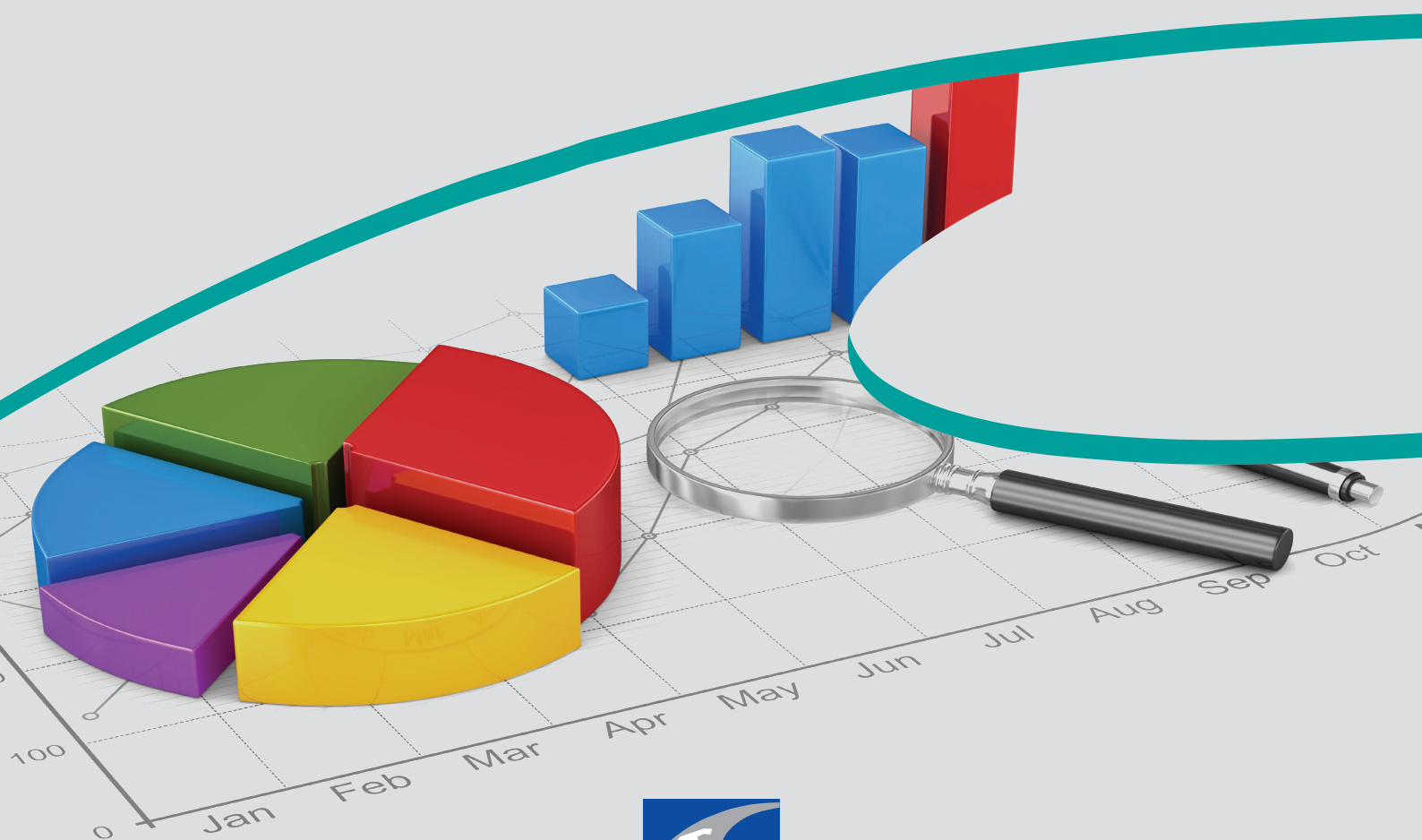


Δημόσιος Διάλογος για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους

Ισχυροί Δήμοι, για Δυνατή Ελλάδα

Προτάσεις της Κ.Ε.Δ.Ε. για τη Μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση





Μήνυμα Προέδρου Κ.Ε.Δ.Ε. Γιώργου Πατούλη

Αγαπητοί συνάδελφοι

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος συμμετέχει δυναμικά στο δημόσιο διάλογο, για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους. Με ξεκάθαρες προτεραιότητες, σε επίπεδο αρχών, διαφάνειας και αποτελεσματικότητας.

Στα χέρια σας κρατάτε τις θέσεις της Κ.Ε.Δ.Ε., όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί τον τελευταίο καιρό μέσα από αποφάσεις συλλογικών μας οργάνων. Οι θέσεις αυτές θα αποτελέσουν αντικείμενο διαλόγου στο Συνέδριο του Βόλου, θα εμπλουτιστούν και θα διαμορφωθούν ως τελικό κείμενο, που στη συνέχεια θα έρθει προς έγκριση στο Ετήσιο Τακτικό μας Συνέδριο, που θα διεξαχθεί αρχές Δεκεμβρίου στη Θεσσαλονίκη.

Στο νέο μοντέλο Κράτους που οραματιζόμαστε, βάζουμε τις τοπικές κοινωνίες στην πρώτη γραμμή, γιατί πιστεύουμε ότι πρέπει να αποφασίζουν οι πολίτες για το μέλλον τους.

Για να γίνει όμως αυτό πράξη, είναι απαραίτητο να είναι οι Δήμοι μας δυνατοί. Γι αυτό θεωρούμε αδιαπραγμάτευτη τη συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια μας

Στόχος αυτού του εθνικού διαλόγου για την αλλαγή του Καλλικράτη πρέπει να είναι η υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας που θα οδηγεί στη δημιουργία ενός Σύγχρονου, Επιτελικού Κράτους, με πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση και Δημοκρατικό Προγραμματισμό.

Με αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων, από την Κεντρική Κυβέρνηση προς την Αυτοδιοίκηση και τους Δήμους.

Θα κατοχυρώνει επίσης ένα πλαίσιο ισότιμης και ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ πρώτου και δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης για την προώθηση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής , και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις.

Όπως έχουμε επανειλημμένα τονίσει ως ΚΕΔΕ , υποστηρίζουμε την ανάγκη προώθησης ενός νέου μοντέλου διοικητικής οργάνωσης, όπου στα θέματα δημόσιας πολιτικής, **θα δίνεται προτεραιότητα στο τοπικό επίπεδο με βάση την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας.**

Έχουμε την ευκαιρία και θέλουμε να ενσωματώσουμε τις καλύτερες ευρωπαϊκές πρακτικές και εμπειρίες, σύμφωνα με το Χάρτη της Τοπικής Δημοκρατίας του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Θέτοντας τους παραπάνω στόχους και προτεραιότητες, προχωρήσαμε μπροστά και αναλάβαμε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες το προηγούμενο διάστημα.

Αξιοποιήσαμε το επιστημονικό προσωπικό του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκπονήσαμε μια σειρά από ολοκληρωμένες μελέτες, που αφορούν όλα τα μεγάλα ζητήματα που απασχολούν σήμερα την Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού και τις τοπικές μας κοινωνίες. Ανάμεσα στις μελέτες αυτές περιλαμβάνεται η μελέτη που αφορά τις θέσεις της Κ.Ε.Δ.Ε. για την *«Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση περιόδου 2016-2018»*.

Σε αυτή τη μελέτη, αποτυπώνουμε τους στρατηγικούς στόχους και το αναπτυξιακό μας όραμα. Προτείνουμε ειδικές πολιτικές σε όλους τους τομείς. Δίνουμε έμφαση στην ενίσχυση της κοινωνικής αποδοχής και στην ενεργοποίηση της συμμετοχικής διαδικασίας. Αναδεικνύουμε την **ανάγκη της επαρκούς χρηματοδότηση του νέου μοντέλου οργάνωσης των Δήμων**, ώστε να μην επαναληφθούν τα λάθη του παρελθόντος.

Στον εθνικό αυτό διάλογο για την αλλαγή του Καλλικράτη προσερχόμαστε με πλήρη επίγνωση της μεγάλης μας ευθύνης απέναντι στους πολίτες. Την υπευθυνότητά και την αποτελεσματικότητά μας την αποδείξαμε το προηγούμενο διάστημα.

Όλα αυτά τα χρόνια της κρίσης, οι Δήμοι σήκωσαν το μεγαλύτερο βάρος για την στήριξη των πιο αδύναμων συνανθρώπων μας.

Απορρόφησαν πόρους του ΕΣΠΑ που θα είχαν χαθεί, αν δεν ήμασταν δημιουργικοί.

Κρατήσαμε ανοικτούς τους Δήμους μας. Παρά την έλλειψη πόρων και ανθρώπινου δυναμικού. **Αναδείξαμε το ανθρώπινο πρόσωπο της ελληνικής κοινωνίας**, με το σοβαρό και υπεύθυνο τρόπο που διαχειρισθήκαμε το προσφυγικό. Δώσαμε κι εξακολουθούμε να δίνουμε καθημερινά τη μάχη, για να **στηρίξουμε την καθημερινότητα των συμπολιτών μας.**

Όλα όσα πετύχαμε ως σήμερα, μας δίνουν το δικαίωμα να απαιτούμε νέους ρόλους. **Η Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού απαιτεί με πνεύμα ενότητας, σταθερότητας και συνεργασίας την αλλαγή του Καλλικράτη** και τη θεσμοθέτηση ενός νέου πλαισίου οργάνωσης που θα δίνει βιώσιμες λύσεις στα σοβαρά προβλήματα της Αυτοδιοίκησης.

Υποστηρίζουμε την ανάγκη να υπάρξει μια ουσιαστική φορολογική αποκέντρωση, να λειτουργούμε με σύγχρονες μεθόδους οικονομικής διαχείρισης, μεγαλύτερη διαφάνεια , απλούστερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο των αποφάσεων της Διοίκησης.

Με τη συγκρότηση αυτοτελούς υπηρεσίας ΟΤΑ, με διαδημοτικές και διαβαθμιδικές συνεργασίες και προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης . Με επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητάς των ΟΤΑ **και ειδική μέριμνα για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους.**

Η Κ.Ε.Δ.Ε. υποστηρίζει ότι **δεν μπορεί να υπάρξει εθνική ανάπτυξη, χωρίς τοπική ανάπτυξη**, γι αυτό απαιτούμε:

- Την άμεση αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων
- Τη διεύρυνση της δυνατότητας χρηματοδότησης των Δήμων από όλα τα εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα.
- Τη σταδιακή απόδοση των παρακρατηθέντων πόρων από το 2009 ως σήμερα
- Την επιστροφή των πόρων που μας αφαιρέθηκαν
- Την απόδοση του 10% των πόρων από το Πράσινο Ταμείο

Διακηρυγμένος στόχος της Αυτοδιοίκησης είναι να της αποδοθούν σταδιακά πόροι που θα ανέλθουν στο 8% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, ώστε να διασφαλιστεί η οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια των Δήμων.

Για την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος είναι ζήτημα Δημοκρατίας η διασφάλιση της θεσμικής μας ανεξαρτησίας .

Στο πλαίσιο έχουμε καταθέσει ρεαλιστικές προτάσεις για την βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών. Καθώς για να διασφαλιστεί η δυνατότητα να αποφασίζουν οι πολίτες για το μέλλον τους.

Αυτός ήταν ο λόγος που αντιδράσαμε άμεσα και αποτρέψαμε την υποβάθμιση μας από την Κεντρική Εξουσία, που σχεδίαζε να διορίσει εκτελεστικούς Γραμματείς , σε όλους τους Δήμους , για να υποκαταστήσει το ρόλο των αιρετών Δημάρχων.

Ενωμένοι, δεν θα επιτρέψουμε να μετατραπεί η Αυτοδιοίκηση σε λάφυρο οποιασδήποτε Κυβέρνησης.

Διεκδικούμε να έχουμε τον πρώτο λόγο σε κρίσιμα ζητήματα όπως

- Ο χωροταξικός σχεδιασμός
- Η τοπική ανάπτυξη
- Η προστασία του περιβάλλοντος
- Η διαχείριση των απορριμμάτων
- Η πρωτοβάθμια υγεία
- Η στελέχωση στο απαραίτητο προσωπικό των δημοτικών υπηρεσιών ανταποδοτικού χαρακτήρα
- Η ασφάλεια των τοπικών μας κοινωνιών

Δίνουμε ιδιαίτερη σημασία στην κάλυψη των κενών και στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού μας. Με σεβασμό της αξιοπρέπειας, παροχή κινήτρων , αξιοκρατία και αξιολόγηση δομών , υπηρεσιών και εργαζομένων.

Σε μια περίοδο που η Πατρίδα μας αναζητά ένα ολοκληρωμένο σχέδιο εθνικής ανασυγκρότησης , για να σταθεί ξανά στα πόδια της , η Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού αναλαμβάνει πρωταγωνιστικό ρόλο.

Με ενότητα, συναίνεση και συνεργασία , βάζουμε ισχυρές βάσεις για να δημιουργήσουμε ένα σύγχρονο Κράτος, στην υπηρεσία του πολίτη. **Με την Αυτοδιοίκηση Μπροστά.**

Γιώργος Πατούλης

Δήμαρχος Αμαρουσίου

Πρόεδρος Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΕΔΕ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ
2. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ
 - 2.α. Το Σύστημα Διακυβέρνησης
 - 2.β. Οι αρμοδιότητες
 - 2.γ. Η οικονομική διαχείριση
 - 2.δ. Το προσωπικό των ΟΤΑ
 - 2.ε. Η καταστατική θέση των αιρετών
 - 2.στ. Οι συμβασιακοί θεσμοί
 - 2.ζ. Τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ
 - 2.η. Η εποπτεία, ο έλεγχος και οι ελεγκτικοί θεσμοί
3. ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ
4. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ
5. Ο ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
6. Η ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΩΝ - ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ
7. ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να αφορούν το 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, με στόχο την αναβάθμισή της.

Άλλωστε σύμφωνα με το νόμο 4336/2015 προβλέπεται **«μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε amφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών».**

Εκτιμούμε ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές πρέπει να έχουν ως κατεύθυνση τις ακόλουθες αλλαγές 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.
- Βελτίωση της διακυβέρνησης, οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων.
- 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.

Για την επίτευξη των μεταρρυθμίσεων χρειάζονται αλλαγές 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.

2. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Οι στρατηγικές κατευθύνσεις των μεταρρυθμίσεων του κανονιστικού πλαισίου που αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι ακόλουθες:

2.α. Το ισχύον Σύστημα Διακυβέρνησης (Ν.3852/2010 "Καλλικράτης") και η αξιολόγησή του

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 Περιφέρειες

Μονομελή	και	Συλλογικά Όργανα
• Περιφερειάρχης • Αντιπεριφερειάρχες		• Περιφερειακό Συμβούλιο • Εκτελεστική Επιτροπή • Οικονομική Επιτροπή • Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης • Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

στους Δήμους

Μονομελή	και	Συλλογικά Όργανα
• Δήμαρχος • Αντιδήμαρχοι		• 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 Δημοτικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Οικονομική Επιτροπή των Δήμων συγκροτήθηκαν σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο και λειτούργησαν αποτελεσματικά.

- 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.
- Για την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και τις λοιπές Επιτροπές που συνέστησαν οι Δήμοι δεν έχουμε επαρκή εικόνα για να αξιολογήσουμε το βαθμό που ανταποκρίθηκαν στο ρόλο που τους ανατέθηκε.
- Ο Συμπαράστατης του Δημότη και της Επιχείρησης δεν συγκροτήθηκε στους περισσότερους Δήμους 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 τα μονομελή όργανα των Δήμων (Δήμαρχοι - Αντιδήμαρχοι) δεν έχουμε ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία για την αξιολόγηση της διοικητικής απόδοσής τους, αλλά από την γενική κοινωνική εικόνα της τελευταίας πενταετίας, που είναι και η περίοδος της οικονομικής κρίσης, εισπράττουμε 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.

2.Β. Οι αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το Άρθρο 102 του Συντάγματος «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και

δευτέρου βαθμού», «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» και «Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από Κεντρικά ή Περιφερειακά Όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται τη μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων».

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

Οι επιμέρους λειτουργίες των δημόσιων 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 επικοινωνία 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 και
10. η ανατροφοδότηση (feed back) της δημόσιας πολιτικής.

Εφόσον μια δημόσια πολιτική στοχεύει κυρίως στην περιφερειακή ανάπτυξη, πρέπει να σχεδιάζεται η πολιτική αυτή και να εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο σε κεντρικό επίπεδο, αλλά να εξειδικεύεται και να εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες. Επίσης, οι Περιφέρειες θα 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, πρέπει να σχεδιάζεται η πολιτική αυτή σε κεντρικό επίπεδο και να εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο, αλλά να εξειδικεύεται και να εφαρμόζεται από τους Δήμους. Επίσης, οι Δήμοι θα 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 ανάπτυξης και τοπικής ανάπτυξης, στο πλαίσιο της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Παράλληλα, οι Περιφέρειες πρέπει να αναλάβουν 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 είναι αναγκαίο να λαμβάνονται υπόψη οι ακόλουθοι 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, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το Συνταγματικό πλαίσιο, η υπάρχουσα νομολογία και η σχετική εμπειρία από προηγούμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Υπογραμμίζεται ότι, όπου είναι εφικτό, πρέπει να διασφαλίζεται η καθετοποιημένη παραγωγή μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες σε περιφερειακό ή σε δημοτικό επίπεδο και επομένως πρέπει να ασκούνται από την Περιφέρεια ή τον Δήμο, αντίστοιχα, οι σχετικές αρμοδιότητες, είτε αφορούν «τοπική υπόθεση» είτε αφορούν «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 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 η 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.

Όσον αφορά τη στρατηγική κατεύθυνση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης υπογραμμίζουμε τα ακόλουθα.

Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση 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 δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μεταξύ άλλων μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων
- ✓ 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 την 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 (Κ.Ε.Π.).

Η προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την οριοθέτηση 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 την αλληλεπίδραση των επιμέρους επιπέδων διοίκησης και κατά συνέπεια τη συμμετοχή κάθε επιπέδου της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και την άσκηση των επιτελικών λειτουργιών και ιδιαίτερα:

- ✓ του αναπτυξιακού προγραμματισμού, δηλαδή του προγραμματισμού της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης,
- ✓ του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και
- ✓ του επιχειρησιακού σχεδιασμού

Στη συνέχεια, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση 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.

Ειδικά στις Μητροπολιτικές περιοχές (Αθήνας και Θεσσαλονίκης) η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση παίρνει τη μορφή της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης με τη συστημική συνεργασία όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης στη διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών. Στο διάλογο για τη συνταγματική αναθεώρηση μπορεί να περιληφθεί και το ζήτημα της δυνατότητας συγκρότησης Μητροπολιτικού ΟΤΑ για τη διοίκηση όλων των

τοπικών υποθέσεων, δυνατότητα που δεν προβλέπεται από το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο.

Υπογραμμίζουμε ότι τα παραπάνω και ιδίως η επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, με κατεύθυνση κυρίως την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, προϋποθέτει τη συστηματική συνεργασία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όπως προβλέπεται στο κείμενο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. της 28/3/2016 και απουσιάζει από το κείμενο της 26/7/2016).

2.γ. Η οικονομική διαχείριση 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).

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. 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, παρά τις σφοδρές αντιδράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

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 κλπ), 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- θεσπίστηκαν 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, Ορκωτοί λογιστές, Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης, Οικονομικοί επιθεωρητές κλπ) 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 προϊσταμένους 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 κλπ), 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 κλπ), 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, το οποίο εφαρμόζεται από τους Δήμους. Το νέο Π.Δ. θα ρυθμίζει τα ζητήματα της οικονομικής διαχείρισης και της δημοσιο-λογιστικής διαδικασίας των ΟΤΑ με σύγχρονο τρόπο.
- 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 με στόχο την έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωσή τους και την αποτελεσματικότερη είσπραξή τους.
- 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, κλπ).
- Εισαγωγή απλουστευμένων συστημάτων κοστολόγησης των υπηρεσιών των ΟΤΑ που θα βοηθήσει τις διοικήσεις τους στη λήψη των αποφάσεων και θα συμβάλλει 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 και ενοποίηση των εξωτερικών ελέγχων. Βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.
- 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.

2.δ. 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 μια δεκαετία 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 προϊσταμένων, 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.

Με αυτές τις προϋποθέσεις, 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.

- 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).
- Νέοι σύγχρονοι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας.
- 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 τηλε-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 υλικοτεχνικής υποδομής των υπηρεσιών, με εφαρμογή και των κανόνων υγιεινής και ασφάλειας.

Όσα από τα ανωτέρω απαιτούν νομοθετικές ρυθμίσεις θα πρέπει να περιληφθούν στον Κώδικα κατάστασης προσωπικού των Δήμων, ενώ τα υπόλοιπα στο Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων.

2.ε. 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 και 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 αφιερώσουν 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).

Οι σχετικές αποφάσεις της ΚΕΔΕ περιλαμβάνουν 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 τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα προτείνονται τα εξής:

1. Κωδικοποίηση και οριστική επίλυση όλων των θεμάτων καταστατικής θέσης των αιρετών, ώστε να ρυθμιστούν με σαφήνεια όλα τα θέματα που αφορούν στο μισθολογικό καθεστώς τους, στις ειδικές άδειες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, σε θέματα ασφαλιστικά, συνταξιοδοτικά και χορηγίας, που λόγω της πληθώρας των διατάξεων σε διάσπαρτους νόμους, των τροποποιήσεων και των συμπληρώσεων μετά τα άρθρα 92, 93, 180, 181 και 182 του «Καλλικράτη», υπάρχει ένα ασαφές θεσμικό πλαίσιο επί των ανωτέρω θεμάτων.
2. Επανεξέταση του καθεστώτος του Ν. 1608/1950 «περί αυξήσεων των ποινών για αδικήματα κατά του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ». Με τον παλιό αυτό νόμο προβλέπεται επιβολή αυστηρών ποινών για αδικήματα που διαπράττονται κατά του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ. Υφίσταται ανάγκη επικαιροποίησης των διατάξεων του συγκεκριμένου Νόμου.
3. Τροποποίηση του εδ. Β' της παρ. 2 του άρθρου 236 του Ν. 3852/2010, ώστε να τίθενται σε αργία οι αιρετοί που παραπέμπονται αμετακλήτως για κακούργημα μόνο στην περίπτωση που τους έχει επιβληθεί ο περιοριστικός όρος της προσωρινής κράτησης.
4. Επαναφορά ιδιάζουσας δωσιδικίας, ώστε οι αιρετοί να δικάζονται σε πρώτο βαθμό από τα Εφετεία.

5. Κατάργηση της διάταξης του άρθρου 20 του Ν. 4387/2016 που αφορά στην περικοπή στο 100% της σύνταξης του συνταξιούχου-αιρετού, για όσο χρονικό διάστημα διατηρεί την ιδιότητα του αιρετού.
6. Επαναφορά της διάταξης για την αποζημίωση αιρετών για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων, της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής.
7. Χορήγηση άδειας στους αιρετούς- δημοσίους υπαλλήλους για τη συμμετοχή τους σε νομοθετημένες Επιτροπές, αλλά και σε όσες δεν προβλέπονται από ειδικές διατάξεις νόμων, όπως οι Επιτροπές των ΠΕΔ, της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ.

Σημειώνεται επίσης ότι ενόψει της αναθεώρησης του Συντάγματος, θα πρέπει να εξετασθεί η άρση των κωλυμάτων και ασυμβίβαστων που απαγορεύουν την ανακήρυξη και εκλογή των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αν προηγουμένως δεν παραιτηθούν από το αξίωμά τους.

Επίσης, πρέπει να αρθούν όλα τα άλλα κωλύματα και ασυμβίβαστα τα οποία προβλέπουν οι εκάστοτε κώδικες και εν προκειμένου ο Νόμος 3852/2010 «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

2.στ. Οι συμβασιακοί θεσμοί

Υπάρχουν δύο βασικές κατηγορίες συμβασιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :

- (α) 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 διαβαθμιδικής συνεργασίας του άρθρου 99 του Ν.3852/2010) και
- (β) 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.

Οι διαδικασίες ανάθεσης από τους Δήμους και τα νομικά πρόσωπα αυτών συμβάσεων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών, πλέον, διέπονται από το νέο νόμο 4412/2016, ο οποίος κινείται σε θετική κατεύθυνση (ομοιογενές νομοθετικό πλαίσιο για όλους τους φορείς, νέα συστήματα ανάθεσης, μείωση εγγράφων, κλπ).

Για την ομαλή λειτουργία των Δήμων κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου και την αποφυγή ακύρωσης διαδικασιών διαγωνισμών, λόγω της πολυπλοκότητας του κειμένου του νόμου και των σημείων που χρήζουν διευκρινίσεων ή εξαρτάται η εφαρμογή κάποιων από την έκδοση δευτερογενούς δικαίου και προτύπων, είναι αναγκαία η έκδοση εγκυκλίων - ειδικά για τους Δήμους - με σαφή αναφορά στα αρμόδια κατά περίπτωση όργανα (Δήμαρχος, Οικονομική Επιτροπή, Δημοτικό Συμβούλιο) καθώς και με σαφή αναφορά των ειδικών διατάξεων περί θεσμικής λειτουργίας των Δήμων που παραμένουν σε ισχύ.

Συγχρόνως πρέπει κατά την έκδοση των ΥΑ και Π.Δ/των, που προβλέπονται από το νόμο, να ληφθεί υπ' όψιν η ιδιαιτερότητα των Δήμων (χωρίς φυσικά να δημιουργείται ένα παράλληλο θεσμικό πλαίσιο όπως π.χ. αποτελούσε ο ΕΚΠΟΤΑ).

2.ζ. 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”» και ο Ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (Κ.Δ.Κ.).

Ο Ν.3852/2010 «Καλλικράτης» 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, 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 κλπ).
- Σύνδεσμοι Δήμων (ΦΟΔΣΑ, Αναπτυξιακοί, Περιβαλλοντικοί κλπ).
- Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών.
- Ιδρύματα Δήμων ή Περιφερειών.
- Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης - Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ).
- Κοινοφελείς Επιχειρήσεις Δήμων.
- Δημοτικές Ανώνυμες Εταιρείες (Μονομετοχικές) του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων.
- Ανώνυμες Εταιρείες του άρθρου 265 του Κ.Δ.Κ.
- 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 κλπ), 224 κοινοφελείς 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.

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, υπάρχουν συγκεκριμένες προτάσεις της ΚΕΔΕ για το ρόλο και τις αρμοδιότητές τους.

- Οι Σύνδεσμοι Δήμων και ιδιαίτερα οι ΦΟΔΣΑ 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 του ΕΣΔΑ και των ΠΕΣΔΑ. Στην κατεύθυνση αυτή, το αρμόδιο Υπουργείο θα πρέπει να δεχθεί τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις της ΚΕΔΕ επί του νομοσχεδίου που πρόκειται να κατατεθεί προς ψήφιση στη Βουλή, προκειμένου να αντιμετωπιστεί σε κλίμα συνεννόησης και συναίνεσης η σοβαρή υπόθεση των στερεών αποβλήτων.
- Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ανάγκη τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου συνδέσμων πανελλήνιας 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 την λειτουργία και αξιοποίηση των ιαματικών πηγών, οι οποίες είναι αδύνατον να λειτουργήσουν με το 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 Δήμων έχουν συνεισφέρει σημαντικά στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων και στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Χρειάζεται 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 οιωνεί «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.

2.η. 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 Εφετείων, 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 κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας από τους δημοσίους 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 Εποπτείας 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.

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.

Παράλληλα με τα ανωτέρω είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης 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.

3. ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ 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.

Τα παραπάνω 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 ασυμετρίες, με άμεσο αντίκτυπο στην ομαλή οικονομική λειτουργία τους. Από το 2009 μέχρι σήμερα, η μείωση των ΚΑΠ ξεπέρασε το 60% ενώ η ΣΑΤΑ από 1.100 εκ. το 2009 περιορίστηκε στα 180 περίπου εκ. το 2016. Και όλα αυτά στη δημοτική περίοδο πρώτης εφαρμογής του «Καλλικράτη», όταν δηλαδή έπρεπε να στηριχθούν νέες υπηρεσίες και μεταφερόμενες αρμοδιότητες.

Για την αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας των Δήμων πρέπει να στηριχθούμε σε τρεις βασικούς άξονες αναγκαίας παρέμβασης στο μίγμα οικονομικής πολιτικής:

- Οικονομική αυτοτέλεια και δημοσιονομική αποκέντρωση.
Περιλαμβάνει την 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.
- 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.
- 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 προσφερόμενων υπηρεσιών.

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

- 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, διαβούλευσης και συνεργειών όλων των συντελεστών της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, που υπεύθυνη για τη δημιουργία και την εφαρμογή του είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

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 (Κ.Α.Π.) 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 κλπ) ή συγκεκριμένη κατηγορία δράσεων (προώθησης της απασχόλησης, κοινωνικής ενσωμάτωσης, οργάνωσης δομών και λειτουργιών κλπ). 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 η ΣΑΤΑ έχει μειωθεί δραματικά, τα περισσότερα έργα και δράσεις των Δήμων που θα έπρεπε να τα υλοποιούν 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.

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

2014-2020, η σταδιακή απόδοση των «Παρακρατηθέντων» πόρων από το 2009 μέχρι σήμερα, η επιστροφή των πόρων που αφαιρέθηκαν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (φόρος ζύθου, πετρελαιοειδή κ.α.) και η επαναφορά ποσοστού από 2,5% σε 10% από την απόδοση των πόρων του Πράσινου Ταμείου.

Παράλληλα, για να μπορέσουν οι Δήμοι 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 οδηγοί εφαρμογής, δικτύωση των αρμόδιων στελεχών, συνεχιζόμενη ενημέρωση - κατάρτιση - συμβουλευτική υποστήριξη και χρηματοδότηση από την Τεχνική Βοήθεια.

Προτείνεται η δημιουργία ενός Αναπτυξιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ II», πενταετούς διάρκειας.

Το Πρόγραμμα αυτό, θα χρηματοδοτηθεί από τις χρηματοροές της νέας γενιάς παρακρατηθέντων, το εθνικό σκέλος του Π.Δ.Ε., το Πράσινο Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Αντικείμενο του Προγράμματος θα είναι κυρίως η χρηματοδότηση δράσεων που δεν είναι επιλέξιμες από το ΕΣΠΑ και η υποστήριξη Δήμων που λόγω τεχνικών και επιστημονικών αδυναμιών (μικροί ορεινοί και νησιωτικοί) δε μπορούν να παρακολουθήσουν τις γραφειοκρατικές απαιτήσεις του ΕΣΠΑ.

Τέλος, στα πλαίσια χάραξης της στρατηγικής για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ πρέπει να ξεκινήσει ο διάλογος με το Κεντρικό Κράτος:

- ✓ για την ενίσχυση των Δήμων με νέες αποδόσεις από τα φορολογικά έσοδα της χώρας, καθώς και η σημαντική αύξηση της χρηματοδότησής τους από το ΠΔΕ, έτσι ώστε τα ενοποιημένα έσοδα της Τ.Α. ως ποσοστό του ΑΕΠ από το 1,37% που είναι σήμερα, να φτάσουν στον διακηρυγμένο στόχο της Τ.Α. του 8%, με ταυτόχρονη μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων,
- ✓ για την Φορολογική Αποκέντρωση που θα διασφαλίσει την οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Με στόχο την επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θεωρούμε απολύτως αναγκαία την 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.■

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.

Ενδεικτικά, τα έργα που μπορούν να περιληφθούν στο ΕπΑνΕΚ είναι τα ακόλουθα :

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

5. Ο ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο αναπτυξιακός ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται από το σημερινό συνταγματικό πλαίσιο και από τις αρμοδιότητες που της δίνει ο νόμος σε θέματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, δηλαδή από τον ρόλο της στην τοπική ανάπτυξη.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων (Ν. 3643/2006) και το Νόμο του «Καλλικράτη» (Ν. 3852/2010) οι Δήμοι έχουν αναπτυξιακές αρμοδιότητες στους ακόλουθους τομείς :

- στον τομέα της Ανάπτυξης, όπως είναι η προστασία και αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων, η προστασία και ανάπτυξη της φυτικής και της ζωικής παραγωγής, η κατασκευή και συντήρηση των δικτύων και των έργων τεχνικής υποδομής για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, η χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ορισμένων κατηγοριών επιχειρήσεων,
- στον τομέα της Πολεοδομίας και του Περιβάλλοντος, όπως είναι η προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και του δομημένου περιβάλλοντος, η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η εφαρμογή τοπικών πολεοδομικών σχεδίων, η συμμετοχή στην έκδοση και τον έλεγχο εφαρμογής των οικοδομικών αδειών, η ανάπλαση υποβαθμισμένων περιοχών, η διαχείριση των στερεών αποβλήτων,
- στον τομέα της Ποιότητας Ζωής και της Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, όπως είναι η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά, με την κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των συστημάτων ύδρευσης και ηλεκτροφωτισμού των κοινοχρήστων χώρων και με τη δημιουργία χώρων πρασίνου και χώρων αναψυχής, ο καθορισμός και η εκμετάλλευση υπόγειων και υπέργειων χώρων στάθμευσης, η ρύθμιση της κυκλοφορίας, η δημοτική συγκοινωνία, η αδειοδότηση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος,
- στον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, όπως είναι η ίδρυση και λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, κέντρων ανοιχτής περίθαλψης ηλικιωμένων και δημοτικών κέντρων υγείας, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή προγραμμάτων για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, η εφαρμογή προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής, η καταβολή επιδομάτων σε ορισμένες κατηγορίες ατόμων με αναπηρία, η έκδοση τοπικών υγειονομικών διατάξεων,
- στον τομέα της Παιδείας, του Πολιτισμού και του Αθλητισμού, όπως είναι η κατασκευή και συντήρηση των σχολείων της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών, η εφαρμογή προγραμμάτων διά βίου μάθησης, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων, η κατασκευή και η διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή προγραμμάτων μαζικού αθλητισμού.

Οι ανωτέρω αρμοδιότητες δεν αρκούν για την κατοχύρωση του ρόλου των Δήμων στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Όπως ήδη έχουμε προτείνει (στο υποκεφάλαιο 2.β. για τις αρμοδιότητες) χρειάζεται η **επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων** μεταξύ των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, με βάση τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με κατεύθυνση την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, επανα-οριοθέτηση που προϋποθέτει τη συστηματική συνεργασία του ΥΠΕΣΔΑ με τα συναρμόδια Υπουργεία και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, χρειάζονται οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου (κεφάλαιο 2) και η οργάνωση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση των Δήμων (κεφάλαιο 4) προκειμένου να βελτιωθεί η διοικητική ικανότητα των Δήμων στην αποτελεσματική άσκηση των αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων τους.

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία η επικαιροποίηση των άρθρων 70 έως 74 του Νόμου 1622/1985 που αφορούν τον «Δημοκρατικό Προγραμματισμό», η σύνδεση του αναπτυξιακού προγραμματισμού με τον χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό και η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου για την εκπόνηση και εφαρμογή των πενταετών και των ετήσιων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων.

Υπογραμμίζεται, επίσης, ότι αναγκαία προϋπόθεση για την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των Δήμων είναι η διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και η διεύρυνση των χρηματοδοτικών πόρων τους (κεφάλαιο 3).

Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται η διασφάλιση διακριτών κατηγοριών δράσης με δικαιούχους τους Δήμους σε όλα τα Τομεακά και τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014–2020, ο συνολικός προϋπολογισμός των οποίων θα πρέπει να υπερβαίνει τα 2 δις ευρώ, ώστε να δημιουργηθεί ουσιαστικά ένα «οριζόντιο πρόγραμμα» που θα χρηματοδοτήσει τα προγράμματα και τα έργα τοπικής ανάπτυξης. Στην εξειδίκευση και την παρακολούθηση της εφαρμογής των εν λόγω κατηγοριών δράσης του ΕΣΠΑ μπορούν να συμβάλουν αποτελεσματικά οι Περιφερειακές Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ).

Καθοριστικός πρέπει να είναι ο ρόλος των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων στην τοπική ανάπτυξη του τόπου τους και για το λόγο αυτό χρειάζεται να ενισχυθεί η διοικητική ικανότητά τους (με προσωπικό, τεχνικά μέσα και συμβουλευτική υποστήριξη).

Εφόσον διασφαλιστούν οι παραπάνω προϋποθέσεις, μπορεί να διευρυνθεί ο σημερινός αναπτυξιακός ρόλος του Δήμου και στις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- στην ανάπτυξη της περιοχής του ως Έξυπνης Πόλης (Smart City) και στην υποστήριξη της επιχειρηματικότητας, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους,
- στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και ειδικότερα της δημοτικής περιουσίας για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων, με αξιοποίηση και των εργαλείων συνεργασίας δημόσιου–ιδιωτικού τομέα (συμβάσεις δημόσιου–ιδιωτικού τομέα, συμβάσεις παραχώρησης κλπ),
- στην υποστήριξη των επιχειρήσεων της περιοχής, ιδιαίτερα για την ανάπτυξη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και την προώθηση των εξαγωγών, με αξιοποίηση και ενός ολοκληρωμένου προγράμματος Ανάδειξης της Ταυτότητας της Πόλης (City Branding),
- στην ανάληψη πρωτοβουλιών προώθησης της κοινωνικής οικονομίας,
- στη διασφάλιση των τεχνικών και των κοινωνικών υποδομών και προγραμμάτων που θα καλύψουν τις ανάγκες εγκατάστασης των νέων επιχειρήσεων,
- στην εφαρμογή προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης και προγραμμάτων ενίσχυσης του εισοδήματος των ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής,
- στην ανάδειξη των μνημείων και της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της περιοχής, την επανάχρηση εγκαταλελειμμένων κτιρίων με αθλητικές και πολιτιστικές χρήσεις και την ανάδειξη των στοιχείων του τοπικού πολιτισμού.

6. Η ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΉΜΩΝ - ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, δεν υπάρχουν σχέσεις εποπτείας μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου 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 την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και την παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Επιπλέον, ο νόμος 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 δημόσιων 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.

7. ΤΟ ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Κυβέρνηση θεωρώντας ότι το εκλογικό σύστημα είναι ο βασικός μηχανισμός εξασφάλισης της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, καθώς και το ότι ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσφέρεται για την καλλιέργεια κουλτούρας διαλόγου και αναζήτησης συναινέσεων, θέλει να καθιερώσει ως σύστημα εκλογής των Δημοτικών και Περιφερειακών συμβούλων, την απλή αναλογική.

Κατ' αρχάς, η πρόταση αυτή της Κυβέρνησης, όπως περιγράφεται, είναι ελλιπής γιατί δεν περιλαμβάνει πρόταση εκλογής των Δημάρχων και των Περιφερειάρχων. Ταυτόχρονα είναι και αντιφατική σε σχέση με τα ισχύοντα σε άλλες χώρες όπου εφαρμόζεται η απλή αναλογική. Στις χώρες αυτές η απλή αναλογική συνοδεύεται με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των μονομελών οργάνων που ασκούν την εκτελεστική εξουσία, Δημάρχων, Αντιδημάρχων, Περιφερειάρχων, Αντιπεριφερειάρχων, ενώ στην πρόταση της Κυβέρνησης προτείνεται ο περιορισμός των «Δημαρχοκεντρικών» και «Περιφερειαρchoκεντρικών» χαρακτηριστικών του συστήματος.

Εν' ονόματι, λοιπόν, της ανάγκης καλλιέργειας κουλτούρας διαλόγου, παραμερίζεται η ανάγκη αποτελεσματικής διαχείρισης και λειτουργίας των Αυτοδιοικητικών θεσμών, τίθεται εν αμφιβόλω η συνοχή τους και οι επικεφαλής αιρετοί εκτίθενται σε πάσης φύσεως πιθανούς εκβιασμούς.

Σε κάθε περίπτωση, η ΚΕΔΕ δεν συζητά την αλλαγή του εκλογικού συστήματος ανάδειξης των δημοτικών αρχών, πριν ολοκληρωθεί προηγουμένως ο διάλογος για τη μεταρρύθμιση του Κράτους.