

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΛΑΡΙΣΑΣ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

***ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ***  
***ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ – ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ***



**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**  
**ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΜΑΝΤΖΑΡΗ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΙΩΑΝΝΗΣ ΠΑΠΑΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ**

**ΛΑΡΙΣΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2021**

*Από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα οι Έλληνες απολαμβάνουμε μια ολοένα διευρυνόμενη δημοκρατία. Στην ίδια περίοδο η Αυτοδιοίκηση ζει τη δική της άνοιξη. Από τον 1065 μέχρι τον 1416 και από τον 2218 μέχρι τον 2539 σημαντικά νομοθετήματα αποτυπώνουν με τον καλύτερο τρόπο αυτή την πραγματικότητα.*

*Είναι αλήθεια ότι σήμερα παρατηρούνται απόπειρες περιορισμού της Αυτοδιοίκησης που σχετίζονται τόσο με ανασφάλειες της κεντρικής εξουσίας όσο και με αδυναμία κατανόησης των σύγχρονων αναγκών της χώρας από ένα κομμάτι του πολιτικού της προσωπικού.*

*Ας είναι, το ποτάμι δε γυρίζει πίσω.*

*Η χώρα μας χρειάζεται την Αυτοδιοίκηση και ο καιρός είναι μαζί μας. Δημοτική αστυνομία, αστικές συγκοινωνίες, κοινωνικές πολιτικές, κοινωνία της πληροφορίας, εξυπηρέτηση του πολίτη, είναι τα πεδία που ανοίγονται μπροστά μας.*

*Είναι έτοιμη η Αυτοδιοίκηση για το μεγάλο άλμα της ποιότητας;*

*Πιστεύω πως ναι.*

*Μια αναδρομή στην 25ετή περίοδο που προηγήθηκε διαψεύδει όσους έχουν αντίθετη άποψη.*

*Γίναν τόσα πολλά σε τόσο λίγο χρόνο που αξίζουν όχι απλά το θαυμασμό μας, αλλά τη συστηματική προσπάθειά μας για εξαγωγή συμπερασμάτων.*

*(Περίληψη από το βιβλίο του Παναγιώτη Μαϊστρου,  
«Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης» (2000))*

### Υπεύθυνη Δήλωση

*«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο».*

Η δηλούσα

Δέσποινα Μάντζαρη

## Πρόλογος- Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Ιωάννη Παπαδημόπουλο, για τη βοήθεια, τις κατευθύνσεις καθώς και την υποστήριξη που μου πρόσφερε.

Ιδιαίτερος, θέλω να ευχαριστήσω την οικογένεια μου που με στήριξε και με ενθάρρυνε σ' αυτή την προσπάθεια. Επίσης θέλω να ευχαριστήσω τους συναδέλφους στη Δ/νση Κοινωνικής Μέριμνας Περιφέρειας Θεσσαλίας, που παρά τον έντονο φόρτο εργασίας με στήριξαν στην προσπάθειά μου αυτή και ιδιαίτερος την Ιωάννα ως φίλη και συνεργάτη. Επιπλέον θέλω να ευχαριστήσω ιδιαίτερος τη Μάρω ως φίλη και συνοδοιπόρο σε όλη την πορεία προς την απόκτηση του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών για την βοήθεια και την υποστήριξή της. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τους συναδέλφους στην Περιφέρεια Θεσσαλίας Προϊσταμένους στα Τμήματα Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης και Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης που μου παρείχαν χρήσιμο υλικό και πορίσματα, καθώς και τους φορείς και ιδιώτες που ανταποκρίθηκαν με τη συνδρομή τους και τις πολύτιμες γνώσεις τους στο πλαίσιο της ποιοτικής έρευνας της μελέτης.

## Περίληψη

Η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία μελετά την Αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση, τις θεσμικές αλλαγές και τις προοπτικές ανάπτυξης. Χρόνια τώρα, η Αυτοδιοίκηση είναι ένας θεσμός που πρωταγωνιστεί στη δημόσια διοίκηση και είναι κοντά στους πολίτες. Από το 1997 μέχρι σήμερα έχουν συντελεστεί τρεις μεγάλες αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις και ανοίγει πάλι η συζήτηση για την αποκέντρωση και τον πρωταγωνιστικό ρόλο της αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη.

Σκοπός της εργασίας είναι να αξιολογήσει τις μεταρρυθμίσεις και να αποδείξει ότι η Αυτοδιοίκηση έχει αναπτυξιακές δυνατότητες και μέσα από μια οργανωμένη αποκέντρωση μπορεί να στηρίξει την ανάπτυξη της χώρας. Η κεντρική διοίκηση οφείλει να προωθήσει συντονισμένα όλες τις θεσμικές αλλαγές προς την κατεύθυνση αυτή.

Το αποτέλεσμα της βιβλιογραφικής αλλά και της ποιοτικής έρευνας καθιστά κατανοητό ότι η αποκέντρωση είναι ζητούμενη για την αυτοδιοίκηση. Απλά πρέπει να γίνει σωστά και οργανωμένα μαζί με οικονομική και φορολογική αποκέντρωση αλλά και με αλλαγή νοοτροπίας για ποιοτικό εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Επίσης, γίνεται σαφές ότι η αυτοδιοίκηση είναι θεσμός ανάπτυξης.

Συμπερασματικά, η αυτοδιοίκηση είναι ο πιο κοντινός θεσμός του πολίτη με το κράτος και πρέπει να είναι οργανωμένος και εκσυγχρονισμένος. Από τη βιβλιογραφική αλλά και την ποιοτική έρευνα γίνεται αντιληπτό ότι η ανακατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων είναι αναγκαία συνθήκη η οποία απαιτεί τομές δημοκρατίας για μια πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση. Η Αυτοδιοίκηση με θεσμική αλλαγή, σωστή νομοθετική πολιτική και συμμετοχικές και συναινετικές διαδικασίες για τις μεταρρυθμίσεις μπορεί να αποτελέσει ένα σύγχρονο θεσμό.

Ενδυναμωμένη από την πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση, η αυτοδιοίκηση της νέας εποχής πρέπει να εξυπηρετεί γρήγορα, άμεσα και ποιοτικά τον πολίτη, να σέβεται τους εργαζομένους της, να είναι οικονομικά αυτοτελής και φυσικά με αποκεντρωμένες αρμοδιότητες. Με αυτά τα στοιχεία οι ΟΤΑ μπορούν ν' αναβαθμίσουν τον ρόλο τους και να συμβάλλουν με τον τρόπο τους στην οικονομική αλλά και κοινωνική ανάταξη της χώρας.

Λέξεις κλειδιά: Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση, Μεταρρυθμίσεις, Ποιότητα, Πολίτες

## **Abstract**

This postgraduate thesis deals with Local Government, decentralization, institutional change and development prospects. For years now, the Local Government is an institution that plays a leading role in the public administration and is close to the citizens. Since 1997, three major self-government reforms have taken place and today the debate on decentralization and the role of self-government in local and regional development is reopening.

The purpose of the work is to evaluate the reforms and prove that Local Government has development potential and through an organized decentralization can support the development of the country. Central government needs to support coordinated all institutional changes towards this direction.

The result of the bibliographic and the qualitative research makes it clear that decentralization is required for local government. It just has to be done properly and organized along with financial and tax decentralization but also with a change of mentality for quality modernization of the services of the local authorities. It also became clear that local government is an institution of development.

In conclusion, local government is the institution closest to the citizen and the state and should be organized and modernized. From the bibliographic and the qualitative research is realized that the division of powers and responsibilities is a necessary condition that requires sections of democracy for a multilevel democratic governance. Local government along with institutional change, proper legislative policy and participatory and consensual processes about reforms can be a modern institution.

Empowered from the multilevel democratic governance, local government of the new era must serve the citizens quickly, directly and qualitative, respect its employees, be financially independent and, of course, with decentralized responsibilities. With these elements, local authorities can upgrade their role and contribute in their own way to the economic and social uplift of the country.

Key words: Self-government, Decentralization, Reforms, Quality, Citizens

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος- Ευχαριστίες.....	4
Περίληψη.....	5
Abstract .....	6
Κατάλογος Πινάκων .....	10
Κατάλογος Εικόνων.....	10
Συντομογραφίες .....	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	15
1.1 Σκοπός και στόχος της πτυχιακής εργασίας .....	15
1.2 Δημόσια Διοίκηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο .....	15
1.3 Συστήματα διοίκησης και η θέση της Αυτοδιοίκησης σε αυτά.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	19
2.1 Η Αυτοδιοίκηση μέχρι το 1997.....	19
2.2 Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας».....	20
2.2.1 Η ανάγκη για την μεταρρύθμιση του σχεδίου «Καποδίστριας» .....	21
2.2.2 Οι διοικητικές τομές και τα οφέλη του σχεδίου «Καποδίστριας» .....	22
2.2.3 Τα προβλήματα του σχεδίου «Καποδίστριας».....	23
2.3 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» .....	25
2.3.1 Η ανάγκη για την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη».....	25
2.3.2 Οι διοικητικές τομές και τα οφέλη του προγράμματος «Καλλικράτη» .....	26
2.3.3 Τα προβλήματα-ελλείψεις του προγράμματος «Καλλικράτη» .....	28
2.4 Σύγκριση σχεδίου «Καποδίστριας» και προγράμματος «Καλλικράτη» .....	30
2.5 Σχέδιο «Κλεισθένης» .....	31
2.5.1 Οι τομές του σχεδίου «Κλεισθένη».....	31
2.5.2 Κριτική στον Νόμο.....	33

2.6 Κριτική άποψη στις μεταρρυθμίσεις.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ Κ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΗΜΕΡΑ .....	36
3.1 Η σημερινή πραγματικότητα στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	36
3.2 Οικονομικοί Πόροι Α΄ & Β΄ Βαθμού Αυτοδιοίκησης .....	38
3.3 Πολιτικές τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	48
4.1 Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) .....	48
4.2 Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Τοπικού και Περιφερειακού Επιπέδου .....	49
4.3 Τα Κέντρα Κοινότητας.....	50
4.4 Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης .....	50
4.5 Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ - ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ – ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΕΧΝΟΓΝΩΣΙΑ.....	53
5.1 Η διαδρομή της Αποκέντρωσης μέσα από την Αυτοδιοίκηση .....	53
5.2 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση όπως θεσπίστηκε με τον «Καλλικράτη» .....	53
5.3 Οικονομική Αποκέντρωση .....	55
5.4 Ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ.....	58
5.5 Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μέσα από τη φορολογική αποκέντρωση.....	59
5.6 Μειονεκτήματα της Αποκέντρωσης.....	60
5.7 Πλεονεκτήματα της Αποκέντρωσης .....	63
5.8 Αξίζει τελικά η αποκέντρωση πολιτικά, οικονομικά και διοικητικά;.....	65
5.9 Πολυεπίπεδη Δημοκρατική Διακυβέρνηση.....	66
5.10 Οι σύγχρονες τάσεις της αποκέντρωσης – Ευρωπαϊκή τεχνογνωσία .....	68
5.10.1 Το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών .....	69
5.10.2 Οι Οδηγίες της ΕΕ για αποκέντρωση της Αυτοδιοίκησης.....	70



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ .....	71
6.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στην Αυτοδιοίκηση.....	71
6.2 Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού.....	72
6.3 Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας .....	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	76
7.1 Σκοπός της έρευνας.....	76
7.2 Μεθοδολογία έρευνας: Ποιοτική έρευνα .....	77
7.3 Συλλογή δεδομένων και επιλογή δείγματος.....	79
7.4 Παρουσίαση ημιδομημένου ερωτηματολογίου .....	81
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	83
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ – ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	89
9.1 Περιορισμοί και μελλοντική έρευνα. Ερωτήματα - αναζητήσεις.....	89
9.2 Τελικά συμπεράσματα.....	90
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	106
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....	113
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ.....	144

## **Κατάλογος Πινάκων**

Πίνακας 2.1: Η διοικητική διαίρεση των Περιφερειών πριν τον Νόμο Καποδίστρια

## **Κατάλογος Εικόνων**

Εικόνα 2.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας»

Εικόνα 3.1: : Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των δήμων (2009-2016)

Εικόνα 3.2: Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2010-2016)

## Συντομογραφίες

ΓΓ	Γενικός Γραμματέας
ΓΓΑΠ	Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης
ΓΔ	Γενικός Διευθυντής
ΔΑΠ	Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΠ	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΕΓΠΣ	Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΙΕΑΔ	Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΣΚΕ	Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (το θεσμικό όργανο της ΚΕΔΕ στην εποχή του σχεδίου Καποδίστρια)
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΚ	Κέντρα Κοινότητας
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕ	Περιφερειακή Ενότητα
ΠΕΠ	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΠΕΣΚΕ	Περιφερειακή Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης
ΠΠΑ	Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης

ΠΠΚΕ	Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΕΒΑ	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για Απόρους
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΦΑΠ	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΧΑΔΑ	Χώροι Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση διαθέτει στις τάξεις της δύο μεγάλους αυτοδιοικητικούς φορείς, τις 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις και τους 332 Δήμους της χώρας που αποτελούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) καθώς και τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Η Αυτοδιοίκηση είναι από μόνη της ένας από τους πιο σημαντικούς διοικητικούς φορείς της Ελλάδας και βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο. Οι ΟΤΑ συμπυκνώνουν τις δυσκολίες αλλά και το τοπικό ενδιαφέρον που τους χαρακτηρίζει και είναι σημείο αναφοράς για κάθε τοπική κοινωνία. Δέχονται καθημερινά χιλιάδες πολίτες που θέλουν να εξυπηρετηθούν, κατέχουν νευραλγικές αρμοδιότητες, σηκώνουν μεγάλο βάρος της συνολικής δημόσιας διοίκησης και στηλιτεύονται εύκολα σε κάθε πρόβλημα που δημιουργείται. Πολλές φορές οι ΟΤΑ ζούνε κυριολεκτικά στο «πετσί» τους όλες τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με αποτέλεσμα τη μη εξυπηρέτηση του πολίτη αλλά και τη δημιουργία ενός κακού brandname.

Το ελληνικό κράτος οφείλει να στηρίξει τους ΟΤΑ και να δημιουργήσει σύγχρονους αυτοδιοικητικούς φορείς, να μπορούν να εργάζονται αποτελεσματικά και ευέλικτα, να μην μπερδεύονται αρμοδιότητες, να εξυπηρετείται ποιοτικά ο πολίτης και να αποτελούν μοχλούς αναπτυξιακής πολιτικής.

Ένα από τα διοικητικά εργαλεία που μπορούν να δώσουν νέα πνοή στην Αυτοδιοίκηση αλλά και σε όλο το Κράτος είναι η Αποκέντρωση που είναι ιδεατή και ζητούμενη από όλες διαχρονικά τις κυβερνήσεις αλλά που ποτέ δεν έγινε όπως έπρεπε ή δεν έφτασε μέχρι το τέλος. Τα τρία μεγάλα νομοσχέδια της Αυτοδιοίκησης, ο «Καποδίστριας», ο «Καλλικράτης» και ο «Κλεισθένης» στοχεύουν να δώσουν αποκεντρωτικές λύσεις, απέδωσαν μεγάλες θετικές αλλαγές στην αυτοδιοίκηση αλλά πολλά δεδομένα μπερδεύτηκαν περισσότερο.

Η Πτυχιακή εργασία μέσα από τα εννέα κεφάλαια θ' αναδειξεί όλα τα παραπάνω. Ουσιαστικά η εργασία αποτελείται από θεωρητικό και ερευνητικό μέρος. Έξι κεφάλαια αποτελούν το θεωρητικό μέρος, δύο κεφάλαια αποτελούν την έρευνα και ένα κεφάλαιο τα συμπεράσματα.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας αναφέρεται ο σκοπός της πτυχιακής και γίνεται μία εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση της Ελλάδας και τα συστήματα αποκέντρωσης και συγκεντρωτισμού. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται εκτενώς τα τρία μεγάλα νομοσχέδια

της Αυτοδιοίκησης «Καποδίστριας», «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης» τονίζοντας τα θετικά και τ' αρνητικά σημεία τους, καθώς και την ανάγκη για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η Αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού με τις αρμοδιότητες όπως είναι σήμερα καθώς και οι αναπτυξιακές πολιτικές που εφαρμόστηκαν διαχρονικά. Στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις που έγιναν διαχρονικά και συνδέονται με την Αυτοδιοίκηση.

Στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται η Αποκέντρωση, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, η οικονομική αποκέντρωση στην αυτοδιοίκηση αλλά και η πολυεπίπεδη δημοκρατική διακυβέρνηση καθώς και η ευρωπαϊκή τεχνογνωσία.

Στο έκτο κεφάλαιο αναφέρεται ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών στην αυτοδιοίκηση ως εργαλείο ποιότητας και γίνεται αναφορά στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και στο τέλος παρουσιάζεται το πολλά υποσχόμενο έργο το οποίο είναι υπο υλοποίηση για την απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ.

Το έβδομο και το όγδοο κεφάλαιο αποτελούν το ερευνητικό μέρος της εργασίας. Στο έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ποιοτική έρευνα, ο σκοπός της, η μεθοδολογία με το δομημένο ερωτηματολόγιο και το ερευνητικό δείγμα και στο όγδοο αναλύονται τα αποτελέσματα της έρευνας. Στο τελευταίο, ένατο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι περιορισμοί και η μελλοντική έρευνα, τα ερωτήματα που τίθενται ξανά και οι νέες αναζητήσεις. Η Πτυχιακή εργασία ολοκληρώνεται με τα τελικά συμπεράσματα.

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Σκοπός αυτού του πρώτου κεφαλαίου είναι να καταγράψει το σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ) και πως ο σχεδιασμός Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης απασχολεί εναγωνίως κάθε μεταρρύθμιση της ΔΔ. Επίσης, θα γίνει σαφής καθορισμός του σκοπού της πτυχιακής εργασίας.

## **1.1 Σκοπός και στόχος της πτυχιακής εργασίας**

Η πτυχιακή εργασία έχει σκοπό να αναδείξει την εξέλιξη της Αυτοδιοίκησης των τελευταίων ετών μέσα από την σκοπιά της Αποκέντρωσης και της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Απώτερος στόχος είναι ν' αποδειχτεί μέσα από την βιβλιογραφική επισκόπηση, την ποιοτική έρευνα και τη βιοματική εμπειρική έρευνα ότι η αυτοδιοίκηση με τα ανάλογα εργαλεία και μεταρρυθμίσεις προς τη σωστή κατεύθυνση μπορεί να διαδραματίσει μεγάλο αναπτυξιακό ρόλο. Επιπλέον, ότι η Αυτοδιοίκηση μπορεί να λειτουργήσει με όρους ποιότητας και πως είναι δυνατός ο μετασχηματισμός της και οι προοπτικές της, ώστε στα επόμενα χρόνια να συμβαδίζει οργανωμένη και πλήρως στελεχωμένη με την εποχή και τις ανάγκες προς το συμφέρον των πολιτών.

Η εργασία μέσα από το θεωρητικό αλλά και ερευνητικό μέρος θα μπορέσει ν' αναδείξει την ουσία όλων των ζητημάτων που αφορούν στην Αυτοδιοίκηση και την Αποκέντρωση μέσα από ασφαλή συμπεράσματα.

## **1.2 Δημόσια Διοίκηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο**

Η ΔΔ σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα συνδέεται άρρηκτα με τη διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση (ΤΑ) και δεν μπορεί να υπάρξει οργάνωση της ΔΔ χωρίς αυτές. Η διοικητική αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση συναντώνται σαν έννοιες πολύ συχνά στη διεθνή βιβλιογραφία και απασχολούν τόσο τον επιστημονικό διάλογο, όσο και την πολιτική πρακτική και την κοινωνία σε κάθε σύγχρονο κράτος (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Δεν υπάρχει κυβέρνηση διαχρονικά στην Ελλάδα που δεν ασχολήθηκε σε κάθε μικρή ή μεγάλη μεταρρύθμιση με την Αποκέντρωση και την Αυτοδιοίκηση. Για πάνω από 20 χρόνια όλες οι ελληνικές κυβερνήσεις «ταλαιπωρήθηκαν» από κομβικής σημασίας

ερωτήματα που ακούγονται απλά, αλλά η μεταρρυθμιστική ιστορία απέδειξε ότι είναι δύσκολο να εφαρμοστούν (Μακρυδημήτρης, 2013).

Τα βασικά ερωτήματα διαχρονικά είναι τα εξής: Γιατί χρειάζεται η διοικητική αποκέντρωση και από τι προσδιορίζεται ο άριστος βαθμός της; Πώς εξασφαλίζεται η συνοχή και η συμπληρωματικότητα ανάμεσα στις πολιτικές που ασκεί η κάθε βαθμίδα διοίκησης, και πώς ελέγχεται η αποτελεσματικότητά τους; Πώς εξασφαλίζονται οι οικονομικοί πόροι για κάθε μια από αυτές τις βαθμίδες διοίκησης και την αυτοδιοίκηση; Ποιος είναι ο ρόλος και τα όρια της ΤΑ, και ποια είναι η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα σε αυτήν και στα άλλα επίπεδα διοίκησης; (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Η αποκέντρωση και η μεταβίβαση πόρων και κυρίως αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την ΤΑ, τα τελευταία χρόνια, αποτελούν κομβικής σημασίας ζητήματα για όλα τα συστήματα σχεδιασμού μιας νέας και σύγχρονης ΔΔ. Αυτό αποδεικνύει, μάλιστα, ότι ο σχεδιασμός δεν είναι στάσιμος αλλά εξελίσσεται και επαναπροσδιορίζεται συνεχώς, ακολουθώντας τις αλλαγές της κάθε εποχής (Friedmann, 2005).

Υπεύθυνη για κάθε αλλαγή στη ΔΔ είναι η Κυβέρνηση της Ελλάδας. Για να σχεδιαστεί και να νομοθετηθεί κάθε μεταρρύθμιση συμβάλλει το νομικό και το διοικητικό σύστημα ώστε να ολοκληρωθούν επιτυχώς οι δράσεις και τα νομοθετήματα αυτά (Lalenis et al, 2002). Πολλοί θεωρητικοί της ΔΔ και των μεταρρυθμίσεών της κατά τη διάκριση μεταξύ των νομικών και των διοικητικών οικογενειών βασίζουν την ανάλυσή τους στην ισόρροπη σχέση μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της ΤΑ (Newman and Thornley, 1996).

### **1.3 Συστήματα διοίκησης και η θέση της Αυτοδιοίκησης σε αυτά**

Οι κεντρόφυγες τάσεις στην οργάνωση της διοίκησης του κράτους, οδήγησαν στη δημιουργία του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Η διοικητική αποκέντρωση είναι ένα σύστημα οργάνωσης της κρατικής διοίκησης σύμφωνα με το οποίο συστήνονται περιφερειακά κρατικά όργανα και ανατίθεται σε αυτά η άσκηση αποφασιστικών περιφερειακών αρμοδιοτήτων. Εξυπηρετείται έτσι, η αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών και τα περιφερειακά όργανα που ασκούν αυτές τις αρμοδιότητες βρίσκονται πιο κοντά στους ανθρώπους και τα προβλήματα, με σκοπό την ταχύτερη αντιμετώπιση και οι λύσεις που επιλέγονται να είναι



πιο ενδεδειγμένες. Επισημαίνουμε βέβαια, ότι υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο καθώς τα όργανα της αποκεντρωμένης διοίκησης είναι κρατικά (Δαγτόγλου, 1984).

Αντίθετα από την έννοια της αποκέντρωσης, η ΤΑ αναφέρεται σε άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από διοικητική μονάδα που έχει διακριτή νομική προσωπικότητα και δεν αποτελεί κρατική υπηρεσία. Η ΤΑ έχει δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια και δεν υπάγεται σε έλεγχο σκοπιμότητας αλλά σε έλεγχο νομιμότητας. Οι ΟΤΑ διοικούν στην εδαφική περιοχή της αρμοδιότητας τους τις τοπικές υποθέσεις οι οποίες καθορίζονται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Επισημαίνουμε δε ότι έχει επικρατήσει το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Αξίζει να σημειώσουμε ότι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων επιπέδων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, αποτελεί ένα πρόβλημα που θα λέγαμε ότι επιδιώκεται να αντιμετωπιστεί με την αρχή της τοπικότητας των υποθέσεων και η οποία αποτελεί μια ανοικτή διαπάλη μεταξύ των φορέων (Μανωλοπούλου κ.α., 2015).

Δεν υπάρχει καμιά ομοιογένεια στα συστήματα ΔΔ και τη θέση της Αυτοδιοίκησης ανά χώρα. Αν εξετάσει κανείς τα συστήματα ανάμεσα στις διάφορες χώρες του κόσμου και της Ευρώπης που ανήκουμε, θα παρατηρήσει ότι αυτά χαρακτηρίζονται από μεγάλη ανομοιομορφία. Υπάρχουν χώρες με συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, άλλες με αποκεντρωτικά και άλλες που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην αυτοδιοίκηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και ένα συγκεκριμένο διοικητικό σύστημα διαχρονικά αλλάζει ανάλογα από την «ισορροπία δυνάμεων» στο εσωτερικό του ίδιου διοικητικού συστήματος (Lalenis et al, 2002).

Τα δύο σημαντικότερα μοντέλα άσκησης τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στην Ευρώπη, διακρίνονται μεταξύ άλλων και με όρους χωρικής εφαρμογής τους (Ιωαννίδης, 2014).

Πιο συγκεκριμένα, οι κεντρικές και βόρειες ευρωπαϊκές χώρες με πολύ υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, χαρακτηρίζονται από πολύ δυνατή ΤΑ με σημαντική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των Δήμων, οι οποίοι αποτελούν το πιο σημαντικό επίπεδο σχεδιασμού, που πετυχαίνει την από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) επικοινωνία, με το κεντρικό κράτος να παρέχει το γενικό πλαίσιο και τους απαραίτητους πόρους στα κατώτερα επίπεδα (τοπικά και περιφερειακά). Στον αντίποδα, οι νότιες χώρες της Ευρώπης αναπτύσσονται με το κεντρικό κράτος να εξακολουθεί να έχει ρυθμιστικό ρόλο με αυστηρή από πάνω προς τα κάτω (top-down) ιεραρχία εξουσιών και αρμοδιοτήτων, οι

οποίες καθίστανται πολλές φορές συγκρουσιακές κι αναποτελεσματικές (Lalenis et al, 2002).

Στην Ελλάδα, το σύστημα διοίκησης ήταν ανέκαθεν ετεροβαρές υπέρ του κέντρου και τα τελευταία χρόνια το σύστημα αυτό γνώρισε σημαντικές μεταβολές οι οποίες θ' αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Ανακεφαλαιώνοντας, είναι σαφές ότι οι μεταρρυθμίσεις της ΔΔ που αφορούν την Αυτοδιοίκηση και την Αποκέντρωση απασχολούν για πολλά χρόνια τις κυβερνήσεις αλλά και τους επιστήμονες και αρθρογράφους. Γίνεται αντιληπτό ότι στην Ελλάδα διατηρείται ακόμη και σήμερα ένα πιο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Τα θέματα της διοίκησης είναι διαρκώς μεταβαλλόμενα και η λειτουργία και εξέλιξη των θεσμών διαμορφώνουν μια κοινωνική πραγματικότητα που επιβάλλει τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου και κατ' επέκταση νέα διοικητικά συστήματα. Τα ζητήματα που προκύπτουν συνδέονται και με την κατανομή και το εύρος των αρμοδιοτήτων που προικοδοτούνται αλλά και με τη χάραξη των εδαφικών τους ορίων και η ανατροπή τους δεν είναι πάντα εύκολη ούτε επιθυμητή (Μανωλοπούλου κ.α., 2015).

Το ενδιαφέρον των μεταρρυθμίσεων εστιάζεται στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά τους, στο ρόλο που διαδραματίζουν στην οικονομική ανάπτυξη, την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, τη δημιουργία των απαραίτητων κοινωνικών και οικονομικών υποδομών ώστε η περιφερειακή διοικητική οργάνωση να αποτελέσει μέσο πρόωθησης της ανάπτυξης (Κόνσολας, 1997).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι να παρουσιάσει τις θεσμικές αλλαγές, ειδικά στο κομμάτι της αποκέντρωσης, που συντελέστηκαν στο χώρο της ΓΑ τα τελευταία 20 χρόνια στην Ελλάδα, ν' αξιολογήσει τη λειτουργία τους και να κάνει αναφορά στον ρόλο τους για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα.

### 2.1 Η Αυτοδιοίκηση μέχρι το 1997

Η Αυτοδιοίκηση από το 1912 ήταν οργανωμένη σύμφωνα με την παραδοσιακή χαρτογραφία της Ελλάδας, δηλαδή των πόλεων και των πολλών χωριών της (Σιδέρη, 1999). Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 «Περί συστάσεως δήμων 17 και κοινοτήτων» αποτέλεσε σταθμό στην εξέλιξη του Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και φυσικά τη βάση για τη μορφή της αυτοδιοίκησης μέχρι το 1997 (Δαράκη, 1995). Από τότε έγιναν πολλές νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, ειδικά την δεκαετία του 1980.

Η Αυτοδιοίκηση πριν το 1997 απαριθμούσε συνολικά 441 δήμους και 5382 κοινότητες. Επιπλέον, 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία που αφορούσαν πιο πολύ τους νησιωτικούς ή/και απομακρυσμένους δήμους εντός των Νομαρχιών. Η χρηματοδότησή τους γινόταν φυσικά από τον κρατικό προϋπολογισμό, τα ευρωπαϊκά προγράμματα, τα δημοτικά τέλη, από ιδίους πόρους μέσω δημοτικών τελών κλπ (Μπέσιλα-Βήκα, 2011).

Έγιναν πολλές προσπάθειες συγχώνευσης ή συνένωσης των ΟΤΑ α' βαθμού, με διακοινοτικές ή διαδημοτικές συνεργασίες και αναπτυξιακούς συνδέσμους σε επίπεδο νομού στα πλαίσια της εθελοντικής συμμετοχής αρχικά. Στη συνέχεια, θεσπίστηκαν τα συμβούλια περιοχής σε επίπεδο νομού με υποχρεωτική συμμετοχή των ΟΤΑ, χωρίς όμως να μπορούν να ασκηθούν ουσιαστικές αρμοδιότητες όπως ο σχεδιασμός και προγραμματισμός της ανάπτυξης στην περιοχή τους, η υποστήριξη και η διαχείριση πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και η εκτέλεση διακοινοτικών έργων (Ν.1416/1984, Ν.1622/1986, Ν.2218/1994, Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Το 1994 νομοθετήθηκαν δύο σημαντικοί νόμοι Ν. 2218/1994 & Ν.2240/1994, οι οποίοι μετέτρεψαν τον θεσμό της Νομαρχίας σε αιρετό δευτεροβάθμιο ΟΤΑ και οι Νομάρχες πια δεν τοποθετούνταν από την εκάστοτε κεντρική Διοίκηση (Ψυχάρης και

Σιμάτου, 2003). Έτσι περάσαμε από τις κρατικές νομαρχίες στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που αποτελούν τον Β' Βαθμό Αυτοδιοίκησης και οι Δήμοι τον Α' Βαθμό Αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 2000).

Πίνακας 2.1: Η διοικητική διαίρεση των Περιφερειών πριν τον Νόμο Καποδίστρια

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ + ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
ΑΝ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	5	22 + 275 (297)
ΑΤΤΙΚΗΣ	4	88 + 62 (150)
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	3	24 + 165 (189)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	3	32 + 642 (674)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	4	20 + 336 (356)
ΗΠΕΙΡΟΥ	4	16 + 547 (563)
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	4	27 + 497 (524)
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	4	13 + 245 (238)
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	7	58 + 562 (620)
ΚΡΗΤΗΣ	4	28 + 515 (543)
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	2	27 + 164 (191)
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	5	42 + 822 (864)
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	5	44 + 550 (594)
ΣΥΝΟΛΟ	54	441 + 5.382 (5.823)

(Πηγή: Ασπρίδης, 2013)

## 2.2 Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»

Η πρώτη μεγάλη και σοβαρή μεταρρύθμιση για την Αυτοδιοίκηση ήταν ο Ν. 2539/97 ο γνωστός σε όλους Νόμος ή Σχέδιο Καποδίστριας που αποτέλεσε τη μεγαλύτερη προσπάθεια ανακυττάρωσης μέσω των συνενώσεων των ΟΤΑ α' βαθμού με σκοπό την ορθότερη λειτουργία του κράτους και της αυτοδιοίκησης, ώστε να ανταποκριθεί στο σύγχρονο αναπτυξιακό της ρόλο.

Το Σχέδιο Καποδίστριας αφορούσε μόνο τον Α' βαθμό Αυτοδιοίκησης και αποτέλεσε σημείο αναφοράς για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας ΤΑ. Ταυτόχρονα, είχε αρχίσει έντονα ο προβληματισμός για την εναρμόνιση των αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης και την κατανομή ανάμεσα στους ΟΤΑ και την Κεντρική Διοίκηση (Χλέπας, 2000).

### 2.2.1 Η ανάγκη για την μεταρρύθμιση του σχεδίου «Καποδίστριας»

Ένα από τα κομβικά ζητήματα που προέκυψαν σχετικά με τη λειτουργία της ΤΑ ήταν η μεγάλη χωρική διασπορά των κοινοτήτων και των δήμων της χώρας αλλά και η θεσμοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Διοίκησης (Σιδέρη, 1999).

Με τις αλλαγές που επήλθαν στο διοικητικό σύστημα της χώρας με τους Νόμους 2218/1994 και 2240/1994, ο θεσμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων επηρέασε όλο το διοικητικό και αυτοδιοικητικό σύστημα της χώρας και επέφερε μια σειρά από αλλαγές που έφεραν οι νέες αρμοδιότητες του οργάνου, ειδικά αυτή της εποπτείας των Δήμων, αλλά και μια σειρά από αρμοδιότητες αποκέντρωσης, αλλά συνάντησαν και μια πληθώρα προβλημάτων, που υπονόμευσαν την εύρυθμη λειτουργία τους (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Ουσιαστικά η μεταρρύθμιση του 1994 δεν αντιμετώπισε με αποτελεσματικότητα τα ζητήματα μεγάλης σημασίας που απασχολούσαν την Αυτοδιοίκηση, όπως ήταν το λειτουργικό περιεχόμενο του νέου σπουδαίου θεσμού και η οικονομική του επιβίωση (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Οι λόγοι που οδήγησαν στην ανάγκη της μεταρρύθμισης του Καποδίστρια το 1997 ήταν οι εξής:

1. Ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός των κοινοτήτων που προκαλούσε δυσκολίες στην οργάνωση και κατανομή των διαθέσιμων πόρων της ελληνικής οικονομίας σε προσωπικό, αιρετούς, συντήρηση υποδομών, γραφική ύλη κλπ.
2. Η ελλιπής απορρόφηση των κονδυλίων των προγραμμάτων της ΕΕ από τους δήμους και τις κοινότητες λόγω αναποτελεσματικότητας της υποδομής τους, που οδήγησε σε σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών και στην ανάπτυξη βασικών υποδομών (Ιωαννίδης, 2014).
3. Η υπερβολική κρατική επιχορήγηση προς τις κοινότητες για την συντήρησή τους, που οδήγησε στη μείωση και συγχώνευση των κοινοτήτων σε ευρύτερους και οικονομικά ισχυρότερους ΟΤΑ.
4. Η έντονη αστυφιλία που είχε παρατηρηθεί εδώ και πολλά χρόνια στη χώρα, γι' αυτό και κρίθηκε σκόπιμη η αναζωογόνηση της ζωής στην επαρχία (αποκέντρωση) (Παπουδακάκης, 1999).

## **2.2.2 Οι διοικητικές τομές και τα οφέλη του σχεδίου «Καποδίστριας»**

### A. Η περιφερειακή αποκέντρωση του κράτους

Με τον Καποδίστρια η κρατική περιφέρεια είναι ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους, με διπλή έννοια οργανωτική και εδαφική. Η Περιφέρεια, επωμίζεται πλέον τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού μόνο χαρακτήρα. Σε αυτήν μεταβιβάστηκε επίσης το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων της πάλαι ποτέ κρατικής Νομαρχίας.

Έτσι, επήλθαν μια σειρά από αλλαγές, όπως η ανάθεση της διαδικασίας εποπτείας της α/βάθμιας ΤΑ στην νεοσύστατη κρατική περιφέρεια. Η αναβάθμισή της σε βαθμίδα αποκέντρωσης του κράτους είναι μια βασική θεσμική μεταβολή στο διοικητικό χάρτη της χώρας, στην αποστολή της ως φορέας σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης, στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

### B. Η ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού

Το σχέδιο Καποδίστριας μέσα από τις συνενώσεις των παλιών Δήμων σε νέους ΟΤΑ έφερε μια βαθιά ανανέωση στον Α' βαθμό Αυτοδιοίκησης. Δημιουργήθηκαν 910 Δήμοι και 124 Κοινότητες, από 441 Δήμους και 5.382 Κοινότητες που υπήρχαν πριν και δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της πρωτοβάθμιας ΤΑ, καθώς αναλαμβάνει ενεργότερο ρόλο στην τοπική ανάπτυξη (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003). Έτσι λύθηκε εν μέρει το πρόβλημα του μεγέθους της στοιχειώδους διοικητικής μονάδας, αλλά κληρονομήθηκε η χωρική ανομοιογένεια, κυρίως γιατί οι συνενώσεις αυτές είχαν και πολιτικά κριτήρια, εκτός από τα αναπτυξιακά και διαχειριστικά αλλά και γιατί πολλοί νέοι δήμοι έχουν μια γεωμορφολογική ποικιλία (ορεινά και πεδινά) και τα σχέδια ανάπτυξης που θα έπρεπε να συντάξουν δεν μπορεί να είναι τόσο αποτελεσματικά όσο όταν μια περιοχή είναι ομοιογενής.

Αντιμετώπιστηκαν έτσι τα δυο μεγάλα προβλήματα δομικού χαρακτήρα της ΤΑ, δηλαδή του κατακερματισμού καθώς και της εσωτερικής οργάνωσης και του εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ ως φορέων διαχείρισης. Η στοιχειώδης δομή είναι καθοριστική για την οργανωτική ανασυγκρότηση και τη βελτίωση του φορέα, ώστε να γίνει βιώσιμος από επιχειρησιακή άποψη, αλλά και κάθε λειτουργικός εκσυγχρονισμός είναι ατελέσφορος όταν το μέγεθος του ΟΤΑ είναι κάτω του κρίσιμου ορίου (Μπεριάτος, 2012).

Έτσι, δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της πρωτοβάθμιας ΤΑ, καθώς μπορεί ν' αναλαμβάνει ενεργότερο ρόλο στην τοπική ανάπτυξη και επιπλέον ενίσχυσε τους ρόλους τους στο σχεδιασμό και στον προγραμματισμό καθώς και την προοπτική παρέμβασης σε περισσότερα πεδία, όπως πχ η διαχείριση κοινοτικών και άλλων προγραμμάτων και θεμελίωσε το έδαφος για ενίσχυση του επιστημονικού προσωπικού που απασχολούνταν ως τότε (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003).

Ήταν η μοναδική φορά που μια διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα έτυχε προετοιμασίας σε χρηματοδότηση σε νομοθετικό επίπεδο και σε επίπεδο συναίνεσης τοπικών κοινωνιών. Περαιτέρω εκπαιδεύτηκε επιστημονικό προσωπικό, το οποίο στελέχωσε τους νέους ΟΤΑ (ΥΠΕΣΔΔΑ, 1998).

Συμπερασματικά, το σχέδιο Καποδίστριας τόλμησε την υπέρβαση της κατακερματισμένης και αδύναμης αυτοδιοίκησης και την αναβάθμιση από άποψη διοικητικής δομής και πολιτικής δυναμικής. Έδωσε προοπτική σε νέες συνθέσεις αναπτυξιακών στόχων που ενώνουν ευρύτερες και πιο βιώσιμες προγραμματικές ενότητες και ενίσχυσε την άποψη ότι πολλοί μαζί μπορούμε να είμαστε πιο δυνατοί και στη διεκδίκηση πόρων από την κεντρική εξουσία και στην αξιοποίηση των τοπικών πόρων (Κατσούλης, 2019).

### **2.2.3 Τα προβλήματα του σχεδίου «Καποδίστριας»**

Το βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης ήταν η απουσία μεταβίβασης διοικητικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Επίσης δεν ήταν ιδιαίτερα αποτελεσματική η σύνδεση των δυο βαθμών αυτοδιοίκησης (δήμων, νομαρχιών) που χαρακτηρίστηκε από περιπλοκότητα αρμοδιοτήτων καθώς και την εμπλοκή της κεντρικής διοίκησης στην άσκηση περιφερειακής πολιτικής (Λώλη Σαλτερή, 2018).

Ακόμη, παρόλο που η εφαρμογή του εν λόγω νόμου συνετέλεσε, ώστε να απορροφηθούν με ταχύτερους ρυθμούς τα κονδύλια της ΕΕ και να περιοριστούν οι κρατικές επιχορηγήσεις, προέκυψαν προβλήματα λόγω της ελλιπούς χρηματοδότησης τελικά των έργων από την ΕΕ κυρίως επειδή οι αρμόδιοι θεσμοί της ΕΕ ήταν αρνητικοί απέναντι στη χρηματοδότηση έργων που κρίνονταν μη αποδοτικά (πχ αναπλάσεις, αναπαλαιώσεις κλπ). Οι εν λόγω τάσεις της ΕΕ αναίρεσαν κάποιες προσδοκίες που υπήρχαν για ταχεία ανάπτυξη κάποιων κοινοτικών έργων (Καψάλου, 2017).

Επιπλέον, επειδή το σχέδιο Καποδίστριας ήταν η πρώτη μεγάλη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση ήταν αρνητικά αποδεκτό σε μεγάλο μέρος της κοινωνίας, γιατί χανόταν η παλιά αυτοδιοίκητη νοοτροπία της τοπικής κοινότητας (Παπουδακάκης, 1999). Πέρα όμως από αυτή την φιλοσοφική προβληματική πλευρά, υπήρξε πρόβλημα ανάμεσα σε μεγάλες και μικρές κοινότητες, στη δημοκρατία και στην τοπική λειτουργία (Μανωλοπούλου κ.α., 2015). Ως αποτέλεσμα αυτού, η προαγωγή της συμμετοχής και της έκφρασης των πολιτών δεν βρισκόταν σε ένα άλλο επίπεδο καθώς τα τοπικά συμβούλια και όργανα παρουσιάζουν ελλείψεις σε πόρους και τοπικά προγράμματα δράσης, καθώς και ανεπάρκειες σε ουσιαστική θεσμική λειτουργία (Χρυσανθάκης, 2010).

Εικόνα 2.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας»

(Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata)





## 2.3 Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Μετά το σχέδιο «Καποδίστριας», για να επέλθουν οι απαραίτητες αλλαγές υλοποιήθηκε το νέο πρόγραμμα της αυτοδιοικητικής μεταρρύθμισης «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010). Για την ισχυροποίηση των δήμων ώστε να μπορούν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη του τόπου, με παράλληλη μείωση του λειτουργικού κόστους αλλά και την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας (Χρυσανθάκης, 2010).

Υπήρξε αλλαγή της διοικητικής διαίρεσης της Ελλάδας και επανακαθορίστηκαν οι αυτοδιοικητικές μονάδες, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Υφίστανται πάλι δύο βαθμοί ΤΑ, οι δήμοι που είναι πλέον 325 σε όλη την Ελλάδα και συνιστώνται 13 περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ως ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης (με συνολικά 74 Περιφερειακές Ενότητες) με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο (που αντικατέστησαν το θεσμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων). Οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές. Η περιφέρεια και οι νέοι δήμοι είναι πλέον αρμόδιοι να αξιοποιήσουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιοχών αυτών, γνωρίζοντας καλύτερα τα προβλήματα και τις ιδιαιτερότητες τους. Με τον ίδιο νόμο, οι πρώην κρατικές περιφέρειες αντικαθίστανται ως θεσμός από τις 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι γενικοί γραμματείς των οποίων ανέλαβαν αρμοδιότητες των παλαιών περιφερειών κυρίως ως προς τον έλεγχο αλλά όχι ως προς την άσκηση πολιτικών (Ασπρίδης, 2013).

Αξίζει να σημειωθεί ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης σχεδιάστηκε και νομοθετήθηκε την εποχή που η Ελλάδα είχε μπει ήδη στο πρόγραμμα δημοσιονομικής πειθαρχίας (μνημόνιο) και ήταν ούτε λίγο, ούτε πολύ μνημονιακή υποχρέωση της χώρας. Στόχος των 3 θεσμών που επόπτευαν τη χώρα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα & Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) ήταν πρώτα απ' όλα το «συμμάζεμα» των σπαταλών και η αναδιάρθρωση της ΔΔ (Σπανού, 2018).

### 2.3.1 Η ανάγκη για την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»

Από την εφαρμογή του σχεδίου Καποδίστριας και μετά, συσσωρεύτηκαν όποια προβλήματα είχαν δημιουργηθεί, όπως ήταν η ελλιπής χρηματοδότηση των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, το μπέρδεμα των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους 2

βαθμούς Αυτοδιοίκησης και η σχέση με την Κεντρική Διοίκηση. Επιπλέον, η Ελλάδα βρίσκεται σε δημοσιονομική παρακολούθηση με όρους που περιλαμβάνουν μεγάλες και έντονες διαρθρωτικές αλλαγές στη ΔΔ για περικοπή δαπανών. Ταυτόχρονα είχε τεθεί σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009 η Συνθήκη της Λισαβόνας και ο Καλλικράτης θεωρείται μια μεταρρύθμιση πάνω σε αυτή (Χρυσομάλλης, 2010).

Η συνθήκη της Λισαβόνας που καταγράφεται και σαν «Μεταρρυθμιστική συνθήκη» αφορούσε τα ζητήματα της θεσμικής συγκρότησης της ΕΕ και αποτελεσματικότερης λειτουργίας και ο Καλλικράτης συμβαδίζει με τις αρχές και τις αξίες του ευρύτερου πλαισίου της ΕΕ (Υπουργείο Εξωτερικών, 2009).

Συμπερασματικά, η «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» έγινε αφενός για την ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου για τη ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Λώλη-Σαλτερή, 2018).

### **2.3.2 Οι διοικητικές τομές και τα οφέλη του προγράμματος «Καλλικράτη»**

Η εφαρμογή του Καλλικράτη αποτελεί αναμφισβήτητα πρόκληση για την αναδιοργάνωση της ελληνικής ΔΔ καθώς και των σύγχρονων θεσμών αλλά και αποσκοπεί στην κατάργηση φαινομένων κακοδιαχείρισης. Έτσι λοιπόν, με το Πρόγραμμα Καλλικράτη:

1. Η Ελλάδα απέκτησε επιτέλους περιφερειακή αυτοδιοίκηση καλύπτοντας ένα χρόνιο θεσμικό έλλειμμα στο ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα και εμπεδώνει στην οργάνωση της πολιτείας το ευρωπαϊκό θεσμικό κεκτημένο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Εξακολουθούν να παραμένουν οι 13 Περιφέρειες με τη νέα υπόστασή τους ως Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, με τα ίδια γεωγραφικά όρια έχοντας πλέον αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ως αποτέλεσμα αυτού, αναλαμβάνουν μέρος των αρμοδιοτήτων των νομαρχιών (Κατσούλης, 2019).
2. Περιορίζεται ο αριθμός των Δήμων σε 325 μέσω συνενώσεων και διαιρούνται σε Δημοτικές Ενότητες οι οποίες αποτελούν τους συνενωμένους δήμους (Χρυσανθάκης, 2010).
3. Ανακατανέμονται οι υπηρεσίες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μεταξύ δήμων και περιφερειών και αποδίδεται στους δήμους ένας σημαντικός αριθμός αρμοδιοτήτων

κυρίως στους τομείς του ελέγχου και της αδειοδότησης και σε κρίσιμους χώρους της τοπικής οικονομίας. Στις περιφέρειες αποδίδονται υπηρεσίες σχεδιασμού και αναπτυξιακών πολιτικών. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνδέεται με τη μεταφορά προσωπικού και επιβάλλεται πλέον από το Σύνταγμα να γίνει με τη μεταφορά των αναγκαίων πόρων (Κατσούλης, 2019).

4. Μειώθηκε δραστικά ο αριθμός των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων των ΟΤΑ.
5. Δημιουργήθηκαν επιτροπές και στους Δήμους και στις Περιφέρειες με βαρυσήμαντο πολιτικό και εκτελεστικό ρόλο, όπως είναι οι οικονομικές επιτροπές και στους 2 βαθμούς και οι επιτροπές ποιότητας ζωής στους Δήμους (Μανωλοπούλου κ.α., 2015).
6. Εισάγεται και επίσημα ο θεσμός των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ο οποίος αντικαθιστά ουσιαστικά τις 13 Περιφέρειες από το σχέδιο «Καποδίστριας» και επικεφαλής των οποίων είναι ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης που διορίζεται από την κεντρική κυβέρνηση. Σε αυτές μεταφέρονται αρμοδιότητες των κρατικών περιφερειών που βάσει του Συντάγματος προβλέπεται η παραμονή τους υπό κεντρική διοίκηση.
7. Οι αυτοδιοικητικές εκλογές διεξάγονται κάθε 5 χρόνια μαζί με τις Ευρωεκλογές.
8. Έφερε τα πρώτα δείγματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αφού έκανε αναγκαστική την δημιουργία ηλεκτρονικής σελίδας για όλους τους Δήμους και τις Περιφέρειες (Μανωλοπούλου κ.α., 2015).
9. Δήμοι και Περιφέρειες που ήταν καταχρεωμένοι μπήκαν σε καθεστώς εξυγίανσης και επιπλέον κάθε χρηματοδότηση των αυτοδιοικητικών φορέων γίνεται ανάλογα με την πιστοληπτική ικανότητά τους. Φαίνεται καθαρά η προσπάθεια να μπει τάξη στα οικονομικά των ΟΤΑ, πράγμα το οποίο έφερε και προβλήματα στις αναμενόμενες χρηματοδοτήσεις (Λώλη-Σαλτερή, 2018).
10. Επιπλέον, μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ο νόμος, ήταν η σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, που απαιτεί δήμους ικανούς να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να υλοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες (Κατσιβέλη, 2015).
11. Ο νόμος απέβλεπε στην ενίσχυση των επιχειρησιακών δυνατοτήτων, που θα διασφάλιζε την υλοποίηση των οικονομικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων. Βέβαια, βασική προϋπόθεση ήταν και παραμένει η οικονομική αυτονομία και η

απεξάρτηση από την ροή χρηματοδότησης της κεντρικής κυβέρνησης (Κατσιβέλη, 2015).

12. Υπήρξε η νομοθετική πρόβλεψη για την οικονομική αυτοτέλεια των δήμων μέσω των εσόδων από τη φορολόγηση Φυσικών και Νομικών προσώπων σε ποσοστό 24% και ΦΠΑ σε ποσοστό 12%. Ο Δήμοι επίσης συμμετέχουν στα έσοδα του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), στοιχείο που αποτελεί ένα βήμα προς το ενωσιακό κεκτημένο, όπως στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών ως έσοδο της ΤΑ (Μίνης, 2015).
13. Το πρόγραμμα Καλλικράτης ήταν ένας θεσμός που έλειπε και αναμενόταν από όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς τόσο στο εσωτερικό της χώρας αλλά και στην ΕΕ, με θεσμικές βελτιώσεις στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση ώστε να μπορούν να ασκήσουν ουσιαστική επίδραση στην προοπτική της περιφερειακής ανάπτυξης (Μπεριάτος, 2012).

### **2.3.3 Τα προβλήματα-ελλείψεις του προγράμματος «Καλλικράτη»**

Το πρόγραμμα Καλλικράτης ήταν μια μεγάλη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας του 2010 στην Ελλάδα με μεγάλες θεσμικές αλλαγές. Βέβαια, με κάθε νέο νομοσχέδιο προκύπτουν τομές και διοικητικές βελτιώσεις, αλλά προκύπτουν και ελλείψεις και παθογένειες που δεν έχουν προβλεφθεί ή σχεδιαστεί σε ορθή βάση. Τα προβλήματα του σχεδίου Καλλικράτη επισημαίνονται ως εξής:

1. Η προχειρότητα με την οποία στήθηκε το πρόγραμμα με επιτακτική την ανάγκη της μεταρρύθμισης στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Σύμφωνα με τον Χλέπα (2021) ο «Καλλικράτης στήθηκε μέσα σε 3 μήνες, όταν για τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 απαιτήθηκαν τρία χρόνια».
2. Η προχειρότητα καταδεικνύεται από τις καθυστερήσεις έκδοσης υπουργικών αποφάσεων για την εκτέλεση προβλέψεων του Καλλικράτη και από τις συνεχείς τροποποιήσεις, πολλές εκ των οποίων «βρίσκονται μέσα σε άσχετης φύσης νομοσχέδια έχοντας ως αποτέλεσμα ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο τοπίο με πανσπερμία νόμων». Συγκεκριμένα, ο νόμος τροποποιήθηκε πολλές φορές σε επιμέρους άρθρα του και παραγράφους από 48 μεταγενέστερους νόμους, ειδικά για να διορθώσει λάθη στις αρμοδιότητες που δόθηκαν στους Δήμους. Στη θητεία του Καλλικράτη, από τη στιγμή που εφαρμόστηκε κατατέθηκαν: 1 Προεδρικό Διάταγμα και 3 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, ενώ ο αριθμός των άρθρων

που υπέστησαν μερική ή και ολική τροποποίηση είναι 120 από τα συνολικά 286. Αυτό είναι ένα ποσοστό περίπου στο 42%, στοιχείο που δείχνει ότι ο νόμος δεν μελετήθηκε επαρκώς και είχε ανάγκη συνολικής επανεξέτασης (Παπαγγελής, 2015).

3. Ελλιπής χρηματοδότηση των Δήμων και των Περιφερειών και λόγω λιτότητας αλλά και γιατί δεν σχεδιάστηκε σωστά το πρόγραμμα για την οικονομική του υποστήριξη.
4. Δημιουργήθηκε μεγάλο πρόβλημα όταν συνενώθηκαν Δήμοι χρεωμένοι, με Δήμους που ήταν εντάξει με τα οικονομικά τους, δημιουργώντας προβλήματα λειτουργίας γιατί τα χρέη του ενός μεταφέρθηκαν στον νέο μεγάλο Δήμο (Μίνης, 2015).
5. Επίσης, δημιουργήθηκε χωροταξική ανομοιογένεια. Μεγάλοι Δήμοι χωρίς κοινά χαρακτηριστικά, απομακρυσμένοι πρώην Δήμοι από το κέντρο του νέου, άσχημες υποδομές σύνδεσης έκαναν τη ζωή των πολιτών δύσκολη. Η κατάσταση επιδεινώθηκε και εξαιτίας των καταργήσεων-συγχωνεύσεων και άλλων υπηρεσιών (πχ εφορίες, ταχυδρομεία, τράπεζες) στο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων (Μπεριάτος, 2012).
6. Υποστελέχωση των υπηρεσιών λόγω μνημονιακών υποχρεώσεων. Από την εφαρμογή του Καλλικράτη το 2011, η πρώτη προκήρυξη για στελέχωση των φορέων αυτοδιοίκησης έγινε μόλις το 2019. Η μείωση ανθρώπινου δυναμικού συνέβαλλε είτε στη μη δημιουργία τελικά των νέων προβλεπόμενων δομών είτε στην υποστελέχωσή τους (Μίνης, 2015).
7. Μεγάλο μπέρδεμα με τις αρμοδιότητες για σοβαρά ζητήματα, όπως είναι οι λαϊκές αγορές και η μεταφορά μαθητών στα σχολεία. Επίσης, δεν προβλέφθηκαν τα θέματα συναρμοδιότητας στα χωροταξικά πολεοδομικά ζητήματα μεταξύ Δήμων, Περιφερειών, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ΥΠΕΚΑ, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση διαδικασιών και τη μη απόδοση λύσεων (Μίνης, 2015).
8. Δημιουργήθηκε τεράστια γραφειοκρατία με τους φορείς εποπτείας, όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και η υπηρεσία ελέγχου νομιμότητας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Παπαγγελής, 2015) (ΟΚΕ, 2010).
9. Δεν έγιναν τα αναμενόμενα βήματα στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και υπήρχαν ελλείψεις σε εξειδικευμένες ψηφιακές υπηρεσίες (ΕΕ, 2020).

10. Ελάχιστοι Δήμοι ήταν αποτελεσματικοί, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, διοικητική ικανότητα, καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό (ΥΠΕΣ, 2018) (αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10, απόφαση ΣτΕ 35/2013, 13η σκέψη). Ουσιαστικά, δεν έγινε ποτέ αξιολόγηση του σχεδίου «Καποδίστριας» για ν' αποφευχθούν λάθη οργάνωσης, στελέχωσης, χρηματοδότησης και χωροταξικής πολιτικής στον σχεδιασμό του Καλλικράτη (Βεζυριαννίδου, 2018).

## 2.4 Σύγκριση σχεδίου «Καποδίστριας» και προγράμματος «Καλλικράτη»

Ουσιαστικά, το σχέδιο Καποδίστριας είναι η βάση πάνω στην οποία σχεδιάστηκε το πρόγραμμα Καλλικράτης. Είναι δεδομένο ότι έχουν κοινά αλλά και διαφορές πέρα από τα βασικά που αφορούν στις Περιφέρειες, στους νέους μεγάλους Δήμους και στις αποκεντρωμένες διοικήσεις. Στο σχέδιο Καποδίστριας είχαμε μία ήπια χωροταξική και αποκεντρωτική πολιτική, ενώ στον Καλλικράτη έγινε σε τεράστιο βαθμό που δημιούργησε προβλήματα (Μπεριάτος, 2012).

Στο σχέδιο Καποδίστριας είτε επειδή ήταν η πρώτη μεγάλη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση, είτε γιατί ήταν ελεύθερη από δημοσιονομικές επιτηρήσεις, υπήρχε κάτι από την νοοτροπία της ελληνικής ΔΔ. Το σχέδιο περιλάμβανε μικρούς δήμους και κοινότητες κυρίως λόγω ιστορικής σημασίας ή λόγω τεράστιων χιλιομετρικών αποστάσεων, αλλά κάποιες εντάσεις και μικροπολιτικές παραινέσεις οδήγησαν στην διατήρηση ακόμη ορισμένων με νομοθετικές ρυθμίσεις όπως με την τροπολογία Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ 57Α/15-3-2006). Αυτά όλα στο πρόγραμμα Καλλικράτης δεν υπήρχαν (Χρυσανθάκης, 2010).

Επίσης με τον Καποδίστρια για την υποστήριξη των ΟΤΑ α' βαθμού και την ενίσχυση των υποδομών τους, σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), ενώ στον Καλλικράτη το αντίστοιχο πολυπόθητο πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. - Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης δεν υλοποιήθηκε ποτέ ώστε να υποστηρίξει τους ΟΤΑ στη νέα μεταρρύθμιση.

Στο οικονομικό κομμάτι και επί Καποδίστρια και επί Καλλικράτη η χρηματοδότηση των ΟΤΑ είναι ίδια και προερχόταν κυρίως από κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού, ευρωπαϊκά και κοινοτικά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιους πόρους. Στον Καλλικράτη προστέθηκε απλά και το μερίδιο από κρατικούς φόρους όπως ο ΦΠΑ, ο φόρος εισοδήματος και ο ΦΑΠ (Τάσου, 2015).

Επί Καποδίστρια, υπήρχαν περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις που ανήκαν στους Δήμους και επί Καλλικράτη μειώνονται περίπου σε 1.500 λόγω συνενώσεων ή καταργήσεων.

Στα κοινά των 2 σχεδίων δεν είναι άλλο πέρα από το χάσιμο της ουσίας για τη σημαντικότητα των μεταρρυθμίσεων. Η όλη συζήτηση περιορίζεται πάντα στις χωροταξικές επιλογές και πρακτικές, ενώ υπήρχαν πολλά άλλα σημαντικά ζητήματα (Μπεριάτος, 2012).

Επίσης, δεν άλλαξε σε κανένα νομοσχέδιο η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η γραφειοκρατία, η υποστελέχωση και ουσιαστικά η αλλαγή νοοτροπίας (Παπαγγελής, 2015).

Εν κατακλείδι, είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι μετά τις δυο μεταρρυθμίσεις αναβαθμίστηκε ο ρόλος των ΟΤΑ και η βελτίωση που δέχθηκε η περιφερειακή πολιτική είναι σημαντική προσδίδοντας βαρύτητα στη μεταξύ τους συνεργασία ως προς τη άσκηση τοπικής πολιτικής για τη βελτίωση της τοπικής ευημερίας (Λαδιάς, 2013).

## **2.5 Σχέδιο «Κλεισθένης»**

Το σχέδιο Κλεισθένης είναι ο Νόμος 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ I»]» και είναι ο νόμος της απλής αναλογικής πάνω στη βάση του Καλλικράτη, με αλλαγές στις λειτουργίες και στις αρμοδιότητες των φορέων αυτοδιοίκησης.

### **2.5.1 Οι τομές του σχεδίου «Κλεισθένη»**

Με το πρόγραμμα «Κλεισθένης» οι Δήμοι της χώρας διακρίνονται για τις αρμοδιότητές τους με βάση τον πληθυσμό τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, τα τοπικά γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, το βαθμό αστικοποίησης, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα αλλά και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας. Έτσι, υπάρχουν οι παρακάτω διαχωρισμοί: α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι & Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι, ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι, στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Η κατάταξη των

Δήμων σε κατηγορίες γίνεται για τον σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, για την κατανομή των ΚΑΠ, καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους (Συνήγορος του Πολίτη, 2018).

Με την εφαρμογή του προγράμματος «Κλεισθίνη» καθορίζονται σημαντικές αλλαγές σχετικά με τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές, το σύστημα διακυβέρνησης, την εκλογική διαδικασία (πχ μείωση θητείας των δημοτικών αρχών από πενταετία σε τετραετία, υιοθέτηση απλής αναλογικής κλπ) και ρυθμίσεις για την ενίσχυση της αναπτυξιακής δράσης και τη βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ.

Γίνονται ρυθμίσεις για την ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην ΤΑ με την πρωτοβουλία διεξαγωγής δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος. Επίσης θεσμοθετείται η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης να καθίσταται υποχρεωτική σε δήμους άνω των 5.000 κατοίκων από 10.000 κατοίκους που ίσχυε πριν.

Αναδομείται η λειτουργία και η στελέχωση των (7) αυτοτελών υπηρεσιών εποπτείας των ΟΤΑ, αντικαθίσταται ο ελεγκτής νομιμότητας από τον επόπτη των ΟΤΑ και καθορίζονται οι αποφάσεις που υπόκεινται στον έλεγχο αυτής. Ωστόσο επισημαίνεται ότι ακόμα δεν έχει συσταθεί ως υπηρεσία και οι αρμοδιότητες συνεχίζουν να ασκούνται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Θεσπίζεται ο τρόπος στελέχωσης και λειτουργίας της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης σε αντικατάσταση του συμπαραστάτη του δημότη και του περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη, με στόχο την καταπολέμηση φαινομένων κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών. Ο ίδιος νόμος αποσκοπεί επίσης στη βελτίωση της σχέσης των πολιτών με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, την επίλυση διαφορών περιορίζοντας την προσφυγή σε διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και προσβασιμότητας των πολιτών σ' αυτές. Παρόλα αυτά, πριν ακόμα λειτουργήσει, καταργείται με το Ν.4623/2019 και επαναφέρεται ο θεσμός του συμπαραστάτη του δημότη και του περιφερειακού συμπαραστάτη του πολίτη.

Τέλος, ορίζεται ότι ο εκάστοτε προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών έχει τον ρόλο του εκκαθαριστή δαπανών και του εντολέα πληρωμών καθιστώντας τον υπόλογο, αρμοδιότητα που κατείχε ο εκάστοτε δήμαρχος.

Με τα άρθρα 211 και 212 του Νόμου, θεσπίζεται για πρώτη φορά το πλαίσιο λειτουργίας για τον σχεδιασμό και την οργάνωση της διαδικασίας και χρονοδιαγράμματος



ανακαθορισμού κατανομής αρμοδιοτήτων και διαδικασιών Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Αποκεντρωμένων Διοικήσεων - Κεντρικής Διοίκησης. Με την έκδοση υπουργικής απόφασης επρόκειτο να καθοριστεί μια συνεχής διαδικασία και χρονοδιάγραμμα ανακαθορισμού της κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις τρεις βαθμίδες και να συσταθεί Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με συμμετοχή όλων των φορέων.

Μεταξύ των δύο βαθμών ΤΑ 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 (Ν.3852/2010, άρθρο 4).

Θετικό επίσης βήμα είναι η έστω και περιορισμένη αναγνώριση της δυνατότητας των ΟΤΑ να μετέχουν σε αναπτυξιακές επιχειρήσεις υπερβαίνοντας άστοχους περιορισμούς του Ν.3852/2010.

Κορυφαία επιλογή του νομοθέτη αποτελεί η επέκταση της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας -της διεθνούς σύμβασης που θεσπίζει τις βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στις χώρες-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης- και στις Περιφέρειες. Οι Περιφέρειες με ισχυρότερες πλέον δυνατότητες μπορούν να αξιοποιήσουν τις αρχές της τοπικής αυτονομίας αλλά και να διεκδικήσουν ευρύ πλαίσιο κανονιστικής αυτονομίας, αναγορεύοντας την ΤΑ σε πυλώνα συγκρότησης και ύπαρξης της Ενωμένης Ευρώπης η οποία θεμελιώνεται ακριβώς στις αρχές της αποκέντρωσης και της δημοκρατίας (Κατσούλης, 2019).

### **2.5.2 Κριτική στον Νόμο**

Από την αρχή της διαβούλευσης του Νόμου υπήρξαν αντιδράσεις από τα θεσμικά όργανα της Αυτοδιοίκησης που αφορούσαν όμως κυρίως την απλή αναλογική και δυστυχώς χάθηκε και εδώ η ουσία των πραγματικών μεταρρυθμίσεων που χρειάζεται η αυτοδιοίκηση. Ο Νόμος δημιούργησε άγνωστα τοπία και πολλά προβλήματα κυβερνησιμότητας των Δήμων και των Περιφερειών. Αν και είχε πολλά καινοτόμα και ριζοσπαστικά χαρακτηριστικά η απλή αναλογική, με όλους απέναντι, ήταν δύσκολο να εφαρμοστεί.

Όπως ήταν φυσικό, η νέα κυβέρνηση, ξεκίνησε μια σειρά από τροπολογίες για να μπορέσει να περάσει αρμοδιότητες στις οικονομικές επιτροπές των Περιφερειών και των

Δήμων για ευχέρεια ψήφισης θεμάτων, χάνοντας την ουσία της η δημοκρατία (airetos.gr, 2019).

Κρίνεται επίσης ανεπιτυχής η κατηγοριοποίηση των Δήμων διότι δεν ανταποκρίνεται σε κριτήρια ανάλογα των διακριτών τους χαρακτηριστικών αλλά σε γεωγραφικά κριτήρια και πληθυσμού, είναι όμως κρίσιμη με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας τους και την ενίσχυση του ρόλου τους (Κατσούλης, 2019).

Οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων της ΤΑ που προαναφέραμε ενώ προβλέπονταν, δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ με την έκδοση των προβλεπόμενων υπουργικών αποφάσεων. Έτσι, χάθηκε μια ευκαιρία συστηματικής, ολοκληρωμένης καταγραφής, αξιολόγησης και αντιμετώπισης των προβλημάτων και ζητημάτων, χάνοντας έτσι μια μεγάλη ευκαιρία νέων ουσιαστικών θεσμικών αλλαγών με τη συνεργασία υπουργείων και όχι αποσπασματικών και μεμονωμένων λύσεων.

Η αποφυγή της ουσιαστικής και τολμηρής αποκέντρωσης αποδυναμώνει τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του Κλεισθένη και επιβεβαιώνει την έλλειψη καθοριστικού πλαισίου για την μετάβαση σε μια πολυεπίπεδη διοικητική και πολιτική δομή βασισμένη στο Επιτελικό Κράτος στις Περιφέρειες και τους Δήμους (Κατσούλης, 2019).

## **2.6 Κριτική άποψη στις μεταρρυθμίσεις**

1. Η κεντρική διοίκηση αποφασίζει εδώ και δεκαετίες για τον αποκεντρωτικό και εκσυγχρονιστικό χαρακτήρα της αυτοδιοίκησης χωρίς να το πετυχαίνει. Και όσο η Αυτοδιοίκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το κεντρικό κράτος θα είναι υποτελειακή η σχέση και πελατειακή σε μεγάλο βαθμό.
2. Ο Καλλικράτης, η πιο διάσημη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση στήθηκε μέσα σε 3 μήνες και τελικά στην πράξη δεν έγινε αυτό που πρεσβεύει το πλήρες όνομα του, η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.
3. Ο Νόμος του Καλλικράτη βρήκε την Αυτοδιοίκηση με χρέη, σε καθεστώς λιτότητας και δημοσιονομικής επιτήρησης και σε συνδυασμό με την υποστελέχωση των υπηρεσιών και τη μη οικονομική αυτοτέλεια, κατάφεραν να μην εφαρμοστούν πολλά σημαντικά κομμάτια του Νόμου που ήταν προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης και της ανάπτυξης.
4. Ο Καλλικράτης στον ένα χρόνο εφαρμογής του λειτουργούσε στο 40% περίπου με τροπολογίες και εγκυκλίους. Που σημαίνει ότι έμεινε ένα 60% αυτούσιο του Νόμου

από το οποίο ένα μεγάλο ποσοστό δεν κατάφερε να υλοποιηθεί επίσης λόγω οικονομικών δυσχερειών (Κατσούλης, 2019).

5. Ούτε ο Καποδίστριας, ούτε ο Καλλικράτης, ούτε ο Κλεισθένης κατάφεραν να δώσουν λύση και να προτείνουν λύσεις πρακτικές και εφαρμόσιμες για την οικονομική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης.
6. Οι αιρετοί λειτουργούν με παλιά νοοτροπία και όχι με γνώμονα πάντα την αποκέντρωση, έτσι και στις 3 μεταρρυθμίσεις η ουσία της συζήτησης αφορούσε το χωροταξικό κομμάτι και η απλή αναλογική στον Κλεισθένη. Επίσης, δεν χειρίστηκαν πάντοτε με σύνεση και στρατηγική προοπτική την οικονομική και αναπτυξιακή αναβάθμιση του θεσμού.
7. Επίσης, με τόσο δαιδαλώδεις διαδικασίες και πολυνομία είναι λογικό να μη ξέρουν οι αιρετοί τις αρμοδιότητές τους.
8. Καμία από τις 3 μεταρρυθμίσεις δεν κατάφερε ουσιαστικά να συντονίσει και να ξεκαθαρίσει τις αρμοδιότητες ανάμεσα στους φορείς. Συγκρούονται μεταξύ τους ο Δήμος, η Περιφέρεια, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τα Υπουργεία για αρμοδιότητες, με τραγικό όλων τη μη ψηφιακή πρόοδο.
9. Πάραυτα, τα 3 μεγάλα νομοσχέδια της Αυτοδιοίκησης έχουν πολλά θετικά στοιχεία. Πλέον της δομικής τους ενδυνάμωσης λόγω των συνενώσεων, οι Δήμοι και ειδικά οι Περιφέρειες αναπτύσσουν καλό και ικανό ανθρώπινο δυναμικό.
10. Η κεντρική διοίκηση πρέπει να σταματήσει να βλέπει μικροπολιτικά την αυτοδιοίκηση και να στραφεί στους φορείς της για τη σύνταξη ενός αποκεντρωτικού και αναπτυξιακού σχεδίου που θα έχει στρατηγική, εφικτούς και μετρήσιμους στόχους και φυσικά αξιολόγηση όλων και των πάντων.
11. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες είναι κοντά στους πολίτες, είναι ένας θεσμός οικείος στους περισσότερους και αξίζει να αποτελούν φορείς ποιοτικούς και όχι αποδιοργανωμένους, υποστελεχωμένους και οικονομικά ανεπαρκείς.
12. Η Αυτοδιοικητική Διακυβέρνηση είναι το αποτελεσματικό εργαλείο για ανάπτυξη, παραγωγική ανασυγκρότηση, παροχή θέσεων εργασίας και αναβάθμιση της τοπικής κοινωνίας.

Το σημαντικότερο στοιχείο των μεταρρυθμίσεων της αυτοδιοίκησης είναι ότι αποτελούν προωθητές της περιφερειοποίησης και της αποκέντρωσης καθώς και της συνεισφοράς τους στην υιοθέτηση κοινών συνεργατικών στρατηγικών εκ μέρους των δρώντων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ Κ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΗΜΕΡΑ**

Το άρθρο 102 του Συντάγματος (ΦΕΚ 211/24-12-2019) αναγνωρίζει αφενός το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ σε ό,τι αφορά τις τοπικές υποθέσεις και την κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους, με την πρόσθετη πρόβλεψη ότι δεν μεταβιβάζεται καμία κρατική αρμοδιότητα χωρίς την ταυτόχρονη μεταφορά και των αντίστοιχων πόρων, επιδιώκοντας τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους.

Σύμφωνα με το Ν.3852/2010, θεσπίστηκε για πρώτη φορά, η υποχρέωση κατάρτισης πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους ΟΤΑ και στα πλαίσια αυτού προσδιορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι και οι αναπτυξιακές προοπτικές τους. Στη συνέχεια (Ν.4555/2018) θεσπίζονται 4ετή Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία εξειδικεύονται σε ετήσια Προγράμματα Δράσης για την υλοποίηση και αξιολόγηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο στους ΟΤΑ.

Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων του 2020 έχει ξεκινήσει ο σχεδιασμός για την αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της ΤΑ καθώς και η αναδιανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των ΟΤΑ. Σκοπός είναι να μεταφερθούν αρμοδιότητες από τα υπουργεία στις περιφέρειες και στους δήμους με τους αντίστοιχους πόρους, ώστε να αντιμετωπιστούν τυχόν αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων.

Μετά την παρουσίαση των 3 αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε αυτό το κεφάλαιο θα δούμε πώς είναι σήμερα η Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ Βαθμού. Σκοπός του κεφαλαίου είναι να αναφέρει τις αρμοδιότητες αλλά και τα αναπτυξιακά εργαλεία της αυτοδιοίκησης που την καθιστούν φορέα περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

### **3.1 Η σημερινή πραγματικότητα στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το νομικό πλαίσιο των τοπικών υποθέσεων για τους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται από το Ν.3852/2010 ο οποίος συμπληρώνει ως προς τους Δήμους τις ρυθμίσεις του Ν.3463/2006 καθώς και το Ν.4555/2018 και καλείται να αποτυπώσει την πολυπλοκότητα της διάκρισης των τοπικών υποθέσεων σε επιμέρους επίπεδα καθώς και μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων.

Με βάση την ανακατανομή αρμοδιοτήτων (μετά την κατάργηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων) οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Περιφερειών κατανέμονται σε θεματικές ενότητες ως η απλούστερη λύση χωρίς να σημαίνει ότι είναι και η αποδοτικότερη (Κατσούλης, 2019).

Οι αρμοδιότητες των Δήμων κατανέμονται στους εξής τομείς:

- ✓ Ανάπτυξης
- ✓ Περιβάλλοντος
- ✓ Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων
- ✓ Απασχόλησης
- ✓ Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης
- ✓ Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού
- ✓ Πολιτικής Προστασίας
- ✓ Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας, Αλιείας
- ✓ Αρμοδιότητες που ανατίθενται από το κράτος

Ανάλογες αρμοδιότητες απαριθμούνται στις περιφέρειες -διοικητικές αλλά και προγραμματικές- έτσι ώστε να αναγνωρίζονται ως φορείς διαμόρφωσης περιφερειακής πολιτικής και είναι οι εξής:

- ✓ Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
- ✓ Γεωργίας-Κτηνοτροφίας-Αλιείας
- ✓ Φυσικών Πόρων, Ενέργειας, Βιομηχανίας
- ✓ Μεταφορών – Επικοινωνιών
- ✓ Έργων, Χωροταξίας, Περιβάλλοντος
- ✓ Υγείας
- ✓ Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού
- ✓ Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας

Στο άρθρο 4 του Ν.3852/2010 αναφέρεται «Οι περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές».

Η εφαρμογή των αρχών κατανομής των αρμοδιοτήτων διαμορφώνει και το πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ των δυο βαθμών ΤΑ, πχ η αρχή της εγγύτητας επιτάσσει την ανάθεση αρμοδιοτήτων που αναφέρονται στην καθημερινή ζωή των πολιτών, την κοινωνική

φροντίδα, την ποιότητα ζωής κλπ. Η αρχή της αποτελεσματικότητας σε συνδυασμό με την αρχή της επικουρικότητας ενθαρρύνουν την ανάθεση σε αρμοδιότητες για ειδικές δομές στους τομείς της Περιφέρειας πχ ένα ειδικό σχολείο.

Η άσκηση κάποιων αρμοδιοτήτων δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά στο εγγύτερο πεδίο και ανήκουν στην Περιφέρεια. Από την άλλη όμως η άσκησή τους περιλαμβάνει και πτυχές που αναφέρονται στο εγγύτερο πεδίο ή στον σχεδιασμό των πολιτικών αυτών να λαμβάνονται υπόψη και οι ιδιαιτερότητες πχ της τοπικής οικονομίας. Υπάρχουν σχέσεις μεταξύ των αρμοδιοτήτων στην ΤΑ και γι αυτό πρέπει να υπάρχουν σχέσεις συνεργασίας στα επίπεδα των πολιτικών (Κατσούλης, 2019).

### **3.2 Οικονομικοί Πόροι Α' & Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης**

Οι ΟΤΑ υλοποιούν τις δράσεις τους στα όρια των αρμοδιοτήτων τους κάνοντας χρήση τους διαθέσιμους πόρους.

Τα έσοδα των δήμων είναι ένας κύριος πόρος και μπορεί να είναι ίδια και από τρίτους. Ίδια είναι τα έσοδα που προκύπτουν από τις αρμοδιότητές τους, τα βεβαιώνουν και τα εισπράττουν μόνοι τους. Από τρίτους είναι τα έσοδα που προέρχονται από δάνεια, το κράτος ή άλλη χρηματοδοτική πηγή.

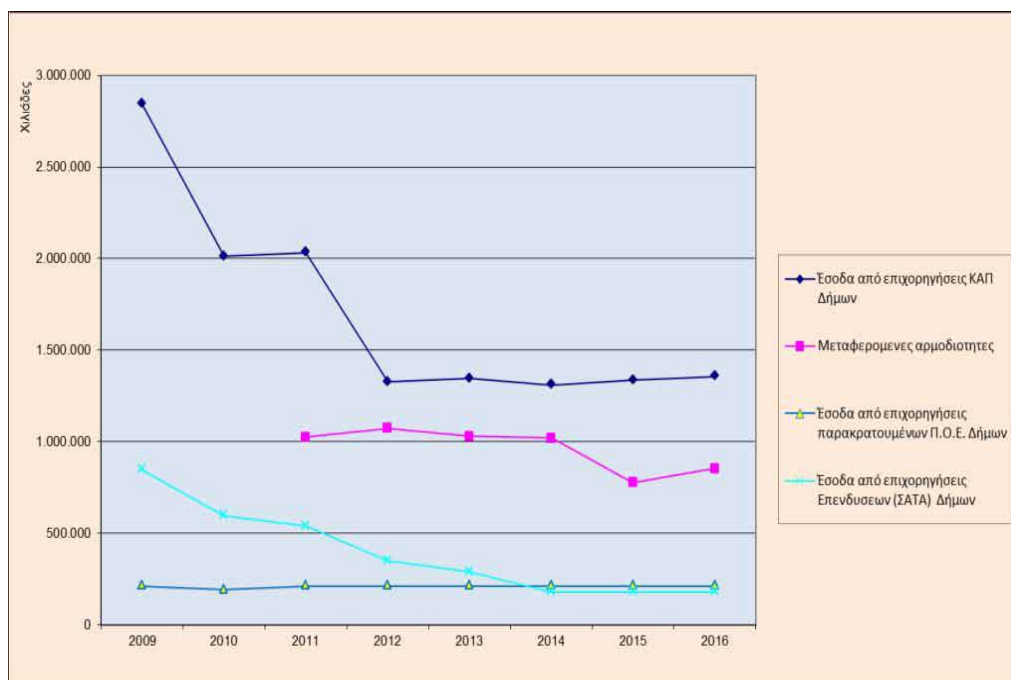
Τα έσοδα διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα με βάση την περιοδικότητα στο χρόνο είσπραξης. Στα τακτικά περιλαμβάνονται οι πρόσοδοι από την ακίνητη και την κινητή περιουσία, τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, φόροι και εισφορές, επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες, κ.α. Τα κύρια τακτικά έσοδα είναι οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (ΚΑΠ), οι οποίοι αποδίδονται στους δήμους από το κράτος και προέρχονται κατά ένα μέρος από το ΦΠΑ, το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) και το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Ν.3852/2010, άρθρο 259). Στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται τα έσοδα από την εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας, τις έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών και επενδυτικών αναγκών, δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες, προσαυξήσεις, δάνεια κ.α.

Τα έσοδα των ΟΤΑ Β' βαθμού είναι οι ΚΑΠ (άρθρο 260 Ν.3852/2010) ως τακτικά έσοδα (κάλυψη λειτουργικών αναγκών και επενδυτικών αναγκών), οι κρατικές επιχορηγήσεις (δακοκτονία, προνοιακές ενισχύσεις ιδρυμάτων), και οι χρηματοδοτήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Η εξάρτηση των ΟΤΑ από την περιοδικότητα των μηνιαίων ΚΑΠ έχει συμβάλλει δυσμενώς στην οικονομική τους υποτέλεια. Οι περικοπές του κρατικού προϋπολογισμού

λόγω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και των μνημονιακών πολιτικών οδήγησαν σε μια μεγάλη μείωση των ΚΑΠ, ενώ παράλληλα μεταβιβάστηκαν πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις δεσμεύοντας οικονομικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό. Αποτέλεσμα αυτών είναι οι ΟΤΑ να αδυνατούν να καλύψουν τις λειτουργικές τους ανάγκες και να αναζητούν και άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία (airetos, 2021).

Εικόνα 3.1: Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Δήμων (2009-2016)



(Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Οι ΟΤΑ σε αριθμούς, Αθήνα 2017)

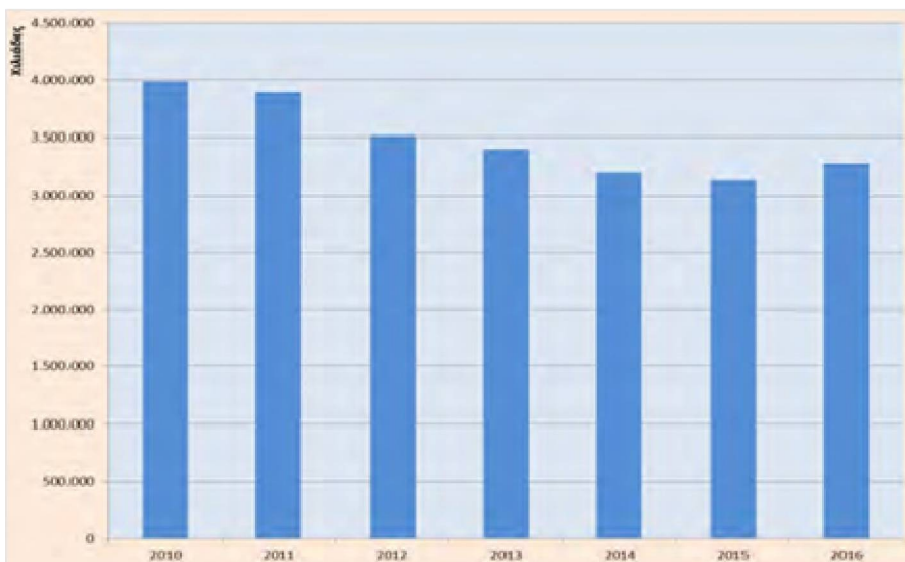
Για πρώτη φορά με τον Κλεισθένη, η πληρωμή δαπανών, γίνεται με ευθύνη υπαλλήλου και δίχως τη συνυπογραφή αιρετού, με σκοπό την ορθή διαχείριση των πόρων. Επιπρόσθετα, προβλέπεται η Ηλεκτρονική Βάση Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας (Ν.4555/2018, άρθρο 194), αναδεικνύοντας την ακίνητη περιουσία σε βασικό εργαλείο σχεδιασμού, αξιοποίησης κι ανάπτυξης.

Ο πιο ουσιώδης πόρος των ΟΤΑ παραμένει το ανθρώπινο δυναμικό, οι τοπικοί παράγοντες και η τοπική επιχειρηματικότητα. Η ενεργοποίησή τους θα συμβάλλει στον προσδιορισμό του είδους της ανάπτυξης που προσδοκούν αξιοποιώντας τους φυσικούς πόρους της περιοχής (Barquero, 1991).

Χρειάζεται οι ΟΤΑ να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την ανασυγκρότηση της οικονομικής τους λειτουργίας με στόχο την εξυγίανση, την εξοικονόμηση πόρων και την

ανακατανομή τους σε τομείς που χρειάζονται ανάπτυξη. Επίσης χρειάζεται να αλλάξουν μέθοδοι, νοοτροπίες και πρακτικές στην οικονομική διαχείριση Δήμων και Περιφερειών (Κατσούλης, 2019).

Εικόνα 3.2: Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2010-2016)



(Πηγή: ΕΕΤΑΑ, Οι ΟΤΑ σε αριθμούς, Αθήνα 2017)

### 3.3 Πολιτικές τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης

Η διοικητική αποκέντρωση και η ΤΑ αποτελούν διαδικασίες μεγάλης σημασίας με στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη και οι φορείς που τις υπηρετούν εξοπλίζονται με περαιτέρω εξουσίες ώστε να συμβάλλουν αποφασιστικά στο σχεδιασμό και την άσκηση περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής (Λαδιάς, 2013).

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στη χώρα μας, οι φορείς α' και β' βαθμού της αυτοδιοίκησης καταρτίζουν τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της κεντρικής διοίκησης και όπως θεσμοθετούνται από τα όργανα της ΕΕ (Λαδιάς, 2013).

Στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική συγκυρία που βιώνει η χώρα μας, είναι επιτακτική η ύπαρξη σύγχρονων αναπτυξιακών μοντέλων τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο (ΙΜΜ, Βαλυράκης - Μπαμπανάσης, 2012).

Η διοικητική αποκέντρωση που συνδυάζεται με την περιφερειακή ολοκλήρωση της αυτοδιοίκησης, θεσμοθετείται με το μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης στην



Ελλάδα και καθιστά τις Περιφέρειες μοχλούς βιώσιμης ανάπτυξης (IMM, Βαλυράκης - Μπαμπανάσης, 2012).

Σύμφωνα με τον Στέργιο Μπαμπανάση (IMM, 2012) «η περιφερειακή ανάπτυξη αποτελεί μια διαδικασία βελτίωσης της ευημερίας των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής με την αξιοποίηση των υφιστάμενων δεδομένων, τη δημιουργία νέων συγκριτικών πλεονεκτημάτων και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς της». Σημαντικό ρόλο σ' αυτήν καθορίζει ο αναπτυξιακός προγραμματισμός. Νέα τάση στην περιφερειακή ανάπτυξη αποτελεί η μετάβαση από τα εκ των άνω στα εκ των κάτω μοντέλα περιφερειακής ανάπτυξης. Δηλαδή από τη μια πλευρά, τα κεντρικά όργανα να εκπονούν τα εθνικά προγράμματα ανάπτυξης, να επεξεργάζονται τις κατευθυντήριες αρχές, να εξασφαλίζουν τους αναπτυξιακούς πόρους και να οργανώνουν την παρακολούθηση και την εκτέλεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Από την άλλη πλευρά, τα τοπικά όργανα αυτοδιοίκησης πρέπει να εκπονούν τα τοπικά και περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης, να εξασφαλίζουν την ενεργοποίηση από τους τοπικούς φορείς καθώς και τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής των προγραμμάτων.

Το 1980 άρχισε η προσπάθεια συντονισμού της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και νομοθετήθηκε με τον Ν.1116/1981, εισάγοντας τη χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και εκπονήθηκε το πρώτο ειδικό «Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985».

Η πρώτη χρηματοδότηση που έλαβε η χώρα μας ήταν μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) 1985-1990 με στόχο τη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρώσεων ορισμένων νότιων περιοχών της Κοινότητας (Κανονισμός 2088/85 ΕΟΚ, Συμβούλιο 23-7-1985). Στην Ελλάδα καταρτίστηκαν 7 ΜΟΠ σε όλη την επικράτεια με τομείς δράσης τους εξής: Γεωργία, Αλιεία, Βιομηχανία-Βιοτεχνία-ΜμΕ, Υπηρεσίες, Ανθρώπινο δυναμικό με κίνητρα για τη βελτίωση υποδομών, εκσυγχρονισμό, παραγωγική αναδιάρθρωση, ενθάρρυνση καινοτομιών, ενίσχυση της απασχόλησης κλπ. Ως ολοκληρωμένα προγράμματα δρομολόγησαν τη βασική στροφή για περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη και αποσκοπούσαν σε συγκεκριμένους και ιεραρχημένους στόχους. Επισημαίνουμε ως πολύ σημαντικό στοιχείο ότι ενεργοποίησαν από κοινού το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και στηρίζονταν στη δημοκρατική συμμετοχή των τοπικών φορέων κατά τη φάση της κατάρτισης καθώς και στην αποκέντρωση της εφαρμογής τους (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002).

Ολοκληρώνοντας, τονίζουμε πως τα ΜΟΠ στην εφαρμογή τους, παρουσίασαν σημαντικά προβλήματα κυρίως από την έλλειψη εμπειρίας των στελεχών της ΔΔ, την ανεπαρκή προετοιμασία των μελετών καθώς και την ανυπαρξία μηχανισμών διοίκησης έργων, αλλά σε κάθε περίπτωση, αποτέλεσαν πρόδρομο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Κόνσολας, 1997).

### **Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης – Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα**

Στη συνέχεια και μέχρι σήμερα ακολουθούν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) και τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας, την άρση των έντονων περιφερειακών ανισοτήτων και την προώθηση της ανάπτυξης. Είναι πολυταμειακά (συμμετέχουν όλα τα Διαρθρωτικά Ταμεία) και πολυτομιακά (προσεγγίζουν όλους τους τομείς προς ανάπτυξη) (Παδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2002) και εφαρμόστηκαν στις ακόλουθες χρονικές περιόδους:

- Α΄ΚΠΣ - 1989-1993
- Β΄ΚΠΣ - 1994-1999
- Γ΄ΚΠΣ - 2000-2006
- το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς γνωστό ως ΕΣΠΑ - 2007-2013.
- Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020
- Νέα Προγραμματική Περίοδος 2021-2027.

Σε κάθε ΚΠΣ και ΕΣΠΑ καθορίζονται κύριοι άξονες προτεραιοτήτων και για την επίτευξη των στόχων αυτών καταρτίζονται τομιακά επιχειρησιακά προγράμματα και 13 ΠΕΠ για τις 13 περιφέρειες της χώρας αντίστοιχα. Αξίζει να επισημάνουμε ότι το τομιακό επιχειρησιακό πρόγραμμα αναφέρεται σ' έναν τομέα κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας ή σ' έναν τομέα πολιτικής προς ενίσχυση (υγεία, παιδεία, πολιτισμός, μεταφορές κλπ). Έχει θεματικό, οριζόντιο χωρικά χαρακτήρα και εφαρμόζεται σε πολλές περιφέρειες του κράτους-μέλους και η αρμοδιότητα διαχείρισής του ανήκει στο κεντρικό επίπεδο, κάποιο υπουργείο. Το ΠΕΠ αναφέρεται στη διαμόρφωση και εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής παρέμβασης σε μία περιφέρεια των περιοχών επιλεξιμότητας του ΚΠΣ. Η αρμοδιότητα διαχείρισής του ανήκει βασικά στους αντίστοιχους φορείς σε περιφερειακό επίπεδο (Κόνσολας, 1997) (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004).

Σε συνέχεια των παραπάνω, σοβαρή πηγή και εργαλείο ανάπτυξης αποτελεί στο πλαίσιο του εθνικού αναπτυξιακού σχεδιασμού, η νέα προγραμματική περίοδος 2021-2027 στο πλαίσιο του νέου Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης ΕΣΠΑ 2021-2027 και των Προγραμμάτων του, με στόχο να συμβάλλει ο κάθε φορέας σύμφωνα με τις αρμοδιότητες και το πεδίο δράσης του στη διαμόρφωση των εθνικών κατευθύνσεων πολιτικής με γνώμονα την οικονομία, το ευρύτερο αναπτυξιακό περιβάλλον της χώρας και τις ευρωπαϊκές πολιτικές (1<sup>η</sup> και 2<sup>η</sup> εγκύκλιος ΕΣΠΑ).

Στο ΕΣΠΑ 2021-2027 καθορίζεται ως θεματική προτεραιότητα η ελκυστικότητα της Ελλάδας και των Περιφερειών της ως τόπων επενδύσεων, εργασίας και διαβίωσης και αναδεικνύονται χωρικές προτεραιότητες αναπτυξιακής στρατηγικής που συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη.

Η αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο αυξάνει την ευελιξία στα διάφορα στάδια εκπόνησης και παρακολούθησης και ενισχύονται οι αποκεντρωτικές διαδικασίες και στο πλαίσιο αυτό, συστάθηκαν επιτροπές παρακολούθησης σε περιφερειακό επίπεδο με τη συμμετοχή αρμόδιων αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Χριστοφάκης, 2001).

Επίσης, σημαντική βοήθεια σε τοπικό επίπεδο αποτελούν τα προγράμματα που αφορούν τους δήμους και αποτελούν ξεχωριστά προγράμματα βασισμένα στην «εκ των κάτω ανάπτυξη» και είναι γνωστά ως **Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** και αποτελούν τις πρώτες συντονισμένες προσπάθειες τοπικού σχεδιασμού. Για την υλοποίησή τους εξασφαλίζεται κατάλληλη εκπροσώπηση των τοπικών αρχών και φορέων στις επιτροπές παρακολούθησης ΠΕΠ (Χριστοφάκης, 2001).

### **ΕΑΠΤΑ I (1989-1993) και ΕΑΠΤΑ II (1994-1999) – Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Τα ΕΑΠΤΑ I και II αποτέλεσαν υποπρογράμματα των Α' και Β' ΠΕΠ αντίστοιχα, με κύριους στόχους την ενίσχυση των υποδομών, την ολοκληρωμένη προσέγγιση της τοπικής ανάπτυξης, τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, την προστασία του περιβάλλοντος, την ενίσχυση των θεσμών της ΤΑ.

Έδωσαν τη δυνατότητα στους ΟΤΑ α' βαθμού να προγραμματίσουν αυτόνομα, τόνισαν τη σημασία των διαδημοτικών συνεργασιών αλλά και ανάγκασαν τους φορείς να

βρεθούν αντιμετώπι με τις ελλείψεις της νομοθεσίας για την εκτέλεση κάποιων έργων και την έλλειψη στελεχιακού δυναμικού (Χριστοφάκης, 2001).

### **ΕΠΤΑ (1998-2004) – Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το ΕΠΤΑ αποτελεί σημαντικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Αποσκοπεί στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, στην ενίσχυση και ανάπτυξη των υποδομών των νέων ΟΤΑ α' βαθμού, στην υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας τους, καθώς και στην πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να ισχυροποιηθούν και να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην τοπική αναπτυξιακή διαδικασία (ΥΠΕΣΔΔΑ, 1998 & εγκύκλιοι 17/1999, 26/1999, 49/2003 ΥΠΕΣΔΔΑ).

### **ΘΗΣΕΑΣ (2005-2009) – Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ καταρτίζεται βάσει του Ν.3274/2004 και συγκεκριμένα στα άρθρα 6-13, για την υποστήριξη των ΟΤΑ α' βαθμού, ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και για τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών με γνώμονα την αρμονική ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη, την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων, τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους με κατεύθυνση την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους ρόλου και των μεταξύ τους συνεργασιών.

### **ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ Ι (2018-2022) – Ειδικό Πρόγραμμα Χορήγησης Επενδυτικών Δανείων ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης και Συνδέσμων ΟΤΑ**

Ο Φιλόδημος Ι θεσπίστηκε με το Ν.4509/2017 (άρθρο 69) και την ΚΥΑ 13022/2018 (ΦΕΚ 1377 Β/24-04-2018. Σκοπός του προγράμματος ήταν: η προμήθεια αγαθών και η κατασκευή έργων στους τομείς ύδρευσης, αποχέτευσης, αντιπλημμυρικής προστασίας, αποκατάστασης ζημιών από φυσικές καταστροφές, αποκατάστασης Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), αγροτικής οδοποιίας και ανέγερσης ή αποκατάστασης δημοτικών κτιρίων. Οι γενικοί στόχοι του προγράμματος ήταν: η οικονομικά βιώσιμη και δίκαιη ανάπτυξη, η βελτίωση των βασικών υποδομών των δήμων, η εξυπηρέτηση των κατοίκων στους τομείς των περιβαλλοντικών έργων της

προσπελασιμότητας με υποδομές αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και προστασίας από φυσικές καταστροφές, η άρση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης.

### **ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II (2018-2022) – Ειδικό Πρόγραμμα Ενίσχυσης Δήμων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ΟΤΑ**

Με την 4748/20-10-2018 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΑΔΑ: 6ΛΕΙ465ΧΘ7-ΧΚΛ) καθορίστηκαν ο σκοπός, τα κριτήρια ένταξης, η διαδικασία αξιολόγησης καθώς και άλλο σχετικό ζήτημα του προγράμματος. Σκοπός του προγράμματος ήταν η χρηματοδότηση των δήμων για έργα, μελέτες, προμήθειες για την τοπική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος καθώς και κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες των δήμων. Γενικοί στόχοι του προγράμματος ήταν: η ενδυνάμωση της ισόρροπης, βιώσιμης και δίκαιης ανάπτυξης, η βελτίωση των υποδομών, η αύξηση της απασχόλησης και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των δήμων.

### **«ΑΝΤΩΝΗΣ ΤΡΙΤΣΗΣ (2020-2023) - Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, συνδέσμων Δήμων και Νομικών Προσώπων ΟΤΑ - Πρόγραμμα Ανάπτυξης και Αλληλεγγύης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Το πρόγραμμα θεσπίστηκε με τις 22766/2020 ΚΥΑ Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εσωτερικών και του Υφυπουργού Οικονομικών (ΦΕΚ 1386 Β/14-04-2020) και την τροποποίηση αυτής 6302/02021 (ΦΕΚ 1399 Β/08-04-2021). Στόχοι του προγράμματος είναι:

- η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των βασικών υποδομών των ΟΤΑ, των Συνδέσμων Δήμων και των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ασφάλεια και ποιότητα ζωής των πολιτών
- η επανεκκίνηση της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, η εξομάλυνση των συνεπειών της κρίσης εξαιτίας του κορωνοϊού, η προστασία της δημόσιας υγείας και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της τοπικής οικονομίας
- η εκτέλεση δράσεων και πρωτοβουλιών κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης και ειδικότερα η στήριξη των δομών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης

- η εισαγωγή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας στη σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον πολίτη με στόχο την εμπέδωση της έννοιας του ψηφιακού πολιτισμού
- η ενίσχυση της ανταπόκρισης της διοίκησης στους τομείς αρμοδιότητας της ΤΑ και ο εκσυγχρονισμός του θεσμού της πολιτικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο.

Βασικός σκοπός του προγράμματος -το οποίο είναι στη φάση της ένταξης των έργων- είναι η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού αναπτυξιακής προοπτικής και κοινωνικής αλληλεγγύης μέσω των φορέων της αυτοδιοίκησης.

Οφείλουμε να επισημάνουμε ότι εκτός από το πρώτο πρόγραμμα, όλα τα υπόλοιπα χρηματοδοτήθηκαν από εθνικούς πόρους.

Οι Ομάδες Διοίκησης Έργου και οι Τεχνικές Επιτροπές Νομών που συστάθηκαν στο πλαίσιο του ΕΠΤΑ δεν ανταποκρίθηκαν ενεργά στο ρόλο τους με αποτέλεσμα οι πόροι του ΕΠΤΑ που αξιοποιήθηκαν από τους νέους Δήμους δεν κατευθύνονταν απαραίτητα σε υποδομές που προάγουν την ενδοδημοτική ανάπτυξη. Ασφαλώς επισημαίνεται ότι η οριστική απώλεια του υπολοίπου 50% των πόρων του ΕΠΤΑ δεν αποδόθηκε και έως την κυβερνητική αλλαγή του 2004, έγινε η αντικατάστασή του από το πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ. Και τα 2 προγράμματα χρηματοδοτήθηκαν κατά βάση από πόρους της αυτοδιοίκησης ενώ τα επιμέρους υπουργεία συνέχισαν να διατηρούν τη δυνατότητα επιλεκτικής επιχορήγησης είτε από τα προγράμματα που διαχειρίζονταν είτε από ειδικούς λογαριασμούς (Κατσούλης, 2019).

Το δυσχερές χρηματοδοτικό περιβάλλον ενισχύθηκε την περίοδο προετοιμασίας των Ολυμπιακών Αγώνων με χαρακτηριστική τη μη εφαρμογή του μεγαλύτερου μέρους του προγράμματος «ΕΛΛΑΔΑ 2004» για δημιουργία αθλητικών υποδομών στους Δήμους. Ο στόχος του «ΕΛΛΑΔΑ 2004» ήταν να συγκεντρωθούν όλες οι χρηματοδοτήσεις και να κατανεμηθούν με σχεδιασμό στους Δήμους, με κριτήρια κατανομής, αξιολογώντας τις ανάγκες και τις προτάσεις τους (Κατσούλης, 2019).

Στη συνέχεια, για την υποστήριξη του προγράμματος Καλλικράτης, καταστρώθηκε η εκπόνηση του επιχειρησιακού σχεδίου «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ στο πλαίσιο της δημοσιονομικής λιτότητας

**Στην έδρα κάθε Περιφέρειας έχει συσταθεί Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης** το οποίο αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου και αποτελεί σημαντική συνεισφορά στο θεσμό της περιφερειακής αυτοδιοίκησης (με τη μεταφορά του από την κρατική Περιφέρεια). Έχει ίδιο ετήσιο προϋπολογισμό, οι πόροι του προβλέπονται από τον ίδιο νόμο κι ασκεί ταμειακή διαχείριση. Διαχειρίζεται όλο το περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και κατανέμει του πόρους στις κατώτερες βαθμίδες της ΤΑ με ουσιαστικές αναπτυξιακές δυνατότητες. Επίσης διαχειρίζεται χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από προγράμματα της ΕΕ, υποστηρίζει την Περιφέρεια χρηματοδοτώντας μελέτες με σκοπό την ωρίμανση δράσεων και επιπλέον έχει θεσμική ικανότητα να συμμετέχει σε προγράμματα της ΕΕ με εξωστρέφεια και ανάπτυξη καινοτόμων πρωτοβουλιών και δράσεων (Ν.2218/1994 άρθρο 53 και Ν.3852/2010 άρθρο 53).

Τα διάφορα προγράμματα οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης που εφαρμόστηκαν διαχρονικά, επιβάλλουν την ενεργό συμμετοχή στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των προγραμμάτων, εκτός των κοινοτικών και εθνικών αρχών, των περιφερειακών και τοπικών φορέων. Παράλληλα οι εξελίξεις αυτές επέβαλαν την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και των δομών προγραμματισμού της χώρας μας, ώστε να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση περιφερειακών προγραμμάτων (Χριστοφάκης, 2001).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Εκτός από τα μεγάλα νομοσχέδια της Αυτοδιοίκησης που προαναφέρθηκαν, ακολουθεί η αναφορά ορισμένων μεταρρυθμίσεων που επηρέασαν και συνεχίζουν να επηρεάζουν άμεσα τους φορείς Αυτοδιοίκησης και τη σχέση τους με τους πολίτες. Όπως προκύπτει και από τη βιοματική παρατήρηση, οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις φέρνουν χιλιάδες πολίτες καθημερινά για εξυπηρέτηση στις υπηρεσίες και των δυο βαθμών αυτοδιοίκησης.

### **4.1 Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)**

Τα ΚΕΠ είναι υποκαταστήματα του Ελληνικού Κράτους που ανήκουν διοικητικά στους Δήμους της χώρας στα οποία ο πολίτης μπορεί να διεκπεραιώσει όλες τις συναλλαγές του με το ελληνικό δημόσιο. Από τις πιο απλές, όπως πχ η έκδοση ενός πιστοποιητικού οικογενειακής μερίδας μέχρι τις πιο πολύπλοκες. Ο πολίτης, δηλαδή, δεν χρειάζεται να τρέχει από υπηρεσία σε υπηρεσία για να εξασφαλίσει τα έγγραφα για μία υπόθεσή του, αλλά απλά χρησιμοποιώντας τα ΚΕΠ και εδώ και λίγα χρόνια στα e-ΚΕΠ μπορεί να διεκπεραιώσει από το σπίτι του γρήγορα και απλά τις υποθέσεις που έχει με το κράτος (Γκουλούση, 2007).

Τα ΚΕΠ δημιουργήθηκαν το 2001 όταν η Ελλάδα έκανε τα πρώτα βήματα για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η δημιουργία των ΚΕΠ ήταν ένα από τα πιο κομβικά σημεία στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών. Στο δαιδαλώδες και πολύπλοκο ελληνικό δημόσιο η δημιουργία των ΚΕΠ ήταν αναγκαία και τελικά πετυχημένη γιατί είχε στήριξη από τα ευρωπαϊκά προγράμματα «Κοινωνία της Πληροφορίας» 2000-2006 και τη συνέχειά του, το πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2014 (ΚΕΠ, 2020).

Κατά την πάροδο των ετών τα ΚΕΠ είναι σημείο αναφοράς καλής λειτουργίας και ποιοτικής εξυπηρέτησης και αποτελούν για όλους ένα δυνατό δημόσιο Brandname καθώς προσχωρούν συνεχώς νέες αρμοδιότητες καλύπτοντας κενά κρατικών φορέων ως προς την εύκολη και άμεση πρόσβαση και εξυπηρέτηση των πολιτών. Πρόσφατα με κοινή απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και του Υφυπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθορίζονται ηλεκτρονικές υπηρεσίες του e-ΕΦΚΑ και διοικητικές διαδικασίες του ΟΑΕΔ που θα μπορούν να διεκπεραιώνονται στο εξής και από ΚΕΠ (taxheaven, 2021).



## **4.2 Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Τοπικού και Περιφερειακού Επιπέδου**

Με τον Νόμο 4674/2020 ΦΕΚ 53 Α/11-3-2020) «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο Α' καθορίζεται η στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι προτεινόμενες διατάξεις του Κεφαλαίου Α', αξιοποιώντας είκοσι πέντε και πλέον έτη εμπειρίας από την εκτέλεση αναπτυξιακών προγραμμάτων, εισάγουν για πρώτη φορά από την ίδρυση των ΟΤΑ ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο αναπτυξιακής προοπτικής, το οποίο ευελπιστεί να αποτελέσει το σημείο αναφοράς στην τοπική ανάπτυξη. Οι προτεινόμενες διατάξεις αποσκοπούν στη μέγιστη απορρόφηση των χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων είναι δυνατή η υλοποίηση έργων υποδομής. Επί της ουσίας, εισάγονται ρηξικέλευθες διατάξεις για την εποπτεία, επίβλεψη και την εν γένει εκτέλεση των τεχνικών έργων, στο πλαίσιο που θέτει ο ν.4412/2016 (Α'147) και άνευ ουδεμίας παρέκκλισης από το υπερέχον ενωσιακό δίκαιο και προτείνεται ένα νέο σχήμα υποστήριξης των ΟΤΑ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών Δόμησης και των Τεχνικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4674/2020).

Επίσης, για πρώτη φορά θεσμοθετείται συλλογικό όργανο για τη χάραξη συνεκτικών πολιτικών τοπικής ανάπτυξης, συμβουλευτικό προς τον Υπουργό Εσωτερικών το οποίο τιτλοφορείται ως η Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Τοπικού και Περιφερειακού Επιπέδου. Μεταξύ άλλων έργο της είναι, η διαμόρφωση προτάσεων αναπτυξιακού σχεδιασμού, η παρακολούθηση του βαθμού υλοποίησης και εκτέλεσης αναπτυξιακών παρεμβάσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, ο συντονισμός της αναπτυξιακής δράσης των ΟΤΑ με σκοπό τη διαμόρφωση συνεκτικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο κλπ. Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι καθορίζεται το πλαίσιο σύστασης και οργάνωσης των Αναπτυξιακών ΟΤΑ με πιο στοχευμένο ρόλο στην εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής.

Επίσης με τις διατάξεις του δεύτερου Κεφαλαίου επιχειρείται σημειακή επέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εισάγονται καινοτόμα εργαλεία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ.

### **4.3 Τα Κέντρα Κοινότητας**

Τα Κέντρα Κοινότητας (ΚΚ) των Δήμων δημιουργήθηκαν με τον Ν.4368/2016 και είναι δομές που σχεδιάστηκαν από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ 2014-2020.

Αποτελούν τα πρώτο σημείο επαφής του πολίτη με την κοινωνική υπηρεσία του κάθε Δήμου. Από εκεί ο πολίτης ενημερώνεται για όλα τα επιδόματα που δικαιούται, όλους τους φορείς, υπηρεσίες και προγράμματα που του παρέχουν κοινωνική φροντίδα οποιαδήποτε μορφής, σε επίπεδο Δήμου, Περιφέρειας ή επικράτειας. Στο ΚΚ του κάθε Δήμου μπορούν να απευθύνονται όλοι οι πολίτες της περιοχής οι οποίοι αντιμετωπίζουν κάποιο κοινωνικό πρόβλημα οι ίδιοι ή μέλη της οικογένειάς τους (ανεργία, οικονομική αδυναμία, έλλειψη στέγης, προβλήματα διαβίωσης λόγω αναπηρίας ή γήρατος) και χρειάζονται τη συνδρομή της Πολιτείας.

Συγχρόνως τα ΚΚ παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικής υποστήριξης σε θέματα όπως η προσέγγιση της τοπικής αγοράς για εύρεση εργασίας, η δημιουργία ευκαιριών για νέους ώστε να ξεκινήσουν την επαγγελματική τους ζωή, προβλήματα ενδοοικογενειακής βίας ή οικογενειακών δυσαρμονιών, ζητήματα νομικού χαρακτήρα, μαθησιακή στήριξη παιδιών και εφήβων, διοργάνωση τοπικών εκδηλώσεων με επιμορφωτικό, ενημερωτικό και κοινωνικό περιεχόμενο. Τα ΚΚ είναι οι αισθητήρες κάθε Δήμου για όλες τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας που χρειάζεται ο πολίτης (Κέντρα Κοινότητας, 2021).

### **4.4 Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης**

Με τον Ν.4445/2016 λειτουργεί στην έδρα κάθε Περιφέρειας το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης (ΠΠΚΕ). Η λειτουργία του οποίου αποσκοπεί:

- στην αποτελεσματική παρακολούθηση και το συντονισμό των στόχων, οι οποίοι εξειδικεύονται στο πλαίσιο της Περιφερειακής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης (ΠΕΣΚΕ)
- στην ανάδειξη τοπικών αναγκών σε θέματα πολιτικών κοινωνικής προστασίας, πρόνοιας και αλληλεγγύης
- στη διαβίβαση στοιχείων και πληροφοριών στο Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα (ΕΓΠΣ) του Εθνικού Μηχανισμού Παρακολούθησης της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΚΕ)
- στην αποτύπωση και χαρτογράφηση των χωρικών διαστάσεων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το ΠΠΚΕ έχει συντονιστικό ρόλο και παρακολουθεί τις δράσεις κοινωνικής ένταξης στην Περιφέρεια. Με τη λειτουργία των ΚΚ επιδιώκεται η ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με όλα τα κοινωνικά προγράμματα και υπηρεσίες που υλοποιούνται στην περιοχή παρέμβασης. Τα ΚΚ ενσωματώνουν τα Γραφεία Διαμεσολάβησης του Δικτύου Δομών για την Αντιμετώπιση της Φτώχειας.

Η δημιουργία τους έχει ως στόχο να συμβάλει στην αντιμετώπιση της απουσίας ολοκληρωμένης προσέγγισης σχεδιασμού και εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, στην αντιμετώπιση της αποσπασματικότητας των δράσεων μεμονωμένων φορέων χωρίς κεντρικό σχεδιασμό και της άνισης χωρικής κατανομής των κοινωνικών υποδομών και υπηρεσιών στους Δήμους. Υποστηρίζοντας ή συνεργώντας με τη Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών του κάθε ΟΤΑ, αποτελούν μία δράση «ομπρέλα» παρέχοντας υπηρεσίες οι οποίες ανταποκρίνονται και θα ενισχύσουν τις πολιτικές που ήδη υλοποιούνται ή προγραμματίζονται, όπως η καθολική εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (πρώην Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης), το πρόγραμμα του ΤΕΒΑ, οι ρυθμίσεις του Ν.4320/2015 για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε συνεργασία με τον ΟΑΕΔ και την Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης, τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια Απασχόλησης κλπ.

#### **4.5 Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης**

Τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια Απασχόλησης (ΠΠΑ) ιδρύθηκαν στις Περιφέρειες μετά την σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού Διάγνωσης των Αναγκών της Αγοράς (Ν.4369/2016 ΦΕΚ 21 Α/21-2-2016), από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με τη σύμπραξη του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ), ακολουθώντας συγκεκριμένο Σχέδιο Δράσης, εγκεκριμένο και αναθεωρημένο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2016. Η σύσταση και λειτουργία επιχειρησιακού δικτύου και πληροφοριακού συστήματος για τον Μηχανισμό Διάγνωσης Αναγκών της Αγοράς Εργασίας υλοποιήθηκε με την ΚΥΑ 24013/410/26.5.2016 (ΦΕΚ 1618 Β /8-6-2016) (εξουσιοδ. Απόφαση).

Βασικός στόχος του είναι ο προσδιορισμός των βασικών μεγεθών της αγοράς εργασίας -μέσω της αξιοποίησης των εθνικών βάσεων δεδομένων (ΕΡΓΑΝΗ, ΟΑΕΔ, ΕΛΣΤΑΤ, ΓΕΜΗ κ.α.) καθώς και ερευνών πεδίου- έτσι ώστε να επιτρέπει τους δημόσιους

φορείς αλλά και του πολίτες να έχουν άμεση, συνολική και αναλυτική εικόνα της αγοράς εργασίας και των τάσεών της, όπως:

- ποια επαγγέλματα και ποιοι κλάδοι δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας
- σε ποιες Περιφέρειες, Περιφερειακές Ενότητες και Δήμους της χώρας
- πού ακριβώς εμφανίζονται αδυναμίες και υστερήσεις

και προβλέπεται να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει ως δίκτυο φορέων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μέσω του Περιφερειακού Μηχανισμού Διάγνωσης των αναγκών της αγοράς εργασίας στο πλαίσιο του Εθνικού Μηχανισμού.

Το ΠΠΑ εκτελεί το επιστημονικό έργο (έρευνες, εκθέσεις) και ασκεί αρμοδιότητες που αφορούν:

- στον προσδιορισμό των βασικών μεγεθών της αγοράς εργασίας και των αναντιστοιχιών της αγοράς εργασίας
- στον εντοπισμό των αναγκών εκπαίδευσης/κατάρτισης που απορρέουν από τις αναντιστοιχίες αυτές
- στον προσδιορισμό της προσφοράς και ζήτησης στο παρόν και στο μέλλον (δυναμισμός κλάδων και επαγγελμάτων)
- στην τεκμηρίωση και το σχεδιασμό προτάσεων πολιτικής που συνδέονται με την αγορά εργασίας την εκπαίδευση και την κατάρτιση.

Συνοψίζοντας, αντιλαμβάνεται κανείς ότι υπάρχουν στη χώρα μεταρρυθμίσεις που συνδέονται άμεσα με την Αυτοδιοίκηση ώστε ν' ανταπεξέλθει στις νέες προκλήσεις και να συμβάλει στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη με κοινωνικούς όρους και με όρους ανάπτυξης που αναβαθμίζουν τη ΔΔ και συμβάλλουν στην ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ - ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ – ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΕΧΝΟΓΝΩΣΙΑ**

Σε αυτό το κεφάλαιο, θα αναδειχθούν συνολικά τα δεδομένα για την αποκέντρωση και την αποκεντρωτική πολιτική. Από την αυτοδιοίκηση μέχρι την ευρωπαϊκή τεχνολογία και από τη φορολογική αποκέντρωση ως την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ καταλήγοντας στη δημοκρατική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

### **5.1 Η διαδρομή της Αποκέντρωσης μέσα από την Αυτοδιοίκηση**

Από την ανάλυση των προηγούμενων κεφαλαίων καταλαβαίνει κανείς ότι και οι τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις της αυτοδιοίκησης είχαν ζητούμενο την αποκέντρωση αλλά και πως θα μπορούσαν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες να συμβάλλουν με τον αποκεντρωτικό χαρακτήρα στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη (Πετράκος και Ψυχάρης, 2016).

Η διοικητική αποκέντρωση συνεπάγεται αναδιοργάνωση και σαφή ανάθεση αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμίδων δημόσιας εξουσίας, προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια της ΔΔ συνολικά. Γενικά, σχετίζεται με τη μεταβίβαση αποφάσεων σχεδιασμού, χρηματοδότησης και διαχείρισης ορισμένων δημοσίων λειτουργιών σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης (ΚΕΔΕ, 2019) (ΕΝΠΕ, 2018).

Διαχρονικά οι Περιφέρειες, οι Νομαρχίες και οι Δήμοι διαχειρίστηκαν μεγάλα προγράμματα που άπτονταν της τοπικής ανάπτυξης σε όλα τα επίπεδα με κύριο πρόγραμμα το ΕΣΠΑ και συγκεκριμένα τα Επιχειρησιακά και τα Περιφερειακά Προγράμματα καθώς και τα ΠΔΕ.

### **5.2 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση όπως θεσπίστηκε με τον «Καλλικράτη»**

Το 2010 με το πρόγραμμα Καλλικράτης θεσπίστηκαν για πρώτη φορά στην ελληνική επικράτεια οι επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες αποτελούν τη βασική μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης και αποτελούν αυτοτελείς διοικητικές μονάδες (διαθέτουν δικό τους προϋπολογισμό που προέρχεται από ειδικές πιστώσεις του γενικού προϋπολογισμού) αρμόδιες για τις εκτελεστικές και ελεγκτικές δραστηριότητες του κράτους στην περιοχή ευθύνης τους.

Τα βασικά όργανα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ΓΓΑΠ), το Συμβούλιο Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ γενικό συντονιστικό έργο ασκούν το Συμβούλιο Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και το Ειδικό Συντονιστικό Συμβούλιο. Ο ΓΓΑΠ προΐσταται της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και είναι μετακλητός δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος διορίζεται και παύεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου. Στη συνέχεια με το άρθρο 28 Ν.4325/2015 η θέση μετονομάζεται σε Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και για την πλήρωσή της προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία. Ως βασική αρμοδιότητα και ευθύνη του, είναι η εφαρμογή και εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής σε ζητήματα που αφορούν την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Κατά των πράξεων του Συντονιστή μπορεί να ασκηθεί προσφυγή, ενώπιον του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, ο οποίος προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας (και όχι σκοπιμότητας) των σχετικών πράξεων. Η πράξη του αρμόδιου υπουργού, με την οποία γίνεται δεκτή μια προσφυγή, είναι υποχρεωτική για τον Συντονιστή, δεδομένου ότι είναι ιεραρχικά υφιστάμενος των Υπουργών, στον έλεγχο των οποίων υπάγεται (Ακριβοπούλου, 2015).

Η ανάγκη δημιουργίας των αποκεντρωμένων διοικήσεων ήταν πως συνταγματικά δεν μπορούσαν να περάσουν στις Περιφέρειες ζητήματα και θέματα γύρω από τα δάση και τους υδάτινους πόρους, οπότε χειρίζονται:

- Κρατικές υποθέσεις που δεν μπορούν για συνταγματικούς λόγους να διεκπεραιωθούν από την ΤΑ, ούτε καν από τις μητροπολιτικές Περιφέρειες. Τέτοιες υποθέσεις είναι ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της ΤΑ, προστασία δασών, διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και του κρατικού πλούτου.
- Κρατικές υποθέσεις που αποβλέπουν στην άμεση και ποιοτική εξυπηρέτηση του πολίτη.
- Κρατικές υποθέσεις που σταδιακά αποκεντρώνονται από την κεντρική διοίκηση, με στόχο τη δημιουργία ενός επιτελικού και ευέλικτου κράτους (Χρυσανθάκης, 2010).

Σε γενικές γραμμές, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δημιουργούν προβλήματα στην λειτουργία της Αυτοδιοίκησης, είτε γιατί μπερδεύονται οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ, είτε γιατί χάνεται πολύτιμος χρόνος στον έλεγχο τους, είτε γιατί ίσως είναι λίγο διακοσμητικός και όχι ουσιαστικός ο ρόλος της.

Οι Περιφέρειες συγκρούονται σε καθημερινό επίπεδο με την Αποκεντρωμένη σε θέματα αρμοδιοτήτων, ειδικά των υδάτινων πόρων. Επιπλέον, είναι δύσκολο να ελέγχουν

7 Αποκεντρωμένες τις 13 Περιφέρειες και τους 332 Δήμους και γι' αυτό καθυστερούν κομβικής σημασίας έργα ή μελέτες των Δήμων και των Περιφερειών (ΕΝΠΕ, 2018).

Επιπλέον, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν εντυφούν στην ουσία και την πραγματική ανάγκη των υποθέσεων της αυτοδιοίκησης για να μπορέσει να σταματήσει η ασυδοσία αιρετών ή η κακοδιαχείριση των πόρων των ΟΤΑ. Όταν λέμε ότι η Αποκεντρωμένη ελέγχει τους ΟΤΑ, αυτό έγκειται μόνο στο κομμάτι των αρμοδιοτήτων και κάπως έτσι χάνεται η ουσία και ο πραγματικός έλεγχος (ΕΝΠΕ, 2018).

Επίσης, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση στιγματίζεται από μια πιθανόν κομματική επιλογή του Συντονιστή που θ' ακολουθεί τις γραμμές της εκάστοτε Κυβέρνησης και δεν είναι όργανο αιρετό όπως οι ΟΤΑ (Ακριβοπούλου, 2015).

Σε κάθε περίπτωση πάντως και εφόσον κάποιες υποθέσεις πρέπει να ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση, ωφελιμότερο και πιο αποτελεσματικό είναι να γίνεται από αποκεντρωμένους φορείς της, οι οποίοι σίγουρα γνωρίζουν καλύτερα κάποιες τοπικές υποθέσεις από ότι κάποιο υπουργείο.

### **5.3 Οικονομική Αποκέντρωση**

Είναι σημαντικό να διαφανεί μέσα από αυτή την ενότητα η πορεία της χρηματοδότησης των ΟΤΑ αλλά και κατά πόσο άλλαξε αποκεντρωτικά με τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις.

Το 1984 ξεκινά η πρώτη μεγάλη αλλαγή στη νομοθεσία για τα οικονομικά των ΟΤΑ. Με τον Νόμο «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης», διευκολύνεται σημαντικά η συνεργασία των ΟΤΑ με άλλους δημόσιους φορείς, κυρίως, μέσα από την επιτόπια παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση τοπικών έργων τα οποία χρηματοδοτούνταν τόσο από τους προϋπολογισμούς της τοπικής περιοχής όσο και από τον τακτικό προϋπολογισμό ή τα ΠΔΕ. Επίσης, παρέχεται στους ΟΤΑ η δυνατότητα απασχόλησης προσωπικού από τον έναν φορέα στον άλλο και αυτό στάθηκε ιδιαίτερα ωφέλιμο για όσους ΟΤΑ αδυνατούσαν να προσλάβουν εξειδικευμένο προσωπικό. Κομβικό έτος για την πορεία της Αυτοδιοίκησης είναι το 1989, όπου έρχονται τα πρώτα μεγάλα οικονομικά προγράμματα της τότε ΕΟΚ μέσω των ΚΠΣ και στη συνέχεια του ΠΔΕ και των Ειδικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Γεωργογιάννης, 2008).

Έτσι, με αυτή τη νέα χρηματοδότηση των ΟΤΑ, τα επόμενα χρόνια σημειώθηκε υψηλή συμμετοχή των τοπικών φορέων σε κοινοτικά προγράμματα και με τον Ν.1828/1989 «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» προστέθηκαν περισσότεροι εθνικοί πόροι στους οποίους συμμετείχαν οι ΟΤΑ, οι επονομαζόμενοι ΚΑΠ, οι οποίοι προέρχονταν από ποσοστά επί φόρων που εισέπραττε η πολιτεία και εν συνεχεία τα απέδιδε στους ΟΤΑ (Γεωργογιάννης, 2008).

Το 2010 υπήρξε η νομοθετική πρόβλεψη για την οικονομική αυτοτέλεια των δήμων μέσω των εσόδων από τη φορολόγηση Φυσικών και Νομικών προσώπων (ποσοστό 24%) και το ΦΠΑ (ποσοστό 12%) (Ουζούνης, 2014). Οι Δήμοι επίσης συμμετέχουν στα έσοδα του ΦΑΠ, στοιχείο το οποίο αποτελεί ένα βήμα προς το ενωσιακό κεκτημένο, αφού ο ΦΑΠ αποτελεί στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών έσοδο της ΤΑ (Αιτιολογική Έκθεση-Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010). Σημαντικό βήμα αυτοδυναμίας και δημοσιονομικής αποκέντρωσης αποτέλεσε η κατανομή των ΚΑΠ, το ύψος των οποίων καθορίζεται πλέον ρητά από τον νόμο με συγκεκριμένα κριτήρια και όχι από την εκάστοτε πολιτική βούληση και αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των ΟΤΑ (Κατσικαβέλη, 2015). Το βασικό κριτήριο για την κατανομή των ποσών αυτών μεταξύ των ΟΤΑ είναι ο πληθυσμός της τελευταίας απογραφή (ΕΝΠΕ, 2018).

Το καθαρά φορμαλιστικό κριτήριο του απογεγραμμένου πληθυσμού δημιουργεί σοβαρές αδικίες στην πράξη, αλλά γίνεται ευκολότερα αποδεκτό από τους αιρετούς επειδή τους απαλλάσσει από μεταξύ τους διαμάχες για τις κατανομές της κρατικής επιδότησης, καθώς και από την οποιαδήποτε ευθύνη για το ύψος αυτών των εσόδων. Οι ηγεσίες των δήμων θεωρούσαν, μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, δεδομένη μια ετήσια οικονομική εξασφάλιση με αυτό το κρατικό «επίδομα», με αποτέλεσμα να περιορίζονται τα κίνητρά τους για συνετή διαχείριση και αναζήτηση τοπικών εσόδων. Περαιτέρω, ανεξάρτητα από τις τοπικές αποδόσεις των κρατικών φόρων και την τοπική οικονομική δραστηριότητα, έχει ως αποτέλεσμα την αδιαφορία των τοπικών ηγεσιών για το ύψος της φοροδιαφυγής στην περιοχή τους, καθώς και για την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων που δεν αποδίδουν άμεσα έσοδα στους δήμους και τις περιφέρειες (Χλέπας, 2021).

Επίσης, δόθηκε σε περισσότερους Δήμους η δυνατότητα συμμετοχής σε ευρωπαϊκά προγράμματα αφού δημιουργήθηκαν μεγαλύτερες οντότητες που πληρούσαν το πληθυσμιακό όριο των 25.000 κατοίκων.



Γίνεται αντιληπτό, ότι υπάρχει ζήτημα με την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Τα χρηματοδοτικά εργαλεία και οι προοπτικές του Καλλικράτη δεν εφαρμόστηκαν ποτέ και στην έκθεση του 2016 του ΟΟΣΑ επισημαίνεται ότι δεν λειτούργησε η δημοσιονομική αποκέντρωση (ΟΚΕ, 2010).

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι υπάρχουν σε όλους του ΟΤΑ και ειδικά στις Περιφέρειες παράβολα και έσοδα που είτε δεν τα παίρνει η Περιφέρεια είτε πηγαίνουν στο μεγάλο ταμείο του Κράτους, πχ τα παράβολα των υπηρεσιών Μεταφορών των Περιφερειών που θα μπορούσαν να εισπράττονται άμεσα από τις Περιφέρειες ως έσοδα.

Παρόλο που έγιναν βήματα στο θέμα της αποκέντρωσης της αυτοδιοίκησης μέσα από τις τρεις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις, το επίπεδο δεν είναι ικανοποιητικό (Χλέπας, 2021). Εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στο συντονισμό και στο ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων αλλά και πολλές παθογένειες που δεν θα διορθωθούν εύκολα, όπως αναφέρονται και στην αιτιολογική έκθεση για τον Ν.4622/2019 του επιτελικού κράτους (Γενική Κυβέρνηση, 2019), όπως συγκεκριμένα:

- υπάρχει ακόμη συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση (ΕΝΠΕ, 2018)
- υπάρχει ζήτημα με την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ και σε άλλους φορείς της ΔΔ. Αλληλοκαλύπτονται αρμοδιότητες, υπάρχουν παρωχημένες υπηρεσίες και δεν υπάρχει σωστή οργάνωση μεταξύ των φορέων (ΕΝΠΕ, 2018)
- δεν υπάρχει ως κεντρική πολιτική επιλογή η μετάβαση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση
- υπάρχει εξαιρετικά υψηλός βαθμός οικονομικής εξάρτησης της ΤΑ και κυρίως των Περιφερειών που αγγίζει το 95% μέσω των ΚΑΠ
- δημοσιονομική αποκέντρωση δεν έγινε ποτέ
- οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν υπηρετούν ουσιαστικές διοικητικές ανάγκες και έχουν δημιουργήσει προβλήματα στις αρμοδιότητες και στην λειτουργία των ΟΤΑ (ΕΝΠΕ, 2018)
- υπάρχουν ακόμη σοβαρά ελλείμματα νομιμότητας και διαφάνειας στην Αυτοδιοίκηση παρά τους πολλαπλούς ελέγχους και τις διαδικασίες, γεγονός που αποτελεί τροχοπέδη για κάθε σοβαρή αλλαγή ή/και ακόμη εμπιστοσύνη από το κράτος (Χλέπας, 2021).

## 5.4 Ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ

Ο περιορισμός της δυνατότητας του κεντρικού κράτους να μεταφέρει πόρους προς τις τοπικές αρχές, όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά για όλο τον δυτικό κόσμο, οφείλεται στον αντίστοιχο περιορισμό των δημοσίων εσόδων, ως συνέπεια της μεγάλης οικονομικής κρίσης. Γι' αυτό έχει γίνει επιτακτική η αξιοποίηση της περιουσίας των ΟΤΑ και η βέλτιστη χρησιμοποίησή της προς όφελος των δημοτών. Παρότι η αξιοποίηση αυτή ακούγεται προφανής, απαιτείται εμπειρία, ειδικές γνώσεις και υπηρεσίες.

Στις περισσότερες περιπτώσεις ο όρος «δημοτική περιουσία» αναφέρεται στη χρήση και αξιοποίηση της γης και των υποδομών που ανήκουν στη συγκεκριμένη δημοτική αρχή. Κάθε διαφορετικός τύπος ακινήτου, απαιτεί διαφορετική αντιμετώπιση και αξιοποίηση, ενώ η δαπάνη για την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας είναι μεγάλη, τουλάχιστον στην πλειονότητα των περιπτώσεων και για αυτό το λόγο η αξιοποίηση δεν είναι «ψηλά» στην πολιτική ατζέντα (ΙΤΑ, 2016).

Οι ανάγκες και προτεραιότητες των δήμων αλλάζουν σχετικά γρήγορα, ενώ η αξιοποίηση απαιτεί μακροχρόνιο σχεδιασμό και πολλές φορές υπερβαίνει της μίας δημοτικής θητείας. Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων απαιτεί συγκεκριμένες (και αρκετές) επιστημονικές ειδικότητες. Οι Δήμοι, ακόμα και σε χώρες με οικονομική ανάπτυξη, δεν μπορούν να έχουν τέτοια τεχνογνωσία και συνήθως απαιτείται η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα ή πανεπιστήμια. Σε κάποιες περιπτώσεις δεν είναι εύκολο να αξιοποιηθεί κάποιο συγκεκριμένο ακίνητο, ακόμα και αν είναι προς το δημόσιο/δημοτικό συμφέρον, ώστε και η κοινή γνώμη να αποδεχθεί και υποστηρίξει το έργο (ΙΤΑ, 2016).

Οι Δήμοι αλλά και οι Περιφέρειες έχουν στην κατοχή τους κτίρια, χώρους ελεύθερους, περίπτερα σε πάρκα, parking, χώρους αναψυχής κλπ. Τις περισσότερες φορές δεν υπάρχει καλή αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας για πολλούς και διάφορους λόγους και ειδικά γραφειοκρατικούς. Ενώ, η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας θα μπορούσε να λειτουργήσει υπέρ προς την εύρεση εσόδων για τους ΟΤΑ (ΙΤΑ, 2016).

Σύμφωνα με το άρθρο 194 του Ν.4555/2018 προβλέπεται η δημιουργία ηλεκτρονικής βάσης καταγραφής της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ με σκοπό τη βέλτιστη διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους και για την ενίσχυση του επιτελικού σχεδιασμού πολιτικών και δράσεων της ΤΑ από την κεντρική διοίκηση και τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών βάση δεδομένων με τίτλο «Καταγραφή Ακίνητης Περιουσίας ΟΤΑ».

Δυστυχώς, η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ δεν έχει προχωρήσει ουσιαστικά με ένα συντονισμένο σχεδιασμό δράσεων, προφανώς ως απόρροια του συγκεντρωτισμού χωρίς κατευθύνσεις και πιθανές νομοθετικές ρυθμίσεις για την καθοδήγηση των ΟΤΑ προς αυτό.

### **5.5 Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μέσα από τη φορολογική αποκέντρωση**

Ο δημοσιονομικός συγκεντρωτισμός και η εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις είναι το χαρακτηριστικό της χρηματοδότησης των ΟΤΑ μετά από τρεις αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις. Το ελληνικό Σύνταγμα απαγορεύει την επιβολή φορολογίας καθώς και τον καθορισμό του φορολογικού συντελεστή με αποφάσεις των ΟΤΑ. Η νομολογία δέχεται πάντως ότι είναι δυνατή η παραχώρηση με νόμο στους ΟΤΑ της δυνατότητας να καθορίζουν συντελεστές φόρων εντός ενός περιορισμένου πλαισίου (ανώτατος-κατώτατος συντελεστής) που θέτει νόμος της Βουλής (Χλέπας, 2021).

Το άρθρο 102 του συντάγματος παρ. 2 & 5 ορίζει πως οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και πως το κράτος μπορεί να λαμβάνει νομοθετικές, κανονιστικές και δημοσιονομικές ρυθμίσεις που απαιτούνται για την οικονομική αυτοτέλεια τους. Στην πράξη, η νομοθεσία όπως είναι σήμερα δεν προσφέρει πολλές δυνατότητες στους ΟΤΑ, ενώ προβλέπει την επιβολή ανταποδοτικών τελών σε ύψος που καλύπτει το κόστος συγκεκριμένων υπηρεσιών (πχ καθαριότητας, ηλεκτροφωτισμού κ.α.) (Χλέπας, 2021).

Η φορολογική αποκέντρωση μπορεί να φέρει έσοδα στους ΟΤΑ και να φέρει αέρα αλλαγής και ανανέωσης στους Δήμους (ΙΤΑ, 2017) ενώ στις Περιφέρειες η οικονομική αυτοτέλεια θα βάλει τις βάσεις για την Περιφερειακή Διακυβέρνηση. Γι' αυτό λοιπόν η εξασφάλιση της οικονομικής τους αυτοτέλειας καθώς και της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση, είναι πολύ σημαντική διαδικασία.

Με τη φορολογική αποκέντρωση όλα τα έσοδα από τη φορολογία επί της ακίνητης περιουσίας, καθώς και από τη φορολογία των κληρονομιών θα ανήκουν στους δήμους. Στους ΟΤΑ θα ανήκει επίσης μέρος των εσόδων από τη φορολογία εισοδήματος και από το ΦΠΑ σύμφωνα με την απόδοση της φορολογίας αυτής εντός της διοικητικής περιφέρειας κάθε ΟΤΑ. Με ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται με βάση δέσμη αντικειμενικών κριτηρίων, θα επιτευχθεί η εξισορρόπηση των ανισοτήτων που θα προκύψουν μεταξύ των ΟΤΑ ως προς τα έσοδά τους, καθώς και ήδη υφιστάμενες ειδικές ανάγκες και ανισότητες. Με τη φορολογική αποκέντρωση απλοποιείται και θα γίνει πιο

διαφανές το σύστημα εσόδων των ΟΤΑ, οι οποίοι θα έχουν μερίδιο και στα έσοδα από τη φορολογία καυσίμων και αυτοκινήτων. Η οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ θα δημοσιεύεται σε πραγματικό χρόνο στο διαδίκτυο από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, ενώ η είσπραξη όλων των εσόδων των ΟΤΑ θα γίνεται από την ΑΑΔΕ. Οι δήμοι μπορούν ν' αποκτήσουν έτσι σημαντικές αρμοδιότητες ως προς τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας όπως πχ η αρμοδιότητα για τις σχολάζουσες κληρονομίες. Οι δήμοι, μετά από σχετική τροποποίηση των διατάξεων Κληρονομικού Δικαίου του Αστικού Κώδικα, αντικαθιστούν το δημόσιο στην τελευταία τάξη της εξ αδιαθέτου διαδοχής ως προς τα ακίνητα που βρίσκονται στην περιοχή τους (Χλέπας, 2021).

Ένα σύστημα που έχει εφαρμοστεί διεθνώς και αποτελεί τη βασική πηγή χρηματοδότησης της ΤΑ, σε πολλές χώρες, αφορά στη διευθέτηση «μοιράσματος» των φορολογικών εσόδων του Κράτους. Η εφαρμογή του συστήματος αυτού θα μπορούσε να γίνει και στην Ελλάδα. Το σύστημα αυτό δεν οδηγεί σε αύξηση φόρων -αντιθέτως, αναμένεται να οδηγήσει σε μείωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης- αλλά σε ανακατανομή φορολογικών εσόδων ανάμεσα στα επίπεδα Διοίκησης και παράλληλη ενεργοποίηση της αυτοδιοίκησης στον τομέα αυτό. Η αναθεώρηση του Συντάγματος θα μπορούσε να διευρύνει τη δυνατότητα μεταφοράς φορολογικής εξουσίας στους Δήμους για αύξηση των ιδίων εσόδων σε μεταγενέστερο στάδιο και αφού θα είχε εξασφαλιστεί με το υφιστάμενο σύστημα μεγαλύτερη συμμετοχή της ΤΑ στα φορολογικά έσοδα του κράτους, με γνώμονα τις ασκούμενες αρμοδιότητες (ΙΤΑ, 2017).

## 5.6 Μειονεκτήματα της Αποκέντρωσης

Η Αποκέντρωση, είναι μια ιδεατή διοικητική επιλογή σε ό,τι αφορά την κρατική οργάνωση και την αυτοδιοίκηση, η οποία δέχεται κριτική τόσο ως προς τις θεωρητικές αρχές της όσο και για τα αποτελέσματα της εφαρμογής της.

### 1) Μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς τη μεταφορά των αναλογούντων πόρων

Ιδιαίτερα την περίοδο της κρίσης, η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην ΤΑ, χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά χρηματοδοτικών και ανθρώπινων πόρων κατέστη μία πολιτική που εφαρμόστηκε από πολλές κεντρικές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις.

Σε αυτόν το τομέα θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι στη χώρα μας, παρά τη Συνταγματική κατοχύρωση του άρθρου 102, σε πολύ λίγες περιπτώσεις η αποκέντρωση δαπανών συνοδεύτηκε από τους ανάλογους πόρους και ως αποτέλεσμα δεν έχουμε, κατά

τεκμήριο, την αποκέντρωση αλλά τη μεταφορά δημοσιονομικού και πολιτικού κόστους από το κεντρικό κράτος στην ΤΑ (ΕΝΠΕ, 2018).

## 2) Διάχυση ωφελειών

Επειδή τα οφέλη από την παροχή μία υπηρεσίας ή ενός αγαθού δεν περιορίζονται από τα διοικητικά όρια ενός ΟΤΑ, δημιουργείται το φαινόμενο κάποιοι πολίτες που απολαμβάνουν τις υπηρεσίες αυτές να συμμετέχουν στο κόστος παροχής τους, μέσω φόρων και τελών, ενώ κάποιοι άλλοι πολίτες, γειτονικών δήμων, να τις απολαμβάνουν δωρεάν. Είναι προφανές ότι οι πολίτες του πρώτου δήμου είναι διατεθειμένοι να συμβάλλουν μέχρι το ποσό που απολαμβάνουν και με τον τρόπο αυτό υπάρχει ο κίνδυνος να οδηγηθούμε σε ανεπαρκή παροχή των αγαθών αυτών.

Η λύση σε αυτή την περίπτωση είναι η παροχή, από το κεντρικό κράτος, μίας ειδικής επιχορήγησης που καλύπτει το χρηματοδοτικό κενό μεταξύ του μεγέθους των υπηρεσιών που είναι διατεθειμένοι να χρηματοδοτήσουν οι δημότες και του κοινωνικού και οικονομικού βέλτιστου μεγέθους.

## 3) Η αποκέντρωση μπορεί να αυξήσει τις ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ

Χωρίς συγκεκριμένα μέτρα που ενισχύουν την ικανότητα των δήμων και περιφερειών με περιορισμένη δημοσιονομική ικανότητα, τα οφέλη της αποκέντρωσης μπορεί να προκύψουν μόνο στις πλέον ανεπτυγμένες και ευημερούσες περιφέρειες, συμβάλλοντας έτσι στην αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Σημαντικό εργαλείο σε αυτή την περίπτωση αποτελεί ο σχεδιασμός εξισορροπητικών κρατικών επιχορηγήσεων, που ως στόχο θα έχουν την άμβλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων των ΟΤΑ (ΚΕΔΕ, 2019).

## 4) Η αποκέντρωση μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη για τον περιορισμό των πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων ασυντόνιστων δημόσιων επενδύσεων

Λόγω των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων των επενδυτικών αποφάσεων, τα σφάλματα που έγιναν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι δύσκολο και δαπανηρό να διορθωθούν. Με δεδομένο ότι η ικανότητα σχεδιασμού και υλοποίησης επενδύσεων είναι περισσότερο ισχυρή σε ανώτερες διοικητικές βαθμίδες το πρόβλημα αυτό μπορεί να λυθεί με αποτελεσματικούς υποστηρικτικούς μηχανισμούς και παράλληλα κάθετο και οριζόντιο συντονισμό.

#### 5) Ο κίνδυνος κυριαρχίας τοπικών ελίτ

Έχει υποστηριχθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις τα οφέλη από την αποκεντρωμένη παροχή υπηρεσιών μπορούν κατά κύριο λόγο να αξιοποιηθούν από τοπικές ελίτ, οι οποίες ενδέχεται να εκμεταλλευτούν τη δεσπόζουσα οικονομική ή πολιτική θέση τους στην τοπική κοινωνία, με συνέπεια αύξηση της εξουσίας τους και δυνατότητα να εισπράξουν δυσανάλογο μερίδιο τοπικών δημοσίων δαπανών. Αυτή η στρέβλωση θα αυξήσει τις ευκαιρίες για διαφθορά (ΕΝΠΕ, 2018).

Αντίδοτο σε αυτό τον κίνδυνο είναι η ισχυροποίηση των θεσμών της τοπικής δημοκρατίας και των μηχανισμών δημοκρατικής συμμετοχής και πολιτικής λογοδοσίας.

#### 6) Ασαφής ανάθεση αρμοδιοτήτων

Μια σημαντική πρόκληση της αποκέντρωσης συνίσταται στην αλληλοεπικάλυψη, αρμοδιοτήτων και εξουσιών, μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης. Η έλλειψη σαφήνειας στην ανάθεση αρμοδιοτήτων - ευθυνών, καθιστά την παροχή υπηρεσιών και τη χάραξη πολιτικής πιο δαπανηρή. Χωρίς σαφή ανάθεση αρμοδιοτήτων - καθηκόντων, καθίσταται σχεδόν αδύνατο να αναζητηθούν οι υπεύθυνοι για ελλείψεις ή αποτυχίες πολιτικής. Επίσης, εμποδίζει τις προσπάθειες διαφάνειας και συμμετοχής των πολιτών (Ράλλης, 2019).

#### 7) Η έλλειψη ικανότητας αποτελεσματικής διακυβέρνησης των ΟΤΑ, μπορεί να περιορίσει τα οφέλη της αποκέντρωσης

Η έλλειψη επαρκών διοικητικών, τεχνικών ή στρατηγικών δυνατοτήτων των ΟΤΑ είναι πιθανώς μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις στον τομέα της αποκέντρωσης. Πέρα από τα ζητήματα δημοσιονομικής ανισότητας, οι διεθνείς συγκρίσεις επανειλημμένα αναφέρουν την έλλειψη επαρκών ικανοτήτων των δήμων κυρίως όσον αφορά στο προσωπικό, την εμπειρογνωμοσύνη, για την αντιμετώπιση σύνθετων θεμάτων, όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός, οι προμήθειες, οι επενδύσεις στις υποδομές, η επίβλεψη της παροχής τοπικών δημόσιων υπηρεσιών. Η επαγγελματική ποιότητα (πχ επίπεδο εκπαίδευσης, επαγγελματική πείρα) των δημοτικών υπαλλήλων είναι καθοριστικής σημασίας (Ράλλης, 2019).

Η αυτοδιοικητική πορεία σε μια χώρα, η πολιτική βούληση, οι κοινωνικές, γεωγραφικές και χωροταξικές πολιτικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες μιας περιοχής, η πληρότητα και η ορθότητα της προετοιμασίας εφαρμογής και το επίπεδο εμπειρίας,

γνώσεων και διοικητικών ικανοτήτων της πολιτικής ηγεσίας και του διοικητικού προσωπικού, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, είναι καθοριστικοί συντελεστές για το βαθμό επιτυχίας της αποκέντρωσης.

## **5.7 Πλεονεκτήματα της Αποκέντρωσης**

### **Τα οικονομικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης**

- Η αποκέντρωση μπορεί να διευκολύνει την προσαρμογή των υπηρεσιών στις τοπικές ανάγκες.

Ίσως το πιο σημαντικό άμεσο όφελος της αποκέντρωσης είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας, στη χρηματοδότηση της παροχής τοπικών δημόσιων υπηρεσιών. Οι ΟΤΑ διαθέτουν συχνά πολύτιμες πληροφορίες για τις τοπικές απαιτήσεις, προτιμήσεις, ιδιαιτερότητες και συνθήκες, οι οποίες τους επιτρέπουν να προσαρμόζουν την παροχή των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών στις ανάγκες των κατοίκων. Έτσι, η αποκεντρωμένη επιλογή δίνει την ευκαιρία να αυξηθεί η οικονομική ευημερία, προσαρμόζοντας την παροχή δημόσιων υπηρεσιών στις ετερογενείς προτιμήσεις των πληθυσμιακών ομάδων (ΕΝΠΕ, 2018).

- Η αποκέντρωση μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της παροχής δημόσιων υπηρεσιών.

Η κεντρική κυβέρνηση είναι συχνά πιθανό να προσφέρει ένα ενιαίο επίπεδο δημόσιας παραγωγής και υποστήριξης σε όλους τους ΟΤΑ, στηριζόμενο σε μέσους όρους, που εκ των πραγμάτων είναι αναποτελεσματικό και κοστοβόρο (σε ορισμένους δήμους θα προσφέρονται υπηρεσίες χωρίς να υπάρχει τοπική ζήτηση και σε άλλους θα προσφέρονται λιγότερες, από το ζητούμενο). Ιδιαίτερα, στην περίπτωση του μεγάλου εύρους ετερογενών προτιμήσεων και συγκριτικών πλεονεκτημάτων, οι ΟΤΑ διαθέτουν σαφές πλεονέκτημα, στην κατανομή των πόρων, από ότι η κεντρική κυβέρνηση. Από αυτή την άποψη είναι αποτελεσματικότερο, τα τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες κυρίως να προσφέρονται σε τοπικό επίπεδο (ΕΝΠΕ, 2018).

- Η αποκέντρωση μπορεί να ενισχύσει την οικονομική ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η αποκέντρωση μπορεί, να βελτιώσει την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της

παραγωγικότητας στον ιδιωτικό τομέα. Η αποκέντρωση θα μπορούσε επίσης να οδηγήσει σε περισσότερες εκπαιδευτικές επενδύσεις και ενισχυμένο ανθρώπινο κεφάλαιο, οι οποίες αποτελούν δύο σημαντικούς παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης η ώθηση της ανάπτυξης ιδιαίτερα στις φτωχότερες περιφέρειες και η ενίσχυση της διαδικασίας σύγκλισης προς τις περιφέρειες με τις καλύτερες αναπτυξιακές επιδόσεις. Απαιτείται ένα αποτελεσματικό σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο βασίζεται σε ενισχυμένο ρόλο της ΤΑ (ΕΝΠΕ, 2018).

### **Τα πολιτικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης**

- Η αποκέντρωση μπορεί να ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών.

Η αποκέντρωση έχει τη δυνατότητα να υποστηρίξει και να διευρύνει τη συμμετοχή των πολιτών, φέρνοντας τη διακυβέρνηση πιο κοντά τους. Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στηρίζει επίσης τη λογοδοσία των τοπικών δημοσίων αποφάσεων. Όταν δηλαδή οι τοπικές δημόσιες δαπάνες χρηματοδοτούνται από ίδια τοπικά έσοδα (Ράλλης, 2019).

- Η αποκέντρωση μπορεί να βελτιώσει την πολιτική σταθερότητα.

Με την αποκέντρωση των εξουσιών στις περιφέρειες και τους δήμους, οι εντάσεις που οφείλονται σε διάφορους πολιτιστικούς, ιστορικούς, πολεοδομικούς, πολιτικούς κ.α. λόγους μπορεί να αμβλυνθούν, καθώς οι ΟΤΑ είναι σε θέση να προσφέρουν υπηρεσίες που ταιριάζουν στις τοπικές ανάγκες και προτιμήσεις (ΙΤΑ, 2017).

- Η αποκέντρωση δίνει τη δυνατότητα συμμετοχής στην πολιτική ευρύτερων κοινωνικών ομάδων.

Από πολιτική άποψη, η αποκέντρωση αυξάνει τον αριθμό των πολιτικών σκηνών και συνεπώς μειώνει το κόστος εισόδου για νέους πολιτικούς υποψηφίους. Αυτά τα διευρυμένα πολιτικά φόρα παρέχουν στους ψηφοφόρους -πολίτες περισσότερες επιλογές στις εκλογές. Ως αποτέλεσμα, οι ψηφοφόροι μπορούν να εκφράσουν καλύτερα τις προτιμήσεις τους για την παροχή υπηρεσιών και να ενημερώσουν τους πολιτικούς για τα προβλήματα σε τοπικό επίπεδο (Ράλλης, 2019).

### **Τα διοικητικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης**

- Η αποκέντρωση μπορεί να περιορίσει τη διαφθορά.



Μια εξήγηση είναι απλά ότι σε ένα αποκεντρωμένο περιβάλλον η κλίμακα της κυβέρνησης είναι μικρότερη, συνεπώς και τα αποτελέσματα της διαφθοράς πιο εμφανή. Μια εναλλακτική εξήγηση είναι ότι ο ενισχυμένος συναγωνισμός που προωθείται με την αποκέντρωση μειώνει τις ευκαιρίες για διαφθορά. Επίσης ενισχύει το διοικητικό όφελος προς τους πολίτες με πιο σύντομες και αποτελεσματικές υπηρεσίες.

- Η αποκέντρωση επιτρέπει τον πειραματισμό και την καινοτομία πολιτικής.

Η αποκέντρωση παρέχει μια χρήσιμη πλατφόρμα για πειραματισμό με τις δημόσιες πολιτικές. Οι δραστηριότητες καινοτομίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μπορούν να ενισχυθούν περαιτέρω εάν δημιουργηθούν συστηματικά πλαίσια για να υποστηρίξουν και να ενθαρρύνουν τους ΟΤΑ να εισαγάγουν τα δικά τους προγράμματα και ο συναγωνισμός μεταξύ τους μπορεί να ενθαρρύνει την υιοθέτηση πιο αποτελεσματικών μεθόδων (Ράλλης, 2019).

### **5.8 Αξίζει τελικά η αποκέντρωση πολιτικά, οικονομικά και διοικητικά;**

1. Οι τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις της Αυτοδιοίκησης επέφεραν αποκεντρωτικό χαρακτήρα αλλά με αδυναμίες.
2. Η αποκέντρωση των ΟΤΑ μπερδεύτηκε ανάμεσα σε μη αποσαφηνισμένες αρμοδιότητες, σε μείωση πόρων και προσωπικού και σε έλλειψη υποδομών.
3. Καμιά αποκέντρωση δεν μπορεί να προχωρήσει, χωρίς δυνατούς φορείς. Όταν οι ΟΤΑ στερούνται οικονομικής αυτοτέλειας και απλούστευσης διαδικασιών διοίκησης τότε δεν μπορεί να υπάρξει αποκέντρωση και αν υπάρξει θα είναι ελλιπής που είναι ακόμη χειρότερο.
4. Για να γίνει όμως αυτό πρέπει να υπάρξει φορολογική αποκέντρωση και αλλαγή νοοτροπίας της κεντρικής διοίκησης με αντίστοιχη νομοθέτηση.
5. Υπάρχει τεχνογνωσία και μάλιστα εδώ και χρόνια στην ΕΕ όπου υπάρχει σαφή κατεύθυνση αποκέντρωσης σεβόμενη τα χαρακτηριστικά κάθε αυτοδιοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι κάθε χώρα ανάλογα τις ανάγκες της και τις δυνατότητές της μπορεί να δημιουργήσει τις αποκεντρωμένες δομές που θέλει.
6. Ορισμός σαφούς πλαισίου για τη λειτουργία των αποκεντρωμένων διοικήσεων ώστε να διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο και εποπτεία χωρίς αποσπασματικές διαδικασίες ελέγχου.

7. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες μπορούν μέσα από την αποκέντρωση να διαδραματίσουν μεγάλο αναπτυξιακό ρόλο, ειδικά σε αυτή τη δύσκολη εποχή.
8. Αφενός έχουν να διαχειριστούν σε μικρότερα κομμάτια τις αρμοδιότητές τους από το κεντρικό κράτος, αφετέρου γνωρίζουν πολύ καλά τις τοπικές κοινωνίες και μπορούν να συμβάλλουν στην καλυτέρευση της κοινωνικής, οικονομικής, εμπορικής και αναπτυξιακής ζωής.
9. Η αποκέντρωση όταν γίνεται σωστά συμβάλλει στη διαφάνεια και στην καταπάτηση της διαφθοράς.
10. Η αποκέντρωση αξίζει να γίνει σωστά και να προωθήσει την αυτοδιοίκηση του μέλλοντος μέσω της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης.

## **5.9 Πολυεπίπεδη Δημοκρατική Διακυβέρνηση**

Σε όλες τις μεταρρυθμίσεις της Αυτοδιοίκησης τα θεσμικά όργανα των ΟΤΑ η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ), πρωτοστατούν με προτάσεις και απόψεις για την Αυτοδιοίκηση. Κοινός παρονομαστής και των δύο είναι η αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης, το ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην αυτοδιοίκηση και το κεντρικό κράτος και η ενίσχυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

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 δημόσιας πολιτικής) και η συνεργασία των επιπέδων αυτών (Μαΐστρος, 2016).

Οι θεμελιώδεις αρχές για τις βασικές διαδικασίες εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη σύμφωνα με την απόφαση της Επιτροπής των Περιφερειών «Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη» όπως τις αναφέρει ο Μαΐστρος (2016), είναι οι εξής:

- 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 σε 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 προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της ΔΔ ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και τη συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών. Σε κάθε τομέα πρέπει να πραγματοποιηθεί η καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης, σε συνεργασία με το αντίστοιχο υπουργείο ως προς την άσκηση της ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα τρία επίπεδα ΔΔ. Όσον αφορά την ΤΑ, αφορά στο σχεδιασμό και την άσκηση επιτελικών λειτουργιών και ιδιαίτερα:

- του αναπτυξιακού προγραμματισμού
- του χωρικού και πολεοδομικού σχεδιασμού
- του επιχειρησιακού σχεδιασμού (Μαΐστρος, 2016).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να οδηγήσει σε ανασυγκρότηση και ενοποίηση των λειτουργιών της ΔΔ με τελικό στόχο μια Ολοκληρωμένη Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Πρέπει να διασφαλίζεται η συστημική συνεργασία των τριών επιπέδων της ΔΔ με τους εξής στόχους:

- διαλειτουργικότητα και ισχυρές διαδραστικές σχέσεις
- οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της ΤΑ
- διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας
- προώθηση της αποκέντρωσης για εγγύτητα παροχής υπηρεσιών στους πολίτες
- αποτελεσματικότητα στην παροχή υπηρεσιών και αποδοτικότητα στη χρήση πόρων (Μαΐστρος, 2016)

Όσο η ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της ΤΑ δεν πραγματώνεται, η διεκυστίνδα μεταξύ τους θα κινείται προς την πλευρά της κεντρικής διοίκησης και της γραφειοκρατικής τάξης των υπουργείων. Πρέπει να σχεδιαστεί με σοβαρότητα και επίγνωση των συνεπειών της (πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, λειτουργικά

μέσα) στο σύνολο του διοικητικού συστήματος και η αυτοδιοίκηση να μην παραπαίει με μεταρρυθμίσεις χειραφέτησης.

Η αποκέντρωση της εξουσίας στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα αποτελεί μεταρρύθμιση που ενισχύει τη δημοκρατία και τη λαϊκή κυριαρχία. Συνδέεται άμεσα με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων που ασκούν τις αρμοδιότητες, με τη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνιών του Δήμου και της Περιφέρειας στην άσκηση εξουσίας (Κατσούλης, 2019).

Οι τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις σίγουρα συνεισέφεραν ώστε να μπει στο επίκεντρο των συζητήσεων μια πιο ενισχυμένη αυτοδιοίκηση, αλλά περιορίστηκαν σε χωρικές αναδιαρθρώσεις, αποσπασματικές μεταβιβάσεις και ανακατανομές αρμοδιοτήτων χωρίς μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Ουσιαστικά δεν άγγιξαν τον έντονο συγκεντρωτισμό που διέπει το πολιτικό και διοικητικό σύστημα (Κατσούλης, 2019).

### **5.10 Οι σύγχρονες τάσεις της αποκέντρωσης – Ευρωπαϊκή τεχνογνωσία**

Η γενική γραμμή της ΕΕ είναι ο αποκεντρωτικός χαρακτήρας των τοπικών θεσμών. Αυτό συμπυκνώνεται σε κάθε χώρα με διαφορετικό τρόπο και διαφορετική θεσμική οργάνωση. Τάσεις που διαφαίνονται σε παγκόσμιο επίπεδο και σχετίζονται με την ψηφιοποίηση, την παγκοσμιοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και την αστικοποίηση, συμβάλλουν στον ισχυρότερο ρόλο της αποκέντρωσης και της ΤΑ. Η παγκοσμιοποίηση υποδηλώνει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, επιχειρήσεων και νοικοκυριών, μεταξύ και εντός των χωρών, σημαίνει ότι οι πόλεις έχουν εισέλθει σε έναν διεθνή χωρικό ανταγωνισμό που, με βάση τη βελτίωση της ελκυστικότητας τους, αποσκοπούν στην προσέλκυση επενδύσεων, καινοτομίας και δυναμικών κοινωνικών στρωμάτων, πολιτικές που μέχρι πρόσφατα ήταν αποκλειστικό προνόμιο των κεντρικών κυβερνήσεων. Με τον τρόπο αυτό η παγκοσμιοποίηση προκάλεσε την ανάγκη αναβίωσης και ανάδειξης των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων και πολιτισμικών ταυτοτήτων, στο πλαίσιο μιας αυξανόμενης οικονομικής και πολιτικής εξουσίας της ΤΑ και ο ρόλος των εθνικών κρατών επαναπροσδιορίζεται (Ράλλης, 2019).

Η ΕΕ θεωρεί ως αποκέντρωση όλα τα μέτρα που λαμβάνονται σε πολιτικό επίπεδο και ενισχύουν τον ρόλο των υποεθνικών αρχών στην εθνική και ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων και τα οποία οδηγούν σε μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κρατικό επίπεδο προς τα τοπικά και τα περιφερειακά θεσμικά όργανα, ως εξής:

- εκφράζει την πεποίθηση ότι οι λειτουργικές τοπικές και περιφερειακές διοικήσεις και η αποτελεσματική αποκέντρωση θα πρέπει να βασίζονται στις αρχές της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης
- εκφράζει την πεποίθηση ότι η επικουρικότητα, ως πολιτική και νομική αρχή, αποτελεί σημαντική κινητήρια δύναμη αποκέντρωσης, διότι με αυτήν οι αρμοδιότητες κατανέμονται στο επίπεδο στο οποίο μπορούν να ασκούνται με τον αποτελεσματικότερο τρόπο
- επισημαίνει ότι μία συνεκτική διαδικασία αποκέντρωσης μπορεί να είναι επιτυχής μόνο εάν η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνδέεται με αντίστοιχη και κατάλληλη κατανομή χρηματοδοτικών πόρων
- παρατηρεί ότι οι περιφέρειες που χρηματοδοτούνται ως επί το πλείστον από ίδιους πόρους, τους διαχειρίζονται με πιο υπεύθυνο τρόπο, διαθέτουν πιο ισχυρό προϋπολογισμό και λειτουργεί ως κίνητρο ώστε να μετατρέπουν, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, τις μεταβιβάσεις κονδυλίων σε ίδιους πόρους
- υπογραμμίζει τη θετική σχέση μεταξύ της αποκέντρωσης και μίας επιτυχούς και βιώσιμης ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής
- συνιστά να πραγματοποιήσουν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης κοινές προσπάθειες ώστε να δοθεί διαρκής λύση στην κρίση του ευρωπαϊκού δημόσιου χρέους με ισότιμη συμμετοχή των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στην κατάρτιση ευρωπαϊκών και εθνικών σχεδίων μεταρρύθμισης (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013).

### **5.10.1 Το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών**

Το Συμβούλιο δημιουργήθηκε στη Γενεύη, το 1951. Είναι το ευρωπαϊκό τμήμα της παγκόσμιας οργάνωσης «Ενωμένες Πόλεις και Τοπικές Κυβερνήσεις». Τα μέλη του είναι οι τοπικές αρχές από περισσότερες των 35 χωρών κι αποσκοπεί στο να επηρεάζει τα νομοσχέδια της ΕΕ, ήδη από τα πρώτα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας. Οι τομείς που εργάζεται αφορούν την περιφερειακή πολιτική, τις μεταφορές, το περιβάλλον, τη δικτύωση των ευρωπαϊκών πόλεων μέσω αδελφοποιήσεων κ.α.

(<https://www.ccre.org/>) και ([https://www.eetaa.gr/eu/diktva/ccre\\_cemr.pdf](https://www.eetaa.gr/eu/diktva/ccre_cemr.pdf)).

### **5.10.2 Οι Οδηγίες της ΕΕ για αποκέντρωση της Αυτοδιοίκησης**

Η ΕΕ αναγνωρίζει μεν ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν υποχρεούνται να επιλέξουν ένα συγκεκριμένο πρότυπο για τη θεσμική τους δομή, ή για την αποκέντρωση, τη μεταβίβαση και την κατανομή των εξουσιών στις τοπικές και τις περιφερειακές δομές σύμφωνα με διάφορα πρότυπα διακυβέρνησης, αλλά επισημαίνει όπως αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη ΕΕ (άρθρο 4 παράγραφος 2), ότι η ΕΕ σέβεται την περιφερειακή ή/και την τοπική αυτοδιοίκηση (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ**

Οι ελληνικοί δημόσιοι οργανισμοί χαρακτηρίζονται από έλλειψη κατευθυντήριων εντολών και αυτό οφείλεται στην μη συγκεκριμένη αναπτυξιακή πολιτική σε επίπεδο κρατικής διακυβέρνησης, στο βαθμό διοικητικής αυτοτέλειας, στο βαθμό συγκέντρωσης στη λήψη αποφάσεων καθώς και στη χαμηλή τους αποτελεσματικότητα (Κέφης, 2014).

Το ελληνικό δημόσιο είναι δαιδαλώδες και γραφειοκρατικό και ακόμη πρόσφατα, οι εκθέσεις του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καταρρακώνουν της πρακτικές της ελληνικής ΔΔ (ΟΟΣΑ, 2011) (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2017).

### **6.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στην Αυτοδιοίκηση**

Η ελληνική ΔΔ πάσχει συνολικά και ακολουθεί και η Αυτοδιοίκηση ως προς τις θεσμικές δομές, το θεσμικό πλαίσιο, την πληθώρα διαφορετικών οργανισμών με τη μορφή υπουργείων και δημόσιων φορέων που δρουν σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η ποιότητα της αλληλεπίδρασης μεταξύ τους επηρεάζει την αποτελεσματικότητα των επιδόσεων της ΔΔ. Αυτό που πρέπει να δει η κεντρική διοίκηση μαζί με τους φορείς αυτοδιοίκησης είναι η χάραξη μιας νέας ποιοτικής στρατηγικής για την Αυτοδιοίκηση του μέλλοντος (Δερβιτσιώτης, 2001). Το Total Quality Management είναι το ζητούμενο της εποχής, γιατί σε όλα πλέον το επίκεντρο είναι ο άνθρωπος. Η Αυτοδιοίκηση είναι ο θεσμός που βρίσκεται πιο κοντά και άμεσα στους πολίτες και γι' αυτό μια ανθρωποκεντρική στρατηγική είναι ιδανική για την καλύτερη λειτουργία των ΟΤΑ (Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς, 2003).

Η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) στους ΟΤΑ έχει μια σειρά από θετικές επιπτώσεις στις υπηρεσίες της Αυτοδιοίκησης όπου ανθρωποκεντρίζεται η νοοτροπία λειτουργίας και από τη μία υπάρχουν ικανοποιημένοι υπάλληλοι και ικανοποιημένοι πολίτες. Η διοίκηση με ποιότητα συμβάλλει μόνο θετικά σε όλους τους εμπλεκόμενους. Συγκεκριμένα, οι ΟΤΑ με ΔΟΠ έχουν:

- Χρηστή Τοπική Διοίκηση
- Δίκαιη και ορθή κατανομή οικονομικών πόρων
- Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

- Ευκολότερη εφαρμογή και απορρόφηση προγραμμάτων
- Οργανόγραμμα που τηρείται και οργανώνεται άρτια
- Διαφάνεια στις διαδικασίες σε όλο το εύρος των υπηρεσιών
- Αξιοκρατία-δικαιοσύνη στην αξιολόγηση των υπαλλήλων
- Ηγεσία ικανή και κατάλληλη
- Συντονισμός φορέων και υπηρεσιών
- Εξωτερική και εσωτερική επικοινωνία της υπηρεσίας
- Δυνατό BrandName του οργανισμού στα μάτια του κοινού (Παπαλεξανδρή και Μπουραντάς, 2003).

Οι χώρες της ΕΕ καταβάλλουν σταθερά προσπάθειες για να ενισχύσουν τις επιδόσεις των διοικήσεων τους επανεξετάζοντας τα δομικά στοιχεία τους. Η προσαρμογή στις τρέχουσες κοινωνικές, τεχνολογικές και οικονομικές αλλαγές με καλά σχεδιασμένες υπηρεσίες μπορούν να μεταμορφώσουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της παροχής δημοσίων υπηρεσιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

## 6.2 Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Η αξία και η συμμετοχή των εργαζομένων στην ποιοτική αναβάθμιση των ΟΤΑ είναι αναπόσπαστο κομμάτι της εφαρμογής εργαλείων ποιότητας στους φορείς αυτοδιοίκησης και θα τους δώσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα (Δερβιτσιώτης, 2001).

Μέχρι τώρα, μία από τις μεγαλύτερες παθογένειες της ΔΔ και της αυτοδιοίκησης ήταν οι πελατειακές σχέσεις χωρίς ίχνος αξιοκρατίας και ισότητας και καλής οργάνωσης (Σπανού, 2018). Πρέπει να υπάρχει στρατηγική και σεβασμός στο προσωπικό των ΟΤΑ και με την εφαρμογή της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΠ) στην Αυτοδιοίκηση εφαρμόζεται η αξιολόγηση του προσωπικού των ΟΤΑ με βάση τις αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας (Μουζά-Λαζαρίδη, 2006).

Η αρχή της χρηστής διοίκησης προαπαιτεί την αρχή της ισότητας ως κεντρικό άξονα για την άρση αντινομιών και την επίλυση προβλημάτων, προκειμένου να αποφεύγονται οι άδικες λύσεις για τους διοικουμένους.

Το αγκάθι στις υπηρεσίες των ΟΤΑ ήταν για χρόνια η αξιολόγηση του προσωπικού και με ποιον τρόπο θα μπορούσε να γίνει σωστά. Σήμερα εφαρμόζεται ο Ν. 4369/2016 που αφορά το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης που είναι ένα βήμα στην αξιοκρατία και στη δικαιοσύνη. Η αξιοκρατία και η ισότητα δημιουργούν συνθήκες



ελευθερίας και προστασίας των δικαιωμάτων των υπαλλήλων γιατί κρίνει αυστηρά και μόνο την εργασιακή απόδοση και συμπεριφορά τους (Κέφης, 2014). Επίσης αλλάζουν τη νοοτροπία όλων των εμπλεκομένων με τη ΔΔ και δημιουργούνται συνθήκες ποιότητας, εμπιστοσύνης και αξιοκρατικής εξυπηρέτησης του πολίτη (Μπουραντάς, 2002).

Η αξιοκρατική εφαρμογή της αξιολόγησης είναι πολύ σημαντική για τους οργανισμούς αυτοδιοίκησης γιατί αναβαθμίζονται και οδηγούνται έτσι στην Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Μπουραντάς, 2005).

Η ανωτέρου επιπέδου διοικητική ηγεσία και το ανθρώπινο δυναμικό των Δήμων και των Περιφερειών είναι ικανός και αναγκαίος όρος για να ανταποκριθούν οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης στο ρόλο που τους επιφυλάσσει η συγκρότηση και λειτουργία της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαρκής κατάρτιση, η εξοικείωση με σύγχρονα μέσα και μεθόδους εργασίας ή άσκησης διοικητικών λειτουργιών καθώς και η συνεχής ενημέρωση της νομοθεσίας είναι κρίσιμος παράγοντας ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ (Κατσούλης, 2019).

### **6.3 Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας**

Η Διοίκηση Μέσω Στόχων (MBO) αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο στρατηγικού προγραμματισμού και μια διαδικασία αξιολόγησης που έγκειται στο συμμετοχικό τρόπο προσδιορισμού των στόχων της οργάνωσης που καθορίζουν τις ακολουθούμενες πολιτικές. Βασίζεται στη δημιουργία ενός κλίματος συναίνεσης μεταξύ των εργαζομένων, συνεργασίας κι αυτοδέσμευσης για τη θέσπιση, υλοποίηση και αξιολόγηση των στόχων αποδοτικότητας. Μια κρίσιμη λειτουργία στη Διοίκηση μέσω στόχων είναι ο προγραμματισμός και η αναλυτική και λεπτομερής εξέταση των περιγραφών θέσεων εργασίας στους προβλεπόμενους φορείς του δημοσίου (Δεκλερής, 1989).

Στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020», έχει ενταχθεί και υλοποιείται η 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» μέσω προγραμματικής συμφωνίας που έχει υπογραφεί μεταξύ των ΥΠΕΣ–ΚΕΔΕ–ΕΝΠΕ και φορέα υλοποίησης την ΕΕΤΑΑ.

Η εν λόγω δράση εντάχθηκε το έτος 2018 και στην παρούσα φάση υλοποιείται. Αποτελεί έργο σημαία για την αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της ΤΑ Α΄

και Β΄ βαθμού και συμπληρώνεται από τη δράση Β.1.1.5 «Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού» και τη δράση Γ.2.1.3 «Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας». Οι ανωτέρω 3 Δράσεις συγκροτούν το ολοκληρωμένο «Πρόγραμμα Αναδιοργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών».

Στόχος του προγράμματος είναι: «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 πολιτο-κεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες», και πιο συγκεκριμένα επιμέρους στόχοι αποτελούν οι εξής:

- ⇒ Η απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών και η εκπόνηση προτύπων για την αναδιοργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της ΤΑ. Δημιουργία νέου μοντέλου λειτουργίας με αλλαγές: του κανονιστικού πλαισίου, των διαδικασιών και εντύπων, των οργανωτικών δομών και των θέσεων εργασίας, των πληροφοριακών συστημάτων.
- ⇒ Η εκπόνηση προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων των ΟΤΑ. Αναβάθμιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης των ΟΤΑ: με την εφαρμογή σύγχρονων ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων, τη διαμόρφωση και εφαρμογή συστημάτων διαλειτουργικότητας, τις αυτοματοποιημένες εσωτερικές διαδικασίες λειτουργίας των υπηρεσιών και ηλεκτρονική διακίνηση και διαχείριση εγγράφων, υποστήριξη της ψηφιακής υπογραφής και ηλεκτρονικές υπηρεσίες εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων.
- ⇒ Η αποτελεσματική διαχείριση της επιχειρούμενης αλλαγής μέσω της δικτύωσης, ενημέρωσης και συμμετοχής του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ. Ενσωμάτωση και διαχείριση της αλλαγής μέσα από συνδυασμένες ενέργειες ευαισθητοποίησης, δικτύωσης, διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής, επιμόρφωσης και συμβουλευτικής υποστήριξης.

Σημαντικός παράγοντας επιτυχίας του έργου είναι η ουσιαστική συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού των Δήμων και των Περιφερειών στη διαμόρφωση των νέων προτύπων οργάνωσης και λειτουργίας. Για το σκοπό αυτό συγκροτήθηκαν 10 θεματικές Λειτουργικές Περιοχές, που προκύπτουν από την ομαδοποίηση των αρμοδιοτήτων και των

εσωτερικών λειτουργιών των ΟΤΑ και συμμετέχουν στελέχη των Δήμων και των Περιφερειών. Οι δέκα λειτουργικές περιοχές που έχουν οριστεί για να μελετηθούν σχετικά με ζητήματα διαδικασιών λειτουργίας και οργάνωσης των σχετικών υπηρεσιών, πληροφοριακών συστημάτων και αναγκών επιμόρφωσης και υποστήριξης του προσωπικού είναι οι εξής:

1. Κοινωνική Πολιτική, Απασχόληση και Δημόσια Υγεία
2. Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός
3. Περιβάλλον, Χωροταξία και Πολεοδομία
4. Υποδομές και Μεταφορές
5. Αγροτική Ανάπτυξη
6. Μεταποίηση, Εμπόριο, Τουρισμός
7. Δημοτική Αστυνομία και Πολιτική Προστασία
8. Προγραμματισμός, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Εξυπηρέτηση του Πολίτη
9. Οικονομική Διαχείριση και Προμήθειες
10. Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικές Λειτουργίες

Τα επιθυμητά αποτελέσματα που αναμένεται να προκύψουν είναι: νέες απλοποιημένες, και αποδοτικές επιχειρησιακές διαδικασίες στις λειτουργικές περιοχές των ΟΤΑ, αλλαγές και συμπληρώσεις του κανονιστικού πλαισίου, πρότυπα οργάνωσης-στελέχωσης, σαφώς προσδιορισμένα περιγράμματα θέσεων εργασίας, σύστημα αξιολόγησης και δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των υπηρεσιών, σχεδιασμός στοχευμένου εκπαιδευτικού προγράμματος, αναβάθμιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τη διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ στη διαμόρφωση προτύπων και εργαλείων που αφορούν τη δική τους λειτουργία, αναλύοντας και ενσωματώνοντας στο σχεδιασμό τις ανάγκες των ΟΤΑ και την αντιμετώπιση των εμποδίων που αποτελούν σήμερα τροχοπέδη στην καθημερινή τους λειτουργία.

Όλα τα παραπάνω αποτελούν ένα μεγαλόπνοο έργο που θα εκσυγχρονίσει την Αυτοδιοίκηση και κατ' επέκταση τη ΔΔ, αρκεί να σχεδιαστεί στη σωστή βάση σχεδιάζοντας μαζί με την Αυτοδιοίκηση με συνεχή συνεργασία μεταξύ του κεντρικού επιπέδου (ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, αρμόδια Υπουργεία) και του τοπικού και περιφερειακού (Δήμοι, ΠΕΔ, Περιφέρειες) (ΕΕΤΑΑ, 2018).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

### 7.1 Σκοπός της έρευνας

Ο σκοπός της παρούσας έρευνας είναι να αποτυπώσει και να εξετάσει τον ενεργό ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Εξετάζονται οι μεταβολές που επέφεραν στην αυτοδιοίκηση τα τρία μεγάλα μεταρρυθμιστικά νομοσχέδια της τελευταίας εικοσαετίας, πώς αυτά την ενίσχυσαν και αν είναι αρκετά για την αυτοδιοίκηση του μέλλοντος. Επιπλέον εξετάζεται πώς μπορεί να ενισχυθεί ουσιαστικά η αποκέντρωση μέσα από την αυτοδιοίκηση λόγω της εγγύτητάς της προς τον πολίτη, που την καθιστά αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη ως προς την εφαρμογή πολιτικών.

Η έρευνα γίνεται για ν' αποσαφηνιστεί αν συντελούνται ουσιαστικά βήματα προς την αποκέντρωση αλλά και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Με την έρευνα θα επιχειρηθεί να κατανοηθεί στην πράξη αν η αυτοδιοίκηση είναι πιο οργανωμένη αλλά επίσης προσδοκά να βρεθούν θετικά στοιχεία για μελλοντική αναβάθμισή της.

Το ζήτημα, που τίθεται, είναι αν και πώς η Αυτοδιοίκηση του 2021 μπορεί να είναι αυτόνομη, άρτια οργανωμένη, αναβαθμισμένη με αποκεντρωτικό χαρακτήρα και φυσικά να εξυπηρετεί ποιοτικά τους πολίτες.

Μέσα από την επιστημονική και τη βιβλιογραφική έρευνα αποδείχτηκε ότι η αυτοδιοίκηση αναβαθμίστηκε, αλλά φορτώθηκε με αρμοδιότητες χωρίς να εφαρμόζεται υπέρ της το θεσμικό πλαίσιο. Νόμοι άλλαξαν, άρθρα τροποποιήθηκαν και οι πόροι των ΟΤΑ μειώθηκαν.

Θα διερευνηθούν τα αποτελέσματα των θεσμικών αλλαγών και θα συνταχθεί ένα ημιδομημένο ερωτηματολόγιο - τύπου συνέντευξης με ερευνητικά ερωτήματα τα οποία θα απαντηθούν στο πλαίσιο της έρευνας της παρούσας διπλωματικής εργασίας (Ισαρη και Πουρκός, 2015).

Σκοπός είναι να εμπλουτιστεί η θεωρητική γνώση με πρακτικά παραδείγματα και απόψεις στελεχών που προέρχονται από φορείς αυτοδιοίκησης με εμπειρία ετών και συμμετοχή στην υποβολή προτάσεων και θέσεων για ουσιαστική άσκηση αυτοδιοικητικής και αποκεντρωτικής πολιτικής. Η έρευνα χρησιμοποιείται ως μια σχεδιασμένη προσπάθεια για να αναζητήσουμε πληροφορίες, γνώσεις και απόψεις με σκοπό την εμβάθυνση σε κάποια θέματα που οι συμμετέχοντες κρίνονται κατάλληλοι.

Τα αποτελέσματα στηρίζονται στη βιβλιογραφική επισκόπηση, τη βιοματική εμπειρική έρευνα και την ποιοτική έρευνα με εργαλείο συλλογής δεδομένων το ημιδομημένο ερωτηματολόγιο - τύπου συνέντευξης με ερευνητικά ερωτήματα, καθώς η αυτοδιοίκηση με τα ανάλογα εργαλεία και μεταρρυθμίσεις προς τη σωστή κατεύθυνση μπορεί να διαδραματίσει μεγάλο αναπτυξιακό ρόλο.

## **7.2 Μεθοδολογία έρευνας: Ποιοτική έρευνα**

Η έρευνα αφορά τις ενέργειες που οι άνθρωποι αναλαμβάνουν για να βελτιώσουν τις γνώσεις τους σε ένα συγκεκριμένο ζήτημα. Ο ερευνητής διαθέτει χρόνο και μέσα, για τη συλλογή πλούσιων ερευνητικών δεδομένων στο πεδίο της έρευνας, προκειμένου να προσεγγίσει καλύτερα την πολύπλοκη, δυναμική και ολιστική φύση του φαινομένου που τον ενδιαφέρει (Saunders et al, 2009).

Σύμφωνα με τους Wallace και Wray (2011), η κριτική βιβλιογραφική επισκόπηση είναι απαραίτητη και εποικοδομητική και αποτελεί ταυτόχρονα κριτική ανάλυση που θα στηρίξει την ανάπτυξη μιας ξεκάθαρης επιχειρηματολογίας προς την ορθή διατύπωση των ερευνητικών ερωτημάτων.

Σύμφωνα με τον Kilduff (2006) μια σημαντική έμπνευση για την έρευνα προέρχεται και από την εμπλοκή των ερευνητών σε θέματα που τους ενδιαφέρουν προσωπικά, με συνέπεια αυτή η εξοικείωση να οδηγήσει στην καλύτερη τοποθέτηση των ερευνητικών ερωτημάτων.

Σύμφωνα με τους Cohen και Manion (1980) η ποσοτική μέθοδος είναι ένα είδος έρευνας που κυρίως αποσκοπεί να εξηγήσει φαινόμενα με τη συλλογή αριθμητικών δεδομένων και την ανάλυσή τους με μαθηματικές και στατιστικές μεθόδους και αφορά εκείνα τα φαινόμενα που μπορούν να εκφραστούν με ποσοτικούς όρους. Υλοποιείται κυρίως με τη σύνταξη τυποποιημένου ερωτηματολογίου και αποτελεί ίσως την πιο διαδεδομένη μέθοδο έρευνας για την ανάλυση κοινωνικών φαινομένων. Σχετικά με την ποιοτική μέθοδο, αναφέρουν πως σκοπός της είναι η σε βάθος κατανόηση των ποιοτικών φαινομένων και θεμάτων που εξετάζονται και οι ποιοτικές τεχνικές βασίζονται κυρίως σε έννοιες και ιδέες, παρά σε αριθμούς. Τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται είναι κυρίως συνεντεύξεις, δομημένες ερωτήσεις, συζητήσεις και ομάδες.

Για την εξαγωγή συμπερασμάτων σε θέματα πιο εξειδικευμένα, σχετικά με την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση κρίνεται σκόπιμο να χρησιμοποιηθεί ποιοτική μεθοδολογία η οποία εμπλουτίζει και εμβαθύνει πιο στοχευμένα την έρευνα. Το

σημαντικότερο ζήτημα σε μια ποιοτική έρευνα είναι να αποκτήσει κανείς όσο περισσότερες και εμπειριστατωμένες πληροφορίες μπορεί για το ζήτημα που τον ενδιαφέρει και αυτό μπορεί να το επιτύχει μένοντας ευέλικτος και ανοικτός στις νέες ιδέες και αντιλήψεις και επιδιώκοντας να μαθαίνει από τα υποκείμενα της έρευνας και από οποιαδήποτε άλλη πηγή πληροφοριών. Ένα ακόμη πλεονέκτημα των ποιοτικών προσεγγίσεων είναι ότι μπορούν να μελετήσουν το φαινόμενο στη δυναμική του πολυπλοκότητα, δηλαδή μέσα στον χρόνο, χρησιμοποιώντας για παράδειγμα, τη συμμετοχική παρατήρηση κ.α., όπως της ερευνήτριας για το εν λόγω θέμα (Ισαρη και Πουρκός, 2015).

Η ποιοτική έρευνα στοχεύει στην διερεύνηση και κατανόηση των διοικητικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων, όπως είναι η Αυτοδιοίκηση και η Αποκέντρωση διότι επηρεάζουν τη λειτουργία όλου του θεσμικού και διοικητικού συστήματος. Με την ποιοτική έρευνα θ' απαντήσουμε σε ερωτήματα που σχετίζονται με το «Γιατί;» και το «Πώς» πέτυχαν ή όχι οι τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις της αυτοδιοίκησης. Στόχος της ποιοτικής διερεύνησης είναι η ολιστική κατανόηση της στάσης του κεντρικού κράτους, της συμπεριφοράς της αυτοδιοίκησης διερευνώντας την εμπειρία αυτοδιοικητικών στελεχών.

Οι στόχοι της έρευνας οδηγούν αναφορικά με το πως θα δομηθεί η ερευνητική διαδικασία προκειμένου να απαντηθούν τα ερωτήματά και να μετατραπούν σε ερευνητικό έργο (Saunders et al, 2014)

Σύμφωνα με τον Robson (2011), η ημιδομημένη συνέντευξη εις βάθος αποτελείται από ένα σύνολο προκαθορισμένων, κατά κάποιον τρόπο, ερωτήσεων και χρησιμοποιείται συχνά από νέους ποιοτικούς μελετητές ώστε να έχουν έναν οδηγό για τα θέματα που θεωρούν ότι είναι σημαντικά να καλύψουν στο πλαίσιο της συνέντευξης. Χρειάζεται να σημειωθεί εδώ ότι ο συγκεκριμένος τύπος συνέντευξης παρουσιάζει ευελιξία ως προς την τροποποίηση και σειρά των ερωτήσεων, την εμβάθυνση σε κάποια θέματα με συμμετέχοντες που κρίνονται κατάλληλοι, την πρόσθεση ή αφαίρεση ερωτήσεων ή θεμάτων για συζήτηση.

Σύμφωνα με τους Ισαρη και Πουρκός (2015) επιλέχθηκε το ημιδομημένο ερωτηματολόγιο - τύπου συνέντευξης ώστε να διασφαλίζεται η ανεμπόδιστη έκφραση των θέσεων των ερωτώμενων ως έμπειρων στελεχών στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Επίσης με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η αποφυγή εμπλοκής της ερευνήτριας λόγω πολυετούς ενασχόλησης με τα θέματα της έρευνας. Επίσης όπως αναφέρει η Mason (2009)

επιλέχθηκε αυτό το εργαλείο προκειμένου να εξασφαλιστεί η αντικειμενικότητα στην έκφραση των προσωπικών θέσεων.

Μέσα από την εν λόγω διαδικασία, δίνεται η δυνατότητα στους συμμετέχοντες στην έρευνα να εκφραστούν πιο ελεύθερα και περιεκτικά, να καταθέσουν την εμπειρία τους και να εκθέσουν τις απόψεις τους ώστε μέσω έγκυρων αποτελεσμάτων να οδηγηθούμε στην αποτύπωση σωστών συμπερασμάτων.

Επισημαίνεται επίσης ότι η παρατήρηση αποτελεί μια κύρια μέθοδο παραγωγής δεδομένων στην έρευνα πεδίου και θεωρείται ζωτικής σημασίας λόγω του βιωματικού χαρακτήρα της. Συνδέεται με τα ερευνητικά ερωτήματα της έρευνας και προϋποθέτει σημαντική προετοιμασία από την πλευρά του ερευνητή παρότι η κατάσταση στο πεδίο είναι ρευστή, μεταβαλλόμενη και γεμάτη απρόοπτα (Ισαρη και Πορκός, 2015).

Στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας καταβλήθηκε κάθε προσπάθεια, ώστε αυτή να αποτελέσει ένα ολοκληρωμένο έργο, τόσο από την άποψη της θεωρητικής πλαισίωσης, όσο και της εμπειρικής τεκμηρίωσης. Παρόλα αυτά, είναι αναπόφευκτο, τις περισσότερες φορές να υπάρξουν ανασχετικοί παράγοντες, που καθιστούν κάποια σημεία του έργου δυσχερέστερα, από ότι αυτά είχαν σχεδιαστεί. Η δυσκολία που αντιμετωπίστηκε στην παρούσα εργασία, και που αποτελεί τον περιορισμό της έρευνας, είναι η απάντηση των ερωτήσεων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο λόγω της πανδημίας αλλά και της χιλιομετρικής απόστασης με τους ερωτώμενους.

### **7.3 Συλλογή δεδομένων και επιλογή δείγματος**

Σύμφωνα με τον Mason (2009) για ένα ερευνητικό θέμα που δεν εστιάζει στη συλλογή ανώνυμων πληροφοριών αλλά απαιτεί άρτια γνώση αλλά και εμπειρία από την πλευρά των ερωτώμενων, η συμμετοχή στο ερωτηματολόγιο έμπειρων στελεχών με μεγάλη διαδρομή σε θεσμικούς φορείς της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης θα συμβάλλει με ουσιαστικές και επίκαιρες διαπιστώσεις και απόψεις αλλά και με στοχευμένες προτάσεις βελτίωσης.

Σύμφωνα με τον Patton (2002) αναγνωρίζονται συγκεκριμένες στρατηγικές που μπορούν να αξιοποιηθούν στην ποιοτική έρευνα και που εντάσσονται στην ευρύτερη στρατηγική σκόπιμης δειγματοληψίας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση έχει επιλεγεί η δειγματοληψία κριτηρίου (criterion sampling) σύμφωνα με την οποία η ερευνήτρια επιλέγει περιπτώσεις που αποτελούν το δείγμα της σύμφωνα με το κριτήριο της εμπειρίας και των γνώσεων και το οποίο καθορίζεται από τους στόχους της έρευνάς της.

Σύμφωνα με τις αρχές της δεοντολογίας του Howitt (2010) τα έμπειρα στελέχη συμμετείχαν ελεύθερα και εθελοντικά στις απαντήσεις των ερωτήσεων και τους έγινε γνωστό ότι τα δεδομένα και οι πληροφορίες που παρέχουν είναι ιδιαίτερα πλούσια, προσωπικά και λεπτομερή, καθιστώντας δύσκολη την τροποποίησή τους ως προς τον κάτοχό τους. Η ερευνήτρια διευκρίνισε ως όφειλε αυτές τις παραμέτρους στους συμμετέχοντες πριν από την έναρξη της έρευνας.

Τα ερευνητικά ερωτήματα εκφράζουν σε τι αφορά η έρευνα και διατυπώνουν το θέμα της μελέτης για την άντληση των απαντήσεων. Το ερωτηματολόγιο της έρευνας στάλθηκε σε δείγμα αντιπροσωπευτικό και ικανοποιητικό στελεχών-αυθεντιών, που υπηρετούν σε φορείς αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης ή/και από τις ιδιότητές τους αποτελούν σημαντική πηγή πληροφοριών. Τα εν λόγω στελέχη με κριτήρια την εμπειρία, την εξειδίκευση, τις γνώσεις, τη θέση τους στον τομέα εργασίας τους και υπηρετώντας σε φορείς που συνέβαλλαν σημαντικά στο σχεδιασμό, την υλοποίηση θεσμικών μεταρρυθμίσεων καθώς και σε μελέτες εφαρμογής αυτών των αλλαγών, με απόψεις και μελλοντικές προτάσεις. Οι φορείς ή/και τα αντίστοιχα στελέχη είναι οι εξής:

- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)
- Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ)
- Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ)
- Πρώην αυτοδιοικητικός, συγγραφέας βιβλίου (σχετικού με το θέμα της παρούσας εργασίας), συνεργάτης φορέων σε θέματα αυτοδιοίκησης
- Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης
- Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας
- Γενικός Γραμματέας Δήμου
- Γενικός Διευθυντής Δήμου

Επισημαίνεται ότι οι προαναφερόμενοι ανταποκρίθηκαν απαντώντας στα ερευνητικά ερωτήματα που τίθενται, εκτός από την ΚΕΔΕ λόγω φόρτου εργασίας. Δηλαδή συγκεντρώθηκαν επτά (7) συνολικά απαντήσεις.

Οι φορείς δια των στελεχών τους, κλήθηκαν αρχικά κατόπιν τηλεφωνικής ενημέρωσης και στη συνέχεια της ηλεκτρονικής αποστολής του ερωτηματολογίου συνοδευόμενου από μια επιστολή της ερευνήτριας, γνωστοποιώντας το σκοπό του ερωτηματολογίου αλλά και βιογραφικά στοιχεία της, περιγράφοντας ενδεικτικά τη βιοματική εμπειρία της στο υπό έρευνα θέμα. Επίσης ενημερώθηκαν τηλεφωνικά για πιθανόν διευκρινήσεις σχετικές με το ερωτηματολόγιο και απέστειλαν ηλεκτρονικά τις



απαντήσεις. Η εν λόγω διαδικασία επιλέχθηκε ώστε να υπάρχει ο διαθέσιμος χρόνος για την αποτύπωση των απόψεων και εμπειριών τους με το εν λόγω θέμα, επιπλέον το κάθε στέλεχος απάντησε στον διαθέσιμο ελεύθερο χρόνο του, αλλά κρίθηκε αναγκαία και για την τήρηση των υγειονομικών μέτρων λόγω των συνθηκών της πανδημίας που βιώνουμε.

#### **7.4 Παρουσίαση ημιδομημένου ερωτηματολογίου**

Το βασικό εργαλείο της έρευνας είναι το ημιδομημένο ερωτηματολόγιο στο οποίο εντάσσονται γενικά στοιχεία των συμμετεχόντων που έχουν σχέση με το αντικείμενο της έρευνας (εκπαιδευτικό επίπεδο, εμπειρία απασχόλησης). Τα ερευνητικά ερωτήματα αποτελούν ερωτήσεις ανοικτού τύπου - τύπου συνέντευξης, για την απάντηση των οποίων προηγήθηκε τηλεφωνική επικοινωνία με τις απαραίτητες διευκρινήσεις και μια σύντομη συζήτηση με τους ερωτώμενους. Τα ερευνητικά ερωτήματα είναι έξι (6) και το τελευταίο είναι ελεύθερο ως προς την απάντηση, διότι επιλέγεται από τους ερωτώμενους. Τα ερευνητικά ερωτήματα τίθενται ως εξής:

Μπορείτε να μας μιλήστε λίγο για εσάς; (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

##### 1ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;

##### 2ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;

##### 3ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;

##### 4ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;

##### 5<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ

Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.

## 6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ

Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. *«Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...*

Οι απαντήσεις ήταν ελεύθερες και στο τέλος δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξης ενός θέματος που κρίνεται σημαντικό από τους ερωτώμενους. Το εν λόγω ερώτημα απαντήθηκε από τους πέντε (5) ερωτώμενους από το σύνολο των επτά (7).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ**

Στο μέρος αυτό της εργασίας συνοψίζονται τα αποτελέσματα και οι γενικές παρατηρήσεις που προκύπτουν από τα ευρήματα των απαντήσεων με βάση τα τεθέντα ερωτήματα της έρευνας που έγινε σε στελέχη - αυθεντίες στο είδος μετά από πολλά χρόνια σε θέσεις ευθύνης σε υπηρεσίες που εντοπίζουν τις παθογένειες των ΟΤΑ, προτείνουν λύσεις και συνεργασίες και επιτελούν ρόλο καθοριστικό στην πρόταση αλλά και στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων.

Η σημασία της ποιοτικής έρευνας εξαρτάται από τη συλλογή και την ανάλυση των δεδομένων ώστε να είναι δυνατή η αποσαφήνιση των νοημάτων (Saunders et al, 2014). Οι απαντήσεις των επτά (7) συμμετεχόντων θα ομαδοποιηθούν με βάση τα ερωτήματα που τέθηκαν, ως ακολούθως:

### **1ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

#### **Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Στο πρώτο ερώτημα είναι σαφέστατη η ταύτιση και των επτά ερωτηθέντων που συμφωνούν ότι η Αυτοδιοίκηση έχει το πλεονέκτημα της εγγύτητας με τους πολίτες και είναι μοχλός ανάπτυξης που μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη αλλά και στην αναδιανομή του πλούτου στις τοπικές κοινωνίες. Αυτό βέβαια πρέπει να είναι συνδεδεμένο με τη στήριξη της αυτοδιοίκησης αλλά και την εφαρμογή πολιτικών ανάπτυξης που οι ΟΤΑ κλήθηκαν να υλοποιήσουν.

Σύμφωνα με την απάντηση του Γενικού Γραμματέα (ΓΓ) Δήμου πρέπει να είναι σαφώς διακριτοί οι ρόλοι μεταξύ των ΟΤΑ καθώς οι Δήμοι όντας πιο κοντά στους πολίτες μπορούν να διαμορφώνουν καλύτερα απόψεις και προτάσεις σχετικά με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας αλλά και να διαβλέπουν τις επερχόμενες προοπτικές. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται η συνεργατικότητα με τις Περιφέρειες καθώς κινούνται σε επίπεδο μεγαλύτερης κλίμακας με το σχεδιασμό υπερτοπικών παρεμβάσεων. Όπως σημειώνει ο Γενικός Διευθυντής (ΓΔ) Δήμου σαφώς οι ρόλοι αυτοί είναι διαφορετικοί αλλά σαφώς ενισχυμένοι και πλέον απαιτητικοί σύμφωνα με τις νέες συνθήκες που διαμορφώνονται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και είναι σημαντικότεροι για τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών.

Όπως επισημαίνεται και από το στέλεχος της ΕΝΠΕ σαφώς αυτοί οι ρόλοι πρέπει να ενισχυθούν αλλά και να διευρυνθούν και να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας, τη στήριξη της επιχειρηματικότητας αλλά και την προσέλκυση επενδύσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η ανάπτυξη αυτή όπως επισημαίνεται από τον συγγραφέα βιβλίου για την ΤΑ-πρώην αυτοδιοικητικού, δεν είναι δώρο εκ των άνω στις τοπικές κοινωνίες αλλά είναι δική τους υπόθεση και επιδίωξη που επιτυγχάνεται με το σχεδιασμό και τις συνέργειες των τοπικών και περιφερειακών παραγωγικών δυνάμεων και πρέπει να αποτελεί το επίκεντρο του ενδιαφέροντος των αιρετών της αυτοδιοίκησης.

Συμπληρώνοντας τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ επισημαίνουν ότι η γνώση των τοπικών ζητημάτων και η κλίμακα σχεδιασμού υλοποίησης δράσεων δίνει τη δυνατότητα να αναληφθούν καλά στοχευμένες πρωτοβουλίες, συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση στην κατεύθυνση της βελτίωσής τους, αλλά συμπληρώνουν ότι θα πρέπει να γίνονται με αυστηρά πολιτικά κριτήρια απαλλαγμένα από δεσμούς σε τοπικό επίπεδο. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης αναβαθμίστηκε με την υλοποίηση των αναπτυξιακών, των ευρωπαϊκών και άλλων προγραμμάτων, τη δημιουργία δομών, τις συνεργασίες σε πολλά επίπεδα που ενίσχυσαν τις προσδοκίες για το ρόλο της. Απαραίτητη επίσης κρίνεται η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης με ανθρώπινο δυναμικό, επάρκεια οικονομικών πόρων και ενίσχυση του τρόπου διοίκησης και λειτουργίας της.

## **2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Σε αυτό το δεύτερο ερώτημα υπάρχει ταύτιση απαντήσεων ότι η αυτοδιοίκηση δεν διαθέτει τα απαραίτητα εργαλεία για να μπορέσει να λειτουργήσει σωστά στη σύγχρονη αυτή η εποχή. Κατά γενική ομολογία η βασική έλλειψη είναι το θεσμικό πλαίσιο, η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, η εξοικονόμηση πόρων αλλά και η βελτίωση και της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ.

Σίγουρα η ενδυνάμωση του δομικού χαρακτήρα των ΟΤΑ έχει αντιμετωπίσει το πρόβλημα κατακερματισμού (συγγραφέας-αυτοδιοικητικός, ΓΔ Δήμου) αλλά χωρίς την απαραίτητη εξασφάλιση των απαραίτητων χρηματοδοτικών εργαλείων που θα βοηθούσαν στην καλύτερη οργάνωσή τους και λόγω της δύσκολης οικονομικής συγκυρίας.

Σαφής διεκδίκηση θεσμικών φορέων όπως η ΕΝΠΕ αποτελεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση με την επανα-οριοθέτηση αρμοδιοτήτων στα τρία επίπεδα διακυβέρνησης αλλά και η συστημική τους συνεργασία με στόχους: τη διαλειτουργικότητα, την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης, τη διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας, την προώθηση της αποκέντρωσης, τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας στην παροχή υπηρεσιών και της αποδοτικότητας στη χρήση πόρων.

Τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ με πολυετή εμπειρία στην υλοποίηση προγραμμάτων ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης και συμφωνώντας με όλα τα παραπάνω κατευθύνουν τους τρόπους που θα επιτευχθεί η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους, κυρίως μέσω της βελτίωσης της διοικητικής τους ικανότητας, του εκσυγχρονισμού λειτουργίας τους και την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, προτείνοντας την αξιοποίηση συνολικού συγκεκριμένου στρατηγικού σχεδιασμού όπως:

- Αποτύπωση και απλούστευση διαδικασιών – Καταγραφή και απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας τους.
- Ηλεκτρονική διακυβέρνηση – Σχεδιασμός, συντονισμός, υλοποίηση στρατηγικής του ψηφιακού μετασχηματισμού αλλά και εξασφάλιση διαλειτουργικότητας των διαδικασιών μεταξύ όλων των φορέων της ΔΔ και της ΤΑ
- Αξιολόγηση δομών/ Οργάνωση υπηρεσιών/ Περιγράμματα Θέσεων εργασίας – απαραίτητη προϋπόθεση για σύνταξη σωστού οργανογράμματος προς αύξηση αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και καλύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών.
- Στελέχωση/ Πολιτική προσωπικού/ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού – αναβάθμιση στελεχιακού δυναμικού, κάλυψη υποστελέχωσης.
- Επιχειρησιακός Προγραμματισμός – Στόχος είναι να παραμείνει η διαδικασία προγραμματισμού, παρακολούθησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δράσεων των ΟΤΑ και να αποτελέσει μια σταθερή εσωτερική λειτουργία.
- Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους και Δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας – Ελάχιστοι είναι οι ΟΤΑ που το έχουν εφαρμόσει διότι απουσιάζει ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης που θα τους υποβοηθήσει στην εφαρμογή του.
- Σύστημα διαχειριστικής επάρκειας και διαχείρισης ποιότητας.

- Διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων – απλούστευση του νόμου.
- Εσωτερικός έλεγχος – εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο και ένα πρόγραμμα υποστήριξης για την εφαρμογή του – με στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας, την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης – την αποδοτική χρήση των πόρων.
- Τηλε-υποστήριξη των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών – Αξιοποίηση ΤΠΕ.

Το ερώτημα που προκύπτει όμως είναι, μπορούν οι ΟΤΑ να ενεργοποιήσουν μόνοι τους όλα τα προαναφερόμενα ή απαιτείται ένας ολιστικός σχεδιασμός και συντονισμός με συναίνεση όλων των επιπέδων προς αυτή τη συνεργασία και διασφάλιση διαλειτουργικότητας όλων αυτών; Επίσης οι ΟΤΑ έχουν το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό σε αριθμό αλλά και εξειδίκευση για την πραγματοποίησή τους;

Κλείνοντας πρέπει να επισημανθεί ότι από τον ερωτώμενο συγγραφέα-αυτοδιοικητικό τέθηκε το ζήτημα της εμφάνισης μιας τάσης νεοσυγκεντρωτισμού αφού δεν έχουν ακόμα δρομολογηθεί ριζικές τομές προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της αυτοδιοίκησης.

### **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

Το μεγάλο ζήτημα των ΟΤΑ και για το οποίο υπάρχει απόλυτη ταύτιση είναι ότι ναι μεν οι ΟΤΑ ανασχεδιάστηκαν από άποψη κλίμακος αλλά όχι από την πλευρά της στελέχωσης του ανθρώπινου δυναμικού και ιδιαίτερος του εξειδικευμένου, που αποτελεί σύμφωνα με τον Συντονιστή μείζον θέμα όσον αφορά το σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Από τρεις ερωτώμενους (ΓΔ Περιφέρειας και Δήμου, συγγραφέα-αυτοδιοικητικού) αποτυπώνεται ότι οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού είναι ακόμα πιο υποστελεχωμένοι ως προς την έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού και η κινητικότητα χειροτέρεψε την κατάσταση ως προς αυτή την κατεύθυνση στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Συμφωνώντας τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ, επισημαίνουν ότι οι μεγαλύτεροι ΟΤΑ διαθέτουν περισσότερους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και καλύτερη γνώση και παραμένει ακόμα και σήμερα επίκαιρο το ζήτημα της διαρκούς κατάρτισης και ενημέρωσης του ανθρώπινου δυναμικού.

#### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Και οι επτά ερωτώμενοι απάντησαν ότι η φορολογική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι αναγκαία. Υπάρχει δηλαδή, πλήρη ταύτιση απόψεων στη γενική ερώτηση αλλά υπάρχουν διαφορετικές επισημάνσεις, αλλά με την ίδια βάση ουσίας από τους ερωτηθέντες. Οι τρεις επισημαίνουν ότι αποτελεί συνταγματική υποχρέωση αλλά και αναγκαίος όρος υπό την έννοια του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας.

Ο συγγραφέας-αυτοδιοικητικός βέβαια συμφωνεί και επισημαίνει ότι σε καμία περίπτωση η φορολογική αποκέντρωση δεν πρέπει να αντικαταστήσει το υφιστάμενο σύστημα των ΚΑΠ το οποίο πρέπει να εκσυγχρονιστεί και να επεκταθεί αντίστοιχα με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στο οποίο υπάρχει απόλυτη συμφωνία.

Τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ όσον αφορά τη φορολογική αποκέντρωση θέτουν τα ζητήματα της πολιτικής ωριμότητας αλλά και της φορολογικής δικαιοσύνης με σωστές οργανωτικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις.

#### **5<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Πλήρης ταύτιση απόψεων. Και οι επτά ερωτώμενοι απάντησαν ότι είναι θετικοί στην αποκεντρωτική πολιτική και πως η αποκέντρωση έχει μόνο θετικά για την Αυτοδιοίκηση, σε βαθμό που θα φέρει και την πολυεπίπεδη και περιφερειακή διακυβέρνηση. Βέβαια, όλοι οι ερωτώμενοι επισημάναν διαφορετικά δεδομένα για το τι πρέπει να γίνει για να υπάρξει σωστή αποκεντρωτική πολιτική.

#### **6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...**

Σε αυτή την ελεύθερη ερώτηση απάντησαν οι πέντε. Σίγουρα μια ισχυρή, σύγχρονη δημοκρατική Αυτοδιοίκηση αντίστοιχη του ευρωπαϊκού κεκτημένου απαιτεί οικονομική αυτοτέλεια καθώς και άλλες δεξιότητες και αντιλήψεις στο ανθρώπινο δυναμικό. Ενδυνάμωση των ΟΤΑ ώστε να αναδείξουν αποτελεσματικότερα τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα με την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών.

## Υποθέσεις έρευνας και ανάλυση

Με βάση τη βιβλιογραφική αναφορά κατατίθενται τέσσερις υποθέσεις για να διερευνηθούν από την ποιοτική πρωτογενή έρευνα:

- ✓ Έγιναν 3 μεγάλες Αυτοδιοικητικές Μεταρρυθμίσεις που δεν βοήθησαν όσο έπρεπε στην αποκεντρωτική πολιτική και επιβάρυναν τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ χωρίς υποδομές και πόρους.

Μέσα από την ποιοτική έρευνα εξακριβώθηκε και επιβεβαιώθηκε. Σύμφωνα με τους επτά αρμόδιους ερωτηθέντες, η Αυτοδιοίκηση υστερεί σε εργαλεία αποκέντρωσης, προσωπικό, συνεργασίες, αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων και οικονομικούς πόρους.

- ✓ Οι φορείς της Αυτοδιοίκησης αισθάνονται οικονομικά υποτελείς και χωρίς να υπάρχει για τις Περιφέρειες και τους Δήμους στρατηγική αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Αποσαφηνίστηκε και αυτό. Μέσα από την ποιοτική έρευνα ήταν σαφής και αντιληπτή η αγωνία των αρμόδιων φορέων για τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ αλλά και η κατάσταση των αρμοδιοτήτων.

- ✓ Η Αυτοδιοίκηση είναι αυτή που είναι κοντά στους πολίτες καθημερινά και στα προβλήματά τους.

Μέσα από την έρευνα όχι απλά επιβεβαιώθηκε το παραπάνω, αλλά πήγε και παραπέρα για αναδιανομή πλούτου στις τοπικές κοινωνίες και στήριξη των φτωχότερων στρωμάτων μέσα από αναπτυξιακές πολιτικές που φέρνουν εισοδήματα και θέσεις εργασίας στα χωριά και στις πόλεις.

- ✓ Η Αυτοδιοίκηση είναι βασικός θεσμός αναπτυξιακής πολιτικής.

Αποσαφηνίστηκε και αυτή η υπόθεση. Όλοι οι ερωτηθέντες απάντησαν θετικά ότι η Αυτοδιοίκηση μπορεί και πρέπει να είναι θεσμός ανάπτυξης.

Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι τα στελέχη ενός εκ των φορέων δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στην ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό εργαλείων για την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ, μέσω της προτυποποίησης των διαδικασιών, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αλλά και της αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού. Επίσης αξιοσημείωτη είναι η αντίληψη ενός εκ των ερωτώμενων σχετικά με μια τάση νεοσυγκεντρωτισμού με καθυστέρηση στην εφαρμογή της αποκέντρωσης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ – ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

### 9.1 Περιορισμοί και μελλοντική έρευνα. Ερωτήματα - αναζητήσεις

Στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας καταβλήθηκε κάθε προσπάθεια, ώστε αυτή να αποτελέσει ένα ολοκληρωμένο έργο, τόσο από την άποψη της θεωρητικής πλαισίωσης, όσο και της εμπειρικής τεκμηρίωσης. Παρόλα αυτά, είναι αναπόφευκτο, να υπάρξουν ανασχετικοί παράγοντες, που καθιστούν κάποια σημεία του έργου δυσχερέστερα, από ότι αυτά είχαν σχεδιαστεί. Μια δυσκολία που αντιμετωπίστηκε στην παρούσα εργασία, και που αποτελεί τον περιορισμό της έρευνας, είναι η απάντηση των ερωτήσεων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο λόγω της πανδημίας αλλά και της χιλιομετρικής απόστασης με τους ερωτώμενους. Βέβαια, προηγήθηκε τηλεφωνική επικοινωνία με τους ερωτώμενους, σύντομη συζήτηση και δόθηκαν διευκρινήσεις σχετικά με το πλαίσιο της έρευνας.

Βέβαια με αυτό τον τρόπο, διασφαλίζεται η ανεμπόδιστη έκφραση των θέσεων των ερωτώμενων ως εμπειρών στελεχών στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις και στην εφαρμογή τους, καθώς και η αποφυγή εμπλοκής της ερευνήτριας λόγω πολυετούς ενασχόλησης με τα θέματα της έρευνας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αντικειμενικότητα στην αποτύπωση των αποτελεσμάτων.

Περαιτέρω, για την καλύτερη αποτύπωση των διαδικασιών αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης και σε πιο εξειδικευμένους τομείς, θα μπορούσε να διεξαχθεί μια επόμενη ποιοτική έρευνα στους φορείς της αυτοδιοίκησης αντλώντας στοιχεία και γνώσεις από τους απόλυτα αρμόδιους στις υπηρεσίες των ΟΤΑ, τους θεσμικές φορείς των Δήμων και των Περιφερειών αλλά και της κεντρικής διοίκησης.

Τα ερωτήματα θα μπορούν να γίνουν περισσότερα, πιο εξειδικευμένα αλλά και διαφοροποιημένα, όπως ερωτήσεις κατάταξης όπου ο ερωτώμενος καλείται να επιλέξει τις απαντήσεις με σειρά προτεραιότητας, ανάλογα με το ποια απάντηση θεωρεί πιο σημαντική και ερωτήσεις διαβαθμισμένης κλίμακας όπου ο ερωτώμενος ζητείται να βαθμολογήσει με μια συγκεκριμένη κλίμακα μια κατηγορία ερωτήσεων.

Με αυτό τον τρόπο θα αναδειχθούν σε βάθος οι πραγματικές ανάγκες των ΟΤΑ και θα αποτυπωθούν ακριβή συμπεράσματα και στοχευμένες προτάσεις ώστε να αποτελέσουν τη βάση για μια σωστή και δομημένη αυτοδιοικητική και αποκεντρωτική μεταρρύθμιση.

Μια μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να αποτελέσει η βελτίωση της διαχείρισης των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ καθώς και ο ανασχεδιασμός των μεθόδων του εισπρακτικού μηχανισμού. Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει σήμερα η ηλεκτρονική διακυβέρνηση με την εκπλήρωση του συνόλου των φορολογικών υποχρεώσεων δια μέσου του διαδικτύου, θα απαλείψει τις χρονοβόρες και κοστοβόρες διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων. Οι ΟΤΑ θα πρέπει να εξοικειωθούν με τις διαπραγματικές συναλλαγές, τους ηλεκτρονικούς φορολογικούς ελέγχους και τις βάσεις δεδομένων για την άντληση πληροφοριών. Η μελέτη των μεθόδων είσπραξης από τις ταμειακές υπηρεσίες των οικονομικών πόρων και η χρήση των τεχνολογιών επικοινωνίας και πληροφορικής (ΤΠΕ) για την οικονομικά αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων αυτών, χρήζουν περαιτέρω έρευνας και μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενδεχόμενης μελλοντικής εργασίας.

Επιπλέον, μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να αποτελέσει, η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ ως ένα σημαντικό έσοδο ακόμα και με συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα που θα ενισχύσουν την τοπική επιχειρηματικότητα και την περαιτέρω ανάπτυξη της περιοχής.

## **9.2 Τελικά συμπεράσματα**

Το θεσμικό τοπίο της χώρας αποτελείται από μια πληθώρα οργανισμών του αποκαλούμενου στενού δημόσιου τομέα με τη μορφή υπουργείων και άλλων δημόσιων αρχών, καθώς και νομικών προσώπων και φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα που δρουν σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η ποιότητα της αλληλεπίδρασης ανάμεσα στους φορείς αυτούς, καθορίζει την αποτελεσματικότητα της άσκησης δημοσίων πολιτικών, τη βελτίωση της ποιότητας του συνολικού συστήματος και κατ' επέκταση την επίδοση της χώρας.

Η άσκηση των πολιτικών αυτών ενσωματώνεται στην καθημερινότητα των πολιτών και οι τρέχουσες αλλαγές και εξελίξεις σε όλους τους τομείς δημιουργούν νέες προσδοκίες για τη ΔΔ. Οι πολίτες αναμένουν υπηρεσίες προσωποποιημένες, απλουστευμένες, αυτοματοποιημένες, με ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες.

Οι μεταρρυθμίσεις που σχεδιάζονται και υλοποιούνται πρέπει να διδάσκονται από τις προηγούμενες στους αντίστοιχους τομείς και να βασίζονται σε εκ των προτέρων αξιολογήσεις (πχ αν καλύπτουν τις ελλείψεις των προηγούμενων, αν επιφέρουν ουσιαστικές βελτιωτικές αλλαγές, αν ανταποκρίνονται στις μελλοντικές προκλήσεις κ.α.).

Επίσης πρέπει να αποφεύγεται ο βιαστικός σχεδιασμός τους, να διασφαλίζεται η συμμετοχή στο σχεδιασμό στελεχών με εξειδικευμένη εμπειρία και γνώσεις στους τομείς των μεταρρυθμίσεων και να επιδιώκεται στο μέγιστο βαθμό η συναίνεση των εμπλεκόμενων φορέων. Επίσης στη διαδικασία υλοποίησής τους θα πρέπει να εξασφαλίζεται η συνεχής επανεξέταση και επαναξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν, αλλά και εκείνων που δεν έχουν.

Αποτιμώντας τις 3 μεγάλες μεταρρυθμίσεις, διαπιστώνεται ότι έγιναν προσπάθειες ώστε οι ελληνικοί ΟΤΑ να συνδεθούν με την ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση αλλά διαπιστώνεται το θεσμικό και πολιτικό χάσμα. Στην περίοδο της μετάβασης θεσπίζονται μεταρρυθμίσεις θέτοντας τους ΟΤΑ στο επίκεντρο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος και συμπίπτουν με την εφαρμογή των πρώτων χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ αλλά και των αντίστοιχων εθνικών ΠΔΕ με στόχο την πρόσβαση σε πόρους και την ενίσχυση της αναπτυξιακής τους πολιτικής. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της αυτοδιοίκησης θεμελιώνουν το πλαίσιο νέων στρατηγικών και συνεργασιών μεταξύ των τοπικών δρώντων και φορέων, πλέον όμως αυτών, σημαντικό είναι να εδραιωθεί και η τοπική κουλτούρα συνεργασίας.

Τα πράγματα είναι καλύτερα μετά τις προαναφερόμενες μεταρρυθμίσεις ως προς τη δυνατότητα των ΟΤΑ να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (μεγάλα έργα υποδομής, αναπτυξιακές δράσεις, τόνωση της επιχειρηματικότητας, αξιοποίηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων κλπ), να υποστηρίξουν πολιτικές διοικητικής και οικονομικής οργάνωσης με αυτοτελείς οικονομικές υπηρεσίες που συμβάλλουν στην οικονομική εξυγίανση της ΤΑ, να οργανώσουν δομές κοινωνικής φροντίδας και να παρέχουν νέες καλύτερες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, οι νέες συνενωμένες δομές επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη διαχείριση σε όλους τους τομείς καθώς και να σχεδιάζουν και διεκδικούν στοχευμένα αναπτυξιακά έργα και να έχουν μεγαλύτερη δύναμη στα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Η παρούσα εργασία διερεύνησε την επίδραση που άσκησαν οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις στους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης και πόσο αυτό συντέλεσε στην αποκέντρωση και την ανάπτυξη καθώς επίσης οδήγησαν στη θεμελίωση των ενδοπεριφερειακών συνεργασιών. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση αποτελούν βήματα προς την περιφερειοποίηση και πρέπει να συνδέονται με αποτελεσματική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την τοπική και περιφερειακή διοίκηση. Οι περιφερειακές διοικήσεις έχουν πλέον τη δυνατότητα να ασκήσουν ουσιαστικότερα

περιφερειακή πολιτική που βασίζεται στην αποκέντρωση. Σημαντική είναι η εδραίωση περιφερειακής συνείδησης στο πλαίσιο της ανάπτυξης συνεργατικών δράσεων με σκοπό την αξιοποίηση τοπικών πλεονεκτημάτων αλλά και η κατάργηση τοπικιστικών αντιλήψεων εκ μέρους των διοικούντων.

Στην Ελλάδα, εδώ και περίπου 30 χρόνια όλοι υποστηρίζουν θεωρητικά την αποκέντρωση, χωρίς ουσιαστικές και μελετημένες προτάσεις διδαγμένες από τις ισχύουσες μεταρρυθμίσεις αλλά και τις προκλήσεις του μέλλοντος. Δηλαδή μελέτη προτεινόμενων αλλαγών αλλά και της εφαρμογής αυτών, εννοώντας μια δημοκρατική αποκέντρωση με την ταυτόχρονη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων σε βασικές λειτουργίες μέσα από ένα σωστά αρθρωμένο οργανωτικό σχήμα.

Με βάση το θεωρητικό υπόβαθρο είναι σαφές ότι υπάρχει συγκεντρωτισμός στην ελληνική ΔΔ. Η Αποκέντρωση έχει πολλά πλεονεκτήματα για όλη τη ΔΔ, τη δημοκρατία και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Τα μειονεκτήματά της έχουν να κάνουν περισσότερο με τον τρόπο εφαρμογής της, που αν αντιμετωπιστούν μεθοδικά όπως η αναβάθμιση του ρόλου των αιρετών, η αξιοποίηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, η ενίσχυση αλλά και ορθή αξιοποίηση των πόρων, η διαφάνεια και η εξάλειψη μικροπολιτικών αντιλήψεων, οι συνέπειες που θα επιφέρουν είναι θετικές. Ουσιαστικά, ολοκληρωμένη αποκέντρωση δεν έγινε ποτέ. Τυπικά, καλύφθηκε θεωρητικά ο όρος πίσω από την μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση στην Αυτοδιοίκηση. Δεν συνοδεύτηκε ποτέ με φορολογική και δημοσιονομική αποκέντρωση και οι ΟΤΑ είναι υποτελείς οικονομικά στο κεντρικό κράτος και όταν κάποιος δεν είναι ανεξάρτητος οικονομικά τότε δεν μπορεί να λειτουργήσει αυτόνομα.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που συστάθηκαν με το σχέδιο «Καλλικράτης» δεν βοήθησαν όσο υπολόγιζε ο νόμος. Αυτό συνέβη γιατί όλες οι μεταρρυθμίσεις εστίασαν περισσότερο στις χωροταξικές αλλαγές, αφήνοντας σε δεύτερη μοίρα την κεντρική ιδέα της αποκέντρωσης και της αλλαγής νοοτροπίας. Η αποκέντρωση είναι ένα σύνθετο φαινόμενο στο οποίο εμπλέκονται γεωγραφικές ενότητες, κοινωνικοί εταίροι και κοινωνικοί τομείς. Δηλαδή, η κυβέρνηση, ο ιδιωτικός τομέας και οι πολίτες. Στους κοινωνικούς τομείς ανήκουν όλες οι αναπτυξιακές συνιστώσες με πολιτικό, κοινωνικό, πολιτιστικό και περιβαλλοντικό χαρακτήρα. Κατά τον σχεδιασμό πολιτικών και δράσεων αποκέντρωσης, είναι σημαντικό να γίνει συστημική προσέγγιση που θα περιλαμβάνει όλους αυτούς τους συντελεστές και θα συνυπολογίζει τις απαιτήσεις που δημιουργεί η συμμετοχή αυτών των συντελεστών.

Η Αυτοδιοίκηση οφείλει μέσα από τη Στρατηγική του επανασχεδιασμού της και τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, ν' αναβαθμιστεί προς όφελος της ίδιας αλλά και των πολιτών. Πέρα από τις αρμοδιότητες και τα οικονομικά στοιχεία πρέπει να λειτουργεί με αξιοκρατία, ισότητα και διαφάνεια για να μπορεί να έχει σταθερές βάσεις για την εφαρμογή αποκεντρωτικών πολιτικών.

Σε όλους τους νόμους, είτε στο πλαίσιο της αποκέντρωσης με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων είτε σε ένα νόμο, συναντούμε συχνά την πρόταση ότι τα προαναφερόμενα ή τα υπόλοιπα θα ρυθμιστούν με προεδρικά διατάγματα ή υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους, αφήνοντας καίρια ζητήματα να μην διευθετούνται πλήρως. Αυτό σημαίνει στην πράξη ότι ο φορέας υποδοχής άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων (κυρίως η αυτοδιοίκηση α' ή β' βαθμού) έχει διανύσει τα στάδια σχεδιασμού και προγραμματισμού και βρίσκεται στη φάση υλοποίησης, ενώ οι εγκύκλιοι εφαρμογής, κοινές υπουργικές αποφάσεις ή προεδρικά διατάγματα να μην έχουν εκδοθεί με συνέπεια τις γνωστές καθυστερήσεις, συγχύσεις, αντεγκλήσεις, πισωγυρίσματα κ.α.

Παρατηρούμε στη Βουλή πως ψηφίζονται νόμοι και τάσσονται ένθερμα υπέρ αυτών, αδιαφορώντας όμως για τα στάδια εφαρμογής τους και τελικά ο ελλιπής σχεδιασμός στην πραγματικότητα διαψεύδει την εφαρμογή τους.

Ο αντιδημοκρατικός συγκεντρωτισμός που επιδεικνύει η κεντρική διοίκηση σε θέματα αποκέντρωσης, μείωσης εξουσίας, παραχώρησης αρμοδιοτήτων, μεταβίβασης πόρων, **περιστρέφονται γύρω από τη φράση «αν θα τα καταφέρουν με τις νέες αρμοδιότητες»**. Βέβαια, μέχρι σήμερα και με όλες τις θεσμικές αλλαγές που εφαρμόστηκαν, αποδεικνύεται πως η αυτοδιοίκηση ενδυναμώθηκε δομικά, διοικητικά και οργανωτικά στους δύο βαθμούς της. Είναι πιο αποτελεσματική και πιο ευέλικτη από την κεντρική εξουσία λόγω της άμεσης αντίληψης των ζητημάτων και της εγγύτητας στη σχέση της με τους πολίτες, που σε καθημερινή βάση βρίσκεται σε θέση απολογίας από ελλείψεις νομοθετημάτων της κεντρικής εξουσίας. Λειτουργώντας με αυτό τον τρόπο, αλλά και με χαρακτηριστικές ιδιομορφίες να αντιδρούμε αρνητικά σε κάθε καινούργιο που πιθανώς μας ξεβολουεί, δεν προχωρούν τα πράγματα.

Πολλές φορές η προσπάθεια σχεδιασμού μιας περιφερειακής αναδιοργάνωσης με σκοπό την περιφερειακή ανάπτυξη εμφανίζει αντιδράσεις από την πολιτική ηγεσία των Υπουργείων αλλά και υψηλών υπηρεσιακών παραγόντων που νιώθουν ότι περιορίζονται τα επιτελικά τους καθήκοντα αδιαφορώντας για την μείωση της γραφειοκρατίας, την επιτάχυνση των διαδικασιών, την καλύτερη επίλυση τοπικών υποθέσεων.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα της κεντρικής διοίκησης αποτελεί η έλλειψη συντονισμού και η πολλαπλότητα των φορέων. **Σε περιφερειακό επίπεδο όμως, υπάρχει η δυνατότητα συγκέντρωσης των δραστηριοτήτων ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις μεγαλύτερης και αποτελεσματικότερης διοικητικής ικανότητας και ανάπτυξης.**

Η αυτοδιοίκηση μπορεί να συντελέσει σημαντικά στην επίλυση των προβλημάτων και της αναποτελεσματικότητας των πολιτικών και διοικητικών μέσων. Η κυβερνήσεις ατυχώς οδηγούνται στον πολλαπλασιασμό των κρατικών οργάνων και υπηρεσιών, με αύξηση προσωπικού, με πολυνομία. Η επέκταση του κράτους δεν λύνει τα προβλήματα. Δεν πρέπει να επιχειρούμε να δίνουμε λύσεις στα προβλήματα με την επέκταση του κράτους, ή/και με τη μορφή που αυτό έχει σήμερα, ώστε να πολλαπλασιάζονται και να διογκώνονται τα προβλήματα.

Η ουσιαστική μεταρρύθμιση της Διοίκησης πρέπει να επιχειρηθεί με όλες τις πολιτικές δυνάμεις παραμερίζοντας νοοτροπίες κρατικισμού, υπερβάλλοντος κυβερνητισμού, πελατειακών σχέσεων. Ο εκσυγχρονισμός και η επανίδρυση του κράτους αποτελεί προτεραιότητα και επιβάλλεται σε βάθος χρόνου, αλλά δεν πρέπει να συντελείται με περισσότερες κρατικές παρεμβάσεις, περισσότερους νόμους και διοικητικές ρυθμίσεις αλλά με πολύ καλά εστιασμένες πρωτοβουλίες.

Χωρίς ουσιαστική αναμόρφωση του κράτους αλλά και των φορέων του, είναι αδύνατον να επιτευχθεί εκσυγχρονισμός. Χωρίς την διαμόρφωση ενός κρατικού μηχανισμού ευέλικτου και άμεσα ανταποκρινόμενου στις εξελίξεις και τις αλλαγές, το όλο εγχείρημα της κοινωνικής, πολιτικής, διοικητικής, οικονομικής αναμόρφωσης θα αποτύχει.

**Η διάχυση της εξουσίας οδηγεί σε ένα μοντέλο ανάπτυξης που συνδέει το μοντέλο της αποκέντρωσης με την ανάπτυξη, που ξεκινά από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (Περιφέρειες) και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Δήμοι) καθώς και την αποκέντρωση εξουσιών, και πόρων.** Έχουν πετύχει μεταρρυθμίσεις και αυτό δείχνει ότι μπορεί να πετύχουν κι άλλες. Όπως είναι τα ΚΕΠ (αναλύθηκαν στο 4ο κεφάλαιο), που εδώ και 19 χρόνια είναι σημείο αναφοράς καλής λειτουργίας και ποιοτικής εξυπηρέτησης. Είτε τα χρησιμοποιεί κάποιος είτε όχι, τα ΚΕΠ αποτελούν ένα δυνατό δημόσιο BrandName. Η Αυτοδιοίκηση μπορεί να υποστηρίξει τέτοιες δομές που πρέπει να σχεδιάζονται και να κατευθύνονται κεντρικά αλλά να υποστηρίζονται και να ενισχύονται από την αυτοδιοίκηση. Να σχεδιάσει τη στρατηγική του μέλλοντος με αναβαθμισμένες

υπηρεσίες και οικονομική αυτοτέλεια για να μπορέσει να είναι μοχλός τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Ενδεικτικά θα αναφέρουμε κάποιες παθογένειες – δυσλειτουργικά κενά της ΔΔ, οι οποίες έχουν άμεση σχέση με την Αυτοδιοίκηση και με την ανακατανομή αρμοδιοτήτων, την ενίσχυση της οικονομικής της αυτοτέλειας και της αυτονομίας της, την καλή νομοθέτηση, την οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών και τον συντονισμό.

➤ **Με τα άρθρα 211 και 212 του Ν.4555/2018 «Κλεισθένης», θεσπίζεται για πρώτη φορά** το πλαίσιο λειτουργίας για τον σχεδιασμό και την οργάνωση της διαδικασίας και χρονοδιαγράμματος ανακαθορισμού κατανομής αρμοδιοτήτων και διαδικασιών ΤΑ - Αποκεντρωμένων Διοικήσεων - Κεντρικής Διοίκησης. Με την έκδοση υπουργικής απόφασης επρόκειτο να καθοριστεί μια συνεχής διαδικασία και χρονοδιάγραμμα ανακαθορισμού της κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις τρεις βαθμίδες και **να συσταθεί Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων της ΤΑ**. Αναφέρουμε πως η εν λόγω Επιτροπή δεν συστάθηκε ποτέ παρά τη νομοθετική πρόβλεψή της με την αντίστοιχη έκδοση των προβλεπόμενων υπουργικών αποφάσεων.

Στο κεφάλαιο 4 της παρούσας εργασίας, αναφερόμαστε επίσης σε μια άλλη ρύθμιση που σκοπό έχει την ενίσχυση της στρατηγικής αναπτυξιακής προοπτικής των ΟΤΑ ώστε να αποτελέσουν σημείο αναφοράς στην τοπική ανάπτυξη. **Στο Ν.4674/2020 θεσμοθετείται η Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Τοπικού και Περιφερειακού Επιπέδου** που αποτελεί συλλογικό όργανο (με εκπροσώπους υπουργείων, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, (2) από το ΥΠΕΣ και (2) εμπειρογνώμονες) για τη χάραξη συνεκτικών πολιτικών τοπικής ανάπτυξης, συμβουλευτικό προς τον Υπουργό Εσωτερικών. Μεταξύ άλλων έργο της είναι η διαμόρφωση προτάσεων αναπτυξιακού σχεδιασμού, η παρακολούθηση του βαθμού υλοποίησης και εκτέλεσης αναπτυξιακών παρεμβάσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, ο συντονισμός της αναπτυξιακής δράσης των ΟΤΑ με σκοπό τη διαμόρφωση συνεκτικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο κλπ. Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι καθορίζεται το πλαίσιο σύστασης και οργάνωσης των Αναπτυξιακών ΟΤΑ με πιο στοχευμένο ρόλο στην εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής. Επίσης, στον ίδιο νόμο στο δεύτερο κεφάλαιο, επιχειρείται σημειακή επέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της ΤΑ και εισάγονται καινοτόμα εργαλεία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ.

Στην ουσία η πρώτη Επιτροπή ενώ νομοθετήθηκε, δεν συστάθηκε ποτέ και αντικαταστάθηκε από τη δεύτερη, η οποία αναμένουμε να συσταθεί. Έτσι, χάθηκε μια ευκαιρία συστηματικής, ολοκληρωμένης καταγραφής, αξιολόγησης και αντιμετώπισης

των προβλημάτων και ζητημάτων, χάνοντας έτσι μια μεγάλη ευκαιρία νέων ουσιαστικών θεσμικών αλλαγών με τη συνεργασία υπουργείων και φορέων της ΤΑ και όχι αποσπασματικών και μεμονωμένων λύσεων. Και όλα αυτά ενώ πρόσφατα έχουν αρχίσει οι εντάξεις έργων στο νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα «Αντώνης Τρίτσης» και θα αρχίσουν να υλοποιούνται τα νέα έργα στους ΟΤΑ. Το μόνο που πρέπει να κάνουμε είναι να περιμένουμε για να δούμε αν θα υλοποιηθεί ή όχι και αυτή η νέα πολλά υποσχόμενη επιτροπή.

➤ **Επίσης στο Ν.4555/2018 άρθρο 194, προβλέπεται η Ηλεκτρονική Βάση Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας**, αναδεικνύοντας την ακίνητη περιουσία σε βασικό εργαλείο σχεδιασμού, αξιοποίησης κι ανάπτυξης, για την υποστήριξη των ΟΤΑ με στόχο τη βέλτιστη διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους και για την ενίσχυση του επιτελικού σχεδιασμού πολιτικών και δράσεων της ΤΑ από την κεντρική διοίκηση. Η εν λόγω βάση θα έπρεπε να τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών και οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι υπεύθυνοι να καταχωρούν στη βάση αυτή το σύνολο των στοιχείων των ακινήτων τους και τις τυχόν μεταβολές αυτών και οφείλουν να το κάνουν, μέσα σε τρεις (3) μήνες από τη δημοσίευση του παρόντος.

**Επίσης στο άρθρο 6 του Ν.4674/2020 αναφέρεται ότι δημιουργείται στο Υπουργείο Εσωτερικών το Μητρώο Δεδομένων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό τη χάραξη αποτελεσματικών και στοχευμένων αναπτυξιακών πολιτικών ΤΑ, δηλαδή διαδικτυακό Μητρώο Δεδομένων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία που αφορούν στην οικονομική και διοικητική λειτουργία τους, τα στοιχεία του ενεργητικού τους, καθώς και τα αντίστοιχα στοιχεία που αφορούν στα νομικά τους πρόσωπα. Επίσης προβλέπεται ότι η έναρξη λειτουργίας του Μητρώου διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Και με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ, καθορίζονται η διαδικασία τήρησης του Μητρώου, τα στοιχεία που καταχωρούνται, τα δικαιώματα πρόσβασης, καθώς και κάθε άλλο συναφές ζήτημα για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού.**

Σύμφωνα με τα παραπάνω, διαπιστώνεται ότι δεν δημιουργήθηκε ποτέ η πρώτη ηλεκτρονική βάση ενώ είχε θεσμοθετηθεί και δεν εκδόθηκαν οι προβλεπόμενες υπουργικές αποφάσεις. Στη συνέχεια νομοθετείται ξανά ως διαδικτυακό Μητρώο Δεδομένων ΤΑ και για το οποίο επίσης αναμένουμε ακόμα τη δημιουργία του για ένα



τόσο σοβαρό θέμα που αποτελεί η ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ και για το οποίο δεν δίνεται καμία ουσιαστική κατεύθυνση για την αξιοποίησή του, η οποία και θα αποτελέσει μεγάλο οικονομικό έσοδο.

➤ Στο Ν.4756/2020 άρθρο 55 αναφέρεται η ανάθεση αρμοδιοτήτων τεχνικής φύσεως για θέματα διαχείρισης και αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας *«1. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και Εσωτερικών δύναται να ανατίθεται στις αρμόδιες υπηρεσίες των Περιφερειών η διενέργεια αυτοψιών, τεχνικών εκθέσεων και η υλοποίηση των απαιτούμενων ενεργειών τεχνικής υποστήριξης....., υποβολή κάθε είδους δηλώσεων σε κάθε αρμόδιο γραφείο κτηματογράφησης και άλλη αρμόδια δημόσια αρχή για την καταγραφή, διαφύλαξη και υπεράσπιση των κάθε είδους της ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. 2.2. Με όμοια απόφαση δύναται να ανατίθεται η έκδοση από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Περιφερειών, αποφάσεων άρσεων απαλλοτριώσεων, τροποποιήσεων ρυμοτομικών διαγραμμάτων, τακτοποιήσεων που αφορούν στην περιουσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, καθώς και η έκδοση οριστικών τίτλων ιδιοκτησίας σε δικαιούχους στεγαστικών προγραμμάτων».*

Η εν λόγω ρύθμιση παραχωρεί μια αποσπασματική αρμοδιότητα στις Περιφέρειες, δηλαδή να διαχειρίζονται περιουσία του εν λόγω Υπουργείου χωρίς να ανήκει σ' αυτές. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα εάν το Υπουργείο δεν μπορεί να διαχειριστεί περιουσία αρμοδιότητάς του στην περιφέρεια, γιατί δεν παραχωρεί στις Περιφέρειες και ολόκληρη την αρμοδιότητα; Για να μην εξυπηρετηθεί ποτέ ο ωφελούμενος πολίτης; Ή να πρέπει να περάσει από πλήθος υπηρεσιών για να εξυπηρετηθεί; Θολώνοντας ακόμα περισσότερο το τοπίο.

Η ανάλυση του εν λόγω θέματος αφορά στην αναγκαιότητα άσκησης αρμοδιοτήτων διαχείρισης δημόσιας περιουσίας εναπομείνουσας μετά την εφαρμογή στεγαστικών-προνοιακών προγραμμάτων από αποκεντρωμένες δομές και πιο συγκεκριμένα από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, διότι από την εφαρμογή του Ν.3852/2010 και μετά, ανέκυψαν ζητήματα σχετικά με την άσκησή τους μεταξύ Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Περιφερειών. Με τον Ν.3852/2010 (άρθρο 280 παρ. Ι, άρθρο 283 παρ. 4, άρθρο 186 παρ. ΙΙ κεφ. Ζ. υποπαρ.ΙΙ.7) καθώς και την αριθμ. πρωτ. ΔΥ8γ/Γ.Π. 35311/5-8-2013 (ΑΔΑ: ΒΛΩ9Θ-4ΤΔ) εγκύκλιο του Υπουργείου Υγείας, δημιουργούνται αντιφάσεις ως προς τις αρμοδιότητες που πρέπει να ασκούνται από τα

Τμήματα Δημόσιας Περιουσίας των Δ/νσεων Οικονομικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και από Τμήματα Κοινωνικής Αρωγής των Περιφερειών. Με τον Ν.4756/2020 που αναφέρεται παραπάνω, στη συνέχεια εμπλέκει και τις Δ/νσεις Τεχνικών Υπηρεσιών των Περιφερειών με την εν λόγω αρμοδιότητα.

Το ερώτημα που τίθεται είναι το εξής: Οι εν λόγω αρμοδιότητες εμπίπτουν στο σύνολό τους στο πεδίο διαχείρισης Δημόσιας Περιουσίας (οικονομική διαχείριση, μεταβίβαση κυριότητας ακινήτων του Δημοσίου μέσω έκδοσης παραχωρητηρίων κλπ) καθώς το συμβαλλόμενο μέρος είναι πάντα ο έχων την κυριότητα των ακινήτων, δηλαδή το Ελληνικό Δημόσιο. Η Δημόσια Περιουσία ανήκει στο κράτος και η διαχείρισή της ασκείται από νόμιμους εκπροσώπους – φορείς του Δημοσίου που διασφαλίζουν τα συμφέροντά του. Αφού παραχωρεί μερικώς την αρμοδιότητα στη ΤΑ γιατί δεν μεταφέρεται και το αντίστοιχο προσωπικό, όπως προβλέπεται; Γιατί δεν παραχωρείται εξ ολοκλήρου η αρμοδιότητα ως προς την ιδιοκτησία αλλά και την αξιοποίηση της περιουσίας αυτής;

### **Μία συνολική πρόταση διαχείρισης Δημόσιας Περιουσίας**

**αποτελεί η Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για τη διαχείριση δημόσιας περιουσίας παράλληλα με τη δημιουργία ενός σύγχρονου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας σε τοπικό επίπεδο, με εξειδίκευση των εργαλείων συνεργασίας δημόσιου – ιδιωτικού τομέα.**

Ξεκινώντας από την καταγραφή και τακτοποίηση όλων των ακινήτων που ανήκουν σε φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα θα υπάρχει μια συνολική και επίσημη εικόνα της ιδιοκτησίας όλων των ακινήτων όλων των φορέων συνολικά και όχι μόνο του κάθε φορέα για τον ίδιο.

Επίσης όταν ανακύπτουν θέματα ιδιοκτησίας θα επιλύονται σύμφωνα με τις νόμιμες διαδικασίες με σκοπό την αξιοποίηση και την εκμετάλλευσή αυτής ανάλογα με τις αναγκαιότητες των φορέων συνολικά και τις προτάσεις που υποβάλουν, ώστε να αξιοποιείται αναλόγως.

Θα πρέπει να γίνεται ένας συνολικός προγραμματισμός με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα και να υποβάλλονται ολοκληρωμένες προτάσεις, κάτι που θα αποτελεί μια συνολική παρέμβαση και θα παρακάμπτεται η δυσκολία στην επικοινωνία μεταξύ υπουργείων ως προς την εμμονή να διατηρεί το καθένα τις ιδιοκτησίες του χωρίς να

αξιοποιούνται ποτέ, ενώ υποβάλλονται προτάσεις προς αξιοποίησή τους από άλλους κρατικούς φορείς.

Οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημόσιας Περιουσίας (πρώην κτηματικές Υπηρεσίες) σε συνεργασία με τα κατά τόπους κτηματολογικά γραφεία αλλά και με συμπράξεις με ιδιώτες μπορούν να στελεχωθούν και να συνεργαστούν με την επιτελική Ανεξάρτητη Αρχή ως προς την καταγραφή και τη μετέπειτα αξιοποίηση της περιουσίας, αφού υπάρχει ήδη η τεχνογνωσία ως προς την αποτύπωση και καταγραφή της δημόσιας περιουσίας. Δεν θα γίνονται δηλαδή αποσπασματικές δράσεις για τη διαχείριση δημόσιας περιουσίας με ασαφείς νομοθετικές διατάξεις που ορίζουν την ΤΑ απλά διαχειριστή χωρίς να μπορεί να αξιοποιήσει αυτή τη δημόσια περιουσία.

➤ Στο κεφάλαιο 4 της παρούσας διπλωματικής εργασίας αναφέρονται **μεταρρυθμίσεις που συνδέονται με την αυτοδιοίκηση όπως τα Κέντρα Κοινότητας (ΚΚ) των Δήμων, το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης (ΠΠΚΕ) και το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης (ΠΠΑ) των Περιφερειών.**

Πρέπει ιδιαίτερος να επισημάνουμε ότι σημαντικός είναι ο ρόλος των τοπικών κοινωνικών και συγκεκριμένα της ΤΑ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη οι υπηρεσίες τις πρόνοιας (οι πιο άμεσες με την εξυπηρέτηση του πολίτη) μαζί με το αντίστοιχο προσωπικό μεταφέρθηκαν από τους δευτεροβάθμιους στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και στις Περιφέρειες απονεμήθηκαν κυρίως αρμοδιότητες σχεδιασμού, ελεγκτικές, αδειοδοτήσεων, επιχορήγησης προνοιακών ιδρυμάτων, εκπόνησης προγραμμάτων.

Σίγουρα κατά το στάδιο σχεδιασμού των κοινωνικών πολιτικών τον πρώτο λόγο έχει η κεντρική διοίκηση -όπως προαναφέραμε και με τον σχεδιασμό των τριών δομών ΚΚ, ΠΠΚΕ, ΠΠΑ- η οποία μπορεί να κατευθύνει σε γενικό πλαίσιο τις ανάγκες με την εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών και προγραμμάτων, αλλά η τοπική κοινωνία δηλαδή οι τοπικοί φορείς και η ΤΑ γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες ώστε να προσαρμόζουν τα προγράμματα και να τα υλοποιούν. Οδηγούμαστε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι η αποκέντρωση δεν είναι μια ουδέτερη πολιτικά διαδικασία και η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται από την πολιτική βούληση αλλά και τις συνθήκες ανάπτυξης που διέπουν την ΤΑ. Σε κάθε περίπτωση η αποκέντρωση μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικά στην πρόληψη και την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων με τη συνδρομή των κοινωνικών υπηρεσιών Δήμων και Περιφερειών.

Τα ΚΚ από την πλευρά τους, σύμφωνα με τα έως τώρα στοιχεία και από τις διάφορες επαφές και συνεργασίες με τα ΠΠΚΕ και την αρμόδια Διεύθυνση του εποπτεύοντος Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, έχουν αναπτύξει ένα ικανοποιητικό φάσμα υπηρεσιών και αποτελούν σταδιακά ένα βασικό σημείο υποδοχής για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

**Στο Ν.4445/2016 «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν.4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις» προβλέπεται η σύσταση του ΠΠΚΕ στην έδρα κάθε Περιφέρειας. Επίσης στο άρθρο 19 προβλέπεται η σύσταση Ενιαίου Γεωπληροφοριακού Συστήματος (Ε.ΓΠ.Σ.) ώστε να επεξεργάζεται δεδομένα και να συλλέγει πληροφορίες που άπτονται αποκλειστικά της κοινωνικής προστασίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και των επιπτώσεων των εφαρμοζόμενων πολιτικών και μέτρων, της εφαρμογής και πορείας υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη. Στόχος της συλλογής και επεξεργασίας των δεδομένων αυτών είναι η προώθηση του κοινωνικού δημοσίου συμφέροντος, ο δημόσιος έλεγχος των κοινωνικών και προνοιακών παροχών, η χρηστή, αποτελεσματική και αποδοτική διαχείριση των κοινωνικών πόρων και η διασφάλιση της μέγιστης κάλυψης των αναγκών των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Επίσης προβλέπεται στο ΕΓΠΣ να συσταθούν τρία (3) μητρώα:**

**α. το Εθνικό Μητρώο Ωφελούμενων**, στο οποίο καταχωρίζονται αποκλειστικά στοιχεία ταυτοποίησης των δικαιούχων κοινωνικών επιδομάτων μη ανταποδοτικού χαρακτήρα,

**β. το Μητρώο Φορέων άσκησης προνοιακής πολιτικής**, στο οποίο καταχωρίζονται αποκλειστικά στοιχεία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας,

**γ. το Μητρώο Κοινωνικών Προγραμμάτων**, στο οποίο καταχωρίζονται αποκλειστικά δράσεις και πολιτικές προνοιακού χαρακτήρα, οι οποίες υλοποιούνται από οποιονδήποτε φορέα και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

**Επισημαίνεται ότι οι αρμοδιότητες των τριών προαναφερόμενων δομών (ΚΚ, ΠΠΚΕ, ΠΠΑ) ασκούνται από τους ΟΤΑ. Το προβλεπόμενο όμως από το Νόμο ΕΓΠΣ, δεν έχει ενεργοποιηθεί ακόμα, έτσι ώστε να υπάρχει κοινή ενημέρωση για όλους τους φορείς, τους δρώντες αλλά και τους ωφελούμενους και να μπορούν σε αυτό το πλαίσιο να σχεδιάζουν και να υλοποιούν με μεθοδολογικό, συγκροτημένο και συστηματικό τρόπο τις**

απαιτούμενες παρεμβάσεις. Επιπλέον είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη διασύνδεση των παρεχόμενων υπηρεσιών, αναπτύσσοντας το βέλτιστο δυνατό παραπεμπτικό πλαίσιο.

**Επίσης, το ζήτημα της προώθησης της απασχόλησης πρέπει να κατέχει πρωταρχική θέση, μέσα από ένα ολοκληρωμένο και στοχευμένο πλαίσιο, όπου θα υπάρχει το κατάλληλο πλαίσιο αποτύπωσης των αναγκών και η βέλτιστη σύζευξη αναγκών, μέσω της καλύτερης δυνατής προετοιμασίας των ωφελούμενων σε συνεργασία με το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης, τον ΟΑΕΔ και άλλους εμπλεκόμενους φορείς όπως το ΙΝΕΓΣΕΕ κ.α.**

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφέρουμε ότι τα ΠΠΑ αποτελούν σημαντικά εργαλεία υποστήριξης και μπορεί να είναι χρήσιμα για την κάθε Περιφέρεια της χώρας σε πολλά πεδία. Ειδικότερα:

#### **Στο πεδίο της αγοράς εργασίας:**

- με την παρακολούθηση, σε real time, όλων των μεγεθών που επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα την αγορά εργασίας σε κάθε χωρικό επίπεδο της Περιφέρειας,
- με την παρακολούθηση όλων των επαγγελματών και των δεξιοτήτων σε κάθε κλάδο και σε κάθε χωρικό επίπεδο,
- με την εξειδίκευση των επαγγελματών και των δεξιοτήτων, στα οποία είναι αναγκαία η εκπαίδευση και η κατάρτιση,
- με την υποστήριξη στο σχεδιασμό περιφερειακών πολιτικών εκπαίδευσης και κατάρτισης,
- με την πρόσβαση όλων των πολιτών, εργαζομένων και ανέργων, στην πληροφορία και την αναζήτηση στην προσφορά επαγγελματών και δεξιοτήτων για εργασία.

#### **Στο πλαίσιο αυτό η Περιφέρεια μπορεί:**

**α)** Να σχεδιάσει μακροπρόθεσμα αλλά και βραχυπρόθεσμα το **Περιφερειακό Σχέδιο Εκπαίδευσης και Κατάρτισης** και να το εντάξει χρηματοδοτικά στο ΠΕΠ και να αξιοποιήσει όλα τα υπερπεριφερειακά χρηματοδοτικά προγράμματα. Η διαφορά με την τρέχουσα πρακτική θα είναι η επιστημονική τεκμηρίωση των αναγκαίων δεξιοτήτων, στις οποίες θα κατευθυνθεί η εκπαίδευση και η κατάρτιση και η συνεχής παρακολούθηση της σύνδεσης της εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας και άρα της αξιολόγησης των προγραμμάτων του ΕΚΤ.

**β)** Να υιοθετήσει μια μόνιμη **διαδικασία διαβούλευσης** με όλους τους περιφερειακούς και τοπικούς Κοινωνικούς Εταίρους για το Σχεδιασμό, την Παρακολούθηση της Υλοποίησης και την Αξιολόγηση του «Πρωτοκόλλου Περιφερειακών Πολιτικών για την Αγορά Εργασίας».

**γ)** Να εγκαταστήσει στην Περιφέρεια την **διαδικτυακή πλατφόρμα** για την Αγορά Εργασίας –που θα ετοιμάσει το ΕΙΕΑΔ–, στην οποία ο κάθε εργαζόμενος ή άνεργος πολίτης μπορεί να βρίσκει σε πραγματικό χρόνο, τη ζήτηση επαγγελμάτων και δεξιοτήτων από τις επιχειρήσεις αλλά και να καταγράφει τις ιδιαίτερες δεξιότητές του, ως προσφορά επαγγελμάτων και δεξιοτήτων προς τις επιχειρήσεις και τους άλλους φορείς της εργασίας.

**Οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η καθυστέρηση στη δημιουργία Ενιαίων Γεωπληροφοριακών Συστημάτων σε κεντρικό επίπεδο δεν κατευθύνει σε σωστή βάση την Αυτοδιοίκηση, η οποία μπορεί να δημιουργήσει δικά της αλλά έτσι δεν διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα και η αποτύπωση συνολικών αποτελεσμάτων για τη χάραξη συνολικών αλλά και επιμέρους πολιτικών στα πολύ σημαντικά θέματα της Κοινωνικής Ένταξης και της Απασχόλησης σε όλα τα επίπεδα.**

**Επίσης μια σημαντική πρόταση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αποτελεί η συνεργασία του ΠΠΗΚΕ και των ΚΚ με τη μεταβίβαση ουσιαστικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων προς την ΤΑ για την αντιμετώπιση τοπικών αναγκών και τη συμμετοχή τοπικών φορέων στο σχεδιασμό κοινωνικών προγραμμάτων με υποβολή προς την κεντρική διοίκηση σχεδίων παρέμβασης, που θα αξιοποιούν μια όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική καταγραφή των τοπικών αναγκών με συστηματική ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών σε κοινωνικά θέματα. Στην ανωτέρω συνεργασία και για την επίτευξη πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων επιβάλλεται η συνεργασία και με το ΠΠΑ.**

Με γνώμονα την αρχή της εγγύτητας πρέπει να αναδειχθεί η αλληλεπίδραση που αναπτύσσεται ανάμεσα στους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς και δρώντες αλλά και την κεντρική διοίκηση. Η συνεργασία μεταξύ των δρώντων στην περιφέρεια δημιουργεί ένα δίκτυο συνεργασιών με αναβάθμιση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και της προώθησης της Κοινωνικής Ένταξης και της Απασχόλησης.

➤ Στο τέλος πρέπει να επισημάνουμε ότι όπως αναφέραμε στο κεφάλαιο έξι, η **ΕΕΤΑΑ υλοποιεί το έργο σχετικά με την Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της ΤΑ Α' και Β' βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση**

**διαδικασιών λειτουργίας**, έτσι ώστε 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 πολιτο-κεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες.

Κατά την άποψή μας και στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης του ενιαίου διοικητικού συστήματος και την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, θα έπρεπε να προηγηθεί η μεταρρύθμιση της ΔΔ με περιορισμό υπουργείων και φορέων, με αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων και απλούστευση διαδικασιών και στη συνέχεια να ακολουθήσει το παρόν έργο. Σίγουρα η αποτελεσματικότητα του κράτους εξαρτάται από τη μείωση των δομών του και έχουμε καλύτερο συντονισμό. **Μόνο αποφεύγοντας τον αποσπασματικό χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων σχεδιάζοντας ορθά τη ΔΔ και στη συνέχεια την Αυτοδιοίκηση, θα συγκροτηθεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της ΔΔ σε επιτελικό κράτος, Περιφέρειες και Δήμους.**

**Τελικά σε συνέχεια όλων των παραπάνω έχει αποσαφηνιστεί ένα ερώτημα που τέθηκε παραπάνω και αφορά στη σχέση Κεντρικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης; Δηλαδή σε θέματα αποκέντρωσης, μείωσης εξουσίας, παραχώρησης αρμοδιοτήτων, μεταβίβασης πόρων και περιστρέφεται γύρω από τη φράση «αν θα τα καταφέρουν με τις νέες αρμοδιότητες». Λοιπόν, θεωρούμε πως ναι, όπως αποδεικνύεται από τα παραπάνω.**

Επιπλέον, στον πολύ σημαντικό ρόλο που μπορεί να επιτελέσει η Αυτοδιοίκηση σε όλα τα παραπάνω ξεχωριστό και ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο έχει η Αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού. Η δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων δημοτικών και περιφερειακών ενοτήτων με αυξημένες αρμοδιότητες, μπορούν να κινητοποιήσουν μεγαλύτερα σύνολα και πόρους, να προσελκύσουν τεχνογνωσία και να αξιοποιήσουν υψηλής εξειδίκευσης ανθρώπινο δυναμικό.

Όπως επισημαίνει ο συγγραφέας – αυτοδιοικητικός που συμμετείχε στην έρευνα της παρούσας εργασίας *«Η ανωτέρου επιπέδου διοικητική ηγεσία και το ανθρώπινο δυναμικό των Δήμων και των Περιφερειών είναι ικανός και αναγκαίος όρος για να ανταποκριθούν οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης στο ρόλο που τους επιφυλάσσει η συγκρότηση και λειτουργία της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης. Η διαρκής κατάρτιση, η εξοικείωση με σύγχρονα μέσα και μεθόδους εργασίας ή άσκησης διοικητικών λειτουργιών*

καθώς και η συνεχής ενημέρωση της νομοθεσίας είναι κρίσιμος παράγοντας ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ».

Αυτό που αποκομίστηκε και από τη βιβλιογραφική επισκόπηση αλλά και από την ερευνητική διαδικασία είναι ότι από όλους προτείνεται η ενίσχυση της πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης με ανακατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσίας καθώς και μεταβίβαση πόρων στο πλαίσιο των αρχών της εγγύτητας, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας. Για έναν ολοκληρωμένο σχεδιασμό απαιτείται η λειτουργική χαρτογράφηση και η επανεξέταση για την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και τη μείωση των επικαλύψεων. **Η ενίσχυση της ΤΑ αποτελεί μια προσπάθεια οικοδόμησης του κράτους θεμελιωμένης στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρωμένης εξουσίας.** Οι ενδυναμωμένοι ΟΤΑ με ουσιαστικές αρμοδιότητες και πόρους επιτρέπουν διοικητική αποτελεσματικότητα και βρίσκονται κοντά στους πολίτες.

**Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που περιλαμβάνει τον εξορθολογισμό όλων των δομών και των αρμοδιοτήτων και θα οδηγήσει, στα εξής:**

- λειτουργική και ψηφιακή χαρτογράφηση των αρμοδιοτήτων αφού προηγηθεί ο ανασχεδιασμός και η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων για άρση επικαλύψεων
- εξορθολογισμός και προτυποποίηση και απλούστευση διαδικασιών και ψηφιοποίησης αυτών με την εξασφάλιση διαλειτουργικότητας μεταξύ όλων των επιπέδων
- απαραίτητη η αντιστοίχιση πόρων με τις αρμοδιότητες που ασκούνται
- σαφές υποστηρικτικό πλαίσιο για την ενθάρρυνση συνεργασιών, ανάπτυξη δικτύων στο πλαίσιο όλων των επιπέδων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης
- αξιοποίηση στο μέγιστο δυνατό βαθμό των ΤΠΕ
- δικτυωμένη διακυβέρνηση στο πλαίσιο της συνεργασίας και του συντονισμού ολόκληρης της ΔΔ σε σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, εξουσίες και πόρους
- ψηφιακό οργανόγραμμα και σύνταξη περιγραμμάτων θέσεων κάθε οργανικής μονάδας σύμφωνα με την περιγραφή-άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτής, με σαφή ορισμό των απαιτούμενων ειδικοτήτων και εξειδικεύσεων που μπορούν να στελεχώσουν ποιοτικότερα και αποδοτικότερα
- στοχευμένη εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, ενθάρρυνση με παροχή κινήτρων στους εργαζομένους, αξιοποίηση των εργαζομένων, αξιολόγηση της απόδοσης.

Οι ΟΤΑ αποτελούν ένα από τα κύρια θεμέλια της δημοκρατίας. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα και υποχρέωση να συμμετέχουν στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και αυτό ασκείται περισσότερο άμεσα και αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο διοίκησης.



**Μια εύρωστη αυτοδιοίκηση με λειτουργική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια είναι πολύ πιο αποτελεσματική από το κεντρικό κράτος.** Ακόμα και με καθεστώς επιτήρησης, η αυτοδιοίκηση μπορεί να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο και όχι μόνο στην ανάπτυξη τοπικά αλλά και συνολικά στη χώρα.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να παρακολουθεί τη δυναμική των εξελίξεων και είναι υποχρεωμένη να προσαρμόζει την οργάνωσή της με δυναμικό τρόπο. Είναι υποχρεωμένη να αναμορφώνει δομές αλλά και διαδικασίες που να πλαισιώνουν την κεντρική διοίκηση και να ανταποκρίνονται στις εξελίξεις. Χωρίς ουσιαστική αναμόρφωση του κράτους αλλά και των φορέων του, είναι αδύνατον να επιτευχθεί εκσυγχρονισμός. Χωρίς την διαμόρφωση ενός κρατικού μηχανισμού ευέλικτου και άμεσα ανταποκρινόμενου στις εξελίξεις και τις αλλαγές το όλο εγχείρημα της κοινωνικής, πολιτικής, διοικητικής, οικονομικής αναμόρφωσης θα αποτύχει.

Η αποκέντρωση λοιπόν δεν είναι εύκολη υπόθεση και σίγουρα όχι μονοσήμαντη, δεν υλοποιείται με αποσπασματικές παρεμβάσεις, ούτε μόνο με ένα νομοθετικό πλαίσιο, όσο καλά σχεδιασμένο και εάν είναι.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

### Βιβλιογραφία ελληνόγλωσση

- ❖ Ασπρίδης, Γ.(2013). *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*. Αθήνα: Προπομπός.
- ❖ Ακριβοπούλου, Χ. (2015). *Η διοικητική οργάνωση του Κράτους*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο.
- ❖ Βεζυριαννίδου, Σ. (2018). *Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη*. Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ.
- ❖ Γεωργογιάννης, Π. (2008). *Ο Τελευταίος "Καποδίστριας"*. Πάτρα: Tyrocenter.
- ❖ Γκουλούση, Ι. (2007). *Μέτρηση της ικανότητας των πολιτών από τις Δημόσιες Υπηρεσίες - Η περίπτωση των ΚΕΠ*. Αθήνα: Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
- ❖ Δαγτόγλου, Π. (1984). *Γενικό διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- ❖ Δαράκη, Π. (1995). *Πολιτισμός και τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Πατάκης.
- ❖ Δεκλερής, Μ. (1989). *Διοίκηση Συστημάτων*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- ❖ Δερβιτσιώτης, Κ. (2001). *Ανταγωνιστικότητα με Διοίκηση ολικής ποιότητας*. Αθήνα: Interbooks.
- ❖ IMM, Βαλυράκης, Σ. - Μπαμπανάσης Στ. (2012). *Καλλικράτης: Βιώσιμα Μοντέλα Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η Περίπτωση της Κρήτης*. Αθήνα, Παπαζήση.
- ❖ Ίσαρη, Φ. και Πουρκός, Μ. (2015). *Ποιοτική Μεθοδολογία Έρευνας. Εφαρμογές στην Ψυχολογία και στην Εκπαίδευση*. Αθήνα: Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα διασέσιμο στο [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr). (προσπελάστηκε στις 3-5-2021).
- ❖ ΙΤΑ, (2016). *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και στην Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΚΕΔΕ.
- ❖ ΙΤΑ, (2017). *Φορολογική Αποκέντρωση και ενίσχυση της οικονομικής αυτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΔΕ.
- ❖ Ιωαννίδης, Π. (2014). *Η επίδραση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του οικονομικού χώρου: από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*. Ξάνθη: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.
- ❖ Κατσούλης, Δ. (2019). *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Δεδεμάδη.

- ❖ Καψάλου, Ε. (2017). *Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση*. Κόρινθος: Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
- ❖ Κέφης, Β. (2014). *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα*, Αθήνα: Πρωτοπορία.
- ❖ Κόνσολας, Ν. (1997). *Σύγχρονη περιφερειακή οικονομική πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Κατσιβέλη, Κ. (2015). *Δομή του Ν.3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα "Καλλικράτης". Ανάγνωση και προβληματισμός για την μεταρρυθμιστική αποκέντρωση*. Αθήνα: Εταιρεία Περιφερειακής Επιστήμης.
- ❖ Λαδιάς, Χ. (2013). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Λώλη-Σαλτερή, Ι. (2018). *Οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*. Κόρινθος: Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων -Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
- ❖ Μαΐστρος, Π. (2016) *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016-2018*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- ❖ Μακρυνδημήτρης, Α. (2013). *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- ❖ Μανωλοπούλου, Γ., Μπερελής, Π., Ματαίου, Ε. (2015). *Η Διαχρονική Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Πάτρα: Πανεπιστήμιο Πατρών.
- ❖ Μίνης, Α. (2015). *Η εδαφική αναδιάρθρωση της χώρας μέσα από τη ρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτη*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- ❖ Μουζά-Λαζαρίδη Α.Μ. (2006). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Κριτική.
- ❖ Μπαμπανάσης, Σ. (2012). «Βασικά χαρακτηριστικά των νέων βιώσιμων αναπτυξιακών μοντέλων και της περιφερειακής ανάπτυξης», στο Σ. Βαλυράκης, Στ. Μπαμπανάσης (επιμ.) *Καλλικράτης: Μοντέλα Βιώσιμης Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η Περίπτωση της Κρήτης*: Πρακτικά Αναπτυξιακής Δημερίδας, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών (IMM). Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2011). *Τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Σάκκουλας.

- ❖ Μπεριάτος, Η. (2012). *Η Διοικητική αναδιάρθρωση - Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*. Βόλος: Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης.
- ❖ Μπουραντάς, Δ. (2002). *Μάνατζμεντ*. Αθήνα: Μπένου Γ.
- ❖ Μπουραντάς, Δ. (2005). *Ηγεσία*. Αθήνα: Κριτική.
- ❖ Παπαγγελής, Ν. (2015). *Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών*.
- ❖ Παπαδασκαλόπουλος, Α., Χριστοφάκης, Μ. (2002). *Περιφερειακός Προγραμματισμός*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003). *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Μπένου Γ.
- ❖ Παπουδακάκης, Δ. (1999). *Σχέδιο Καποδίστριας: οι κοινότητες στο μάτι του κυκλώνα*. Αθήνα: Ευτοπία, Μάρτιος, pp. 7-8.
- ❖ Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Γ. (2016). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα (2η εκδ.)*. Αθήνα: Κριτική.
- ❖ Ράλλης, Γ. (2019). *Τα Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα της Αποκέντρωσης*. Αθήνα: ΚΕΔΕ.
- ❖ Σιδέρη, Μ. (1999). *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- ❖ Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στα χρόνια της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Τάσου, Μ. (2015). *Οι πηγές χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και η συμβολή τους στον αναπτυξιακό τους ρόλο*. Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Περιφερειακής Επιστήμης.
- ❖ Χλέπας, Ν. (2000). *Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- ❖ Χλέπας, Ν. (2021). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην μετά-κορωνοϊό εποχή*. Οργανισμός έρευνας και ανάλυσης. Αθήνα: διαΝΕΟσις.
- ❖ Χριστοφάκης Μ. (2001). *Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Χρυσανθάκης, Χ. (2010). *Καλλικράτης: Ο Νέος Νόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- ❖ Χρυσομάλλης, Μ. (2010). *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ε.Ε*. Αθήνα: Κατσαρός Βασ.

- ❖ Ψυχάρης, Ι. - Σιμάτου Ε. (2003). *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα*. Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

### **Βιβλιογραφία ξενόγλωσση**

- ❖ Barquero, A. (1991). *Τοπική Ανάπτυξη: Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης*. Αθήνα: Παπαζήση.
- ❖ Cohen, L. and Manion, L., (1980). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE Publications.
- ❖ Friedmann, J. (2005). *Globalization and the emerging culture of planning*. Vancouver: University of British Columbia.
- ❖ Howitt, D. (2010). *Introduction to Research Methods in Psychology (3<sup>rd</sup> edn)*. England Pearson.
- ❖ Kilduff, M. (2006). Editors comments: *Publishing theory, academy of Management Review*, Τόμος 31, Αρ. 2, σ. 252-5.
- ❖ Lalenis, K., Jong, M., Mamadouh V. (2002). *Families of Nations and Institutional Transplantation*. London: Kluwer Academic Publishers.
- ❖ Mason, J. (2009). *Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας*. Επιστ. Επιμ. Νότα Κυριαζή. Αθήνα: Ελληνικά γράμματα.
- ❖ Newman, P. and Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- ❖ Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods (3<sup>rd</sup> edn)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- ❖ Robson, C. (2011). *Real World Research: A Resource for Users of Social Research Methods in Applied Settings (3<sup>rd</sup> edn)*. Chichester: John Wiley.
- ❖ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Lewis, S. & Thornhill. (2009). *Research methods for business students fifth edition*. Essex: Pearson Education.
- ❖ Saunders, M, Lewis, F., Thornhil, A. (2014) επιμέλεια Τσουκάτος, Ε. και Βρόντης Δ. *Μέθοδοι έρευνας στις επιχειρήσεις και την οικονομία*. Θεσσαλονίκη: Δίσιγμα.
- ❖ Wallace, M. and Wray, A. (2011). *Critical Reading and Writing for Postgraduates (2<sup>η</sup> έκδοση)*. London: Sage.

### **Κυβερνητικές Εκδόσεις**

- ❖ 1<sup>η</sup> Εγκύκλιος ΕΣΠΑ. Διαθέσιμο στο [https://www.espa.gr/Lists/Custom\\_Announcements/Attachments/1125/1H%20EGK\\_YKLIOS%202021\\_2027.pdf](https://www.espa.gr/Lists/Custom_Announcements/Attachments/1125/1H%20EGK_YKLIOS%202021_2027.pdf) (προσπελάστηκε στις 20-4-2021).
- ❖ 2<sup>η</sup> Εγκύκλιος ΕΣΠΑ. Διαθέσιμο στο [https://www.espa.gr/Lists/Custom\\_Announcements/Attachments/1284/2h\\_Egkykios\\_P\\_Programmata\\_Espa\\_2021-2027.pdf](https://www.espa.gr/Lists/Custom_Announcements/Attachments/1284/2h_Egkykios_P_Programmata_Espa_2021-2027.pdf) (προσπελάστηκε στις 20-4-2021).
- ❖ Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (1998). *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόμος Α', Β'*. ΥΠΕΣΔΔΑ: Αθήνα.
- ❖ Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 1999. *Εγκύκλιος 17: Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες*. ΥΠΕΣΔΔΑ: Αθήνα.
- ❖ Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 1999. *Εγκύκλιος 26: Διαδικασία υλοποίησης προγράμματος ΕΠΤΑ*. ΥΠΕΣΔΔΑ: Αθήνα.
- ❖ Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2003. *Εγκύκλιος 49: Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)*. ΥΠΕΣΔΔΑ: Αθήνα.
- ❖ Υπουργείο Εξωτερικών, 2009. *Συνθήκη της Λισαβώνας, Βρυξέλλες: Ε.Ε.*
- ❖ Αιτιολογική Έκθεση Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010. Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf> (προσπελάστηκε στις 10-4-2021).
- ❖ ΥΠΕΣ, 2018. Αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10, απόφαση ΣτΕ 35/2013, 13η σκέψη, Αθήνα: ΥΠΕΣ.
- ❖ Ν.4674/2020, Αιτιολογική Έκθεση. Διαθέσιμο στο <http://www.opengov.gr/types/wp-content/uploads/downloads/2020/08/%CE%91%CE%99%CE%A4%CE%99%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97.pdf> (προσπελάστηκε στις 2-5-2021).

### **Πηγές στο διαδίκτυο**

- ❖ airetos, 2019. Διαθέσιμο στο <https://www.airetos.gr/dimotika-symboylia-meiothikan-oi-armodiotites-toys-me-ekprothesmi-tropologia.aspx> (προσπελάστηκε στις 30-4-2021).

- ❖ airetos, 2021. Διαθέσιμο στο <https://www.airetos.gr/oi-epiptoseis-toy-mnimonioy-stin-aftodioikisi.aspx> (προσπελάστηκε στις 30-3-2021).
- ❖ ΚΕΠ, 2021. Διαθέσιμο στο <https://www.taxheaven.gr/news/53656/21-yphresies-toy-e-efka-kai-toy-oaed-oa-mporoy-n-na-diekperaiwnontai-kai-mesw-twn-kep> (προσπελάστηκε 12-4-2021).
- ❖ ΚΕΠ, 2020. Διαθέσιμο στο <http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/kep/onlineApps> (προσπελάστηκε στις 12-4-2021).
- ❖ Κέντρα Κοινότητας, 2021. Διαθέσιμο στο <https://www.kentrakoinotitas.gr/> (προσπελάστηκε στις 30-3-2021).
- ❖ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2013). *Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Η αποκέντρωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η θέση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση και στην υλοποίηση της πολιτικής στην ΕΕ»*. Βρυξέλλες: Ε.Ε. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AR2214&from=FR> (προσπελάστηκε στις 30-3-2021).
- ❖ Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών. Διαθέσιμο στα <https://www.ccre.org/> και [https://www.eetaa.gr/eu/diktya/ccre\\_cemr.pdf](https://www.eetaa.gr/eu/diktya/ccre_cemr.pdf) (προσπελάστηκε στις 25-3-2021).
- ❖ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου - Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_quality-public-administration\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf) (προσπελάστηκε στις 15-3-2021).
- ❖ Ε.Ε, 2020. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαθέσιμο στο [https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={%22indicator%22:%22desi\\_sliders%22,%22breakdown%22:{%22desi\\_1\\_conn%22:5,%22desi\\_2\\_hc%22:5,%22desi\\_3\\_ui%22:3,%22desi\\_4\\_idt%22:4,%22desi\\_5\\_dps%22:3},%22unit-measure%22:%22pc\\_desi\\_sliders%22,%22time](https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-composite#chart={%22indicator%22:%22desi_sliders%22,%22breakdown%22:{%22desi_1_conn%22:5,%22desi_2_hc%22:5,%22desi_3_ui%22:3,%22desi_4_idt%22:4,%22desi_5_dps%22:3},%22unit-measure%22:%22pc_desi_sliders%22,%22time) (προσπελάστηκε στις 15-3-2021).
- ❖ Ευρωπαϊκή Ένωση, 2017. Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, Βρυξέλλες: Ε.Ε. Διαθέσιμο στο [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_quality-public-administration\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf) (προσπελάστηκε στις 15-3-2021).

- ❖ Ο.Κ.Ε, 2010. Γνώμη της ΟΚΕ για την Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Διαθέσιμο στο [http://www.oke.gr/sites/default/files/op\\_237.pdf](http://www.oke.gr/sites/default/files/op_237.pdf) (προσπελάστηκε 20-4-2021).
- ❖ ΟΟΣΑ, 2011. Government at a Glance. Διαθέσιμο στο <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264096585-sum-el.pdf?expires=1621966175&id=id&accname=guest&checksum=A41FDC47CD4958C7FAA33479742AD08A> (προσπελάστηκε στις 03-05-2021).
- ❖ ΚΕΔΕ. (2019). *Τι σημαίνει και πως υλοποιείται η Αποκέντρωση*; Διαθέσιμο στο <https://kedke.gr/ti-simainei-kai-pos-ylopoieitai-i-apokentrosi/> (προσπελάστηκε στις 20-3-2021).
- ❖ ΕΝΠΕ, (2018). Περιφερειακή Διακυβέρνηση. Διαθέσιμο στο <https://www.enpe.gr/el/enimerosi/deltia-tyrou/1167-perifereiaki-diakyvernisi-nees-domes-nees-apantiseis-statheri-aksia-o-titlos-tou-6ou-taktikoy-synedriou-tis-enosis-perifereion-elladas-stis-17-12-ioannina> (προσπελάστηκε στις 30-3-2021).
- ❖ ΕΝΠΕ, 2018. Διαθέσιμο στο <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis/1053-protasi-tis-enpe-me-thema-metafora-armodiotiton-apo-tis-apokentromenes-dioikiseis-pros-tis-perifereies> (προσπελάστηκε στις 30-3-2021).
- ❖ ΕΕΤΑΑ, 2018. Διαθέσιμο στο <https://diadikasies.ectaa.gr> (προσπελάστηκε στις 29-3-2021).



## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**

### **ΗΜΙΔΟΜΗΜΕΝΟ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ (ΤΥΠΟΥ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ)**

## ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα

θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

### 1ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;

### 2ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;

### 3ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;

### 4ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;

### 5ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.

### 6ο ΕΡΩΤΗΜΑ

Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. *«Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...*

*Σας ευχαριστώ πολύ για τη συνεργασία και την πολύτιμη βοήθειά σας.*

*Αγαπητέ συνεργάτη σε θέματα της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης,*

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων που δεχτήκατε να συμμετάσχετε στην έρευνα που αφορά στην αποτελεσματικότητα των θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην Αυτοδιοίκηση και την Αποκέντρωση και πως αυτές οδήγησαν στον πιο αποτελεσματικό, σύγχρονο και αναπτυξιακό ρόλο των ΟΤΑ και με γνώμονα την ενδυνάμωση των ΟΤΑ και την αποκέντρωση με στόχο την ευελιξία και την πρόοδο.

Η παρούσα έρευνα διεξάγεται στο πλαίσιο της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας με θέμα «Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα, θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη» για την απόκτηση του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στην Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Σκοπός της έρευνας είναι να διαμορφωθούν ασφαλή συμπεράσματα σχετικά με τον νέο αναπτυξιακό ρόλο της Αυτοδιοίκησης ενισχύοντας την ουσιαστική αποκέντρωση με στόχο ευέλικτες διαδικασίες και περισσότερο αποτελεσματικές, λόγω της εγγύτητας της σχέσης της με τον πολίτη αλλά και της γνώσης των τοπικών θεμάτων με στόχο την ανάπτυξη.

Η συμβολή σας στην επιτυχή διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας είναι ιδιαίτερα σημαντική, ως στελέχη με μεγάλη εμπειρία και γνώσεις στον τομέα της Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης λόγω της ενασχόλησής σας σε φορείς της Αυτοδιοίκησης ή σε φορείς που διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην εξελισσόμενη αναπτυξιακή διαδικασία για μια αποτελεσματική αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση.

Σας ευχαριστώ πολύ για την πολύτιμη συνεργασία σας. Είμαι στη διάθεση σας για οποιεσδήποτε διευκρινήσεις και πληροφορίες και σας παρακαλώ να επικοινωνήσετε μαζί μου.

Με ιδιαίτερη εκτίμηση

Δέσποινα Μάντζαρη (τηλ. 6973-704949)

*(Σας παρακαλώ ιδιαίτερω να στείλετε τις απαντήσεις των ερωτήσεων έως την Τρίτη 18-05-2021*

*στο προσωπικό μου e-mail: [dmantzari@yahoo.gr](mailto:dmantzari@yahoo.gr))*

*Σας ευχαριστώ θερμά!!!*

#### Σύντομη επαγγελματική πορεία

- 1998-1999, συμμετοχή σε πρόγραμμα της ΕΕΤΑΑ (με θεωρητική και πρακτική άσκηση) για τη στελέχωση με επιστημονικό προσωπικό των νέων συνενωμένων ΟΤΑ στον Δήμο Αμπελώνα Λάρισας
- 2000-2006, Διορισμός στην Περιφέρεια Θεσσαλίας (κρατική) και τοποθέτηση στα προγράμματα τοπικής αυτοδιοίκησης ΕΠΤΑ και ΘΗΣΕΑΣ
- 2007-2010, Πρόεδρος 4<sup>ου</sup> Δημοτικού Διαμερίσματος Δήμου Λαρισαίων (αιρετή θέση)
- 2011-2012, Αντιδήμαρχος Αστικής Ανάπτυξης και Υποδομών Δήμου Λαρισαίων και δημοτική σύμβουλος έως το 2014 (αιρετή θέση)
- 2013-2014, Δ/νη Οικονομικού και Δ/νη Κοινοφελών Περιουσιών Αποκεντρωμένης Διοίκησης Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας
- 2015 έως σήμερα, Περιφέρεια Θεσσαλίας Δ/νη Κοινωνικής Μέριμνας Περιφέρειας Θεσσαλίας και από το 2020 έως σήμερα Προϊσταμένη της Δ/σης.

**Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) –**  
**Απαντήσεις στελεχών ΕΕΤΑΑ**

**ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

Θέμα Διπλωματικής εργασίας  
**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα  
θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;**

Το ερωτηματολόγιο συμπληρώθηκε με τη συνεργασία των ακόλουθων στελεχών της ΕΕΤΑΑ:

1. οικονομολόγος, Διευθυντής «Οικονομικής Ανάπτυξης, Οργάνωσης και Περιβάλλοντος»,
2. Μηχανικός Παραγωγής, MSc Περιφερειακή Ανάπτυξη Υπεύθυνος Τομέα Οργάνωσης,
3. Οικονομολόγος, Msc Περιφερειακή Ανάπτυξη, Υπεύθυνη Τομέα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Τα ως άνω στελέχη απασχολούνται στην ΕΕΤΑΑ από το 1986, έτος ίδρυσής της.

**1ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Η Αυτοδιοίκηση έχει αποδείξει στο παρελθόν, αλλά και στις μέρες μας, πως μπορεί να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στα θέματα της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Η γνώση των τοπικών ζητημάτων, η εγγύτητα στον πολίτη και τις ανάγκες του, η κλίμακα σχεδιασμού και υλοποίησης έργων και δράσεων, δίνει τη δυνατότητα να αναληφθούν καλά στοχευμένες πρωτοβουλίες και, στη συνέχεια, συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγησή τους, στην κατεύθυνση βελτίωσής τους. Από την άλλη πλευρά, στο τοπικό επίπεδο, οι κοινωνικοί δεσμοί, οι επαγγελματικοί, οι οικογενειακοί, απαλείφουν, ορισμένες φορές, το αυστηρά πολιτικό κριτήριο κατά την επιλογή των αιρετών και δίνουν περιθώρια επιλογής πιο καταξιωμένων ηγετών, μεγαλύτερης συλλογικότητας και σύνθεσης απόψεων.

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, μετά την Μεταπολίτευση, δημιούργησαν ένα ευνοϊκό πλαίσιο για τη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης και ενέπνευσαν έναν αυτοδιοικητικό λόγο που προέτασσε τη δημοκρατία, τη συμμετοχή, τη συλλογικότητα και άλλες αξίες που

έδωσαν μια δυναμική στο χώρο αυτό. Αυτή «μεταφράστηκε» σε σχεδιασμούς (αναπτυξιακά προγράμματα), σε δημιουργία δομών, σε τοπικό επίπεδο, αλλά και σε συνεργασίες και δικτυώσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό. Οι χρηματοδοτήσεις που κατευθύνθηκαν προς την Αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερα μετά το '80, οι νέες αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν, ενίσχυσαν τις προσδοκίες για το ρόλο της Αυτοδιοίκησης. Τα αποτελέσματα δεν δικαίωσαν, σε όλες τις περιπτώσεις, τη δυναμική που αναπτύχθηκε. Οι παράγοντες που μπορούν να δώσουν ώθηση στην τοπική ανάπτυξη είναι σύνθετοι, αλληλοσυνδεδεμένοι και ποικίλοι και δεν εμφανίζονται σε όλες τις περιπτώσεις. Χωρίς να μηδενίζεται ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης (αντιθέτως), είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι πλέον το όραμα για την ανάπτυξη μιας περιοχής, οι προτεραιότητες και η στρατηγική προδιαγράφονται, σε μεγάλο βαθμό, από τα εθνικά και ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία και προγράμματα, τα οποία χρηματοδοτούν δράσεις της Αυτοδιοίκησης, υποβιβάζοντας έτσι το ρόλο της. Πέραν αυτού, οι αδυναμίες της ίδιας της Αυτοδιοίκησης, σε σχέση με την επάρκεια (ποσοτική και ποιοτική) του ανθρώπινου δυναμικού, την επάρκεια οικονομικών πόρων, τον τρόπο διοίκησης και λειτουργίας της δυσχεραίνουν περαιτέρω το ρόλο της.

## **2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Σήμερα 10 χρόνια μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη», μολονότι έχουν γίνει θετικά βήματα, η ΤΑ δεν έχει ακόμη τα απαραίτητα εργαλεία για ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις. Το κεντρικό ζήτημα που τίθεται είναι η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, ο εκσυγχρονισμός της λειτουργίας τους και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους με σκοπό την παροχή σύγχρονων και ολοκληρωμένων υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις, καθώς και την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής. Ειδικότερα:

### **Αποτύπωση και απλούστευση διαδικασιών**

Με εξαίρεση το Δ. Θεσ/νικης και κάποιες άλλες περιορισμένες παρεμβάσεις των Περιφερειών Ηπείρου και Κρήτης, κανένας ΟΤΑ δεν έχει προχωρήσει στην καταγραφή και απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας του.

Με χρηματοδότηση από το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα», αυτή την περίοδο υλοποιείται από την ΕΕΤΑΑ, μέσω διαγωνισμού, το έργο «Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού – απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού – πιλοτική λειτουργία».

Στο πλαίσιο του έργου έχουν καταγραφεί και μοντελοποιηθεί 699 διαδικασίες Δήμων και 684 διαδικασίες Περιφερειών. Στη συνέχεια απλουστεύτηκαν 350 διαδικασίες Δήμων και 400 διαδικασίες Περιφερειών.

Η ΕΕΤΑΑ συνεργάζεται με την Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών προκειμένου οι αποτυπωμένες διαδικασίες του έργου να ενταχθούν στο πρόσφατα θεσμοθετημένο Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών.

### Ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Αναμφίβολα, τα τελευταία χρόνια, με την υποστήριξη των σχετικών Κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων, αλλά και τις πρωτοβουλίες του πρώην Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης και των αρμόδιων φορέων της αυτοδιοίκησης, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι στη χώρα μας ανέπτυξαν σημαντικά τις ψηφιακές τους υποδομές και τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ενώ παράλληλα χρησιμοποιούν σε σημαντικό βαθμό τις σύγχρονες τεχνολογίες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους και για την προβολή και ανάπτυξη των περιοχών τους.

Παρόλα αυτά, διαπιστώνεται η ύπαρξη σημαντικών προβλημάτων, αδυναμιών και κενών στο σύνολο της Δημόσιας διοίκησης με αποτέλεσμα η Ελλάδα να κατατάσσεται 27η στον δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας (DESI) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2020 (επί συνόλου 28 κρατών μελών της ΕΕ).

Το νέο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης απέκτησε στρατηγικό ρόλο και έλαβε την εντολή για το σχεδιασμό, το συντονισμό και την υλοποίηση της στρατηγικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας. Το υπουργείο είναι αρμόδιο για την παροχή ψηφιακών υπηρεσιών στους πολίτες και στις επιχειρήσεις, που βασίζονται σε απλουστευμένες διοικητικές διαδικασίες. Είναι επίσης αρμόδιο για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των διαδικασιών μεταξύ όλων των φορέων της ΔΔ και της ΤΑ.

Το Υπουργείο εισηγήθηκε το Ν.4727-2020, Ψηφιακή Διακυβέρνηση (ΦΕΚ-184-23.09.2020-τεύχος- Α), ο οποίος προωθεί, μεταξύ άλλων, το νομοθετικό πλαίσιο για τον

Ενιαίο Αριθμό του Πολίτη, τις ψηφιακές υπογραφές, τις ψηφιακές σφραγίδες, τα ψηφιακά έγγραφα και τη διαλειτουργικότητα των δημοσίων φορέων, ενώ θεσμοθετεί το Μητρώο Επικοινωνίας Πολιτών και το Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών.

Η εκπόνηση της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προώθησης της Ψηφιακής Διακυβέρνησης της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### Αξιολόγηση δομών / Οργάνωση υπηρεσιών / Περιγράμματα των θέσεων εργασίας

Η αξιολόγηση δομών αποτελεί χρήσιμο εργαλείο της διοικητικής επιστήμης και πρακτικής για τη βελτίωση των δομών και λειτουργιών ενός οργανισμού, προκειμένου να προβεί στις απαραίτητες προσαρμογές, ώστε να αυξήσει την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά του.

Το 2013, μετά την αξιολόγηση των δομών των Υπουργείων προτάθηκε η αξιολόγηση των δομών των ΟΤΑ. Η ΚΕΔΕ πρότεινε σ' όλους τους Δήμους να προχωρήσουν σε αυτό-αξιολόγηση των υπηρεσιών τους, υλοποιώντας σχετική απόφαση Συνεδρίου της. Για διάφορους λόγους, η αξιολόγηση των δήμων δεν προχώρησε και λίγοι δήμοι έχουν ολοκληρώσει τη διαδικασία.

Δεδομένου ότι η αξιολόγηση των δομών ορθολογικά αποτελεί προϋπόθεση μιας πετυχημένης τροποποίησης του οργανογράμματος, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες θα πρέπει πρώτα να προχωρούν σε αξιολόγηση των δομών τους και στη συνέχεια στην τροποποίηση του ΟΕΥ τους.

Η εφαρμογή του Ν.4440/2016 «Ενιαίο σύστημα κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση» προϋποθέτει τρεις βασικές παρεμβάσεις στην οργανωτική δομή των ΟΤΑ :

1. Αξιολόγηση των δομών των ΟΤΑ
2. Κατάρτιση επικαιροποιημένων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) με βάση τα συμπεράσματα της αξιολόγησης/ Ψηφιακό οργανόγραμμα
3. Σχεδιασμός περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας

Τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας αποτελούν ένα εργαλείο διοικητικού εκσυγχρονισμού μέσα από την ανάλυση των καθηκόντων κάθε θέσης και των προσόντων που πρέπει να διαθέτει ο κάτοχός της. Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας επιδρούν θετικά στη λειτουργία της στελέχωσης, διευκολύνουν την ουσιαστική εφαρμογή του συστήματος



διοίκησης μέσω στόχων και συμβάλλουν στην ορθολογική οργάνωση και διαχείριση της κινητικότητας των δημοτικών υπαλλήλων.

Τα περιγράμματα σε συνδυασμό με ένα νέο σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων και το σύστημα κινητικότητας θα συμβάλουν στην έγκαιρη κάλυψη των κενών σε προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με προτεραιότητα στο εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.

#### Στελέχωση / Πολιτική προσωπικού / Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού

Από το 2010 που ψηφίστηκε ο Ν.3852 (Καλλικράτης) μέχρι σήμερα οι αρνητικές εξελίξεις λόγω της οικονομικής κρίσης της χώρας, έχουν επιπτώσεις εκτός των άλλων και στη στελέχωση των ΟΤΑ. Η μείωση του προσωπικού τους ή η μη ορθολογική στελέχωση των υπηρεσιών τους έχουν σημαντικές συνέπειες στην ποσότητα και ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών.

Είναι αναγκαίο να αναβαθμιστεί το ανθρώπινο στελεχιακό δυναμικό των υπηρεσιών με νέες προσλήψεις, κυρίως σε επιστημονικό προσωπικό (όπως έγινε με τον «Καποδίστρια» και δεν έγινε με τον «Καλλικράτη»). Παράλληλα για τη «βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση απαιτούνται :

- Νέο «Σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων» για την έγκαιρη κάλυψη των κενών σε προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με προτεραιότητα στο εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.
- 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 προϋσταμένων των οργανικών μονάδων με αντικειμενικό και αξιοκρατικό σύστημα.
- 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.

### Επιχειρησιακός Προγραμματισμός

Ο θεσμός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων έχει ήδη διανύσει μια δεκαπενταετία από την πρώτη εφαρμογή του στους Δήμους (Ν3463/2006) και το Υπουργείο Εσωτερικών, η ΚΕΔΕ και η ΕΕΤΑΑ έχουν καταγράψει χρήσιμες εμπειρίες σχετικά με τα προβλήματα και τις ανάγκες των Δήμων κατά τη διαδικασία προγραμματισμού.

Στόχος του θεσμού ήταν και παραμένει η διαδικασία του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δράσεων των Ο.Τ.Α., να αποτελέσει μια σταθερή εσωτερική λειτουργία. Ωστόσο, οι ακολουθούμενες διαδικασίες προγραμματισμού, δεν έχουν ακόμη καθιερωθεί με τρόπο αποτελεσματικό, έτσι ώστε να συμμετέχει σε όλες τις φάσεις, με συγκεκριμένο ρόλο, το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ (προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων, αρμόδια στελέχη) και να ολοκληρώνεται η σύνταξή του σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Η απαιτούμενη από το θεσμικό πλαίσιο διαβούλευση, αποτελεί μια από τις μεγάλες αδυναμίες κατά τη διαδικασία εκπόνησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η διαβούλευση είναι «αδύναμη», δεν παράγει ουσιαστικά αποτελέσματα και έχει τυπικό και περιστασιακό χαρακτήρα.

Παρότι έχουν σχεδιαστεί οδηγοί για τη σύνταξη των Ε.Π., δεν έχουν προβλεφθεί διαδικασίες και δεν έχουν παραχθεί εργαλεία για την παρακολούθηση και την αξιολόγησή τους, τα οποία πλέον είναι απαραίτητα να συνδυάζονται και με το θεσμικό πλαίσιο του Συστήματος «Διοίκησης μέσω Στόχων». Ως αποτέλεσμα, το Ε.Π. δεν έχει το χαρακτήρα εργαλείου καθημερινής λειτουργίας των Δήμων.

Τέλος, οι ανάγκες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των αιρετών στην κατεύθυνση ενίσχυσης των διαδικασιών προγραμματισμού αλλά και κατάρτισης των στελεχών των δήμων στα υφιστάμενα ή νέα εργαλεία που θα δημιουργηθούν, παραμένουν σημαντικές.

### Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους και Δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα είναι δύο από τους βασικούς άξονες λειτουργίας της ΤΑ των οποίων η παρακολούθηση και διαρκής βελτίωση πραγματοποιείται με την εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» και των Δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ΟΤΑ, σύμφωνα με τις

σχετικές διατάξεις του πρόσφατου Ν.4369/2016 (ΦΕΚ 33 Α/ 27-2-2016) και του παλαιότερου Ν.3230/2004 (ΦΕΚ 44Α/11.2.2004).

Ελάχιστοι είναι οι ΟΤΑ που έχουν εφαρμόσει το Σύστημα, διότι απουσιάζει ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης που θα τους υποβοηθήσει στην εφαρμογή του.

#### Σύστημα διαχειριστικής επάρκειας και διαχείρισης ποιότητας

Τα τελευταία χρόνια αρκετοί ΟΤΑ έχουν αποκτήσει πιστοποιητικό διαχειριστικής επάρκειας ή/και διαχείρισης ποιότητας από κατάλληλα διαπιστευμένο οργανισμό και ακολουθώντας σχετικά πρότυπα του ΕΛΟΤ.

#### Διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων

Έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος στα ζητήματα διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων, όπως:

- Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) (Ν. 4155/2013)
- Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)
- Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)

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

Αρκετοί ΟΤΑ αντιμετωπίζουν προβλήματα στην εφαρμογή του νόμου με κίνδυνο την ακύρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών, λόγω της πολυπλοκότητας του κειμένου του νόμου και των σημείων εκείνων που χρήζουν διευκρινίσεων.

#### Εσωτερικός έλεγχος

Κρίνεται απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο και ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης 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.

Πρόσφατα η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει προχωρήσει στην έκδοση εγχειριδίου για τον εσωτερικό έλεγχο των ΟΤΑ.

### Τηλε – υποστήριξη των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών

Είναι κοινή διαπίστωση η ανάγκη διασφάλισης της διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης των λειτουργιών των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών, με αξιοποίηση των ΤΠΕ.

### **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

Οι μεγαλύτεροι ΟΤΑ, κατά κανόνα, διαθέτουν περισσότερους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, καλύτερη γνώση κι επομένως μπορούν να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά τις απαιτήσεις του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της υλοποίησης έργων. Παραμένει όμως και σήμερα επίκαιρο το ζήτημα της διαρκούς κατάρτισης κι ενημέρωσης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ, προκειμένου να αναπτύξει τη σχετική τεχνογνωσία, το ζήτημα της έντονης γραφειοκρατίας που αποδυναμώνει την αναπτυξιακή διάσταση και το ζήτημα της συλλογικότητας και συμμετοχής στο σχεδιασμό των τοπικών κοινωνιών.

### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Η οικονομική αυτονομία εξαρτάται πρωτίστως από την εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης να αντλεί έσοδα για τη χρηματοδότηση των αποκεντρωμένων δημόσιων λειτουργιών. Όπως είναι γνωστό η Ελλάδα έχει το μικρότερο ποσοστό τοπικών φορολογικών εσόδων ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα

Η φορολογική αποκέντρωση μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων, μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά πλεονεκτήματα για τους ΟΤΑ, όπως επάρκεια εσόδων, δυνατότητα προγραμματισμού και πραγματοποίησης επενδυτικών έργων, αυξάνοντας παράλληλα το αίσθημα ευθύνης των αιρετών, αλλά και την κοινωνική

συνείδηση των πολιτών. Το αποτέλεσμα είναι η βελτίωση της τοπικής ευθύνης, η ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και η διαφάνεια στον δημοσιονομικό σχεδιασμό.

Ωστόσο ανακύπτουν προβλήματα που έχουν σχέση με το επίπεδο πολιτικής ωριμότητας, καθώς και ζητήματα φορολογικής δικαιοσύνης. Απαιτούνται επίσης οργανωτικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις για την επιτυχή δημοσιονομική αποκέντρωση διότι όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες.

## **5<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες που παράγονται σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, και αυξάνουν την παραγωγικότητα στο δημόσιο τομέα.

Στον δημόσιο διάλογο θεωρείται πως επιτυγχάνεται η Αποκέντρωση και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με «τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων». Στην σημερινή οικονομική συγκυρία της χώρας, ίσως η μόνη ρεαλιστική μεταρρυθμιστική διαδικασία είναι η αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής ήδη συγκροτημένων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δομών, οι οποίες μπορούν να υπαχθούν στην πολιτική διεύθυνση της ΤΑ. α και β βαθμού, όπως εξάλλου έγινε και στις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, μεταφορά δομών πχ παιδικών σταθμό κλπ Καλλικράτης

Κατά την γνώμη μας η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί παρά να είναι η προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία δεν είναι δομική αλλά λειτουργική μεταρρύθμιση, που αξιοποιεί τις σύγχρονες τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνιών.

## **6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. *«Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...*

**ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα  
θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

*Νομική Σχολή Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (πτυχιούχος 1987)*

*Ελεύθερη δικηγορία από λήψη αδειας άσκησης επαγγέλματος (18.08.1989).*

*Συνεργασία με την Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ) από 01.02.1997 – νομικός σύμβουλος Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝ.Π.Ε.), καθολικής διαδόχου της ΕΝΑΕ.*

**1ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

*Κρίνεται απαραίτητο να διευρυνθεί ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Αυτοδιοίκησης, ώστε οι Περιφέρειες και οι Δήμοι να συμβάλουν αποτελεσματικά στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας, την προσέλκυση επενδύσεων και τη στήριξη της επιχειρηματικότητας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.*

*Να κατοχυρωθεί θεσμικά η συμμετοχή των Περιφερειών και των Δήμων :*

*α) στο σχεδιασμό, την οργάνωση και την εφαρμογή των Προγραμμάτων Περιφερειακής και Τοπικής Ανάπτυξης, περιλαμβανομένων και των συγχρηματοδοτούμενων της επόμενης προγραμματικής περιόδου και*

*β) στη χωροθέτηση, τη διοίκηση και τη λειτουργία των επενδύσεων περιφερειακής ή τοπικής κλίμακας με περιφερειακή ή εθνική σημασία (λιμάνια, αεροδρόμια, εμπορευματικοί σταθμοί, επιχειρηματικά πάρκα κλπ).*

## **2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

*Προκειμένου η Αυτοδιοίκηση να μπορεί να απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις απαιτείται:*

*Να προχωρήσει η συνολική αναδιοργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης με κατεύθυνση το Επιτελικό Κράτος, την Αποκέντρωση και την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, προκειμένου να επανασχεδιαστεί ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, δηλαδή ο σχεδιασμός, η εξειδίκευση, η διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, η εφαρμογή, η παρακολούθηση, η εποπτεία και η αξιολόγηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.*

*Για την προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, να επανα-οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων) κατά τομέα δημόσιας πολιτικής και να διασφαλιστεί η συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών, με στόχους :*

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

*Να επικαιροποιηθεί το κανονιστικό πλαίσιο για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό (Ν. 1622/1986) και να ενισχυθούν οι θεσμοί Διαβαθμιδικής Συνεργασίας μεταξύ των Περιφερειών και των Δήμων, που αποτελούν πλέον προϋπόθεση 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 πολιτικής και την παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.*

*Να διασφαλιστεί η Διοικητική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ σύμφωνα με τον «Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» και το άρθρο 102 του Συντάγματος. Να περιοριστεί η εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών και των μονομελών οργάνων τους σε ένα μόνο διοικητικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων.*

### **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

*Προκειμένου οι ΟΤΑ να μπορούν να ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, απαιτείται να προηγηθούν οι θεσμικές αλλαγές που περιγράφονται στο ανωτέρω (2<sup>ο</sup>) ερώτημα.*

### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

*Είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί σύμφωνα με το Σύνταγμα η Οικονομική Αυτοτέλεια των Δήμων και των Περιφερειών : Να αποκατασταθούν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) στο επίπεδο που προβλέπεται από τον Ν.3852/2010 («Καλλικράτη») και να διασφαλιστεί η επιστροφή των παρακρατηθέντων. Να «επαναπατριστούν» όλοι οι πόροι που αφαιρέθηκαν από τις Περιφέρειες και τους Δήμους και να αυξηθεί η χρηματοδότησή τους από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με στόχο την ενεργότερη προώθηση της Περιφερειακής και της Τοπικής Ανάπτυξης.*

### **5<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί: Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

*Είναι αναγκαία η αποκέντρωση στην ελληνική δημόσια διοίκηση.*

*Πρέπει λοιπόν να μεταφερθούν νομοθετικά στην Αυτοδιοίκηση όλες οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο, στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή στον αντίστοιχο Δήμο, είτε οι αρμοδιότητές τους αφορούν «τοπική υπόθεση», είτε αφορούν «αποστολή του κράτους» (οπότε θα ασκούνται από την Αυτοδιοίκηση κατ' εκχώρηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση), με σεβασμό της διοικητικής αυτοτέλειας των δύο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*



## **6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...**

*Η αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την Αυτοδιοίκηση πρέπει να εξασφαλίζει καταρχήν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια του θεσμού, ενώ παράλληλα πρέπει άμεσα να ξεκινήσει διάλογος, μεταξύ όλων των πλευρών, για τη μετεξέλιξη της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σε Περιφερειακή Διακυβέρνηση.*

**Συγγραφέας του βιβλίου «Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση», πρώην αιρετός  
στη Αυτοδιοίκηση**

**ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

Θέμα Διπλωματικής εργασίας  
**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα  
θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

*Σπούδασε Νομικά και εξειδικεύθηκε στο Δίκαιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και σήμερα εργάζεται ως Δικηγόρος.*

- *1989-1995 υπήρξε Ειδικός Μεταπτυχιακός Υπότροφος του Τομέα Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών στη διδασκαλία του γνωστικού αντικείμενου των Συνταγματικών θεσμών, των θεμελιωδών Δικαιωμάτων και του Διοικητικού Δικαίου*
- *1996 έως το 2002 συνεργάστηκε ως Ειδικός Συνεργάτης με διαδοχικές ηγεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και με αυτή την ιδιότητα ορίστηκε Πρόεδρος της Ομάδας Εργασίας που συνέταξε το Πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (1996), Συντονιστής της Ομάδας Διοίκησης Έργου "Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" (1998-Ιούνιος 1999)*
- *Συνεργάστηκε με τον Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Ομάδες Εργασίας για την Συνταγματική Αναθεώρηση και για την διοικητική μεταρρύθμιση και το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»*
- *Έχει συγγράψει πολλά άρθρα και δοκίμια για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και συμμετείχε στην συντακτική επιτροπή των περιοδικών «ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ» και «ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ». Σήμερα διαχειρίζεται το ιστολόγιο ΤΕΤΡΑΔΙΟ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (<http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/>)*
- *Είναι συγγραφέας του βιβλίου: ΤΟΜΕΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, Αθήνα 2018, εκδόσεις Δεδεμάδης.*

- Με την έναρξη της εφαρμογής του Προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας ασχολήθηκε και πολιτικά με την Αυτοδιοίκηση μετέχοντας ως Υποψήφιος Δήμαρχος το 1998 και εν συνεχεία εκλέχθηκε Δήμαρχος, επί δύο θητείες, από το 2003 έως το 2010 στο Δήμο Αυλώνας Ευβοίας.

## **1ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ:** Τοπική και Περιφερειακή ανάπτυξη σημαίνει παραγωγή πλούτου και ανακατανομή του αντίστοιχα στην πόλη, στην ενότητα χωριών, και περαιτέρω στον νομό και την Περιφέρεια. Σημαίνει επίσης αξιοποίηση του τοπικού και περιφερειακού κοινωνικού και πολιτιστικού κεφαλαίου. Αυτός ο στόχος δεν επιτυγχάνεται τυχαία αλλά απαιτεί σχεδιασμό και συνέργειες των τοπικών και περιφερειακών παραγωγικών δυνάμεων,. Η ανάπτυξη δεν είναι ένα δώρο εκ των άνω στις τοπικές κοινωνίες, είναι δική τους υπόθεση και δική τους επιδίωξη. Ο Δήμος και η Περιφέρεια ως θεσμοί της Πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πρέπει να έχουν ρόλο πρωταγωνιστικό στον σχεδιασμό και στον συντονισμό των αντίστοιχων συνεργειών των παραγωγικών δυνάμεων και της κοινωνίας του. Ο ρόλος συνεπώς είναι ρόλος ηγεσίας, εμπνέει, σχεδιάζει (έχει όραμα) συντονίζει και στηρίζει την εφαρμογή του σχεδίου. Η τοπική και η περιφερειακή πολιτική πρέπει να είναι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των αιρετών της Αυτοδιοίκησης.

## **2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ:** Η Αυτοδιοίκηση έχει σήμερα την δομική επάρκεια, δηλαδή Δήμους με επαρκή πληθυσμό κα έκταση (αρκετοί ασφαλώς στα όρια της τοπικότητας), έχει αντιμετωπιστεί το παλιό πρόβλημα του κατακερματισμού. Ο δεύτερος βαθμός επίσης αντιστοιχεί στις απαιτήσεις της περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτό όμως δεν αρκεί. Η μεγέθυνση των Δήμων δεν επέφερε και την ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης. Υπάρχει ένα κέλυφος δομικό που για να αποκτήσει δύναμη και ικανότητα να ανταποκριθεί στο ευρωπαϊκό κεκτημένο της Αυτοδιοίκησης πρέπει να γεμίσει με εξουσία, με αρμοδιότητες, πόρους, λειτουργικά μέσα. Αυτά δεν δόθηκαν και σε συνδυασμό με την δεκαετή και πλέον οικονομική κρίση η Αυτοδιοίκηση σπρώχνεται διαρκώς στο περιθώριο αντί να είναι στο

επίκεντρο του πολιτικοδιοικητικού συστήματος. Αντίθετα, παρατηρείται μία τάση νεοσυγκεντρωτισμού.

### **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ:** Αν εννοείτε τους Δήμους και τις Περιφέρειες, οι δεύτερες έχοντας την προίκα των κρατικών περιφερειών ως προς την υλοποίηση των προηγούμενων Πλαισίων Στήριξης αλλά και των νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ανταποκρίνονται επαρκώς. Οι Δήμοι για τους λόγους που ανέφερα παραπάνω δεν έχουν εξοπλιστεί με εργαλεία και έμπυχο υλικό και σε τελική ανάλυση αφού δεν μετέχουν στον αναπτυξιακό σχεδιασμό ετεροκαθορίζονται και αποδυναμώνονται. Η κινητικότητα για παράδειγμα είναι καταστροφική για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, αντί να ενισχύσει τις τεχνικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες προγραμματισμού αποψιλώνεται.

### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ:** Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι ικανός και αναγκαίος όρος για την τοπική αυτονομία, υπό την έννοια του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Η φορολογική αποκέντρωση είναι και αυτή μέρος μίας συνολικής εικόνας για την αποκέντρωση της εξουσίας προς τα κάτω και την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας. Συνεπώς δεν πρέπει να την βλέπουμε αποσπασματικά, ανεξάρτητα από την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων. Σε καμία περίπτωση βέβαια η φορολογική αποκέντρωση δεν πρέπει να αντικαταστήσει το υφιστάμενο σύστημα των ΚΑΠ το οποίο πρέπει να εκσυγχρονιστεί και επεκτείνεται αντίστοιχα με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ανθρώπινου δυναμικού προς τους Δήμους και τις Περιφέρειες.

### **5ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

**ΑΠΑΝΤΗΣΗ:** Είναι υπέρμαχος της αλλαγής στο κράτος και την δημόσια διοίκηση. Κριτήριο πρέπει να είναι το ευρωπαϊκό κεκτημένο αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης. Όλα

αυτά να δομούνται σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης δημοκρατικής διακυβέρνησης που να βασίζεται σε τρία επίπεδα: Επιτελικό Κράτος, δηλαδή λίγα Υπουργεία που ασκούν αρμοδιότητες γενικής κατεύθυνσης ως προς όλες τις δημόσιες πολιτικές χωρίς εκτελεστικές αρμοδιότητες. Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες παράλληλα με την εξειδίκευση και προσαρμογή των γενικών εθνικών (και ευρωπαϊκών) δημόσιων πολιτικών να αποκεντρωθούν στους Δήμους και τις Περιφέρειες με κριτήριο την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Η συνεργασία και η εταιρικότητα των επιπέδων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ο συνεκτικός ιστός του προτεινομένου συστήματος και όχι η εποπτεία και ο έλεγχος που κατά κανόνα δεν είναι μόνο έλεγχος νομιμότητας αλλά μετεξελίσσεται σε λειτουργικό έλεγχο και σε χειραγώγηση.

## **6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

***Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...***

Η αλλαγή στο Κράτος, όπως την αναφέρω παραπάνω δεν είναι ζήτημα νομοθετικής πολιτικής αλλά μία ευρύτερη πολιτική και κυρίως «πολιτιστική» ανασυγκρότηση του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τα πολιτικά όργανα της Αυτοδιοίκησης. Με άλλα λόγια η ισχυρή, σύγχρονη δημοκρατική Αυτοδιοίκηση, αντίστοιχη του ευρωπαϊκού κεκτημένου, απαιτεί άλλες δεξιότητες και αντιλήψεις στο ανθρώπινο δυναμικό. Δεν είναι συνεπώς υπόθεση ενός νομοθέτη αλλά κυρίως του ίδιου του πολιτικού προσωπικού της Αυτοδιοίκησης που πρέπει να πιστέψει και να διεκδικήσει ουσιαστική και καλύτερη Αυτοδιοίκηση προς αυτή την κατεύθυνση.

*ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΙΜΗ ΝΑ ΑΠΑΝΤΗΣΩ ΣΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΣΑΣ*

*ΣΑΣ ΕΥΧΟΜΑΙ ΚΑΛΗ ΕΠΙΤΥΧΙΑ ΣΤΗΝ ΜΕΛΕΤΗ ΣΑΣ*

*ΕΙΜΑΙ ΣΤΗ ΔΙΑΘΕΣΗ ΣΑΣ*

## Ασκών καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης

### ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα**

**θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

(Χημικός Μηχανικός με 34 έτη υπηρεσίας στον φορέα, Προϊστάμενος Δ/ντης Τεχνικού Ελέγχου 7 έτη, Αναπληρωτής Γενικός Δ/της περιβάλλοντος 4 έτη, Ασκών καθήκοντα Συντονιστή Αποκεντρωμένη Διοίκηση 6 μήνες)

#### 1ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Η συμμετοχή των Περιφερειών και των Δήμων συμβάλει στην απελευθέρωση των δημιουργικών και παραγωγικών δυνάμεων της χώρας. Η Αυτοδιοίκηση, μπορεί να αντιμετωπίσει το αίσθημα ανασφάλειας, και αποξένωσης που συχνά νιώθει ο πολίτης. Ο αυτόνομος, ισχυρός ρόλο της τοπικής και περιφερειακής εξουσίας συμβάλει στην θεσμική ανασυγκρότηση της Δημοκρατίας. Η Αυτοδιοίκηση φέρνοντας την εξουσία κοντά στον πολίτη συμβάλλει στην αναβάθμιση της πολιτικής. Η τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες στις συνολικές προσπάθειες εθνικής ανάπτυξης. Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για τις χώρες με χαμηλό ή μέτριο κατά κεφαλήν εισόδημα.

#### 2ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Είναι απαραίτητες και νέες αλλαγές σε ότι αφορά τον προσδιορισμό αρμοδιοτήτων και λειτουργίας των ΟΤΑ. Δημοσιονομική και φορολογική ανεξαρτησία.

#### 3ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

Καλύτερα από ότι στο παρελθόν, παρόλα αυτά είναι απαραίτητη η εξειδίκευση του προσωπικού σε θέματα σχεδιασμού και την υλοποίησης αναπτυξιακών προγραμμάτων.

#### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ συνιστά συνταγματική υποχρέωση του Κράτους (άρθρο 102 παρ. 2 & 5). Προϋπόθεση αυτής αποτελεί η φορολογική αυτονομία. Τόσο διεθνώς, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η τάση που διαγράφεται είναι εκείνη της φορολογικής αποκέντρωσης, δηλαδή της ενίσχυσης των τοπικών αρχών με αρμοδιότητες φοροδοτικής εξουσίας.

#### **5ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί: Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Χρειάζεται πολύ καλός σχεδιασμός, ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, πολιτική βούληση και επιχειρησιακό σχέδιο. Η αποκέντρωση δεν αφορά μόνο στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων. Πρόκειται για την αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των άλλων βαθμίδων δημόσιας διοίκησης προς την κατεύθυνση μεγαλύτερης συνεργασίας και συντονισμού. Η διαχείριση της “αμοιβαίας εξάρτησης” απαιτεί μια βαθιά αλλαγή της δομής, της πρακτικής και πολιτικής «κουλτούρας» μέσα στην ίδια την κεντρική κυβέρνηση και για το λόγο αυτό δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις για τις κεντρικές κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο.

#### **6ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...**

Εμβάθυνση και συγκεκριμενοποίηση της συνεργασίας μεταξύ δήμων, καλύτερη αξιοποίηση των πόρων του ΕΣΠΑ. Οι περιφέρειες και οι δήμοι γνωρίζουν καλύτερα τις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες, μπορούν να αναδείξουν αποτελεσματικότερα τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους και να υποστηρίξουν την εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών.

**Προϊσταμένη Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας**

**ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ**

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα**

**θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

ΣΠΟΥΔΕΣ: ΠΤΥΧΙΟ ΠΟΛΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΟΥ

ΧΡΟΝΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ: 28

ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ

7 ΕΤΗ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ

10 ΕΤΗ ΣΤΗΝ ΠΡΩΗΝ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΛΑΡΙΣΑΣ ΚΑΙ

11 ΕΤΗ ΣΤΗΝ ΑΙΡΕΤΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΘΕΣΗ ΣΤΟΝ ΦΟΡΕΑ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΡΙΑ

**1ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη είναι πολύ σημαντικός γιατί αφογκράζεται τα προβλήματα της τοπικής κοινωνίας και τις ανάγκες της και μπορεί να τα μεταφέρει στην Κεντρική Διοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση ασκεί πολιτικές και υλοποιεί δράσεις με στόχο την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία της περιοχής ευθύνης της.

**2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν συνοδεύτηκε με την αντίστοιχη εξοικονόμηση οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού. Οι ΟΤΑ Α βαθμού δεν έχουν την οικονομική αυτοτέλεια ούτε τα απαραίτητα



εργαλεία για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, με εξαίρεση τους μεγάλους Δήμους, σε αντίθεση με τις Περιφέρειες που συμμετέχουν στα αναπτυξιακά προγράμματα όπως είναι το ΕΣΠΑ, το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης κ.α. και απορροφούν κονδύλια από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων.

### **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

Από την πρώτη μεταρρύθμιση έως σήμερα έχουν γίνει μεγάλα βήματα προόδου που αφορούν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κυρίως από τους ΟΤΑ β βαθμού τις Περιφέρειες, δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τους ΟΤΑ Α βαθμού λόγω έλλειψης έμπειρου προσωπικού και των απαραίτητων για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων εργαλείων.

### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ απαιτείται να ληφθούν όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.

### **5<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Φυσικά και είμαι υπέρμαχος της αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης. Για να εφαρμοστεί απαιτούνται νομοθετικές ρυθμίσεις, μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ Α και Β βαθμού, με αντίστοιχη αύξηση του ανθρώπινου δυναμικού και των οικονομικών πόρων, τυποποίηση και απλούστευση των διαδικασιών και χρήση τεχνολογικών πληροφορικής και επικοινωνιών.

## **6<sup>ο</sup> ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...**

Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνοδεύεται από την μεταφορά των αντίστοιχων οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού για να είναι εύρυθμη και αποτελεσματική η λειτουργία της.

## Γενικός Γραμματέας Δήμου

### ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα  
θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;**

Πολ. Μηχ. ΕΜΠ 1977

Υπάλληλος Δήμου 1981 – 2014

Πολεοδομία, Τεχν. Υπ., Δ/ντής Προγραμματισμού άνω της 20ετίας

Γεν. Γραμματέας Δήμου από το 2020 - σήμερα

#### 1ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Κατ' αρχήν διαφοροποιούνται οι ρόλοι αναλόγως του βαθμού της ΤΑ. Οι Δήμοι όντας οι πλησιέστεροι στον πολίτη φορείς έχουν ρόλο στην καθημερινότητά του και την διαρκή πίεση για επαρκή ανταπόκριση σε οτιδήποτε τον απασχολεί. Τα αναπτυξιακά ζητήματα τους απασχολούν και οφείλουν να διαβλέπουν τις επερχόμενες προοπτικές και ανάγκες. Οι Περιφέρειες χρειάζεται να κινούνται σε επίπεδο μεγαλύτερης κλίμακας με σχεδιασμό υπερτοπικών έργων και παρεμβάσεων.

#### 2ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Αυτό είναι μια διαρκής προσπάθεια που ποτέ δεν θα ολοκληρωθεί. Η κρίση που άρχισε το 2008 προκάλεσε υποχωρήσεις σε πολλούς τομείς. Αν το κεντρικό κράτος αντιληφθεί και εφαρμόσει την μεταρρύθμιση διαδικασιών με κυρίαρχη την κατάργηση της πλειοψηφίας τους, τότε θα υπάρξει προοπτική.

#### 3ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

Από άποψη κλίμακος ναί. Από άποψη σχεδιασμού, αυτό που έπρεπε να γίνει ήταν ο σχηματισμός Δήμων στη βάση του τηλεφωνικού κωδικού των περιοχών. Αυτό θα οδηγούσε στον ίδιο αριθμό Δήμων, τα νησιά θα ήταν και πάλι αυτοτελή, και η Αττική δεν θα εθίγετο. Δυστυχώς ο χωρισμός καθορίστηκε από άλλα κριτήρια.

#### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Προφανώς είναι απαραίτητα αυτά τα στοιχεία. Επειδή πάντως αυτό είναι δύσκολο να συμφωνηθεί και θα αποτελεί πάντα πεδίο διεκδίκησης, ως εφαρμοστεί τουλάχιστον η ανάθεση αρμοδιοτήτων με μεταφορά των πόρων που πραγματικά στοιχίζουν.

#### **5ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί; Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Η αποκέντρωση οφείλει να γίνει και να έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

1. Το κράτος να κρατήσει αποκλειστικά τις πραγματικά εθνικού επιπέδου αρμοδιότητες (άμυνα, τελωνεία και ίσως ελάχιστα άλλα)
2. Να δοθούν ρητά στην ΤΑ αρμοδιότητες που και τώρα προβλέπονται στο Σύνταγμα αλλά με «ερμηνείες» του ΣτΕ αναγνωρίζονται μόνο στο κράτος
3. Τα Υπουργεία να περιοριστούν μόνον στην έκδοση κανονιστικών πράξεων. Όλες οι ατομικές πράξεις να είναι αρμοδιότητα αποκεντρωμένη : είτε αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών για τις αρμοδιότητες του σημείου (1), είτε της Τ.Α. για όλα τα υπόλοιπα.
4. Το να ψηφίζει η Βουλή συμβάσεις έργων νομίζω είναι απολύτως απαράδεκτο και έξω από κάθε έννοια διάκρισης των εξουσιών.

#### **6ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. «Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...**

Θα ξανααναφερθώ στην ανάγκη κατάργησης διαδικασιών. Η εμπειρία των τελευταίων ετών (με κορύφωση στον καιρό της πανδημίας) όπου οι νέες διαδικασίες και υπηρεσίες είναι απλούστερες και αποτελεσματικές επειδή ακριβώς σχεδιάστηκαν εξ αρχής ψηφιοποιημένες και δεν «προσάρμοσαν» παλαιότερες, αποδεικνύει το προτεινόμενο.

## Γενικός Διευθυντής Δήμου

### ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Θέμα Διπλωματικής εργασίας

**«Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση στην Ελλάδα**

**θεσμικές αλλαγές, προοπτικές και ανάπτυξη»**

**Μπορείτε να μας μιλήσετε λίγο για εσάς;** (σπουδές, χρόνια υπηρεσίας – επαγγελματική εμπειρία, φορείς που απασχοληθήκατε αλλά και ασκήσατε καθήκοντα, θέση στον φορέα ή ιδιότητα)

- Ηλεκτρονικός Μηχανικός Πολυτεχνείου Βουκουρεστίου Ρουμανίας
- Εργάζομαι από το 1985 στον Δήμο και έχω διατελέσει προϊστάμενος Μελετών στην Τεχνική Υπηρεσία του Δήμου, από το 2001 μέχρι το 2010 Διευθυντής Προγραμματισμού και μέχρι το 2015 Διευθυντής Προγραμματισμού στον ενιαίο Δήμο. Από το 2015 μέχρι σήμερα είμαι Γενικός Διευθυντής του Δήμου.
- Ήμουν μέλος της Ομάδας έργου για την σύνταξη των Οργανογραμμάτων των μικρών δήμων του Νόμου Καλλικράτη.
- Εμπειρογνώμονας στην 1η Ομάδα έργου του Υπουργείου Εσωτερικών για τον Νόμο Ευκλείδη.

### 1ο ΕΡΩΤΗΜΑ

**Πώς βλέπετε το ρόλο της Αυτοδιοίκησης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη;**

Οι ΟΤΑ Α! και Β! βαθμού αποτελούν θεμελιώδη θεσμοί για την ποιότητα της Δημοκρατίας.. Είναι ανεξάρτητοι θεσμοί , αλλά συμπληρωματικοί της κεντρικής εξουσίας. Οι νέες συνθήκες που διαμορφώνονται τόσο σε Εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο επιβάλλουν στου θεσμούς της Αυτοδιοίκησης να παίξουν έναν διαφορετικό ρόλο τόσο σε τοπικό όσο και σε Περιφερειακό επίπεδο. Έναν ρόλο που συμβάλει στην αναπτυξιακή πορεία της περιοχής τους , τοπικά και περιφερειακά. Σε αυτό βοηθούν τα χρηματοδοτικά εργαλεία , είτε αυτά προέρχονται από την συγχρηματοδότηση από την ΕΕ , είτε από Εθνικούς πόρους, όπως ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ , ΤΡΙΤΣΗΣ , Πράσινο Ταμείο , κ.α Επομένως ο ρόλος της αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών είναι σημαντικότερος για την βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών.

## **2ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι η Αυτοδιοίκηση μετά από τις τρεις μεγάλες μεταρρυθμίσεις, έχει σήμερα τα απαραίτητα εργαλεία, ν' απαντήσει στις σύγχρονες προκλήσεις;**

Η Αυτοδιοίκηση μετά τον Καποδίστρια που μείωσε στο 1/6 του; Δήμους και τις Κοινότητες , τον Καλλικράτη που μείωσε στο 1/3 του; Δήμους , καταργώντας τις Κοινότητες και τον Κλεισθένη , ακόμη υπολείπεται πολύ στο να μπορεί να παίξει τον ανεξάρτητο αναπτυξιακό του ρόλο. Με τον Καποδίστρια επιχειρήθηκε δειλά ένα ξεκαθάρισμα στο τοπίο της Αυτοδιοίκησης των 6000 χιλιάδων και πλέον δήμων και κοινοτήτων , χωρίς να έχει ξεκαθαριστεί η στόχευση μιάς τέτοιας μεταρρύθμισης, δηλαδή τι δήμους θέλουμε. Ο Καλλικράτης είχε ξεκάθαρη στόχευση στην δημιουργία μεγάλων , μεσαίων και μικρών λειτουργικών δήμων , ικανών να ανταποκριθούν μόνοι τους στα καλέσματα της εποχής. Δυστυχώς όμως όλο αυτό έγινε σε χρόνο , εποχή μνημονίων , χωρίς χρηματοδοτικά εργαλεία , που σύμφωνα με εκτιμήσεις απαιτούνταν περίπου 4 δις € για την συγκεκριμένη μεταρρύθμιση , αλλά και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η χωροταξία των συνενωμένων δήμων , με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν δήμοι «τέρατα» , μη λειτουργικοί , και τελικά αναποτελεσματικοί στην εξυπηρέτηση των δημοτών. Επίσης δεν λήφθηκαν υπόψη θέματα δημοκρατίας , όπως η συμμετοχή των τοπικών μικρών κοινωνιών στα κέντρα λήψης των αποφάσεων , με αποτέλεσμα ο κεντρικός δήμος να αποφασίζει για όλα και οι περιφέρειες του δήμου να παραμεληθούν.

## **3ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Πιστεύετε ότι οι νέοι ανασχεδιασμένοι ΟΤΑ ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων;**

ΟΧΙ. Και εξηγούμαι. Οι ΟΤΑ βγαίνουν τραυματισμένοι από μία δύσκολη δεκαετία , με τεράστιες περικοπές στην χρηματοδότησή τους από τους Εθνικούς πόρους , με υποστελέχωση των υπηρεσιών τους , και καλούνται να διαχειριστούν αναπτυξιακά και κοινωνικά προγράμματα που απαιτούν έμπειρο στελεχιακό δυναμικό , πράγμα που δεν υπάρχει αυτή την στιγμή. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι αναζήτηση βοήθειας από εξωτερικούς συνεργάτες και με αυτόν τον τρόπο χάνεται η όποια τεχνογνωσία και αναβάθμιση του ρόλου των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Δεν είναι τυχαίο ότι πάρα πολλοί ΟΤΑ αναγκάζονται προκειμένου να καταθέσουν μία πρόταση για χρηματοδότηση να καταφεύγουν για συνεργασίες με άλλους ΟΤΑ Α! και Β! βαθμού , απόρροια της έλλειψης οργανωμένων υπηρεσιών , ως συνέπεια της έλλειψης προσωπικού.

#### **4ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Ποια είναι η θέση σας για την φορολογική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ;**

Η φορολογία των πολιτών είναι υπόθεση του κράτους, Η κατανομή των πόρων της φορολογίας και μάλιστα της αυξημένης χρηματοδότησης των ΟΤΑ , είναι το ζητούμενο στην σημερινή πραγματικότητα , ώστε να εξασφαλίζεται η αυτοτέλειά τους.

#### **5ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

**Είστε υπέρμαχος της αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση; Αν ναι, πώς πιστεύετε μπορεί να εφαρμοστεί: Αν όχι, εξηγήστε μας τη θέση σας.**

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα έχει Αθηνοκεντρικό χαρακτήρα με αποτέλεσμα όλες οι αποφάσεις να παίρνονται στην Αθήνα , πολύ μακριά από τα προβλήματα της Περιφέρειας. Οι όποιες προσπάθειες αποκέντρωσης δεν έγιναν με την λογική της πραγματικής αποκέντρωσης του κράτους , Αποκεντρωμένες Διοικήσεις , στόχο δεν είχαν την ουσιαστική αποκέντρωση του κράτους , αλλά τον έλεγχο των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων , άλλωστε η ύπαρξη επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων , δεν εξυπηρετεί παρά μόνο τον έλεγχο κάποιων αποφάσεων των ΟΤΑ. Το αίτημα για κατάργησή τους είναι ώριμο και θα πρέπει να προχωρήσει και οι αρμοδιότητές τους να πάνε στους ΟΤΑ , Α! και Β! βαθμού.

#### **6ο ΕΡΩΤΗΜΑ**

Η τελευταία ερώτηση ανήκει σε εσάς. *«Μπορείτε να κλείσετε» όπως εσείς θεωρείτε καλύτερα...*

## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ**





**ΕΝ·Π·Ε**  
ΕΝΩΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ  
ΕΛΛΑΔΑΣ



Κεντρική Ένωση  
Δήμων Ελλάδας

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

**Πρόγραμμα Αναδιοργάνωσης και Λειτουργικού  
Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών.**

**ΔΡΑΣΗ 1η**

*« Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄  
Βαθμού – Απλούστευση και Προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ και Β΄  
βαθμού – πιλοτική λειτουργία »*

**ΜΑΙΟΣ 2018**

## Περιεχόμενα

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	147
2. ΣΤΟΧΟΙ .....	148
3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ .....	148
4. ΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ .....	149
5. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ 1.....	150
6.1 Στόχοι της Δράσης 1 .....	150
6.1.1 Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας και της οργάνωσης των Δήμων και των Περιφερειών.....	150
6.1.2 Εκπόνηση προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων.....	151
6.1.3. Αποτελεσματική διαχείριση της αλλαγής μέσω της δικτύωσης / υποστήριξης / ενημέρωσης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ.....	152
6.2 Περιεχόμενο της Δράσης 1.....	152
6.2.1 Υπόεργο 1: Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ / Πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας / Προδιαγραφές των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων .....	153
6.2.2 Υπόεργο 2 : Διαχείριση της αλλαγής για τη λειτουργική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ (Υλοποίηση με ίδια μέσα) .....	155
6. ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ.....	156

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με την Ένωση Περιφερών Ελλάδος και την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας προχωρούν στην υλοποίηση του «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών». Προτεραιότητες του προγράμματος είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των Δήμων και των Περιφερειών της χώρας, η παροχή σύγχρονων και ολοκληρωμένων υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις καθώς και η ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, συνδυάζοντας δράσεις απλούστευσης διαδικασιών και διοικητικής μεταρρύθμισης με σύγχρονες πλατφόρμες και εργαλεία πληροφορικής και επικοινωνιών.

Με φόντο την οικονομική κρίση, ένα ρεαλιστικό όραμα για την Αυτοδιοίκηση στην παρούσα προγραμματική περίοδο, είναι το εξής :

*«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.»*

Η επίτευξη του προηγούμενου οράματος προϋποθέτει :

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

Για την υλοποίηση του έργου υπογράφηκε Προγραμματικής Συμφωνίας μεταξύ ΥΠΕΣ-ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ η οποία σηματοδοτεί την αμέριστη συνεργασία των εν λόγω μερών για την επιτυχή ολοκλήρωση του εγχειρήματος.

## 2. ΣΤΟΧΟΙ

Μέσω του προτεινόμενου σχεδίου το ΥΠΕΣ έχει δύο κύριους στόχους :

1. Την απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών.
2. Την προώθηση της ψηφιακής Αυτοδιοίκησης

## 3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών», προϋπολογισμού 30,5 εκ. €, χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020 και αποτελείται από τρεις Δράσεις :

Δράση 1 : «Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού – Πιλοτική λειτουργία», με προϋπολογισμό 3,6 εκατ. €.

Δράση 2 : «Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού», με προϋπολογισμό 23,9 εκατ. €.

Δράση 3 : «Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας», με προϋπολογισμό 3,0 εκατ. €.

Η Δράση 1 αποτελεί έργο-σημαία για την αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού) και φορέας υλοποίησής της είναι η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.

#### 4. ΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Οι αναγκαίες δράσεις για την επίτευξη των στόχων ομαδοποιούνται στις ακόλουθες φάσεις:

##### **Φάση 1 : Επιτελικό έργο και πιλοτικές εφαρμογές**

Κατά τη φάση αυτή που περιλαμβάνει την Δράση 1 σχεδιάζονται τα νέα πρότυπα λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης μέσω των εξής παρεμβάσεων :

- Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας Δήμων και Περιφερειών
- Σύνταξη προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων για την αυτοματοποίηση των διαδικασιών λειτουργίας
- Σχέδιο Μετάβασης από το υπάρχον στο νέο μοντέλο λειτουργίας
- Πιλοτικές εφαρμογές

##### **Φάση Β : Εφαρμογή σε όλους τους ΟΤΑ - Roll Out**

Κατά τη φάση αυτή που περιλαμβάνει τις Δράσεις 2 και 3 εφαρμόζονται τα νέα πρότυπα λειτουργίας σε όλους τους Δήμους και τις Περιφέρειες της χώρας, για το σκοπό αυτό απαιτείται :

- Η Αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων και της οργάνωσης των ΟΤΑ
- Η επιμόρφωση του προσωπικού των ΟΤΑ στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας

Καθ' όλη τη διάρκεια των Φάσεων Α και Β θα υλοποιούνται παράλληλα οι εξής οριζόντιες δράσεις :

- Δικτύωση / Υποστήριξη / Ενημέρωση / Ευαισθητοποίηση του Ανθρώπινου δυναμικού Δήμων και Περιφερειών (πολιτικού και υπηρεσιακού προσωπικού)
- Διοίκηση και Δημοσιότητα του προγράμματος

Οι δράσεις του προγράμματος σχεδιάζονται, συντονίζονται, προκηρύσσονται και παρακολουθούνται κεντρικά υπό την εποπτεία του ΥΠ.ΕΣ. ενώ υλοποιούνται τοπικά με την ενεργό συμμετοχή των ιδίων των ΟΤΑ. Διαρκής θα είναι η συμμετοχή εκπροσώπων των συλλογικών οργάνων της Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.ΠΕ. και Κ.Ε.Δ.Ε.). σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος.

## 5. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ 1

### 5.1 Στόχοι της Δράσης 1

Οι κύριοι στόχοι της Δράσης 1 είναι :

1. Η απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών
2. Η εκπόνηση προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων
3. Η αποτελεσματική διαχείριση της επιχειρούμενης αλλαγής μέσω της δικτύωσης / υποστήριξης / ενημέρωσης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ

#### 5.1.1 Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας και της οργάνωσης των Δήμων και των Περιφερειών

Η λειτουργική αναδιοργάνωση των Δήμων και των Περιφερειών στοχεύει στην αναβάθμιση και αναδιοργάνωση κρίσιμων **Λειτουργικών Περιοχών** τους, μέσω της δημιουργίας νέου μοντέλου λειτουργίας που θα περιλαμβάνει τις αναγκαίες αλλαγές :

- του κανονιστικού πλαισίου
- των διαδικασιών και των εντύπων
- των οργανωτικών δομών και των ρόλων (θέσεων εργασίας)
- των πληροφοριακών συστημάτων

Για την επίτευξη του στόχου θα πρέπει να καταγραφούν, απλοποιηθούν και τυποποιηθούν οι διαδικασίες λειτουργίας (αξιοποιώντας λογισμικό ηλεκτρονικής μοντελοποίησης επιχειρησιακών διαδικασιών που θα βασίζεται σε διεθνή πρότυπα) με σκοπούς :

- τη μείωση χρόνου και κόστους λειτουργίας,
- τον ανασχεδιασμό διαδικασιών μη προστιθέμενης αξίας και την τροποποίηση ή την εξάλειψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων,
- την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και την περιγραφή των θέσεων εργασίας,
- την ταχύτερη και καλύτερη εσωτερική λειτουργία των ΟΤΑ και τη βελτίωση της επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του κάθε Οργανισμού,
- την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της λειτουργίας των ΟΤΑ,

- τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις και της προσπελασιμότητας σε αυτές (ως προς το χρόνο – ποιότητα – παρακολούθηση – ενημέρωση),
- τη λειτουργία των ΟΤΑ με τρόπο που ενισχύει και προωθεί την καινοτομία, την επιχειρηματικότητα και την τοπική ανάπτυξη,
- την υποστήριξη στη λήψη των αποφάσεων.

Τα «προϊόντα» που θα προκύψουν θα είναι :

- Νέες απλοποιημένες, αποτελεσματικές και αποδοτικές επιχειρησιακές διαδικασίες στις οριζόντιες/υποστηρικτικές και τις κάθετες/τομεακές υπηρεσίες των ΟΤΑ.
- Αλλαγές και συμπληρώσεις του κανονιστικού πλαισίου.
- Πρότυπα οργάνωσης / στελέχωσης.
- Σαφώς προσδιορισμένοι ρόλοι και περιγραφές θέσεων εργασίας.
- Σύστημα αξιολόγησης και δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των υπηρεσιών.
- Σχέδιο μετάβασης
- Σχεδιασμός στοχευμένου εκπαιδευτικού προγράμματος και εκπαιδευτικού υλικού

### **5.1.2 Εκπόνηση προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων**

Οι προδιαγραφές θα αφορούν στα εξής :

- Σχεδιασμός και εφαρμογή νέας σύγχρονης αρχιτεκτονικής των πληροφοριακών συστημάτων των ΟΤΑ.
- Ηλεκτρονικές υπηρεσίες εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων (front-office).
- Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης των υλικών και των άυλων πόρων των ΟΤΑ (back – office).
- Πληροφοριακό σύστημα διοίκησης (MIS).
- Διαμόρφωση και εφαρμογή προτύπων διαλειτουργικότητας.
- Αυτοματοποιημένες εσωτερικές διαδικασίες λειτουργίας των υπηρεσιών και ηλεκτρονική διακίνηση, διαχείριση και αρχειοθέτησή των εγγράφων των ΟΤΑ.
- Ασφαλές δίκτυο διυπουργικής/διαβαθμιακής επικοινωνίας των ΟΤΑ με αξιοποίηση συστημάτων ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων και υποστήριξη της ψηφιακής υπογραφής.
-

### **5.1.3. Αποτελεσματική διαχείριση της αλλαγής μέσω της δικτύωσης / υποστήριξης / ενημέρωσης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ**

Ο αποτελεσματικός σχεδιασμός και στη συνέχεια η εφαρμογή των νέων προτύπων λειτουργίας στους ΟΤΑ, δηλ. η ενσωμάτωση των αλλαγών και βελτιώσεων στον καθημερινό τρόπο λειτουργίας τους, προϋποθέτει τη **διαχείριση της αλλαγής** μέσα από συνδυασμένες ενέργειες ευαισθητοποίησης, δικτύωσης, διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής, επιμόρφωσης και συμβουλευτικής υποστήριξης.

Για το σκοπό αυτό η Δράση 1 θα περιλαμβάνει ενέργειες που στοχεύουν :

- στη συνεχή συνεργασία μεταξύ του κεντρικού επιπέδου (ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, αρμόδια Υπουργεία) και του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου (Δήμοι – ΠΕΔ, Περιφέρειες),
- στη διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ στη διαμόρφωση προτύπων και εργαλείων που αφορούν πρωτίστως τη δική τους λειτουργία,
- στη καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών (νομικό πλαίσιο, οργάνωση, διαδικασίες λειτουργίας, πληροφοριακά συστήματα κλπ),
- στη καταγραφή, ανάλυση, διάγνωση και ενσωμάτωση στο σχεδιασμό, των αναγκών των ΟΤΑ και στην αντιμετώπιση των εμποδίων που αποτελούν σήμερα τροχοπέδη στη καθημερινή λειτουργία τους.

## **5.2 Περιεχόμενο της Δράσης 1**

Η Δράση 1 θα υλοποιηθεί μέσω των ακόλουθων δυο Υποέργων :

**Υποέργο 1 : Διαχείριση της αλλαγής για τη λειτουργική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ (Υλοποίηση με ίδια μέσα)**

**Υποέργο 2 : Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ / Πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας / Προδιαγραφές των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων (Υλοποίηση με διαγωνισμό)**



### **5.2.1 Υποέργο 2 : Απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ / Πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας / Προδιαγραφές των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων**

#### **Στόχοι του Υποέργου**

Το Υποέργο 2 στοχεύει στο λειτουργικό και οργανωτικό ανασχεδιασμό των Δήμων και των Περιφερειών σε όλες τις Λειτουργικές Περιοχές τους. Οι Λειτουργικές Περιοχές των ΟΤΑ είναι οι ακόλουθες :

#### **Κάθετες / Τομεακές Λειτουργικές περιοχές**

1. Κοινωνική Πολιτική, Απασχόληση και Δημόσια Υγεία
2. Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός
3. Περιβάλλον, Χωροταξία και Πολεοδομία
4. Υποδομές , Μεταφορές
5. Αγροτική Ανάπτυξη
6. Μεταποίηση, Εμπόριο, Τουρισμός
7. Πολιτική Προστασία και Δημοτική αστυνομία

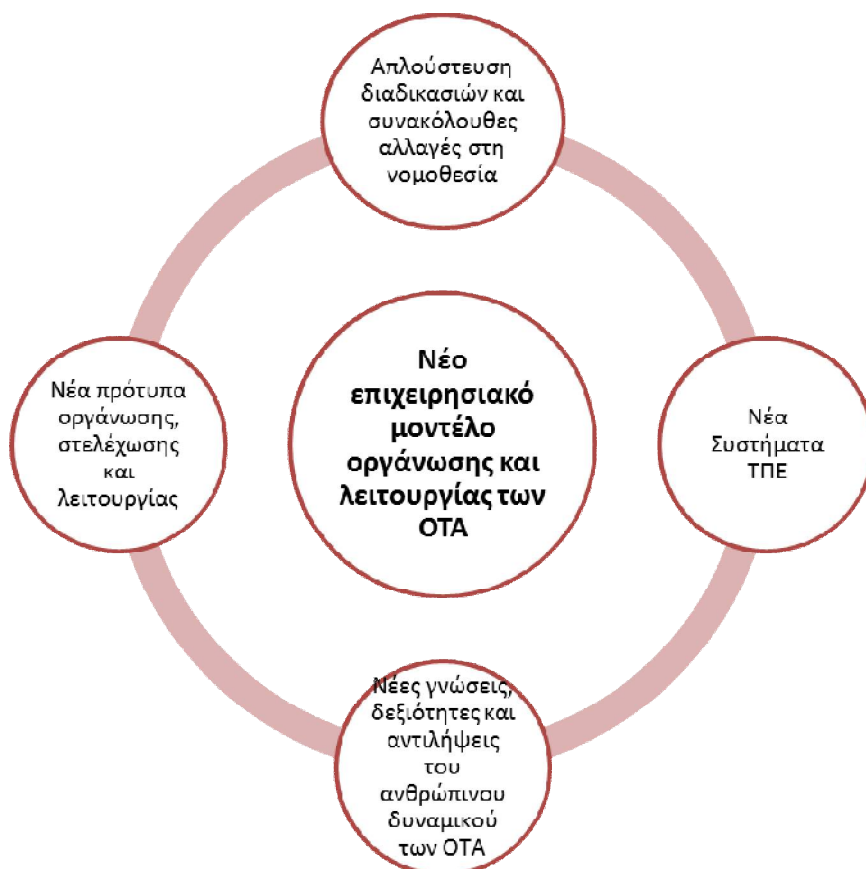
#### **Οριζόντιες Λειτουργικές περιοχές**

8. Προγραμματισμός, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Εξυπηρέτηση του πολίτη
9. Οικονομική Διαχείριση, Προμήθειες
10. Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού & Διοικητικές λειτουργίες

Το Υποέργο στοχεύει στη διαμόρφωση ενός νέου επιχειρησιακού μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ μέσω :

- της απλούστευσης και προτυποποίησης των διαδικασιών των οριζόντιων και κάθετων Λειτουργικών Περιοχών των ΟΤΑ και των συνακόλουθων αλλαγών στη νομοθεσία,
- της εκπόνησης προτύπων οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας,
- της εκπόνησης των προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων και
- του σχεδιασμού προγραμμάτων κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ για την εφαρμογή του νέου μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας

Το επόμενο σχήμα απεικονίζει τους στόχους της επιχειρούμενης διοικητικής μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού.

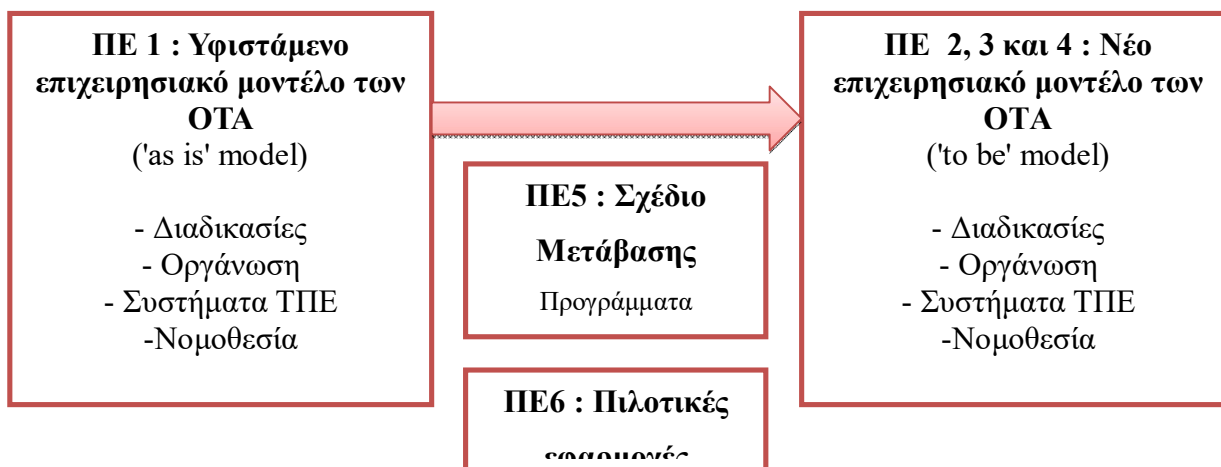


### **Φάσεις και Διάρκεια Υποέργου**

Το Υποέργο 2 οργανώνεται στα ακόλουθα Πακέτα εργασίας (ΠΕ) συνολικής διάρκειας 14 μηνών:

- ΠΕ1:** Περιγραφή υφιστάμενου επιχειρησιακού μοντέλου / Αποτύπωση, μοντελοποίηση και αξιολόγηση των υφιστάμενων διαδικασιών λειτουργίας
- ΠΕ2:** Στρατηγικός σχεδιασμός νέου επιχειρησιακού μοντέλου / Απλούστευση, προσομοίωση και προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας / Αλλαγές στη νομοθεσία των ΟΤΑ
- ΠΕ3:** Εκπόνηση προτύπων οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας
- ΠΕ4:** Προδιαγραφές των αναγκαίων υποσυστημάτων ΤΠΕ και προδιαγραφές διαλειτουργικότητας
- ΠΕ5 :** Σχέδιο Μετάβασης από το υφιστάμενο στο νέο επιχειρησιακό μοντέλο / Σχεδιασμός προγραμμάτων κατάρτισης
- ΠΕ6 :** Πιλοτικές εφαρμογές

Η διάκριση των προηγούμενων Πακέτων εργασίας ακολουθεί τη λογική του επόμενου σχήματος.



Τόσο η αποτύπωση του υφιστάμενου μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας (ΠΕ1) όσο και ο καθορισμός του επιδιωκόμενου μοντέλου (ΠΕ 2, 3 και 4) για να είναι αποτελεσματικές, οφείλουν να ακολουθούν μια αρχιτεκτονική, η οποία διασυνδέει σε ενιαίο πλαίσιο τα επί μέρους δομικά και λειτουργικά συστατικά στοιχεία των ΟΤΑ. Η αρχιτεκτονική που προτείνεται είναι συμβατή με την Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής 2016-2021 «ΝΕΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΕΡΓΩΝ ΤΠΕ»<sup>1</sup>.

### 5.2.2 Υπόεργο 1 : Διαχείριση της αλλαγής για τη λειτουργική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ (Υλοποίηση με ίδια μέσα)

Η αποτελεσματική εφαρμογή των νέων προτύπων λειτουργίας στους ΟΤΑ δηλ. η ενσωμάτωση των αλλαγών και βελτιώσεων στον καθημερινό τρόπο λειτουργίας τους προϋποθέτει τη διαχείριση της αλλαγής μέσα από συνδυασμένες ενέργειες ευαισθητοποίησης, δικτύωσης, διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής, επιμόρφωσης και συμβουλευτικής υποστήριξης

Το Υπόεργο 1 περιλαμβάνει τις ακόλουθες Ενέργειες :

**Ενέργεια 1:** Οριστικοποίηση των λειτουργικών περιοχών παρέμβασης / Σύνταξη των τευχών του διαγωνισμού επιλογής του Αναδόχου.

<sup>1</sup> Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής, ΕΘΝΙΚΗ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2016-2021, 2016

**Ενέργεια 2:** Συγκρότηση Θεματικών Δικτύων και Κεντρικών Ομάδων Λειτουργικών Περιοχών / Αξιοποίηση των ΠΕΔ

**Ενέργεια 3:** Δημιουργία Ηλεκτρονικής Πλατφόρμας για την υποστήριξη της επικοινωνίας των Θεματικών Δικτύων

**Ενέργεια 4:** Λειτουργία των Θεματικών Δικτύων και των Κεντρικών Ομάδων Λειτουργικών Περιοχών με την υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ

**Ενέργεια 5:** Ενημέρωση / ευαισθητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού – Δημοσιότητα

**Ενέργεια 6 :** Εκπόνηση μεθοδολογίας εφαρμογής (roll out) των νέων προτύπων λειτουργίας στους Δήμους και τις Περιφέρειες

**Ενέργεια 7 :** Διοίκηση / παρακολούθηση και συντονισμός του όλου έργου

## 6. ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Στον επόμενο πίνακα συνοψίζονται τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τα αναμενόμενα οφέλη από την υλοποίηση της Δράσης 1.

Επιδιωκόμενα αποτελέσματα	Αναμενόμενα οφέλη
Νέες απλοποιημένες, τυποποιημένες και αυτοματοποιημένες διαδικασίες λειτουργίας των υπηρεσιών των ΟΤΑ.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Μείωση γραφειοκρατίας</li><li>- Μείωση χρόνου λειτουργίας</li></ul>
Προτυποποίηση των βασικών εγγράφων των ΟΤΑ και ηλεκτρονική διακίνηση, διαχείριση και αρχειοθέτησή τους.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Εξοικονόμηση δαπανών</li><li>- Βελτίωση της ικανοποίησης των εργαζομένων από την εργασία μέσω της αυτοματοποίησης των εργασιών «ρουτίνας» και την εξοικονόμηση χρόνου για την καλλιέργεια της καινοτομίας και την απασχόληση σε πιο δημιουργικές δραστηριότητες.</li></ul>
Απλουστεύσεις στο κανονιστικό πλαίσιο και εκπόνηση πρότυπων κανονισμών λειτουργίας	<ul style="list-style-type: none"><li>- Εξάλειψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων</li><li>- Θεσμοθέτηση ενιαίου / τυποποιημένου τρόπου λειτουργίας για όλους τους ΟΤΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες.</li></ul>
Πρότυπα οργάνωσης / στελέχωσης και περιγραφές θέσεων εργασίας.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Υιοθέτηση ενιαίων προδιαγραφών οργάνωσης</li></ul>
Δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της λειτουργίας	<ul style="list-style-type: none"><li>- Τεκμηριωμένη αξιολόγηση των επιδόσεων των ΟΤΑ</li></ul>

των υπηρεσιών	
Ανάπτυξη προδιαγραφών ηλεκτρονικών υπηρεσιών εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων (front-office)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των πολιτών, των επιχειρήσεων, των παραγωγικών και των κοινωνικών φορέων από την εύκολη και ταχεία πρόσβαση σε διαδικτυακές υπηρεσίες.</li> </ul>
Προδιαγραφές Ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης των πόρων των ΟΤΑ (back – office) και πληροφοριακού συστήματος διοίκησης (MIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη αξιοποίηση των πόρων (τεχνολογικών, οικονομικών, ανθρώπινου δυναμικού, κ.α.)</li> <li>- Εξορθολογισμός των δαπανών</li> <li>- Λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων</li> </ul>
Σχεδιασμός νέας σύγχρονης αρχιτεκτονικής των πληροφοριακών συστημάτων των ΟΤΑ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Αποτελεσματικότερη και ασφαλής διαχείριση των πληροφοριών, τόσο των εσωτερικών, όσο και των πληροφοριών που ενδιαφέρουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις</li> <li>- Αξιοποίηση σύγχρονης τεχνολογικής πλατφόρμας ώστε με το χαμηλότερο δυνατό κόστος να υποστηρίζεται ψηφιακά η λειτουργία των ΟΤΑ</li> </ul>
Διαμόρφωση προτύπων διαλειτουργικότητας ώστε να είναι δυνατή η διασύνδεση των εφαρμογών για την αυτοματοποίηση των επιχειρησιακών διαδικασιών και της ροής πληροφορίας και εγγράφων στο εσωτερικό ενός ΟΤΑ και μεταξύ των οργανισμών.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ηλεκτρονική επικοινωνία και ανταλλαγή δεδομένων στο εσωτερικό του ΟΤΑ, με άλλους ΟΤΑ, με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους Φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης</li> </ul>
Εκπόνηση προγραμμάτων επιμόρφωσης του προσωπικού στα νέα πρότυπα λειτουργίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ενδυνάμωση, προσαρμογή και αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων</li> <li>- Ανάπτυξη κουλτούρας αποτελεσμάτων και αποφυγή της διεκπεραιωτικής προσέγγισης</li> </ul>
<u>Διαχείριση της αλλαγής</u> μέσα από συνδυασμένες ενέργειες ευαισθητοποίησης, δικτύωσης, διαβούλευσης, ενεργού συμμετοχής, επιμόρφωσης και συμβουλευτικής υποστήριξης.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ενσωμάτωση των απόψεων του ανθρώπινου δυναμικού της ΤΑ κατά το σχεδιασμό των νέων προτύπων λειτουργίας</li> <li>- Μείωση των αντιστάσεων κατά τη διάρκεια του σταδίου εφαρμογής των νέων προτύπων λειτουργίας</li> </ul>