

**Ο ρόλος και οι σχέσεις των Περιφερειών και των Δήμων
στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

**3. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟ ΤΟΥ
ΡΟΛΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ**

**4. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ –
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ – ΔΗΜΩΝ ΣΤΟΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟ**

**5. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ –
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ – ΔΗΜΩΝ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΑ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ**

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

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Προκειμένου να προσδιορίσουμε το ρόλο και τις σχέσεις των Περιφερειών και των Δήμων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας, είναι αναγκαίο να ξεκινήσουμε από τα σχετικά προβλήματα που υπάρχουν σήμερα και από τις αιτίες αυτών.

Κατά τη γνώμη μου, τα σημαντικότερα προβλήματα που υπάρχουν είναι οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων Δήμων και Περιφερειών και η έλλειψη αποτελεσματικής συνεργασίας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, των Περιφερειών και των Δήμων, τα οποία οφείλονται :

- στη νομικίστικη κουλτούρα του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης, που θεωρούν αναγκαία την περιχαράκωση των ρόλων κάθε επιπέδου και κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης, με τη μορφή νομικά προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων, αγνοώντας την έννοια των λειτουργιών, αλλά και τη συνοχή που πρέπει να έχουν ο σχεδιασμός, η εξειδίκευση, η εφαρμογή, η αξιολόγηση και η εποπτεία της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο,
- στο πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας, που δεν αντιλαμβάνεται τις σχέσεις των δημοσίων φορέων, παρά μόνον ως ιεραρχικές, υποτιμώντας ότι πλέον στη σύγχρονη εποχή κυριαρχούν οι δικτυακές σχέσεις (λόγω και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών),
- στην αδυναμία να γίνει αντιληπτό ότι η πολιτική, οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια κάθε επιπέδου της δημόσιας διοίκησης (Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Δημόσιας Διοίκησης, Περιφερειών και Δήμων) δεν καταργεί την ανάγκη της συστημικής συνεργασίας τους και της διαλειτουργικότητας των επιπέδων αυτών, ώστε η δημόσια διοίκηση να λειτουργεί ως ενιαίο διοικητικό σύστημα, τόσο για την αποτελεσματική προώθηση της ανάπτυξης όσο και για τη συντονισμένη παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες.

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

2. Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Ο ρόλος και η μορφή της χρηματοδότησης των Δήμων και των Περιφερειών έχουν διαλεκτική σχέση μεταξύ τους. Συγκεκριμένα η χρηματοδότηση των Δήμων και των Περιφερειών για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, συνδέεται με τον χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων αυτών και με τον αντίστοιχο ρόλο τους στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα.

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

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

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

Αυτή η εξέλιξη έχει στερήσει από τους Δήμους την αναγκαία πολιτική και οικονομική αυτοτέλεια στην επιλογή των έργων και των δράσεων τοπικής

κλίμακας και σημασίας και επομένως είναι αναγκαίο, οι αρμόδιες Δημόσιες αρχές, τουλάχιστον να ζητούν τη γνώμη των συλλογικών οργάνων των Δήμων (ΚΕΔΕ, ΠΕΔ, ΠΕΑΣ) για «τη διαδικασία εκπόνησης των προσκλήσεων, τα κριτήρια και τη διαδικασία ένταξης των πράξεων» (όπως προβλέπει και το Άρθρο 24Α του Ν. 4314/2014), ώστε να επιδιώκεται η συμφωνία της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους όρους και τους κανόνες υλοποίησης των έργων και των δράσεων τοπικής ανάπτυξης.

Θα μπορούσε βέβαια να ανοίξει ένας θεωρητικός διάλογος για το εάν, για παράδειγμα, η ανάπλαση των υποβαθμισμένων αστικών περιοχών και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες (μέσω των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, της “Βοήθειας στο σπίτι” κλπ.) αποτελούν «τοπικές υποθέσεις» ή την εφαρμογή εθνικών δημόσιων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, αλλά οι απαντήσεις σε τέτοια ερωτήματα δεν μπορεί να είναι απόλυτες και μονοσήμαντες μια και η συνθετότητα των προβλημάτων και των λύσεων, απαιτεί πιο ολιστικές προσεγγίσεις. Άλλωστε, στο βαθμό που θα διασφαλίζεται η συνεργασία Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων στην κατεύθυνση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, θα μειώνεται η ανάγκη τέτοιων αυστηρών οριοθετήσεων.

Ανάλογος είναι ο περιορισμός της χρηματοδότησης των Περιφερειών και επομένως ανάλογη συμφωνία θα έπρεπε να διασφαλίζεται μεταξύ των αρμοδίων Δημοσίων αρχών και της ΕΝΠΕ, όχι τόσο για τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, των οποίων την ευθύνη προγραμματισμού και διαχείρισης έχουν οι αντίστοιχες Περιφέρειες, όσο για τα έργα και τις δράσεις των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων τα οποία έχουν περιφερειακή κλίμακα και σημασία.

3. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Από τα παραπάνω καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι το ζήτημα του ρόλου και των σχέσεων των Περιφερειών και των Δήμων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας, δεν έχει μια απλή γραμμική απάντηση με βάση τη νομοθεσία που προσδιορίζει τις αρμοδιότητές τους.

Χρειάζεται να εισάγουμε στον προβληματισμό μας την έννοια των δημόσιων πολιτικών (public policies) και τις επιμέρους λειτουργίες του προγραμματισμού και της υλοποίησης αυτών, δηλαδή τη διοίκηση, τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την εποπτεία 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 συστηματικά το ενιαίο διοικητικό

σύστημα της χώρας μας, που συγκροτείται από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Δημόσια Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις.

Το δεύτερο βήμα είναι να προσδιορίσουμε τη μορφή της συλλειτουργίας των τεσσάρων αυτών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης (public management), που μας οδηγεί στην έννοια της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (multilevel government).

Οι αρχές και οι στόχοι για τη συγκρότηση αυτού του ενιαίου διοικητικού συστήματος είναι οι ακόλουθες :

- η επίτευξη της αποτελεσματικότητας στον προγραμματισμό και τη λειτουργία του συστήματος, που προϋποθέτει διαλειτουργικότητα και ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τεσσάρων επιπέδων και δημιουργεί οικονομίες κλίμακας,
- ο σεβασμός της συνταγματικά κατοχυρωμένης πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφερειών και Δήμων), που προϋποθέτει τη δημοκρατική λειτουργία του συστήματος,
- η διασφάλιση της αρχής της επικουρικότητας και
- η επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, όπου και αν αυτοί κατοικούν, και με τρόπο που να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Παρότι οι παραπάνω αρχές και στόχοι δεν φαίνονται ομόρροποι, είναι αναγκαία η σύνθεσή τους, δεδομένου ότι είναι πλέον ανάγκη, όπως ήδη αναφέρθηκε, 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.

Όσον αφορά την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση της Επιτροπής των Περιφερειών της Ε.Ε., οι θεμελιώδεις αρχές των βασικών διαδικασιών εφαρμογής της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ευρώπη, είναι οι ακόλουθες :¹

- Ανάπτυξη μιας ΔΙΑΦΑΝΟΥΣ, ΑΝΟΙΧΤΗΣ και ΠΛΗΡΩΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗΣ διαδικασίας χάραξης των πολιτικών.
- Προώθηση της ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ και της ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μεταξύ άλλων μέσω των κατάλληλων ψηφιακών

¹ Βλέπε το συνημμένο κείμενο της Επιτροπής των Περιφερειών «Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη».

εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.

- Ενίσχυση της ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ και της ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ και προώθηση των ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΝΕΡΓΙΩΝ μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.
- Τήρηση της ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ και της ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ κατά την χάραξη των πολιτικών.
- Εξασφάλιση της μέγιστης ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Η προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης κατά τομέα δημόσιας πολιτικής (ή κατά λειτουργική περιοχή) και την αξιοποίηση των «σχεσιακών εργαλείων», δηλαδή των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους.

Τέτοια σχεσιακά εργαλεία για την υποστήριξη της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι οι συμβασιακοί θεσμοί, οι θεσμοί διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, οι θεσμοί ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και οι θεσμοί ενημέρωσης και συμμετοχής των πολιτών. Ενδεικτικά, η υπάρχουσα νομοθεσία προβλέπει :

- ❖ τις Προγραμματικές Συμβάσεις
- ❖ τις Συμβάσεις Συνεργασίας Φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ❖ τις Συμβάσεις Διαδημοτικής ή Διαβαθμιδικής Συνεργασίας
- ❖ τους Συνδέσμους Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους Διαβαθμιδικούς Συνδέσμους Δήμων και Περιφερειών
- ❖ τις Περιφερειακές Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού ΕΣΠΑ
- ❖ τις Δημοτικές και τις Περιφερειακές Επιτροπές Διαβούλευσης
- ❖ τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών.

Ορισμένες από τις παραπάνω νομοθετικές προβλέψεις χρειάζονται βελτίωση, με βάση την υπάρχουσα εμπειρία από την υλοποίησή τους, αλλά κυρίως ένα πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους. Επίσης, θα χρειαστεί η νομοθέτηση ενός συλλογικού οργάνου για το συντονισμό του αναπτυξιακού προγραμματισμού σε περιφερειακό επίπεδο και ενδεχομένως σε εθνικό επίπεδο,² τα οποία μπορεί να συμβάλλουν, γενικότερα, στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και στον επαναπροσδιορισμό των ρόλων Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων.

² Βλέπε σχετική πρόταση στο επόμενο Κεφάλαιο του παρόντος κειμένου.

Είναι όμως αναγκαίο να τονιστεί ότι η ανάπτυξη και η εμπέδωση των νέων ρόλων και των συστημικών σχέσεων δεν «θεσμοποιείται» όταν νομοθετείται. 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 και δια μέσου της σταδιακής κοινωνικής καταξίωσής της.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται δύο παραδείγματα εφαρμογής των ανωτέρω αρχών και κατευθύνσεων :

- στον Αναπτυξιακό Προγραμματισμό και
- στην Κοινωνική Πολιτική και τα Κοινωνικά Προγράμματα.

4. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ – ΔΗΜΩΝ ΣΤΟΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟ

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

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

- Να συνδυάζουν την ιεραρχική σχέση που έχει ο αναπτυξιακός προγραμματισμός (στο πλαίσιο της πυραμίδας του εθνικού–περιφερειακού –τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού), με την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια που κατοχυρώνει το Σύνταγμα, τόσο στη Δευτεροβάθμια όσο και στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Δημόσια Διοίκηση.
- Να διασφαλίζουν τις αρχές της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής υπηρεσιών στους πολίτες.
- Να συμβάλλουν στη συνεργασία και τη συνέργεια των προγραμματικών επιπέδων και στη διαλειτουργικότητα των συστημάτων τους.
- Να συνδέουν τα αναπτυξιακά προγράμματα των Περιφερειών και των Δήμων με τα επιχειρησιακά προγράμματά τους.
- Να δίνουν τη δυνατότητα καθορισμού των κριτηρίων, των διαδικασιών και των οργάνων αξιολόγησης έργων και δράσεων για την ένταξή τους στα αναπτυξιακά προγράμματα, μετά από γνώμη των συλλογικών οργάνων της Δευτεροβάθμιας και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να αυξηθεί η διαφάνεια στη χρηματοδότηση έργων και δράσεων.

- Να διατηρήσουν τη δυνατότητα της απευθείας χρηματοδότησης των Δήμων από τους Κεντρικούς Δημόσιους φορείς, μέσω του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να εφαρμόζονται τα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που περιέχουν έργα και δράσεις τοπικής κλίμακας και σημασίας (βεβαίως με την προϋπόθεση ενός αντικειμενικού συστήματος χρηματοδότησης, π.χ. βάσει ενός εθνικού προτύπου περιφερειακής κατανομής πιστώσεων του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων).
- Να προβλέπουν τη συγκρότηση α) σε περιφερειακό επίπεδο ενός Περιφερειακού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Δευτεροβάθμιας και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών εταίρων και β) σε κεντρικό επίπεδο ενός Εθνικού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής, με τη συμμετοχή εκπροσώπων των συλλογικών οργάνων της Δευτεροβάθμιας και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών εταίρων.

Οι παραπάνω κατευθύνσεις μπορεί να εξειδικευτούν στην τρέχουσα περίοδο, προσδιορίζοντας σαφέστερα το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις Υπουργείων – Περιφερειών – Δήμων στον προγραμματισμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020.

5. Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ – ΔΗΜΩΝ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Σύμφωνα με πρόσφατες δημοσιεύσεις, οι χρηματοδοτικές πηγές των δράσεων αντιμετώπισης της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της προώθησης της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, στη νέα προγραμματική περίοδο, είναι οι ακόλουθες :

- οι δράσεις του Θεματικού Στόχου 9, του νέου ΕΣΠΑ 2014–2020,
- το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (TEBA),
- οι δράσεις του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης που αφορούν στην ενίσχυση της κοινωνικής γεωργίας, την υγειονομική περίθαλψη, την κοινωνική ένταξη και την κοινωνικά υποστηριζόμενη γεωργία (CSA) με στόχο την αντιμετώπιση της μη-ορατής φτώχειας στην ύπαιθρο,
- οι δράσεις του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης που αφορούν στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ ή CLLD), που στοχεύουν μεταξύ άλλων, στη ενίσχυση του τοπικού κοινωνικού ιστού και στην προαγωγή της κοινωνικής συνοχής,
- το Πρόγραμμα «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα»,

– λοιπές δράσεις στήριξης των ευπαθών ομάδων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΠΕΚΑ) ή/και εποπτευόμενων Φορέων αυτού.

Στις ανωτέρω δράσεις μπορούν να προστεθούν και οι δράσεις του πρόσφατου Νόμου 4320/2015 (Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης κ.α.).

Η διαχείριση των ανωτέρω δράσεων του Θεματικού Στόχου 9 και του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης έχει εκχωρηθεί στις Διαχειριστικές Αρχές των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ).

Το σύνολο των ανωτέρω δράσεων, καθώς και δράσεις προώθησης της απασχόλησης του Θεματικού Στόχου 10 του ΕΣΠΑ 2014 – 2020, αποτελούν ουσιαστικά το **Εθνικό Πρόγραμμα Κοινωνικής Αλληλεγγύης**, που είναι σκόπιμο να λάβει τη μορφή ενός επταετούς Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Action Plan), με εξειδίκευση των δράσεων, κοστολόγησή τους, οδικό χάρτη και φορείς εφαρμογής τους και συγκρότηση ενός συστήματος διοίκησης– παρακολούθησης – αξιολόγησης του Σχεδίου.

Άλλωστε, η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΠΕΚΑ), για όλες τις δράσεις που υπηρετούν τους τομείς πολιτικής του και χρηματοδοτούνται από Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014–2020 πρέπει, κατά τις διατάξεις του Άρθρου 17, πργρ. 1.α, του Ν.4314/2014 ³ να εκπονήσει ένα τέτοιο «**Επιχειρησιακό Σχέδιο του ΥΠΕΚΑ**», που θα αποτελεί τον κορμό του Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου Κοινωνικής Αλληλεγγύης.⁴

Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, προτείνω τη σύναψη μιας **Προγραμματικής Σύμβασης** (Άρθρο 100, Ν. 3852/2010) μεταξύ :

- του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΠΕΚΑ),
- της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ) και
- της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ).

Η Προγραμματική Σύμβαση (Π.Σ.) θα αφορά στον επιχειρησιακό σχεδιασμό και την εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου του ΥΠΕΚΑ (ή του ευρύτερου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου Κοινωνικής Αλληλεγγύης). Στο πλαίσιο της Π.Σ. θα προσδιορίζονται **ο ρόλος, οι αρμοδιότητες και οι**

³ Ν. 4314/2014 «Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020».

⁴ Οι λοιπές δράσεις του Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου Κοινωνικής Αλληλεγγύης είναι αυτές που δεν είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ (π.χ. εκπόνηση νομοθετικών κειμένων, λειτουργικές δαπάνες των Δημοσίων φορέων) ή χρηματοδοτούνται από άλλους πόρους (π.χ. ειδικό ευρωπαϊκό πρόγραμμα, εθνικούς πόρους, χορηγίες).

σχέσεις ΥΠΕΚΑ – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ και λοιπών πιθανών κοινωνικών εταίρων (εκκλησία, συλλογικοί κοινωνικοί φορείς κλπ.).

Ενδεικτικά, η Π.Σ. μπορεί να προβλέπει τα ακόλουθα :

- Το ΥΠΕΚΑ **εκπονεί το «Επιχειρησιακό Σχέδιο του ΥΠΕΚΑ»** και μετά από σχετική γνώμη της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ και των λοιπών κοινωνικών εταίρων, το υποβάλλει προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο.
- Το ΥΠΕΚΑ **αναλαμβάνει τις αναγκαίες νομοθετικές πρωτοβουλίες** (νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις) και πριν τη θεσμοθέτησή τους, ζητά επ' αυτών τη γνώμη της ΕΝΠΕ, της ΚΕΔΕ και των λοιπών κοινωνικών εταίρων.
- Το ΥΠΕΚΑ, με τη συνεργασία της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, **περιφερειοποιεί το Επιχειρησιακό Σχέδιο** με βάση αντικειμενικά κριτήρια (πληθυσμός, ποσοστό ανεργίας, θύλακες φτώχειας κλπ.).
- Κάθε Περιφέρεια αναλαμβάνει, μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών και των μονομελών και συλλογικών οργάνων της, **να διασφαλίσει τη συμπληρωματικότητα και τη συνέργεια μεταξύ των κοινωνικών δράσεων και των λοιπών δράσεων** του περιφερειακού αναπτυξιακού προγράμματός της.
- Κάθε Διαχειριστική Αρχή ΠΕΠ αναλαμβάνει **την εξειδίκευση των δράσεων** που περιλαμβάνονται στο ΠΕΠ (Άρθρο 19, Ν.4314/2014) και των δράσεων των οποίων της έχει εκχωρηθεί η διαχείριση, **λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη** της αντίστοιχης Περιφερειακής Επιτροπής Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ) ΕΣΠΑ (Άρθρο 24Α, Ν. 4314/2014).
- Κάθε Επιτροπή Παρακολούθησης ΠΕΠ, που προεδρεύεται από τον Περιφερειάρχη, **εγκρίνει «τη διαδικασία εκπόνησης των προσκλήσεων, τα κριτήρια και τη διαδικασία ένταξης των πράξεων»** που αφορούν τις ανωτέρω δράσεις, μετά από γνώμη της ΠΕΑΣ, η οποία προεδρεύεται από τον εκπρόσωπο της ΚΕΔΕ (Άρθρο 24Α, Ν. 4314/2014). Η αντίστοιχη Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ έχει **την ευθύνη διαχείρισης των δράσεων** (Άρθρο 8, Ν.4314/2014).
- **Δικαιούχοι των ανωτέρω δράσεων είναι οι Δήμοι**, οι οποίοι αναλαμβάνουν να προσδιορίσουν τον πληθυσμό – στόχο κάθε κατηγορίας δράσης και να εφαρμόσουν τις αντίστοιχες δράσεις, αξιοποιώντας τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις δομές τους. Ορισμένες από τις κοινωνικές δράσεις μπορεί να έχει συμφωνηθεί, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Σχεδίου, να υλοποιηθούν από δομές της εκκλησίας ή από αξιόπιστες μη κυβερνητικές οργανώσεις.
- Εφόσον ορισμένες δράσεις έχουν υπερτοπικό χαρακτήρα (π.χ. αφορούν ένα μικρό πληθυσμό-στόχο σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας) **ορίζονται ως δικαιούχοι Αναπτυξιακές Συμπράξεις ή πολυμετοχικές Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** που έχουν ως γεωγραφική εμβέλεια την Περιφερειακή Ενότητα ή την Περιφέρεια. Οι εν λόγω φορείς μπορεί να αναλάβουν και την προμήθεια ειδών ή υπηρεσιών

του Επιχειρησιακού Σχεδίου, εφόσον είναι σκόπιμη **η επίτευξη οικονομικών κλίμακας**.

Υπογραμμίζεται ότι οι Αναπτυξιακές Συμπράξεις δεν υποκαθιστούν την Περιφέρεια και τους Δήμους στο ρόλο που θέλουν και μπορούν να αναλάβουν, και ότι διασφαλίζουν, όπως και οι επιτυχημένες και κοινωνικά καταξιωμένες πολυμετοχικές Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τ.Α., μια ουσιαστική εταιρική σχέση των φορέων που συμμετέχουν σε αυτές (περιλαμβανομένης της Περιφέρειας, της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και των ενδιαφερόμενων Δήμων), χωρίς ηγεμονισμούς και με συλλογικά και μονομελή όργανα διοίκησής τους που έχουν διοικητική ικανότητα και την αποδοχή των εταίρων της Αναπτυξιακής Σύμπραξης.

- Η Επιτροπή Παρακολούθησης της Π.Σ. **αναλαμβάνει την παρακολούθηση της εφαρμογής του Επιχειρησιακού Σχεδίου** και γενικότερα της Π.Σ. Εάν κριθεί αναγκαίο, ορίζεται με απόφαση του ΥΠΕΚΑ και σύμφωνη γνώμη της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, ομάδα δράσης για **τη διοίκηση της εφαρμογής** του Επιχειρησιακού Σχεδίου και τη συστηματική ενημέρωση της Επιτροπής Παρακολούθησης, καθώς και κατάλληλο νομικό πρόσωπο για **την αξιολόγηση της εφαρμογής** του Επιχειρησιακού Σχεδίου.
- Αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΚΑ ασκεί την εκ του Συντάγματος και των Νόμων προβλεπόμενη **εποπτεία της εφαρμογής των δράσεων** που υλοποιούνται από τις Περιφέρειες, τους Δήμους και τυχόν άλλους Δημόσιους φορείς που συμμετέχουν, ασκώντας έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να υποκαθιστά τους υπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς.
- Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), ενδεχομένως συμμετέχοντας στην Προγραμματική Σύμβαση ή/και στην Επιτροπή Παρακολούθησης, αναλαμβάνει ως Ενδιάμεσος Φορέας ή Δικαιούχος, ένα ρόλο ανάλογο με αυτόν που ασκεί μέχρι σήμερα στο ΕΣΠΑ 2007–2013 **στη διαχείριση και την εφαρμογή συγχρηματοδοτούμενων κοινωνικών προγραμμάτων** του ΥΠΕΚΑ.⁵
- Διασφαλίζεται **η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών** ΥΠΕΚΑ – Περιφερειών – Δήμων, που συμμετέχουν στη διοίκηση, τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, τη διαχείριση, την εφαρμογή, την παρακολούθηση της εφαρμογής και την εποπτεία της εφαρμογής του Επιχειρησιακού Σχεδίου,

⁵ Ο ρόλος αυτός της ΕΕΤΑΑ στηρίζεται στην κατεύθυνση που διατυπώθηκε στο προηγούμενο Κεφάλαιο «Να διατηρηθεί η δυνατότητα (που δίνει ο Ν. 1622/1986) της απευθείας χρηματοδότησης των Δήμων από τους Κεντρικούς Δημόσιους φορείς, μέσω του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να εφαρμόζονται τα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που περιέχουν έργα και δράσεις τοπικής κλίμακας και σημασίας».

δικτυώνονται οι υπηρεσίες αυτές μέσω intranet και δημιουργείται ένα **ενιαίο ηλεκτρονικό σύστημα διοίκησης του Επιχειρησιακού Σχεδίου** (περιλαμβανομένου MIS).

Ουσιαστικό ρόλο αναλαμβάνει το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΥΠΕΣΔΑ), ενδεχομένως συμμετέχοντας στην Π.Σ., με τις ακόλουθες ενέργειες :

- Χρηματοδοτεί από το Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020 το **Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Δήμων και των Περιφερειών** (που εκκρεμεί από την περίοδο 2007–2013), στο οποίο προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η οργάνωση των δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και των προγραμματικών / διοικητικών / οικονομικών υπηρεσιών των Δήμων και των Περιφερειών που μετέχουν στο σχεδιασμό, την οικονομική διαχείριση, τη διαχείριση των συμβάσεων και την υποστήριξη της εφαρμογής των κοινωνικών δράσεων και ευρύτερα των αναπτυξιακών προγραμμάτων.
- Εκπονεί τα κανονιστικά κείμενα που απαιτούνται για **τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση ή τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου** των Δήμων και των Περιφερειών, προκειμένου να ανταποκριθούν έγκαιρα και αποτελεσματικά στο ρόλο που αναλαμβάνουν σύμφωνα με τα ανωτέρω προτεινόμενα.
- Αξιοποιεί την αποκτώμενη από την εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου και της Προγραμματικής Σύμβασης εμπειρία, προκειμένου να προωθήσει ως **πιλοτική εφαρμογή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης** :
 - ο την επανα–οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων στον τομέα της Κοινωνικής Αλληλεγγύης μεταξύ Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με κατεύθυνση την επιτελική λειτουργία του κράτους, τον συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης και την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και
 - ο τη διασφάλιση της διαβαθμιδικής συνεργασίας Δήμων και Περιφερειών και γενικότερα της συστημικής συνεργασίας όλων των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους, ώστε, με σεβασμό της πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας αυτών, να λειτουργούν ως **ενιαίο διοικητικό σύστημα στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δημόσιων κοινωνικών πολιτικών**.

Τα ανωτέρω προτεινόμενα, τηρούν την ισχύουσα νομοθεσία :

- ✓ το Ν. 4314/2014 για το ΕΣΠΑ 2014–2020 (Άρθρα 8, 17, 19, 24Α),
- ✓ το Ν. 3463/2006 (Κ.Δ.Κ.), Άρθρο 75, πργρ. Ι.ε. για τις αρμοδιότητες των Δήμων στον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης,
- ✓ το Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και ειδικότερα :

- το Άρθρο 100 για τις Προγραμματικές Συμβάσεις,
- το Άρθρο 94, πργρ. 3.Β. που προσθέτει στους Δήμους αρμοδιότητες Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης και
- το Άρθρο 186, πργρ. II.Α. για τις αρμοδιότητες των Περιφερειών στον τομέα Προγραμματισμού – Ανάπτυξης, καθώς και πργρ. 2.Δ. για τις αρμοδιότητες των Περιφερειών στον τομέα της Απασχόλησης («συμμετοχή και υλοποίηση προγραμμάτων δράσεων και πρωτοβουλιών προώθησης της απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων στο πλαίσιο των περιφερειακών, εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών»).

09.04.2015

Π.Μ.