανάπτυξης

Για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης Πολιτικής Μητροπολιτικής Ανάπτυξης, απαιτείται η κατάρτιση μιας σειράς ειδικών πολιτικών, που σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία αφορούν:

- Στην **Αναβάθμιση της Πρόσβασης του Πολίτη στις Υπηρεσίες** του Μητροπολιτικού Δήμου.
- Στη **Δημιουργία νέων θέσεων εργασίας** με την ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής - ελκυστικής οικονομίας που σέβεται το φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον και οδηγεί σε μια δημογραφική δυναμική. Επίσης ο Μητροπολιτικός Δήμος μπορεί να γίνει φορέας **κοινωνικής οικονομίας** με άμεση συνέπεια την αύξηση της απασχόλησης σε τομείς πρόσφορους για **κοινωνική εργασία**.
- Στη **Διασφάλιση άριστων συνθηκών εγκατάστασης** σε πολίτες και επιχειρήσεις, που αφορούν Κατοικία, Βιομηχανικές Επιχειρηματικές Περιοχές, Βιοτεχνικά Κτίρια, Πάρκα Επιχειρήσεων, Τεχνολογικά Πάρκα κ.λπ.
- Στην **Ενίσχυση της Κοινωνικής Συνοχής**, με πολιτικές για τη διασφάλιση της στέγης, την αποφυγή δημιουργίας περιοχών - γκέτο, την ισόρροπη κατανομή των αστικών λειτουργιών και υπηρεσιών και υποδομών, την ενίσχυση της προσβασιμότητας, την αναβάθμιση των αστικών συγκοινωνιών. Ενίσχυση της Αλληλεγγύης μεταξύ περιοχών, κοινωνικών ομάδων και γενεών.

- Στην **Προστασία του Φυσικού και Αστικού Περιβάλλοντος** καθώς και των αισθητικών και των πολιτιστικών χαρακτηριστικών της πόλης, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, η οικολογική ισορροπία και η προστασία της βιοποικιλότητας και η Ενεργειακή αποτελεσματικότητα, με μείωση σπατάλης ενεργειακών πόρων.
- Στην **Αναβάθμιση των συνθηκών Ασφάλειας** προσώπων και αγαθών έναντι της εγκληματικότητας, της ρύπανσης του περιβάλλοντος, φυσικών και τεχνολογικών κινδύνων κ.λπ.
- Στην **Αναβάθμιση των παρεχόμενων Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας**. Αναβάθμιση των Δημοτικών Ιατρείων και συστηματική αντιμετώπιση των προβλημάτων ευπαθών και ειδικών κοινωνικών ομάδων.
- Στην **Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των λειτουργιών και των υπηρεσιών του Δήμου** με Διαμόρφωση Πρότασης Αναδιοργάνωσης των Υπηρεσιών. Στην **Προώθηση Συμμετοχικής Διακυβέρνησης και Οργάνωση της Κοινωνικής Αποδοχής** προτάσεων, προγραμμάτων και έργων. Η αμεσότητα που δημιουργείται σε κοινωνικό επίπεδο μεταξύ των στελεχών της αυτοδιοίκησης και του πληθυσμού διευκολύνει την εφαρμογή κρίσιμων πολιτικών εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου.
- Στην **Ανάδειξη της Ταυτότητας της Πόλης**. Η Ταυτότητα της Πόλης συνδέεται με τη μοναδικότητα των φυσικών, αρχιτεκτονικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και ιστορικών χαρακτηριστικών της, όπως την αντιλαμβάνονται και την αποδέχονται οι κάτοικοί της. Το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών δημιουργεί το **ανταγωνιστικό πλεονέκτημα** της Πόλης στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη οικονομία. Το στοιχείο αυτό ενεργοποιεί τις δυνάμεις της **ενδογενούς ανάπτυξης** και διαμορφώνει ένα ευέλικτο παραγωγικό σύστημα, ιδιαίτερα σημαντικό σε όρους **απασχόλησης και εισοδήματος**. Ειδικότερα η τοπική ταυτότητα εκφράζεται από την αρχιτεκτονική, την πολεοδομική, τη χωροταξική οργάνωση και από την ποιότητα των τοπίων της Πόλης είτε πρόκειται για εμβληματικά τοπία ή για χώρους της καθημερινής ζωής. Για την ανάδειξη της Ταυτότητας της Πόλης, έμφαση πρέπει να δοθεί στις **εμβληματικές περιοχές**. Τέτοιες περιοχές είναι: χαρακτηριστικοί τουριστικοί προορισμοί, ιστορικά κέντρα πόλεων, τοπία φυσικού κάλλους, μνημεία, χώροι ιστορικής μνήμης, χαρακτηριστικά κτίρια, θαλάσσιο μέτωπο κ.λπ. Η πολιτική για την ενδυνάμωση της Ταυτότητας της Περιφέρειας περιλαμβάνει την αποτύπωση, την ανάπλαση, την ανάδειξη και προβολή και την **ανάπτυξιακή και πολιτιστική αξιοποίηση των εμβληματικών περιοχών της και των ελκυστικών τοποθεσιών για προσέλκυση επενδύσεων**.
- Στη **Διαμόρφωση του Brand Name (City Branding)**. Μια βασική πολιτική για την αστική ανάπτυξη αλλά και την ανάδειξη του Μητροπολιτικού Ρόλου των Μεγάλων Αστικών Κέντρων είναι η διαμόρφωση του κατάλληλου Brand Name. Το City Branding είναι ένας τρόπος διαμόρφωσης του αστικού μάρκετινγκ που βάζει το «τοπόσημο» πάνω από άλλα εργαλεία μάρκετινγκ, όπως τα έργα αστικής ανάπτυξης, τα γεγονότα, οι πολιτιστικές δράσεις, η τουριστική πολιτική, η οικονομική στήριξη των επιχειρήσεων. Το φανερό μέρος του είναι συνήθως ένα σύνθημα και ένα σήμα, αλλά το City Branding είναι κυρίως μια σύνθετη στρατηγική και επιχειρησιακή πορεία, που εμπλέκει το σύνολο των τοπικών παραγόντων

στην αναζήτηση ενός συνεκτικού μηνύματος προς το εξωτερικό, αλλά και προς το εσωτερικό της Πόλης και της Μητροπολιτικής της Περιφέρειας.

• Μητροπολιτική Διακυβέρνηση

Στο πλαίσιο του σχεδιασμού για τη διακυβέρνηση αλλά και για την ανάπτυξη των Μητροπολιτικών Σχηματισμών έχει γίνει γενικά αποδεκτό ότι η Μητρόπολη, όπως άλλωστε κάθε μεγάλο αστικό κέντρο, αποτελεί μια ιδιαίτερη αναπτυξιακή περιφέρεια και μια περιφέρεια προγραμματισμού. Έτσι καθιερώνεται ο όρος Αστική Περιφέρεια - City Region, που μέχρι σήμερα επιδέχεται αρκετά ελαστικούς ορισμούς. Ο παραπάνω σχεδιασμός λαμβάνει υπόψη του ότι οι Μητροπόλεις, πέρα από σημαντικοί Πόλοι Ανάπτυξης (και κυρίως Πόλοι Διάχυσης της ανάπτυξης) είναι και Πόλεις με την κοινωνική και πολιτιστική έννοια του όρου.

Τα συστήματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, λαμβάνουν υπόψη τις παραπάνω σταθερές και προσπαθούν να προσαρμοστούν στα τοπικά αναπτυξιακά χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες των μητροπολιτικών περιφερειών.

Οι βασικά συστήματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης μπορούν να αναφερθούν:

1. Συστήματα Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης
2. Συστήματα Μητροπολιτικής Συνεργασίας των Φορέων Αυτοδιοίκησης

Τα Συστήματα Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης μπορούν να πάρουν τις ακόλουθες μορφές:

- Δημιουργία Ευρύτερου Μητροπολιτικού Δήμου
- Ενιαία Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, με διατήρηση των υπαρχόντων Δήμων και με επικεφαλής τον κυρίαρχο
- Ενιαία Μητροπολιτική Διακυβέρνηση μέσω Μητροπολιτικής Περιφέρειας.

Στην περίπτωση εφαρμογής των δύο πρώτων συστημάτων η Πόλη - Κέντρο (κυρίαρχος Δήμος) αυξάνει την επιρροή της μέσω του ελέγχου της ανάπτυξης. Ή, στις περισσότερες περιπτώσεις, επιθετική στρατηγική του πυρήνα αυξάνει τις διαφωνίες (π.χ. για το city-branding που δεν μπορεί να είναι ενιαίο), την αντιπαλότητα με τους συνεργαζόμενους Δήμους, οι οποίοι, αξιοποιώντας τις αρμοδιότητές τους, δημιουργούν προσκόμματα στη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση. Συνήθως σε τέτοιες περιπτώσεις η Ενιαία Μητροπολιτική Διακυβέρνηση αυτοακυρώνεται και δομές ανωτέρου επιπέδου, όπως η Περιφέρεια ή το Κεντρικό Κράτος, καθίστανται ρυθμιστές της κατάστασης. Στην τρίτη περίπτωση, οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες περνούν στη Μητροπολιτική Περιφέρεια, με ανάλογη υποβάθμιση του Ρόλου της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των δυναμικών Αστικών Κέντρων.

Τα Συστήματα Μητροπολιτικής Συνεργασίας Φορέων Αυτοδιοίκησης συνιστούν άτυπη συνεργασία Δήμων, με επικεφαλής τον κυρίαρχο, που αντισταθμίζει την απουσία μητροπολιτικής αρχής. Αυτό το πολυκεντρικό σύστημα σέβεται και διατηρεί την ταυτότητα των εταίρων εσωτερικά, ενώ εξωτερικά εμφανίζεται με συλλογική Μητροπολιτική Ταυτότητα.

Έτσι μπορεί να διασφαλίσει:

- Συνέργεια, μιμητισμό, κινητοποίηση πόλεων
- Συναγωνισμό αντί ανταγωνισμού (και αντιπαλοτήτων)
- Συνεκμετάλλευση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των πόλεων (η αξιοποίηση του Brand Name και των εξωτερικών οικονομιών της ηγετίδας πόλης).

Ο συντονισμός της μητροπολιτικής ανάπτυξης μπορεί να γίνει με ένα σχετικά θεσμοθετημένο σύστημα συνεργασιών, διαβούλευσης, διαπραγμάτευσης και λήψης απόφασης, το οποίο εμπλέκει δημόσιους, ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς που ενδιαφέρονται για τις λειτουργίες και την ανάπτυξη της Μητρόπολης.

IV.4. Το Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων

Με στόχο την επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θεωρείται απολύτως αναγκαία η άμεση έναρξη εφαρμογής του «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» προϋπολογισμού 30 εκατ. €, που χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο οποίο εντάχθηκε κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, μετά και από τη σχετική πρόταση του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ και τη συστηματική συνεργασία ΥΠΕΣΔΑ–ΚΕΔΕ. Το Πρόγραμμα θα συμβάλλει και στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του κανονιστικού πλαισίου.

Το Πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει τις ακόλουθες 3 δράσεις:

- Δράση Α.2.1.4: Αναδιοργάνωση και Διοικητική Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού –απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού– πιλοτική λειτουργία (κάθετος τομέας πολιτικής: εφαρμογή της μεταρρύθμισης («Πρόγραμμα Καλλικράτης»).
- Δράση Β.1.1.5: Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.
- Δράση Γ.2.1.3: Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας.

Η εξειδίκευση, η μεθοδολογία εφαρμογής και οι φάσεις του Προγράμματος περιγράφονται στο «Στρατηγικό Σχέδιο για την Προτυποποίηση και Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας με την αξιοποίηση ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση α΄ και β΄ βαθμού» – Απρίλιος 2014 (Βλέπε και κεφάλαιο 8 του παρόντος κειμένου).

Επίσης, είναι αναγκαίο να συμπληρωθούν οι ανωτέρω δράσεις και να διασφαλιστεί η συνέργεια αυτών με έργα των θεματικών στόχων 11 και 2 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία» (ΕΠΑνΕΚ) 2014–2020.

- Προτυποποίηση διαδικασιών υποστήριξης επιχειρήσεων από τους ΟΤΑ (Κωδικός Δράσης 11.ι).¹⁶
- Συμμετοχή σε οριζόντια έργα του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης για τη Δημόσια Διοίκηση (Κωδικός Δράσης 2.α).

¹⁶ Βλ. την 1η Εξειδίκευση Εφαρμογής του Ε.Π. «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» 2014–2020, Ιούνιος 2015 και ειδικότερα τη Δράση 02-11i-2.4-01 «Ανάπτυξη βασικών εργαλείων και εφαρμογών στη Δημόσια Διοίκηση για τη βελτίωση της ικανότητάς της να υποστηρίξει το επιχειρηματικό περιβάλλον και την εξωστρέφεια των ελληνικών επιχειρήσεων» (σελίδες 83–87).

IV.4.1. Η διαβαθμιδική Συνεργασία Δήμων – Περιφερειών

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, δεν υπάρχουν σχέσεις εποπτείας μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») «Μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων».

Παράλληλα, στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση της συνεργασίας των δυο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή η Διαβαθμιδική Συνεργασία μεταξύ των Δήμων και των Περιφερειών, που αποτελεί πλέον προϋπόθεση και για τη διεύρυνση και κατοχύρωση του ρόλου τους στο πολιτειακό σύστημα της χώρας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και την παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Επιπλέον, ο Ν. 4336/14.08.2015 ορίζει ότι ένα από τα βασικά παραδοτέα των μεταρρυθμίσεων θα πρέπει να είναι μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα.

Τα **σχεσιακά εργαλεία** για την υποστήριξη της Διαβαθμιδικής Συνεργασίας και της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι οι συμβασιακοί θεσμοί, οι θεσμοί διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας και οι θεσμοί ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών.

Η υπάρχουσα νομοθεσία προβλέπει τα ακόλουθα «σχεσιακά εργαλεία» υποστήριξης της Διαβαθμιδικής Συνεργασίας και της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης:

- Προγραμματικές Συμβάσεις
- Συμβάσεις Συνεργασίας φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Συμβάσεις Διαδημοτικής ή Διαβαθμιδικής Συνεργασίας
- Σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών
- Περιφερειακές Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού ΕΣΠΑ
- Δημοτικές και Περιφερειακές Επιτροπές Διαβούλευσης
- Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών

Ορισμένες από τις παραπάνω νομοθετικές προβλέψεις χρειάζονται βελτίωση, με βάση την υπάρχουσα εμπειρία από την υλοποίησή τους (όπως είναι οι Επιτροπές Διαβούλευσης), αλλά κυρίως ένα πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους. Επίσης, θα χρειαστεί η νομοθέτηση μικτών συλλογικών οργάνων περιφερειακής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο και σε εθνικό επίπεδο, τα οποία μπορούν να συμβάλλουν, γενικότερα, στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και στον επαναπροσδιορισμό των ρόλων Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων.

Τα πεδία για την ανάπτυξη της Διαβαθμιδικής Συνεργασίας είναι, ενδεικτικά, τα ακόλουθα:

- α. Εκπόνηση του νέου Ενιαίου Κώδικα Δήμων και Περιφερειών
- β. Συντονισμός εκπροσώπων της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ στα Εθνικά και στα ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα
- γ. Συνεργασία των Επιτροπών της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ που έχουν ανάλογο αντικείμενο
- δ. Διαβαθμιδική Συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020 και σε λοιπά Προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος
- ε. Ενθάρρυνση της διαβαθμιδικής συνεργασίας Δήμων και Περιφερειών

Με βάση τα παραπάνω, προτείνεται να περιληφθούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης θεσμοθετείται η συνεργασία των δυο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή η Διαβαθμιδική Συνεργασία μεταξύ των Δήμων και των Περιφερειών, που αποτελεί πλέον προϋπόθεση και για τη διεύρυνση και κατοχύρωση του ρόλου τους στο πολιτειακό σύστημα της χώρας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και την παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

IV.4.2. Το επιχειρησιακό σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2016–2020

Το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων», προϋπολογισμού 30 εκατ. €, έχει καταμνηθεί σε 3 δράσεις προκειμένου να ενταχθεί στο Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

Η κατάμνηση αυτή οφείλεται σε διαχειριστικούς λόγους. Κατά το σχεδιασμό του Ε.Π. η Διαχειριστική Αρχή ήταν υποχρεωμένη να εκπονήσει το Ε.Π. σε διαφορετικούς Άξονες Προτεραιότητας και Κατηγορίες Δράσης που να αντιστοιχούν στα δύο Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) και σε προδιαγεγραμμένες διαφορετικές Ειδικές Προτεραιότητες, καθώς και να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο μείωσης των πόρων κατά την ενδιάμεση αξιολόγηση του Ε.Π., όσον αφορά στην επίτευξη των συμφωνημένων δεικτών αποτελεσμάτων και δεικτών εκροών.

Από αυτή την κατάμνηση όμως προκύπτει το ενδεχόμενο να επαναληφθούν τα προβλήματα διάσπασης των προηγούμενων συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και ιδίως του ΕΣΠΑ 2017–2013 όπου είχαμε δύο Ε.Π., το Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το Ε.Π. «Ψηφιακή Σύγκλιση», αλλά και η διάσπαση των μεταρρυθμίσεων σε τρεις επιμέρους δράσεις, που αντιστοιχούν στη σχετική διάρθρωση των οργανικών μονάδων του αρμόδιου Υπουργείου (πρ. ΥΔΜΗΔ), δηλαδή:

- (1) Την οργάνωση των δομών και λειτουργιών των υπηρεσιών και την απλοποίηση των διαδικασιών τους
- (2) Την εισαγωγή ή αναβάθμιση της υποδομής και των εφαρμογών ΤΠΕ για τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών
- (3) Την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Κατά την ένταξη των ανωτέρω 3 δράσεων καταβλήθηκε φιλότιμη προσπάθεια σύνδεσής τους, π.χ.:

- Η 2η δράση Β.1.1.5 προκειμένου να συνδεθεί με την 1η δράση αναφέρει: «*Η παρούσα κατηγορία δράσεων αφορά στην ανάπτυξη συστημάτων και εφαρμογών ΤΠΕ που **σχετίζονται άμεσα** με τις μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα και αφορούν στη διεκπεραίωση εσωτερικών διαδικασιών και λειτουργιών των δημοσίων φορέων. Στο πλαίσιο αυτό, θα υλοποιηθούν δράσεις ανάπτυξης υποδομών, συστημάτων και εφαρμογών οι οποίες **ολοκληρώνουν μεταρρυθμιστικές δράσεις οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα** που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο των Αξόνων Προτεραιότητας του ΕΚΤ όπως π.χ. η ανάπτυξη υποδομών και συστημάτων για το σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, το σύστημα στοχοθεσίας υπηρεσιών, σύστημα συντονισμού του κυβερνητικού έργου κ.λπ.»*
- «*Η εν λόγω δράση αφορά σε **συμπληρωματική δράση του έργου–σημαία για την αναδιοργάνωση και Διοικητική Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ α΄ και Β΄ Βαθμού) του Θεματικού Άξονα 1...***».
- Η 3η δράση προκειμένου να συνδεθεί με τη 1η και την 2η δράση αναφέρει: «*Επειδή ο τελικός στόχος της κατηγορίας δράσης δεν είναι η παραγωγή καταρτισμένων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά η κατάρτισή τους με τρόπο που να συμβάλλουν στη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, το μεγαλύτερο ποσοστό των προγραμμάτων κατάρτισης θα συνδέεται στη φάση του σχεδιασμού και της εφαρμογής τους με συγκεκριμένες δρά-*

σεις Διοικητικής Μεταρρύθμισης ή/και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και επομένως θα αποκτήσει επιχειρησιακά τον χαρακτήρα του «on the job training».

Επίσης η Δράση Β.1.1.1 που αφορά γενικότερα στην «Ανάπτυξη υποδομών συστημάτων και εφαρμογών που αφορούν σε οριζόντιες λειτουργίες των δημοσίων φορέων», αναφέρει ότι:

«...αφορά στην ανάπτυξη συστημάτων και εφαρμογών ΤΠΕ που **σχετίζονται άμεσα με τις μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα και αφορούν στη διεκπεραίωση εσωτερικών διαδικασιών και οριζόντιων λειτουργιών των δημοσίων φορέων**».

Η ανωτέρω τεχνική (ingenieurie) είναι απαραίτητο να διασφαλίσει τη σύνδεση και όλων των δράσεων τύπου (1), (2) και (3) για όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα που θα χρηματοδοτηθούν από το Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

Παράλληλα είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η σύνδεση και η συνέργεια των δράσεων αυτών με τις δράσεις των θεματικών Στόχων 11 και 2 του Ε.Π. «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» 2014–2020.

Όσον αφορά στην εφαρμογή των δράσεων του Επιχειρησιακού Σχεδίου, προτείνουμε αυτή να οργανωθεί κατά ομάδα ομοειδών δημοσίων φορέων (π.χ. Υπουργεία, ΝΠΔΔ) ως ακολούθως:

Με βάση τα παραπάνω, προτείνεται να περιληφθούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Προκειμένου οι μεταρρυθμίσεις να έχουν συνοχή, πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα και χρονική διάρκεια, εκπονείται ένα ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2016–2020, το οποίο περιλαμβάνει:

- Τα έργα και τις δράσεις Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης των θεματικών Στόχων 11 και 2:
 - του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020
 - του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» 2014–2020
 - των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.)
- Τα έργα και τις δράσεις Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους.

Κατά την εξειδίκευση των έργων και δράσεων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και έργων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα διασφαλίζεται η συνέργεια και ο συντονισμός της εφαρμογής τους, όταν αφορούν στον ίδιο φορέα του δημόσιου τομέα, καθώς και με δράσεις κατάρτισης του προσωπικού αυτού του φορέα.

IV.4.3. Η τεχνική βοήθεια

Στην παράγρ. Γ.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/2015, περιγράφονται ενδεικτικά τα πεδία στα οποία οι Ελληνικές Αρχές δεσμεύονται να χρησιμοποιήσουν τεχνική βοήθεια από τη «νέα Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων» (ΥΣΔΜ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από τον ΟΟΣΑ και από την Παγκόσμια Τράπεζα και αναλαμβάνουν να οριστικοποιήσουν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έως τα τέλη Σεπτεμβρίου του 2015, ένα «μεσοπρόθεσμο σχέδιο τεχνικής βοήθειας».

Η εκπόνηση του σχεδίου αυτού θα χρειαστεί την εξειδίκευσή του όσον αφορά στη Δημόσια

Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με βάση τα παραπάνω, προτείνεται να περιληφθούν στην «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων» τα ακόλουθα:

Οι Ελληνικές Αρχές προγραμματίζουν να χρησιμοποιήσουν τεχνική βοήθεια από τη «νέα Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων» (ΥΣΔΜ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από τον ΟΟΣΑ και από την Παγκόσμια Τράπεζα και αναλαμβάνουν να οριστικοποιήσουν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα «μεσοπρόθεσμο σχέδιο τεχνικής βοήθειας», διασφαλίζοντας παράλληλα τις αναγκαίες ενδογενείς προϋποθέσεις προετοιμασίας της Δημόσιας Διοίκησης για την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας και χρησιμοποιώντας Έλληνες εμπειρογνώμονες ως αποτελεσματικό εθνικό δίαυλο μεταφοράς και «μετάφρασης» της τεχνογνωσίας, για την αποφυγή του κινδύνου της «διοικητικής απομίμησης» (*mimetisme administrative*).

Ειδικά, για την υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη σχετική πρωτοβουλία προσδιορισμού της αναγκαίας τεχνικής βοήθειας αναλαμβάνει το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ.

ΣΥΝΟΨΗ

Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί μια γενική τάση προς μεγαλύτερη αποκέντρωση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης στις περισσότερες χώρες στο σύγχρονο κόσμο. Ως αποτέλεσμα αυτής της τάσης, η κατανομή των πόρων, των αρμοδιοτήτων και του προσωπικού του Δημοσίου Τομέα ανάμεσα στο Κέντρο και την Αυτοδιοίκηση γίνεται ολοένα και περισσότερο υπέρ της Αυτοδιοίκησης.

Η σχετική βιβλιογραφία παρέχει πλήθος εμπειρικών παραδειγμάτων, που τεκμηριώνουν με πολλούς τρόπους αυτή την εξέλιξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD 2014: 117) σύμφωνα με την οποία κατά το έτος το 2009 το 60% του προσωπικού του Δημοσίου Τομέα απασχολείται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και το 40% στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (OECD 2014). Επιπλέον, σύμφωνα με άλλη μελέτη (OECD 2011: 20), το 70% των δημοσίων επενδύσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ υλοποιούνται από τις αποκεντρωμένες δομές διοίκησης του κράτους και την Αυτοδιοίκηση και το 30% από την κεντρική διοίκηση. Η αναλογία αυτή γίνεται ακόμη πιο έντονη για τα πιο αναπτυγμένα κράτη - όσο μεγαλύτερο το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας τόσο μεγαλύτερη και η τάση για αποκέντρωση.

Έναντι αυτής της διεθνούς τάσης και σε αντίθεση ακόμη και με τις συνταγματικές αξιώσεις αλλά και την υπογραφή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, οι δομές οργάνωσης της διοίκησης και του κράτους στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από έντονο συγκεντρωτισμό. Στις δύο προηγούμενες μελέτες, τόσο ως προς την κατανομή του προσωπικού στο εσωτερικό του Δημοσίου Τομέα, όσο και ως προς τη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στις δημόσιες επενδύσεις της χώρας, η Ελλάδα κατατάσσεται στην τελευταία θέση στην κλίμακα ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ. Η αναδιοργάνωση του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης παραμένει έως και σήμερα ένα από τα χρόνια και δυσεπίλυτα ζητήματα της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα προκαλώντας πολλαπλές μορφές ελλειμμάτων, στα δημόσια οικονομικά, στις κοινωνικές συνθήκες και στο επίπεδο κοινωνικής ευημερίας.

Σήμερα, για μια σειρά από λόγους που απορρέουν τόσο από δεσμεύσεις που έχει αναλάβει το ελληνικό κράτος στο πλαίσιο του νόμου 4336/2015, όσο και από ανάγκες που αφορούν στη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να βρει μια νέα θέση στο διοικητικό στερέωμα με περισσότερες αρμοδιότητες και εμπλοκή στις δημόσιες πολιτικές.

Από τις ρυθμίσεις που έχουν γίνει μέχρι σήμερα, μικρό –μόνο– μέρος αφορά απευθείας στην αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος γενικότερα και την Τοπική Αυτοδιοίκηση ειδικότερα. Αυτό που έχει ψηφιστεί, όμως, είναι η σύσταση επιτροπής στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, βασικές κατευθύνσεις των επεξεργασιών της Επιτροπής πρόκειται να είναι «η δημιουργία επιτελικού κράτους και η αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής σχέσης και της διαλειτουργικότητας όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, καθώς και της εγγύτητας της λήψης των αποφάσεων και της παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες».

Επομένως, από την Επιτροπή αναμένεται να διαμορφωθεί μια πρόταση προς την κατεύθυνση που περιγράφηκε. Στις σημερινές συνθήκες χρειάζεται μια ριζική στροφή στις ακολουθούμενες μέχρι σήμερα πολιτικές. Σε αυτή τη διαδικασία η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα καταθέσει τις προτάσεις της σε μια κατεύθυνση αναδιοργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του κράτους.

Στο πλαίσιο αυτό, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), αξιοποιώντας το επιστημονικό δυναμικό της Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ανέθεσε την εκπόνηση ειδικής μελέτης για τη διαμόρφωση προτάσεων τριετούς στρατηγικής μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους.

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατατείνει σε ένα βασικό συμπέρασμα. Η αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των κρατικών πολιτικών επιβάλλει την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Κατά συνέπεια η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα σύστημα διοικητικής οργάνωσης, στο οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να έχει ένα ριζικά νέο και ουσιαστικά αναβαθμισμένο ρόλο.

Οι προτάσεις αυτές δεν μπορεί παρά να αποτελούν ένα πλαίσιο πολιτικής το οποίο χρειάζεται να εξειδικευτεί περαιτέρω. Ωστόσο, συμπυκνώνουν την κατεύθυνση πολιτικής για την Τοπική Αυτοδιοίκηση προς την οποία θα πρέπει να κατατείνει η αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2012), Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2014), Europe 2020 Strategy. Local and regional governments are essential for its shaping and implementation (Consultation of the European Commission)
- Jamet, S. (2007), «Meeting the Challenges of Decentralisation in France», OECD Economics Department Working Papers, No. 571, OECD Publishing
- OECD (2012), Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis, OECD Publishing
- OECD (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing
- ΝΟΜΟΣ 4336/2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»
- ΝΟΜΟΣ 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- ΝΟΜΟΣ 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»
- ΝΟΜΟΣ 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

ΠΕΑ



Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΕΔΕ
Χαριλάου Τρικούπη 6-10, Αθήνα