

«ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ» (ΜΕ.Τ.Α.)

Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΕΔΕ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ με στόχο την Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες

Η Πρόταση της ΚΕΔΕ αξιοποιεί τη Μελέτη που εκπόνησε το ΙΤΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΕ (Σεπτέμβριος 2016) και συνθέτει και επικαιροποιεί :

- τα συμπεράσματα του Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στο Βόλο (17–18.10.2016)
- τα συμπεράσματα του τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη (1–3/12/2016)
- τα συμπεράσματα του τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα (30/11–2/12/2017)
- το πρόσφατο κείμενο κοινών θέσεων του Συνεδρίου ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ (18–19/4/2018).

Μάιος 2018

Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΕΔΕ
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
με στόχο την Ανάπτυξη της Χώρας
και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ
2. ΟΙ 10 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ
3. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ
4. Η ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ
5. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
6. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ
 - 6.1. Επανα-οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων – Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
 - 6.2. Μεταφορά «πακέτων» Αρμοδιοτήτων και Συγκροτημένων Δομών στους Δήμους
 - 6.3. Μεταφορά των ακινήτων του Δημοσίου στους Δήμους
 - 6.4. Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση
 - 6.5. Η Διαβαθμιδική Συνεργασία Περιφερειών–Δήμων
 - 6.6. Η Διοικητική Αυτοτέλεια, η Εποπτεία και ο Έλεγχος των ΟΤΑ
 - 6.7. Το Ανθρώπινο Δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
 - 6.8. Η Καταστατική Θέση των Αιρετών
 - 6.9. Η Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ
 - 6.10. Οι Συμβασιακοί θεσμοί
 - 6.11. Τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ
7. ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ
8. ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ
9. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΕΙΦΟΡΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
 - 9.1. Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Αυτοδιοίκησης
 - 9.2. Ο Χωρικός Σχεδιασμός προϋπόθεση για την Τοπική Βιώσιμη Ανάπτυξη

- 9.3. Προστασία του Περιβάλλοντος και Αειφόρος Ανάπτυξη
 - 9.4. Αγροτική Ανάπτυξη
 - 9.5. Τουριστική Ανάπτυξη
 - 9.6. Πολιτική Προστασία
 - 10. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΥΓΕΙΑ – ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
 - 11. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ
 - 12. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΟΡΕΙΝΩΝ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ
 - 13. ΠΕΝΤΑΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΚΕΔΕ
- «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ» (ΜΕ.Τ.Α.)**

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
ΠΙΝΑΚΑΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρωτοφανής κρίση που βιώνει η χώρα μας θέτει επιτακτικά το ζήτημα αλλαγής της οργάνωσης του Κράτους και των θεσμών του. Στο πλαίσιο αυτής της αλλαγής, είναι αναγκαίο να καταστεί η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση γνήσιος θεσμικός εκφραστής ενός νέου Κράτους κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής, αλλά και βασικός πυλώνας μιας νέας παραγωγικής και αναπτυξιακής πορείας της χώρας.

Για να επιτευχθεί η αλλαγή αυτή, τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούν αναγκαία τη διεύρυνση της Αποκέντρωσης σύμφωνα με τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες. Είναι μονόδρομος η ενίσχυση της Αυτοδιοίκησης, ώστε να καταστούν οι Περιφέρειες και οι Δήμοι :

- οι φορείς του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού και του τοπικού πολεοδομικού σχεδιασμού και οι φορείς της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης, αντίστοιχα, προκειμένου να προωθούν τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή όχι μόνο σε τοπικό και περιφερειακό, αλλά και σε εθνικό επίπεδο και
- οι φορείς παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, με έμφαση στην προώθηση της επιχειρηματικότητας και των κοινωνικών υπηρεσιών.

Και ενώ θα έπρεπε τώρα, μετά από τόσα χρόνια βαθύτατης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής κρίσης, η Κυβέρνηση να υιοθετήσει τις παραπάνω τεκμηριωμένες προτάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και με αποφασιστικότητα και ταχύτητα να επιλύσει τα προβλήματα που εμποδίζουν την Αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί δυναμικά στο καθολικό αίτημα για Ανάπτυξη και Κοινωνική Συνοχή, προτάσσει τον εκλογικό νόμο για τους Δήμους και τις Περιφέρειες, παρά στις σφοδρές αντιρρήσεις της μεγάλης πλειοψηφίας των αιρετών, οι οποίοι βλέπουν στα υπάρχοντα προβλήματα να προστίθεται και η πλήρης αδυναμία αποτελεσματικής διακυβέρνησης των θεσμών που υπηρετούν.

Η απάντησή μας είναι η παρούσα Πρόταση για «τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο την Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες», η οποία αξιοποιεί τη Μελέτη που εκπόνησε το ΙΤΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΕ (Σεπτέμβριος 2016) και συνθέτει και επικαιροποιεί :

- τα συμπεράσματα του Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στο Βόλο (17–18.10.2016)
- τα συμπεράσματα του τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη (1–3/12/2016)

- τα συμπεράσματα του τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα (30/11–2/12/2017)
- το πρόσφατο κείμενο κοινών θέσεων του Συνεδρίου ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ (18–19/4/2018).

2. ΟΙ 10 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Οι 10 Στρατηγικές Επιλογές που συμφωνήθηκαν στο Κοινό Συνέδριο ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ (18–19.04.2018) ως οι βασικές κατευθύνσεις της αναγκαίας διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας είναι οι ακόλουθες :

1. Αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με βάση τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας στους πολίτες και με την εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και υπό την οπτική του αποτελεσματικού σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.
2. Φορολογική αποκέντρωση με ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας και της οικονομικής αυτοτέλειας, αύξηση της αντιληπτότητας των φόρων και ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Διεύρυνση της συμμετοχής των Περιφερειών και των Δήμων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και στο σχεδιασμό και την αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων εθνικών και περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.
3. Διοικητική μεταφορά στην Αυτοδιοίκηση όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Δημόσιας 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).
4. Ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του δημοκρατικού προγραμματισμού και ενίσχυση της συμμετοχής της στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινωνικών πολιτικών και προγραμμάτων.
5. Θεσμοθέτηση συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης στις μητροπολιτικές περιφέρειες και τις μεγάλες πόλεις και ειδικές μορφές διοίκησης στις νησιωτικές Περιφέρειες και τους μικρούς νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους.
6. Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους : οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών, αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμός των διοικητικών

διαδικασιών, βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

7. Κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας της Αυτοδιοίκησης. Απλοποίηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εξωτερικού ελέγχου και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ, συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού και ενίσχυση των λειτουργιών διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου.
8. Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και των πολιτικών προσωπικού των Περιφερειών και των Δήμων και της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού τους.
9. Εκσυγχρονισμός της καταστατικής θέσης των αιρετών των Περιφερειών και των Δήμων.
10. Διεύρυνση του θεσμικού πλαισίου και παροχή κινήτρων διαπεριφερειακής, διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας, στο πλαίσιο της ανάπτυξης μιας πολυχωρικής συνεργασίας.

Οι παραπάνω 10 κοινές Στρατηγικές Επιλογές της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ βασίζονται στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, όπως αυτό έχει συμπυκνωθεί στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, στις αποφάσεις της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στην εμπειρία από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποίησαν άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

Για να επιτευχθούν τα παραπάνω, χρειάζονται αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου, ενίσχυση των οικονομικών των Περιφερειών και των Δήμων και επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας τους.

3. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Εφόσον προχωρήσει η Συνταγματική Αναθεώρηση, είναι αναγκαίο να διεξαχθεί μία ευρεία δημοκρατική διαβούλευση σε όλους τους Δήμους και σε όλες τις ΠΕΔ, που θα κορυφωθεί με ένα αφιερωμένο στη Συνταγματική Αναθεώρηση Ειδικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ, το οποίο θα πραγματοποιηθεί εντός του 2018.

Η αντίληψη για την Συνταγματική Αναθεώρηση πρέπει να στηριχθεί καταρχήν σε τέσσερις άξονες, οι οποίοι μπορεί να εμπλουτιστούν κατά τη διαδικασία του διαλόγου :

1. Νέος αναβαθμισμένος και αποσαφηνισμένος ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε σχέση με τα υπόλοιπα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (με αναθεώρηση των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος).
2. Συνταγματική οριοθέτηση νέου πλαισίου ως προς τους φορολογικούς πόρους των ΟΤΑ (επιτακτικότερη δέσμευση μεταφοράς πόρων για την άσκηση των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, ανάθεση στους θεσμικούς

φορείς της Τ.Α. της απόδοσης και κατανομής των φορολογικών πόρων της και άρση των συνταγματικών εμποδίων ως προς την υιοθέτηση της φορολογικής αποκέντρωσης).

3. Κατοχύρωση αξιόπιστου και αμερόληπτου μηχανισμού εποπτείας και οικονομικού ελέγχου των ΟΤΑ με Συνταγματική εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας του.
4. Ενεργή συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τ.Α. στη νομοθετική διαδικασία που αφορά τα αυτοδιοικητικά θέματα (ειδική και υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης των κοινοβουλευτικών επιτροπών με τους θεσμικούς εκπροσώπους της Τ.Α., δυνατότητα στους θεσμικούς φορείς της Τ.Α. να αναλαμβάνουν νομοθετική πρωτοβουλία για θέματα της Τ.Α.).

4. Η ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Ένα από τα προβλήματα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ότι το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, σε πολλά ρυθμιστικά πεδία, αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο όλους τους Δήμους της χώρας, ανεξάρτητα από τα πληθυσμιακά, γεωγραφικά και λοιπά χαρακτηριστικά τους.

Επομένως χρειάζεται η κατηγοριοποίηση των Δήμων. Είναι αναγκαίο όμως να υπογραμμιστεί ότι δεν υπάρχει μόνο μια μορφή κατηγοριοποίησης των Δήμων με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Η κατηγοριοποίησή τους εξαρτάται από τον σκοπό για τον οποίο γίνεται. Για παράδειγμα η κατηγοριοποίηση είναι διαφορετική εάν ο σκοπός είναι :

- η εξειδίκευση του εκλογικού συστήματος (βλέπε παρ. 2, Άρθρου 7, Ν.3852/2010) ή
- η συγκρότηση του συστήματος διακυβέρνησης (βλέπε Κεφάλαιο Γ', Ν.3852/2010) ή
- η εκπόνηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας – ΟΕΥ (σε εφαρμογή του Ν. 3852/2010 εκπονήθηκαν δέκα πρότυποι ΟΕΥ) ή
- ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων που πρέπει και μπορούν να ασκήσουν οι Δήμοι ή
- η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) κλπ.

α) Κατηγοριοποίηση των Δήμων σε σχέση με τις αρμοδιότητες

Για την κατηγοριοποίηση των Δήμων σε σχέση με τις αρμοδιότητές τους :

Πρώτα πρέπει να προσδιοριστούν οι τομείς δημόσιας πολιτικής στους οποίους πρέπει να ασκούν αρμοδιότητες και ποιες είναι οι αρμοδιότητες που πρέπει να αναλάβουν οι Δήμοι. Στη συνέχεια προσδιορίζεται το απαραίτητο μέγεθος και γενικότερα οι προϋποθέσεις για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών και με μετά, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, να γίνει η κατηγοριοποίηση των Δήμων.

Παράλληλα, πρέπει να υπενθυμίσουμε τη βασική αρχή σύμφωνα με την οποία, συνολικά η Δημόσια Διοίκηση (Κεντρική Διοίκηση, Περιφέρειες και Δήμοι), πρέπει να διασφαλίζει την ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες, οπουδήποτε και εάν κατοικούν, προωθώντας από κοινού την ισονομία, τις ίσες ευκαιρίες και τη θετική διάκριση υπέρ των αδύνατων κοινωνικών ομάδων.

Κατά συνέπεια, οι πολίτες πρέπει να λαμβάνουν τις ίδιες υπηρεσίες είτε κατοικούν σε μεγάλο Δήμο, είτε σε μικρό Δήμο.

Για παράδειγμα, εάν στους μικρούς ηπειρωτικούς Δήμους καθοριστούν λιγότερες αρμοδιότητες σε σχέση με τους μεγάλους ηπειρωτικούς Δήμους, πρέπει να προσδιοριστεί ποιός φορέας θα ασκεί τις υπόλοιπες. Θα χρησιμοποιηθεί ο θεσμός της διοικητικής υποστήριξης που απέτυχε ;

Ο Νόμος 3852/2010 («Καλλικράτης») με το Άρθρο 204 εισήγαγε για πρώτη φορά ως ξεχωριστή κατηγορία τους νησιωτικούς Δήμους, αλλά προσδιόρισε τις αρμοδιότητές τους, οι οποίες μάλιστα ήταν περισσότερες από τις αρμοδιότητες των ηπειρωτικών Δήμων. Επίσης, με το Άρθρο 209 προσδιόρισε τις αρμοδιότητες των ορεινών Δήμων.

Επιπλέον, η εμπειρία από την εφαρμογή του «Καλλικράτη» έδειξε ότι δεν επιλύεται με οριζόντιες ρυθμίσεις και με «νομικές κατασκευές» το γεγονός ότι οι 325 Δήμοι της χώρας δεν έχουν το ίδιο μέγεθος, τα ίδια χαρακτηριστικά και τις ίδιες δυνατότητες.

Η απλή νομική αναγνώριση της διαφοροποίησης των Δήμων, με την κατηγοριοποίησή τους, δεν λύνει το πρόβλημα.

Απαιτείται μια μελέτη ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του ζητήματος των ανθρωπο-γεωγραφικών και λοιπών διαφορών των Δήμων ως πολιτικο-διοικητικών οντοτήτων του Πολιτειακού συστήματος της χώρας μας.

Η μελέτη αυτή πρέπει να στοχεύει ταυτόχρονα :

- στην αναγνώριση των πληθυσμιακών, γεωγραφικών, αναπτυξιακών, διοικητικών και λοιπών διαφορετικών χαρακτηριστικών των Δήμων και
- στη διασφάλιση της ίδιας ποιότητας, προσβασιμότητας και καθολικότητας των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, οπουδήποτε και εάν αυτοί κατοικούν.

Με βάση τη μελέτη αυτή θα πρέπει να εκπονηθεί ένα συνολικό Επιχειρησιακό Σχέδιο για κάθε Περιφέρεια και Περιφερειακή Ενότητα που θα προσδιορίζει ποιές αρμοδιότητες θα ασκεί κάθε Δήμος και ποιός άλλος φορέας θα ασκεί τις υπόλοιπες, π.χ. μέσω θεσμών συνεργασίας, όπως είναι η σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας, ο σύνδεσμος Δήμων και η σύμβαση διαβαθμιδικής συνεργασίας.

Η υλοποίηση αυτού του Επιχειρησιακού Σχεδίου θα χρειαστεί διαδικασία ουσιαστικής διαβούλευσης σε δημοτικό και διαδημοτικό επίπεδο, νομικές

ρυθμίσεις, υλικούς και άυλους πόρους, ισχυρά διοικητικά και οικονομικά κίνητρα και πρόγραμμα συμβουλευτικής υποστήριξης των Δήμων για την εφαρμογή του.

Το εν λόγω Επιχειρησιακό Σχέδιο θα βοηθήσει και στην κατανομή των ΚΑΠ, διότι θα μπορεί να εκτιμηθεί και το κόστος χρηματοδότησης των λειτουργικών δαπανών των θεσμών συνεργασίας.

β) Κατηγοριοποίηση των Δήμων σε σχέση με τους ΚΑΠ

Υπενθυμίζεται ότι στο άρθρο 259 παρ.4 του Ν. 3852/2010 λαμβάνονται υπόψη ως κριτήριο κατανομής οι ιδιαίτερες ανάγκες κατηγοριών Δήμων και στην τρέχουσα κατανομή των ΚΑΠ το βασικό κριτήριο (το ελάχιστο κόστος λειτουργίας) κατανέμεται με βάση την πληθυσμιακή ταξινόμηση του Δήμου.

γ) Κατηγοριοποίηση των Δήμων σε σχέση με την αξιοποίηση των εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων

Η κατηγοριοποίηση των Δήμων για την κατασκευή έργων τεχνικής και κοινωνικής υποδομής και την αξιοποίηση των δημόσιων επενδυτικών πόρων και των χρηματοδοτικών προγραμμάτων δεν αντιμετωπίζεται με τη μηχανιστική εφαρμογή μιας μαθηματικής φόρμουλας που συνθέτει ομάδα αντικειμενικών κριτηρίων, αλλά με την εκπόνηση του αντίστοιχου περιφερειακού και δημοτικού αναπτυξιακού προγράμματος, με το σύνολο των αναγκαίων έργων, των πόρων χρηματοδότησής τους και του τρόπου υλοποίησης και συντήρησης της λειτουργίας τους.

Εν τέλει, με νόμους, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις δεν αντιμετωπίζονται τα διοικητικά και τα επιχειρησιακά ζητήματα.

5. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας είναι απαραίτητο να εισάγουμε στον προβληματισμό μας την έννοια των **δημόσιων πολιτικών** (public policies) και τις επιμέρους λειτουργίες του προγραμματισμού και της υλοποίησης αυτών, δηλαδή **τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, τη διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, την εποπτεία και την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.**

Οπότε αντιλαμβανόμαστε τη συνθετότητα που έχει πλέον στην εποχή μας το πολιτικό και το διοικητικό φαινόμενο και την ανάγκη να κάνουμε ένα πρώτο βήμα υπέρβασης των παραδοσιακών αντιλήψεων, **προσεγγίζοντας συστημικά το ενιαίο διοικητικό σύστημα** της χώρας μας, που συγκροτείται

από την Κεντρική Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις.

Άλλωστε και για τους πολίτες το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο όταν τους δίνεται η δυνατότητα να εξυπηρετούνται από τα Κ.Ε.Π.

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

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

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

Παράλληλα και παρότι οι παραπάνω αρχές και στόχοι δεν φαίνονται ομόρροποι, είναι αναγκαία η σύνθεσή τους, δεδομένου ότι είναι πλέον ανάγκη να ανταποκριθούμε στη συνθετότητα του πολιτικού και διοικητικού φαινομένου και στην απαραίτητη αλληλεξάρτηση των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης κατά την παραγωγή του διοικητικού έργου και την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Μπορούμε βέβαια να συνεχίσουμε να διεκδικούμε το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων, όπου είναι εφικτό να εξασφαλιστεί η αυτοτελής διοικητική λειτουργία και η δυνατότητα καθετοποιημένης παραγωγής σε ένα διοικητικό επίπεδο μιας υπηρεσίας προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις.

Σε κανέναν όμως πλέον τομέα της δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες, αλλά και οι λεγόμενες «συντρέχουσες» αρμοδιότητες, δηλαδή αυτές που απαιτούν συνέργειες περισσοτέρων επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, τις οποίες μπορούμε να πετύχουμε αξιοποιώντας και τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών.

Επομένως, το επόμενο βήμα είναι να προσδιορίσουμε τη μορφή της συλλειτουργίας των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (public administration) για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης (public management), που μας οδηγεί στην έννοια της **Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**, με αξιοποίηση και των «σχεσιακών εργαλείων», δηλαδή των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν τη συλλειτουργία τους ως του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.

6. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

6.1. Επανα-οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων – Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

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

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

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

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

Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση αφορά καταρχήν τη συμμετοχή της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και την άσκηση των επιτελικών λειτουργιών και ιδιαίτερα :

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

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

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

Σε κάθε λειτουργική περιοχή πρέπει να πραγματοποιείται η καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης, σε συνεργασία με το αντίστοιχο Υπουργείο, ως προς την άσκηση της κατά τομέα δημόσιας πολιτικής και ιδιαίτερα όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα τρία επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι) και των συστημικών και λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των επιπέδων αυτών.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση αυτή και με βάση σχετική εξουσιοδοτική διάταξη προτείνουμε :

- με Προεδρικό Διάταγμα (Π.Δ.) να κωδικοποιηθούν και να επαναοριοθετηθούν οι αρμοδιότητες και να επαναπροσδιοριστούν οι συστημικές σχέσεις τους,

- με Πρόγραμμα Εφαρμογής του Π.Δ. να απλοποιηθούν οι σχετικές λειτουργίες και διαδικασίες, να διασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων τόσο σε κάθετο επίπεδο (κατά τομέα δημόσιας πολιτικής), όσο και σε οριζόντιο επίπεδο (κατά επίπεδο της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης), καθώς και η διαλειτουργικότητα με τις βάσεις δεδομένων που λειτουργούν σε εθνικό επίπεδο. Επίσης, να υποστηριχθούν όλοι οι φορείς της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης στο νέο ρόλο που αναλαμβάνουν.

Η επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να γίνει με βάση τις αρχές και τους στόχους που ήδη αναφέρθηκαν, με έμφαση στις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και με κατεύθυνση τη μεγαλύτερη δυνατή αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών, εξαντλώντας τα σχετικά όρια του Συντάγματος (ή ακόμη προτείνοντας και πρόνοιες για την αναθεώρηση του Συντάγματος) και της αντίστοιχης νομολογίας. Το Πρόγραμμα Εφαρμογής παρέχει στους πλέον αδύνατους φορείς της Αυτοδιοίκησης τους πόρους ή/και τη διοικητική υποστήριξη που απαιτείται για να ανταποκριθούν στις πρόσθετες αρμοδιότητες και ευθύνες.

Η επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων πρέπει να λάβει υπόψη τη συνταγματική επιταγή, σύμφωνα με την οποία **«Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»** (Άρθρο 102, παράγρ. 5 του Συντάγματος).

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

Επίσης, είναι χρήσιμο να τονιστεί ότι η ανάπτυξη και η εμπέδωση των νέων ρόλων και των συστημικών σχέσεων δεν «θεσμοποιείται» όταν νομοθετείται. Δεν αρκούν το κανονιστικό πλαίσιο και οι κάθε μορφής υλικοί πόροι για την εφαρμογή του. Χρειάζεται η πολιτική βούληση για την αλλαγή της κουλτούρας που διέπει σήμερα το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας και η βήμα–με–βήμα κατοχύρωση της αλλαγής με πολιτικά μέσα και μεσοπρόθεσμο επιχειρησιακό σχέδιο, που θα διασφαλίσουν και τη σταδιακή κοινωνική καταξίωσή τους.

Τέλος, είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι η ΚΕΔΕ, από το Συνέδριο του Βόλου (Οκτώβριος 2016), έχει υπογραμμίσει ότι **«η επανα–οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, με κατεύθυνση κυρίως την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, προϋποθέτει τη συστηματική συνεργασία του ΥΠΕΣ με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»**.

6.2. Μεταφορά «πακέτων» Αρμοδιοτήτων και Συγκροτημένων Δομών στους Δήμους

Προτείνουμε τη μεταφορά «πακέτων» αρμοδιοτήτων στους Δήμους, όπως :

- Η αδειοδότηση και ο έλεγχος της λειτουργίας όλων των νομικών προσώπων του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας του δημόσιου τομέα, του ιδιωτικού τομέα και του κοινωνικού τομέα.
- Η αδειοδότηση της άσκησης του επαγγέλματος όλων των φυσικών προσώπων–επαγγελματιών του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και ο έλεγχος της εφαρμογής των όρων της χορηγηθείσας άδειας.
- Η χωροθέτηση, η αδειοδότηση και ο έλεγχος της λειτουργίας των λαϊκών αγορών.

Παράλληλα θεωρούμε απολύτως αναγκαίο να εκδοθούν άμεσα το Προεδρικό Διάταγμα και οι Υπουργικές Αποφάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 95 και 206 του Ν. 3852/2010, ώστε να υλοποιηθούν οι διατάξεις το Νόμου που προέβλεπαν τη μεταβίβαση (από 01.01.2013) των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που αναφέρονται στα εν λόγω άρθρα.

Είναι αυτονόητο ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνοδεύεται από τους αντίστοιχους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και τη σχετική υλικοτεχνική υποδομή.

Επίσης προτείνουμε: α) την επανασυγκρότηση της Δημοτικής Αστυνομίας (με τις αρμοδιότητες που είχε, με εκπαιδευμένο προσωπικό, με τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους και με τεχνικά μέσα) και β) την αναθεώρηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου της διαχείρισης του δικαιώματος των ΟΤΑ για απλή χρήση αιγιαλού και παραλίας, με στόχο την προστασία του παράκτιου περιβάλλοντος και της ταυτόχρονης ενίσχυσης των ΟΤΑ και της τοπικής ανάπτυξης.

Παράλληλα, **προτείνουμε τη διοικητική μεταφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο, στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή το Δήμο**, είτε οι αρμοδιότητές τους αφορούν «τοπική υπόθεση», είτε αφορούν «αποστολή του κράτους» (οπότε θα ασκούνται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατ' εκχώρηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση).

Με τον τρόπο αυτό, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους, διότι διασφαλίζεται η συνολική υπαγωγή των μεταφερόμενων υπηρεσιών στην πολιτική διεύθυνση της πρωτοβάθμιας ή της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το σύνολο των ανθρώπινων και

οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους, χωρίς να χρειαστεί η χωρική μετακίνηση του προσωπικού και της υποδομής αυτών.

Ενδεικτικά, οι κρατικές δομές που προτείνουμε να μεταφερθούν διοικητικά στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι οι ακόλουθες :

1. τα Κοινωνικά Ιδρύματα
2. τα Νηπιαγωγεία
3. τα Γραφεία του ΟΑΕΔ.
4. οι Δομές πρόληψης και οι Δομές πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, περιλαμβανομένων των Κέντρων Υγείας (ιδίως των αστικού τύπου), πλην του υγειονομικού προσωπικού τους.

6.3. Μεταφορά των ακινήτων του Δημοσίου στους Δήμους

Προτείνουμε τη μεταφορά, με ενιαία και συνολική διάταξη νόμου, των ακινήτων του Δημοσίου που δεν έχουν περιέλθει στο ΤΑΙΠΕΔ, στους αντίστοιχους Δήμους (όπως είναι τα στρατόπεδα στον αστικό ιστό τα οποία δεν λειτουργούν).

Για την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας και των ακινήτων που θα περιέλθουν στους Δήμους, προτείνουμε τη δημιουργία ενός σύγχρονου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ με εξειδίκευση των εργαλείων συνεργασίας δημόσιου – ιδιωτικού τομέα και την ενεργοποίηση και διεύρυνση του Προγράμματος ΥΠΕΣ– ΚΕΔΕ– ΕΕΤΑΑ, που αφορά στην επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των Δήμων.

Για τη χρηματοδότηση της προετοιμασίας που απαιτείται για την προτεινόμενη αξιοποίηση (εκπόνηση μελετών, αδειοδοτήσεις, προκηρύξεις, διαγωνισμοί κλπ), προτείνουμε να χρησιμοποιηθεί το σχετικό ποσό του ΤΠ&Δ και πόροι του Προγράμματος «Φιλόδημος».

6.4. Η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση

Η εφαρμογή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε μια περιοχή, όπως είναι το Λεκανοπέδιο της Αθήνας και ευρύτερα η Αττική, καθώς και η Θεσσαλονίκη, οδηγεί στην Μητροπολιτική Διακυβέρνηση.

Σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες σε μια Μητροπολιτική περιοχή υπάρχει ένας ενιαίος Μητροπολιτικός φορέας που συγκεντρώνει όλες τις αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στην Ελλάδα το Σύνταγμά μας δεν προβλέπει αυτή τη δυνατότητα και επομένως στην επόμενη τροποποίησή του πρέπει να προβλέπεται ρητά η συγκρότηση ενιαίου Μητροπολιτικού φορέα.

6.5. Η Διαβαθμιδική Συνεργασία Περιφερειών – Δήμων

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

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

Επιπλέον, ο νόμος 4336/14.08.2015(3^ο μνημόνιο) ορίζει ότι ένα από τα βασικά παραδοτέα των μεταρρυθμίσεων *«θα πρέπει να είναι μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα».*

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

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

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

Ορισμένες από τις παραπάνω νομοθετικές προβλέψεις χρειάζονται βελτίωση, με βάση την υπάρχουσα εμπειρία από την υλοποίησή τους (όπως είναι οι Επιτροπές Διαβούλευσης), αλλά κυρίως ένα πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους.

Επίσης, θα χρειαστεί η νομοθέτηση μικτών συλλογικών οργάνων περιφερειακής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο και σε εθνικό επίπεδο, τα οποία μπορούν να συμβάλλουν, γενικότερα, στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και στον επαναπροσδιορισμό των ρόλων Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων. Για το λόγο αυτό είναι αναγκαία τα ακόλουθα:

- η θεσμοθέτηση οργάνων συνεργασίας των δυο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κοινού οργάνου Περιφέρειας–Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και Εθνικού Συμβουλίου Περιφερειών και Δήμων),
- η συγκρότηση κοινής επιτροπής ΥΠΕΣ–ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ για την αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη» και την εκπόνηση ενός ενιαίου Κώδικα Περιφερειών και Δήμων,
- η υπογραφή ενός Πρωτοκόλλου Συνεργασίας ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ, που θα προβλέπει τη συστηματική συνεργασία των δυο συλλογικών οργάνων,
- η εκπόνηση ενός Χάρτη Διαβαθμιδικής Συνεργασίας και ενός τριετούς Προγράμματος Δράσεων Διαβαθμιδικής Συνεργασίας ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ.

6.6. Η Διοικητική Αυτοτέλεια, η Εποπτεία και ο Έλεγχος των ΟΤΑ

Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» περιέχει τις ακόλουθες κατευθύνσεις για την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ :

«Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και απόλυτες. Δεν μπορούν να τίθενται εν αμφιβόλω ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά μόνο στο πλαίσιο του νόμου.

Σε περίπτωση μεταβίβασης εξουσιών από κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι ΟΤΑ πρέπει να διαθέτουν, κατά το δυνατόν, ελευθερία να προσαρμόζουν την άσκηση των εν λόγω εξουσιών στις τοπικές συνθήκες.

Με την επιφύλαξη των δια νόμου θεσπιζόμενων γενικότερων διατάξεων, οι ΟΤΑ πρέπει να είναι σε θέση να καθορίζουν οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές τις οποίες επιθυμούν να διαθέτουν, προκειμένου να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να διασφαλίζεται μια αποτελεσματική διαχείριση.

Ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των ΟΤΑ πρέπει να επιτρέπει την πρόσληψη προσωπικού υψηλών προσόντων, με βάση τις αρχές της αξίας και της ικανότητας και για τον σκοπό αυτόν, πρέπει να παρέχει τις κατάλληλες συνθήκες κατάρτισης, αμοιβής και προοπτικών σταδιοδρομίας».

Το Ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 102 κατοχυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, δηλαδή των Δήμων και των Περιφερειών και αναθέτει στο Κράτος οριοθετημένη διοικητική εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο

νομιμότητας, ο οποίος δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ.

Όσον αφορά την εποπτεία, αυτή πρέπει να ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (όπως άλλωστε προέβλεπε ο Ν.3852/2010).

Σε ό,τι αφορά στον έλεγχο δαπανών για τους Δήμους, αυτός διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είτε προληπτικά, είτε κατασταλτικά και για τις Περιφέρειες από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Ο έλεγχος όμως αυτός δεν περιορίζεται στους παραπάνω ελεγκτικούς θεσμούς, αλλά ασκείται σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα, όπως:

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Οι Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία:

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

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

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

Η αύξησή τους όχι μόνο δεν προστάτευσε το Δημόσιο Συμφέρον, αντιθέτως στοχοποιήθηκε η Αυτοδιοίκηση και κατέστη ανήμπορη αντικειμενικά να συμβάλλει αποτελεσματικά στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Η εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων πρέπει να περιορισθεί σε ένα μόνο διοικητικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, όπως ορίζει το Σύνταγμα, και να απαγορεύεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων αυτών.

Επομένως, είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί το συντομότερο δυνατό η Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ, να στελεχωθεί με ικανό προσωπικό και να οργανωθεί με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, προκειμένου να έχει την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ.

Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες ΟΤΑ πρέπει να έχουν διοικητική αυτοτέλεια και να μην επιλέγονται οι επικεφαλής τους από τον Υπουργό Εσωτερικών, όπως προβλέπεται από το υπό διαβούλευση Νομοσχέδιο του ΥΠΕΣ, διότι αυτό οδηγεί στη χειραγώγηση του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ από τον εκάστοτε Υπουργό.

Επίσης, με τις ρυθμίσεις του υπό διαβούλευση Νομοσχεδίου του Υπουργείου Εσωτερικών, η Διοικητική Εποπτεία των ΟΤΑ δεν περιορίζεται σε απλό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και στον πειθαρχικό έλεγχο, όπως το Σύνταγμα ορίζει, αλλά επεκτείνεται, με την καθιέρωση έκδοσης εγκυκλίων οδηγιών και γενικών κατευθύνσεων, τόσο από το Υπουργείο Εσωτερικών, όσο και από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ.

Η έκδοση τέτοιων οδηγιών, που θεσμοθετούνται ως υποχρεωτικές για τους ΟΤΑ, φαίνεται ότι παραβιάζουν τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, όπως αυτή οριοθετείται στο Άρθρο 102 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία η εποπτεία εξαντλείται μόνο στον τυπικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους.

Επίσης, επιτρέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής, πέραν αυτών που έχουν έννομο συμφέρον και στις συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στη Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και σε Νομικά Πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς σκοπούς, με συνέπεια μεγάλη καθυστέρηση ή και μπλοκάρισμα στην υλοποίηση αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου.

Παράλληλα με τον έλεγχο νομιμότητας, είναι απαραίτητη η σταδιακή εισαγωγή λειτουργιών **εσωτερικού ελέγχου** στις Περιφέρειες και τους Δήμους με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο (σε συνεννόηση με την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ) και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του.

Ο εσωτερικός έλεγχος 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 Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο.

6.7. Το Ανθρώπινο Δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όπως ήδη αναφέρθηκε, σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, οι Δήμοι πρέπει να μπορούν να προσλαμβάνουν το προσωπικό τους και *«να τους παρέχουν τις κατάλληλες συνθήκες κατάρτισης, αμοιβής και προοπτικών σταδιοδρομίας»*.

Παράλληλα, είναι αναγκαία η επικαιροποίηση του «Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», ο οποίος πρέπει να ενσωματώσει και τις νέες ρυθμίσεις για την αξιολόγηση, την κινητικότητα, το βαθμολόγιο, τα περιγράμματα θέσεων και την επιλογή προϊσταμένων, με την προϋπόθεση της εξειδίκευσης και της προσαρμογής τους στις ιδιαιτερότητες των Δήμων.

Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη βελτίωση των πολιτικών προσωπικού είναι οι εξής:

- Νέο σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη κάλυψη των κενών σε προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με προτεραιότητα στο εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.
- Αξιολόγηση των επιδόσεων των υπηρεσιών και των υπαλλήλων.
- Για οποιαδήποτε μετακίνηση υπαλλήλου από Δήμο, στο πλαίσιο του εφαρμοζόμενου συστήματος κινητικότητας, να απαιτείται προηγουμένως η σύμφωνη γνώμη του Δημάρχου.
- Μόνιμη διαδημοτική κινητικότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που θα στηρίζεται στο σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων των Δήμων.
- Νέοι σύγχρονοι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας.
- 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.
- Ειδικά για τις προσλήψεις προσωπικού στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους πρέπει να προβλεφθεί γενναία αύξηση της μοριοδότησης της εντοπιότητας καθώς και οικονομικά κίνητρα.

6.8. Η Καταστατική Θέση των Αιρετών

Οι αιρετοί των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών) ανήκουν στο πολιτικό προσωπικό της Πολιτείας και δικαιούνται τη συνδρομή των όρων άσκησης του λειτουργημάτων τους, ώστε να διευκολύνεται η ελευθερία δράσης και η πρωτοβουλία τους, τόσο σε επίπεδο λειτουργικό, όσο και σε νομικό και οικονομικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τον «Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» «*Το καθεστώς των αιρετών εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να διασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους*».

Η ελεύθερη άσκηση της εντολής τους διασφαλίζεται μόνον όταν ο αιρετός έχει στη διάθεσή του όλα τα αναγκαία λειτουργικά και οικονομικά μέσα, έχει διευθετηθεί η επαγγελματική και η οικογενειακή του ζωή και τέλος όταν η Πολιτεία έχει διαμορφώσει ένα νομικό πλαίσιο προστασίας του κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Όταν δεν διασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αυτές, ο αιρετός είναι ευάλωτος εν μέσω συγκρουόμενων συμφερόντων και περιορίζεται η ελευθερία του για την άσκηση της πολιτικής εντολής του.

Άλλωστε η θωράκιση της καταστατικής θέσης των αιρετών συνιστά κρίσιμη θεσμική προϋπόθεση για το εγχείρημα της προωθούμενης μεταρρύθμισης, με συνταγματικό έρεισμα και ευρωπαϊκή διάσταση.

Η ενδυνάμωση της καταστατικής θέσης των αιρετών μπορεί να μετεξελιχθεί σε καταστατική αυτοτέλεια, στο πλαίσιο των γενικών αρχών και κατευθύνσεων που χαράσσει ο νομοθέτης.

Αρχή της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ είναι να ισχύουν για όλους τους αιρετούς της Κεντρικής Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης οι ίδιοι κανόνες, όσον αφορά στα θέματα της καταστατικής θέσης, τα ασφαλιστικά, τα οικονομικά, τα συνταξιοδοτικά, τα ποινικά κλπ. Έως ότου, όμως, η Πολιτεία αποδεχθεί και εφαρμόσει την παραπάνω αρχή, τα συλλογικά όργανα της Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) απαιτούν με ομόφωνες αποφάσεις τους την ενίσχυση της καταστατικής θέσης των αιρετών και την επαναρρύθμιση θεμάτων αστικής, ποινικής και πειθαρχικής ευθύνης για την αποφυγή της πολιτικής ομηρίας τους, καταθέτοντας τις παρακάτω ρεαλιστικές προτάσεις, που θα δώσουν στο πολιτικό προσωπικό της Αυτοδιοίκησης τη δυνατότητα να αφοσιωθεί στο έργο της Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης και της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Συγκεκριμένα απαιτούν :

1. Κωδικοποίηση και οριστική επίλυση όλων των προβλημάτων της καταστατικής θέσης των αιρετών (μισθολογικό καθεστώς, ειδικές άδειες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, θωράκιση έναντι υπηρεσιακών μεταβολών για πολιτικούς λόγους, ασφαλιστικά, συνταξιοδοτικά και χορηγίες).
2. Άμεση επαναφορά της καταργηθείσας με το νόμο 4093/2012 χορηγίας των νέων αιρετών.
3. Κατάργηση της διάταξης του άρθρου 20 του νόμου 4387/2016 αναφορικά με την περικοπή στο 100% της σύνταξης των συνταξιούχων-αιρετών (περιφερειάρχων, αντιπεριφερειάρχων, δημάρχων, αντιδημάρχων κ.λπ.), για όσο χρονικό διάστημα διατηρούν την ιδιότητα του αιρετού.

4. Επανεξέταση του καθεστώτος του νόμου 1608/1950 «περί αυξήσεως των ποινών για αδικήματα κατά του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ». Με το νόμο αυτό προβλέπεται επιβολή αυστηρών ποινών για αδικήματα που διαπράττονται κατά του Δημοσίου και ΝΠΔΔ και είναι αναγκαία η επικαιροποίηση των διατάξεών του.
5. Επαναφορά της ιδιάζουσας δωσιδικίας, ώστε οι αιρετοί να δικάζονται σε πρώτο βαθμό από τα Εφετεία.
6. Τροποποίηση του άρθρου 236 του νόμου 3852/2010, ώστε να τίθενται σε αργία οι αιρετοί στην περίπτωση κακουργηματικών διώξεων μετά την Πρωτόδικη καταδικαστική απόφαση.
7. Επανεξέταση των ισχυουσών διατάξεων για τα κωλύματα και ασυμβίβαστα στη βάση της ισοτιμίας για όλους τους αιρετούς της Αυτοδιοίκησης και του Κοινοβουλίου σε συνδυασμό με την αποσαφήνιση της ειδικής άδειας των αιρετών, που θα πρέπει να ισχύουν για όλους ανεξαρτήτως επαγγέλματος.
8. Νομοθετική ρύθμιση ώστε να μην επιστραφεί το απονεμηθέν μηνιαίο βοήθημα και το εφάπαξ που έλαβαν οι αιρετοί από το τέως ΤΑΔΚΥ, δεδομένου ότι η αποκλειστική ευθύνη για τη δημιουργία του προβλήματος βαρύνει τη Διοίκηση.
9. Επαναφορά της διάταξης για τον αριθμό των ειδικών συμβούλων–συνεργατών που καταργήθηκε με το νόμο 4093/2012, ειδικά μετά την επαναφορά του αριθμού των αντιδημάρχων με το Νόμο 4483/2017.
- 10.Επαναφορά της διάταξης για τη δυνατότητα πρόσληψης ιδιαίτερου γραμματέα του δημάρχου, που καταργήθηκε με το Νόμο 4093/2012.
11. Επαναφορά της διάταξης για την αναγνώριση στους Δημάρχους, που είναι δημόσιοι υπάλληλοι, των ετών θητείας στην Τ.Α. ως προϋπηρεσίας για την υπαλληλική εξέλιξή τους.

Παράλληλα, προτείνονται τα ακόλουθα :

- Η σύσταση ενός μόνιμου Μηχανισμού Παρακολούθησης της Καταστατικής Θέσης των Αιρετών υπό τη μορφή του Παρατηρητηρίου.
- Η κατάρτιση Κώδικα Δεοντολογίας Αιρετών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πρόταση της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ.
- Επαρκείς υποστηρικτικοί μηχανισμοί για την άσκηση των καθηκόντων τους.

6.9. Η οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ

Η οικονομική διαχείριση των Δήμων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του Ν.4270/2014 «*Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*», του Ν.3852/2010 «*Πρόγραμμα “Καλλικράτης”*», του Ν.3463/2006 «*Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων*» και του Β.Δ.17-5/15-6-

1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Για τη διαχείριση των εσόδων το βασικό νομικό πλαίσιο είναι το Β.Δ.24-9/20-10-1958 και ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

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

- Βελτίωση των οικονομικών–διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών των ΟΤΑ και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των εσωτερικών συστημάτων, με την απλοποίηση των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων, την απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών οικονομικής διαχείρισης, τον ανασχεδιασμό του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με σκοπό την εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων, την προσαρμογή του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με καθορισμό δεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης, που θα συνοδεύουν τον προϋπολογισμό/ απολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις των ΟΤΑ.
- Έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 175 παρ. 2 του Ν.3463/20006, καθώς και στο άρθρο 268, παρ. 12 του Ν. 3852/2010 για την οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Δήμων και των Περιφερειών που θα αντικαταστήσει το Β.Δ.17–5/15–6–1959, το οποίο εφαρμόζεται από τους Δήμους. Το νέο Π.Δ. θα ρυθμίζει τα ζητήματα της οικονομικής διαχείρισης και της δημοσιο-λογιστικής διαδικασίας των ΟΤΑ με σύγχρονο τρόπο.
- Κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ για την άρση της πολυνομίας και την απλούστευση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είσπραξης των εσόδων τους. Παράλληλα πρέπει να εκσυγχρονιστεί το σύστημα είσπραξης των εσόδων των Δήμων με στόχο την έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωσή τους και την αποτελεσματικότερη είσπραξή τους.
- Αξιοποίηση των συστημάτων της Κεντρικής Διοίκησης με τη διασύνδεση των ΟΤΑ με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), ώστε να αντλούνται στοιχεία που θα τους διευκολύνουν στην είσπραξη των έσοδων τους (στοιχεία για την είσπραξη των τελών, στοιχεία των οχημάτων για την είσπραξη των παραβάσεων του ΚΟΚ, στοιχεία του Ε9, κλπ).
- Εισαγωγή απλουστευμένων συστημάτων κοστολόγησης των υπηρεσιών των ΟΤΑ που θα βοηθήσει τις διοικήσεις τους στη λήψη των αποφάσεων και θα συμβάλλει στον καθορισμό δεικτών αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.
- Αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων με στόχο την ολοκληρωμένη ηλεκτρονική οικονομική διαχείριση, την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση της διοίκησης των ΟΤΑ και την εξυπηρέτηση των πολιτών.

- Απλοποίηση και ενοποίηση των εξωτερικών ελέγχων. Βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.
- Τέλος, αλλά ίσως και το σημαντικότερο, είναι απολύτως αναγκαίο να αναβαθμιστεί το ανθρώπινο στελεχιακό δυναμικό των οικονομικών υπηρεσιών με νέες προσλήψεις, κυρίως σε επιστημονικό προσωπικό και με συστηματική εκπαίδευση και κατάρτισή του.

6.10. Οι συμβασιακοί θεσμοί

Υπάρχουν δύο βασικές κατηγορίες συμβασιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :

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

Από την πρώτη κατηγορία συμβάσεων έχει αξιοποιηθεί κυρίως ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων. Έχει εκδοθεί σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία πρέπει να κωδικοποιηθεί ώστε να εξειδικευθεί το θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων αυτών. Επίσης κρίνεται αναγκαία η συνεχής καταγραφή και αξιολόγηση των υλοποιούμενων Προγραμματικών Συμβάσεων (ανεξαρτήτως προϋπολογισμού), ώστε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός παρακολούθησης, με στόχο τη σύνταξη προτάσεων βελτίωσης του θεσμού.

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

Οι διαδικασίες ανάθεσης από τους Δήμους και τα νομικά πρόσωπα αυτών συμβάσεων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών διέπονται πλέον από το Νόμο 4412/2016. Η ΚΕΔΕ, με στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή του Νόμου στην Τ.Α., έχει ζητήσει να ληφθεί υπ' όψιν η ιδιαιτερότητα των

Δήμων (χωρίς φυσικά να δημιουργείται ένα παράλληλο θεσμικό πλαίσιο όπως π.χ. αποτελούσε ο ΕΚΠΟΤΑ).

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

Το βασικό νομικό πλαίσιο που διέπει τα νομικά πρόσωπα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα “Καλλικράτης”» και ο Ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (Κ.Δ.Κ.).

Σήμερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργούν τα παρακάτω νομικά πρόσωπα:

- Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου–ΝΠΔΔ (με κοινωνικούς ή πολιτιστικούς σκοπούς, Λιμενικά Ταμεία κλπ).
- Σύνδεσμοι Δήμων (ΦΟΔΣΑ, Αναπτυξιακοί, Περιβαλλοντικοί κλπ).
- Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών.
- Ιδρύματα Δήμων ή Περιφερειών.
- Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ).
- Κοινοφελείς Επιχειρήσεις Δήμων.
- Δημοτικές Ανώνυμες Εταιρείες (Μονομετοχικές) του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων.
- Ανώνυμες Εταιρείες του άρθρου 265 του Κ.Δ.Κ.
- Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Περιφερειών και Δήμων.
- Επιχειρήσεις Ραδιοφωνίας.
- Αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα Δήμων ή Περιφερειών.

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

Αξιολογώντας τα νομικά πρόσωπα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα και προτάσεις :

- Τα Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα Ιδρύματα επιτελούν με επάρκεια το ρόλο που τους έχουν αναθέσει οι ΟΤΑ, οι οποίοι τα έχουν συστήσει και δεν έχουν περισσότερα προβλήματα από αυτά που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ (έλλειψη ευελιξίας, περιορισμένο επιστημονικό προσωπικό, ανάγκη οργάνωσης και λειτουργικού εκσυγχρονισμού). Ειδικά για τα Λιμενικά Ταμεία, για τα οποία υπάρχουν επανειλημμένες νομικές ρυθμίσεις, υπάρχουν συγκεκριμένες προτάσεις της ΚΕΔΕ για το ρόλο και τις αρμοδιότητές τους.
- Οι Σύνδεσμοι Δήμων και ιδιαίτερα οι ΦΟΔΣΑ χρειάζονται βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου της λειτουργίας τους και Πρόγραμμα συλλογικής

υποστήριξής τους, με στόχο την καλύτερη οργάνωση και την αποτελεσματικότερη ανταπόκριση στο ρόλο τους, ιδιαίτερα ενόψει της εφαρμογής του ΕΣΔΑ και των ΠΕΣΔΑ. Δυστυχώς το Υπουργείο Εσωτερικών στο υπό διαβούλευση Νομοσχέδιο δεν υιοθέτησε τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις της ΚΕΔΕ, προκειμένου να αντιμετωπιστεί σε κλίμα συνεννόησης και συναίνεσης η σοβαρή υπόθεση των στερεών αποβλήτων.

- Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ανάγκη τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου συνδέσμων πανελληνίας εμβέλειας, όπως ο Σύνδεσμος Ιαματικών Πηγών Ελλάδος, ο οποίος λόγω της σύνθεσης των συλλογικών οργάνων του αντιμετωπίζει λειτουργικές δυσκολίες. Εν προκειμένω επισημαίνεται η ανάγκη ιδιαίτερης αντιμετώπισης των επιχειρήσεων των Δήμων που συνδέονται με την λειτουργία και αξιοποίηση των ιαματικών πηγών, οι οποίες είναι αδύνατον να λειτουργήσουν με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο των δημοτικών επιχειρήσεων. Γι' αυτό απαιτείται ειδικό κανονιστικό πλαίσιο που θα αντιμετωπίζει τόσο τη λειτουργία του Συνδέσμου όσο και των δημοτικών επιχειρήσεων αξιοποίησης ιαματικών πηγών της χώρας.
- Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές επενδύσεις και έχουν λύσει σε ικανοποιητικό βαθμό τα προβλήματα ύδρευσης και αποχέτευσης των ελληνικών πόλεων. Το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με την Ένωση των ΔΕΥΑ, έχει βελτιώσει το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την επενδυτική δραστηριότητα και τη λειτουργία τους και χρειάζεται πλέον ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους.
- Οι Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες των Δήμων έχουν συνεισφέρει σημαντικά στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων και στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Χρειάζεται η βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία τους, ώστε να επαναποκτήσουν την αναγκαία ευελιξία, η απαραίτητη πολιτική βούληση για να αναλάβουν διευρυμένο ρόλο στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020 και Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους για να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε αυτό το ρόλο.

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

Άλλωστε, γενικότερα, οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ κατ' όνομα είναι επιχειρήσεις διότι δεν ασκούν πλέον επιχειρηματική δραστηριότητα, ούτε

βέβαια λειτουργούν ανταγωνιστικά απέναντι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του ευρύτερου Δημόσιου τομέα με διαρκώς απομειούμενους βαθμούς ελευθερίας την τελευταία εικοσαετία.

7. ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, λόγω της δημοσιονομικής προσαρμογής, έχει υποστεί τις μεγαλύτερες μειώσεις από οποιονδήποτε άλλον φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Οι μειώσεις των κρατικών επιχορηγήσεων (ΚΑΠ) προς τους Δήμους από το 2009 μέχρι το 2016 υπερέβησαν το 60%.

- Ειδικά η ΣΑΤΑ από 1.107 εκ. € το 2009 περιορίστηκε σε 180 εκ. € το 2018, με αποτέλεσμα όχι μόνο να μην υλοποιούνται τοπικές επενδύσεις αλλά να υπάρχει άμεσος κίνδυνος απαξίωσης αναπτυξιακών, κοινωνικών και πολεοδομικών υποδομών.
- Σημαντικοί πόροι των Δήμων έχουν μεταφερθεί τα τελευταία χρόνια στην Κεντρική Κυβέρνηση (φόρος ζύθου, πετρελαιοειδή, τέλη παραχωρησιούχων Δημοσίου κλπ).
- Δεν αποδίδονται στους Δήμους, παρά τις αντίθετες αποφάσεις του ΣτΕ, τα έσοδα που τους αναλογούν από το «Πράσινο Ταμείο», με τα οποία έπρεπε να χρηματοδοτούνται έργα αποκατάστασης του περιβαλλοντικού ισοζυγίου.
- Το 2017 περικόπηκαν και το 2018 δεν προβλέπονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό 214 εκατ. €, που προέρχονται από την μη απόδοση των παρακρατηθέντων πόρων.

Διαχρονικά, η Αυτοδιοίκηση υπήρξε στο στόχαστρο των σταθεροποιητικών πολιτικών. Ακόμα και τότε που δεν χρειαζόταν. Παρά το ότι η θεσμοθέτηση των ΚΑΠ κατοχύρωσε νομοθετικά τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ από συγκεκριμένα φορολογικά έσοδα, οι κεντρικές κυβερνήσεις σε πολύ λίγες περιπτώσεις εφάρμοσαν το Νόμο.

Από το 2010 ξεκίνησε μία νέα σειρά παρακρατηθέντων που αυτή τη φορά βρήκε ως άλλοθι τη δημοσιονομική κρίση.

Τα συλλογικά όργανα της Αυτοδιοίκησης έχουν πάρει ομόφωνες αποφάσεις για την ανάγκη άμεσης έναρξης του διαλόγου σχετικά με τη νέα γενιά παρακρατηθέντων και την απόδοσή τους στους ΟΤΑ.

Στον ΠΙΝΑΚΑ 1 του Παραρτήματος παρουσιάζονται, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των υπηρεσιών της ΚΕΔΕ, οι διαφορές στα ποσά που προβλέπονται από το νόμο 3852/2010 και των αποδόσεων των ΚΑΠ, από το 2010 έως το 2017, χωρίς να υπολογίζονται οι μνημονιακές και άλλες μειώσεις.

Σημειώνεται ότι το ποσό της νέας γενιάς παρακρατηθέντων των Δήμων, για την τελευταία οκταετία, πλησιάζει τα 13 δις €.

Ο διάλογος για τη νέα γενιά παρακρατηθέντων πρέπει να ξεκινήσει και να ολοκληρωθεί σύντομα γιατί:

- Το ύψος της νέας γενιάς παρακρατηθέντων αυξάνει με τέτοιους ρυθμούς που σε λίγο θα είναι ανεξέλεγκτο.
- Σε περίπτωση που δεν υπάρξει ιδιαίτερη πρόβλεψη, οι συνολικοί ΚΑΠ με τις νέες ρυθμίσεις θα μειωθούν σε τέτοιο βαθμό που δεν θα μπορούν να αντέξουν οι αποδεδειγμένοι, οικονομικά, ΟΤΑ.
- Η εξαύλωση του ΠΔΕ και των τοπικών δημόσιων επενδύσεων έχει οδηγήσει σε απαξίωση και σε άμεσο κίνδυνο όλες τις τοπικές πολεοδομικές, κοινωνικές και υλικοτεχνικές υποδομές. Η νέα γενιά παρακρατηθέντων θα μπορούσε να αποτελέσει το βασικό χρηματοδοτικό πόρο ενός Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος της Αυτοδιοίκησης.

Επίσης, είναι αναγκαίο να καθιερωθεί ένα σύστημα ξεκάθαρων κανόνων στις σχέσεις των ΟΤΑ με το Υπουργείο Οικονομικών, ώστε να είναι γνωστό κάθε έτος πόσα θα είναι τα έσοδα προκειμένου να καταρτίζονται αξιόπιστοι προϋπολογισμοί, όπως ζητείται από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Μετά το τέλος κάθε οικονομικού έτους να γίνεται εκκαθάριση των ποσών που δικαιούνται οι ΟΤΑ από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).

Ακόμη, είναι απαραίτητη η εγκαθίδρυση μηχανισμού αυτόματης εκχώρησης των αναλογούντων πόρων για τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και της απρόσκοπτης λειτουργίας τους.

Η κατανομή των κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού δεν είναι πολιτικά ουδέτερη. Βρίσκεται έξω από κάθε λογική το γεγονός ότι η κυβέρνηση επιμένει όχι μόνο να διατηρεί πολυδάπανες κρατικές δομές που έπρεπε να έχουν καταργηθεί από χρόνια αλλά να αυξάνει κιόλας το κόστος λειτουργίας τους. Με άλλα λόγια, όταν μια κυβέρνηση διατηρεί ή και αυξάνει ένα κράτος σε σημεία που δεν χρειάζεται (αποκεντρωμένες διοικήσεις, νέες γραμματείες στα υπουργεία), τότε στερεί πολύτιμους πόρους από την στήριξη της παραγωγής, την κοινωνική πολιτική, τη στήριξη των ανέργων.

Οι ΟΤΑ δεν μπορούν να απορροφήσουν άλλες μειώσεις. Δεν διεκδικούν αυξήσεις, αλλά απαιτούν :

- Την εφαρμογή του Συντάγματος και του Νόμου 3852/2010.
- Ο διάλογος για τη νέα γενιά παρακρατηθέντων να ξεκινήσει άμεσα και να ολοκληρωθεί σύντομα.
- Τη γενναία αύξηση της ΣΑΤΑ.
- «Επαναπατρισμό» όλων των πόρων των ΟΤΑ.

Οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις στρατηγικού χαρακτήρα στα οικονομικά της Τ.Α. κινούνται σε τρεις άξονες:

α. Δημοσιονομική αποκέντρωση και μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στους Δήμους.

Για να ενισχυθεί η οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη η δημοσιονομική αποκέντρωση με μεταφορά φορολογικών εσόδων, φορολογικής ελευθερίας αλλά και αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Παράλληλα, η δημιουργία ενός εξισορροπητικού αναδιανεμητικού μηχανισμού θα αμβλύνει τις δημοσιονομικές ανισότητες των Δήμων της χώρας.

Η μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα παράσχει τη δυνατότητα μείωσης των φορολογικών συντελεστών, θα επιτύχει καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα και κυρίως δικαιότερη κατανομή του φορολογικού βάρους σε σχέση με το βάρος που δημιουργεί ο ΕΝΦΙΑ. Κυρίως όμως θα απελευθερώσει όλες εκείνες τις αναπτυξιακές δυνάμεις που εγκλωβίζονται από το συγκεντρωτισμό του Ελληνικού κράτους.

β. Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.

Η αποτελεσματικότερη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων απαιτεί την υποστήριξή τους με ένα χρηματοδοτικό πρόγραμμα, όπως εξάλλου προκύπτει και από τη διεθνή εμπειρία. Το χρηματοδοτικό αυτό πρόγραμμα δεν θα έχει ως αντικείμενο μόνο την αναβάθμιση των υπηρεσιών των ΟΤΑ και την καλύτερη προσαρμογή τους στα νέα δεδομένα που θα προκύψουν από τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις, αλλά και στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Το πρόγραμμα αυτό επιδιώκει την κινητοποίηση πόρων, τη συνέργεια και τη συνεργασία που θα αποφέρουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα.

Το τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας Πρότασης περιέχει χρηματοδοτικό πρόγραμμα που θα συμβάλλει στην υποστήριξη της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, στην τοπική ανάπτυξη και στην εύρυθμη, διαφανή και αποτελεσματική λειτουργία των Δήμων. Οι κύριες χρηματοδοτικές πηγές του θα είναι: το ΕΣΠΑ, ο Φιλόδημος I & II, μέρος των παρακρατηθέντων, το Πράσινο Ταμείο και τα πλεονάσματα των Δήμων.

γ. Μετεξέλιξη του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων σε Δημοτική Τράπεζα.

Η οικονομική κρίση έχει δημιουργήσει την ανάγκη εξεύρεσης εναλλακτικών και έξυπνων χρηματοδοτικών λύσεων. Για το λόγο αυτό σε όλη την Ευρώπη ενισχύονται και δημιουργούνται χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με κύριο προσανατολισμό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η μετεξέλιξη του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων σε σύγχρονη Δημοτική Τράπεζα, η οποία θα δικτυωθεί και θα λειτουργεί σε συνεργασία και στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών ομολόγων της, αποτελεί μία ουσιαστική μεταρρύθμιση που μπορεί να

υποστηρίζει και να βοηθήσει τους Δήμους στην κατεύθυνση της καλύτερης λειτουργίας τους και της ουσιαστικής συνεισφοράς τους στην τοπική ανάπτυξη.

8. ΨΗΦΙΑΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η ΚΕΔΕ έχει ως στόχο τη δημιουργία προϋποθέσεων τοπικής ανάπτυξης, για την ενίσχυση των τοπικών οικονομιών και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων καθώς και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Σε αυτό το σχεδιασμό εντάσσεται η παροχή καλύτερων υπηρεσιών των Δήμων προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις καθώς και η δημιουργία δεξιοτήτων στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Η στρατηγική αυτή της ΚΕΔΕ ολοκληρώνεται με την υποδομή που δημιουργείται στο G-Cloud, το Helpdesk και την πλατφόρμα αυθεντικοποίησης.

Σε αυτή την κατεύθυνση, η ΚΕΔΕ έχει προδιαγράψει μια στρατηγική για την ενίσχυση της οικονομίας, μέσα από την επιχειρηματικότητα και την καινοτομία, που αποτελείται από τους ακόλουθους πυλώνες:

- Δημιουργία υποδομών έξυπνων πόλεων και πρόσβαση σε δεδομένα και τεχνολογίες.
- Έξυπνο μοντέλο διακυβέρνησης με τη συμμετοχή των πολιτών.
- Ενίσχυση ψηφιακών δεξιοτήτων.

Για τους παραπάνω λόγους είναι αναγκαία η υποστήριξη όλων των συναρμόδιων Υπουργείων προκειμένου να γίνει η ΚΕΔΕ ένας πιστοποιημένος κόμβος διασφάλισης της διαλειτουργικότητας των Υπουργείων και των εποπτευόμενων φορέων τους με όλους τους Δήμους και τα Νομικά Πρόσωπά τους.

Όσον αφορά την επιχειρησιακή αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας της Αυτοδιοίκησης και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση των ΟΤΑ, θεωρείται απολύτως αναγκαία η άμεση έναρξη εφαρμογής του «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» προϋπολογισμού 30 εκατ. €, που χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο οποίο εντάχθηκε κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης. Το Πρόγραμμα αυτό θα συμβάλλει και στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του κανονιστικού πλαισίου.

Το Πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει τις ακόλουθες 3 δράσεις :

Δράση Α.2.1.4: Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ και

Β΄βαθμού – Πιλοτική λειτουργία (κάθετος τομέας πολιτικής: εφαρμογή της μεταρρύθμισης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»).

Δράση Β.1.1.5: Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού.

Δράση Γ.2.1.3: Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας.

Ήδη έχει υπογραφεί Προγραμματική Σύμβαση Υπουργείου Εσωτερικών – Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας – Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, με φορέα υλοποίησης την ΕΕΤΑΑ, και επείγει η εφαρμογή του χωρίς πλέον άλλη καθυστέρηση.

9. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΕΙΦΟΡΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

9.1. Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Αυτοδιοίκησης

Αναγκαία προϋπόθεση για τη διεύρυνση του ρόλου των Περιφερειών και των Δήμων στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας και στην υποστήριξη της επιχειρηματικότητας, είναι η θεσμική αναγνώριση της ουσιαστικής συμμετοχής τους:

- 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), προκειμένου να διασφαλίζονται οι αναγκαίες εξωτερικές οικονομίες και η σύνδεση των επενδύσεων αυτών με τα προγράμματα περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Επίσης είναι απαραίτητη η επικαιροποίηση του κανονιστικού πλαισίου (του νόμου 1622/1986) που αφορά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, τη ρύθμιση της συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων, των Περιφερειών και των Δήμων, τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Το σημαντικό στοίχημα που πρέπει να κερδίσουμε κατά τον σχεδιασμό των σχέσεων Υπουργείων – Περιφερειών – Δήμων στο πλαίσιο του αναπτυξιακού προγραμματισμού, είναι η «σύνθεση» της ιεραρχικής σχέσης που εμπεριέχει από τη φύση του ο αναπτυξιακός προγραμματισμός (που απεικονίζεται ως «πυραμίδα του προγραμματισμού») με την πολιτική, οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία κατοχυρώνεται και στο Σύνταγμα.

Κάθε Δήμος αναλαμβάνει την ανάπτυξη της περιοχής του ως Έξυπνης Πόλης (Smart City), την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων, με αξιοποίηση και των εργαλείων συνεργασίας δημόσιου–ιδιωτικού τομέα (συμβάσεις δημόσιου–ιδιωτικού τομέα, συμβάσεις παραχώρησης κλπ) και την υποστήριξη των επιχειρήσεων της περιοχής, ιδιαίτερα για την ανάπτυξη διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων και την προώθηση των εξαγωγών, με αξιοποίηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος Ανάδειξης της Ταυτότητας της Πόλης (City Branding).

Ειδικότερα όσον αφορά την υποστήριξη των επιχειρήσεων, προτείνεται η νομοθετική πρόβλεψη ενός νέου θεσμού προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης: του Τοπικού Συμφώνου Προώθησης της Επιχειρηματικότητας, που θα έχει ως αντικείμενο την προώθηση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας και δυνητικούς εταίρους τον Δήμο, το Επιμελητήριο και τους Συλλογικούς φορείς των επιχειρήσεων της περιοχής, το Εργατικό Κέντρο, μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού και του κοινωνικού τομέα της οικονομίας.

9.2. Ο Χωρικός Σχεδιασμός προϋπόθεση για την Τοπική Βιώσιμη Ανάπτυξη

Για την προώθηση της Τοπικής Βιώσιμης Ανάπτυξης είναι απαραίτητη η διατύπωση Ολοκληρωμένων Στρατηγικών στο πλαίσιο των οποίων προσδιορίζεται η σχέση των πόλεων με την ανάπτυξη περιφερειακών και αγροτικών μικροπεριφερειών, των οποίων αυτές αποτελούν κέντρα. Οι Ολοκληρωμένες αυτές Στρατηγικές για την Τοπική Βιώσιμη Ανάπτυξη, πρέπει να συντονίζονται και με τον χωρικό σχεδιασμό γιατί :

- βασική παράμετρος για το χωροταξικό–πολεοδομικό σχεδιασμό για τη βιώσιμη ανάπτυξη, είναι ο αναπτυξιακός προγραμματισμός και
- βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη αλλά και την προστασία του περιβάλλοντος, είναι ο σχεδιασμός του χώρου.

Επίσης, πρέπει να συγχρονιστούν τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια στο επίπεδο των Δήμων, με τις Περιβαλλοντικές Μελέτες και τα Σχέδια Διαχείρισης των περιοχών NATURA 2000, που καλύπτουν το 1/3 της Χώρας και σε αρκετές περιπτώσεις Δήμων, πάνω από το 50% της έκτασής τους. Οι Περιβαλλοντικές Μελέτες και τα Σχέδια Διαχείρισης των περιοχών NATURA 2000, βρίσκονται σε διαδικασία προκήρυξης από το ΥΠΕΝ, ενώ για τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια των Δήμων, έχουν μεν εκδοθεί οι σχετικές προδιαγραφές, εκκρεμεί όμως η έκδοση των νέων σταθερότυπων για τον Πολεοδομικό Σχεδιασμό (βρίσκονται ακόμη σε ισχύ εκείνα του 2004) καθώς και η έκδοση του νέου Προεδρικού Διατάγματος, για τις Χρήσεις Γης (βρίσκεται ακόμη σε ισχύ το Π.Δ. του 1987).

Είναι αναγκαία η άμεση έκδοση των εκτελεστικών και εφαρμοστικών διατάξεων για την εκπόνηση των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων και τη διασφάλιση χρηματοδότησης για το σύνολο των Δήμων.

9.3. Προστασία του Περιβάλλοντος και Αειφόρος Ανάπτυξη

Τα ζητήματα του περιβάλλοντος και οι αρμοδιότητες των Δήμων σ' αυτά αποτελούν διαχρονική παράμετρο που προσδιορίζει και προδιαγράφει μια ανάπτυξη με αειφόρο χαρακτήρα και με ενίσχυση των όρων ποιότητας ζωής στους Δήμους της χώρας. Με αυτά τα δεδομένα, οι προτεραιότητές μας και οι προτάσεις μας κατά τομέα εστιάζονται στα εξής:

α) Διαχείριση των Αστικών Στερεών Αποβλήτων (ΑΣΑ) – Ανακύκλωση

Εμμένουμε στην ανάγκη να προσδιοριστεί ένα πλαίσιο αρχών και στόχων, με κριτήρια περιβαλλοντικά–τεχνικά–οικονομικά–χωροταξικά έτσι ώστε οι Δήμοι να επιλέγουν το κατάλληλο (και αποδεκτό) μοντέλο συλλογής. Με δεδομένο πλέον το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση των ΑΣΑ και την Ανακύκλωση, η Τ.Α. απαιτεί να διασφαλιστεί η επάρκεια των πόρων και η επιτάχυνση των διαδικασιών υλοποίησης των μεγάλων έργων διαχείρισης αλλά και όσων προβλέπονται στα εγκεκριμένα τοπικά σχέδια αποκεντρωμένης διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων.

β) Υδάτινοι Πόροι

Διεκδικούμε την ολοκλήρωση των μεγάλων αντιπλημμυρικών έργων και έργων συλλογής (φράγματα, έργα ανάσχεσης, ταμιευτήρες κτλ) ώστε οι κατάντι περιοχές να προστατεύονται και παράλληλα να εξασφαλιστούν αποθέματα νερού ύδρευσης και άρδευσης για τους ξηρούς καλοκαιρινούς μήνες.

Παράλληλα, ζητούμε από τους συναρμόδιους φορείς (ΚΑΠΕ, ΤΠΔ) να επισπεύσουν τις απαραίτητες ενέργειες ώστε όχι μόνο να μειωθεί σύντομα το ενεργειακό κόστος των ΔΕΥΑ, αλλά να αποκτήσουν και την προοπτική δημιουργίας εσόδων απαραίτητων για τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους.

γ) Υγρά Απόβλητα

Προτείνουμε τα ακόλουθα :

- Να αξιοποιηθούν οι πλέον σύγχρονες τεχνολογίες και οι πόροι του ΕΣΠΑ 2014–2020 ώστε να εξασφαλιστεί η ανάκτηση και επαναχρησιμοποίηση του νερού από τη τριτοβάθμια επεξεργασία λυμάτων για πότισμα κήπων, κοινόχρηστων χώρων πρασίνου και άρδευσης καλλιεργειών και η υπό όρους υπόγεια διάθεση μη επεξεργασμένων λυμάτων.
- Την επιτάχυνση εφαρμογής του προγράμματος κάλυψης με δίκτυα και μονάδες επεξεργασίας λυμάτων στους οικισμούς Γ' προτεραιότητας με βάση την Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣ–ΥΠΕΝ–ΥΠΟΙΑΝ–ΚΕΔΕ–ΕΝΠΕ–ΕΔΕΥΑ.
- Τη θέσπιση ενός ευέλικτου θεσμικού και αποφασιστικού πλαισίου για την αδειοδότηση, τη χρηματοδότηση και την παρακολούθηση λειτουργίας των μικρών εγκαταστάσεων διαχείρισης υγρών αποβλήτων σε μικρούς

οικισμούς (ισοδ. Πληθυσμού μικρότερου των 2.000 κατοίκων) ως νέα κατηγορία οικισμών Δ' προτεραιότητας.

Παράλληλα υποστηρίζουμε την εκπόνηση από κάθε Δήμο ενός ολοκληρωμένου Σχεδίου Διαχείρισης Υγρών Αποβλήτων με ιεραρχημένες προτεραιότητες, προσδιορισμένες λύσεις κοστολόγησής τους και παράλληλη διασφάλιση όρων εφαρμογής και χρηματοδοτικών πόρων από τη Πολιτεία.

δ) Κλιματική Αλλαγή

Θεωρούμε αναγκαία την προτυποποίηση του σχεδιασμού και την ωρίμανση των έργων παρεμβάσεων αντιμετώπισης ή μείωσης των επιπτώσεων φαινομένων που οφείλονται στη κλιματική αλλαγή, διαφοροποιημένα με κριτήρια χωρικά, γεωμορφολογικά, πληθυσμιακά και κλιματολογικά.

Προτείνουμε να γίνει υποχρεωτική η χρήση ψυχρών υλικών σε έργα και παρεμβάσεις στο δημόσιο ανοιχτό χώρο στις αστικές περιοχές για τη μείωση του φαινομένου της θερμικής νησίδας.

Θεωρούμε αναγκαία τη θέσπιση ως υποχρεωτικού του βιοκλιματικού σχεδιασμού και την αξιολόγηση της εφαρμογής του σε οικισμούς που εντάσσονται ή δημιουργούνται στα πλαίσια της επέκτασης των σχεδίων πόλεων.

ε) Ενεργειακά Θέματα

Προτείνουμε τα ακόλουθα :

- Με την εφαρμογή του νέου ΚΕΝΑΚ, να εξεταστεί η ενεργειακή ταυτότητα όλων των δημοτικών κτιρίων και να επιταχυνθούν οι προσκλήσεις του ΕΣΠΑ 2014–2020 για τις δράσεις εξοικονόμησης ενέργειας (ΕΠ ΥΜΕΠΕΡΑΑ+ΠΕΠ).
- Την οριζόντια τεχνική υποστήριξη των Δήμων για τη ταχύτερη προετοιμασία και ορθολογικότερη αξιοποίηση του θεσμού του VIRTUAL NET METERING.
- Να αυξηθεί το όριο των 500KW εγκαταστημένης ισχύος Φ/Β σταθμού ή άλλης μονάδας ΑΠΕ – χωρίς να παραβλέπονται οι τεχνικοί λόγοι που μπορούν να την περιορίσουν – ώστε να δοθεί στους Δήμους η δυνατότητα της πραγματικής «ενεργειακής αυτάρκειας» αφού θα μπορεί η παραγόμενη ισχύς μέσω ΑΠΕ να φθάσει στο 100% της συμφωνημένης ισχύος κατανάλωσης στα πλαίσια του NET METERING ή του VIRTUAL NET METERING.
- Την αξιοποίηση κεφαλαίων της Ε.Ι.Β. και του Ε.Ι.Φ, την άντληση κεφαλαίων μέσω έκδοσης δημοτικών ομολόγων αλλά και των συμπράξεων με συγκεκριμένο πλαίσιο, έλεγχο και όρους υγιούς ανταγωνισμού, που θα έχουν καταλυτικό ρόλο στην εδραίωση της παρουσίας και της επιτυχίας των Ενεργειακών Κοινοτήτων.

- Την εκπόνηση ενός σχεδίου με τις αναγκαίες θεσμικές και τεχνικές ρυθμίσεις για τη σταδιακή χρήση των ηλεκτρικών αυτοκινήτων από τους Δήμους της χώρας και παράλληλα τη δημιουργία σε κάθε Δήμο Δημόσιων Σταθμών Φόρτισης Ηλεκτρικών Αυτοκινήτων.

9.4. Αγροτική Ανάπτυξη

Σημαντικό ρόλο στην τοπική βιώσιμη ανάπτυξη κατέχει ο πρωτογενής παραγωγικός τομέας και ιδιαίτερα η αγροτική ανάπτυξη, τόσο λόγω του μεγέθους της συμμετοχής της στις τοπικές αγορές εργασίας όσο λόγω και των αναπτυξιακών αποθεμάτων που εμπεριέχει.

Με στρατηγική επιλογή μας την αποκέντρωση της δημόσιας πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, προτείνουμε τα ακόλουθα :

1. Επιστροφή του τέλους βοσκής των επιλέξιμων βοσκοτόπων από τις Περιφέρειες στους Δήμους. Άμεση και χωρίς καθυστερήσεις επιστροφή του μισθώματος των επιλέξιμων βοσκοτόπων στους Δήμους, όπως ίσχυε μέχρι την ψήφιση του Νόμου 4351/2015, τροποποιώντας ανάλογα το άρθρο 7 παρ. 2 του εν λόγω Νόμου, γιατί η ρύθμιση που έγινε απέτυχε.
2. Ένταξη των δημοτικών εκτάσεων στα Διαχειριστικά Σχέδια Βόσκησης (ΔΣΒ) που θα εκπονηθούν από τις Περιφέρειες και παράταση της προθεσμίας ολοκλήρωσης των Διαχειριστικών Σχεδίων Βόσκησης.
3. Παραχώρηση της περιουσίας των ανενεργών Αγροτικών Συνεταιρισμών στους οικείους Δήμους.
4. Αναμόρφωση του νομικού πλαισίου του ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) & ΕΛΓΑ σχετικά με την εργασία ανταποκριτών ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) & ΕΛΓΑ στους Δήμους και ειδικότερα :
 - Αλλαγή του νομικού πλαισίου (να μην προβλέπεται παράλληλη άσκηση καθηκόντων), ώστε να προσαρμοστεί στα σημερινά δεδομένα όσον αφορά την εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων του ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) ΟΓΑ & ΕΛΓΑ.
 - Ορισμό ενός τουλάχιστον υπαλλήλου σε κάθε Δήμο με αποκλειστική απασχόληση σε θέματα ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) ΟΓΑ & ΕΛΓΑ ο οποίος να αμείβεται από τους αντίστοιχους φορείς.
 - Ανάλυση από τον ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) ΟΓΑ & ΕΛΓΑ όλων των οικονομικών υποχρεώσεων του και άμεση καταβολή στους Δήμους του αντίστοιχου αντίτιμου λειτουργικών δαπανών.
 - Χορήγηση από τον ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) ΟΓΑ & ΕΛΓΑ του απαιτούμενου εξοπλισμού (ηλεκτρονικοί υπολογιστές και προγράμματα, γραφική ύλη κλπ).
 - Δημιουργία κοινής ομάδας εργασίας με εκπροσώπους του ΕΦΚΑ (ΟΓΑ) ΟΓΑ & ΕΛΓΑ της ΠΟΕ–ΟΤΑ και της ΚΕΔΕ, η οποία θα εξετάσει τα προβλήματα που έχουν ανακύψει.

5. Ζητούμε την εξ ολοκλήρου εκχώρηση στους Δήμους του 38% του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης που έχει παραχωρήσει το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων στις Περιφέρειες, διότι οι Δήμοι υλοποιούν τα έργα τεχνικής υποδομής στη γεωγραφική περιφέρειά τους.

Επίσης, προτείνουμε :

- α) Τροποποίηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας της Δράσης 4.2.1 «Μεταποίηση, εμπορία ή και ανάπτυξη γεωργικών προϊόντων»–ΠΑΑ 2014–2020 (με μείωση του ελάχιστου ορίου αιτήματος από 600.000 σε 200.000 €).
- β) Εξασφάλιση των επιπρόσθετων κονδυλίων για την συνολική κάλυψη πληρωμών του Μέτρου 13 “Εξισωτική Αποζημίωση” της νέας Προγραμματικής Περιόδου (με άμεση εξασφάλιση 360 εκατ. €).

9.5. Τουριστική Ανάπτυξη

Ο τομέας του Τουρισμού αποτελεί βασικό πυλώνα της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας μας.

Θεωρούμε ότι η εναρμόνιση προς την εξειδίκευση της διεθνούς τουριστικής ζήτησης επιβάλλει την εκπόνηση στρατηγικών και την ανάπτυξη των εναλλακτικών μορφών του ελληνικού τουριστικού προϊόντος με ειδική έμφαση στον Πολιτισμό, έτσι όπως εκδηλώνεται και εκφράζεται από την Ιστορία, την Αρχαιολογία, τα ήθη και έθιμα ακόμα και τη γαστρονομία.

Σύμμαχοί μας σε αυτή την προσπάθεια τουριστικής αξιοποίησης της χώρας είναι οι επιχειρηματίες, οι επαγγελματίες και οι εργαζόμενοι σε όλο το φάσμα των καταλυμάτων, της εστίασης, της αναψυχής και των μεταφορών.

Με στόχο τη βελτίωση της τουριστικής πολιτικής προτείνουμε :

- ❖ Να υπάρξει πρόβλεψη ώστε 2% των εσόδων των Λιμενικών Ταμείων από την τουριστική χρήση τους, να διατίθεται για την τουριστική προβολή των λιμένων σύμφωνα με το εγκεκριμένο σχέδιο τουριστικής προβολής του οικείου Δήμου.
- ❖ Οι Δήμοι να έχουν τη δυνατότητα προσλήψεων και στελέχωσης, μέσω των ανταποδοτικών τελών, των Δημοτικών Γραφείων Τουριστικών Πληροφοριών.
- ❖ Το 35% του νέου Φόρου Διαμονής να αποδίδεται στους Δήμους.
- ❖ Να γίνει παραχώρηση των παραλιών στους Δήμους και τα οικεία δημοτικά συμβούλια να αποφασίζουν για τη χρήση τους.
- ❖ Να προβλεφθεί θέση Αντιδημάρχου Τουρισμού σε τουριστικές περιοχές.
- ❖ Να εκπονηθεί σε συνεργασία με το Υπουργείο Τουρισμού, στρατηγικό σχέδιο τουριστικής ανάπτυξης και προβολής, με στόχο την αποκατάσταση της φήμης των νησιών που έχουν πληγεί από το προσφυγικό–μεταναστευτικό.

9.6. Πολιτική Προστασία

Μετά τις τελευταίες φυσικές καταστροφές από πλημμυρικά φαινόμενα και τα φαινόμενα θαλάσσιας ρύπανσης αναδείχθηκε ακόμα περισσότερο η ανάγκη εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου και επιχειρησιακής ενίσχυσης και ετοιμότητας των Δήμων και των Συνδέσμων της χώρας.

Προτείνεται η δημιουργία ΣΑΤΑ Πολιτικής Προστασίας, η δυνατότητα προμήθειας μετρητικών συστημάτων παρακολούθησης, μετεωρολογικών σταθμών, προμήθειας Drones κλπ. Επίσης σε Δήμους που έχουν κηρυχθεί σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και σε Δήμους που αντιμετωπίζουν φυσικές ή άλλες καταστροφές να δίνεται ως προκαταβολή, το 50% της ετήσιας τακτικής τους επιχορήγησης.

Επίσης, να δρομολογηθούν άμεσα οι μελέτες επικινδυνότητας σε όλο τον ελλαδικό χώρο και η εκπόνηση Emergency Plan και εκκένωσης οικισμών.

10. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΥΓΕΙΑ – ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

ΟΙ ΔΗΜΟΙ ΑΝΑΛΑΜΒΑΝΟΥΝ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως γνήσιος θεσμικός εκφραστής ενός νέου Κράτους κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής έχει αποδείξει έμπρακτα ότι στηρίζει και υλοποιεί σειρά κοινωνικών προγραμμάτων και δράσεων με κύριους αποδέκτες των πολύτιμων αυτών υπηρεσιών, σχεδόν το σύνολο του πληθυσμού της χώρας.

Για να πετύχει η χώρα μας την αποτελεσματικότητα που έχουν οι κοινωνικές δαπάνες στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, απαιτούμε **το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής, με τους αναλογούντες πόρους και το αντίστοιχο προσωπικό, να περάσει στους Δήμους.**

Προκειμένου οι Δήμοι να αναλάβουν τη διοίκηση του Τοπικού Κοινωνικού Κράτους, εκτός από τη μεταφορά των συγκροτημένων δομών και των αρμοδιοτήτων θα πρέπει να διασφαλισθεί η διατηρησιμότητα όλων των Κοινωνικών Δομών και Υπηρεσιών από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους :

- με την κατασκευή των νέων τοπικών κοινωνικών υποδομών (Παιδικών σταθμών, ΚΔΑΠ, ΚΔΑΠ–ΜΕΑ, ΚΗΦΗ κλπ),
- με την εφαρμογή όλων των Κοινωνικών Προγραμμάτων από τον αντίστοιχο Δήμο ή με διαδημοτική συνεργασία ή/και με άλλους τοπικούς κοινωνικούς φορείς υπό την αιγίδα του Δήμου,
- με τη διασφάλιση της συγχρηματοδότησης των δημοτικών κοινωνικών δομών και προγραμμάτων και της απασχόλησης του προσωπικού τους και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημοτικών κοινωνικών δομών.

Σχετικά με τα θέματα της **Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας και Προαγωγής της Υγείας** προτείνουμε :

- Ουσιαστική αποκέντρωση των υπηρεσιών υγείας με τη δημιουργία μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας σε τοπικό επίπεδο.
- Θεσμοθέτηση της λειτουργίας των Δημοτικών Ιατρείων και Φαρμακείων με την πιστοποίησή τους ως Δομών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας.
- Συμβασιοποίηση των Δημοτικών Ιατρείων ως Μονάδων Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας για το ασφαλιστικό σύστημα.
- Διασφάλιση της λειτουργίας των 76 Κέντρων Πρόληψης των Εξαρτήσεων και Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας με διατήρηση και βελτίωση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου.
- Αναφορικά με τη συγκρότηση των Τοπικών Ομάδων Υγείας (Τ.ΟΜ.Υ.), θεωρούμε ότι έπρεπε πρώτα να έχει υπάρξει ένας ολοκληρωμένος σχεδιασμός της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας σε συνδυασμό με την ενίσχυση των ήδη υπαρχουσών δομών υγείας, ο οποίος θα αμβλύνει τις οποιεσδήποτε δυσλειτουργίες που προκαλούνται από τον πολυκερματισμό και την έλλειψη συντονισμού των δομών αυτών.

Για τα **Άτομα με Αναπηρία** απαιτούνται :

- Κεντρικός σχεδιασμός από την Κυβέρνηση προκειμένου να ληφθεί μέριμνα για τη χρηματοδότηση έργων υποδομής που θα διευκολύνουν την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία.
- Δημιουργία Κέντρων Αποκατάστασης και Αποθεραπείας.
- Δημιουργία στεγών αυτόνομης διαβίωσης.
- Δημιουργία Ειδικού Προγράμματος για τη διαμόρφωση όρων και προϋποθέσεων προσβασιμότητας και κοινωνικής ένταξης των ΑΜΕΑ.

Όσον αφορά την **Πρώθηση της Απασχόλησης**, απαιτούμε θεσμικό και προγραμματικό πλαίσιο διασφάλισης του ρόλου των Δήμων στην εξειδίκευση και εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης και ειδικότερα :

- Λειτουργία Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών Απασχόλησης σε κάθε Δήμο, ο οποίος μπορεί και επιθυμεί να τις αναπτύξει.
- Μεταφορά στους Δήμους των Γραφείων του ΟΑΕΔ που είναι χωροθετημένα σε τοπικό επίπεδο.
- Απονομή ρόλου Συντονιστού Εταίρου στους Δήμους, σε κάθε πρωτοβουλία που στοχεύει στην αντιμετώπιση των αναγκών απασχόλησης σε κάθε τόπο (Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση κλπ).
- Στους δικαιούχους των Προγραμμάτων Απασχόλησης του ΟΑΕΔ να εντάσσονται όχι μόνο τα ΝΠΙΔ που αναπτύσσουν οικονομική δραστηριότητα αλλά και οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις των ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ αυτών.

- Σε κάθε περίπτωση, η ΚΕΔΕ να κληθεί στον Εθνικό Διάλογο για την Απασχόληση με προτάσεις για τα Τοπικά Σχέδια Απασχόλησης, τα οποία συνενούμενα, μπορούν να διαμορφώσουν το Εθνικό Σχέδιο Απασχόλησης.

Σχετικά με την **Κοινωνική Εργασία** ζητούμε την επίσπευση των διαδικασιών έναρξης των σχετικών προγραμμάτων.

Όσον αφορά την **Κοινωνική Οικονομία** προτείνουμε :

- τη δημιουργία «εργαλειοθήκης» για την καλύτερη διαχείριση και ανάπτυξη της Κοινωνικής Οικονομίας και πρόβλεψη mentoring και training για τις Κοινωνικές Επιχειρήσεις,
- την αντιμετώπιση των εκκρεμών ζητημάτων : Δημόσιες Συμβάσεις με τις Κοινωνικές Επιχειρήσεις, συμμετοχή των Νομικών Προσώπων των ΟΤΑ στο πλαίσιο της κοινωνικής οικονομίας,
- την άμεση χρηματοδοτική ενίσχυση της Κοινωνικής Οικονομίας, ώστε να αρχίζει να πλησιάζει τα επίπεδα στα οποία κινείται σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

11. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Το κανονιστικό πλαίσιο εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής εκπαίδευσης χρειάζεται ουσιαστική αλλαγή, με κατεύθυνση την ανάθεση ουσιαστικότερων αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως και σε πολλές άλλες χώρες της Ευρώπης. Προτείνουμε :

- Τη συγκρότηση **ενιαίας οργανικής μονάδας του Δήμου** για την ολοκληρωμένη διοικητική υποστήριξη της λειτουργίας των σχολείων που θα περιλαμβάνει τους γραμματείς-υπαλλήλους του Υπουργείου Παιδείας που απασχολούνται σε ορισμένα μεγάλα σχολεία, τους σχολικούς φύλακες και τις σχολικές καθαρίστριες και θα υποστηρίζει τις Σχολικές Επιτροπές.
- Την επανεξέταση **των οργάνων που λειτουργούν στους Δήμους** και αφορούν την εκπαίδευση (Δημοτικές Επιτροπές Παιδείας και Σχολικές Επιτροπές) με κατεύθυνση τις αναγκαίες συγχωνεύσεις ή την ανάληψη ορισμένων αρμοδιοτήτων από το Δημοτικό Συμβούλιο και δημοτικές υπηρεσίες ή τον περιορισμό τους και τη συγκρότηση ενιαίας Δ.Ε.Π. ανά Δήμο, η οποία θα λειτουργεί ως ενιαίο εισηγητικό όργανο σχεδιασμού και πολιτικής προς το Δημοτικό Συμβούλιο για τις αρμοδιότητες παιδείας.
- Την εκπόνηση **Προγράμματος σχολικής στέγης** με τρεις άξονες: α) Νέα σχολεία (ανάγκες με στατιστική τεκμηρίωση, μείωση μισθωμένων σχολείων), β) Αναβάθμιση υπαρχόντων (Υπουργείο Παιδείας, Κτιριακές Υποδομές Α.Ε.) και γ) Απλοποίηση της διαδικασίας αδειοδότησης για νέα σχολεία και κυρίως για επέκταση υπαρχόντων (η οποία είναι απαράδεκτα χρονοβόρα).

- Τη διοικητική μεταφορά **των λειτουργούντων νηπιαγωγείων** στους Δήμους και τη θεσμοθέτηση της συγκρότησης των νέων νηπιαγωγείων από τους Δήμους. Τα νηπιαγωγεία θα λειτουργούν είτε στις υπάρχουσες κρατικές υποδομές, είτε στους παιδικούς σταθμούς είτε με την αξιοποίηση σχολικών κτιρίων που δεν λειτουργούν. Το Υπουργείο Παιδείας θα καλύπτει το λειτουργικό κόστος και η ΚΤ.ΥΠ. το κόστος εξοπλισμού και παιδαγωγικού υλικού. Τα δημοτικά νηπιαγωγεία θα τελούν υπό την εποπτεία των Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης και θα υποστηρίζονται από τους συμβούλους προσχολικής αγωγής.

Σε αντίθεση με την πρότασή μας αυτή, το Υπουργείο νομοθέτησε διετή υποχρεωτική προσχολική εκπαίδευση, με την οποία η ΚΕΔΕ έχει διαφωνήσει, γιατί έρχεται σε αντίθεση με τα επιστημονικά δεδομένα και τις βέλτιστες πρακτικές της διεθνούς Κοινότητας και θα έχει δυσμενέστερες εκπαιδευτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες για τους γονείς και τα παιδιά και κυρίως γι' αυτά που προέρχονται από ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.

12. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΟΡΕΙΝΩΝ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

Η ΚΕΔΕ, λαμβάνοντας υπόψη τη γεωμορφολογία της χώρας και τα δεκάδες μικρά νησιά στα πελάγη της απαιτεί, εδώ και δεκαετίες, από τις εκάστοτε Κυβερνήσεις, χωρίς όμως να έχει ποτέ εισακουστεί, να υπάρχει πρόβλεψη και ειδικές διατάξεις για όλες τις δημόσιες πολιτικές, όταν αυτές νομοθετούνται στη Βουλή, ώστε να βρίσκουν εφαρμογή και στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους. Γι' αυτό και θα επαναφέρει τη θέση της αυτή στη διαβούλευση για την Συνταγματική Αναθεώρηση και ως αναλάβουν όλοι τις ευθύνες που τους αναλογούν.

Στο μεταξύ και προκειμένου να ενισχυθούν το ταχύτερο δυνατό διοικητικά, τεχνικά και οικονομικά, προτείνουμε και διεκδικούμε τα εξής:

- Για τη στελέχωση των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και με στόχο την άμεση πρόσληψη προσωπικού σε βασικές ειδικότητες (μηχανικοί, οικονομολόγοι) για τη λειτουργία των βασικών υπηρεσιών τους (τεχνικές – οικονομικές υπηρεσίες) :
 - α) Γενναία αύξηση της μοριοδότησης για την πρόσληψη προσωπικού
 - β) Οικονομικά και άλλα κίνητρα (στέγη κ.λπ.)
 - γ) Ειδική πρόβλεψη για την ενίσχυση της κινητικότητας προσωπικού προς τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους.
- Νομική και κυρίως πολιτική κατοχύρωση της υποχρεωτικής διοικητικής υποστήριξης από Υπηρεσίες όμορων Δήμων σε συνδυασμό με την εφαρμογή των διατάξεων για τη Διαδημοτική Συνεργασία.

- Πρόβλεψη διατάξεων για την αύξηση των θέσεων των ειδικών και επιστημονικών συνεργατών.
- Δυνατότητα πρόσληψης Γενικού Γραμματέα.
- Επανεκτίμηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των Δήμων αυτών.
- Επαναπροσδιορισμός των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ και της ΣΑΤΑ με ενίσχυση του κριτηρίου ορεινότητας ή νησιωτικότητας.
- Εκπόνηση Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την ανάπτυξη των ορεινών και νησιωτικών περιοχών.
- Δημιουργία ειδικού προγράμματος έργων και προμήθειας εξοπλισμών στα πρότυπα του «ΘΗΣΕΑ».

13. ΠΕΝΤΑΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΚΕΔΕ

«ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ» (ΜΕ.Τ.Α.)

Εκεί που η Κεντρική Κυβέρνηση αδυνατεί, η Τοπική Αυτοδιοίκηση τολμά

Σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες, οι πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνοδεύτηκαν από χρηματοδοτικό πρόγραμμα υποστήριξής τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ιταλία χρηματοδοτήθηκε και με Κοινοτικούς πόρους της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου.

Στο Νομοσχέδιο «Κλεισθένης» δεν προβλέπεται χρηματοδοτικός μηχανισμός υποστήριξης. Η απόφαση αυτή δεν αποτελεί προϊόν διοικητικής ανεπάρκειας, αλλά πολιτικής επιλογής. Η στόχευση του Νομοσχεδίου «Κλεισθένης» δεν είναι η δημιουργία ενός μεταρρυθμιστικού κύματος στη Δημόσια Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η εμμονή της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος είναι προφανές ότι εμπεριέχει αποκλειστικά μικροκομματικούς σχεδιασμούς και όχι μεταρρύθμιση και για το λόγο αυτό δεν κατανοεί την αναγκαιότητα ενός ολοκληρωμένου προγράμματος χρηματοδοτικής υποστήριξης.

Ένα επιχείρημα για την απουσία χρηματοδοτικού υποστηρικτικού προγράμματος θα μπορούσε να ήταν η ένδεια πόρων, λόγω της δημοσιονομικής κρίσης. Στην πραγματικότητα η κυβερνητική πολιτική, στον τομέα των Οικονομικών της Τ.Α., χαρακτηρίζεται αφενός μεν από την προσπάθεια συρρίκνωσής τους αφετέρου δε από την αποσπασματικότητα και τον πρακτικισμό. Σημαντικά, για την εποχή, κονδύλια διοχετεύονται σε επιμέρους δράσεις χωρίς συντονισμό και στρατηγική στόχευση.

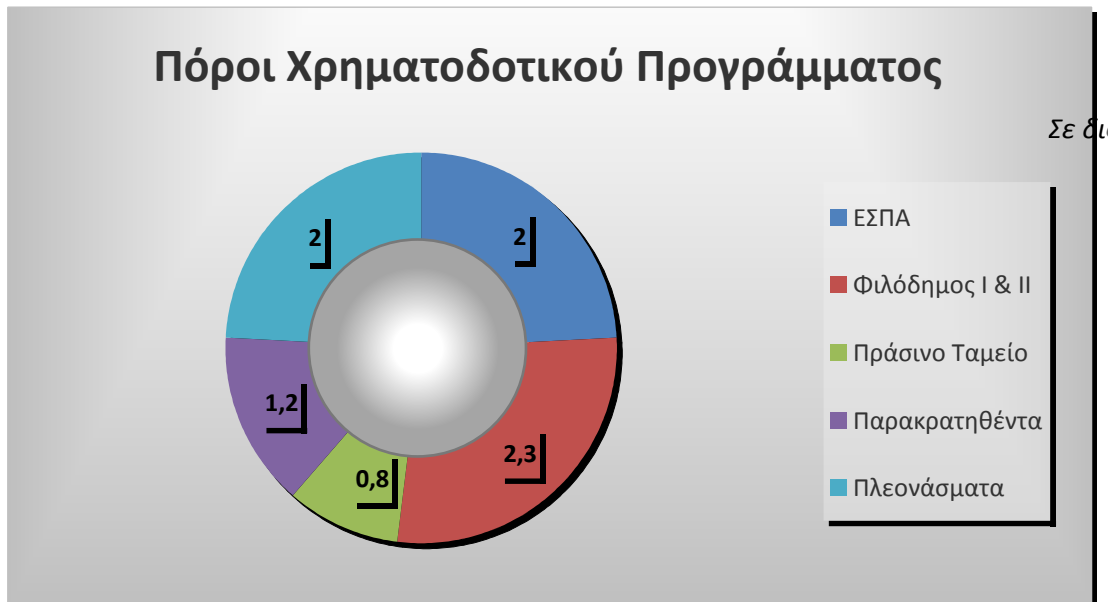
Η Πρόταση της ΚΕΔΕ για **«τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»**, συνοδεύεται από Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης της εφαρμογής της, που αποτελεί χρηματοδοτικό υποστηρικτικό μηχανισμό και δεν αιθεροβατεί. Γνωρίζει τα προβλήματα και τις δυνατότητες της οικονομίας. Δεν διεκδικεί τίποτα επιπλέον. Συντονίζει προγράμματα και υποχρεώσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης –που είναι ατάκτως ειρημένα δεξιά και αριστερά– με στόχο την κινητοποίηση πόρων, τη συνέργεια και τη συνεργασία που θα αποφέρουν μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και θα υποστηρίξουν την υλοποίηση της Πρότασης της ΚΕΔΕ.

Πηγές χρηματοδότησης του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης

Το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης θα χρηματοδοτηθεί από:

1. Το ΕΣΠΑ
2. Το πρόγραμμα Φιλόδημος I και Φιλόδημος II

3. Το Πράσινο Ταμείο
4. Τη νέα γενιά Παρακρατηθέντων
5. Την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού της Τ.Α.



ΕΣΠΑ

Τα περισσότερα μέτρα, δράσεις και έργα του ΕΣΠΑ, που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν έχουν ξεκινήσει. Τα κονδύλια του ΕΣΠΑ για τους Δήμους πρέπει να ενεργοποιηθούν άμεσα και σε προτεραιότητα. Δεν μπορεί σήμερα οι ενέργειες να είναι αποσπασματικές. Χρειάζεται ο μεγαλύτερος δυνατός συντονισμός για να αποφέρει τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. Η ΚΕΔΕ, πολύ έγκαιρα, έχει προτείνει τον συντονισμό και τη συνέργεια όλων των έργων του ΕΣΠΑ που αφορούν Δήμους των οποίων ο προϋπολογισμός ανέρχεται στα 2 δις €.

Φιλόδημος I και II

Ο πενταετής προγραμματισμός για το «Φιλόδημος I» ανέρχεται σε 2 δις € και για το «Φιλόδημος II» σε 300 εκατ. €. Είναι προφανές ότι εάν αυτοί οι πόροι συνδεθούν και συνδυαστούν με άλλες κοινοτικές και εθνικές χρηματοδοτικές πηγές, θα παράγουν μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και θα υποστηρίξουν αποτελεσματικά την εφαρμογή της Πρότασης της ΚΕΔΕ.

Πράσινο Ταμείο.

Η μεγάλη πλειοψηφία των εσόδων του Πράσινου Ταμείου προέρχεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με την απόφαση του ΣΤΕ οι πόροι αυτοί θα πρέπει να χρηματοδοτούν ενέργειες αποκατάστασης του περιβαλλοντικού ισοζυγίου, στον τόπο που αυτό επηρεάστηκε. Μία συντηρητική εφαρμογή του

Νόμου θα χρηματοδοτούσε το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης με 800 εκατ. €.

Παρακρατηθέντα.

Η νέα γενιά παρακρατηθέντων που έχουν δημιουργήσει οι κυβερνήσεις, μετά το 2010, θα πρέπει να αρχίσει να εξοφλείται. Ένα μέρος του συνολικού ποσού και για την πρώτη πενταετία της αποπληρωμής του, θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης με 1,2 δις €.

Πλεονάσματα.

Ο Αύγουστος του 2018 είναι το τυπικό χρονικό όριο του «μνημονίου». Επισημαίνεται ότι :

- Οι Δήμοι καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης προσέφεραν στον Κρατικό Προϋπολογισμό, πλεονάσματα.
- Η χώρα κάθε χρόνο υπερκαλύπτει τις υποχρεώσεις της, σε πρωτογενές πλεόνασμα.
- Η Τ.Α. είναι υποχρεωμένη για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς.

Με βάση τα παραπάνω οι Δήμοι θα ισοσκελίζουν τους προϋπολογισμούς τους, όπως ορίζει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και θα αποδεσμευτούν από τα τεράστια πλεονάσματα που απαιτήθηκαν την περίοδο της κρίσης. Η χρηματοδότηση του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης από τα πλεονάσματα του προϋπολογισμού της Τ.Α., εάν προβάσουμε τις κυβερνητικές εκτιμήσεις στην επόμενη πενταετία, θα αποφέρει 2 δις €.

Στόχος του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης

Στόχος του Πενταετούς Προγράμματος είναι η υποστήριξη των Δήμων για την ομαλότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που προτείνει η ΚΕΔΕ, η ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης, η άμβλυνση των τοπικών-χωρικών ανισοτήτων, η περαιτέρω προώθηση της διαφανούς και αποτελεσματικής λειτουργίας των Δήμων, καθώς και της διαδημοτικής συνεργασίας.

Διαχείριση του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης

Για την αποτελεσματική διαχείριση και έλεγχο του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης υπογράφεται **Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣ-ΚΕΔΕ** και συγκροτείται **Επιτροπή Παρακολούθησης με ισότιμη συμμετοχή στελεχών του ΥΠΕΣ και της ΚΕΔΕ**. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Παρακολούθησης θα είναι και ο καθορισμός αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων εξειδίκευσης και κατανομής του Προγράμματος.

Διάρθρωση του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης

Το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων και τοπικής ανάπτυξης προτείνεται να διαρθρωθεί στα εξής υποπρογράμματα:

1. Λειτουργική αυτοτέλεια, 2. Διαφάνειας και αποτελεσματικός Έλεγχος, 3. Κοινωνικές παρεμβάσεις, 4. Περιβαλλοντικές παρεμβάσεις, 5. Πολιτιστικές και Αθλητικές δραστηριότητες 6. Συμβολή στην τοπική οικονομική μεγέθυνση, 7. Συμβολή στη τοπική απασχόληση και 8. Υποστήριξη μικρών ορεινών & νησιωτικών ΟΤΑ.



Χρονοδιάγραμμα του Πενταετούς Προγράμματος Υποστήριξης

Το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης αφορά στην πενταετία 2019–2023

Αναμενόμενα αποτελέσματα

1. Αποτελεσματική εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων
2. Διέξοδος στην επενδυτική απραξία των ΟΤΑ
3. Δημιουργία προϋποθέσεων αξιοποίησης της πλήρους δυναμικότητας των τοπικών δημόσιων υποδομών
4. Αποτελεσματική αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ύφεσης και τόνωση των τοπικών αγορών

5. Διαφανείς διαδικασίες και αποτελεσματικός έλεγχος
6. Ευελιξία και αποτελεσματικότητα
7. Αναδιανομή. Αναβάπτιση της αλληλεγγύης μεταξύ των ΟΤΑ.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ						
Σε εκ. €						
Έτος	2019	2020	2021	2022	2023	
1. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ						ΣΥΝΟΛΟ
Συντήρηση και επισκευή διοικητικών υποδομών	30	30	30	30	30	150
Αναβάθμιση υπηρεσιών ΟΤΑ- Διαρκής επιμόρφωση στελεχών	10	10	10	10	10	50
Δημιουργία και λειτουργία μηχανισμού διαδημοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας	5	5	5	5	5	25
Μηχανολογικός και ηλεκτρονικός εξοπλισμός	80	80	80	80	80	400
ΣΥΝΟΛΟ						625
2. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ						
Ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία των Δήμων	10	10	10	10	10	50
Εσωτερικός έλεγχος ΟΤΑ	50	50	50	50	50	250
Κατάρτιση- Εκπαίδευση	10	5	5	5	5	30
ΣΥΝΟΛΟ						330
3. ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ						
Συντήρηση και επισκευή κοινωνικών υποδομών	150	200	200	200	200	950
Κατασκευή κοινωνικών υποδομών	300	300	300	300	300	1.500
Καινοτόμες κοινωνικές παρεμβάσεις	150	150	150	150	150	750
ΣΥΝΟΛΟ						3.200
4. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ						
Συντήρηση και επισκευή σε δίκτυα ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης	100	100	100	100	100	500
Συντήρηση και επισκευή οδικού δικτύου και αγροτικής οδοποιίας	100	100	100	100	100	500
Συντήρηση και επισκευή πολεοδομικών υποδομών	100	100	100	100	100	500

Ανάδειξη αρχιτεκτονικών και πολεοδομικών στοιχείων κυρίως παραδοσιακών οικισμών Προτεραιότητα σε μειονεκτικές και προβληματικές περιοχές (Υλοποίηση πράξεων εφαρμογής)	50	50	50	50	50	250
Απαλλοτριώσεις με προτεραιότητα στις υποβαθμισμένες συνοικίες	50	50	50	50	50	250
ΣΥΝΟΛΟ						2.000
5. ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΕΣ & ΑΘΛΗΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ						
Δημιουργία πολιτιστικών και αθλητικών υποδομών	140	150	160	160	160	770
Καινοτόμες πολιτιστικές και αθλητικές πρωτοβουλίες	10	10	10	10	10	50
ΣΥΝΟΛΟ						820
6. ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗ						
Κοινωνική επιχειρηματικότητα	10	10	10	10	10	50
Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας	30	30	30	30	30	150
Τόνωση της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας	50	50	50	50	50	250
ΣΥΝΟΛΟ						450
7. ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ						
Πρόγραμμα αυτεπιστασίας	50	50	50	50	50	250
ΣΥΝΟΛΟ						250
8. ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΜΙΚΡΩΝ ΟΡΕΙΝΩΝ & ΝΗΣΙΩΤΙΚΩΝ ΟΤΑ						
Ενίσχυση λειτουργικής αυτοτέλειας	10	10	10	10	10	50
Ενίσχυση υποδομών	100	100	100	100	100	500
Επιστημονική και Τεχνική θωράκιση	10	10	10	10	10	50
Αξιοποίηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων	5	5	5	5	5	25
ΣΥΝΟΛΟ						625
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ						8.300

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΘΕΝΤΕΣ ΠΟΡΟΙ ΔΗΜΩΝ 2010 - 2016

ΚΩΔΙΚΟΙ	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ	ΠΟΡΟΙ ΒΑΣΕΙ ΝΟΜΟΥ	ΑΠΟΔΟΣΗ
ΤΚ ΙΧ	1.600															
ΦΠΑ	17.315		18.030		16.560		13.717		13.533		14.411		14.376		15.476	
ΦΕΦΠ	11.400		10.600		10.682		7.890		6.880		8.744		7.834		9.172	
ΦΕΝΠ	3.525		2.800		2.157		1.479		3.891		2.740		2.945		3.236	
ΦΑΠ			910		3.581		3.176		3.937		3.512		3.788		3.132	
ΤΚ ΙΧ (90%)	1.440	983														
ΦΠΑ (12%)			2.164	1.371	1.987	1.272	1.646	972	1.624	909	1.729	910	1.725	967	1.857	900
ΦΕΦΝΠ (19,5%)	2.910	1.596														
ΦΕΦΝΠ (20,5% - 21,3%)			2.747	2.358	2.632	1.328	1.996	1.140	2.294	1.248	2.446	1.133	2.296	1.203	2.643	1.252
ΦΑΠ (50%) - ΕΝΦΙΑ			455	338	405	168	359	243	445	177	397	164	428	162	354	159
ΦΤΚ	91	91														
ΔΙΑΦΟΡΟΙ ΦΟΡΟΙ - ΕΙΔΙΚΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ		15						313		236		150		38		37
ΠΑΡΑΚΡΑΤΗΘΕΝΤΑ		214		214		214		214		214		214		214		0
ΣΑΤΑ		800														
ΣΥΝΟΛΟ	4.441	3.698	5.366	4.280	5.024	2.981	4.001	2.882	4.363	2.783	4.572	2.572	4.449	2.584	4.854	2.348
ΔΙΑΦΟΡΑ		743		1.085		2.042		1.119		1.580		2.001		1.865		2.506
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΑ		12.942														

