



Κεντρική Ένωση
Δήμων Ελλάδας



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
UNIVERSITY OF PIRAEUS

διαΝΕΟσις
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ
ΤΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ
ΜΕ ΤΑ ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ**

Γεώργιος Γαλανός - Επίκουρος Καθηγητής
Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών Πανεπιστημίου Πειραιώς

Διεύθυνση: Γρ. Λαμπράκη 126, Πειραιάς, Τ.Κ. 185 32
Τηλέφωνο: +30 210-414-2490
email: galgeorg@unipi.gr
Website: [Galanos Georgios](#)

Περίληψη

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ) είναι μια από τις βασικές αρχές της δημοκρατίας και έχει συνταγματική υπόσταση.

Ο ρόλος που διαδραματίζει, ως θεσμός της Ελληνικής Πολιτείας, έχει πολιτική, διοικητική και αναπτυξιακή διάσταση, ως αποτέλεσμα να εξασφαλίζει τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών αντιμετώπισης καθημερινών ζητημάτων, αλλά και πρωτοβουλιών προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Γενικότερα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί σημαντικότατο θεσμό, τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σήμερα το επίπεδο ευθύνης των ΟΤΑ δεν περιορίζεται απλώς στην κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βασικών αναγκών των κατοίκων της περιοχής τους, αλλά επεκτείνεται και στην επεξεργασία και την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελός τους.

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και της πανδημίας οι ΟΤΑ της χώρας μας ανέπτυξαν σημαντικές πολιτικές και δράσεις για την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας.

Η ενδυνάμωση του ρόλου τους προϋποθέτει την αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ και τη διασφάλιση πόρων για επενδύσεις σε τομείς όπως ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η ψηφιακή διακυβέρνηση, η βελτίωση και επέκταση των μεταφορικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εκπαιδευτικών υποδομών, η αύξηση της επιχειρηματικότητας και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού κ.α.

Για την υπερπήδηση των πιεστικών προβλημάτων τους και για την αξιοποίηση του δυναμικού του συνόλου των τοπικών κοινωνιών της χώρας μας απαιτείται μια ουσιαστική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την ενδυνάμωσή της στο πλαίσιο της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης.

Συνεπώς, το προς επίλυση πρόβλημα είναι η ενδυνάμωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων της προκειμένου να επιτελέσει την αποστολή της με πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, αλλά και να συνεισφέρει στους γενικότερους εθνικούς στόχους στους τομείς της κοινωνικής προστασίας, της οικονομικής ανάπτυξης, της προστασίας του περιβάλλοντος και στην κυκλική οικονομία και στο ψηφιακό μετασχηματισμό.

Για το σκοπό αυτό και με βάση τη διάγνωση των σύγχρονων και μελλοντικών αναγκών συντάχθηκε ένα σχέδιο δράσης, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες κάθε πυλώνα.

Κεντρικός σκοπός είναι η ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων προς αντιμετώπιση και η κατάρτιση ενός ολοκληρωμένου, συνεκτικού σχεδίου για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις περιλαμβάνουν προτάσεις θεσμικών αλλαγών, οργανωτικών και επιχειρησιακών-λειτουργικών βελτιώσεων στο πλαίσιο ενός Οδικού Χάρτη.

Το περιεχόμενο του Οδικού Χάρτη έχει στόχο την συνολική παρουσίαση και αποτίμηση των μέχρι τούδε σημαντικών θεσμικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επιδιώκεται η παρουσίαση, μέσω ειδικών concept papers, των προβλημάτων, των απειλών, των προκλήσεων και των κρίσιμων ζητημάτων που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση ανά τομέα πολιτικής στους 12 πυλώνες του Οδικού Χάρτη, που θα αναφερθούν παρακάτω.

Ακόμη, συντάσσονται Σχεδία Δράσης ανά τομέα πολιτικής των 12 Πυλώνων τα οποία αποτελούν μέρη και συστατικά στοιχεία ενός συνεκτικού επιχειρησιακού σχεδίου.

Τέλος, ο Οδικός Χάρτης περιλαμβάνει ενέργειες ενημέρωσης και προβολής των αποτελεσμάτων της έρευνας σε ενδιαφερόμενα κοινά και στο δημόσιο διάλογο.

Εστιάζοντας σε κάθε ένα πυλώνα ξεχωριστά παρατηρούμε τα εξής:

Πυλώνας 1. Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Σε ότι αφορά τον πολεοδομικό σχεδιασμό, οι προσπάθειες που έχουν καταβληθεί την τελευταία τριακονταετία για τον εκσυγχρονισμό του δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Κύριο ζητούμενο και επιθυμητός στόχος του παρόντος σχεδίου δράσης, πρέπει να αποτελέσει η επίτευξη της διαδικασίας ενεργοποίησης των ρυθμίσεων χωρικής οργάνωσης και εφαρμογής κανόνων πολεοδομικής και χωροταξικής πολιτικής σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Πυλώνας 2. Αδειοδότηση Επιχειρήσεων: Τις τελευταίες δεκαετίες, μέσω επαναλαμβανόμενων μεταρρυθμίσεων, οι Δήμοι της Ελλάδας απέκτησαν πλείστες αρμοδιότητες στο πεδίο της αδειοδότησης των επιχειρήσεων. Με το Νόμο 4442/2016 άλλαξε ριζικά το καθεστώς ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων καθώς πλέον, οι περισσότερες επιχειρήσεις ιδρύονται μέσω ΟΠΣ-ΑΔΕ.

Παρ' όλα αυτά εντοπίζονται ορισμένα προβλήματα σε περιπτώσεις όπως καθυστερήσεις έκδοσης της βεβαίωσης, αποκλίσεις μεταξύ των δήμων ως προς το ποια υπηρεσία είναι αρμόδια, υπο-στελεχωμένες αρμόδιες υπηρεσίες, μειωμένη ψηφιοποίηση, σύγχυση κατά τη διαδικασία επιβολής προστίμων, μεταβίβασης ιδιοκτησίας ή προσθήκη νέων χρήσεων κτλ.

Όλα αυτά έχουν ως αποτέλεσμα την ανάγκη μεταρρυθμίσεων που σχετίζονται με αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων των αρμόδιων υπηρεσιών, ίδρυση ή ενίσχυση της δημοτικής αστυνομίας για πιο άμεσο έλεγχο των καταστημάτων σε περιπτώσεις καταγγελιών, ανάγκη αύξησης των τμημάτων ή διευθύνσεων δόμησης, ψηφιοποίηση όλου του αρχείου, δημιουργία μιας ενιαίας βάσης δεδομένων και δημιουργία συστήματος ηλεκτρονικής υποβολής των αιτήσεων.

Πυλώνας 3. Τοπική Αγροτική Πολιτική: Η κατανομή αρμοδιοτήτων στον τομέα της αγροτικής πολιτικής με τον Καλλικράτη επέφερε μια σημαντική αποκέντρωση και μια σειρά από κρίσιμα θεσμικά και οργανωτικά ζητήματα.

Στα σημαντικότερα περιλαμβάνονται προβλήματα συντονισμού, μη ορθολογική κατανομή των γεωργικών υπηρεσιακών δομών των πρώην νομαρχιών, έντονα προβλήματα λειτουργίας συντονισμού και σύγκρουσης αρμοδιοτήτων σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα.

Παράλληλα, στην κατεύθυνση αυτή δύναται να συμβάλουν μεταρρυθμίσεις του θεσμικού πλαισίου, οργανωτικές αλλαγές και πρωτοβουλίες. Επιγραμματικά οι μεταρρυθμίσεις αφορούν τη βελτίωση θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου, την ανάπτυξη υπαίθρου χώρου, τη βελτίωση σύνδεσης μεταξύ τουρισμού και αγροτικής ανάπτυξης και τη διάδοση καλών πρακτικών για την προώθηση και προβολή των αγροτικών προϊόντων στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, μέσα από ειδικά προγράμματα και δράσεις.

Πυλώνας 4. Τοπική Κοινωνική Πολιτική: Μετά από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις, οι Δήμοι της Ελλάδας απέκτησαν ένα μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Παρ' όλα αυτά διακρίνεται επιδείνωση του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής λόγω των διαδοχικών κρίσεων (οικονομική κρίση μετά το 2008 και κρίση λόγω της Πανδημίας), αρνητικοί δημογραφικοί δείκτες, αύξηση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού, διαπιστώνονται ασάφειες και ελλιπής υποδομές.

Γενικά, η κοινωνική πολιτική των δήμων στηρίζεται σε πόρους των ΚΑΠ, συχνά σε βάρος άλλων δράσεων, και στους πόρους του ΕΚΤ, όπου μετά την ανάληψη της διαχείρισης προγραμμάτων του από την ΕΕΤΑΑ αυξήθηκε η απορρόφησή τους από τους Δήμους.

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν καλύτερα τα παραπάνω προβλήματα θα πρέπει να αποτυπωθεί και να αξιολογηθεί η υφιστάμενη κατάσταση στους Δήμους, να υπάρξει σύγκλιση και συντονισμός των κοινωνικών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να διασφαλισθεί η συνεργασία Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειών και Δήμων ώστε να παρέχει στους πολίτες «υπηρεσίες χωρίς ραφές», να συγκροτηθεί ένα Τοπικό Δίκτυο Ασφαλείας ανά Δήμο και να δημιουργηθούν Δίκτυα Πόλεων της Ευρώπης.

Πυλώνας 5. Διαχείριση της Περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Σχεδόν το σύνολο των φορέων ΤΑ της χώρας κατέχουν ή ελέγχουν μεγάλες εκτάσεις ακίνητης περιουσίας, όπως γη, δημόσια κτίρια, κοινωφελείς εγκαταστάσεις, σχολεία, καταστήματα ακόμα και κατοικίες.

Κεντρική επιδίωξη του στρατηγικού σχεδιασμού χρήσης των περιουσιακών στοιχείων της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η σωστή διαχείριση της ακίνητης περιουσίας με σκοπό τη δημιουργία εσόδων και αυξημένης αποδοτικότητας επ' ωφελεία του Δήμου και κατά συνέπεια των πολιτών. Η επιδίωξη αυτή, πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη 3 ειδικών στόχων **1.** τη διασφάλιση του ρόλου της περιουσίας ως κοινωνικού αγαθού **2.** την ένταξη της περιουσίας των ΟΤΑ στη διαδικασία παραγωγής υπηρεσιών και πλούτου για τους δημότες και **3.** τον εξορθολογισμό και εφαρμογή μόνιμων μηχανισμών διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του χαρτοφυλακίου ακινήτων.

Πυλώνας 6. Τοπική Περιβαλλοντική Πολιτική: Παρά τις προσπάθειες συνεχούς βελτίωσης, το θεσμικό και ρυθμιστικό περιβαλλοντικό πλαίσιο δύναται να χαρακτηριστεί ως πολύπλοκο και συχνά ασαφές, με πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων σε πλήθος φορέων.

Είναι αναγκαίο να προσδιορισθεί ένα πλαίσιο αρχών και στόχων, με κριτήρια περιβαλλοντικά–τεχνικά–οικονομικά–χωροταξικά, έτσι ώστε οι Δήμοι να επιλέγουν το κατάλληλο μοντέλο συλλογής. Ακόμη, προτείνονται δράσεις για την αντιμετώπιση των φαινομένων της κλιματικής αλλαγής, σε τοπικό επίπεδο, από την ΚΕΔΕ και άλλους φορείς.

Πυλώνας 7. Πολιτική Προστασία: Μετά τις τραυματικές εμπειρίες από τις καταστροφές των τελευταίων ετών και τη συνειδητοποίηση των κινδύνων της κλιματικής αλλαγής, με το Π.Δ. 70/9.9.2021 ιδρύθηκε το Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, στη δομή του οποίου εντάσσονται η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και ο Εθνικός Διοικητής Πολιτικής Προστασίας. Σε συνεργασία με το Υπουργείο, αρμοδιότητες πολιτικής προστασίας έχουν ανατεθεί στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, στις Περιφέρειες και στους Δήμους της χώρας.

Στα κρίσιμα ζητήματα του πεδίου αυτού διαπιστώνεται η πολυπλοκότητα του μηχανισμού και η πληθώρα των δομών πολιτικής προστασίας και οι αδυναμίες και προκλήσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Για την αντιμετώπιση των αναφερόμενων ζητημάτων προτείνετε, ενδεικτικά, κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων με τις αρμοδιότητες των Δήμων, επαρκή στελέχωση και θεσμοθέτηση πρόσληψης έκτακτου προσωπικού, αύξηση της χρηματοδότησης με αξιοποίηση των πόρων του Πράσινου Ταμείου, του Τομεακού Προγράμματος «Πολιτική Προστασία», του Ταμείου Ανάκαμψης και άλλων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2021-2027.

Πυλώνας 8. Τοπικός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός και Αξιοποίηση Επενδυτικών Προγραμμάτων:

Στον πυλώνα αυτόν θα συναντήσουμε τέσσερις Ειδικούς Στόχους.

Ο πρώτος αναφέρεται στην «Ενίσχυση ικανοτήτων/ δομών των Δήμων σε ότι αφορά τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την παρακολούθηση αναπτυξιακών σχεδίων και επενδυτικών προγραμμάτων. Βελτίωση 5ετούς και ετήσιου επιχειρησιακού σχεδιασμού στους δήμους»

Οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Η εξασφάλιση οικονομικών πόρων αποτελεί την πλέον σημαντική και αναγκαία προϋπόθεση για τους ΟΤΑ, προκειμένου να επιτελέσουν την αποστολή τους. Βασικό παράγοντα επιτυχίας μιας τέτοιας στόχευσης αποτελεί η ικανότητά τους να αξιοποιούν τα διαθέσιμα εργαλεία, με τρόπο οργανωμένο, συγκροτημένο και αποτελεσματικό.

Διαπιστώνεται ότι ελλείπει στους Δήμους, σε πολύ σημαντικό βαθμό, η ύπαρξη ενός οργανωμένου μηχανισμού για την εκπόνηση λειτουργικού σχεδιασμού και υλοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων και αξιοποίηση πόρων των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

Ειδικός στόχος: Διασφάλιση συντονισμού με αρμόδια Υπουργεία και εμπλεκόμενους φορείς

Τα πιο σημαντικά προβλήματα που εμφανίζονται στο ελληνικό διοικητικό σύστημα είναι οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων και η έλλειψη αποτελεσματικής συνεργασίας, μεταξύ των επιπέδων διοίκησης.

Ο σχετικός προβληματισμός έχει οδηγήσει την συζήτηση προς την κατεύθυνση του επαναπροσδιορισμού των σχέσεων των διαφόρων επιπέδων δημόσιας διοίκησης στη βάση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ως αναγκαίας συνθήκης για την υπέρβαση των προβλημάτων που δημιουργούνται.

Ακολουθώντας άλλα ευρωπαϊκά μοντέλα συνεργασίας μεταξύ της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης της χώρας, οι δήμοι μπορεί να επεξεργαστούν μια συνολική τοπική πολιτική ανάπτυξης, βασισμένοι στη χαρτογράφηση του πληθυσμού και των αναγκών. Στο ίδιο πλαίσιο, οι δήμοι μπορεί να κληθούν να προτεραιοποιήσουν τις πολιτικές και τις δράσεις τους, να τις κοστολογήσουν και να τις αξιολογήσουν.

Ειδικός στόχος: Ανταλλαγή εμπειριών για δημοτικές δομές αξιοποίησης των Διαρθρωτικών Ταμείων

Από το 1989 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνηγόρησε για τη δημιουργία αστικών και περιφερειακών δικτύων μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, αρχικά στο πλαίσιο πιλοτικών έργων, και αργότερα περισσότερο επίσημα με την πρωτοβουλία RECITE I και II. Μετά από αυτήν την πιλοτική εμπειρία, η ΕΕ προώθησε την κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG. Σε αυτές τις πρωτοβουλίες θα προστεθούν το Πρόγραμμα εδαφικής συνεργασίας URBACT, αλλά και αργότερα το ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Europe for Citizens.

Ενδεικτικές ενέργειες για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού είναι η αξιοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, η ενεργότερη συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα περιφερειών, η ανάπτυξη διμερών σχέσεων φιλίας και συνεργασίας με άλλες περιφέρειες και πόλεις της ΕΕ, η ένταξη

σε δίκτυα καινοτομιών (π.χ. Week of Innovative Regions, Smart Cities, Regions of Knowledge), η αποτελεσματική εκπροσώπηση των Δήμων στις Βρυξέλλες και η δικτύωση και συνεργασία με τα Γραφεία Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων του ΥΠΕΞ.

Ειδικός στόχος: Προετοιμασία εν όψει της νέας προγραμματικής περιόδου (2021-2027) για το σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής και τα νέα περιφερειακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα – αξιοποίηση πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι ΟΤΑ (ιδίως οι δήμοι) μπορούν και πρέπει να αποκτήσουν πιο ενεργό ρόλο στην υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών κυρίως ως φορείς διαχείρισης ευρωπαϊκών κονδυλίων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση συμμετέχει στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ ως τελικός δικαιούχος.

Οστόσο, η συμμετοχή της διαφοροποιείται ανάλογα με το πρόγραμμα, αν πρόκειται για τομεακό ή περιφερειακό πρόγραμμα, και ανάλογα με τις δυνατότητές της. Διαφορετικές δυνατότητες έχουν οι μεγαλύτεροι δήμοι και διαφορετικές οι μικρότεροι. Παράλληλα, νέες δυνατότητες συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημιουργούνται με τις Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ).

Οι ΟΤΑ θα πρέπει άμεσα να προχωρήσουν στην κατάρτιση των προτάσεών τους. Αυτή, ακριβώς, η συμμετοχή των ΟΤΑ στην κατάρτιση και υλοποίηση του εθνικού σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, θα αποτελέσει τη βάση για την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, δεδομένου ότι κανένας δεν γνωρίζει τη φύση των αναγκών, την έκταση των προβλημάτων, τους ιδιαίτερους κινδύνους και τις συγκεκριμένες προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι τοπικές κοινωνίες, παρά οι ίδιοι οι εκπρόσωποί τους

Για μία αποδοτικότερη υλοποίηση των έργων και δράσεων, θα πρέπει να αναληφθούν διαχειριστικές και χρηματοδοτικές πρωτοβουλίες, οι οποίες θα ενισχύουν την λογική παρέμβασης, από τον στόχο στο επιθυμητό αποτέλεσμα, προσεγγίζοντας όσο το δυνατόν περισσότερο τις ανάγκες των δημοτών, βαθύτερη γνώση των οποίων κατέχει ομολογουμένως η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ βαθμού. Η συμβολή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων προς αυτή την κατεύθυνση κρίνεται ως πολύτιμη και απαραίτητη.

Πυλώνας 9. Οργάνωση Δομών και Λειτουργιών ΟΤΑ: Οι ΟΕΥ των ΟΤΑ στις περισσότερες των περιπτώσεων προσπάθησαν και ακολούθησαν τις προδιαγραφές δόμησης – σύνταξης της ΕΕΤΑΑ, εντούτοις έχουν διαπιστωθεί συγκεκριμένες αδυναμίες τόσο από την πλευρά των Δήμων, όσο και από την πλευρά των υποδειγμάτων-μοντέλων της ΕΕΤΑΑ, ώστε να ανταποκριθούν σε κοινούς κανόνες οργάνωσης.

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ, καθώς και οι πρόσφατες αξιολογήσεις ορισμένων εξ αυτών, σε συνδυασμό με την επιστημονική έρευνα, κατέδειξαν ορισμένα τυπικά προβλήματα και προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι περισσότεροι ΟΤΑ της χώρας μας, η αντιμετώπιση των οποίων καθιστά αναγκαία την προσαρμογή των δομών και των υπηρεσιών τους.

Για όλα τα παραπάνω ζητήματα προτείνονται μεταρρυθμιστικές προτάσεις που εστιάζουν στη ανάπτυξη οργανωτικών μοντέλων κατά κατηγορία περιφερειών και δήμων και υλοποίηση οργανωτικών αλλαγών στους δήμους και τις περιφέρειες βάσει των μοντέλων αυτών, στην αξιολόγηση δομών και λειτουργιών και σε λοιπές οργανωτικές βελτιώσεις.

Πυλώνας 10. Πόροι προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, μετά και το πέρας μιας σειράς νομοθετικών μεταρρυθμίσεων με τις αντίστοιχες μεταβολές στη δομή της δημόσιας διοίκησης και στις σχετικές αρμοδιότητες, βιώνει διαχρονικά σημαντικό ζήτημα περιορισμένης διαθεσιμότητας οικονομικών πόρων, ώστε να ανταποκριθεί ολοκληρωμένα, τόσο στις θεσμικές της υποχρεώσεις απέναντι στους δημότες, όσο και στην υλοποίηση του κατάλληλου στρατηγικού οράματος για την εκάστοτε τοπική κοινωνία.

Το μείζον πρόβλημα που ταλανίζει επί μακρόν τους ΟΤΑ της χώρας μας είναι αυτό της κατανομής των πόρων μεταξύ των τριών επιπέδων διακυβέρνησης και, κυρίως, αυτό της εξάρτησης της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση.

Εν συνεχεία, παρατίθενται μια σειρά από προτάσεις για θεσμικές και κεντρικές παρεμβάσεις στη βάση και των προτάσεων της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ. Ο μεσοπρόθεσμος προϋπολογισμός των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (π.χ. σε ορίζοντα τριετίας), ώστε να αποφεύγονται έντονες διακυμάνσεις, λόγω ειδικών συνθηκών, η αναμόρφωση των κριτηρίων κατανομής των Κ.Α.Π., ο ορισμός διακριτών οριζόντιων γραμμών στην κατανομή των ΚΑΠ για προνοιακά επιδόματα, Μεταφορά Μαθητών και Μισθώματα Σχολικών Μονάδων, η θεσμοθέτηση της φορολογικής αποκέντρωσης, με θεσμική κατοχύρωση, η αναμόρφωση και αύξηση του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ), η θέσπιση ρητρών έγκαιρης καταβολής των Κ.Α.Π. από την κεντρική διοίκησης και η ουσιαστική διαφάνεια στη χρηματοδότηση των ΟΤΑ με τις έκτακτες επιχορηγήσεις, αποτελούν βασικές μεταρρυθμίσεις.

Πυλώνας 11. Σύστημα Εποπτείας και Ελέγχου των ΟΤΑ: Το αίτημα των πολιτών για διαφάνεια, χρηστή διαχείριση και αποδοτική χρήση των πόρων σε όλες τις βαθμίδες του κράτους έχει ενισχυθεί κατά πολύ τα τελευταία χρόνια.

Παρ' όλα αυτά υπάρχουν μια διαδεδομένη αντίληψη, ότι υπάρχει εκτεταμένη διαφθορά ειδικά στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Αυτό οδήγησε στη θεσμοθέτηση πρόσθετων θεσμών και διαδικασιών εποπτείας και ελέγχου των οικονομικών των ΟΤΑ.

Το ερώτημα που προκύπτει είναι εάν χρειάζονται και άλλοι πολύπλοκοι μηχανισμοί εποπτείας ή μία απλοποίηση αυτών.

Οι σημερινοί εποπτικοί και ελεγκτικοί μηχανισμοί όχι μόνο δεν διασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία των ΟΤΑ και τις βασικές αρχές της ελεύθερης δράσης τους στα πλαίσια της τοπικής αυτονομίας, αλλά αντιθέτως αποτελούν μοχλούς κυρώσεων και ποδηγέτησης του θεσμού.

Παράλληλα με τον έλεγχο νομιμότητας, είναι απαραίτητη η σταδιακή εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους αλλά με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο (σε συνεννόηση με την ΚΕΔΕ) και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Δήμων για την εφαρμογή του με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό.

Πυλώνας 12. Ψηφιακός Μετασχηματισμός Και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση: Η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ) και του Διαδικτύου, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, δύναται να βελτιώσει σημαντικά την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, να αυξήσει την αποδοτικότητα της λειτουργίας των ΟΤΑ και να ενισχύσει τις σχέσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα.

Καθώς διαπιστώνονται η ύπαρξη προβλημάτων, αδυναμιών και κενών προτείνονται μια σειρά μεταρρυθμίσεων που εστιάζουν σε τέσσερα βασικά πεδία.

Ήτοι προτάσεις για ένα ολοκληρωμένο σύστημα, που να παρέχει το σύνολο των υπηρεσιών και λειτουργιών, για μια ολοκληρωμένη ηλεκτρονική εξυπηρέτηση πολιτών, για μια ολοκληρωμένη ηλεκτρονική εξυπηρέτηση επιχειρήσεων και τέλος η ολοκληρωμένη ηλεκτρονική οικονομική διαχείριση με εφαρμογές.

Πυλώνας 13. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βρίσκεται στο επίκεντρο των αυτοδιοικητικών πολιτικών, ανεξάρτητα από το αν υπάρχει κρίση ή όχι.

Για την εφαρμογή αυτών των πολιτικών, χρειάζεται να κινητοποιηθούν ανθρώπινοι και κυρίως, χρηματοδοτικοί πόροι.

Αντιλαμβανόμαστε τη συνθετότητα που έχει πλέον στην εποχή μας το πολιτικό και το διοικητικό φαινόμενο και την ανάγκη να κάνουμε ένα πρώτο βήμα υπέρβασης των παραδοσιακών αντιλήψεων, προσεγγίζοντας συστηματικά το ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας μας, που συγκροτείται από την Κεντρική Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις.

Η δυσκολία εφαρμογής των βασικών αρχών, ήτοι της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας, οφείλεται στην ερμηνευτική αδυναμία του τι είναι «τοπική υπόθεση», αλλά και στην αδυναμία μας να λειτουργήσουμε συστηματικά.

Από ένα πλήθος βασικών ζητημάτων για τη βελτίωση της οργάνωσης και του συντονισμού της δημόσιας παρέμβασης στο περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο προκύπτουν μεταρρυθμιστικές προτάσεις.

Προτείνεται εκ πρώτης και συνολικά, η επανα-θεσμοθέτηση των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων της Κεντρικής Διοίκησης, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειών και των Δήμων.


Βασικό εργαλείο αξιοποίησης στο πλαίσιο των ΤΠΕ και από πλευράς σπουδαιότητας «κλειδί» της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μιας δημόσιας πολιτικής είναι το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) που συνδέει συστηματικά Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμους και λειτουργεί ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – Μ.Ι.Σ.) διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής.

Πυλώνας 14. Ενίσχυση Δεοντολογίας-Διαφάνειας και Απλούστευση Διαδικασιών:

Ειδικός Στόχος: Ενίσχυση δεοντολογίας-διαφάνειας

Οι τομείς που πλήττονται περισσότερο από τη διαφθορά είναι μεταξύ άλλων οι δημόσιες συμβάσεις και τα δημόσια έργα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η αδειοδότηση των επιχειρήσεων, η διαχείριση των αποβλήτων κ.α.

Υπάρχουν και αρκετές προκλήσεις σε επίπεδο διακυβέρνησης όπως το ολοένα μεταβαλλόμενο νομικό πλαίσιο, η αδυναμία άσκησης των αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση, η έλλειψη μακρόπνοων και κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης και απόκτησης ικανοτήτων για το προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η πλημμελής εφαρμογή των ελεγκτικών και εποπτικών μηχανισμών, σε συνάρτηση και με την επάρκεια και την εφαρμογή των πειθαρχικών διατάξεων.



Έτσι, από τη μεριά του, το Υπουργείο Εσωτερικών μπορεί να στηρίξει τις προσπάθειες της τοπικής αυτοδιοίκησης υλοποιώντας συγκεκριμένα μέτρα. Από την άλλη μεριά, παρέχεται ένα σύνολο στόχων που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ως γνώμονα για την ανάπτυξη των δικών τους σχεδίων δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Ειδικός στόχος: Απλούστευση διαδικασιών για διασφάλιση της χρηστής διοίκησης

Αναλύοντας την υφιστάμενη κατάσταση του συγκεκριμένου ειδικού στόχου διαπιστώνεται η ανάγκη για επικαιροποίηση του Κώδικα Διοικητικής Συμπεριφοράς καθώς και εναρμόνισή του με τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό.

Βασικές μεταρρυθμιστικές προτάσεις ανακύπτουν βάσει των παραπάνω και συγκριμένα η Ελληνική Αυτοδιοίκηση, αξιοποιώντας το δυναμικό των ΤΠΕ, να καταστεί λιγότερο γραφειοκρατική και πιο αποδοτική, απλουστεύοντας και τυποποιώντας τις διαδικασίες λειτουργίας της, διαλειτουργώντας ηλεκτρονικά με τα άλλα επίπεδα διοίκησης και παρέχοντας στους πολίτες και τις επιχειρήσεις πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες.

Επιπλέον ανακύπτει η ανάγκη για οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των Περιφερειών και των Δήμων με γνώμονα τη λειτουργία σύγχρονων δομών φιλικών προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, με στόχο την απλούστευση, την επιτάχυνση και τον εμπλουτισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στους φορείς της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να διασφαλισθεί η επιτυχία αυτής της μεταρρυθμιστικής τομής.