

Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων

ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ & ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1975 - 2020

ΠΡΟΛΟΓΟΣ: Καθηγητής Ν.-Κ. Χλέπας

Παναγιώτης Μαϊστρος
Ράλλης Γκέκας
Γιάννης Γούπιος
Δήμητρα Κουτσούρη

ΕΚΔΟΣΗ Ι

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2022

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Η ΟΜΑΔΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Συντάκτης της Μελέτης:

Παναγιώτης Μαΐστρος

Ερευνητική Ομάδα:

Ράλλης Γκέκας, Γιάννης Γούπιος, Δήμητρα Κουτσούρη

Η ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΤΕΧΝΙΚΗ

- η «Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”» με 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία
- η «Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”» με 17 χαρακτηριστικά
- οι 4 τεχνικές μεταρρύθμισης των αρμοδιοτήτων και
- τα 10 μεταρρυθμιστικά βήματα

ΟΔΗΓΕΙ ΣΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΜΕ ΣΠΟΝΔΥΛΙΚΗ ΣΤΗΛΗ ΤΗΝ ΨΗΦΙΑΚΗ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

και με προτεραιότητες:

- την επίλυση του προβλήματος διαφορετικότητας των ΟΤΑ,
- την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό τους,
- την ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων και των πολιτικών προσωπικού,
- τη διεύρυνση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ,
- την ενίσχυση της συμμετοχής τους στα αναπτυξιακά προγράμματα,
- τη διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειάς τους και
- τη βελτίωση της αμφίδρομης σχέσης πολιτών – τοπικής αυτοδιοίκησης

Δεν επιτρέπεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο χωρίς σχετική άδεια του συγγραφέα του.

ISBN: 978-618-85078-5-2

Επιμέλεια έκδοσης: Ματθαίου Γραφικές Τέχνες - www.mmga.gr

Επιμέλεια Σελιδοποίησης: Ματθαίου Κώστας

Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων

ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ & ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1975 - 2020

ΑΠΟ ΤΟ “ΚΑΡΜΠΟΝ” ΣΤΗΝ ΨΗΦΙΑΚΗ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Περίληψη της Μελέτης

ΕΚΔΟΣΗ Ι

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2022

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	13
ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΟΥ ΕΛΙΑΜΕΠ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΕΤΑΑ	17
ΠΡΟΛΟΓΟΣ Ν.-Κ. Χλέπα, Καθηγητή ΕΚΠΑ	19
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	
ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	34
1.1. Ο στόχος της Μελέτης	34
1.2. Οι αρχές και οι στόχοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων	37
1.3. Η μεταρρυθμιστική τεχνική	38
1.4. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1975–2020	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	
Η ΔΙΔΥΜΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ (1975–2020)	43
2.1. Οι πρώτοι Αναπτυξιακοί φορείς (1978–1980)	43
2.2. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης–Αποχέτευσης – ΔΕΥΑ (1980)	44
2.3. Μια πρώτη βελτίωση των Προσόδων των ΟΤΑ (1980)	46
2.4. Αποκέντρωση – Ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (1982–1983)	48
2.5. Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1982–1984)	48
2.5.1. Οι Συμβασιακοί Θεσμοί – Οι Προγραμματικές Συμβάσεις	49
2.5.2. Η Συνεργασία των ΟΤΑ – Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι – Τα Συμβούλια Περιφέρειας – Τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών	53
2.5.3. Η Επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ	55
2.5.4. Οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ	61

2.6. Η πρόταση για την ίδρυση Τράπεζας Αυτοδιοίκησης (1983)	65
2.7. Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (1985)...	66
2.8. Τα Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ (1986).....	70
2.9. Εισαγωγή της Πληροφορικής στους ΟΤΑ (1986) – Τα βήματα από τη Μηχανοργάνωση στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση	73
2.10. Νομοθέτηση του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (1986) – Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ	79
2.11. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (1989)	86
2.12. Η Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ	89
2.12.1. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι – ΚΑΠ (1989)	89
2.12.2. Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας – ΤΑΠ (1993).....	96
2.12.3. Η μεταφορά του φόρου ακίνητης περιουσίας-ΕΝΦΙΑ	97
2.13. Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ	100
2.14. Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (1994)	104
2.15. Ίδρυση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης – Ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών	108
2.15.1. Ίδρυση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (1994)	108
2.15.2. Ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών (1997)	109
2.16. Συνένωση των ΟΤΑ – Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” (1997)	111
2.17. Δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) (1998–2002)	114
2.18. Ίδρυση των αιρετών Περιφερειών – Πρόγραμμα “Καλλικράτης” (2010)	117
2.19. Κοινωνικές Δομές και Κοινωνικά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	122
2.19.1. Μεταβίβαση Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών	123
2.19.2. ΚΑΠΗ και Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»	125
2.19.3. Κέντρα Κοινότητας	127
2.19.4. Λοιπές Δημοτικές Κοινωνικές Δομές και Κοινωνικά Προγράμματα	128
2.19.5. Η συμβολή των Περιφερειών	129
2.19.6. Η αξιοποίηση των ΤΠΕ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της Κοινωνικής Πολιτικής	131
2.19.7. Τα Συμπεράσματα για τις Κοινωνικές Δομές και τα Κοινωνικά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	132
2.20. Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	134
2.20.1. Πρόγραμμα Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ	134
2.20.2. Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) Ι (1989–1993)	134
2.20.3. Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) ΙΙ (1994–1999)	136
2.20.4. Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας” (1998–2004).....	136
2.20.5. Πρόγραμμα “Θησέας” (2004)	137
2.20.6. Πρόγραμμα “Φιλόδημος” (2017)	138
2.20.7. Πρόγραμμα “Αντώνης Τρίτσης” (2020)	140
2.21. και μια χαμένη ευκαιρία συνολικής μεταρρύθμισης	142

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ Ο ΛΟΓΟΣ 145

3.1. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων	145
3.2. Νόμος 1065/1980 (Α' 168) «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»	148
3.3. Νόμος 1416/1984 (Α' 18)	149
3.4. Νόμος 2130/1993 (Α' 62)	150
3.5. Νόμος 2218/1994 (Α' 90) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»	150
3.6. Νόμος 2503/1997 (Α' 107)	151
3.7. Νόμος 2539/1997 (Α' 244) «Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας"»	151
3.8. Νόμος 2647/1998 (Α' 237)	152
3.9. Προεδρικό Διάταγμα 161/2000 (Α' 145)	152
3.10. Νόμος 2946/2001 (Α' 224)	153
3.11. Νόμος 3463/2006 (Α' 114) «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»	153
3.12. Νόμος 3852/2010 (Α' 87) «Πρόγραμμα Καλλικράτης»	154
3.13. Νόμοι της μνημονιακής περιόδου	160
3.14. Νόμος 4555/2018 (Α' 133) «Κλεισθένης»	163
3.15. Η τομεακή νομοθεσία που αφορά τους ΟΤΑ	165
3.16. Τα συμπεράσματα ως προς τη μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων	166
3.17. Ο περί αρμοδιοτήτων δημόσιος διάλογος	170

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ 175

4.1. Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ - Η Συνένωση των ΟΤΑ και οι Θεσμοί Εταιρικής Σχέσης-Συνεργασίας-Αλληλεγγύης-Επικουρικότητας	175
4.2. Οι απόψεις και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ	182
4.3. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης που επηρέασαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση	186
4.4. Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ)	189
4.5. Η διακυβέρνηση των οριζόντιων δημόσιων πολιτικών - Η δημόσια πολιτική Ορεινών Περιοχών	191
4.6. Η Τεχνική Βοήθεια των ξένων εμπειρογνομώνων	193
4.7. Η συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο	197
4.8. Μεταρρυθμίσεις σε εκκρεμότητα	203
4.8.1. Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων - ΦοΔΣΑ	203
4.8.2. Κέντρα Διά Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ)	207
4.8.3. ΑΠΕ - Ενεργειακές Κοινότητες	209
4.8.4. Αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ	211
4.9. Η "Οδύσσεια" των Μεγάλων Έργων ΤΠΕ (ICT-Megaprojects) και η "Ευέλικτη μεθοδολογία" (Agile)	212
4.10. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο ΕΣΠΑ 2021-2027 και στο Πρόγραμμα "ΕΛΛΑΔΑ 2.0"	214

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙ- ΟΔΟΥ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 219

- 5.1. Ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων 219
- 5.2. Τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία – Η Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης” 228
 - 5.2.1. Το 1ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο 228
 - 5.2.2. Το 2ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο 228
 - 5.2.3. Το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο 230
 - 5.2.4. Το 4ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο 232
 - 5.2.5. Συμπεράσματα για τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία 232
- 5.3. Η Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος” 237
- 5.4. Οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες 242
- 5.5. Μια συνολική αποτίμηση – Το “μεταρρυθμιστικό βατόμουρο” 246

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 252

- 6.1. Οι στρατηγικοί στόχοι, οι προγραμματικοί στόχοι και οι προτεραιότητες της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης 252
- 6.2. Η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (Ψ.Π.Δ.) 256
- 6.3. Ψηφιακές υποδομές, δίκτυα και ψηφίδες για το κτίσιμο της Ψ.Π.Δ. 263
- 6.4. Ψηφιακά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 265
 - 6.4.1. Το Κέντρο Διαλειτουργικότητας της ΚΕΔΕ govHub 265
 - 6.4.2. Το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» 267
 - 6.4.3. Έξυπνες Πόλεις (Smart Cities) 269
 - 6.4.4. Ανοικτά Δεδομένα 273
- 6.5. Ένα παράδειγμα για την αναγκαιότητα της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης 275
- 6.6. Πρώτα πιλοτικά βήματα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που μπορεί να οδηγήσουν στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση 277
 - 6.6.1. Το Πρόγραμμα ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων 277
 - 6.6.2. Το Σύστημα Διακυβέρνησης των προστατευόμενων περιοχών 279
 - 6.6.3. Συντονισμός της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων 280

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 282

- 7.1. Η εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης κατά τομεακή δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία 282

7.2. Τα δέκα (10) βασικά βήματα μιας Διοικητικής Μεταρρύθμισης τομεακής δημόσιας πολιτικής – Οι αναγκαίες προϋποθέσεις	283
7.2.1. Τα δέκα (10) βασικά βήματα	283
7.2.2. Οι αναγκαίες προϋποθέσεις	288
7.3. Η προώθηση πιλοτικών εφαρμογών της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε ορισμένες σημαντικές τομεακές δημόσιες πολιτικές	289
7.3.1. Δημόσια Υγεία και Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας	289
7.3.2. Εκπαίδευση, Κατάρτιση και Διά Βίου Μάθηση	293
7.3.3. Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία	295
7.4. Σύστημα Διακυβέρνησης της Διοικητικής Μεταρρύθμισης	299
7.5. Η αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης με την πρόσληψή της ως "έμβιου οργανισμού"	301

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΕΝΑ "ΠΑΡΑΘΥΡΟ" ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΣ ΤΗΝ 4η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ	304
---	------------

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	321
1. ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ	321
2. ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ	323
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	325
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	331
1. ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ – Συνέδριο ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ 18-19.04.2018	332
2. Προτεινόμενο «Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης»	339
Η ΟΜΑΔΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	343

Συντομογραφίες

ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΑΣΔΥ	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΒΑΑ	Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη
ΒΨΜ	Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
ΓΓΠΣΔΔ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (του ΥΠΟΙΟ)
ΔΕΑΝΑΔ	Διυπουργική Επιτροπή Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις – Κρατικοί Οργανισμοί
ΔΕΠΑ	Δημόσια Επιχείρηση Αερίου
ΔΕΥΑ	Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (σήμερα ΚΔΚ)
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΣ	Δημοτικό Συμβούλιο
ΔΥ	Δημόσια Υγεία
ΔΥΠΕ	Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας
ΕΑΠΤΑ	Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΓΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΔΕΥΑ	Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης
ΕΔΥΤΕ	Εθνικό Δίκτυο Υποδομών Τεχνολογίας και Έρευνας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΛ	Εγκαταστάσεις Επεξεργασίας Λυμάτων
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε.
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΚΧΑ ΑΕ	Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση Α.Ε.
ΕΜΠ	Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
Ε.Π.	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ε.Π.Α.	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
ΕΠΤΑ	Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς ή Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΥΔ	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (συγχρηματοδοτούμενου από την Ε.Ε. Προγράμματος)
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (της ΚΕΔΕ)
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (της Τοπικής Αυτοδιοίκησης)
ΚΔΒΜ	Κέντρα Διά Βίου Μάθησης
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΗΦΗ	Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚτΠ	Κοινωνία της Πληροφορίας ΜΑΕ
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ν.Σ.	Νομαρχιακό Συμβούλιο
ΟΔΕ	Ομάδες Διοίκησης Έργου

ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΠΑΑΧ	Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Ανάπτυξης Αγροτικού Χώρου
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΠΣ-ΑΔΕ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αδειοδότησης και Ελέγχων (της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας)
ΟΠΣΔΑ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΧΕ	Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Σ.	Προγραμματική Σύμβαση
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΔ	Περιφερειακή Ένωση Δήμων
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΕΤΑ	Πληροφόρηση – Επιμόρφωση – Τοπική Ανάπτυξη Α.Ε.
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΦΥ	Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΑΤΑ	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (τμήμα των ΚΑΠ)
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΗΘΥΑ	Συμπαραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΠ	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
ΤΑΠ	Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα
ΤΑΠΤοΚ	Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων
ΤΕΒΑ	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους
ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΤΠΑ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ή Πληροφόρησης και Επικοινωνίας)
ΤΥΔΚ	Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση

ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΔΟΜ	Υπηρεσία Δόμησης (ΟΤΑ)
ΥΠΑΝΕ	Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (σήμερα, ΥΠΕΝ)
ΥΠΕΘΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (σήμερα, ΥΠΑΝΕ)
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (σήμερα, ΥΠΕΣ και ΥΨΗΔΙ)
ΥΠΕΣΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΥΠΟΙΑΝ	Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (σήμερα, ΥΠΑΝΕ)
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (σήμερα, ΥΠΟΙΚ)
ΥΨΗΔΙ	Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης
ΦΑΠ	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΦοΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
Ψ.Π.Δ.	Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
GIS	Geographical Information System
MIS	Management Information System

Προλογικό Σημείωμα του ΕΛΙΑΜΕΠ και της ΕΕΤΑΑ

Το ζήτημα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ιδιαίτερα με στόχο την προώθηση της Αποκέντρωσης και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, απασχολεί συστηματικά τα τελευταία χρόνια τον δημόσιο διάλογο στη χώρα μας.

Η αναγκαιότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι πλέον "κοινός τόπος", τόσο σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο, όσο και σε επιστημονικό επίπεδο, αλλά οι σχετικές απόψεις και προτάσεις δίστανται μεταξύ τους και δεν διαφαίνεται με ποιό τρόπο θα μπορούσαν να συντεθούν, δίνοντας τη δυνατότητα στο πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας να αναλάβει μια κοινά αποδεκτή πολιτική, νομική και επιχειρησιακή πρωτοβουλία.

Εκτιμούμε ότι την ευκαιρία αυτή μας την δίνει η παρούσα Μελέτη, διότι επιχειρεί να συμπυκνώσει την εμπειρία από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διάρκεια της Μεταπολιτευτικής περιόδου, ώστε η εμπειρία αυτή να αποτελέσει τη μήτρα της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία πλέον δεν θα αφορά μόνο την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα.

Αποτελεί πλεονέκτημα της Μελέτης και των προτάσεών της το γεγονός ότι δεν αξιοποιεί μόνο την κτηθείσα γνώση, αλλά την διασταυρώνει με τη σύγχρονη εποχή και μας προσανατολίζει στο περιεχόμενο που πρέπει να έχει η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, αξιοποιώντας τα ψηφιακά εργαλεία της 3^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης και ανοίγοντας ένα παράθυρο για την 4^η Βιομηχανική Επανάσταση, υπερβαίνοντας με τον τρόπο αυτό την αδιέξοδη μεταρρυθμισιολογία που έχει συμπυκνωθεί στο σύνθημα «χρειάζεται μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων».

Θεωρούμε σημαντικό το γεγονός ότι στη Μελέτη γίνεται συστηματική αναφορά στις σχετικές αποφάσεις και προτάσεις των συλλογικών οργάνων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ) και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝΠΕ), αλλά και στη συμβολή των πολιτικών προσώπων (Υπουργών και Γενικών Γραμματέων) στην ανάληψη σχετικής πρωτοβουλίας ή/και στην επιχειρησιακή υποστήριξη της εφαρμογής τους, αναδεικνύοντας τελικά και τον σημαντικό ρόλο των προσώπων στην ιστορία των θεσμών.

Η συνολική εμπειρία των 150 χρόνων των μελών της τετραμελούς Ομάδας Εκπόνησης της Μελέτης, από τη συμμετοχή τους στην εκπόνηση ή την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της Μεταπολίτευσης, εγγυάται την αξιόπιστη αποτύπωσή τους, μας δίνει τη βεβαιότητα ότι η προτεινόμενη «Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”» και η προτεινόμενη Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος” κεφαλαιοποιούν την αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ταυτόχρονα δημιουργούν το υπόβαθρο στο οποίο μπορεί να θεμελιωθούν οι στρατηγικοί και οι προγραμματικοί στόχοι και τα θεσμικά, επιχειρησιακά και ψηφιακά εργαλεία της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία θα έχει στον πυρήνα της όχι την Πολυεπίπεδη αλλά την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Μετά ταύτα, εύλογα η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) συμμετέχει στην έκδοση της παρούσας Μελέτης, έχοντας συμμετάσχει από την ίδρυσή της στην υποστήριξη αυτών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και δη των σημαντικότερων από αυτές, όπως αποδεικνύεται και από την αναφορά της επί 192 φορές στο κείμενο της Μελέτης. Άλλωστε και σήμερα η ΕΕΤΑΑ συνεχίζει να είναι ο επιστημονικός και τεχνικός σύμβουλος των Δήμων και των Περιφερειών και της Δημόσιας Διοίκησης σε θέματα Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και είναι σε ετοιμότητα υποστήριξης της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), παρότι είναι προσανατολισμένο κυρίως στις ευρωπαϊκές και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας μας, έχει ήδη κάνει ένα πρώτο βήμα με την εκπόνηση της Μελέτης «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης» και κάνει ένα δεύτερο βήμα με τη συμμετοχή του στην έκδοση της παρούσας Μελέτης, δεδομένου ότι, όπως φαίνεται και από το περιεχόμενό της, οι σημαντικότερες από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που περιγράφει αξιοποίησαν τις ευρωπαϊκές σχέσεις της χώρας μας και το κεκτημένο της ΕΟΚ και στη συνέχεια της Ε.Ε., προσανατολίζοντας σε μια ανάλογη κατεύθυνση για την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση.

Σπύρος Σπυρίδων
Διευθύνων Σύμβουλος ΕΕΤΑΑ

Γιώργος Παγουλάτος
Γενικός Διευθυντής ΕΛΙΑΜΕΠ

Πρόλογος

Ν.- Κ. ΧΛΕΠΑ

Το βιβλίο αυτό έρχεται να αμφισβητήσει τεκμηριωμένα ένα πολύ διαδεδομένο στερεότυπο που από κάποιους προβάλλεται μάλιστα ως δόγμα: *Είμαστε μια χώρα με φοβερές αδράνειες και οι μεταρρυθμίσεις είναι σχεδόν αδύνατες, ενώ οι λίγες που γίνονται, τελικά ανατρέπονται ή νοθεύονται*. Όταν μάλιστα γίνεται λόγος για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, το στερεότυπο της «μη μεταρρυθμίσιμης χώρας» παίρνει άλλες διαστάσεις και συνοδεύεται με αφορισμούς και ακραίες θέσεις, όπως για «την πλήρη κατάργηση της μονιμότητας στο δημόσιο» ή «την κατάργηση της αυτοδιοίκησης και την ανάληψη των ευθυνών της από το κράτος ή/και από ιδιώτες».

Παρά τα εμφανή βήματα βελτίωσης που έχουν γίνει στη δημόσια διοίκηση εδώ και αρκετά χρόνια, στο δημόσιο διάλογο εξακολουθεί να αναπαράγεται μια πολύ αρνητική εικόνα και η δυσπιστία των πολιτών παραμένει σε υψηλά επίπεδα. Στο στόχαστρο της κριτικής βρίσκεται συχνά και η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ συχνά διαφαίνεται και μια υποβόσκουσα απογοήτευση για έναν αρχικά πολλά υποσχόμενο θεσμό που τελικά όμως φαίνεται να αναπαράγει τις περισσότερες από τις γνωστές παθογένειες του κεντρικού πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος.

Στις αρχές της μεταπολίτευσης, όμως, η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπιζόνταν ως βασικό εργαλείο εκδημοκρατισμού της χώρας και απογραφειοκρατικοποίησης της δημόσιας διοίκησης. Οι συγγραφείς της ανά χειράς μελέτης, μας προσφέρουν μια πλήρη κι εκτεταμένη κριτική ανασκόπηση της ιστορικής εξέλιξης της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης από το 1975 έως και σήμερα. Με τις περιγραφές τους ανατρέπουν το στερεότυπο της έλλειψης μεταρρυθμίσεων, αφού οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν είναι πραγματικά εντυπωσιακές ως προς τον αριθμό, την έκταση και, κάποιες φορές, ως προς την τόλμη. Όσοι θυμούνται πόσο περιορισμένος ήταν ο ρόλος της αυτοδιοίκησης και πόσο συγκεντρωτικό ήταν το πολιτικο-διοικητικό σύστημα που κληρονόμησε η Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία από το μετεμφυλιακό κράτος, μπορούν να αντιληφθούν καλύτερα την πρόοδο που

έχει πραγματοποιηθεί όλα αυτά τα χρόνια.

Από την άλλη πλευρά, οι αναλύσεις των συγγραφέων επιβεβαιώνουν όμως και πολλές από τις διαπιστώσεις όσων παραμένουν απογοητευμένοι από τα τελικά αποτελέσματα: Οι πολυσυζητημένες αδράνειες, οι ασυνέχειες, οι αδυναμίες ή και ματαιώσεις εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων είναι πολύ συχνά φαινόμενα και οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις εμφανίζονται να χάνουν την πνοή τους και να βαλτώνουν, το αργότερο μόλις απομακρυνθούν οι εμπνευστές τους από την εξουσία. Όπως εύστοχα επισημαίνεται στην μελέτη, πολλοί καλοπροαίρετοι μεταρρυθμιστές μάλλον είχαν την προσδοκία ότι μετά την απομάκρυνσή τους από την εξουσία κάποιος «αυτόματος πιλότος» θα φρόντιζε για όλα τα απαιτούμενα και τις λεπτομέρειες της εξειδίκευσης και της εφαρμογής της επιχειρησιακά ανολοκλήρωτης μεταρρύθμισής τους. Το γεγονός, άλλωστε, ότι σχεδόν καμία μεταρρύθμιση δεν μπορεί να υλοποιηθεί πλήρως μέσα σε μια κυβερνητική θητεία, λειτουργεί ως αντικίνητρο ή/και ως δικαιολογία για την αποφυγή μεταρρυθμίσεων από πολλούς κυβερνώντες.

Το ρόλο του απαραίτητου «αυτόματου πιλότου», τον αναλαμβάνει σε άλλες χώρες μια χειραφετημένη, συχνά οραματική-στρατηγική και σίγουρα γεμάτη αυτοπεποίθηση δημόσια διοίκηση, το «χρυσάφι της χώρας», όπως χαρακτηρίζεται εκεί από πολλούς πολίτες αλλά και πολιτικούς, ο κρατικός μηχανισμός, τα στελέχη του και οι υπηρεσίες του. Το ρόλο αυτό, τις περισσότερες φορές δεν αφήνεται στη χώρα μας να τον αναλάβει η αχειράφετη, κατατалаιπωρημένη από τις συνεχείς πολιτικές παρεμβάσεις και στερούμενη δικής της ανεξάρτητης ηγεσίας δημόσια διοίκηση, παρά το γεγονός ότι η ποιότητα στελέχωσής της έχει αναβαθμιστεί εντυπωσιακά, σε μεγάλο βαθμό και χάρη στη λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και τον μεγάλο, πλέον, αριθμό αποφοίτων της.

Με δεδομένο τον παραμερισμό της δημόσιας διοίκησης από τις πολιτικές ηγεσίες που συνήθως δεν την εμπιστεύονται, το ρόλο αυτό θα μπορούσε ίσως να αναλάβει κάποια από τις πολυάριθμες ανεξάρτητες αρχές, μετά από σχετική αναβάθμισή της και επέκταση της αποστολής της. Όμως ούτε αυτό συνέβη. Μια προσπάθεια στενότερης παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων, της έγκαιρης έκδοσης των σχετικών κανονιστικών πράξεων κ.λπ. σηματοδότησε ο πολυσυζητημένος νόμος για το Επιτελικό Κράτος, όμως η λειτουργία των σχετικών δομών δεν φαίνεται να απέδωσε τα αναμενόμενα, ενώ είναι εμφανής ο προσανατολισμός στις νομικές, κυρίως, πλευρές της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Προς απάντηση σε αυτό το κενό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, οι συγγραφείς επεξεργάζονται μια μεταρρυθμιστική τεχνική με ιδιαίτερη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και συγκεκριμένα εργαλεία.

Οι προτάσεις των συγγραφέων είναι καρπός μακροχρόνιας εμπειρίας και

επαγγελματικής ενασχόλησης με τις μεταρρυθμίσεις στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι συγγραφείς έχουν συμμετάσχει τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση αρκετών από τις μεταρρυθμίσεις που οι ίδιοι αναλύουν και αξιολογούν. Γνωρίζουν οι ίδιοι πολύ καλά, δηλαδή, και έχουν βιωματική σχέση με το αντικείμενο της μελέτης τους, ενώ έπαιξαν σημαντικό, αν όχι πρωταγωνιστικό ρόλο σε αρκετές από τις μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται στο βιβλίο. Υπ' αυτή την έννοια, το βιβλίο ενσωματώνει και την αξία μιας αυθεντικής μαρτυρίας πολλών ετών που θα κινδύνευε να χαθεί κάποια στιγμή αν δεν δημοσιεύονταν αυτό το βιβλίο.

Από την άλλη πλευρά, η προσωπική σχέση με πολλές από τις μεταρρυθμίσεις σημαίνει ότι η υποκειμενική σκοπιά δεν μπορεί παρά να είναι παρούσα, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων χάνει την αξία της. Οι ίδιοι οι συγγραφείς άλλωστε ξεκαθαρίζουν ότι το βιβλίο αυτό δεν αξιοποιεί την εξαιρετικά πλούσια διεθνή επιστημονική βιβλιογραφία για τα σχετικά θέματα αλλά μόνο την αντίστοιχη ελληνική και δεν επιχειρεί να συμπληρώσει την επιστημονική βιβλιογραφία, αλλά να κωδικοποιήσει τις σχετικές εμπειρίες της μεταπολίτευσης.

Ακόμη και η τυχόν διαφωνία με επιμέρους διαπιστώσεις και κρίσεις του βιβλίου όμως, δεν μπορεί να συνεπάγεται την αμφισβήτηση της μεγάλης αξίας αυτής της εργώδους προσπάθειας που καταγράφει κριτικά ένα βασικό μέρος της μεταρρυθμιστικής ιστορίας της χώρας από το 1975 έως σήμερα, ενώ από την άλλη πλευρά δεν διστάζει να εκτεθεί και στο ρίσκο της καινοτομίας με την μεταρρυθμιστική τεχνική, την μεθοδολογία και τα εργαλεία που προτείνει σε μια χώρα που δυστυχώς εξακολουθεί να μη διαθέτει αποτελεσματικούς μηχανισμούς μακροπρόθεσμης υλοποίησης και αξιολόγησης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.

Πολύ μεγάλη είναι και η αξία της βιωματικής προσέγγισης που είναι εμφανής στο βιβλίο, αφού μια ιστορία των μεταρρυθμίσεων δεν μπορεί να γραφεί χωρίς την προσωπική εμπειρία των μεταρρυθμιστών. Και στο σημείο αυτό, βέβαια, αξίζει να επισημανθεί και η προσωπική πορεία πολλών μεταρρυθμιστών μετά τις μεταρρυθμίσεις που κάθε άλλο παρά ενθαρρυντική είναι για τους επίδοξους, νέους μεταρρυθμιστές στη χώρα μας. Πράγματι, όλοι σχεδόν οι πολιτικοί μας που επιχείρησαν τολμηρές μεταρρυθμίσεις αντιμετώπισαν την εμφανή κάμψη αν όχι την καταστροφή της καριέρας τους. Από την άλλη πλευρά, βαρύ ήταν και των κόστος που πλήρωσαν οι επιστήμονες που συνέβαλαν σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες: αρκετοί στοχοποιήθηκαν για χρόνια με μεγάλο κόστος στην επαγγελματική τους δραστηριότητα.

Στις μεταρρυθμίσεις, οπουδήποτε και αν γίνουν, αυτοί που χάνουν κεκτημένα το αντιλαμβάνονται άμεσα και συσπειρώνουν όλες τους τις δυνάμεις, ενώ αυτοί που κερδίζουν από τις μεταρρυθμίσεις συνήθως δεν το αντιλαμβάνονται και ουδέποτε συσπειρώνονται σε αντίστοιχο βαθμό. Ειδικά μάλιστα στη χώρα μας, όπου «το δημόσιο συμφέρον είναι ορφανό»,

οι αντιμεταρρυθμιστικές συσπειρώσεις συντονίζουν το βηματισμό τους με πολιτικές σκοπιμότητες και αντιπολιτευτικές στρατηγικές, ενώ χαρακτηρίζονται από διάρκεια και αντοχή, σε αντίθεση με τις μεταρρυθμιστικές συμμαχίες που χαρακτηρίζονται από συγκυρία και προσωρινότητα. Έτσι, είναι βέβαιο ότι, εκτός από τους ισχυρούς θεσμούς και την πολυσυζητημένη “συναίνεση” που ακόμη και μέσα στη χειρότερη οικονομική κρίση της ιστορίας μας δεν καταφέραμε να φτιάξουμε, είναι σίγουρα απαραίτητη και η μεταρρυθμιστική τεχνική που αναζητούν και προτείνουν οι συγγραφείς της μελέτης, αξιοποιώντας τις γνώσεις και την τεράστια πείρα τους.

Στο τέλος, πάντως, ας κρατήσουμε και ένα βαθμό αισιοδοξίας, αφού για όσους βλέπουν την πραγματικότητα και μέσα από την προοπτική της ιστορίας, το μέλλον δεν διαγράφεται τόσο αρνητικά όσο συνήθως περιγράφεται. Ήδη, είναι σαφές ότι απέχουμε πολύ από την εποχή του Τρικούπη και του Δηλιγιάννη, όταν ο τελευταίος γκρέμιζε με κάθε ευκαιρία τις μεταρρυθμίσεις του μεγάλου μεταρρυθμιστή πολιτικού μας. Στην πραγματικότητα, η πολιτική πόλωση στη χώρα μας έχει συχνά ρητορικό χαρακτήρα κι έτσι τα κόμματα που συγκρούονται ανηλεώς όταν πολεμούν για την εξουσία, έρχονται ως κυβερνήσεις να επιβεβαιώσουν ορισμένες θεμελιώδεις επιλογές, όπως ο δυτικός προσανατολισμός και η ευρωπαϊκή πορεία της χώρας.

Αν δούμε ειδικότερα τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης θα διαπιστώσουμε επίσης ότι τα πολύ μεγάλα αντιπολιτευτικά λόγια και τη σφοδρή καταγγελτική ρητορική διαδέχεται συνήθως, την ώρα της διακυβέρνησης, ένας πολιτικός πραγματισμός που σιωπηρά αποδέχεται τις βασικές επιλογές των μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν. Έτσι δεν ανατράπηκε, λ.χ., η δημιουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που προηγουμένως χαρακτηρίζονταν ακόμη και ως εθνικά επικίνδυνη, ούτε ανατράπηκε ο νέος χάρτης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μετά τον “Καποδίστρια” (με την εξαίρεση ελάχιστων κοινοτήτων). Επίσης δεν ανατράπηκε ο “Καλλικράτης” (με την εξαίρεση μόλις 5 δήμων σε σύνολο 325), ενώ στις «παγωμένες» διατάξεις του για την εποπτεία επιχειρήθηκε μάλιστα να δοθεί νέα πνοή με το νόμο “Κλεισθένης”. Όπως πολύ σωστά είχε επισημάνει από τη δεκαετία του εβδομήντα ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, «σε αυτή τη χώρα διαφωνούμε δημοσίως ακόμη και για τα θέματα στα οποία επί της ουσίας συμφωνούμε».

Η ανά χείρας μελέτη αποτελεί σημαντική συνεισφορά στο δημόσιο διάλογο για τις μεταρρυθμίσεις, αφού εκτός από μια ιστορική ανασκόπηση που συμβάλει στην αυτογνωσία μας, επιχειρεί να μας προσφέρει νέες μεθόδους και εργαλεία για την καλύτερη και σταθερότερη εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας.

Αθήνα, 8 Οκτωβρίου 2022

N.-K. Χλέπας
Καθηγητής ΕΚΠΑ

Εισαγωγή

Εισάγοντας τον αναγνώστη στην παρούσα Μελέτη, που αφορά κυρίως τη μεταρρυθμιστική τεχνική (reform engineering) των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας την Μεταπολιτευτική περίοδο, θεωρούμε αναγκαίο, ως ομάδα εκπόνησης της Μελέτης, να δηλώσουμε από την αρχή τον αποχρώντα λόγο που μας ώθησε στην εκπόνησή της.

Έχοντας υπηρετήσει συνολικά $38+33+34+45=150$ χρόνια την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκ των οποίων αρκετά χρόνια από διάφορες θέσεις ευθύνης (πολιτικής διεύθυνσης, διοικητικού μάνατζμεντ, επιστημονικής συμβουλευτικής υποστήριξης), εκτιμούμε ότι η μεγαλύτερη αδυναμία του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας είναι η αδύνατη "θεσμική μνήμη" του. Και όταν ένας θεσμός έχει αδύνατη μνήμη κινδυνεύει να επαναλαμβάνει τα λάθη του και όχι τις επιτυχείς επιλογές του.

Εάν το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας καταφέρει να συγκροτήσει θεσμική μνήμη, θα αποφεύγει τις χωρίς αποτέλεσμα επαναλαμβανόμενες ρυθμίσεις, τις διατάξεις που δεν εφαρμόζονται και παραμένουν αναρτημένες στα ΦΕΚ, τις διαρκείς παρατάσεις προθεσμιών, την παλινόρθωση θεσμών που έκλεισαν τον ιστορικό κύκλο τους και την "διοικητική απομίμηση" (mimétisme administratif) ξένων προτύπων ή ξεπερασμένων αλλαγών παρελθόντων ετών.

Το κίνητρό μας δεν είναι ιστοριογραφικό. Ο αναγνώστης που θα αποφασίσει να διαβάσει τη Μελέτη είναι απαραίτητο να κρατά το οδηγητικό νήμα το οποίο συνδέει τα Κεφάλαια της Μελέτης, που είναι η επιθυμία μας να συμβάλλουμε στη συμπύκνωση της υπάρχουσας εμπειρίας και τη συγκρότηση της θεσμικής μνήμης, οι οποίες μπορούν να δώσουν απαντήσεις στα ερωτήματα που αφορούν το σήμερα αλλά και τα επόμενα χρόνια και απασχολούν το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η Μελέτη δεν φιλοδοξεί να υποκαταστήσει την υπάρχουσα ελληνική βιβλιογραφία, που αναφέρεται σε αυτές τις διοικητικές

μεταρρυθμίσεις σύμφωνα με τις πειθαρχίες των νομικών, των πολιτικών και των διοικητικών επιστημών, αλλά παραπέμπει, όπου χρειάζεται, στην εν λόγω βιβλιογραφία.

Η Μελέτη επικεντρώνεται στην περιγραφή και την αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων υπό την οπτική της μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η οποία ελάχιστα έχει απασχολήσει τον δημόσιο διάλογο και την επιστημονική κοινότητα.

Ελπίζουμε ότι η Μελέτη αυτή θα τροφοδοτήσει τον δημόσιο διάλογο με μια νέα οπτική, που στηρίζεται και αξιοποιεί την εμπειρία και την οργανωτική πράξη της Μεταπολιτευτικής περιόδου.¹

Ο αναστοχασμός των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη Μελέτη ξεκινά από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης, διότι πιστεύουμε πως η πρώτη δεκαπενταετία της (1975–1990) έβαλε τα θεμέλια της μεταρρυθμιστικής δυναμικής που ενυπάρχει στην αλυσίδα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων τις οποίες παρουσιάζουμε και δημιουργήσε την “στροφορμή” της γύρω από τον άξονα της Αποκέντρωσης. Μια δεκαπενταετία με την κοινωνία μας στον αστερισμό των οραμάτων και της αισιοδοξίας για μια νέα δημοκρατική Ελλάδα, με τους πολίτες ενεργούς και συμμετόχους στο καθορισμό του μέλλοντός τους. Μια δεκαπενταετία με τα βιώματα του βολонταρισμού και της ελπίδας, που τα ξανανιώσαμε όσοι τα έχουμε βιώσει, ακούγοντας τα τραγούδια του Μίκη που έφυγε πρόσφατα από κοντά μας.

Η Μελέτη βασίζεται σε μια παραδοχή: ότι η χώρα μας χρειάζεται να συνεχίσει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης προκειμένου να ενισχύσει περαιτέρω την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Την αναγκαιότητα αυτή δεν θα επιχειρήσουμε να την τεκμηριώσουμε πολιτικά και επιστημονικά, αλλά θα παραπέμφουμε τον αναγνώστη στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, τη Βιβλιογραφία και τα Στοιχεία Τεκμηρίωσης που περιλαμβάνονται στο τέλος της αναλυτικής Μελέτης, περιλαμβανομένων των κειμένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και των βιβλίων και των άρθρων μας τα οποία έχουμε δημοσιεύσει.

Με βάση την παραδοχή αυτή και προκειμένου το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας να συνεχίσει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις χωρίς να επαναλαμβάνει τα λάθη του και να χάνει χρόνο δολιχοδρομώντας, χρειάζεται να αξιοποιήσει την εμπειρία από τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις και τη μεταρρυθμιστική τεχνική τους, οι οποίες κωδικοποιούμενες αποκτούν τον χαρακτήρα θεσμικής μνήμης, που μπορεί να αποτελέσει τη “μήτρα” της επόμενης σημαντικής διοικητικής

1 Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2004), Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 17: «Η χρήση της θεωρίας για την οργανωτική πράξη και η χρήση της πράξης για την παραγωγή, την αναπαραγωγή ή τη διάψευση και τη διόρθωση της θεωρίας μοιάζει να αποτελεί ένα αδιάλυτο ζεύγος διαδικασιών για τη στάση του ανθρώπου απέναντι στο οργανωτικό φαινόμενο».

μεταρρύθμισης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικότερα της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης (public management) της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration), αλλά και της μετάβασής της στην ψηφιακή εποχή.

Παράλληλα, η εμπειρία από τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις μπορεί να βοηθήσει στο να δοθούν απαντήσεις και σε κρίσιμα ζητήματα της επικαιρότητας, όπως είναι η συζήτηση περί αρμοδιοτήτων, η πολιτική προστασία από την κλιματική κρίση, ο ρόλος των ΟΤΑ στη δημόσια υγεία, η υποστελέχωση των μικρών Δήμων, ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των υπηρεσιών δόμησης (ΥΔΟΜ), το τέλος ταφής απορριμμάτων, η φροντίδα των αδέσποτων ζώων συντροφιάς, η ναυαγοσωστική κάλυψη και η συγκρότηση οργανικών μονάδων εσωτερικού ελέγχου.

Το **Κεφάλαιο 1** περιέχει τις αρχές, τους στόχους και μια νέα οπτική των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που είναι η μεταρρυθμιστική τεχνική τους, η οποία περιλαμβάνει 1) τον μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα τους, 2) τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία, 3) τη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και 4) τις μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities), τα οποία παρουσιάζονται αναλυτικά στο Κεφάλαιο 5.

Το **Κεφάλαιο 2** παρουσιάζει με χρονολογική σειρά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολιτευτικής περιόδου (1975–2020) που αφορούν ή επηρέασαν άμεσα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, καθώς και την εξέλιξη της μεταρρυθμιστικής τεχνικής τους. Επίσης, παρουσιάζει συνοπτικά την εξέλιξη, μέχρι σήμερα, των θεσμών που οι μεταρρυθμίσεις αυτές δημιούργησαν και εκτιμήσεις για τις προοπτικές τους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιλέγεται να παρουσιαστούν καλύπτουν κατά βάση νομοθετικές αλλαγές που υλοποιήθηκαν και τα προγράμματα που τις χρηματοδότησαν, κυρίως δε τα συγχρηματοδοτούμενα αναπτυξιακά προγράμματα. Δεν παρουσιάζονται μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν αλλά δεν ευδοκίμησαν ή είχαν περιορισμένα αποτελέσματα, παρουσιάζονται όμως αυτές που πέτυχαν τον αρχικό στόχο τους, έστω και εάν σήμερα έχουν κλείσει τον κύκλο ζωής τους.

Για κάθε διοικητική μεταρρύθμιση παρουσιάζεται συνοπτικά το περιεχόμενό της, οι εμπνευστές και τα τυχόν πρότυπά της και τα χαρακτηριστικά της από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής.

Το **Κεφάλαιο 3** διαπραγματεύεται τα σχετικά με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ.

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αποτελεί συνήθως συστατικό στοιχείο μιας διοικητικής μεταρρύθμισης που προωθεί την αποκέντρωση και επομένως η ιστορική εξέλιξή της θα έπρεπε να αποτελεί ενότητα του Κεφαλαίου

2. Επιλέξαμε όμως να την παρουσιάσουμε με τη μορφή ξεχωριστού Κεφαλαίου διότι έχει αποκτήσει, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, την εικόνα μιας μυθικής αυτοτελούς φράσης, που αποτελεί τον πυρήνα του δημοσίου μεταρρυθμιστικού λόγου και έχει επισκιάσει, πλην των οικονομικών πόρων, όλα τα υπόλοιπα αναγκαία συστατικά στοιχεία μιας αποτελεσματικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Άλλωστε υπάρχουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που δεν περιέχουν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (Ν.2539/1997– Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας”) και νομοθετήματα που περιέχουν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αλλά δεν αξιολογούνται ως μεταρρυθμίσεις (άρθρο 41, Ν.2218/1994 και Ν.2647/1998).

Τα **Κεφάλαια 2 και 3** μας δίνουν και μερικές χρήσιμες απαντήσεις στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, όπως είναι:

- Η πολυνομία και οι αντιφάσεις του κανονιστικού πλαισίου και της νομολογίας που αφορά τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω της έλλειψης συντονισμού των Υπουργείων που προσδιορίζουν, στο πλαίσιο των νομοθετικών πρωτοβουλιών τους, αρμοδιότητες των ΟΤΑ.
- Η παλινόρθωση θεσμών που έκλεισαν τον ιστορικό κύκλο τους, η οποία αγνοεί ή υποτιμά τις αλλαγές που έχουν επέλθει στο πολιτικό, το κοινωνικό και το ευρύτερο νομοθετικό περιβάλλον.
- Ο δημόσιος διάλογος περί «αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων», που ηχεί ως “κύμβαλον αλαλάζον” όταν αγνοεί ότι η μόνη αποτελεσματική εφαρμογή της έγινε «μέσω της αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών, ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο».
- Η αρνητική ηχώ που δημιουργείται στους μικρούς ΟΤΑ που στερούνται του αναγκαίου ελάχιστου προσωπικού και μέσων, όταν καλούνται να εφαρμόσουν διοικητικά και τεχνολογικά απαιτητικές μεταρρυθμίσεις ή να προσφέρουν πρόσθετες υπηρεσίες στους πολίτες.

Παράλληλα, παρουσιάζεται η εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της Μεταπολίτευσης που αναδεικνύει τις προτεινόμενες τέσσερις τεχνικές με τις οποίες μπορεί να γίνει η μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων:

1. Κατάργηση της υποχρέωσης έγκρισης από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο (Κεντρική ή Αποκεντρωμένη Διοίκηση) αποφάσεων που λαμβάνονται σε υποκείμενο επίπεδο (Περιφέρεια ή Δήμο).
2. Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και γενικότερα του ρόλου κάθε διοικητικού επιπέδου στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, όταν ασκούνται “συντρέχουσες” αρμοδιότητες ή ασκούνται συμπληρωματικές λειτουργίες που απαιτούν “συστημική” συνεργασία.

3. Προσδιορισμός νέων αρμοδιοτήτων σε ένα διοικητικό επίπεδο (Περιφέρεια ή Δήμο) οι οποίες δεν ασκούνται μέχρι σήμερα από άλλο διοικητικό επίπεδο.
4. Αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών, ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Το **Κεφάλαιο 4** περιέχει ορισμένα ειδικά θέματα όπως είναι:

- Η αντιμετώπιση του ζητήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ και ιδίως των προβλημάτων των μικρών Δήμων.
- Οι απόψεις και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ για τις μεταρρυθμίσεις.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης που επηρέασαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (ΜΟΔ).
- Η διακυβέρνηση των οριζόντιων δημόσιων πολιτικών.
- Η συμβολή των ξένων εμπειρογνομόνων στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της χώρας μας.
- Το κομβικό ζήτημα της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Ορισμένες μεταρρυθμίσεις σε εκκρεμότητα (ΦοΔΣΑ, ΚΔΒΜ, Ενεργειακές Κοινότητες, Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας).
- Η "Οδύσσεια" των μεγάλων έργων ΤΠΕ και η "Ευέλικτη μεθοδολογία".
- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο ΕΣΠΑ 2021-2027 και στο Πρόγραμμα "ΕΛΛΑΔΑ 2.0"

Στο **Κεφάλαιο 5** γίνεται η αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και παρουσιάζεται σε Πίνακα ο χαρακτήρας τους και η διαχρονική εξέλιξή του ως προς τις δομές, τις λειτουργίες και τους πόρους των ΟΤΑ και τις σχέσεις των διοικητικών επιπέδων (σχέσεις ιεραρχίας ή εταιρικές σχέσεις).

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία: 1^ο ο Νόμος και γενικότερα το κανονιστικό πλαίσιο, 2^ο το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, 3^ο το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης και 4^ο το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα, τα οποία συγκροτούν αυτό που ονομάζουμε «Εργαλειοθήκη "Εμμ. Ροΐδης"»² και περιγράφεται συνοπτικά ο τρόπος που χρησιμοποιήθηκαν τα εργαλεία αυτά και η δυνατότητα εκσυγχρονισμού και ψηφιοποίησής τους.

Για παράδειγμα, ο τρόπος που χρησιμοποιήθηκε το εργαλείο της νομοθέτησης έχει δημιουργήσει μερικές φορές δυστοπικές καταστάσεις,

2 Η Εργαλειοθήκη αυτή προτείνουμε να ονομαστεί «Η Εργαλειοθήκη "Εμμ. Ροΐδης"», για να μας θυμίζει τη γνωστή ρήση του «Είς νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν όλων των υπολοίπων νόμων».

όπως είναι:

- Η ατέρμονη επανάληψη των ίδιων νομοθετικών ρυθμίσεων, η οποία εκφράζει ένα νομικό βολонταρισμό που δεν έχει εξασφαλίσει τους αναγκαίους για την εφαρμογή τους συντελεστές (π.χ. η επί οκτώ φορές «δημοτικοποίηση των λιμανιών»).
- Οι συνεχείς παρατάσεις στην εφαρμογή της νομοθετικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, όταν δεν εξασφαλίζονται ταυτόχρονα οι αναγκαίες προϋποθέσεις και οι πόροι για την εφαρμογή της (π.χ. η επί δέκα φορές παράταση της «διοικητικής υποστήριξης» των Δήμων).

Επίσης παρουσιάζεται η προτεινόμενη «Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”», με τα 17 συστατικά χαρακτηριστικά της, τα οποία αφορούν την πολιτική διεύθυνση μιας μεταρρύθμισης, το εύρος του περιεχομένου της, τα επιχειρησιακά χαρακτηριστικά της, τις σχέσεις της με το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, με τους stakeholders και με τους πολίτες και το σύστημα διοίκησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής της.

Αυτή η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία διαπιστώνεται πως χαρακτηρίζει τις τρεις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεταπολιτευτική περίοδο (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, “Καποδίστριας”, “Καλλικράτης”) και την εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται ορισμένες μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities) τις οποίες χρησιμοποιούμε όσοι ασχολούμαστε ως μεταρρυθμιστές (reform engineers) με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων και γενικότερα με τη βελτίωση των δημόσιων πολιτικών.

Εν κατακλείδι, το Κεφάλαιο 5 καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η συνολική αποτίμηση της διαδρομής που ακολούθησαν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις και της εξέλιξης της μεταρρυθμιστικής τεχνικής τους, μας οδηγεί στην επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, η οποία θα αντιμετωπίζει τα σημερινά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά θα στοχεύει και στο πέρασμα στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (Digital Multilevel Governance).

Στο πλαίσió της, η έμφαση είναι πλέον στην μεταξύ των διοικητικών επιπέδων συν-εννόηση, συμ-φωνία, συν-εργασία, συν-έργεια, συντονισμό και επικουρικότητα κατά τομεακή δημόσια πολιτική, σύμφωνα και με το Κοινοτικό κεκτημένο, ώστε να έχουμε μια “συμπεριληπτική διακυβέρνηση”.

Η προτεινόμενη, στην παρούσα Μελέτη, Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση επανατοποθετεί τα δομικά και τα λειτουργικά στοιχεία που συγκροτούν τις διοικητικές οντότητες και τις μεταξύ τους σχέσεις,

επομένως δίνει τη δυνατότητα της εξ ύπαρξης οριοθέτησης ή της ανα-οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, εφόσον μπορεί να διασφαλιστούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκησή τους.

Το ακόμη σημαντικότερο είναι ότι επανοηματοδοτεί και την έννοια των "αρμοδιοτήτων" στο πλαίσιο ενός ενιαίου, κατά δημόσια πολιτική, λειτουργικού συστήματος, δίνει νέο περιεχόμενο στην έννοια της "διοικητικής μεταρρύθμισης" και υποστασιοποιεί διοικητικά και επιχειρησιακά τις αρχές της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας και τη διαβαθμιδική συνεργασία.

Το Κεφάλαιο 5 κλείνει με την πρόταση της απονομής, από ένα ανεξάρτητο και αξιόπιστο επιστημονικό ινστιτούτο, ενός "μεταρρυθμιστικού βατόμουρου" στις διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που επιχειρούνται με τη νομοθέτησή τους αλλά μετά από μια τριετία δεν έχουν εφαρμοστεί ή έχουν εκ γενετής διασφαλισμένη την αποτυχία τους, επειδή αγνοούν ή υποτιμούν την υπάρχουσα θεσμική μνήμη.

Το **Κεφάλαιο 6** παρουσιάζει τις βασικές αρχές και τους στόχους της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης, τους προγραμματικούς στόχους της, που βασίζονται στις δέκα (10) βασικές θέσεις του Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ του κοινού Συνεδρίου τους, καθώς και τις προτεραιότητες για την τρέχουσα χρονική περίοδο, οι οποίες αφορούν την επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ, την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό τους, την βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και των πολιτικών προσωπικού, τη ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και της συμμετοχής τους στα αναπτυξιακά προγράμματα, τη διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας, τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ και τη βελτίωση της αμφίδρομης σχέσης των πολιτών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στη συνέχεια, τεκμηριώνεται η αναγκαιότητα και η εφικτότητα συγκρότησης της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, με επίκληση και του «Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη» της Επιτροπής των Περιφερειών και ορίζεται ως Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, από νομικής και επιχειρησιακής άποψης, η ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση των συστημικών σχέσεων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής Διοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων) κατά τομεακή δημόσια πολιτική (ή λειτουργική περιοχή), με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω τομεακών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (ΟΠΣ) και η διασφάλιση της οριζόντιας διαλειτουργικότητάς τους, με "κλειδί" κάθε Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δημόσιας πολιτικής το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, που λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – MIS) της πολιτικής αυτής.

Ακολουθεί η περιγραφή των ψηφιακών υποδομών, δικτύων και ψηφίδων που μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε για να κτίσουμε την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (“ΣΥΖΕΥΞΙΣ”, Πύλη gov.gr, Government ERP, HRMS, G-Cloud, Κεντρικό ΣΗΔΕ, κ.ά), καθώς και των σημαντικών ψηφιακών έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είναι το Κέντρο Διαλειτουργικότητας της ΚΕΔΕ govHub, το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ», οι Έξυπνες Πόλεις (Smart Cities) και τα Ανοικτά Δεδομένα.

Το Κεφάλαιο κλείνει με τα πρώτα πιλοτικά βήματα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που είναι το Πρόγραμμα ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων, το Σύστημα Διακυβέρνησης των προστατευόμενων περιοχών και ο συντονισμός της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων.

Το **Κεφάλαιο 7** αφορά την εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης κατά τομεακή δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, τα δέκα (10) βασικά βήματα μιας διοικητικής μεταρρύθμισης και τις αναγκαίες προϋποθέσεις.

Στη συνέχεια και προς επίρρωση της ρεαλιστικότητας της προτεινόμενης Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης παρουσιάζονται τρεις πιλοτικές εφαρμογές στις ακόλουθες σημαντικές τομεακές δημόσιες πολιτικές:

- Δημόσια Υγεία και Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας
- Εκπαίδευση, Κατάρτιση και Διά Βίου Μάθηση
- Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία

Τα σημαντικότερα κοινά χαρακτηριστικά των τριών πιλοτικών εφαρμογών είναι τα ακόλουθα:

- Στο Σύστημα Διακυβέρνησης της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής συμμετέχουν και τα τέσσερα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση – Αποκεντρωμένες Διοικήσεις – Περιφέρειες – Δήμοι).
- Δεν χρειάζεται σήμερα να προστεθούν σε κάποιο ΦΕΚ αρμοδιότητες εφαρμογής της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής στους ΟΤΑ και μετά να αναζητούμε πόρους για να μεταφερθούν. Αυτό που χρειάζεται είναι η διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής (που είναι μια σημαντική προγραμματική αρμοδιότητα) και η διασφάλιση της χρηματοδότησής τους για την άσκηση του ρόλου αυτού και των αρμοδιοτήτων τις οποίες ήδη έχουν τυπικά.
- Είναι αναγκαία η εκπόνηση και χρηματοδότηση ενός πενταετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, που να περιλαμβάνει πόρους

για τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις των ΟΤΑ.

- Χρειάζεται να νομοθετηθεί και εκπονηθεί ένα ΟΠΣ παρακολούθησης των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής και της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, έργων και δράσεων του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της.
- Για την εξειδίκευση και εφαρμογή της μεταρρύθμισης συγκροτείται κοινή Ομάδας Εργασίας των αρμόδιων Υπουργείων της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ και αξιοποιούνται τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία: Εκπονούνται σχετικό Νομοσχέδιο, Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των φορέων του Συστήματος Διακυβέρνησης και αξιοποιούνται τα εθνικά και τα συγχρηματοδοτούμενα Αναπτυξιακά Προγράμματα.

Στο τέλος του Κεφαλαίου περιγράφεται το Σύστημα Διακυβέρνησης της προτεινόμενης επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης, που εκτιμούμε ότι πρέπει να στηρίζεται στις υπηρεσίες και τα όργανα της Προεδρίας της Κυβέρνησης, τα οποία έχουν άλλωστε αυτό το ρόλο σύμφωνα με το νόμο (Ν.4622/2019).

Το **Κεφάλαιο 8** παρουσιάζει τα εργαλεία της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης, που μπορεί να αξιοποιηθούν από τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

- τα Big Data, στην παραγωγή και επεξεργασία των οποίων μπορεί να συμβάλλουν οι ΟΤΑ, στο πλαίσιο των "Ανοικτών Δεδομένων" και μέσω των ψηφιακών έργων των Δήμων που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα των "Εξυπνων Πόλεων",
- το Internet of Things (IoT) το οποίο είναι χρήσιμο στην επεξεργασία των δεδομένων που συλλέγονται από αισθητήρες και οδηγεί στην αυτόματη ρύθμιση δημοτικών λειτουργιών,
- το Cloud computing και το Distributed computing, δεδομένου ότι ήδη το γονHUB της ΚΕΔΕ φιλοξενείται στο G-Cloud της ΓΓΠΣΔΔ και με την ολοκλήρωση του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ», εκτιμάται ότι θα μπορούν τα πληροφοριακά συστήματα των Περιφερειών και των Δήμων να συνδεθούν με το G-Cloud της ΓΓΠΣΔΔ,
- τον Αυτοματισμό, με πρώτα παραδείγματα την αυτοματοποίηση δημοτικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, κυκλοφορίας, δημόσιων συγκοινωνιών, επεξεργασίας των αστικών στερεών αποβλήτων),
- τις Πλατφόρμες, όπως είναι το γονHub της ΚΕΔΕ και οι πλατφόρμες της ΕΕΤΑΑ για την πληροφόρηση των Δήμων και την αμφίδρομη επικοινωνία με τα στελέχη τους, καθώς και για το πρόγραμμα των

παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών,

- την Τεχνητή Νοημοσύνη (AI), που είναι ένας από τους 3 πυλώνες της 4ης Βιομηχανικής Επανάστασης και την οποία μπορεί να αξιοποιήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση για την επεξεργασία του μεγάλου όγκου των δεδομένων που παράγουν οι υπηρεσίες των Περιφερειών και των Δήμων ως “Ανοικτά Δεδομένα”, καθώς και των δεδομένων που θα συλλέγονται από αισθητήρες.

Το “παράθυρο” της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς την 4^η Βιομηχανική Επανάσταση μπορεί να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας ανοικτής “πύλης” προς τη νέα εποχή, με την προϋπόθεση ότι θα μπορούν να περάσουν όλοι οι ΟΤΑ (Δήμοι και Περιφέρειες), ώστε να επωφεληθούν όλοι οι πολίτες ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας και εργασίας τους.

Για να ζητήσουμε όμως την εφαρμογή των Big Data, του IoT και του AI της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης από τον δήμαρχο του νησιωτικού Δήμου που πρωτοκολλεί τα εισερχόμενα έγγραφα γιατί η διοικητική υπάλληλος μετατέθηκε στο πλαίσιο της “κινητικότητας” και από τον δήμαρχο του ορεινού Δήμου, του οποίου ο αντιδήμαρχος οδηγεί το γκρέιντερ γιατί ο Δήμος δεν έχει οδηγό, απαιτείται να έχουμε λύσει προηγουμένως αυτά τα προβλήματα.

Κατά συνέπεια, χρειάζεται να υλοποιηθούν οι προγραμματικοί στόχοι και οι προτεραιότητες της τρέχουσας χρονικής περιόδου, να έχει υλοποιηθεί το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και να έχει προχωρήσει η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της 3^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης.

Αντί Επιλόγου, η Μελέτη κλείνει με δύο ενδεχομενικές απαντήσεις στο εύλογο ερώτημα των reform engineers: «Πώς μπορεί να αντιμετωπιστούν οι “παθογένειες” και οι “ιδιοτυπίες”, οι οποίες αποτελούν μοτίβα (patterns) της λειτουργίας και του δημόσιου μάντζμεντ του πολιτικο-διοικητικού συστήματος σύμφωνα με την αρχή της απροσδιοριστίας της κβαντικής μηχανικής, τη γενική θεωρία των συστημάτων και τη θεωρία του χάους και της πολυπλοκότητας».

Η παρούσα περίληψη της Μελέτης συνοδεύεται από Βιβλιογραφία και δύο (2) Παραρτήματα, ενώ η αναλυτική Μελέτη από Βιβλιογραφία και Στοιχεία Τεκμηρίωσης της Μελέτης, Κατάλογο της Βασικής Νομοθεσίας και εννέα (9) Παραρτήματα.

Κλείνοντας την Εισαγωγή θέλω να ευχαριστήσω, εκ μέρους της ομάδας εκπόνησης της Μελέτης, τον Δημήτρη Μαραβέλια Πρόεδρο της ΕΕΤΑΑ, τον Σπύρο Σπυρίδωνα Διευθύνοντα Σύμβουλο της ΕΕΤΑΑ και το Δ.Σ. της ΕΕΤΑΑ, καθώς και τον Λουκά Τσούκαλη Πρόεδρο του ΕΛΙΑΜΕΠ και τον Γιώργο Παγουλάτο Γενικό Διευθυντή του ΕΛΙΑΜΕΠ για την έκδοση της παρούσας Περίληψης της Μελέτης, με την οποία μας δόθηκε η

δυνατότητα να καταθέσουμε τη γνώση και την εμπειρία μας από το πεδίο που υπηρετούμε τη χώρα μας στο τελευταίο τέταρτο του εθνικού βίου της, ελπίζοντας ότι συμβάλλουμε στην ενίσχυση της “θεσμικής μνήμης” του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας και στην προετοιμασία της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Επίσης, ευχαριστούμε τον Καθηγητή του ΕΚΠΑ Νικόλαο-Κομνηνό Χλέπα που προλογίζει την Μελέτη, τους εμπειρογνώμονες Δημήτρη Κατσούλη και Αλέκο Κρητικό και τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ Γιούλη Γκόνου, Βίκυ Φλέγγα, Ηλία Λίτσο και Κοσμά Σιδηρόπουλο για τα χρήσιμα στοιχεία που μας έδωσαν και τις πολύτιμες γνώμες τους επί του κειμένου.

Παναγιώτης Μαϊστρος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

1.1. Ο στόχος της Μελέτης

Η Μελέτη αποτελεί έναν αναστοχασμό και μια αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στη χρονική διάρκεια της Μεταπολιτευτικής περιόδου (η οποία αποτελεί περίπου το ένα τέταρτο του βίου του νεοελληνικού κράτους) και επιχειρεί να συμπυκνώσει την υπάρχουσα εμπειρία και να συγκροτήσει τη “θεσμική μνήμη” της μεταρρυθμιστικής τεχνικής αυτών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, προτείνοντας την αξιοποίησή της ως μήτρας για την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση. Η μεταρρύθμιση αυτή πρέπει να αξιοποιήσει τις δυνατότητες που προσφέρει η σύγχρονη τεχνολογία με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και να προετοιμάσει το διοικητικό σύστημα της χώρας μας, ώστε να αντιμετωπίσει τις κρίσεις της περιόδου που διανύουμε και τις προκλήσεις της επόμενης δεκαετίας.

Η Μελέτη παρουσιάζει με χρονολογική σειρά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολιτευτικής περιόδου που αφορούν ή επηρέασαν άμεσα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.³

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιλέγεται να παρουσιαστούν είναι κυρίως νομοθετικές αλλαγές που υλοποιήθηκαν και τα αντίστοιχα επιχειρησιακά ή αναπτυξιακά προγράμματα που υποστήριξαν ή χρηματοδότησαν τη Τοπική Αυτοδιοίκηση για την εφαρμογή τους. Δεν παρουσιάζονται οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν αλλά δεν ευδοκίμησαν ή είχαν περιορισμένα αποτελέσματα, παρουσιάζονται όμως αυτές που πέτυχαν τον διακηρυγμένο αρχικό στόχο τους, έστω και εάν σήμερα έχουν κλείσει τον κύκλο ζωής τους.⁴

3 Αναλυτική περιγραφή αυτών των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (στην περίοδο 1975–2014) και της σχέσης τους με το πολιτικό σύστημα περιέχεται στο: Σπυρίδων Σ. (2014), Η πορεία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σε σχέση με το πολιτικό σύστημα και η ευρωπαϊκή του προοπτική, Αθήνα, σελ. 131–232, <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/35331>.

4 Οι μόνες εξαιρέσεις είναι ότι παρουσιάζονται α) οι προσπάθειες ίδρυσης Δημοτικής Τράπεζας που δεν τελεσφόρησαν, επειδή το ζήτημα αυτό αποτελεί μέχρι σήμερα ένα διαχρονικό και εμβληματικό αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και β) η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ, επειδή το ζήτημα αυτό απασχολεί τον δημόσιο διάλογο ως αναγκαία δημοσιονομική μεταρρύθμιση.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται δεν έχουν την ίδια βαρύτητα. Σε μια προγενέστερη αξιολόγησή τους (που αφορά την περίοδο 1980–2008) ⁵ διακρίνονται σε "επίλυση προβλήματος" (problemsolving) ή σε "αλλαγή" (change) ή σε "μεταρρύθμιση" (reform) και αξιολογούνται με ορισμένα συγκεκριμένα κριτήρια–συντελεστές επιτυχίας (τους πρωταρχικούς, τους πολιτικούς, τους κοινωνικούς και τους τεχνικούς συντελεστές και τη διαδικασία μετάβασης).

Στην παρούσα Μελέτη (που αφορά την περίοδο 1975–2020), δεν γίνεται αυτή η διάκριση και για κάθε διοικητική μεταρρύθμιση παρουσιάζεται συνοπτικά το πότε, γιατί και πώς γεννήθηκε, το περιεχόμενό της (κυρίως το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο), οι εμπνευστές και τα τυχόν πρότυπά της (κυρίως πρότυπα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών ή προηγούμενες επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις), το αποτέλεσμα της και η εξέλιξη μέχρι σήμερα του νέου θεσμού που η μεταρρύθμιση αυτή δημιούργησε, καθώς και ο χαρακτήρας της από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής (reform engineering). Για τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις παρουσιάζονται και τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία που χρησιμοποίησαν, καθώς και η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία τους. Επίσης, προσδιορίζεται σε ποιές επόμενες μεταρρυθμίσεις άνοιξαν τον δρόμο, αποτελώντας ουσιαστικά τον πρόδρομο θεσμό τους ή λειτουργώντας ως εφελκυστικό για την επίτευξή τους.

Η αναφορά μας στα πολιτικά πρόσωπα – εμπνευστές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων οφείλεται στο ότι *«σε μια χώρα σαν τη δική μας, με αδύνατους και χωρίς ιστορικό βάθος θεσμούς, τα πρόσωπα αποτελούν τον καθοριστικό παράγοντα στην παραγωγή των αποτελεσμάτων»* ⁶ και ταυτόχρονα αποτελεί την οφειλόμενη αναγνώριση του ρόλου των προσώπων στην ιστορία.

Στη συνέχεια, αξιολογώντας τη διαχρονική εξέλιξη αυτής της μεταρρυθμιστικής τεχνικής του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας και λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες και τις δυνατότητες της κοινωνίας μας και τις εξελίξεις της τεχνολογίας, προσδιορίζονται τα χαρακτηριστικά της μεταρρυθμιστικής τεχνικής που μπορεί να έχει η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση και οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της.

Εκτιμούμε ότι η μεταρρύθμιση αυτή δεν μπορεί παρά να προσεγγίζει πλέον συνολικά «Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμους» και να αξιοποιεί τα ψηφιακά εργαλεία που διασφαλίζουν τη διαλειτουργικότητα και τη συστημική συνέργεια των διοικητικών επιπέδων και οδηγούν στην «Ψηφιακή Πολυεπίπεδη

5 Βλ. Μαϊστρος Π. (2009), Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+], Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 232–239: Αξιολογώντας ειδικότερα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, <http://p-maistros.gr/book2.pdf>.

6 Βλ. Παπούλιας Δ. (2007), Χρυσάφι είναι το Δημόσιο, Εστία, Αθήνα, σελ. 33.

Διακυβέρνηση».

Επίσης, η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να είναι “δομική” μεταρρύθμιση, διότι με τον “Καποδίστρια” και τον “Καλλικράτη” ουσιαστικά ολοκληρώθηκαν οι αλλαγές στη δομή της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και απομένει μόνον η «αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής συγκροτημένων δομών» και η ενδεχόμενη δημιουργία ορισμένων δομών εταιρικού ή υποστηρικτικού χαρακτήρα. Η μεταρρύθμιση αυτή θα είναι “λειτουργική”, “επιχειρησιακή” και “ψηφιακή” μεταρρύθμιση, όπως αναλυτικά παρουσιάζεται στην παρούσα Μελέτη.

Συμπερασματικά, ικνηλατώντας τη μεταρρυθμιστική τεχνική που ακολούθησε το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας, ξεκινώντας από την εποχή της έκδοσης των αντιγράφων με “καρμπόν”⁷ και εφόσον κλείσουμε τις εκκρεμότητές μας με την 2^η Βιομηχανική Επανάσταση, καταλήγουμε στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της 3^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης, που μας ανοίγει το παράθυρο για την 4^η Βιομηχανική Επανάσταση.

Είναι πάντως αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι η οπτική της “μεταρρυθμιστικής τεχνικής”, που διέπει όλη τη Μελέτη, υιοθετεί «την άποψη περί αναστοχαστικής πράξης και σκέψης έναντι της άποψης περί κοινωνικής μηχανικής» και θεωρεί ότι οι μεταρρυθμίσεις συνδέονται με τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της εποχής τους, με το επίπεδο της θεσμικής μνήμης και με το γνωσιακό επίπεδο της επιστημονικής κοινότητας και του διοικητικού συστήματος της χώρας και ότι «εμπεριέχουν το άγνωστο, το απρόβλεπτο και το πολύπλοκο».⁸

Επίσης, «είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι γίνεται ολοένα και περισσότερο συνείδηση ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούν απλώς εφαρμογή κάποιων τεχνικών. Αντίθετα εγείρουν δυσεπίλυτα προβλήματα που αφορούν τη συνολική λειτουργία της διακυβέρνησης του κοινωνικού σχηματισμού. Πρόκειται για το πέρασμα από το “public management” στην κατά πολύ ευρύτερη έννοια της “governance”».⁹

7 Υπενθυμίζουμε στους παλαιότερους και ενημερώνουμε τους νεότερους αναγνώστες ότι τα πρώτα χρόνια της περιόδου που αφορά η Μελέτη, οι δημόσιες υπηρεσίες για να κοινοποιήσουν ένα έγγραφο τους έβγαζαν αντίγραφα με “καρμπόν”, στη συνέχεια με φωτοαντιγραφικό μηχάνημα, ακολούθησε το φαξ, σήμερα με “σκανάρισμα” και e-mail και έπεται πλέον η κατάργηση της κοινοποίησης με την αυτόματη ενημέρωση δια της ψηφιοποίησης όλων των δεδομένων (data) και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων και των βάσεων δεδομένων, στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

8 Βλ. Παπούλιας Δ. (2007), ό.π., σελ. 253 και 256.

9 Βλ. Κ. Σπανού (1996), Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση, IOBE, Αθήνα, σελ.22.

1.2. Οι αρχές και οι στόχοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων

Οι βασικές αρχές και οι σημαντικότεροι στόχοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως διατυπώνονται κυρίως στα «Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987» (σελ. 36–39) και στις αιτιολογικές εκθέσεις των μεταρρυθμίσεων της περιόδου αυτής, είναι η μείωση του συγκεντρωτισμού του κράτους με την αποκέντρωση της πολιτικής και της διοικητικής εξουσίας, η ενίσχυση της οικονομικής και της διοικητικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η διεύρυνση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις.

Επίσης, σύμφωνα με το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987» (σελ. 10–11) αποτελεί κεντρικό στόχο η καθιέρωση του δημοκρατικού προγραμματισμού και η ενεργός συμμετοχή των βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση και την εφαρμογή των προγραμμάτων περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.¹⁰

Οι κατευθύνσεις αυτές είχαν κυρίως ιδεολογικο-πολιτικό χαρακτήρα, ο οποίος καθοδήγησε τους εμπνευστές και τους δημιουργούς των περισσότερων από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα στη δεκαετία του '80.¹¹

Παράλληλα, η Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης, η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών και η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ¹² αναδεικνύουν τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της αποτελεσματικότητας, της επικουρικότητας και της εγγύτητας στους πολίτες, οι οποίες κατευθύνουν και τις Ελληνικές αρχές στη δημιουργία των κρατικών και στη συνέχεια των αιρετών Περιφερειών, στην ενδυνάμωση των Δήμων και στη διεύρυνση του ρόλου τους στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Οι βασικές αρχές και οι στρατηγικοί στόχοι των θεσμών Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, όπως μπορούμε να τους

10 Το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987 εκπονήθηκε από την Κυβέρνηση με τον συντονισμό του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, με υπουργό τον Γεράσιμο Αρσένη και την υποστήριξη του ΚΕΠΕ, με επιστημονική διευθύντρια την Λούκα Κατσέλη.

11 Βλ. Χριστοφιλοπούλου Π. (1998), ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική Δομή και Πολιτικές, στο συλλογικό ΠΑΣΟΚ – ΚΟΜΜΑ – ΚΡΑΤΟΣ – ΚΟΙΝΩΝΙΑ, Πατάκης, Αθήνα και ειδικότερα την περιγραφή του ρόλου της Επιτροπής Αυτοδιοίκησης και Τοπικών Προβλημάτων (ΕΑΤΟΠ) με συντονιστή τον Γιώργο Γεννηματά (σελ. 198–200).

Βλ. Καστανίδης Χ., Α. Λεντάκης, Π. Μαΐστρος, Σ. Μπένος, Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ.Γεννηματάς (1986), Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία, Κοχλίας, Αθήνα.

12 Βλ. Κρητικός Α. (2021), Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Η εξέλιξή της στις μεγάλες στιγμές της ευρωπαϊκής ενοποίησης, Επίμετρο, Αθήνα.

διατυπώσουμε σήμερα με σύγχρονους όρους, είναι η εφαρμογή των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας των διοικητικών επιπέδων, η εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και η ποσοτική και ποιοτική βελτίωση των υπηρεσιών αυτών, η διεύρυνση της οικονομικής και της διοικητικής αυτοτέλειας και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η δημοκρατική λειτουργία του θεσμού και η ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών, η προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης με σκοπό την χωρική και κοινωνική συνοχή και γενικότερα η αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας μας.

Οι αρχές και οι στόχοι αυτοί αποτελούν ουσιαστικά τον οδοδείκτη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεταπολίτευση, έστω και εάν η πορεία τους δεν ήταν πάντοτε ευθύγραμμη και υπήρξαν ενδιάμεσα ορισμένες αποκλίσεις και υπαναχωρήσεις, όπως φαίνεται και από την περιγραφή τους στην παρούσα Μελέτη.

Εάν υιοθετήσουμε την επιστημονική προσέγγιση του “ιστορικού θεσμισμού” (historical institutionalism) και με το δεδομένο ότι η επτάχρονη δικτατορία απαξίωσε πολλούς θεσμούς που την στήριξαν ή την ανέχθηκαν, οι μεταρρυθμίσεις των διοικητικών θεσμών που περιγράφουμε στη Μελέτη δεν έχουν αιτιώδη σχέση με υπάρχοντες θεσμούς, αλλά στην αρχή της δεκαετίας του ’80 με τις ιδεολογικές-πολιτικές επιλογές της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ που αποτυπώθηκαν στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987» και με τους Γαλλικούς θεσμούς Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στη συνέχεια με την Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης και την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.3. Η μεταρρυθμιστική τεχνική

Στην παρούσα Μελέτη η μεταρρυθμιστική τεχνική (reform engineering) των διοικητικών μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

1. τον χαρακτήρα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων,
2. τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία,
3. τη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και
4. τις μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities).

Ο **χαρακτήρας κάθε διοικητικής μεταρρύθμισης** παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 2 της Μελέτης με βάση τους ακόλουθους τέσσερεις (4) τύπους χαρακτήρων, που ο καθένας έχει δύο (2) εκδοχές:

1. Μεταρρύθμιση δομών:
 - 1.α. Δημιουργία νέων δομών

- 1.β. Αλλαγή διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών δομών
2. Μεταρρύθμιση λειτουργιών:
 - 2.α. Διεύρυνση ρόλου (συνήθως με πρόσθετες αρμοδιότητες ή λειτουργίες)
 - 2.β. Αλλαγή διαδικασιών (συνήθως με απλοποίηση ή/και ψηφιοποίησή τους)
3. Μεταρρύθμιση πόρων:
 - 3.α. Αύξηση των υλικών πόρων (κυρίως αύξηση ή αναδιάρθρωση των οικονομικών πόρων και σε κάποιες περιπτώσεις διεύρυνση της υποδομής και του εξοπλισμού)
 - 3.β. Διεύρυνση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων
4. Μεταρρύθμιση σχέσεων (μορφών διακυβέρνησης):
 - 4.α. Αλλαγή των σχέσεων ιεραρχίας (διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας και ενίσχυση της δικτύωσης)
 - 4.β. Ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων (συντονισμού, επικουρικότητας, συνεργασίας, συνέργειας)

Στον Πίνακα Μεταρρυθμιστικής Τεχνικής της πργρ. 5.1. απεικονίζεται ο χαρακτήρας κάθε διοικητικής μεταρρύθμισης. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα αυτόν μια μεταρρύθμιση μπορεί να έχει σύνθετο χαρακτήρα, π.χ. να είναι ταυτόχρονα μεταρρύθμιση δομής (με αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής) και μεταρρύθμιση πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων).

Τα βασικά **μεταρρυθμιστικά εργαλεία** των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι τα ακόλουθα:

- 1° ο Νόμος και γενικότερα το κανονιστικό πλαίσιο,
- 2° το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου
- 3° το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης και
- 4° το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.

Τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία αυτά παρουσιάζονται στην πργρ. 5.2. και μπορούν να συγκροτήσουν μια χρήσιμη "εργαλειοθήκη", η οποία προτείνουμε να ονομαστεί «Η Εργαλειοθήκη "Εμμ. Ροΐδης"».

Από την αρχή πρέπει να σημειώσουμε ότι εκτός από το 1ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο (το κανονιστικό πλαίσιο) που το χρησιμοποιούν σχεδόν όλες οι μεταρρυθμίσεις, τα υπόλοιπα μεταρρυθμιστικά εργαλεία τα χρησιμοποιούν πολύ λίγες. Ειδικά το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο, αποτελεί το βασικό εργαλείο υποστήριξης των ΟΤΑ που χρησιμοποιεί διαχρονικά η ΕΕΤΑΑ.

Η **μεταρρυθμιστική μεθοδολογία** των διοικητικών μεταρρυθμίσεων παρουσιάζεται στην πργρ. 5.3. και προτείνουμε να ονομαστεί «Η Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”». Ως προς την μεταρρυθμιστική μεθοδολογία τους αξιολογούνται μόνον οι τρεις σημαντικότερες (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” και Πρόγραμμα “Καλλικράτης”).

Επικουρικά στα παραπάνω συστατικά της μεταρρυθμιστικής τεχνικής παρουσιάζονται στην πργρ. 5.4. ορισμένες μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities).

1.4. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1975–2020

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που περιγράφονται στην παρούσα Μελέτη αφορούν την περίοδο 1975–2020 και η παρουσίασή τους συμπληρώνεται με τις πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις (π.χ. στους συμβασιακούς θεσμούς, τις αναπτυξιακές εταιρείες, τα κοινωνικά και τα αναπτυξιακά προγράμματα, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τον εσωτερικό έλεγχο, τη «διοικητική υποστήριξη»).

Τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται στη Μελέτη μπορούμε να τις κατατάξουμε σε Ενότητες, που είναι περίπου αντίστοιχες με τις Ενότητες ενός Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ακολούθως:

– ΣΥΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΟΤΑ

- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (πργρ. 2.14.)
- Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” (πργρ. 2.16.)
- Πρόγραμμα “Καλλικράτης” (πργρ. 2.18.)

Οι τρεις αυτές διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι και οι σημαντικότερες.

– ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

- Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (Κεφάλαιο 3)
- Μεταβίβαση Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών (πργρ. 2.19.1.)
- Μεταβίβαση Αθλητικών Κέντρων (πργρ. 2.19.1.)

– ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

- Ενδοδημοτική αποκέντρωση (με το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” – πργρ. 2.16.)
- Εκτελεστική Επιτροπή (με το Πρόγραμμα “Καλλικράτης” – πργρ. 2.18.)

– ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

- Επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ (πργρ. 2.5.3.)
- Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (πργρ. 2.2.)

- Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης (πργρ. 2.15.1.)
- ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ – ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ
 - Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι – Συμβούλια Περιοχής – Δίκτυα (πργρ. 2.5.2)
- ΣΥΜΒΑΣΙΑΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ
 - Συμβασιακοί Θεσμοί – Προγραμματικές Συμβάσεις (πργρ. 2.5.1.)
- ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ – ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ
 - Εισαγωγή της Πληροφορικής στους ΟΤΑ (πργρ. 2.9.)
 - Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) (πργρ. 2.17.)
 - Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ (πργρ. 6.4.2.)
 - Η συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (πργρ. 4.7.)
- ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ
 - Πρόσοδοι των ΟΤΑ (πργρ. 2.3.)
 - Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) (πργρ. 2.12.1.)
 - Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) (πργρ. 2.12.2.)
 - Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ (2.13.)
- ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ – ΔΟΜΕΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ
 - Δημοκρατικός Προγραμματισμός (πργρ. 2.10.)
 - Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (πργρ. 2.7.)
 - Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ (πργρ. 2.8.)
 - Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ (πργρ. 2.5.4.)
 - Κοινωνικές Δομές και Κοινωνικά Προγράμματα (2.19.)
 - Αναπτυξιακά Προγράμματα Τ.Α. (Μηχανοργάνωση των ΟΤΑ, ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ, ΕΠΤΑ, "Θησέας", "Φιλόδημος", "Α. Τρίτσης") (πργρ. 2.20.)
 - Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο ΕΣΠΑ 2021–2027 και στο Πρόγραμμα "ΕΛΛΑΔΑ 2.0" (4.10.)
- ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ
 - Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ – Η Συνένωση των ΟΤΑ και οι Θεσμοί Εταιρικής Σχέσης–Συνεργασίας–Επικουρικότητας (πργρ. 4.1.)
 - Οι απόψεις και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ (πργρ. 4.2.)
 - Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης που

επηρέασαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΕΚΔΔΑ, ΑΣΕΠ, Διαύγεια, Συνήγορος του Πολίτη κλπ) (πργρ. 4.3.) και η ΜΟΔ (πργρ. 4.4.).

Επίσης, παρουσιάζονται συνοπτικά ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) (πργρ. 2.11.), η ίδρυση των Τοπικών Οργανισμών και των Αναπτυξιακών εταιρειών της ΑΤΕ (πργρ. 2.1.), ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 (πργρ. 3.11.), οι Μεταρρυθμίσεις σε εκκρεμότητα (ΦοΔΣΑ, ΚΔΒΜ, Ενεργειακές Κοινότητες, Ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ) (πργρ. 4.8.) και η “Οδύσσεια” των Μεγάλων Έργων ΤΠΕ (πργρ. 4.10.).

Δεν παρουσιάζονται στην παρούσα Μελέτη οι νομοθετικές αλλαγές που έγιναν στις υπόλοιπες Ενότητες ενός Κώδικα Τ.Α., διότι εκτιμούμε ότι δεν έχουν τον χαρακτήρα διοικητικής μεταρρύθμισης. Οι υπόλοιπες Ενότητες αφορούν κυρίως τις Αιρετές Αρχές, την Καταστατική Θέση των Αιρετών, το Προσωπικό και την Εποπτεία των ΟΤΑ.

Για ορισμένες από τις Ενότητες αυτές υπάρχει χρήσιμη βιβλιογραφία, η οποία μπορεί να συμβάλλει στην τεκμηρίωση σχετικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Σημειώνεται ότι οι παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν μόνον ένα μικρό τμήμα του συνόλου των μεταρρυθμίσεων που έγιναν στην Ελλάδα μετά το 1974, οι οποίες αφορούν πολλές τομεακές δημόσιες πολιτικές.¹³

Στο επόμενο Κεφάλαιο 2 παρουσιάζονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις με χρονολογική σειρά, σύμφωνα με τη χρονική αφετηρία κάθε μεταρρύθμισης και η εξέλιξή της μέχρι σήμερα. Στο τέλος του Κεφαλαίου παρουσιάζονται εκτός χρονολογικής σειράς, διότι αφορούν μεγάλη περίοδο της Μεταπολίτευσης, οι Κοινωνικές Δομές και τα Κοινωνικά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και τα Αναπτυξιακά Προγράμματα που χρηματοδότησαν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

13 Βλ. Παπούλιας Δ. (2019), Πώς Συντελούνται οι Μεταρρυθμίσεις, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΔΙΔΥΜΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ (1975–2020)

Τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης αφιερώθηκαν από την Κυβέρνηση που προέκυψε από τις πρώτες εκλογές της 17^{ης} Νοεμβρίου 1975 στη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών και διοικητικών μέτρων αποκατάστασης της Δημοκρατίας.

Οι πρώτες δημοτικές εκλογές πραγματοποιήθηκαν στις 30 Μαρτίου 1975 (και στις 6 Απριλίου ο β΄ γύρος) σε 264 Δήμους και 5.761 Κοινότητες.

Τα πρώτα βήματα νομοθετικού εκσυγχρονισμού έγιναν με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Ν.1065/1980 – Α΄168) και οι πρώτες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αφορούσαν την ίδρυση αναπτυξιακών φορέων για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας μας (1978–1980).

2.1. Οι πρώτοι Αναπτυξιακοί φορείς (1978–1980)

Ο πρώτος αναπτυξιακός νόμος που ψηφίστηκε από τη Βουλή είναι ο Ν.849/1978 (Α΄232) «Περί παροχής κινήτρων δια την ενίσχυσιν την περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας»,¹⁴ ο οποίος περιλαμβάνει το άρθρο 36 «Σύστασις Τοπικών Οργανισμών» και το άρθρο 38 «Αναπτυξιακά Εταιρεία».

Με βάση το άρθρο 36 ιδρύθηκε ο Οργανισμός Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης (ΟΑΔΥΚ) και αργότερα ο Οργανισμός Ανάπτυξης Ανατολικής Κρήτης (ΟΑΝΑΚ). Το 2013 με το άρθρο 3 του Ν.4138/2013 (Α΄72) συγχωνεύθηκε ο ΟΑΔΥΚ και ο ΟΑΝΑΚ με τη σύσταση νέας εταιρείας με την επωνυμία "Οργανισμός Ανάπτυξης Κρήτης ΑΕ" (ΟΑΚ ΑΕ), η οποία ανέλαβε και τις αρμοδιότητες Ειδικών Υπηρεσιών Δημοσίων Έρ-

14 Το νομοσχέδιο του Ν.849/1978 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης ως Υπουργός Συντονισμού.

γων (ΕΥΔΕ) της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων.

Οι σημαντικότερες Αναπτυξιακές Εταιρείες που ιδρύθηκαν και αξιοποίησαν το άρθρο 38 του νόμου 849/1978, με κύριο μέτοχο την ΑΤΕ, είναι η ΜΕΣΣΗΝΙΑ ΑΕ, η ΕΥΡΥΤΑΝΙΑ ΑΕ και η ΗΠΕΙΡΟΣ ΑΕ. Σήμερα λειτουργεί η ΗΠΕΙΡΟΣ ΑΕ, της οποίας πλέον τις μετοχές κατέχουν κατά πλειοψηφία ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.

Παράλληλα, νομοθετήθηκαν με το άρθρο 25 του οικιστικού νόμου 947/1979 (Α΄169) οι εταιρείες μικτής οικονομίας για προγράμματα ενεργού πολεοδομίας, ένας πρωτοποριακός για την εποχή του θεσμός.¹⁵

Οι ανωτέρω Αναπτυξιακοί Οργανισμοί και Εταιρείες, που νομοθετήθηκαν και ιδρύθηκαν από Δημόσιους φορείς με νομική μορφή ιδιωτικού δικαίου και με ιδιωτικο-οικονομική ευελιξία στη λειτουργία τους, αποτέλεσαν “καλές πρακτικές” τις οποίες επικαλέστηκαν αυτοί που νομοθέτησαν το 1984 τις Επιχειρήσεις ΟΤΑ, αξιοποιώντας και τις καινοτομικές για τον δημόσιο τομέα διατάξεις τους (βλέπε πργρ. 2.5.3.).

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η ίδρυση των εν λόγω Αναπτυξιακών Φορέων έχει τον χαρακτήρα της δημιουργίας νέων δομών, που δεν προσθέτουν τυπικές “αρμοδιότητες” στους ΟΤΑ και γενικότερα στους τοπικούς φορείς, αλλά τους δίνουν έναν ουσιαστικό ρόλο στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Εκτιμούμε ότι αποτελούν τον πρόδρομο θεσμό των Αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ.

2.2. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης–Αποχέτευσης – ΔΕΥΑ (1980)

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 το πρόβλημα της διάθεσης των βοθρολυμάτων είχε γίνει εκρηκτικό. Δεδομένου ότι η κατασκευή των αποχετευτικών δικτύων και των εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων προχωρούσε με πολύ βραδείς ρυθμούς, τα Υπουργεία Εσωτερικών και Συντονισμού ανέλαβαν την πρωτοβουλία δημιουργίας ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού μηχανισμού για την επιτάχυνση της κατασκευής τους, ιδρύοντας με το Ν.1068/1980 την ΕΥΔΑΠ και με το Ν.1069/1980 τις ΔΕΥΑ.¹⁶ Επιμέρους διατάξεις του Ν.1069/1980 τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν, αλλά διατηρείται η αρχική φιλοσοφία του.

Το 1989 ιδρύθηκε η Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΕΔΕΥΑ), που αναγνωρίστηκε νομικά μέσω του άρθρου 74 του Ν.4483/2017 (Α΄107), το οποίο της έδωσε τη δυνατότητα να συμμετέχει σε Προγραμματικές Συμβάσεις του άρθρου 100 του Ν.3852/2010.

¹⁵ Εισηγητής του θεσμού ο αρμόδιος για θέματα Οικισμού Υφυπουργός Δημοσίων Έργων Στέφανος Μάνος (με Υπουργό Δημοσίων Έργων τον Νικόλαο Ζαρντινίδη).

¹⁶ Τα νομοσχέδια του Ν.1069/1980 και του Ν.1068/1980 εισηγήθηκε ο Γιώργος Σουφλιάς ως Υφυπουργός Εσωτερικών (με Υπουργό τον Χριστόφορο Στράτο) και ο Γιάννης Μπούτος ως Υπουργός Συντονισμού.

ΟΙ ΔΕΥΑ ανταποκρίθηκαν σε μεγάλο βαθμό στις προσδοκίες του νομοθέτη και των ΟΤΑ, έχοντας κατασκευάσει το μεγαλύτερο μέρος των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης και ένα σημαντικό αριθμό "Εγκαταστάσεων Επεξεργασίας Λυμάτων" (ΕΕΛ).

Το 2017, με πρόταση και τεχνική βοήθεια της D.G.Regio της Ε.Ε., υπογράφηκε Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΟΙΑΝ – ΥΠΕΝ – ΥΠΕΣ – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ – ΕΔΕΥΑ για τη συμμόρφωση με την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ε.Κ.

Σήμερα λειτουργούν στη χώρα 125 ΔΕΥΑ που χρειάζονται την ενίσχυση του προσωπικού και ιδίως των τεχνικών υπηρεσιών τους και χρηματοδοτική και τεχνική υποστήριξη για τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας τους, την ολοκλήρωση των υποδομών λυμάτων και τη μείωση του ενεργειακού κόστους των ΕΕΛ, καθώς και έκτακτη χρηματοδότηση για την κάλυψη της υστέρησης των εσόδων από τους καταναλωτές λόγω της πανδημίας και της μεγάλης αύξησης των τιμών της ενέργειας.¹⁷

Τα προβλήματα αυτά των ΔΕΥΑ δεν μπορεί να τα λύσει μια Ρυθμιστική Αρχή, διότι ο ρόλος της είναι ρυθμιστικός. Χρειάζεται ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης (βλέπε πργρ. 5.2.3.) που θα σχεδιαστεί και υλοποιηθεί σε συνεργασία με την ΕΔΕΥΑ.

Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η ΕΔΕΥΑ προετοιμάζει τον ψηφιακό μετασχηματισμό των ΔΕΥΑ και γενικότερα του τομέα διαχείρισης της ύδρευσης και της αποχέτευσης των πόλεων και των οικισμών.

Ο εν λόγω ψηφιακός μετασχηματισμός θα συμβάλλει όχι μόνον στη βελτίωση της λειτουργίας των ΔΕΥΑ, αλλά και στη διαδημοτική συνεργασία των ΔΕΥΑ, στη βελτίωση της διακυβέρνησης του τομέα και επομένως και σε "οικονομίες κλίμακας".

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η ίδρυση των ΔΕΥΑ έχει τον χαρακτήρα της δημιουργίας νέων δομών που συνέβαλλαν και συνεχίζουν να συμβάλλουν στην κατασκευή των τεχνικών υποδομών και την αποτελεσματική διαχείριση της ύδρευσης και της αποχέτευσης των πόλεων και των οικισμών, με κάλυψη των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών από δημόσιους πόρους και από τους καταναλωτές σε ανταποδοτική βάση. Επομένως, οι ΔΕΥΑ πρόσθεσαν έναν ουσιαστικό ρόλο στους ΟΤΑ, για να ασκήσουν αρμοδιότητες τις οποίες είχαν τυπικά, με τη συγκρότηση κατάλληλης ευέλικτης και αποτελεσματικής δομής και με τη διασφάλιση των αναγκαίων πρόσθετων οικονομικών

17 Τα επίκαιρα ζητήματα των ΔΕΥΑ παρουσίασε ο Πρόεδρος της ΕΔΕΥΑ Γιώργης Μαρινάκης, Δήμαρχος Ρεθύμνου στη Γενική Συνέλευση της ΕΔΕΥΑ στην Αθήνα στις 12.11.2021, <https://www.edeya.gr/index.php/el/draseis/taktikes-gs/31i-gs-athens/1421-enarktiria-omilia-31is-gs/file>

πόρων (δημόσιων και ιδιωτικών) και ικανού στελεχιακού δυναμικού. Η Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΟΙΑΝ – ΥΠΕΝ – ΥΠΕΣ – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ – ΕΔΕΥΑ για την κατασκευή και λειτουργία των υποδομών λυμάτων (βλέπε και πργρ. 6.6.1.), αποτελεί το πρώτο καθοριστικό βήμα για την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των λυμάτων.

2.3. Μια πρώτη βελτίωση των Προσόδων των ΟΤΑ (1980)

Ο περί των προσόδων των ΟΤΑ νόμος 1080/1980 (Α΄246) τροποποίησε το από 24.9./20.10.1958 Β.Δ. «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων»,¹⁸ το νόμο 25/1975 «Περί υπολογισμού και τρόπου εισπράξεως δημοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού και ρυθμίσεων συναφών θεμάτων», το νόμο 339/1976 «Περί επιβολής υπέρ δήμων και κοινοτήτων τέλους διαμονής παρεπιδημούντων [.....]», κ.α.

Οι τροποποιήσεις των διατάξεων του Β.Δ. και των νόμων αφορούν το δικαίωμα χρήσεως βοσκών, το δικαίωμα επί εμπορίας ποσίμων ιαματικών ή μη υδάτων, το τέλος χρήσεως πεζοδρομίων, πλατειών και λοιπών κοινοχρήστων χώρων, τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού, το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων κέντρων διασκεδάσεως, εστιατορίων κλπ, τον φόρο επί των ηλεκτροδοτούμενων χώρων, τον φόρο ακαλύπτων χώρων, τον φόρο επί του ζύθου, την εισφορά επί ωφελουμένων ακινήτων εκ της εκτελέσεως έργων κ.α.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, ο νόμος αυτός βελτίωσε τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ που προέρχονται από φόρους, τέλη και δικαιώματα, τα οποία ενισχύουν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Το επόμενο σημαντικό βήμα είναι η νομοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (πργρ. 2.12.2.).

Με νεότερους νόμους τροποποιήθηκε το ανωτέρω κανονιστικό πλαίσιο με χαρακτηριστικότερη τη μείωση προσόδων των Δήμων (του φόρου επί του ζύθου, του δικαιώματος βοσκής, του τέλους διαμονής παρεπιδημούντων, των τελών καθαριότητας των παραχωρησιούχων κ.ά.).

18 <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/553706>

2.4. Αποκέντρωση – Ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (1982–1983)

(Νομαρχιακά Συμβούλια – Συνοικιακά Συμβούλια – Κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας)

Η κυβερνητική αλλαγή του 1981 έδωσε μεγάλη ώθηση στην Αποκέντρωση και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με το νόμο 1235/1982 (Α΄ 26)¹⁹ συστήθηκαν νέα Νομαρχιακά Συμβούλια με επικεφαλής εκπρόσωπο του κράτους (τον μετακλητό Νομάρχη) και με αιρετά μέλη (έμμεσα εκλεγμένα από την τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνικούς φορείς), που ανέλαβαν τον προγραμματισμό των νομαρχιακών δημόσιων επενδύσεων και γνωμοδοτικό ρόλο για θέματα διοικητικής αποκέντρωσης, λειτουργίας των υπηρεσιών και κατανομής των επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ.

Τα Νομαρχιακά Συμβούλια αυτά αποτελούν την πιο σημαντική μεταρρύθμιση αποσυγκέντρωσης μετά το Ν.3200/1955 και μετά την ίδρυση από το Υπουργείο Συντονισμού των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΥΠΑ) την περίοδο 1963–64, αμέσως μετά τη συμφωνία σύνδεσης της χώρας μας με την ΕΟΚ.

Τη διετία 1983–1984 με σειρά Προεδρικών Διαταγμάτων μεταβιβάστηκε σημαντικός αριθμός αρμοδιοτήτων 18 Υπουργών στους Νομάρχες. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι πολλές από τις αρμοδιότητες αυτές έχουν τον χαρακτήρα εγκρίσεων που μεταβιβάζονται από τον αρμόδιο Υπουργό στον πολιτικό εκπρόσωπο του Κράτους, τον κρατικό Νομάρχη ή της διοικητικής ολοκλήρωσης λειτουργιών που ασκούν οι νομαρχιακές υπηρεσίες, έχοντας προσωπικό με την αναγκαία γνώση και εμπειρία.

Τα Νομαρχιακά Συμβούλια του Ν.1235/1982 αντικαταστάθηκαν από τα αιρετά Συμβούλια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.2218/1994 – Α΄90) (πργρ. 2.14.).

Με το Ν.1270/1982 (Α΄93) ενισχύθηκαν η ενδοδημοτική αποκέντρωση (με τα δημοτικά διαμερίσματα) και η λαϊκή συμμετοχή στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (με τους παρέδρους και τα συνοικιακά συμβούλια).²⁰ Από τους θεσμούς αυτούς έχουν διατηρηθεί μέχρι σήμερα τα δημοτικά διαμερίσματα και οι πάρεδροι συνοικισμών (ως πρόεδροι των δημοτικών κοινοτήτων με πληθυσμό μέχρι 300 κατοίκους σύμφωνα με το Ν.3852/2010).

¹⁹ Τα νομοσχέδια που εισηγήθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών την περίοδο 1981–1983 και η προετοιμασία του Ν.1416/1984 αποτελούσαν νομοθετικές πρωτοβουλίες της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου: Γιώργος Γεννηματάς Υπουργός, Μιλτιάδης Παπαϊωάννου Υφυπουργός, Θανάσης Τσούρας Γενικός Γραμματέας.

²⁰ Για τους θεσμούς συμμετοχής των πολιτών βλέπε και πργρ. 4.7.

Επίσης, διευρύνθηκε η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ με την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας αποφάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με το προεδρικό διάταγμα 22/1982 (Α΄3) που εκδόθηκε με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 115 του Ν.1065/1980 (ΚΔΚ). Ανάλογη δυνατότητα έδωσε και το άρθρο 17 του Ν.1270/1982.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής:

- Τα Νομαρχιακά Συμβούλια του Ν.1235/1982 δεν έχουν τον χαρακτήρα νέων δομών, αλλά τροποποίησαν την πολιτική διεύθυνση, τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες υπάρχοντων συλλογικών οργάνων.
- Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας επηρέασε τις ιεραρχικές σχέσεις Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης με τους Δήμους και τις Κοινότητες, ενισχύοντας σε κάποιο βαθμό τη διοικητική αυτοτέλειά τους.
- Τα αιρετά όργανα ενδοδημοτικής αποκέντρωσης αποτελούν νέα όργανα (συλλογικά ή μονομελή) που ενίσχυσαν την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας, την εγγύτητα του θεσμού στους πολίτες και την ενίσχυση της συμμετοχής τους.

Η επόμενη διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας έγινε με το άρθρο 22 του Ν.1832/1989 (Α΄54).

Οι ανωτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις ενίσχυσης της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ αποτελούν πολύτιμη παρακαταθήκη για τον σημερινό προβληματισμό που αφορά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (βλέπε στην πργρ. 3.16. την 1^η μεταρρυθμιστική τεχνική).

2.5. Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1982–1984)

Στην αρχή της δεκαετίας του '80 ο Πρόεδρος Φρανσουά Μιτεράν, με την πρώτη κυβέρνησή του, προωθούσε στη Γαλλία την αποκέντρωση με το νόμο 82213/2-3-1982 για «τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των Δήμων, των Νομαρχιών και των Περιφερειών».

Ο νόμος αυτός και αρκετοί κατοπινοί νόμοι και διατάγματα που αναδιάρθρωσαν το ναπολεόντειο διοικητικό σύστημα της Γαλλίας, αλλά και θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία, τη Μ. Βρετανία, τη Δανία και άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, αποτέλεσαν για το πολιτικό επιτελείο του Υπουργείου Εσωτερικών πηγή έμπνευσης και δημιουργικού πειραματισμού κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80. Οι γαλλικοί θεσμοί που κατέγραψε επιστημονική ομάδα του ΥΠΕΣ που επισκέφθηκε τη Γαλλία είναι οι ακόλουθοι:

- ο "Tiers-secteur de l' Économie" και η "Économie Sociale" που νομιμοποίησαν πολιτικά την επιδίωξη ανάπτυξης του τρίτου τομέα της οικονομίας,
- τα "Contrats de Plan" που ενέπνευσαν το θεσμό των Προγραμματικών Συμβάσεων,
- τα "Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple" που επαλήθευσαν την επιλογή της δημιουργίας των Αναπτυξιακών Συνδέσμων,
- οι "Sociétés d' Économie Mixte" που ενθάρρυναν τη διεύρυνση του θεσμού των Δημοτικών Επιχειρήσεων,
- η "Société Centrale pour l' Equipement du Territoire" και η "Société d' Etudes pour le Developpement Economique et Social" που ενίσχυσαν την τεκμηρίωση της ανάγκης δημιουργίας της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) και
- η συζήτηση για την "Banque Municipale", ως θυγατρικής του "Caisse des Dépôts et Consignations", που οδήγησε στις προσπάθειες ίδρυσης Δημοτικής Τράπεζας ως θυγατρικής του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων.

Με βάση τις προγραμματικές δεσμεύσεις της Κυβέρνησης και αξιοποιώντας τη γνώση των εν λόγω γαλλικών θεσμών, εκπονήθηκε ο νόμος 1416/1984 (Α'18) που διαμόρφωσε το κανονιστικό πλαίσιο σημαντικών αναπτυξιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: των Προγραμματικών Συμβάσεων, των Αναπτυξιακών Συνδέσμων και των Επιχειρήσεων ΟΤΑ.

2.5.1. Οι Συμβασιακοί Θεσμοί – Οι Προγραμματικές Συμβάσεις

Ένα από τα σοβαρότερα διαχρονικά προβλήματα του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας, που έχει επισημανθεί σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών αλλά και στη σχετική ελληνική βιβλιογραφία, είναι η δυσκολία οριζόντιας και κάθετης συνεργασίας των Δημοσίων φορέων και η δυσκολία συντονισμού των τομεακών δημόσιων πολιτικών που διευθύνονται από τα Υπουργεία, επειδή αυτά λειτουργούν ως "silos".

Η ανάγκη υπέρβασης των προβλημάτων αυτών ώθησε τον Υπουργό Εσωτερικών να ζητήσει το 1983 από τους συνεργάτες του τη νομοθετική διατύπωση ενός νέου θεσμού, ανάλογου με τις "Contrats de Plan" της Γαλλίας. Έτσι προέκυψε το άρθρο 11 του Ν.1416/1984 για τις **Προγραμματικές Συμβάσεις**.

Σημαντική καινοτομία αυτού του άρθρου είναι ότι δίνει τη δυνατότητα απασχόλησης προσωπικού του ενός συμβαλλομένου σε άλλον συμβαλλόμενο φορέα. Δηλαδή τη διάθεση προσωπικού χωρίς να χρειαστεί η απόσπαση ή η μετάταξη του.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι πρώτες σημαντικές Προγραμματικές Συμβάσεις που διασφάλισαν τη συνέργεια κεντρικών δημοσίων φορέων και ΟΤΑ, οι συγκεκριμένοι δημόσιοι φορείς που συμμετείχαν σε αυτές και τα πρόσωπα που ανέλαβαν να τις προωθήσουν.²¹

Οι διατάξεις του άρθρου 11 του Ν.1416/1984 συμπληρώθηκαν με επόμενους νόμους. Η πρώτη σημαντική συμπλήρωση έγινε με την παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν.1832/1989 (Α΄54) που πρόσθεσε στους κύριους συμβαλλόμενους φορείς της Τ.Α. *«τους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων, την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, τις τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα»*.

Η επόμενη σημαντική συμπλήρωση έγινε με την παρ. 1 του άρθρου 25 του Ν.2738/1999 (Α΄180), με την οποία προστέθηκαν τα ακόλουθα: στους συμβαλλόμενους φορείς οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και η ΕΝΑΕ, ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους της Προγραμματικής Σύμβασης και η δυνατότητα παραχώρησης της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων και μηχανημάτων.

Στη συνέχεια οι ρυθμίσεις για τις Προγραμματικές Συμβάσεις (Π.Σ.) συμπληρώθηκαν με διατάξεις που αφορούν τη διεύρυνση των κατηγοριών συμβαλλομένων φορέων, τον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ειδικές μορφές Προγραμματικών Συμβάσεων.

Οι διατάξεις αυτές κωδικοποιήθηκαν στο άρθρο 100 του Ν.3852/2010 (Α΄87) –“Καλλικράτης”, το οποίο τροποποιήθηκε μέχρι το 2021 με διατάξεις 7 νόμων.²²

Στους συμβασιακούς θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προστέθηκαν:

- Οι Συμβάσεις στο πλαίσιο αδελφοποιήσεων ΟΤΑ και οι Ενώσεις δημοσίου συμφέροντος, καθώς και οι Συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας (θεσμός που δεν αξιοποιήθηκε και υποκαταστάθηκε εν μέρει από τον θεσμό της διοικητικής υποστήριξης, χωρίς όμως λυσιτελές αποτέλεσμα – βλέπε πργρ. 4.1. και 5.2.5.).
- Οι Συμβάσεις συνεργασίας φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 223, Ν.3463/2006) που διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τις

21 Βλ. Μαϊστρος Π. (2000), Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης – Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 36–42: Οι συμβασιακές πολιτικές της αυτοδιοίκησης, <http://p-maistros.gr/book1.pdf>

22 Αναλυτική περιγραφή των διατάξεων που τροποποίησαν τον αρχικό Ν.1416/1984 και το Ν.3852/2010 καθώς και η σχετική νομολογία για τις Προγραμματικές Συμβάσεις περιλαμβάνονται στον Πρότυπο Οδηγό για τις Προγραμματικές Συμβάσεις των Π. & Ζ. Ζυγούρη.

Συμβάσεις των παρ. 1 και 2 και τις Συμβάσεις των παρ. 4 και 5 του άρθρου 223.

Επίσης, στους συμβασιακούς θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προστέθηκαν και 18 ειδικές Προγραμματικές Συμβάσεις (εξυπηρέτησης ακτοποϊκών γραμμών νησιών, εφαρμογής κοινωνικών δράσεων, ανάπτυξης των δημόσιων δομών υγείας, δια βίου μάθησης και υποστήριξης της εκπαίδευσης, μελέτης και εκτέλεσης έργων και προγραμμάτων κοινωνικής ωφέλειας, χρηματοδότησης ΟΤΑ για την ισοσκέλιση των προϋπολογισμών τους, εφαρμογής του Μεταφορικού Ισοδύναμου κ.ά.)

Παράλληλα με την εξέλιξη των παραπάνω συμβασιακών θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετήθηκαν και ανάλογες διατάξεις που αφορούν γενικότερα τη Δημόσια Διοίκηση:

- Με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας,²³ με το άρθρο 1 του Ν.1682/1987 (Α'14) προβλέπεται η σύναψη Προγραμματικών Συμφωνιών και Αναπτυξιακών Συμβάσεων.
- Οι Προγραμματικές Συμφωνίες στο πλαίσιο του ΚΠΣ 2000–2006 μεταξύ δικαιούχου και της ΚτΠ Α.Ε. ή της ΕΕΤΑΑ και οι Προγραμματικές Συμβάσεις του ΕΣΠΑ 2007–2013.
- Οι Προγραμματικές Συμβάσεις του Κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΚΑΠΕ).
- Οι Προγραμματικές Συμβάσεις του Ν.4412/2016 (Α'147) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών» και ειδικότερα των άρθρων 12 και 44 αυτού, μετά την τροποποίησή τους με το Ν.4782/2021 (Α'147).

Οι Προγραμματικές Συμβάσεις, που ξεκίνησαν με ένα άρθρο 5 παραγράφων σε νόμο του 1984, έχουν συμπληρώσει ζωή 36 χρόνων και έχουν εξελιχθεί πλέον σε ένα σημαντικό θεσμό του διοικητικού συστήματος, που έχει νομική, νομολογιακή και διοικητική ωριμότητα.

Αξίζει πάντως να υπογραμμιστεί ότι λόγω των πολλών νομοθετικών συμπληρώσεων, εν πολλοίς ασυντόνιστων, έχουν δημιουργηθεί στο κανονιστικό πλαίσιο στοιχεία πολυνομίας και κακονομίας, που αφήνουν το περιθώριο παρεκκλίσεων από τις αρχές του θεσμού κατά την εφαρμογή του. Οι παρεκκλίσεις αυτές δίνουν τη δυνατότητα ή/και αναγκάζουν τις Δικαιοδοτικές Αρχές και τις Ελεγκτικές Αρχές να υποκαθιστούν τον νομοθέτη στο ρόλο του και τη νομοθεσία με τη νομολογία.

Τελικά όμως σήμερα και ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση των Προγραμματικών Συμβάσεων ως αποκλειστικού θεσμού

23 Με Υπουργό Εθνικής Οικονομίας τον Κώστα Σημίτη.

συμβασιοποίησης των σχέσεων μεταξύ αναθετουσών αρχών, αποτελούν ένα πολυχρηστικό εργαλείο του διοικητικού μάνατζμεντ για την υποστήριξη του προγραμματισμού και της εφαρμογής των αναπτυξιακών προγραμμάτων, αλλά και για τη διευκόλυνση της παροχής μιας πολυτομεακής ομάδας υπηρεσιών.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι Προγραμματικές Συμβάσεις αποτελούν όχι μόνον ένα σημαντικό θεσμό με πλαστικότητα και διαχρονική ικανότητα προσαρμογής, αλλά έχουν και τον χαρακτήρα της πρώτης ουσιαστικής μεταρρύθμισης των ιεραρχικών σχέσεων του διοικητικού συστήματος στην Μεταπολιτευτική περίοδο, που συμβάλλει στην εφαρμογή των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας και έχει ανοίξει τον δρόμο της υπέρβασης των “εσωτερικών συνόρων” (seamless) και της συστημικής συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων.

Παρεμπίπτον αποτέλεσμα, η διεύρυνση των πόρων, της εξωστρέφειας και του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ.

Ο θεσμός της Προγραμματικής Σύμβασης μπορεί να συμβάλλει και στον συντονισμό του σχεδιασμού και της εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής με τη συμμετοχή όλων των αρμόδιων δημοσίων φορέων και των ενδιαφερομένων (stakeholders) και επομένως να αποτελέσει ουσιαστικό βήμα για την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της (βλέπε πργρ. 6.6.1.).

Σημειώνουμε πάντως ότι δεν υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία για τις Προγραμματικές Συμβάσεις που έχουν συναφθεί μέχρι σήμερα, για τους συμβαλλόμενους φορείς, το περιεχόμενο και την εφαρμογή τους.

Επομένως είναι σκόπιμο το αρμόδιο Υπουργείο να καταγράψει και να αξιολογήσει τις Προγραμματικές Συμβάσεις που έχουν συναφθεί, κυρίως αυτές στις οποίες μετέχουν ΟΤΑ, ώστε να διευκολυνθεί η απλοποίηση και η κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας στον επόμενο Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να δημιουργηθεί ένα Παρατηρητήριο που θα παρακολουθεί την εφαρμογή και τα αποτελέσματά τους και θα υποστηρίζει τις βελτιώσεις και τη διεύρυνση της δημόσιας πολιτικής των συμβασιακών πολιτικών στη χώρα μας.

Στους συμβασιακούς θεσμούς περιλαμβάνονται και οι ακόλουθες συμβάσεις:

- α) Οι Διοικητικές Συμβάσεις ανάθεσης μελετών, έργων, προμηθειών σε ιδιώτη ή ιδιωτικό νομικό πρόσωπο (Ν.716/1977, Ν.1418/1984, Ν.3316/2005 κ.α.). Σήμερα εφαρμόζεται ο Ν.4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- β) Συμβάσεις Παραχώρησης Υπηρεσιών από ΟΤΑ. Οι σχετικές διατά-

Ξεις περιλαμβάνονται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 1954, του 1980, του 1989 και του 1995.

Σήμερα μπορεί να εφαρμοστεί από τους ΟΤΑ το κανονιστικό πλαίσιο που αφορά συνολικά τον Δημόσιο τομέα, κυρίως ο Ν.3389/2005 (Α΄232) για τις ΣΔΙΤ (όπως προβλέπεται και στο άρθρο 224 του Ν.3463/2006) και ο Ν.4413/2016 (Α΄148) για τις Συμβάσεις Παραχώρησης.

2.5.2. Η Συνεργασία των ΟΤΑ – Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι – Τα Συμβούλια Περιοχής – Τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών

Ένα από τα διαχρονικά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι το μικρό μέγεθος και οι περιορισμένες δυνατότητες των μικρών ΟΤΑ που τους ανάγκαζαν να αναζητούν λύσεις διαδημο-κοινοτικής συνεργασίας, συνήθως με τη μορφή των Συνδέσμων ΟΤΑ.

Στον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα της Μεταπολίτευσης (Ν.1065/1980) το Κεφάλαιο Ζ΄ (άρθρα 138–143) περιέχει τις διατάξεις για τους Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων.

Προκειμένου να αναπτυχθεί και να αποδώσει ο θεσμός θα έπρεπε οι Σύνδεσμοι να είναι πολυθεματικοί και η ίδρυσή τους να βασίζεται σε ένα «συστηματικό κεντρικό αναπτυξιακό σχεδιασμό».²⁴

Αυτό επιχείρησε να ικανοποιήσει το άρθρο 23 του Ν.1416/1984 (Α΄18) **Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι**, που εισηγήθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών. Το άρθρο αυτό στην 1η και τη 2η παράγραφό του προβλέπει ότι «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, που εκδίδεται με σύμφωνη γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, μπορούν για αναπτυξιακούς σκοπούς, να προσδιορίζονται γεωγραφικές ενότητες (περιοχές) με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες». «Οι δήμοι και οι κοινότητες, που περιλαμβάνονται σ΄ αυτήν τη γεωγραφική ενότητα, μπορούν να συνιστούν αναπτυξιακό σύνδεσμο».

Οι ΚΥΑ των τριών Υπουργών εκδόθηκαν για όλους τους Νομούς της χώρας πλην της Αττικής και της Μητροπολιτικής περιοχής της Θεσσαλονίκης. Με τις ΚΥΑ καθορίστηκαν 572 γεωγραφικές ενότητες και στη συνέχεια σε 358 από αυτές συγκροτήθηκαν Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι με αποφάσεις των αντίστοιχων δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Οι περισσότεροι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, είτε μόνοι τους είτε με την υποστήριξη των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ και της ΕΕΤΑΑ, εκπόνησαν το Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμά τους, υλοποίησαν δράσεις του Προγράμματος, προμηθεύτηκαν εξοπλισμό

24 Βλ. Σπυρίδων Σ. (2014), ό.π., σελ.145.

και κατασκεύασαν έργα διαδημο-κοινοτικής συνεργασίας, κυρίως με χρηματοδότηση από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) και στη συνέχεια από το ΕΑΠΤΑ Ι του Α΄ ΚΠΣ, καθώς και από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).

Σύμφωνα με σχετική εισήγηση της ΚΕΔΚΕ, με την οποία έγινε η κατανομή των ΚΑΠ, προβλέφθηκε η χρηματοδότηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, στην περίοδο 1989–1994 από τους ΚΑΠ με 4.100 εκατ. δρχ.

Σημαντική ήταν και η χρηματοδότηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων από το ΕΑΠΤΑ Ι, δεδομένου ότι χρηματοδοτήθηκαν 131 Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι για 354 έργα με προϋπολογισμό 10,2 δισ. δρχ.

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι είχαν 10ετή χρόνο ζωής (1985–1994) και υποκαταστάθηκαν από τα **Συμβούλια Περιοχής** τα οποία συγκροτήθηκαν με το άρθρο 48 του Ν.2218/1994. Η βασική διαφορά των Συμβουλίων Περιοχής, σε σχέση με τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, είναι ότι η συγκρότησή τους δεν ήταν εθελοντική αλλά υποχρεωτική από το νόμο, ενώ το σημαντικότερο κοινό στοιχείο τους είναι ότι προηγήθηκε της συγκρότησής τους ο σχεδιασμός των ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων τους.

Το 1995 εκδόθηκαν 50 Προεδρικά Διατάγματα για όλους τους νομούς της χώρας (πλην Αττικής) με τα οποία ορίστηκε η εδαφική περιφέρεια, η ονομασία και η έδρα 492 Συμβουλίων Περιοχής.²⁵

Τα Συμβούλια Περιοχής ενισχύθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών με το 20% της ΣΑΤΑ για την εκτέλεση έργων. Λειτουργήσαν για μια διετία, μέχρι την ψήφιση του Ν.2539/1997 ("Ι.Καποδίστριας").

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής έχουν τον χαρακτήρα νέων δομών, αλλά εταιρικού και συνεργατικού χαρακτήρα, που θεσμοθετούν σχέσεις συνεργασίας των ΟΤΑ, επιδιώκοντας την επίτευξη κοινών στόχων και οικονομιών κλίμακας.

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής και γενικότερα οι Σύνδεσμοι ΟΤΑ, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μπορεί να ασκήσουν αρμοδιότητες του "σκληρού πυρήνα" των αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Άλλωστε οι Σύνδεσμοι ΟΤΑ προβλέπονται στο Σύνταγμα και μάλιστα μπορεί να λάβουν και τη μορφή των "αναγκαστικών συνδέσμων".

Οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και τα Συμβούλια Περιοχής θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια "καλή πρακτική" (best practice) χρήσιμη στον σχεδιασμό της 2ης λύσης της πργρ. 4.1., η οποία μπορεί να προετοιμάσει την επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ. Ανα-

25 Βλ. Κουτσούρη Δ. (1996), Συμβούλια Περιοχής, ΠΟΕ-ΟΤΑ, Αθήνα.

γκαία προϋπόθεση, να προηγηθεί ο σχεδιασμός των ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων τους και να διασφαλιστεί ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξής τους.

Η διαδημο-κοινοτική συνεργασία των ΟΤΑ επιδιώχθηκε και με το άρθρο 12 του Ν.2946/2001 (Α΄224), που προέβλεπε τη δημιουργία "Συμπολιτειών Δήμων και Κοινοτήτων" με αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων όμορων Δήμων και Κοινοτήτων (με τη νομική μορφή Συνδέσμων ΟΤΑ), αλλά με πενιχρά αποτελέσματα.

Μορφή συνεργασίας των ΟΤΑ αποτελούν και τα **Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών**. Η έννοια των δικτύων πρωτοεμφανίζεται σε νομικό κείμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρα 219 και 220, Ν.3463/2006).²⁶

Μορφή συνεργασίας των ΟΤΑ αποτελεί και ο **Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)** που νομοθετήθηκε με το άρθρο 22 του Ν.3613/2007 (Α΄263).

Ο Ν.4555/2018 (Α΄133) με το άρθρο 180 επαναφέρει τον θεσμό των Συνδέσμων ΟΤΑ, με τη μορφή «Διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας», οι οποίοι όμως συγκροτούνται εθελοντικά χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό γεωγραφικών ενοτήτων, χωρίς οικονομικά κίνητρα και χωρίς Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ για τη συγκρότησή τους. Η εν λόγω νομοθετική πρωτοβουλία δείχνει να αγνοεί ή να υποτιμά την υπάρχουσα εμπειρία (βλέπε πργρ. 4.1.).

2.5.3. Η Επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ

Οι πρώτες γενικές διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις περιλαμβάνονται στο Ν.Δ.2888/1954 (Α΄139), με βάση το οποίο συγκροτήθηκαν δέκα επιχειρήσεις. Ενωρίτερα, με ειδικές διατάξεις συστήθηκαν ορισμένες δημοτικές επιχειρήσεις, όπως η Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθήνας (ΔΕΦΑ) (Ν.2234/1952 – Α΄280) και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ηλεκτροφωτισμού Ηρακλείου, Ρεθύμνης και Χανίων (Β.Δ.16.11.1953 – Α΄333) κ.α.

Οι πρώτες ολοκληρωμένες διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 205–214 του Ν.1065/1980 (Α΄168), δηλαδή στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980, με βάση τις οποίες συστήθηκαν επτά δημοτικές επιχειρήσεις.

Στις αρχές της δεκαετίας του '80, οι προγραμματικές επιλογές της Κυβέρνησης που προέκυψε από τις εκλογές του 1981 και το παράδειγμα των Γαλλικών Εταιρειών Μικτής Οικονομίας ("Sociétés d'

²⁶ Βλέπε πργρ. 2.5.4. για τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών ως φορέων τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ.

Économie Mixte”) οδήγησαν στη διεύρυνση του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων. Με το Ν.1416/1984 (Α΄18) βελτιώθηκαν οι διατάξεις του Ν.1065/1980 που αφορούσαν τις αμιγείς δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις (στις οποίες συμμετείχαν μόνον ΟΤΑ) (άρθρα 35–41) και συμπληρώθηκαν με νέες διατάξεις α) για τις δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα (άρθρο 43), β) τις ανώνυμες εταιρείες με συνεταιρισμούς (άρθρο 44), γ) τις εταιρείες λαϊκής βάσης (άρθρο 45) και δ) τις ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ (άρθρο 46).²⁷

Αργότερα προστέθηκαν και ειδικές μορφές επιχειρήσεων, όπως οι ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ αξιοποίησης γεωθερμικού δυναμικού, οι Αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες κοινωνικού χαρακτήρα, οι Εταιρείες Διανομής Αερίου με τη συμμετοχή ΟΤΑ, οι Επιχειρήσεις ραδιοφωνίας – τηλεόρασης και οι Αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Επιχειρήσεις μπορούσαν να ιδρύσουν και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις σύμφωνα με το άρθρο 21 του Ν.2218/1994 (Α΄90).

Ειδική μορφή Επιχείρησης ΟΤΑ μπορούμε να θεωρήσουμε και την πολυμετοχική Αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 2.5.4.).

Την προοπτική της συμβολής των δημοτικών επιχειρήσεων στην περιφερειακή ανάπτυξη αναδεικνύει το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987». Η διεύρυνση του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων, χωρίς μάλιστα τον περιορισμό της γαλλικής νομοθεσίας που δεν επέτρεπε την δραστηριοποίησή τους στη βιομηχανία και το εμπόριο, βασίζεται και στο ιδεολογικό και πολιτικό κλίμα της εποχής το οποίο, σε ένα διπολικό κόσμο, ωθούσε στην αναζήτηση ενός “τρίτου δρόμου” με στόχο τον κοινωνικό μετασχηματισμό.²⁸ Με αναγκαία προϋπόθεση τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας των δημοτικών επιχειρήσεων.²⁹

Ουσιαστική διοικητική υποστήριξη στους ΟΤΑ για τη δημιουργία επιχειρήσεων παρείχε το Υπουργείο Εσωτερικών με συστηματική πληροφόρηση και πρότυπες προδιαγραφές οικονομοτεχνικών μελετών σε περισσότερους από 6 κλάδους επιχειρήσεων. Παράλληλα, η ΕΕΤΑΑ

27 Την απόφαση της διεύρυνσης του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων την έλαβε ο Πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου μετά από πρόταση του Γιώργου Γεννηματά ως Υπουργού Εσωτερικών. Το σχετικό κείμενο ετοίμασε ο σύμβουλος του Υπουργού Εσωτερικών Παναγιώτης Μαΐστρος και το συμπλήρωσε, με τους κλάδους στους οποίους θα μπορούσε να αναπτυχθεί η επιχειρηματική δραστηριότητα των Δήμων, η επιστημονική διευθύντρια του ΚΕΠΕ Λούκα Κατσέλη.

28 Βλ. Μαΐστρος Π. (2000), ό.π., σελ. 42–48: Οι δημοτικές επιχειρήσεις, σελ. 74–90: Κοινωνικοποίηση και Αυτοδιαχείριση και σελ. 173–198: Οι Επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης.

29 Βλ. Καλλιαντζίδης Α. (1989), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σταυροδρόμι της επιχειρηματικής πρόκλησης, Αγροτικές Συνεταιριστικές Εκδόσεις Α.Ε., Θεσσαλονίκη, σελ. 116–142: Ανταγωνιστικότητα Δημοτικών–Κοινοτικών Επιχειρήσεων: Όρος επιβίωσης του ίδιου του θεσμού.

εκπόνησε σχετικό Οδηγό και υποστήριζε τους Δήμους με ενημέρωση των αιρετών, με κατάρτιση και δικτύωση των υπαλλήλων, με πρότυπους κανονισμούς οργάνωσης εσωτερικών υπηρεσιών, προσωπικού και οικονομικής διαχείρισης και με την εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών.

Ο θεσμός των Επιχειρήσεων ΟΤΑ αναπτύχθηκε στην 20ετία 1984–2004 και κίνησε και το επιστημονικό ενδιαφέρον της ακαδημαϊκής κοινότητας.³⁰

Σύμφωνα με σχετική απογραφή (ΚΕΔΚΕ – ΠΕΤΑ), το 2001 το σύνολο των Επιχειρήσεων ΟΤΑ κάθε μορφής (πλην των ΔΕΥΑ) ήταν 1.477, από τις οποίες οι 981 (66,4%) ασκούσαν κανονική οικονομική δραστηριότητα και οι 496 (33,6%) χαρακτηρίστηκαν ως αδρανείς. Το σύνολο του προσωπικού των επιχειρήσεων το 2000 έφτανε τα 22.522 άτομα και ο κύκλος εργασιών τα 338,7 εκατ. €. Σε ένα σύνολο 923 ενεργών επιχειρήσεων που έστειλαν στοιχεία, 428 παρουσίασαν κέρδη, 464 παρουσίασαν ζημίες και 31 παρουσίασαν μηδενικά καθαρά αποτελέσματα.

Οι διατάξεις του Ν.1416/1984 διατηρήθηκαν με λίγες αλλαγές επί 22 χρόνια, μέχρι τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 (Ν.3463/2006), παρότι δε το Υπουργείο Εσωτερικών και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ και ΕΝΑΕ) δεν πρότειναν ουσιαστικές τροποποιήσεις του κανονιστικού πλαισίου των Επιχειρήσεων ΟΤΑ, νομοθετήθηκε στη διάρκεια αυτών των 22 χρόνων, με πρωτοβουλία διαφόρων Υπουργείων, μια σειρά διατάξεων για την υπαγωγή τους στο καθεστώς των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με τις οποίες καταργήθηκαν τα φορολογικά κίνητρα που είχαν και έχασαν σταδιακά την επιχειρησιακή ευελιξία τους στην πρόσληψη προσωπικού και στην ανάθεση μελετών, έργων, υπηρεσιών και προμηθειών.

Σε αντιδιαστολή προς τις διατάξεις αυτές, επιχειρήθηκαν ορισμένες ενέσεις ιδιωτικοοικονομικής ευελιξίας με τις ακόλουθες διατάξεις:

- Οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ και οι ΔΕΥΑ δεν υπάγονται στους φορείς του δημόσιου τομέα της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν.1256/1982 (παρ. 4, άρθρο 48, Ν.1622/1986 και στη συνέχεια Π.Δ.410/1995).
- Ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, εκτός από τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ (παρ. 1.ε, άρθρο 51, Ν.1892/1990 – Α'101).

Τελικά όμως επιβλήθηκαν οι περιοριστικές διατάξεις, οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ έχασαν τον διφυή χαρακτήρα τους και υποχρεώθηκαν να εφαρμόζουν το κανονιστικό πλαίσιο του δημόσιου τομέα (πλην του

30 Βλ. Τριανταφυλλοπούλου Α. (2004), Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

δημόσιου λογιστικού).

Εύλογη συνέπεια των παραπάνω εξελίξεων στο θεσμό των δημοτικών επιχειρήσεων είναι οι διατάξεις του Ν.3463/2006 (Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006) με τις οποίες προβλέπεται ότι οι αμιγείς επιχειρήσεις θεωρούνται “κοινωφελείς” και πρέπει να εφαρμόζουν το κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ στις προσλήψεις προσωπικού (παρ. 1, άρθρο 258) και στη σύναψη των συμβάσεων ανάθεσης των έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών και των συμβάσεων μίσθωσης έργου (παρ. 2, άρθρο 257). Επίσης, προβλέπεται ότι χρηματοδοτούνται από τον οικείο ΟΤΑ για τις δραστηριότητες και τις παρεχόμενες υπηρεσίες εφόσον εκπονήσουν ένα διετές πρόγραμμα δράσης (παρ. 1, άρθρο 259).

Επομένως έκλεισαν τον κύκλο ζωής τους ως επιχειρήσεις και είναι “οιονεί” υπηρεσίες των ΟΤΑ.

Ανάλογες δεσμεύσεις για την πρόσληψη προσωπικού και τη σύναψη συμβάσεων προβλέπονται και για τις Αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των ΟΤΑ και δεν επιτρέπεται η συμμετοχή τους σε Προγραμματικές Συμβάσεις (παρ. 1.γ και 3, άρθρο 267).

Οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ που είναι ανώνυμες εταιρείες διατήρησαν με το Ν.3463/2006 το δικαίωμα να προσλαμβάνουν το προσωπικό τους χωρίς να εφαρμόζουν το Ν.2190/1994 (περί ΑΣΕΠ), ακολουθώντας τις ρυθμίσεις σχετικού Προεδρικού Διατάγματος (παρ. 6, άρθρο 265), το οποίο όμως δεν εκδόθηκε ποτέ. Επίσης, για ένα διάστημα εθεωρείτο ότι συνάπτουν με δικό τους κανονισμό τις συμβάσεις ανάθεσης των έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών (παρ. 7, άρθρο 265), αλλά αυτό το “παράθυρο” έκλεισε σταδιακά με την υιοθέτηση Κοινοτικών Οδηγιών και οριστικά με το Ν.4412/2016 (Α΄147).

Την ίδια κατεύθυνση (του Ν.3463/2006) ακολούθησε και ο Ν.3852/2010 (“Καλλικράτης”).

Στον Πίνακα που ακολουθεί, ο οποίος βασίζεται στο Μητρώο Νομικών Προσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που τηρεί η ΕΕΤΑΑ, παρουσιάζονται οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ στις 31.12.2020 κατά κατηγορία (ως προς τη νομική μορφή τους). Στον Πίνακα δεν περιλαμβάνονται οι 125 ΔΕΥΑ.³¹

31 Αναλυτικός κατάλογος κατά Δήμο των νομικών προσώπων τους, περιλαμβανομένων των επιχειρήσεων, περιλαμβάνεται στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ https://www.eetaa.gr/hp/mhtrwo_np/select_dhmos.php

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΟΤΑ	
Κοινωφελείς Επιχειρήσεις	206
Ανώνυμες Εταιρείες ΟΤΑ (άρθρου 265 *)	88
Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες (άρθρου 252β *)	76
Μονομετοχικές Ανώνυμες Εταιρείες (άρθρου 266 *)	66
Αστικές μη Κερδοσκοπικές Εταιρείες	32
Δημοτικές Επιχειρήσεις Ειδικού Σκοπού	16
Διαδημοτικές Επιχειρήσεις	10
Κοινές Ανώνυμες Εταιρείες	6
Σύνολο	500
Σημ. * Ν.3463/2006 (Δ.Κ.Κ.)	
Πηγή: ΕΕΤΑΑ	

Για να μην μείνει καμμία αμφιβολία σχετικά με το καθεστώς όλων των Επιχειρήσεων ΟΤΑ, προβλέπεται πλέον ότι στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνεται ο Υποτομέας ΟΤΑ ο οποίος «περιλαμβάνει: (αα) τους ΟΤΑ, οι οποίοι αποτελούνται από τους Δήμους (ΟΤΑ Α΄ βαθμού) και τις Περιφέρειες (ΟΤΑ Β΄ βαθμού) και (ββ) τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ» και «προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής» (άρθρο 14, Ν.4270/2014 – Α΄143).

Το προσωπικό των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (με οποιαδήποτε μορφή σύμβασης εργασίας ή έργου ή έμμισθης εντολής ή παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών) απογράφεται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού (ΜΑΔ) του Ελληνικού Δημοσίου και οι κάθε μορφής αμοιβές του καταβάλλονται υποχρεωτικά μέσω τραπεζικού λογαριασμού από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής (άρθρο 2, Ν.3845/2010 – Α΄65).

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ ξεκίνησαν ως νέες διαφορετικές από τους ΟΤΑ δομές και ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (διφυούς χαρακτήρα), για να διευρύνουν το ρόλο των ΟΤΑ αναπτύσσοντας επιχειρηματική δραστηριότητα ή/και για να ασκούν λειτουργίες με διοικητική ευελιξία, παρακάμπτοντας το περιοριστικό κανονιστικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σταδιακά όμως κατέληξαν να εφαρμόζουν αυτό το κανονιστικό πλαι-

σιο και επομένως να αποτελούν “οιονεί” υπηρεσίες των ΟΤΑ με μόνη ουσιαστική διαφορά ότι έχουν διοικητικό συμβούλιο ξεχωριστό από το δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο (το οποίο στις αμιγείς επιχειρήσεις ορίζεται από αυτό).

Κατά συνέπεια, εύλογα θεωρείται ότι ο θεσμός αυτός προσέφερε στους ΟΤΑ αλλά έκλεισε τον κύκλο ζωής του, τουλάχιστον με βάση τους στόχους που είχαν θέσει οι εμπνευστές του στη δεκαετία του '80 και την προϊστορία του από τη δεκαετία του '50. Εξαίρεση αποτελούν οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 2.5.4.).

Το ευρύτερο συμπέρασμα για την τεχνική των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα είναι ότι η Ελληνική νομοθεσία και νομολογία, όχι μόνον επειδή υιοθετεί την Ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία που αφορούν τους κανόνες του ανταγωνισμού, αλλά και λόγω του τρόπου που χρησιμοποιήσαμε ως πολιτικό σύστημα την ευελιξία των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, καθορίζει σαφέστερα πλέον τη γραμμή διάκρισης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και περιορίζει τη δυνατότητα συγκρότησης νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα ή μειώνει νομοθετικά και νομολογιακά τη χρησιμοποίηση της ευελιξίας του ιδιωτικού τομέα, από τους φορείς που συγκροτεί ή ελέγχει το Δημόσιο.

Στον πρόσφατο νόμο 4555/2018 (Α'133) («Κλεισθένης») με τα άρθρα 182 και 183 προβλέπεται ότι οι ΟΤΑ μπορεί να συνιστούν αυτοτελώς ή να συμμετέχουν από κοινού με άλλους ΟΤΑ ή με νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες.

Εύλογα, μετά από τις περιοριστικές διατάξεις που αφορούν συνολικά τις Επιχειρήσεις των ΟΤΑ, γεννιέται το ερώτημα με ποιό τρόπο εικάζει ο νομοθέτης ότι αυτές οι εταιρείες θα ανταγωνιστούν τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα.

Στον ίδιο νόμο, το άρθρο 184 προβλέπει ότι μικροί νησιωτικοί δήμοι «*μπορεί, προς εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων τους, να συνιστούν μονομετοχικές ανώνυμες εταιρείες με μοναδικό αντικείμενο τη λειτουργία πρατηρίου υγρών καυσίμων εντός της χωρικής τους εμβέλειας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν λειτουργεί αντίστοιχη ιδιωτική επιχείρηση εντός των ορίων τους*». Μια τέτοια εταιρεία έχει περισσότερες πιθανότητες να δημιουργηθεί, εάν καταφέρει να προσλάβει μέσω ΑΣΕΠ το κατάλληλο προσωπικό και να χρηματοδοτηθεί η αρχική επένδυσή της.

Τελικά, εκτιμούμε ότι η παλινόρθωση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ προϋποθέτει ένα νέο ευέλικτο κανονιστικό πλαίσιο και ένα ειδικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα (που θα λαμβάνουν υπόψη τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν τις Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού

Συμφέροντος – ΥΓΟΣ), διακομματικά συμφωνημένα και με αυστηρά εποπτευόμενη την εφαρμογή τους, εάν εκτιμηθεί ότι πρέπει να αναπτυχθεί επιχειρηματική δραστηριότητα από τους ΟΤΑ σε τομείς και σε απομακρυσμένες περιοχές που δεν μπορεί ο ιδιωτικός τομέας.

2.5.4. Οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνουμε κυρίως τις πολυμετοχικές Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ (Περιφερειών, Δήμων, ΠΕΔ και των νομικών προσώπων τους), στις οποίες κανένας εκ των μετόχων δεν κατέχει την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου.

Οι πρώτες Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ δημιουργήθηκαν κυρίως με βάση το άρθρο 46 του Ν.1416/1984, με σημαντικότερες τις ακόλουθες: Αναπτυξιακή Κοζάνης (ΑΝΚΟ), Αναπτυξιακή Καρδίτσας (ΑΝΚΑ), Εταιρεία Ανάπτυξης Αμβρακικού (ΕΤΑΝΑΜ), Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας (ΟΑΣ), Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου και Μαλεβιζίου (ΑΚΟΜΜ), Αναπτυξιακή Δήμων Πειραιά (ΑΝΔΗΠ).

Για τις Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ εφαρμοζόταν οι γενικές διατάξεις που αφορούσαν τις ανώνυμες εταιρείες των ΟΤΑ.

Η πρώτη διαφοροποίησή τους έγινε με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 (παρ. 3.β., άρθρο 252, Ν.3463/2006). Η δεύτερη διαφοροποίησή τους έγινε με το άρθρο 194 του Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης").

Οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες επιτρέπεται να συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις. Για την πρόσληψη προσωπικού εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν.2190/1994 (Α'28) και για τις συμβάσεις μίσθωσης έργου οι βασικές αρχές δημοσιότητας.

Για τη σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών των Αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών, ο Ν.3852/2010 προέβλεπε ότι διενεργείται βάσει κανονισμού, ο οποίος καταρτίζεται από το διοικητικό συμβούλιο της εταιρίας, αλλά αυτή η δυνατότητα καταργήθηκε και εφαρμόζεται ο Ν.4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή η νομοθεσία που εφαρμόζουν οι ΟΤΑ.

Στη συνέχεια, με την παρ. 1, άρθρο 16 του Ν.4483/2017 (Α'107) άνοιξε ένα παράθυρο που προβλέπει για τις πολυμετοχικές Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ ότι «δεν ανήκουν στους φορείς του δημοσίου τομέα, δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από ΟΤΑ, δεν υλοποιούν αυτοδιοικητικές αρμοδιότητες και δεν ανήκουν σε ΟΤΑ κατά την έννοια της επίτευξης αυτοδιοικητικού σκοπού. Ο έλεγχος και η εποπτεία επί των εταιρειών αυτών γίνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν.2190/1920, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε ειδικότερες διατάξεις». Γρήγορα όμως το "παράθυρο" αυτό έκλεισε με την παρ. 3, άρθρο 229 του

N.4635/2019 (Α΄167).

Στη συνέχεια, νομοθετήθηκαν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 2, Ν.4674/2020-Α΄53, άρθρα 41, 42 και 68, Ν.4735/2020-Α΄197 και άρθρα 46 και 54, Ν.4795/2021-Α΄62).

Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ ή τον Κρατικό Προϋπολογισμό, μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και να ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα κατά τις διατάξεις των άρθρων 182 και 183 του Ν.4555/2016 (που αναφέρθηκαν στην πργρ. 2.5.3.).

Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί ορίζονται ως “οργανισμοί δημοσίου δικαίου” για την εφαρμογή των διατάξεων του Ν.4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων και του Ν.3861/2010 περί “Διαύγειας”.

Όσον αφορά το προσωπικό τους, το τακτικό προσωπικό προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2190/1994 (δηλαδή όπως και στους ΟΤΑ), ενώ το έκτακτο προσωπικό με σύμβαση ορισμένου χρόνου ή σύμβαση έργου, με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου (δηλαδή χωρίς τις δεσμεύσεις που ισχύουν για τους ΟΤΑ). Το άρθρο 61 του Ν.4821/2021 (Α΄134) που ρυθμίζει θέματα του προσωπικού τους αναδεικνύει την αμφιθυμία του νομοθέτη.

Το προσωπικό τους δεν απογράφεται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού (ΜΑΔ) και δεν μισθοδοτείται μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής και επομένως δεν προσμετράται στο προσωπικό του Δημόσιου τομέα.

Επομένως, με τη νομοθέτηση των Αναπτυξιακών Οργανισμών επανέρχεται η μορφή των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα και μένει να φανεί πώς θα χρησιμοποιηθούν από το πολιτικό σύστημά μας και πώς θα ενσωματωθούν στο δικαϊκό σύστημά μας οι ρυθμίσεις για τον διφυή χαρακτήρα τους, ιδιαίτερα εάν δεν περιοριστούν στον συμβουλευτικό ρόλο τους και επιχειρήσουν να υποκαταστήσουν ΟΤΑ στην άσκηση αρμοδιοτήτων του “σκληρού πυρήνα” των αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων ή αναπτύξουν επιχειρηματική δραστηριότητα. Κατά συνέπεια, καθοριστικό στοιχείο θα είναι ο ρόλος που αναλαμβάνουν και το περιεχόμενο των Προγραμματικών Συμβάσεων που θα συνάπτουν με τους ΟΤΑ.

Εάν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί (και ιδιαίτερα οι μονομετοχικοί) δεν “ξεχειλώσουν” όπως παλαιότερα κάποιες δημοτικές επιχειρήσεις και επικεντρωθούν στην υποστήριξη των ΟΤΑ για την ωρίμανση των έργων τους, προκειμένου να διασφαλίσουν τη χρηματοδότησή τους από τα τρέχοντα Αναπτυξιακά Προγράμματα, λογικά οι Ελεγκτικές Αρχές θα δείξουν επαρκή ελαστικότητα, τουλάχιστον μέχρι να λυθεί

το πρόβλημα της διοικητικής ικανότητας (institutional capacity) των ΟΤΑ, προκειμένου να μην τους καταλογιστεί δυσκαμψία που καθυστερεί την απορρόφηση των Ευρωπαϊκών πόρων.

Οι αμφιβολίες που έχει ο συντάκτης των διατάξεων για τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς σχετικά με τη βιωσιμότητα της νομοθετούμενης ευελιξίας τους προκύπτει και από τη σχετική εγκύκλιο 200/16-6-2020 του ΥΠΕΣ, που αναφέρει ότι *«η παρεχόμενη ευελιξία στη λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών τίθεται αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και υπό την αίρεση της χρηστής δημοσιονομικής διοίκησης»* και ότι *«Ως προς τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων επισημαίνεται ότι, ακόμη και αν οι συμβαλλόμενοι είναι δημόσιες αρχές, δεν αποκλείεται η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων προμηθειών, χωρίς να κωλύονται οι δημόσιες αυτές αρχές να ασκούν τα καθήκοντά τους, χρησιμοποιώντας ίδιους πόρους και συνεργαζόμενες με άλλες δημόσιες αρχές, εφόσον εξασφαλισθεί ότι οι ως άνω συνεργασίες δεν προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών φορέων»!!!*

Οι ΟΤΑ για την επιστημονική και τεχνική υποστήριξή τους μπορεί επίσης να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών και τις Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, που μπορούν πάντως, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 2 του παραπάνω νόμου, να μετατραπούν σε Αναπτυξιακούς Οργανισμούς. Τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών και οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ που θα συνεχίσουν να λειτουργούν, θα εφαρμόζουν τις διατάξεις των Αναπτυξιακών Οργανισμών για το προσωπικό.

Ειδικά για τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών προβλέπεται από το 2017 ότι όταν παρέχουν τεχνική υποστήριξη σε Δήμους ή Περιφέρειες μέλη τους, κατά την υλοποίηση έργων που είναι ενταγμένα σε Περιφερειακά ή Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ, μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις μίσθωσης έργου με φυσικά πρόσωπα ή να προσλαμβάνουν προσωπικό με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, εφαρμόζοντας τις ειδικές διατάξεις που αφορούν την απασχόληση προσωπικού για συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (άρθρο 79, Ν.4483/2017 – Α'107).

Οι πολυμετοχικές Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ έπαιξαν μέχρι σήμερα πολύ σημαντικό ρόλο. Στην τελευταία δεκαετία υπήρξαν σε όλη την Ελλάδα περίπου 50 εταιρείες. Η συμβολή τους ήταν σημαντική στην αξιοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και ιδίως για τις αγροτικές και τις ορεινές περιοχές.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 δημιούργησαν την Ελληνική Ένωση Αναπτυξιακών Εταιριών (HEL.A.D.A.) με μέλη κυρίως τις πολυμετοχικές Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ και με βασικό στόχο την

υποστήριξη του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ και την ενεργό συμμετοχή τους στις διαδικασίες της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι πολυμετοχικές Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ έχουν τον χαρακτήρα νέων δομών παράλληλων με τους ΟΤΑ, εταιρικού και συνεργατικού χαρακτήρα, οι οποίες μέχρι σήμερα παρείχαν κυρίως επιστημονική και τεχνική υποστήριξη στους ΟΤΑ για τη διεύρυνση των επενδυτικών πόρων και του αναπτυξιακού ρόλου τους και συμμετείχαν ενεργά στις διαδικασίες της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης. Όσες εξ αυτών συγκροτήθηκαν και λειτουργούν περισσότερο από μια 15ετία, ανέπτυξαν αξιόλογη δραστηριότητα, αξιοποιώντας κυρίως τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και καταξιώθηκαν στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εάν ο θεσμός των πολυμετοχικών Αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ επικεντρωθεί στην επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και σε συλλογικές λειτουργίες διαδημοτικού ή διαπεριφερειακού ή διαβαθμιδικού χαρακτήρα με αναπτυξιακό πρόσημο ή σε ρόλους ενδιάμεσου φορέα για εθνικά ή συγχρηματοδοτούμενα αναπτυξιακά προγράμματα, χωρίς να επιχειρήσει να υποκαταστήσει ΟΤΑ στην άσκηση αρμοδιοτήτων του “σκληρού πυρήνα” των αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, ταυτόχρονα δε αξιοποιήσει την αποδοχή και αναγνωρισιμότητα που έχει πετύχει μέχρι σήμερα, ώστε να εξασφαλίσει, με την ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση, ένα διαχρονικά σταθερό πλαίσιο ευέλικτων κανόνων στις πολιτικές προσωπικού και στην αξιοποίηση των εξωτερικών πόρων του, τότε έχει να προσφέρει πολλά ακόμη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερα μέχρι να αποκτήσουν οι ΟΤΑ επαρκή οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια.

Βασικός στόχος τους θα πρέπει να είναι η μεταφορά τεχνογνωσίας στο ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ (και όχι η υποκατάστασή του) και η προετοιμασία τους για την ψηφιακή εποχή.

Αναγκαία προϋπόθεση ο γεωγραφικός σχεδιασμός της χωρικής εμβέλειας των εταιρειών αυτών, η χρηματοδότηση της αρχικής οργάνωσης των νεοϊδρυομένων, η περαιτέρω ενίσχυση της δικτύωσής τους και ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξής τους (βλέπε πργρ. 5.2.3. – το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

2.6. Η πρόταση για την ίδρυση Τράπεζας Αυτοδιοίκησης (1983)

Σύμφωνα με τα «Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987» (σελ. 39) η τότε Κυβέρνηση δεσμεύτηκε σχετικά με την ίδρυση Τράπεζας Αυτοδιοίκησης να συγκροτήσει «Επιτροπή που θα μελετήσει τη νομική μορφή, τη διάρθρωση και λειτουργία του φορέα, τη σύνδεσή του με το πιστωτικό σύστημα της χώρας και τον τρόπο συμμετοχής στη διοίκησή του των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης».

Πράγματι συγκροτήθηκε Επιτροπή³² που παρέδωσε 25σέλιδο Υπόμνημα για τη σκοπιμότητα ίδρυσης Δημοτικής Τράπεζας, τις επιπτώσεις στο υπόλοιπο πιστωτικό σύστημα και συγκριτική αξιολόγηση τριών εναλλακτικών προτάσεων: 1) Μετατροπή του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων σε Τράπεζα Παρακαταθηκών και Αυτοδιοίκησης, 2) Ίδρυση νέας Τράπεζας και 3) Θέσπιση ειδικών λογαριασμών σε συγγενή πιστωτικά ιδρύματα με προοπτική συμμετοχικής ίδρυσης νέας Τράπεζας.

Στη συνέχεια εκπονήθηκαν από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) δύο μελέτες και σχέδιο εξουσιοδοτικής διάταξης.

Η διοίκηση του Ταμείου Παρακαταθηκών (ΤΠΔ) στην περίοδο 1985–1988 διασφάλισε τη συνεργασία του Caisse des Dépôts et Consignations της Γαλλίας για την τεχνική υποστήριξη του ΤΠΔ στη δημιουργία θυγατρικής Δημοτικής Τράπεζας.

Στο τέλος της δεκαετίας του '80 εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών Σχέδιο Νόμου «Περί ιδρύσεως αυτόνομου δημόσιου τραπεζικού οργανισμού με την επωνυμία "Ελληνική Τράπεζα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Παρακαταθηκών" Α.Ε.».

Το 1993 υποβλήθηκε από την ΠΕΤΑ στην Κυβέρνηση πρόταση ίδρυσης «Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας Αυτοδιοίκησης» με βάση την παρ. 3 του άρθρου 19 του Ν.2074/1992 (Α'128).

Παρ' όλες τις προσπάθειες αυτές, οι αντιδράσεις του τραπεζικού συστήματος και η έλλειψη ενδιαφέροντος από το εκάστοτε οικονομικό επιτελείο των διαδοχικών Κυβερνήσεων δεν επέτρεψαν τη μεταρρύθμιση του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων ή την ίδρυση νέας Τράπεζας Αυτοδιοίκησης.

Το ζήτημα συνεχίζει να είναι επίκαιρο με δεδομένη τη σχετική εμπειρία άλλων Ευρωπαϊκών χωρών.³³

32 Η Επιτροπή συγκροτήθηκε το 1983 με ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών Γιώργου Γεννηματά και Εθνικής Οικονομίας Γεράσιμου Αρσένη, με συντονιστή τον Παναγιώτη Μαϊστρο (ΥΠΕΣ) και μέλη τους Τάσο Παννίση (ΥΠΕΘΟ), Νίκο Τάσο (ΥΠΟΙΚ), Λυκούργο Αρεταίο (ΕΤΕ), Κώστα Σοφούλη (ΕΚΤΕ), Ηλία Τσενέ (ΤΠΔ) και Κυριάκο Ντηνιακό (ΚΕΔΚΕ).

33 Γκέκας Ρ. (2015), Εναλλακτικοί χρηματοπιστωτικοί μηχανισμοί για τους δήμους – Η

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) στα συμπεράσματα των ετήσιων Τακτικών Συνεδρίων της επαναλαμβάνει συστηματικά μέχρι σήμερα την πρότασή της για την «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».

Ένα από τα τραπεζικά προϊόντα θα είναι τα “δημοτικά αναπτυξιακά ομόλογα”,³⁴ για τα οποία υπάρχει και σχετική νομοθετική πρόβλεψη στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (παρ.8, άρθρο 176, Ν.3463/2006).

2.7. Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (1985)

Σύμφωνα με τα «Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987» (σελ. 39) προγραμματίστηκε «να ιδρυθεί επιτελικός φορέας τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, που θα υποστηρίξει την Αυτοδιοίκηση σε τεχνικοοικονομικά, διαχειριστικά, διοικητικά, οργανωτικά θέματα».

Πράγματι με νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών ψηφίστηκε σχετική εξουσιοδοτική διάταξη (άρθρο 16, Ν.1518/1985 – Α΄30),³⁵ εκπονήθηκε το καταστατικό και συγκροτήθηκε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) Α.Ε. Οι στρατηγικές επιλογές αυτού του κανονιστικού πλαισίου δικαιώθηκαν σε μεγάλο βαθμό στη διάρκεια των 35 χρόνων λειτουργίας της ΕΕΤΑΑ.

Στη διάρκεια αυτών των 35 χρόνων έγιναν ορισμένες μικρές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του ιδρυτικού νόμου της ΕΕΤΑΑ.

Η σημερινή μετοχική σύνθεση της ΕΕΤΑΑ είναι η εξής: Ελληνικό Δημόσιο (ΥΠΕΣ και ΥΠΑΝΕ) 24%, ΤΠΔ 10%, ΚΕΔΕ 25%, ΕΝΠΕ 10%, ΠΕΔ 20%, ΤΕΕ 5%, ΠΑΣΕΓΕΣ, Αγροτικοί Συνεταιρισμοί και ο συνεταιρισμός των εργαζομένων της εταιρείας 5%.

Μελετώντας τον πίνακα με το προσωπικό της ΕΕΤΑΑ διαπιστώνουμε ότι πολλοί που ξεκίνησαν ή πραγματοποίησαν ένα τμήμα της καριέρας τους στην ΕΕΤΑΑ έχουν να επιδείξουν μια σημαντική επαγγελματική και κοινωνική διαδρομή στα επόμενα χρόνια, είτε απασχολούμενοι σε

Σουηδική εμπειρία, ΚΕΔΕ, <https://kedke.gr/enallaktikoi-chrimatopistotikoi-michanismoi-gia-tous-dimous-i-soudiki-ebeiria/>

34 Γκέκας Ρ. (2020), Δημοτικά Ομόλογα. Λύση ή Πρόβλημα; ΚΕΔΕ, <https://kedke.gr/dimotika-omologa-lysi-i-provlima/>

35 Η σχετική διάταξη κατατέθηκε ως τροπολογία στο νομοσχέδιο με την υπογραφή του Γεράσιμου Αρσένη ως Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και του Αγαμέμνονα Κουτσόγιωργα ως Υπουργού Εσωτερικών (με τη θετική συμβολή του Διευθυντή του Γραφείου του Υπουργού Εσωτερικών Γιάννη Γκαφάνη και του συμβούλου του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας Γιώργου Ζυγογιάννη) και την εισηγήθηκε στη Βουλή ο Μιλτιάδης Παπαϊωάννου ως Υφυπουργός Εσωτερικών. Συντάκτης της τροπολογίας και του καταστατικού της εταιρείας και πρώτος Πρόεδρος της ο Παναγιώτης Μαϊστρος.

αυτήν είτε στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα.³⁶

Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η ΕΕΤΑΑ διαμόρφωσε μια σχολή αυτοδιοικητικής αντίληψης και επομένως ότι ήταν «μορφή κοινωνικής δράσης με νοητικό, αξιακό και ιδεολογικό περιεχόμενο και μήνυμα» και «οργάνωση με σημασιολογήσεις κοινωνικά προσανατολισμένες».³⁷

Το αποτελεσματικότερο εργαλείο, από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, που χρησιμοποιεί η ΕΕΤΑΑ από την ίδρυσή της μέχρι σήμερα είναι το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης (βλέπε πργρ. 5.2.3. – 3^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

Τα σημαντικότερα προγράμματα και δράσεις της ΕΕΤΑΑ από το 1985 μέχρι σήμερα είναι τα ακόλουθα:

- Αναβάθμιση του επιστημονικού ρόλου των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας (βλέπε πργρ. 2.8).
- Υποστήριξη του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" (βλέπε πργρ. 2.16.).
- Επιστημονική και τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 2006 – Υποστήριξη του επιχειρησιακού προγραμματισμού των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 2.10.).
- Υποστήριξη του Προγράμματος "Καλλικράτης" (βλέπε πργρ. 2.18.).
- Υποστήριξη των ΟΤΑ όσον αφορά τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (βλέπε πργρ. 2.12.1.).
- Υποστήριξη Οικονομικής Διοίκησης και Διαχείρισης ΟΤΑ: Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ α' βαθμού για την εισαγωγή του Διπλογραφικού Συστήματος (βλέπε πργρ. 2.13), υποστήριξη Τ.Α. για την εισαγωγή του Ευρώ κλπ.
- Υποστήριξη ΟΤΑ για την αξιοποίηση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ, ΕΠΤΑ, Πρόγραμμα "Θησέας", ΕΣΠΑ 2007–2013, ΕΣΠΑ 2014–2020, ΕΣΠΑ 2021–2027, Πρόγραμμα "Αντώνης Τρίτσης" κ.ά) – Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης ΕΕΤΑΑ – Επιβεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας δικαιούχων ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 2.20. και 4.10.).
- Υποστήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θέματα περιβάλλοντος: Συγκρότηση Δικτύου Τεχνικών Συμβούλων στο πλαίσιο του Ε.Π. ΥΜΕΠΕΡΑΑ 2014–2020, Ανάπτυξη του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Διαχείρισης Αποβλήτων (ΟΠΣΔΑ), Υποστήριξη των ΔΕΥΑ, των ΦοΔΣΑ κλπ. (βλέπε πργρ. 4.8.1.)

36 Εκ των επιστημονικών στελεχών της ΕΕΤΑΑ, 6 έγιναν καθηγητές ΑΕΙ, 1 έγινε υπουργός, 6 ανέλαβαν γενικοί γραμματείς υπουργείων, 2 έγιναν διοικητές ΔΕΚΟ, 2 εκλέχτηκαν δήμαρχοι και πολλοί σταδιοδρομούν ως διευθυντικά στελέχη δημόσιων ή ιδιωτικών συμβουλευτικών εταιρειών.

37 Βλ. Μακρυδημήτρης (2004), όπ. π., σελ. 265, 267.

- Υποστήριξη κοινωνικών δομών και προγραμμάτων (στους τομείς της απασχόλησης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης, της συμφιλίωσης επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, της ισότητας των φύλων, Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», ΚΗΦΗ κ.ά.) (βλέπε πργρ. 2.19.).
- Σχεδιασμός και υλοποίηση προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης των αιρετών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και υπαλλήλων ΟΤΑ, σε συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ και την ΕΝΑΕ.
- Υποστήριξη των ΟΤΑ στη συγκρότηση δομών και την υλοποίηση προγραμμάτων Διά Βίου Μάθησης (βλέπε πργρ. 4.8.2.).
- Υποστήριξη μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων στην υλοποίηση έργων.
- Υποστήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αξιοποίηση των χρηματοδοτικών μέσων και εργαλείων.
- Τράπεζα Πληροφοριών – Παρατηρητήριο Τοπικής Ανάπτυξης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Καταγραφή και αξιοποίηση των κτιριακών υποδομών και της λοιπής ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ α' και β' βαθμού:
- Υλοποίηση προγράμματος φιλοξενίας παιδιών και νέων αποδήμων, καθώς και αποδήμων τρίτης ηλικίας από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 6.4.2.).
- Λοιπές δράσεις υποστήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Υλοποίηση έργων στα πλαίσια Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, Εκπόνηση μελετών Επιχειρησιακού Προγραμματισμού και Οργάνωσης της ΚΕΔΚΕ, των ΤΕΔΚ και της Ένωσης Δήμων Κύπρου, Εκπόνηση μελετών σύστασης και λειτουργίας ΔΕΥΑ, Κοινωφελών επιχειρήσεων, Αναπτυξιακών εταιρειών, Έκδοση οδηγών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε θέματα οικονομικής διαχείρισης, οργάνωσης ΟΤΑ, κοινωνικής πολιτικής, περιβάλλοντος κλπ.).

Αναλυτικότερη περιγραφή των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων υποστήριξης των ΟΤΑ περιλαμβάνεται στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ (<https://www.eetaa.gr/>).

Το 2014 η ΕΕΤΑΑ, σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Πειραιά, εκπόνησαν μελέτη μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους ακόλουθους 5 Πυλώνες:

1. Μεταβίβαση Νέων Αρμοδιοτήτων και Άσκηση των Υφισταμένων (χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, αγροτική ανάπτυξη/ γεωργία, κοινωνική πολιτική, δημοτική αστυνομία)
2. Διαχείριση Περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
3. Ενίσχυση της Ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχετικά με την Εκπόνηση Λειτουργικού Σχεδιασμού και Υλοποίηση Επενδυτικών Προγραμμάτων (και Διαρθρωτικά Ταμεία)
4. Δομή, Ανθρώπινο Δυναμικό, Χρηματοοικονομική Διαχείριση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
5. Θέματα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Η εκπόνηση της μελέτης βασίστηκε στην υπόθεση εργασίας ότι οι Ελληνικές Αρχές θα ανταποκρινόταν στη σχετική δέσμευση που είχαν αναλάβει απέναντι στη "τρίοικα" (τους μετέπειτα "θεσμούς"), σε εφαρμογή του Οδικού Χάρτη του Πρωτοκόλλου Συνεργασίας ΥΠΕΣ – ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ – Υπουργείο Οικονομικών Γερμανίας – Task Force, δέσμευση όμως που δεν υλοποιήθηκε.

Η ΕΕΤΑΑ ανέπτυξε τις σχέσεις της με ανάλογες Αναπτυξιακές Εταιρείες άλλων Ευρωπαϊκών χωρών και υπήρξε συνιδρυτής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αναπτυξιακών Εταιρειών (European Association of Development Agencies – EURADA) συμμετέχοντας στην ιδρυτική Γενική Συνέλευσή της που διεξήχθη στις 27.11.1991.

Επίσης, ανέπτυξε συνεργασία με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (DG XVI, DG V, DG VI, DG XVII, DG XXII κλπ) και υποστήριξε την ΚΕΔΚΕ στις σχέσεις της με το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR), το Κογκρέσσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (CLRA) και τη Διάσκεψη των Περιφερειακών Παραθαλάσσιων Περιφερειών (CPMR).

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η ΕΕΤΑΑ έχει τον χαρακτήρα μιας σημαντικής νέας δομής, η οποία ως πολυμετοχική Αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης σε κεντρικό επίπεδο, συνέβαλε καθοριστικά στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Μεταπολίτευσης και στη διεύρυνση των οικονομικών πόρων και του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ.

Έχοντας διασφαλίσει μέχρι σήμερα τη διαχρονική πολιτική αποδοχή και τη βιωσιμότητά της καλείται, διατηρώντας τη θεσμική μνήμη και τη μεταρρυθμιστική τεχνική της, να ανανεωθεί και να προσαρμοστεί στις ραγδαίες αλλαγές της ψηφιακής εποχής και στις απαιτήσεις που γεννά η αναγκαία διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο

Πολιτειακό σύστημα της χώρας.

Η ΕΕΤΑΑ είναι απαραίτητο να επικεντρωθεί στη λογική των Προγραμμάτων Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ και να αποφύγει την εφαρμογή του “νόμου του Parkinson”, που μπορεί να το πετύχει διευρύνοντας την αποτελεσματικότητά της μέσα από εταιρικές σχέσεις, συνέργειες και δικτύωση (networking).

Η ΕΕΤΑΑ, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία της και το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» το οποίο υλοποιεί, μπορεί να γίνει ο “επιταχυντής” εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (τους Δήμους, τις Περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπά τους).

2.8. Τα Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ (1986)

Όπως ήδη αναφέρθηκε (στην πργρ. 2.7.), από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ είναι το αποτελεσματικότερο εργαλείο υποστήριξης των ΟΤΑ που χρησιμοποιεί η ΕΕΤΑΑ.

Επειδή όμως η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελείτο από μεγάλο αριθμό ΟΤΑ (5.775 Δήμους και Κοινότητες μέχρι το 1997) χρειαζόταν μια ενδιάμεση δομή για τη μεταφορά της ενημέρωσης και της συμβουλευτικής υποστήριξης από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο. Γι’ αυτό επιλέχθηκαν οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ), που λειτουργούσαν στο νομαρχιακό επίπεδο, προκειμένου να συγκροτηθούν ως ενδιάμεση δομή 50 Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού στις 50 ΤΕΔΚ (πλην της ΤΕΔΚ Ν.Αττικής).

Η ΕΕΤΑΑ συγκρότησε Επιτροπή επιλογής των υποψηφίων για τη στελέχωση των Γραφείων αυτών, στην οποία συμμετείχαν ο Διευθύνων σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ και ο Πρόεδρος κάθε ΤΕΔΚ. Μετά από δημόσια προκήρυξη και αξιολόγηση, επέλεξαν δύο συμβούλους τοπικής ανάπτυξης σε κάθε ΤΕΔΚ.

Η ΕΕΤΑΑ αναλάμβανε την κατάρτιση τους, με τη συνεχή εναλλαγή κατάρτισης – απασχόλησης στη διάρκεια του πρώτου χρόνου, τη συνεχή κατάρτιση και συμβουλευτική υποστήριξη τους κατά τη διάρκεια της απασχόλησής τους τα επόμενα χρόνια στις ΤΕΔΚ και τη δικτύωση τους.

Η συγκρότηση και λειτουργία του δικτύου των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης χρηματοδοτήθηκε στην αρχή από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (από το μέτρο «οικονομική δραστηριοποίηση» των Υποπρογραμμάτων Εφαρμογής) και

διευρύνθηκε με την επιλογή συμβούλων στους αναπτυξιακούς συνδέσμους, η κατάρτιση των οποίων χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).

Το Πρόγραμμα κατάρτισης των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης ήταν "σχεδιασμένο στα μέτρα" (tailor made) των αναγκών των ΤΕΔΚ. Οι επιλογές-"κλειδιά" του Προγράμματος ήταν οι εξής:

- Ο σχεδιασμός του προγράμματος σε συνεργασία με τους φορείς μελλοντικής απασχόλησης των καταρτιζομένων και επομένως με βάση τις ανάγκες της "ζήτησης" (και όχι με βάση τις γνώσεις των επιμορφωτών, όπως συνηθίζεται μέχρι και σήμερα από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς κατάρτισης).
- Η επιλογή των καταρτιζομένων σε πλήρη συνεργασία με τους αυριανούς εργοδότες, ώστε να εξασφαλίζεται προκαταρκτική δέσμευση για την αξιοποίησή τους.
- Η επιμόρφωση των επιμορφωτών, ώστε να προσαρμόζουν τα επιμορφωτικά πακέτα στις απαιτήσεις του αυριανού προφίλ απασχόλησης των καταρτιζομένων και στις δυνατότητες και τις ανάγκες τους.
- Ο συνδυασμός θεωρητικής κατάρτισης με πρακτική άσκηση "επί τόπου", που δίνει τα απαραίτητα θεωρητικά εργαλεία και πρακτικές γνώσεις, αλλά δημιουργεί και τις προϋποθέσεις αποδοχής και ένταξής τους στον αυριανό χώρο εργασίας τους.
- Η κατάρτιση ομάδων στελεχών σε διαφορετικές θεματικές ενότητες με βάση το επιστημονικό υπόβαθρό τους, αλλά ταυτόχρονα και σε ένα κοινό κορμό μαθημάτων, που δίνουν τη δυνατότητα κάλυψης των διαφόρων αναγκών της "ζήτησης", αλλά διαμορφώνουν και μια κοινή γλώσσα επικοινωνίας και συμβουλευτικής κουλτούρας (counseling culture).
- Ο συνδυασμός αρχικής κατάρτισης με συνεχή συμβουλευτική υποστήριξη και κατάρτιση κατά τη διάρκεια της πρώτης περιόδου απασχόλησής τους, που είναι η πιο ολοκληρωμένη μορφή συνεχιζόμενης κατάρτισης.
- Οι συναντήσεις των καταρτιζομένων σε τακτά διαστήματα για αλληλοενημέρωση και ανταλλαγή εμπειριών και η δικτύωσή τους (networking), που οδήγησαν στην ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των καταρτιζομένων και στην απόκτηση δεξιότητας και κουλτούρας ομάδας (esprit de corps).
- Η οργανική σύνδεση της λειτουργίας της κατάρτισης της εταιρείας με όλες τις υπόλοιπες λειτουργίες της, ώστε η κατάρτιση να αποτελεί λειτουργικό στοιχείο του Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης

(που περιέχει υποστήριξη νομική, οικονομοτεχνική, οργανωτική, μηχανοργανωτική, επικοινωνιακή κλπ) και επομένως να βρίσκεται σε συνεχή διαλεκτική σχέση με τις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και ανάγκες του χώρου στον οποίο απευθύνεται και να μην κινδυνεύει από το “ναρκισσιστικό πλήγμα της επιμόρφωσης” (βλέπε το ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ στο τέλος της Μελέτης).

Τα Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ, παρότι δεν υποστηρίχθηκαν διαχρονικά με την ίδια θέρμη από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνέβαλαν αποφασιστικά στην εφαρμογή των περισσότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ιδίως του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας”, στην εφαρμογή δημόσιων πολιτικών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και στην αξιοποίηση από τους ΟΤΑ αναπτυξιακών προγραμμάτων και ιδίως των συγχρηματοδοτούμενων.

Με την ψήφιση του Ν.3852/2010 (“Καλλικράτης”), συγκροτήθηκαν οι 13 Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ), οπότε οι περισσότεροι από όσους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης απασχολούντο στις ΤΕΔΚ εντάχθηκαν στις ΠΕΔ, περιορίστηκε όμως ο ρόλος τους διότι μειώθηκε ο αριθμός των Δήμων (σε 325) και λόγω της διεύρυνσης των υπηρεσιών τους δεν έδειχναν ενδιαφέρον να απευθύνονται για τη συμβουλευτική υποστήριξή τους στις ΠΕΔ. Εξαίρεση αποτελούν 2-3 ΠΕΔ που έχουν δημιουργήσει υπηρεσία με ρόλο αντίστοιχο των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού.

Ταυτόχρονα με τη μείωση του αριθμού των ΟΤΑ οι Τεχνολογίες Πληροφόρησης και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) διευκολύνουν την απευθείας επικοινωνία και συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ.

Παρόλα αυτά, συνεχίζει να είναι αναγκαία η ενδιάμεση δομή (σήμερα σε περιφερειακό επίπεδο) για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των Προγραμμάτων Συλλογικής Υποστήριξης.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, τα Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) απέκτησαν τον χαρακτήρα μιας νέας αποτελεσματικής ενδιάμεσης δομής σχεδιασμού και εφαρμογής των Προγραμμάτων Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ, προσέθεσαν ένα ικανό ανθρώπινο δυναμικό στις ΤΕΔΚ και συνέβαλαν αποφασιστικά στην αποκέντρωση της τεχνογνωσίας, στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και στη διεύρυνση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ. Σταδιακά όμως περιορίστηκε ο ρόλος τους επειδή μειώθηκε ο αριθμός και διευρύνθηκε το μέγεθος των ΟΤΑ λόγω της συνένωσής τους και επειδή τα εργαλεία των ΤΠΕ διευκολύνουν την πρόσβαση των ΟΤΑ στις πηγές πληροφόρησης.

Το «Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ» (βλέπε πργρ. 5.2.3. – 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο) και το «Πρόγραμμα κατάρτισης "σχεδιασμένο στα μέτρα" (tailor made) των αναγκών της "ζήτησης"», που αποτέλεσαν τα βασικά εργαλεία του δικτύου των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης, διατηρούν τη διαχρονική αξία τους, αλλά προσαρμόζονται λειτουργικά στην ψηφιακή εποχή.

Οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις του Ν.4914/2022 (Α' 61) (πργρ. 4.10.) που προβλέπουν τη συνεργασία κάθε ΠΕΔ με τη Διαχειριστική Αρχή του Περιφερειακού Προγράμματος, τη συγκρότηση της Περιφερειακής Επιτροπής Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ) και τον ρόλο της ΕΕΤΑΑ ως δικαιούχου του Προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων», παρέχουν μια ευκαιρία ενίσχυσης και ενεργοποίησης των Υπηρεσιών Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΠΕΔ.

2.9. Εισαγωγή της Πληροφορικής στους ΟΤΑ (1986) – Τα βήματα από τη Μηχανοργάνωση στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Το 1986 η Κυβέρνηση συγκρότησε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Πληροφορικής (ΚΥΣΥΠ), με στόχο τη διαμόρφωση και εφαρμογή εθνικής στρατηγικής για την ανάπτυξη του τομέα της πληροφορικής στην Ελλάδα.

Στην πρώτη συνεδρίαση του ΚΥΣΥΠ ο Πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου ανέφερε τα εξής: *«Σήμερα βρισκόμαστε στην πέμπτη γενιά Η/Υ, όπου πλέον συνδέονται οι επικοινωνίες με την πληροφορική και δημιουργείται το λογισμικό επεξεργασίας της φυσικής γλώσσας, της φωνής και της εικόνας. Αναπτύσσεται η τεχνητή νοημοσύνη και ως αυτόματος προγραμματισμός».*

Για τη χρηματοδότηση εισαγωγής της πληροφορικής εκπονήθηκε το Μεσογειακό Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα (ΜΟΠ) Πληροφορικής, στο οποίο εντάχθηκε το Υποπρόγραμμα 5 για τη Δημόσια Διοίκηση και ως μέτρο 5.1 η μηχανοργάνωση των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με προϋπολογισμό 4.350 χιλιάδες ECUS για επενδύσεις και 1.320 χιλιάδες ECUS για κατάρτιση. Από τις 4.350 χιλιάδες ECUS, το 31% προγραμματίστηκε για εξοπλισμό και το 69% για λογισμικό εφαρμογών, μελέτες, τεχνική βοήθεια, μεθοδολογία και εργαλεία ανάπτυξης λογισμικού.

Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), αξιοποιώντας το ανωτέρω πολιτικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο, ανέλαβε την πρωτοβουλία μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ και των ΔΕΥΑ.

Υπέγραψε σύμβαση με το Υπουργείο Εσωτερικών, στο πλαίσιο της οποίας ανέλαβε *«την κατάρτιση του λογισμικού εφαρμογών του Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ, την παροχή τεχνικής υποστήριξης στους*

ΟΤΑ, την εκπαίδευση του προσωπικού τους και τη συντήρηση του λογισμικού των ΟΤΑ που αποφασίζουν να μηχανοργανωθούν με το Πρόγραμμα αυτό» (1988).³⁸

Επίσης, εκπόνησε Μελέτη Μηχανογράφησης των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (1989),³⁹ και υπέγραψε σύμφωνο με την ΚΕΔΚΕ και ομάδα επτά (7) Δήμων για τον προσδιορισμό των προδιαγραφών του Προγράμματος Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ και για τη διαχείριση των πόρων του Προγράμματος (από το μέτρο 5.1. του ΜΟΠ Πληροφορικής, χρηματοδότηση της ΚΕΔΚΕ και έσοδα της ΕΕΤΑΑ) (1990).

Στη συνέχεια η ΕΕΤΑΑ ανέλαβε φορέας υλοποίησης του μέτρου 5.1. του ΜΟΠ Πληροφορικής και προγραμμάτισε την προμήθεια εξοπλισμού (hardware), την ανάπτυξη πακέτων εφαρμογών (software), την εκπαίδευση προσωπικού για τη στελέχωση των μηχανογραφικών κέντρων των ΟΤΑ και τη δημιουργία δικτύου υποστήριξης των ΟΤΑ.

Τα πρώτα πακέτα λογισμικού που ανέπτυξε η ΕΕΤΑΑ ήταν: “Δημοτολόγιο – Μητρώο Αρρένων”, “Μισθοδοσία ΟΤΑ”, “Γενική Λογιστική – Προϋπολογισμός”, “Παρακολούθηση Τεχνικών Έργων”, “Ύδρευση – Αποχέτευση”.

Στην α΄ φάση του Προγράμματος συμμετείχαν οκτώ (8) Δήμοι (Αλίμου, Βέροιας, Ηρακλείου Κρήτης, Ιωαννίνων, Καλαμαριάς, Καλαμάτας, Ρόδου και Σητείας) και πέντε (5) ΔΕΥΑ (Αλεξανδρούπολης, Κομοτηνής, Κορίνθου, Λειβαδιάς και Πάτρας).

Στη β΄ φάση περιλαμβάνονταν 42 Δήμοι και στην γ΄ φάση 110 Δήμοι, συμφωνήθηκε δε να ετοιμαστεί σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για ειδικό επιστημονικό προσωπικό που θα στελεχώσει τα μηχανογραφικά κέντρα των ΟΤΑ.

Το 1991 διακόπηκε η εξέλιξη του Προγράμματος και με εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών η Επιτροπή Παρακολούθησης του ΜΟΠ Πληροφορικής τροποποίησε τον φορέα υλοποίησης του μέτρου 5.1. και όρισε αντί της ΕΕΤΑΑ το Υπουργείο Εσωτερικών. Εκτιμάται ότι το 1994 ολοκληρώθηκε η παραγωγική ένταξη πληροφοριακών συστημάτων σε 130 Δήμους.

Από το 1997 επανήλθε ο επιτελικός σχεδιασμός και η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη εισαγωγής των πληροφοριακών συστημάτων στους ΟΤΑ με Προγράμματα Συλλογικής Υποστήριξής τους:

38 Για την παρακολούθηση της σύμβασης συγκροτήθηκε το 1989 Επιτροπή Παρακολούθησης, με απόφαση του Νίκου Κωνσταντόπουλου ως Υπουργού Εσωτερικών, με στελέχη του ΥΠΕΣ, της ΚΕΔΚΕ και της ΕΕΤΑΑ.

39 Βλ. ΕΕΤΑΑ (1989), Μελέτη Μηχανοργάνωσης των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα. Στην ομάδα εκπόνησης της μελέτης συμμετείχαν από την ΕΕΤΑΑ ο Γιάννης Αγαπητίδης, ο Δημήτρης Λυκουριάς και ο Γιάννης Παπαδόπουλος. https://www.eetaa.gr/ekdoseis/ekdoseis_details.php?ekd_id=26

- Με το Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" (1997) χρηματοδοτήθηκαν οι ΟΤΑ για τη μηχανοργάνωσή τους. Οι πόροι του έργου προέρχονταν από το Υποπρόγραμμα 2 του ΕΠΤΑ (βλέπε πργρ. 2.20.4.) που χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Κλεισθένης" του Β' ΚΠΣ 1994-1999.

Το έργο σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε από το ΥΠΕΣΔΔΑ με την υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ. Εκδόθηκε σχετική εγκύκλιος ⁴⁰ και αναλυτικές προδιαγραφές εξοπλισμού και λογισμικού για τους Δήμους. Ο προϋπολογισμός του έργου έφτασε περίπου στα 15 δισ. δρχ.

- Σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε πιλοτική εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος στη Νομαρχία Αθηνών, με χρηματοδότηση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Κλεισθένης".
- Την περίοδο 2002-2004, η ΕΕΤΑΑ υλοποίησε το πρόγραμμα «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002-2004 για την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και τον εκσυγχρονισμό του Οικονομικού Διαχειριστικού Συστήματος των ΟΤΑ α' βαθμού» (βλέπε πργρ. 2.13.).
- Με το Πρόγραμμα "Καλλικράτης" (2010) συνενώθηκαν τα πληροφοριακά συστήματα των συνενομένων Δήμων και Κοινοτήτων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Το έργο αυτό, το οποίο χρηματοδοτήθηκε από το Ε.Π. "Διοικητική Μεταρρύθμιση" του ΕΣΠΑ 2007-2013, σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε από την Κοινωνία της Πληροφορίας ΜΑΕ (ΚΤΠ).

Παράλληλα με τα παραπάνω έργα που βασίστηκαν σε επιτελικό σχεδιασμό και Προγράμματα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ, οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αξιοποίησαν τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. Επιχειρησιακά Προγράμματα και για μεμονωμένα έργα Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Ε.Π. "Κοινωνία της Πληροφορίας" του Γ' ΚΠΣ 2000-2006

Σύμφωνα με Μελέτη του Εργαστηρίου Βιομηχανικής και Ενεργειακής Οικονομίας του ΕΜΠ στις 30.04.2008 είχαν ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Κοινωνία της Πληροφορίας" 926 έργα με τελικούς δικαιούχους περισσότερους από 500 ΟΤΑ, με συνολικό προϋπολογισμό 167 εκατ. € (με συμβασιοποίηση των 128,2 εκατ. €).

⁴⁰ Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ με αρ. πρωτ. 4151/04.02.1999 που υπογράφεται από τον Γιώργο Φλωρίδη ως Υφυπουργό ΥΠΕΣΔΔΑ.

Ε.Π. “Ψηφιακή Σύγκλιση” και Ε.Π. “Διοικητική Μεταρρύθμιση” του ΕΣΠΑ 2007–2013

Στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος “Ψηφιακή Σύγκλιση” του ΕΣΠΑ 2007–2013 δημοσιεύτηκε η Πρόσκληση 20.1/2010 με τίτλο «Ψηφιακές Υπηρεσίες Δήμων» και η Πρόσκληση 59/2013 με Ενδιάμεσο Φορέα Διαχείρισης την ΕΕΤΑΑ στον Ειδικό Στόχο 2.1: « Βελτίωση της καθημερινής ζωής μέσω ΤΠΕ – Ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην Ψηφιακή Ελλάδα».

Σύμφωνα με Έκθεση της ΠΕΤΑ στις 31.01.2015 είχαν ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Ψηφιακή Σύγκλιση” 324 έργα με τελικούς δικαιούχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και με συνολικό προϋπολογισμό 67 εκατ. € (με συμβασιοποίηση των 46 εκατ. €). Επίσης, στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007–2013 είχαν ενταχθεί 228 έργα με τελικούς δικαιούχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Στη διάρκεια της τελευταίας 20ετίας οι Δήμοι χρηματοδοτήθηκαν κυρίως από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα για τη δημιουργία Διαδικτυακών Τόπων.

Αξιολογώντας τα παραπάνω μεμονωμένα έργα ΤΠΕ των ΟΤΑ που υλοποιήθηκαν στην εικοσαετία 2000–2020, είναι αναγκαίο να αναφέρουμε ότι ορισμένα από αυτά δεν μακροημέρευσαν και ενίοτε αναφέρονται στην “argot” του δημοσίου διαλόγου ως ψηφιακά “κουφάρια”.

Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις. Στην ίδια περίοδο ορισμένοι μεγάλοι και μεσαίοι Δήμοι αναγνωρίστηκαν ή/και βραβεύτηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο για έργα ΤΠΕ τα οποία υλοποίησαν και κατάφεραν να συντηρήσουν ή/και να αναπτύξουν. Ενδεικτικά: ο Δήμος Τρικκαίων, ο Δήμος Ηρακλείου Κρήτης, ο Δήμος Θεσσαλονίκης, ο Δήμος Λάρισας, ο Δήμος Σύρου–Ερμούπολης κ.ά.

Στη δεκαετία 2005–2015 η ΚΕΔΚΕ και η ΕΕΤΑΑ εκπόνησαν ορισμένες σημαντικές μελέτες για την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφόρησης και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Παράλληλα με τις παραπάνω μελέτες και τα έργα ΤΠΕ των Δήμων και των Περιφερειών, το Υπουργείο Εσωτερικών δημιούργησε τα ακόλουθα πληροφοριακά συστήματα.⁴¹

Στη δεκαετία του 1990:

- Εκλογικοί Κατάλογοι, Έκδοση διαβατηρίων, Πληροφοριακό σύστημα κεντρικής επεξεργασίας εκλογικών καταλόγων.

Στη δεκαετία του 2000:

⁴¹ Σύμφωνα με την ενημέρωση που μας έδωσε ο Γενικός Διευθυντής Εσωτερικών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του ΥΠΕΣ Θεόδωρος Οικονόμου.

- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΟΠΣΝΑ), Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Περιφερειών (ΟΠΣΠ) και Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Στη δεκαετία του 2010:

- Εθνικό Δημοτολόγιο, Εθνικό Ληξιαρχείο, Μητρώο Πολιτών, Κόμβος διαλειτουργικότητας Οικονομικών Στοιχείων ΟΤΑ, Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Εγγράφων "ΙΡΙΔΑ".

Ταυτόχρονα με τα παραπάνω πληροφοριακά συστήματα, αναπτύχθηκαν τα σημαντικά έργα της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, που υποστηρίζουν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΣΥΖΕΥΞΙΣ και e-Πολυε-δομία

Επίσης, είναι σε εξέλιξη η δημιουργία υποδομών, δικτύων, βάσεων δεδομένων και ψηφιακών εργαλείων της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης που υποστηρίζουν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (βλέπε πργρ. 6.3.).

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω, η εισαγωγή των ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στην 35ετία 1985–2020 έγινε με πολλά διαδοχικά βήματα που αρκετές φορές χρειάστηκαν πολύ χρόνο, αλλά οι Δήμοι και οι Περιφέρειες είναι πλέον σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης των λειτουργιών τους και των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Οι εξελίξεις της τεχνολογίας, η επιτάχυνση της ψηφιοποίησης του Δημόσιου τομέα λόγω της πανδημίας και οι διευρυνόμενες ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας, αποτελούν μια πρόκληση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, που καλείται να πετύχει έναν ουσιαστικότερο πολιτικό, διοικητικό και αναπτυξιακό ρόλο στην ψηφιακή εποχή, αξιοποιώντας και τα νέα Αναπτυξιακά Προγράμματα, το Πρόγραμμα "Α. Τρίτσης", το ΕΣΠΑ 2021–2027 και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας 2021–2024.

Σήμερα είναι σε εξέλιξη δυο σημαντικά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ενσωματώνουν την τεχνογνωσία των προηγούμενων χρόνων και κατά την εκτίμησή μας προετοιμάζουν την ολοκληρωμένη ψηφιοποίηση των ΟΤΑ και τη βελτίωση της επικοινωνίας τους με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις :

- ✓ το Κέντρο Διαλειτουργικότητας της ΚΕΔΕ govHUB (πργρ. 6.4.1.)
- ✓ το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» που υλοποιεί η ΕΕΤΑΑ (πργρ. 6.4.2.).

Επίσης, είναι σε εξέλιξη η συνεννόηση των Υπουργείων Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Εσωτερικών με την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ για την υποστήριξη των ΟΤΑ στην ανάρτηση των δεδομένων τους στην Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων (data.gov.gr)(πργρ. 6.4.4.).

Μεμονωμένα έργα ΤΠΕ χρηματοδοτεί το εν εξελίξει Πρόγραμμα “Αντώνης Τρίτσης” του Υπουργείου Εσωτερικών (πργρ. 2.20.7 – Πρόσκληση 12).

Παράλληλα, η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού (2020) περιλαμβάνει οριζόντια και τομεακά ψηφιακά έργα και δίκτυα που μπορεί να αξιοποιήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και έργα και δράσεις Έξυπνων Πόλεων (Smart Cities) και Έξυπνων Αγροτικών Περιοχών και Χωριών (Smart Rural Areas – Smart Villages).

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα ψηφιακά έργα που προβλέπεται η χρηματοδότησή τους από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (πργρ. 6.3.).

Επίσης, προγραμματίζεται η χρηματοδότηση των Δήμων για ψηφιακές δράσεις (Πρόγραμμα “Έξυπνες Πόλεις”) με 90 εκατ. € από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και με 220 εκατ. € από το ΕΣΠΑ 2021–2027 (πργρ. 6.4.3.).

Παραμένει όμως ένα σημαντικό πρόβλημα, η αδυναμία των μικρότερων Δήμων να αξιοποιήσουν τις ΤΠΕ και τις χρηματοδοτούμενες ψηφιακές δράσεις και ένας σημαντικός κίνδυνος, τα μεμονωμένα έργα να καταλήξουν σε ψηφιακά “κουφάρια”. Η αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών απαιτεί ένα συνολικό Στρατηγικό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμων και Περιφερειών) και τον επιτελικό σχεδιασμό και την υποστήριξη της εφαρμογής του.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η εισαγωγή των Τεχνολογιών Πληροφόρησης και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) στους ΟΤΑ, παρότι δεν εμφανίζει μια καρτεσιανή ανέλιξη από το 1985 μέχρι σήμερα, αποτελεί μια συνεχή και εξελισσόμενη διαδικασία μεταρρύθμισης των διαδικασιών των εσωτερικών λειτουργιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών των ΟΤΑ, καθώς και της επικοινωνίας τους με την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση και ευρύτερα τον Δημόσιο τομέα και με τους οικονομικούς και τους κοινωνικούς φορείς, εξέλιξη που βελτιώνει σταδιακά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ΟΤΑ και των σχέσεών τους με το διοικητικό, το οικονομικό και το κοινωνικό περιβάλλον.

Οι προωθητικές αλλαγές της σύγχρονης τεχνολογίας και η διευρυνόμενη διαλειτουργικότητα των συστημάτων, εφόσον διασφαλιστεί ο στρατηγικός σχεδιασμός και ο επιτελικός σχεδιασμός της αξιοποίησής τους, η χρηματοδότηση της εφαρμογής τους και ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.3. – 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο), μπορεί να επιταχύνουν την ψηφιοποίηση των ΟΤΑ και να συμβάλλουν στη διεύρυνση των σχέσεων συνεργασίας των ΟΤΑ και της συστημικής συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων και επομένως στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

2.10. Νομοθέτηση του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (1986) – – Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987» αποτελεί κεντρικό στόχο η καθιέρωση του δημοκρατικού προγραμματισμού και η ενεργός συμμετοχή των βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση και την εφαρμογή των προγραμμάτων περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Για την εφαρμογή αυτής της προγραμματικής δέσμευσης εκπονήθηκε το Μέρος Τέταρτο «Δημοκρατικός Προγραμματισμός» (άρθρα 70 έως 74) του Ν.1622/1986 (Α' 92).

Το χαρακτηριστικό στοιχείο των διατάξεων αυτών είναι η διαδικασία κατάρτισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων, που διασφαλίζει τη συστημική συνεργασία των τεσσάρων διοικητικών επιπέδων και με την έννοια αυτή είναι η πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής, του αναπτυξιακού προγραμματισμού.

Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι το κείμενο των εν λόγω διατάξεων εκπονήθηκε από κοινή ομάδα εργασίας των τριών συναρμόδιων Υπουργείων (ΥΠΕΣ, ΥΠΕΘΟ, ΥΠΕΧΩΔΕ) και η συνεργασία αυτή αποτυπώνεται στην εξουσιοδοτική διάταξη του Ν.1622/1986 (παρ. 8, άρθρο 74) που προβλέπει την έκδοση Π.Δ. «*με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων*».

Χάρης σε αυτή τη διυπουργική συνεργασία, προβλέπεται η σύνδεση αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

Επίσης, ο θεσμός του Δημοκρατικού Προγραμματισμού οργανώνει την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής και επιτρέπει την αναδιορίθηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών επιπέδων (Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων) που αφορούν την άσκηση της πολιτικής αυτής.

Το κανονιστικό πλαίσιο για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό ουσιαστικά δεν εφαρμόστηκε, γιατί μετά το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987», το οποίο εφάρμοσε σχετική διαδικασία κατάρτισης, δεν εκπονήθηκε Μεσοχρόνιο Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και το υποκατέστησαν στο ρόλο του τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. προγράμματα, τα οποία εφάρμοσαν τους διαχειριστικούς κανόνες των αντίστοιχων Κοινοτικών Κανονισμών.

Είναι χρήσιμο να επισημάνουμε ότι κάτω από τον τίτλο “Σύστημα Διαχείρισης” των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων έχουν συναιρεθεί με τη διαχείριση και οι έξι λειτουργίες της Διακυβέρνησής τους, δηλαδή προετοιμασία – προγραμματισμός – διαχείριση – υλοποίηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση, γεγονός που οδήγησε στην πολιτική και επιχειρησιακή υποβάθμισή τους, αντί να οργανωθεί η αυτοτελής οργάνωση κάθε λειτουργίας και η διασφάλιση του συντονισμού τους.

Η πρόσφατη νομοθέτηση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) με το Ν. 4635/2019 (άρθρα 118–141) (Α΄167) αποτελεί ουσιαστικά την πρώτη προσπάθεια της Μεταπολίτευσης να μπει τάξη στο Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, γεγονός που αποτελεί και την επιδίωξη των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων τουλάχιστον επί δυόμισι δεκαετίες.

Το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ) 2021–2025, μετά από σχετική διαβούλευση, εγκρίθηκε με την ΠΥΣ 38/31.08.2020 (Α΄174) και με βάση το Πρόγραμμα αυτό εκπονούνται από τα Υπουργεία τα Τομεακά Προγράμματα Ανάπτυξης (ΤΠΑ) και ακολουθούν τα Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης

Κατά την ΚΕΔΕ, το ΕΠΑ έχει τις ακόλουθες αδυναμίες: «1. Δεν διασφαλίζεται ο συνολικός προγραμματισμός, ο συντονισμός και η συμπληρωματικότητα των δημοσίων επενδύσεων. 2. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός δεν συνδέεται με τον χωροταξικό σχεδιασμό. 3. Η λειτουργία της διαχείρισης υποκαθιστά τη λειτουργία του αναπτυξιακού προγραμματισμού. 4. Δεν διασφαλίζεται στο ΕΠΑ ο προγραμματισμός έργων και δράσεων των ΟΤΑ α΄ βαθμού, με τη συμμετοχή τους».

Επίσης, η ΚΕΔΕ εκτιμά ότι «τα έργα και οι δράσεις των ΟΤΑ α΄ βαθμού θα έπρεπε να αποτελούν αυτοτελή υποπρογράμματα των ΠΠΑ ή/και των ΤΠΑ, με ουσιαστική συμμετοχή των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ α΄ βαθμού (ΚΕΔΕ και ΠΕΔ) στην εκπόνησή τους. Τα υποπρογράμματα αυτά θα μπορούσαν στη συνέχεια να συγκροτούν για τη διαχείριση και την εφαρμογή τους ένα Εθνικό Πρόγραμμα Τοπικής Ανάπτυξης».⁴²

Στο σημείο αυτό, είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι τα πρώτα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (Α΄, Β΄ και Γ΄ ΚΠΣ) χρηματοδότησαν Αναπτυξιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το ΕΑΠΤΑ Ι, το ΕΑΠΤΑ ΙΙ και το ΕΠΤΑ (βλέπε πργρ. 2.20.).

Τα επόμενα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα παρότι δεν χρηματοδότησαν Αναπτυξιακά Προγράμματα αλλά μεμονωμένα έργα των ΟΤΑ, έδωσαν αξιόλογο βάρος σε αυτά και ιδίως σε έργα τοπικής τεχνικής υποδομής. Ενδεικτικά, για το ΕΣΠΑ 2014–2020 η εικόνα

⁴² Βλ. Αποφάσεις Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμούς 348/10.04.2019 και 367/23.07.2020.

(τέλος 2020) είναι η ακόλουθη.

	Εντάξεις	ΝοΔε	Πληρωμές (€)
ΕΣΠΑ (συνολικά)	35.260.019.296	24.519.265.916	14.001.529.154
Δήμοι & ΝΠ	4.216.743.972	1.882.674.220	1.028.013.915
% συμμετοχή Δήμων & ΝΠ	12,0%	7,7%	7,3%
Δείκτες επιδόσεων	ΝοΔε/ Εντάξεις	Πληρωμές/ ΝοΔε	
ΕΣΠΑ (συνολικά)	69,5%	57,1%	
Δήμοι & ΝΠ	44,6%	54,6%	

Σημ. Ο Πίνακας αφορά έργα Δήμων, ΔΕΥΑ, Δημοτικών επιχειρήσεων, Αναπτυξιακών εταιρειών.

Πηγή: ΟΠΣ ΕΣΠΑ

Στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης εκπονήθηκαν αρκετά Εθνικά και Τομεακά Στρατηγικά Σχέδια, τα οποία όμως δεν συνοδεύτηκαν από Επιχειρησιακά Προγράμματα εφαρμογής τους, όπως τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. προγράμματα, που έχουν και σύστημα διαχείρισης – ελέγχου – αξιολόγησης, καθώς και εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης “με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης”. Τα δύο αυτά συστήματα είναι “sine qua non” προϋποθέσεις επιτυχίας και μιας διοικητικής μεταρρύθμισης (βλέπε στην πργρ. 5.3. τον «Κατάλογο χαρακτηριστικών της προτεινόμενης μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας»).

Επανερχόμενοι στο Ν.1622/1986, αξίζει να υπογραμμίσουμε ότι η ΚΕΔΕ την τελευταία 15ετία, στα συμπεράσματα των Τακτικών Συνεδρίων της, προτείνει συστηματικά την επικαιροποίηση του Ν.1622/1986 για τον “Δημοκρατικό Προγραμματισμό”.

Από τις διατάξεις του Ν.1622/1986, εφαρμόστηκαν μόνον αυτές που αφορούν το Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα (ΤΑΠ) και το Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα (ΝΑΠ). Τα πρώτα ΤΑΠ που εκπονήθηκαν ήταν τα ΤΑΠ των Αναπτυξιακών Συνδέσμων Νότιας Ρόδου, Μεσσηνιακής Μάνης, Αργοστολίου και Ακρωτηρίου Χανίων, του Νομού Κοζάνης, της Επαρχίας Σητείας, της Επαρχίας Καλαβρύτων, του Δήμου Ανωγείων, της Κοινότητας Ευδήλου Ικαρίας, της νήσου Κω και των αστικών Δήμων Αργυρούπολης και Περάματος.⁴³

Για την ΕΕΤΑΑ, που ήταν ο φορέας επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης των πρώτων ΤΑΠ, ο θεσμός των ΤΑΠ δεν είναι μόνο μια αναπτυξιακή μελέτη, δεν είναι απλά μια τεχνική διαδικασία, αλλά στις

43 Για τα 8 από τα 12 ΤΑΠ υπάρχει σχετική συνοπτική ενημέρωση στο 1ο Ενημερωτικό Δελτίο (1986) της ΕΕΤΑΑ, σελ. 5–8, <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/002.pdf>

προθέσεις του είναι να αποτελέσει το προγραμματικό κείμενο ενός κοινωνικού συμβολαίου, στηρίζεται από ένα “πολιτικό δίκτυο” και ένα “τεχνικό δίκτυο”, βασίζεται στην πληροφόρηση, ευαισθητοποίηση και κινητοποίηση των πολιτών και στον δημοκρατικό διάλογο, προϋποθέτει την κοινωνική συναίνεση και στοχεύει στην προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης.⁴⁴

Από το 1991 έως σήμερα η Κοινοτική Πρωτοβουλία Leader –που αποτέλεσε μια πρώτη υβριδική μορφή ολοκληρωμένου τοπικού σχεδιασμού με διασφαλισμένους πόρους– έχει διανύσει τρεις φάσεις (Leader, Leader II και Leader +). Στην Δ’ προγραμματική περίοδο (2007–2013) η προσέγγιση Leader ενσωματώνεται ως “mainstream” πολιτική στο Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης με βάση τον Κανονισμό του ΕΓΤΑΑ, ως Άξονας 4: «Δημιουργία τοπικών ικανοτήτων για την απασχόληση και την διαφοροποίηση στις αγροτικές περιοχές μέσω της προσέγγισης Leader».

Η επιτυχής εφαρμογή των προγραμμάτων Leader είχε ως συνέπεια την “ενσωμάτωσή” της ως χωρικής στρατηγικής και στα άλλα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΘΑ) από την προγραμματική περίοδο 2014–2020.

Εκτός από τα τοπικά αναπτυξιακά σχέδια τύπου Leader, μπορεί να θεωρηθούν ως τοπικά αναπτυξιακά σχέδια σε αστικό χώρο και αυτά της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Urban και στο ΕΣΠΑ 2014–2020 η “Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων”–ΤΑΠΤοΚ (CLLD) και οι “Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις”– ΟΧΕ (ITI).

Από μια πρώτη αξιολόγηση των ΟΧΕ της περιόδου 2014–2020 δεν προκύπτει ουσιαστική συμμετοχή των ΟΤΑ στο σχεδιασμό και τον συντονισμό της εφαρμογής τους, παρά μόνον η συμμετοχή τους ως δικαιούχων κάποιων (κυρίως τεχνικών) έργων και στις ΒΑΑ η συμμετοχή τους στην επιλογή των υπό ένταξη έργων. Εξαίρεση αποτελούν οι προσεγγίσεις της Περιφέρειας Αττικής και μια στρατηγική στην Πελοπόννησο, για τις οποίες όλες οι διαχειριστικές ευθύνες μεταβιβάστηκαν σε Ενδιάμεσους Φορείς και υλοποιούνται ως ΤΑΠΤοΚ.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο θεσμός των **Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ** που νομοθετήθηκε για τους Δήμους με τα άρθρα 203–207 του Ν.3463/2006 (Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων),⁴⁵

44 Βλ. Μαϊστρος Π. (2000), ό.π., σελ. 117–139: Για ένα Ολοκληρωμένο Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.

45 Οι εν λόγω διατάξεις περιλήφθηκαν το 2003 στο νομοσχέδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ επί υπουργίας Κώστα Σκανδαλίδη με εισηγητή τον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΣΔΔΑ Βασίλη Βαλασόπουλο και ψηφίστηκαν το 2006 στο πλαίσιο του ΚΔΚ επί υπουργίας Προκόπη Παυλόπουλου.

το οποίο τροποποιήθηκε με το άρθρο 266 του Ν.3852/2010 και για τις Περιφέρειες με το άρθρο 268 του Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης"). Στη συνέχεια, το άρθρο 266 του Ν.3852/2010 τροποποιήθηκε με το άρθρο 175 του Ν.4555/2018 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 7 του Ν.4674/2020.

Η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε Οδηγό Κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων και μετά το Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης") τον επικαιροποίησε και εξέδωσε μια πλήρη σειρά σχετικών Οδηγών.

Στο χρονικό διάστημα 2006–2020 εκπονήθηκαν Επιχειρησιακά Προγράμματα από πολλούς Δήμους και Περιφέρειες. Ωστόσο, η ανταπόκριση των Δήμων στο θεσμό των Ε.Π. σταδιακά εμφανίζει φθίνουσα πορεία. Οι λόγοι είναι πολλοί. Μεταξύ αυτών, η έλλειψη "κουλτούρας" προγραμματισμού, η έλλειψη τεχνογνωσίας, η μείωση του προσωπικού των ΟΤΑ και ο φόρτος εργασίας που αυτή συνεπάγεται για το εναπομείναν προσωπικό, αλλά και η έλλειψη συστηματικής υποστήριξης του θεσμού από τα αρμόδια Υπουργεία. Παρόλα αυτά, ένας σημαντικός αριθμός αιρετών και υπαλλήλων των Δήμων έχει αντιληφθεί τη σημασία του προγραμματισμού και αντιμετωπίζει τη σύνταξη των Ε.Π., την παρακολούθηση και την αξιολόγησή τους ως μια ουσιαστική λειτουργία του Δήμου.⁴⁶

Οι διατάξεις των άρθρων 203–207 του Ν.3463/2006 και του άρθρου 268 του Ν.3852/2010 υπέστησαν δεκατέσσερις τροποποιήσεις, αλλά παρά τον ορυμαγδό αυτών των τροποποιήσεων, δεν άλλαξαν ουσιαστικά τα χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ. Εξακολουθούν να συμβάλλουν στον επιχειρησιακό προγραμματισμό των ΟΤΑ, αλλά έχουν δύο σοβαρές εγγενείς αδυναμίες που είναι απαραίτητο να καλυφθούν.

Συγκεκριμένα, πρέπει να διασφαλιστεί η σύνδεσή τους με τα περιφερειακά και τα τοπικά χωρικά σχέδια και να αποτελούν προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση των έργων και των δράσεων που προτείνουν οι ΟΤΑ, τόσο από Κοινοτικούς όσο και από Εθνικούς πόρους, δεδομένου ότι έτσι θα αναδεικνύεται η συνοχή αναπτυξιακού προγραμματισμού και χωρικού σχεδιασμού, η συνέργεια των έργων και των δράσεων μεταξύ τους και η σύνδεση των στόχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με τους ευρωπαϊκούς και τους εθνικούς στόχους περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και με τα αντίστοιχα Αναπτυξιακά Προγράμματα.

46 Βλ. Αλεξόπουλος Α., Δ. Γρηγοριάδου, Ν. Μαραβά, Η εξέλιξη του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από τις αντιλήψεις των αιρετών και των στελεχών της, στο Συλλογικό, επιμ. Α. Γ. Πασσάς, Δ. Π. Σωτηρόπουλος, Α. Τριανταφυλλοπούλου, Θ. Ν. Τσέκος (2016), Οι Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Αποτίμηση μιας Αντιφατικής Περιόδου, Παπαζήσης, Αθήνα.

Όμως η κάλυψη των αδυναμιών αυτών απαιτεί τη συστηματική συνεργασία ΥΠΕΣ – ΥΠΑΝΕ – ΥΠΕΝ, η οποία προς το παρόν μοιάζει να ισοδυναμεί με τον “τετραγωνισμό του κύκλου”.

Με τα άρθρα 175 έως 177 του Ν.4555/2018 (Α΄133) (“Κλεισθένης”) έγινε μια φιλότιμη προσπάθεια ουσιαστικής βελτίωσης του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ.

Το περιεχόμενο των εν λόγω διατάξεων είναι κατά τη γνώμη μας θετικό, αλλά, παρότι το Ν.4555/2018 τον συνυπέγραψαν και τα τρία Υπουργεία (ΥΠΕΣ, ΥΠΑΝΕ, ΥΠΕΝ), θεωρείται “νόμος του Υπουργείου Εσωτερικών” και δεν δημιουργεί δεσμεύσεις συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ τους. Είναι το κλασικό πρόβλημα του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας που κάθε Υπουργείο εκπονεί τους νόμους “του”.

Προσφυώς οι συντάκτες των άρθρων αυτών έκαναν άλλο ένα βήμα, με το άρθρο 177, μήπως και καταφέρουν να ωθήσουν προς αυτή τη συνεργασία.

Το πλέγμα των ανωτέρω διατάξεων του Ν.4555/2018 επιχειρεί να επαναφέρει το πνεύμα των διατάξεων του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, με προσαρμογή του στις σημερινές συνθήκες, αλλά δεν μοιάζει πολύ πιθανό να μπορέσει να διατρήσει τα Υπουργεία–“silos” και να διασφαλίσει την εταιρική σχέση Υπουργείων – Περιφερειών – Δήμων.

Η εταιρική σχέση όλων των διοικητικών επιπέδων, ο συντονισμός και η συνέργειά τους, όσον αφορά τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τον χωρικό σχεδιασμό, δεν διασφαλίζονται με νομοθετική πρωτοβουλία ενός Υπουργείου. Απαιτείται σχετική ρητή πολιτική απόφαση από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο, το οποίο και θα ελέγχει την εφαρμογή τους.

Μια τέτοια πολιτική απόφαση μπορεί να επικαλεστεί και την ακόλουθη πρόταση του «Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ του Συνεδρίου 18 –19.04.2018» (βλέπε ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1):

«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 [...] η θεσμοθέτηση οργάνων συνεργασίας των δυο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κοινού οργάνου Περιφέρειας – Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και Εθνικού Συμβουλίου Περιφερειών και Δήμων)».

Επανερχόμενοι στην αντίληψη ότι το Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

(ΤΑΠ) δεν είναι μια απλή αναπτυξιακή μελέτη αλλά το προγραμματικό κείμενο ενός κοινωνικού συμβολαίου, αξίζει να αναφέρουμε ότι την υιοθέτησαν ορισμένοι Δήμοι στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα τους εφαρμόζοντας τον "συμμετοχικό προϋπολογισμό".

Η ίδια αντίληψη διαπνέει και το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας,⁴⁷ που εκπονείται από Επιτροπή την οποία συντονίζει ο Σταύρος Μπένος. Με πρόσφατη απόφασή του το Δ.Σ. της ΚΕΔΕ ενέκρινε τη σύναψη δύο Προγραμματικών Συμβάσεων υποστήριξης της εφαρμογής του Προγράμματος:⁴⁸

Είναι κοινά αποδεκτό ότι η πρόβλεψη και ο προγραμματισμός δεν αποτελούν δεξιότητες εν επαρκεία και συγκριτικά πλεονεκτήματα της φυλής μας, τουλάχιστον εντός του εθνικού χώρου, σε αντίθεση με τις ικανότητες διαχείρισης κρίσεων, που μας γλυτώνουν πολλές φορές "στο παραπέντε" από καταστροφές.

Εύλογα επομένως, από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι λειτουργίες του αναπτυξιακού προγραμματισμού, του χωρικού σχεδιασμού και του επιχειρησιακού προγραμματισμού των ΟΤΑ δεν βρίσκουν εύφορο ενδογενές δυναμικό για να αναπτυχθούν, μπορεί όμως να εμφανίσουν ισχυρά ανακλαστικά εάν υπάρχουν εξωγενή κίνητρα, όπως είναι τα Προγράμματα που χρηματοδοτούνται από Κοινοτικούς ή Εθνικούς πόρους, εφόσον αυτά προϋποθέσουν τεκμηρίωση των προτεινόμενων έργων και δράσεων του ΟΤΑ με αναπτυξιακό ή επιχειρησιακό πρόγραμμά του.

Επίσης, ο θεσμός του Δημοκρατικού Προγραμματισμού νομοθετήθηκε με τη συνεργασία των τριών συναρμόδιων Υπουργείων και οργανώνει την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής. Παράλληλα, οι διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, όχι μόνο διασφαλίζουν την ενεργοποίηση των λειτουργιών του αναπτυξιακού και του επιχειρησιακού προγραμματισμού των ΟΤΑ, αλλά προωθούν και την εταιρική σχέση όλων των επιπέδων (Ευρωπαϊκής Επιτροπής – Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων – πολιτών) και μπορούν να μετασχηματίσουν σταδιακά τις αυστηρά ιεραρχικές σχέσεις του συγκεντρωτικού μοντέλου διοίκησης σε σχέσεις συνεργασίας, συνέργειας και επικουρικότητας, οι οποίες έχουν πλέον τη δυνατότητα να στηριχθούν στα μη ιεραρχικά δικτυακά σχήματα που δημιουργούν οι ΤΠΕ.

Με την έννοια αυτή, η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση είναι ο καταλληλότερος υποδοχέας του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.

⁴⁷ <https://evoia-meta.gov.gr/>

⁴⁸ Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 131/28.04.2022.

2.11. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (1989)

Από το 1953, που η πρώτη “Γενική Συνέλευση των Δήμων της Ευρώπης” υιοθέτησε την “Ευρωπαϊκή Χάρτα των Δημοτικών Ελευθεριών”, εκπονήθηκαν με πρωτοβουλία των ΟΤΑ της Ευρώπης αρκετοί “Χάρτες” για την κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι περισσότεροι με τη στήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Το 1995 ο Παναγιώτης Παπαγιάννης και ο Δημήτρης Κατσούλης παρουσίασαν σε βιβλίο τους,⁴⁹ τους ακόλουθους τρεις σημαντικούς Χάρτες:

- Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (European Charter of Local Self-Government)
- Ευρωπαϊκός Χάρτης των Περιφερειών (European Charter of Regions)
- Ευρωπαϊκός Χάρτης για τα Δίκαια του Πολίτη (European Urban Charter).

Από τους Χάρτες αυτούς, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) αποτελεί μια διεθνή σύμβαση δεσμευτική για τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, τα οποία τον υπέγραψαν και τον ενσωμάτωσαν εν όλω ή εν μέρει στο εσωτερικό δίκαιό τους. Στην αρχή, το 1985, τον υπέγραψαν 12 μέλη (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) και μέχρι το 2013 και τα 47 μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Ο καθηγητής Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας σε πρόσφατο βιβλίο του⁵⁰ παρουσιάζει αναλυτικά το θεωρητικό υπόβαθρο και την πορεία που ακολουθήθηκε μέχρι την εκπόνηση και αποδοχή του ΕΧΤΑ, το περιεχόμενό του, τα ζητήματα της δεσμευτικότητάς του, τις επιφυλάξεις των κρατών-μελών που τον υπέγραψαν και το Κογκρέσο των Δήμων και των Περιφερειών του Συμβουλίου της Ευρώπης (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) που ανέλαβε την παρακολούθηση της εφαρμογής του.

Επίσης, στο βιβλίο αυτό παρουσιάζονται αναλυτικά τα άρθρα και οι παράγραφοι του ΕΧΤΑ και ο βαθμός εφαρμογής των διατάξεών τους, σύμφωνα με τις –σε τακτά διαστήματα– “Εκθέσεις Παρακολούθησης” που καταγράφουν τις αποκλίσεις κάθε χώρας από τον ΕΧΤΑ.

Η χώρα μας ενσωμάτωσε με ευρεία διακομματική συμφωνία τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) στο εθνικό δίκαιο με το Ν.1850/1989 (Α΄114) για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, διατηρώντας επιφυλάξεις (όπως είχε το δικαίωμα σύμφωνα με το άρθρο 12 του ΕΧΤΑ) σε ορισμένες διατάξεις του.

Το Κογκρέσο των Δήμων και των Περιφερειών, υιοθετώντας σχετική

49 Βλ. Παπαγιάννης Π. και Δ. Κατσούλης (1995), Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα.

50 Βλ. Χλέπας Ν.-Κ. (2020), Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Παπαζήσης, Αθήνα.

εισήγηση της αρμόδιας Επιτροπής εμπειρογνομόνων, με την απόφασή του CG/2015(28)8P της 26.03.2015, αφού «διαπίστωσε την πρόοδο που σημειώθηκε στην Ελλάδα από την τελευταία σύσταση του 2008, ιδίως μέσω της υιοθέτησης του Προγράμματος "Καλλικράτης", ζήτησε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να καλέσει τις Ελληνικές Αρχές να λάβουν υπόψη τις ακόλουθες προτάσεις:

- α. να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη στη δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης (περιφέρειες) με την τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας (άρθρο 2 του νόμου 1850/1989),
- β. να επανεξετάσουν το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες μεταξύ των επτά (αποκεντρωμένων) κρατικών διοικήσεων, των περιφερειών και των δήμων και να μελετήσουν την αναγκαιότητα της διατήρησης αυτών των επτά κρατικών διοικήσεων,
- γ. να επανεξετάσουν τη νομοθεσία για την απονομή κανονιστικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ,
- δ. να βελτιώσουν τις διαδικασίες διαβούλευσης μεταξύ του κράτους, των περιφερειών και των δήμων για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα,
- ε. να διασφαλίσουν ότι οι μεταβιβαζόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες συνοδεύονται από ανάλογους χρηματοδοτικούς πόρους, που μπορεί να τους διαθέτουν ελεύθερα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους,
- στ. να διαφοροποιήσουν το σύστημα των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ, αναπτύσσοντας τις βάσεις μιας μεγαλύτερης οικονομικής αυτοτέλειας μέσα από την είσπραξη τοπικών εσόδων,
- ζ. να ενισχύσουν τη δημοσιονομική αυτονομία των ΟΤΑ, με στόχο την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της οικονομικής κατάστασής τους,
- η. να διασφαλίσουν ότι η εποπτεία του κράτους στους ΟΤΑ (συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής εποπτείας) θα είναι ανάλογη της σπουδαιότητας του δημόσιου συμφέροντος,
- θ. να εφαρμόσουν επείγοντως στην πράξη τις υφιστάμενες διατάξεις για τους νησιωτικούς και τους ορεινούς δήμους και να προσδώσουν ένα ειδικό καθεστώς στις περιοχές αυτές, ιδίως όσον αφορά τις χρηματοδοτήσεις,
- ι. να προσδώσουν ένα ειδικό καθεστώς στο δήμο Αθηναίων ως πρωτεύουσας, να θεσπίσουν ειδικές διατάξεις για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και να τις εφαρμόσουν στην πράξη,
- κ. να εφαρμόσουν τις ήδη υφιστάμενες διατάξεις για τις μητροπολιτικές περιφέρειες,

- λ. να εξετάσουν το ενδεχόμενο αναθεώρησης ορισμένων δηλώσεων που έγιναν κατά το χρόνο της επικύρωσης, π.χ. της δήλωσης που έγινε σχετικά με το άρθρο 5 και το άρθρο 8, παρ. 2 του Χάρτη που εφαρμόζεται εκ των πραγμάτων,
- μ. να εξετάσουν την υπογραφή και επικύρωση του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το δικαίωμα συμμετοχής (των πολιτών) στις υποθέσεις των ΟΤΑ (CETS No.207)».

Στο Κείμενο Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ του κοινού Συνεδρίου τους (2018) (πργρ. 4.2.) γίνεται επίκληση των διατάξεων του ΕΧΤΑ (άρθρο 4, παρ. 4 & 5, άρθρο 6 και άρθρο 7, παρ.1) που αφορούν την ανάγκη κατοχύρωσης της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και βελτίωσης της καταστατικής θέσης των αιρετών.

Με το άρθρο 1 του Ν.4555/2018 (Α΄133) («Κλεισθένης») επεκτάθηκε το πεδίο εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) στους ΟΤΑ β΄ βαθμού, αλλά μένουν ακόμη πολλά να γίνουν, όσον αφορά:

- την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών) και τη διασφάλιση της αναλογίας των πόρων προς τις αρμοδιότητές τους,
- τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και ιδίως ως προς την οργάνωση των υπηρεσιών τους και τις πολιτικές προσωπικού,
- την οριζόντια δημόσια πολιτική για τους νησιωτικούς και τους ορεινούς Δήμους και Περιφέρειες,
- τη μητροπολιτική διακυβέρνηση των μητροπολιτικών περιοχών,
- τη μεταρρύθμιση του συστήματος κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ, με βάση και την αρχή της αναλογικότητας,
- τη βελτίωση της επικουρικότητας και των συστημικών σχέσεων Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων και τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους,
- την ουσιαστική συμμετοχή των ΟΤΑ στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών που αφορούν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση,
- τη βελτίωση των θεσμών διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας και
- την προσαρμογή στις σύγχρονες συνθήκες της καταστατικής θέσης των αιρετών.

Τα παραπάνω δεν μπορούν να υλοποιηθούν μόνο με ένα νέο θεσμικό πλαίσιο.

Απαιτείται μια σημαντική Διοικητική Μεταρρύθμιση με συγκεκριμένους στρατηγικούς και προγραμματικούς στόχους και ρεαλιστικές προτεραιότητες (βλέπε πργρ. 6.1.), η οποία θα βασίζεται σε σύγχρονα μεταρρυθμιστικά εργαλεία και μεταρρυθμιστική μεθοδολογία (βλέπε πργρ. 5.2. και 5.3.) με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (βλέπε πργρ. 6.2.).

Όσον αφορά γενικότερα τον σημερινό ρόλο του, «ο ΕΧΤΑ σήμερα δεν είναι μόνον ένας φάρος προσανατολισμού για την αναβάθμιση των αυτοδιοικητικών θεσμών, αλλά σε συνδυασμό με τις σχετικές δραστηριότητες και τους μηχανισμούς παρακολούθησης του Κογκρέσου λειτουργεί και ως βαρόμετρο για την κατάσταση της τοπικής δημοκρατίας στην Ευρώπη».⁵¹

2.12. Η Οικονομική Αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ απαιτεί ένα σύγχρονο δημοσιονομικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το οποίο θα διασφαλίζει τους πόρους που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες και το ρόλο τους στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας, με τον προσήκοντα συνδυασμό ιδίων πόρων και κρατικών επιχορηγήσεων.

Η χώρα μας έχει υιοθετήσει με το Ν.1850/1989 το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), που προσδιορίζει τις αρχές και τις κατευθύνσεις για τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ, οι οποίες μπορεί να διασφαλίσουν με επάρκεια την οικονομική αυτοτέλειά τους και το ζητούμενο είναι η ανταπόκρισή μας στον ΕΧΤΑ.

2.12.1.Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι – ΚΑΠ (1989)

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν τον σημαντικότερο χρηματοδοτικό πόρο της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.). Η εξέλιξή τους και η σχέση τους με τους ιδίους πόρους παίζει κομβικό ρόλο στην οικονομική αυτοτέλεια αλλά και στη διοικητική αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ. Από αυτή την άποψη, η ιστορική εξέλιξη των κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα αντανακλά όχι μόνο την εξέλιξη των οικονομικών των ΟΤΑ, αλλά και την πολιτική που ασκεί απέναντι στην Τ.Α. η εκάστοτε Κυβέρνηση.

Οικρατικές επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ στη χώρα μας νομοθετήθηκαν για πρώτη φορά με τον Ν.2125/1920. Ο τρόπος κατανομής των τακτικών επιχορηγήσεων πήρε την τελική μορφή του με το Π.Δ.304/1977 (Α' 99). Το 1983 το 96% της τακτικής επιχορήγησης κατανεμήθηκε με μοναδικό κριτήριο τον επίσημο απογραφικό πληθυσμό.

51 Βλ. Χλέπας Ν.-Κ. (2020), ό.π. σελ. 983.

Παράλληλα με τις τακτικές επιχορηγήσεις υπάρχουν και οι έκτακτες επιχορηγήσεις, οι οποίες ενώ δημιουργήθηκαν επικουρικά, ως μια προσωρινή λύση για την κάλυψη άμεσων, έκτακτων και επιτακτικών αναγκών, μονιμοποιήθηκαν και τη δεκαετία του '80 το ύψος τους ξεπέρασε τις τακτικές επιχορηγήσεις.

Στα τέλη της δεκαετίας του '80 ωρίμασε πλέον η ανάγκη μιας ουσιαστικής μεταρρύθμισης, με τη νομοθέτηση ενός αντικειμενικού συστήματος για τις κρατικές επιχορηγήσεις των ΟΤΑ. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε την εποχή αυτή τέσσερις σχετικές μελέτες, με τον συντονισμό του καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Νικολάου Τάτσου, οι οποίες συνέβαλαν στην ανάδειξη αυτής της ανάγκης.

Το 1989, με το άρθρο 25 του Νόμου 1828/1989 (Α'2),⁵² πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον καθορισμό του ύψους, στον τρόπο κατανομής και στην ονομασία των τακτικών κρατικών επιχορηγήσεων, που ονομάζονται πλέον Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ). Το ύψος των ΚΑΠ καθορίζεται ως ποσοστό των εισπράξεων της Κεντρικής Διοίκησης από ορισμένους φόρους και κατανέμεται με κριτήρια, ώστε να μην είναι αποτέλεσμα αυθαίρετων υπουργικών αποφάσεων.

Από τα έσοδα των ΚΑΠ το ένα τρίτο (1/3) εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (ΣΑΤΑ) και διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων και τα υπόλοιπα δύο τρίτα (2/3) εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται για γενικές δαπάνες των ΟΤΑ.

Τα έσοδα των ΚΑΠ κατανέμονται στους ΟΤΑ με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, μετά από πρόταση της ΚΕΔΚΕ.

Είναι γεγονός ότι ο Ν.1828/1989 έδωσε πολλές οικονομικές και αναπτυξιακές δυνατότητες στους ΟΤΑ και ενίσχυσε την αποκέντρωση στη χώρα μας. Στην πορεία όμως υλοποίησης του νόμου υπήρξαν ισχυροί ανασταλτικοί παράγοντες, που ανεξάρτητα από πολιτικό χρώμα, χρησιμοποίησαν τις ίδιες μεθόδους για να περιορίσουν τις δυνατότητες απεξάρτησης της Τ.Α. από την Κεντρική Διοίκηση (Κ.Δ.).

Το 2010 το άρθρο 25 του Νόμου 1829/1989 για τους ΚΑΠ τροποποιήθηκε με το άρθρο 259 του Ν.3852/2010 «Καλλικράτης» (Α'87).

Στη συνέχεια, λόγω των Μνημονίων, η παρ. 4 του άρθρου 38 του Ν.3986/2011 (Α'152) ορίζει ότι *«Το συνολικό ποσό που μεταβιβάζεται κατ' έτος, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους Δήμους και τις Περιφέρειες δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 5.200.000.000 ευρώ».*

⁵² Το άρθρο 25 του Ν.1828/1989 εισηγήθηκαν στη Βουλή ο Δημήτρης Τσοβόλας ως Υπουργός Οικονομικών και ο Απόστολος Τσοχατζόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

Το ποσό αυτό με την παρ. 2 του άρθρου 80α του Ν.4472/2017 (Α'74) μειώθηκε σε 3.400.000.000 ευρώ.

Ακολουθεί Πίνακας με τους κατ' έτος ΚΑΠ των Δήμων.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ (ΚΑΠ) ΔΗΜΩΝ				
ΕΤΟΣ	ΚΑΠ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ (ΠΣ/ ΒΣ/ΕΑΚ/ΠΙΚΠΑ) ΑΠΟ ΚΠ	ΣΑΤΑ	ΣΥΝΟΛΟ
1990			88.700.000,00	88.700.000,00
1991			107.100.000,00	107.100.000,00
1992	358.033.749,08		117.400.000,00	475.433.749,08
1993	407.923.697,72		161.400.000,00	569.323.697,72
1994	418.972.853,99		164.300.000,00	583.272.853,99
1995	488.883.345,56		223.000.000,00	711.883.345,56
1996	616.786.500,36		264.100.000,00	880.886.500,36
1997	705.502.567,86		296.400.000,00	1.001.902.567,86
1998	804.108.584,00		334.500.000,00	1.138.608.584,00
1999	977.256.052,82		352.300.000,00	1.329.556.052,82
2000	1.134.556.126,19	27.100.000,00	453.400.000,00	1.615.056.126,19
2001	1.048.774.761,55	111.200.000,00	552.600.000,00	1.712.574.761,55
2002	1.466.999.266,32	117.400.000,00	630.000.000,00	2.214.399.266,32
2003	1.560.000.000,00	123.000.000,00	750.000.000,00	2.433.000.000,00
2004	1.795.000.000,00	161.000.000,00	800.000.000,00	2.756.000.000,00
2005	2.039.000.000,00	161.000.000,00	800.000.000,00	2.839.000.000,00
2006	2.165.192.000,00	180.000.000,00	800.000.000,00	2.965.192.000,00
2007	2.295.000.000,00	180.000.000,00	830.000.000,00	3.125.000.000,00
2008	2.481.000.000,00	180.000.000,00	870.000.000,00	3.351.000.000,00
2009	3.019.800.000,00		1.107.500.000,00	4.127.300.000,00
2010	2.898.300.000,00		800.000.000,00	3.698.300.000,00
2011	3.113.185.000,00		540.305.100,00	3.653.490.100,00
2012	2.347.277.571,92		367.500.000,00	2.714.777.571,92
2013	2.592.000.000,00		290.000.000,00	2.882.000.000,00
2014	2.603.000.000,00		(*)	2.603.000.000,00
2015	2.572.500.000,00		(*)	2.572.500.000,00
2016	2.567.000.000,00		(*)	2.567.000.000,00
2017	2.347.000.000,00		(*)	2.347.000.000,00
2018				2.441.000.000,00

2019			(**)	1.781.000.000,00
2020				2.036.000.000,00
2021				2.076.000.000,00
Σημειώσεις: (*) η ΣΑΤΑ έχει ενσωματωθεί στους ΚΑΠ (**) έχουν αφαιρεθεί τα προνοιακά επιδόματα				
ΠΗΓΗ: Κουγιανός Γαβρίλης, Διευθυντής Τεκμηρίωσης, Πληροφορικής και Ανάπτυξης Φορέων της Τ.Α. της ΚΕΔΕ				

Η ανάλυση της εξέλιξης των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων είναι δύσκολη γιατί οι ΚΑΠ αποτελούν μία πολυπαραγοντική συνάρτηση:

- Η αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής πορείας των 31 ετών θα πρέπει να λάβει υπόψη της τις διακυμάνσεις του πληθωρισμού. Τα ποσά που παρουσιάζονται στο ακόλουθο γράφημα είναι σε τρέχουσες τιμές.
- Οι ΚΑΠ έχουν άμεση σχέση με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων. Αυτό παρατηρήθηκε και την περίοδο της ανόδου αλλά και την περίοδο της κρίσης. Και στις δύο περιόδους η Τ.Α. διεκδικούσε μεγαλύτερα ποσά.
- Οι ΚΑΠ έχουν ή θα έπρεπε να έχουν άμεση σχέση με την μεταφορά φορολογικών πόρων στο κεντρικό Κράτος. Το 2009 μειώθηκε με το άρθρο 23 του Ν.3756/2009 (Α΄53) το τέλος παρεπιδημούντων από 2% στο 0,5%. Για την απώλεια των εσόδων των ΟΤΑ δόθηκε, για ένα έτος μόνον, έκτακτη επιχορήγηση. Οι μεταφορές φορολογικών πόρων (φόρος επί του ζύθου, του δικαιώματος βοσκής κλπ), που εφαρμόστηκαν την περίοδο της κρίσης, δεν υποκαταστάθηκαν με άλλους ούτε με αύξηση των ΚΑΠ.
- ΟΙ ΚΑΠ θα έπρεπε να συνδυάζονται και με τις μονομερείς αποφάσεις της Κεντρικής Διοίκησης που επηρεάζουν τις δαπάνες των ΟΤΑ, π.χ. την αύξηση του μισθολογικού κόστους του προσωπικού λόγω αλλαγών στις συλλογικές συμβάσεις των εργαζομένων.

Παρόλα αυτά, η καμπύλη των ΚΑΠ είναι φανερό ότι ακολουθεί την πορεία της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας. Αυτό επιβεβαιώνει την εξάρτηση της Ελληνικής Τ.Α. από το κεντρικό Κράτος και την περιορισμένη οικονομική της αυτοτέλεια.

Το παραπάνω συμπέρασμα ενισχύεται και από την ισχυρή θέση που έχουν οι επιχορηγήσεις σε σχέση με τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ. Η Ελληνική Τ.Α., στα συνολικά έσοδά της, έχει πολύ μικρότερο ποσοστό ιδίων εσόδων και πολύ μεγαλύτερο ποσοστό επιχορηγήσεων, σε σύγκριση με το μέσο Ευρωπαϊκό όρο.



Αναλυτικότερη εικόνα της εξέλιξης των ΚΑΠ των Δήμων δίνει το διάγραμμα 3.1. του τεύχους της ΕΕΤΑΑ «οι Ο.Τ.Α. σε αριθμούς» του 2020.⁵³

Το τελικό συμπέρασμα για τους ΚΑΠ των Δήμων είναι ότι έχουν πλέον μειωθεί δραματικά. Εκτιμάται ότι οι ΚΑΠ που καταβάλλονται σήμερα στους Δήμους έχουν μειωθεί περίπου κατά 65% σε σχέση με τους ΚΑΠ που νομοθετήθηκαν με το Ν.3852/2010.

Είναι χαρακτηριστικές οι επισημάνσεις και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριό της για τον προϋπολογισμό του 2019 και για το ζήτημα των "παρακρατηθέντων πόρων".⁵⁴

Όσον αφορά τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.), αυτοί νομοθετήθηκαν με το Ν.2672/1998 (Α'290),⁵⁵ που τροποποιήθηκε με το Ν.3345/2005 (Α'138).

Το 2010 συγκροτήθηκαν ως δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ οι Περιφέρειες, σύμφωνα με το Ν.3852/2010 («Καλλικράτης»), το άρθρο 260 του οποίου προβλέπει τους ΚΑΠ των Περιφερειών.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το συνολικό ποσό των προβλεπόμενων στα άρθρα 259 και 260 του Ν.3852/2010 Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) των Δήμων και των Περιφερειών μειώθηκε σε 3.400.000.000 ευρώ.

Τα ποσά των ΚΑΠ που καταβλήθηκαν κατ' έτος στις Περιφέρειες είναι τα εξής:

53 Βλ. ΕΕΤΑΑ (2020), ειδική έκδοση «οι Ο.Τ.Α. σε αριθμούς», <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/170.pdf>

54 ΚΕΔΕ (2018), ό.π., σελ. 39-45: Κρατικός Προϋπολογισμός 2019 και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

55 Η εκπόνηση του νόμου βασίστηκε σε σχετική πρόταση Επιτροπής που συγκρότησε ο Υπουργός Εσωτερικών Αλέκος Παπαδόπουλος με πρόεδρο τον Λάμπρο Παπαδήμα Υφυπουργό ΥΠΕΣΔΔΑ.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ-ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	350,7	395,2	175,1	175,4	163,5	315,5
ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	0,0	402,0	370,0	370,2	356,3	320,0
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΠ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	350,7	797,2	545,1	545,6	519,8	635,5
ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ-ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	364,0	383,1	443,9	365,5	357,0	345,8
ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	288,0	288,0	294,0	300,0	300,0	300,0
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΠ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	652,0	671,1	737,9	665,5	657,0	645,8
Σημειώσεις:						
* Έως και το έτος 2015 η μισθοδοσία υπαλλήλων καταβάλλονταν από το ΓΛΚ						
** Από το έτος 2015 το κόστος μεταφοράς μαθητών εγγράφεται στους ΚΑΠ των Περιφερειών						
*** Από το 2019 το κόστος του διατροφικού επιδόματος μεταφέρθηκε στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εργασίας.						
ΠΗΓΗ: Υπουργείο Εσωτερικών / Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής						

Αναλυτικότερη εικόνα της εξέλιξης των ΚΑΠ των Περιφερειών δίνει το διάγραμμα 3.9. του τεύχους της ΕΕΤΑΑ «οι Ο.Τ.Α. σε αριθμούς» του 2020.

Το συμπέρασμα για τους ΚΑΠ των Περιφερειών είναι ότι οι επιχορηγήσεις κυριαρχούν στα έσοδα των Περιφερειών με κίνδυνο η οικονομική εξάρτηση να μεταβληθεί σε σχέση κηδεμονίας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα συμπεράσματα του Έκτακτου Συνεδρίου της ΕΝΠΕ, το 2013, για τα Οικονομικά των Περιφερειών και οι σχετικές προτάσεις του, οι περισσότερες των οποίων εξακολουθούν να είναι επίκαιρες.⁵⁶

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) είναι μια σημαντική μεταρρύθμιση των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ, αποτελώντας ένα χρήσιμο οικονομικό εργαλείο, όχι μόνο για τη διασφάλιση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργιών των ΟΤΑ και την παροχή των βασικών Τοπικών Δημόσιων Αγαθών, αλλά και για την εξισορρόπηση των εισοδηματικών διαφορών των ΟΤΑ λόγω της διαφο-

56 Βλ. ΕΝΠΕ (2013 α), Συμπεράσματα του Έκτακτου Συνεδρίου της ΕΝΠΕ για τα Οικονομικά των Περιφερειών (20.09.2013), Αθήνα, <https://enpe.gr/el/drastiriotites/synedria-kai-ekdiloseis/71-ektakto-synedrio-tis-enpe-gia-ta-oikonomika-ton-perifereion>

ρετικής απόδοσης των ιδίων πόρων τους.

Για να επιτελούν όμως αυτό τον ρόλο οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι πρέπει να αυξηθούν ώστε «να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους» και να διασφαλίζεται «η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά ΟΤΑ» (παρ. 2 και 5, άρθρου 9 του ΕΧΤΑ – Ν.1850/1989).

Τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει η συζήτηση για την αλλαγή της κατανομής των ΚΑΠ στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυρίως με πρωτοβουλία των περιφερειακών Δήμων και ιδίως των μικρών Δήμων, οι οποίοι αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα λόγω της μεγάλης μείωσης των συνολικών ΚΑΠ.

Πρόσφατα η ΚΕΔΕ ανέθεσε στην ΕΕΤΑΑ την εκπόνηση σχετικής μελέτης. Η εμπειρία από ανάλογη μελέτη της ΕΕΤΑΑ του 2013 δείχνει ότι είναι πολιτικά σχεδόν αδύνατη η αλλαγή της κατανομής των ΚΑΠ χωρίς ταυτόχρονη σημαντική αύξηση των συνολικών ΚΑΠ.

Ο σχετικός διάλογος έχει ξεκινήσει, αντιμετωπίζει όμως τρία βασικά προβλήματα:

1. Τη δυσμενή οικονομική συγκυρία.
2. Την προοπτική ad hoc αντιμετώπισης της αλλαγής του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ, χωρίς αυτή να συνδυάζεται και να εντάσσεται σε μία γενικότερη και ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του οικονομικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
3. Παρότι η σχετική συζήτηση έχει ξεκινήσει, οι περισσότερες προτάσεις περιορίζονται στην προβολή τοπικών ιδιαιτεροτήτων.

2.12.2. Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας – ΤΑΠ (1993)

Το 1993 με το άρθρο 24 του Ν.2130/1993 (Α'62) νομοθετείται το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ).⁵⁷ Το άρθρο αυτό συμπληρώθηκε με πολλούς νόμους, αλλά διατηρήθηκαν οι βασικές διατάξεις του.

Η οικονομική απόδοση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) στους Δήμους την τελευταία 7ετία (σε ευρώ) ήταν η ακόλουθη:

Έτος	Έσοδα από ΤΑΠ	Έσοδα από Φορολόγηση Ακίνητης Περιουσίας*	Ίδια Έσοδα Δήμων	Συνολικά Έσοδα
2014	140.896.941	1.331.031.078	2.075.365.673	5.476.320.865
2015	140.244.981	1.342.991.390	2.033.774.409	5.242.574.147
2016	139.114.526	1.436.699.637	2.175.881.754	5.068.036.902
2017	144.957.215	1.468.943.368	2.209.865.226	4.969.027.227
2018	150.684.716	1.489.092.862	2.245.345.785	5.128.282.551
2019	159.875.947	1.508.205.459	2.281.105.896	4.646.069.387
2020	144.943.662	1.449.372.706	2.063.161.510	4.751.798.991

* Έσοδα από φορολόγηση ακίνητης περιουσίας: Έσοδα από Τέλη Καθαριότητας και Φωτισμού + Έσοδα από Τέλος Ακίνητης Περιουσίας + Έσοδα από Φόρο Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος

Το ΤΑΠ ως τοπικός πόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί περίπου το 10% των δημοτικών εσόδων από τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, το οποίο θα υπερβεί το 18% εάν εισπραχθούν τα πρόσθετα έσοδα από την τακτοποίηση των τετραγωνικών μέτρων του Ν.4647/2019 (βλέπε κατωτέρω).

Στο σημείο αυτό, αξίζει να υπογραμμίσουμε ότι οι διαδοχικές Κυβερνήσεις έχουν επανειλημμένα τροποποιήσει τον φόρο ακίνητης περιουσίας που επιβάλλει και εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση (ΦΑΠ – ΦΜΑΠ – ΦΑΥ – ΕΤΑΚ – ΦΑΠ – ΕΕΤΗΔΕ – ΕΕΤΑ – ΕΝΦΙΑ).

Αυτή η συνεχής τροποποίηση του φόρου ακίνητης περιουσίας δυσκολεύει ακόμη περισσότερο (σε σχέση με όσα αναφέρουμε στην επόμενη πργρ. 2.12.3.) τη διαμόρφωση ενός σταθερού πλαισίου δημοσιονομικής αποκέντρωσής του.

Το 2019 με την παρ. 2 του άρθρου 51 του Ν.4647/2019 (Α'204), το άρθρο 24 του Ν.2130/1993 το οποίο τέθηκε σε ισχύ με τον Ν.2130/1993 (Α'62) τροποποιήθηκε, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει πλέον η δυνατότητα εισπράττει ο Δήμος το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) και να μην υπάρχει πλέον η δυνατότητα εισπράττει ο Δήμος το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) και να μην υπάρχει πλέον η δυνατότητα εισπράττει ο Δήμος το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ).

τετραγωνικών μέτρων που έχουν δηλωθεί από τους ιδιοκτήτες για τα ακίνητά τους, με προθεσμία τις 31.03.2020 η οποία παρατάθηκε 4 φορές. Η τελευταία προθεσμία είναι η 30.06.2022.

Η ΚΕΔΕ, σε συνεργασία με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και το Υπουργείο Εσωτερικών, ανέπτυξε μια εφαρμογή μέσω της οποίας παρέχεται η πληροφόρηση για τα στοιχεία των ακινήτων, όπως είναι καταχωρημένα στην εφαρμογή Περιουσιολογίου (Ε9) της ΑΑΔΕ. Η εφαρμογή επικοινωνεί και με τον ΔΕΔΔΗΕ για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, απ' όπου αντλεί πληροφορίες σχετικές με τον αριθμό παροχής του ακινήτου. Παράλληλα δημιουργήθηκε μια πλατφόρμα για την καταχώρηση από τους ιδιοκτήτες των ορθών τετραγωνικών μέτρων των ακινήτων τους.

Τα αποτελέσματα είναι σημαντικά. Μέχρι τις 31.10.2020:

- Υποβλήθηκαν συνολικά 2.710.050 δηλώσεις (1.869.050 για ηλεκτροδοτούμενα και 841.052 για μη ηλεκτροδοτούμενα).
- Δηλώθηκαν επιπλέον 60.630.700 τ.μ., που αποτελούν ποσοστό αύξησης 35,15%.
- Τα πρόσθετα ετήσια έσοδα των Δήμων εκτιμώνται σε περισσότερα από 150 εκατ. ευρώ.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) αποτελεί ένα σημαντικό ίδιο πόρο των Δήμων και μπορεί να αποτελέσει τη βάση στην οποία είναι εφικτό να στηριχθεί μια δημοσιονομική αποκέντρωση που θα συνδέεται με την ακίνητη περιουσία των φυσικών και των νομικών προσώπων.

2.12.3. Η Μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας – ΕΝΦΙΑ

Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στους Δήμους δεν αποτελεί μεταρρύθμιση που έγινε, αλλά που απασχολεί τον δημόσιο διάλογο ως αναγκαία δημοσιονομική μεταρρύθμιση και γι' αυτό το λόγο την αναφέρουμε. Ας δούμε για το ζήτημα αυτό το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) στις παραγράφους 3 και 5 του άρθρου 9 περιέχει διατάξεις για τα οικονομικά των ΟΤΑ.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ

των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. [...] Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Ένα πρώτο συμπέρασμα είναι ότι υπάρχει ευρωπαϊκή σύμβαση και το συνταγματικό πλαίσιο που επιτρέπουν με νόμο να οριστούν οι φόροι ακίνητης περιουσίας που θα εισπράττονται από το Κράτος και θα αποδίδονται στους Δήμους. Ο νόμος μπορεί να προβλέπει ότι κάθε Δήμος προσδιορίζει το ύψος των φόρων αυτών, με προκαθορισμένο το εύρος της ποσοστιαίας επιβάρυνσης της αξίας ή της απόδοσης των ακινήτων.

Επειδή όμως θα υπάρχει διαφορά στην απόδοση των φόρων αυτών κατά Δήμο, ένα ποσοστό τους (π.χ. 20% – 30%) θα πρέπει να αποδίδεται σε ειδικό λογαριασμό αναδιανεμητικού χαρακτήρα με θεσμοθετημένους δείκτες, συμφωνημένους με την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.

Όσον αφορά τον μηχανισμό είσπραξης και κατανομής, εάν δεν τον αναλάβει το Υπουργείο Οικονομικών, οι Δήμοι μπορεί να συμβληθούν συλλογικά με τραπεζικό ίδρυμα που θα αναλάβει την όλη διαχείριση, καλύπτοντας από τα έσοδα το λειτουργικό κόστος του.

Σύμφωνα με μελέτες του ΟΟΣΑ και της UCLG (United Cities and Local Governments) η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων.⁵⁸

Γι' αυτό οι Δήμοι, σε όλες σχεδόν τις χώρες του ΟΟΣΑ, έχουν ως βασικούς πόρους τους φόρους ακίνητης περιουσίας και στις περισσότερες χώρες προσδιορίζουν το ύψος τους σε προκαθορισμένο πλαίσιο και με αναδιανεμητικό μηχανισμό.

Η αύξηση των ιδίων πόρων των Δήμων έχει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα: μειώνει την οικονομική εξάρτησή τους, ενισχύει τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα και τη λογοδοσία των τοπικών αρχών, συμβάλλει στην κινητοποίηση / μόχλευση πόρων και τη βιώσιμη ανάπτυξη, μειώνει τις πολιτικές επιρροές και βοηθά τον οικονομικό προγραμματισμό των Δήμων.

Και ας έρθουμε στο ερώτημα, εάν η μεταβίβαση των φόρων ακίνητης περιουσίας πρέπει να συνοδεύεται από κρατικές επιχορηγήσεις. Είναι χαρακτηριστικό ότι και σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ υπάρχει κρατική επιχορήγηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι λόγοι είναι τρεις : α) Ο περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών, β) Η αντιμετώπιση των

58 Βλ. Γκέκας Ρ. (2018), Η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, ΚΕΔΕ, <https://kede.gr/i-dimosionomiki-apokentrosi-symvallei-stin-amvlynsi-ton-perifereiakon-anisotiton/>

προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών (ΤΔΑ) από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις και γ) Η ενθάρρυνση της παροχής ορισμένων ΤΔΑ.

Η κρατική επιχορήγηση συμμετέχει στο συνολικό εισόδημα των ΟΤΑ από 14,43% (Ελβετία) έως 70,20% (Ηνωμένο Βασίλειο).⁵⁹

Για το ζήτημα της μεταβίβασης του φόρου ακίνητης περιουσίας υπάρχει σχετική πρόταση των Συνεδρίων της τελευταίας 15ετίας της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας. Η πλέον πρόσφατη πρόταση περιλαμβάνεται στα Συμπεράσματα του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου του 2018.⁶⁰

Η πιο σύγχρονη μελέτη των οικονομικών των ΟΤΑ είναι η μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΕ : «Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα», 2017.⁶¹

Με βάση τα παραπάνω, είναι αναγκαία η αναμόρφωση του ΕΝΦΙΑ, αξιοποιώντας και την εμπειρία του ΤΑΠ, ώστε να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά του τοπικού φόρου της ακίνητης περιουσίας και η μεταβίβασή του στους Δήμους με τις κατάλληλες προϋποθέσεις, για να ασκήσουν πρόσθετες αρμοδιότητες στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής δημοσιονομικής αποκέντρωσης και διοικητικής μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.

Για να γίνουν όμως αυτά δεν αρκεί ένας νόμος, στον οποίο παραδοσιακά γράφουμε τις ευχές μας για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και περιμένουμε έναν "αυτόματο πιλότο" για την εφαρμογή τους. Με νόμους, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις δεν έχουμε αλλαγές και βελτιώσεις του διοικητικού συστήματος, αλλά μόνον επικοινωνιακές φωτοβολίδες.

Χρειάζεται ένα ολοκληρωμένο μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου με συγκεκριμένες και κοστολογημένες δράσεις, διασφαλισμένους υλικούς και άυλους πόρους, χρονοδιάγραμμα και σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης – ανατροφοδότησης, καθώς και ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων (βλέπε πργρ. 5.2.2. και 5.2.3. – το 2ο και το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

59 Βλ. Γκέκας Ρ. (2018), Η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Η επικαιρότητα δεν είναι πάντα ο καλύτερος σύμβουλος της στρατηγικής, ΚΕΔΕ, <https://kede.gr/i-metafora-tou-enfia-stin-topiki-aftodioikisi-i-epikairoita-den-einai-panta-o-kalyteros-symvoulos-tis-stratigikis/>

60 ΚΕΔΕ (2018), όπ. π., Δημοσιονομική αποκέντρωση και μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στους Δήμους, σελ. 37–38, <https://kedke.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/esoteriko1.pdf>

61 ΙΤΑ / ΚΕΔΕ (2017), Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα, https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_FOROLOGHKH.pdf

Όσον αφορά τις Περιφέρειες, αυτές πρέπει να αποκτήσουν, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, ίδιους πόρους, οι οποίοι όμως δεν θα συνδέονται με τους φόρους ακίνητης περιουσίας, αλλά με τα τέλη και τους φόρους που προέρχονται από την επιχειρηματική δραστηριότητα και γενικότερα με την περιφερειακή ανάπτυξη, δεδομένου ότι με αυτές κυρίως συνδέονται οι αρμοδιότητες και οι χρηματοδοτήσεις των Περιφερειών.

2.13. Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ

Η βασική μεταρρύθμιση που έγινε στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ είναι η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους Δήμους.

Το Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο (ΕΓΛΣ) εισήχθη στη χώρα μας με το Ν.1041/1980 (Α΄75) και εφαρμόστηκε από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Το 1997 με το άρθρο 12 του νόμου 2526/1977 (Α΄205) θεσπίζεται η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος γενικής και αναλυτικής λογιστικής – κοστολόγησης στο Δημόσιο τομέα και προβλέπεται η έκδοση Π.Δ. για την εφαρμογή του στους ΟΤΑ α΄ βαθμού.

Με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) και σε συνεργασία με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) και επιστημόνων από το Εθνικό Συμβούλιο Λογιστικής, εκπονήθηκε ο Λογιστικός Οδηγός των ΟΤΑ ο οποίος στηρίχθηκε στο ΕΓΛΣ και στο Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο των ΝΠΔΔ (Π.Δ.205/1998 – Α΄168). Ο Λογιστικός Οδηγός των ΟΤΑ αποτέλεσε τη βάση για το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο των ΟΤΑ α΄ βαθμού που νομοθετήθηκε με το Π.Δ.315/30.12.1999 (Α΄302).⁶²

Το 2002 το ΥΠΕΣΔΔΑ υπέγραψε Προγραμματική Σύμβαση με την ΚΕΔΚΕ και την ΕΕΤΑΑ, με βάση την οποία η ΕΕΤΑΑ ανέλαβε την εκπόνηση και εφαρμογή ενός Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ, με τίτλο “Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002–2004”, με το ακόλουθο περιεχόμενο.

1. Εκσυγχρονισμός του οικονομικού – διαχειριστικού – λογιστικού συστήματος των ΟΤΑ (Εκπόνηση μελέτης αξιολόγησης της υπάρχουσας κατάστασης και προτάσεις βελτίωσής της, Επεξεργασία νέου θεσμικού πλαισίου, Εκπόνηση νέου κανονισμού οικονομικής διαχείρισης Δήμων).
2. Αναβάθμιση ανθρώπινου δυναμικού οικονομικών υπηρεσιών Δήμων (Προσλήψεις προσωπικού, Εκπαίδευση προσωπικού, Υποκίνηση προσωπικού – Κίνητρα).
3. Οργάνωση – Μηχανοργάνωση οικονομικών υπηρεσιών Δήμων

⁶² Το σχέδιο του Π.Δ. 319/1999 το πρότείνει η Βάσω Παπανδρέου ως Υπουργός ΥΠΕΣΔΔΑ, μετά από εισήγηση του Αλέκου Κρητικού Γενικού Γραμματέα ΥΠΕΣΔΔΑ.

(Αναβάθμιση πληροφοριακών συστημάτων, Ταμειακές Υπηρεσίες, Υποβοήθηση Δήμων για τη διενέργεια της απογραφής, Υποστηρικτικές μελέτες – Οδηγοί υποβοήθησης των Δήμων).

4. Χρηματοδότηση υπόχρεων Δήμων (Προμήθεια λογισμικού, Εφαρμογή διπλογραφικού συστήματος).
5. Δημοσιότητα του Προγράμματος (Διοργάνωση ημερίδων αιρετών, Έκδοση ενημερωτικού υλικού για το προσωπικό των Δήμων, Ενημέρωση – ευαισθητοποίηση κοινής γνώμης – Δημοσιεύσεις).
6. Τεχνική υποστήριξη Δήμων για την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου (Ομάδα συνεχούς υποστήριξης Δήμων σε τοπικό επίπεδο, Συντήρηση – επέκταση ιστοσελίδας στο διαδίκτυο).

Παράλληλα συγκροτήθηκε Κέντρο Αναφοράς στο ΥΠΕΣΔΔΑ που απαντούσε στα ζητήματα που ανέκυπταν σε επιστημονικό και πρακτικό επίπεδο, οι (κρατικές) Περιφέρειες ανέλαβαν την παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής του Προγράμματος στους Δήμους και ενεργοποιήθηκε η πολιτική ηγεσία των Δήμων για την κατά προτεραιότητα υποστήριξη της εφαρμογής του.

Το ανωτέρω Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002-2004 περιείχε χρονοδιάγραμμα και φορέα υλοποίησης κάθε δράσης και συνολικό προϋπολογισμό 19.180.000 € που χρηματοδοτήθηκε από τους ΚΑΠ της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁶³

Για τη διοίκηση του Προγράμματος συγκροτήθηκε Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) ⁶⁴ και Περιφερειακές Ομάδες Υποστήριξης.

Ο απολογισμός του "Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης 2002-2004" (31.12.2004) περιλαμβάνεται σε σχετικό τεύχος της ΚΕΔΕ και της ΕΕΤΑΑ.⁶⁵

Κάθε Δήμος χρηματοδοτήθηκε με 4.500 € σε τρεις φάσεις για την υπογραφή συμβολαίου συντήρησης και υποστήριξης με εταιρεία λογισμικού της επιλογής του, προκειμένου να αναβαθμίσει το λογισμικό του σύμφωνα με ένα σχέδιο ελάχιστων όρων και προδιαγραφών που εκπόνησε η ΟΔΕ.

Επίσης, οι Δήμοι χρηματοδοτήθηκαν βάσει αποτελεσμάτων ως εξής:

- Α΄ φάση. Ολοκλήρωση και έγκριση απογραφής – ισολογισμού

63 Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ – ΕΕΤΑΑ «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002-2004 για την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και τον εκσυγχρονισμό του Οικονομικού Διαχειριστικού Συστήματος των ΟΤΑ α΄ βαθμού», Μάιος 2002.

64 Συντονίστρια της ΟΔΕ η Ευδοκία Σεργέλη και μέλη: από το ΣΟΛ Θεόδωρος Γρηγοράκος, από το ΥΠΕΣΔΔΑ Κώστας Θεοδωρόπουλος, Γιάννης Ζαννετόπουλος και Κώστας Οικονόμου, από την ΕΕΤΑΑ Γιάννης Γούπιος, Πέτρος Μάμαλης και Γιούλη Γκόνου και από την ΚΕΔΚΕ Γαβρίλης Κουγιανός.

65 Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ – ΕΕΤΑΑ, Ομάδα Διοίκησης Έργου για το Διπλογραφικό – Συνοπτικός Απολογισμός – Προγραμματισμός 2005.

έναρξης: 7.000 €.

- Β΄ φάση. Κατάρτιση και έγκριση ισολογισμού έτους 2001: 9.000 €.
- Γ΄ φάση. Κατάρτιση και έγκριση ισολογισμού έτους 2002: 11.500 €.
- Δ΄ φάση. Κατάρτιση και έγκριση ισολογισμού έτους 2003: 11.500 €.
- Ε΄ φάση. Κατάρτιση και έγκριση ισολογισμού έτους 2004: 11.500 €.

Δημιουργήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, σε συνεργασία με την ΟΔΕ, κεντρική δομή υποστήριξης (help desk) και ειδική ομάδα λογιστικής υποστήριξης και συμπληρώθηκαν οι ιστοσελίδες του ΥΠΕΣΔΔΑ, της ΚΕΔΚΕ και της ΕΕΤΑΑ.

Στις 31.12.2004 σε 5 Περιφέρειες (Θεσσαλίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ιονίων Νήσων, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας) η λειτουργία των ταμειακών υπηρεσιών και η εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου είχαν ολοκληρωθεί, σε 3 Περιφέρειες (Ηπείρου, Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου) η λειτουργία των ταμειακών υπηρεσιών είχε ολοκληρωθεί και υπήρχαν λίγοι Δήμοι που δεν είχαν ολοκληρώσει την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και στις υπόλοιπες 5 Περιφέρειες (Κρήτης, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας και Αττικής) υπήρχαν αρκετοί Δήμοι που δεν είχαν εφαρμόσει το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο.

Με βάση την αξιολόγηση των ανωτέρω αποτελεσμάτων προγραμματίστηκαν οι αναγκαίες ενέργειες για το 2005.

Σχετικά με τα νομικά πρόσωπα των Δήμων, το άρθρο 33 του Ν.4257/2014 (Α΄93), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 40 του Ν.4483/2017 (Α΄107), προβλέπει ότι «Οι διατάξεις του Π.Δ.315/1999 που ισχύουν για τους Δήμους περί του Διπλογραφικού Συστήματος Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής Κοστολόγησης εφαρμόζονται αναλόγως και για τα δημοτικά ιδρύματα, τις κοινωφελείς επιχειρήσεις, καθώς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους συνδέσμους αυτών, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών».

Όσον αφορά τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ:

- σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν.2672/1998 (Α΄290) «Οι διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.2526/1997 εφαρμόζονται και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται ο χρόνος έναρξης εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος άρθρου» και
- σύμφωνα με την παρ. 11 του Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 43 του Ν.4257/2014 (Α΄138) και συμπληρώθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 40 του Ν.4483/2017 (Α΄107) «Οι διατάξεις του Π.Δ.315/1999 εφαρμόζονται, κατ΄ αναλογία, για το Διπλογραφικό Σύστημα Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής – Κοστολόγησης των Περιφερειών».

Κατά την περίοδο 2010–2018, εξαιτίας της δημοσιονομικής κρίσης της χώρας μας (προβλήματα ελλειμματικού προϋπολογισμού και δημοσί-

ου χρέους) και στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης της Ε.Ε., έγιναν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση. Όλες οι μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν στη βελτίωση της αξιοπιστίας του συστήματος των δημοσίων οικονομικών και αφορούσαν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (βλέπε πργρ. 3.13.).

Το 2016 στις «Προτάσεις της ΚΕΔΕ για τη Μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» του Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στο Βόλο, περιλαμβάνονται συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση των οικονομικών-διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών των ΟΤΑ και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των εσωτερικών συστημάτων τους.⁶⁶

Σήμερα πλέον το ζήτημα της βελτίωσης της οικονομικής διαχείρισης των Δήμων και των Περιφερειών εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της Δημοσιονομικής Διαχείρισης και της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης του Δημόσιου τομέα.⁶⁷

Τον Ιούνιο του 2018 εκδόθηκε το Π.Δ.54/2018 (Α'103) «Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης». Η πρώτη εφαρμογή για την Κεντρική Διοίκηση άρχισε με τον προϋπολογισμό του 2019, ενώ από 01.01.2023 υποχρεούνται και οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να το εφαρμόσουν (σύμφωνα με την παρ. 4, άρθρο 15 του Π.Δ.54/2018).

Ήδη από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2020 έχει ξεκινήσει η σύνταξη, πιλοτικά, του **Προϋπολογισμού Επιδόσεων** (προϋπολογισμού προγραμμάτων) στην Κεντρική Διοίκηση.⁶⁸ Στον κρατικό προϋπολογισμό του 2022, γίνεται παρουσίαση του συνόλου του προϋπολογισμού και με δομή προγραμμάτων, παράλληλα με την υφιστάμενη μορφή κατάρτισης του προϋπολογισμού, σε όλους τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.

Ιδιαίτερα σημαντικό εργαλείο των παραπάνω μεταρρυθμίσεων θα είναι το έργο «Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος στην Κεντρική Κυβέρνηση και τη λοιπή Γενική Κυβέρνηση (gov-ERP)» που προκηρύχθηκε με φορέα υλοποίησης την ΚτΠ ΜΑΕ.⁶⁹

66 Βλ. ΚΕΔΕ (2016 α), Προτάσεις της ΚΕΔΕ για τη Μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συνέδριο ΚΕΔΕ στο Βόλο στις 17-18.10.2016, καθώς και στο ΚΕΔΕ (2018 α), σελ. 22-24, https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/protash_me-ta_100518.pdf.

67 Βλ. Γούπιος Ι. (2019), Η Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Δήμων, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

68 Βλ. Υπ. Οικονομικών (2019), Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων.

69 Η ΚτΠ ΜΑΕ προκήρυξε διεθνή διαγωνισμό για τη σύναψη Συμφωνίας-Πλαίσιο για το έργο gov-ERP και πρόσφατα υπογράφηκε η σχετική σύμβαση, <https://ictplus.gr/ypografike-i-symbasi-gia-to-gov-erp/>.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής η εισαγωγή στους ΟΤΑ του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και του Διπλογραφικού Συστήματος Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής – Κοστολόγησης αποτελεί το πρώτο βήμα μιας σημαντικής μεταρρύθμισης των λειτουργιών και αλλαγής των διαδικασιών διοίκησης και οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, που ανοίγει το δρόμο προς την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Το “Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002–2004” της εν λόγω μεταρρύθμισης μπορεί να θεωρηθεί υπόδειγμα Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.3. – το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

Για την εισαγωγή της νέας δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, την εφαρμογή του Π.Δ.54/2018 καθώς και την εισαγωγή του Προϋπολογισμού Επιδόσεων στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, απαιτείται ένα νέο Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης.

2.14. Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (1994)

Η πρώτη φορά που νομοθετήθηκε στη Μεταπολίτευση η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ήταν με τα άρθρα 19 έως 60 του Ν.1622/1986 (Α΄92). Ο νόμος αυτός διατηρεί τον Νομάρχη ως κυβερνητικό εκπρόσωπο στο Νομό.

Ο εν λόγω νόμος τροποποιήθηκε με το Ν.1878/1990 (Α΄33), που όρισε και τον χρόνο των νομαρχιακών εκλογών (για τις 14.10.1990), αλλά αυτές ματαιώθηκαν με το άρθρο 3 του Ν.1900/1990 (Α΄125).

Οριστικά η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση νομοθετήθηκε με το Ν.2218/1994 (Α΄90) που τροποποιήθηκε με το Ν.2240/1994 (Α΄153).⁷⁰ Επιμέρους τροποποιήσεις έγιναν αργότερα, κυρίως με το Ν.2307/1995 (Α΄113).

Με τη μεταρρύθμιση αυτή δεν δημιουργήθηκε εξ υπαρχής νέα δομή, ούτε έγινε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, αλλά άλλαξε η διοικητική υπαγωγή της κρατικής Νομαρχίας, που απέκτησε πλέον αιρετή διοίκηση, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τον Νομάρχη, που εκλέγονται με ανάλογο με τους Δήμους εκλογικό σύστημα.

Το πλεονέκτημα αυτής της μεταρρύθμισης είναι το ότι ο νέος θεσμός είχε από την αρχή αρμοδιότητες, προσωπικό, υποδομή και εξοπλισμό και φυσικά θεσμική μνήμη και αναγνωρισιμότητα.

Μπορούμε επίσης να θεωρήσουμε ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

⁷⁰ Τα νομοσχέδια του Ν.2218/1994 και του Ν.2240/1994, εισηγήθηκε στη Βουλή το Υπουργείο Εσωτερικών, με Υπουργούς τον Απόστολο Τσοχατζόπουλο και τον Κώστα Σκανδαλίδη, αντίστοιχα.

έγινε ο "καθολικός διάδοχος" της δομής και των σχέσεων της κρατικής Νομαρχίας, αποκτώντας τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της (π.χ. επαρκή διοικητική αυτοτέλεια, αλλά οικονομική εξάρτηση από την κρατική χρηματοδότηση).

Δεδομένου ότι η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ουσιαστικά εκκρεμούσε από το 1986 και ότι νομοθετήθηκε με «αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής της κρατικής Νομαρχίας» αντιμετώπισε λίγες κομματικές αντιδράσεις.

Ο Ν.2218/1994 κατάργησε τον κρατικό Νομάρχη, αλλά ο Ν.2240/1994 τον επανέφερε ως Περιφερειακό Διευθυντή, προϊστάμενο των κρατικών υπηρεσιών του Νομού.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Ν.Α. νομοθετήθηκαν μετά από 4 χρόνια, με το Ν.2672/1998 (πργρ. 2.12.1.).

Με το Ν.2218/1994 συγκροτήθηκαν 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και 3 "Διευρυμένες" Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στην Αττική και στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (κυρίως λόγω της επιφυλακτικότητας εκλογής αιρετών οργάνων στην ακριτική Θράκη).

Οι διατάξεις-κλειδιά του Ν.2218/1994, που προσδιορίζουν τα χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης και αποτελούν κατά τη γνώμη μας υπόδειγμα νομοθέτησης της «αποκέντρωσης μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσας συγκροτημένης δομής ήδη χωροθετημένης σε περιφερειακό επίπεδο», είναι οι ακόλουθες:

Άρθρο 3 – Αρμοδιότητες (παρ. 1)

Άρθρο 30 – Οργανισμός (παρ.1, 4)

Άρθρο 33 – Μετατάξεις (παρ. 1, 4, 5)

Άρθρο 35 – Εφαρμογή διατάξεων Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (παρ. 1, 2)

Άρθρο 39 – Μεταβατικές διατάξεις (παρ. 1, 2, 4, 5, 9, 14, 16)

Όπως φαίνεται από τις Μεταβατικές διατάξεις (άρθρο 39), οι Ν.Α. άρχισαν να λειτουργούν από την εκλογή και τη συγκρότηση των οργάνων τους (Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομάρχης, Νομαρχιακές Επιτροπές). Η μόνη σημαντική ρύθμιση που έγινε μετά την έναρξη της λειτουργίας τους είναι η εντός 18μήνου εκπόνηση του Οργανισμού με απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου και η ένταξη του προσωπικού τους (με απόσπαση ή μετάταξη).

Αρκετές από τις ρυθμίσεις των ανωτέρω άρθρων του Ν.2218/1994, που αφορούν «την αποκέντρωση μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσων συγκροτημένων δομών» έχουν καινοτομικό χαρακτήρα, σε σχέση με την υπάρχουσα μέχρι τότε νομική πρακτική.

Κάθε επίδοξος μεταρρυθμιστής που θέλει να εφαρμόσει την «αποκέντρωση μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσας συ-

γκροτημένης δομής ήδη χωροθετημένης σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο», αρκεί να μελετήσει προσεκτικά τις ανωτέρω διατάξεις και τον συνδυασμό τους, που οδήγησαν “βελούδινα” (παρότι στη αρχή διατυπώθηκαν κάποιες επιφυλάξεις για τη συνταγματικότητά τους) στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Συνελόντι ειπείν, το Κράτος κατάργησε, όπως είχε το δικαίωμα, τις κρατικές νομαρχιακές υπηρεσίες και έδωσε τη δυνατότητα σε όλο το προσωπικό τους να μεταταγεί με αίτησή του στις υπηρεσίες των Ν.Α. με το ίδιο βαθμολογικό, μισθολογικό, ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς.

Οι περισσότεροι υπάλληλοι μάλιστα συνέχισαν να ασκούν τις ίδιες αρμοδιότητες που είχαν πριν, να εργάζονται στο ίδιο γραφείο, με το αρχείο τους και τον ίδιο εξοπλισμό, αξιοποιώντας το κοινωνικό κεφάλαιο του θεσμού που υπηρετούσαν μέχρι τότε. Άλλαξε μόνο ο πολιτικός προϊστάμενός τους, η επιγραφή στην είσοδο του κτιρίου και η σφραγίδα της υπηρεσίας τους. Αυτό που χρειάστηκε λίγο χρόνο ήταν ο μετασχηματισμός της αντίληψης που είχαν οι πολίτες για τη Ν.Α., από έναν αποκεντρωμένο θεσμό της κεντρικής διοίκησης σε αυτοδιοικητικό θεσμό.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι ο ήπιος (soft) χαρακτήρας της μεταρρύθμισης βοήθησε στο να μην δημιουργηθούν προσκόμματα από το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον. Επίσης, η πρώτη νομοθέτηση της Ν.Α. που έγινε το 1986 και η δυναμική της α΄βάθμιας Τ.Α. αποτέλεσαν χρήσιμο κοινωνικό και συμβολικό κεφάλαιο για την αποδοχή της μεταρρύθμισης.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν αφέθηκαν στον “αυτόματο πιλότο” εφαρμογής του νόμου. Παράλληλα με την αποστολή εγκυκλίων του Υπουργείου Εσωτερικών, συγκροτήθηκε Επιστημονική Επιτροπή με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, σε εφαρμογή της παρ. 16 του άρθρου 6 του Ν.2240/1994, «για τη σύνταξη πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και κανονισμών λειτουργίας των Νομαρχιακών Συμβουλίων».⁷¹

Επίσης, η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε σχετική μελέτη ⁷² και υποστήριξε το ΥΠΕΣ στην οργάνωση Ημερίδων ενημέρωσης των Ν.Α. για την εφαρμογή του πρότυπου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας.

Πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι δεν εκπονήθηκε Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου ή/και Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Ν.Α. (βλέπε πργρ. 5.2.2. και 5.2.3. – το 2^ο και το 3^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

71 Η Επιστημονική Επιτροπή συγκροτήθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Κώστα Σκανδαλίδη με Πρόεδρο τον Ευθύμιο Βελώνια.

72 Βλ. Λίτσος Η. (1994), Κατευθύνσεις και Μεθοδολογία Σχεδιασμού της Οργάνωσης, Λειτουργίας και Διοίκησης των Ν.Α., ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Το 1998 με Προγραμματικές Συμβάσεις του ΥΠΕΣΔΔΑ με την ΕΝΑΕ, την ΚΕΔΚΕ, την ΕΕΤΑΑ και την ΠΕΤΑ και με χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα "Κλεισθένης" του ΥΠΕΣΔΔΑ (του Β' ΚΠΣ 1994-1999) υλοποιήθηκαν τα ακόλουθα έργα: α) από την ΕΕΤΑΑ "Μηχανογραφημένο μητρώο εργαζομένων των Ν.Α." και κατάρτιση των αρμόδιων στελεχών τους και β) από την ΠΕΤΑ "Μελέτη βελτίωσης των θεσμών και των δομών περιφερειακού και τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού", κατάρτιση των στελεχών τους, ημερίδες ενημέρωσης των αιρετών και επιστημονική υποστήριξη σε δίκτυα φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁷³

Επίσης, στη δεκαετία του 2000 εκπονήθηκε το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΟΠΣΝΑ) με τελικό δικαιούχο την ΚτΠ ΑΕ και χρηματοδότηση από το Γ' ΚΠΣ 2000-2006 (πργρ. 2.9.).

Παράλληλα με την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ιδρύθηκε και η **Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας** (ΕΝΑΕ) με την παρ. 39 του άρθρου 13 του Ν.2307/1995 και το Π.Δ.369/1995.⁷⁴

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το ιδρυτικό κανονιστικό πλαίσιο των Ν.Α. δεν προέβλεψε θεσμούς συνεργασίας της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για την προώθηση της συνεργασίας αυτής στις 24.07.1996, μετά από ομόφωνη κοινή απόφαση των διοικητικών συμβουλίων των δύο Ενώσεων, υπογράφηκε Πρωτόκολλο Συνεργασίας ΕΝΑΕ - ΚΕΔΚΕ.⁷⁵

Για τον θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης υπάρχει σημαντική ελληνική βιβλιογραφία.

73 Τις Προγραμματικές Συμβάσεις υπέγραψαν ο Αλέκος Παπαδόπουλος Υπουργός ΥΠΕΣΔΔΑ, ο Ευάγγελος Κουλουμπής Πρόεδρος της ΕΝΑΕ, ο Δημήτρης Αβραμόπουλος Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ, ο Απόστολος Κοιμήσης Πρόεδρος της ΕΕΤΑΑ και ο Γιάννης Κυριακού Διευθύνων Σύμβουλος της ΠΕΤΑ.

74 Βλ. Μαϊστρος Π. (2009), ό.π., Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (σελ. 71-73).

75 Το Πρωτόκολλο Συνεργασίας το υπέγραψαν οι Πρόεδροι των δύο Ενώσεων, ο Ευάγγελος Κουλουμπής, Πρόεδρος της ΕΝΑΕ και ο Δημήτρης Αβραμόπουλος, Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ. Συντάκτης του Πρωτοκόλλου ο Γενικός Διευθυντής της ΕΝΑΕ Παναγιώτης Μαϊστρος.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτελεί χρονικά την πρώτη από τις τρεις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση αυτή έχει τα χαρακτηριστικά της «αποκέντρωσης μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο» και επομένως διασφάλισε τη συνολική υπαγωγή των υπηρεσιών της κρατικής Νομαρχίας στην πολιτική διεύθυνση των αιρετών οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με τις αρμοδιότητες, τους ανθρωπίνους και τους οικονομικούς πόρους, καθώς και την υλικοτεχνική υποδομή της, χωρίς να χρειαστεί η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και η χωρική μετακίνηση του προσωπικού και της υποδομής. Από αυτή την άποψη, η εν λόγω μεταρρύθμιση αποτελεί υπόδειγμα «μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και πόρων» (βλέπε πργρ. 3.1.).

Η 16ετής λειτουργία του θεσμού (1994–2010) έχει αφήσει θετικό αποτύπωμα στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας μας και άνοιξε τον δρόμο για την ίδρυση των αιρετών Περιφερειών (πργρ. 2.18.).

2.15. Ίδρυση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης – Ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών

2.15.1. Ίδρυση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (1994)

Με τα άρθρα 53–56 του Ν.2218/1994 (Α΄90) συστήθηκε στην έδρα κάθε Περιφέρειας νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, με σκοπό κυρίως τη διαχείριση πιστώσεων του Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και χρηματοδοτήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ταμειακή διαχείριση της Περιφέρειας και την ενίσχυση του επιτελικού έργου της στους τομείς ευθύνης της.⁷⁶

Ο θεσμός υπήρξε καινοτομικός για την εποχή που δημιουργήθηκε, αποτελώντας ένα χρήσιμο εργαλείο διαχείρισης επενδυτικών πόρων που συνέβαλε στην εφαρμογή προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.

Με τα άρθρα 190–193 του Ν.3852/2010 (Α΄87) (“Καλλικράτης”) τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης υπήχθησαν στις αιρετές Περιφέρειες. Ο ρόλος τους στη συνέχεια περιορίστηκε διότι εντάχθηκαν στις Περιφέρειες οι Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης που ανέλαβαν τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ).

⁷⁶ Εισηγητής του θεσμού ο Παναγιώτης Μαΐστρος, ως μέλος της αντίστοιχης νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής.

2.15.2. Ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών (1997)

Ο Ν.1622/1986 (Α'92) προβλέπει στο άρθρο 61 ότι «Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ύστερα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, καθορίζονται οι περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα, για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης».⁷⁷

Επίσης, προβλέπει τη σύσταση Περιφερειακού Συμβουλίου με Πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την αναδιάρθρωση της χωρικής αρμοδιότητας, της έδρας και της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών με βάση την περιφερειακή διαίρεση της χώρας, σύμφωνα με το άρθρο 61 αυτού του νόμου.

Ακολούθησε ο Ν.2130/1993 (Α'62), ο οποίος στο άρθρο 1 προβλέπει τη σύσταση διανομαρχιακής υπηρεσίας του ΥΠΕΣ στην έδρα κάθε Περιφέρειας και με το άρθρο 3 καθιστά τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας κύριο διατάκτη των πιστώσεων του προϋπολογισμού της Περιφέρειας.

Στη συνέχεια, ψηφίστηκε ο Ν.2218/1994 με τον οποίο ενισχύθηκαν οι κρατικές Περιφέρειες και οριστικοποιήθηκε ο ρόλος τους ως ενδιάμεσου (μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης) επιπέδου διοίκησης, αναπτυξιακού προγραμματισμού και διαχείρισης εθνικών πόρων και συγχρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Μετά από 3 χρόνια, με το Ν.2503/1997 (Α'107) συμπληρώθηκαν οι εν λόγω διατάξεις για τις κρατικές Περιφέρειες, προβλέπεται η οργανωτική διάρθρωσή τους (άρθρα 5, 6 και 7), νομοθετούνται οι Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ) (άρθρο 4), οι Ομάδες Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) (άρθρο 2, παρ.2), επιτροπές ή ομάδες εργασίας ή έργου για τη διοίκηση προγραμμάτων και έργων οργανωτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού (άρθρο 18, παρ. 18) και οργανικών μονάδων, δίχως εσωτερική διάρθρωση, που ασκούν τις αρμοδιότητές τους με ΟΔΕ (άρθρο 20, παρ. 2).⁷⁸

Η νομοθέτηση των ανωτέρω Ομάδων Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ), επιτροπών ή ομάδων εργασίας ή έργου και οργανικών μονάδων με αρμοδιότητες ΟΔΕ αποτελούν μια σημαντική μεταρρυθμιστική καινοτομία που επιτρέπει τις οριζόντιες λειτουργίες και τη συνεργασία των συνήθως ιεραρχικά καθετοποιημένων οργανικών μονάδων του

⁷⁷ Τα προεδρικά διατάγματα του άρθρου 61 του Ν.1622/1986, με τα οποία οριοθετήθηκαν και καθορίστηκαν οι 13 περιφέρειες της χώρας, εκδόθηκαν μετά από εισήγηση του Αντώνη Τρίτη ως Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, του Αγαμέμνονα Κουτσόγιωργα ως Υπουργού Εσωτερικών και του Κώστα Σημίτη ως Υπουργού Εθνικής Οικονομίας.

⁷⁸ Το νομοσχέδιο του Ν.2503/1997 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Αλέκος Παπαδόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ).

Δημόσιου τομέα και επομένως τη διατήρηση των ενδοϋπουργικών "silos", με στόχο την πολυεδρική μελέτη σύνθετων ζητημάτων και την έκδοση ολοκληρωμένων διατμηματικών ή διαδιευθυνσιακών ή διυπουργικών διοικητικών πράξεων.

Σημαντική μεταρρυθμιστική καινοτομία είναι και η συγκρότηση της διυπουργικής Επιτροπής της παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν.2503/1997, για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις κρατικές Περιφέρειες και τους ΟΤΑ. Ο νόμος αυτός προέβλεπε ότι στη συνέχεια θα εκδοθούν σχετικά Προεδρικά Διατάγματα, αλλά τελικώς επιλέχθηκε η ψήφιση σχετικού νόμου, του Ν.2647/1998 (Α' 237) (πργρ. 3.8.).

Κάθε επίδοξος μεταρρυθμιστής που θέλει «να μεταβιβάσει αρμοδιότητες και πόρους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» είναι αναγκαίο να μελετήσει το 95σέλιδο Πόρισμα αυτής της διϋπουργικής Επιτροπής και το Ν.2647/1998.

Και επειδή από το 1998 μέχρι σήμερα έχουν περάσει 24 χρόνια, είναι πλέον αναγκαίο η διυπουργική συνεργασία να μην περιοριστεί στην διατύπωση μιας πρότασης μεταβίβασης μεμονωμένων αρμοδιοτήτων χωρίς πόρους.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης αποτελούν νέες δομές της Κρατικής Διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, που της έδωσαν τη δυνατότητα να διαχειριστεί πρόσθετους οικονομικούς πόρους σε περιφερειακό επίπεδο.

Όσον αφορά την ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών, το συμπέρασμα, από άποψη μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας, είναι ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών από ένα διοικητικό επίπεδο σε υποκείμενα διοικητικά επίπεδα προϋποθέτει τη σχετική συνεννόηση, συνεργασία και συμφωνία με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία.

Επειδή δε η νομοθετική μεταβίβαση μεμονωμένων αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ δεν είναι εύκολο να συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους (οικονομικούς πόρους, ανθρώπινο δυναμικό, τεχνική υποδομή και εξοπλισμό), χρειάζεται να προωθούμε, κατά τομεακή δημόσια πολιτική, την «αποκέντρωση μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσας συγκροτημένης δομής ήδη χωροθετημένης σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο» ή/και την ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (βλέπε πργρ. 6.2.).

2.16. Συνένωση των ΟΤΑ – Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" (1997)

Στη διάρκεια 14 χρόνων (από το 1980 μέχρι το 1994) έξι νόμοι επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα του διαφορετικού μεγέθους και των διαφορετικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ, με εθελοντικές συνενώσεις ή με διαδημο-κοινοτικές συνεργασίες, χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα (βλέπε πργρ. 4.1.).

Το γεγονός αυτό ώθησε το 1997 τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μόλις ανέλαβε τα καθήκοντά του, να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη και την πολιτική στήριξη του Πρωθυπουργού για την προώθηση της αναγκαστικής συνένωσης των Δήμων και των Κοινοτήτων (και την αντιμετώπιση τυχόν ενδοκυβερνητικών ενστάσεων λόγω πιθανού πολιτικού κόστους)⁷⁹ και με απόφασή του να συγκροτήσει Επιτροπή⁸⁰ και Ομάδα Εργασίας για την εκπόνηση του Προγράμματος "Ιωάννης Καποδίστριας".

Για τη μεταρρύθμιση αυτή εκπονήθηκε αναλυτική Πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ).⁸¹

Το Σύστημα Διοίκησης του Προγράμματος περιελάμβανε τα ακόλουθα όργανα: σε κεντρικό επίπεδο Ομάδα Διοίκησης Έργου⁸² και 5 Ομάδες Εργασίας (κατά θεματική ενότητα) και σε περιφερειακό επίπεδο Περιφερειακές Ομάδες Διοίκησης Έργου και Τεχνικές Επιτροπές Νομών.

Ο νόμος με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η συνένωση των ΟΤΑ είναι ο Ν.2539/1997 (Α' 244) – Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας".

Το Πρόγραμμα αυτό αξιοποίησε και τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία που μπορεί να χρησιμοποιήσει μια διοικητική μεταρρύθμιση (βλέπε πργρ. 5.2.).

Συγκεκριμένα, εκτός από το Ν.2539/1997 (βλέπε πργρ. 5.2.1. – 1^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο), το Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" αποτελεί το πρώτο **Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου** μιας διοικητικής μεταρρύθμισης της Μεταπολίτευσης στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (βλέπε πργρ. 5.2.2. – 2^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο). Ειδικότερα το 6^ο Υποπρόγραμμά του αποτελεί **Πρόγραμμα**

79 Πρωθυπουργός ο Κώστας Σημίτης και Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ο Αλέκος Παπαδόπουλος.

80 Πρόεδρος της Επιτροπής ο Λάμπρος Παπαδήμας Υφυπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

81 Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ (1997), Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας" για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Πρόταση για την Ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (90 σελίδες), Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

82 Πρόεδρος της Ομάδας Διοίκησης Έργου ο Δημήτρης Κατσούλης. Η Ομάδα Διοίκησης Έργου λειτούργησε από το 1996 μέχρι το 2000, οπότε τροποποιήθηκε η σύνθεσή της και ανέλαβε Πρόεδρος ο Αλέκος Κρητικός Γενικός Γραμματέας του ΥΠΕΣ.

Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.3. – 3^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

Για τη χρηματοδότηση αυτών των δύο Προγραμμάτων, το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” περιείχε το **Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)** το οποίο αποτέλεσε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα που χρηματοδότησε έργα και δράσεις τοπικής ανάπτυξης, αλλά και την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης (βλέπε πργρ. 5.2.4. – 4^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

Σύμφωνα με την Πρόταση του ΥΠΕΣΔΔΑ «*εκτιμάται ότι σε κάθε Νομό ο αριθμός των νέων ΟΤΑ θα είναι ίσος ή μεγαλύτερος με τον αριθμό των Συμβουλίων Περιοχής, σε καμία πάντως περίπτωση, δεν θα πρέπει να υπερβεί τον αριθμό των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν.1622/1986*».

Υπενθυμίζουμε ότι ο συνολικός αριθμός των Συμβουλίων Περιοχής των Νομών της χώρας πλην της Αττικής ήταν 492 και των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν.1622/1986 ήταν 1.116.

Με το Ν.2539/1997, από 5.775 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με τη συνένωση προέκυψαν 900 Δήμοι και 133 Κοινότητες. Η συγκρότηση των τοπικών συμβουλίων στα δημοτικά διαμερίσματα, κυρίως στα όρια των καταργηθεισών Κοινοτήτων, συνέβαλε στη διατήρηση μιας δομής ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.

Με συνειδητή πολιτική επιλογή δεν προβλέφθηκε η έκδοση Π.Δ. και ΥΑ για την έναρξη λειτουργίας των ΟΤΑ (για να μην προηγηθεί των εκλογών ενδεχόμενη προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια).

Δεν προηγήθηκε διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου, αλλά η πρόταση παρουσιάστηκε από τον Υπουργό Εσωτερικών σε Έκτακτο Συνέδριο (27.03.1997) στο Ηράκλειο Κρήτης της ΚΕΔΚΕ, της οποίας η ηγεσία «*επικρότησε τις αναγκαστικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας”*».⁸³

Η μεταρρύθμιση αυτή αντιμετώπισε τοπικές αντιδράσεις στις υποχρεωτικές συνενώσεις ΟΤΑ και αντίστοιχες κομματικές αντιδράσεις, αλλά η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών κατάφερε να τις διαχειριστεί.

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), που νομοθετήθηκε με το άρθρο 13 του Ν.2539/1997, περιγράφεται αναλυτικά στην πργρ. 2.20.4.

Η συνολική χρηματοδότηση του ΕΠΤΑ έφθασε το ποσό των 2.927 εκατ. € (με απολογιστικά στοιχεία 30.09.2004). Για την κατάρτιση και την επαγγελματική ένταξη 2.440 επιστημόνων στους νέους Δήμους, διασφαλίστηκε ποσό 18,8 δισ. δραχμών από πόρους του Ευρωπαϊκού

83 Βλ. Ριζοσπάστης (27.03.1997), <https://www.rizospastis.gr/story.do?id=3636685>

Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), των οποίων τη διαχείριση είχε το Υπουργείο Εργασίας.⁸⁴

Η ΕΕΤΑΑ υπέγραψε τις ακόλουθες δύο Προγραμματικές Συμβάσεις με το ΥΠΕΣΔΔΑ και την ΚΕΔΚΕ, αναλαμβάνοντας την εφαρμογή ενός μεγάλου τμήματος του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας", με χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα "Κλεισθένης" του ΥΠΕΣΔΔΑ.⁸⁵

- Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣΔΔΑ – ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ στις 14.04.1997 με χρονική διάρκεια 9 μηνών και προϋπολογισμό 538 εκατ. δρχ.
- Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣΔΔΑ – ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ στις 02.06.1997 με χρονική διάρκεια 24 μηνών και προϋπολογισμό 722 εκατ. δρχ.

Η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε πρότυπους ΟΕΥ κατά κατηγορία Δήμων, η δε χρηματοδότηση των Δήμων από το ΕΠΤΑ αντιστοιχούσε στο μέγεθος και τις ανάγκες τους και διατηρήθηκαν οι ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των κατοίκων των μικρών ΟΤΑ (άρθρο 21, Ν.2539/1997).

Παράλληλα, η ΕΕΤΑΑ ανέλαβε τη διοίκηση, τον σχεδιασμό και τη διαχείριση του προγράμματος επιλογής, κατάρτισης και ένταξης των 2.440 επιστημόνων στους νέους Δήμους.

Επίσης, το ΥΠΕΣΔΔΑ σε συνεργασία με την ΕΕΤΑΑ σχεδίασαν στο πλαίσιο του ΕΠΤΑ και υλοποίησαν τη μηχανοργάνωση των ΟΤΑ (πργρ. 2.9.).

Στη δεκαετία του 2000 η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" θεωρήθηκε ως αφετηρία μιας επόμενης μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁸⁶

Αποτιμώντας σήμερα τη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" διαπιστώνουμε ότι καλύπτει με επάρκεια τα 14 από τα 17 χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας (πργρ. 5.3.)

Αναλυτική αξιολόγηση της μεταρρύθμισης περιλαμβάνεται σε σχετική μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΕ.⁸⁷

84 Με αποφάσεις του Μιλτιάδη Παπαϊωάννου ως Υπουργού Εργασίας, του Χρήστου Πρωτόπαπα ως Υφυπουργού Εργασίας και του Κώστα Ευστρατόγλου ως Διοικητή του ΟΑΕΔ.

85 Τις δύο Προγραμματικές Συμβάσεις τις υπέγραψαν ο Αλέκος Παπαδόπουλος ως Υπουργός ΥΠΕΣΔΔΑ, ο Δημήτρης Αβραμόπουλος ως Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ και ο Απόστολος Κοιμήσης ως Πρόεδρος της ΕΕΤΑΑ. Επιτροπή Παρακολούθησης των Π.Σ.: οι Παναγιώτης Μαΐστρος ως Γεν.Γραμματέας ΥΠΕΣΔΔΑ, Στέλιος Γιανναράκης (ΚΕΔΚΕ) και Πέτρος Μάμαλης (ΕΕΤΑΑ).

86 Βλ. Μαΐστρος Π. (2009), ό.π., σελ. 274-297: Για μια νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

87 Βλ. ΙΤΑ /ΚΕΔΚΕ (2008), Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Αξιολόγηση του προγράμματος "Ι. Καποδίστριας", σελ. 49-62.

Για το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” υπάρχει σημαντική ελληνική βιβλιογραφία.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, το Πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας” αποτελεί χρονικά τη δεύτερη από τις τρεις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση αυτή έχει ως βασικό χαρακτηριστικό την αλλαγή της δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της συνένωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (δηλαδή αποτελεί μια δομική μεταρρύθμιση) με στόχο την ενίσχυση της βιωσιμότητας και της αποτελεσματικότητάς τους, τη βελτίωση των υπηρεσιών τους προς τους πολίτες και τη διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας του θεσμού στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας, αλλά και τη διατήρηση της αρχής της εγγύτητας στους πολίτες μέσω των Τοπικών Συμβουλίων στα δημοτικά διαμερίσματα.

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) της μεταρρύθμισης χρηματοδότησε τη βελτίωση των διαδικασιών των ΟΤΑ, μέσω της μηχανοργάνωσής τους, τις αναγκαίες τοπικές επενδύσεις και πρόσθετο επιστημονικό προσωπικό. Παράλληλα, η δημιουργία ισχυρότερων Δήμων ενίσχυσε τη διοικητική αυτοτέλεια και τον ρόλο τους στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα.

Επίσης, η μεταρρύθμιση αυτή περιέχει και τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία (της πργρ. 5.2.), καλύπτει με επάρκεια τα 14 από τα 17 χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας (της πργρ. 5.3.) και μπορεί να θεωρηθεί το σχετικά πιο ολοκληρωμένο μέχρι σήμερα υπόδειγμα μεταρρυθμιστικής τεχνικής.

2.17. Δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) (1998–2002)

Σε πολλές αναπτυγμένες χώρες της Ευρώπης εγκατέλειψαν τις ατελέσφορες προσπάθειες της «εκ των ένδον» μεταρρύθμισης του κράτους, έχοντας διαπιστώσει την αδυναμία αυτο-μεταρρύθμισης ενός κλειστού συστήματος χωρίς επαρκές ενδογενές μεταρρυθμιστικό δυναμικό.

Υιοθετώντας πρότυπα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις και προσαρμόζοντάς τα στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα, οι χώρες αυτές διαμόρφωσαν σύγχρονα και κατάλληλα πρότυπα, όπως είναι το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework). Τα εν λόγω πρότυπα αναγνωρίζουν στον πολίτη τα δικαιώματα που έχει ο “πελάτης” ενός φορέα παροχής υπηρεσιών.

Αυτά ακριβώς είναι και τα βασικά χαρακτηριστικά των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), που αποτελούν μια από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης.

Τα ΚΕΠ, όχι μόνον προσφέρουν τις υπηρεσίες δημόσιου χαρακτήρα που "παράγουν" οι φορείς του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης και ορισμένες ΔΕΚΟ, αλλά μπορούν να αξιοποιήσουν τις διευρυνόμενες απαιτήσεις των πολιτών, με στόχο την «από τα έξω προς τα μέσα» ώθηση σε αλλαγές του διοικητικού συστήματος, χάρη στη δυναμική που δημιουργεί ο "πελατοκεντρικός" προσανατολισμός τους.

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ξεκίνησαν το 1998, εντάχθηκαν το 2001 στο Γ΄ ΚΠΣ ως Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ και νομοθετήθηκαν με το άρθρο 31 του Ν.3013/2002 (Α΄102).⁸⁸

Ο νομοθετικός πυρήνας των διατάξεων του άρθρου αυτού διατηρήθηκε μέχρι σήμερα, παρότι αυτές τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με πολλές μεταγενέστερες διατάξεις.⁸⁹

Τα ΚΕΠ υπάγονται διοικητικά στους Δήμους, αλλά έχουν ισχυρή λειτουργική σύνδεση με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (στο οποίο ενσωματώθηκε η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης μετά την κατάργησή του).

Στη διάρκεια της 20ετούς λειτουργίας τους τα ΚΕΠ αντιμετώπισαν αρκετές δυσκολίες. Για παράδειγμα, φορτώθηκαν κατά καιρούς με πρόσθετες υποχρεώσεις επειδή εκτιμήθηκε το έργο τους, χωρίς όμως παράλληλη μέριμνα για τη συνεχή υποστήριξη, ανάπτυξη και ανανέωσή τους, οπότε «κινδύνεψαν να πνιγούν λόγω της εκτίμησης και της αγάπης μας».

Επίσης, τα ΚΕΠ κινδύνεψαν από το γνωστό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι επιτυχημένοι θεσμοί. Να αλλοιωθούν σε μια κυβερνητική αλλαγή, προκειμένου να αποτυπώσει ένας υπουργός τον "μεταρρυθμιστικό οίστρο" του. Τα προστάτεψε όμως ο "φύλακας άγγελος" κάθε επιτυχημένης διοικητικής μεταρρύθμισης, η κοινωνική αναγνώριση, καταξίωση και στήριξή τους.

Τα ΚΕΠ όχι μόνον προσφέρουν, στο κοντινότερο στους πολίτες επίπεδο, τις υπηρεσίες που αποτελούν τις "εκροές" του συνολικού διοικητικού συστήματος, όπως τις ονόμασε ο Σταύρος Μπένος, αλλά

⁸⁸ Τα ΚΕΠ ξεκίνησαν με πρωτοβουλία του Σταύρου Μπένου, στην αρχή ως Υφυπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ και στη συνέχεια ως Υπουργού Αιγαίου και νομοθετήθηκαν το 2002 από την Βάσω Παπανδρέου ως Υπουργό Εσωτερικών.

Βλέπε την αρχική εξέλιξη των ΚΕΠ στο Καρκατσούλης Π. (2004), Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 193.

⁸⁹ Η νομοθεσία μέχρι το 2014 είναι διαθέσιμη στο <https://www.secdigital.gov.gr/wp-content/uploads/2020/07/secdigital-kep-nomothesia.pdf>

αποτελούν και έναν πολλαπλά χρήσιμο μηχανισμό “διαμεσολάβησης” μεταξύ διοικητικού συστήματος και κοινωνίας, μειώνοντας την ανάγκη πελατειακής πολιτικής διαμεσολάβησης, δηλαδή υποβοηθώντας την “απο-διαμεσολάβηση” (disintermediation).

Επειδή δε κατάφεραν να διατρήσουν κάθετα –κατά λειτουργική περιοχή– τα Υπουργεία–“silos” του διοικητικού συστήματος, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ σε μια πρώιμη διαλειτουργικότητα, τα ΚΕΠ μπορεί να θεωρηθούν ως πρόδρομος θεσμός της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Η ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια της απευθείας ψηφιακής παροχής υπηρεσιών στους πολίτες μέσω του gov.gr μετασχηματίζει το ρόλο των ΚΕΠ, τα οποία καλούνται πλέον να υποστηρίξουν κυρίως τους πολίτες που δεν έχουν επαρκείς ψηφιακές δεξιότητες, παράλληλα με τον σταδιακό ψηφιακό εκσυγχρονισμό τους και τη δημιουργία νέου back office (βλέπε πργρ. 6.3.).

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) έχει τον χαρακτήρα της δημιουργίας νέων δομών που εντάχθηκαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελώντας όμως τα “front offices” όλης της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω της αλλαγής των διαδικασιών παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και της αξιοποίησης των ΤΠΕ για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας και τη μεταρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων σε συστημικές και συνεργατικές σχέσεις.

Η εν λόγω μεταρρυθμιστική τεχνική είναι στην σπονδυλική στήλη της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Χρήσιμη κυβερνητική πρωτοβουλία αποτελεί η πρόσφατη ΚΥΑ με αρ. 3130/31.01.2022 – Β’386/2022 «*Διαδικασία παροχής υπηρεσιών και διεκπεραίωσης διοικητικών υποθέσεων πολιτών και επιχειρήσεων από τους ΟΤΑ α’ βαθμού, με φυσική παρουσία, τηλεφωνική επικοινωνία ή τηλεδιάσκεψη*» και η δημιουργία ειδικής σύγχρονης πλατφόρμας δημιουργίας ραντεβού μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης, με τον τίτλο «myDimos.Live.gov.gr».

Για τη διασφάλιση των κατάλληλων τεχνικών μέσων και των λοιπών αναγκαίων προϋποθέσεων ένταξης των Δήμων στην πλατφόρμα (άρθρο 6 της ΚΥΑ) θα χρειαστεί σχετικό Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξής τους (βλέπε πργρ. 5.2.3.).

2.18. Ίδρυση των αιρετών Περιφερειών – Πρόγραμμα "Καλλικράτης" (2010)

Λίγα χρόνια μετά την εφαρμογή του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" αρχίζει ένας ουσιαστικός προβληματισμός για την ανάγκη μιας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης που παίρνει το συμβολικό όνομα "Καποδίστριας ΙΙ".

Συγκεκριμένα, στην περίοδο 2005–2008 η ΚΕΔΚΕ στα Ετήσια Τακτικά Συνέδριά της διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για την αναγκαία διοικητική μεταρρύθμιση.

Το 2009 ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την πολιτική στήριξη του Πρωθυπουργού,⁹⁰ προετοιμάζει την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, που παίρνει το όνομα Πρόγραμμα "Καλλικράτης" και με απόφασή του συγκροτεί για τον σχεδιασμό της μεταρρύθμισης την "Επιτροπή Αρχών και Πλαισίου Σχεδίου Νόμου",⁹¹ Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και Ομάδες Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ).

Εκπονήθηκε κείμενο δημόσιας διαβούλευσης με τον τίτλο «Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».⁹²

Ο νόμος με τον οποίο νομοθετήθηκε η μεταρρύθμιση είναι ο Ν.3852/2010 (Α΄87) – "Καλλικράτης", με τον οποίο οι ΟΤΑ συνενώθηκαν σε 325 Δήμους και οι 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μαζί με τις 3 διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα 17 Επαρχεία συνενώθηκαν σε 13 αιρετές Περιφέρειες. Επίσης, ανασυγκροτήθηκε η περιφερειακή δομή του κράτους σε 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Παράλληλα, συγχωνεύονται τα ομοειδή νομικά πρόσωπα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (άρθρο 103) και οι ομοειδείς επιχειρήσεις αυτών (άρθρα 109–111). Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται και για τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Περιφερειών (άρθρα 194–201).

Για την επιστημονική υποστήριξη της προετοιμασίας της μεταρρύθμισης εκπονήθηκαν μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΚΕ. Στις μελέτες αυτές περιλαμβάνεται και η «Μελέτη για τη χάραξη των γεωγραφικών ορίων των νέων ΟΤΑ», η οποία πρότεινε τη

90 Πρωθυπουργός ο Γιώργος Παπανδρέου και Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ο Γιάννης Ραγκούσης.

91 Στην Επιτροπή μετείχαν ο Γιάννης Ραγκούσης Υπουργός ΥΠΕΣΑΝΔ, ο Δημήτρης Στεφάνου Γενικός Γραμματέας, οι Καθηγητές Γιώργος Σωτηρέλης, Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας και Χαράλαμπος Ανθόπουλος, ο Ράλλης Γκέκας Δ/νων Σύμβουλος ΕΕΤΑΑ, ο Θανάσης Κανταρτζής Γεν. Διευθυντής ΙΤΑ, ο Χαράλαμπος Κουταλάκης Λέκτορας και ο Μιχάλης Πικραμένος Πάρεδρος ΣτΕ.

92 Βλ. ΥΠΕΣΑΝΔ (2010), Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf

δημιουργία 380–390 Δήμων.⁹³ Τελικώς οι ΟΤΑ συνενώθηκαν σε 325 Δήμους.

Κατά την εκτίμησή μας θα έπρεπε η προκύπτουσα κατοικούμενη (δηλαδή με οικισμούς) και με κανονικό σχήμα συνολική έκταση να μην υπερβαίνει κατά τον κανόνα τα 500 τετρ. χλμ. (με ελάχιστες εξαιρέσεις), ώστε να διασφαλιστεί η αρχή της εγγύτητας και η κατά το δυνατόν ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στην έδρα του Δήμου. Το κριτήριο αυτό δεν τηρήθηκε και δημιουργήθηκαν Δήμοι με πολύ μεγαλύτερη έκταση. Το επιχείρημα της διασφάλισης της βιωσιμότητας του Δήμου δια της μεγεθύνσεώς του δεν επαληθεύτηκε και χρειάζονται άλλες λύσεις, ανάλογες με αυτές που έχουν εφαρμόσει άλλες χώρες (βλέπε πργρ. 4.1.).

Ειδικότερα η συνένωση των ΟΤΑ στα μεγάλα νησιά δεν οδήγησε σε λειτουργικούς Δήμους και για το λόγο αυτό με τα άρθρα 154–157 του Ν.4600/2019 (Α΄43) έγινε η κατάτμησή τους, οπότε έχουμε πλέον 332 Δήμους. Δεν εισακούστηκε όμως η πρόταση της ΚΕΔΕ, να συνοδεύεται η νομοθετική ρύθμιση με επιχειρησιακό σχέδιο, με συνέπεια οι νεοσύστατοι Δήμοι να αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας.⁹⁴

Τα σημαντικότερα κατά τη γνώμη μας χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης του “Καλλικράτη” είναι η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στο επίπεδο της περιφέρειας και η ανάληψη από τις αιρετές Περιφέρειες της διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στις θετικές ρυθμίσεις της μεταρρύθμισης περιλαμβάνεται η βελτίωση του Συστήματος Διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών και ιδίως η σύσταση της Εκτελεστικής Επιτροπής (άρθρα 62 και 173 αντίστοιχα) και η σύσταση της δημοτικής Επιτροπής Ποιότητας Ζωής (άρθρο 75). Επίσης, οι διατάξεις για τις δημοτικές παρατάξεις και τις περιφερειακές παρατάξεις (άρθρα 66 και 168 αντίστοιχα).

Σημαντική καινοτομία της μεταρρύθμισης είναι το Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης Δήμων και Περιφερειών (άρθρα 262 και 263) και ιδιαίτερα χρήσιμες οι διατάξεις που αφορούν τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία συνομολόγησης δανείων από τους Δήμους και τις Περιφέρειες (άρθρο 264), καθώς και τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 275). Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι διατάξεις για την «Φορολογική Δημοσιονομική Αποκέντρωση»

93 Εκτός από την πρόταση αυτή, υπήρχε και η πρόταση χωροθέτησης των νέων Δήμων με βάση τις 572 ανθρωπογεωγραφικές ενότητες των Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

94 Και όπως συνηθίζει το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας προσπάθησε να λύσει τις νομοθετικές αστοχίες και τα επιχειρησιακά προβλήματα με σειρά νομοθετικών τροποποιήσεων (Ν.4623/2019, Ν.4625/2019, Ν.4635/2019, Ν.4674/2020, Π.Ν.Π. 30-3-2020, Ν.4735/2020, Ν.4714/2020).

(άρθρο 261), που επιχειρεί να ανοίξει ένα "παράθυρο" ουσιαστικής δημοσιονομικής αποκέντρωσης, αλλά οι ΚΥΑ που προβλέπονται στις διατάξεις αυτές δεν εκδόθηκαν.

Υπάρχουν όμως και ρυθμίσεις που δεν πέτυχαν τον νομοθετημένο στόχο τους, όπως η Δημοτική και η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρα 76 και 178 αντίστοιχα) και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78).

Δεν πέτυχε τον στόχο της και η επιχειρηθείσα μεταφορά των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (παρ. 5, άρθρο 95 και άρθρο 257), διότι οι υπηρεσίες αυτές δεν ήταν χωροθετημένες σε δημοτικό επίπεδο αλλά σε διαδημοτικό ή νομαρχιακό επίπεδο, με ενδεικτικές τις περιπτώσεις των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ), των Πολεοδομικών Υπηρεσιών και των Κοινωνικών Υπηρεσιών χορήγησης επιδομάτων, που κατά κανόνα εντάχθηκαν στους Δήμους-έδρες νομών της ελληνικής περιφέρειας. Η νομοθέτηση της "διοικητικής υποστήριξης" (παρ. 4, άρθρο 95 και παρ. 3, άρθρο 206) δεν έλυσε το πρόβλημα, με χαρακτηριστική την περίπτωση των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ), που έχει παραταθεί η προθεσμία παροχής της "διοικητικής υποστήριξης" επανειλημμένα μέχρι σήμερα (βλέπε πργρ. 5.2.5. – Συμπεράσματα για τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία).

Η μεταρρυθμιστική τεχνική της «μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και πόρων» με την «αποκέντρωση μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο», προϋποθέτει ότι η χωροταξική διάρθρωση των δομών αυτών είναι αντίστοιχη με την ανθρωπογεωγραφική διάρθρωση των Περιφερειών ή των Δήμων αντίστοιχα.

Εναλλακτικά, η αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής πρέπει να γίνει σε διαπεριφερειακό ή διαδημοτικό θεσμό (βλέπε πργρ. 4.1. – την 2η λύση).

Επίσης, η νομοθέτηση του Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης (άρθρο 77) και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης (άρθρο 179) θα είχαν καλύτερη τύχη εάν συγκροτούσαν λειτουργικό δίκτυο συνδεδεμένο, καθοδηγούμενο και εποπτευόμενο από τον "Συνήγορο του Πολίτη".

Οι ειδικές ρυθμίσεις για πρόσθετες αρμοδιότητες στους νησιωτικούς και τους ορεινούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες (άρθρα 204–209) δεν είχαν αποτέλεσμα, δεδομένου ότι για την επίλυση της διαφορετικότητας των ΟΤΑ δεν αρκεί η νομοθέτηση πρόσθετων αρμοδιοτήτων, αλλά απαιτούνται «ειδικά νομικά, διοικητικά, οικονομικά και επιχειρησιακά μέτρα διασφάλισης της ισότιμης αντιμετώπισης κάθε περιφερειακής και κάθε δημοτικής ανθρωπογεωγραφικής ενότητας» (πργρ. 4.1.).

Όσον αφορά τη νομοθέτηση των Μητροπολιτικών Επιτροπών (άρθρα 212 και 213), αυτή δεν διασφάλισε τον ρόλο της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής και της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης στη διοίκηση μητροπολιτικών λειτουργιών, διότι εκτός από τις σχετικές αρμοδιότητες και τις αντίστοιχες υπηρεσίες που μεταβιβάστηκαν σε αυτές από τις κρατικές Περιφέρειες, δεν νομοθετήθηκαν συγκεκριμένες αρμοδιότητες των αιρετών Περιφερειών στο κανονιστικό πλαίσιο των τομεακών δημόσιων πολιτικών, σε συνεννόηση και συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία, οι Υπουργοί των οποίων απλώς συνυπέγραψαν το Ν.3852/2010.

Εκτιμούμε ότι τελικά **Μητροπολιτική Διακυβέρνηση** είναι η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στις Μητροπολιτικές Περιοχές. Μια πρώτη προσέγγιση στο ζήτημα αυτό δίνει η Πρόταση του Συνεδρίου της ΚΕΔΕ του 2018.⁹⁵

Ο Ν.3852/2010 πρόσθεσε αρμοδιότητες στους Δήμους και προσδιόρισε τις αρμοδιότητες των Περιφερειών (βλέπε πργρ. 3.12).

Στο πρώτο εξάμηνο μετά την ψήφιση του Ν. 3852/2010 εκδόθηκαν είκοσι δύο (22) Προεδρικά Διατάγματα, σαράντα τρεις (43) Υπουργικές Αποφάσεις και εβδομήντα πέντε (75) εγκύκλιοι,⁹⁶ αλλά ορισμένα δεν εκδόθηκαν μέχρι σήμερα με πολιτική επιλογή (όπως τα Π.Δ. των άρθρων 186.Ζ., 187 και 208 και η ΚΥΑ του άρθρου 261).

Όσον αφορά την υποστήριξη της εφαρμογής του νόμου και γενικότερα της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης, νομοθετήθηκε με το άρθρο 281 το Πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» ("ΕΛΛ.Α.Δ.Α."), του οποίου ο αναγκαίος προϋπολογισμός εκτιμήθηκε σε 4 δισ. ευρώ, αλλά δεν υλοποιήθηκε διότι δεν διασφαλίστηκαν οι σχετικοί πόροι, κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης στην οποία εισήλθε η χώρα.

Σχεδιάστηκε όμως και υλοποιήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΠΕΣΑΗΔ) ένας αναλυτικός Οδικός Χάρτης Ενεργειών. Επίσης, το Υπουργείο εφάρμοσε ένα έστω και μικρότερο αλλά αποτελεσματικό Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και της μεταρρύθμισης με τίτλο «Μετάβαση στη νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα "Καλλικράτης"», υπογράφοντας Μνημόνιο Συνεργασίας με την ΕΕΤΑΑ, με προϋπολογισμό 7,2 εκατ. €, που χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007–2013».

Παράλληλα, συνενώθηκαν τα πληροφοριακά συστήματα των

⁹⁵ Βλ. ΚΕΔΕ (2018), ό.π., σελ. 15–19: Οι Μητροπολιτικές Περιοχές και η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση.

⁹⁶ Βλ. Κατσούλης Δ. (2019), ό.π., σελ. 420.

συνενοούμενων Δήμων και Κοινοτήτων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Το έργο αυτό, το οποίο χρηματοδοτήθηκε από το Ε.Π. "Διοικητική Μεταρρύθμιση" του ΕΣΠΑ 2007–2013, σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε από την Κοινωνία της Πληροφορίας ΜΑΕ (ΚτΠ). (πργρ. 2.29.).

Επίσης, το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΕ οργάνωσε δύο σημαντικά προγράμματα κατάρτισης, ένα πρόγραμμα κατάρτισης αιρετών προϋπολογισμού 5,5 εκατ. € και ένα πρόγραμμα κατάρτισης εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση προϋπολογισμού 27 εκατ. €, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από το Ε.Π. "Κοινωνία της Πληροφορίας" του Γ' ΚΠΣ και από το Ε.Π. "Διοικητική Μεταρρύθμιση" του ΕΣΠΑ 2007–2013.

Παράλληλα με τα παραπάνω, το ΥΠΕΣΑΗΔ εκπόνησε πρότυπους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας για τις 13 Περιφέρειες και τις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και εξασφάλισε τη χρηματοδότηση της συνένωσης των πληροφοριακών συστημάτων των ΟΤΑ (Δήμων, Κοινοτήτων και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων) (πργρ. 2.9).

Το 2012 νομοθετήθηκε ως άρθρο 281Α στο Ν.3852/2010 το Πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη (ΑΚΣΙΑ)», με το άρθρο 1 του Ν.4071/2012 (Α'85), το οποίο τροποποιήθηκε με διατάξεις έξι (6) νόμων. Το Πρόγραμμα αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε τελικά ως αναπτυξιακό πρόγραμμα, αλλά με τους πόρους του χρηματοδοτήθηκαν Δήμοι κυρίως για την εξόφληση υποχρεώσεων τους που προέρχονται από δικαστικές αποφάσεις και διαταγές πληρωμής, που έχουν καταστεί τελεσίδικες και αφορούν σε αξιώσεις από προμήθειες αγαθών ή παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων.

Για το Πρόγραμμα "Καλλικράτης " υπάρχει σημαντική ελληνική βιβλιογραφία.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η μεταρρύθμιση "Καλλικράτης " αποτελεί χρονικά την τρίτη από τις τρεις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μεταρρύθμιση αυτή έχει ως βασικό χαρακτηριστικό τη δημιουργία των αιρετών Περιφερειών, που αποτελεί «αποκέντρωση μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό επίπεδο» και από την άποψη αυτή αποτελεί υπόδειγμα «μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και πόρων», στην οποία περιλαμβάνεται η διαχείριση των ΠΕΠ.

Παράλληλα, περιλαμβάνει την αλλαγή της δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της συνένωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με στόχο την ενίσχυση της βιωσιμότητας και της αποτελεσματικότητάς τους, τη βελ-

τίωση των διαδικασιών τους μέσω της λειτουργικής ενοποίησης και αναβάθμισης των πληροφοριακών συστημάτων τους, τη διεύρυνση των οικονομικών και των ανθρώπινων πόρων τους και την ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας και του ρόλου των ΟΤΑ και ιδίως των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα.

Η εν λόγω μεταρρύθμιση περιλαμβάνει Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.2. και 5.2.3. – το 2ο και το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο.

2.19. Κοινωνικές Δομές και Κοινωνικά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η εγγύτητα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τους πολίτες καθιστά τον Δήμο προνομιακό δημόσιο φορέα άσκησης κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Στη διάρκεια της Μεταπολιτευτικής περιόδου, οι Δήμοι διεύρυναν σταδιακά τον ρόλο τους αποκτώντας νέες κοινωνικές δομές, τις οποίες τους μεταβίβασε η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση (όπως οι κρατικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί) ή τις οποίες δημιούργησαν με δική τους πρωτοβουλία (όπως τα κοινωνικά παντοπωλεία και τα κοινωνικά φαρμακεία) και αξιοποιώντας συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. κοινωνικά προγράμματα (όπως τα προγράμματα του ΕΚΤ, το Horizon, το Now και το Euroform).

Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζονται οι σημαντικότερες από αυτές τις κοινωνικές δομές και τα κοινωνικά προγράμματα –που αποτελούν μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στην Αποκέντρωση– και παρουσιάζεται ο χαρακτήρας τους από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής.⁹⁷

Η πρώτη σημαντική και ολοκληρωμένη μελέτη που έγινε από συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεταπολίτευση είναι η μελέτη ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ (1995) «Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση».⁹⁸

Στη συνέχεια η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε αρκετές μελέτες για το Υπουργείο Εσωτερικών και την ΚΕΔΚΕ. Δύο μελέτες εκπόνησε και το ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες είναι και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ, στην τελευταία δεκαετία, για το ρόλο των Δήμων στην κοινωνική

97 Όπως φαίνεται από τις παραγράφους που ακολουθούν, η νομοθεσία που αφορά τις κοινωνικές δομές και τα κοινωνικά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι διαχρονική, πιστώνεται στις κυβερνήσεις όλων των κοινοβουλευτικών κομμάτων που κυβέρνησαν τη χώρα στη Μεταπολίτευση και επομένως η διευρυνόμενη κοινωνική πολιτική της Τ.Α. στην περίοδο 1980–2020 έχει μια ευρεία διακομματική στήριξη.

98 Βλ. ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ (1995), Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση – Παρούσα Κατάσταση & Προοπτικές, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα,

πολιτική και τη βελτίωση των κοινωνικών δομών και των κοινωνικών προγραμμάτων.⁹⁹

Για την κοινωνική πολιτική και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπάρχει σημαντική σχετική βιβλιογραφία.

2.19.1. Μεταβίβαση Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών

Μέχρι το 1994 η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση θεωρούσε ότι αποτελεί δική της αρμοδιότητα η ίδρυση και λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών.

Τυπικά την αρμοδιότητα αυτή την είχαν ήδη οι ΟΤΑ με βάση τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (παρ. 1.γ., άρθρο 24, Ν.1065/1980 και παρ. 1.γ., άρθρο 25 Π.Δ.323/1989), αλλά οι περισσότεροι δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να την ασκήσουν. Το πρώτο ουσιαστικό βήμα αποκέντρωσης έγινε με το άρθρο 42 του Ν.2218/1994 (Α' 90) που προβλέπει ότι:

«Κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί που λειτουργούν με τις διατάξεις του από 2.11.1935 Α.Ν.(Α' 527) μεταβιβάζονται στους δήμους, εφόσον έχουν πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή στα Συμβούλια Περιοχής στη διοικητική περιφέρεια των οποίων λειτουργούν, εφόσον δεν υπάρχουν δήμοι με τον πληθυσμό αυτό και λειτουργούν ως δημοτικά νομικά πρόσωπα του άρθρου 187 του Π.Δ.323/1989 (ΔΚΚ)» και ότι «Τα νομικά πρόσωπα του άρθρου αυτού επιχορηγούνται υποχρεωτικά κάθε έτος από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για την κάλυψη των αναγκών λειτουργίας, τη συντήρηση των εγκαταστάσεων και την αγορά εξοπλισμού».

Κάθε επίδοξος μεταρρυθμιστής, μελετώντας τις διατάξεις του άρθρου 42 του Ν.2218/1994, αντιλαμβάνεται ότι αποτελούν υπόδειγμα νομικού πλαισίου διοικητικής μεταρρύθμισης. Και παρότι το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων δεν υλοποίησε τη δέσμευση της επιχορήγησής τους, το εν λόγω πρώτο βήμα αποκέντρωσης οδήγησε σε μια από τις σημαντικότερες κοινωνικές δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι ανωτέρω διατάξεις του Ν.2218/1994 τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με διατάξεις οκτώ (8) νόμων, διατηρώντας όμως τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού.

⁹⁹ Βλ. Δανιηλίδης Σ. (2018), Οι δήμοι ισχυρός πυλώνας αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων, Εισήγηση στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στην Αθήνα, <https://www.airetos.gr/simos-daniilidis-oi-dimoi-isxyros-pylonas-antimetopisis-twn-koinwnikon-problimatwn.aspx>

Βλ. ΚΕΔΕ (2018), Η Πρόταση της ΚΕΔΕ για μια Σύγχρονη Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση με στόχο την Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, σελ. 12: Κοινωνική Πολιτική, Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΕ 2018, Αθήνα <https://kedke.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/esoteriko1.pdf>

Παράλληλα με τη λειτουργία των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, δόθηκε στους Δήμους η δυνατότητα να δημιουργούν Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) και Παιδιών με Αναπηρία (ΚΔΑΠ ΜΕΑ) και Βρεφονηπιακών Σταθμών Ολοκληρωμένης Φροντίδας (ΒΣΟΦ).

Για την αδειοδότηση της ίδρυσης και λειτουργίας των Παιδικών και των Βρεφονηπιακών σταθμών, των ΚΔΑΠ, των ΚΔΑΠ ΜΕΑ και των ΒΣΟΦ, που λειτουργούν από τους Δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, εφαρμόζονται και οι διατάξεις της παρ. 10, άρθρο 24 του Ν.3613/2007, οι οποίες τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν μέχρι το 2021 με δέκα πέντε (15) νομοθετικές ρυθμίσεις και χρονικές παρατάσεις.¹⁰⁰

Για τον ρόλο, τη δικτύωση, τις δραστηριότητες και τη λειτουργία των ΚΔΑΠ εκδόθηκαν τέσσερεις Οδηγοί, δύο του Κέντρου Θεμάτων Ισότητας (ΚΕΘΙ) και δύο της ΕΕΤΑΑ.

Σύμφωνα με τη βάση δεδομένων που σχεδιάστηκε και αναπτύχθηκε από την ΕΕΤΑΑ για την υλοποίηση της δράσης «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής 2019–2020», η οποία εντάσσεται στο Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» (Ε.Π. ΑΝΑΔΕΔΒΜ) καθώς και στα 13 ΠΕΠ της Προγραμματικής Περιόδου 2014–2020, το Πρόγραμμα φιλοξενίας παιδιών υλοποιείται σε Βρεφικούς, Βρεφονηπιακούς και Παιδικούς Σταθμούς, σε ΒΣΟΠ, σε ΚΔΑΠ και σε ΚΔΑΠ-ΜΕΑ.

Η εξέλιξη του θεσμού την τελευταία δεκαετία οδηγεί στην ανάγκη επανασχεδιασμού του προγράμματος χρηματοδότησής του από Εθνικούς και Κοινοτικούς πόρους, στην κατεύθυνση της διεύρυνσης των ωφελουμένων και ενίσχυσης των δημοτικών δομών.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η μεταβίβαση των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών αποτελεί υπόδειγμα νομικού πλαισίου διοικητικής μεταρρύθμισης με τη μέθοδο της «αποκέντρωσης μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσας συγκροτημένης δομής, ήδη χωροθετημένης σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο» και παρά τα θεσμικά, διοικητικά και οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά καιρούς οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί στην οργάνωση, τη λειτουργία και τη χρηματοδότησή τους, η μεταρρύθμιση αυτή οδήγησε σε μια από τις σημαντικότερες σημερινές κοινωνικές δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ανάλογη με την μεταρρυθμιστική τεχνική της μεταβίβασης των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, ακολούθησε και η μεταβίβαση

100 Βλ. Σαπουνάκης Α. (2017), Αδειοδοτήσεις Δημοτικών Παιδικών Σταθμών, Τετράδιο Αυτοδιοίκησης, <http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/>

των αθλητικών κέντρων: παρ. 1 έως 5, άρθρο 10 του Ν.2503/1997, άρθρο 14 του Ν.2880/2001 και παρ. 12, άρθρο 4 του Ν.3075/2002.

2.19.2. ΚΑΠΗ και Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»

Πρόδρομος θεσμός του Προγράμματος "Βοήθεια στο Σπίτι" είναι τα Κέντρα Ανοικτής Περίθαλψης Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ).

Το 1984 με το άρθρο 68 του Ν.1416/1984 (Α'18) προβλέπεται ότι με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας επιχορηγούνται τα ΚΑΠΗ των ΟΤΑ, αλλά δεν διασφαλίστηκε οριζόντιο χρηματοδοτικό πρόγραμμα για την εφαρμογή της διάταξης αυτής. Ωστόσο, από τα τέλη της δεκαετίας του '80 ορισμένοι Δήμοι άρχισαν να παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες σε άτομα που δεν μπορούσαν να μετακινηθούν από το σπίτι τους.

Το 1992 σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν.2082/1992 (Α'188) *«μπορεί να εφαρμόζονται προγράμματα κοινωνικής προστασίας κατ' οίκον από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή από τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς»*.

Βασική θεσμική εξέλιξη του Προγράμματος "Βοήθεια στο Σπίτι" αποτέλεσε ο Ν.2646/1998 (Α'236) «Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις», που εισάγει ένα ενιαίο και αποκεντρωμένο πλαίσιο φροντίδας, υιοθετεί με το άρθρο 3 τη διάκριση μεταξύ της πρωτοβάθμιας, της δευτεροβάθμιας και της τριτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας και προβλέπει με το άρθρο 14 την *"κατ' οίκον κοινωνική φροντίδα"*.¹⁰¹

Το 2003 το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας νομοθετεί το Πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι" με το άρθρο 13 του Ν.3106/2003 (Α'30).

Μετά την πιλοτική εφαρμογή το 1996–1997 του Προγράμματος "Βοήθεια στο Σπίτι" στο Δήμο Περιστερίου, χρηματοδοτήθηκαν 102 ΚΑΠΗ από τα Υπουργεία Εσωτερικών και Υγείας και Πρόνοιας (με την ΚΥΑ Π4β/5814/Β'197/17.10.97) για την περίοδο 1998–2001.

Για την υλοποίηση του Προγράμματος υπογράφηκε Προγραμματική Σύμβαση του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της ΚΕΔΚΕ και των εκπροσώπων των ΚΑΠΗ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων που είχαν σχετικές δομές.

Στη συνέχεια, παρατάθηκε η διάρκεια του Προγράμματος με διατάξεις δεκαπέντε (15) νόμων. Με βάση την παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν.4312/2014, στο Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και

¹⁰¹ Για την εξέλιξη, την αναθεώρηση των προσανατολισμών και την αξιολόγηση του Προγράμματος "Βοήθεια στο Σπίτι", βλέπε Αμίτσης Γ. (2013), Τα Μοντέλα Κατ' Οίκον Φροντίδας στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας, σελ. 46–57, Παπαζήσης, Αθήνα.

Πρόνοιας λειτουργεί Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) – Μονάδα Προγράμματος “Βοήθεια στο Σπίτι”, με αντικείμενο το συντονισμό και την παρακολούθηση του Προγράμματος.

Μέχρι το 2020, με κάθε παράταση του Προγράμματος προσδιορίζεται ad hoc το ποσό της χρηματοδότησής του, από Εθνικούς πόρους και από Κοινοτικούς πόρους (Γ΄ ΚΠΣ, ΕΣΠΑ 2007–2013), παρατείνονται οι συμβάσεις των απασχολουμένων και υπογράφεται Προγραμματική Σύμβαση μεταξύ των αρμόδιων Υπουργείων και της ΕΕΤΑΑ η οποία έχει τη διαχείριση της εφαρμογής του.

Εφεξής, με βάση το άρθρο 91 του Ν. 4583/2018 (Α΄212), που συμπληρώθηκε με διατάξεις τεσσάρων (4) νόμων, οι θέσεις εργασίας καλύπτονται με μόνιμο προσωπικό και το Πρόγραμμα χρηματοδοτείται από πιστώσεις που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών. Η διαχείριση των πιστώσεων αυτών και οι διαδικασίες υλοποίησης του Προγράμματος καθορίζονται με Προγραμματική Σύμβαση, που υπογράφεται μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΕΕΤΑΑ.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την υπαγωγή του συστήματος κατ’ οίκον φροντίδας στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 138B, Ν.4052/2012 – Α΄41), η θεσμοθέτηση νέας πηγής χρηματοδότησης της κατ’ οίκον φροντίδας (άρθρο 30, Ν.4075/2012 – Α΄89), η εισαγωγή ενός νέου πλαισίου κατ’ οίκον φροντίδας των ανασφάλιστων και οικονομικά αδύνατων ηλικιωμένων και αναπήρων και η διεύρυνση του περιεχομένου των υπηρεσιών κατ’ οίκον φροντίδας και στο πεδίο της νοσηλευτικής φροντίδας (άρθρο 127, Ν.4199/2013 – Α΄216),¹⁰² καθώς και η δυνατότητα να παρέχουν κατ’ οίκον νοσηλεία νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ α΄ βαθμού που παρέχουν υπηρεσίες υγείας (παρ. 1, άρθρο 35, Ν.4272/2014 – Α΄145).

Το Πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι” είναι ένα από τα πλέον σημαντικά προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα που ξεκίνησε πιλοτικά και λόγω της μεγάλης απήχυσής του στην τοπική κοινωνία έγινε “θεσμός”.

Ο τρόπος που “θεσμοποιήθηκε” αποτελεί τυπικό δείγμα μιας μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας που ακολουθούμε στη χώρα μας, την οποία μπορούμε να ονομάσουμε «Η δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση»: Προκειμένου να αξιοποιήσουμε μίαν επίκαιρη δυνατότητα που μας προσφέρεται, αναλαμβάνουμε σχετική πρωτοβουλία χωρίς να μελετούμε τις επιπτώσεις που δημιουργούνται μεσοχρόνια, ούτε διασφαλίζουμε τη βιωσιμότητά της, διότι αυτά θα απαιτούσαν πρόβλεψη και προγραμματισμό και με τη μέθοδο του «Βλέποντας και κάνοντας» προσπαθούμε να επεκτείνουμε την

¹⁰² Για την αναλυτική παρουσίαση των ρυθμίσεων αυτών βλέπε Αμίτσης Γ. (2013), ό.π., σελ. 222–259.

ωφέλεια της αρχικής επιλογής με διαδοχικά βήματα αποσπασματικής επίλυσης των κάθε φορά αναφευόμενων προβλημάτων.

Συνήθως η "ευκαιρία" είναι η ευκαιριακή αξιοποίηση συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων που έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία δομών χωρίς διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους, οπότε η συνέχιση της λειτουργίας τους και η ανανέωση των συμβάσεων του προσωπικού τους εξαρτάται από την συνέχιση της χρηματοδότησης των Προγραμμάτων αυτών.....

Αυτή όμως «η δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση» δεν γίνεται ανώδυνα, ούτε για τους εργαζομένους που απασχολεί, ούτε για τους ωφελούμενους από τις υπηρεσίες που αυτή προσφέρει.

Στο τεύχος της ΕΕΤΑΑ «οι ΟΤΑ σε αριθμούς» περιλαμβάνονται στοιχεία για τους φορείς, τις δομές, τους εργαζομένους και τους ωφελούμενους του Προγράμματος ανά περιφέρεια.

Για το Πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι" υπάρχει σχετική βιβλιογραφία.

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η δημιουργία των δομών παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας στο σπίτι αποτελεί μια ιδιόρρυθμη «δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση», η οποία έγινε θεσμός χάρις στην κοινωνική στήριξή τους, αλλά μόλις τα τελευταία χρόνια αρχίζει να διασφαλίζεται η βιωσιμότητά τους.

2.19.3. Κέντρα Κοινότητας

Με το άρθρο 4 του Ν.4368/2016 (Α΄21) δημιουργήθηκαν τα Κέντρα Κοινότητας.

Από το ΕΣΠΑ 2014–2020 συγχρηματοδοτήθηκαν, σύμφωνα με τη βάση δεδομένων που τηρεί η ΕΕΤΑΑ, 233 Κέντρα Κοινότητας, που έχουν ως Παραρτήματα 47 Κέντρα Στήριξης των Ρομά και Ευπαθών Ομάδων του Πληθυσμού και 8 Κέντρα Ένταξης Μεταναστών.

Πρόσφατα εκπονήθηκε η «Εθνική Στρατηγική και Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά 2021–2030».

Για τα Κέντρα Κοινότητας εκδόθηκε ένας αναλυτικός Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας τους από την ΜΟΔ Α.Ε. σε συνεργασία με την ΕΥΣΕΚΤ της Εθνικής Αρχής Συντονισμού του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Για την ανάπτυξη των Κέντρων Κοινότητας και γενικότερα των Κοινωνικών Δομών Αντιμετώπισης της Φτώχειας έχει διατυπώσει σχετικές προτάσεις η ΚΕΔΕ.¹⁰³

103 Βλ. ΚΕΔΕ (2021), Απόφαση του Δ.Σ. με αρ. 229/19.05.2021, <https://kede.gr/decision/syzitisi-kai-lipsi-apofasis-gia-tis-koinonikes-domes-antimetopisis-tis-ftocheias-kentra-koinotitas-domes-parochis-vasikon-agathon-koinonika-pantopoleia-koinonika-farmakeia>

2.19.4. Λοιπές Δημοτικές Κοινωνικές Δομές και Κοινωνικά Προγράμματα

Εκτός από τους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα ΚΔΑΠ, τα ΚΔΑΠ ΜΕΑ, τα ΚΑΠΗ, το Πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι” και τα Κέντρα Κοινότητας, οι ΟΤΑ δημιούργησαν και άλλες κοινωνικές δομές.

Στο πλαίσιο του ΚΠΣ 2007–2013 υλοποιήθηκε η δράση «Κοινωνικές Δομές Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας», η οποία περιελάμβανε κοινωνικά παντοπωλεία, κοινωνικά φαρμακεία, δομές συσσιτίων, κοινωνικούς λαχανόκηπους, τράπεζες χρόνου, γραφεία διαμεσολάβησης, υπνωτήρια αστέγων, κέντρα ημέρας αστέγων.

Από το ΕΣΠΑ 2014–2020 συγχρηματοδοτήθηκαν, σύμφωνα με τη βάση δεδομένων που τηρεί η ΕΕΤΑΑ, εκτός από τα 233 Κέντρα Κοινότητας και οι ακόλουθες κοινωνικές δομές:

- 106 Κοινωνικά Παντοπωλεία, 39 Δομές παροχής συσσιτίων, 16 Κοινωνικά Παντοπωλεία που παρέχουν και συσσίτια και 78 Κοινωνικά Φαρμακεία.
- 16 Δομές αστέγων (ανοικτά κέντρα ημέρας και υπνωτήρια).
- 72 Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ).
- 61 Κέντρα Δημέρευσης και Ημερήσιας Φροντίδας ατόμων με αναπηρία (ΚΔΗΦ).
- 42 Κέντρα συμβουλευτικής υποστήριξης γυναικών και 20 Ξενώνες φιλοξενίας γυναικών.

Τα Κέντρα συμβουλευτικής υποστήριξης γυναικών λειτουργούν σύμφωνα με τον “Κανονισμό Λειτουργίας των Συμβουλευτικών Κέντρων του Δικτύου της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων” (Απόφαση ΓΓΙ 21906/22.5.2018) και οι Ξενώνες φιλοξενίας γυναικών λειτουργούν σύμφωνα με τον “Κανονισμό Λειτουργίας Ξενώνων Φιλοξενίας Κακοποιημένων Γυναικών” (Απόφαση ΓΓΙ 21919/22.5.2018).

Παράλληλα με τις παραπάνω κοινωνικές δομές, λειτουργούν τα 75 “Κέντρα Πρόληψης των Εξαρτήσεων και Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας” Δήμων και Περιφερειακών Ενοτήτων, τα οποία εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας και υποστηρίζονται από τον “Οργανισμό Κατά των Ναρκωτικών” (ΟΚΑΝΑ).

Τα Κέντρα Πρόληψης νομοθετήθηκαν με το άρθρο 61 του Ν.3459/2006 (Α’103), που τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με διατάξεις τριών (3) νόμων και χρηματοδοτούνται με βάση επταετή Προγραμματική Σύμβαση Υπ.Υγείας – ΥΠΕΣ – ΟΚΑΝΑ – ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ.

Η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε σχετικούς Οδηγούς, όπως είναι ο Οδηγός «Δομές Σίτισης και βασικών αγαθών – Κοινωνικά Φαρμακεία» και ο «Οδηγός Χρηματοδοτήσεων».

Ιδιαίτερη δραστηριότητα αναπτύσει το Εθνικό Διαδημοτικό Δίκτυο Υγιών Πόλεων – Προαγωγής Υγείας που αριθμεί 239 ΟΤΑ-Μέλη και δραστηριοποιείται κυρίως στους τομείς της υγειονομικής ενημέρωσης, της προστασίας του περιβάλλοντος και της προληπτικής ιατρικής.

Επίσης, είναι χρήσιμο να αναφερθεί το Πρόγραμμα του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (ΤΕΒΑ), που υποστηρίζει και συμπληρώνει τα υφιστάμενα εθνικά συστήματα διανομής στους άπορους τροφίμων ή/και άλλης βασικής υλικής συνδρομής.

Όσον αφορά την αξιολόγηση της δραστηριότητας των δημοτικών κοινωνικών δομών και των κοινωνικών προγραμμάτων, χρειάζεται μια ολοκληρωμένη έρευνα σε εθνικό επίπεδο, η οποία θα μπορούσε να εκπονηθεί από την ΕΕΤΑΑ σε συνεργασία με τον «Εθνικό Μηχανισμό Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής» (Ν.4445/2016 – Α'236).

2.19.5. Η συμβολή των Περιφερειών

Οι Περιφέρειες συμμετέχουν στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, όπως αποτυπώνεται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας αυτών, ασκούν μέσω της Διεύθυνσης Κοινωνικής Μέριμνας αρμοδιότητες διοικητικού χαρακτήρα. Επίσης, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, έχουν σημαντικό αναπτυξιακό ρόλο και ασκούν στην κοινωνική πολιτική αρμοδιότητες προγραμματικού χαρακτήρα.

Στον επόμενο Πίνακα παρατίθενται, ενδεικτικά, οι παρασχεθείσες υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής στην Περιφέρεια Αττικής.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΡΑΣΧΕΘΕΙΣΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ 2017		
ΕΙΔΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
Βεβαιώσεις μη ανάκλησης παραχωρητηρίου	123	
Βεβαιώσεις νομιμότητας κτίσματος	154	
Εντολές μεταγραφής και περιλήψεις	23	
Χορήγηση αντιγράφων διαγραμμάτων	161	
Κοινωνικές έρευνες για υιοθεσίες	79	
Κοινωνικές έρευνες για αναδοχή	28	
Κοινωνικές έρευνες προσαρμογών υιοθεσιών/αναδοχών	73	

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΡΑΣΧΕΘΕΙΣΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ 2017

ΕΙΔΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ		ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΤΜΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΡΩΓΗΣ - ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ - ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	Κοινωνικές έρευνες για άλλη Υπηρεσία	63	
	Μπάγκειος Επιτροπή - Κοινωνικές έρευνες	22	
	Αυτοψίες - Εκθέσεις για ΜΦΠΑΔ-ΚΔΑΠ	280	
	Άδειες επαγγέλματος κοινωνικού λειτουργού	37	
	Τήρηση μητρώου κοινωνικών λειτουργών	103	
	Δελτία μετακίνησης ΑΜΕΑ (2016)	30.900	
	Κοινωνική εργασία με οικογένειες ή άτομα	272	
	Εξυπηρέτηση πολιτών σε εφημερία	1.280	
	Περιστατικά ψυχολόγου - Συνεδρίες	97	σε πολίτες ή για υιοθεσία
	Διάθεση κουπονιών σε δικαιούχους	766.520	
	Νέες αιτήσεις πολυτέκνων	1.310	
	Άδεια ίδρυσης & λειτουργίας ΚΔΑΠ/ΚΔΑΠ-ΜΕΑ	11	
	Σφράγιση λαχνών και κουπονιών	498.857	τεμάχια
	Προσκλήσεις διενέργειας εράνου	153	
	Έγγραφα προγράμματος ΤΕΒΑ	212	
	Παροχή οδηγιών σε ΟΤΑ & Περιφερειακές Ενότητες Αττικής	680	
	Παροχή οδηγιών/πληροφοριών σε Κέντρα Κοινότητας Δήμων	63	

Κοινωνικές δομές

Οι Περιφέρειες δεν μπορεί να έχουν κοινωνικές δομές ανάλογες με αυτές που έχουν οι Δήμοι, είναι όμως αναγκαίο να αναπτύσσουν και να διαχειρίζονται τις κοινωνικές δομές περιφερειακής εμβέλειας.

Επομένως, με τη μέθοδο της «αποκέντρωσης μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσας συγκροτημένης δομής», πρέπει να υπαχθούν υπό την εποπτεία των Περιφερειών τα ακόλουθα ΝΠΔΔ: τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας και τα Παραρτήματα ΑΜΕΑ αυτών, τα Θεραπευτήρια Χρονίων Παθήσεων και τα Κέντρα Προστασίας του Παιδιού.

Τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας σε κάθε περιφέρεια της χώρας μαζί με τα Παραρτήματά τους αναφέρονται αναλυτικά στο άρθρο 9 του Ν.4109/2013 (Α'16).

2.19.6. Η αξιοποίηση των ΤΠΕ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της Κοινωνικής Πολιτικής

Το πλέον πρόσφατο Εθνικό Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής είναι η «Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη και Μείωση της Φτώχειας» (ΕΣΚΕ 2021–2027) της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Καταπολέμησης της Φτώχειας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, από το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής (σελ. 36), «οι συστάσεις expost αξιολόγησης της ΕΣΚΕ 2014–2020», που ενισχύουν την πρότασή μας για την προώθηση της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της εθνικής κοινωνικής πολιτικής.

Μερικές από τις δράσεις της expost αξιολόγησης προβλέπονται στον 4^ο Επιχειρησιακό Άξονα του Σχεδίου Δράσης της ΕΣΚΕ 2021–2027 και προτείνουμε τη συμπλήρωσή του με τις υπόλοιπες δράσεις.

Στη δημόσια διαβούλευση της ΕΣΚΕ 2021–2027 συμμετείχε η ΚΕΔΕ και κατέθεσε μια δέσμη εξαιρετικά χρήσιμων παρατηρήσεων και προτάσεων. Τα οκτώ (8) Προγράμματα που προτείνει η ΚΕΔΕ μπορεί να συγκροτήσουν τον πυρήνα του «Εθνικού Προγράμματος Κοινωνικής Πολιτικής σε Δημοτικό και Περιφερειακό Επίπεδο».¹⁰⁴

Παράλληλα με τις δράσεις ΤΠΕ του Σχεδίου Δράσης της ΕΣΚΕ 2021–2027 η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ΒΨΜ) περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- το «Ενιαίο Γεωπληροφοριακό Σύστημα» (ΕΓΠΣ) του «Εθνικού Μηχανισμού Παρακολούθησης, Συντονισμού και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής» της παρ. 2, άρθρο 1 του Ν.4445/2016 – Α'236 (στη σελ. 201 της ΒΨΜ),
- την «Ενιαία Ψηφιακή Πύλη Πρόσβασης στην Κοινωνική Προστασία» (στη σελ. 213 της ΒΨΜ).

¹⁰⁴ Βλ. ΚΕΔΕ (2021), Οι προτάσεις της ΚΕΔΕ στη διαμόρφωση της νέας Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη και Μείωση της Φτώχειας για την προγραμματική περίοδο 2021–2027, <http://www.opengov.gr/minlab/?p=5139>

Τα εν λόγω ψηφιακά εργαλεία πρέπει να διαλειτουργήσουν και με το «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αδειοδότησης και Ελέγχων» (ΟΠΣ-ΑΔΕ) της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας (άρθρο 14, Ν.4442/2016 – Α΄230), που αδειοδοτεί και τις επιχειρήσεις που δημιουργούν κοινωνικές δομές.

Άλλωστε «η ανάπτυξη της γεωγραφικά προσδιορισμένης Κοινωνικής Πολιτικής, στην ουσία ξεπερνά τους γεωγραφικούς περιορισμούς με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας».¹⁰⁵

Ορισμένοι Δήμοι έχουν ήδη υλοποιήσει ψηφιακές εφαρμογές κοινωνικής φροντίδας (παρακολούθηση συμπεριφορικής δραστηριότητας, τηλε-καλυπτόμενα προστατευτικά πακέτα, παρακολούθηση οικιακής φροντίδας, προσωπικοί συναγερμοί-alarms, τηλεπιεσο-σακχαρόμετρα, φορητά κουμπιά τηλεκλήσης σε βοήθεια κλπ), αλλά επειδή κατά κανόνα αυτές οι εφαρμογές χρηματοδοτούνται από πιλοτικά Ευρωπαϊκά προγράμματα, διακόπτονται με τη λήξη των προγραμμάτων αυτών. Αυτό που χρειάζεται είναι η ένταξη της χρηματοδότησής τους στα μεσοχρόνια Ευρωπαϊκά προγράμματα της προγραμματικής περιόδου 2021-2027 και σε Εθνικά προγράμματα.

2.19.7. Τα Συμπεράσματα για τις Κοινωνικές Δομές και τα Κοινωνικά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Συμπερασματικά, από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής:

- Οι Δήμοι διεύρυναν τις κοινωνικές δομές τους είτε «με αλλαγή διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο», είτε με την «δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση». Οι κοινωνικές δομές των Δήμων δημιουργούνται σταδιακά στη διάρκεια της τελευταίας 30ετίας, ξεκινώντας αρκετές φορές από άτυπες δομές που συγκροτούν οι Δήμοι και εξασφαλίζουν κοινωνική στήριξη, οι οποίες στη συνέχεια αναγνωρίζονται νομοθετικά με σειρά διαδοχικών διατάξεων και χρηματοδοτούνται κυρίως από τα συγχρηματοδοτούμενα κοινωνικά προγράμματα, πρόσφατα δε και από εθνικούς πόρους. Πολλές φορές μάλιστα, τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αποτελούν την κινητήρια μεταρρυθμιστική δύναμη δημιουργίας των δημοτικών κοινωνικών δομών. Οι δομές αυτές παίζουν σημαντικό ρόλο ιδίως στη δεκαετία του 2010, που είναι η περίοδος της οικονομικής κρίσης.
- Οι Περιφέρειες απέκτησαν διοικητικές και προγραμματικές αρμοδιότητες στην κοινωνική πολιτική ως καθολικός διάδοχος των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ορισμένων υπηρεσιών των κρατικών Περιφερειών και προγραμματίζεται η διεύρυνση του

¹⁰⁵ Βλ. Ντάφλου Α. (2020), Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση – Τοπικότητα, τεχνολογία και ευάλωτες ομάδες, Παπαζήσης, Αθήνα.

ρόλου τους στη διαχείριση κοινωνικών προγραμμάτων μέσω της αποκέντρωσης συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΚΤ προγραμμάτων και της ένταξής τους στα Περιφερειακά Προγράμματα.

Είναι όμως πλέον εμφανής η ανάγκη βελτίωσης και ενίσχυσης του συντονισμού και της αποκέντρωσης της εθνικής κοινωνικής πολιτικής και ενός συνολικού «Εθνικού Προγράμματος Κοινωνικής Πολιτικής σε Δημοτικό και Περιφερειακό Επίπεδο», συνδεδεμένου με το σύνολο των Εθνικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής και η ανάγκη του σχεδιασμού και της εφαρμογής του στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της εθνικής κοινωνικής πολιτικής.

Την διοίκηση της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μπορεί να την αναλάβει ο «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής», εφόσον δημιουργηθεί ένα λειτουργικό δίκτυο των "Σημείων Επαφής" όλων των φορέων που τον συγκροτούν (άρθρο 9, Ν.4445/2016) και διαλειτουργήσουν τα συστήματά τους, ώστε να διασφαλιστούν οι συστημικές σχέσεις τους και ο Εθνικός Μηχανισμός να γίνει πραγματικό "Σύστημα" Διακυβέρνησης της εθνικής κοινωνικής πολιτικής.

Η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της εθνικής κοινωνικής πολιτικής μπορεί να διασφαλίσει τον συντονισμό του σχεδιασμού, της εξειδίκευσης και της εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής, καθώς και την εταιρική σχέση Υπουργείων-Περιφερειών-Δήμων.

Τα ψηφιακά εργαλεία του «Εθνικού Μηχανισμού Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής» μπορεί να συμβάλλουν στη δημιουργία ενός Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) του Εθνικού Μηχανισμού, που θα λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (MIS) της Κοινωνικής Πολιτικής.

Για την εφαρμογή ενός «Εθνικού Προγράμματος Κοινωνικής Πολιτικής σε Δημοτικό και Περιφερειακό Επίπεδο» χρειάζεται ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.3. – το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο) που θα βοηθήσει και τους μικρότερους ΟΤΑ στη δημιουργία ή/και ανάπτυξη των κοινωνικών δομών και στην αξιοποίηση των κοινωνικών προγραμμάτων.

2.20. Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όπως ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 1.2.) οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν στοχεύουν μόνο στη βελτίωση του θεσμού, αλλά και στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης.

Τον στόχο αυτό υπηρετούν κυρίως τα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα που χρηματοδοτούν τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συμπληρώνουν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Ορισμένα μάλιστα από αυτά τα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα δεν χρηματοδοτούν μόνον μελέτες, έργα και δράσεις περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης αλλά και την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και επομένως κατά το μέρος αυτό αποτελούν μεταρρυθμιστικό εργαλείο που στηρίζει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις (βλέπε πργρ. 5.2.4.).

Παράλληλα, οι λειτουργίες και οι διαδικασίες εκπόνησης και εφαρμογής των ειδικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων αποτελούν τμήμα των διοικητικών λειτουργιών και διαδικασιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και επομένως επιδέχονται μεταρρύθμιση με στόχο τη βελτίωσή τους.

Τα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα της Μεταπολίτευσης είναι τα ακόλουθα.

2.20.1. Πρόγραμμα Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ

Το Πρόγραμμα Μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ χρηματοδοτήθηκε από τον ΜΟΠ Πληροφορικής (1986–1992) και αποτελεί το πρώτο βήμα εισαγωγής της Πληροφορικής στους ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 2.9.).

2.20.2.Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) Ι (1989–1993)

Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) Ι, αποτελεί το πρώτο Εθνικό Πρόγραμμα της Μεταπολίτευσης που αναδεικνύει τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όχι μόνο στην κατασκευή των αναγκαίων έργων τοπικής τεχνικής υποδομής, αλλά και γενικότερα στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και την εφαρμογή της “εταιρικής σχέσης” που θεσμοθέτησε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το ΕΑΠΤΑ Ι εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), με την υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ, με πρωτοβουλία του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών και του Διευθύνοντα Συμβούλου της ΕΕΤΑΑ.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος ανερχόταν στην αρχή σε 60 δισ. δρχ. με την ακόλουθη ετήσια κατανομή:

1989 – 8 δισ. δρχ.

1991 – 20 δισ. δρχ.

1990 – 22 δισ. δρχ.

1992 – 10 δισ. δρχ.

Τελικά, λόγω περικοπών, το ΕΑΠΤΑ Ι μειώθηκε σε 43 δισ. δρχ. και λόγω αλλαγής της ισοτιμίας της δραχμής με την ECU ανήλθε σε περίπου 55 δισ. δρχ.

Το χρηματοδοτικό σχήμα του Προγράμματος ήταν το εξής:

60% : Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας – Α΄ ΚΠΣ (1989–1993)

20% : Συμμετοχή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)

20% : Ίδια Συμμετοχή του φορέα υλοποίησης

Στην 12μελή Επιτροπή Παρακολούθησης του ΥΠΕΣ συμμετείχαν 3 εκπρόσωποι της ΚΕΔΚΕ και 1 εκπρόσωπος της ΕΕΤΑΑ.

Το ΕΑΠΤΑ Ι αποτέλεσε ουσιαστικά ένα πρόγραμμα μαθητείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες του αναπτυξιακού προγραμματισμού και μια πρόκληση για την προώθηση της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης.

Το Πρόγραμμα αυτό ενεργοποίησε το δίκτυο των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ (πργρ. 2.8.) και προσανατόλισε επαγγελματικά νέους επιστήμονες σε ρόλο εξωτερικών συνεργατών των ΟΤΑ.

Η ΕΕΤΑΑ διασφάλισε την ενημέρωση των ΟΤΑ μέσω των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ και με ενημερωτικές ημερίδες, εκπόνησε υποδείγματα τεχνικών δελτίων των βασικών κατηγοριών έργων των ΟΤΑ, συμμετείχε ως τεχνικός σύμβουλος στην Επιτροπή αξιολόγησης του ΥΠΕΣ, σχεδίασε ένα Σύστημα Παρακολούθησης της πορείας του Προγράμματος σε επίπεδο εκταμιεύσεων κάθε έργου, εγκατέστησε τεχνική ομάδα υποστήριξης στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ), που ήταν ο ενδιάμεσος φορέας της χρηματοδότησης του Προγράμματος και εξασφάλισε με δανειοδότηση την ίδια συμμετοχή (20%) στους φορείς υλοποίησης.

Στο ΕΑΠΤΑ Ι εντάχθηκαν με την ακόλουθη σειρά προτεραιότητας:

- α. Έργα υποδομής, παραγωγικές επενδύσεις, επιμορφωτικά και άλλα προγράμματα που περιέχονταν σε ολοκληρωμένα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Αναπτυξιακών Συνδέσμων ή Δήμων.
- β. Έργα υποδομής και παραγωγικές επενδύσεις διακοινοτικής σημασίας που πρότειναν Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και Δήμοι και, γενικότερα, προγράμματα και έργα που συγκροτούσαν αναπτυξιακά τις γεωγραφικές ενότητες του Ν.1416/1984 και του Ν.1622/1986.
- γ. Έργα προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης των συνθηκών ζωής, ιδιαίτερα σε υποβαθμισμένες περιοχές αστικών κέντρων.
- δ. Μεμονωμένα έργα, εφόσον συνδέονταν άμεσα με παραγωγικές

επενδύσεις.

ε. Έργα και επενδύσεις που συμπλήρωναν και αξιοποιούσαν έργα νομαρχιακής σημασίας, τα οποία προωθούσαν την τοπική ανάπτυξη.

Οι κατευθύνσεις εξειδίκευσης των στόχων του ΕΑΠΤΑ Ι ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξες, αλλά οι ΟΤΑ επικέντρωσαν τις προτάσεις τους σε έργα βασικής τοπικής τεχνικής υποδομής (ύδρευση-αποχέτευση, οδοποιία, διαχείριση απορριμμάτων, διαμόρφωση χώρων, κατασκευή κτιρίων και προμήθεια εξοπλισμού).

Η ΕΕΤΑΑ εξέδωσε σχετικό Ενημερωτικό τεύχος.¹⁰⁶

2.20.3. Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) ΙΙ (1994–1999)

Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) ΙΙ είχε ανάλογους στόχους, περιεχόμενο, χρηματοδοτικό σχήμα και Σύστημα Παρακολούθησης με το ΕΑΠΤΑ Ι.

Συγχρηματοδοτήθηκε από το Β΄ ΚΠΣ (1994–1999).

Επειδή όμως επικεντρώθηκε μόνο σε έργα τοπικής τεχνικής υποδομής και αναβάθμισης κεντρικών κοινόχρηστων χώρων, το προφορικό μήνυμα από την αρμόδια Υπηρεσία της Ε.Ε. ήταν ότι δεν θα συνηγορούσε σε ανάλογο ΕΑΠΤΑ ΙΙΙ στην επόμενη προγραμματική περίοδο, οπότε το επόμενο ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποφασίστηκε από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών να συνδεθεί προγραμματικά με τη διοικητική μεταρρύθμιση του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας”.

2.20.4. Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας” (1998–2004)

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) αποτελεί το 4^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας” (πργρ. 2.16.) και νομοθετήθηκε με το άρθρο 13 του Ν.2539/1997.

Με την Απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ ¹⁰⁷ με αριθμό 19797/1998 (Β΄580) αναλύονται τα Υποπρογράμματα του ΕΠΤΑ σε Μέτρα και περιγράφεται η διαδικασία ένταξης σε αυτά των μελετών, των έργων και των ενεργειών των ΟΤΑ.

Στις αρχές του 1998 είχαν προγραμματιστεί οι ακόλουθες χρηματοδοτήσεις:

- από το ΥΠΕΣΔΔΑ 536.140 εκατ. δρχ.
- από τα άλλα Υπουργεία ... 1.674.526 εκατ. δρχ.
- από τις Περιφέρειες 562.139 εκατ. δρχ.

Σύνολο 2.772.805 εκατ. δρχ.

¹⁰⁶ Βλ. ΕΕΤΑΑ (1992), ΕΑΠΤΑ-Ι, Σκουμπούρης Ι., <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/016.pdf>

¹⁰⁷ Την Απόφαση υπέγραψε ο Αλέκος Παπαδόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

Δεν έχουμε βρει επίσημα στοιχεία οικονομικού απολογισμού του ΕΠΤΑ. Σύμφωνα με δημοσιογραφικές πληροφορίες της εποχής (στην εφημερίδα "ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ") το συνολικό ποσό της χρηματοδότησής του ανέρχεται σε 3.580 εκατ. €.¹⁰⁸

Η άμεση συμβολή του ΕΠΤΑ στην υποστήριξη της μεταρρύθμισης του Προγράμματος "Ι. Καποδίστριας" ήταν κυρίως η χρηματοδότηση:

- της Προγραμματικής Σύμβασης ΥΠΕΣΔΔΑ – ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ και της κατάρτισης των 2.440 νέων επιστημόνων οι οποίοι προσλήφθηκαν στους νέους Δήμους (πργρ. 2.16.),
- της ανέγερσης ή επέκτασης δημαρχείων,
- της αγοράς μηχανογραφικού εξοπλισμού και
- της προμήθειας μηχανημάτων τεχνικών έργων και οχημάτων των νέων Δήμων.

2.20.5. Πρόγραμμα "Θησέας" (2004)

Το Πρόγραμμα "Θησέας" νομοθετήθηκε με τα άρθρα 6–12 του Ν.3274/2004 (Α'195).¹⁰⁹

Ένα από τα σημαντικότερα θέματα που απασχόλησαν την Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος ήταν το ζήτημα της κατανομής των πόρων του Προγράμματος ανά ΟΤΑ, για την οποία εκδόθηκε η ΥΑ του ΥΠΕΣΔΔΑ με Α.Π.1/14.01.2005.

Αναφερόμαστε ειδικά στο θέμα της κατανομής των πόρων του εν λόγω Προγράμματος διότι η κατανομή των πόρων κάθε ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί διαχρονικά ένα σημαντικό ζήτημα διαπραγμάτευσης των συλλογικών οργάνων της με τα αρμόδια Υπουργεία, αναδεικνύει το δυσεπίλυτο πρόβλημα της διαφορετικότητας των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 4.1.) και δοκιμάζει τις σχέσεις συνεργασίας και αλληλεγγύης των αιρετών.¹¹⁰ Επομένως ένα θέμα που εκ πρώτης όψεως είναι τεχνικό, στην πραγματικότητα είναι βαθύτατα πολιτικό, θεσμικό και κοινωνικό.

*«Ένα σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται είναι ότι ενώ ο «Θησέας» σχεδιάστηκε να υποστηρίξει τους μικρούς κυρίως ΟΤΑ, αυτοί είναι που παρουσιάζουν τα περισσότερα προβλήματα στις νομικές δεσμεύσεις και στις απορροφήσεις των προϋπολογισμών που τους έχουν εγκριθεί».*¹¹¹

108 Βλ. Ριζοσπάστης (21.09.2004), <https://www.rizospastis.gr/story.do?id=2497694>

109 Το νομοσχέδιο του Ν.3274/2004 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Προκόπης Παυλόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

110 Το ζήτημα του "πλαφόν" κατά Δήμο απασχόλησε πρόσφατα και το Δ.Σ. της ΚΕΔΕ σχετικά με την κατανομή των πόρων του Προγράμματος "Α. Τρίτης", καθώς και των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

111 Βλ. Γκέκας Ρ. (2008), Το Πρόγραμμα "Θησέας". Προβλήματα και Προτάσεις, Επιθεώρηση Τ.Α., https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/old_uploads/uploads/s18-21.pdf

Ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος για την πενταετία 2005–2009 με στοιχεία του ΥΠΕΣΔΔΑ ήταν 3,5 δις. €.

Το Πρόγραμμα “Θησέας” έχει ανάλογο σύστημα διαχείρισης με το ΕΠΤΑ του του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας” και αποτελεί ουσιαστικά την επέκτασή του στη χρηματοδότηση των ΟΤΑ. Η σημαντικότερη διαφορά τους είναι ότι το ΕΠΤΑ δεν χρηματοδότησε μόνον αναπτυξιακά έργα και δράσεις λειτουργικού εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ, αλλά συνόδευε μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση –το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας”– και χρηματοδότησε έργα και δράσεις για την εφαρμογή της.

2.20.6. Πρόγραμμα “Φιλόδημος” (2017)

Το Πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει το “Φιλόδημος Ι” και το “Φιλόδημος ΙΙ”.

2.20.6.α. Πρόγραμμα “Φιλόδημος Ι”

Το Πρόγραμμα “Φιλόδημος Ι” νομοθετήθηκε με το άρθρο 69 του Ν.4509/2017 (Α΄201) και την ΚΥΑ 13022/2018 (Β΄1377), ως «Ειδικό Πρόγραμμα Χορήγησης Επενδυτικών Δανείων ΟΤΑ Α και Β βαθμού, ΔΕΥΑ και Συνδέσμων ΟΤΑ», με εισήγηση των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης.¹¹²

Στόχος του Προγράμματος η δανειοδότηση των ΟΤΑ από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) μέσω του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων για τη χρηματοδότηση των έργων τους, με αποπληρωμή των επενδυτικών δανείων από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών.

Προγραμματίστηκε η κατασκευή έργων και η προμήθεια εξοπλισμού στους ακόλουθους τομείς:

- ύδρευσης και αποχέτευσης
- αντιπλημμυρικής προστασίας
- αποκατάστασης Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ)
- αγροτικής οδοποιίας
- ανέγερσης ή αποκατάστασης δημοτικών κτιρίων
- αποκατάστασης ζημιών από φυσικές καταστροφές.

Από την πλειοψηφία των δημάρχων το Πρόγραμμα “Φιλόδημος Ι” θεωρείται ως μια από τις σημαντικότερες πολιτικές πρωτοβουλίες της τελευταίας δεκαετίας.

¹¹² Την ΚΥΑ υπογράφουν ο Παναγιώτης Σκουρλέτης ως Υπουργός Εσωτερικών, ο Αλέξανδρος Χαρίσης ως Αναπλ. Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης και ο Γεώργιος Χουλιαράκης ως Αναπλ. Υπουργός Οικονομικών.

Εκδόθηκαν 8 προσκλήσεις για έργα ύδρευσης, αποχέτευσης, αγροτικής οδοποιίας, αντιπλημμυρικής προστασίας, ΧΑΔΑ, δημοτικά κτίρια, εμβληματικά έργα ύδρευσης και εμβληματικά δημοτικά κτίρια, οι οποίες τροποποιήθηκαν προκειμένου να καλύψουν τη μεγάλη ζήτηση του προγράμματος από τους Δήμους. Αναλυτικά στοιχεία περιέχονται στις σχετικές ιστοσελίδες του Υπουργείου Εσωτερικών, του ΤΠΔ, και της ΜΟΔ.

Το Πρόγραμμα "Φιλόδημος Ι" αντικαταστάθηκε από το Πρόγραμμα "Αντώνης Τρίτσης".

2.20.6.β. Πρόγραμμα "Φιλόδημος ΙΙ"

Το Πρόγραμμα "Φιλόδημος ΙΙ" νομοθετήθηκε με το άρθρο 71 του Ν.4509/2017, που τροποποιήθηκε με το άρθρο 71 του Ν.4735/2020 και με την ΥΑ 4748/2018 (Β' 612) ως «Ειδικό Πρόγραμμα Ενίσχυσης Δήμων» του Υπουργείου Εσωτερικών.

Στόχος του Προγράμματος η χρηματοδότηση των έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών των Δήμων. Η διάρκεια εφαρμογής του είναι η περίοδος 2018–2022, με δυνατότητα παράτασης. Δικαιούχοι του Προγράμματος είναι οι Δήμοι και τα νομικά πρόσωπα αυτών.

Οι άξονες προτεραιότητας του Προγράμματος «Φιλόδημος ΙΙ» είναι:

- α) Η τοπική ανάπτυξη και η προστασία περιβάλλοντος: κατασκευή, βελτίωση και συντήρηση έργων τεχνικών υποδομών, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, χρηματοδότηση μελετών των ανωτέρω και προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού και μηχανημάτων.
- β) Κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες των Δήμων: κατασκευή, βελτίωση και συντήρηση διοικητικών, κοινωνικών, αθλητικών και πολιτιστικών υποδομών και χρηματοδότηση μελετών των ανωτέρω.

Η χρηματοδότηση των έργων του Προγράμματος πραγματοποιείται από την ΣΑΕ-055 του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Οι Προσκλήσεις που εκδόθηκαν μέχρι σήμερα αφορούν κυρίως:

- Προμήθεια μηχανημάτων έργου ή/και συνοδευτικού εξοπλισμού.
- Επισκευή, συντήρηση σχολικών κτιρίων και αύλειων χώρων.
- Προμήθεια – τοποθέτηση εξοπλισμού για την αναβάθμιση παιδικών χαρών.
- Κατασκευή, επισκευή και συντήρηση αθλητικών εγκαταστάσεων.
- Προμήθεια εξοπλισμού, κατασκευή, μεταφορά και τοποθέτηση στεγάστρων, για την δημιουργία ή και αναβάθμιση των στάσεων,

για την εξυπηρέτηση του επιβατικού κοινού.

- Σύνταξη / Επικαιροποίηση Γενικών Σχεδίων Ύδρευσης (Masterplan) και Σύνταξη / Επικαιροποίηση Σχεδίων Ασφάλειας Νερού.
- Σύνταξη / Επικαιροποίηση Σχεδίων και Μελετών στο πλαίσιο της κατασκευής, βελτίωσης και συντήρησης των λιμενικών υποδομών των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων και των Δημοτικών Λιμενικών Γραφείων.
- Εκπόνηση μελετών και υλοποίηση μέτρων και μέσων πυροπροστασίας στις σχολικές μονάδες της χώρας.
- Κατασκευή ραμπών και χώρων υγιεινής για την πρόσβαση και την εξυπηρέτηση ΑΜΕΑ σε σχολικές μονάδες της χώρας.
- Κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και εξοπλισμός εγκαταστάσεων καταφυγίων αδέσποτων ζώων συντροφιάς.
- Ειδική Επιχορήγηση των (12) νεοσύστατων Δήμων οι οποίοι έχουν συσταθεί δυνάμει του άρθρου 154 του Ν.4600/2019 (Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, Κοζάνης, Λέσβου, Σάμου)
- Προμήθεια απορριμματοφόρων και λοιπών οχημάτων αποκομιδής και μεταφοράς απορριμμάτων και ανακυκλώσιμων υλικών
- Επιχορήγηση Δήμων για την παροχή υπηρεσιών από τις δομές των ΚΔΑΠ
- Επιχορήγηση Δήμων για την εκτέλεση διαφόρων έργων και δράσεων.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος είναι 985 εκατ. € και το ποσό των ενταγμένων έργων στις 31.12.2021 είναι 861 εκατ. €.

2.20.7. Πρόγραμμα “Αντώνης Τρίτσης” (2020)

Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα “Α. Τρίτσης”, νομοθετήθηκε με το άρθρο 69 του Ν.4509/2017 (Α΄201), την παρ. 5, άρθρο 130 του Ν.4635/2019 (Α΄167) και την ΚΥΑ 22766/09.04.2020 (Β΄1386), που τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 6302/08.04.2021 (Β΄1399) και στη συνέχεια με την ΚΥΑ 824/25.11.2021 (Β΄5480).¹¹³

Ο προϋπολογισμός του Προγράμματος ανέρχεται στο ποσό των 2,5 δισ. €, τα οποία προέρχονται από δανεισμό από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).¹¹⁴

Η διαχείριση του Προγράμματος πραγματοποιείται από την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης και Εφαρμογής του Υπουργείου Εσωτερικών (ΕΥΔΕ ΥΠΕΣ).

¹¹³ Η ΚΥΑ 22766/2020 εκδόθηκε με εισήγηση του Παναγιώτη Θεοδωρικάκου ως Υπουργού Εσωτερικών και τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 6302/2021 και την ΚΥΑ 824/2021 που εισηγήθηκε ο Στυλιανός Πέτσας ως Αναπλ. Υπουργός Εσωτερικών.

¹¹⁴ Το Υπουργείο Εσωτερικών εκτιμά ότι το ποσό αυτό θα υπερβεί τα 4 δισ. €.

Η ένταξη προμηθειών, μελετών και έργων στο Πρόγραμμα πραγματοποιείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατόπιν εισήγησης της Επιτροπής Αξιολόγησης. Η Επιτροπή Αξιολόγησης είναι επταμελής, συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και αποτελείται από: α) έναν υπάλληλο της ΕΥΔΕ ΥΠΕΣ), β) έναν υπάλληλο της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής του ΥΠΕΣ, γ) έναν εκπρόσωπο του Υπουργού Εσωτερικών, δ) έναν εκπρόσωπο της ΚΕΔΕ, ε) έναν εκπρόσωπο της ΕΝΠΕ και στ) δύο εμπειρογνώμονες.

Έχουν δημοσιευτεί οι ακόλουθες 13 Προσκλήσεις του Προγράμματος «Αντώνης Τρίτσης»:

ΟΙ ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΑΝΤ. ΤΡΙΤΣΗΣ»		σε εκ. €
1	Υποδομές ύδρευσης	300
2	Παρεμβάσεις και δράσεις βελτίωσης της διαχείρισης ενέργειας και αξιοποίηση Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας στις υποδομές διαχείρισης υδάτων και λυμάτων	150
3	Ανάπτυξη της υπαίθρου – Αγροτική Οδοποιία	150
4	Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικών λυμάτων	200
5	Συντήρηση δημοτικών ανοικτών αθλητικών χώρων, σχολικών μονάδων, προσβασιμότητα ΑμΕΑ	40
6	Δράσεις Ηλεκτροκίνησης στους Δήμους	120
7	Ωρίμανση έργων και δράσεων για την υλοποίηση του Προγράμματος	100
8	Δράσεις για υποδομές που χρήζουν αντισεισμικής προστασίας	40
9	Αστική Αναζωογόνηση	400
10	Αξιοποίηση του κτιριακού αποθέματος των Δήμων	200
11	Χωριστή Συλλογή Βιοαποβλήτων, Γωνιές Ανακύκλωσης και Σταθμοί Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων	220
12	Smart cities, ευφυείς εφαρμογές, συστήματα και πλατφόρμες για την ασφάλεια, υγεία – πρόνοια, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, εκπαίδευση – πολιτισμό – τουρισμό και περιβάλλον, δράσεις και μέτρα πολιτικής προστασίας, προστασίας της δημόσιας υγείας και του πληθυσμού από την εξάπλωση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19	130
13	Ελλάδα 1821 – Ελλάδα 2021 (ίδρυση / λειτουργία / ψηφιοποίηση Μουσείων, εκπαιδευτικές δράσεις κλπ)	50
Σύνολο		2.100

Μέχρι το τέλος Ιουνίου 2022 εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα “Α. Τρίτσης” 812 έργα Δήμων και Περιφερειών συνολικού προϋπολογισμού 2.352 εκατ. €.

Συμπερασματικά, τα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα της Μεταπολίτευσης που χρηματοδότησαν τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εισέφεραν στην ανάπτυξη προγραμματικής κουλτούρας στους ΟΤΑ, ενίσχυσαν τον αναπτυξιακό ρόλο τους και προώθησαν την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.

Εκ των Προγραμμάτων αυτών, αξιοποίησαν πρόσθετους πόρους (πέραν των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων) κυρίως:

- το ΕΑΠΤΑ Ι και το ΕΑΠΤΑ ΙΙ που αξιοποίησαν το Α΄ ΚΠΣ και το Β΄ ΚΠΣ αντίστοιχα,
- το Πρόγραμμα “Θησέας” που αξιοποίησε πόρους του ΠΔΕ,
- το Πρόγραμμα “Φιλόδημος” και το Πρόγραμμα “Α. Τρίτσης”, που αξιοποιούν δάνεια της ΕΤΕπ με την αποπληρωμή τους από το ΠΔΕ.

Το ΕΠΤΑ ήταν το μόνο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα που συνόδεψε μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, το Ν.2539/1997 – Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας”, δεδομένου ότι χρηματοδότησε έργα και δράσεις για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, καθώς και το μικρότερο αλλά αποτελεσματικό Πρόγραμμα Εφαρμογής του Ν.3852/2010 – Πρόγραμμα “Καλλικράτης” (πργρ. 2.18.).

Από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, διαπιστώνουμε μια διαχρονική προσπάθεια βελτίωσης της διαδικασίας σχεδιασμού και διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, όχι όμως πάντοτε με τη θεσμικά κατοχυρωμένη συμμετοχή των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, αλλά και μια διαρκή αδυναμία τεχνικής υποστήριξης των δικαιούχων φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ωρίμανση έργων και στην υλοποίησή τους.

2.21. και μια χαμένη ευκαιρία συνολικής μεταρρύθμισης

Το άρθρο 3, παράγραφος Γ.5. του νόμου 4336/2015, που περιλαμβάνει και το 3^ο μνημόνιο, ο οποίος ψηφίστηκε στις 13 Αυγούστου 2015 από 222 βουλευτές, έχει ως τίτλο «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση».

Ειδικότερα το εδάφιο 5.1. αφορά τις προγραμματικές δεσμεύσεις της χώρας μας για τη Δημόσια Διοίκηση. Το εδάφιο αυτό προβλέπει ότι *«Οι αρχές προτίθενται να εκσυγχρονίσουν και να ενισχύσουν σημαντικά*

την ελληνική διοίκηση και να εφαρμόσουν, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης». Επίσης, προβλέπει ότι «θα καθοριστεί διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με πλήρη αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης τεχνικής συνδρομής».

Τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι :

- η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών,
- ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών,
- η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων,
- η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας,
- η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση (e-government) και
- μια επικοινωνιακή στρατηγική.

Τα βασικά παραδοτέα θα είναι :

- ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών,
- καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη,
- προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση και κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις,
- μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου,
- ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων,
- η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς,
- μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε **αμφότερα τα επίπεδα**, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών,
- ο εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας,
- ο εξορθολογισμός των διαδικασιών προσλήψεων,
- η βελτίωση της κινητικότητας στο δημόσιο τομέα με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων.

Ορισμένοι ελπίσαμε ότι παρουσιάστηκε μια εξαιρετική ευκαιρία για την προώθηση ενός ουσιαστικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, με ευρεία διακομματική συναίνεση, αφού ο σχετικός νόμος ψηφίστηκε από 222 βουλευτές και με τους “θεσμούς” να αποτελούν μια αποτελεσματική δομή παρακολούθησης (monitoring) του Προγράμματος.

Το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της Κεντρικής Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) εκπόνησε σχετική μελέτη, με αναλυτική περιγραφή των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων συνολικά της Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.¹¹⁵

Ο Παναγιώτης Μαϊστρος εξέδωσε σχετικό βιβλίο με ανάλογο περιεχόμενο και «*Τα 17 Βήματα για την Εφαρμογή των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της Ελληνικής Διοίκησης*».¹¹⁶

Φεύ, οι ελπίδες ήταν φρούδες. Το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας δεν είναι μαθημένο στο σχεδιασμό και κυρίως στην εφαρμογή μεσοπρόθεσμων Επιχειρησιακών Σχεδίων. Οι χρονικές προθεσμίες απέκτησαν ελαστικότητα και οι δεσμεύσεις του Ν.4336/2015 επαναλήφθηκαν έκτοτε στα ετήσια δεσμευτικά κείμενα των “θεσμών” αλλά με συνεχή διολίσθηση προς ηπιότερες διατυπώσεις.

Η διολίσθηση αυτή είναι αρκετά σαφής εάν συγκρίνει κανείς το περιεχόμενο του ανωτέρω εδαφίου «5.1. Δημόσια Διοίκηση» του Ν. 4336/2015 με το εδάφιο «5.1. Δημόσια Διοίκηση» στα ακόλουθα τρία κείμενα:

- Supplemental Memorandum of Understanding – 16.06.2016
- Supplemental Memorandum of Understanding – 02.05.2017
- Supplemental Memorandum of Understanding – 03.12.2017 (draft)

Ταυτόχρονα, η ευρηματικότητά μας είναι εκπληκτική. Διατηρήσαμε και νομοθετήσαμε τη μεταρρυθμιστική ορολογία, αλλά προσαρμόζαμε κάθε φορά το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων έτσι ώστε οι αλλαγές να μπορούν να απορροφηθούν εύκολα από την κεκτημένη ισορροπία του πολιτικο-διοικητικού περιβάλλοντος.

Όσον αφορά το monitoring του Προγράμματος, επειδή οι “θεσμοί” δεν γνωρίζουν τις πολιτικές αντιστάσεις, τις κοινωνικές αντιλήψεις, τον κώδικα επικοινωνίας και τη διοικητική κουλτούρα της χώρας μας, τους ήταν αρκετό να βλέπουν τη μεταρρυθμιστική ορολογία να νομοθετείται. Άλλωστε εφόσον δεν εκπονήθηκε Επιχειρησιακό Σχέδιο με συγκεκριμένες δράσεις, χρονοδιάγραμμα και δείκτες

115 Βλ. ΙΤΑ / ΚΕΔΕ (2016), Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016–2018, ΙΤΑ, Αθήνα, https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf

116 Βλ. Μαϊστρος Π. (2016), Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016–2018, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα, σελ 114–125.

αποτελέσματος, δεν είχαν τη δυνατότητα ποσοτικής και ποιοτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.

Οπότε χάσαμε μια εξαιρετική ευκαιρία συνολικής μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης και αρκετές από τις δεσμεύσεις του Ν.4336/2015 παραμένουν ανεκπλήρωτες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ Ο ΛΟΓΟΣ

3.1. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αποτελεί συνήθως συστατικό στοιχείο μιας διοικητικής μεταρρύθμισης που προωθεί την αποκέντρωση και επομένως η ιστορική εξέλιξή της θα έπρεπε να αποτελεί ενότητα του προηγούμενου Κεφαλαίου. Επιλέξαμε όμως να την παρουσιάσουμε με τη μορφή ξεχωριστού Κεφαλαίου διότι έχει αποκτήσει, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, την εικόνα μιας μυθικής αυτοτελούς φράσης, που αποτελεί τον πυρήνα του δημοσίου μεταρρυθμιστικού λόγου και έχει επισκιάσει, πλην των οικονομικών πόρων, όλα τα υπόλοιπα αναγκαία συστατικά στοιχεία μιας αποτελεσματικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Μπορεί κανείς να εντοπίσει πολύ εύκολα σε κείμενα πολιτικών προγραμμάτων, αλλά και σε δημοσιογραφικά κείμενα που παρουσιάζουν τον σχετικό δημόσιο διάλογο, τη διατύπωση «Χρειάζεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση».

Η διατύπωση αυτή τυπικά είναι σωστή, εφόσον άλλωστε στηρίζεται και στη σχετική διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος «Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων».

Η εν λόγω διατύπωση όμως έχει γίνει πολιτικό σύνθημα και δεν συνοδεύεται από μια πρόταση εφαρμογής της, που να οδηγεί σε ρεαλιστικό αποτέλεσμα αποκέντρωσης πολιτικής και διοικητικής εξουσίας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), με δια-

σφαλισμένες τις προϋποθέσεις και τους όρους για την άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων.

Κωδικοποιώντας όσα προφορικά επεξηγούν αρκετοί από όσους συνθηματολογούν με τη φράση «Χρειάζεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων» (που μερικοί τα αναφέρουν και στα γραπτά τους) διαμορφώνουμε την ακόλουθη αλληλουχία βημάτων, που μπορούμε συνοπτικά να την ονομάσουμε «μέθοδο των επτά βημάτων»:

- Εκπόνηση και ψήφιση νομικής ρύθμισης μεταφοράς αρμοδιοτήτων από Δημόσιο φορέα (της Κεντρικής ή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) στους ΟΤΑ (Περιφέρειες ή Δήμους).
- Τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ προκειμένου να δημιουργηθεί οργανική μονάδα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών ή για να προστεθούν αυτές σε υπάρχουσα οργανική μονάδα.
- Πρόσληψη προσωπικού για τη στελέχωση της οργανικής μονάδας ή μετάταξη στην οργανική μονάδα του προσωπικού που υπηρετεί στον Δημόσιο φορέα και ασκούσε μέχρι τώρα αυτές τις αρμοδιότητες.
- Εκπαίδευση/κατάρτιση του νεοπροσλαμβανόμενου προσωπικού.
- Διασφάλιση της αναγκαίας κτιριακής υποδομής και προμήθεια του απαραίτητου εξοπλισμού (γραφείων, τεχνολογικού και μηχανολογικού εξοπλισμού κλπ).
- Προσαρμογή ή ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων υποστήριξης της άσκησης των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων. Μεταφορά των φυσικών και των ηλεκτρονικών αρχείων.
- Κοστολόγηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων και μεταφορά των πόρων που χρηματοδοτούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών. Τροποποίηση των προϋπολογισμών του Δημοσίου φορέα και των ΟΤΑ.

Είναι εύκολο να διαπιστώσει κανείς ότι αυτή η εκ πρώτης όψεως ορθολογική μέθοδος είναι απολύτως φορμαλιστική και δεν μπορεί να εφαρμοστεί.

Συγκεκριμένα, είναι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί πόσες ανθρωπομέρες των υπαλλήλων ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ του Δημοσίου φορέα απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, τι ποσοστό της τεχνικής υποδομής και του εξοπλισμού χρησιμοποιείται και πόσος χώρος γραφείων απαιτείται, ώστε να τα κοστολογήσουμε για να προσδιορίσουμε τους πόρους που δαπανά ο Δημόσιος φορέας, προκειμένου να καλύψει τις αμοιβές προσωπικού και τις σχετικές επιβαρύνσεις, την απόσβεση της τεχνικής υποδομής και του

εξοπλισμού και το ενοίκιο των γραφείων.

Επίσης, είναι εξαιρετικά δύσκολο να προεκτιμήσουμε τον χρόνο και το κόστος που θα έχει κάθε ΟΤΑ για τη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού και την κατάρτισή του προκειμένου να αποκτήσει τις αποθησαυρισμένες γνώσεις των υπαλλήλων που ασκούν μέχρι τώρα τις εν λόγω αρμοδιότητες, ώστε να προσδιορίσουμε το συμπληρωματικό “κόστος αντικατάστασης” και τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, διατηρώντας και μια επιφύλαξη εάν είναι εφικτή η υποκατάσταση της “θεσμικής μνήμης” σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Επιπλέον, εάν επιχειρήσουμε τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που ασκεί ένα Υπουργείο στις Περιφέρειες ή τους Δήμους, θα πρέπει σε κάθε Περιφέρεια να μεταφερθούν ως “αντίστοιχοι πόροι” το ένα δέκατο τρίτο (1/13) ή στους Δήμους το ένα τριακοσιοστό τριακοστό δεύτερο (1/332) των ανθρώπινων, οικονομικών και λοιπών υλικών πόρων που χρησιμοποιεί το Υπουργείο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών. Και φυσικά οι πόροι που προκύπτουν κατά ΟΤΑ πρέπει να διαφοροποιηθούν κατά κατηγορία Περιφερειών και Δήμων.

Για παράδειγμα, όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό:

- Εάν μια ομάδα συναφών αρμοδιοτήτων ασκείται σε ένα Υπουργείο από ένα Τμήμα με 5 υπαλλήλους (2 ΠΕ, 2 ΤΕ, 1 ΔΕ) και αποφασίσουμε τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών στις Περιφέρειες, πώς θα μεταφέρουμε τους υπαλλήλους αυτούς σε 13 Περιφέρειες;
- Εάν μια ομάδα συναφών αρμοδιοτήτων ασκείται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας από ένα Τμήμα με 5 υπαλλήλους (2 ΠΕ, 2 ΤΕ, 1 ΔΕ) και αποφασίσουμε τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων αυτών στους Δήμους, πώς θα μεταφέρουμε τους υπαλλήλους αυτούς στους 50 Δήμους που περιλαμβάνονται στην χωρική αρμοδιότητά της; (Υπάρχουν και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με περισσότερους Δήμους).

Είναι προφανές λοιπόν ότι η εν λόγω μέθοδος είναι ανεφάρμοστη. Αλλά ακόμη και να δεχτούμε ότι μπορεί μια Κυβέρνηση να βρει μια πιο εκλεπτυσμένη (sophisticated) μέθοδο, που θα επιτύχει μέσω ενός μεσο-μακροπρόθεσμου σχεδιασμού να εφαρμόσει τη νομική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων διασφαλίζοντας τις προϋποθέσεις και τους όρους για την άσκησή τους, η μεταρρύθμιση θα έχει τελευτήσει τον βίον της πριν η Κυβέρνηση αυτή κλείσει τη θητεία της, αρκεί να αλλάξει ο αρμόδιος Υπουργός.

Στη χώρα μας το “παράθυρο ευκαιρίας” ¹¹⁷ για διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχει πολύ στενό χρονικό περιθώριο. Σημαντικές

117 Βλ. Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη-Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία, Ποταμός, Αθήνα, σελ. 193: «Για να πετύχει η μεταρρύθμιση χρειάζεται ένα “παράθυρο ευκαιρίας”».

διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης έγιναν στο πρώτο εξάμηνο της αντίστοιχης κυβερνητικής θητείας: ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης το 1994, ΑΣΕΠ το 1994, Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" και Συνήγορος του Πολίτη το 1997, "Καλλικράτης" και "Διαύγεια" το 2010.

Αυτό οφείλεται και στο φαινόμενο της **"ανάποδης μεταρρυθμιστικής πυραμίδας"**: Ενώ σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες χρησιμοποιούν 5 χρόνια για την προετοιμασία μιας μεταρρύθμισης και 1 χρόνο για την εφαρμογή της, στην Ελλάδα χρησιμοποιούμε 1 χρόνο για την προετοιμασία της και 5 χρόνια για την εφαρμογή της, δηλαδή για τη διασφάλιση των αναγκαίων όρων, τις διορθώσεις των αστοχιών και την εμπειρική προσαρμογή της μέσω "διαδοχικών προσεγγίσεων"!

Οπότε το Κράτος, για να αποφύγει την απαιτητική διαδικασία πρόβλεψης, προγραμματισμού και διασφάλισης των προϋποθέσεων και των όρων άσκησης των αρμοδιοτήτων, τις μεταβιβάζει μόνο νομικά στα υποκείμενα διοικητικά επίπεδα.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι υπάρχουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που δεν περιέχουν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων (Ν.2539/1997 – "Ι. Καποδίστριας") και νομοθετήματα που περιέχουν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων αλλά δεν αξιολογούνται ως μεταρρυθμίσεις (άρθρο 41 Ν.2218/1994 και Ν.2647/1998).

Ας δούμε λοιπόν τα κανονιστικά κείμενα (νόμους και προεδρικά διατάγματα) που κωδικοποίησαν τις διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και περιέχουν συγκεκριμένα άρθρα με περιγραφή αρμοδιοτήτων (Ν.1065/1980, Π.Δ.76/1985, Π.Δ.323/1989, Π.Δ.410/1995 και Ν.3463/2006), τα κανονιστικά κείμενα που μετέφεραν αρμοδιότητες, καθώς και τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν με άλλα νομοθετικά κείμενα, ώστε να διαπιστώσουμε πώς έγινε κάθε φορά η σχετική αποκέντρωση.

3.2. Νόμος 1065/1980 (Α'168)

«Περι κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα»¹¹⁸

Ο σοφός αυτός για την εποχή του Κώδικας προέβλεπε ότι οι Δήμοι έχουν "αποκλειστικές" αρμοδιότητες (άρθρο 23) και "συντρέχουσες" αρμοδιότητες (άρθρο 24).

Ο Καθηγητής Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος στο Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου αναφέρει: «*Η αρμοδιότητα διακρίνεται σε συντρέχουσα (ή διαζευκτική, ή παράλληλη) όταν δύο ή περισσότερα*

¹¹⁸ Το νομοσχέδιο του Ν.1065/1980 (Δ.Κ.Κ.) εισηγήθηκε στη Βουλή το Υπουργείο Εσωτερικών, με Υπουργό τον Χριστόφορο Στράτο. Κατά την κατάρτισή του συμμετείχε ο Δημήτρης Μπέης Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ.

όργανα είναι διαζευκτικώς αρμόδια για την έκδοση της πράξης, η οποία έτσι νόμιμα εκδίδεται από το ένα ή το άλλο από αυτά».¹¹⁹

Ειδικά όσον αφορά τις συντρέχουσες αρμοδιότητες, οι ΟΤΑ έχουν τη σχετική δυνατότητα αλλά δεν είναι υποχρεωμένοι να τις ασκήσουν και επομένως ένας πολίτης, εφόσον δεν τις ασκήσει ένας ΟΤΑ, δεν μπορεί να εγκαλέσει τα αιρετά όργανα του ΟΤΑ, εγείροντας αγωγίμες αξιώσεις ή καταγγέλοντας παράβαση καθήκοντος.

Μετά το Ν.1065/1980, ψηφίστηκε ο Ν.1069/1980 για τις ΔΕΥΑ, που όπως ήδη αναφέρθηκε δεν πρόσθεσε νέες αρμοδιότητες, αλλά πρόσθεσε έναν ουσιαστικό ρόλο στους ΟΤΑ για να ασκήσουν αρμοδιότητες τις οποίες είχαν τυπικά, με τη συγκρότηση ευέλικτης δομής και τη διασφάλιση των αναγκών πόρων (πργρ. 2.2.).

3.3. Νόμος 1416/1984 (Α΄18)

«Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

Ο νόμος αυτός, που περιλαμβάνει διατάξεις για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ (π.χ. για τις εμποροπανηγύρεις), δεν πρόσθεσε αποκλειστικές αρμοδιότητες που θα τους επιβάρυναν χωρίς τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων, αλλά διεύρυνε τις συντρέχουσες αρμοδιότητες (με το άρθρο 16). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι νέες συντρέχουσες αρμοδιότητες αφορούν κυρίως την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων για τις οποίες με πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών προβλέφθηκε από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας η επιχορήγησή τους εφόσον πραγματοποιούνται από ΟΤΑ ή Επιχειρήσεις ΟΤΑ, σύμφωνα με τον αναπτυξιακό νόμο 1282/1982 (Α΄70), που συμπληρώθηκε με το Ν.1360/1983 (Α΄65).

Ο Ν.1416/1984, παράλληλα, προβλέπει (με το άρθρο 8) ότι με προεδρικά διατάγματα μπορεί «να μεταβιβάζονται σε ΟΤΑ αρμοδιότητες εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα» και «συντρέχουσες αρμοδιότητες να μεταφέρονται στην κατηγορία των αποκλειστικών» και ότι «σε όλες τις περιπτώσεις με τα ίδια διατάγματα εξασφαλίζεται στους ΟΤΑ και η μεταφορά των αναγκών, για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων, πόρων». Το μόνο προεδρικό διάταγμα που εκδόθηκε είναι το Π.Δ. 552/1989 (Α΄109) το οποίο μεταβίβασε στους ΟΤΑ την αρμοδιότητα έκδοσης άδειας ίδρυσης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, χωρίς όμως να προβλέπονται αντίστοιχοι πόροι. Το εν λόγω προεδρικό διάταγμα αντικαταστάθηκε από το άρθρο 28 του Ν.2130/1993 (πργρ. 3.4.), που «έλυσε» (!) την εν λόγω εκκρεμότητα

¹¹⁹ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε. (2005 – 11η έκδοση), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, παρ.140, σελ. 153.

καταργώντας αυτή τη νομική δέσμευση του Ν.1416/1984, δηλαδή της «μεταφοράς των αναγκαίων πόρων».

Η κωδικοποίηση των ανωτέρω διατάξεων που έγινε με το Π.Δ.76/1985 (Α' 27) και με το Π.Δ.323/1989 (Α' 146) δεν τροποποίησε τις αποκλειστικές και τις συντρέχουσες αρμοδιότητες των ΟΤΑ.

3.4. Νόμος 2130/1993 (Α' 62)

«Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»

Ο νόμος αυτός με το άρθρο 28 προβλέπει ότι «Η αρμοδιότητα χορήγησης της άδειας ίδρυσης των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος που προβλέπεται από το άρθρο 10 του Α.Ν.2520/1940 «Περί υγειονομικών διατάξεων» (Α' 243) και από την Α1β/8577/1983 Υγειονομική Διάταξη (Β' 526), όπως ισχύει κάθε φορά, μεταβιβάζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), στην εδαφική περιφέρεια των οποίων πρόκειται να ιδρυθούν, εφόσον καθένας από αυτούς αναλάβει την αρμοδιότητα αυτή, με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η οποία εγκρίνεται από το νομάρχη [.....]».

3.5. Νόμος 2218/1994 (Α' 90)

«Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Με το νόμο αυτόν ιδρύεται ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης η οποία, όπως ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 2.14), αποτελεί μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση που δεν περιέχει τη δημιουργία νέων δομών, ούτε τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, αλλά την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής των κρατικών Νομαρχιών σε αιρετά όργανα του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, ο νόμος αυτός πρόσθεσε αρκετές αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Επίσης, προβλέπει τη διοικητική υπαγωγή κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών σε Δήμους (πργρ. 2.19.1).

Ο νόμος αυτός καταργεί με το άρθρο 41 τη διάκριση μεταξύ των αποκλειστικών και των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων. Η κατάργηση αυτή έγινε με την πολιτική πρόθεση ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να μην αποδυναμωθεί ο ρόλος της με την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, αλλά αποτελεί μαζί με τη νομοθέτηση των ίδιων αρμοδιοτήτων σε όλους τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ανεξαρτήτως της κατηγορίας τους, τη βασική

αιτία της επικάλυψης αρμοδιοτήτων με τα άλλα διοικητικά επίπεδα, της σύγχυσης ρόλων και ευθυνών που οδηγεί σε “παιχνίδι επίρριψης ευθυνών” (blame game) και της δυσκολίας διαμόρφωσης μιας αποτελεσματικής εταιρικής σχέσης των επιπέδων του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της χώρας μας.

Οι νόμοι 2218/1994, 2240/1994 και 2307/1995 κωδικοποιήθηκαν με το Π.Δ.410/1995 (Α΄231) το οποίο περιέχει με 4 μικροαλλαγές τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ του Ν.2218/1994.

3.6. Νόμος 2503/1997 (Α΄107)

Ο Ν.2503/1997, παράλληλα με την οργάνωση και ενίσχυση των κρατικών Περιφερειών που ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 2.15.2.), συμπλήρωσε ορισμένες προϋποθέσεις για την άσκηση αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ του Π.Δ.410/1995 (για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας σε οδούς, τους χώρους στάθμευσης οχημάτων, την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θεάτρων και κινηματογράφων κλπ) και αρμοδιοτήτων των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (για την εκπόνηση του προγράμματος δασοπονίας, τη δημόσια περιουσία, την αλιευτική παραγωγή κλπ).

Επίσης, προέβλεψε ότι με προεδρικά διατάγματα μπορεί να αλλάξει η διοικητική υπαγωγή νομαρχιακής και τοπικής σημασίας γυμναστηρίων και λιμενικών ταμείων (διοικητικές δομές, αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό, οικονομικοί πόροι και εγκαταστάσεις) και μετονομάζει την δημοτική «ειδική υπηρεσία» σε Δημοτική Αστυνομία.

3.7. Νόμος 2539/1997 (Α΄244)

«Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» – Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας”

Ο Ν.2539/1997, όπως ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 2.16.), νομοθέτησε την αναγκαστική συνένωση των ΟΤΑ. Δεν πρόσθεσε αρμοδιότητες στους Δήμους και τις Κοινότητες, αλλά ενίσχυσε την ενδοδημοτική αποκέντρωση με αρμοδιότητες στα τοπικά συμβούλια, τους προέδρους αυτών και στους παρέδρους των κοινοτικών διαμερισμάτων.

Επομένως οι ανωτέρω νόμοι (Ν.2503/1997 και Ν.2539/1997) δεν πρόσθεσαν αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, αλλά συνέβαλαν στην ενδυνάμωσή τους και τη βελτίωση της οργάνωσης και των λειτουργιών τους.

Με διαδοχική σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων, που ήδη αναφέρθηκαν, άλλαξε η διοικητική υπαγωγή κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και αθλητικών κέντρων (πργρ.2.19.1.).

3.8. Νόμος 2647/1998 (Α' 237)

«Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»

Ο Ν.2647/1998 μεταβίβασε στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ αρμοδιότητες που ασκούσαν από υπηρεσίες των Υπουργείων Ανάπτυξης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης. Οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες αυτές αφορούν χορήγηση αδειών επιχειρήσεων ή επαγγελματών, έλεγχο εφαρμογής ισχυουσών διατάξεων και επιβολή προστίμων, χορήγηση αδειών εγκατάστασης κεραιών σταθμών, χορήγηση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων και διορισμό μελών διοικητικών συμβουλίων. Δεν προβλέφθηκε η μεταφορά αντίστοιχων πόρων.

Ο ίδιος νόμος μεταβίβασε στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (στη Δημοτική Αστυνομία) αρμοδιότητες που ασκούσαν από υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Είναι απαραίτητο πάντως να υπογραμμιστεί ότι και οι 51 αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, καθώς και οι 21 αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, είχαν συγκεκριμένο κανονιστικό πλαίσιο για την άσκησή τους, ενταγμένο σε νόμο ή διάταγμα ή ΥΑ ή ΚΥΑ που ρύθμιζε την εφαρμογή της αντίστοιχης τομεακής δημόσιας πολιτικής.¹²⁰

Επίσης, ο εν λόγω νόμος αποτέλεσε εισήγηση του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από από σχετική συνεννόηση, συνεργασία και συμφωνία με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία (πργρ. 2.15.2.).

3.9. Προεδρικό Διάταγμα 161/2000 (Α' 145)

«Μεταβίβαση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιοτήτων τοπικού ενδιαφέροντος που αφορούν την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση»

Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν αφορούν τη σχολική στέγη, τη διάθεση διδακτηρίου για άλλη χρήση, την έγκριση σχολικών εκδρομών, τη διακοπή μαθημάτων λόγω έκτακτων συνθηκών ή επιδημικής νόσου, τη μεταφορά μαθητών, την εποπτεία των συλλόγων γονέων, τον διορισμό διοικητών των κληροδοτημάτων, τις τηλεφωνικές συνδέσεις και τη διαχείριση των οχημάτων των περιφερειακών υπηρεσιών του

¹²⁰ Τονίζουμε το στοιχείο της ύπαρξης συγκεκριμένου κανονιστικού πλαισίου για την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, που συνδέεται με τη δημόσια πολιτική του αρμόδιου Υπουργείου, γιατί ενδεχομένως μερικοί να έχουν την ψευδαίσθηση ότι αρκεί μια αρμοδιότητα να γραφτεί από το Υπουργείο Εσωτερικών στον Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Υπουργείου Παιδείας. Δεν προβλέφθηκε η μεταφορά αντίστοιχων πόρων, πλην της ετήσιας επιχορήγησης για τη μεταφορά των μαθητών.

Όλες οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν είχαν συγκεκριμένο κανονιστικό πλαίσιο για την άσκησή τους.

3.10. Νόμος 2946/2001 (Α΄224)

«Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις»

Ο Ν.2946/2001 προσδιορίζει τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων και των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ στη διαχείριση της υπαίθριας διαφήμισης σε κοινόχρηστους χώρους, τις επαγγελματικές επιγραφές σε κτίρια, την παραχώρηση χώρων για προβολή δραστηριοτήτων και τις σχετικές διοικητικές κυρώσεις.

Ο ίδιος νόμος συμπληρώνει τις διατάξεις για τη Δημοτική Αστυνομία.

3.11. Νόμος 3463/2006 (Α΄114)

«Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»¹²¹

Το άρθρο 75 του Ν.3463/2006 προσδιορίζει τις αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων κωδικοποιώντας όλες τις προηγούμενες σχετικές διατάξεις.

Επίσης προσθέτει αρμοδιότητες, αλλά δεν προβλέφθηκε η μεταφορά αντίστοιχων πόρων, οπότε οι ΟΤΑ για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων που αφορούν την κατασκευή των έργων τεχνικής υποδομής και την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων αναζητούν πόρους από τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (κυρίως το ΕΣΠΑ 2007–2013 και το ΕΣΠΑ 2014–2020) ή από εθνικά προγράμματα («Θησέας», Πράσινο Ταμείο κλπ), ενώ την υλοποίηση των υπολοίπων την χρηματοδοτούν με δανειοδότηση από το ΤΠΔ και ίδιους πόρους.

Ο Ν.3463/2006 στο ίδιο άρθρο 75 προβλέπει ότι οι ΟΤΑ «*ασκούν σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών*». Παρότι πολλές από τις αρμοδιότητες αυτές δεν προβλεπόταν στο προηγούμενο κανονιστικό πλαίσιο για τους ΟΤΑ, η άσκησή τους δεν συνοδεύτηκε από τη μεταφορά πόρων.

Αξίζει πάντως να υπογραμμιστούν δύο θετικά χαρακτηριστικά αυτού του νόμου:

α) Για πρώτη φορά κατανοείται ότι οι αρμοδιότητες που ασκούν οι ΟΤΑ συνδέονται με την άσκηση μιας τομεακής δημόσιας πολιτικής και

¹²¹ Το νομοσχέδιο του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ) εισηγήθηκε στη Βουλή ο Προκόπης Παυλόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

γι' αυτό οι αρμοδιότητες κατατάσσονται στους τομείς Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, Απασχόλησης, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Πολιτικής Προστασίας.

- β) Από τις 62 παραγράφους που απαριθμούν αρμοδιότητες, οι 21 παράγραφοι περιέχουν μια ορθή νομοτεχνική επιλογή: συνδέουν άμεσα την άσκησή τους με «την κείμενη νομοθεσία» ή με «τις ευρωπαϊκές ή εθνικές πολιτικές» ή με «εφαρμοζόμενα προγράμματα».

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα άρθρα 76 έως 85 του Ν.3463/2006.

Συμπερασματικά, ο Νόμος 3463/2006 ο οποίος αποτελεί τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που με ορισμένες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις ισχύει μέχρι σήμερα για τους Δήμους, παρότι, όσον αφορά τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, διακρίνεται από έναν ισχυρό νομικό βολонταρισμό που υποτιμά την έλλειψη των αναγκαίων όρων και πόρων για την άσκησή τους, αποτελεί ένα πρώτο βήμα αναγνώρισης της ανάγκης σύνδεσης των αρμοδιοτήτων τους με τις τομεακές δημόσιες πολιτικές και το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο και κατά συνέπεια της ανάγκης συνεννόησης και συνεργασίας με τα αντίστοιχα Υπουργεία για τη διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ.

3.12. Νόμος 3852/2010 (Α' 87)

«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Με το Ν.3852/2010 (Α' 87) ("Καλλικράτης") όπως ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 2.18.) οι ΟΤΑ συνενώθηκαν σε 325 Δήμους και οι 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μαζί με τις 3 διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα 17 Επαρχεία συνενώθηκαν σε 13 αιρετές Περιφέρειες. Επίσης, ανασυγκροτήθηκε η περιφερειακή δομή του κράτους σε 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Ο Ν.3852/2010 πρόσθεσε αρμοδιότητες στους Δήμους και προσδιόρισε τις αρμοδιότητες των Περιφερειών.

Αρμοδιότητες Δήμων

Το άρθρο 94 του Ν.3852/2010 πρόσθεσε αρμοδιότητες στους Δήμους, στους ακόλουθους τομείς δημόσιας πολιτικής που αναφέρονται στο άρθρο 75 κ.ε. του Ν.3463/2006 (Δ.Κ.Κ.):

- στον τομέα «Περιβάλλοντος»
- στον τομέα «Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων»
- στον τομέα «Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης

– στον τομέα «Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού»

Επίσης, με την παρ. 5 του άρθρου 94 του Ν.3852/2010 προστίθεται τομέας υπό τον τίτλο «Αγροτική Ανάπτυξη – Κτηνοτροφία – Αλιεία».

Με την παρ. 6 του ίδιου άρθρου προστίθενται αρμοδιότητες που αφορούν το δημοτολόγιο, την ίδρυση και λειτουργία φαρμακείων, υπεραγορών, λαϊκών αγορών και εκθέσεων, το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων, την άδεια άσκησης επαγγελματιών, τη δημιουργία χώρων στάθμευσης τροχοφόρων κ.ά.

Ορισμένες από τις αρμοδιότητες ήταν γραμμένες ως αρμοδιότητες των ΟΤΑ στο Ν.3463/2006 (Δ.Κ.Κ.), όπως η διαχείριση των αποβλήτων, οι κυκλοφοριακές μελέτες, η ρύθμιση των θέσεων στάθμευσης, το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων, η υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας, η οικονομική ενίσχυση αυτοστεγαζόμενων, η οργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων.

Το άρθρο 204 πρόσθεσε επιπλέον αρμοδιότητες στους νησιωτικούς Δήμους στους τομείς Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας, Φυσικών Πόρων, Ενέργειας και Βιομηχανίας, Απασχόλησης, Εμπορίου και Τουρισμού, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Έργων, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος. Με το άρθρο 209 ορίζονται οι ορεινοί-μειονεκτικοί Δήμοι και προστίθενται ορισμένες αρμοδιότητες (σε θέματα ενέργειας, υδάτινου δυναμικού, αγροτικής ανάπτυξης κλπ).

Θεωρούμε θετικό το γεγονός ότι συνεχίζεται η μεταρρυθμιστική επιλογή του Ν.3463/2006, σύμφωνα με την οποία οι αρμοδιότητες κατατάσσονται σε τομείς δημόσιας πολιτικής και η άσκηση πολλών από αυτές συνδέεται άμεσα με «την κείμενη νομοθεσία» ή με «τις ευρωπαϊκές ή εθνικές πολιτικές» ή με «εφαρμοζόμενα προγράμματα» (πργρ. 3.11.). Συγκεκριμένα, η σύνδεση αυτή γίνεται στα 9 από τα 22 εδάφια αρμοδιοτήτων του τομέα Περιβάλλοντος, στα 4 από τα 26 εδάφια αρμοδιοτήτων του τομέα Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, στα 7 από τα 27 εδάφια αρμοδιοτήτων του τομέα Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στα 4 από τα 19 εδάφια αρμοδιοτήτων του τομέα Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού και στα 36 από τα 68 εδάφια αρμοδιοτήτων του τομέα Αγροτικής Ανάπτυξης – Κτηνοτροφίας – Αλιείας.

Αυτή η μεταρρυθμιστική επιλογή οδηγεί κατά λογική συνέπεια στο να είναι πλέον αδήριτη ανάγκη το Υπουργείο Εσωτερικών, που είναι ο αρμόδιος δημόσιος φορέας ανάληψης των σχετικών νομοθετικών πρωτοβουλιών, να μην επιχειρεί μόνο του την απονομή στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων των διαφόρων τομέων δημόσιας πολιτικής, αλλά να συνεργάζεται με τα Υπουργεία που είναι αρμόδια αυτών των τομέων δημόσιας πολιτικής και κατά συνέπεια της αντίστοιχης νομοθεσίας και των σχετικών προγραμμάτων. Αλλιώς θα παράγεται “άεργος ισχύς”.

Παράλληλα, είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι οι μεταβιβαζόμενες ή απονεμόμενες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ δεν πρέπει να έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα, αλλά να αποτελούν "κρίκους" της λειτουργικής αλυσίδας μιας οριζόντιας ή τομεακής δημόσιας πολιτικής που περιλαμβάνει σχεδιασμό – εξειδίκευση – διασφάλιση των προϋποθέσεων – εξασφάλιση των υλικών και άυλων πόρων – διοίκηση – υποστήριξη – εφαρμογή – παρακολούθηση – ανατροφοδότηση – εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Αυτή η μεταρρυθμιστική τεχνική οδηγεί πάλι στην ανάγκη συνεργασίας με τα Υπουργεία που είναι αρμόδια αυτών των δημόσιων πολιτικών.

Το άρθρο 95 του Ν.3852/2010 προέβλεπε ότι από τις παραπάνω αρμοδιότητες που προστέθηκαν στους Δήμους με το άρθρο 94, η έναρξη της άσκησης του 42% των αρμοδιοτήτων του τομέα «Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων», του 32% των αρμοδιοτήτων του τομέα «Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης» και του 90% των αρμοδιοτήτων του τομέα «Αγροτική Ανάπτυξη – Κτηνοτροφία – Αλιεία» δεν θα ήταν η 01.01.2011 αλλά η 01.01.2013 και ότι στο διάστημα αυτό οι εν λόγω αρμοδιότητες θα εξακολουθούσαν να ασκούνται από τις αντίστοιχες Περιφέρειες.

Επίσης, το ίδιο άρθρο προέβλεπε ότι «Αν σε δήμους του ίδιου νομού, δεν υφίστανται υπηρεσίες, με επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού, προς άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονέμονται σε αυτούς με το άρθρο 94, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, για τις σχετικές αρμοδιότητες παρέχεται, υποχρεωτικώς, διοικητική υποστήριξη από το δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο, όπως αυτός ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας» και ότι αυτή η διοικητική υποστήριξη «παρέχεται μέχρι τις 31.12.2012».

Με βάση τα παραπάνω και μελετώντας τις αρμοδιότητες που προστέθηκαν στους Δήμους, διαπιστώνουμε ότι μεταβιβάστηκαν πολλές αρμοδιότητες τις οποίες ασκούσαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά δεν ήταν εφικτό να κατατμηθούν σε 325 οι αντίστοιχες υπηρεσίες των 54 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των 17 Επαρχιών ώστε να μεταφερθούν σε 325 Δήμους. Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ), των Πολεοδομικών Υπηρεσιών και των Κοινωνικών Υπηρεσιών χορήγησης επιδομάτων, που κατά κανόνα εντάχθηκαν στους Δήμους-έδρες νομών της ελληνικής περιφέρειας (βλέπε πργρ. 2.18.). Ειδικότερα:

- Προστέθηκαν στους Δήμους οι αρμοδιότητες με αριθμούς 11 και 12 του τομέα Περιβάλλοντος, που αποτελούν αρμοδιότητες των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ), αλλά σύμφωνα με απογραφή της ΕΕΤΑΑ (Μάρτιος 2021), από τους 332 Δήμους, σε 152 Δήμους

λειτουργούν ΥΔΟΜ, σε 16 Δήμους λειτουργούν μερικώς και σε 164 Δήμους δεν λειτουργούν ΥΔΟΜ.

- Προστέθηκαν στους Δήμους αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών μελετών (οι με αριθμούς 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 24), αλλά ελάχιστοι Δήμοι διαθέτουν συγκροτημένη Πολεοδομική Υπηρεσία.
- Προστέθηκαν στους Δήμους οι αρμοδιότητες της διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων των υλικών του οπλισμένου σκυροδέματος των οικοδομών, της εκπόνησης κυκλοφοριακών μελετών, της συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου και της μελέτης και εκτέλεσης έργων τεχνικής υποδομής του πρωτογενή τομέα (περιλαμβανομένης της κατασκευής αλιευτικών καταφυγίων, υποδομών και εξοπλισμών σε αλιευτικούς λιμένες), αλλά σύμφωνα με την απογραφή της ΕΕΤΑΑ, από τους 332 Δήμους, οι 235 έχουν Τεχνική Υπηρεσία (Τ.Υ.) που λειτουργεί ικανοποιητικά, 75 Δήμοι έχουν Τ.Υ. που λειτουργεί με μερική υποστήριξη και 22 Δήμοι δεν έχουν Τ.Υ.
- Προστέθηκαν στους Δήμους αρμοδιότητες έκδοσης τοπικών υγειονομικών διατάξεων, λήψης μέτρων δημόσιας υγιεινής, υλοποίησης προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής και προαγωγής της δημόσιας υγείας και επιβολής κυρώσεων σε επαγγελματίες υγείας, ενώ είναι γνωστό ότι οι περισσότεροι Δήμοι δεν έχουν στελεχωμένο το Τμήμα ή Γραφείο Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας που προβλέπεται τυπικά στον Οργανισμό τους.
- Προστέθηκαν στους Δήμους αρμοδιότητες που αφορούν την αγροτική ανάπτυξη, την κτηνοτροφία και την αλιεία, για την άσκηση των οποίων ούτε οι Δήμοι-έδρες των νομών είχαν αντίστοιχες υπηρεσίες για να παρέχουν διοικητική υποστήριξη στους υπόλοιπους Δήμους. Στους περισσότερους Δήμους τα Τμήματα (ή Γραφεία) Αγροτικής Παραγωγής και Αλιείας του Οργανισμού τους δεν στελεχώθηκαν μέχρι σήμερα.
- Προστέθηκαν επιπλέον αρμοδιότητες στους νησιωτικούς και τους ορεινούς Δήμους, αλλά ειδικά οι μικροί νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι δεν μπορούν να ασκήσουν ούτε πολλές από τις αρμοδιότητες που ασκούν οι λοιποί Δήμοι.

Ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την αδυναμία άσκησης των ανωτέρω πρόσθετων αρμοδιοτήτων από τους Δήμους και ιδίως όσων είχαν την 01.01.2013 ως ημερομηνία έναρξης της άσκησης τους, ανέβαλε την προθεσμία αυτή με το άρθρο 1 του Ν.4147/2013 (Α΄98), που κυρώνει την από 31.12.2013 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, κατά το άρθρο 1 της οποίας «Ο χρόνος έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων των άρθρων 94 και 204 του Ν.3852/2010, που τους μεταβιβάζονται στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περ. β΄ της παρ. 1 του άρθρου 95 και στο

πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 206 του ιδίου νόμου, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016, ως ισχύει, καθορίζεται αναλόγως με σχετικές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργού Οικονομικών σε ζητήματα αρμοδιότητάς του, καθώς και κάθε άλλου καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, όπου συντρέχει περίπτωση, έπειτα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ). [.....] Με όμοιες αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, καθορίζεται αναλόγως ο χρόνος έναρξης άσκησης από τους δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς στο πλαίσιο των οριζόμενων στην περίπτωση α' της παρ. 1, του άρθρου 95 του Ν.3852/2010, για τις οποίες παρέχεται διοικητική υποστήριξη».

Ακολούθησαν άλλες δέκα (10) παρατάσεις της προθεσμίας παροχής της διοικητικής υποστήριξης (βλέπε πργρ. 5.2.5.) και μέχρι σήμερα οι εν λόγω αρμοδιότητες συνεχίζουν να ασκούνται από τις Περιφέρειες.

Κατά συνέπεια, πριν από οποιαδήποτε συζήτηση περί νέων αρμοδιοτήτων στους Δήμους, πρέπει να διασφαλιστούν οι οικονομικοί και οι ανθρώπινοι πόροι και η οργάνωση αυτών, ώστε ότι οι Δήμοι να μπορούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που είναι γραμμένες στα ΦΕΚ.¹²²

Στο σημείο αυτό όμως πρέπει να σημειώσουμε ότι ο Ν.3852/2010 προέβλεπε στο άρθρο 270 ότι «Οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους δήμους και στις περιφέρειες κοστολογούνται εκ των προτέρων» και ότι «Η αναλυτική κοστολόγηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων περιλαμβάνει: α) προσδιορισμό του κόστους λειτουργίας τους, μαζί με τις υποδομές και κάθε είδους εξοπλισμό που χρησιμοποιούνται κατά το χρόνο μεταφοράς, β) προσδιορισμό του συνολικού απαιτούμενου κόστους της αρμοδιότητας κατά την άσκησή της από τους δήμους και τις περιφέρειες».

Σε εφαρμογή της πρόβλεψης αυτής, η ΕΕΤΑΑ εκπόνησε μια σημαντική μελέτη με τίτλο «Κοστολόγηση μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στους Δήμους». Με βάση τη μεθοδολογία της μελέτης αυτής έγινε η εκτίμηση των αναγκαίων πρόσθετων πόρων και νομοθετήθηκαν με το άρθρο 259 του Ν.3852/2010 οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) των Δήμων, που έδιναν τη δυνατότητα στους Δήμους να ανταποκριθούν στο ρόλο τον οποίο τους απένειμε η μεταρρύθμιση του "Καλλικράτη". Παράλληλα, όταν σχεδιαζόταν ο "Καλλικράτης" υπήρχαν σοβαρές προοπτικές διασφάλισης των αναγκαίων οικονομικών πόρων υποστήριξης της μεταρρύθμισης μέσω του Προγράμματος "Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και

122 Λόγω της διαφορετικότητας των ΟΤΑ και της αντικειμενικής αδυναμίας να αποκτήσουν οι μικροί Δήμοι το σύνολο των αναγκαίων πόρων, χρειάζονται οι λύσεις που προτείνονται στην πργρ. 4.1.

Αυτοδιοίκησης" (ΕΛΛΑΔΑ).

Δυστυχώς όμως η οικονομική κρίση που ακολούθησε στη δεκαετία του 2010 στέρησε τους πόρους από το "ΕΛΛΑΔΑ" και μείωσε σταδιακά τους ΚΑΠ των Δήμων κατά 65% (πργρ. 2.12.1.), με συνέπεια η εφαρμογή της μεταρρύθμισης να υπολείπεται των νομοθετικών προβλέψεων του Ν.3852/2010 και των προσδοκιών των εμπνευστών της.

Αρμοδιότητες Περιφερειών

Με το άρθρο 186 του Ν.3852/2010 καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών στους ακόλουθους τομείς:

- Α. Τομέας Προγραμματισμού – Ανάπτυξης
- Β. Τομέας Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας
- Γ. Τομέας Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας (Διαχείριση Υδάτων, Ορυκτός Πλούτος, Ενέργεια, Βιομηχανία και Βιοτεχνία)
- Δ. Τομέας Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού
- Ε. Τομέας Μεταφορών – Επικοινωνιών
- ΣΤ. Τομέας Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος
- Ζ. Τομέας Υγείας
- Η. Τομέας Παιδείας – Πολιτισμού – Αθλητισμού
- Θ. Τομέας Πολιτικής Προστασίας – Διοικητικής Μέριμνας

Οι αρμοδιότητες των Διοικήσεων Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ) του τομέα Υγείας δεν ασκούνται από τις Περιφέρειες διότι δεν εκδόθηκε το Προεδρικό Διάταγμα που προέβλεπε ο νόμος για τη μεταβίβαση των ΔΥΠΕ στις Περιφέρειες (παρ. 2.Ζ. του άρθρου 186, ΙΙ).

Επίσης, υπάρχουν αρμοδιότητες των Περιφερειών που καθορίστηκαν με το άρθρο 186 του Ν.3852/2010 (από αυτές που ασκούσαν προηγουμένως οι κρατικές Περιφέρειες) και οι οποίες τροποποιήθηκαν με νομοθετικές πρωτοβουλίες των Υπουργείων που είναι αρμόδια για την πολιτική διεύθυνση των δημόσιων πολιτικών των ανωτέρω τομέων, χωρίς συνεννόηση με το Υπουργείο Εσωτερικών, διότι κάθε Υπουργείο στη χώρα μας κάνει τους νόμους «του». Οι τροποποιήσεις αυτές αφορούν ιδίως θέματα Περιφερειακής Ανάπτυξης, Χωροταξίας, Απασχόλησης και Παιδείας.

Ενδιαφέρον εν προκειμένω παρουσιάζει η Νομοθετική Πρόταση της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ) που αφορά τη δημιουργία Ειδικών Οικονομικών Ζωνών (ΕΟΖ) και προτείνει πρόσθετες αρμοδιότητες στους ανωτέρω τομείς δημόσιας πολιτικής.¹²³

123 Βλ. ΕΝΠΕ (2018 α), Νομοθετική Πρόταση «Επανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Μετάβαση από την Περιφερειακή και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Περιφερειακή Διακυβέρνηση», Με τη δημιουργία Ειδικών Οικονομικών Ζωνών, σελ. 34-36, <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis/1052-epanasxediasmos-tis-topikis->

Κατά συνέπεια είναι αναγκαίο να τονίσουμε τα ακόλουθα:

- οι "οριζόντιες" νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών, με τις οποίες απονέμονται αρμοδιότητες στους ΟΤΑ σε τομεακές δημόσιες πολιτικές, ακυρώνονται εύκολα με τομεακές νομοθετικές πρωτοβουλίες των αρμόδιων Υπουργείων,
- η αποτελεσματικότερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων γίνεται μέσω της αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο,
- οι μεταβιβαζόμενες ή απονεμόμενες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ δεν πρέπει να έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα, αλλά να αποτελούν "κρίκους" της λειτουργικής αλυσίδας μιας δημόσιας πολιτικής,
- η αποτελεσματικότερη ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων είναι εφικτή κυρίως στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

3.13. Νόμοι της μνημονιακής περιόδου

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), λόγω της κρίσης του 2008, αναβάθμισε και βελτίωσε τη δημοσιονομική διακυβέρνηση. Με στόχο τη βελτίωση των αδυναμιών του αρχικού σχεδιασμού της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης και την ενίσχυση των υγιών δημόσιων οικονομικών, επιβλήθηκε ένα ισχυρότερο δημοσιονομικό πλαίσιο.

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις για τη διασφάλιση της σταθερότητας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τέθηκαν σε ισχύ στην ΕΕ κατά την περίοδο 2011–2013, όπως η αναμόρφωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, η εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο κλπ. Η ενίσχυση των μηχανισμών εποπτείας και επιβολής κυρώσεων έχουν καταστήσει το νέο πλαίσιο αρκετά περιοριστικό για την εθνική δημοσιονομική πολιτική της χώρας μας.¹²⁴

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις επηρέασαν και την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση του Ν.4270/2014 (Α'143) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» και το Π.Δ.80/2016 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες».

aftodioikisis-v-vathmoy-metavasi-apo-tin-perifereiaki-kai-tin-apokentromeni-dioikisi-stin-perifereiaki-diakyvernisi

124 Βλ. Ν.4270/2014 – Α'143 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

- Η δημιουργία Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, στο οποίο εντάχθηκαν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα (Το άρθρο 2 του Ν.3871/2010 και στη συνέχεια το άρθρο 14 του Ν.4270/2014 προβλέπουν ότι στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνονται οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού).
- Η δημιουργία Κεντρικής Βάσης δεδομένων ανθρώπινου δυναμικού και η σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ), μέσω της οποίας καταβάλλονται οι δαπάνες μισθοδοσίας και του προσωπικού των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων τους (άρθρο 2 του Ν.3845/2010).
- Η εισαγωγή στοχοθεσίας στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ (άρθρα 70 και 149 του Ν.4270/2014, άρθρο 10 του Ν.4337/2015, άρθρο 34 του Ν.4484/2017 και ΚΥΑ 34574/2018 – Β'2942).
- Ο τρόπος κατάρτισης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ (άρθρα 77 και 78 του Ν.4172/2013, άρθρα 64α, 64β, 69, 149 και 174 του Ν.4270/2014, άρθρα 75 και 78 του Ν.4316/2014, άρθρο 10 του Ν.4337/2015, άρθρο 75 του Ν.4483/2017, άρθρα 187–190 και 203–210 του Ν.4555/2018, άρθρα 8–12 του Ν.4623/2019 και άρθρο 229 του Ν.4635/2019).
- Η δημιουργία Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, το οποίο παρακολουθεί την κατάρτιση και εκτέλεση ρεαλιστικών προϋπολογισμών και η ένταξη ΟΤΑ σε Πρόγραμμα Εξυγίανσης ή στο Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης ΟΤΑ (άρθρο 4 του Ν.4111/2013, άρθρο 76 του Ν.4172/2013, άρθρα 27, 149, 174 και 177 του Ν.4270/2014, άρθρα 74–76 του Ν.4316/2014, άρθρα 197–202 και 209 του Ν.4555/2018).
- Η σύνταξη Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης (ΟΠΔ), το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικά μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους, μέσω των οποίων παρακολουθείται και η ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού (άρθρο 149 του Ν.4270/2014, άρθρο 202 του Ν.4555/2018 και ΚΥΑ 7261/2013 – Β'450).
- Η αναβάθμιση του ρόλου του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ (άρθρο 25 του Ν.4270/2014, άρθρο 10 του Ν.4337/2015, άρθρο 58 του Ν.4438/2016 και άρθρο 205 του Ν.4555/2018).

Παρότι η εν λόγω νομοθεσία δεν περιόρισε τυπικά τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι κανόνες που επιβλήθηκαν περιόρισαν τη λειτουργία και τον ρόλο των ΟΤΑ.

Επίσης, οι ΟΤΑ επηρεάστηκαν σημαντικά και από τις παρεμβάσεις που έγιναν στις πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης (περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης): την αναλογία προσλήψεων–αποχωρήσεων 1:5, τη μείωση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου, την κατάργηση κενών οργανικών θέσεων, τις μειώσεις μισθών, την εφεδρεία, τη διαθεσιμότητα, την κινητικότητα κλπ.

Για την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στη μνημονιακή περίοδο έχει εκπονηθεί μια αξιολογή μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ,¹²⁵ με βάση την οποία το συμπέρασμά μας είναι ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που ολοκληρώθηκαν στην περίοδο της κρίσης είναι όσες επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια και είχαν κυρίως δημοσιονομικό χαρακτήρα και ότι οι υπόλοιπες, που αφορούν τις δομές, την οργάνωση των λειτουργιών, τις πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού και την αποπολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων, δεν είχαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Ειδικά για τους ΟΤΑ, η νομοθέτηση "πλαφόν" στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) με την παρ. 4 του άρθρου 38 του Ν.3896/2011 και στη συνέχεια με την παρ. 2 του άρθρου 80α του Ν.4472/2017 και η μείωση των ΚΑΠ (πργρ. 2.12.1.), η μείωση των προσλήψεων και των συμβάσεων ορισμένου χρόνου (άρθρα 10 και 11 του Ν.3833/2010), η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων, η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και η εργασιακή εφεδρεία (άρθρα 33 και 34 του Ν.4024/2011), η κατάργηση ειδικοτήτων και θέσεων και το σύστημα κινητικότητας όπως εφαρμόστηκε [στην αρχή με διαθεσιμότητα και μετατάξεις (άρθρο πρώτο, παρ. Ζ.1, 2, 4 του Ν.4093/2012 και άρθρο 91 του Ν.4172/2013) και στη συνέχεια εθελοντικά (άρθρα 14–21 του Ν.4325/2015 και άρθρα 1–19 του Ν.4440/2016 ¹²⁶)], μαζί με τις συνταξιοδοτήσεις έμπειρου προσωπικού, δημιούργησαν σοβαρά προβλήματα στη λειτουργία βασικών υπηρεσιών των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων τους (Οικονομική υπηρεσία, Τεχνική υπηρεσία, ΔΕΥΑ, ΦοΔΣΑ) και αδυναμία στελέχωσης των νέων υπηρεσιών που έχουν νομοθετηθεί πρόσφατα (οργανική μονάδα Πολιτικής Προστασίας, υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου). Όσον αφορά τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, επιπλέον αυτών των προβλημάτων, η μείωση του προσωπικού έχει οδηγήσει πολλούς αιρετούς να ασκούν καθήκοντα δημοτικών υπαλλήλων (διοικητικών υπαλλήλων, οδηγών οχημάτων κλπ).

125 Βλ. ΕΛΙΑΜΕΠ, συντονίστρια Κ. Σπανού (2018) Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση, Παπαζήσης, Αθήνα.

126 Ενώ ο Ν.4325/2015 και ο Ν.4440/2016 βελτίωσαν το σύστημα εισάγοντας την εθελοντική κινητικότητα, δεν έχει διασφαλιστεί ο αντικειμενικός και ορθολογικός σχεδιασμός της κάλυψης των ελλείψεων προσωπικού, με συνέπεια να "αδειάζουν" οι υπηρεσίες των ΟΤΑ (και ιδίως των μικρών Δήμων) προς όφελος του "λιγότερο εργασιακά πιεστικού" back office κρατικών υπηρεσιών. Οπότε εύλογα οι συλλογικοί φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επιμένουν στο να επεκταθεί σε όλο το προσωπικό των ΟΤΑ η δέσμευση (που ισχύει για τους τεχνικούς) να προηγείται της μετακίνησης η σύμφωνη γνώμη του προς διορισμό οργάνου του ΟΤΑ.

3.14. Νόμος 4555/2018 (Α΄133)

«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] κ.α.δ.»¹²⁷

Ο Ν.4555/2018 έχει ως κύριο χαρακτηριστικό την τροποποίηση του εκλογικού συστήματος των αιρετών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών (άρθρα 6–67) και του συστήματος διακυβέρνησής τους (άρθρα 68–107).

Ορισμένοι κατακρίνουν το εκλογικό σύστημα του Ν.4555/2018, θεωρώντας ότι αποτελεί απλή αναλογική που οδηγεί σε ακυβερνησία, ενώ άλλοι το υπερασπίζονται ως απλή αναλογική που δίνει τη δυνατότητα της «αντιπροσωπευτικότητας στην έκφραση του εκλογικού σώματος», σύμφωνα και με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου.

Και οι δύο πλευρές κάνουν λάθος. Το εκλογικό σύστημα δεν είναι απλή αναλογική, αλλά είναι «τριπολικό» διότι δημιουργεί σε ένα Δήμο τρεις πόλους εξουσίας, που έχουν και οι τρεις εκλεγεί απευθείας από τους πολίτες και επομένως έχουν άμεση πολιτική νομιμοποίηση. Αυτό επιτρέπει στον καθένα από τους τρεις πόλους να ισχυρίζεται ότι είναι δεσμευμένος να εφαρμόσει τη δική του πολιτική εντολή.

Στην παρούσα Μελέτη δεν θα ασχοληθούμε με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων αυτού του υβριδικού συστήματος γιατί δεν θεωρούμε πως αποτέλεσε μια βιώσιμη διοικητική μεταρρύθμιση και θα χρειαζόταν μια εκτεταμένη παρουσίαση της σχετικής εμπειρίας από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες (εκλογικά συστήματα, συστήματα διακυβέρνησης, κουλτούρα πολιτικών συστημάτων κ.ά.) για να διατυπώσουμε σχετική πρόταση.

Οι σημαντικότερες κατά τη γνώμη μας διατάξεις του Ν.4555/2018 είναι τα άρθρα 211 και 212 που προβλέπουν τον «Σχεδιασμό και οργάνωση της διαδικασίας ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων και διαδικασιών Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Κεντρικής Διοίκησης» και συγκεκριμένα προβλέπουν ότι «Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού συνιστώνται μικτές Διυπουργικές Επιτροπές Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ)».

Σε εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων εκδόθηκαν ΚΥΑ συγκρότησης ΔΕΑΝΑΔ, όπως η ΚΥΑ 59138/2018 (Β΄5079) για θέματα Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η ΚΥΑ 60251/2018 (Β΄4978) για θέματα Παιδείας και η ΚΥΑ 62852/2018 (Β΄5255) για

¹²⁷ Το νομοσχέδιο του Ν.4555/2018 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Παναγιώτης Σκουρλέτης ως Υπουργός Εσωτερικών.

θέματα Περιβάλλοντος και Ενέργειας.¹²⁸

Για τη συγκρότηση και τη λειτουργία των ΔΕΑΝΑΔ έγινε μια σοβαρή μελέτη ¹²⁹ και η αναγκαία προετοιμασία και οργάνωση από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών. Το concept αυτής της μελέτης αξιοποιήθηκε και από την ΕΕΤΑΑ κατά τη συγκρότηση των Κεντρικών Ομάδων Εργασίας του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.).

Εκτιμούμε ότι η ανωτέρω νομοθετική πρωτοβουλία συγκρότησης ΔΕΑΝΑΔ, όποτε υποστηριχθεί η εφαρμογή της από την Προεδρία της Κυβέρνησης, θα μπορούσε να αποτελέσει βασική συνιστώσα μιας ουσιαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης κατά δημόσια πολιτική και είναι αναγκαία προϋπόθεση της προτεινόμενης με την παρούσα Μελέτη Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Όσον αφορά τις σημαντικότερες εκ των λοιπών διατάξεων του Ν.4555/2018 σημειώνουμε τα ακόλουθα.

Το άρθρο 1 για την «Επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους ΟΤΑ β' βαθμού» αποτελεί μια θετική ρύθμιση που εκκρεμούσε η νομοθέτησή της από το 1994 που ιδρύθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (βλέπε και πργρ.2.11.).

Το άρθρο 2 που κατηγοριοποιεί τους Δήμους αποτελεί ένα πρώτο θετικό βήμα, αλλά η κατηγοριοποίηση των Δήμων χρειάζεται προσαρμογή ανάλογα με το εκάστοτε πεδίο αναφοράς (τις αρμοδιότητες, την κατανομή ΚΑΠ, το σύστημα διακυβέρνησης, την εκπόνηση των ΟΕΥ κ.ά.) και από μόνη της δεν λύνει το πρόβλημα της διαφορετικότητας των ΟΤΑ (βλέπε και πργρ. 4.1.).

Το άρθρο 110 προβλέπει την τοποθέτηση Επόπτη επικεφαλής της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, ο οποίος επιλέγεται μετά από δημόσια προκήρυξη και αξιολόγηση των υποψηφίων από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων. Οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν ένα θετικό βήμα ανταπόκρισης των Ελληνικών Αρχών στη δέσμευση που ανέλαβαν για την «αποπολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης» (πργρ. 2.21.), αλλά κατά την εφαρμογή τους παρεισέφησε σε κάποιο βαθμό ο γνωστός "δαίμων της ανασφάλειας" του πολιτικού συστήματός μας απέναντι σε όσους δημόσιους λειτουργούς δεν έχουν γνωστή πολιτική ταυτότητα.

Το Κεφάλαιο Η' (άρθρα 133–151) που αφορά το «Δημοτικό και Περιφερειακό Δημοψήφισμα» αξιολογείται στην πργρ. 4.7. «Η συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

128 Οι ΚΥΑ υπεγράφησαν με πρωτοβουλία του Αλέξανδρου Χαρίτη ως Υπουργού Εσωτερικών.

129 Αδημοσίευτη μελέτη της Συντονιστικής Επιτροπής των ΔΕΑΝΑΔ που λειτούργησε εσωτερικά στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Η φιλότιμη προσπάθεια ουσιαστικής βελτίωσης του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ με τα άρθρα 175–177 αξιολογείται αναλυτικά στην πργρ. 2.10. «Νομοθέτηση του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (1986) – Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΟΤΑ».

Το άρθρο 180 επαναφέρει τον θεσμό του Συνδέσμου ΟΤΑ με τη μορφή «Διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας», ο οποίος όμως συγκροτείται εθελοντικά χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό γεωγραφικών ενοτήτων και χωρίς θεσμικά και οικονομικά κίνητρα και επομένως χωρίς καμία προοπτική εφαρμογής του (βλέπε και πργρ. 4.1.).

Τα άρθρα 182 και 183, που επιχειρούν την παλινόρθωση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ, αξιολογούνται στο τέλος της πργρ. 2.5.3. «Η Επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ».

Η νομοθέτηση «Ηλεκτρονικής Βάσης Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ» με το άρθρο 194 είναι θετική, εφόσον όμως επιλυθεί το πρόβλημα της έλλειψης κατάλληλου προσωπικού (μηχανικού, οικονομολόγου, νομικού) ιδίως στους μικρομεσαίους ΟΤΑ και συνεχιστεί η συνεργασία ΥΠΕΣ – ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ και του Προγράμματος Υποστήριξης των ΟΤΑ για την καταγραφή της ακίνητης περιουσίας τους (βλέπε και πργρ. 4.8.4.).

3.15. Η τομεακή νομοθεσία που αφορά τους ΟΤΑ

Οι ανωτέρω νόμοι, που περιέχουν διατάξεις με αρμοδιότητες των ΟΤΑ, βασίζονται σε νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών (πλην των νόμων της μνημονιακής περιόδου). Αρμοδιότητες στους ΟΤΑ όμως δίνουν κυρίως οι νόμοι που βασίζονται σε νομοθετικές πρωτοβουλίες των άλλων Υπουργείων και αφορούν οριζόντιες ή τομεακές δημόσιες πολιτικές, π.χ.

- η νομοθεσία για τη δημόσια υγεία και την πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας,
- η νομοθεσία που αφορά τις κοινωνικές πολιτικές,
- η νομοθεσία για την πολιτική προστασία,
- η νομοθεσία του εθνικού αναπτυξιακού προγραμματισμού,
- η νομοθεσία για την αγροτική ανάπτυξη,
- η χωροταξική, η πολεοδομική και η οικιστική νομοθεσία,
- η νομοθεσία για τη διαχείριση του υδάτινου δυναμικού και των αποβλήτων,
- η περιβαλλοντική νομοθεσία κ.ά.

Το πρώτο σημαντικό συμπέρασμα από τα παραπάνω είναι ότι δεν μπορεί εφεξής να υπάρχει κάποιος που να περιμένει από το Υπουργείο

Εσωτερικών, ερήμην των άλλων Υπουργείων, να ανακαταναείμει με ένα νέο Κώδικα Περιφερειών και Δήμων τις αρμοδιότητες Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, κατά οριζόντια ή τομεακή δημόσια πολιτική, αυτό που συνήθως λέγεται "ξεκαθάρισμα" αρμοδιοτήτων.

Επίσης, μελετώντας τους ανωτέρω νόμους διαπιστώνουμε ότι οι ΟΤΑ (Περιφέρειες και Δήμοι) αντιμετωπίζονται κυρίως ως εκτελεστικά όργανα εφαρμογής της κεντρικά σχεδιαζόμενης δημόσιας πολιτικής,

- χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή των συλλογικών οργάνων τους στον προγραμματισμό της,
- χωρίς την εξειδίκευση της πολιτικής αυτής ανάλογα με τα ανθρωπογεωγραφικά χαρακτηριστικά των ΟΤΑ (μητροπολιτικοί, αστικοί, αγροτικοί, ορεινοί, νησιωτικοί),
- χωρίς αποτελεσματικό συντονισμό των διοικητικών επιπέδων (κεντρικού, περιφερειακού και τοπικού) στην εφαρμογή, την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της πολιτικής αυτής,
- χωρίς να εφαρμόζονται συστηματικά οι αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες,
- χωρίς να διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων και των λειτουργικών συστημάτων τους.

Οι ελλείψεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων και γενικότερα του ρόλου των Περιφερειών και των Δήμων στις δημόσιες πολιτικές δεν πρέπει να συνεχίσει να επιχειρείται –τις περισσότερες φορές ασυντόνιστα και ασυμπτωτικά– από το Υπουργείο Εσωτερικών οριζόντια και από τα άλλα Υπουργεία κάθετα. Χρειάζεται η διασταύρωση των πολιτικών, νομοθετικών, προγραμματικών και διοικητικών πρωτοβουλιών, επιλογών και λειτουργιών στο πλαίσιο μιας «μήτρας διπλής εισόδου», που διευκολύνεται πλέον και από τις δυνατότητες που δίνει η σύγχρονη τεχνολογία πληροφόρησης και επικοινωνίας (ΤΠΕ), αλλά προϋποθέτει τον συντονισμό τους από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο.

3.16. Τα συμπεράσματα ως προς τη μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων

Από τα παραπάνω συνάγουμε το συμπέρασμα ότι «η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων» δεν έγινε τα προηγούμενα χρόνια, ούτε μπορεί να γίνει τα επόμενα, με τη φορμαλιστική «μέθοδο των επτά βημάτων» (που περιγράφηκε στην πργρ. 3.1.), τόσο για λόγους αντικειμενικούς, λόγω της πολυπλοκότητάς της, όσο και για λόγους

υποκειμενικούς, λόγω της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας.

Τι δείχνει λοιπόν η εμπειρία της προηγούμενης 40ετίας; Ότι η μεταρρύθμιση των αρμοδιοτήτων μπορεί να γίνει μόνο με τις ακόλουθες 4 μεταρρυθμιστικές τεχνικές:

1. Κατάργηση της υποχρέωσης έγκρισης από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο (Κεντρική ή Αποκεντρωμένη Διοίκηση) **αποφάσεων** που λαμβάνονται σε υποκείμενο επίπεδο (Περιφέρεια ή Δήμο), προκειμένου να ολοκληρώνονται στο υποκείμενο επίπεδο οι διαδικασίες που αφορούν μια λειτουργία ή την παροχή μιας υπηρεσίας, για τις οποίες το υποκείμενο επίπεδο έχει επάρκεια σε ανθρώπινο δυναμικό, υλικά μέσα και τεχνογνωσία.

Επίσης, η κατάργηση μιας αρμοδιότητας μπορεί να αφορά τη διαμεσολάβηση ενός διοικητικού επιπέδου μεταξύ δύο άλλων επιπέδων. Οι Τεχνολογίες Πληροφόρησης και Επικοινωνίας μπορούν εφεξής να καταστήσουν περιττή αυτή τη διαμεσολάβηση και να απαλείψουν ενδιάμεσες διαδικασίες.

Η ανωτέρω μεταρρυθμιστική τεχνική απαλλάσσει από πρόσθετο διοικητικό βάρος μια υπάρχουσα αρμοδιότητα των ΟΤΑ, ενισχύει τη διοικητική αυτοτέλειά τους και επομένως μεταφέρει πολιτική και διοικητική εξουσία χωρίς να απαιτεί μεταφορά πόρων.

2. Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και γενικότερα του ρόλου κάθε διοικητικού επιπέδου στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, όταν ασκούνται “συντρέχουσες” αρμοδιότητες (με την έννοια των Κωδίκων του 1980, του 1985 και του 1989) ή ασκούνται συμπληρωματικές λειτουργίες που απαιτούν “συστημική” συνεργασία (με τη σύγχρονη έννοια των όρων).

Η ανωτέρω μεταρρυθμιστική τεχνική δεν απαιτεί μεταφορά πόρων, εκτός εάν μέσω της αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων προστίθενται σε ένα διοικητικό επίπεδο (Περιφέρεια ή Δήμο) λειτουργίες που απαιτούν πρόσθετο προσωπικό ή υλικά μέσα (εξοπλισμό, οχήματα κλπ) ή νέα τεχνογνωσία.

3. Προσδιορισμός νέων αρμοδιοτήτων σε ένα διοικητικό επίπεδο (Περιφέρεια ή Δήμο) οι οποίες δεν ασκούνται μέχρι σήμερα από άλλο διοικητικό επίπεδο, αλλά είναι απαραίτητες λόγω νέων κανονιστικών δεσμεύσεων (π.χ. από Κανονισμούς και Οδηγίες της Ε.Ε.) ή λόγω των νέων προβλημάτων που δημιουργούνται (π.χ. από την κλιματική κρίση) ή λόγω νεοεμφανιζόμενων δυνατοτήτων και ευκαιριών (π.χ. από τις εξελίξεις της επιστήμης και της τεχνολογίας) ή λόγω νέων κοινωνικών αναγκών ή λόγω της ανάγκης έκφρασης γνώμης ή σύμφωνης γνώμης για αποφάσεις που λαμβάνει άλλο διοικητικό επίπεδο (π.χ. για

περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις).

Στην περίπτωση αυτή, δεν μπορεί να υπάρχει η έννοια «μεταφορά πόρων» και χρειάζεται να βρεθούν πρόσθετοι οικονομικοί πόροι (π.χ. από Κοινοτικά προγράμματα) ή να δημιουργηθεί μια νέα πηγή εσόδων (από δημόσιους ή/και ιδιωτικούς πόρους), αλλά και να εκπονηθεί και να εφαρμοστεί ένα επιχειρησιακό σχέδιο που θα διασφαλίσει και τους λοιπούς όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών, καθώς και τη βιωσιμότητα άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο ή η προσθήκη νέων αρμοδιοτήτων δεν χρειάζονται πρόσθετους πόρους, εάν αφορούν στη λήψη απόφασης από μονομελές ή συλλογικό όργανο των ΟΤΑ που βασίζεται σε πολιτική εκτίμηση και δεν απαιτεί μελέτη και τεκμηρίωση από επιστημονικό προσωπικό.

4. Αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών, ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Η ΚΕΔΕ πρότείνει «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».¹³⁰

Επομένως ουσιαστικά προτείνεται «η αποκέντρωση μέσω της αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών (νομικών προσώπων ή υπηρεσιών) ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο».

Χαρακτηριστικά παραδείγματα:

- Η εν λόγω μεταρρυθμιστική τεχνική έχει εφαρμοστεί, όπως ήδη αναφέρθηκε, στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τους κρατικούς παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα αθλητικά κέντρα, την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και την ίδρυση των

¹³⁰ Βλ. ΚΕΔΕ (2018), όπ. π., σελ. 26-27.

αιρετών Περιφερειών.

- Η ΕΝΠΕ έχει προτείνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες, προσδιορίζοντας τις συγκεκριμένες οργανικές μονάδες που πρέπει να μεταφερθούν μαζί με το προσωπικό και τον εξοπλισμό τους (άρα με την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής τους).¹³¹
- Η ΚΕΔΕ έχει προτείνει την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής των Κοινωνικών Ιδρυμάτων, των Νηπιαγωγείων, των Γραφείων του ΟΑΕΔ, των Δομών πρόληψης και των Δομών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, περιλαμβανομένων των Κέντρων Υγείας (ιδίως των αστικού τύπου), πλην του υγειονομικού προσωπικού τους.¹³²

Είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι οι ανωτέρω 4 μεταρρυθμιστικές τεχνικές βασίζονται σε μια συστατική οπτική της έννοιας των “αρμοδιοτήτων”, έτσι όπως αυτή προσλαμβάνεται μέχρι σήμερα από το δικαϊκό σύστημά μας.

Εκτιμούμε ότι η ευρύτερη οπτική των επόμενων Κεφαλαίων, που βασίζεται στην εμπειρία από τις μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης και συνυπολογίζει σε μια μεταρρύθμιση εκτός από τις αρμοδιότητες και τα άλλα συστατικά που χαρακτηρίζουν τη μεταρρυθμιστική τεχνική της, συμβάλει σε μια πιο σφαιρική αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Τέλος, οι σύγχρονες τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας και η προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση επανατοποθετούν τα δομικά και τα λειτουργικά στοιχεία που συγκροτούν τις διοικητικές οντότητες και τις μεταξύ τους σχέσεις, επομένως δίνουν τη δυνατότητα της εξ υπαρχής οριοθέτησης ή της αναοριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, εφόσον μπορεί να διασφαλιστούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις. Το ακόμη σημαντικότερο είναι ότι επανα-νοηματοδοτούν και την έννοια των “αρμοδιοτήτων” στο πλαίσιο ενός ενιαίου, κατά δημόσια πολιτική, λειτουργικού συστήματος.

Κατά συνέπεια, είναι πλέον αναγκαίο να εγγράψουμε εφεξής «τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων» και την ανακατανομή ή ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (βλέπε Κεφάλαια 6 και 7).

¹³¹ Βλ. ΕΝΠΕ (2018), Πρόταση της ΕΝΠΕ με θέμα Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, επί Προεδρίας Κώστα Αγοραστού, <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/protaseis/1053-protasi-tis-enpe-me-thema-metafora-armodiotiton-apo-tis-apokentromenes-dioikiseis-pros-tis-perifereies>

¹³² Βλ. ΚΕΔΕ (2018), όπ. π., σελ. 227.

3.17. Ο περί αρμοδιοτήτων δημόσιος διάλογος

Τα προηγούμενα χρόνια και ιδιαίτερα μετά την εφαρμογή του Ν.3852/2010 («Καλλικράτης») αναπτύχθηκε ένας εκτεταμένος δημόσιος διάλογος, τόσο σε πολιτικό όσο και σε επιστημονικό επίπεδο, για το ζήτημα των αρμοδιοτήτων και της ανακατανομής τους μεταξύ των διοικητικών επιπέδων.

Το 2011 εκπονήθηκε από τον ΟΟΣΑ με ομάδα ελλήνων εμπειρογνομόνων μια λειτουργική επισκόπηση της ελληνικής κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας μετρήθηκαν οι αρμοδιότητες σε κάθε Υπουργείο. Ο συνολικός αριθμός τους ανήλθε σε 23.142 αρμοδιότητες.¹³³

Οι αρμοδιότητες ταξινομήθηκαν ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και κατά διοικητικό τύπο (αποκλειστική ή κοινή, αποφασιστική ή συμβουλευτική) και σύμφωνα με τις ακόλουθες επιχειρησιακές κατηγορίες:

- A. Επιτελικές
- B. Υποστηρικτικές
- Γ. Παροχής υπηρεσιών
- Δ. Ελεγκτικές

Το σημαντικότερο κατά τη γνώμη μας στοιχείο της εν λόγω λειτουργικής επισκόπησης είναι η ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων ανά τομέα δημόσιας πολιτικής.

Η παραπάνω ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων μπορεί να υποστηρίξει επιχειρησιακά και τη στρατηγική επιλογή της παρούσας Μελέτης, που προτείνει ως επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση κατά δημόσια πολιτική.

Οπότε ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η "Ταξινόμηση των Κυβερνητικών Λειτουργιών" (Classification of the Functions of Government – KOFOG) που χρησιμοποιεί η Eurostat, ο ΟΟΣΑ και άλλοι διεθνείς Οργανισμοί, η οποία προβλέπει τους ακόλουθους γενικούς τομείς πολιτικής:

- General public services (Γενικές δημόσιες υπηρεσίες)
- Defence (Άμυνα)
- Public order and safety (Δημόσια τάξη και ασφάλεια)
- Economic affairs (Οικονομικές υποθέσεις)
- Environmental protection (Προστασία του περιβάλλοντος)

¹³³ Βλ. Καρκατσούλης Π. και Ε. Στεφοπούλου (2017), Η δυσλειτουργική οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οι δυσκολίες μεταρρύθμισής της, σελ. 738, στο "Πέρα από τη λιτότητα – για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία", Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

- Housing and community amenities (Στέγαση και κοινοτικές ανέσεις¹³⁴)
- Health (Υγεία)
- Recreation, culture and religion (Αναψυχή, πολιτισμός και θρησκεία)
- Education (Εκπαίδευση)
- Social protection (Κοινωνική προστασία).

Κάθε γενικός τομέας πολιτικής περιλαμβάνει υποτομείς.

Από τα παραπάνω συνάγεται το απλό (σχεδόν απλοϊκό) συμπέρασμα ότι οποιαδήποτε διοικητική μεταρρύθμιση, που θα επιδιώκει και την ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, δεν μπορεί εφεξής να γίνει με έναν οριζόντιο νόμο (π.χ. ένα νέο Κώδικα Τ.Α.), αλλά πρέπει να γίνει κατά δημόσια πολιτική και ασφαλώς σε συνεργασία με το αντίστοιχα αρμόδιο Υπουργείο.

Προς την κατεύθυνση αυτή είναι επιχειρησιακά σημαντικό το γεγονός ότι το έργο «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» οργανώθηκε από την ΕΕΤΑΑ κατά Λειτουργική Περιοχή (βλέπε πργρ. 6.4.2.) και είναι ιδιαίτερα θετικό το γεγονός της νομοθέτησης των Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ) (βλέπε πργρ. 3.14.).

Άλλωστε στην ίδια κατεύθυνση είναι και οι προτεινόμενες Λειτουργικές Περιοχές στα Συμπεράσματα των Τακτικών Συνεδρίων της ΚΕΔΕ (2016, 2017, 2018) και στο Κοινό Συνέδριο ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ στην Αθήνα (2018), καθώς και η προτεινόμενη προώθηση της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης κατά δημόσια πολιτική (πργρ. 6.2.).

Ουσιαστική είναι η συμβολή στο δημόσιο διάλογο, σε επιστημονικό επίπεδο, του βιβλίου του Κωνσταντίνου Παπαδημητρίου με τίτλο «Η Κατανομή Αρμοδιοτήτων Μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά».¹³⁵

Με το βιβλίο αυτό ο συγγραφέας αναδεικνύει το πρόβλημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων, παρουσιάζει μια ιστορική επισκόπηση του προβλήματος και τη διαχρονικά «ανεπαρκή εννοιολόγηση του όρου “αρμοδιότητα”», καταδεικνύει ότι «τόσο οι μείζονες όσο και οι περισσότερες επιλογές πραγματοποιήθηκαν μέσα σε νοητικά περιβάλλοντα νομικά-κανονιστικά» και διαπιστώνει ότι «παρά τη σημαντική προσπάθεια που αναλήφθηκε κατά τα τελευταία 10 χρόνια» παραμένει «το πρόβλημα της ασαφούς κατανομής, της επικάλυψης και της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των βασικών κρατικών φορέων».

Κατά την εκτίμησή μας, η επιστημονική προσέγγιση του εν λόγω βι-

¹³⁴ Ως “κοινοτικές ανέσεις” νοούνται η παροχή νερού, ο οδοφωτισμός κλπ.

¹³⁵ Βλ. Παπαδημητρίου Κ. (2018), Η Κατανομή Αρμοδιοτήτων Μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά, Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

βλίου συμβάλλει ουσιαστικά στον δημόσιο διάλογο για το θέμα των αρμοδιοτήτων και της ανακατανομής τους μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, αλλά το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας δεν φαίνεται πως μπορεί να προχωρήσει στην προτεινόμενη «δρομολόγηση ριζικού ανα-σχεδιασμού ολόκληρης της Διοίκησης» και στον εξαρχής σχεδιασμό της δομής, της οργάνωσης και των αρμοδιοτήτων των Δημοσίων φορέων.

Για το λόγο αυτό, θεωρούμε ότι η επιστημονική προσέγγιση αυτή μπορεί να πάρει τη μορφή ενός Οδηγού (manual) –που θα μπορούσε να γίνει και κανονιστικό κείμενο– και στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου (π.χ. 5ετούς) Επιχειρησιακού Σχεδίου σταδιακής μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, να στοχεύει στον εξορθολογισμό των αρμοδιοτήτων με βάση μια συμφωνημένη "επαν-εννοιολόγηση", ιεράρχηση και προτυποποίηση η οποία θα καταλήγει σε μια νέα τυπολογία.

Ως όχημα αυτής της σταδιακής μεταρρύθμισης μπορεί να χρησιμοποιηθεί υπό προϋποθέσεις το τρέχον νομοπαρασκευαστικό έργο, αλλά κυρίως το εν εξελίξει έργο κωδικοποίησης της νομοθεσίας, τα κανονιστικά κείμενα που συνοδεύουν τη 2η, την 3η και την 4η μεταρρυθμιστική τεχνική της μεταρρύθμισης των αρμοδιοτήτων (πργρ. 3.16.), των οποίων οι διαδικασίες προτυποποιούμενες εντάσσονται στο Νέο Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών (πργρ. 6.3.) και ακολούθως να ανα-οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες κατά δημόσια πολιτική στο πλαίσιο των έργων Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (πργρ. 6.2.).

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφέρουμε ότι την τελευταία διετία έχει αρχίσει, έστω και διστακτικά, να εμφανίζεται στο δημόσιο διάλογο μια προσέγγιση που συνδέεται με τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Τρία παραδείγματα:

Πρώτο παράδειγμα, η απόφαση 374/23.07.2020 του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Δεύτερο παράδειγμα, η εισήγηση με τίτλο «Η Επόμενη Σημαντική Διοικητική Μεταρρύθμιση» που παρουσίασε ο Παναγιώτης Μαϊστρος στο «16th HSSS National & International Online Conference» (24-26.09.2020).

Τρίτο παράδειγμα, η εισήγηση της Έφης Στεφοπούλου «Το ψηφιακό κράτος ως κινητήρια δύναμη αποκέντρωσης», στην Επιστημονική Ημερίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (29.05.2021), η οποία είχε τίτλο «Κατανομή Αρμοδιοτήτων στο Κράτος».¹³⁶

136 Βλ. Στεφοπούλου (2021), Εισήγηση στην Επιστημονική Ημερίδα του ΔΕΕ, <https://www.youtube.com/channel/UCvKtadjJTJWV2lmIv7vMBAg>. Η παρουσίαση είναι αναρτημένη (μετά το 3ο λεπτό) στο: ΚΥΚΛΟΣ Γ' ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ.

Το συνολικό συμπέρασμά μας στο «Κεφάλαιο 3 – Περί των Αρμοδιοτήτων ο Λόγος» είναι ότι, με βάση την εμπειρία των 45 χρόνων της Μεταπολίτευσης και το δημόσιο διάλογο που έχει ανοίξει, σε πολιτικό και επιστημονικό επίπεδο, έχει κλείσει τον κύκλο της η παραδοσιακή προσέγγιση για το θέμα των αρμοδιοτήτων, της ανακατανομής τους μεταξύ των διοικητικών επιπέδων και της «μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων» και έχει ανοίξει ένα “παράθυρο ευκαιρίας”, μέσα από την ψηφιοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να προσεγγίσουμε το ζήτημα διοικητικά, επιχειρησιακά και συστημικά κατά δημόσια πολιτική, τηρώντας βέβαια τις αρχές της αποκέντρωσης, της αποτελεσματικότητας, της επικουρικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Εκτιμούμε ότι αυτό το “παράθυρο ευκαιρίας” δεν μας το δίνει η Πολυεπίπεδη Διοίκηση, αλλά η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Κατά συνέπεια, εφεξής το ερώτημα, όσον αφορά την αναγκαία επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, δεν μπορεί να είναι «Πώς θα γίνει η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση;». Διότι το λάθος ερώτημα προδιαγράφει την λάθος κατεύθυνση των απαντήσεων, όπως φαίνεται και από την αδιέξοδη περιδίνηση του σχετικού δημοσίου διαλόγου την τελευταία δεκαετία.

Κατά τη γνώμη μας σήμερα το ερώτημα είναι:

«Πώς μπορεί να διευρυνθεί στη σημερινή εποχή ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας;» ή/και

«Πώς μπορεί να ενισχυθεί η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη, με στόχο την χωρική και κοινωνική συνοχή, καθώς και στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις;».

Κλείνοντας το περί αρμοδιοτήτων Κεφάλαιο, δεν πρέπει να αγνοήσουμε την πολλές φορές αγωνιώδη έκκληση των αιρετών και των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ: «Πριν αναλάβουμε νέες αρμοδιότητες πρέπει να εξασφαλιστούν οι οικονομικοί και οι ανθρωπίνοι πόροι που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τις οποίες ήδη έχουμε τυπικά και να διευρυνθεί η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ στην οργάνωση και τη στελέχωση των υπηρεσιών τους».¹³⁷

¹³⁷ Τη δήλωση αυτή την έχει επαναλάβει ο σημερινός Πρόεδρος της ΚΕΔΕ Δημήτρης Παπαστεργίου στις Ημερίδες που οργάνωσε η ΚΕΔΕ με τις ΠΕΔ της χώρας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

4.1. Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ – Η Συνένωση των ΟΤΑ και οι Θεσμοί Εταιρικής Σχέσης – Συνεργασίας – Αλληλεγγύης – Επικουρικότητας

Το διαχρονικό πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από τότε που δημιουργήθηκε ο θεσμός μέχρι σήμερα, είναι το γεγονός ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), ιδιαίτερα οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, δεν έχουν ούτε μπορεί να αποκτήσουν το ίδιο ανθρωπογεωγραφικό μέγεθος και δεν μπορεί να έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες και λειτουργίες και την ίδια οικονομική δυνατότητα και την ίδια διοικητική ικανότητα προώθησης της τοπικής ανάπτυξης και παροχής υπηρεσιών στους πολίτες.

Το πρόβλημα αυτό απασχολεί τις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, διότι καμμία χώρα (εκτός από τις πολύ μικρές, καθώς και την Ολλανδία και το Βέλγιο) δεν αποτελεί μια ενιαία πεδιάδα. Για την Ελλάδα το πρόβλημα αυτό επιτείνεται λόγω της γεωγραφικής συγκρότησής της και της μορφής που έχει η αστικοποίησή της (μικρά, μεσαία και μεγάλα νησιά, αραιοκατοικημένες ορεινές περιοχές, ημιαστικές περιοχές, μητροπολιτικά συγκροτήματα).

Από τον νόμο ΔΝΖ'/1912 μέχρι τον Ν.1065/1980 (ΔΚΚ) και στη συνέχεια μέχρι τον Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης") υπήρχε η διάκριση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε Δήμους και Κοινότητες, αλλά το κανονιστικό πλαίσιο σε πολλά ρυθμιστικά πεδία αντιμετώπιζε με τον ίδιο τρόπο όλους τους Δήμους της χώρας και με τον ίδιο τρόπο όλες τις Κοινότητες, ανεξάρ-

τητα από τα πληθυσμιακά, γεωγραφικά και λοιπά χαρακτηριστικά τους.

Για παράδειγμα, στον τελευταίο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006), το άρθρο 75 καθορίζει τις ίδιες αρμοδιότητες για όλους τους Δήμους, μικρούς, μεσαίους και μεγάλους, ορεινούς και νησιωτικούς, αστικούς, ημιαστικούς και αγροτικούς.

Οι υπάρχουσες διαφοροποιήσεις στον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου, των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων και των τοπικών κοινοτήτων, στον αριθμό των αντιδημάρχων, των μελών της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής, στα πληθυσμιακά όρια για τον ορισμό γενικού γραμματέα και γενικού διευθυντή, στη συγκρότηση δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης και (περισσότερων από δύο) σχολικών επιτροπών, στον ορισμό συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, στη χορήγηση ειδικής άδειας στους δημάρχους, τους αντιδημάρχους, τους προέδρους των δημοτικών συμβουλίων κλπ. είναι σωστές αλλά δεν αντιμετωπίζουν με καθολικό τρόπο το θέμα της διαφορετικότητας των Δήμων της χώρας μας.

Το βασικό επιχείρημα στο οποίο στηρίζεται η νομοθέτηση των ίδιων αρμοδιοτήτων σε όλους τους Δήμους είναι το ότι πρέπει να διασφαλίζεται η ισοτιμία τους ως πολιτικών-διοικητικών θεσμών και ότι όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να απολαμβάνουν τις ίδιες υπηρεσίες.

Η πολιτική επιλογή αυτή είναι καταρχήν σωστή ως πρώτο βήμα, αλλά χρειάζεται ως δεύτερο βήμα την αντιμετώπιση του διαφορετικού μεγέθους και των αντικειμενικά διαφορετικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ με ειδικά νομικά, διοικητικά, οικονομικά και επιχειρησιακά μέτρα διασφάλισης της ισότιμης αντιμετώπισης κάθε περιφερειακής και κάθε δημοτικής ανθρωπογεωγραφικής ενότητας. Διότι η τυπικά ισότιμη αντιμετώπιση άνισων οντοτήτων επικυρώνει την ανισότητα και δεν διασφαλίζει την ισοτιμία.

Για το λόγο αυτό, η βασική στρατηγική επιλογή πρέπει να είναι ο συνδυασμός των ακόλουθων δύο κατευθύνσεων, οι οποίες εκ πρώτης όψεως φαίνονται αντίρροπες :

- Αναγνώριση των πληθυσμιακών, γεωγραφικών, συγκοινωνιακών, αναπτυξιακών και λοιπών διαφορετικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ και
- Διασφάλιση της ίδιας ποιότητας, προσβασιμότητας και καθολικότητας των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, οπουδήποτε και εάν αυτοί κατοικούν.

Η εμπειρία που έχουμε στη Μεταπολιτευτική περίοδο από τις απόπειρες αντιμετώπισης του ζητήματος και οι λύσεις που έχουν εφαρμόσει άλλες χώρες, ιδιαίτερα χώρες του ΟΟΣΑ, μας οδηγούν σε δύο εναλλακτικές λύσεις (που αναφέρονται κυρίως στους Δήμους

αλλά έχουν εφαρμογή και στις Περιφέρειες):

1^η λύση: Κατηγοριοποίηση των Δήμων και εφαρμογή της «Ασύμμετρης Αποκέντρωσης» (Asymmetric Decentralisation).

Ασύμμετρη αποκέντρωση θεωρούμε ότι υπάρχει όταν Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ίδιας διοικητικής βαθμίδας (πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας), κατέχουν διαφορετικές πολιτικές ή διοικητικές ή δημοσιονομικές εξουσίες. Η ασύμμετρη αποκέντρωση μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις κατηγορίες: την πολιτική, τη διοικητική και την οικονομική ασύμμετρη αποκέντρωση.¹³⁸

Ατελή ασύμμετρη αποκέντρωση στη χώρα μας αποτελούν οι διατάξεις του Ν.3852/2010 με τις οποίες έγινε η μεταφορά των πολεοδομικών υπηρεσιών, των ΤΥΔΚ και της χορήγησης των προνοιακών επιδομάτων κυρίως στους Δήμους-πρωτεύουσες Περιφερειακών Ενοτήτων (Νομών) και η νομική κατασκευή της "διοικητικής υποστήριξης", η οποία με τον τρόπο που εφαρμόστηκε επιχειρεί «να κρύψει το πρόβλημα κάτω από το χαλί». Άλλωστε οι νομικές κατασκευές δεν μπορούν από μόνες τους να λύσουν επιχειρησιακά προβλήματα.

Η εν λόγω 1^η λύση απαιτεί ευρεία πολιτική συναίνεση και ενδεχομένως σχετική συνταγματική πρόβλεψη, με την οποία θα δοθεί η δυνατότητα της αναγνώρισης των διαφορετικών χαρακτηριστικών των Δήμων και η ευθεία νομοθετική κατηγοριοποίησή τους, χωρίς να χρειάζεται η έμμεση κατηγοριοποίησή τους με τη χρησιμοποίηση διαδημοτικών σχημάτων ή της διοικητικής υποστήριξης.

2^η λύση: Κεντρικός σχεδιασμός αναπτυξιακού θεσμού εταιρικής σχέσης, συνεργασίας, αλληλεγγύης και επικουρικότητας, με αξιοποίηση της θετικής και της αρνητικής εμπειρίας από σχετικές απόπειρες αντιμετώπισης του ζητήματος των τελευταίων 40 χρόνων.

Ενδεικτικά, οι ακόλουθες νομοθετικές πρωτοβουλίες επιχείρησαν, παλινδρομώντας και δολιχοδρομώντας, να λύσουν το πρόβλημα του διαφορετικού μεγέθους και των διαφορετικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ:

- Ο Ν.947/1979 με το άρθρο 16 προβλέπει ότι Δήμοι και Κοινότητες που περιλαμβάνονται σε οικιστική περιοχή μπορεί να συνενώνονται εκουσίως ή αναγκαστικώς.
- Ο Ν.1065/1980 με το άρθρο 4 προβλέπει τη δυνατότητα "Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων".
- Ο Ν.1416/1984 με το άρθρο 12 τροποποίησε και συμπλήρωσε το αρ-

138 Γκέκας Ρ. (2021), Η σύγχρονη τάση της ασύμμετρης αποκέντρωσης – Διεθνής εμπειρία, ΚΕΔΕ, Αθήνα, <https://kedke.gr/i-sygchroni-tasi-tis-asymmetris-apokentrosis-diethnis-ebeiria/>.

θρο 4 του Ν.1065/1980 με διοικητικά κίνητρα και ισχυρά οικονομικά κίνητρα (αύξηση τακτικής οικονομικής ενίσχυσης, άτοκα δάνεια, επιχορήγηση αποδοχών προσωπικού).

- Ταυτόχρονα, ο Ν.1416/1984 με το άρθρο 23 προώθησε τη συνεργασία των ΟΤΑ με τον θεσμό των "Αναπτυξιακών Συνδέσμων" (που παρουσιάστηκε αναλυτικότερα στην παράγρ. 2.5.2.).
- Ο Ν.1622/1986 με τα άρθρα 1 έως 18 προώθησε πάλι τη συνένωση των Δήμων και των Κοινοτήτων, αλλά στο πλαίσιο προσχεδιασμένων με ΚΥΑ γεωγραφικών περιοχών (ενοτήτων), με διοικητικά κίνητρα, ισχυρά οικονομικά κίνητρα και ενδοδημοτική αποκέντρωση. (Ο Ν.1832/1989 με το άρθρο 30 τροποποίησε το άρθρο 1 του Ν.1622/1986).
- Ο Ν. 2130/1994 με το άρθρο 10 προβλέπει ως κίνητρο για τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων την κατάρτιση και εφαρμογή επί πενταετία ειδικού αναπτυξιακού προγράμματος, από πιστώσεις δημοσίων επενδύσεων ή άλλων πηγών.
- Ο Ν.2218/1994 με το άρθρο 48 προώθησε πάλι τη συνεργασία των ΟΤΑ, με προσχεδιασμένη με Προεδρικό Διάταγμα εδαφική περιφέρεια και με βάση το άρθρο 102, παρ. 3 του Συντάγματος περί αναγκαστικών Συνδέσμων. Οι Σύνδεσμοι αυτοί ονομάστηκαν "Συμβούλια Περιοχής" (παρ. 2.5.2.).
- Ο Ν.2539/1997 ("Ι. Καποδίστριας"), δηλώνοντας στην Εισηγητική Έκθεσή του ότι δεν απέδωσαν οι θεσμοί συνεργασίας των ΟΤΑ και ότι *«τα αποτελέσματα των εθελοντικών συνενώσεων ήταν πενιχρά»*, προχώρησε στην αναγκαστική συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (από 5.775 ΟΤΑ σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες).
- Ο Ν.2946/2001 με το άρθρο 12 επιχειρεί πάλι την εθελοντική συνεργασία των ΟΤΑ με τις "Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων".
- Ο Ν.3463/2006 (Κ.Δ.Κ.) παρότι με το άρθρο 75 δίνει τις ίδιες αρμοδιότητες σε όλους τους Δήμους, με το άρθρο 76, παρ. 4 αντιλαμβάνεται ότι, παρά την αναγκαστική συνένωση που προηγήθηκε, υπάρχουν *«ορεινοί ή νησιωτικοί Δήμοι ή Κοινότητες και Δήμοι και Κοινότητες σε φθίνουσες και μειονεκτικές περιοχές»* και προβλέπει ότι *«Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, είναι δυνατή η παροχή ειδικών κινήτρων και προβλέψεων ειδικών χρηματοδοτήσεων για την κάλυψη άσκησης αρμοδιοτήτων»* από αυτούς τους ΟΤΑ, *«ανάλογα εάν αυτές ασκούνται από τους ίδιους ή σε διαδημοτικό επίπεδο. Οι ενισχύσεις αυτές παρέχονται εντός των πλαισίων της υφιστάμενης εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας»*.

- Ο Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης"), δηλώνοντας στην Αιτιολογική Έκθεσή του ως στόχο «τον ουσιαστικό περιορισμό των λειτουργικών δαπανών και τις οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους» προχώρησε όχι μόνο στη συνένωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε 13 αιρετές Περιφέρειες, αλλά και στην περαιτέρω συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε 325 Δήμους.

Ο ίδιος νόμος αναγκάστηκε να αναγνωρίσει ότι η Περιφέρεια Αττικής και η Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης ασκούν μητροπολιτικές λειτουργίες (άρθρο 210) και προέβλεψε τη συγκρότηση μητροπολιτικών επιτροπών (άρθρα 212 και 213), οι οποίες όμως κατά γενική εκτίμηση δεν συνέβαλαν ουσιαστικά στην ανάδειξη της "μητροπολιτικότητας".

Παράλληλα, αφιέρωσε ειδικά άρθρα για τις αρμοδιότητες των νησιωτικών Δήμων (άρθρο 204), των νησιωτικών Δημοτικών Κοινοτήτων (άρθρο 207), των ορεινών Δήμων (άρθρο 209) και των νησιωτικών Περιφερειών (άρθρο 205) και κατέφυγε στη νομοθέτηση της "διοικητικής υποστήριξης" (άρθρο 95, παρ. 2 και 7 και άρθρο 206, παρ. 2) και στην επίκληση των θεσμών της διαδημοτικής και της διαβαθμιδικής συνεργασίας (άρθρο 206, παρ. 5).

Οι πρόσθετες αρμοδιότητες στους ορεινούς και τους μικρούς νησιωτικούς Δήμους ήταν "δωρον-άδωρον" λόγω της πολύ μεγάλης οικονομικής και διοικητικής αδυναμίας τους. Η προθεσμία της διοικητικής υποστήριξης έληξε στις 31.12.2012, αλλά παρατάθηκε δέκα (10) φορές (βλέπε πργρ. 5.2.5.), έφτασε μέχρι τις ημέρες μας και ουσιαστικά δεν πέτυχε τον νομοθετικά διακηρυγμένο στόχο της, η δε διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία ελάχιστα χρησιμοποιήθηκε.

- Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη που συνέταξε το 2010 η ΕΕΤΑΑ, μετά από σχετική ανάθεση από το Υπουργείο Εσωτερικών, με την οποία εκπόνησε 10 Πρότυπους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) Δήμων οι οποίοι εφαρμόστηκαν από τις αντίστοιχες κατηγορίες Δήμων. Αντίστοιχους ΟΕΥ εκπόνησε η Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών κατά κατηγορία Περιφερειών που εφαρμόστηκαν από αυτές.
- Ο Ν.4555/2018 ("Κλεισθένης") στο άρθρο 2 κατηγοριοποιεί τους Δήμους σε: α) Δήμους Μητροπολιτικών Κέντρων, β) Μεγάλους Ηπειρωτικούς Δήμους και Δήμους Πρωτεύουσες Νομών, γ) Μεσαίους Ηπειρωτικούς Δήμους, δ) Μικρούς Ηπειρωτικούς και Μικρούς Ορεινούς Δήμους, ε) Μεγάλους και Μεσαίους Νησιωτικούς Δήμους και στ) Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους.

Η κατηγοριοποίηση αυτή αποτελεί ένα πρώτο θετικό βήμα και εφαρμόζεται από την ΕΕΤΑΑ κατά την εκπόνηση των Οργανισμών

Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) του έργου «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ». Αυτή όμως η κατηγοριοποίηση παραμένει ένα μετέωρο βήμα διότι δεν προχώρησε στον καθορισμό των αρμοδιοτήτων κατά κατηγορία Δήμων, οπότε θα αναγκαζόταν να απαντήσει στο τι γίνεται με τις αρμοδιότητες που δεν μπορούν να ασκήσουν οι μικροί Δήμοι.

Επίσης, δεν μπορεί να εφαρμόζεται η ίδια κατηγοριοποίηση των Δήμων για κάθε πεδίο αναφοράς, δηλαδή για τις αρμοδιότητες, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), για το σύστημα διακυβέρνησης, για την εκπόνηση των ΟΕΥ, για την καταστατική θέση των αιρετών και για την κατανομή των χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Απαιτείται προσαρμογή της κατηγοριοποίησης ανάλογα με το εκάστοτε πεδίο αναφοράς, τον επιδιωκόμενο στόχο και τα αντίστοιχα δεδομένα.¹³⁹

- Ο ίδιος νόμος (Ν.4555/2018) με το άρθρο 180 επαναφέρει τον θεσμό του Συνδέσμου ΟΤΑ με τη μορφή «Διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας», ο οποίος όμως συγκροτείται εθελοντικά χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό γεωγραφικών ενοτήτων και χωρίς θεσμικά και οικονομικά κίνητρα.
- Ο Ν.4674/2020 με το άρθρο 2 προβλέπει τη δυνατότητα συγκρότησης Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την «παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης» των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (περιλαμβανομένων των ΟΤΑ). Οι Οργανισμοί αυτοί φαίνεται πως νομοθετήθηκαν για να υποστηρίξουν τους αδύνατους ΟΤΑ ή/και για να παρακάμψουν τις δεσμεύσεις των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (βλέπε πργρ. 2.5.4.).

Διατρέχοντας αυτό τον ορυμαγδό μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών διαπιστώνουμε τα ακόλουθα:

- Στην αρχή υπάρχει μια έντονη αμφιθυμία μεταξύ συνενώσεων και διαδημο-κοινοτικών συνεργασιών, ασχεδίαστων ή προσχεδιασμένων.
- Το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας δεν έχει την υπομονή να υποστηρίξει για ικανό χρονικό διάστημα “ήπιες” (soft) μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, άρα ο χρόνος ζωής τους είναι δύο έως πέντε χρόνια και τελικώς επικρατούν οι “σκληρές” (hard) μεταρρυθμίσεις, όπως είναι οι αναγκαστικές συνενώσεις που έχουν άμεσο διοικητικό αποτέλεσμα, έστω και εάν χρειάζονται πέντε χρόνια για νομοθετικές διορθώσεις και ολοκληρωμένη εφαρμογή

¹³⁹ Βλ. ΚΕΔΕ (2018 α), «Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΜΕ.Τ.Α.). Η Πρόταση της ΚΕΔΕ για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κείμενο εργασίας, σελ. 7-9: Η Κατηγοριοποίηση των Δήμων, https://kede.gr/wp-content/uploads/kedeold/images/protash_me-ta_100518.pdf.

(το φαινόμενο της "ανάποδης μεταρρυθμιστικής πυραμίδας" – βλέπε πργρ. 3.1.).

- Υπάρχει μια ροπή προς την συγκεντρωποίηση δομών και λειτουργιών και τη μεγέθυνση των ΟΤΑ με βάση την λανθασμένη εκτίμηση ότι «το μεγαλύτερο μέγεθος πετυχαίνει οικονομίες κλίμακας, άρα είναι αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο»,¹⁴⁰ ενώ η εμπειρία από τις διοικητικές οργανώσεις δείχνει ότι σύμφωνα με τα εκάστοτε δεδομένα και τα σχετικώς επιδιωκόμενα, υπάρχει αντίστοιχο "βέλτιστο" (optimum) μέγεθος. Άλλωστε όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, πρέπει μαζί με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα χρήσης των πόρων να διασφαλίζεται η εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών και η συμμετοχή των πολιτών.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστική είναι η συνένωση των ΟΤΑ στα μεγάλα νησιά που δεν οδήγησε σε λειτουργικούς Δήμους και για το λόγο αυτό με τα άρθρα 154–157 του Ν.4600/2019 έγινε η κατάτμησή τους. Επίσης, ορισμένοι ηπειρωτικοί Δήμοι έχουν τεράστια εδαφική περιφέρεια και πάρα πολλούς οικισμούς, γεγονός που καθιστά σχεδόν απαγορευτική την άσκηση πολλών δημοτικών λειτουργιών.

- Τελικά, οι εν λόγω "σκληρές" μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, παρότι έχουν εισφέρει ουσιαστικά στην Αποκέντρωση και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιχειρούν να γεμίσουν τον "πίθο των Δαναΐδων" όσον αφορά τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των ΟΤΑ, για παράδειγμα μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και του Δήμου Γαύδου και μεταξύ της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.

Συμπερασματικά, το διαχρονικό πρόβλημα της διαφορετικότητας των ΟΤΑ δεν αντιμετωπίζεται με τη συγκεντρωποίηση δομών και λειτουργιών και τη διαρκή μεγέθυνση της εδαφικής περιφέρειας των ΟΤΑ. Η εμπειρία από τις διοικητικές οργανώσεις δείχνει ότι σύμφωνα με τα εκάστοτε δεδομένα και τα σχετικώς επιδιωκόμενα, υπάρχει αντίστοιχο "βέλτιστο" (optimum) μέγεθος.

Επομένως, από άποψη μεταρρυθμιστικής τεχνικής, η μεταρρύθμιση των δομών με περαιτέρω αναγκαστική συνένωση ΟΤΑ φαίνεται πως έκλεισε τον κύκλο ζωής της, ενώ παραμένει η δυνατότητα της κατηγοριοποίησης των ΟΤΑ με ασύμμετρη αποκέντρωση (1η λύση) και στο μεταβατικό διάστημα του κεντρικού σχεδιασμού αναπτυξιακών ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων (στο επίπεδο της μεσαίας Περιφερειακής Ενότητας–Νομού) και η συγκρότηση ενός θεσμού εταιρικής σχέσης, συνεργασίας, αλληλεγγύης και επικουρικότητας με μια δομή εταιρικού

140 Η γνωστή διοικητική παθολογία της «εμμονής στις οικονομίες κλίμακας» (βλέπε το "ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ" στο τέλος της Μελέτης).

και συνεργατικού χαρακτήρα, υπό τη μορφή του αναγκαστικού Συνδέσμου Δήμων ή της Ειδικής Υπηρεσίας σε κάθε Δήμο-πρωτεύουσα Νομού που θα παρέχει τις υπηρεσίες με βάση διατάξεις ανάλογες των περί διαδημοτικής ή/και διαβαθμιδικής συνεργασίας (2η λύση).

Η κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των Συνδέσμων ή των Ειδικών Υπηρεσιών προϋποθέτει σχετικό κονδύλι που θα προστεθεί στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).

Η μεγαλύτερη αντίσταση που θα συναντήσει η 2η λύση (όπως φαίνεται και από την υπάρχουσα εμπειρία) είναι η δυσκολία της κοινωνίας μας και των ηγεσιών της να εντάσσονται σε εταιρικά και συνεργατικά σχήματα.

Η 2η λύση μπορεί να προετοιμάσει την 1η λύση δημιουργώντας την αναγκαία διοικητική διάρθρωση που αντιστοιχεί στην κατηγοριοποίηση των ΟΤΑ. Πάντως και οι δύο λύσεις δεν αποτελούν μεταρρύθμιση δομών, αλλά μεταρρύθμιση λειτουργιών και σχέσεων μεταξύ των ΟΤΑ, μπορεί δε να υποστηριχθούν αποτελεσματικά από την τελικώς προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη, Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Σε κάθε περίπτωση, η νομοθέτηση της εν λόγω μεταρρύθμισης θα μείνει αναρτημένη στο ΦΕΚ εάν δεν συνοδεύεται από ένα –τουλάχιστον τριετές– Πρόγραμμα Εφαρμογής της και ένα αντίστοιχο Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.2. και 5.2.3. – το 2ο και το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

4.2. Οι απόψεις και οι προτάσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) εξέδωσε το 2016 ένα χρήσιμο τεύχος με τη δραστηριότητά της στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, που περιέχει τις «Πρωτοβουλίες, αποφάσεις και διεκδικήσεις του κορυφαίου συλλογικού οργάνου της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης από το 1975 έως το 2016».¹⁴¹

Το 1999 ο Πάρις Κουκουλόπουλος γίνεται ο πρώτος αιρετός Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ, θέση στην οποία επανεκλέγεται το 2003. Το 2004 με εισήγησή του το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΚΕ ορίζει ως Γενικό Διευθυντή τον Τάκη Βασιλείου και με πρωτοβουλία τους η ΚΕΔΚΕ αποκτά Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας και Κανονισμό Προσωπικού, οργανώνει το επιστημονικό και το διοικητικό προσωπικό

¹⁴¹ Βλ. ΚΕΔΕ (2016), Η ΚΕΔΕ στα χρόνια της Μεταπολίτευσης 1975–2016. Πρωτοβουλίες, αποφάσεις και διεκδικήσεις του κορυφαίου συλλογικού οργάνου της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης από το 1975 έως το 2016, ΚΕΔΕ, Αθήνα.

της,¹⁴² συγκροτεί ομάδα επιστημονικών συμβούλων ¹⁴³ και δημιουργεί το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ΚΕΔΚΕ (με βάση την παρ. 9, άρθρο 22, Ν.3274/2004 – Α'195).

Με αυτή πλέον τη διοικητική συγκρότηση και την επιστημονική υποστήριξη η ΚΕΔΚΕ / ΚΕΔΕ διατυπώνει την επόμενη 15ετία στα Συνεδριά της τεκμηριωμένες απόψεις και προτάσεις προς την εκάστοτε Κυβέρνηση για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις διεύρυνσης της Αποκέντρωσης και ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εκτιμούμε ότι πολλές από τις απόψεις και τις προτάσεις αυτές είναι σύγχρονες και επίκαιρες.

Ανάλογες είναι και οι προτάσεις ενός σημαντικού Συνεδρίου της ΕΝΠΕ (2013) και του κοινού Συνεδρίου ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ (2018).

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Ρόδο (2005)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Πάρι Κουκουλόπουλου στη Ρόδο στις 10–12.11.2005.¹⁴⁴

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη (2007)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Νικήτα Κακλαμάνη στην Κυλλήνη στις 14–16.11.2007.¹⁴⁵

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Θεσσαλονίκη (2008)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Νικήτα Κακλαμάνη στη Θεσσαλονίκη στις 26–29.11.2008.¹⁴⁶

Το Συνέδριο διαπιστώνει ότι η Κυβέρνηση ματαιώνει τον "ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΙΙ" επικαλούμενη «τη διεθνή κρίση που καθιστά δύσκολη την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων για τη στήριξη της μεταρρύθμισης», «επιβεβαιώνει τις αποφάσεις των Συνεδρίων στη Ρόδο το 2005 και στην Κυλλήνη το 2007» και «προτείνει ένα "Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Τ.Α. για την Αντιμετώπιση της Κρίσης"».

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Αθήνα (2010)

142 Διευθυντικά στελέχη της ΚΕΔΕ: Ντένια Λουκάκη, Μαρία Στρέσκοβιτς, Γαβρίλης Κουγιανός, Χρύσα Μανάρα, Έφη Παναγιωτοπούλου, Αφροδίτη Στεφάτου και Προϊστάμενος της Νομικής Υπηρεσίας ο Παναγιώτης Ζυγούρης.

Η σημερινή στελέχωση της ΚΕΔΕ στο <https://kede.gr/tilefonikos-katalogos/>

143 Μέλη της ομάδας επιστημονικών συμβούλων: Παναγιώτης Μαΐστρος, Δήμητρα Κουτσούρη, Ράλλης Γκέκας, Τασία Λαγουδάκη και Δημήτρης Μπαϊρακτάρης. Η ομάδα συγκροτήθηκε το 2004 και λειτούργησε με τη σύνθεση αυτή μέχρι το 2019.

144 Βλ. ΚΕΔΚΕ (2005), Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στη Ρόδο, <https://kede.gr/apofasi-synedriou-3/>

145 Βλ. ΚΕΔΚΕ (2007), Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στην Κυλλήνη, <https://kede.gr/synedria/>.

146 Βλ. ΚΕΔΚΕ (2008), Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στη Θεσσαλονίκη, <https://kede.gr/synedria/>.

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Νικήτα Κακλαμάνη στην Αθήνα στις 18–20.01.2010.¹⁴⁷

Σημαντική στην περίοδο 2006–2010 ήταν η συμβολή του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΚΕ, το οποίο είχε ένα σημαντικό Επιστημονικό Συμβούλιο¹⁴⁸ και εκπόνησε αξιολογες μελέτες που συνέβαλαν στην επιστημονική τεκμηρίωση των προτάσεων της ΚΕΔΚΕ και στην προώθηση της μεταρρύθμισης “Καλλικράτης”.

Τα επόμενα Συνέδρια, με δεδομένη πλέον την τρίτη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση (του Ν.3852/2010 – «Καλλικράτης»), που ολοκλήρωσε την αλλαγή της δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, επικεντρώνονται στις αναγκαίες βελτιώσεις της οργάνωσης, των λειτουργιών και του ανθρώπινου δυναμικού της, στη βελτίωση των υπηρεσιών της προς τους πολίτες και στη διεύρυνση του ρόλου της στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας.

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στην Κομοτηνή (2012)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Κώστα Ασκούνη στην Κομοτηνή στις 27–28.01.2012.¹⁴⁹

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΕΝΠΕ στην Αθήνα (2013)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιάννη Σγουρού στην Αθήνα στις 14–15.02.2013.¹⁵⁰

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα (2013)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Κώστα Ασκούνη στα Ιωάννινα στις 30–31.05.2013.¹⁵¹

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Χαλκιδική (2015)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιώργου Πατούλη στη Χαλκιδική στις 07–09.05.2015.¹⁵²

147 Βλ. ΚΕΔΚΕ (2010), Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στην Αθήνα (Ψήφισμα και Παράρτημα), <https://kede.gr/synedria/>.

148 Πρόεδρος ο Καθηγητής Δημήτρης Τσάτσος και μέλη οι Καθηγητές Ελένη Στεφάνου, Νέδα-Μαρία Κανελλοπούλου, Δημήτρης Λάλας, Ξενοφών Κοντιάδης, Γεώργιος Παπαδημητρίου, Δημήτρης Παπούλιας, Γιάννης Πυργιωτάκης, Γιάννης Πυργιώτης, Γιώργος Σωτηρέλης, Θεόδωρος Τζώνος, Θεόδωρος Χατζηπαντελής, Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας και ο Αθανάσιος Κανταρτζής Γενικός Διευθυντής του ΙΤΑ.

149 Βλ. ΚΕΔΕ (2012), Ψήφισμα Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου ΚΕΔΕ στην Κομοτηνή, <https://kede.gr/synedria/>.

150 Βλ. ΕΝΠΕ (2013), Συμπεράσματα και αποφάσεις 1ου Τακτικού Συνεδρίου ΕΝΠΕ στην Αθήνα, <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/synedria-kai-ekdiloseis/69-1>

151 Βλ. ΚΕΔΕ (2013), Συμπεράσματα Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στα Ιωάννινα, <https://kede.gr/synedria/>.

152 Βλ. ΚΕΔΕ (2015), Βασικά Σημεία της Απόφασης του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στη Χαλκιδική, <https://kede.gr/elixan-oi-ergasies-tou-etisiou-taktikou-synedriou-tis-kede-vasika-simeia-tis-apofasis-tou-synedriou-tis-kede/>

Έκτακτο Συνέδριο της ΚΕΔΕ στον Βόλο (2016)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιώργου Πατούλη στον Βόλο στις 17–18.10.2016.¹⁵³

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη (2016)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιώργου Πατούλη στη Θεσσαλονίκη στις 01–03.12.2016.¹⁵⁴

Με τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στην Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου του 2016, η ΚΕΔΕ έβαλε για πρώτη φορά ως βασικό στόχο της αναγκαίας διοικητικής μεταρρύθμισης την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα (2017)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιώργου Πατούλη στα Ιωάννινα στις 30.11–02.12.2017.¹⁵⁵

Κοινό Συνέδριο ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ στην Αθήνα (2018)

Το κοινό Συνέδριο ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ οργανώθηκε, επί προεδρίας Κώστα Αγοραστού στην ΕΝΠΕ και Γιώργου Πατούλη στην ΚΕΔΕ, στην Αθήνα στις 18–19.04.2018.

Το Κείμενο Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ με τίτλο «Ο Ρόλος της Αυτοδιοίκησης στο Πολιτικό και Διοικητικό Σύστημα και η Συμβολή της στην Αναπτυξιακή Συγκρότηση της Χώρας» έχει τα ακόλουθα περιεχόμενα:¹⁵⁶

1. Εισαγωγή
2. Ο ρόλος και οι σχέσεις των Περιφερειών και των Δήμων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα
3. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
4. Η Διαβαθμιδική Συνεργασία Περιφερειών – Δήμων
5. Η Διοικητική Αυτοτέλεια, η Εποπτεία και ο Έλεγχος των ΟΤΑ
6. Τα Οικονομικά των Δήμων και των Περιφερειών

153 Βλ. ΣΧΕΔΙΟ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΚΤΑΚΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΚΕΔΕ

154 Βλ. ΚΕΔΕ (2016 β), Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στη Θεσσαλονίκη, <https://kede.gr/synedria/>

155 Βλ. ΚΕΔΕ (2017), Ψήφισμα–Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στα Ιωάννινα, <https://kede.gr/ypersifistikan-oi-theseis-tis-kede-sto-etisio-taktiko-tis-synedrio-sta-ioannina-ola-ta-psifismata/>

156 Βλ. ΕΝΠΕ / ΚΕΔΕ (2018), Κείμενο Κοινών Θέσεων κοινού Συνεδρίου ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ, 18–19.04.2018, Αθήνα, <https://www.airetos.gr/UsersFiles/admin/Documents/SYNIMMENO.pdf>

Το κείμενο εκπονήθηκε από τον Δημήτρη Μαραβέλια, Περιφερειακό Σύμβουλο Αττικής και τον Αργύρη Παπακωνσταντίνου νομικό σύμβουλο της ΕΝΠΕ και τους Παναγιώτη Μαΐστρο και Ράλλη Γκέκα επιστημονικούς συμβούλους της ΚΕΔΕ.

7. Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Αυτοδιοίκησης
8. Το Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Περιφερειών και των Δήμων
9. Η Καταστατική Θέση των Αιρετών
10. Η πρόσφατη διεθνής εμπειρία από διοικητικές μεταρρυθμίσεις σε Ευρωπαϊκά κράτη

Τα σημαντικότερα κατά την εκτίμησή μας Κεφάλαια είναι η Εισαγωγή με τις «10 βασικές θέσεις, που αποτελούν και τις βασικές κατευθύνσεις της αναγκαίας διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας», η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και η Διαβαθμιδική Συνεργασία Περιφερειών – Δήμων. Τις εν λόγω 10 βασικές θέσεις υιοθετούμε στην παρούσα Μελέτη ως προγραμματικούς στόχους για την επόμενη δεκαετία (βλέπε πργρ. 6.1.).

Απόσπασμα του ανωτέρω Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ περιλαμβάνεται στην παρούσα Μελέτη ως ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1. Περίληψη του Κειμένου περιλαμβάνεται στο Ψήφισμα του Συνεδρίου.¹⁵⁷

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στην Αθήνα (2018)

Το Συνέδριο οργανώθηκε επί προεδρίας Γιώργου Πατούλη στην Αθήνα στις 03–05.12.2018.¹⁵⁸

Συνεδριακές Διασκέψεις της ΚΕΔΕ με τις ΠΕΔ (2020)

Την περίοδο Νοέμβριος – Δεκέμβριος 2020 η ΚΕΔΕ οργάνωσε 10 διαδικτυακές Συνεδριακές Διασκέψεις με τις 13 Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ),¹⁵⁹ οι οποίες ουσιαστικά υποκατέστησαν το Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ που δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί εξαιτίας των περιοριστικών μέτρων λόγω covid-19.

Με βάση τις εργασίες των Διασκέψεων αυτών και των προτάσεων που διατυπώθηκαν, ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ Δημήτρης Παπαστεργίου εισηγήθηκε τη λήψη σχετικής απόφασης από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ, η οποία ελήφθη στις 05.03.2021 και έχει τον τίτλο «Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη “Διοικητική Μεταρρύθμιση – Αρμοδιότητες” όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις».¹⁶⁰

157 Βλ. ΕΝΠΕ / ΚΕΔΕ (2018 α), Ψήφισμα Κοινού Συνεδρίου ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ, Αθήνα, <https://www.enpe.gr/el/drastiriotites/synedria-kai-ekdiloseis/1036-enpekede>

158 Βλ. ΚΕΔΕ (2018), Ψήφισμα Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου 2018 – Η Πρόταση της ΚΕΔΕ για μια Σύγχρονη Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Κείμενο Θέσεων στο Διάλογο για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, <https://kede.gr/to-psifisma-tou-etisiou-taktikou-synedriou-tis-kede-2018-i-protasi-tis-kede-gia-mia-sygchroni-evropaiki-topiki-aftodioikisi-keimeno-theseon-sto-dialogo-gia-ti-syntagmatiki-anatheorisi/>

159 ΚΕΔΕ (2020), Συνεδριακές Διασκέψεις 2020, <https://kede.gr/category/synedriakes-diaskepseis-2020/>

160 <https://kede.gr/decision/epikyrosi-ton-theseon-tis-kede-gia-ti-dioikitiki-metarrythmisi-armodiotites-opos-aftes-diamorfothikan-kata-tis-deka-10-synedriakes-diaskepseis/>

4.3. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης που επηρέασαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούσαν διαχρονικά αρμοδιότητα του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης (το οποίο από το 1995 συγχωνεύτηκε με το Υπουργείο Εσωτερικών), μέχρι την κατάργησή του με το Π.Δ.81/2019 (Α'119).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο Ν.1943/1991 (Α'50) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».¹⁶¹

Οι σημαντικότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες που οδήγησαν σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες επηρέασαν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι οι ακόλουθες:

- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)
Μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης είναι ο Ν.2190/1994 (Α'28) και η σύσταση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ).¹⁶² Η πιο πρόσφατη επικαιροποίηση αυτού του νόμου έγινε με το Ν.4765/2021 (Α'6).¹⁶³ Το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο αφορά και τους ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα αυτών.
- Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
- Συνήγορος του Πολίτη
- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
- Το Πρόγραμμα "Διαύγεια"
- Τα Ανοικτά Δεδομένα (βλέπε πργρ. 6.4.4.).

Παράλληλα με τις παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι επανειλημμένες στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης νομοθετικές πρωτοβουλίες που αφορούν την εισαγωγή συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, την προαγωγή τους και την επιλογή προϊσταμένων των οργανικών μονάδων.

Το κοινό χαρακτηριστικό όσων από τα νομοθετήματα αφορούν την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων είναι ότι επικεντρώνονται στην ατομική αξιολόγησή τους και μάλιστα στην ατομική αξιολόγηση των υπαλλήλων όλης της ιεραρχικής κλίμακας.

¹⁶¹ Το νομοσχέδιο του Ν.1943/1991 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Μιλτιάδης Έβερτ ως Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης.

¹⁶² Το νομοσχέδιο του Ν.2190/1994 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Αναστάσιος Πεπονής ως Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης.

¹⁶³ Το νομοσχέδιο του Ν.4765/2021 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Μαυρουδής Βορίδης ως Υπουργός Εσωτερικών.

Εκτιμούμε ότι αυτό είναι διοικητικά αναποτελεσματικό, διότι η αξιολόγηση περιορίζεται στην αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και όχι πρωτίστως των οργανικών μονάδων και χωρίς να έχουν διασφαλιστεί οι αναγκαίες προγραμματικές και οργανωτικές προϋποθέσεις.

Παράλληλα, πρέπει να επισημάνουμε ότι για κανένα σύστημα αξιολόγησης δεν διασφαλίστηκε κατά τον σχεδιασμό του η διαχρονική εφαρμογή του, μέσω της αποδοχής του από το πολιτικό σύστημα και το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων, ούτε εξασφαλίστηκε η ουσιαστική υλοποίησή του με ένα Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής του, με τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, συμβουλευτική υποστήριξη, πιλοτική εφαρμογή, υιοθέτηση των προτεινομένων μέτρων βελτίωσης του εργασιακού περιβάλλοντος και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.

Σε διαφορετική κατεύθυνση επιχείρησε να κινηθεί στις αρχές της δεκαετίας του 2000 το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) με την ψήφιση του Ν.3230/2004 (Α΄44) που επιχειρεί να καθιερώσει *«σύστημα διοίκησης με στόχους και τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης»*,¹⁶⁴ με την εκπόνηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης – ΚΠΑ (Common Assessment Framework – CAF) και την Εγκύκλιο ΔΙΠΑ/ Φ.1/06.04.2005, με την οποία ενημέρωνε για το ΚΠΑ τα Υπουργεία, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ.¹⁶⁵ Η κατεύθυνση αυτή δεν εξασφάλισε επαρκή πολιτική στήριξη και ένα μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής του ΚΠΑ και γι’ αυτό εφαρμόστηκε από πολύ λίγους δημόσιους φορείς.

Ο πρόσφατος Ν.4940/2022 (Α΄112) έχει θετικά στοιχεία (Βελτίωση του συστήματος αξιολόγησης – Ενσωμάτωση του περιεχομένου των Σχεδίων Δράσης του Ν.4622/2019 στους στόχους των οργανικών μονάδων – Ο νέος θεσμός των «Συμβούλων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού» και ιδίως η δικτύωση και ο συντονισμός τους από το Υπουργείο – Η νομοθέτηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης), αλλά έχει και αδυναμίες (Δεν προηγείται της αξιολόγησης των προσώπων η αξιολόγηση των δομών – Δεν προβλέπεται Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου – Δεν υποστηρίζονται οι δημόσιες οργανώσεις στην εφαρμογή του ΚΠΑ π.χ. μέσω του “Κύκλου Ποιότητας Δημοσίων Οργανώσεων”).

Επίσης, σύμφωνα και με σχετική απόφαση της Δ.Σ. της ΚΕΔΕ, όσον αφορά τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, *«η εφαρμογή του προτεινόμενου*

164 Το νομοσχέδιο του Ν.3230/2004 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Κώστας Σκανδαλίδης Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

165 Την πρωτοβουλία εισαγωγής και προώθησης του ΚΠΑ ανέλαβαν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης η Γενική Διευθύντρια Θάλεια Φωτεινοπούλου και ο αρμόδιος Διευθυντής Νίκος Μιχαλόπουλος.

συστήματος αξιολόγησης είναι εφικτή μόνο σε μεγάλους Δήμους, δεδομένου ότι οι μεσαίοι και ιδίως οι μικροί Δήμοι έχουν πολύ μεγάλες ελλείψεις σε επιστημονικό προσωπικό, το οποίο διαρκώς μειώνεται (λόγω των συνταξιοδοτήσεων και της "κινητικότητας")».¹⁶⁶

4.4. Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ)

Η ίδρυση της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ) Α.Ε. αποτελεί μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, που επηρέασε ουσιαστικά την Περιφερειακή Ανάπτυξη και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ) Α.Ε. ιδρύθηκε με το άρθρο τρίτο του Ν.2372/1996 (Α' 29).¹⁶⁷

Το 2007 και δεδομένου ότι αντί ΚΠΣ είχαμε ΕΣΠΑ, η ΜΟΔ μετονομάστηκε σε Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Η ίδρυση της ΜΟΔ θεωρείται παράδειγμα εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης ¹⁶⁸ και χαρακτηριστικό παράδειγμα λειτουργικά αποκεντρωμένου φορέα της Ελληνικής Διοίκησης.¹⁶⁹

Εκτιμούμε ότι στη διάρκεια της πρώτης τετραετίας, παρά τις εύλογες αντιστάσεις της παραδοσιακής Δημόσιας Διοίκησης, η ΜΟΔ πέτυχε να συγκροτήσει στον δημόσιο τομέα ομάδες στελεχών με υψηλά προσόντα και να συμβάλλει στη δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της ΜΟΔ μετασχηματίστηκε ο ρόλος της:

- Το 2000 με το Ν.2860/2000 α) δημιουργήθηκαν οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στις οποίες εντάχθηκαν τα στελέχη των Γραμματειών των Επιτροπών Παρακολούθησης και

166 Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 179/19.05.2022.

167 Το νομοσχέδιο του Ν.2372/1996 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Γιώργος Ανωμερίτης ως Αναπλ. Υπουργός Εθνικής Οικονομίας.

168 Βλ. Λαλιώτη Β. (2002), Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Ένα παράδειγμα εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

Βλ. Chardas A. (2011), How the EU affects domestic institutional capacities: the Europeanisation of Greece's administrative system in the context of the EU's Regional Policy, European Policies Research Center, University of Strathclyde, https://strathprints.strath.ac.uk/70322/1/EPRP_79_1_.pdf.

169 Βλ. Λαμπροπούλου Μ. (2019), Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 149-158.

των Ομάδων υποστήριξης των Υπουργείων, β) η ΜΟΔ προσλαμβάνει ειδικευμένο προσωπικό και αποσπά στελέχη του Δημόσιου τομέα για τη στελέχωσή τους και τους παρέχει στέγαση και υλικοτεχνική υποδομή και γ) καταργήθηκε η συνδεδεμένη με bonus αξιολόγηση του προσωπικού.

- Το 2010 έπαυσε να συμμετέχει εκπρόσωπος της αξιωματικής αντιπολίτευσης ως μέλος στο Δ.Σ. (ήταν μια άτυπη πολιτική συμφωνία που εξασφάλιζε ευρύτερη αποδοχή).
- Το 2012 η ΜΟΔ εντάχθηκε στη Γενική Κυβέρνηση, χάνοντας την ευελιξία της σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης.

Πάντως κατά τη διάρκεια της 25ετούς λειτουργίας της και παράλληλα με την σταδιακή θεσμική ενσωμάτωσή της και τον μετασχηματισμό του ρόλου της (Ν.2860/2000, Ν.3614/2007 και Ν.4314/2014) η ΜΟΔ συνέβαλε αποτελεσματικά στην ενίσχυση του δημόσιου μανάτζμεντ (public management) και ιδίως των συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων με εξειδικευμένο προσωπικό, σύγχρονα διοικητικά συστήματα, πρότυπα και εργαλεία.

Αξιολογώντας το επιτυχημένο πείραμα της ΜΟΔ και των Διαχειριστικών Αρχών, που αποτελεί ένα αποτελεσματικό παράδειγμα μεταρρύθμισης και διαχείρισης αλλαγής στη Δημόσια Διοίκηση με τη βοήθεια των Ευρωπαϊκών οργάνων, συμπεραίνουμε ότι η γενικότερη βελτίωσή της μπορεί να προχωρήσει με πρωτοβουλίες συγκρότησης καινοτόμων δομών με επιτελικές λειτουργίες, αλλά απαιτούνται τα ακόλουθα:

- η ύπαρξη ισχυρού επιτελικού κέντρου με επαρκή πολιτική νομιμοποίηση, που δρα στο πλαίσιο μεσο-μακροχρόνιου προγράμματος,
- η παραγωγή ενιαίων λειτουργικών προτύπων,
- η δικτύωση των δομών αυτών, έτσι ώστε να συγκροτούν “σύστημα”,
- η συμβασιοποίηση των σχέσεων των φορέων του συστήματος,
- η συνεχής ενημέρωση, κατάρτιση και συμβουλευτική υποστήριξη του ανθρώπινου δυναμικού τους, στο πλαίσιο ενός Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης,
- η διασφάλιση αυτοτελούς χρηματοδότησης και χρηστής διαχείρισης,
- η διαρκής αξιολόγηση και προσαρμογή του συστήματος και
- η διαχρονική προσπάθεια διασφάλισης της πολιτικής και κοινωνικής αποδοχής του συστήματος, που είναι προϋπόθεση για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης συνέχειάς του και της ενσωμάτωσης των καινοτομιών στον πυρήνα της Δημόσιας Διοίκησης.

Όποιος υποτιμά τις απαιτήσεις αυτές μπορεί εύκολα να οδηγήσει στην κατάρρευση αυτών των δομών ή στην απορρόφησή τους από τις

παραδοσιακές δομές.

4.5. Η διακυβέρνηση των οριζόντιων δημόσιων πολιτικών – Η δημόσια πολιτική Ορεινών Περιοχών

Εκτός από τις τομεακές δημόσιες πολιτικές που αντιστοιχούν σε Υπουργεία, τα οποία έχουν την κύρια ευθύνη σχεδιασμού και εποπτείας της εφαρμογής των πολιτικών αυτών (όπως είναι η δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος), υπάρχουν και οριζόντιες δημόσιες πολιτικές που δεν υφίσταται Υπουργείο που να τις περιλαμβάνει στην Αποστολή και τον Οργανισμό του.

Η οριζόντια δημόσια πολιτική αφορά συνήθως μια ειδική κοινωνική ομάδα (π.χ. τα "Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία") ή μια ειδική κατηγορία γεωγραφικών περιοχών (π.χ. την "Ανάπτυξη των Νησιωτικών και των Ορεινών Περιοχών"). Η οριζόντια δημόσια πολιτική πρέπει να διασταυρώνεται με όλες τις τομεακές δημόσιες πολιτικές, δηλαδή απαιτεί την οριζόντια "διάτρηση" των Υπουργείων που λειτουργούν ως "silos" κατά την άσκηση των τομεακών / κάθετων δημόσιων πολιτικών.

Ας πάρουμε το παράδειγμα των νησιωτικών και των ορεινών περιοχών.

Για τις νησιωτικές περιοχές υπάρχει το πλεονέκτημα ότι τα περισσότερα νησιά συγκροτούν ανθρωπογεωγραφικές ενότητες, στις οποίες έχουν συσταθεί Περιφέρειες (Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίων Νήσων), οπότε έχει ανατεθεί η οριζόντια δημόσια πολιτική για τη "νησιωτικότητα" στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, το οποίο επιχειρεί να διασταυρώσει αυτή την οριζόντια δημόσια πολιτική με τομεακές δημόσιες πολιτικές, για τις οποίες έχουν την κύρια ευθύνη άλλα Υπουργεία.

Είναι ενδεικτικές οι διατάξεις του πρόσφατου Ν.4832/2021 (Α'172),¹⁷⁰ που προβλέπει την εκπόνηση Εθνικής Στρατηγικής, με αναπτυξιακούς στόχους σε τομεακές δημόσιες πολιτικές (επιχειρηματικότητα, απασχόληση και επενδύσεις, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση, ασφάλεια, ψηφιακή διακυβέρνηση), καθώς και θεσμούς και εργαλεία για την εφαρμογή της.

Για τις ορεινές περιοχές όμως δεν υπάρχει κάτι ανάλογο. Για το λόγο αυτό το Δ.Σ. της ΚΕΔΕ έλαβε σχετική απόφαση-πρόταση, μετά από εισήγηση της Επιτροπής Ορεινών Περιοχών της ΚΕΔΕ.¹⁷¹ Σύμφωνα με την πρόταση αυτή:

¹⁷⁰ Εισηγητής του νομοσχεδίου του Ν.4832/2021 στη Βουλή ο Γιάννης Πλακιωτάκης ως Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και αρμόδιος Γενικός Γραμματέας ο Μανώλης Κουτουλάκης.

¹⁷¹ Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 233/09.06.2021, μετά από εισήγηση του Σωκράτη Κεφαλογιάννη Προέδρου της Επιτροπής Ορεινών Περιοχών, <https://kede.gr/decision/protasi-tis-epitropis-oreinon-periochon-pou-afora-sti-metarrythmisi-tis-dimosias-politikis-gia-tous-mikrous-oreinous-dimous-kai-tis-oreines-perioches-gia-tin-oreinotita/>

«Ο συντονισμός του σχεδιασμού και η παρακολούθηση και αξιολόγηση εφαρμογής αυτής της οριζόντιας δημόσιας πολιτικής προτείνεται να ανατεθεί σε μια ειδική Οργανική μονάδα της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, η οποία θα πρέπει να διασφαλίσει μια νομοθετημένη και διοικητικά υλοποιημένη οριζόντια δικτύωσή της με τις δομές νομοπαρασκευαστικού έργου και τις δομές προγραμματισμού των Υπουργείων, καθώς και με τις διαχειριστικές αρχές των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Την πολιτική διεύθυνση του εν λόγω δικτύου αναλαμβάνει διυπουργική Κυβερνητική Επιτροπή (άρθρο 8, Ν. 4622/2019 – Α΄133).

Η δικτύωση αυτή προσομοιάζει με τη δικτύωση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων (άρθρο 38, Ν. 4622/2019) και με τη δικτύωση του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης με τις οργανικές μονάδες ΤΠΕ των Υπουργείων (άρθρο 53, Ν. 4623/2019)».

Προς επιβεβαίωση της ορθότητας των προτεινομένων από την ΚΕΔΕ, ως προς τη διακυβέρνηση της πολιτικής για τις Ορεινές Περιοχές, είναι χρήσιμο να αναφέρουμε την ανάλογη πρωτοβουλία που ανέλαβε η Πολιτεία για την οριζόντια δημόσια πολιτική που αφορά τα “Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία”.

Με ευθύνη του Υπουργού Επικρατείας Γιώργου Γεραπετρίτη, ως “Συντονιστικού Μηχανισμού” βάσει του άρθρου 69 του Ν.4488/2017 (Α΄137), εκπονήθηκε το 2020 το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία, μία δράση η οποία υλοποιείται για πρώτη φορά στη Μεταπολίτευση, οριζόντια, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, αυτό εντάσσεται στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για την Παρακολούθηση και Αξιολόγηση του Κυβερνητικού Έργου της Προεδρίας της Κυβέρνησης, κεντρική θέση αναλαμβάνουν ο “Συντονιστικός Μηχανισμός”, συνεπικουρούμενος από την Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου και η Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, ενεργοποιείται το δίκτυο Κεντρικού και Επιμέρους Σημείων Αναφοράς σε Υπουργεία, Περιφέρειες και Δήμους των άρθρων 70 και 71 του Ν.4488/2017 και ενημερώνεται κάθε χρόνο για την πορεία εφαρμογής του η αρμόδια Επιτροπή της Βουλής. Επομένως αυτό που χρειάζεται είναι μια επιμελής αναλογική εφαρμογή της εν λόγω πρωτοβουλίας, για τη διακυβέρνηση της οριζόντιας δημόσιας πολιτικής Ορεινών Περιοχών και για όποια άλλη σημαντική για το μέλλον της χώρας οριζόντια δημόσια πολιτική, όπως π.χ. είναι η αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας, με την εκπόνηση ενός Μακροπρόθεσμου Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που θα αξιοποιεί και την έκθεση της Διακομματικής Επιτροπής της

Βουλής για το Δημογραφικό (2019).

Γενικότερα «η κυβέρνηση δεν πρέπει να εμφανίζεται ως άθροισμα στεγανών υπουργικών αρμοδιοτήτων εγκλωβισμένων σε μια παραδοσιακή "κάθετη" αντίληψη περί τομέων της δημόσιας διοίκησης, αλλά ως μια ενιαία πολιτική οντότητα που διαθέτει μεγάλη λειτουργική και διοικητική ευελιξία "οριζόντιου" (ανά πολιτική δράση) και όχι μόνο "κάθετου" (ανά τομέα διοίκησης) χαρακτήρα».¹⁷²

Πρόσφατα η Κυβέρνηση ανέλαβε την πρωτοβουλία βελτίωσης της δημόσιας πολιτικής ορεινών περιοχών, με την εκπόνηση σχετικού νομοθετικού πλαισίου και αναπτυξιακού προγράμματος.¹⁷³

4.6. Η Τεχνική Βοήθεια των ξένων εμπειρογνομώνων

Διαχρονικά η χώρα μας αξιοποιεί την Τεχνική Βοήθεια που παρέχουν ξένοι εμπειρογνώμονες, κυρίως μέσω διεθνών ή ευρωπαϊκών οργανισμών, προκειμένου να αξιοποιηθεί η τεχνογνωσία στο σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών που έχει αποκτηθεί σε άλλες χώρες (κυρίως της Ευρώπης ή/και του ΟΟΣΑ).

Την τελευταία δεκαετία, λόγω των Μνημονίων, η Τεχνική Βοήθεια προς τη Δημόσια Διοίκηση για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων απέκτησε τον χαρακτήρα αιρεσιμότητας των δανείων που χορηγήθηκαν στη χώρα μας από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και από Ευρωπαϊκούς πιστωτικούς οργανισμούς για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης.

Κεφαλαιοποιώντας την εμπειρία που έχουμε αποκτήσει από τις επιτυχίες και τις αποτυχίες των Προγραμμάτων Τεχνικής Βοήθειας, ιδιαίτερα στη δεκαετία 2010-2019, εκτιμούμε πως μπορούμε πλέον να διατυπώσουμε ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα όσον αφορά τις αναγκαίες προϋποθέσεις, τους απαραίτητους όρους και τη μεθοδολογία παροχής της Τεχνικής Βοήθειας στη Δημόσια Διοίκηση, ιδιαίτερα για την πραγματοποίηση ουσιαστικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Οι αναγκαίες προϋποθέσεις παροχής της Τεχνικής Βοήθειας στη Δημόσια Διοίκηση είναι οι ακόλουθες :

- Να είναι διασφαλισμένη στο ανώτερο δυνατό επίπεδο η πολιτική βούληση πραγματοποίησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, διότι χωρίς αυτήν θα προσπαθούμε «να γεμίσουμε τον πίθο των Δαναϊδων».

172 Βλ. Βενιζέλος Ε. (2008), Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία – Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής, Πόλις, Αθήνα, σελ. 135-136.

173 Την πρωτοβουλία ανέλαβε ο Πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης και ανέθεσε στον Υπουργό Επικρατείας Άκη Σκέρτσο τον συντονισμό διυπουργικής Επιτροπής, στην οποία εκ μέρους της ΚΕΔΕ συμμετέχουν ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ορεινών Περιοχών Σωκράτης Κεφαλογιάννης και ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Ανδρέας Στεργίου και εκ μέρους της ΕΕΤΑΑ ο Γιάννης Γούπιος και ο Κοσμάς Σιδηρόπουλος.

- Να έχει εκπονηθεί μεσοπρόθεσμη Εθνική Στρατηγική Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και αντίστοιχο ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης, με τη συνεργασία όλων των συναρμόδιων Υπουργείων και των συλλογικών φορέων της Τ.Α., που να περιλαμβάνει συγκεκριμένες δράσεις με προϋπολογισμό, πηγές χρηματοδότησης, χρονοδιάγραμμα, φορείς εφαρμογής και δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων, διότι διαφορετικά οι επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις θα είναι αποσπασματικές, μεταξύ τους αντιφατικές, χωρίς στήριξη και αίσθημα “ιδιοκτησίας” από τους ενδιαφερόμενους (stakeholders) και επομένως θα είναι αλλαγές του “φαινότυπου” των δημοσίων οργανώσεων χωρίς περιεχόμενο και βιωσιμότητα. Εάν η διοικητική μεταρρύθμιση αφορά ένα μεμονωμένο δημόσιο οργανισμό, το Σχέδιο Δράσης θα αφορά μόνο τον οργανισμό αυτόν, αλλά θα εξειδικεύει την Εθνική Στρατηγική της δημόσιας πολιτικής την οποία υπηρετεί ο εν λόγω οργανισμός.
- Να έχει εξασφαλισθεί η συστηματική λειτουργία σύγχρονου διοικητικού πλαισίου διακυβέρνησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων με την ενεργή συμμετοχή της ανώτερης διοίκησης κάθε δημόσιου φορέα υποδοχής της Τεχνικής Βοήθειας.
- Να έχει εξασφαλιστεί το αναγκαίο ανθρώπινο δυναμικό και οι πόροι χρηματοδότησης, όχι μόνο της Τεχνικής Βοήθειας αλλά και της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που θα υποστηριχθούν από αυτήν.

Οι απαραίτητοι όροι και η μεθοδολογία αξιόπιστου σχεδιασμού και αποτελεσματικής εφαρμογής ενός Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας είναι οι ακόλουθοι:

- Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του Προγράμματος να είναι συνδεδεμένοι λειτουργικά με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της αντίστοιχης διοικητικής μεταρρύθμισης την οποία υποστηρίζει. Εάν προσδιοριστούν με σαφή τρόπο οι απαιτήσεις της “ζήτησης” Τεχνικής Βοήθειας, θα είναι ευκολότερος ο προσδιορισμός των χαρακτηριστικών της “προσφοράς” της.
- Να προηγηθεί η καταγραφή των απαιτήσεων και των ωφελειών κάθε προτεινόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης και η καταγραφή των διαθέσιμων πόρων, σε σχέση με τους απαιτούμενους πόρους, οι οποίοι προκύπτουν από τον σχεδιασμό υλοποίησης της μεταρρύθμισης.
- Να συμμετέχουν ενεργά όλοι οι ενδιαφερόμενοι (stakeholders) στο σχεδιασμό του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις “ιδιοκτησίας” του και να συμμετέχει ενεργά στη διακυβέρνηση της εφαρμογής του Προγράμματος η διοίκηση κάθε φορέα υποδοχής της Τεχνικής Βοήθειας.

- Καθοριστικό στοιχείο επιτυχίας του Προγράμματος είναι, μαζί με τον προσδιορισμό των χαρακτηριστικών της "ζήτησης" και της "προσφοράς", να προσδιοριστούν οι όροι και οι φορείς μεταφοράς και, κυρίως, "μετάφρασης" της προσφερόμενης τεχνογνωσίας με βάση τις απαιτήσεις της ζητούμενης.¹⁷⁴ Παράλληλα, είναι απολύτως αναγκαία η κατάλληλη προετοιμασία κάθε φορέα υποδοχής για την αξιοποίηση της Τεχνικής Βοήθειας.
- Η δημιουργία και η συν-διαχείριση πιλοτικών έργων από προσωπικό των φορέων υποδοχής και εμπειρογνώμονες, καθώς και η εφαρμογή των "αποκτηθέντων μαθημάτων" (lessons-learned) που θα προκύψουν, είναι σημαντικός παράγων επιτυχίας της διαρθρωτικής αλλαγής για τους φορείς τους οποίους αφορά η Τεχνική Βοήθεια.
- Να σχεδιαστεί με όρους διοίκησης αλλαγής (change management principles) και να περιέχει τις ακόλουθες ενέργειες:
 - α) ευαισθητοποίηση της αντίστοιχης πολιτικής ηγεσίας, ώστε να εξασφαλιστεί η ενεργητική υποστήριξή της,
 - β) ενημέρωση και «κατάρτιση-κατά-την-εργασία» (on the job training) των στελεχών και γενικότερα του ανθρώπινου δυναμικού που θα αναλάβει την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης και
 - γ) δημοσιότητα για την ενημέρωση και την εξασφάλιση της αποδοχής του πολιτικού-διοικητικού-κοινωνικού περιβάλλοντος.
- Να μην εξαντλείται στην παρουσίαση της τεχνογνωσίας και των καλών πρακτικών, ενδεχομένως και με τη μορφή εγχειριδίων (manuals), αλλά να έχει προβλεφθεί ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης εφαρμογής της διοικητικής μεταρρύθμισης (βλέπε πργρ. 5.2.3.) σε όλους τους δημόσιους φορείς τους οποίους αφορά. Εάν αφήσουμε την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης στον «αυτόματο πιλότο», έχουμε εξασφαλισμένη την αποτυχία της.
- Να υπάρχει συστηματική παρακολούθηση (monitoring) της εφαρμογής του συνολικού Προγράμματος.

Θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο να αξιολογηθεί εάν και ποιές από τις παραπάνω προϋποθέσεις, όρους και μεθοδολογία εφαρμόστηκαν στην Τεχνική Βοήθεια της Task Force, της SRSS και του ΟΟΣΑ για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Παράδειγμα, η Τεχνική Βοήθεια που προσφέρθηκε από ξένους εμπειρογνώμονες για τη βελτίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών στην περίοδο 2012-2014. Ποιό ήταν το

¹⁷⁴ Η προτεινόμενη "μετάφραση" της Τεχνικής Βοήθειας δεν είναι γλωσσική μετάφραση, αλλά προσαρμογή στην πολιτική, διοικητική και κοινωνική κουλτούρα της χώρας μας και των φορέων υποδοχής της Τεχνικής Βοήθειας.

τελικό αποτέλεσμα; Καμία από τις προτάσεις της Τεχνικής Βοήθειας δεν υιοθετήθηκε από τα αρμόδια Υπουργεία και από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και επομένως δεν εφαρμόστηκε καμία μεταρρύθμιση.

Κατά τη γνώμη μας, η βασική αιτία δεν είναι ότι οι ελληνικές δημόσιες οργανώσεις είναι ανεπίδεκτες μαθήσεως, αλλά ότι δεν διασφαλίστηκαν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, οι όροι και η μεθοδολογία σχεδιασμού και εφαρμογής του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας. Γι' αυτό και πληρώθηκε αλλά δεν αξιοποιήθηκε η τεχνογνωσία των εμπειρογνομώνων.

Και ενώ οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν υπό τον εξαναγκασμό των μνημονίων θα μπορούσαν να είναι σημαντικά επιχειρησιακά εργαλεία ενός σύγχρονου δημόσιου μανάτζμεντ, αρκετές από αυτές κατάντησαν να αποτελούν νομοθετικές διατάξεις που επιχειρήθηκε να υλοποιηθούν δι' εγκυκλίων, ώστε να σημειωθεί ένα «τικ» στην checklist των δανειστών, χωρίς καμία δέσμευση για μετρήσιμο ποιοτικό και ποσοτικό αποτέλεσμα στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των παρεχόμενων στους πολίτες και τις επιχειρήσεις υπηρεσιών. Απλώς νομοθετήθηκαν, επειδή έτσι είναι γραμμένες στα manuals που χρησιμοποιούν άλλες ευρωπαϊκές χώρες με αξιόπιστους διοικητικούς θεσμούς, με συνέπεια οι μεταρρυθμίσεις αυτές να καταντούν στην καλύτερη περίπτωση "διοικητική απομίμηση" (*mimetisme administratif*) και στη χειρότερη περίπτωση ευχές αναρτημένες στα ΦΕΚ.

Προς επιβεβαίωση της εκτίμησης αυτής, αρκεί κανείς να διαβάσει την Έκθεση του 2015 του Ευρωπαϊκού οργανισμού European Court of Auditors, που αξιολογεί την τεχνική βοήθεια που έδωσε στην Ελλάδα η Task Force Greece και καταλήγει στο διατυπωμένο με γαλατική ευγένεια απαξιωτικό συμπέρασμα ότι χρειάζεται «περισσότερη προσοχή στα αποτελέσματα που απαιτούνται για τη βελτίωση της παροχής τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα». Ένα συμπέρασμα απαξιωτικό τόσο για την παρασχεθείσα Ευρωπαϊκή τεχνική βοήθεια, όσο και την αξιοποίησή της από τις Ελληνικές Αρχές.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα παρασχεθείσας Τεχνικής Βοήθειας είναι οι αναλυτικές και τεκμηριωμένες με βάση τη διεθνή εμπειρία μελέτες, που εκπονήθηκαν τα τελευταία χρόνια από διεθνείς ή ευρωπαϊκούς οργανισμούς, οι οποίες απλώς στολίζουν τις βιβλιοθήκες μας γιατί δεν συνοδεύονται από Σχέδιο Δράσης και συστηματική συμβουλευτική υποστήριξη της εφαρμογής τους, έστω μέσα από κοινού εφαρμοζόμενα πιλοτικά έργα, οπότε θα αποδείκνυαν ότι δεν αποτελούν μόνο ενδιαφέρουσες εκθέσεις ιδεών αλλά εργαλείο μεταρρύθμισης.

Σε αντίθεση με την παραπάνω εμπειρία, έχουμε παραδείγματα

παροχής Τεχνικής Βοήθειας στο πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (ΚΠΣ, ΕΣΠΑ), από την D.G. Regio της Ε.Ε. με τη συνεργασία ξένων και ελλήνων εμπειρογνομόνων, που είχαν μετρήσιμα αποτελέσματα, όπως για την ίδρυση της ΜΟΔ (1995–1997) (πργρ. 4.4.) και πρόσφατα στον τομέα των λυμάτων (πργρ. 6.6.1.) και στον τομέα των απορριμμάτων (πργρ. 4.8.1.).

Επίσης, ένα ενδιαφέρον παράδειγμα Τεχνικής Βοήθειας της τελευταίας τετραετίας αφορά το κτηματολόγιο. Μετά από πολλά χρόνια προσπάθειών για την οργάνωση και την ανάπτυξη του κτηματολογίου στη χώρα μας, συμφωνήθηκε μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής (D.G. Regio) της Ε.Ε. να παρασχεθεί Τεχνική Βοήθεια στο "Ελληνικό Κτηματολόγιο" μέσω της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank) με πολύ θετικά αποτελέσματα.

4.7. Η συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

Η δημόσια πολιτική της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο θα μπορούσε –λόγω της φύσης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης– να αποτελεί μια διαρκή μέριμνα των περιφερειακών και των τοπικών αρχών, ώστε να υποστασιοποιείται όσο γίνεται περισσότερο η «τοπική αυτο-διοίκηση της κοινωνίας».

Φυσικά η συμμετοχή αυτή δεν μπορεί να εξαντλείται με τις κάθε τετραετία ή πενταετία εκλογές των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χρειάζεται να βρίσκουμε σε κάθε εποχή τους πιο πρόσφορους και αποτελεσματικούς όρους και τις κατάλληλες μορφές για να επιτυγχάνουμε όχι απλώς τη "συμμετοχή των πολιτών", αλλά τη "συμμετοχική διαδικασία",¹⁷⁵ αξιοποιώντας τους θεσμούς και τα εργαλεία που μας προσφέρει η εξέλιξη της πολιτικής και της διοικητικής επιστήμης και της τεχνολογίας, αφήνοντας ταυτόχρονα χώρο στην ενδογενή δυναμική της κοινωνίας.

Είναι εύλογο οι περιφερειακές και τοπικές αρχές να διστάζουν να υιοθετήσουν την πλήρη χειραφέτηση της κοινωνικής δυναμικής, γιατί φοβούνται τις ψεύτικες ειδήσεις (fake news), τους "ψεκασμένους", τον λαϊκισμό και τις μειοψηφικές "πρωτοπορίες", είναι όμως αναγκαίο ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να μη λειτουργεί πατερναλιστικά αλλά να προσπαθεί να λειτουργεί παιδαγωγικά.

Με αυτές τις σκέψεις κατά νού, ας προσπαθήσουμε να αποτιμήσουμε τις νομοθετικές και τις διοικητικές πρωτοβουλίες που πήραμε στη χώρα μας την περίοδο της Μεταπολίτευσης και ποιές δυνατότητες μας δίνει η σημερινή εποχή.

¹⁷⁵ Βλ. Ταμπακίδης Ν. (2022), Οι επιχειρησιακές αρχές για αποδοτικές συμμετοχικές διαδικασίες, Ναυτεμπορική, Αθήνα, <https://m.naftemporiki.gr/story/1841708/oi-epixeirisiakes-arxes-gia-apodotikes-summetoxikes-diadikasiaes>

Μια πρώτη ουσιαστική προσπάθεια έγινε με τις διατάξεις των άρθρων 43, 44, 45, 46, 57, 60, 61, 62, 63 του Ν.1270/1982 (Α'93):¹⁷⁶

Οι εν λόγω διατάξεις αποτυπώνουν με ενάργεια το πολιτικό κλίμα της εποχής που νομοθετήθηκαν. Χάρis στο κλίμα αυτό, παρότι δεν αποτελούν διατάξεις επιτακτικού χαρακτήρα, εφαρμόστηκαν από αρκετούς Δήμους και ορισμένες Κοινότητες και ιδίως ο θεσμός των συνοικιακών συμβουλίων.

Οι ρυθμίσεις του Ν.1270/1982 συμπληρώθηκαν με τα άρθρα 4 και 9 του Ν.1832/1989 (Α'54).

Τα συνοικιακά συμβούλια στους Δήμους που λειτούργησαν, κυρίως στη δεκαετία του '80, συνέβαλαν στην ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στην ανάδειξη και ιεράρχηση των τοπικών προβλημάτων κάθε συνοικίας και στην ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών. Τα συνοικιακά συμβούλια όμως δεν μακροημέρευσαν διότι δεν υποστηρίχθηκαν πολιτικά, διοικητικά και οικονομικά παρά μόνον από λίγους δημάρχους και διότι σε αστικούς Δήμους (κυρίως του Λεκανοπεδίου της Αθήνας) έγιναν πεδίο κομματικής αντιπαράθεσης και έκδοσης ψηφισμάτων υπέρ των λαϊκών κινήματων της Λατινικής Αμερικής.

Με την εμπειρία που έχουμε πλέον σήμερα, γνωρίζουμε ότι τέτοιες νομοθετικές ρυθμίσεις που επιχειρούν να δημιουργήσουν θεσμούς συμμετοχής των πολιτών, μπορεί να πετύχουν μόνον εάν έχουν ισχυρή πολιτική στήριξη και εξασφαλίσουν τη διοικητική και επιχειρησιακή υποστήριξη τους και την επικοινωνιακή ανάδειξή τους, ώστε να παρουσιάζουν "καλές πρακτικές" και κοινωνικά αντιληπτά αποτελέσματα που οδηγούν στην κοινωνική αποδοχή και καταξίωσή τους και στη δι-αχρονική επιβίωσή τους.

Επίσης, είναι αναγκαίο οι θεσμοί αυτοί να μην προωθούνται αποσπασματικά αλλά να εντάσσονται σε μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση δι-εύρυνσης των τοπικών και περιφερειακών δημοκρατικών θεσμών και ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφε-ρειακό και τοπικό επίπεδο.

Παράλληλα με τις παραπάνω ρυθμίσεις, ο Ν.1065/1980 και ο Ν.1416/1984 προβλέπουν ότι «Κάθε δημότης ή κάτοικος ή φορολογούμενος έχει δικαίωμα να ζητήσει κυρωμένα αντίγραφα των πρακτικών και των αποφάσεων του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου» και δίνουν τη δυνατότητα συμμετοχής πολιτών στα διοικητικά συμβούλια νομικών προσώπων των ΟΤΑ (ιδρυμάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δημοτικών επιχειρήσεων).

Οι επόμενες ενδιαφέρουσες ρυθμίσεις έγιναν με το Έκτο Μέρος «Τοπική

¹⁷⁶ Το νομοσχέδιο του Ν.1270/1982 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Γιώργος Γεννηματάς ως Υπουργός Εσωτερικών.

Δημοκρατία» (άρθρα 214–218) του Ν.3463/2006 (Α΄114),¹⁷⁷ αλλά το Π.Δ. του άρθρου 216 δεν εκδόθηκε.

Οι νομικές διατυπώσεις των ρυθμίσεων του εν λόγω Έκτου Μέρους του Ν.3463/2006 –ακόμη και σήμερα μετά από 15 χρόνια– πρέπει να θεωρούνται ως εξαιρετικές, αλλά δεν έχουμε υπόψη μας κάποια έρευνα πεδίου που να καταγράφει τον βαθμό εφαρμογής τους και τη συμβολή τους στη συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο.

Όταν ρωτήσαμε σχετικά έναν διακεκριμένο ακαδημαϊκό δάσκαλο, μας απάντησε ότι οι ρυθμίσεις αυτές γεννούν "αγώγιμες αξιώσεις". Κατά τη γνώμη μας, για την επιτυχή εφαρμογή τους η καταλληλότερη μέθοδος δεν είναι η προσφυγή στα δικαστήρια, αλλά όπως ήδη αναφέραμε παραπάνω, «μπορεί να πετύχουν μόνον εάν έχουν ισχυρή πολιτική στήριξη και εξασφαλίσουν τη διοικητική και επιχειρησιακή υποστήριξή τους και την επικοινωνιακή ανάδειξή τους» και εάν «εντάσσονται σε μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση διεύρυνσης των τοπικών και περιφερειακών δημοκρατικών θεσμών και ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

Για τους ίδιους λόγους δεν πέτυχαν τον νομοθετημένο στόχο τους η Δημοτική και η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης του Ν.3852/2010 (Α΄87) (άρθρα 76 και 178 αντίστοιχα).

Το άρθρο 85 του Ν.3852/2010 διατηρεί τη «Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας» και τροποποιήθηκε με το άρθρο 87 του Ν.4555/2018.

Το άρθρο 216 του Ν.3463/2006 «Τοπικά δημοψηφίσματα» αντικαταστάθηκε από το Κεφάλαιο Η΄ (άρθρα 133–151) του Ν.4555/2018 (Α΄133) «Δημοτικό και Περιφερειακό Δημοψήφισμα».

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον εν προκειμένω παρουσιάζει η Έκθεση «Διεξαγωγή δημοψηφισμάτων σε τοπικό επίπεδο» του «Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης», η οποία δίνει «κατευθυντήριες γραμμές ώστε τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν υπεύθυνα τα τοπικά δημοψηφίσματα στο πλαίσιο που είναι σύμφωνο με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης, κυρίως με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, καθώς και με τα διεθνή πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές» και υπογραμμίζει ότι «είναι σημαντική η ανάγκη ενημερωμένης συμμετοχής».

Το ζήτημα της ενημέρωσης των δημοτών και των κατοίκων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση όχι μόνο για την "ενημερωμένη συμμετοχή" τους στα τοπικά δημοψηφίσματα αλλά και γενικότερα για τη συμμετοχή τους στη δημόσια ζωή.

Στη διάρκεια της Μεταπολιτευτικής περιόδου επιχείρησαν να

¹⁷⁷ Το νομοσχέδιο του Ν.3463/2006 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Προκόπης Παυλόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

συμβάλλουν στην κατεύθυνση αυτή οι ανοικτές στους δημότες και τους κατοίκους συνεδριάσεις των συμβουλίων των ΟΤΑ, η τοπική ραδιοφωνία (από τα τέλη της δεκαετίας του 1980), η ιστοσελίδα κάθε Δήμου (από τις αρχές της δεκαετίας του 2.000) και η ζωντανή μετάδοση τα τελευταία χρόνια των συνεδριάσεων των συμβουλίων από τα κοινωνικά δίκτυα.

Αυτά όμως πλέον δεν αρκούν. Σημαντική συνιστώσα μιας ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, είναι η συστηματική, τεκμηριωμένη και διαρκής ενημέρωσή τους και η υποστήριξη του “εγγραμματισμού” των πολιτών, με στόχο την “πολιτειότητα” (citizenship).

Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ο θεσμός του “συμμετοχικού προϋπολογισμού” και ένα «ευρύτατο φάσμα θεσμών, που έχει θεμελιωθεί σε εκδοχές της θεωρίας της διαβουλευτικής δημοκρατίας: ομάδες μελέτης, *focus groups*, δημόσιες ακροάσεις, νομοθετικές πρωτοβουλίες πολιτών, πάνελ πολιτών και δομημένες συνελεύσεις τυχαίου δείγματος πολιτών».¹⁷⁸ Η σχετική βιβλιογραφία αναφέρει αρκετούς τύπους και πρακτικές δημόσιας συμμετοχής.

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί ορισμένα ψηφιακά εργαλεία που διευκολύνουν την ενημέρωση των δημοτών και την αμφίδρομη επικοινωνία τους με τους ΟΤΑ, όπως:

- η πλατφόρμα καταγραφής αιτημάτων και αμφίδρομης επικοινωνίας/ παρακολούθησης αυτών,
- η πλατφόρμα διαβούλευσης και ενημέρωσης των πολιτών για καλύτερη λογοδοσία, διαφάνεια και ενημέρωση,
- ενιαίο και έξυπνο σύστημα αναζήτησης αποφάσεων συλλογικών οργάνων/κανονιστικών πράξεων,
- το ψηφιακό εργαλείο υποστήριξης του συμμετοχικού προϋπολογισμού.

Αυτό που χρειάζεται όμως είναι η συμμετοχή των πολιτών και των συλλογικών φορέων τους στον σχεδιασμό των ψηφιακών εργαλείων που τους αφορούν και των συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.¹⁷⁹

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ακόλουθα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

178 Βλ. Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2021), Τελετουργίες δημοκρατικής συμμετοχής, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, <https://www.kathimerini.gr/opinion/561405658/teletoyrgies-dimokratikis-symmetochis/>

179 Βλ. Μαϊστρος Γ. (2007), Ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών, ως προσώπων και ως μελών κοινοτήτων. Αναμενόμενες επιπτώσεις, Εισήγηση στο Συνέδριο ΑΔΕΔΥ-Κοινωνικό Πολύκεντρο (01.06.2007), Αθήνα, σελ. 4-5: Συμμετοχή στον Σχεδιασμό Συστημάτων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, <http://sys.glotta.ntua.gr/conferences/EISHGSH-Maistros.pdf>

- «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχετικά με το ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τη δημοκρατία», COM(2020) 790 final/3.12.2020.
- «Ανακοίνωση της Επιτροπής. Πολιτική συνοχής: Συμμετοχή των πολιτών για την εξασφάλιση καλύτερων αποτελεσμάτων», (2020), με στόχο «να υποστηριχθεί η ενεργός συμμετοχή των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται, επενδύονται και παρακολουθούνται τα κονδύλια της ΕΕ, ώστε να εξασφαλίζονται τελικά καλύτερα αποτελέσματα».

Μια ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), τη «Διάσκεψη για το μέλλον της Ευρώπης».

Ειδικό κεφάλαιο της δημόσιας πολιτικής συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο είναι η **συμμετοχή των νέων**.

Τα Τοπικά Συμβούλια Νέων (Δημοτικά και Νομαρχιακά Συμβούλια Νέων) συστάθηκαν για πρώτη φορά το 1997 σε κάποιους Δήμους και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στην Ελλάδα με πρωτοβουλία της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς. Το 2006 τα Τοπικά Συμβούλια Νέων νομοθετήθηκαν με το νόμο 3443/2006 (Α' 41).¹⁸⁰

Προς το τέλος της δεκαετίας του 2010 παρατηρείται αύξηση των Δήμων που είτε συγκροτούν Δημοτικά Συμβούλια Νεολαίας (Δήμος Θεσσαλονίκης,¹⁸¹ Δήμος Λαρισαίων,¹⁸² Δήμος Θέρμης,¹⁸³ Δήμος Λαγκαδά, Δήμος Βόλβης, Δήμος Φαιστού, Δήμος Ηρακλείου κ.ά.) ή προωθούν δράσεις ενεργού "πολιτειότητας" των νέων (Δήμος Τρίπολης, Δήμος Φυλής κ.ά).

Την τελευταία πενταετία η ΕΕΤΑΑ στηρίζει τις παραπάνω πρωτοβουλίες των Δήμων, με τη διεξαγωγή ερευνών για τη λειτουργία και τη σύνθεση των Δημοτικών Συμβουλίων Νεολαίας, την παροχή γνώσεων και την ανάπτυξη δεξιοτήτων δημόσιας έκθεσης και έκφρασης προς τα μέλη των Δημοτικών Συμβουλίων Νεολαίας. Παράλληλα είναι επικεφαλής της κοινοπραξίας που υλοποιεί το Έργο BE-PART: Breakingsilos, promoting youth-led intercommunal dialogue against xenophobia at lo-

180 Το νομοσχέδιο του Ν.3443/2006 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Προκόπης Παυλόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών.

181 Βλ. Κυργιαφίνη Φ. (2020), Συμμετοχικοί θεσμοί και διαβούλευση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μελέτη Γαλλίας, Ισπανίας, Ιταλίας, και η ελληνική πραγματικότητα, ΑΠΘ – Τμήμα Πολιτικών Επιστημών, σελ. 129–130, <http://ikee.lib.auth.gr/record/319642/files/GRI-2020-27536.pdf>

182 Δήμος Λαρισαίων (2020), Απόφαση ΔΣ με αρ. 48/27.02.2020, <https://www.larissa.gov.gr/images/apofaseis/ds/DS-0048-2020.pdf>

183 Κανονισμός Συμβουλίων Νέων Δήμου Θέρμης (άρθρο 3), <https://drive.google.com/file/d/1BUxpA0v9i8PGKRgdZWtpzddLuULQmQ3/view>

cal level. (Εξάλειψη ξενοφοβικών φραγμών σε επίπεδο πόλης μέσω της ενίσχυσης του δια-κοινοτικού διαλόγου των νέων).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ακόλουθα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρώπης:

- «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για τις ευρωπαϊκές πολιτικές σχετικά με τη συμμετοχή και την πληροφόρηση της νεολαίας – Συνέχεια της Λευκής Βίβλου με τίτλο: «Μια νέα πνοή για την ευρωπαϊκή νεολαία»: Εφαρμογή των κοινών στόχων για τη συμμετοχή και την πληροφόρηση των νέων με σκοπό την προώθηση της ενεργού συμμετοχής τους στα κοινά» {SEC(2006)1006} COM(2006) 417 τελικό.
- «Αναθεωρημένος Χάρτης για τη Συμμετοχή των Νέων στην Τοπική και την Περιφερειακή Ζωή» (2015) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Με βάση την εμπειρία που έχουμε στη χώρα μας από τη νομοθέτηση δομών και διαδικασιών συμμετοχής των πολιτών χωρίς τα προσδοκώμενα αποτελέσματα και παίρνοντας υπόψη τα κατευθυντήρια κείμενα των Ευρωπαϊκών οργάνων, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι πολύ περισσότερο από τις άλλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, μια μεταρρύθμιση που θα στοχεύει στη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δεν αρκεί να νομοθετηθεί.

Απαιτείται ο σχεδιασμός μιας ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης που θα χρησιμοποιεί δοκιμασμένα μεταρρυθμιστικά εργαλεία (βλέπε πργρ. 5.2) και μια σύγχρονη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία (βλέπε πργρ. 5.3.)

Επομένως η δημόσια πολιτική της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δεν μπορεί εφεξής να εξικνείται σε απλοϊκή επανάληψη νομοθετικών ρυθμίσεων που αντιστοιχούν στις φιλότιμες προοδευτικές αντιλήψεις που είχαμε τον προηγούμενο αιώνα, αλλά απαιτούν ένα συνολικό Πρόγραμμα με μια δέσμη ρυθμίσεων, δημιουργία δομών, οργάνωση λειτουργιών, διασφάλιση υλικών και άυλων πόρων, πολιτικές πρωτοβουλίες και διοικητικά μέτρα, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και επικοινωνιακό πρόγραμμα και φυσικά με τη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην εκπόνηση και την εφαρμογή του Προγράμματος.

Μόνον έτσι οι νομοθετικές ρυθμίσεις αποκτούν κοινωνική καταξίωση και στήριξη, που είναι η μόνη εγγύηση για τον μη αντιστρεπτό χαρακτήρα των αλλαγών και βελτιώσεων που θα έχουν επιφέρει και μόνον έτσι μετασχηματίζονται από νομοθετικές ρυθμίσεις σε “θεσμούς” που διευρύνουν το κοινωνικό κεφάλαιο της κοινωνίας.

4.8. Μεταρρυθμίσεις σε εκκρεμότητα

4.8.1. Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων – ΦοΔΣΑ

Ένα από τα διαχρονικά προβλήματα της χώρας μας αφορά τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων. Παρότι έχει επανειλημμένα τροποποιηθεί και συμπληρωθεί το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο και έχουν διατεθεί μέχρι σήμερα σημαντικοί πόροι, υπάρχει σημαντική αδυναμία στην επιχειρησιακή υποστήριξη της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και αξιοποίησης των πόρων αυτών. Δηλαδή εκκρεμεί η συνολική μεταρρύθμιση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής, που θα διασφαλίσει την αποτελεσματική διακυβέρνησή της.

Στη χώρα μας στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων συμμετέχουν και τα τρία επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι και ΦοΔΣΑ).

Οι Δήμοι έχουν την ευθύνη εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων από τον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Ν.1065/1980). Σήμερα την αρμοδιότητα εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής την έχουν οι Δήμοι και οι ΦοΔΣΑ.

Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν.4042/2012 (Α' 24), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 55 του Ν.4819/2021 (Α' 129), εκπονούνται Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) και Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ).

Το τελευταίο ΕΣΔΑ 2020–2030 εγκρίθηκε με την ΠΥΣ 39/31.08.2020 (Α' 185). Τα 13 ΠΕΣΔΑ εκπονούνται από τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) σύμφωνα με κοινές προδιαγραφές οι οποίες εκπονήθηκαν με την τεχνική βοήθεια της D.G. Regio της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.¹⁸⁴ Τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΤΣΔΑ) καταρτίζονται από τους Δήμους σύμφωνα με τους στόχους του οικείου ΠΕΣΔΑ, μετά από παροχή γνώμης του οικείου ΦοΔΣΑ (άρθρο 56, Ν.4819/2021).

Η σύσταση των ΦοΔΣΑ προβλέφθηκε με την ΚΥΑ 50910/2727/2003 (Β' 1909) και στη συνέχεια με το άρθρο 30 του Ν.3536/2007 (Α' 42), που τροποποιήθηκε με το Μέρος Γ' (άρθρα 13–17) του Ν. 4071/2012 (Α' 85) και στη συνέχεια με το Μέρος Β' (άρθρα 225–247) του Ν.4555/2018 (Α' 133) και με διατάξεις του Ν.4819/2021 (Α' 129).¹⁸⁵ Η διαχρονική εξέλιξη του κανονιστικού πλαισίου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων απεικονίζεται στην ιστοσελίδα του Δικτύου των ΦοΔΣΑ.¹⁸⁶

184 Βλ. Δίκτυο ΦοΔΣΑ, <https://diktiofodsa.gr/>, Μελέτες–Έρευνες, Εκπόνηση μελέτης Dg-Regio για οδηγούς ΠΕΣΔΑ.

185 Το νομοσχέδιο του Ν.3536/2007 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Προκόπης Παυλόπουλος ως Υπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το Μέρος Γ' του Ν.4071/2012 ο Πάρις Κουκουλόπουλος ως Υφυπουργός Εσωτερικών και το νομοσχέδιο του Ν.4555/2018 ο Παναγιώτης Σκουρλέτης ως Υπουργός Εσωτερικών.

186 Βλ. Δίκτυο ΦοΔΣΑ, <https://diktiofodsa.gr/>, Νομοθετικό Πλαίσιο, Πίνακας.

Οι βασικές αρμοδιότητες των ΦοΔΣΑ είναι η προσωρινή αποθήκευση, η μεταφόρτωση, η επεξεργασία, η αξιοποίηση και η διάθεση των στερεών αποβλήτων.

Η ΕΕΤΑΑ έχει εκπονήσει ένα «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων» (ΟΠΣΔΑ) για την παρακολούθηση της εξέλιξης των έργων διαχείρισης των αποβλήτων των ΦοΔΣΑ και των Δήμων.

Το 2007 ιδρύθηκε το Δίκτυο Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Δίκτυο ΦοΔΣΑ) που είναι ο φορέας συλλογικής έκφρασης των ΦοΔΣΑ της χώρας.

Σήμερα υφίστανται οι ακόλουθοι είκοσι τρεις (23) ΦοΔΣΑ.

Πίνακας: Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) ανά περιφέρεια.

A/A	Περιφέρειες	ΦοΔΣΑ	
1	Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	ΔΙ.Α.Α.ΜΑ.Θ. Α.Α.Ε.	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρία Διαχείρισης Απορριμμάτων Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης
2	Κεντρική Μακεδονία	ΦοΔΣΑ Κ.Μ.	Περιφερειακός Σύνδεσμος Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Κεντρικής Μακεδονίας
3	Δυτική Μακεδονία	ΔΙΑΔΥΜΑ Α.Ε.	Διαχείριση Απορριμμάτων Δυτικής Μακεδονίας Α.Ε.
4	Ήπειρος	ΑΣΔΣΑ ΗΠΕΙΡΟΥ	Αναγκαστικός Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Διαχειριστικής Ενότητας Περιφέρειας Ηπείρου
5	Θεσσαλία	ΦοΔΣΑ Ν. Λάρισας	Ενιαίος Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Δήμων και Κοινοτήτων Ν. Λάρισας
6		Π.Α.ΔΥ.Θ. Α.Ε.	Περιβαλλοντική Αναπτυξιακή Δυτικής Θεσσαλίας Α.Ε.
7		ΣΥΔΙΣΑ Ν. Μαγνησίας	Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ν. Μαγνησίας
8	Δυτική Ελλάδα	ΣΥΔΙΣΑ Ν. Αιτωλ/ καρνανίας	Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ν. Αιτωλοακαρνανίας
9		ΣΥΔΙΣΑ Ν. Αχαΐας	Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ν. Αχαΐας
10		ΦοΔΣΑ Ν. Ηλείας	Σύνδεσμος Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ν. Ηλείας

A/A	Περιφέρειες	ΦοΔΣΑ	
11	Στερεά Ελλάδα	ΔΕΠΟΔΑΛ Α.Ε. Ο.Τ.Α.	Διαδημοτική Επιχείρηση Περιβάλλοντος και Οργάνωσης Διαχείρισης Απορριμμάτων Λιβαδειάς Α.Ε. Ο.Τ.Α.
12		ΦοΔΣΑ ΣΤΕ Α.Ε.	Περιφερειακός Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Στερεάς Ελλάδας Α.Ε.
13	Αττική	ΕΔΣΝΑ	Ειδικός Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής
14	Πελοπόννησος	ΦοΔΣΑ ΠΕΛΟΠ/ΝΗΣΟΥ	Περιφερειακός Σύνδεσμος Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Πελοποννήσου
15	Βόρειο Αιγαίο	ΔΕΔΑΠΑΛ Α.Ε. ΛΗΜΝΟΥ	Διαδημοτική Επιχείρηση Διαχείρισης Απορριμμάτων & Περιβαλλοντικής Ανάπτυξης Λήμνου
16		ΔΕΔΑΠΑΛ Α.Ε. ΛΕΣΒΟΥ	Διαδημοτική Επιχείρηση Διαχείρισης Απορριμμάτων & Περιβαλλοντικής Ανάπτυξης Λέσβου
17		ΔΙΑΝΟΧ Α.Ε.	Διαχείριση Απορριμμάτων Ν. Χίου Α.Ε.
18	Νότιο Αιγαίο	ΦοΔΣΑ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ	Ειδικός Περιφερειακός Διαβαθμιδικός Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Νοτίου Αιγαίου Α.Ε.
19	Ιόνιοι Νήσοι	ΦοΔΣΑ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	Ειδικός Περιφερειακός Διαβαθμιδικός Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ιονίων Νήσων Α.Ε.
20	Κρήτη	Δ.Ε.ΔΙ.Σ.Α. Α.Ε. (ΟΤΑ)	Διαδημοτική Επιχείρηση Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Ανώνυμη Εταιρεία (ΟΤΑ)
21		ΕΣΔΑΚ	Ενιαίος Σύνδεσμος Διαχείρισης Απορριμμάτων Κρήτης
22		ΦοΔΣΑ ΚΑΖ-ΑΡΧ-ΤΕΜ	Σύνδεσμος Διαχείρισης Περιβάλλοντος Δ. Ν. Καζαντζάκη-Αρχανών-Τεμένους
23		ΦοΔΣΑ Β. ΠΕΔΙΑΔΑΣ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) Βόρειας Πεδιάδας Α.Ε.

Με πρόσφατη έρευνα (2020) η ΕΕΤΑΑ κατέγραψε το προσωπικό των ακόλουθων 4 υπηρεσιών των ΦοΔΣΑ: Τεχνικής Υπηρεσίας, Υπηρεσίας Διαχείρισης Εγκαταστάσεων, Οικονομικής/ Διοικητικής Υπηρεσίας, Νομικής Υπηρεσίας.

Από τους 23 φορείς, 7 ΦοΔΣΑ δήλωσαν ότι δεν λειτουργεί καμία από τις τέσσερις υπηρεσίες. Επίσης, από την αποτύπωση της λειτουργίας των ΦοΔΣΑ προκύπτει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης, που είναι ανεξάρτητες από τη νομική μορφή τους και οφείλονται κυρίως

στον τρόπο υλοποίησης των έργων και στην αδυναμία προσλήψεων προσωπικού.

Αξιοποιώντας και μια πρόσφατη εμπειρογνωμοσύνη της D.G. Regio,¹⁸⁷ εκτιμούμε ότι αυτό που χρειάζεται είναι η ακριβής καταγραφή των προβλημάτων σχεδιασμού και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, ένα πενταετές Σχέδιο Δράσης (ActionPlan) εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής και του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων και των ΦοΔΣΑ που θα περιέχει την παροχή τεχνικής βοήθειας.¹⁸⁸

Είναι αυτονόητο ότι το τέλος ταφής του άρθρου 38 του Ν.4819/2021, οι κυρώσεις του άρθρου 66 και τα πρόστιμα του άρθρου 70 του ίδιου νόμου επιβάλλονται σε Δήμους και ΦοΔΣΑ μόνο μετά την εκπόνηση και εφαρμογή του ανωτέρω Σχεδίου Δράσης και ιδίως του Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων και των ΦοΔΣΑ και την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξης, δηλαδή αφού η Πολιτεία εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της.¹⁸⁹

Συμπερασματικά, με τη νομοθέτηση και την ίδρυση των ΦοΔΣΑ, που αποτελούν μια νέα διαδημοτική δομή εταιρικού χαρακτήρα (βλέπε πργρ. 4.1.), έγινε ένα πρώτο σημαντικό βήμα μεταρρύθμισης της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, δεδομένου ότι επιτυγχάνεται η συνεργατική διοίκηση μιας “τοπικής υπόθεσης”, που διασφαλίζει οικονομίες κλίμακας.

Εκκρεμεί όμως η ολοκλήρωση της εν λόγω μεταρρύθμισης μέσω ενός πενταετούς Σχεδίου Δράσης και ενός Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης (βλέπε τις πργρ. 5.2.2. και 5.2.3.), που θα περιλαμβάνουν ένα ΟΠΣ/MIS, τα οποία μπορούν τελικά να διασφαλίσουν την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων και την επίτευξη των σχετικών Εθνικών στόχων και των αντίστοιχων Κοινοτικών δεσμεύσεων.

Ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή γίνεται με το άρθρο 166 του Ν.4951/2022 (Α΄129) (πργρ. 6.6.3.).

Η δυνατότητα μιας ουσιαστικής μεταρρύθμισης της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων παρέχεται και στο πλαίσιο της σχετικής δέσμευσης που περιλαμβάνεται στο Σχέδιο Ανάκαμψης και

187 Βλ. Δίκτυο ΦοΔΣΑ, <https://diktiofodsa.gr/>, Μελέτες-Έρευνες, Μελέτη Dg-Regio για τα στερεά απόβλητα στην Ελλάδα, file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Deliverables-D2-D3_2nd-revised-edition_final_signed.pdf.

188 Εκτιμάται ότι το Πρόγραμμα αυτό μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το σχεδιαζόμενο Πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2021-2027.

189 Η αναγκαιότητα αυτού του Σχεδίου Δράσης και ιδίως του Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων και των ΦοΔΣΑ αποδεικνύεται από τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν με τη νομοθέτηση του τέλους ταφής, χωρίς αυτά να έχουν προηγηθεί.

Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», με τίτλο «Μεταρρύθμιση στη Διαχείριση Αποβλήτων με Νέα Νομοθεσία για την Υλοποίηση Βιώσιμων Χώρων Υγειονομικής Ταφής και Κέντρων Ανακύκλωσης».

4.8.2. Κέντρα Διά Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ)

Η πρώτη ρητή αναφορά ως προς το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διά βίου μάθηση γίνεται στο Ν.3789/2010 (Α'163) «Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις», ο οποίος επιδίωξε μια ουσιαστική διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας πολιτικής διά βίου μάθησης στη χώρα μας (βλέπε ιδίως τα άρθρα 3, 5, 7, 8, 9, 15, 20).¹⁹⁰

Η νομοθέτηση το 2010 του ανωτέρω αποκεντρωμένου συστήματος δια βίου μάθησης, ταυτίστηκε χρονικά με τη δεύτερη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση στη χώρα μας, το Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα "Καλλικράτης"). Σε συνδυασμό δε με τις ήδη υφιστάμενες αρμοδιότητες των Δήμων στους τομείς της παιδείας και στους τομείς του πολιτισμού, του αθλητισμού και της κοινωνικής πολιτικής, αναδεικνύεται η θεσμική δυνατότητα των Δήμων για την ουσιαστική συμβολή τους στον τομέα της Γενικής Εκπαίδευσης Ενηλίκων.

Τα ελλείμματα που διαπιστώνονται σε αυτή τη θετική συγκυρία είναι: α) η αναγκαιότητα πληθώρας κανονιστικών πράξεων για την ενεργοποίηση του Ν.3879/2010 και β) η απουσία λειτουργικής συνεργασίας των καθ ύλην αρμόδιων Υπουργείων.

Ως εκ τούτου η εφαρμογή του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης στο πεδίο της δια βίου μάθησης καθυστέρησε, ενώ ενεργοποιήθηκε μόνον η παροχή υπηρεσιών δια βίου μάθησης από τους Δήμους, στο πλαίσιο Προγραμματικών Συμβάσεων με τη Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης και Νέας Γενιάς, χρηματοδοτούμενη από πόρους του ΕΣΠΑ, με φορέα υλοποίησης το Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης (ΙΝΕΔΙΒΙΜ) και συνεργαζόμενους εταίρους την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ), το Εθνικό Συμβούλιο Νεολαίας (ΕΣΥΝ) και τους ενδιαφερομένους Δήμους.

Η ανταπόκριση των Δήμων στην πρωτοβουλία της Γενικής Γραμματείας Δια Βίου Μάθησης και Νέας Γενιάς ήταν πολύ μεγάλη. Στο πρόγραμμα συμμετείχαν 290 Δήμοι από τους τότε 325 Δήμους της χώρας.¹⁹¹

190 Το νομοσχέδιο του Ν.3789/2010 εισηγήθηκε στη Βουλή το Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων. Αρμόδια πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας: Υπουργός η Άννα Διαμαντοπούλου και Υφυπουργός η Εύη Χριστοφιλοπούλου.

191 Βλ. Γκόνου Γ. (2018), Τοπική αυτοδιοίκηση και διά βίου μάθηση: Ανάλυση των Κέντρων Διά Βίου Μάθησης επτά Δήμων, Διπλωματική Εργασία Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Κόρινθος, <https://docplayer.gr/195559529-Panepistimio-peloponnisoy-tmima->

Τα Προγράμματα Γενικής Εκπαίδευσης Ενηλίκων που υλοποιήθηκαν στα Κέντρα Διά Βίου Μάθησης διακρίνονται σε Προγράμματα Εθνικής Εμβέλειας και Προγράμματα Τοπικής Εμβέλειας.

Η συγκεκριμένη δράση συνεχίστηκε στο πλαίσιο του Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση 2014–2020», με φορέα υλοποίησης το ΙΝΕΔΙΒΙΜ, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης του ΥΠΑΙΘ και Δήμους της χώρας.

Το ίδιο χρονικό διάστημα το πεδίο της Διά Βίου Μάθησης αναδεικνύεται σε σημαντικό παράγοντα βιώσιμης κοινωνικής, οικονομικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο. Η “μετασχηματίζουσα μάθηση” και η κριτική εκπαίδευση ενηλίκων αποτελούν εκπαιδευτικές μεθόδους που συμβάλουν στη διαμόρφωση μιας δημοκρατικής κοινωνίας με μορφωμένους πολίτες, ενεργά μέλη των τοπικών κοινωνιών τους και με δυνατότητα παρέμβασης στις διεργασίες διακυβέρνησης.

Το Παγκόσμιο Δίκτυο των Πόλεων που Μαθαίνουν της UNESCO και οι πόλεις-μέλη του στηρίζουν τις αρχές που διέπουν τους στόχους για την Αειφόρο Ανάπτυξη και ειδικότερα τους στόχους 4 «Διασφάλιση της χωρίς αποκλεισμούς και δίκαιης ποιότητας εκπαίδευσης και προώθηση ευκαιριών δια βίου μάθησης για όλους» και 11 «Να κάνουμε τις πόλεις και τους ανθρώπινους οικισμούς χωρίς αποκλεισμούς, ασφαλείς, ανθεκτικούς και βιώσιμους».

Εννέα ελληνικές πόλεις (Αθήνα, Κόρινθος, Ελευσίνα, Ηράκλειο, Λάρισα, Μυτιλήνη, Νέα Σμύρνη, Θέρμη και Τρίκαλα) συμμετέχουν στο Παγκόσμιο Δίκτυο της UNESCO, από τις οποίες δύο, η Λάρισα (2017) και το Ηράκλειο (2019) έχουν βραβευτεί για τις δράσεις τους. Η ΕΕΤΑΑ έχει αναλάβει την υποστήριξη και προβολή των ελληνικών πόλεων του Δικτύου.

Για την εν λόγω δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας υπάρχει πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία και μια πρότυπη κατά τη γνώμη μας απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λαρισαίων.¹⁹²

Όσον αφορά γενικότερα τον τομέα της Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Ενηλίκων (ΕΚΕ) εκπονήθηκε το 2021 σχετική μελέτη από την ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.¹⁹³

koinonikis-kai-ekpaideytikis-politikis-metaptyhiako-programma-spoydon-kateythynsi-ekpaideytiki-politiki-dioikisi.html

192 Βλ. Απόφαση με αριθμό 303/2017 του Δήμου Λαρισαίων, με θέμα «Συγκρότηση Επιτροπής με τίτλο “Η Πόλη που Μαθαίνει”, <https://www.larissanet.gr/wp-content/uploads/2019/10/201910300636220209.pdf>

193 Βλ. ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, συντονιστής Α. Κόκκος (2021), Η Ανάγκη Ανασυγκρότησης της Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Ενηλίκων, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Αθήνα, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/12/Kokkos_final.pdf.

Με τον πρόσφατο Ν.4763/2020 (Α΄254) τροποποιήθηκαν διατάξεις του Ν.3789/2010, αλλά διατηρείται η εκπροσώπηση της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ στο Ήκεντρικό Συμβούλιο Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης και η δυνατότητα των Δήμων να ιδρύουν και λειτουργούν ΚΔΒΜ.

Σε σχετική απόφαση του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ προς το Υπουργείο Παιδείας προτείνεται «η σύναψη Εθνικής Συμφωνίας Υπουργείου Παιδείας – ΚΕΔΕ με στόχο την “Μανθάνουσα Έξυπνη Πόλη” (Learning Smart City), με προγραμματικές επιλογές τη συνεχιζόμενη εκπαίδευση των ενηλίκων και τη δια βίου μάθηση και με έμφαση στον ψηφιακό εγγραμματισμό των πολιτών και την προώθηση της “πολιτειότητας” (citizenship)» (βλέπε πργρ. 7.3.2.).

Συμπερασματικά, κατά την εκτίμησή μας, εκκρεμεί η συμπερίληψη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με έναν ουσιαστικότερο ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ενηλίκων.

Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη διεύρυνση του ρόλου των Περιφερειών στην επαγγελματική κατάρτιση και των Δήμων στη διά βίου μάθηση, με έμφαση στον ψηφιακό εγγραμματισμό των πολιτών και την προώθηση της “πολιτειότητας” (citizenship), στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής μεταρρύθμισης με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της δημόσιας πολιτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ενηλίκων.

Παράλληλα είναι αναγκαίο να διευρυνθεί το ελληνικό δίκτυο των “Πόλεων που Μαθαίνουν” (Learning Cities) και να ενισχυθεί η ανάπτυξη των δράσεών τους.

4.8.3. ΑΠΕ – Ενεργειακές Κοινότητες

Η Κλιματική Αλλαγή, που εξελίσσεται σε Κλιματική Κρίση, οδηγεί την Παγκόσμια Κοινότητα στη διεύρυνση της αξιοποίησης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) για τη σταδιακή υποκατάσταση των ορυκτών καυσίμων.

Ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με σχετικές οδηγίες και χρηματοδοτικά εργαλεία, κατευθύνει και υποστηρίζει τα κράτη-μέλη στην εκπόνηση κανονιστικού πλαισίου και αναπτυξιακών προγραμμάτων, που αφορούν την αξιοποίηση των ΑΠΕ.

Ο βασικός νόμος για την «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπααραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης» είναι ο Ν.3468/2006 (Α΄129),¹⁹⁴

¹⁹⁴ Το νομοσχέδιο του Ν.3468/2006 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Δημήτρης Σιούφας ως Υπουργός Ανάπτυξης.

που τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με επιμέρους διατάξεις μεταγενέστερων νόμων αλλά διατηρεί τα βασικά χαρακτηριστικά του, τα οποία φυσικά εκσυγχρονίστηκαν σύμφωνα με τις νέες αντιλήψεις για τις ΑΠΕ και την εξέλιξη της τεχνολογίας.

Ειδικότερα όσον αφορά την αξιοποίηση των ΑΠΕ από ΟΤΑ α' και β' βαθμού, έχουν νομοθετηθεί οι "Ενεργειακές Κοινότητες" με το Ν.4513/2018 (Α'9).¹⁹⁵ Κατά τη διαβούλευση του νομοσχεδίου του Ν.4513/2018 παρουσιάστηκαν από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) ορισμένα ενδιαφέροντα παραδείγματα Ενεργειακών Κοινοτήτων.¹⁹⁶

Η νομοθέτηση των Ενεργειακών Κοινοτήτων, με τη δυνατότητα συμμετοχής των ΟΤΑ, αποτελεί ένα πρώτο νομοθετικό βήμα διοικητικής μεταρρύθμισης που διευρύνει το ρόλο τους και τη συμβολή τους στην τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Το 2019 εκδόθηκε ένας χρήσιμος αναλυτικός Οδηγός με τίτλο «Χτίζοντας Ενεργειακές Κοινότητες».¹⁹⁷

Αρκετοί Δήμοι σήμερα συμμετέχουν σε Ενεργειακές Κοινότητες. Ο Δήμος Τρικκαίων είναι ο πρώτος Δήμος της χώρας που συνέστησε Ενεργειακή Κοινότητα.¹⁹⁸ Σε μια χαρτογράφηση των Ενεργειακών Κοινοτήτων στην Ελλάδα, μέχρι τον Αύγουστο 2020 είχαν συσταθεί 409 Ενεργειακές Κοινότητες.¹⁹⁹

Το ζήτημα της αξιοποίησης των ΑΠΕ απασχολεί και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ΚΕΔΕ σε συνεδρίαση του Δ.Σ. (09.03.2022) ενέκρινε σχετική εισήγηση του Προέδρου της αρμόδιας Επιτροπής της.²⁰⁰ Σε επόμενη συνεδρίαση του Δ.Σ. στην Πτολεμαΐδα (01.04.2022) ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ Δημήτρης Παπαστεργίου πρότεινε τα ακόλουθα για τις Ενεργειακές Κοινότητες:

«Να δοθεί προτεραιότητα στις Δημοτικές ενεργειακές κοινότητες (Δήμων και ΔΕΥΑ) προκειμένου να εξασφαλίσουν τον απαραίτητο "ηλεκτρικό χώρο" για παραγωγή ενέργειας από ήλιο, αέρα ή και γεωθερμία. Πηγή χρηματοδότησης των Δημοτικών ενεργειακών κοινοτήτων μπορεί να

195 Το νομοσχέδιο του Ν.4413/2018 εισηγήθηκε στη Βουλή το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας με Υπουργό τον Γιώργο Σταθάκη και Αναπλ. Υπουργό τον Σωκράτη Φάμελλο.

196 <https://m.naftemporiki.gr/Asset/1303616>

197 Βλ. Ίδρυμα Χάινριχ Μπέλ, ΚΑΠΕ, ΚΟΙΝΣΕΠ Ηλέκτρα Energy, Πολυτεχνείο Κρήτης (2019), Χτίζοντας Ενεργειακές Κοινότητες, Θεσσαλονίκη, <https://gr.boell.org/el/2019/09/24/htizontas-energeiakes-koinotites>

198 <https://trikalacity.gr/o-dimos-trikkeon-iserchete-ston-tomea-tis-energias/>

199 https://www.greenpeace.org/static/planet4-greece-stateless/184fb410-final-mapping-of-energy-communities-v1.2-_el.pdf

200 Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 88/09.03.2022 που ενέκρινε την Τοποθέτηση-Πρόταση του Γιώργου Παπαναστασίου Προέδρου της Επιτροπής Ενέργειας, Περιβάλλοντος και Διαχείρισης Απορριμμάτων, <https://kede.gr/decision/> και <https://www.myota.gr/2022/03/10/σαφής-αναγκαιότητα-οι-ενεργειακές-κο/>.

είναι το Ταμείο Ανάκαμψης, προκειμένου να καλυφθεί ένα ποσοστό της δαπάνης. Και φυσικά κομμάτι της παραγόμενης ενέργειας οφείλουμε να το κατευθύνουμε σε νοικοκυριά τα οποία κινούνται κάτω από το όριο της ενεργειακής φτώχειας».

Οι διατάξεις του Ν.4513/2018 τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με την παρ. 2 του άρθρου 160 του Ν.4759/2020 και με τα άρθρα 36, 37, 38, 39 και 40 του Ν.4843/2021.

Στον πρόσφατο Ν.4951/2022 (Α'129) για τις ΑΠΕ που εισηγήθηκε το Υπουργείο Ενέργειας και Περιβάλλοντος στα άρθρα 100 και 101 περιλαμβάνονται θετικές ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και τις Ενεργειακές Κοινότητές τους, οι οποίες χρειάζεται να διευρυνθούν.

Κατά την εκτίμησή μας, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διοικητική μεταρρύθμιση της δημιουργίας των Ενεργειακών Κοινοτήτων, με την ενεργό συμμετοχή των ΟΤΑ και ιδίως των Δήμων, χρειάζεται ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ που θα διασφαλίζει τους όρους και τους πόρους που απαιτούνται (βλέπε πργρ. 5.2.3. – το 3^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο) και κυρίως τη χρηματοδότηση των αναγκαίων αρχικών επενδύσεων.

4.8.4 Αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ

Η αποτελεσματική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών) έχει σημαντικές άμεσες και έμμεσες επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα και στην κοινωνική ευημερία μιας περιοχής. Επίσης, η αποδοτική διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, μπορεί να αποτελέσει πρόσθετη πηγή εισοδήματος για τους ΟΤΑ, να καλύψει τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, αλλά και να αναβαθμίσει την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Η καταγραφή της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ μπορεί να συμβάλλει στην περιφρούρηση και την τεκμηρίωση της ακίνητης περιουσίας και ειδικότερα των δικαιωμάτων κυριότητας, νομής και κατοχής τους από τον ΟΤΑ.

Η νομοθεσία που διέπει την περιουσία των Δήμων και αφορά τη κτήση, διαχείριση, προστασία και διάθεσή της, περιλαμβάνεται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ ένα σημαντικά μεγάλο μέρος καλύπτεται από άλλα νομοθετήματα (πολεοδομικά ή σχετιζόμενα με τον δασικό και τον αγροτικό κώδικα), γεγονός που δυσκολεύει τους αρμόδιους φορείς στην εφαρμογή της.

Το βασικό θεσμικό πλαίσιο σχετικά με την καταγραφή και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων περιλαμβάνεται στο Ν.3463/2006 (Α'114) (παρ. Ι.α.12. του άρθρου 75, παρ. 4 και 5 του άρθρου 223 και άρθρα 178, 183, 186, 187, 190, 191 και 192), στην παρ.1.ε, άρθρο 72 του

N.3852/2010 (Α'87), που αφορά το "πολυετές σχέδιο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δήμου" και στο άρθρο 194 του Ν.4555/2018 (Α'133) που αφορά την "Ηλεκτρονική Βάση Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας" των ΟΤΑ.

Με χρηματοδότηση από το Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007–2013, εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ, το κεντρικό Πληροφοριακό Σύστημα παρακολούθησης και διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ. Επίσης, έχει διαμορφωθεί το δίκτυο των αρμόδιων υπαλλήλων των ΟΤΑ που έχουν αναλάβει την εισαγωγή των στοιχείων των ακινήτων στο Πληροφοριακό Σύστημα.²⁰¹

Η εφαρμογή αυτή βασίζεται τόσο στα χαρτογραφικά υπόβαθρα της ΕΚΧΑ ΑΕ όσο και εν πολλοίς στη λογική κατάρτισης του Εθνικού Κτηματολογίου, προσπαθώντας να τηρήσει κατά το δυνατόν ομοιογένεια με τον τρόπο τήρησης των σχετικών στοιχείων της κτηματογράφησης.

Το Πληροφοριακό Σύστημα έχει λάβει υπόψη την υποχρέωση των Δήμων να τηρούν το διπλογραφικό σύστημα, Βιβλίο διαχείρισης και εκμετάλλευσης ακίνητης περιουσίας, Κληροδοτημάτων και Δωρεών, Κτηματολόγιο και Μητρώο Παγίων Στοιχείων και προσπάθησε να συγκεράσει/συμπεριλάβει τις διάφορες ταξινομήσεις.

Παράλληλα έχουν εκπονηθεί από την ΕΕΤΑΑ Οδηγοί για την καταγραφή, διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ.

Τα προβλήματα, όσον αφορά στη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, δεν φαίνεται να διαφέρουν ιδιαίτερα από τα αντίστοιχα που αντιμετωπίζουν οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ. Μπορούμε όμως να θεωρήσουμε ότι έχουν γίνει τα πρώτα βήματα μιας σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης και χρειάζεται η ολοκλήρωσή της.

Για το λόγο αυτό η ΕΕΤΑΑ πρότεινε την εκπόνηση και εφαρμογή ενός Σχεδίου Δράσης με το ακόλουθο περιεχόμενο:

1. Καταγραφή και Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ

- 1.1. Επικαιροποίηση θεσμικού πλαισίου για την καταγραφή των ακινήτων των ΟΤΑ.
- 1.2. Αναβάθμιση Πληροφοριακού Συστήματος καταγραφής και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ.
- 1.3. Ημερίδες ενημέρωσης αιρετών – Ημερίδες ενημέρωσης στελεχών των ΟΤΑ ανά περιφέρεια.
- 1.4. Συλλογή και αξιολόγηση σχεδίων αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας.

²⁰¹ Η εφαρμογή λειτουργεί μέσω της ιστοσελίδας της ΕΕΤΑΑ στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eetaa.gr/ktimatologio>.

2. Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ

- 2.1. Δημιουργία σύγχρονου και ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για την οικονομική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας.
- 2.2. Συστηματική επικαιροποίηση του «Οδηγού αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ».
- 2.3. Υποστήριξη των ΟΤΑ στην εκπόνηση των πολυετών σχεδίων αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας.
- 2.4. Δημιουργία ειδικού προγράμματος-μηχανισμού παροχής τεχνικής υποστήριξης και προώθηση της αξιοποίησης ακινήτων.

4.9. Η "Οδύσσεια" των Μεγάλων Έργων ΤΠΕ (ICT-Megaprojects) και η "Ευέλικτη μεθοδολογία" (Agile)

Τα Μεγάλα έργα ΤΠΕ (ICT-Megaprojects) καθυστερούν πάρα πολύ στην εφαρμογή τους.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.), με αρχικό τίτλο «Οργάνωση και Λειτουργικός Εκσυγχρονισμός των Δήμων», του οποίου ξεκίνησε ο σχεδιασμός το 2008 και άρχισε η εφαρμογή του το 2018, αλλά δεν είναι το μοναδικό μεγάλο έργο ΤΠΕ που χρειάστηκε δεκαετή "Οδύσσεια" για να αρχίσει η εφαρμογή του.

Στους "παροικούντες στην Ιερουσαλήμ" είναι γνωστές οι "Οδύσσειες" των ακόλουθων μεγάλων έργων ΤΠΕ:

- Κεντρικό Ενιαίο Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής (Gov-ERP)
- Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS)
- Σύστημα Διαχείρισης Σχέσεων με Πολίτες (CiRMS)
- Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας

Ο σχεδιασμός των έργων αυτών ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 2010 ή/και νωρίτερα και αρχίζουν να υλοποιούνται την τελευταία διετία (βλέπε πργρ. 6.3.).

Η σημαντική καθυστέρηση σχεδιασμού και εφαρμογής των μεγάλων έργων ΤΠΕ οφείλεται στο γεγονός ότι ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός και η διοικητική συνέχεια δεν ανήκουν στα προτερήματα του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας (και όχι μόνο της χώρας μας), αλλά και στην ταχύτατη εξέλιξη της ψηφιακής τεχνολογίας.

Παράλληλα, οι περισσότεροι πολιτικοί μας, γνωρίζοντας ότι ο διάδοχός τους πιθανότατα θα ανατρέψει ό,τι σχεδίασαν, εύλογα προτιμούν τις "γρήγορες νίκες" (quick wins).

Τα προβλήματα αυτά επιχειρεί να αντιμετωπίσει η “ευέλικτη μεθοδολογία” (agile). Διαβάζουμε από την Wikipedia: «**Η ευέλικτη μεθοδολογία ή ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού** (agile software development) είναι μια ομάδα μεθόδων ανάπτυξης λογισμικού όπου οι απαιτήσεις και οι λύσεις εξελίσσονται μέσω της συνεργασίας μεταξύ αυτοοργανωμένων, διατμηματικών ομάδων εργασίας. Προωθεί τον προσαρμοστικό σχεδιασμό, την εξελικτική ανάπτυξη, την έγκαιρη παράδοση, τη συνεχή βελτίωση, και ενθαρρύνει την ταχεία και ευέλικτη ανταπόκριση στις αλλαγές. Με πολύ απλά λόγια αφορά τον γρήγορο και σταδιακό σχεδιασμό, παραγωγή και παράδοση ενός υπό-προϊόντος το οποίο μονίμως παρακολουθείται. Παραδίδεται το συντομότερο δυνατόν στον πελάτη, με στόχο την ανάδραση του. Έπειτα το project ξανασχεδιάζεται με βάση τις νέες απαιτήσεις και συνεχίζεται η διαδικασία έως ότου καλυφθούν όλες οι απαιτήσεις του πελάτη».

Για παράδειγμα, αυτή τη μεθοδολογία ακολουθεί σήμερα για αρκετά έργα η “Εθνικό Δίκτυο Υποδομών Τεχνολογίας και Έρευνας” – ΕΔΥΤΕ Α.Ε. (GRNET), φορέας του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Είναι όμως αναγκαίο να τονίσουμε ότι η “ευέλικτη μεθοδολογία”, ειδικά στα μεγάλα έργα ΤΠΕ, χρειάζεται να εξασφαλίσει ταυτόχρονα τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό τους, τη διοικητική συνέχεια και την ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση. Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να βοηθήσει η ένταξή τους σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στην αρχή της αντίστοιχης προγραμματικής περιόδου ή/και ο χαρακτηρισμός τους ως “αναγκαίων όρων” (enabling conditions) και ακόμη περισσότερο η επικοινωνιακή ανάδειξη και κοινωνική στήριξή τους.

4.10. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο ΕΣΠΑ 2021–2027 και στο Πρόγραμμα “ΕΛΛΑΔΑ 2.0”

Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όπως φαίνεται και στην πργρ. 2.20.) είχαν σημαντική χρηματοδότηση από τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα (από το ΜΟΠ 1986–1989 μέχρι το ΕΣΠΑ 2014–2020). Στο πλαίσιο αυτό εξασφάλισαν συγχρηματοδότηση αρκετές διοικητικές μεταρρυθμίσεις προώθησης της Αποκέντρωσης και ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πργρ. 2.9., 2.16., 2.18, 2.19).

Από τον μέχρι τώρα σχεδιασμό τους, φαίνεται ότι και τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα της επόμενης προγραμματικής περιόδου θα χρηματοδοτήσουν έργα και δράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφερειών και Δήμων), καθώς και ορισμένες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2021–2027

Το ΕΣΠΑ 2021–2027 έχει συνολική Δημόσια Δαπάνη 26,2 δισ. €, εκ της οποίας Κοινοτική Συνδρομή 20,9 δισ. €.

Σύμφωνα με σχετική επεξεργασία που έκανε η ΕΕΤΑΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΕ, τα Τομεακά και τα Περιφερειακά Προγράμματα και των 5 Στόχων Πολιτικής μπορεί να χρηματοδοτήσουν έργα και δράσεις των Δήμων.²⁰²

Αυτό που χρειάζεται, σύμφωνα με σχετικές προτάσεις για το νομοσχέδιο του ΕΣΠΑ 2021–2027, που εκπόνησε η Επιτροπή ΕΣΠΑ της ΚΕΔΕ με την τεχνική υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ και εγκρίθηκε από το Δ.Σ. της ΚΕΔΕ, είναι η ενεργότερη συμμετοχή των ΟΤΑ και των συλλογικών οργάνων τους στην εξειδίκευση των Προγραμμάτων και τη σύνταξη των προσκλήσεων, στα Δίκτυα και ιδίως αυτά που αφορούν τη χωρική ανάπτυξη και τις έξυπνες πόλεις και στην Τεχνική Βοήθεια υποστήριξης των ΟΤΑ ως δικαιούχων των Προγραμμάτων.²⁰³

Θεωρούμε σημαντικό το γεγονός ότι υιοθετήθηκαν από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων ²⁰⁴ ορισμένες από τις βασικές προτάσεις της ΚΕΔΕ, περιλήφθηκαν στο νομοσχέδιο που ψηφίστηκε στη Βουλή και περιλαμβάνονται στο Ν.4914/2022 (Α΄ 61). Ενδεικτικά, περιλαμβάνονται οι ακόλουθες διατάξεις:

- Η επιτελική δομή κάθε Υπουργείου συνεργάζεται με τα Υπουργεία, τις Περιφέρειες και την ΚΕΔΕ για την αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών τους σε σχέση με τους τομείς πολιτικής του οικείου Υπουργείου (άρθρο 22).
- Κατά τη διαδικασία εξειδίκευσης των Προγραμμάτων, όταν απαιτείται από τη φύση του έργου ή των δικαιούχων, η Διαχειριστική Αρχή συνεργάζεται με την ΚΕΔΕ για τα Τομεακά Προγράμματα και με τις ΠΕΔ για τα Περιφερειακά Προγράμματα (άρθρο 35).
- Σε κάθε Περιφέρεια συγκροτείται Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ), η οποία λειτουργεί ως υποεπιτροπή της Επιτροπής Παρακολούθησης του Περιφερειακού Προγράμματος (άρθρο 64).
- Η ΕΕΤΑΑ ασκεί καθήκοντα δικαιούχου ενεργειών τεχνικής βοήθειας και καταρτίζει και εκτελεί προγράμματα ενεργειών τεχνικής βοήθειας στο πλαίσιο του Προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» (άρθρο 43).

202 Βλ. ΕΕΤΑΑ (2020 α), Πλαίσιο Προτάσεων για Χρηματοδότηση των Δήμων στην Περίοδο ΕΣΠΑ 2021–2027.

203 Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 2/07.01.2022 με εισηγητή τον Δημήτρη Καλογερόπουλο Πρόεδρο της Επιτροπής ΕΣΠΑ της ΚΕΔΕ.

204 Αρμόδιοι Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων: Δημήτρης Σκάλκος Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ, Γιάννης Φίρμπας Γενικός Διευθυντής της Εθνικής Αρχής Συντονισμού (ΕΑΣ) και Δημήτρης Φακίτσας Προϊστάμενος της Ειδικής Υπηρεσίας Θεσμικής Υποστήριξης (ΕΥΘΥ).

- Η ΚΕΔΕ, με την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ και πόρους από την τεχνική βοήθεια, δύναται να παρέχει συστηματική και οριζόντια υποστήριξη στους Δήμους και τους Ενδιάμεσους Φορείς που έχουν την ευθύνη υλοποίησης των ΟΧΕ – ΒΑΑ .

Σημειώνουμε όμως ότι στα Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021–2027 δεν προβλέπεται η χρηματοδότηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων που να αφορούν τους ΟΤΑ, με εξαίρεση την χρηματοδότηση δράσεων των “Εξυπνων Πόλεων” (πργρ. 6.4.3.) και την έμμεση υποστήριξη της ψηφιοποίησης των ΟΤΑ, από τη χρηματοδότηση έργων της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού για τη Δημόσια Διοίκηση.

Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας “Ελλάδα 2.0”

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας “Ελλάδα 2.0”, με συνολικό προϋπολογισμό 30,9 δισ. €, εκ των οποίων 18,2 δισ. € επιχορηγήσεις και 12,7 δισ. € δάνεια, χρηματοδοτείται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το οποίο προβλέπει τη συμβασιοποίηση όλων των έργων μέχρι 31.12.2023 και την ολοκλήρωση του φυσικού αντικείμενου τους μέχρι το 2026.

Οι επιχορηγήσεις στηρίζονται σε 4 Πυλώνες και στον Πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η κατανομή των πόρων του Εθνικού Σχεδίου στους Πυλώνες αυτούς.

α/α	Πυλώνας Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας “Ελλάδα 2000”	πόροι (εκ. €)
1	Πράσινη Μετάβαση	6.026
2	Ψηφιακή Μετάβαση	2.136
3	Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή	5.208
4	Ιδιωτικές Επενδύσεις και Μετασχηματισμός της Οικονομίας	4.821
	Σύνολο	18.191

Σύμφωνα με σχετική επεξεργασία που έκανε η ΕΕΤΑΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΕ, το Εθνικό Σχέδιο περιλαμβάνει:²⁰⁵

- έργα για τα οποία οι Δήμοι έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα και κατά συνέπεια είναι οι αποδέκτες των προβλεπομένων χρηματοδοτήσεων, ως δικαιούχοι / φορείς υλοποίησης (εκτιμώμενου προϋπολογισμού 1,52 δισ. €),
- έργα για τα οποία οι Δήμοι περιλαμβάνονται –μαζί με άλλους φορείς– ως δικαιούχοι / φορείς υλοποίησης των προβλεπομένων

205 Βλ. ΕΕΤΑΑ (2021), Οι Δήμοι στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας.

χρηματοδοτήσεων, χωρίς ωστόσο να υπάρχει κάποια ειδικότερη διάκριση (εκτιμώμενου προϋπολογισμού 2,39 δισ. €),

- Θεσμικές ή/και επιχειρησιακές μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο τομέα, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία των Δήμων ή/και τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες (εκτιμώμενου προϋπολογισμού 1,13 δισ. €).

Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις αφορούν τις ακόλουθες Δράσεις:

1. Πολεοδομικά Σχέδια σε Ολόκληρη την Ελλάδα.
2. Ενίσχυση Παιδικής Προστασίας.
3. Υποστήριξη Ατόμων με Αναπηρία.
4. Αντιμετώπιση της Ενεργειακής Φτώχειας.
5. Δημιουργία Νέου Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού.
6. Δημιουργία Νέου Χωροταξικού Σχεδιασμού για ΑΠΕ, Βιομηχανία, Τουρισμό και Υδατοκαλλιέργειες.
7. Πλαίσιο Εγκατάστασης & Λειτουργίας Φορτιστών Ηλεκτρικών Οχημάτων.
8. Μεταρρύθμιση στη Διαχείριση Αποβλήτων με Νέα Νομοθεσία για την Υλοποίηση Βιώσιμων Χώρων Υγειονομικής Ταφής και Κέντρων Ανακύκλωσης.
9. Μεταρρύθμιση των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης.
10. Μεταρρύθμιση των Παθητικών Πολιτικών για την Αγορά Εργασίας και τη Μετάβαση από την Ανεργία στην Απασχόληση.
11. Σχέδιο Δράσης για την Παροχή "Πελατοκεντρικών" Ψηφιακών Υπηρεσιών από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης.
12. Διασύνδεση και Διαλειτουργικότητα Μητρώων & Συστημάτων του Δημοσίου.
13. Διαρκής Ενσωμάτωση Νέων Τεχνολογιών (Cloud computing, Business Intelligence-BI, Artificial Intelligence-AI, Machine Learning κ.ά.) στη Δημόσια Διοίκηση.
14. Ψηφιακή Μεταρρύθμιση Δημόσιου Λογιστικού Συστήματος.
15. Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι μεταρρυθμίσεις με αριθμούς 1 έως 10 αφορούν κυρίως μεταρρυθμίσεις δημόσιων πολιτικών, αλλά έχουν και διαστάσεις διοικητικής μεταρρύθμισης (θεσμών, δομών, λειτουργιών, διαδικασιών και πολιτικών προσωπικού).

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν μια ευκαιρία. Η υλοποίηση κάθε μεταρρύθμισης μπορεί να συνοδεύεται από ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) παρακολούθησης της εφαρμογής της, το οποίο μπορεί να αποτελέσει τη βάση εκπόνησης ενός Πληροφοριακού Συστήματος Διοίκησης (MIS) της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής και επομένως της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησής της (βλέπε πργρ. 6.2.).

Οι μεταρρυθμίσεις με αριθμούς 11 έως 14 αποτελούν διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έχουν κυρίως ψηφιακό χαρακτήρα και η με αριθμό 15 αποτελεί μια γενικότερη διοικητική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία ενδεχομένως μπορεί να περιλάβει και την προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση σε ορισμένες δημόσιες πολιτικές ή λειτουργικές περιοχές που θα αποτελέσουν χρήσιμους “πilotους”.

Πάντως για να ανταποκριθούν οι ΟΤΑ και ιδίως οι μικροί ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι στις απαιτήσεις των ανωτέρω χρηματοδοτικών εργαλείων, απαιτείται η συστηματική υποστήριξή τους από την Τεχνική Βοήθεια, περιλαμβανομένου του Προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» του ΕΣΠΑ 2021–2027 και ο συντονισμός όλων των μηχανισμών τεχνικής υποστήριξης των Δήμων (ΕΕΤΑΑ, ΜΟΔ, Αναπτυξιακές Εταιρείες και Οργανισμοί, Δίκτυα Πόλεων).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Όπως ήδη αναφέρθηκε (στην πργρ. 1.3.), στην παρούσα Μελέτη η μεταρρυθμιστική τεχνική (reform engineering) των διοικητικών μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνει:

- τον χαρακτήρα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων,
- τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία,
- τη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και
- τις μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες.

5.1. Ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων

Όπως επίσης αναφέρθηκε (στην πργρ. 1.3.), ο χαρακτήρας κάθε διοικητικής μεταρρύθμισης παρουσιάζεται με βάση τέσσερεις (4) χαρακτήρες, που ο καθένας έχει δύο (2) εκδοχές.

Στον Πίνακα που ακολουθεί απεικονίζεται συνοπτικά ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που παρουσιάζονται στο Κεφάλαιο 2.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ (Reform Engineering)													
ΕΤΟΣ	πρόγρ. Μελέτης	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ									
				ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΟΜΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΠΟΡΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΧΕΣΕΩΝ			
				Νέες Δομές	Αλλαγή υπαγωγής	Διεύρυνση ρόλου	Αλλαγή διαδικασιών	Οικονομικών πόρων	Ανθρώπινων πόρων	Σχέσεων ιεραρχίας	Σχέσεων συνεργασίας		
				1.α	1.β	2.α	2.β	3.α	3.β	4.α	4.β		
1978-1980	2.1.	Ίδρυση πρώτων Αναπτυξιακών Φορέων	Τοπικοί Οργανισμοί – Ν.849/78 Αναπτυξιακές Εταιρίες ΑΤΕ	V		V							
				V				V	V				
								V					
1982-1983	2.4.	Αποκέντρωση – Ενίσχυση της Τοπ. Αυτοδιοίκησης Ν.1235/1982 & Ν.1270/1982	Τέλη και Δικαιώματα Φόρος ηλεκτροδοτούμ. χώρων			V							
				V									
										V			
1982-1984	2.5.1.	Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Τοπ. Αυτοδιοίκησης Ν.1416/1984	Προγραμματικές Συμβάσεις			V		V				V	
	2.5.2.			V								V	
	2.5.3.			V		V							
	2.5.4.			V		V		V					

[illegible]

ΕΤΟΣ	Πρωτ. Μελέτης	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ							
				ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΟΜΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΠΟΡΩΝ		ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΧΕΣΕΩΝ	
				Νέες Δομές	Αλλαγή υπαγωγής	Διεύρυνση ρόλου	Αλλαγή διαδικασιών	Οικονομικών πόρων	Ανθρώπινων πόρων	Σχέσεων ιεραρχίας	Σχέσεων συνεργασίας
				1.α	1.β	2.α	2.β	3.α	3.β	4.α	4.β
1994-1999	2.20.3.	Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπ. Αυτοδ/σης II	Χρηματοδότηση έργων και δράσεων					V			
1994-2003	2.19.1.	Μεταβίβαση Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών Ν.2218/94- έως Ν.3106/2003	Διοικητική υπαγωγή Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών στους Δήμους	V				V	V		
	2.19.1.	Μεταβίβαση Αθλητικών Κέντρων – Ν.2880/2001	Διοικητική υπαγωγή Αθλητικών Κέντρων στους Δήμους	V							
1997-2004	2.16. & 2.20.4.	Πρόγραμμα "Καποδιστριάς & Ειδικό Πρόγραμμα Τοπ. Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) Ν.2539/1997	Συνένωση σε 910 Δήμους και 133 Κοινότητες & χρηματοδότηση εφαρμογής μεταρρύθμισης	V			V	V	V	V	
1998	2.12.1.	Νομοθέτηση οικονομικών πόρων Ν.Α. – Ν.2672/1998	ΚΑΠ και Τακτικός Προϋπολογισμός					V			
1998-2002	2.17.	Κ.Ε.Π. Ένταξη 1998 – Νομοθέτηση με το Ν.3013/2002	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών στους Δήμους	V			V				V
2004	2.20.5.	Πρόγραμμα "Θησείας" Ν.3274/2004	Χρηματοδότηση έργων και δράσεων					V			

			1.α	1.β	2.α	2.β	3.α	3.β	4.α	4.β
2006	3.11.	Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων (Ν.3463/2006)			Κωδικ. Αρμ.οδ.					
2010	2.18.	Πρόγραμμα "Καλλικράτης" – Ν.3852/10	V	V	V	V	V	V		
1984-2020	2.19.2.	ΚΑΠΗ και "Βοήθεια στο Σπίτι"	V		V		V	V		
	2.19.3.	Κέντρα Κοινότητας και								
	2.19.4.	Λοιπά Κοινων. Προγρ/ματα	V		V		V	V		
	2.19.5.	Η συμβολή των Περιφερειών			V	V				
	2.19.6.	Η αξιοποίηση των ΤΠΕ στην Κοινωνική Πολιτική				V				V
2017	2.20.6.	Πρόγραμμα "Φυλόδημος"					V			
2020	2.20.7.	Πρόγραμμα "Αντ. Τρίτσης"					V			
2021-2027	4.10.	ΕΣΠΑ 2021-2027 και Πρόγραμμα "ΕΛΛΑΔΑ 2.0"					V			
2018-	6.4.2.	Έργο ΕΕΤΑΑ στο πλαίσιο Προγρ. Σύμβασης ΥΠΕΣ - ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ με χρηματοδότηση από ΕΠΙΜΑΤ 2014-2020				V			V	V

Τα βασικά συμπεράσματα της Μελέτης, ως προς την εξέλιξη του χαρακτήρα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι τα ακόλουθα.

❖ **ως προς τη Μεταρρύθμιση των Δομών**

Τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης οι μεταρρυθμίσεις έχουν κυρίως τον χαρακτήρα της δημιουργίας νέων δομών (Τοπικοί Οργανισμοί, ΔΕΥΑ, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Επιχειρήσεις ΟΤΑ, Αναπτυξιακές Α.Ε. ΟΤΑ, Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού ΤΕΔΚ κλη). Η επιλογή αυτή συνεχίζεται στη δεκαετία του '90 (Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, συνένωση ΟΤΑ με το Πρόγραμμα "Καποδίστριας", Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών) και ολοκληρώνει σε μεγάλο βαθμό την αποστολή της το 2010 με το Πρόγραμμα "Καλλικράτης", στο πλαίσιο του οποίου δημιουργούνται νέες δομές στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση με τη συνένωση των ΟΤΑ σε 325 Δήμους.

Από τα μέσα της δεκαετίας του '90, με την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τη μεταβίβαση κρατικών Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών στους Δήμους, οι μεταρρυθμίσεις αρχίζουν να αποκτούν τον χαρακτήρα της «αποκέντρωσης μέσω αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο». Τον χαρακτήρα αυτόν τον διατηρεί και η δημιουργία το 2010 των αιρετών Περιφερειών με το Πρόγραμμα "Καλλικράτης" οι οποίες αποκτούν ως περιφερειακές υπηρεσίες τις αντίστοιχες υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ορισμένες υπηρεσίες των κρατικών Περιφερειών μέσω της αλλαγής της διοικητικής υπαγωγής τους.

Η εξέλιξη αυτή του χαρακτήρα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, από τη δημιουργία νέων δομών στην αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών, οδηγεί στο εύλογο συμπέρασμα ότι οι αλλαγές των δομών, δηλαδή οι δομικές αλλαγές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν ολοκληρωθεί σε μεγάλο βαθμό και εφεξής μπορεί να αφορούν μόνο μεμονωμένες αλλαγές (όπως ήταν η δημιουργία των 7 νέων Δήμων με κατάτμηση των Δήμων των μεγάλων νησιών και του Δήμου Βελβεντού) ή τη δημιουργία νέων δομών ειδικού σκοπού.

Εκτιμούμε ότι νέες δομές ειδικού σκοπού μπορεί να δημιουργηθούν ως δομές εταιρικού και συνεργατικού χαρακτήρα (Σύνδεσμοι ή Ειδικές Υπηρεσίες – βλέπε 2η λύση στην πργρ. 4.1.) ή ως δομές διαβαθμιδικού χαρακτήρα ή ως δομές άσκησης μιας ειδικής λειτουργίας (π.χ. Αυτοτελείς Υπηρεσίες άσκησης της εποπτείας των ΟΤΑ) ή ως δομές υποστηρικτικού χαρακτήρα (όπως οι Αναπτυξιακές Α.Ε. ΟΤΑ).

❖ **ως προς τη Μεταρρύθμιση των Λειτουργιών**

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μεταρρύθμιση των λειτουργιών.

Στη δεκαετία του '80 η μεταρρύθμιση αυτή έχει τον χαρακτήρα της διεύρυνσης του ρόλου των ΟΤΑ, συνήθως με πρόσθετες αρμοδιότητες ή λειτουργίες, τις περισσότερες από τις οποίες τις αποκτούν με τις νέες δομές που δημιουργούνται (Επιχειρήσεις ΟΤΑ, Αναπτυξιακές Α.Ε. ΟΤΑ, Γραφεία Αναπτυξιακού Προγραμματισμού ΤΕΔΚ κλπ).

Οι σημαντικότερες νέες λειτουργίες που αποκτούν οι ίδιοι οι ΟΤΑ συνδέονται με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, το διπλογραφικό σύστημα και τη διεύρυνση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών.

Στη συνέχεια, η εισαγωγή των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) συμβάλλει στην αλλαγή των διαδικασιών (συνήθως με την ψηφιοποίησή τους). Επιστέγασμα αυτής της εξέλιξης είναι το Πρόγραμμα «Απλούστευση και Προτυποποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» που υλοποιεί η ΕΕΤΑΑ και γενικότερα τα ψηφιακά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (βλέπε πργρ. 6.4.).

❖ **ως προς τη Μεταρρύθμιση των Πόρων**

Μετά τη νομοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), που αποτέλεσε μια σημαντική μεταρρύθμιση, καθώς και τη νομοθέτηση του ΤΑΠ, η μόνη σημαντική αύξηση των πόρων των ΟΤΑ έγινε με το Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης"), με τον οποίο οι Περιφέρειες ανέλαβαν τη διαχείριση των ΠΕΠ και αυξήθηκαν σημαντικά οι ΚΑΠ, οι οποίοι όμως στη συνέχεια περιορίστηκαν με μνημονιακούς νόμους. Όσον αφορά το σύστημα κατανομής των ΚΑΠ, έχει αρχίσει η συζήτηση για την αλλαγή της κατανομής τους, αλλά αυτό προϋποθέτει την ταυτόχρονη σημαντική αύξησή τους (πργρ. 2.12.1.).

Αρκετές μικρότερες μεταρρυθμίσεις δημιουργίας δομών (ΔΕΥΑ, Αναπτυξιακές Α.Ε. ΟΤΑ, Κοινωνικές δομές και προγράμματα κλπ) πρόσθεσαν πόρους συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

Επίσης, δημιουργήθηκαν ορισμένα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα (πργρ. 2.20) αλλά, κατά κοινή εκτίμηση, η κρατική χρηματοδότηση των ΟΤΑ για τη κάλυψη των λειτουργικών και των επενδυτικών δαπανών τους υστερεί σε σχέση με τις αντικειμενικές ανάγκες τους.

Παράλληλα είναι αναγκαίο να σημειώσουμε ότι, εκτός από την αύξηση της απόδοσης του ΤΑΠ με το Ν.4647/2019 (πργρ. 2.12.2.), δεν έγινε καμία σοβαρή προσπάθεια αύξησης των ιδίων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έχει "παγώσει" η συζήτηση για τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ (πργρ. 2.12.3).

Επίσης, η διεύρυνση και η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων υπολείπεται σημαντικά των αναγκών των ΟΤΑ και ιδίως των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νεοσύστατων Δήμων.

❖ **ως προς τη Μεταρρύθμιση των Σχέσεων**

Η επαλληλία των διοικητικών επιπέδων δημιουργεί σε αρκετούς

την αίσθηση ότι υπάρχει ιεραρχική σχέση μεταξύ των διοικητικών επιπέδων. Πρόσφατα μάλιστα ένα περιφερειακό συμβούλιο κατέληξε να προτείνει «τη θέσπιση ενός νέου “Καλλικράτη”, στον οποίον οι Δήμοι θα έχουν ως εποπτεύουσα αρχή την Περιφέρεια».

Σε πρόσφατη δημόσια εκδήλωση ο Α΄ Αντιπρόεδρος της ΚΕΔΕ υπενθύμισε ότι το Σύνταγμα προβλέπει ότι η Κεντρική Διοίκηση ασκεί την εποπτεία και στους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ότι η μεταξύ τους σχέση προσδιορίζεται απολύτως ορθά με το άρθρο 4 του Ν.3852/2010 σύμφωνα με το οποίο «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».²⁰⁶

Η πιο επιτυχημένη μέχρι σήμερα νομοθετική σύνθεση της επαλληλίας των διοικητικών επιπέδων με την οικονομική και διοικητική αυτοτέλειά τους εμπεριέχεται στον δημοκρατικό προγραμματισμό του Ν.1622/1986 (πργρ. 2.10.).

Σήμερα πλέον η επιστημονική αντίληψη για τα ανθρώπινα δίκτυα και τη δικτύωση των δομών μπορεί να συμβάλλει στην ανάδειξη του καταλυτικού ρόλου των σχέσεων και μιας σύγχρονης προσέγγισης της μεταρρύθμισής τους, με τη λειτουργική αξιοποίηση των ενδο-οργανωσιακών και δι-οργανωσιακών σχέσεων.²⁰⁷

Άλλωστε, οι ΤΠΕ μπορούν να υποστηρίξουν το αποκεντρωτικό και δικτυακό σύστημα δημόσιου μανάτζμεντ, το οποίο αξιοποιώντας τις συμβασιακές πολιτικές, συνθέτει την επαλληλία με την αυτοτέλεια και μπορεί να βρει αποτελεσματική εφαρμογή στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, θεωρούμε πως είναι εύλογο η μεταρρύθμιση των σχέσεων να είναι η πιο αδύνατη συνιστώσα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, η κατάργηση ελέγχων σκοπιμότητας νομοθετήθηκε με ελάχιστες διατάξεις, όπως το Π.Δ.22/1982 και το άρθρο 22 του Ν.1832/1989.

Γενικότερα, η διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, που προβλέπεται και από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ενισχύεται μόνον έμμεσα, κυρίως μέσω της μεγέθυνσης και της ενίσχυσης των ΟΤΑ, στο πλαίσιο των τριών σημαντικότερων

206 Η εν λόγω αναφορά έγινε πρόσφατα (18.03.2022) από τον Λάζαρο Κυρίζογλου Α΄ Αντιπρόεδρο της ΚΕΔΕ στην Έκτακτη Συνέλευση των Δημάρχων στην Αθήνα.

207 Βλ. Τσέκος Θ. (2019), Δίκτυα και Δημόσιες Οργανώσεις, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, Μάθημα: Οργανωτικός Ανασχεδιασμός Δημοσίων Φορέων, σελ. 33: Η λειτουργική αξιοποίηση των ενδο-οργανωσιακών και δι-οργανωσιακών σχέσεων.

μεταρρυθμίσεων της Τ.Α. (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, "Καποδίστριας" και "Καλλικράτης"), αλλά παραμένει και σήμερα ζητούμενο, ιδίως η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ ως προς την οργάνωση των υπηρεσιών τους και τις πολιτικές προσωπικού. Τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μπορεί να την ενισχύσει αποφασιστικά η διεύρυνση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους, μέσω της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Τον ίδιο προβληματικό χαρακτήρα έχουν και οι εταιρικές σχέσεις (συντονισμού, επικουρικότητας, συνεργασίας, συνέργειας), είτε οι οριζόντιες σχέσεις (μεταξύ των Δήμων ή μεταξύ των Περιφερειών), είτε οι κάθετες σχέσεις (μεταξύ Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων). Μερικές μεταρρυθμίσεις επιχείρησαν τη βελτίωση των εταιρικών σχέσεων (Προγραμματικές Συμβάσεις, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Δημοκρατικός Προγραμματισμός), αλλά μόνο τα ΚΕΠ έχουν προσφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία.

Εκτιμούμε ότι το «Πρόγραμμα «Απλούστευση και Προτυποποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και γενικότερα τα ψηφιακά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πργρ. 6.4.), μπορεί να ανοίξουν ένα νέο κεφάλαιο στις εν λόγω εταιρικές σχέσεις.

Κατά συνέπεια, εάν αξιοποιήσουμε τα παραπάνω συμπεράσματα, ο χαρακτήρας της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης θα είναι, εν μέρει:

- η αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών σε υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο συγκροτημένων δομών ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και ενδεχομένως λίγες νέες δομές ιδίως εταιρικού και συνεργατικού ή υποστηρικτικού χαρακτήρα,
- η βελτίωση των διαδικασιών (κυρίως με την ψηφιοποίησή τους),
- η διεύρυνση των οικονομικών και των ανθρώπινων πόρων των ΟΤΑ, αλλά η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση θα περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο:
- την ενίσχυση της δικτύωσης και των εταιρικών σχέσεων (συντονισμού, επικουρικότητας, συνεργασίας, συνέργειας), η οποία είναι πλέον εφικτή με την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω μεταρρυθμιστικών επιλογών, στο ερώτημα πώς γίνεται «η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων», η απάντηση βρίσκεται στις 4 μεταρρυθμιστικές τεχνικές της πργρ. 3.16.

Όσον αφορά την «ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων» στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, αυτή περιγράφεται στην πργρ. 6.2.

5.2. Τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία – Η Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”

Τα βασικά μεταρρυθμιστικά εργαλεία (πργρ. 1.3.) είναι:

- 1° ο Νόμος και γενικότερα το κανονιστικό πλαίσιο,
- 2° το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου
- 3° το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης και
- 4° το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.

5.2.1. Το 1ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο

Όλες οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που παρουσιάστηκαν βασίζονται σε ένα νέο Νόμο ή στην τροποποίηση και συμπλήρωση ενός υπάρχοντος Νόμου. Εξαίρεση αποτελούν η συγκρότηση των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ, η έναρξη Μηχανοργάνωσης των Δήμων και το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (το οποίο βέβαια περιλαμβάνει στα παραδοτέα του και ορισμένες προτάσεις αναγκαίων προσαρμογών του κανονιστικού πλαισίου).

Ορισμένοι από τους Νόμους των διοικητικών μεταρρυθμίσεων περιέχουν εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων (Π.Δ.) και οι περισσότεροι περιέχουν εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ) ή Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ) που ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα ή λεπτομέρειες εφαρμογής του Νόμου.

Ο Νόμος, τα Π.Δ., οι ΥΑ και οι ΚΥΑ αποτελούν το κανονιστικό πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Σχεδόν πάντοτε το κανονιστικό πλαίσιο συνοδεύεται από Εγκύκλιο εφαρμογής του.

5.2.2. Το 2ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο

Σε πολύ λίγες από τις μεταρρυθμίσεις που παρουσιάστηκαν, το κανονιστικό πλαίσιο συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου.²⁰⁸

Το πρώτο σημαντικό Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου στη Μεταπολιτευτική περίοδο, το οποίο μάλιστα στην εποχή του έγραψε ιστορία, είναι η “Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης” (Ε.Π.Α.) για την υποστήριξη της εφαρμογής του Ν.1337/1983 (Α΄33) «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις».²⁰⁹

208 Το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου καλείται και Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Business Plan) ή Σχέδιο Δράσης (Action Plan).

209 Την Ε.Π.Α. εμπνεύστηκε και εφάρμοσε ο Αντώνης Τρίτσης ως Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος.

Στη σημερινή εποχή το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου κατά κανόνα πρέπει να προγραμματίζει τα ακόλουθα:

- το αναγκαίο πρόσθετο προσωπικό και τον τρόπο της εξασφάλισης και κατάρτισής του ή/και την κατάρτιση του υπάρχοντος,
- την απαραίτητη τεχνική υποδομή και τον αναγκαίο εξοπλισμό,
- την οργάνωση των ανωτέρω συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή (νέα δομή ή μετασχηματισμό της υπάρχουσας) και την απλοποίηση των διαδικασιών,
- την ανάλυση των ψηφιακών απαιτήσεων και προδιαγραφών, το αναγκαίο λογισμικό (software), το υλικό (hardware) και τα σύγχρονα ψηφιακά εργαλεία,
- τη μεταφορά τεχνογνωσίας, την αξιοποίηση καινοτομιών και την αναγκαία εξωτερική συμβουλευτική υποστήριξη,
- την ενημέρωση των ενδιαφερομένων (stakeholders), πρόγραμμα δημοσιότητας και διαβούλευση με τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες και τους πολίτες,
- τους απαιτούμενους πόρους για τη χρηματοδότηση των πρόσθετων λειτουργικών δαπανών,
- τις απαραίτητες εταιρικές σχέσεις, συνεργασίες και συνέργειες,
- τη διοίκηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση – ανατροφοδότηση (feed back) του Προγράμματος και
- εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δυνατότητα ποινής και επιβράβευσης.

Στις ακόλουθες περιπτώσεις ο Νόμος της μεταρρύθμισης περιέχει ειδικό άρθρο που νομοθετεί Πρόγραμμα Εφαρμογής του:

- το άρθρο 13 του Ν.2539/1997 ("Ι. Καποδίστριας") περιέχει το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΠΤΑ (πργρ. 2.20.4.),
- το άρθρο 281 του Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης") περιέχει το Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» το οποίο όμως δεν εξασφάλισε τους αναγκαίους πόρους και αντ' αυτού εφαρμόστηκε ένα μικρότερο αλλά αποτελεσματικό Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και ένα πρόγραμμα κατάρτισης των αιρετών και των υπαλλήλων των ΟΤΑ (πργρ. 2.18.).

Η νομοθέτηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνοδεύτηκε από την εκπόνηση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, την εφαρμογή ορισμένων έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το Πρόγραμμα "Κλεισθένης" του ΚΠΣ 1994–1999 και την εκπόνηση του ΟΠΣΝΑ (πργρ. 2.14.).

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι διατάξεις του άρθρου 1 του Ν.3250/2004 (Α'124) που προβλέπουν ότι οι φορείς της Τ.Α. για την

πρόσληψη μη μόνιμου προσωπικού πρέπει να «καταρτίζουν αντίστοιχο ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο».

Παράλληλα με τις ανωτέρω νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών υπάρχουν και νομοθετικές πρωτοβουλίες άλλων Υπουργείων (που αφορούν τις τομεακές δημόσιες πολιτικές τους αλλά προβλέπουν και αρμοδιότητες των ΟΤΑ), τα οποία έχουν περιλάβει σε νόμο ειδική διάταξη που προβλέπει Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου:

- Ο Ν.3879/2010 (Α΄163) «Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις» προβλέπει την κατάρτιση μεσοχρόνιου και ετήσιου Εθνικού Προγράμματος Δια Βίου Μάθησης (άρθρο 15) και την εκπόνηση Προγράμματος Εφαρμογής του Νόμου (άρθρο 20) (βλέπε πργρ. 4.8.2.). Το Πρόγραμμα αυτό εκπονήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης, με συνολικό προϋπολογισμό 2,12 εκατ. €, επιλέξιμο στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007–2013 και με Σύστημα Διοίκησης του Προγράμματος, αλλά δεν εφαρμόστηκε γιατί οι σχετικοί πόροι χρησιμοποιήθηκαν για την παροχή κουπονιών (vouchers).....
- Ο Ν.4685/2020 (Α΄92) στο Κεφάλαιο Γ΄ ρυθμίζει τη «Διαχείριση Προστατευόμενων Περιοχών» και στο άρθρο 42 προβλέπει την εκπόνηση τριετούς Σχεδίου Δράσης με ενδεικτική περιγραφή του περιεχομένου του. Το Σχέδιο Δράσης έχει προϋπολογισμό περίπου 150 εκατ. € και εκτιμάται ότι θα εξασφαλιστεί η χρηματοδότησή του από Εθνικούς και Ευρωπαϊκούς πόρους (βλέπε πργρ. 6.6.2.).

Οι ανωτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις συνήθως δεν εμπεριέχουν ποινή για τη μη εφαρμογή τους και επομένως ανήκουν στο ήπιο δίκαιο (soft law).

5.2.3. Το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο

Για να εφαρμοστεί μια διοικητική μεταρρύθμιση ταυτόχρονα σε πολλούς φορείς, όπως είναι οι ΟΤΑ (οι Δήμοι, οι Περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπά τους), το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου πρέπει να συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ και τον Μηχανισμό σχεδιασμού και εφαρμογής του.

Το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ περιέχει τα ακόλουθα:

- την κεντρική εκπόνηση των αναγκαίων γενικών μελετών και των προτύπων, προδιαγραφών, μεθοδολογιών και εργαλείων κατά κατηγορία ΟΤΑ και οδηγιών εφαρμογής αυτών, καθώς και –όποτε χρειάζεται– την πιλοτική εφαρμογή τους,
- την παραγωγή ενημερωτικού υλικού και τη μετατροπή της προς μεταφορά τεχνογνωσίας σε επιμορφωτικά πακέτα,

- την ενημέρωση – ευαισθητοποίηση των αιρετών,
- την κατάρτιση των αρμόδιων στελεχών των ΟΤΑ, με βάση το υλικό και τα πακέτα αυτά, σε τακτά χρονικά διαστήματα, αφού προηγουμένως έχει γίνει επιμόρφωση των επιμορφωτών,
- τη διαρκή λειτουργία γραφείου υποστήριξης (help desk) και intranet και την τακτική και περιοδική επί τόπου συμβουλευτική υποστήριξη των καταρτιζομένων,
- τη λειτουργία δικτύου των καταρτιζομένων για την ανταλλαγή εμπειριών και την ανάδειξη των "καλών πρακτικών",
- την "ψηφιοποίηση" των παραπάνω λειτουργιών, με την εξ αποστάσεως κατάρτιση (e-learning), με τη διευκόλυνση της επικοινωνίας και της δικτύωσης μέσω intranet και με την τηλεδιάσκεψη,
- σύστημα διοίκησης, παρακολούθησης, συνεχούς αξιολόγησης και ανατροφοδότησης του Προγράμματος.

Συστατικό στοιχείο ενός αποτελεσματικού Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης είναι το «Πρόγραμμα κατάρτισης "σχεδιασμένο στα μέτρα" (tailor made) των αναγκών της "ζήτησης"» (βλέπε πργρ. 2.8.).

Υπογραμμίζουμε δε την ανάγκη του αποτελεσματικού Μηχανισμού σχεδιασμού και εφαρμογής του Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης (που συνήθως έχει ad hoc χαρακτήρα).

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που συνοδεύτηκαν από Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ ή έστω από μια δέσμη δράσεων συλλογικής υποστήριξης είναι οι ακόλουθες:

- Το Υπουργείο Εσωτερικών στην αρχή και στη συνέχεια η ΕΕΤΑΑ υποστήριξαν συλλογικά τους ΟΤΑ στην εφαρμογή των Αναπτυξιακών Θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδίως των Αναπτυξιακών Συνδέσμων (πργρ. 2.5.2.) και των Επιχειρήσεων των ΟΤΑ (πργρ. 2.5.3.).
- Η ΕΕΤΑΑ εφάρμοσε ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης για τη συγκρότηση των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού που περιείχε κυρίως ένα «Πρόγραμμα κατάρτισης "σχεδιασμένο στα μέτρα" (tailor made) των αναγκών της "ζήτησης"» (πργρ. 2.8.).
- Το Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας" περιείχε ως 6^ο Υποπρόγραμμα ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠΤΑ (πργρ. 2.16.).
- Η εισαγωγή από το Υπουργείο Εσωτερικών του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ α' βαθμού βασίστηκε σε ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (πργρ. 2.13.).

- Στο πλαίσιο του Προγράμματος “Καλλικράτης” εκπονήθηκαν πρότυποι ΟΕΥ των Δήμων και των Περιφερειών και “Οδηγοί”, εφαρμόστηκε ένα πρόγραμμα κατάρτισης των αιρετών και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και χρηματοδοτήθηκε η συνένωση των πληροφοριακών συστημάτων των ΟΤΑ (πργρ. 2.18.).

5.2.4. Το 4ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο

Όπως φαίνεται και την πργρ. 2.20., τα ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα που χρηματοδοτούν τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά το μέρος που χρηματοδοτούν την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, αποτελούν μεταρρυθμιστικό εργαλείο που στηρίζει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος, που εισηγήθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο εκτός από έργα και δράσεις χρηματοδοτεί την εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης, είναι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΠΤΑ του Προγράμματος “Ι. Καποδίστριας” (πργρ. 2.20.4).

Υπάρχουν όμως και πρόσφατες πρωτοβουλίες άλλων Υπουργείων που νομοθετούν Αναπτυξιακό Πρόγραμμα εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής, όπως ο Ν.4675/2020 (Α΄54) «Πρόληψη, προστασία και προαγωγή της υγείας, ανάπτυξη των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και άλλες διατάξεις» που αποτυπώνει την αγωνία του νομοθέτη για την κατοχύρωση των μεσοχρόνιων προγραμμάτων εφαρμογής της πολιτικής δημόσιας υγείας (βλέπε το άρθρο 3 με 1.252 λέξεις και το άρθρο 4 με 1.452 λέξεις).

5.2.5. Συμπεράσματα για τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία

Παρακολουθώντας διαχρονικά στην περίοδο της Μεταπολίτευσης τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία διαπιστώνουμε τα ακόλουθα:

1. Κανονιστικό πλαίσιο

Κάθε Νομοσχέδιο πρέπει πλέον να συνοδεύεται από Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, μια δέσμευση που αποτελεί θετικό βήμα, αλλά δεν απαιτείται η Έκθεση αυτή να αναφέρει εάν έχουν εξασφαλιστεί οι προϋποθέσεις, οι όροι και οι πόροι για την εφαρμογή των προτεινομένων ρυθμίσεων.

Παράλληλα, οι Αιτιολογικές Εκθέσεις των Νομοσχεδίων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που παρουσιάζονται στα Κεφάλαια 2 και 3 της Μελέτης δεν πείθουν ότι έχει προηγηθεί ουσιαστική αξιολόγηση των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι διαδοχικές 12 νομοθετικές πρωτοβουλίες που επιχειρούν να λύσουν το πρόβλημα της διαφορετικότητας των ΟΤΑ (πργρ. 4.1.).

Επίσης, η νομοθετική ρύθμιση μερικές φορές έχει χρησιμοποιηθεί με τρόπο που δεν είναι καθόλου κολακευτικός για το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας:

- i) Η «δημοτικοποίηση των λιμανιών» δεν ολοκληρώθηκε, παρότι τη νομοθετήσαμε οκτώ φορές (!!!) : άρθρο 9 του Ν.1416/1984, παρ. 8 και 9, άρθρο 36 του Ν.2218/1994, παρ. 18 και 19, άρθρο 1 του Ν.2307/1995, παρ. 6, άρθρο 10 του Ν.2503/1997, άρθρο 28 του Ν.2738/1999, παρ. 14, άρθρο 11 του Ν.2839/2000, παρ. 5, άρθρο 26 του Ν.3013/2002, άρθρο 244 του Ν.3463/2006.
- ii) Το 2010 επιχειρήσαμε με νομοθετική ρύθμιση (παρ. 4, άρθρο 95, Ν.3852/2010) να υποχρεώσουμε τους Δήμους να δημιουργήσουν υπηρεσία έκδοσης οικοδομικών αδειών (ουσιαστικά μια ΥΔΟΜ), παρέχοντας «διοικητική υποστήριξη» μόνο μέχρι τις 31.12.2012. Επειδή όμως χωρίς Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων, που διασφαλίζουν τις αναγκαίες προϋποθέσεις και τους πόρους, αυτό δεν γίνεται εύκολα, παρατείνουμε την προθεσμία αυτή δέκα φορές (!!!): με το άρθρο 1 του Ν.4147/2013, με το άρθρο 31 του Ν.4257/2014, με το άρθρο 77 του Ν.4445/2016, με το άρθρο 46 του Ν.4647/2019, με το άρθρο 5 του Ν.4674/2020, με το άρθρο 376 του Ν.4700/2020, με το άρθρο 72 του Ν.4745/2020, με το άρθρο 97 του Ν.4842/2021, με το άρθρο 108 του Ν.4876/2021, με το άρθρο 21 του Ν.4915/2022 (μέχρι τις 31.05.2022) και έπεται συνέχεια

Για το θέμα της διοικητικής υποστήριξης το άρθρο 25 του Ν.4483/2017 (Α'107) πρόσθεσε στις ανωτέρω διατάξεις μια παράγραφο που προτείνουμε να διδάσκεται στις Νομικές Σχολές των ΑΕΙ ως πρότυπο υποκατάστασης ενός επιχειρησιακού "οδηγού" (manual) με νομικούς κανόνες (!!!), οι οποίοι εάν δεν τηρηθούν επακριβώς, λογικά οδηγούν σε καταλογισμό στους αρμόδιους της "παράβασης καθήκοντος". Αντί γι' αυτόν τον καταιονισμό νομοθετικών ρυθμίσεων μήπως θα ήταν τελικά αποτελεσματικότερο ένα νομοθετικό πλαίσιο που λαμβάνει υπόψη του τη διαφορετικότητα των ΟΤΑ και ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων για τη δημιουργία των ΥΔΟΜ;

- iii) Στην αρχή, με το άρθρο 12 του Ν.3492/2006 (Α'210), προβλέψαμε τη σύσταση, με Προεδρικό Διάταγμα, Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο το Δημόσιο τομέα, αλλά δεν δημιουργήθηκαν τέτοιες Μονάδες, τουλάχιστον στους ΟΤΑ. Στη συνέχεια, με την παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν.4081/2012 (Α'184), προβλέψαμε πάλι τη σύστασή τους, αυτή τη φορά μόνο με Κοινή Υπουργική Απόφαση, αλλά δημιουργήθηκαν ελάχιστες Μονάδες στους ΟΤΑ. Οπότε επανήλθαμε πρόσφατα, με το άρθρο 39 του Ν.4622/2019 (Α'133)

και με το άρθρο 9 του Ν.4795/2021 (Α' 62) συστήνουμε Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου απευθείας με το νόμο.

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), κατά τη διαβούλευση που έγινε επί του νομοσχεδίου, αντιλαμβανόμενη ότι δεν αρκεί η νομοθέτησή τους, πρότεινε την προσθήκη μιας διάταξης που να προβλέπει την εκπόνηση ενός τριετούς Προγράμματος Εφαρμογής του Νόμου.

Η διάταξη αυτή δεν ενσωματώθηκε στο νόμο αλλά έγινε ένα πρώτο θετικό βήμα: Υπογράφηκε Μνημόνιο Συνεργασίας της "Εθνικής Αρχής Διαφάνειας" (ΕΑΔ) με την ΚΕΔΕ και την ΕΕΤΑΑ για την «Εξειδίκευση των κριτηρίων σύστασης Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού».

Η ΚΕΔΕ και η ΕΕΤΑΑ πρότειναν να εφαρμοστεί και ένα τριετές Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ για την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να λυθεί κατά προτεραιότητα το πρόβλημα της υποστελέχωσης των Δήμων, που επιτείνεται τα τελευταία χρόνια από τον τρόπο εφαρμογής της "κινητικότητας".

Συμπερασματικά, με νομικές κατασκευές δεν λύνονται τα επιχειρησιακά προβλήματα, εκτός εάν συνοδεύονται από τους αναγκαίους όρους και πόρους.

Σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν μόνο με κανονιστικό πλαίσιο χωρίς Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου και Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ καθυστέρησαν πολύ και οδήγησαν σε επανειλημμένη επανα-νομοθέτηση ή χρειάστηκαν πολλές παρατάσεις προθεσμιών ή έμειναν τελικώς αναρτημένες στα ΦΕΚ.

Παράλληλα με τα παραπάνω, η νομοθέτηση των μεταρρυθμίσεων παρουσιάζει τις αδυναμίες που έχει γενικότερα η νομοπαρασκευαστική διαδικασία στη χώρα μας:

- Εκτός από λίγες μεταρρυθμίσεις (ΔΕΥΑ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, "Καποδίστριας", "Καλλικράτης") οι υπόλοιπες δεν βασίζονται σε έναν ολοκληρωμένο αυτοτελή νόμο, αλλά αποτελούν μεμονωμένα κεφάλαια σε νόμους με άθροισμα ρυθμίσεων ("νόμους-σκούπα") ή τροπολογίες σε άσχετα νομοσχέδια.
- Αρκετοί μεταρρυθμιστικοί νόμοι περιέχουν πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις, χωρίς να υπάρχουν έτοιμα σχέδια του δευτερογενούς κανονιστικού πλαισίου, οπότε α) διαπιστώνεται εκ των υστέρων ότι οι διατάξεις αυτές χρειάζονται διόρθωση ή συμπλήρωση και β) περνά πολύς χρόνος για την εκπόνηση των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων.

- Ορισμένες μεταρρυθμίσεις αποτελούν μια αλυσίδα διαδοχικών τροποποιήσεων και συμπληρώσεων που είναι εξαιρετικά δύσκολο να τις εντοπίσεις και ακόμη δυσκολότερο να τις κωδικοποιήσεις (π.χ. η αλυσίδα των 28 διαδοχικών διατάξεων του θεσμού των Προγραμματικών Συμβάσεων). Μερικές μάλιστα διαδοχικές διατάξεις θυμίζουν τη "μέθοδο των διαδοχικών προσεγγίσεων", η οποία στα μαθηματικά είναι αποδεκτή, αλλά όταν χρησιμοποιείται στην εκπόνηση των κανόνων των δημόσιων πολιτικών δημιουργεί μεγάλη σύγχυση, παράγει δε και αντιφατική νομολογία.

Εύλογα, η σχετική επιστημονική βιβλιογραφία καταλήγει στη διαπίστωση ότι έχουμε "πολυνομία" και "κακονομία" και διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπισή τους.²¹⁰

2. Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου

Το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου χρησιμοποιήθηκε σε λίγες μεταρρυθμίσεις (εκ των οποίων η σημαντικότερη είναι το Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας") και επομένως δεν παρουσιάζει κάποια διαχρονική εξέλιξη που θα μπορούσε να αξιολογηθεί.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα νομοθετικών ρυθμίσεων δημιουργίας νέων δομών που δεν συνοδεύτηκαν από Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, οι οποίες δεν τελεσφόρησαν, είναι η δημιουργία στους Δήμους Υπηρεσιών Δόμησης και Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, που ήδη αναφέρθηκαν, η δημιουργία σε κάθε Δήμο Τμήματος ή Γραφείου Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας και η συγκρότηση στις Περιφέρειες και τους Δήμους Αυτοτελών Διευθύνσεων ή Τμημάτων Πολιτικής Προστασίας αντίστοιχα.

3. Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ

Το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (συνοδευόμενο από Μηχανισμό σχεδιασμού και εφαρμογής του), που είναι το αποτελεσματικότερο μεταρρυθμιστικό εργαλείο που χρησιμοποιεί η ΕΕΤΑΑ από την ίδρυσή της μέχρι σήμερα, διατηρεί διαχρονικά τα βασικά χαρακτηριστικά του, αλλά έχει βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του διευρύνοντας την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

4. Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

Αξιοποιώντας και τα συμπεράσματα της πργρ. 2.20. διαπιστώνουμε

210 Βλ. ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Α. Δ. Σωτηρόπουλος, Λ. Χριστόπουλος (2017), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα – Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Αθήνα, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf.

Βλ. Καρκατούλης Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, insocial, Αθήνα, <https://in-social.gr/dimosiefseis/i-kali-nomothetisi-os-antidoto-stin-krisi-tis-nomothetikis-leitourgias/>

μια διαχρονική προσπάθεια βελτίωσης της διαδικασίας σχεδιασμού και διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, αλλά σημειώνουμε ότι τις περισσότερες φορές δεν εμπεριέχουν και τη χρηματοδότηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων ή μεταρρυθμίσεων των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών.

Στην επόμενη προγραμματική περίοδο (2021–2027) ορισμένα Προγράμματα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προβλέπεται ότι θα χρηματοδοτήσουν και διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένου του ψηφιακού μετασχηματισμού της (πργρ. 4.10).

Εν κατακλείδι, παρακολουθώντας διαχρονικά στην περίοδο της Μεταπολίτευσης τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, διαπιστώνουμε ότι τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία εμφανίζουν ορισμένες μικρές βελτιώσεις που δεν επηρέασαν ιδιαίτερα το περιεχόμενο και το ρόλο τους στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Παρουσιάζεται όμως σήμερα η δυνατότητα του εκσυγχρονισμού και της ψηφιοποίησής τους:

- Για το κανονιστικό πλαίσιο τη σχετική ευκαιρία δίνει το έργο «Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας» (πργρ. 6.3.),
- το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου μπορεί να ψηφιοποιηθεί με ένα από τα σύγχρονα λογισμικά των επιχειρησιακών προγραμμάτων και να χρησιμοποιήσει ένα από τα εργαλεία του σύγχρονου Project Management (όπως είναι το Performance Baseline Plan),
- το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ που χρησιμοποιεί η ΕΕΤΑΑ έχει βελτιωθεί με τη χρήση των ΤΠΕ, αλλά μπορεί να βελτιωθεί περαιτέρω με την ολοκλήρωση του έργου «Απλούστευση– Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών των ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.) και
- τα Αναπτυξιακά Προγράμματα μπορούν να ψηφιοποιηθούν με το ψηφιακό εργαλείο του χρηματοδοτικού προγράμματός τους.

Τα εν λόγω 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία, εκσυγχρονιζόμενα, μπορούν να συγκροτήσουν μια χρήσιμη “εργαλειοθήκη”, η οποία προτείνουμε να ονομαστεί **Η Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”**, για να μας θυμίζει τη γνωστή ρήση του «*Εις νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν όλων των υπολοίπων νόμων*».²¹¹

211 Βλ. Μαΐστρος Π. (2019), Τελικά ο Ροΐδης είχε δίκιο, άρθρο στις 21.04.2019 στο ΒΗΜΑ

Η εργαλειοθήκη αυτή μπορεί να υποστηρίξει αποτελεσματικά την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

5.3. Η Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία "Ευπαλίνος"

Σύμφωνα με σχετικό οδηγό που έχει επεξεργαστεί ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ο σχεδιασμός της διοικητικής μεταρρύθμισης που στοχεύει στην αποκέντρωση πρέπει να περιλαμβάνει ορισμένα πολύ βασικά χαρακτηριστικά και να ακολουθεί 10 συγκεκριμένα βήματα.

Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι το ότι η αποκέντρωση:

- δεν αφορά μόνο την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) αλλά το σύνολο του Δημόσιου τομέα,
- πρέπει να έχει ολοκληρωμένη μορφή,
- πρέπει να συνοδεύεται από πόρους (όχι μόνο χρηματοδοτικούς αλλά και ανθρώπινους), καθώς και από υποδομές και εξοπλισμό,
- πρέπει να υποστηρίζεται από αποτελεσματικούς εξειδικευμένους μηχανισμούς,
- πρέπει να προωθεί τη διαβούλευση και συνεργασία, οριζόντια και κάθετη,
- πρέπει να είναι αντικείμενο δημοκρατικού ελέγχου και να παρέχει τη δυνατότητα παρεμβάσεων, εκεί που τα ενδιάμεσα αποτελέσματα δεν ικανοποιούν τους όρους και τις προσδοκίες του σχεδιασμού,
- πρέπει να προωθεί την καινοτομία και την ανάπτυξη.

Τα 10 βήματα που προτείνει ο ΟΟΣΑ είναι τα εξής:

1. Διευκρίνιση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί σε διαφορετικά κυβερνητικά επίπεδα,
2. Εξασφάλιση ότι όλες οι αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται, χρηματοδοτούνται επαρκώς,
3. Ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας της Τ.Α. καθώς και προώθηση των διαδικασιών λογοδοσίας,
4. Υποστήριξη της διαχειριστικής ικανότητας της Τ.Α.,
5. Δημιουργία επαρκών μηχανισμών συντονισμού μεταξύ των βαθμίδων διακυβέρνησης,
6. Υποστήριξη της διαδημοτικής συνεργασίας,
7. Ενίσχυση της καινοτόμου και πειραματικής διακυβέρνησης και προώθηση της εμπλοκής των πολιτών,
8. Αξιοποίηση των ασύμμετρων ρυθμίσεων αποκέντρωσης,
9. Βελτίωση της διαφάνειας και ενίσχυση της διαδικασίας συλλογής

ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΚΗΣ, <https://www.tovima.gr/2019/04/26/opinions/telika-o-roidis-eixe-dikio/>

δεδομένων ώστε η παρακολούθηση των επιδόσεων να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική και

10. Ενίσχυση των εθνικών πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης και των συστημάτων εξισορρόπησης.²¹²

Ο μεταρρυθμιστικός προβληματισμός στην Ελλάδα, που αφορά την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιλαμβάνει – τουλάχιστον τυπικά – τα βήματα 1, 2, 3, 4 και 10.

Εκτιμούμε ότι με την παρούσα Μελέτη συμβάλλουμε στη διεύρυνση του μεταρρυθμιστικού προβληματισμού και στα υπόλοιπα βήματα:

- Τα βήματα 6 και 8, που αφορούν τη “διαδημοτική συνεργασία” και τις “ασύμμετρες ρυθμίσεις αποκέντρωσης”, αποτελούν τον πυρήνα του προβληματισμού της πργρ. 4.1. «Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ – Η Συνένωση των ΟΤΑ και οι Θεσμοί Εταιρικής Σχέσης-Συνεργασίας-Επικουρικότητας» και ιδίως των προτεινόμενων δύο εναλλακτικών λύσεων.
- Τα βήματα 7 και 9 έχουν υιοθετηθεί στην προτεινόμενη στη συνέχεια μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και ιδίως με τα χαρακτηριστικά 11, 12, 14 και 16 αυτής.
- Το βήμα 5 αποτελεί την σπονδυλική στήλη της προτεινόμενης Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Στο ζήτημα της μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας υπάρχει και ελληνική βιβλιογραφία.

Ο καθηγητής Δημήτρης Παπούλιας στο βιβλίο του «Χρυσάφι είναι το Δημόσιο» διακρίνει τις μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα σε «επίλυση προβλήματος» ή «αλλαγή» ή «μεταρρύθμιση» και προτείνει «δέκα σημεία-οδηγίες για τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις».²¹³

Στη συνέχεια αναφέρει 10 σημεία σπουδαίας μεθοδολογικής σημασίας μεταξύ των οποίων το χτίσιμο του δημόσιου μανάτζμεντ με αργά επαγωγικά βήματα, ο ρόλος της θεσμικής μνήμης (διότι χωρίς συνέχεια δεν υπάρχει μέλλον), η ανάγκη ενασχόλησης πολιτικών και τεχνοπολιτικών, η ανάγκη να σχηματιστεί ένα κεντρικό ρεύμα ιδεών, απόψεων, αποφάσεων και βέβαια προσώπων που προχωρούν προς την ίδια κατεύθυνση, η διαφθορά που δεν αντιμετωπίζεται με καταγγελίες, καινούργιους νόμους και ενοχοποίηση προσώπων και η ανάγκη οι κυβερνώντες εγκαταλείποντας τη ρητορεία να βιώσουν την αγωνία.

212 Βλ. Γκέκας Ρ. (2019), Δέκα βήματα για αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση, που στοχεύει στην αποκέντρωση, ΚΕΔΕ, <https://kedke.gr/deka-vimata-gia-apotelesmatiki-dioikitiki-metarrythmisi-pou-stochevei-stin-apokentrosi/>, <https://kedke.gr/deka-vimata-gia-apotelesmatiki-dioikitiki-metarrythmisi-pou-stochevei-stin-apokentrosi-v%ce%84meros/>, <https://kedke.gr/deka-vimata-gia-apotelesmatiki-dioikitiki-metarrythmisi-pou-stochevei-stin-apokentrosi-g%ce%84meros/>.

213 Βλ. Παπούλιας Δ. (2007), ό.π., σελ. 252–257.

Ο καθηγητής Δημήτρης Σωτηρόπουλος στο βιβλίο του «Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη» προτείνει εννέα όρους για να ανοίξει ένα "παράθυρο ευκαιρίας" που μπορεί να οδηγήσει στην επιτυχία μιας μεταρρύθμισης του κράτους.²¹⁴

Συνθέτοντας τα ανωτέρω προτεινόμενα χαρακτηριστικά, οδηγίες και όρους καταλήγουμε στον ακόλουθο κατάλογο χαρακτηριστικών της μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας την οποία προτείνουμε για την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κατάλογος των συστατικών χαρακτηριστικών της προτεινόμενης μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας

1. Μεταρρύθμιση που αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση και όχι μόνο την Τοπική Αυτοδιοίκηση και στοχεύει στην περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη.
2. Πολιτική ηγεσία με όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ικανότητα, που δεν επηρεάζεται από το βραχυπρόθεσμο πολιτικό κόστος και μεταρρυθμιστική ομάδα με εξειδικευμένες γνώσεις.
3. Τοποθέτηση της μεταρρύθμισης έξω από το επίκεντρο του τρέχοντος κομματικού ανταγωνισμού.
4. Διάγνωση του αντικειμένου της μεταρρύθμισης που καταλήγει σε συγκεκριμένους στόχους και εκπόνηση σχετικής μελέτης. Εκτίμηση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών και επιλογή του κατάλληλου χρονισμού (timing).
5. Μεταρρύθμιση με ολοκληρωμένη μορφή.²¹⁵
6. Ολοκληρωμένο κανονιστικό πλαίσιο: σχέδιο νόμου με έτοιμα τα σχέδια προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων. Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου με τους αρμόδιους κοινωνικούς φορείς και με τους πολίτες, πριν την οριστικοποίησή του και την κατάθεσή του στο Κοινοβούλιο.
7. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ή Σχέδιο Δράσης) με χρονοπρογραμματισμό των αλλαγών και με διασφάλιση των αναγκών

214 Βλ. Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη-Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία, Ποταμός, Αθήνα, σελ. 194-196.

215 Για να έχει μια Μεταρρύθμιση στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ολοκληρωμένη μορφή πρέπει να αφορά όλα τα συστατικά στοιχεία του διοικητικού συστήματος, δηλαδή τις δομές, τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες των φορέων του συστήματος, το ανθρώπινο δυναμικό (αιρετούς και υπαλλήλους) και τις πολιτικές προσωπικού, την οργάνωση και το σύστημα διακυβέρνησης, τους οικονομικούς πόρους, την κρατική εποπτεία και τον κοινωνικό έλεγχο, τις οριζόντιες και τις κάθετες συστημικές σχέσεις των φορέων, το ρόλο τους στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, τις παρεχόμενες στους πολίτες και τις επιχειρήσεις υπηρεσίες και τις ιδιαίτερες ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ των μητροπολιτικών, των ορεινών και των νησιωτικών περιοχών.

συντελεστών: των ανθρώπινων και των οικονομικών πόρων, της υποδομής και του εξοπλισμού. Μεσοπρόθεσμο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του Προγράμματος.²¹⁶

8. Οργάνωση αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή (νέα δομή ή μετασχηματισμό της υπάρχουσας), απλοποίηση των διαδικασιών και κατάρτιση του προσωπικού.
9. Ανάλυση των ψηφιακών απαιτήσεων και προδιαγραφών, προμήθεια του αναγκαίου λογισμικού (software), του υλικού (hardware) και σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων. Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων των διοικητικών επιπέδων.
10. Προσαρμογή των ρυθμίσεων, των προτύπων και προδιαγραφών και των επιχειρησιακών προβλέψεων στις διαφορετικές κατηγορίες ΟΤΑ. Προώθηση σχεδιασμένων συνεργατικών σχημάτων (πργρ. 4.1.).
11. Μεταφορά τεχνογνωσίας, αξιοποίηση καινοτομιών και διασφάλιση της αναγκαίας εξωτερικής συμβουλευτικής υποστήριξης.
12. Συστηματική ενημέρωση των ενδιαφερομένων (stakeholders), πρόγραμμα δημοσιότητας και διαβούλευση με τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες και τους πολίτες (με στόχο τον δημοκρατικό έλεγχο της μεταρρύθμισης).²¹⁷
13. Διαμόρφωση συναινέσεων και συμμαχιών στο εσωτερικό της Διοίκησης.
14. Σύνδεση με το ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον και αναζήτηση εξωδιοικητικής κοινωνικής υποστήριξης, εταιρικών σχέσεων και συνεργειών.
15. Δημιουργία κατάλληλου κλίματος με την ανάπτυξη ενός νέου λόγου (discours), με διαρκή προσαρμογή στη δυναμική που αναπτύσσει η μεταρρύθμιση και με χρησιμοποίηση του πολιτικού, του κοινωνικού και του συμβολικού κεφαλαίου (αν υπάρχουν).²¹⁸

216 Βλ. Ν. Μουζέλης, Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ, στο Πελαγίδης Θ. (2005) (επιμ.), Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 23: «Για τη ριζική και αναγκαία μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης απαιτείται ένα χρονικό διάστημα που ξεπερνά κατά πολύ τη θητεία ενός υπουργού ή ακόμα και μιας κυβέρνησης».

217 Βλ. Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (2000) (επιμ.), Εκθέσεις Εμπειρογνώμωνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950–1998, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 191, την έκθεση του G. Langrod που αναφέρει ότι «ελλείπει επαφής με την κοινή γνώμη και "δημοσίων σχέσεων", οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν την λαϊκήν υποστήριξη», και σελ. 221, ότι ο απαιτούμενος «αγών δεν δύναται να διεξαχθεί επιτυχώς υπό την σκιάν ενός υπουργικού γραφείου, [...] μόνον το φως φονεύει τας βακτηρίας».

218 Για το περιεχόμενο της επιχειρησιακής κουλτούρας και του κοινωνικού κεφαλαίου (social capital) βλ. Παπούλιας Δ. (2002), Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών,

16. Διοίκηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Συστηματική ανατροφοδότηση (feed back) του Προγράμματος λόγω της ρευστότητας του περιβάλλοντος και της πολυπλοκότητας των μεταρρυθμίσεων.
17. Εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δυνατότητα ποινής και επιβράβευσης.²¹⁹

Επίσης, κάθε σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δοκιμάζεται πρώτα με πιλοτικές εφαρμογές προτού γενικευθεί η εφαρμογή της στη χώρα.

Στον παραπάνω Κατάλογο δεν συμπεριλήφθηκε η πρόταση για «σταδιακές αλλαγές» διότι μέχρι τώρα στη χώρα μας όλες οι σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, που χρειάστηκαν σταδιακή εφαρμογή λόγω της φύσης τους, δεινοπάθησαν και κατανάλωσαν ατελείωτο χρόνο (ΣΥΖΕΥΞΙΣ, HRMS, CRMS κλπ), ενώ όσες μπόρεσαν να επιβληθούν νομοθετικά βρήκαν "παράθυρο ευκαιρίας" στο πρώτο εξάμηνο της αντίστοιχης κυβερνητικής θητείας (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ΑΣΕΠ, "Καποδίστριας", Συνήγορος του Πολίτη, "Καλλικράτης", "Διαύγεια").

Από τα παραπάνω 17 συστατικά χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας τα 6 πρώτα αποτελούν κατεξοχήν αναγκαίες πολιτικο-διοικητικές προϋποθέσεις ενώ τα 11 επόμενα έχουν και επιχειρησιακό χαρακτήρα, μπορεί δε να συγκροτήσουν ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου (2^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

Ιδιαίτερα θετικό θα είναι το αποτέλεσμα μιας διοικητικής μεταρρύθμισης εάν επιτύχει, αντί της προσωποπαγούς λειτουργίας τους, οι δομές, οι φορείς και οι θεσμοί να αποκτήσουν επαρκές ενδογενές δυναμικό, «*θεσμική μνήμη, μηχανισμούς ανάδρασης (feed back), διαφάνεια στη λειτουργία και θεσμική αναστοχαστικότητα (institutional reflexivity) που τους βοηθούν στο να αυτο-διορθώνονται*».²²⁰

Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 37 και 77, αντίστοιχα.

219 Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2004), ό.π., σελ. 201: «Ο έλεγχος πρέπει να συνοδεύεται από τη δυνατότητα των κυρώσεων και της επιβολής ποινών, ώστε να μην καταντά μια άχρηστη πράξη διακοσμητικής αξίας».

Βλ. Σπανού Κ. (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 165: «Στο βαθμό που οι απαιτούμενοι έλεγχοι συνδέονται με εκτός της χώρας αρχές και μηχανισμούς ελέγχου και κυρώσεων, προσφέρουν δυνατότητες και επιχειρήματα για να αντισταθμιστούν πολιτικές παρεμβάσεις και άλλοι παράγοντες που τείνουν να αδρανοποιούν εγχώριους ελεγκτικούς μηχανισμούς».

Χαρακτηριστικά παραδείγματα «εξωτερικών συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης με δυνατότητα ποινής και επιβράβευσης» είναι α) το σύστημα παρακολούθησης της οργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων 2004 από την ΔΟΕ (η κόκκινη, η κίτρινη και η πράσινη "κάρτα" του Jacques Rogge και β) Η «διαδικασία επί παραβάσει» και οι οικονομικές κυρώσεις της Ε.Ε., https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_el.htm

220 Βλ. Παπούλιας Δ. και Χ. Τσούκας (1998), Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 73-85: Τρεις άξονες εκσυγχρονιστικής πολιτικής.

Για τον λόγο αυτόν, ενισχύουμε την “οργανωσιακή μνήμη” (institutional memory) και τη θεσμική συνέχεια των δημοσίων οργανώσεων, μέσα από την ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης της γνώσης (knowledge management) και τη μετατροπή των δημοσίων οργανώσεων σε “μανθάνουσες οργανώσεις” (learning organizations).²²¹

Η ανωτέρω μεταρρυθμιστική μεθοδολογία προτείνουμε να ονομαστεί **Η Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”** για να δημιουργεί συνειρμό με τον μηχανικό της αρχαιότητας που κατασκεύασε έναν αγωγό ο οποίος έφερε νερό στην πόλη.

5.4. Οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες

Επικουρικά στα παραπάνω συστατικά της μεταρρυθμιστικής τεχνικής, παρουσιάζονται στη συνέχεια ορισμένες μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities) τις οποίες χρησιμοποιούμε όσοι ασχολούμαστε ως μεταρρυθμιστές (reform engineers) με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή διοικητικών μεταρρυθμίσεων και γενικότερα με τη βελτίωση των δημόσιων πολιτικών. Οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες που παρουσιάζουμε αξιοποιούν την εμπειρία μας και τις επιστημονικές προσεγγίσεις των νεο-θεσμικών προσεγγίσεων και ιδίως της ιστορικής νεο-θεσμικής προσέγγισης (ή ιστορικού θεσμισμού).

- Για να κατοχυρώσουμε όσο γίνεται περισσότερο τις προϋποθέσεις, την εφαρμογή και την αποδοχή μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, χρησιμοποιούμε έννοιες που εκφράζουν καταξιωμένες προηγούμενες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις ή επιτυχημένες δομές και λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, αποδεκτό αξιολογικό σύστημα και θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας. Επίσης, προτιμούμε την αναλογική εφαρμογή ή επέκταση υπάρχουσων πετυχημένων θεσμών, προγραμματικών επιλογών, νομοθετικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών.

Με άλλα λόγια, το μεγαλύτερο τμήμα της όδευσης μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, για να μπορεί αυτή να ανοίξει καινούργιους δρόμους στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, διευκολύνεται εάν χρησιμοποιεί ανοιχτά κανάλια της κοινωνικής αντίληψης και την οπτική της Ψυχολογικής Διακυβέρνησης.²²²

Θετικά παραδείγματα είναι η επέκταση του πετυχημένου θεσμού των πανελλαδικών εξετάσεων για τα ΑΕΙ και τα ΤΕΙ στις στρατιωτικές και τις αστυνομικές σχολές, η αξιοποίηση της θετικής εμπειρίας από τον “Συνήγορο του πολίτη” για τη δημιουργία “Συνηγόρου του

221 Βλ. Καρκατούλης Π. (2004), ό.π., σελ. 211 επ.

222 Βλ. Μιχαλόπουλος Ν. (2020), Ψυχολογική Διακυβέρνηση. Όψεις Συμπεριφορικής Λήψης Αποφάσεων, Παπαζήσης, Αθήνα.

καταναλωτή" (και στη συνέχεια και άλλων "Συνηγόρων"), οι προτάσεις που έχουν διατυπωθεί για νέο ΑΣΔΥ, για ΚΕΠ των επιχειρήσεων, για νέες Ανεξάρτητες Αρχές, για "δικαστηριακό Καποδίστρια"²²³ και "Καποδιστριακά" σχολεία (δηλαδή συνενωμένα και όχι μονοθέσια ή διθέσια) και η συζήτηση που έγινε επί μια δεκαετία για "Καποδίστρια II".

Υπάρχουν όμως και αρνητικά παραδείγματα κακέκτυπης απομίμησης, που όχι μόνον αποτυγχάνουν, αλλά υπονομεύουν στην κοινωνική συνείδηση και το πρότυπο. Ακόμη, υπάρχουν και παραδείγματα ψευδομεταρρυθμίσεων που απαξιώνουν και την ίδια την έννοια της μεταρρύθμισης.

- Οι επιτακτικές διατυπώσεις των προγραμμάτων και των κανονιστικών κειμένων έχουν την ελπίδα της υλοποίησης, εάν συνοδεύονται από συνδυασμό των καταναγκασμών με κίνητρα και των ποινών με επιβράβευση, που έχουν ορατό και με αξιόπιστη διαδικασία ορίζοντα εφαρμογής.
- Αντί να δημιουργήσουμε νέο νομικό πρόσωπο ως φορέα αλλαγής, δημιουργούμε νέα δομή σε υπάρχοντα φορέα, οπότε έχουμε βέβαια τον κίνδυνο της απορρόφησής της από την παλιά δομή, αλλά κερδίζουμε χρόνο και πόρους, αξιοποιούμε την υπάρχουσα "φήμη και πελατεία" και δεν χρειάζεται να διαμορφώσουμε "ζωτικό χώρο" για νέο φορέα και να αντιμετωπίσουμε τη σκληρή αντιπαράθεση από τους πιθανούς ανταγωνιστές του. Παραδείγματα συνιστούν τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης (πργρ. 2.15.1.) και η αξιοποίηση των Αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών των ΟΤΑ για τα ΟΠΑΑΧ και για το πρόγραμμα LEADER (πργρ. 2.5.4.).
- Εάν εκτιμήσουμε ότι χρειάζεται οπωσδήποτε νέος φορέας, δεν κτίζουμε από το μηδέν νέο νομικό τύπο, αλλά χρησιμοποιούμε έναν από τους υπάρχοντες και δοκιμασμένους (δημοτική επιχείρηση, ανώνυμη εταιρεία, συνεταιρισμό, αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία κλπ.). Ρυθμίζουμε σε νέα βάση μόνον ό,τι είναι απολύτως αναγκαίο και διατηρούμε το υπόλοιπο κέλυφος, για το οποίο συνήθως υπάρχει επαρκής νομική γνώση, νομολογία και κοινωνική εμπειρία. Οι τροποποιήσεις και συμπληρώσεις είναι ευκολότερα αποδεκτές στην κοινοβουλευτική διαδικασία και τελικά οι όποιες καινοτομίες είναι απαλλαγμένες πολιτικού βερμπαλισμού και ανεδαφικών πειραματισμών και επομένως έχουν ρεαλιστικότερες ελπίδες επιτυχίας. Ο νέος φορέας θα πρέπει να καλύπτει κενά του συστήματος, γιατί αλλιώς θα συναντήσει ανηλεή ανταγωνισμό. Παραδείγματα συνιστούν οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ (πργρ. 2.5.3.), η

²²³ Βλ. τη συνέντευξη, με τίτλο «Θα πρέπει να υλοποιηθεί ένας «δικαστηριακός Καποδίστριας»», του Δημήτρη Γαρούφα, προέδρου του δικηγορικού συλλόγου Θεσσαλονίκης, στην εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ στις 23.04.2007.

ΕΕΤΑΑ (πργρ. 2.7.), η ΜΟΔ (πργρ. 4.4.) και το ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ (πργρ. 4.2.).

- Αποφεύγουμε να χρησιμοποιήσουμε ένα εργαλείο πολιτικής και διοίκησης, εάν χρησιμοποιείται διαφορετικά από ό,τι το θέλουμε ή έχει απαξιωθεί από την κακή χρήση του, διότι ο Παβλώφ έδειξε με το πείραμά του ότι τα ανακλαστικά δεν λειτουργούν με τη λογική αλλά με τις αισθήσεις και με τις ψευδαισθήσεις. Εάν το χρειαζόμαστε οπωσδήποτε, επιχειρούμε να το επανανοηματοδοτήσουμε με κατάλληλους επιθετικούς προσδιορισμούς. Παράδειγμα οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι (πργρ. 2.5.2.) και η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (πργρ. 6.2.).

Εάν ούτε αυτό μας αρκεί και χρειαζόμαστε νέο αξιολογικό σύστημα, τότε επιδιώκουμε *«τις νέες γλωσσικές διακρίσεις, τους νέους ορισμούς και τις νέες αυτο-κατανοήσεις που είναι πιθανό να συγκροτήσουν το νέο αξιολογικό σύστημα» και «χρειάζεται να επικρατήσουμε στον αγώνα των ιδεών, στη μάχη για τη γλώσσα».*²²⁴

- Παρότι ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, στο μεγαλύτερο μέρος του δεν απαιτεί νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά μόνον υπουργικές ή διυπουργικές αποφάσεις, το νομοθετούμε ολόκληρο, γιατί μόνον έτσι η Πολιτική και η Δημόσια Διοίκηση θα νιώθουν δεσμευμένες να το εφαρμόσουν. Παράδειγμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (πργρ. 2.20.4.) από το οποίο απολύτως απαραίτητη νομοθετικά είναι μόνον η παράγραφος 4 για τους πόρους του.
- Τα εργαλεία άσκησης μιας νέας δημόσιας πολιτικής και μιας σημαντικής μεταρρύθμισης απαιτούν την «επωνυμοποίησή» τους, με όρους πολιτικού “μάρκετινγκ”. Παραδείγματα συνιστούν η Προγραμματική Σύμβαση, ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος, η Αναπτυξιακή εταιρεία, το Πρόγραμμα “Κλεισθένης” του Β΄ ΚΠΣ, το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” μαζί με το επταετές πρόγραμμα ΕΠΤΑ και το Πρόγραμμα “Καλλικράτης”.

Θεωρούμε τέλος αναγκαίο να τονίσουμε ότι οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες είναι επιχειρησιακά χρήσιμες αλλά δεν αρκούν, διότι η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικότερα της Δημόσιας Διοίκησης έχει αξιακό χαρακτήρα.

Για όποιον αποφασίσει να δοκιμάσει τον ρόλο του μεταρρυθμιστή (reform engineer) αντιγράφουμε ορισμένες χρήσιμες προτροπές από τη σχετική βιβλιογραφία:

- «Ο μεταρρυθμιστής καθίσταται αξιόπιστος [...] όταν κατέχει αυτό

224 Βλ. Παπούλιας Δ. και Χ. Τσούκας (1998), όπ.π, σελ. 192.

που ο Μπουρντιέ ονομάζει "συμβολικό κεφάλαιο".²²⁵ Επίσης, «είναι άκρως σημαντική η ικανότητα πειθούς εκ μέρους του μεταρρυθμιστή, [...] η επικοινωνιακή του ικανότητα, η συνέπειά του, ο συμβολισμός των πράξεών του και η σχέση εμπιστοσύνης που καταφέρει να δημιουργήσει με το ακροατήριό του».²²⁶ Παράλληλα, «πρέπει να βρει τρόπους προκειμένου να αποσταθεροποιήσει το status quo [...] και να παράσχει στους κοινωνικούς εταίρους ένα νέο πλαίσιο ερμηνείας (interpretive context) της αποπειρώμενης μεταρρύθμισης και των αποτελεσμάτων που θα προκύψουν από αυτή, εντός του οποίου θα νοηματοδοτούνται οι καινούριες πληροφορίες και πρακτικές». [...] «Αναμφίβολα πρόκειται για έναν αγώνα εξουσίας (power game) στον οποίο πρωταγωνιστές είναι η γλώσσα, τα σύμβολα και η αξιοπιστία του μεταρρυθμιστή».²²⁷

- Ταυτόχρονα, «ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα έχει αυξημένες πιθανότητες να επιτύχει όταν είναι τεχνικά άρτιο, πολιτικά ευφυές και ηθικά νομιμοποιημένο»,²²⁸ και γι' αυτό χρειάζεται «να αρθρώνεται περισσότερο γύρω από τη διατύπωση μιας συνεκτικής κοινωνικής φιλοσοφίας, με την ταυτόχρονη ύπαρξη πολιτικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων διαχείρισης συμβόλων»²²⁹ και «να αναδεικνύει τη σημασία του πολιτικού λόγου (discours) εκείνων που δρομολογούν τις αλλαγές, αφού η συνοχή, η ευλογοφάνεια και η νομιμοποίηση ενός τέτοιου λόγου είναι αυτές που του παρέχουν την ιδεολογική και επομένως πολιτική ηγεμονία».²³⁰
- Οφείλουμε επίσης να ενημερώσουμε τους επίδοξους "reform engineers" ότι «όσοι μπορούν και εισάγουν νέους θεσμούς και έθιμα μαθαίνουν πως στη ζωή σπάνια υπάρχει αναγνώριση και παρασημοφόρηση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας»,²³¹ αλλά μπορεί να γευθούν «την κρυφή γοητεία της διοικητικής και οργανωτικής μεταρρύθμισης».²³²
- Είναι πάντως γνωστό ότι οι μεταρρυθμιστές διστάζουν να αναλάβουν θέσεις ευθύνης στο δημόσιο βίο, επειδή «είναι πολλά τα παραδείγματα δημόσιων προσώπων που κατηγορήθηκαν στο παρελθόν και μετά από χρόνια απηλλάγησαν, αφού προηγουμένως διασύρθηκαν δημοσίως και δοκίμασαν τις ελλείψεις της ελληνικής δικαιοσύνης».²³³

225 Ibid, σελ. 115.

226 Ibid, σελ. 18-19.

227 Ibid, σελ. 218-219.

228 Ibid, σελ. 19.

229 Ibid, σελ. 157.

230 Ibid, σελ. 183.

231 Βλ. Παπούλιας Δ. (2007), ό.π., σελ. 43.

232 Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2004), ό.π., σελ. 393.

233 Βλ. Παπούλιας Δ. (2019), ό.π., σελ. 152.

5.5. Μια συνολική αποτίμηση – Το “μεταρρυθμιστικό βατόμουρο”

Κατ’ αρχάς, είναι αναγκαίο να τονίσουμε ότι πολλές από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν προσαρμογές ενσωμάτωσης στο Κοινοτικό πλαίσιο, αλλά υπάρχουν και αρκετές που αποτελούν πρωτοβουλίες διοικητικού εκσυγχρονισμού τις οποίες ανέλαβε το ενδογενές δυναμικό μας και χρησιμοποίησε ως νομιμοποίηση και στήριγμα το επιχείρημα της ανάγκης προετοιμασίας ή προσαρμογής μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, με την επίκληση της αναγκαιότητας “ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού” της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.²³⁴

Αποτιμώντας συνολικά τη διαδρομή που ακολούθησαν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεταπολιτευτική περίοδο και την εξέλιξη της μεταρρυθμιστικής τεχνικής τους, εξέλιξη που συνδέεται με τις οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές εξελίξεις της τελευταίας 50ετίας, καταλήγουμε σε ορισμένα συμπεράσματα που μπορεί να συγκροτήσουν τη “θεσμική μνήμη” του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας, την οποία μπορεί να αξιοποιήσει ως “μήτρα” η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση.

Η διαδρομή των μεταρρυθμίσεων δεν παρουσιάζει μια “ευθύγραμμη χρονική ακολουθία” και μερικές φορές εμφανίζει αποκλίσεις και υπαναχωρήσεις ή/και προβλήματα στην εφαρμογή τους, γεγονός που οφείλεται και στο χαμηλό “κοινωνικό κεφάλαιο” που έχει η χώρα μας.

Ταυτόχρονα όμως διακρίνουμε μια ομόρροπη κατεύθυνση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που υπηρετεί μια διαχρονική ιδεολογική και πολιτική επιλογή και κοινές βασικές αρχές και στόχους, όπως αυτά περιγράφονται στο Κεφάλαιο 1 (πργρ. 1.2.), οι οποίοι στοχεύουν στην προώθηση της Αποκέντρωσης και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επίσης διαπιστώνουμε ότι απομένουν ακόμη ορισμένες χρήσιμες μεταρρυθμίσεις που αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις ή συνιστώσες της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Ειδικότερα όσον αφορά τη διαχρονική εξέλιξη της τεχνικής της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, παρουσιάζεται η σταδιακή διολίσθησή της σε μια οπτική που προσεγγίζει το ζήτημα της αποκέντρωσης κατά τομεακή δημόσια πολιτική, γεγονός που διευκολύνει τη συστημική συνεργασία των διοικητικών επιπέδων.

Επίσης, εύκολα συμπεραίνουμε ότι η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να έχει πλέον ένα δομικό χαρακτήρα, μια και ολοκληρώθηκαν οι δομικές αλλαγές (πλην της ενδεχόμενης αλλαγής

²³⁴ Βλ. Βούλγαρης Γ. (2008), Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση, Πόλις, Αθήνα, και ιδίως σελ. 168 επ. και 348 επ.

της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών και της δημιουργίας ορισμένων δομών εταιρικού ή συνεργατικού χαρακτήρα ή μεμονωμένων αλλαγών), αλλά να έχει κυρίως ένα λειτουργικό και συστημικό χαρακτήρα.

Παράλληλα, φαίνεται ότι η συνειδητοποίηση της πολυπλοκότητας του διοικητικού φαινομένου και οι λύσεις διαλειτουργικότητας που προσφέρει η σύγχρονη τεχνολογία συγκλίνουν πλέον στη μεταφορά της έμφασης προς την μεταξύ των διοικητικών επιπέδων συν-εννόηση, συμ-φωνία, συν-εργασία, συν-έργεια, συν-τονισμό και επικουρικότητα κατά τομεακή δημόσια πολιτική, σύμφωνα και με το Κοινοτικό κεκτημένο, ώστε να έχουμε μια "συμπεριληπτική διακυβέρνηση".

Σε αυτή τη βάση και λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες και τις δυνατότητες της κοινωνίας μας και τις εξελίξεις της τεχνολογίας, προσδιορίζονται τα χαρακτηριστικά της μεταρρυθμιστικής τεχνικής που μπορεί (και προτείνουμε) να έχει η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση.

Βασική εκτίμηση είναι ότι η μεταρρύθμιση αυτή δεν μπορεί παρά να προσεγγίζει πλέον συνολικά «Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση-Περιφέρειες-Δήμους» και να είναι «Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση».

Οι σύγχρονες τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας και η προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση επανατοποθετούν τα δομικά και τα λειτουργικά στοιχεία που συγκροτούν τις διοικητικές οντότητες και τις μεταξύ τους σχέσεις, επομένως δίνουν τη δυνατότητα της εξ υπαρχής οριοθέτησης ή της αναοριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, εφόσον μπορεί να διασφαλιστούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις.

Το ακόμη σημαντικότερο είναι ότι επανοηματοδοτούν και την έννοια των "αρμοδιοτήτων" στο πλαίσιο ενός ενιαίου, κατά δημόσια πολιτική, λειτουργικού συστήματος, δίνουν νέο περιεχόμενο στην έννοια της "διοικητικής μεταρρύθμισης" και υποστασιοποιούν διοικητικά και επιχειρησιακά τις αρχές της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας και τη διαβαθμιδική συνεργασία.

Ειδικότερα, τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων και η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που αναλύθηκαν στα προηγούμενα Κεφάλαια, μπορεί να μας δώσουν μια νέα οργανωσιακή και επιχειρησιακή οπτική για τον σχεδιασμό αυτής της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει κυρίως:

- την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών, ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και την επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ,

- τη διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ και την απλούστευση, προτυποποίηση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών τους,
- τη διεύρυνση της οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων τους και
- την αξιοποίηση των ΤΠΕ, ιδίως για το μετασχηματισμό των ιεραρχικών σχέσεων και τη διεύρυνση της δικτύωσης και των συστημικών σχέσεων συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων κατά δημόσια πολιτική, μέσω της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.²³⁵

Ως προς τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία, είναι πλέον φανερό ότι χρειάζονται και τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία. Δηλαδή ο νέος Νόμος και γενικότερα το νέο κανονιστικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης πρέπει να συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ και ένα ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα για τη χρηματοδότησή τους. Επομένως η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση χρειάζεται το σύνολο της «Εργαλειοθήκης “Εμμ. Ροΐδης”».

Το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ και το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα χρηματοδότησης των επενδύσεων συγκροτούν το «Χρηματοδοτικό Τρίγωνο Επιτυχίας μιας Διοικητικής Μεταρρύθμισης».

Πολύτιμος οδηγός της μεταρρύθμισης μπορεί να είναι η προτεινόμενη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία, δηλαδή η «Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”», τα ψηφιακά έργα και τα πρώτα πιλοτικά βήματα της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (πργρ. 6.4. και 6.6.).

Συμπερασματικά, κλείνοντας το Κεφάλαιο 5 που αφορά την αποτίμηση των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων της περιόδου της Μεταπολίτευσης (1975–2020) στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκτιμούμε ότι η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να είναι “δομική” μεταρρύθμιση, αλλά θα είναι “λειτουργική”, “επιχειρησιακή” και “ψηφιακή” μεταρρύθμιση.

Επίσης, η αξιοποίηση της θεσμικής μνήμης της προηγούμενης 45ετίας μας οδηγεί στο επόμενο σημαντικό βήμα, την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, που περιγράφεται στα επόμενα Κεφάλαια 6 και 7 και παράλληλα μας προετοιμάζει για την 4η Βιομηχανική Επανάσταση, που περιγράφεται στο Κεφάλαιο 8, ώστε να μην μας βρούν ανέτοιμους οι τεχνολογικές και οι κοινωνικές εξελίξεις της επόμενης 20ετίας.

235 Βλ. Τσέκος Θ. (2019), ό.π., σελ. 34: Το ζητούμενο από την ανάδειξη των δικτύων είναι η μετάβαση από το δύσκαμπτο γραφειοκρατικό υπόδειγμα που είναι προσανατολισμένο στην συμμόρφωση προς κανόνες (rule oriented) σε ένα διαφορετικό υπόδειγμα το οποίο με άξονα την ιεραρχική δομή θα ενθαρρύνει τις οριζόντιες (αλλά και κάθετες–διαλειτουργικές) συμπληρωματικότητες και συνεργασίες.

Παράλληλα, ο μεταρρυθμιστής που θα αναλάβει να προωθήσει την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, είναι αναγκαίο να μελετήσει το σημαντικότερο, κατά τη γνώμη μας, από τα πρόσφατα προγραμματικά κείμενα που αφορούν τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης με τίτλο «Σκέψεις για μια Ολοκληρωμένη Διοικητική Μεταρρύθμιση»²³⁶ το οποίο εισαγωγικά αναφέρει τα ακόλουθα:

«Για να αναβαθμιστεί η ποιότητα της διακυβέρνησης απαιτείται μια συνολική παρέμβαση που να καλύπτει και τις τρεις βασικές διαστάσεις του ευρύτερου θεσμικού και διοικητικού πλαισίου της δημόσιας δράσης :

(α) τις λειτουργίες, τους θεσμούς, τις διαδικασίες και τις δομές,

(β) τον ανθρώπινο παράγοντα και τις παραμέτρους που καθορίζουν την απόδοσή του όπως γνώσεις, δεξιότητες αλλά και θέματα διοικητικής κουλτούρας (αξίες, νοοτροπίες, στάσεις) αλλά και

(γ) τις στρατηγικές λειτουργίες όπως ο σχεδιασμός δημόσιας πολιτικής, η λήψη αποφάσεων, ο προγραμματισμός, ο έλεγχος και η αξιολόγηση.

Προκειμένου η διοικητική μεταρρύθμιση να έχει πιθανότητες επιτυχίας θα πρέπει να αναπτυχθεί ολοκληρωμένα και στις τρεις αυτές συστημικά αλληλο-συνδεδεμένες και αλληλο-επηρεαζόμενες διαστάσεις».

Τέλος, θα συνέβαλε αποφασιστικά στη βελτίωση της μεταρρυθμιστικής τεχνικής (reform engineering) του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας η ανάληψη, από ένα ανεξάρτητο και αξιόπιστο επιστημονικό ινστιτούτο ή/και μια ειδική επιστημονική επιτροπή, της απονομής ενός **“μεταρρυθμιστικού βατόμουρου”**²³⁷ στις διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που επιχειρούνται με τη νομοθέτησή τους αλλά μετά από μια τριετία δεν έχουν εφαρμοστεί, εκτός βέβαια εάν συνοδεύονται από Πρόγραμμα εφαρμογής με συγκεκριμένο οδικό χάρτη μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας με εξασφαλισμένους πόρους.

Το ίδιο “μεταρρυθμιστικό βατόμουρο” μπορεί να απονέμεται και στις νομοθετικές απόπειρες οι οποίες έχουν εκ γενετής διασφαλισμένη την αποτυχία τους, επειδή αγνοούν ή υποτιμούν την υπάρχουσα θεσμική μνήμη.

Εκτιμούμε ότι εάν υιοθετηθεί η πρόταση αυτή, θα έθεταν σοβαρή υποψηφιότητα, ενδεικτικά, οι ακόλουθες επιχειρηθείσες διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, που ήδη παρουσιάστηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια:

236 Βλ. Κινήσεις Πολιτών για τη Σοσιαλδημοκρατία (2021), Σκέψεις για μια Ολοκληρωμένη Διοικητική Μεταρρύθμιση, <https://socialdemo.gr/diavoulefsis/skepseis-gia-mia-olokliromeni-dioikitiki-metarrythmisi/>

237 σε συνειρμό με τα αντιβραβεία των Όσκαρ τα “Χρυσά Βατόμουρα” (Golden Raspberry Awards).

- Η «δημοτικοποίηση των λιμανιών», που δεν ολοκληρώθηκε παρότι τη νομοθετήσαμε οκτώ φορές (!!!) (πργρ. 5.2.5.).
- Η «διοικητική υποστήριξη» των Δήμων, προκειμένου να συγκροτήσουν Υπηρεσία Δόμησης (ΥΔΟΜ), την οποία παρατείναμε επί δέκα φορές (!!!), αλλά δεν βγήκε μέχρι σήμερα “άσπρος καπνός” (πργρ. 5.2.5.).
- Η σύσταση και οργάνωση Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ (Κεφάλαιο ΣΤ΄ Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4555/2018), που δεν έχουν μέχρι σήμερα συγκροτηθεί.
- Η παλινόρθωση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ, παρότι η ισχύουσα πλέον νομοθεσία και η σχετική νομολογία δεν τους παρέχουν επιχειρηματικά πλεονεκτήματα, ώστε να ανταγωνιστούν τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα (πργρ. 2.5.3.).
- Η επανα-νομοθέτηση των Συνδέσμων ΟΤΑ χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό γεωγραφικών ενοτήτων, χωρίς οικονομικά κίνητρα και χωρίς Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ για τη συγκρότησή τους (πργρ. 2.5.2.).
- Η οργάνωση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων που αποτελεί μια εκκρεμή μεταρρύθμιση τουλάχιστον επί μια 20ετία και οδηγεί τη χώρα στην καταβολή προστίμων (βλέπε και πργρ. 4.8.1.).

Ανάλογες διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις νομοθετήθηκαν και την τελευταία τριετία (που παρουσιάστηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια), με τις οποίες επιχειρείται α) η δια του νόμου συγκρότηση νέων οργανικών μονάδων στους ΟΤΑ και β) η δια του νόμου υποχρέωση συμμετοχής των ΟΤΑ σε λειτουργίες ή ανάληψης οικονομικών δεσμεύσεων, χωρίς τη διασφάλιση των προϋποθέσεων, των όρων και των πόρων που απαιτούνται και χωρίς να έχει συμφωνηθεί με τα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ, όχι μόνο η σκοπιμότητά τους και το αμοιβαίο όφελος (win – win) αλλά και οδικός χάρτης για την εφαρμογή τους. Οι εν λόγω διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις θέτουν σοβαρή υποψηφιότητα για την απονομή ενός “μεταρρυθμιστικού βατόμουρου”, αλλά μπορούν να αξιολογηθούν μετά την τριετία από τη νομοθέτησή τους.

Βέβαια τα άρθρα 50 και 56 του Ν.4622/2019 (Α΄133) προβλέπουν ότι *«Η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης την οποία δημοσιεύει τον Δεκέμβριο κάθε έτους και η οποία περιλαμβάνει [.....] την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά από την αξιολόγηση»* και ότι *«μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ,*

αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της».

Επειδή όμως οι εν λόγω αξιολογήσεις συνήθως είναι διατυπωμένες στη γνωστή καθαρεύουσα "argot" που δεν είναι κοινωνικά κατανοητή, εκτιμούμε ότι η απονομή, από ένα ανεξάρτητο και αξιόπιστο επιστημονικό ινστιτούτο, ενός "μεταρρυθμιστικού βατόμουρου" θα έχει κοινωνική αναγνωρισιμότητα και επομένως θα λειτουργεί ως προληπτικός οδηγός στους μεταρρυθμιστές και θα είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο του δημόσιου μάνατζμεντ.

Θα μπορούσε μάλιστα να συμφωνηθεί και η εκπόνηση μιας Βίβλου που θα περιλαμβάνει τις αξιολογήσεις των επιτυχημένων διοικητικών μεταρρυθμίσεων και τις αξιολογήσεις των "μεταρρυθμιστικών βατόμουρων", οπότε θα αποκτήσουμε ένα πολύτιμο εργαλείο δημιουργίας θεσμικής μνήμης, τη **Λευκή Βίβλο Θεσμικής Μνήμης**. Στην περίπτωση αυτή ελπίζουμε ότι η παρούσα Μελέτη προσφέρει πολύτιμα στοιχεία και χρήσιμες πληροφορίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

6.1. Οι στρατηγικοί στόχοι, οι προγραμματικοί στόχοι και οι προτεραιότητες της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης

Η διαδρομή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, η ιχνηλάτηση της μεταρρυθμιστικής τεχνικής που ακολούθησε το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας, η εξέλιξη των θεσμών Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο σημερινός ρόλος τους στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας μας, οι αναφυόμενες ανάγκες του συστήματος Διακυβέρνησης και οι δυνατότητες που προσφέρουν οι σύγχρονες τεχνολογίες, επιβεβαιώνουν τις βασικές αρχές και τους στρατηγικούς στόχους που αναφέραμε στην αρχή της Μελέτης (πργρ. 1.2.).

Ως προγραμματικοί στόχοι για την επόμενη δεκαετία (2021–2030) προτείνουμε να υιοθετηθούν οι δέκα (10) βασικές θέσεις του Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ του κοινού Συνεδρίου τους: 238

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

238 Βλ. ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ (2018), *Κείμενο Κοινών Θέσεων κοινού Συνεδρίου ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ*, 18–19.04.2018, Αθήνα, σελ. 4–5, Απόσπασμα του Κειμένου περιλαμβάνεται στην παρούσα Μελέτη ως ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1, <https://www.airetos.gr/UsersFiles/admin/Documents/SYNIMMENO.pdf>

σιο 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.

Κατά την εκτίμησή μας, οι προτεραιότητες για την τρέχουσα χρονική περίοδο είναι οι ακόλουθες:

1^η Η επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ και ειδικές μορφές διοίκησης στις νησιωτικές Περιφέρειες και τους μικρούς νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους.

Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να συμβάλλουν η «Ασύμμετρη Αποκέντρωση» και οι θεσμοί εταιρικής σχέσης, συνεργασίας, αλληλεγγύης και επικουρικότητας (βλέπε την 1^η και τη 2^η λύση στην πργρ.4.1.), τα διοικητικά και τα οικονομικά κίνητρα διαπεριφερειακής, διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας και ένα κεντρικό ψηφιακό σύστημα τηλε-υποστήριξης των μικρών νησιωτικών και ορεινών Δήμων και των νεοσύστατων Δήμων στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

2^η Η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους, με έμφαση στην απλούστευση, προτυποποίηση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών τους και στη διασφάλιση της διαλειτουργικότητάς τους με τους φορείς του δημόσιου τομέα.

Στην κατεύθυνση αυτή στοχεύει το εν εξελίξει Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (βλέπε πργρ. 6.4.2.) και μπορεί να συμβάλλουν οι ψηφιακές υποδομές, δίκτυα και ψηφίδες της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού, καθώς και τα ψηφιακά έργα και οι ψηφιακές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης τα οποία χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (βλέπε πργρ. 6.3.).

3^η Η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων και η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και των πολιτικών προσωπικού των Περιφερειών και των Δήμων και της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Για την ικανοποίηση αυτής της σημαντικής προτεραιότητας χρειάζεται να διασφαλιστεί με νέες προσλήψεις το αναγκαίο ελάχιστο προσωπικό των βασικών δημοτικών υπηρεσιών και ιδίως των μικρών Δήμων, δηλαδή της διοικητικής, της οικονομικής,

της τεχνικής και της κοινωνικής υπηρεσίας και της πολιτικής προστασίας και των αντίστοιχων περιφερειακών υπηρεσιών και να επιλυθεί οριστικά το πρόβλημα που δημιουργεί ο θεσμός της "κινητικότητας" με τον τρόπο που εφαρμόζεται (για όλες τις αποσπάσεις και τις μετατάξεις να καταργηθούν οι παρεκκλίσεις και να προηγείται η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου για τον διορισμό οργάνου του ΟΤΑ).²³⁹

Επίσης, χρειάζεται η δικτύωση των προϊσταμένων των ομοειδών υπηρεσιών των ΟΤΑ, η συνεχιζόμενη εξ αποστάσεως κατάρτιση και συμβουλευτική υποστήριξή τους, με έμφαση στη βελτίωση των δεξιοτήτων διοίκησης [βλέπε και το concept που έχει το «Πρόγραμμα κατάρτισης "σχεδιασμένο στα μέτρα" (tailor made) των αναγκών της "ζήτησης"» – παρ. 2.8.], καθώς και η βελτίωση των πολιτικών προσωπικού (υπηρεσιακή εξέλιξη, κίνητρα κλπ).

Παράλληλα είναι αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός της καταστατικής θέσης των αιρετών των Περιφερειών και των Δήμων.

- 4^η Η ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Περιφερειών και των Δήμων και η διασφάλιση της συμμετοχής τους στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των εθνικών και των συγχρηματοδοτούμενων τομεακών και περιφερειακών προγραμμάτων.

Η άμεση προτεραιότητα είναι η έστω και μερική αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) του Ν.3852/2010, η οποία θα επιτρέψει και τη βελτίωση του συστήματος κατανομής τους και η τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ για τη βελτίωση της διαχειριστικής επάρκειας των υπηρεσιών τους και της εισπρακτικής ικανότητάς τους όσον αφορά τους ίδιους πόρους.

Επίσης, είναι αναγκαία η διασφάλιση της εταιρικής σχέσης Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων στην προετοιμασία, τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, τη διαχείριση, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2021–2027 (ΕΣΠΑ, ΤΑΑ, ΕΠΑ κλπ).

- 5^η Η διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας και η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ.

Η διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ μπορεί να επιδιωχθεί κυρίως μέσω της κατάργησης των εγκρίσεων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τα Υπουργεία των αποφάσεων των οργάνων των ΟΤΑ που αποτελούν έλεγχο σκοπιμότητας και

²³⁹ Τα πρώτα βήματα έγιναν με την παρ. 1, άρθρο 42 του Ν.4647/2019, το άρθρο 20 του Ν.4829/2021, το άρθρο 35 του Ν.4873/2021, την παρ.1, άρθρο 177 του Ν.4876/2021 και την παρ.1, άρθρο 52 του Ν.4954/2022.

η τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των υπηρεσιών τους.

Επίσης, χρειάζεται η απλοποίηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εξωτερικού ελέγχου και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ και η διασφάλιση των προϋποθέσεων εφαρμογής του θεσμού του εσωτερικού ελέγχου (βλέπε στην πργρ. 5.2.5.1.iii, τη σχετική διάταξη που πρότεινε η ΚΕΔΕ).

6^η Η βελτίωση της αμφίδρομης σχέσης των πολιτών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Για τη βελτίωση της αμφίδρομης σχέσης των πολιτών με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, χρειάζεται η ενίσχυση της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και της προσβασιμότητάς τους σε αυτές με την ενίσχυση του σχετικού ρόλου των Δήμων και της ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης, αλλά και η χρήση των σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων.

Επίσης, είναι απαραίτητη η διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια ζωή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (πργρ. 4.7.) με ένα ολοκληρωμένο κανονιστικό πλαίσιο και επιχειρησιακό σχέδιο, που θα δίνει έμφαση στην ενεργό συμμετοχή των νέων, την ενίσχυση του εγγραμματισμού των πολιτών και την προώθηση της “πολιτείας” (citizenship).

Παράλληλα με τις παραπάνω προτεραιότητες και προκειμένου να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες της 3^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης, προτείνεται να εκπονηθεί ένα τριετές Πρόγραμμα αξιοποίησης των ΤΠΕ για τη διεύρυνση των συστημικών σχέσεων συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων κατά δημόσια πολιτική, που οδηγεί στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, η οποία μπορεί να αποτελέσει τη σπονδυλική στήλη της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης και να διασφαλίσει τη συνεκτική εφαρμογή των 10 προγραμματικών στόχων.

6.2. Η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (Ψ.Π.Δ.)

Προκειμένου να πετύχουμε «τη διεύρυνση των συστημικών σχέσεων συνεργασίας των διοικητικών επιπέδων κατά δημόσια πολιτική», η Περιφέρεια και ο Δήμος δεν πρέπει να περιορίζονται στην πολιτική και διοικητική εξουσία που τους δίνουν οι αρμοδιότητες που είναι αναρτημένες στο σχετικό ΦΕΚ ή είναι γραμμένες στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους. Δεν μπορεί ο Περιφερειάρχης και ο Δήμαρχος να μένει περιχαρακωμένος στο κέλυφος της δομής που διοικεί, δηλαδή σε αυτό που οι Εκθέσεις των Διεθνών Οργανισμών (όπως ο ΟΟΣΑ) ονομάζουν “silos”.

Είναι ανάγκη να “διατρήσουμε” κάθετα και οριζόντια όλα τα

διοικητικά silos: Τα silos των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τα silos των Περιφερειών, τα silos των Δήμων. Και υπάρχει πλέον το εργαλείο για να το πετύχουμε. Είναι η Πληροφορία. Είναι η Τεχνολογία της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ). Είναι η διαλειτουργικότητα των λειτουργικών συστημάτων, των βάσεων δεδομένων και των βάσεων γνώσεων.

Παραφράζοντας τον Αρχιμήδη που είπε «**Δός μοι πα στω και ταν γαν κινήσω**» θα λέγαμε στη σημερινή εποχή «Δώσε μου πληροφόρηση και να δεις πώς θα διευρύνω την εξουσία μου».

Επομένως πρέπει να διασφαλίσουμε την ανεμπόδιστη οριζόντια και κάθετη ροή της πληροφορίας, ώστε η Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι να συγκροτήσουν το **Ενιαίο Διοικητικό Σύστημα** της χώρας που δεν έχει «εσωτερικά σύνορα» και παρέχει «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless services).

Αυτή η επιλογή ανοίγει το δρόμο για την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, για μια ριζική αλλαγή της κουλτούρας μας, μια μεταρρύθμιση στις σχέσεις του κράτους με την κοινωνία και την οικονομία.

Μέχρι τώρα ασκούν αρμοδιότητες σε αρκετές δημόσιες πολιτικές τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι και επομένως ασκούν διοίκηση πολλά επίπεδα, δηλαδή έχουμε **Πολυεπίπεδη Διοίκηση**, αλλά δεν έχουμε **Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση**²⁴⁰ διότι δεν είναι πολιτικά, νομοθετικά και επιχειρησιακά κατοχυρωμένες οι μεταξύ τους σχέσεις. Δηλαδή οι σχέσεις αλληλοενημέρωσης, οι σχέσεις συνεργασίας, οι σχέσεις συνέργειας. Ούτε είναι συγκροτημένο το ενιαίο λειτουργικό σύστημα του διοικητικού συστήματος της χώρας μας, δηλαδή δεν είναι «Σύστημα».²⁴¹

Κατά συνέπεια πρέπει να κάνουμε το επόμενο βήμα. Να πετύχουμε τις συστημικές σχέσεις μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, ώστε να έχουμε ένα ενιαίο Σύστημα Διακυβέρνησης κάθε δημόσιας πολιτικής. Αυτό το Σύστημα Διακυβέρνησης το πετυχαίνει η **Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση**, όπως την ορίζει ο Χάρτης της Επιτροπής των Περιφερειών της Ε.Ε., ο οποίος θεωρεί ως αναγκαία προϋπόθεση τον συντονισμό και τη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Διοίκησης, της Εθνικής Κεντρικής Διοίκησης, των Περιφερειών και των Δήμων, καθώς και τη συμμετοχή των πολιτών.

240 Άλλωστε Πολυεπίπεδη Διοίκηση (δηλαδή Public Administration και όχι Public Governance) έχουμε από το 1994 που ιδρύθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, οπότε ασκούν αρμοδιότητες σε μια δημόσια πολιτική περισσότερα από δύο διοικητικά επίπεδα.

241 . Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2004), ό.π., σελ. 252: «Αφετηριακή οργανωτική αρχή του συστήματος αποτελεί το δίκτυο των συνδέσεων, των σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των συστατικών μερών ή στοιχείων, ούτως ώστε να δημιουργείται μια οργανωμένη ολότητα».

Υπενθυμίζουμε τι αναφέρει επί λέξει το σχετικό Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών (2014) με θέμα «Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη».²⁴²

Δεσμευόμαστε να σεβόμαστε τις βασικές διαδικασίες εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη, δηλαδή:

- *Ανάπτυξη μιας ΔΙΑΦΑΝΟΥΣ, ΑΝΟΙΧΤΗΣ και ΠΛΗΡΩΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗΣ διαδικασίας χάραξης των πολιτικών.*
- *Πρώθηση 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 εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.*

Το πρόσφατο «Μανιφέστο της Μασσαλίας» των τοπικών και περιφερειακών ηγετών, επιβεβαιώνει «την ανάγκη πρώθησης ενός πρότυπου “Οίκου της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας”, εδραζόμενου σε μια τρισδιάστατη νομιμότητα» και «του σεβασμού της εταιρικής σχέσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης».²⁴³

Επομένως, η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση θα κτίσει μια **Νέα Εταιρική Σχέση** Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων.

Η εταιρική σχέση αυτή προϋποθέτει ότι κάθε Υπουργείο δεν θα εκπονεί μόνο του τούς νόμους «του», ούτε θα σχεδιάζει τις δημόσιες πολιτικές και τα αναπτυξιακά προγράμματα ερήμην των Περιφερειών και των Δήμων και στη συνέχεια να «εντέλλεται» την εφαρμογή τους. Είναι αναγκαίο να κατοχυρωθεί η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε προδιαβούλευση επί των εκπονουμένων νομοσχεδίων, καθώς και στον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών και των αναπτυξιακών προγραμμάτων και στην εξειδίκευσή τους στο περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο.

Από νομικής και επιχειρησιακής άποψης, Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση σημαίνει : ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και διασφάλιση των συστημικών σχέσεων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής Διοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων) κατά τομεακή δημόσια πολιτική (ή λειτουργική περιοχή), με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω το-

242 Βλ. Επιτροπή των Περιφερειών (2014), Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XR1728&from=CS>

243 Βλ. Επιτροπή των Περιφερειών (2022), Μανιφέστο της Μασσαλίας. «Η Ευρώπη έχει ως αφετηρία τις περιφέρειες, τις πόλεις και τα χωριά της», <https://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/deltia-tupou/item/download/39914.html>

Πρόεδρος της Επιτροπής Περιφερειών, από τον Φεβρουάριο του 2020, είναι ο Απόστολος Τζιτζικώστας, Περιφερειάρχης Κεντρικής Μακεδονίας και Πρόεδρος της ΕΝΠΕ.

μεακών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (ΟΠΣ) και διασφάλιση της οριζόντιας διαλειτουργικότητάς τους. Το "κλειδί" κάθε Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δημόσιας πολιτικής είναι το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, που λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – MIS) της πολιτικής αυτής.

Η επιδιωκόμενη διαλειτουργικότητα των συστημάτων θα πρέπει να είναι σημασιολογική, τεχνική, οργανωσιακή και θεσμικά κατοχυρωμένη.

Το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα ψηφιοποιεί όχι μόνο τις λειτουργίες των ΟΤΑ, μετά την απλούστευση και την προτυποποίηση των διαδικασιών τους, αλλά και τις συστημικές σχέσεις ²⁴⁴ Υπουργείων και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων, οπότε δημιουργεί και το υπόβαθρο για την τυχόν αναγκαία ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τριών διοικητικών επιπέδων.

Η ανα-οριοθέτηση αυτή των αρμοδιοτήτων μπορεί να γίνει κυρίως σύμφωνα με τη 2η, την 3η και την 4η μεταρρυθμιστική τεχνική της μεταρρύθμισης των αρμοδιοτήτων, οι οποίες δεν απαιτούν πολύ χρόνο (πργρ. 3.16.), χωρίς να αποκλείεται και μια μεσοπρόθεσμη μεταρρύθμιση μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και προσδιορισμού των πόρων που απαιτούνται για την άσκησή τους (οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, τεχνογνωσίας, υλικοτεχνικής υποδομής και εξοπλισμού), εφόσον βέβαια διασφαλιστεί η διαχρονικότητα της εφαρμογής της (με ισχυρή πολιτική βούληση και ολοκληρωμένο επιχειρησιακό σχέδιο).

Και για να μην σπεύσει κανείς να πεί ότι το ζήτημα που διαπραγματευόμαστε είναι τεχνικό, πρέπει να τονίσουμε ότι είναι βαθύτατα πολιτικό, διοικητικό και επιχειρησιακό. Διότι «οι νέες τεχνολογίες και τα μέσα που διαθέτουμε όχι μόνο δεν προϋποθέτουν συγκεντρωτικές αρχές λειτουργίας και ιεραρχικές δομές αλλά ευνοούν, ενσωματώνουν και αναπτύσσουν τις αρχές της αποκέντρωσης και του καταμερισμού»²⁴⁵ και διότι αντί για τις ιεραρχικές σχέσεις εξουσίας των τριών επιπέδων της Διοίκησης (κεντρικό – περιφερειακό – δημοτικό επίπεδο), η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση διασφαλίζει τις σχέσεις συντονισμού, συνεργασίας και συνέργειας των επιπέδων αυτών, με βάση τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της εγγύτητας στους πολίτες. Είναι μια διαφορετική ιδεολογική και πολιτική επιλογή γιατί

244 Ως συστημικές σχέσεις νοούνται οι ακόλουθες :

- ο πληροφόρηση – κοινοποίηση – υποχρεωτική ενημέρωση – αμφίδρομη επικοινωνία,
- ο διατύπωση προτάσεων – διατύπωση γνώμης – διατύπωση σύμφωνης γνώμης,
- ο διαβούλευση – συνεργασία – συνέργεια,
- ο συντονισμός – σύνθεση προτάσεων,
- ο επικουρικότητα, αλληλεγγύη,
- ο έλεγχος – έγκριση – εποπτεία (αφορά κυρίως τις σχέσεις της Τ.Α. με τους αρμόδιους εκ του Συντάγματος κρατικούς φορείς).

245 Βλ. Μαϊστρος Γ (2007), ό.π., σελ. 4.

στηρίζει την πολιτική ισοτιμία και την εταιρική σχέση. **Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ή θα είναι εταιρική και ψηφιακή ή δεν θα είναι Διακυβέρνηση.**

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να κάνουμε μια σημαντική επισήμανση. Χρειάζεται να υπερβούμε την παραδοσιακή έννοια των αρμοδιοτήτων και να αναφερόμαστε σε δεδομένα (data), σε πληροφορίες, σε λειτουργίες και σε λήψη αποφάσεων.

Παράλληλα, επειδή η παραδοσιακή χρήση του όρου “αρμοδιότητες” μπορεί να μας εγκλωβίσει στο δίλημμα που υπήρχε πριν από 30 χρόνια μεταξύ “αποκλειστικών” και “συντρεχουσών” αρμοδιοτήτων, είναι απαραίτητο να εισάγουμε στον προβληματισμό μας την έννοια των **δημόσιων πολιτικών** (public policies) και τις επιμέρους λειτουργίες του προγραμματισμού και της υλοποίησης των πολιτικών αυτών, δηλαδή τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, τη διασφάλιση των προϋποθέσεων, την εξασφάλιση των υλικών και άυλων πόρων, τη διοίκηση, την υποστήριξη, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, την ανατροφοδότηση, την εποπτεία και την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Οπότε και η έννοια «ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων» των τριών διοικητικών επιπέδων μπορεί να μετασχηματιστεί σε «ανα-οριοθέτηση των λειτουργιών», με συνέπεια να αλλάζει και ο χαρακτήρας των πόρων που απαιτούνται για την άσκησή τους.

Στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης θα είναι πλέον εφικτός ο κάθετος και ο οριζόντιος συντονισμός αυτών των επιμέρους λειτουργιών τόσο των τομεακών δημόσιων πολιτικών, όσο και των χωρικών δημόσιων πολιτικών, δεδομένου ότι συγκροτείται μια **ενιαία λειτουργική «μήτρα διπλής εισόδου» για τη διακυβέρνηση των δημόσιων πολιτικών.**

Η συστημική συλλειτουργία Κεντρικής Διοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών– Δήμων δεν καταργεί την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Περιφερειών και των Δήμων και τις αποκλειστικές αρμοδιότητές τους (ορισμένες εκ των οποίων μπορεί να έχουν και επιτελικό χαρακτήρα), διότι τα αιρετά όργανά τους με την εκλογή τους από τους πολίτες έχουν άμεση πολιτική νομιμοποίηση και λογοδοτούν απέναντι στους πολίτες, με βάση τις αρμοδιότητές τους, για το έργο τους και για τις υπηρεσίες που τους παρέχουν.

Όμως η συλλειτουργία και η συνέργειά τους στο πλαίσιο του ενιαίου διοικητικού συστήματος ανταποκρίνονται στην ευθύνη τους να τηρούν και τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας, ευθύνη για την οποία επίσης είναι υπόλογοι απέναντι στους πολίτες. Ιδιαίτερα μάλιστα στη σύγχρονη εποχή της συνθετότητας του πολιτικού και διοικητικού φαινομένου και της

αλληλεξάρτησης των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης κατά την παραγωγή του διοικητικού έργου και την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών, αλλά και των σημαντικών δυνατοτήτων που προσφέρει η Ψηφιακή Διοίκηση.

Άλλωστε για τον πολίτη το κράτος είναι ενιαίο και ελάχιστα τον απασχολεί ο ακριβοδίκαιος καταμερισμός των ευθυνών μεταξύ Υπουργού, Περιφερειάρχη και Δημάρχου, όταν δεν προστατεύονται τα δικαιώματά του και δεν ικανοποιούνται οι βασικές ανάγκες του από την Πολιτεία.

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να τονίσουμε ότι είναι ευθύνη όλων (Υπουργών, Περιφερειάρχων, Δημάρχων) να ανοίξουν ένα "παράθυρο" προς τους πολίτες σε κάθε ΟΠΣ που θα δημιουργηθεί. Αυτό το "παράθυρο" θα δώσει στην κοινωνία τη δυνατότητα να δει πώς δουλεύει εσωτερικά το διοικητικό σύστημα και επομένως θα διευρύνει τη διαφάνεια των δημόσιων λειτουργιών και θα δημιουργήσει τις προϋποθέσεις της λογοδοσίας και της κοινωνικής στήριξής τους. Γεγονός που θα συμβάλλει στη δημιουργία μιας εξωστρέφειας και θα κάνει πολύ πιο δύσκολα αντιστρεπτές τις θετικές αλλαγές που θα έχει πετύχει η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.

Παράλληλα είναι αναγκαίο ένα Επικοινωνιακό Πρόγραμμα, το οποίο θα αναδεικνύει απέναντι στην κουλτούρα των φορέων –"silos" την κοινωνική αξία των εταιρικών σχέσεων και συνεργειών, απέναντι στην μονοπολική αντίληψη την πολυπολική αντίληψη και απέναντι στο συγκεντρωτικό και ιεραρχικό μοντέλο άσκησης διοίκησης, το αποκεντρωτικό και δικτυακό σύστημα δημόσιου μάνατζμεντ, που αξιοποιεί τις συμβασιακές πολιτικές.

Συμπερασματικά, η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, εφόσον εξασφαλίσει την αναγκαία πολιτική συναίνεση του κεντρικού, του περιφερειακού και του τοπικού πολιτικού συστήματος, είναι ένας νομοθετικά και επιχειρησιακά εφικτός στόχος και μπορεί να αποτελέσει τη σπονδυλική στήλη της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Συστήματος Διακυβέρνησής τους.

Παράλληλα, η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση διασφαλίζει τη συνοχή του διοικητικού συστήματος και διευκολύνει τη συστημική συνεργασία του με το πολιτικό, το οικονομικό και το κοινωνικό σύστημα, συγκροτώντας μαζί τους το **"Συστημικό Τετράγωνο" «Πολιτική – Δημόσια Διοίκηση – Οικονομία – Κοινωνία»**.²⁴⁶

Όσον αφορά την εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης εκτιμούμε ότι αυτή κατ' αρχάς αφορά τη συμμετοχή

246 Βλ. Μαϊστρος Π. (2016), όπ.π., σελ. 133-158: Μια Νέα Αφήγηση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

της 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
3. του επιχειρησιακού σχεδιασμού
4. της ψηφιοποίησης του δημόσιου τομέα και του σχεδιασμού σύγχρονων ψηφιακών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Επομένως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα έχει ουσιαστική συμμετοχή στην εκπόνηση και την έγκριση των εθνικών και των συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και των Χωροταξικών και Πολεοδομικών Σχεδίων.

Γενικότερα, η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση αφορά όλες τις λειτουργικές περιοχές των δημόσιων πολιτικών στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των οποίων μετέχουν οι Περιφέρειες και οι Δήμοι (βλέπε πργρ. 7.1.).

Στην εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και ειδικότερα στη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων της μπορεί να παίξει καθοριστικό ρόλο η εφαρμογή του συνολικού Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και ιδίως η δημιουργία του ενιαίου Διαδικτυακού Πληροφοριακού Συστήματος (ΔΠΣ) (πργρ. 6.4.2.).

Κλείνοντας την παρουσίαση του concept της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης είναι δίκαιο να υπογραμμίσουμε ότι η πρώτη φορά που εμφανίζεται η έννοια της “Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης” σε επίσημο κείμενο της Δημόσιας Διοίκησης είναι το 2014 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Ε.Π.) «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» του ΕΣΠΑ 2014–2020, στο πλαίσιο της Κατηγορίας Δράσης 1.1.2.3, όπου περιλαμβάνονται «Δράσεις επαναοριοθέτησης των αρμοδιοτήτων των φορέων του Δημόσιου Τομέα και προώθησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», με εκτιμώμενο προϋπολογισμό 3 εκατ. € και τιμή-στόχο 4 στον δείκτη «Αριθμός σχεδίων επαναοριοθέτησης αρμοδιοτήτων των τεσσάρων επιπέδων Διακυβέρνησης».²⁴⁷

Η δυνατότητα χρηματοδότησης δράσεων “Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης” από το εν λόγω Επιχειρησιακό Πρόγραμμα δεν αξιοποιήθηκε.

²⁴⁷ Υπουργός ΥΔΜΗΔ ο Κυριάκος Μητσοτάκης, Υφυπουργός ΥΔΜΗΔ η Εύη Χριστοφιλοπούλου, Προϊσταμένη της Διαχειριστικής Αρχής του Ε.Π. η Αναστασία Καρκούλη, εισηγητής ο επιστημονικός σύμβουλος της ΚΕΔΕ Παναγιώτης Μαϊστρος.

Έκτοτε η "Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση" εμφανίζεται ως τεκμηριωμένη πρόταση στα Συμπεράσματα των Ετήσιων Τακτικών Συνεδρίων της ΚΕΔΕ (2016, 2017, 2018) και του Κοινού Συνεδρίου ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ (2018), στην απόφαση 374/23.07.2020 του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ²⁴⁸ και στις πρόσφατες προτάσεις της ΕΕΤΑΑ προς το Υπουργείο Εσωτερικών.²⁴⁹

Επειδή όμως αρκετοί αρμόδιοι παράγοντες αναφέρονται στην "Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση" και εννοούν την "Πολυεπίπεδη Διοίκηση", στην παρούσα Μελέτη προσθέσαμε τον επιθετικό προσδιορισμό "Ψηφιακή", ώστε να υπογραμμίσουμε την εννοιολογική διαφοροποίηση των δύο όρων.

Τα βήματα για την εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, οι πιλοτικές εφαρμογές της σε ορισμένες σημαντικές τομεακές δημόσιες πολιτικές και το Σύστημα Διακυβέρνησης της εφαρμογής της παρουσιάζονται στο Κεφάλαιο 7 της Μελέτης.

6.3. Ψηφιακές υποδομές, δίκτυα και ψηφίδες για το κτίσιμο της Ψ.Π.Δ.

Δεν χρειάζεται να ξεκινήσουμε από το "μηδέν" για να φτάσουμε στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (Ψ.Π.Δ.). Υπάρχουν ήδη οι ακόλουθες ψηφιακές υποδομές, δίκτυα και ψηφίδες 250 που περιγράφονται και στη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού,²⁵¹ τα οποία μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε για να κτίσουμε την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση:

- Το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα TAXIS.
- Το δίκτυο "ΣΥΖΕΥΞΙΣ".
- Η Πύλη "ΕΡΜΗΣ".
- Το Κεντρικό Ενιαίο Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής (Government ERP).
- Το Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS).
- Το Κυβερνητικό Νέφος G-Cloud και το G-Cloud Next Generation (NxG).
- Το Κέντρο Διαλειτουργικότητας (ΚΕΔ) του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης.
- Το Κεντρικό Σύστημα Ηλεκτρονικής Διακίνησης Εγγράφων (Κεντρικό ΣΗΔΕ).
- Η Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής

²⁴⁸ Εισηγητές στο Δ.Σ. της ΚΕΔΕ ο Δημήτρης Καφαντάρης ως Γενικός Γραμματέας της ΚΕΔΕ και ο Γρηγόρης Κωνσταντέλλος ως Πρόεδρος της Επιτροπής Θεσμών της ΚΕΔΕ.

²⁴⁹ Εισηγητής ο Διευθυντής Οικονομικής Ανάπτυξης, Οργάνωσης και Περιβάλλοντος της ΕΕΤΑΑ Γιάννης Γούπιος.

²⁵⁰ Ως "ψηφίδες" καλούμε τις βάσεις δεδομένων και τα ψηφιακά εργαλεία, όπως είναι η ηλεκτρονική υπογραφή, η απλούστευση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών, η διεπαφή προγραμματισμού εφαρμογών (Application Programming Interface – API).

²⁵¹ Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2021), Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, <https://mindigital.gr/archives/2464>.

Νομοθεσίας.

- Νέο back office των ΚΕΠ, το οποίο υλοποιείται από την ΕΔΥΤΕ.
- Νέο Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών στο οποίο θα καταγραφούν όλες οι διαδικασίες του Δημοσίου και τα χαρακτηριστικά τους.
- Η Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων (πργρ. 6.4.4.).
- Ο Ενιαίος Ψηφιακός Χάρτης και η Ψηφιακή Τράπεζα Χρήσης Γης.²⁵²

Ταυτόχρονα, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα του έργου «Απλούστευση– Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών των ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.) με το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (ΕΠΑΔ) και με το ανωτέρω Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών.

Επίσης, είναι απαραίτητο να διαλειτουργήσουν οι ΟΤΑ (Δήμοι και Περιφέρειες) με τις ακόλουθες κεντρικές βάσεις δεδομένων:

- τον Ενιαίο Ψηφιακό Χάρτη που αφορά γεωχωρικά δεδομένα,
- το Εθνικό Μητρώο Υποδομών,
- το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Άσκησης Αδειοδοτήσεων και Ελέγχων,
- το Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων (ΗΜΑ),
- τη βάση δεδομένων των Οικοδομικών Αδειών του ΤΕΕ και την πλατφόρμα του e-Πολοδομίας.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ψηφιακά έργα και οι ψηφιακές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, που μπορεί να αξιοποιηθούν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα οποία χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας:

- Ψηφιοποίηση των Αρχείων του Κράτους (προϋπ. 565 εκατ. €).
- Έξυπνες Περιβαλλοντικές και Πολιτιστικές Υποδομές (Smart Infrastructure) (προϋπ. 175 εκατ. €).
- Σχέδιο Δράσης για την Παροχή “Πελατοκεντρικών” Υπηρεσιών από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης (Μεταρρύθμιση).
- Δημιουργία Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Σχέσεων (CRM) με Πολίτες και Επιχειρήσεις & Ανάπτυξη Κεντρικού Κόμβου Αδειοδότησης (προϋπ. 80 εκατ. €).
- Ψηφιακός Μετασχηματισμός των ΚΕΠ (προϋπ. 19 εκατ. €).

²⁵² Η προώθηση των ανωτέρω οριζόντιων ψηφιακών υποδομών και δικτύων την τελευταία διετία πιστώνεται στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και κυρίως στον Υπουργό Κυριάκο Πιερρακάκη, τον Υφυπουργό Γιώργο Γεωργαντά και τον Γενικό Γραμματέα Λεωνίδα Χριστόπουλο.

- Αναβάθμιση της παροχής ανοιχτών δεδομένων της πλατφόρμας data.gov.gr και παροχή σχετικών υπηρεσιών σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (προϋπ. 5,5 εκατ. €).
- Διασύνδεση και Διαλειτουργικότητα Μητρώων και Συστημάτων του Δημοσίου (Μεταρρύθμιση και έργο προϋπ. 27,9 εκατ. €).
- Διάρκης Ενσωμάτωση Νέων Τεχνολογιών (Cloud Computing, Business Intelligence–BI, Artificial Intelligence–AI, Machine Learning κ.α.) στη Δημόσια Διοίκηση (Μεταρρύθμιση).

Είναι αυτονόητο ότι η προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση διευκολύνεται από την συντελεσθείσα λόγω της πανδημίας επιτάχυνση της ψηφιοποίησης του Δημοσίου τομέα και τη μεγαλύτερη εξοικείωση των πολιτών με τη χρήση των ψηφιακών διαδικασιών.

Αυτό που χρειάζεται τώρα για να κτίσουμε την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, είναι το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) κατά δημόσια πολιτική, που θα λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – MIS) αυτής της δημόσιας πολιτικής και η ψηφιοποίηση των δεδομένων (data) των φορέων που συγκροτούν το Σύστημα Διακυβέρνησής της σε κεντρικό, περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο.

6.4. Ψηφιακά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Υπάρχουν ήδη ορισμένα σημαντικά ψηφιακά έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχουν αναπτυχθεί ή δρομολογηθεί και ορισμένα ψηφιακά έργα που έχει προγραμματιστεί η χρηματοδότησή τους.

6.4.1. Το Κέντρο Διαλειτουργικότητας της ΚΕΔΕ govHub

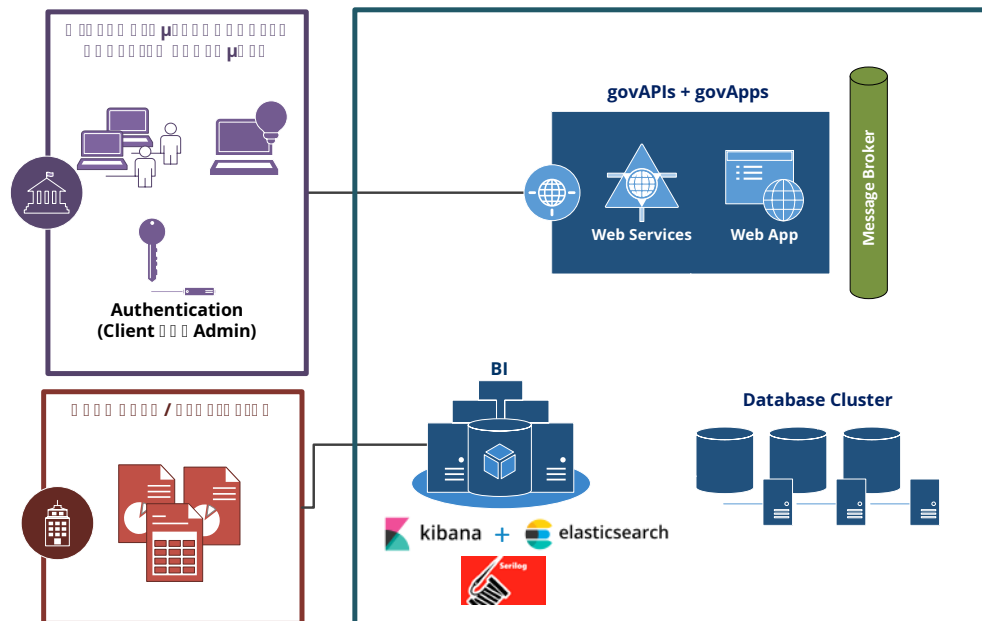
Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και την ΠΕΤΑ Α.Ε., στο πλαίσιο σχετικής Προγραμματικής Σύμβασης, δημιούργησε το 2017 το σύστημα «Διαλειτουργικότητα Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών Δήμων Ελλάδας» με το διακριτικό όνομα govHUB, το οποίο επιτρέπει:

- την άμεση και ασφαλή πρόσβαση στελεχών των Δήμων σε ηλεκτρονικές υπηρεσίες που προσφέρουν δεδομένα από άλλους φορείς μέσω του κόμβου govHUB στους Δήμους,
- την άμεση και ασφαλή πρόσβαση άλλων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης σε δεδομένα που προσφέρονται μέσω του κόμβου govHUB από τους Δήμους.

Η Πλατφόρμα Διαλειτουργικότητας govHUB φιλοξενείται στο G-Cloud της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓΠΣΔΔ) και παρέχει σύγχρονες **δημόσιες τεκμηριωμένες "Διεπαφές Προγραμματισμού Εφαρμογών"** ("Application Programming

Interfaces” – APIs) για πιστοποιημένους χρήστες.

Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ govHub



Σήμερα είναι πιστοποιημένοι ως χρήστες του govHUB 4.416 στελέχη των ΟΤΑ, αλλά υπάρχουν 83 από τους 332 Δήμους με χαμηλή προσαρμογή στη χρήση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών του. Κατά συνέπεια είναι επιτακτική η ανάγκη δημιουργίας μηχανισμού υποστήριξης (help desk) των Δήμων της χώρας.

Αναλυτικότερη παρουσίαση του govHUB περιλαμβάνεται στην Εισήγηση του Προέδρου της Επιτροπής Οργάνωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ΚΕΔΕ στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο 2021 της ΚΕΔΕ.²⁵³

²⁵³ Τσιάμης Ι. (2021), govHUB.gr, Εισήγηση στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο 2021 της ΚΕΔΕ, https://kede.gr/wp-content/uploads/2021/10/govhub_last-converted.pdf.

6.4.2. Το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ»

Το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» εντάχθηκε για χρηματοδότηση ως "έργο-σημαία" στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα» (ΕΠΜΔΤ) 2014–2020 και αφορά την αναδιοργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των 332 Δήμων και των 13 Περιφερειών.

Το Πρόγραμμα αποτελείτο από τρεις Δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 30,5 εκ €.

Δράση 1 : Αναδιοργάνωση και διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού – Απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού – Πιλοτική λειτουργία.

Δράση 2 : Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού.

Δράση 3: Επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας.

Την περίοδο 2018–2021 υλοποιήθηκε η Δράση 1 του Προγράμματος. Υπογράφηκε Προγραμματική Συμφωνία μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ). Κύριος του έργου είναι το Υπουργείο Εσωτερικών και έχει υπογραφεί Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣ – ΕΕΤΑΑ, με την οποία έχει οριστεί ως φορέας υλοποίησης η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).

Έγινε αποτύπωση, μοντελοποίηση και αξιολόγηση των υφιστάμενων διαδικασιών λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού:

- 684 διαδικασιών Περιφερειών και
- 699 διαδικασιών Δήμων.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΟΝΤΕΛΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ			
Α/Α	ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΠΕΡΙΟΧΗ	ΔΗΜΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ
1	Κοινωνική Πολιτική, Απασχόληση και Δημόσια Υγεία	59	117
2	Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός	80	16
3	Περιβάλλον, Χωροταξία και Πολεοδομία	118	51
4	Υποδομές και Μεταφορές	40	174
5	Αγροτική Ανάπτυξη	23	108
6	Μεταποίηση, Εμπόριο, Τουρισμός	67	45

7	Δημοτική Αστυνομία και Πολιτική Προστασία	24	24
8	Προγραμματισμός, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Εξυπηρέτηση του Πολίτη	36	27
9	Οικονομική Διαχείριση και Προμήθειες	118	78
10	Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικές Λειτουργίες	134	44
ΣΥΝΟΛΟ		699	684

Στο πλαίσιο των εργασιών των παραδοτέων έχουν γίνει προτάσεις διοικητικής απλούστευσης και κυρίως ψηφιακού ανασχεδιασμού για:

- 400 διαδικασίες Περιφερειών και
- 350 διαδικασίες Δήμων.

Οι κυριότερες τεχνικές ψηφιακού ανασχεδιασμού περιλαμβάνουν :

- τη κατάργηση έντυπων εγγράφων (χαρτιού) από τους ΟΤΑ (paperless principle),
- την τήρηση της αρχής «μόνον άπαξ» (once-only principle) στη διακίνηση πληροφοριών και
- την αυτοματοποιημένη λειτουργία, τουλάχιστον σε επίπεδο 3, για τις εξωστρεφείς διαδικασίες.

Μέσω των μεθόδων διοικητικής και ψηφιακής απλούστευσης, για τους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, επετεύχθη μείωση χειροκίνητων βημάτων 30% και 36,4% αντίστοιχα και μείωση του συνολικού κόστους εκτέλεσης των ανασχεδιασμένων διαδικασιών 86% και 90% αντίστοιχα.

Στον πυρήνα της προτεινόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία ενός ενιαίου **Διαδικτυακού Πληροφοριακού Συστήματος (ΔΠΣ).**

Ιδιαίτερα σημαντικό θεωρούμε το τελευταίο παραδοτέο της Δράσης 1, που είναι το «Σχέδιο Μετάβασης από το υφιστάμενο στο νέο επιχειρησιακό μοντέλο / Σχεδιασμός προγραμμάτων κατάρτισης».

Αναλυτική παρουσίαση των παραδοτέων της Δράσης 1 περιλαμβάνεται στη σχετική ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ.²⁵⁴

Το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» έχει τη χρονική διαδρομή μιας 10χρονης "Οδύσσειας" (βλέπε πργρ. 4.9.). Κατάφερε όμως να ενταχθεί το 2014 στο Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» (ΕΠΜΔΤ) 2014–2020 με Υπουργό ΥΔΜΗΔ τον Κυριάκο Μητσοτάκη και τη σύμφωνη γνώμη της Ε.Ε., να διασφαλίσει χρηματοδότηση το 2015 από το ΕΠΜΔΤ μετά

254 <https://www.eetaa.gr/index.php?tag=diadikasies>

από εισήγηση της ΚΕΔΕ και απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Νίκου Βούτση, να υπογραφεί το 2018 Προγραμματική Συμφωνία ΥΠΕΣ-ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ και Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣ -ΕΕΤΑΑ,²⁵⁵ να προκηρυχθεί το 2018 από την ΕΕΤΑΑ και να ολοκληρωθεί η Δράση 1 στο τέλος του 2021 (28.12.2021).²⁵⁶

Για την ολοκλήρωση του συνολικού Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ», με επισπεύδοντα τα Υπουργεία Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, απαιτείται η εκπόνηση και κοστολόγηση ενός **Πενταετούς Σχεδίου Δράσης** του Προγράμματος, περιλαμβανομένου του πενταετούς Σχεδίου Μετάβασης, η διασφάλιση της χρηματοδότησής του από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους και η εφαρμογή του στους 332 Δήμους και τις 13 Περιφέρειες με βάση τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε με τους ΟΤΑ-πilotους (τους 12 Δήμους και τις 3 Περιφέρειες). Επίσης, χρειάζεται η επέκταση της Προγραμματικής Συμφωνίας ΥΠΕΣ – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ και η συγκρότηση ενός ισχυρού help desk για την παρακολούθηση και υποστήριξη της εφαρμογής του Πενταετούς Σχεδίου Δράσης.

Στις 30.03.2022 η ΕΕΤΑΑ οργάνωσε μια ενδιαφέρουσα Ημερίδα συνοπτικής παρουσίασης της Δράσης 1 του Προγράμματος. Όποιος ενδιαφέρεται για τη συνέχιση της εφαρμογής του εν λόγω Προγράμματος και την επίτευξη των στόχων του είναι χρήσιμο να μελετήσει τα ΡΡΤ των προτάσεων που διατυπώθηκαν στην Ημερίδα και ιδίως των επιστημονικών συμβούλων του Προγράμματος Καθηγητών Βασιλείου Βεσκούκη, Νικολάου Παναγιώτου και Ευριπίδη Λουκή.²⁵⁷

6.4.3. Έξυπνες Πόλεις (Smart Cities)

Ο όρος "έξυπνη πόλη", σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, έχει μια ιστορία τουλάχιστον 20 ετών.

«Η Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας για "Έξυπνες Πόλεις και Κοινότητες" είναι μια πρωτοβουλία που ανέλαβε από το 2012 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με στόχο την κοινή αξιοποίηση πόρων για την ανάπτυξη και την ολοκλήρωση στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των τεχνολογιών της πληροφορίας και επικοινωνίας στις πόλεις. Οι συμπράξεις είναι μεταξύ βιομηχανίας – επιχειρήσεων, τοπικών αρχών και κοινωνίας και επικεντρώνουν στη βιώσιμη ανάπτυξη, τη βιώσιμη αστική

255 Την Προγραμματική Συμφωνία υπέγραψαν ο Πάνος Σκουρλέτης ως Υπουργός Εσωτερικών, ο Κώστας Αγοραστός ως Πρόεδρος της ΕΝΠΕ και ο Γιώργος Πατούλης ως Πρόεδρος της ΚΕΔΕ και την Προγραμματική Σύμβαση από πλευράς ΕΕΤΑΑ ο Θόδωρος Γκοτσόπουλος ως Διευθύνων Σύμβουλος.

256 Η διαχρονική επιμονή και η υπομονή στην προώθηση αυτού του Προγράμματος πρέπει να πιστωθούν στον Γιάννη Τσιάμη ως Πρόεδρο της Επιτροπής Οργάνωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ΚΕΔΕ, στον Παναγιώτη Μαΐτρο ως επιστημονικό σύμβουλο της Επιτροπής και στους Γιάννη Γούπιο και Ηλία Λίτσο διευθυντικά στελέχη της ΕΕΤΑΑ.

257 <https://www.eetaa.gr/diadikasies/eishghseis.zip>

*κινητικότητα, τις βιώσιμες γειτονιές, το βιώσιμο δομημένο περιβάλλον, τις τεχνολογίες για υποδομές ενέργειας, μεταφορών, πληροφοριών και επικοινωνίας».*²⁵⁸

Μια αξιολόγηση διπλωματική εργασία²⁵⁹ παρουσιάζει τους ορισμούς που έχουν δοθεί για την “έξυπνη πόλη” και την επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders) της “έξυπνης πόλης”, τη συμβολή των τεχνολογιών πληροφόρησης και επικοινωνιών και ιδίως το “Διαδίκτυο των πραγμάτων” (Internet of things – IoT), τα “έξυπνα τηλέφωνα” (smartphones), την “Αναγνώριση ραδιοσυχνοτήτων” (Radio Frequency Identification – RFID) και τους “Αισθητήρες” (Sensors).

Επίσης, στη διπλωματική εργασία παρουσιάζονται δράσεις τριών πόλεων του εξωτερικού, Βαρκελώνης, Άμστερνταμ και Σιγκαπούρης και τριών ελληνικών Δήμων, Δήμου Τρικκαίων,²⁶⁰ Δήμου Ηρακλείου Κρήτης²⁶¹ και Δήμου Θεσσαλονίκης.²⁶²

Στον ηλεκτρονικό τύπο έχουν αναφερθεί και άλλοι Δήμοι –εκτός των ανωτέρω– που αναπτύσσουν ψηφιακές δράσεις, όπως οι Δήμοι Λάρισας, Κομοτηνής, Ιωαννίνων, Χαλκίδας, Βέροιας, Ηλιούπολης, Βάρης–Βούλας–Βουλιαγμένης.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της ανωτέρω διπλωματικής εργασίας «Πρέπει να υπάρξει κεντρικός σχεδιασμός για την προώθηση έργων ΤΠΕ στους Δήμους της Ελλάδας ώστε να παραχθεί ισότιμη, ταυτόχρονη ανάπτυξη και υλοποίηση έργων χωρίς αποκλεισμούς και χωρίς “δημοτικό ψηφιακό αναλφαριθμητισμό”. Λόγω του γεγονότος της υποστελέχωσης ή και πλήρους έλλειψης υπαλλήλων ειδικότητας πληροφορικής στους περισσότερους Δήμους της χώρας, αποτελεί αδήριτη ανάγκη, η δημιουργία από την ΚΕΔΕ μηχανισμού υποστήριξης των Δήμων σε θέματα σχετικά με το αντικείμενο των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.²⁶³

Για τις “έξυπνες πόλεις” υπάρχουν ενδιαφέρουσες δημοσιεύσεις του

258 Βλ. Γκέκας Ρ. (2015), Η στρατηγική των “Έξυπνων Πόλεων” και οι δήμοι –Παραδείγματα ελληνικών Smart Cities, ΚΕΔΕ, <https://kede.gr/i-stratigiki-ton-exyprnon-poleon-kai-oi-dimoi-paradeigmata-ellinikon-smart-cities/>

259 Βλ. Βογιατζής Ν. και Δ. Κολοκοτρώνης (2017), Συλλογή, μελέτη και αξιολόγηση δράσεων και εφαρμογών «έξυπνων πόλεων». Αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης στους Δήμους της Ελλάδας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Μηχανικών Πληροφοριακών & Επικοινωνιακών Συστημάτων, <https://hellenicus.lib.aegean.gr/handle/11610/17392>

260 <https://trikalacity.gr/smart-trikala/>, <https://www.youtube.com/user/etrikala#p/u>, <https://ictplus.gr/lyseis-gia-tis-poleis-tou-mellontos-parousiastikan-sta-trikala/>.

261 https://www.citybranding.gr/2014/01/blog-post_24.html#more, <https://www.citybranding.gr/2017/10/urbact-iii-97-project.html#more>, <https://smartcity.heraklion.gr/el/distinction/>.

262 <https://opengov.thessaloniki.gr/smart-city/smart-overview>

263 Βλ. Βογιατζής Ν. και Δ. Κολοκοτρώνης (2017), ό.π., σελ. 225.

ΟΟΣΑ.²⁶⁴

Η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ΒΨΜ) στο Κεφάλαιο «Ψηφιακός μετασχηματισμός πόλεων και κοινοτήτων» (σελ. 264–268) περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενδεικτικές δράσεις:

- Έργα και Δράσεις Έξυπνων Πόλεων (Smart Cities) που αφορούν τη διαχείριση των αιτημάτων των πολιτών, της ελεγχόμενης στάθμευσης, του δημοτικού στόλου οχημάτων, των λαϊκών αγορών, των ψηφιακών υδρομετρητών, σύστημα ευφυών μεταφορών, ψηφιοποίηση των αρχείων αστικού σχεδίου, πλατφόρμα ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους πολίτες κ.α.
- Έργα και Δράσεις Έξυπνων Αγροτικών Περιοχών και Χωριών (Smart Rural Areas – Smart Villages) που αφορούν πρόβλεψη των αρδευτικών αναγκών των καλλιεργειών και προγραμματισμό των αρδεύσεων, προειδοποιήσεις ακραίων μετεωρολογικών φαινομένων, κλιματική πρόγνωση ξηρασίας, πρόγνωση – χαρτογράφηση πλημμυρών, πλατφόρμα μείωσης των αποβλήτων τροφίμων κ.α.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, προγραμματίζεται η χρηματοδότηση των Δήμων για ψηφιακές δράσεις (Πρόγραμμα "Έξυπνες Πόλεις") με 90 εκατ. € από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και με 230 εκατ. € από το εθνικό σκέλος του ΕΣΠΑ 2021–2027.²⁶⁵

Για τη χρηματοδότηση των δράσεων με 90 εκατ. € από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας "Ελλάδα 2.0", δημοσιεύθηκε από την ΚτΠ, σε συνεργασία με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, πρόσκληση υποβολής προτάσεων, η οποία αφορά 16 μεγάλους Δήμους με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων και τον Δήμο Τρικκαίων.

Σύμφωνα με τον Οδηγό υποβολής προτάσεων που τους απέστειλε η ΚτΠ,²⁶⁶ οι Δήμοι κλήθηκαν να υποβάλλουν Στρατηγικό πλάνο «Έξυπνης Πόλης».

Οι επιλέξιμοι Τομείς είναι οι ακόλουθοι: Κινητικότητα, Ασφάλεια, Υγεία, Ενέργεια, Πολιτική προστασία & Περιβάλλον, Υδάτινοι πόροι, Διαχείριση

264 Βλ. OECD (2019), Enhancing the Contribution of Digitalisation to the Smart Cities of the Future, https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf

Βλ. OECD (2020), Smart Cities and Inclusive Growth, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/measuring-smart-city-performance-in-covid-19-times-lessons-from-korea-and-oecd-countries_72a4e7db-en

Βλ. OECD (2021), Measuring smart city performance in COVID-19 times: Lessons from Korea and OECD countries, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf>

265 Η σχετική ανακοίνωση έγινε από τον Θεόδωρο Λιβάνιο ως Υφυπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης στις 16.10.2021 στο Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη.

266 https://www.ktpae.gr/wp-content/uploads/2021/12/ΟΔΗΓΟΣ-ΥΠΟΒΟΛΗΣ_smart_cities_12_2021.pdf

απορριμμάτων, Οικονομική ανάπτυξη και δόμηση, Συμμετοχικότητα, Συνδεσιμότητα, Οριζόντιες δράσεις.

Για τη χρηματοδότηση με 230 εκατ. € από το εθνικό σκέλος του ΕΣΠΑ 2021-2027 των λοιπών 315 Δήμων δημοσιεύεται σχετική πρόσκληση.

Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης προσδιόρισε το “πλαφόν” κατά Δήμο ανάλογα με τον πληθυσμό του και ως Άξονες των ψηφιακών δράσεων τους ακόλουθους: Βιώσιμη Μετακίνηση – Εξοικονόμηση Ενέργειας –Μείωση Ενεργειακού Αποτυπώματος Δημοτικών Κτιρίων – Βελτίωση Εξυπηρέτησης Πολίτη και Επιχείρησης – Βελτίωση Ποιότητας Ζωής – Ενίσχυση Τοπικής Δημοκρατίας, Διαβούλευσης και Διαφάνειας – Προστασία από Κυβερνοεπιθέσεις και Ενίσχυση Ψηφιακών Υποδομών. Οι εν λόγω Άξονες περιλαμβάνουν 38 κατηγορίες δράσεων.

Ο τελικός κατάλογος των επιλέξιμων δράσεων έγινε μετά από διαβούλευση με τα θεσμικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο τρόπος υλοποίησης του ανωτέρω Προγράμματος, με τη συνεργασία των Υπουργείων Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης και Επενδύσεων, τον οποίο αποκαλούμε συνοπτικά **«Μοντέλο των Έξυπνων Πόλεων»**, θα μπορούσε να εφαρμοστεί και από άλλα Υπουργεία, ώστε να ομαδοποιηθούν σε ενιαίο “πακέτο” τα έργα και οι δράσεις των Δήμων που χρηματοδοτούνται από διάφορα Αναπτυξιακά Προγράμματα, να συμμετέχει η ΚΕΔΕ στην εκπόνηση της ενιαίας Πρόσκλησης που θα συνταχθεί από το αρμόδιο Υπουργείο, πριν τη δημοσίευσή της, να προσδιοριστούν κοινά πρότυπα ανά κατηγορία έργων/δράσεων, να οριστεί “πλαφόν” κατά Δήμο (και για τους πολύ μικρούς) και να συμμετέχει εκπρόσωπος της ΚΕΔΕ στις Επιτροπές Αξιολόγησης και Παρακολούθησης του Προγράμματος.

Την πρόταση αυτή την υιοθέτησε και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ σε πρόσφατη συνεδρίασή του.²⁶⁷

Ψηφιακές δράσεις των Δήμων θα χρηματοδοτηθούν και από τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020, καθώς και από το Πρόγραμμα “Α. Τρίτης”.

Την επέκταση των επιτυχημένων πιλοτικών ψηφιακών δράσεων “Έξυπνων Πόλεων” σε όλους τους Δήμους, θα τη διευκολύνει η εφαρμογή του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και ιδίως του ενιαίου Διαδικτυακού Πληροφοριακού Συστήματος (ΔΠΣ) (πργρ. 6.4.2.).

Το στοίχημα της επόμενης προγραμματικής περιόδου είναι ο επιτελικός συντονισμός όλων των εργαλείων χρηματοδότησης των ψηφιακών δράσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περιλαμβανομένης της

²⁶⁷ Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 422/03.11.2021.

εφαρμογής του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και η **διασφάλιση της βιωσιμότητας των ψηφιακών εφαρμογών**, για να μην καταλήξουμε στα προβλήματα που δημιουργήθηκαν την προηγούμενη 20ετία (πργρ. 2.9.). Εκτιμούμε ότι το πρώτο βήμα έγινε με το ανωτέρω «Μοντέλο των Έξυπνων Πόλεων», αλλά χρειάζεται ένα Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ (βλέπε πργρ. 5.2.3. – το 3ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).

6.4.4. Ανοικτά Δεδομένα

Το πρώτο σημαντικό βήμα για την «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα», έγινε με το Ν.4305/2014 (Α' 237) και τη δημιουργία στο διαδίκτυο του ιστότοπου <https://data.gov.gr/>.

Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το Ν.4727/2020 (Α' 184). Το Κεφάλαιο Ι' (άρθρα 59–74) αφορά «τα Ανοικτά Δεδομένα και την Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα».

Οι διατάξεις αυτές αφορούν και τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και τα νομικά πρόσωπα αυτών και εκτιμούμε ότι χρειάζεται η προετοιμασία και η υποστήριξη τους προκειμένου να μπορούν να αναρτούν τα δεδομένα τους στην Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων data.gov.gr, με τελικό στόχο την ανοικτή διάθεση, την επαναχρησιμοποίηση και τη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση των δεδομένων των ΟΤΑ προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Για την προώθηση των ανωτέρω έχει ετοιμαστεί από την Επιτροπή Οργάνωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ΚΕΔΕ σχέδιο Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (ΥΨΗΔ), του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ), της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ) και της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), το ποίο περιέχει κυρίως τα ακόλουθα:

- την καταγραφή των δεδομένων που διαθέτουν οι ΟΤΑ (Δήμοι και Περιφέρειες), αξιοποιώντας και τα δεδομένα που έχουν ήδη αναρτηθεί και την κατηγοριοποίησή τους κατά θεματική ενότητα,
- την προτυποποίηση κατά θεματική ενότητα και τη διασφάλιση της σημασιολογικής συσχέτισης των ψηφιακών εγγράφων στα οποία θα περιέχονται τα δεδομένα αυτά,
- την παροχή οδηγιών και τη συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ για την "ανωνυμοποίηση" των προς ανάρτηση δεδομένων,
- την ανάρτησή τους στην Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων data.gov.gr,
- την εκπόνηση «Καταλόγου Δεικτών με επεξεργασία των ποσοτικών δεδομένων των ΟΤΑ» και τη συγκριτική παρουσίαση των συγκρίσιμων δεδομένων μέσω σύγχρονων μεθόδων

οπτικοποίησης, η οποία θα υποστηρίξει τόσο τις διαδικασίες εξαγωγής χρήσιμων συμπερασμάτων όσο και λήψης αποφάσεων από τους εμπλεκόμενους φορείς αλλά και τους εξωτερικούς χρήστες,

- την εκπόνηση και εφαρμογή ενός «Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ» για τη διασφάλιση των προϋποθέσεων και την υποστήριξη των ΟΤΑ στην επεξεργασία και τη διαδικασία ανάρτησης των δεδομένων τους στην Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων.

Εκτιμούμε ότι το προτεινόμενο στην Προγραμματική Σύμβαση «Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ» μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Άλλωστε, ορισμένα από τα έργα των “Εξυπνων Πόλεων” που θα χρηματοδοτηθούν από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ή από το ΕΣΠΑ 2021–2027, θα καταγράφουν στοιχεία από τη λειτουργία τόσο των πόλεων όσο και των δημοτικών υπηρεσιών, τα οποία θα είναι πολύτιμα ως Ανοικτά Δεδομένα των ΟΤΑ και θα μπορεί να αναρτηθούν στην Εθνική Πύλη Ανοικτών Δεδομένων data.gov.gr. Ενδεικτικά, τέτοια έργα είναι τα εξής:

- Παρακολούθηση ποιότητας αέρα σε πραγματικό χρόνο / Δίκτυο αισθητήρων ποιότητας αέρα.
- Εγκατάσταση έξυπνων συστημάτων μέτρησης ποιότητας υδάτων (πόσιμου, ποταμών, λιμνών και θαλασσών κλπ).
- Διαχείριση δεδομένων δημόσιας υγείας για την απολύμανση και την υγιεινή.
- Ψηφιακή Πλατφόρμα διαχείρισης ευπαθών ομάδων.
- Διαχείριση κλειστών και ανοικτών χώρων άθλησης, πολιτισμού και ψυχαγωγίας.
- Ψηφιοποίηση καταλόγων δημοτικών βιβλιοθηκών – Δημιουργία έξυπνης δημοτικής βιβλιοθήκης.
- Συστήματα παρακολούθησης ενεργειακής κατανάλωσης.
- Συστήματα παρακολούθησης κατανάλωσης νερού.
- Πλατφόρμες πληροφόρησης για τις δημόσιες συγκοινωνίες σε πραγματικό χρόνο.
- Συστήματα ενημέρωσης για κυκλοφορία.
- Ανοικτά πολεοδομικά δεδομένα.
- Έξυπνος Οδηγός Πόλης / Δήμου με καταγραφή τοπικών επιχειρήσεων.

- Κεντρική πλατφόρμα έξυπνης πόλης (διαχείριση αισθητήρων και δεδομένων που συλλέγουν).
- Κεντρική ενιαία πλατφόρμα διαχείρισης και συλλογής δεδομένων ευφυών πόλεων.
- Δίκτυο Internet of Things (IOT).

6.5. Ένα παράδειγμα για την αναγκαιότητα της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Όπως φάνηκε στα προηγούμενα Κεφάλαια της Μελέτης, δεν αρκεί πλέον η συζήτηση που αφορά τον ρόλο κάθε διοικητικού επιπέδου στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας μας να περιορίζεται στην έννοια των "αρμοδιοτήτων". Χρειάζεται να προσθέσουμε τις έννοιες "δημόσιες πολιτικές", "λειτουργίες", "εταιρική σχέση και διαλειτουργικότητα" των διοικητικών επιπέδων (Κεντρικής Διοίκησης και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων), οι οποίες οδηγούν στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Ας πάρουμε για παράδειγμα, τη δημόσια πολιτική διαχείρισης των στερεών αποβλήτων.

Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η διαχείριση των στερεών αποβλήτων αποτελεί μια αρμοδιότητα την οποία ασκεί η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ήδη όμως από το 1980, ο Ν.1065/1980 –που είναι ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας της Μεταπολίτευσης– στο άρθρο 23 αναλύει αυτή την αρμοδιότητα σε επιμέρους αρμοδιότητες των ΟΤΑ : «Η καθαριότητα, η συλλογή, η αποκομιδή, η διάθεση και η επεξεργασία των απορριμμάτων». Σήμερα αυτές οι επιμέρους αρμοδιότητες πρέπει να αναλυθούν περαιτέρω, π.χ. για να προστεθούν αυτές που αφορούν την ανακύκλωση και την ενεργειακή αξιοποίηση των αποβλήτων.

Επίσης, στη διάρκεια της τελευταίας 20ετίας διαπιστώθηκε ότι την αρμοδιότητα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων πρέπει να την ασκούν και τα τρία διοικητικά επίπεδα.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) διαμορφώνει τη δημόσια πολιτική, εκπονεί μαζί με το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) το νομοθετικό πλαίσιο και εποπτεύουν την εφαρμογή του. Το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (ΥΠΑΝΕ) σε συνεργασία με το ΥΠΕΝ χρηματοδοτούν τις δημόσιες επενδύσεις της δημόσιας πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη την αντίστοιχη Ευρωπαϊκή δημόσια πολιτική. Η χρηματοδότηση αυτή για τα μεγάλα έργα γίνεται από το Εθνικό Τομεακό Πρόγραμμα, ενώ για τα υπόλοιπα μέσω των Περιφερειακών Προγραμμάτων που τα διαχειρίζονται οι Περιφέρειες. Οι Δήμοι και οι ΦΟΔΣΑ εφαρμόζουν τη δημόσια πολιτική σε δημοτικό και διαδημοτικό επίπεδο.

Ειδικά όσον αφορά τον προγραμματισμό της δημόσιας πολιτικής, το ΥΠΕΝ εκπονεί το ΕΣΔΑ (Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων), οι Περιφέρειες σε συνεργασία με τους ΦοΔΣΑ το εξειδικεύουν σε περιφερειακό επίπεδο σε 13 ΠΕΣΔΑ και οι Δήμοι το εξειδικεύουν σε τοπικό επίπεδο σε ΤΟΣΔΑ. Αυτό βέβαια προϋποθέτει την εταιρική σχέση και συνεργασία τους, η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα εάν εφαρμόζαν τον “Δημοκρατικό Προγραμματισμό” (άρθρα 70–74 του Ν.1622/1986).

Παράλληλα, όσον αφορά την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, οι Δήμοι έχουν την ευθύνη της καθαριότητας και της συλλογής των αποβλήτων και μαζί με ΦοΔΣΑ έχουν την ευθύνη της ανακύκλωσης, της μεταφοράς και της διάθεσης των αποβλήτων και χρηματοδοτούνται από ΥΠΑΝΕ/ΥΠΕΝ για την προμήθεια του εξοπλισμού τους. Η επεξεργασία των αποβλήτων γίνεται πλέον από σχετικά εργοστάσια που κατασκευάζονται και λειτουργούν από τους ΦοΔΣΑ ή/και το ΥΠΕΝ.

Για την παρακολούθηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής στερεών αποβλήτων υπάρχουν 3 πληροφοριακά συστήματα, των οποίων πρέπει να διασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα: Το Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων (ΗΜΑ) του ΥΠΕΝ, το ΟΠΣ / ΕΣΠΑ του ΥΠΑΝΕ και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων (ΟΠΣΔΑ) της ΕΕΤΑΑ.

Με βάση τα παραπάνω, αντιλαμβανόμαστε ότι χρειάζεται πλέον να εισάγουμε στον προβληματισμό μας τις λειτουργίες, οι οποίες αποτελούν τους “κρίκους” της “λειτουργικής αλυσίδας” της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων: σχεδιασμός – εξειδίκευση – διασφάλιση των προϋποθέσεων – εξασφάλιση των υλικών και άυλων πόρων – διοίκηση – υποστήριξη – εφαρμογή – παρακολούθηση – επανατροφοδότηση – εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Ειδικά δε η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής αναλύεται σε πολλές λειτουργίες (εκ των οποίων ορισμένες ήδη αναφέρθηκαν).

Εάν κάποιος επιχειρήσει να περιγράψει τον τρόπο άσκησης της δημόσιας πολιτικής στερεών αποβλήτων με ένα κείμενο περιγραφής των αρμοδιοτήτων κάθε διοικητικού επιπέδου χωρίς να έχει προηγηθεί ένα αναλυτικό λειτουργικό διάγραμμα ροής με τις παραπάνω λειτουργίες και κυρίως με την αλληλουχία τους και τις μεταξύ των διοικητικών επιπέδων σχέσεις (ενημέρωσης – συνεργασίας – συνέργειας – συντονισμού – εποπτείας) θα εκπονήσει ένα δυσνόητο νομικό κείμενο το οποίο κινδυνεύει να περιέχει κενά και επικαλύψεις και να είναι χρήσιμο κυρίως για ένα “παιχνίδι επίρριψης ευθυνών» (blame game).

Στο αναλυτικό λειτουργικό διάγραμμα ορίζονται ποιές λειτουργίες ασκεί κάθε διοικητικό επίπεδο, αλλά και οι σχέσεις του με τα άλλα επίπεδα του διοικητικού συστήματος (με τη μορφή εισροών και εκροών) και επομένως ποιές είναι οι αρμοδιότητές του και οι λειτουργίες που εκτελεί το ίδιο, αλλά και οι συστημικές σχέσεις του με τα άλλα διοικητικά επίπεδα, ώστε το διοικητικό σύστημα να λειτουργεί ως "σύστημα".

Αυτό το αναλυτικό λειτουργικό διάγραμμα μπορεί να κωδικοποιήσει τις λειτουργίες και κυρίως τις σχέσεις των διοικητικών επιπέδων, εάν ψηφιοποιηθεί με ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ), που θα λειτουργεί και ως Management Information System (MIS) της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, οπότε διασφαλίζεται και η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προσδιορίζεται η "λειτουργική αλυσίδα" του ενιαίου κατά δημόσια πολιτική διοικητικού συστήματος και γίνεται ευκολότερα αντιληπτό ότι η αποτελεσματική άσκηση της δημόσιας πολιτικής δεν προϋποθέτει μόνο τη σωστή κατανομή των αρμοδιοτήτων και τη διασφάλιση των προϋποθέσεων, των όρων και των πόρων για την άσκησή τους, αλλά και ότι δεν πρέπει να αδρανήσει κανένας κρίκος της "λειτουργικής αλυσίδας", γεγονός που αποδεικνύεται πολύ συχνά στην πράξη.

Τα παραπάνω μας οδηγούν αναπόφευκτα στην αναγκαιότητα της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, στο πλαίσιο της οποίας είναι ευκολότερη η ανακατανομή αρμοδιοτήτων (όπου αυτό είναι αναγκαίο και εφικτό), αλλά και ο προσδιορισμός των συστημικών σχέσεων των διοικητικών επιπέδων, οι λειτουργίες τους και η "λειτουργική αλυσίδα" του ενιαίου κατά δημόσια πολιτική διοικητικού "συστήματος".

6.6. Πρώτα πιλοτικά βήματα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης που μπορεί να οδηγήσουν στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Οι ακόλουθες τρεις πρωτοβουλίες, μία προγραμματική πρωτοβουλία το 2017, μια νομοθετική πρωτοβουλία το 2020 και μία νομοθετική πρωτοβουλία το 2022, εκτιμούμε ότι είναι πρώτα πιλοτικά βήματα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και μπορεί να οδηγήσουν στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών.

6.6.1. Το Πρόγραμμα ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων

Το 2017 η Κυβέρνηση,²⁶⁸ με την υποστήριξη της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής (D.G. Regio) της Ε.Ε.,²⁶⁹ προώθησε ένα Πρόγραμμα ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων των οικισμών Γ'

268 Αρμόδιος ο Σωκράτης Φάμελλος ως Αναπλ. Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

269 Αρμόδιοι από πλευράς D.G. Regio ο Willebrordus Sluijters, Προϊστάμενος της Unit Greece – Cyprus και τα στελέχη της Παναγιώτης Θάνος και Δήμητρα Κανελλοπούλου.

προτεραιότητας:

- Υπογράφηκε Προγραμματική Σύμβαση, με συμβαλλόμενους φορείς τα Υπουργεία Περιβάλλοντος, Ανάπτυξης και Εσωτερικών, την ΕΝΠΕ, την ΚΕΔΕ και την ΕΔΕΥΑ, με την οποία διασφαλίστηκε η εταιρική σχέση των αρμόδιων Υπουργείων και των συλλογικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Εκπονήθηκε ένα Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Σχέδια με όλα τα έργα των Εγκαταστάσεων Επεξεργασίας Λυμάτων (ΕΕΛ) των οικισμών, με την τεχνική βοήθεια της D.G. Regio, ώστε να υπάρχει ένα συμφωνημένο προγραμματικό πλαίσιο δεσμευτικό για την Κεντρική Διοίκηση, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την D.G. Regio (η οποία έχει την αρμοδιότητα του ΕΣΠΑ που συγχρηματοδοτεί αυτά τα έργα).
- Συγκροτήθηκε Επιτροπή Καθοδήγησης (Steering Committee) από τους εκπροσώπους των συμβαλλόμενων φορέων της Προγραμματικής Σύμβασης για την παρακολούθηση της εφαρμογής της και για τη διοίκηση και παρακολούθηση της εφαρμογής των 13 Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Οργανώθηκε στην ΜΟΔ Τεχνική Γραμματεία υποστήριξης της Επιτροπής Καθοδήγησης, που έχει αναλάβει τη συστηματική παρακολούθηση των έργων των Προγραμμάτων αυτών και την επίλυση των γραφειοκρατικών και τεχνικών προβλημάτων που αναφύονται κατά τη μελέτη και την κατασκευή τους, χρησιμοποιώντας δύο Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα (το ΟΠΣ του ΕΣΠΑ και την Εθνική Βάση Δεδομένων των ΕΕΛ του Υπουργείου Περιβάλλοντος).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το περιεχόμενο της Προγραμματικής Σύμβασης, τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Σχέδια, η σύνθεση και οι αποφάσεις της Επιτροπής Καθοδήγησης και ο ρόλος της Τεχνικής Γραμματείας της ΜΟΔ.²⁷⁰

Κατά την D.G. Regio, το συγκεκριμένο Πρόγραμμα δεν είναι μόνο σημαντικό, αλλά και το προβάλλει ως καινοτομικό σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, πρότεινε δε την εφαρμογή του και σε άλλες τομεακές δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα, αλλά και σε άλλες χώρες της Ε.Ε.

Το Πρόγραμμα αυτό αποτελεί το πρώτο καθοριστικό βήμα για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των λυμάτων, εφόσον διαλειτουργήσουν τα δύο ΟΠΣ και δημιουργηθεί το Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (MIS) της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Εφόσον διατηρηθεί η πολιτική και επιχειρησιακή υποστήριξη των

²⁷⁰ ΜΟΔ (2022), Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο Λυμάτων, <https://www.mou.gr/el/pages/OPWaste.aspx>

Ελληνικών και των Κοινοτικών Αρχών στην προγραμματική περίοδο 2021–2027, το Πρόγραμμα ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων, αποκαλούμενο συνοπτικά «**Μοντέλο των Υποδομών Λυμάτων**», μπορεί να εφαρμοστεί και σε άλλες τομεακές δημόσιες πολιτικές και ιδίως σε όσες τα έργα τους συγχρηματοδοτούνται από Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021–2027 και από άλλα Αναπτυξιακά Προγράμματα, διότι θα εξασφαλίζει τον συντονισμό και την εταιρική σχέση των αρμόδιων δημοσίων φορέων, ένα συμφωνημένο δεσμευτικό προγραμματικό πλαίσιο και τη συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής του, με αξιοποίηση και σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων.

Την πρόταση αυτή την υιοθέτησε και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ σε πρόσφατη συνεδρίασή του.²⁷¹

6.6.2. Το Σύστημα Διακυβέρνησης των προστατευόμενων περιοχών

Το Γ' Κεφάλαιο (άρθρα 26 έως 43) του Ν.4685/2020 (Α' 92) αφορά τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών Natura 2000 και αποτελεί τον πρώτο νόμο της Μεταπολίτευσης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής.²⁷² Ειδικότερα προβλέπει τα ακόλουθα:

- Εθνική δημόσια πολιτική προστατευόμενων περιοχών η οποία εφαρμόζει και τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες που αφορούν τη διατήρηση της βιοποικιλότητας.
- Εθνικό Σύστημα Διακυβέρνησης για τις Προστατευόμενες Περιοχές που αποτελείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τον Οργανισμό Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ),²⁷³ πέντε συναρμόδια Υπουργεία (Εσωτερικών, Αγροτικής Ανάπτυξης, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Τουρισμού), 24 περιφερειακές Μονάδες Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, με την επικουρία των περιβαλλοντικών οργανώσεων, πανεπιστημίων και ερευνητικών ιδρυμάτων.
- Εργαλεία του Συστήματος Διακυβέρνησης, δηλαδή: Εθνική Στρατηγική για την Βιοποικιλότητα και Πενταετές Σχέδιο Δράσης, Χρηματοδοτικό Πρόγραμμα από το ΕΣΠΑ 2021–2027,²⁷⁴ Σχέδια Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, Σχέδια Δράσης προστασίας ειδών και τύπων οικοτόπων, Προγραμματικές Συμβάσεις

271 Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 422/03.11.2021.

272 Το νομοσχέδιο του Ν.4685/2020 εισηγήθηκε στη Βουλή ο Κωστής Χατζηδάκης ως Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

273 <https://necca.gov.gr/>

274 Στη χρηματοδότηση ύψους 1.039 εκατ. € από το ΕΣΠΑ προστέθηκε η χρηματοδότηση ύψους 124 εκατ. € από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

και Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (MIS) της δημόσιας πολιτικής των προστατευόμενων περιοχών.

- Προγραμματικές Συμβάσεις με τις Περιφέρειες και τους Δήμους για τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών και τη διασφάλιση της συμβατότητας των αναπτυξιακών προγραμμάτων τους με την Εθνική δημόσια πολιτική και τα Σχέδια Διαχείρισης.
- Μητρώο περιβαλλοντικών οργανώσεων οι οποίες αναλαμβάνουν την υλοποίηση δράσεων των Σχεδίων Διαχείρισης.
- Τριετές Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων, την εκπόνηση των προγραμματικών κειμένων, τη συγκρότηση των νέων δομών και την οργάνωση των λειτουργιών τους, τη δημιουργία των εργαλείων του Συστήματος και ιδίως του Πληροφοριακού Συστήματος Διοίκησης – MIS (με διασφάλιση της διαλειτουργικότητάς του με τα συστήματα των φορέων του Συστήματος), την κινητοποίηση συμπληρωματικών χρηματοδοτήσεων (ιδίως ιδιωτικών πόρων) και τη διοίκηση-παρακολούθηση – αξιολόγηση του Τριετούς Σχεδίου Δράσης.²⁷⁵

Εκτιμούμε ότι αυτός ο νόμος με τις διοικητικές, προγραμματικές και επιχειρησιακές προβλέψεις του μπορεί να αποτελέσει πρότυπο για το νομοθετικό πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης μιας δημόσιας πολιτικής. Το ζητούμενο είναι να εκπονηθεί από τον ΟΦΥΠΕΚΑ το Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (MIS), ώστε να δημιουργηθεί η σπονδυλική στήλη της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής των προστατευόμενων περιοχών.

6.6.3. Συντονισμός της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων

Ένα πρώτο νομοθετικό βήμα συντονισμού της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων είναι το άρθρο 166 του Ν.4951/2022 (Α΄129).²⁷⁶

Οι διατάξεις του ανωτέρω άρθρου αποτελούν ένα πολύ θετικό παράδειγμα αξιοποίησης της θεσμικής μνήμης του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας: α) του θεσμού των Ομάδων Διοίκησης Έργου του Ν.2503/1997 (πργρ. 2.15.2.) και β) του Προγράμματος ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων (πργρ. 6.6.1.).

Η εν λόγω νομοθετική πρωτοβουλία έχει ως πολύτιμα “περιουσιακά”

²⁷⁵ Βλ. ΚΥΑ ΥΠΕΝ/ΔΝΕΠ/50714/1767/2022 (Β΄2566), «Εγκριση Σχεδίου Δράσης βελτίωσης της πολιτικής για τη διαχείριση των Προστατευόμενων Περιοχών (ΠΠ), σύμφωνα με το άρθρο 42 του Ν.4685/2020 (Α΄92)».

²⁷⁶ Εισηγητής του εν λόγω άρθρου είναι ο Μανώλης Γραφάκος ως Γενικός Γραμματέας Συντονισμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων.

στοιχεία (assets) το εκπονηθέν ΕΣΔΑ μαζί με τα υπό εκπόνηση ΠΕΣΔΑ και τη διασφαλισμένη χρηματοδότηση της εφαρμογής τους από το ΕΣΠΑ, το Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων (ΗΜΑ) και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων (ΟΠΣΔΑ) (πργρ. 4.8.1.), καθώς και το καθοριστικό ενδιαφέρον της D.G. Regio της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή των σχετικών Ευρωπαϊκών Οδηγιών.

Εκτιμούμε ότι τα επόμενα επιχειρησιακά βήματα για τη διασφάλιση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων είναι τα ακόλουθα:

- Η συγκρότηση της Επιτροπής Συντονισμού και Καθοδήγησης και Ομάδας Διοίκησης Έργου ως Τεχνικής Γραμματείας της Επιτροπής και η εξασφάλιση Τεχνικής Βοήθειας για την υποστήριξη του έργου τους.
- Η εκπόνηση και εφαρμογή Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των Δήμων και των ΦΟΔΣΑ για την υλοποίηση των ΠΕΔΣΑ (βλέπε τη σχετική πρόταση στην πργρ. 4.8.1.).
- Η αναβάθμιση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Διαχείρισης Αποβλήτων (ΟΠΣΔΑ) που έχει εκπονήσει η ΕΕΤΑΑ και η διασφάλιση της διαλειτουργικότητας του Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων (ΗΜΑ) ²⁷⁷ με το ΟΠΣΔΑ και με όλες τις βάσεις δεδομένων που αφορούν τη διαχείριση των αποβλήτων (όπως είναι το ΟΠΣ-ΕΣΠΑ), με τελικό στόχο ένα ενιαίο ΟΠΣ/MIS, το οποίο θα αποτελεί ουσιαστικά τη σπονδυλική στήλη της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. ²⁷⁸

²⁷⁷ <https://wrm.ypeka.gr/>

²⁷⁸ Βλέπε και την Απόφαση του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ με αριθμό 190/19.05.2022, <https://kede.gr/decision/>.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

7.1. Η εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης κατά τομεακή δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία

Η εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, όπως ήδη αναφέρθηκε (πργρ. 6.1.), πρέπει να γίνει κατά τομεακή δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, στον προσδιορισμό των οποίων μπορεί να συμβάλλουν:

- α) οι “Λειτουργικοί Τομείς των ΟΤΑ”, όπως αυτοί έχουν ταξινομηθεί στις τεχνικές προδιαγραφές της πρώτης φάσης του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.) και
- β) η ταξινόμηση των τομεακών λειτουργιών που έχει πραγματοποιήσει το Υπουργείο Εσωτερικών, με στόχο τη συγκρότηση των Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ), κατ’ εφαρμογή του άρθρου 211 του Ν.4555/2018.

Ενδεικτικά, προτείνουμε να επιλεγούν για την πιλοτική εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης 5 – 6 από τις ακόλουθες τομεακές δημόσιες πολιτικές ή τομεακές λειτουργίες:

- Λειτουργίες Κοινωνικής πολιτικής (δημοτικές και περιφερειακές κοινωνικές υπηρεσίες, παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί, λοιπές δημοτικές και περιφερειακές κοινωνικές δομές, κοινωνικά επιδόματα και λοιπά κοινωνικά προγράμματα, κοινωνικές επιχειρήσεις).

- Προγραμματισμός Περιφερειακής και Τοπικής Ανάπτυξης – Χωρικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός.²⁷⁹
- Ψηφιοποίηση του δημόσιου τομέα και του σχεδιασμού σύγχρονων ψηφιακών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Δημόσια Υγεία και Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας.
- Εκπαίδευση, κατάρτιση και δια βίου μάθηση.
- Διαχείριση υδάτινου δυναμικού.
- Διαχείριση υγρών αποβλήτων.
- Διαχείριση στερεών αποβλήτων.
- Διαχείριση προστατευόμενων περιοχών.
- Εξοικονόμηση ενέργειας – Αξιοποίηση Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας – Ενεργειακές Κοινότητες.
- Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων (ή/και ιδιωτικών επενδύσεων)
- Αδειοδότηση επιχειρήσεων (όπως τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος).
- Αδειοδότηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων.
- Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία.

Η προώθηση της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προτείνουμε να αποτελεί ένα από τα 10 βασικά βήματα (το 8^ο βήμα) κάθε σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης τομεακής δημόσιας πολιτικής ή τομεακής λειτουργίας.

7.2. Τα δέκα (10) βασικά βήματα μιας Διοικητικής Μεταρρύθμισης τομεακής δημόσιας πολιτικής – Οι αναγκαίες προϋποθέσεις

7.2.1. Τα δέκα (10) βασικά βήματα

Μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση τομεακής δημόσιας πολιτικής ή τομεακής λειτουργίας, με διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ακολουθεί τα ακόλουθα δέκα (10) βασικά βήματα:

1^ο Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ συμμετέχουν με εκπροσώπους τους στο Εθνικό Συμβούλιο (ή Εθνική Επιτροπή) του αρμόδιου Υπουργείου που ασκεί την πολιτική διεύθυνση της δημόσιας πολιτικής. Το Εθνικό Συμβούλιο εισηγείται στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου τις στρατηγικές επιλογές (ή στρατηγικά σχέδια) της δημόσιας πολιτικής.

²⁷⁹ Ο "Προγραμματισμός Περιφερειακής και Τοπικής Ανάπτυξης" και ο "Χωρικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός" αποτελούν τομεακές δημόσιες πολιτικές, με την έννοια ότι ασκούνται σε επιτελικό επίπεδο από αρμόδια Υπουργεία (Οικονομίας και Ανάπτυξης – Περιβάλλοντος και Ενέργειας – Εσωτερικών), αλλά ταυτόχρονα και οριζόντιες δημόσιες πολιτικές, με την έννοια ότι διασταυρώνονται λειτουργικά με όλες τις λοιπές τομεακές πολιτικές. Ανάλογο χαρακτήρα έχει και η "Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία".

Εάν δεν υπάρχει Εθνικό Συμβούλιο, αξιοποιείται το «μοντέλο του προγράμματος ολοκλήρωσης των υποδομών λυμάτων» (πργρ. 6.4.2.), δηλαδή:

- Συνάπτεται Προγραμματική Σύμβαση όλων των αρμόδιων δημοσίων φορέων (του αρμόδιου Υπουργείου που ασκεί την πολιτική διεύθυνση της δημόσιας πολιτικής, των συναρμόδιων Υπουργείων, της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ), οι οποίοι συνιστούν το Σύστημα Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής και συγκροτείται Καθοδηγητική Επιτροπή (Steering Committee) από εκπροσώπους των συμβαλλομένων φορέων.
- Εκπονείται Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Σχέδια των προγραμμάτων, των έργων και των δράσεων εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής και οργανώνεται Τεχνική Γραμματεία (με τη συμμετοχή και στελεχών των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών) για την παρακολούθηση και υποστήριξη της εφαρμογής τους.
- Εκπονείται ενιαίο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) του Συστήματος Διακυβέρνησης και διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα των συστημάτων όλων των φορέων του.

2° Διασφαλίζεται ο συντονισμός του σχεδιασμού, της εξειδίκευσης και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο):

- α) Το αρμόδιο Υπουργείο διασφαλίζει σε εθνικό επίπεδο τον σχεδιασμό και την εποπτεία εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, τον συντονισμό της με τυχόν άλλες συναφείς πολιτικές του, καθώς και με τις δημόσιες πολιτικές των άλλων Υπουργείων με τις οποίες απαιτείται συμπληρωματικότητα ή συνέργεια.
- β) Η Περιφέρεια διασφαλίζει σε περιφερειακό επίπεδο την εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής και τη συνέργειά της με τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης του τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματός της και υλοποιεί τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις περιφερειακής κλίμακας και σημασίας.
- γ) Ο Δήμος διασφαλίζει σε δημοτικό επίπεδο την εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής και τη συνέργειά της με τις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης του τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματός του και υλοποιεί τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις τοπικής κλίμακας και σημασίας.

Για την προώθηση της δικτύωσης και της εταιρικής σχέσης των αρμόδιων κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων δημόσιου ή κοινωνικού χαρακτήρα, αξιοποιούνται προγραμματικά και συμβασιακά εργαλεία, όπως είναι τα επιχειρησιακά

σχέδια (ή σχέδια δράσης), οι προγραμματικές συμβάσεις, οι προγραμματικές συμφωνίες, τα δίκτυα φορέων, οργάνων και προσώπων.²⁸⁰

Σε κάθε περίπτωση, κατά την εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής λαμβάνεται υπόψη η διαφορετικότητα των Περιφερειών (ηπειρωτικές, νησιωτικές, μητροπολιτικές) και η διαφορετικότητα των Δήμων, τουλάχιστον σύμφωνα με την κατηγοριοποίησή τους κατά το άρθρο 2 του Ν.4555/2018 – Α'133, αξιοποιώντας και θεσμούς εταιρικής σχέσης (βλέπε πργρ. 4.1 – 2^η λύση).

- 3^ο Εάν μια δημόσια πολιτική αφορά κατεξοχήν την περιφερειακή ανάπτυξη ή την τοπική ανάπτυξη, επιδιώκεται η σύναψη προγραμματικής σύμβασης ή συμφωνίας του αρμόδιου Υπουργείου με την ΕΝΠΕ ή την ΚΕΔΕ αντίστοιχα, για τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση και την εφαρμογή της πολιτικής αυτής.

Στις δημόσιες πολιτικές που αποτελούν αποκλειστικά "τοπικές υποθέσεις" ο Δήμος τις σχεδιάζει και τις εφαρμόζει τηρώντας το Σύνταγμα και τους νόμους.

- 4^ο Κατά την εκπόνηση νομοσχεδίου της δημόσιας πολιτικής που αφορά άμεσα τους ΟΤΑ (Περιφέρειες και Δήμους), το Υπουργείο που έχει αναλάβει τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, πριν τη δημόσια διαβούλευση επί του νομοσχεδίου, ενημερώνει και προδιαβουλεύεται με την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ.

Επίσης, πριν την έκδοση των Π.Δ., των ΥΑ και των ΚΥΑ που αφορούν τις περιφερειακές και τις τοπικές δομές και λειτουργίες της δημόσιας πολιτικής, εάν μεν αφορούν το εθνικό επίπεδο προηγείται η γνώμη της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, εάν δε αφορούν συγκεκριμένη περιφέρεια προηγείται η γνώμη της αντίστοιχης Περιφέρειας και της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (ΠΕΔ).

Ενισχύεται η ικανότητα (building capacity) των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝΠΕ, ΚΕΔΕ, ΠΕΔ) προκειμένου να ανταποκριθούν στον ανωτέρω ρόλο τους.

- 5^ο Μεταφέρονται από την Κεντρική Διοίκηση ή τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις Περιφέρειες ή τους Δήμους υπάρχουσες συγκροτημένες δομές που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο αντίστοιχα (βλέπε πργρ. 3.16.4.). Για τη μεταφορά των συγκροτημένων δομών αλλάζει απλώς η διοικητική υπαγωγή τους και επομένως, χωρίς τη χωρική μετακίνησή τους, μεταφέρονται οργανωμένες υπηρεσίες με το έμπειρο προσωπικό, τους

280 Βλ. Τσέκος Θ. (2019), ό.π., σελ. 36: Τα δίκτυα δικτύων σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής (π.χ. στην υγεία, την εκπαίδευση, την περιφερειακή ανάπτυξη κλπ) αποκαλούνται «κοινοότητες δημόσιας πολιτικής» (policy communities).

οικονομικούς πόρους, την τεχνική υποδομή και τον εξοπλισμό τους (άρα διατηρείται και η “θεσμική μνήμη” τους).²⁸¹

Παράλληλα, επιλύονται τα προβλήματα από την τυχόν επικάλυψη των αρμοδιοτήτων των τεσσάρων διοικητικών επιπέδων, μετά δε τη λειτουργία του ΟΠΣ διερευνάται η αναγκαιότητα αλλά και η δυνατότητα ανα-οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων τους.

- 6° Για την άσκηση από τους ΟΤΑ “πακέτου αρμοδιοτήτων” δημόσιας πολιτικής που μεταφέρονται από υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο ή που είναι “εν υπνώσει” (στα χαρτιά) και αποφασίζεται η ενεργοποίησή τους, οι απαιτούμενοι πρόσθετοι πόροι –για την κάλυψη των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών– προσδιορίζονται σύμφωνα με το κόστος συγκρότησης, στελέχωσης, εξοπλισμού, οργάνωσης και λειτουργίας των αναγκαίων οργανικών μονάδων των ΟΤΑ ή το κόστος της αναγκαίας ανάπτυξης, προσαρμογής και λειτουργίας τυχόν υπάρχουσών οργανικών μονάδων των ΟΤΑ (και όχι σύμφωνα με τις δαπάνες άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών από το υπερκείμενο διοικητικό επίπεδο που είναι συνήθως μικρότερες).

Επίσης, προσδιορίζεται ο τρόπος διασφάλισης των ανωτέρω πρόσθετων επενδυτικών πόρων (προσωπικού, τεχνογνωσίας, οικονομικών πόρων, υλικής υποδομής, τεχνικών μέσων) και των πρόσθετων λειτουργικών δαπανών.²⁸²

- 7° Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ συμμετέχουν στην εκπόνηση του μεσοχρόνιου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου (ή Αναπτυξιακού Προγράμματος ή Σχεδίου Δράσης) που χρηματοδοτεί την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής και ιδίως των προγραμμάτων, των έργων και των δράσεων του, που υλοποιούνται από τους Δήμους και τις Περιφέρειες και γνωμοδοτούν επί του Σχεδίου αυτού πριν την έγκρισή του από το αρμόδιο κυβερνητικό όργανο.

Είναι αυτονόητο ότι πρέπει να διασφαλιστεί η χρηματοδότηση αυτού του μεσοχρόνιου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους (ΕΣΠΑ 2021–2027, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης /ΕΠΑ 2021–2025, Πράσινο Ταμείο κλπ). Μέσω της εν λόγω χρηματοδότησης διασφαλίζονται και οι αναγκαίοι πρόσθετοι πόροι για τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις των Δήμων και των Περιφερειών.

281 Κατά την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπάρχουσών συγκροτημένων δομών, μπορεί να κριθεί σκόπιμο οι δομές αυτές να αποκτήσουν τη μορφή διαδημοτικών δομών ή διαβαθμιδικής δομής (Περιφέρειας – Δήμων), κυρίως για τους μικρούς νησιωτικούς ή ορεινούς Δήμους ή την πολυνησιακή Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου.

282 Κατά τεκμήριο, οι πρόσθετοι επενδυτικοί πόροι μπορεί να προέλθουν από Εθνικά ή Ευρωπαϊκά Αναπτυξιακά Προγράμματα, ενώ οι πρόσθετες λειτουργικές δαπάνες από σταθερές πηγές χρηματοδότησης (ΚΑΠ, ίδιους πόρους, ανταποδοτικά τέλη).

Σε ειδικό κεφάλαιο του Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου περιλαμβάνονται τα καινοτομικά έργα και οι καινοτομικές δράσεις που προετοιμάζουν τους ΟΤΑ για την επόμενη προγραμματική περίοδο.

- 8° Νομοθετείται και εκπονείται ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) με στόχο: α) την ψηφιοποίηση των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής των φορέων των τεσσάρων διοικητικών επιπέδων (Κεντρικής Διοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων) και β) την παρακολούθηση της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, των έργων και των δράσεων του μεσοχρόνιου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου. Με το ΟΠΣ αυτό διαλειτουργούν τα συστήματα όλων των φορέων άσκησης της δημόσιας πολιτικής (Υπουργείο, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και εποπτευόμενοι φορείς – Περιφέρειες – Δήμοι) και τα ΟΠΣ των χρηματοδοτικών εργαλείων του Επιχειρησιακού Σχεδίου (π.χ. ΟΠΣ ΕΣΠΑ, ΟΠΣ ΕΠΑ κλπ).

Το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα αναβαθμίζει τον επιτελικό ρόλο κάθε Υπουργείου και των εποπτευόμενων κεντρικών φορέων και οργάνων και διευκολύνει την αποκέντρωση προγραμμάτων, έργων και δράσεων στις Περιφέρειες και τους Δήμους. Επίσης, λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – M.I.S.) της δημόσιας πολιτικής, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της.

- 9° Για τη εφαρμογή σε δημοτικό ή διαδημοτικό επίπεδο του μεσοχρόνιου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου ή/και τον συντονισμό των δομών και λειτουργιών εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής (εφόσον δεν είναι μόνο δημοτικές) συνάπτεται Προγραμματική Σύμβαση του Δήμου (ή των Δήμων) με τους φορείς των δομών και λειτουργιών αυτών που χρηματοδοτείται κυρίως από τους πόρους του Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου. Για την εφαρμογή του σε περιφερειακό επίπεδο, συνάπτεται αντίστοιχη Προγραμματική Σύμβαση της Περιφέρειας.
- 10° Για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταρρύθμισης κάθε δημόσιας πολιτικής συγκροτείται κοινή Ομάδα Εργασίας του αρμόδιου Υπουργείου που ασκεί την πολιτική διεύθυνση της δημόσιας πολιτικής, των συναρμόδιων Υπουργείων, της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ, η οποία συνεργάζεται με τις Διαχειριστικές Αρχές των χρηματοδοτικών εργαλείων (ΕΣΠΑ 2021–2027, Ταμείο Ανάκαμψης, Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021–2025, Πράσινο Ταμείο κλπ) και υποστηρίζεται από την ΕΕΤΑΑ.

Τελικό παραδοτέο της Ομάδας Εργασίας θα είναι μια πρόταση για το περιεχόμενο των 4 μεταρρυθμιστικών εργαλείων της

«Εργαλειοθήκης “Εμμ. Ροΐδης”»:

1. το Νομοσχέδιο και το δευτερογενές νομικό πλαίσιο,
2. ένα (τουλάχιστον τριετές) Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου
3. ένα (τουλάχιστον τριετές) Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των Φορέων του Συστήματος Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής (Υπουργείων–Αποκεντρωμένων Διοικήσεων–Περιφερειών–Δήμων) για την Εφαρμογή της Μεταρρύθμισης,
4. το μεσοχρόνιο Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο (ή Αναπτυξιακό Πρόγραμμα ή Σχέδιο Δράσης) χρηματοδότησης της εφαρμογής της διοικητικής μεταρρύθμισης και της άσκησης της δημόσιας πολιτικής.

Για την υποστήριξη εισαγωγής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ενσωματώνεται στα 3 πρώτα μεταρρυθμιστικά εργαλεία το προτεινόμενο στο Παράρτημα 2 «Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης».

Επομένως, η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, είναι απαραίτητο να χρησιμοποιήσει και τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία, δηλαδή την «Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”» και να έχει ως οδηγό την «Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”».

Δεδομένου δε ότι η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση, απαιτείται ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής της από την Προεδρία της Κυβέρνησης (βλέπε πργρ. 7.4.).

7.2.2. Οι αναγκαίες προϋποθέσεις

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης κατά τομεακή δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, που έχει ένα “κάθετο” χαρακτήρα, αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις τα “οριζόντια” έργα και δράσεις ενίσχυσης, οργάνωσης και ψηφιοποίησης των ΟΤΑ και ιδίως τα ακόλουθα:

1. Τα έργα και οι δράσεις των έξι (6) προτεραιοτήτων της τρέχουσας χρονικής περιόδου (πργρ. 6.1.) και ιδίως αυτά που αφορούν:
 - ✓ την επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ και τις ειδικές μορφές διοίκησης στις νησιωτικές Περιφέρειες και τους μικρούς νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους, ώστε να μην αποκλειστούν από την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση,
 - ✓ την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους, με έμφαση στην απλούστευση, προτυποποίηση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών τους,

✓ τη βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και των πολιτικών προσωπικού των Περιφερειών και των Δήμων και της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους.

2. Η αξιοποίηση των ψηφιακών υποδομών, δικτύων και ψηφίδων που αναπτύσσονται την περίοδο αυτή και των ψηφιακών έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδίως:

✓ Η αξιοποίηση των εθνικών ψηφιακών δικτύων, των κεντρικών ψηφιακών συστημάτων και του Κυβερνητικού Νέφους G-Cloud (πργρ. 6.3.).

✓ Η αξιοποίηση της διαλειτουργικότητας του govHub με κεντρικές βάσεις δεδομένων (πργρ. 6.4.1.) και η εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων των ΟΤΑ με τις λοιπές κεντρικές βάσεις δεδομένων (Ενιαίος Ψηφιακός Χάρτης, Εθνικό Μητρώο Υποδομών, Σύστημα ΟΠΣ-ΑΔΕ, Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων, Πλατφόρμα e-Πολοδομία κλπ).

7.3. Η προώθηση πιλοτικών εφαρμογών της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε ορισμένες σημαντικές τομεακές δημόσιες πολιτικές

Προτείνουμε την πιλοτική εφαρμογή της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στις εξής σημαντικές τομεακές δημόσιες πολιτικές:

- Δημόσια Υγεία και Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας
- Εκπαίδευση, Κατάρτιση και Διά Βίου Μάθηση
- Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές - Πολιτική προστασία

7.3.1. Δημόσια Υγεία και Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως έδειξε και η συμβολή της στην περίοδο της πανδημίας, μπορεί να είναι σημαντικός στον σχεδιασμό, στην εξειδίκευση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών Δημόσιας Υγείας (ΔΥ) και Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ).

Η Επιτροπή Υγείας της ΚΕΔΕ διατύπωσε «Πρόταση Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Πολιτικής Υγείας και της Δημόσιας Πολιτικής Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, με διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση». Περίληψη της Πρότασης παρατίθεται στη συνέχεια.

1. Δημόσια Υγεία

Δεν χρειάζεται σήμερα να προστεθούν σε κάποιο ΦΕΚ αρμοδιότητες εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής Δημόσιας Υγείας στους ΟΤΑ

(Δήμους και Περιφέρειες) και μετά να αναζητούμε πόρους για να μεταφερθούν. Αυτές που είναι γραμμένες στους Νόμους 3172/2003, 3463/2006, 3852/2010 και 4675/2020 στην παρούσα φάση αρκούν.

Αυτό που χρειάζεται είναι η διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής Δημόσιας Υγείας (που είναι μια σημαντική προγραμματική αρμοδιότητα) και η διασφάλιση της χρηματοδότησης των ΟΤΑ για την άσκηση του ρόλου αυτού, ως εξής:

- Αυξάνονται οι ΚΑΠ με ποσό που καλύπτει τη συγκρότηση "οργανικής μονάδας Δημόσιας Υγείας" (Τμήματος ή Γραφείου) σε κάθε Δήμο. Ενισχύονται οι οργανικές μονάδες Δημόσιας Υγείας, Κοινωνικής Μέριμνας και Υγειονομικού Ελέγχου των Περιφερειών.
- Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ συμμετέχουν με εκπροσώπους τους σε Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας προκειμένου να κατοχυρώνεται η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής και στην εκπόνηση του πενταετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη Δημόσια Υγεία.²⁸³
- Διασφαλίζεται η χρηματοδότηση του πενταετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους, ώστε να υπάρχουν πόροι και για τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις των ΟΤΑ.
- Νομοθετείται και εκπονείται ένα ΟΠΣ παρακολούθησης των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής και της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, έργων και δράσεων του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής Δημόσιας Υγείας, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της.
- Οι Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας των ΔΥΠΕ υπάγονται στις αιρετές Περιφέρειες.²⁸⁴
- Για τη εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη Δημόσια Υγεία σε τοπικό επίπεδο χρησιμοποιείται ο θεσμός της προγραμματικής σύμβασης. Τα τοπικά προγράμματα, έργα και δράσεις δημόσιας υγείας υλοποιούνται από τους Δήμους σε δημοτικό ή διαδημοτικό επίπεδο.

283 Το πενταετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Δημόσια Υγεία 2021–2025 έχει εκπονηθεί και περιλαμβάνει κοστολογημένες δράσεις, χρονικό προγραμματισμό και πηγές χρηματοδότησής τους, <https://www.moh.gov.gr/articles/health/domes-kai-drases-gia-thn-ygeia/ethnika-sxedia-drashs/8776-ethniko-sxedio-drashs-gia-th-dhmosia-ygeia-2021-2025>

Απομένει η συνεργασία του Υπουργείου Υγείας με την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ για τον προσδιορισμό των δράσεων που θα υλοποιηθούν από τις Περιφέρειες και τους Δήμους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αντίστοιχα, με την υποστήριξη, τον συντονισμό και την εποπτεία του Υπουργείου.

284 Στο άρθρο 186 του Ν.3852/2010 ("Καλλικράτης") στον Τομέα Υγείας προβλεπόταν η μεταβίβαση των ΔΥΠΕ στις Περιφέρειες με σχετικό Προεδρικό Διάταγμα, αλλά η ρύθμιση αυτή καταργήθηκε με το άρθρο 137 του Ν.4052/2012.

- Διασφαλίζεται η διοικητική υπαγωγή στους Δήμους των Δομών Πρόληψης που είναι χωροθετημένες σε δημοτικό επίπεδο.

2. Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας

Δεν χρειάζεται σήμερα να προστεθούν σε κάποιο ΦΕΚ αρμοδιότητες εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) στους ΟΤΑ (Δήμους και Περιφέρειες) και μετά να αναζητούμε πόρους για να μεταφερθούν. Αυτές που είναι γραμμένες στους Νόμους 3235/2004, 3463/2006, 3852/2010 και 4486/2017 στην παρούσα φάση αρκούν.

Αυτό που χρειάζεται είναι η διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής ΠΦΥ (που είναι μια σημαντική προγραμματική αρμοδιότητα) και η διασφάλιση της χρηματοδότησής τους για την άσκηση του ρόλου αυτού, ως εξής:

- Η οργανική μονάδα Δημόσιας Υγείας που προτείνεται να δημιουργηθεί σε κάθε Δήμο αναλαμβάνει τη διοικητική υποστήριξη των Δημοτικών Ιατρείων και γενικότερα το ρόλο που προτείνεται να αναλάβει ο Δήμος στον Τομέα ΠΦΥ (ΤοΠΦΥ).
- Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ συμμετέχουν στην Επιτροπή Σχεδιασμού και Συντονισμού για την ΠΦΥ του Υπουργείου προκειμένου να κατοχυρώνουν τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής και στην εκπόνηση ενός πενταετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη ΠΦΥ.
- Διασφαλίζεται η χρηματοδότηση του πενταετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους, ώστε να υπάρχουν πόροι για τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις των ΟΤΑ.
- Νομοθετείται και εκπονείται ένα ΟΠΣ παρακολούθησης των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής και της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, έργων και δράσεων του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής ΠΦΥ, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της.
- Το σύνολο των δομών και λειτουργιών της ΠΦΥ σε δημοτικό επίπεδο συγκροτούν το Τοπικό Δίκτυο ΠΦΥ, το οποίο διευθύνεται και συντονίζεται από την τριμελή Διοικούσα Επιτροπή του Τομέα ΠΦΥ (στην οποία μετέχει δημοτικός σύμβουλος). Οι λειτουργικές δαπάνες του Δικτύου καλύπτονται από τον ΕΟΠΥΥ. Παράλληλα, συνάπτεται Προγραμματική Σύμβαση του Διοικητή της Υγειονομικής Περιφέρειας (ΥΠΕ) με τον Δήμο για τη συγκρότηση της "εταιρικής σχέσης" σε τοπικό επίπεδο και την εκπόνηση και εφαρμογή του Τοπικού Σχεδίου Δράσης ΠΦΥ.
- Με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση διευρύνονται οι δομές και οι λειτουργίες ΠΦΥ διότι τα Δημοτικά Ιατρεία και οι υπηρεσίες υγείας που παρέχουν συμπληρωματικά δημοτικές κοινωνικές δομές (όπως τα

ΚΑΠΗ, τα ΚΗΦΗ και οι δομές «Βοήθεια στο Σπίτι») θα τηρούν τα κοινά πρότυπα που εκδίδει το Υπουργείο Υγείας, τους κανόνες του ΕΟΠΥΥ για τη χρηματοδότησή τους και γενικότερα τη δημόσια πολιτική Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας, στο πλαίσιο της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησής της.

➤ Σε επόμενη φάση υπάγονται διοικητικά στους Δήμους οι κρατικές δομές ΠΦΥ, πλην του υγειονομικού προσωπικού τους.

Όσον αφορά τα Οικονομικά της ΠΦΥ ενδιαφέρον παρουσιάζει σχετική εισήγηση του Καθηγητή Γιάννη Κυριόπουλου ²⁸⁵ και μια πρόσφατη μελέτη της ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.²⁸⁶

3. Τα Μεταρρυθμιστικά Εργαλεία

Για την εξειδίκευση και εφαρμογή της μεταρρύθμισης συγκροτείται κοινή Ομάδα Εργασίας Υπουργείου Εσωτερικών – Υπουργείου Υγείας – Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ και αξιοποιούνται τα 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία: Εκπονούνται σχετικό Νομοσχέδιο, Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου, τριετές Επιχειρησιακό Σχέδιο Συλλογικής Υποστήριξης των φορέων του Συστήματος Διακυβέρνησης των δημόσιων πολιτικών ΔΥ και ΠΦΥ και Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο, τα οποία περιλαμβάνουν οπωσδήποτε τα ακόλουθα:

- το Νομοσχέδιο τροποποίησης και συμπλήρωσης του νομικού πλαισίου των δημόσιων πολιτικών ΔΥ και ΠΦΥ,
- την κοστολόγηση των απαιτούμενων πρόσθετων επενδυτικών πόρων και την πηγή χρηματοδότησής τους,
- την κοστολόγηση των απαιτούμενων πρόσθετων λειτουργικών δαπανών και την αναγωγή τους σε ποσοστό επί των ΚΑΠ,
- το πενταετές Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο με τα προγράμματα, τα έργα και τις δράσεις των δημόσιων πολιτικών ΔΥ και ΠΦΥ και τη χρηματοδότησή του από τα Αναπτυξιακά Προγράμματα (ΕΣΠΑ 2021–2027, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας κλπ),
- τις προδιαγραφές του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ / MIS) της δημόσιας πολιτικής, πρότυπη Προγραμματική Σύμβαση σε δημοτικό ή διαδημοτικό επίπεδο και προδιαγραφές Τοπικού Σχεδίου Δράσης για την εφαρμογή του πενταετούς Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου
- τη δημιουργία help desk για την υποστήριξη εφαρμογής της

285 Βλ. Κυριόπουλος Ι. (2018), Πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας: διαρθρωτικές αλλαγές και υγειονομική ανάπτυξη, Εισήγηση στην Ημερίδα που οργανώθηκε στο Δήμο Πύλης Τρικάλων (Φεβρουάριος 2018).

286 Βλ. ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, συντονιστής Γ. Τούντας (2020), Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, Η Χρηματοδότηση του Υγειονομικού Τομέα, σελ. 86–106, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Αθήνα, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/09/greek_health_system_v17092020.pdf

Μεταρρύθμισης.

Η προτεινόμενη Μεταρρύθμιση των δημόσιων πολιτικών ΔΥ και ΠΦΥ εντάσσεται σε μια συνολικότερη Διοικητική Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και επομένως απαιτείται συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής της από την Προεδρία της Κυβέρνησης. Προτείνεται να αναλάβουν αυτόν τον ρόλο η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου και η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, υπό την εποπτεία του Υπουργού Επικρατείας (βλέπε πργρ. 7.4.).

7.3.2. Εκπαίδευση, Κατάρτιση και Διά Βίου Μάθηση

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως έδειξε και η συμβολή της μέχρι σήμερα στην κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των σχολείων και στην εφαρμογή προγραμμάτων διά βίου μάθησης, μπορεί να είναι σημαντικός στον σχεδιασμό και την εξειδίκευση των δημόσιων πολιτικών Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης, καθώς και στην υποστήριξη της εφαρμογής των πολιτικών αυτών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η Επιτροπή Παιδείας, Θρησκευμάτων και Νεολαίας της ΚΕΔΕ διατύπωσε «Πρόταση Μεταρρύθμισης των Δημόσιων Πολιτικών Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης με διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και με στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και την "Μανθάνουσα Έξυπνη Πόλη"».

Η Πρόταση αυτή υιοθετήθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ²⁸⁷ και παρατίθεται στη συνέχεια περίληψή της.

Το κανονιστικό πλαίσιο

Η δημόσια πολιτική Εκπαίδευσης ασκείται σύμφωνα με το Νόμο 1566/1985 (Α'167) «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις», που τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με σειρά μεταγενέστερων Νόμων.

Για την Επαγγελματική Εκπαίδευση, την Κατάρτιση και τη Διά Βίου Μάθηση ψηφίστηκε πρόσφατα ο Ν.4763/2020 (Α'254) «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης και άλλες διατάξεις».

Ο Νόμος 3463/2006 (ΔΚΚ) και ο Νόμος 3852/2010 («Καλλικράτης») δίνουν αρμοδιότητες στους Δήμους και τις Περιφέρειες που αφορούν κυρίως την κατασκευή, συντήρηση, καθαριότητα και φύλαξη των

²⁸⁷ Βλ. Απόφαση Δ.Σ. ΚΕΔΕ με αριθμό 63/19.02.2021, <https://kede.gr/decision/syzitisi-kai-lipsi-apofasis-epi-tou-schediou-tou-tomeakou-programmatos-anaptyxis-tpa-tou-ypourgeiou-paideias-kai-thriskoematon-sto-plaisio-tis-lis-programmatikis-periodou-2021-2025-tou-ethnikou-prog/>

σχολικών κτιρίων, τις Σχολικές Επιτροπές, τη μεταφορά των μαθητών και τα προγράμματα εκπαίδευσης ενηλίκων.

Η Πρόταση

Εκτιμούμε ότι απαιτείται η τροποποίηση και συμπλήρωση του κανονιστικού πλαισίου για τη διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης, ώστε η Περιφέρεια να διασφαλίζει τη σύνδεση των εν λόγω δημόσιων πολιτικών με την περιφερειακή ανάπτυξη και την αγορά εργασίας και ο Δήμος τη σύνδεση του σχολείου με την τοπική κοινωνία και να εξασφαλίζεται η χρηματοδότησή τους για την άσκηση αυτού του ρόλου, ως εξής:

- Αναβαθμίζονται οι οργανικές μονάδες Παιδείας και Δια Βίου Μάθησης των Δήμων και κοστολογούνται οι λειτουργικές δαπάνες τους, ώστε να υπολογιστεί η αντίστοιχη αναγκαία αύξηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων.
- Επανασυστήνεται και επικαιροποιείται ο ρόλος και η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας και νομοθετείται η συμμετοχή των Προέδρων της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ.
- Επεκτείνεται η “Ευέλικτη Ζώνη” σε όλες τις τάξεις του Δημοτικού και στο Γυμνάσιο. Διασφαλίζεται θεσμικά και υποστηρίζεται παιδαγωγικά η συνεργασία των Διευθυντών των Σχολείων κάθε Δήμου με τη Δημοτική Επιτροπή Παιδείας, με στόχο την αξιοποίηση του επιστημονικού δυναμικού του Δήμου και της τοπικής κοινωνίας για την ενημέρωση των μαθητών σχετικά με τον τοπικό πολιτισμό και ιστορία, τις παρεχόμενες στους πολίτες υπηρεσίες (που αφορούν τα “γεγονότα της ζωής”), τις δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης που υλοποιούνται από τοπικές κοινωνικές δομές και τις πρωτοβουλίες των εθελοντικών οργανώσεων που στηρίζουν τη βιώσιμη ανάπτυξη του τόπου.
- Συνάπτεται Εθνική Συμφωνία διαμόρφωσης εταιρικής σχέσης Υπουργείου Παιδείας – ΚΕΔΕ με στόχο την “Μανθάνουσα Έξυπνη Πόλη” (Learning Smart City) με προγραμματικές επιλογές τη συνεχιζόμενη εκπαίδευση των ενηλίκων και τη δια βίου μάθηση, με έμφαση στον ψηφιακό εγγραμματισμό των πολιτών και την προώθηση της «πολιτειότητας» (citizenship). Διευρύνονται η σύνθεση και ο ρόλος της Δημοτικής Επιτροπής Παιδείας ώστε να αποτελεί το εισηγητικό όργανο του Δήμου στην προώθηση της “Μανθάνουσας Έξυπνης Πόλης”.
- Υπάγονται στον Δήμο, με βάση την πρόταση των Συνεδρίων της ΚΕΔΕ, τα Νηπιαγωγεία, τα Σχολεία δεύτερης ευκαιρίας και οι δομές δια βίου μάθησης που είναι χωροθετημένες σε δημοτικό επίπεδο. Υπάγονται στην Περιφέρεια τα Δημόσια Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης και όλες οι δημόσιες επαγγελματικές σχολές που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό επίπεδο.

➤ Νομοθετείται και εκπονείται με τη συμμετοχή της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ ένα πενταετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Εκπαίδευση και τη Δια Βίου Μάθηση και διασφαλίζεται η χρηματοδότησή του από Εθνικούς και Ευρωπαϊκούς πόρους, για τα προγράμματα των Περιφερειών και για τα έργα και τις δράσεις των Δήμων (Σχολική Στέγη, συντήρηση και εξοπλισμός των σχολείων, δράσεις εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης, ψηφιοποίηση αρχείων, δράσεις προώθησης της "Μανθάνουσας Έξυπνης Πόλης").

➤ Νομοθετείται και εκπονείται ένα ΟΠΣ παρακολούθησης των περιφερειακών και των τοπικών λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής και της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, των έργων και των δράσεων του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της. Εξασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα του ΟΠΣ / MIS με το Πανελλήνιο Σχολικό Δίκτυο (ΠΣΔ).

➤ Για τη εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης και τον συντονισμό των δομών και λειτουργιών εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης με στόχο την "Μανθάνουσα Έξυπνη Πόλη", συνάπτεται Προγραμματική Σύμβαση του Δήμου με τους φορείς των δομών και λειτουργιών αυτών και υλοποιούνται δράσεις που αφορούν την αγωγή υγείας, τον αθλητισμό, την οδική ασφάλεια, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την κυκλική οικονομία, τις σύγχρονες τεχνολογίες, την ψηφιακή οικονομία, την επιχειρηματικότητα, την ιστορία, τον πολιτισμό και τις παραδόσεις του τόπου.

Για την εξειδίκευση και εφαρμογή της μεταρρύθμισης συγκροτείται κοινή Ομάδας Εργασίας Υπουργείου Εσωτερικών – Υπουργείου Παιδείας – Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ, που συνεργάζεται με τις Διαχειριστικές Αρχές των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και υποστηρίζεται από την ΕΕΤΑΑ.

7.3.3. Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία

Η κλιματική κρίση, οι κίνδυνοι από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές και η πιθανότητα συχνότερης εμφάνισης πανδημιών εντάσσουν πλέον τις πολιτικές αντιμετώπισής τους στην κεντρική ατζέντα των Διεθνών και των Ευρωπαϊκών Οργανισμών και καθιστούν τις δημόσιες πολιτικές Πολιτικής Προστασίας βασική προτεραιότητα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας.

Δεν είναι υπερβολή να προβλέψουμε ότι πολύ σύντομα όχι μόνο κάθε εθνική δημόσια πολιτική θα πρέπει να περιλαμβάνει ρυθμίσεις και μέτρα Πολιτικής Προστασίας, αλλά και ότι η κουλτούρα του δημόσιου μάνατζμεντ στη χώρα μας θα χρειαστεί να υιοθετήσει την κουλτούρα της "διαχείρισης κρίσεων" (crisis management).

Αυτή η διοικητική κουλτούρα, που αξιοποιεί την ευελιξία και τα γρήγορα ανακλαστικά της φυλής μας, μπορεί να αποτελέσει υπόδειγμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποκτώντας τα χαρακτηριστικά «Προϊόντος με Ονομασία Προέλευσης – ΠΟΠ», εάν ενσωματώσει λειτουργίες πρόβλεψης και προγραμματισμού (!)

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών Πολιτικής Προστασίας απαιτούν όχι μόνο τη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό επίπεδο και τις διεθνείς οργανώσεις και τη συμμετοχή των φορέων και των τεσσάρων διοικητικών επιπέδων της χώρας μας και των πολιτών, αλλά και τον οριζόντιο και κάθετο συντονισμό τους, οπότε εύλογα προσφέρονται ως ένα κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης.

Αυτή η κατεύθυνση μπορεί να συμβάλλει και στην ουσιαστική αντιμετώπιση της σύγχυσης ρόλων και ευθυνών που οδηγεί σε “παιχνίδι επίρριψης ευθυνών” (blame game), το οποίο ενδημεί στο δημόσιο διάλογο για την Πολιτική Προστασία.

Η Επιτροπή Πολιτικής Προστασίας της ΚΕΔΕ διατύπωσε «*Πρόταση Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Πολιτικής Πολιτικής Προστασίας*» και παρατίθεται στη συνέχεια περίληψή της.

Το κανονιστικό πλαίσιο

Η δημόσια πολιτική Πολιτικής Προστασίας προσδιορίζεται σήμερα κατά κύριο λόγο από το Νόμο 4662/2020 (Α΄27) «*Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις*» (στον οποίο έγιναν μερικές μικρές τροποποιήσεις με το άρθρο 2 του Ν.4683/2020 και το άρθρο 40 του Ν.4760/2020).

Ο Νόμος 4662/2020 δίνει αρμοδιότητες στους ΟΤΑ (Περιφέρειες και Δήμους), οι οποίες προστέθηκαν στις αρμοδιότητες Πολιτικής Προστασίας που είχαν νομοθετηθεί με το Ν.3013/2002 (Α΄102), το Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) και το Ν.3852/2010 (“Καλλικράτης”).

Η Πρόταση

Εκτιμούμε ότι σήμερα δεν απαιτείται ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο με πρόσθετες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, αλλά η συμπλήρωση του ισχύοντος εκεί που παρουσιάζεται σύγχυση ή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ταυτόχρονα η διεύρυνση του ρόλου τους στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής Πολιτικής Προστασίας, η δημιουργία ισχυρών περιφερειακών και τοπικών δομών και μηχανισμών Πολιτικής Προστασίας και η διασφάλιση της χρηματοδότησης των ΟΤΑ για την άσκηση αυτού του ρόλου ως εξής:

- Αποσαφηνίζονται οι αρμοδιότητες που συνδέονται με την πρόληψη των φυσικών καταστροφών (αστυνόμευση, διευθέτηση και καθαρισμός των κοιτών των υδατορεμάτων κλπ).
- Επιταχύνεται η εφαρμογή συναφών δημόσιων πολιτικών (Κτηματολόγιο, Δασολόγιο, Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια στις Δημοτικές κοινότητες με αυθαίρετα).
- Αναβαθμίζονται οι οργανικές μονάδες Πολιτικής Προστασίας των Δήμων και κοστολογούνται οι λειτουργικές δαπάνες τους, ώστε να υπολογιστεί η αναγκαία αύξηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων. Ενισχύονται οι Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας των Περιφερειών.
- Στο Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας προστίθεται ένας εμπειρογνώμονας της ΕΝΠΕ και ένας εμπειρογνώμονας της ΚΕΔΕ.
- Το σύνολο των δομών και λειτουργιών του Εθνικού Μηχανισμού του άρθρου 3 του Ν.4662/2020 (περιλαμβανομένων των Περιφερειών και των Δήμων) αποτελούν το Σύστημα Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής Πολιτικής Προστασίας σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα των συστημάτων τους.
- Η ΕΝΠΕ και η ΚΕΔΕ συμμετέχουν στην εκπόνηση του τριετούς Εθνικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας και γνωμοδοτούν επί του Εθνικού Σχεδίου πριν την έγκρισή του από την Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας. Στο τριετές Εθνικό Σχέδιο εντάσσονται τα προγράμματα, σχέδια, μέτρα και δράσεις των «Περιφερειακών και των Τοπικών Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών».
- Διασφαλίζεται η χρηματοδότηση του τριετούς Εθνικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας από Ευρωπαϊκούς και από Εθνικούς πόρους και, κατά προτεραιότητα, των προγραμμάτων, των έργων και των δράσεων των Περιφερειών και των Δήμων που αφορούν την ενίσχυση των δομών πολιτικής προστασίας, την πρόληψη των πλημμυρών, των δασικών πυρκαγιών, των κατολισθήσεων και της διάβρωσης των ακτών, καθώς και την αντισεισμική θωράκιση των δημοσίων κτιρίων.
- Νομοθετείται και εκπονείται ένα ΟΠΣ παρακολούθησης των λειτουργιών της δημόσιας πολιτικής και της εφαρμογής όλων των προγραμμάτων, έργων και δράσεων του Εθνικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής, διασφαλίζοντας την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνησή της. Το ΟΠΣ θα διαλειτουργεί με την «Εθνική Βάση Δεδομένων Κινδύνων, Απειλών και Απωλειών Καταστροφών» και με τα όργανα και τις υπηρεσίες Πολιτικής Προστασίας όλων των φορέων και οργάνων του Συστήματος Διακυβέρνησης της δημόσιας πολιτικής Πολιτικής Προστασίας.
- Δημιουργείται Διαδημοτικό Επιχειρησιακό Κέντρο Πολιτικής Προστασίας (ΔΕΚΕΠΠ) σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα (Νομό), που θα αποτελεί επικοινωνιακό κόμβο του ενιαίου εθνικού δικτύου της

Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και όργανο του Τοπικού Επιχειρησιακού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ) των Δήμων της Περιφερειακής Ενότητας. Η χρηματοδότηση της λειτουργίας των 51 Διαδημοτικών Κέντρων Πολιτικής Προστασίας προτείνεται να ενταχθεί ως πρόσθετο εξειδικευμένο ποσό στους ΚΑΠ της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

➤ Για τη εφαρμογή σε δημοτικό ή διαδημοτικό επίπεδο του τριετούς Εθνικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας και τον συντονισμό των δομών και λειτουργιών Πολιτικής Προστασίας, συνάπτεται Προγραμματική Σύμβαση του Δήμου με τους φορείς των δομών και λειτουργιών αυτών, η οποία χρηματοδοτείται από τους πόρους του Εθνικού Σχεδίου. Στο πλαίσιο της Προγραμματικής Σύμβασης προβλέπονται δράσεις Πολιτικής Προστασίας, όπως:

- η ενημέρωση-ευαισθητοποίηση των πολιτών και η πιστοποιημένη εκπαίδευση στελεχών ΟΤΑ και εθελοντικών ομάδων,
- ο προσεισμικός έλεγχος σχολείων, κοινωνικών δομών και δημοτικών κτιρίων,
- η περιοδική αυτοψία και τεχνική αστυνόμευση στις δημόσιες υποδομές και σε σημεία που μπορεί να αποτελέσουν πηγές κινδύνου,
- οι ασκήσεις πεδίου για τη διαπίστωση της επιχειρησιακής ετοιμότητας της εφαρμογής του Τοπικού Σχεδίου.

Παράλληλα υπογράφονται συμβάσεις-πλαίσιο με επαγγελματίες, τεχνικούς και χειριστές που θα κληθούν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους, εφόσον απαιτηθεί, με προσυμφωνημένους όρους και τιμή μονάδας.

- Δημιουργείται από την ΚΕΔΕ ένας μηχανισμός άμεσης υποστήριξης των Δήμων που πλήττονται, με επιτόπια παρουσία, για την επιστημονική καθοδήγηση και την επιχειρησιακή τους ενίσχυση στο πρώτο μετακαταστροφικό στάδιο.
- Για την εξειδίκευση και εφαρμογή της μεταρρύθμισης συγκροτείται κοινή Ομάδα Εργασίας Υπουργείου Εσωτερικών – Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας – Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ που συνεργάζεται με τις Διαχειριστικές Αρχές των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Για την υποστήριξη των Δήμων στο ρόλο τους εκπονήθηκε από το ΙΤΑ «Οδηγός Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για τη Διαχείριση Κινδύνων και Κρίσεων σε Επίπεδο Δήμων».²⁸⁸

288 Βλ. ΙΤΑ / ΚΕΔΕ (2021), Οδηγός Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για τη Διαχείριση Κινδύνων και Κρίσεων σε Επίπεδο Δήμων, ΙΤΑ, Αθήνα, <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita>

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό ότι στο ΕΣΠΑ 2021–2027 προβλέπεται ξεχωριστό Πρόγραμμα Πολιτικής Προστασίας, στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του οποίου είναι απολύτως αναγκαία η συμμετοχή των ΟΤΑ και των συλλογικών οργάνων τους (ΕΝΠΕ, ΚΕΔΕ, ΠΕΔ).

Για την αναβάθμιση και την καλύτερη οργάνωση της Πολιτικής Προστασίας υπάρχουν σχετικές μελέτες που μπορεί να αξιοποιηθούν. Εκτός από ορισμένες που έχει εκπονήσει το Κέντρο Μελετών Ασφάλειας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, αναφέρουμε ενδεικτικά τις ακόλουθες :

- «Επανασχεδιασμός της πολιτικής δασοπροστασίας σε εθνικό επίπεδο» (2010), PLANET.²⁸⁹
- «Ολιστική Προστασία Κρίσιμων Υποδομών: Ανθεκτικότητα και Προστασία Διασυνδέσεων» (2016), ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.²⁹⁰
- «Γέφυρες & Υποδομές στην Ελλάδα – Πώς Θα Σώσουμε τον Εθνικό Δομικό μας Πλούτο» (2019), ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.²⁹¹

7.4. Σύστημα Διακυβέρνησης της Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Η προτεινόμενη στην παρούσα Μελέτη επόμενη σημαντική Διοικητική Μεταρρύθμιση, με τη διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στόχο την Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση και τις Δημόσιες Πολιτικές που ασκούν όλα τα Υπουργεία (πλην των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών).

Κατά συνέπεια, απαιτείται ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής της Διοικητικής Μεταρρύθμισης από την Προεδρία της Κυβέρνησης. Προτείνεται να αναλάβουν αυτόν τον ρόλο η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου και η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, υπό την εποπτεία του Υπουργού Επικρατείας.

Συγκεκριμένα, προτείνεται να συγκροτηθεί από τις δύο Γενικές Γραμματείες μια κοινή Task Force ("ομάδα κρούσης") που θα αναλάβει τη συγκρότηση, καθοδήγηση και συντονισμό όλων κοινών Ομάδων Εργασίας των τομεακών δημόσιων πολιτικών.

Υπενθυμίζεται ότι για κάθε δημόσια πολιτική προτείνεται μια Ομάδα Εργασίας στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι από το αρμόδιο Υπουργείο (και από τα συναρμόδια Υπουργεία εάν η δημόσια πολιτική έχει διατομεακό χαρακτήρα), το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ.

²⁸⁹ Η μελέτη εκπονήθηκε με χρηματοδότηση του Ε.Π «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007–2013.

²⁹⁰ https://www.dianeosis.org/research/critical_infrastructure/

²⁹¹ https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2019/09/Gefyres_stin_ellada.pdf

Η Task Force μεριμνά για την εφαρμογή των ανωτέρω δέκα (10) βασικών βημάτων διοικητικής μεταρρύθμισης και διασφαλίζει ότι οι προτεινόμενες από τις Ομάδες Εργασίας νομικές ρυθμίσεις, διοικητικά μέτρα και προγραμματικές δεσμεύσεις δεν οδηγούν σε επικαλύψεις μεταξύ των δημόσιων πολιτικών, αλλά στη συνέργεια αυτών, όπου απαιτείται.

Ειδικότερα, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου μεριμνά ώστε τα Εθνικά Επιχειρησιακά Σχέδια που προτείνονται (σύμφωνα με το 7^ο βήμα) να είναι συμβατά μεταξύ τους και με την κυβερνητική πολιτική (βλέπε παρ. 2, άρθρο 26, Ν. 4622/2019 – Α΄133).

²⁹²

Επίσης, η Task Force σε συνεργασία με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και την «Ειδική Γραμματεία ΟΠΣ Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου» (άρθρο 27, Ν. 4622/2019), διασφαλίζει ότι τα ΟΠΣ / MIS που θα εκπονηθούν (σύμφωνα με το 8^ο βήμα) τηρούν τις διατάξεις του Ν. 4727/2020 (Α΄184) για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση και διαλειτουργούν με το ΟΠΣ της Ειδικής Γραμματείας.

Παράλληλα, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων διασφαλίζει τη συνοχή των προτεινόμενων νομικών ρυθμίσεων και συμπληρώνει το Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας και την Εγκύκλιο Καλής Νομοθέτησης με τα δέκα (10) βήματα διοικητικής μεταρρύθμισης της πργρ. 7.2.1. (βλέπε παρ. 1, άρθρο 25, Ν. 4622/2019).²⁹³

Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο της «Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας» δημιουργείται ένα οριζόντιο ηλεκτρονικό εργαλείο καταγραφής και παρακολούθησης των διατάξεων που περιλαμβάνονται σε όλους τους Νόμους και αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, του οποίου το Υπουργείο Εσωτερικών αναλαμβάνει την πολιτική διεύθυνση και αξιοποίηση. Ο κόμβος διαλειτουργικότητας govHub της ΚΕΔΕ διαλειτουργεί με το εργαλείο αυτό, ώστε να παρέχει σε όλους τους ΟΤΑ κωδικοποιημένη πληροφόρηση για το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο που αφορά την

292 Ν.4622/2019, άρθρο 26, παρ.2.: «Για την εκτέλεση της αποστολής τους οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού, σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων Υπουργείων: (α) προτείνουν και προγραμματίζουν τις δημόσιες πολιτικές στους τομείς της αρμοδιότητάς τους, όπως αυτοί καθορίζονται με την απόφαση που προβλέπεται στην παρ. 1, (β) παρακολουθούν, συντονίζουν και αξιολογούν την εφαρμογή τους, (γ) επιλύουν τυχόν διαφωνίες μεταξύ των υπηρεσιών συναρμοδίων Υπουργείων, (δ) ελέγχουν τη συμβατότητα των προτεινόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με την κυβερνητική πολιτική, (ε) εκπονούν και προτείνουν στον Πρωθυπουργό και τους αρμόδιους Υπουργούς οριζόντιες πολιτικές που ανήκουν στην αρμοδιότητα περισσότερων Υπουργείων».

293 Ν.4622/2019, άρθρο 25, παρ.1.: «1. Αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης».

Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ είναι αναγκαίο να αναλάβουν την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των αρμόδιων Επιτροπών τους και των εκπροσώπων τους στις Ομάδες Εργασίας των τομεακών δημόσιων πολιτικών, ώστε να διασφαλίσουν τη συλλογικότητα, τον συντονισμό και την τεκμηρίωση των προτάσεων τους.

Εκτιμάται ότι χρειάζεται ένα τριετές Σχέδιο Δράσης για τη συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία του Συστήματος Διακυβέρνησης της Διοικητικής Μεταρρύθμισης που μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ή από το ΕΣΠΑ 2021–2027 και από το «Reform Support Programme Regulation» ("the BICC") της προγραμματικής περιόδου 2021–2027.

7.5. Η αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης με την πρόσληψή της ως "έμβιου οργανισμού"

Στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, μπορεί να συμβάλλει και η οπτική της θεωρίας των οργανώσεων που μας δίνει τη δυνατότητα να προσεγγίσουμε τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως "βιολογικό οργανισμό" με αρκετά από τα χαρακτηριστικά των έμβιων όντων.

Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να μας βοηθήσει το βιβλίο του Gareth Morgan *"Οι όψεις της Οργάνωσης. Εισαγωγή στη Θεωρία των Οργανώσεων"* και ειδικότερα το κεφάλαιο *"Οι Οργανώσεις ως Βιολογικοί Οργανισμοί"*, που αναφέρεται στην *"προαγωγή της υγείας και την ανάπτυξη της οργάνωσης"*.²⁹⁴

Με βάση αυτή την οπτική προγραμματίζουμε τα ακόλουθα:

– Βελτιώνουμε τη διοικητική «κεφαλή» της Δημόσιας Διοίκησης :

- Ενισχύουμε τις επιτελικές λειτουργίες της Προεδρίας της Κυβέρνησης του Ν.4622/2019 και ιδίως αυτές που αφορούν τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση και τον συντονισμό της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (άρθρα 26, 27, 38, 49–56).
- Επιταχύνουμε τη δημιουργία του Συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRMS) του ελληνικού δημοσίου (πργρ. 6.3.) και συγκροτούμε ένα σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών που θα αποτελεί δίκτυο με *"esprit de corps"* και θα αναλάβει την αξιοποίηση του HRMS για τη διατύπωση εισηγήσεων βελτίωσης των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού και την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους.

²⁹⁴ Βλ. Morgan G. (2000), *Οι όψεις της Οργάνωσης. Εισαγωγή στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 84–88: Ενδεχομενική θεωρία: προάγοντας την υγεία και την ανάπτυξη της οργάνωσης.

- Ενδυναμώνουμε τις αδύναμες λειτουργίες και τα αδύναμα μέλη της Δημόσιας Διοίκησης:

- Ενδυναμώνουμε οικονομικά τους ΟΤΑ και τη διοικητική ικανότητά τους, με έμφαση στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους.
- Διασφαλίζουμε τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων οργανώσεων, με έμφαση στην απλούστευση, προτυποποίηση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών τους.
- Διευκολύνουμε τους εισαγόμενους στη Δημόσια Διοίκηση πόρους ώστε να “αιματοδοτούν” όλα τα όργανα και τις οργανώσεις της, ανεξάρτητα από την απόστασή τους από το κέντρο της.

- Ενισχύουμε το “αυτόνομο νευρικό σύστημα” της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να εκτελεί αποτελεσματικότερα τις εγκεφαλικές εντολές:

- Εκπονούμε το “νόμο για την εφαρμογή των νόμων” που όχι μόνο θα προβλέπει ότι όλοι οι σημαντικοί νόμοι συνοδεύονται υποχρεωτικά από Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής τους, αλλά δημιουργούμε τη δομή που θα υποστηρίζει τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων για «κάθε σχέδιο νόμου μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας» στην εκπόνηση: α) Επιχειρησιακού Σχεδίου Εφαρμογής και β) Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων (Regulations Impact Assessment) και παρακολουθεί την εφαρμογή τους. Χρήσιμο εργαλείο η Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και την Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας (πργρ. 6.3.).

- Αποκαθιστούμε το “εσωτερικό κυκλοφοριακό σύστημα” της Δημόσιας Διοίκησης:

- Διασφαλίζουμε τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων και των βάσεων δεδομένων όλων των φορέων του Δημόσιου τομέα και επιταχύνουμε την αναβάθμιση του “ΣΥΖΕΥΞΙΣ”, του Κέντρου Διαλειτουργικότητας και του Κεντρικού ΣΗΔΕ (πργρ. 6.3.).
- Ενισχύουμε και διευρύνουμε την εφαρμογή του Προϋπολογισμού Επιδόσεων (προϋπολογισμού προγραμμάτων) (πργρ. 2.13.), με εργαλείο και το Gov-ERP (πργρ. 6.3.).
- Εκπονούμε ένα ΟΠΣ/MIS κατά τομεακή δημόσια πολιτική, ώστε να δημιουργήσουμε τις προϋποθέσεις της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης (πργρ. 6.2.).

- Αντιμετωπίζουμε τον διοικητικό αυτισμό, βελτιώνοντας τα “αισθητήρια όργανα” επικοινωνίας της Δημόσιας Διοίκησης με το περιβάλλον της:

- Στηρίζουμε την αναβάθμιση και διεύρυνση της Εθνικής Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr) και του θεσμού των e-ΚΕΠ

(πργρ. 6.3.), καθώς και του Προγράμματος "Διαύγεια" (πργρ. 4.3.).

➤ Επιταχύνουμε τη δημιουργία του "Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Σχέσεων (CRM) με Πολίτες και Επιχειρήσεις" και οργανώνουμε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα ψηφιακού εγγραμματισμού των πολιτών, αξιοποιώντας το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

..... και για τις "πρώτες βοήθειες" στις έκτακτες καταστάσεις αναβαθμίζουμε το Σύστημα Πολιτικής Προστασίας.....

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΕΝΑ “ΠΑΡΑΘΥΡΟ” ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ 4η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ

Η παρούσα Μελέτη ξεκινά από την εποχή που οι δημόσιες υπηρεσίες για να κοινοποιήσουν ένα έγγραφό τους έβγαζαν αντίγραφα με “καρμπόν” και καταλήγει στην παρουσίαση των ψηφιακών εργαλείων της 3^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης, προτείνοντας όχι μόνο τη χρησιμοποίησή τους στην οργάνωση και τις λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και μια νέα οπτική συστημικής αξιοποίησής τους μέσω της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, με τον όρο βέβαια ότι θα αντιμετωπιστούν οι σημερινές αδυναμίες του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι αδυναμίες των μικρών Δήμων, ώστε να μικρύνει η απόσταση μεταξύ των ισχυρών και των ανίσχυρων κρίκων της αυτοδιοικητικής θεσμικής αλυσίδας.

Επομένως, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι όσα αναφέρονται στα προηγούμενα Κεφάλαια ικανοποιούν τον αποχρώντα λόγο εκπόνησης της Μελέτης, που είναι η συγκρότηση της θεσμικής μνήμης του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας, ως “μήτρας” της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης (πργρ. 1.1.).

Αλλά η εποχή που διανύουμε, με τους κινδύνους και τις ευκαιρίες της, αποτελεί ισχυρή πρόκληση που ωθεί ορισμένους παράγοντες της πολιτικής, της οικονομίας και της κοινωνίας μας να προετοιμάζονται για την υποδοχή της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης. Το ζήτημα αυτό άρχισε να απασχολεί το δημόσιο διάλογο στη χώρα μας. Είναι ενδεικτικά τα άρθρα που περιλαμβάνει σε σχετικό αφιέρωμά του η

Τριμηνιαία Επιστημονική Έκδοση του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας.²⁹⁵

Η Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφόσον φιλοδοξεί να συνεχίσει να έχει καθοριστικό ρόλο στην πολιτική διεύθυνση της οικονομίας και της κοινωνίας μας, είναι αναγκαίο να προβληματίζεται γύρω από τις επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, τους πυλώνες και τα εργαλεία της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης και τις δυνατότητες αξιοποίησης και προσαρμογής τους σε αυτόν τον διευθυντικό ρόλο της.

«Η 4^η Βιομηχανική Επανάσταση στηρίζεται σε τρεις πυλώνες:

- *Τεράστια υπολογιστική δύναμη των σύγχρονων υπολογιστών.*
- *Τεράστιο αριθμό δεδομένων (data) που παράγουμε εμείς.*
- *Τεχνητή Νοημοσύνη που εξελίσσεται βάσει των δεδομένων και της ικανότητας των υπολογιστών να επεξεργάζονται καλύτερα τους αλγόριθμους».*²⁹⁶

Όσον αφορά τα εργαλεία της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης, αυτά μπορεί να αξιοποιηθούν από τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στα ακόλουθα πεδία.

1. Big Data

Η Δημόσια Διοίκηση δημιουργεί καθημερινά μεγάλο όγκο δεδομένων, δηλαδή είναι ένας σημαντικός παραγωγός Big Data. Η επεξεργασία τους είναι εξαιρετικά πολύτιμη στο σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και στην ενημέρωση των πολιτών, αλλά και στην επιχειρηματική αξιοποίησή τους. Για την επεξεργασία των δεδομένων αυτών απαιτείται η χρήση αλγορίθμων και της Τεχνητής Νοημοσύνης (Artificial Intelligence – AI).

Ένα πρώτο σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή είναι η θέσπιση των **Ανοικτών Δεδομένων**, αν και χρειάζεται να διανυθεί πολύς δρόμος για τη συστηματική επεξεργασία και την αξιοποίησή τους (βλέπε πργρ. 6.4.4.).

Ιδιαίτερα σημαντική στην παραγωγή Big Data μπορεί να είναι η συμβολή των Δήμων μέσω των ψηφιακών έργων τους, τα οποία

²⁹⁵ Βλ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ, (2020), 4η Βιομηχανική Επανάσταση: Ευκαιρίες και Προκλήσεις, τ. 168, Τριμηνιαία Επιστημονική Έκδοση του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας, https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/07/%CE%9F%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%A7%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B1_168_WEB.pdf

²⁹⁶ Βλ. Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2017), Τέταρτη Βιομηχανική Επανάσταση, Φιλελεύθερος Τύπος, Αθήνα.

Βλ. Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2018), Τα Εργαλεία της Τέταρτης Βιομηχανικής Επανάστασης και πώς Ανα-διαμορφώνουν τη Ζωή μας, σελ. 11, https://todiktio.eu/wp-content/uploads/2020/06/Book_2_Ergaleia.pdf

χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα των “Εξυπνων Πόλεων” του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και του ΕΣΠΑ 2021–2027, τόσο με τα δεδομένα των δημοτικών λειτουργιών τους (τέλη και δικαιώματα, κατανάλωση νερού και ενέργειας, αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων κλπ), όσο και με τα δεδομένα των αισθητήρων που μπορούν να εγκαταστήσουν στην πόλη τους (κυκλοφορία, οχλήσεις, ποιότητα αέρα, ποιότητα υδάτων ποταμών, λιμνών και θαλασσών κλπ.) (βλέπε πργρ. 6.4.4.).

Θα χρειαστεί όμως η προτυποποίηση των δεδομένων αυτών, η γενίκευση της πιλοτικής εφαρμογής τους, η διασφάλιση της ένταξής τους σε διακριτό χώρο της Εθνικής Πύλης Ανοικτών Δεδομένων και η δημιουργία κεντρικού μηχανισμού εποπτείας και επεξεργασίας τους, που θα βοηθά τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ στο σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών. Διαφορετικά θα έχουν περιορισμένη χρήση, μόνον από τον Δήμο που τα συλλέγει.

2. Internet of Things (IoT)

Το Πρόγραμμα των “Εξυπνων Πόλεων” χρηματοδοτεί τους Δήμους και για να δημιουργήσουν Internet of Things (Διαδίκτυο Πραγμάτων), το οποίο μπορεί να είναι χρήσιμο στην επεξεργασία των δεδομένων που συλλέγονται από αισθητήρες και οδηγεί στην αυτόματη ρύθμιση δημοτικών λειτουργιών, π.χ. της λειτουργίας των ενεργειακών συστημάτων των δημοτικών κτιρίων, των κοινόχρηστων χώρων, των αντλιοστασίων και των εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων, της λειτουργίας των φωτεινών σηματοδότην που ρυθμίζουν την κυκλοφορία των οδών της πόλης.

Το Εθνικό Κέντρο Έρευνας Φυσικών Επιστημών “Δημόκριτος” σε συνεργασία με ιδιωτική εταιρεία παρουσίασε 11 εφαρμογές IoT, οι οποίες αναπτύσσονται στο Giga Campus που από κοινού έχουν δημιουργήσει. Μερικές από τις εφαρμογές αυτές ενδιαφέρουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Smart Parking, Accessible Parking Monitoring, Smart Water Metering, Smart Bins Management, Fleet Control, Remote Healthcare, Sensing as a Service).²⁹⁷

3. Cloud computing – Distributed computing

Το Cloud computing είναι προϊόν της τεχνολογίας πληροφορικής που επιτρέπει την πρόσβαση σε κοινόχρηστες δεξαμενές διαχείρισης δεδομένων, συχνά μέσω του Διαδικτύου. Το Distributed computing επιτρέπει να συνδέονται υπολογιστές σε τεράστια δίκτυα. Το Cloud computing και το Distributed computing αποτελούν τα θεμέλια των Big Data και του IoT.

²⁹⁷ <https://ictplus.gr/vodafone-kai-dimokritos-dimiourgisan-11-efarmoges-internet-of-things/>

Ήδη το gonHUB της ΚΕΔΕ φιλοξενείται στο G-Cloud της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓΠΣΔΔ) και παρέχει σύγχρονες **δημόσιες τεκμηριωμένες "Διεπαφές Προγραμματισμού Εφαρμογών"** ("Application Programming Interfaces" – APIs) για πιστοποιημένους χρήστες (πργρ. 6.4.1.).

Με την ολοκλήρωση του Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.) εκτιμάται ότι θα μπορούν τα πληροφοριακά συστήματα των Περιφερειών και των Δήμων να συνδεθούν με το G-Cloud της ΓΓΠΣΔΔ, γεγονός που θα τους εξασφαλίσει σημαντική υπολογιστική ισχύ για την αποθήκευση και την επεξεργασία των δεδομένων τους. Αυτό θα είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους μικρούς Δήμους, διότι θα διευκολύνει την διοικητική και τεχνική τηλε-υποστήριξή τους.

Παράλληλα είναι αναγκαίο να διερευνηθεί η δυνατότητα αξιοποίησης πλατφορμών cloud computing ανοικτού κώδικα (open source)

4. Αυτοματισμός

Οι τεχνολογίες αυτοματισμού (και τα ρομπότ) μπορεί να συμβάλλουν στη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων και στην αυτοματοποίηση πρακτικών εργασιών ρουτίνας. Επομένως μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την αύξηση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών των ΟΤΑ.

Χρειάζεται όμως σοβαρή προετοιμασία με σημαντικές επενδύσεις σε εξοπλισμό, με την αναδιοργάνωση δομών και λειτουργιών και με την προσαρμογή του ανθρώπινου κεφαλαίου, μέσω της επανακατάρτισης των υπαλλήλων και της αναβάθμισης των πολιτικών προσωπικού, ώστε να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα και η αναγκαία ανανέωση / επικαιροποίηση των συστημάτων εξοπλισμού και των εφαρμογών.

Πρώτα παραδείγματα στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η αυτοματοποίηση λειτουργιών της ύδρευσης και της αποχέτευσης, της κυκλοφορίας, των δημοτικών συγκοινωνιών και της επεξεργασίας των αστικών στερεών αποβλήτων.

Πρόσφατα η ΚτΠ ανακοίνωσε την προκήρυξη διαγωνισμού, προϋπολογισμού 450.000 €, για την επιλογή αναδόχου για το έργο: «Εντοπισμός ευκαιριών ρομποτικής αυτοματοποίησης διαδικασιών (RPAs) στον δημόσιο τομέα».

5. Πλατφόρμες

Οι πλατφόρμες έχουν συμβάλει στην ενίσχυση της ψηφιακής οικονομίας διευκολύνοντας τις συνδέσεις και τις ανταλλαγές μεταξύ ανθρώπων που αναζητούν υπηρεσίες, προϊόντα ή πληροφορίες. Χαρακτηριστικές επιχειρήσεις πλατφόρμας είναι οι Facebook, YouTube, Amazon, Airbnb

nb, Uber. Με την οικονομία της πλατφόρμας συνδέονται η Platform economy, η Sharing economy και η Gig economy.

Οι πλατφόρμες αποτελούν πλέον πολύτιμο εργαλείο και της Δημόσιας Διοίκησης για την επικοινωνία με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, τη διασφάλιση της διαφάνειας λειτουργιών και διαγωνιστικών διαδικασιών, την τηλεργασία,²⁹⁸ την τηλεδιάσκεψη και την εξ αποστάσεως κατάρτιση.

Η πλατφόρμα που λειτουργεί στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το govHub της ΚΕΔΕ (πργρ. 6.4.1.). Πλατφόρμες έχει δημιουργήσει και η ΕΕΤΑΑ για την πληροφόρηση των Δήμων και την αμφίδρομη επικοινωνία με τα στελέχη τους, καθώς και για το πρόγραμμα των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών.

Τη χρήση των πλατφορμών στη διακυβέρνηση παρουσιάζει αναλυτικά μια πρόσφατη διπλωματική εργασία με τίτλο «Η Διακυβέρνηση ως Πλατφόρμα GaaP (Government as a Platform)».²⁹⁹

6. Διεπαφή ανθρώπου – τεχνολογίας ή Διεπαφή ανθρώπου μηχανής (Human machine interface)

Τα τελευταία χρόνια έχει αλλάξει η αλληλεπίδρασή μας με την τεχνολογία, εξέλιξη που αξιοποιείται πλέον και από τον δημόσιο τομέα.

Πρόσφατα παραδείγματα έχουμε με τα smartphones, τα κοινωνικά δίκτυα και τα συστήματα συνομιλίας chatbots.

Το επόμενο άλμα στην καινοτομία διεπαφής τεχνολογίας και ανθρώπου είναι η “εικονική πραγματικότητα” (virtual reality – VR)³⁰⁰ και η “επαυξημένη πραγματικότητα” (augmented reality – AR).

*«Ο όρος VR αναφέρεται στη χρήση τεχνολογίας υπολογιστών για να “βυθιστεί” πλήρως ο χρήστης σε ένα προσομοιωμένο περιβάλλον 3D, στο βαθμό που ο χρήστης αισθάνεται ότι είναι φυσικά σε αυτό το περιβάλλον. Η AR, από την άλλη πλευρά, έχει τις ρίζες της στον πραγματικό κόσμο, όχι ένα προσομοιωμένο περιβάλλον».*³⁰¹

Έργα εικονικής πραγματικότητας (virtual reality) και επαυξημένης πραγματικότητας (augmented reality) έχουμε γνωρίσει ιδίως στον πολιτιστικό τομέα. Σχετικές πρωτοβουλίες έχουν αναλάβει ορισμένες

298 Πρόσφατα η ΚτΠ ανακοίνωσε την προκήρυξη διαγωνισμού για ένα έργο, της τάξεως των 4 εκατ. €, για την τηλεργασία στο δημόσιο τομέα.

299 Βλ. Dosi L. (2021), Η Διακυβέρνηση ως Πλατφόρμα GaaP (Government as a Platform), Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Οικονομική και Διοίκηση για Μηχανικούς, <https://hellanicus.lib.aegean.gr/handle/11610/23106?show=full>

300 Αρκετοί θεωρούν ότι η σωστή απόδοση του virtual reality δεν είναι “εικονική πραγματικότητα”, αλλά “δυσνητική πραγματικότητα”, βλέπε https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9alit%C3%A9_virtuelle.

301 Βλ. Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2018), ό.π., σελ. 61

Περιφέρειες και Δήμοι για την προβολή των μνημείων και της πολιτιστικής κληρονομιάς και για την παρουσίαση της αρχιτεκτονικής, της ιστορίας και του πολιτισμού μιας παραδοσιακής συνοικίας ή οικισμού ή μιας ευρύτερης περιοχής.

7. Τεχνητή Νοημοσύνη

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (Artificial Intelligence – AI) αποτελεί σημείο τομής μεταξύ πολλών επιστημών όπως της πληροφορικής, της ψυχολογίας, της φιλοσοφίας, της νευροεπιστήμης, της γλωσσολογίας και των επιστημών των μηχανικών, με στόχο τη σύνθεση ευφυούς συμπεριφοράς, με στοιχεία συλλογιστικής, μάθησης και προσαρμογής στο περιβάλλον, ενώ συνήθως εφαρμόζεται σε μηχανές ή υπολογιστές ειδικού σκοπού.

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (TN) προέκυψε από τον συνδυασμό της δυνατότητας της μηχανής να "μαθαίνει" (machine learning) με τα μεγάλα δεδομένα (big data), στηρίζεται σε αλγορίθμους, μεταξύ των οποίων τα τεχνητά νευρωνικά δίκτυα (artificial neural networks) και έχει ένα ευρύ φάσμα εφαρμογών: μηχανική μετάφραση, συστήματα αναγνώρισης ομιλίας, εικόνων και προσώπων, αυτόματη οδήγηση οχημάτων, ιατρικές διαγνώσεις, βελτίωση της γεωργίας, μετριασμός της κλιματικής αλλαγής κ.ά. Η χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης εγείρει ζητήματα ηθικής και προστασίας των προσωπικών δεδομένων και απαιτεί ρυθμιστικό πλαίσιο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 20.01.2021 πρότεινε κατευθυντήριες γραμμές για τη χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης και στις 06.10.2021 πρότεινε ισχυρές δικλίδες ασφαλείας για τη χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης από τις Αρχές, ζητώντας την καθολική απαγόρευση της αυτοματοποιημένης αναγνώρισης πολιτών σε δημόσιους χώρους, την καταπολέμηση των διακρίσεων και περισσότερη διαφάνεια στη χρήση αλγορίθμων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει τη «Λευκή Βίβλο για την Τεχνητή Νοημοσύνη», στην οποία προτείνει και «την υιοθέτησή της από τον δημόσιο τομέα: δημόσιες διοικήσεις, νοσοκομεία, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και μεταφορών, αρχές χρηματοπιστωτικής εποπτείας και άλλους τομείς δημόσιου συμφέροντος, με ιδιαίτερη έμφαση στους τομείς της υγειονομικής περίθαλψης και των μεταφορών». Επίσης, προτείνει «μια ευρωπαϊκή δομή διακυβέρνησης για την TN υπό μορφή πλαισίου συνεργασίας των εθνικών αρμόδιων αρχών».³⁰²

Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ε.Ε. εξέδωσε γνωμοδότηση σύμφωνα με την οποία «ο Κανονισμός της ΕΕ στον τομέα της Τεχνητής

302 Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Λευκή Βίβλος για την Τεχνητή Νοημοσύνη, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0065&from=EL>

*Νοημοσύνης*³⁰³ θα πρέπει να επιτρέπει στις Περιφέρειες και στους Δήμους να συμμετέχουν στην παρακολούθηση συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης και να αξιολογούν την εφαρμογή τους».³⁰⁴

Στη χώρα μας το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης προκήρυξε διαγωνισμό για την ανάδειξη αναδόχου του έργου «Μελέτη ωρίμανσης έργου για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Τεχνητή Νοημοσύνη».

Το ΕΚΔΔΑ διοργάνωσε μια ενδιαφέρουσα Ημερίδα στις 14.05.2021 με τίτλο «Οφέλη και Προκλήσεις από την Υιοθέτηση της Τεχνητής Νοημοσύνης στη Δημόσια Διοίκηση».³⁰⁵

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αξιοποιήσει την Τεχνητή Νοημοσύνη για την επεξεργασία του μεγάλου όγκου των δεδομένων που παράγουν οι υπηρεσίες των Περιφερειών και των Δήμων ως “Ανοικτά Δεδομένα”, καθώς και των δεδομένων που θα συλλέγονται από αισθητήρες που τοποθετούνται σε λειτουργίες τους και στις πόλεις, αλλά και σε περιαστικές περιοχές (για την πρόληψη των κινδύνων από φυσικές καταστροφές).

Σημαντικές προοπτικές ανοίγει η **Τεχνολογία Blockchain**, που «είναι μια νέα τεχνολογία (Τεχνολογία κατανεμημένου καθολικού) η οποία παρουσιάζεται ως μία δημόσια, μη δυνάμενη να τροποποιηθεί ως προς το ιστορικό της, διανεμημένη σειρά δεδομένων, ομαδοποιημένων σε χρονικά αριθμημένα τμήματα, συστοιχίες (blocks)».³⁰⁶

«Στην πράξη πρόκειται για την πιο εφικτή, από τεχνικής τουλάχιστον άποψης, απόπειρα εκδημοκρατισμού του παγκοσμίου συστήματος οικονομικών συναλλαγών. Η απλή ιδέα πίσω από το Blockchain είναι ότι δεν χρειάζεται να μεσολαβεί ένας τρίτος (είτε είναι τράπεζα, είτε υπηρεσία) στη συναλλαγή μεταξύ δύο μερών».³⁰⁷

Για την αξιοποίηση της Τεχνολογίας Blockchain έχουν δείξει ενδιαφέρον αρκετά Ευρωπαϊκά κράτη. Αυτή την περίοδο «βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία ο νεοσύστατος συνεταιρισμός European Blockchain Partnership (EBP), στον οποίο μετέχουν συνολικά 26 κράτη – μέλη της ΕΕ καθώς και η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν. Στόχος της λειτουργίας της πλατφόρμας Ευρωπαϊκή Υποδομή Υπηρεσιών Blockchain (EBSI) είναι η γνησιότητα των εγγράφων καθώς και η αυθεντικοποίησή τους (π.χ. ευρωπαϊκοί τίτλοι σπουδών), ώστε ο κάθε χρήστης, π.χ. μια εταιρεία

303 European Commission (2021), Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1682.

304 <https://www.myota.gr/2021/12/09/>

305 <https://artificialintelligence-ekda.inp.gr/>

306 Βλ. <https://el.wikipedia.org/wiki/Blockchain>

307 Βλ. Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2018), ό.π., σελ. 65.

ή οργανισμός που θέλει να προσλάβει εργαζόμενο/η, να μπορεί να διασταυρώσει την αξιοπιστία τους. Με τον τρόπο αυτό υπάρχει η πεποίθηση ότι θα αποφευχθούν οι μεμονωμένες προσεγγίσεις των κρατών – μελών, επιτυγχάνοντας τη διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών που θα βασίζονται στην τεχνολογία *blockchain*».³⁰⁸

Τέλος, μπορεί να αξιοποιηθούν και οι ακόλουθες προηγμένες τεχνολογίες: Συστήματα μη Επανδρωμένων Αεροσκαφών (ΣμηΕΑ), Έξυπνα Συμβόλαιο, Διαδικασία τρισδιάστατης εκτύπωσης (3D ή 4D printing).

Οι ανωτέρω "εκθετικές τεχνολογίες" οδηγούν «στην "έξυπνη κυβέρνηση" που θεωρείται το επόμενο βήμα της "ηλεκτρονικής κυβέρνησης" (e-Government), της "κινητής κυβέρνησης" (m-Government) και της "ανοικτής κυβέρνησης" (open-Government)».³⁰⁹ Την "έξυπνη κυβέρνηση" μπορεί να βοηθήσουν και τα Έξυπνα Συστήματα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.³¹⁰

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει ιδιαίτερο βάρος στο Πρόγραμμα «Ψηφιακή Ευρώπη». Στο πλαίσιο του, ενέκρινε πρόγραμμα εργασίας ύψους 1,38 δισ. ευρώ, που θα εστιάσει τις επενδύσεις στους τομείς της τεχνητής νοημοσύνης, του υπολογιστικού νέφους και των χώρων δεδομένων, των κβαντικών επικοινωνιακών υποδομών, των προηγμένων ψηφιακών δεξιοτήτων και της ευρείας χρήσης των ψηφιακών τεχνολογιών σε ολόκληρη την οικονομία και την κοινωνία.³¹¹

Είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικό ότι τα ανωτέρω εργαλεία (όμως η Τεχνητή Νοημοσύνη και η Τεχνολογία Blockchain) έχουν αρχίσει να απασχολούν και στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.³¹²

Προκειμένου όμως τα παραπάνω εργαλεία της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης να μπορέσουν να αξιοποιηθούν προς όφελος της κοινωνίας θα χρειαστούν τα ακόλουθα:

➤ Να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι και τα ηθικά διλήμματα που δημιουργούνται και να εκπονηθεί σχετικό ρυθμιστικό πλαίσιο.

308 Βλ. Σαρμπάνη Χ. (2021), Τεχνολογία BLOCKCHAIN και Έξυπνες Συμβάσεις στον Δημόσιο Τομέα – Οφέλη και Νομικές Προκλήσεις, σελ. 60, Διιδρυματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών – Δίκαιο και Πληροφορική, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας – Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/26506>

309 Βλ. Πρωτόπαππας Λ. (2021), Προηγμένες Υπηρεσίες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σελ.87, Διδακτορική διατριβή, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Αγροτικής Οικονομίας και Ανάπτυξης, Εργαστήριο Πληροφορικής, <http://dspace.aua.gr/xmlui/bitstream/handle/10329/7466/Protopoulos%20L.pdf?sequence=4>

310 Βλ. Πρωτόπαππας Λ. (2021), ό.π. Έξυπνα Συστήματα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σελ. 173–193.

311 <https://ictplus.gr/i-eyropaiki-epitropi-ependyei-2-dis-eyro-gia-tin-psifiaki-metabasi/>

312 Βλ. Σιδηρόπουλος Κ. (2020), Εισαγωγή στη Θεωρία της «Αυτόνομης Οργάνωσης»: fractal αρχιτεκτονική της διοικητικής δομής και δημοκρατική «αλυσίδα συνεργασιών» (blockchain), Ηλεκτρονικό Περιοδικό προΤΑση, Αθήνα, https://www.diaplous-autodioikisi.gr/images/protasi/teyhos_30.pdf και

Συμμετοχικός Πολίτης: https://www.youtube.com/watch?v=feL_UbOHTmo&t=9s

- Να ενισχυθεί η ηλεκτρονική ταυτοποίηση των πολιτών και η πολυκαναλική συμμετοχή τους στις παρεχόμενες υπηρεσίες, καθώς και η κυβερνοασφάλεια.
- Να προστατευθούν τα προσωπικά δεδομένα με την αυστηρή εφαρμογή του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (GDPR) (Ν.4624/2019 – Α΄137).
- Να ενισχυθούν οι ψηφιακές δεξιότητες και η διά βίου κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων,³¹³ να προσαρμοστούν τα συστήματα εκπαίδευσης, ώστε να βελτιωθεί το επίπεδο δεξιοτήτων στα επιστημονικά πεδία STEM [Science, Technology, Engineering and Mathematics] και να πολλαπλασιαστούν τα προγράμματα ψηφιακού εγγραμματοτισμού των πολιτών.
- Να ενισχυθούν τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και το “δίκτυο προστασίας” για όσους εργαζόμενους πλήττονται από τις αλλαγές.
- Να συνεχίσει «να καλλιεργείται η ελληνική γλώσσα στην εποχή μας που επικρατεί η αγγλική γλώσσα και η μυθοποιημένη γλώσσα (jargon) της πληροφορικής και των υπολογιστών».³¹⁴
- Να υποστηριχθούν οι πρωτοβουλίες που προωθούν την ψηφιακή, συμμετοχική και συμπεριληπτική δημοκρατία.

Με βάση τις παραπάνω πρόνοιες, το “παράθυρο” της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς την 4^η Βιομηχανική Επανάσταση μπορεί να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας ανοικτής “πύλης” προς τη νέα εποχή, με την προϋπόθεση ότι θα μπορούν να περάσουν όλοι οι ΟΤΑ (Δήμοι και Περιφέρειες), ώστε να επωφεληθούν όλοι οι πολίτες ανεξάρτητα του τόπου κατοικίας και εργασίας τους.

Για να ζητήσουμε όμως την εφαρμογή των Big Data, του IoT και του AI της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης από τον δήμαρχο του νησιωτικού Δήμου που πρωτοκολλεί τα εισερχόμενα έγγραφα γιατί η διοικητική υπάλληλος μετατέθηκε στο πλαίσιο της “κινητικότητας” και από τον δήμαρχο του ορεινού Δήμου του οποίου ο αντιδήμαρχος οδηγεί το γκρέιντερ (grader) γιατί ο Δήμος δεν έχει οδηγό, απαιτείται να έχουμε λύσει προηγουμένως αυτά τα προβλήματα.

Κατά συνέπεια, χρειάζεται να υλοποιηθούν οι προγραμματικοί στόχοι και οι προτεραιότητες της τρέχουσας χρονικής περιόδου (πργρ. 6.1.), να έχει υλοποιηθεί το Πρόγραμμα «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» (πργρ. 6.4.2.) και να έχει προχωρήσει η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της 3ης Βιομηχανικής Επανάστασης.

313 Βλ. Λόκανα Ε. (2021), Ψηφιακός Μετασχηματισμός και Ψηφιακές Ικανότητες στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Εισήγηση στο Συνέδριο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης 15–16.07.2021,

314 Βλ. Μαϊστρος Γ. (2007), ό.π., σελ. 6.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Περί "χάους και πολυπλοκότητας" ο λόγος

Η παρούσα Μελέτη στο σύνολό της έχει μια ορθολογική προσέγγιση του ζητήματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που παραπέμπει όπου χρειάζεται στην ελληνική βιβλιογραφία, η οποία βασίζεται στις επιστημονικές πειθαρχίες της νομικής, της πολιτικής και της διοικητικής επιστήμης και στη σύγχρονη τεχνολογία και επικεντρώνεται στην επιχειρησιακή οπτική και την μεταρρυθμιστική τεχνική.

Υπάρχει όμως και μια διαφορετική προσέγγιση που θα ήταν χρήσιμο να μην λείπει από μια Μελέτη που επιχειρεί μια πολυεδρική διαχείριση του ζητήματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η οποία να αξιοποιεί και τις λιγότερο δημοφιλείς στο δημόσιο διάλογο επιστημονικές αντιλήψεις.

Αφορμή γι' αυτή τη διαφορετική προσέγγιση είναι ότι το γεγονός ορισμένες μεταρρυθμίσεις περιορίστηκαν σε αλλαγές του φαινοτυπικού κελύφους των θεσμών που επιχειρήσαν να αλλάξουν ή κατέληξαν σε μια κατάσταση ανάλογη με την αρχική, εξαιτίας μιας διαδικασίας παλινόρθωσης ή ενσωμάτωσής τους στο πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον που φιλοδόξησαν να μεταρρυθμίσουν, διότι ορισμένα μοτίβα (patterns) της λειτουργίας και του δημόσιου μανάτζμεντ (public management) του πολιτικο-διοικητικού συστήματος αποδείχθηκαν ισχυρότερα της μεταρρυθμιστικής δυναμικής.

Για τον ίδιο λόγο, ορισμένα μεταρρυθμιστικά εργαλεία απαξιώθηκαν διότι χρησιμοποιήθηκαν προσχηματικά ή προσαρμόστηκαν στην εντροπία του πολιτικο-διοικητικού περιβάλλοντος που κλήθηκαν να αλλάξουν, π.χ. η προσωπική συνέντευξη, το σχέδιο και το πρόγραμμα, η διαβούλευση, η συναίνεση, η εταιρική σχέση.

Τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων αυτών ή η απουσία αποτελεσμάτων δεν μπορεί να επεξηγηθούν με την νευτώνεια και την καρτεσιανή αιτιοκρατική προσέγγιση και με τη βεμπεριανή μεθοδολογία, αλλά χρειάζονται νέα ερμηνευτικά εργαλεία και μια διαφορετική προσέγγιση, όπως είναι η αρχή της απροσδιοριστίας της κβαντικής μηχανικής, η γενική θεωρία των συστημάτων, η θεωρία του χάους και της πολυπλοκότητας και οι επιστημονικές πειθαρχίες της ψυχολογικής διακυβέρνησης.

Με βάση αυτή την προσέγγιση, η λειτουργία ενός πολύπλοκου συστήματος όπως είναι η Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει ιδιοτυπίες τις οποίες μπορούμε να αποδεχθούμε ως μοτίβα (patterns) του συστήματος και να τις

θεωρήσουμε ως “οργανωσιακές αρχές” του.

Στην κατεύθυνση αυτή μπορούν να μας βοηθήσουν σχετικά επιστημονικά κείμενα.³¹⁵

Η υπάρχουσα βιβλιογραφία προσδιορίζει ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας και του δημόσιου μάντζμεντ του πολιτικο-διοικητικού συστήματος ως “παθολογίες”, όπως είναι:

➤ η **“νομομανία”**, που μας οδηγεί στο νομικό πληθωρισμό και την υπερθέσμιση (στο δημόσιο διάλογο έχει προστεθεί και η έννοια “νομολαγνεία”),³¹⁶

➤ η **“δομομανία”**, δηλαδή η συνεχής αλλαγή των εσωτερικών δομών των οργανώσεων ή η προσθήκη νέων δομών (ιδίως “φορέων”) με την εκπόνηση του νομικού κελύφους των δομών αυτών, ενώ χρειάζεται η βελτίωση της οργάνωσης, των λειτουργιών και των διαδικασιών υπάρχουσών δομών και η ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού και της τεχνογνωσίας του, καθώς και των λειτουργικών σχέσεων τους με το διοικητικό περιβάλλον,³¹⁷

315 Βλ. Prigogine I. (1997, 2003), Το Τέλος της Βεβαιότητας. Χρόνος, Χάος και οι Νόμοι της Φύσης, Κάτοπτρο, Αθήνα .

Βλ. Μπάτραμ Α. (2000), Χάος, πολυπλοκότητα και μάντζμεντ, Καστανιώτης, Αθήνα.

Βλ. Morgan. G. (2000), Οι όψεις της Οργάνωσης. Εισαγωγή στη Θεωρία των Οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα .

Βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2004), Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα.

Βλ. Ουίτλυ Μ. (2003), Ηγεσία και χάος. Η νέα επιστημονική διοίκηση επιχειρήσεων, Καστανιώτης, Αθήνα.

Βλ. Fritz S. (2010), Εισαγωγή στη Συστημική Θεωρία των Οργανώσεων, Σάκκουλας Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Βλ. Μιχαλόπουλος Ν. (2020), Ψυχολογική Διακυβέρνηση. Όψεις Συμπεριφορικής Λήψης Αποφάσεων, Παπαζήσης, Αθήνα.

316 Βλ. Μανιτάκης Α. και Γ. Μπαλαμπανίδης, Γιατί δεν προχωρά η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, Πολιτική Επιθεώρηση, 22.06.2015, σελίδα 5: «Οι υπουργοί θεωρώντας ότι η μεταρρυθμιστική ευθύνη τους περατώνεται με την ψήφιση ενός νόμου, το μόνο που τους απασχολεί είναι να φτιάξουν ένα νόμο. Αυτή η νοοτροπία έχει ως συνέπεια τη δημιουργία ενός νομοθετικού πληθωρισμού, που τρέφεται από μια άμετρη νομολαγνεία. Καταλήγει σε έναν στενοκέφαλο νομικό φορμαλισμό, που ως αντίληψη κατατρέπει και κατασπαράσσει τα σωθικά του κράτους. Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει γίνει έρμαιο, καθ' όλη την διάρκεια της μεταπολίτευσης, ενός καταϊγιστικού νομοθετικού πληθωρισμού και μιας αντιφατικής νομοθέτησης, που το μόνο που παράγει είναι γραφειοκρατία και διοικητική ακινησία. Η πολυνομία δεν έχει καμία σχέση με την “καλή νομοθέτηση” ούτε βέβαια με τις ουσιώδεις προϋποθέσεις σχεδιασμού και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής: μελέτη και διαβούλευση, ex ante και ex post αξιολόγηση των συνεπειών κάθε ρύθμισης, παρακολούθηση της υλοποίησής της, δοκιμασία διοικητική της εφαρμογής της, επανασχεδιασμός όταν χρειάζεται».

317 Βλ. Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), ό.π., η έκθεση του G. Langrod από το 1964 επισημαίνει ότι «πρέπει να αποφευχθεί η δημιουργία νέων θεσμών εκεί όπου είναι δυνατή η προσαρμογή των ήδη υφισταμένων εις τας συγχρόνους ανάγκες».

➤ η **"πολιτικο-διοικητική δικομανία"**, δηλαδή η παραπομπή των πολιτικών και των διοικητικών προβλημάτων προς επίλυση στη δικαιοσύνη³¹⁸ ή η νομοθέτηση κανόνων αποκλειστικά με τη λογική ότι μέσω αυτών δημιουργούμε "αγώγιμες αξιώσεις" !!!

➤ ο **"μεταρρυθμιστικός ιδεασμός"** που κατατρώει όσους επιχειρούν μεταρρυθμίσεις χωρίς συνολικό επιχειρησιακό σχέδιο, αλλά μόνο με νομικές ρυθμίσεις και αποσπασματικές ενέργειες, επιδιώκοντας τον επίζηλο τίτλο του μεταρρυθμιστή.

➤ η **"αγχώδης διαταραχή του περιορισμένου πολιτικού χρόνου"** ή **"βραχυπροθεσμοπάθεια"**,³¹⁹ που οδηγεί στην αποφυγή των πολιτικών επιλογών και των μεταρρυθμίσεων μεσοπρόθεσμης προοπτικής και στην υιοθέτηση "γρήγορων νικών" (quick wins). Μερικές φορές, ο περιορισμένος χρονικός ορίζοντας δράσης αποδίδεται στη «δημοκρατική αρχή» η οποία χρησιμοποιείται προσχηματικά για αποσπασματικές αποφάσεις.³²⁰

➤ Ο **"πελατειασμός"**, που στηρίζεται στην προσχηματική επίκληση της ίδιας αρχής, της «δημοκρατικής αρχής» (με τη διατύπωση «κάθε κυβέρνηση και κάθε υπουργός δικαιούται να βάζει τους δικούς του»).

➤ η **"εξασθένιση των καινοτομιών"**, δηλαδή η υιοθέτηση μιας θετικής ρύθμισης ή καινοτομίας, συνήθως από άλλη χώρα, που όμως δεν την προσαρμόζουμε στα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα του τόπου μας και παράλληλα την αφήνουμε εκτεθειμένη στην εντροπία του διοικητικού συστήματος, οπότε αυτή **"αφυδατώνεται"** ή/και υποβαθμίζεται.³²¹

318 Βλ. Βενιζέλος Ε. (2008), ό.π., σελ. 84-85: «Μια μετα-πλειοψηφική και μετα-αντιπροσωπευτική θεώρηση της δημοκρατίας πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να βασίζεται σε μια πιο ειλικρινή και διαφανή σχέση μεταξύ πολιτικών και δικαιοκρατικών οργάνων. Οι διέξοδοι στα λάθη, τις αμηχανίες, τις αδράνειες των πολιτικά και δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων δεν μπορεί να αναζητούνται διαρκώς σε μηχανισμούς πολιτικής υποκατάστασης που διέπονται από τη λογική πως αυτά που δεν μπορεί ή δεν θέλει να κάνει η εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να τα κάνει ο εισαγγελέας, ο δικαστής ή μια ανεξάρτητη αρχή».

319 Βλ. Καρακούσης Α. (2022), Το μεγάλο στοίχημα, «Όπως έχει σημειώσει σε ανύποπτο χρόνο ο καθηγητής Γιάννης Σπράος, "η ελληνική πολιτική πάσχει από βραχυπροθεσμοπάθεια", γι' αυτό και οι κατά καιρούς πολιτικές παραμένουν, κατά βάση, ανολοκλήρωτες», Οικονομικός Ταχυδρόμος, Αθήνα, <https://www.ot.gr/2022/05/23/aporpseis/opinion/to-megalo-stoixima>

320 Βλ. Παπούλιας Δ. και Χ. Τσούκας (1998), ό.π., σελ. 11: «Τα οφέλη της μεταρρύθμισης συνήθως προκύπτουν σε χρονικό ορίζοντα τέτοιο που δεν είναι πολιτικά εκμεταλλεύσιμα από τους μεταρρυθμιστές πολιτικούς».

Βλ. Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), ό.π., σελ. 719, την έκθεση της επιτροπής Ι. Σπράου που αναφέρει τις «αρχές συγκρότησης και λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, [...] επίκληση των οποίων γίνεται προκειμένου να απορριφθούν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες».

321 Βλ. Διαμαντοπούλου Α. (2006), Η Έξυπνη Ελλάδα, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 55-56: «Ένα επιλεγμένο μοντέλο που θεωρείται επιτυχημένο κινδυνεύει πάντα, σε μια άλλη οικονομία και σε μια άλλη κοινωνία, να γίνει ένα αποτυχημένο "καράοκε" παρά μια εμπνευσμένη υιοθέτηση. Είναι λοιπόν θεμελιώδες, αντί να απομονώνουμε μέτρα, ιδέες ή καινοτομίες που αποτελούν τμήμα ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, να συμφωνήσουμε συνολικά στο πλαίσιο

Μερικές φορές μάλιστα, η καινοτομία χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση μικροπολιτικά μέχρι την απαξίωσή της ή δεν διασφαλίζεται η πολιτική αποδοχή της, οπότε υπονομεύεται από την αντιπολίτευση στη συνείδηση των πολιτών.

➤ Το **“σύνδρομο του μικρομεσαίου”**. Οι δημόσιες πολιτικές μοιάζει να έχουν κοινωνική νομιμοποίηση, όταν στοχεύουν στη μικρομεσαία κλίμακα της ωφελούμενης κοινωνικής ομάδας. Γι' αυτό και οι περισσότερες εξαγγελίες συνοδεύονται από τη διακήρυξη, πως αφορούν τους μικρομεσαίους (επιχειρηματίες, αγρότες, φορολογουμένους κλπ.). Η αναγωγή της μικρομεσαίας κλίμακας σε αποκλειστικό κριτήριο ορθής οικονομικής πολιτικής και σε καθολική κοινωνική αξία εμποδίζουν την ανάδειξη της αριστείας και των μεγάλων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών οριζόντων.

➤ Η **“μελετομανία”**, η οποία θεωρεί ότι, για να εφαρμοσθεί μία δημόσια πολιτική, για να λυθεί ένα πρόβλημα, για να γίνει μία αλλαγή, για να προχωρήσει μία μεταρρύθμιση, αρκεί η εκπόνηση μιας μελέτης, ωσάν να πρόκειται για εργαλείο κατάλληλο για κάθε χρήση (*qui passe par tous*). Π.χ. για να εφαρμοσθεί ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα λειτουργικού εκσυγχρονισμού δημοσίων οργανώσεων, εκπονείται η αναγκαία διαγνωστική μελέτη, ενδεχομένως εκπονούνται και οι απαιτούμενες προδιαγραφές και πρότυπα και αναμένεται ένας “αυτόματος πιλότος” για την εφαρμογή τους, χωρίς να κατανοείται ότι χρειάζεται ένα «πρόγραμμα διοίκησης αλλαγής».

➤ Η **“επιτροπομανία”**, η οποία οφείλεται στην αδυναμία του δημόσιου μάνατζμεντ να επιλύσει ένα πρόβλημα ή να διαχειρισθεί ένα ζήτημα, οπότε τα παραπέμπει σε επιτροπή που συγκροτείται ειδικά για τον λόγο αυτόν. Η εμπειρία έχει δείξει ότι μία επιτροπή μπορεί να αναλάβει τη γνωμοδότηση επί υπάρχοντος κειμένου, την παρακολούθηση της εφαρμογής ενός προγράμματος, την αξιολόγηση προσφορών διαγωνισμού, τη λήψη αποφάσεων επί συγκεκριμένων εισηγήσεων με εναλλακτικά σενάρια, αλλά δεν μπορεί να εκπονήσει ένα έργο που είναι δουλειά φυσικών προσώπων ή συγκροτημένων δομών ή ομάδων διοίκησης έργου που διαθέτουν την αναγκαία κατάρτιση και ικανότητες.

➤ Το **“ναρκισσιστικό πλήγμα της επιμόρφωσης”** εξαιτίας του οποίου η δημόσια πολιτική επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων δεν αντιλαμβάνεται ότι αποτελεί συνιστώσα της δημόσιας πολιτικής μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης, με συνέπεια οι προσφερόμενες γνώσεις και δεξιότητες να οδηγούν στην παραγωγή σχετικών βεβαιώσεων αλλά όχι να παρέχονται κατ' ανάγκη σε αυτούς που θα κληθούν να εφαρμόσουν τις μεταρρυθμίσεις, στο πλαίσιο ενός

ολοκληρωμένου επιχειρησιακού σχεδίου.³²²

➤ Η **"εμμονή στις οικονομίες κλίμακας"** μέσω της συγκεντρωποίησης των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι η επιλογή του βέλτιστου (optimum) μεγέθους των δομών αυτών, εμμονή που όχι μόνο αποδεικνύεται ατελέσφορη (βλέπε πργρ. 4.1.), αλλά αποτελεί αντιεπιστημονική και οκνηρή αντίληψη και καθυστερεί την ενοποίηση των λειτουργιών τους μέσω της διαλειτουργικότητας και της δικτύωσής τους.

➤ Η **"ιδεοληψία των συμβολισμών"**, δηλαδή η εμμονή σε συμβολισμούς και αξιωματικές διατυπώσεις κενές περιεχομένου, που δημιουργούν την ψευδαίσθηση ιδεολογικών αρχών.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά της λειτουργίας και του δημόσιου μανάτζμεντ του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας, που θεωρούνται "παθογένειες", κατά τη γνώμη μας πρέπει να μεταταγούν στις "ιδιοτυπίες", διότι εάν πράγματι ήταν ασθένειες, μετά από τόση "θεραπεία" που έχουν υποστεί δια των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, θα είχαν "θεραπευθεί". Διατηρούνται όμως γιατί ικανοποιούν κάποιες ανάγκες του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας.

Στις εν λόγω παθογένειες/ιδιοτυπίες μπορούμε να προσθέσουμε και ορισμένες που είναι αμιγώς ιδιοτυπίες, όπως είναι:

➤ Η **"διοίκηση δια των νόμων"**, δηλαδή η χρήση των νόμων όχι ως κανόνων δικαίου, αλλά ως εργαλείου μανάτζμεντ.

➤ Η **"δια της δεσμεύσεως χειραφέτηση"**, δηλαδή η εξαντλητική νομοθετική περιγραφή μιας λειτουργίας, που στοχεύει στην κατοχύρωση των αναγκών βαθμών ελευθερίας στην άσκησή της.

➤ Το **"νομοθετικό εκκρεμές"**, δηλαδή η δίκην εκκρεμούς ταλάντωση της νομοθέτησης, π.χ. για τα κίνητρα πραγματοποίησης επενδύσεων, τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας (πργρ. 2.12.2.: ΦΑΠ – ΦΑΥ – ΦΜΑΠ – ΕΤΑΚ – ΕΕΤΗΔΕ – ΕΕΤΑ – ΕΝΦΙΑ).

➤ Η **"αμοιβάδα του δημόσιου τομέα"**, δηλαδή η διαχρονική ρευστότητα των ορίων του και η συστολή ή διαστολή του κατά ρυθμιζόμενο πεδίο.

➤ Οι **"ασυμπτωτικές λειτουργίες της Διοίκησης"**, όταν κάθε Υπουργείο φτιάχνει τους νόμους "του" και κάθε αποκεντρωμένη δικαιοϊκή ή διοικητική δομή έχει τη δική "της" ερμηνεία επί του κανονιστικού πλαισίου.

➤ Το **"χαμηλό γινόμενο διαφάνεια επί ευελιξία"**, το οποίο κατά κανόνα είναι σταθερό σε κάθε χώρα, αλλά στη χώρα μας έχει χαμηλή τιμή σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

322 Μακρυδημήτρης Α. (1999). Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 286: «[...] είναι αναγκαία η σύνδεση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με το γενικότερο πρόβλημα του εκσυγχρονισμού των μηχανισμών λειτουργίας και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών».

- Το “διαχειριστικόστροφο μάνατζμεντ”, δηλαδή η συναίρεση, στο Σύστημα Διαχείρισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων, των έξι λειτουργιών της διακυβέρνησής τους, δηλαδή προετοιμασίας – προγραμματισμού – διαχείρισης – υλοποίησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης.
- Η “διοίκηση δια των κρίσεων”, δηλαδή το management by crisis λόγω της αποτελεσματικότητας του crisis management.³²³
- Η “διακυβέρνηση δια της επικοινωνίας”, δηλαδή η διακυβέρνηση που ασκείται με οδηγό την επικοινωνία, αντί η επικοινωνία να εμπεριέχεται στη διακυβέρνηση.
- Η “δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση”, δηλαδή μια αλλαγή με βραχυχρόνιο ορίζοντα, η οποία με τη μέθοδο του “Βλέποντας και κάνοντας” επεκτείνεται με διαδοχικά βήματα αποσπασματικής επίλυσης των κάθε φορά αναφυόμενων προβλημάτων (βλέπε πργρ. 2.19.2.).
- Η “ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα” (βλέπε πργρ. 3.1.).
- Οι “ελαστικές προθεσμίες”, που η σοφή νομολογία μας τις χαρακτηρίζει ως “ενδεικτικές”.³²⁴

Εφόσον λοιπόν οι ανωτέρω ιδιοτυπίες μακροημερεύουν, τουλάχιστον στη διάρκεια της Μεταπολιτευτικής περιόδου, εύλογα μπορούμε να τις θεωρήσουμε ως μοτίβα (patterns) του συστήματος και να προτείνουμε στους επιμελείς μελετητές του διοικητικού φαινομένου να κωδικοποιήσουν τα συστατικά στοιχεία τους, τις προϋποθέσεις και τους όρους δημιουργίας τους, τις σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις τους, την εξέλιξη και τα αποτελέσματά τους.

Πώς αντιμετωπίζουμε ως μεταρρυθμιστές (reform engineers) αυτά τα patterns του συστήματος;

Εκτιμούμε ότι υπάρχουν δύο ενδεχομενικές απαντήσεις.

Πρώτη απάντηση: Επιχειρούμε όχι να αλλάξουμε τις “παθογένειες” και τις “ιδιοτυπίες”, αλλά να τις παρακάμψουμε (bypass) ή να τις βραχυκυκλώσουμε με νέες ιδέες και νέο λόγο (discours) που έχουν κοινωνική απήχηση και με τα σύγχρονα ψηφιακά εργαλεία, όπως είναι η παράκαμψη των εμποδίων και η διάτρηση των διοικητικών “silos” δια της ψηφιακής διαλειτουργικότητας, η οποία άλλωστε είναι στον πυρήνα του ψηφιακού μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, στην οποία στοχεύει η παρούσα Μελέτη.

323 Βλ. Μαΐστρος Π. (2017), «Crisis Management» ή «Management by Crisis»; ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ, <https://www.metarithmisi.gr/content/crisis-management-i-management-by-crisis--18319>

324 Για μεγαλύτερη ανάλυση του περιεχομένου των “ιδιοτυπιών”, βλ. Μαΐστρος Π. (2009), ό.π., σελ. 184–200: Οι ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μάνατζμεντ, <http://p-maistros.gr/book2.pdf>

Δεύτερη απάντηση: Επιχειρούμε να χρησιμοποιήσουμε τις "παθογένειες" και τις "ιδιοτυπίες" ως οικεία στο σύστημα, οχήματα μεταρρύθμισής του:

- Αξιοποιούμε τη νομομανία, ενσωματώνοντας στους σημαντικούς νόμους τη νομοθετική δέσμευση εκπόνησης και υλοποίησης ενός Προγράμματος Εφαρμογής του Νόμου, π.χ. Ν. 2539/1997, Ν.3879/2010, Ν. 4675/2020, Ν.4685/2020 (βλέπε πργρ. 5.2.2. και 5.2.4.).
- Υιοθετούμε τη διαπίστωση του Εμμ. Ροΐδη «Εις νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν όλων των υπολοίπων νόμων».³²⁵
- Για να δημιουργήσουμε μια νέα δομή αξιοποιούμε τις μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες της πργρ. 5.4. της παρούσας Μελέτης.
- Καθησυχάζουμε την "αγχώδη διαταραχή του περιορισμένου πολιτικού χρόνου" με quick wins (βλέπε πργρ. 4.9.), οι οποίες όμως έχουν μια εσωτερική δυναμική που πυροδοτεί εξελίξεις μεσο-μακροχρόνιας εμβέλειας.³²⁶
- Συνοδεύουμε τα μέτρα πολιτικής που προωθούν την αριστεία σε ένα τομέα, με μέτρα πολιτικής που ικανοποιούν τους μικρομεσαίους του τομέα.

Με δεδομένο ότι σταδιακά «η νομική – κανονιστική υπεροχή έχει δώσει τη θέση της στη συμπεριφορική επιστήμη»³²⁷ και ότι η δεύτερη απάντηση βασίζεται στη συμπεριφορική λογική, εφόσον υιοθετεί τα patterns με τα οποία είναι μαθημένοι να λειτουργούν οι δρώντες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ελπίζουμε ότι ο "περιορισμένος ορθολογισμός" της απάντησης αυτής «κομίζει μια νέα αφήγηση για το οργανωτικό φαινόμενο».³²⁸

Εάν ούτε αυτές οι απαντήσεις μπορούν να επηρεάσουν "το χάος και την πολυπλοκότητα" της λειτουργίας και του δημόσιου μανάτζμεντ του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας, περιοριζόμαστε στην μεταρρυθμισιολογία και τον μεταρρυθμιστικό ρητορισμό, επικαλούμαστε τη βοήθεια του «Θεού της Ελλάδος» και στηριζόμαστε στη λαϊκή διαπίστωση πως «η Ελλάδα ποτέ δεν πεθαίνει!».

325 Βλ. Μαϊστρος Π. (2019), Τελικά ο Ροΐδης είχε δίκιο, METAPPYΘMIZH, <https://www.metarithmisi.gr/content/telika-o-ro%ce%90dis-eiche-dikio-29468>

326 Βλ. Παπούλιας Δ. (2019), ό.π., σελ. 146: «Οι μεταρρυθμίσεις αυτή την περίοδο αλλά και γενικότερα χρειάζονται ταυτόχρονη και παράλληλη δράση σε δύο ορίζοντες: βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο».

327 Βλ. Μιχαλόπουλος Ν. (2020), ό.π., σελ. 167.

328 Ibid, σελ. 98.

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

1. ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα	σελ. 149, 181, 318
βλέποντας και κάνοντας	σελ. 126, 318
δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση	σελ. 126, 127, 132, 318
διαχειριστικόστροφο μάνατζμεντ	σελ. 318
δικτύωση	σελ. 39, 57, 70, 188, 190, 192, 226, 227, 248, 255, 284
Εργαλειοθήκη "Εμμ. Ροΐδης"	σελ. 18, 27, 39, 228, 236, 248, 288
μανθάνουσα οργάνωση	σελ. 242
μανθάνουσα πόλη	σελ. 208-209, 293-295
Μεταρρυθμιστική μεθοδολογία "Ευπαλίνος"	σελ. 18, 28, 40, 237, 242, 248
μεταρρυθμιστικό βατόμουρο	σελ. 29, 246, 249, 251
μικροί ορεινοί Δήμοι	σελ. 158, 163, 179, 218, 225, 253, 254, 288, 302
μικροί νησιωτικοί Δήμοι	σελ. 60, 158, 163, 179, 218, 225, 253, 254, 288, 302
νεοσύστατοι Δήμοι	σελ. 118 , 140, 225, 254

παθογένειες, ιδιοτυπίες	σελ. 19, 32, 313-319
“παιχνίδι επίρριψης ευθυνών” (blame game)	σελ. 152, 276 ,296
πολιτειότητα	σελ. 200, 201, 209, 256
Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου	σελ. 27, 31, 39, 99, 106, 111, 120, 228, 235, 236, 248
Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης	σελ. 27, 31, 39, 45, 55, 67, 70, 73 , 230, 231, 235, 236, 248
συμμετοχή των πολιτών, λαϊκή συμμετοχή	σελ. 38, 41, 76, 165, 181, 197-202
συμπεριληπτική δημοκρατία, συμπεριληπτική διακυβέρνηση	σελ. 28, 247, 312
1° μεταρρυθμιστικό εργαλείο	σελ. 39, 111, 228
2° μεταρρυθμιστικό εργαλείο	σελ. 111, 228, 241
3° μεταρρυθμιστικό εργαλείο	σελ. 39, 64, 66, 73, 78, 100, 104, 230
4° μεταρρυθμιστικό εργαλείο	σελ. 112, 136, 232

Π Ο Λ Ι Τ Ι Κ Α Π Ρ Ο Σ Ω Π Α Υπουργοί - Γενικοί Γραμματείς - Πρόεδροι ΕΝΠΕ και ΚΕΔΚΕ/ΚΕΔΕ			
Αβραμόπουλος Δημήτρης	107, 113	Παπανδρέου Βάσω	100, 115
Αγοραστός Κώστας	170, 185, 269	Παπανδρέου Γιώργος	117
Ανωμερίτης Γιώργος	189	Παπαστεργίου Δημήτρης	174, 186, 210
Αρσένης Γεράσιμος	37, 65, 66	Πατούλης Γιώργος	184, 185, 186, 269
Ασκούνης Κώστας	184, 184	Παυλόπουλος Προκόπης	82, 137, 154, 199, 201, 203
Βαλασόπουλος Βασίλης	82	Πεπονής Αναστάσιος	187
Βασιλείου Τάκης	182	Πέτσας Στέλιος	140
Βορίδης Μαυρουδής	187	Πιερρακάκης Κυριάκος	264
Βούτσης Νίκος	269	Πρωτόπαπας Χρήστος	113
Γεννηματάς Γιώργος	37, 47, 56, 65, 198	Ραγκούσης Γιάννης	117
Γεραπετρίτης Γιώργος	192	Σγουρός Γιάννης	184
Γεωργαντάς Γιώργος	264	Σερρέλη Ευδοκία	101
Γραφάκος Μανώλης	280	Σημίτης Κώστας	51, 109, 111
Διαμαντοπούλου Άννα	207	Σιούφας Δημήτρης	209
Έβερτ Μιλτιάδης	187	Σκάλκος Δημήτρης	215
Θεοδωρικάκος Παναγιώτης	140	Σκανδαλίδης Κώστας	82, 104, 106, 188
Κακλαμάνης Νικήτας	183, 183, 184	Σκέρτσος Άκης	177
Κεφαλογιάννης Γιάννης	96	Σκουρλέτης Παναγιώτης	138, 164, 269
Κουκουλόπουλος Πάρις	182, 183, 203	Σουφλιάς Γιώργος	44
Κουλουμπής Ευάγγελος	97		

Κουτσόγιωργας Αγαμέμνων	66, 109	Σταθάκης Γιώργος	210
Κρητικός Αλέκος	100, 111	Στεφάνου Δημήτρης	117
Κωνσταντόπουλος Νίκος	74	Στράτος Χριστόφορος	44, 149
Λιβάνιος Θεόδωρος	271	Τζιτζικώστας Απόστολος	258
Μαΐστρος Παναγιώτης	107, 113	Τρίτσης Αντώνης	109, 228
Μάνος Στέφανος	44, 96	Τσοβόλας Δημήτρης	90
Μητσοτάκης Κυριάκος	193, 262, 268	Τσούρας Θανάσης	47
Μητσοτάκης Κωνσταντίνος	43	Τσοχατζόπουλος Απόστολος	90, 104
Μπέης Δημήτρης	149	Φάμελλος Σωκράτης	210, 277
Μπένος Σταύρος	85, 115	Φλωρίδης Γιώργος	61
Μπούτος Γιάννης	44	Χαρίσης Αλέξανδρος	138, 165
Παπαδήμας Λάμπρος	93, 111	Χατζηδάκης Κωστής	279
Παπαδόπουλος Αλέκος	93, 107, 109, 111, 113, 136	Χουλιαράκης Γιώργος	138
Παπαϊωάννου Μιλτιάδης	47, 66, 113	Χριστόπουλος Λεωνίδα	264
Παπανδρέου Ανδρέας	56, 73	Χριστοφιλοπούλου Εύη	207, 262

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Η Βιβλιογραφία περιλαμβάνει τα βιβλία στα οποία παραπέμπει η Μελέτη, καθώς και ορισμένα σημαντικά βιβλία που αφορούν τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις

Αλεξιάς Γ. και Α. Φλάμου (2007), *Αξιολόγηση της κοινωνικής και ψυχο-συναισθηματικής υποστήριξης των ηλικιωμένων με προβλήματα υγείας, κοινωνικής απομόνωσης και αποκλεισμού: Η περίπτωση του προγράμματος "Βοήθεια στο σπίτι"*. Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής, 24 (Suppl 1), σελ. 37–42.

Αμίτσης Γ. (2001), *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας – Το Ελληνικό μοντέλο κοινωνικών υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Αμίτσης Γ. και Φ. Μαρίνη (2010), *Η εκπαίδευση των στελεχών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πεδία της διοικητικής και ηγετικής ικανότητας – Διδάγματα και Καλές Πρακτικές στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, Λευκωσία.

Αμίτσης Γ. (2013), *Τα Μοντέλα Κατ' Οίκον Φροντίδας στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Βενιζέλος Ε. (2008), *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία – Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής*, Πόλις, Αθήνα.

Βούλγαρης Γ. (2008), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*,

Πόλις, Αθήνα.

Γιαννίσης Τ. (2013), *Η Ελλάδα στην κρίση*, Πόλις, Αθήνα.

Γούπιος Ι. (2019), *Η Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Δήμων*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Δανόπουλος Γ. (2018), *Η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου στη νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ – Η περίπτωση των αναπτυξιακών ανώνυμων εταιριών των ΟΤΑ*, Περιοδικό "Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου", Τεύχος 8–9/2018, σελ. 698.

Δεμαθάς Ζ. (2010), *Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Διαμαντοπούλου Α. (2006), *Η Έξυπνη Ελλάδα*, Λιβάνης, Αθήνα.

Διαμαντούρος Ν. (2000), *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.

Διαμαντούρος Ν. (2015), *Η Διαφθορά στη σχέση της με τη χρηστή διοίκηση, το Κράτος Δικαίου και τη Δημοκρατία, στο συλλογικό τόμο: Ν. Κουράκης και Α. Σαμαρά–Κρίστη (επιμ.), Δημόσια διοίκηση και διαφθορά: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα, Α. Ν. Σάκκουλας,

Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2017), *Τέταρτη Βιομηχανική Επανάσταση, Φιλελεύθερος Τύπος*, Αθήνα.

Δίκτυο για τη Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη (2018), *Τα Εργαλεία της Τέταρτης Βιομηχανικής Επανάστασης και πώς Ανα-διαμορφώνουν τη Ζωή μας*.

Δραμαλιώτη Π. (2021), *Το Επιτελικό Κράτος. Ρυθμιστική Συνοχή και Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης, Παπαζήσης*, Αθήνα.

Ελεγκτικό Συνέδριο, επιμ. Γ. Μαραγκού (2017), *Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Γ. Γαλανός, Φ. Καλδή, Μ.Ε. Καλλιτσιώτη, Ε.Ε. Κουλουμπίνη, Ε. Κωνσταντάκου, Α. Λιγωμένου, Γ. Μαραγκού, Η. Παπαρρηγοπούλου, Π. Πατπιδας, Α. Σώκου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

ΕΛΙΑΜΕΠ, συντονίστρια Κ. Σπανού (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση*, Χ. Ιωάννου, Μ. Λαμπροπούλου, Ε. Μπαλλά, Δ. Οικονόμου, Παπαζήσης, Αθήνα.

Ζυγούρης Π. & Ζ. (2019), *Πρότυπος Οδηγός για τις Προγραμματικές Συμβάσεις*, Αθήνα.

Καλλιαντζίδης Α. (1989), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σταυροδρόμι της επιχειρηματικής πρόκλησης, Αγροτικές Συνεταιριστικές Εκδόσεις Α.Ε., Θεσσαλονίκη*.

Κανδυλάκη Α. και Β. Καραγκούνης (2005) Φροντίδα στην Κοινότητα και Βοήθεια στο Σπίτι: Μια Πρόκληση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Γ. Ζαϊμάκης, Α. Κανδυλάκη (επιμ.), *Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας: Μορφές Παρέμβασης σε Ευπαθείς Ομάδες και σε Πολυπολιτισμικές Κοινότητες, Κριτική*, Αθήνα.

Καρβούνης Α. (2017), *Διπλωματία Πόλεων II. Τα Διεθνή Δίκτυα Πόλεων των Ελληνικών Δήμων, 2006–2016*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα.

Καρβούνης Α. (2021), *Διπλωματία Πόλεων και Εξευρωπαϊσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Διοικητικός*

Εκσυγχρονισμός και οι Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Δικτύωσης των Ελληνικών Δήμων, Διόνικος, Αθήνα.

Καρβούνης Α. (2021 α), Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι Δήμοι, στο Συλλογικό *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, επιμ. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου, Εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα.

Καρβούνης Α. και Τζεμπούλου Δ. (2021), Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι Περιφέρειες, στο Συλλογικό *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, επιμ. Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου, Εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα.

Καρκατσούλης Π. (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο μανάτζμεντ” στη “διακυβέρνηση”*, Σιδέρης, Αθήνα.

Καρκατσούλης Π. και Ε. Στεφοπούλου (2017), Η δυσλειτουργική οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οι δυσκολίες μεταρρύθμισής της, στο Συλλογικό *Πέρα από τη λιτότητα – για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία*, επιμ. Δ. Βαγιάνος, Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ, Χ. Πισσαριδής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

Καστανίδης Χ., Α. Λεντάκης, Π. Μάϊστρος, Σ. Μπένος, Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ. Γεννηματάς (1986), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία*, Κοχλίας, Αθήνα.

Κατσούλης Δ. (1993), *Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή.

Κατσούλης Δ. (2010), *Ενδοδημοτική Αποκέντρωση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Κατσούλης Δ. (2013), *Μελέτη για την καταστατική θέση των αιρετών*, ΙΤΑ, Αθήνα,

Κατσούλης Δ. (2019), *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, Δεδεμάδης*, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1984), *Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983–1987*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

Κηρολύτης Ν. (1993), *Ιστορική εξέλιξη της*

επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ, ΕΤΑ, Αθήνα.

Κινήσεις Πολιτών για τη Σοσιαλδημοκρατία (2021), *Σκέψεις για μια Ολοκληρωμένη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, ΚΠΣ, Αθήνα.

Κοντιάδης Ξ. και Θ. Τσέκος (2008), *Η Αναδιάρθρωση της Κοινωνικής Διοίκησης σε Τοπικό Επίπεδο*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Κουτσούρη Δ. (1996), *Συμβούλια Περιοχής, ΠΟΕ-ΟΤΑ*, Αθήνα.

Κουτσούρη Δ. (1996 α), *Η λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων*, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα.

Κρητικός Α. (2021), *Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Η εξέλιξή της στις μεγάλες στιγμές της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Επίμετρο, Αθήνα.

Λαδιάς Χ. (2014), *Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Λαλιώτη Β. (2002), *Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Ένα παράδειγμα εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

Λαμπροπούλου Μ. (2019), *Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Λιγωμένου Α. (2017), *Προγραμματικές συμβάσεις – Καλλικράτης*, σελ. 21–41 στο *Συλλογικό Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Λίτσος Η. (1994), *Κατευθύνσεις και Μεθοδολογία Σχεδιασμού της Οργάνωσης, Λειτουργίας και Διοίκησης των Ν.Α.*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Μαϊστρος Π. (2000), *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης – Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη*, Λιβάνης, Αθήνα.

Μαϊστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μαϊστρος Π. (2016), *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016–2018*, *Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις*, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (1996), *Η Διοίκηση σε κρίση – Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία*, Λιβάνης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (1999), *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (1999 α), *Ο "Μεγάλος Ασθενής" – Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. και Ν. Μιχαλόπουλος (2000) (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950–1998*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α., Χ. Χρυσανθάκης, Ν.-Κ. Χλέπας, Ν. Μιχαλόπουλος, Θ. Οικονόμου, Π. Λιβεράκος, Γ. Ασπρίδης (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (2004), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (2006), *Κράτος των Πολιτών – Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, Λιβάνης, Αθήνα.

Μιχαλόπουλος Ν. (1994), *Οργανωτικός Σχεδιασμός στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

Μιχαλόπουλος Ν. (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μιχαλόπουλος Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μιχαλόπουλος Ν. (2018), *Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης: Βασικές Έννοιες –*

Εναλλακτικές Προσεγγίσεις, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μιχαλόπουλος Ν. (2020), *Ψυχολογική Διακυβέρνηση. Όψεις Συμπεριφορικής Λήψης Αποφάσεων*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Morgan. G. (2000), *Οι όψεις της Οργάνωσης. Εισαγωγή στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα .

Μουζέλης Ν. (2005), Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 17–36.

Μπαμπάς Σ. (2001), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και η διαλεκτική του Δημόσιου Χώρου, Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τ.1, σελ. 31–45.

Μπάτραμ Α. (2000), *Χάος, πολυπλοκότητα και μάνατζμεντ*, Καστανιώτης, Αθήνα.

Μπέσιλα–Βήκα Ε. (2010), *Τοπική Αυτο-διοίκηση. Θεσμικό πλαίσιο – Ευρωπαϊκή διάσταση υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος “Καλλικράτης”*, τόμ. 1, Πάντειο Πανεπιστήμιο (ΚΕΔΙΤΑΑ) (Γ' έκδ.). Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Ντάφλου Α. (2020), *Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση – Τοπικότητα, τεχνολογία και ευάλωτες ομάδες*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Ουίτλυ Μ. (2003), *Ηγεσία και χάος. Η νέα επιστημονική διοίκηση επιχειρήσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα.

Παπαγιάννης Π. και Δ. Κατσούλης (1995), *Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα.

Παπαδημητρίου Γ. και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) (1994), *Συστήματα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή.

Παπαδημητρίου Κ. (2018), *Η Κατανομή*

Αρμοδιοτήτων Μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά, Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

Παπατόλιας Α. (2021), *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους. Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση και διοικητική πρακτική*, Σάκκουλας, Αθήνα.

Parakyriakopoulos G. & Chatzipanos P. (2022), *Project Management Information System (PMIS) The Example of the PMIS in Greece*.

Παπούλιας Δ. και Χ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα.

Παπούλιας Δ., Δ. Σωτηρόπουλος, Χ. Οικονόμου (2002), *Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Ποταμός, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2002), *Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών*, Καστανιώτης, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2007), *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο*, Εστία, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2009), *Η κρίση αλλάζει τη ζωή μας και το management*, Κριτική, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2011), *Διαχειρίζομαι και Αλλάζω, Ταυτοχρόνως και Επείγοντως*, Κριτική, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2019), *Πώς Συντελούνται οι Μεταρρυθμίσεις*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.

Πασσάς Α. και Θ. Τσέκος (επιμ.) (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Πελαγίδης Θ. (2005) (επιμ.), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Πετράκης Ν. και Σ. Καμπέλης (2016), *Μονόδρομος η Εθνική Συνεννόηση και η*

Ανάπτυξη, Κρήτη.

Πετράκος Γ. και Ι. Ψυχάρης (2016), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα, Κριτική*, Αθήνα, 2^η έκδοση.

Prigogine I. (1997, 2003), *Το Τέλος της Βεβαιότητας. Χρόνος, Χάος και οι Νόμοι της Φύσης*, Κάτοπτρο, Αθήνα.

Σημίτης Κ. (2005), *Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα*, Πόλις, Αθήνα.

Σκαμνάκης Χ., (2006), *Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα.

Σκαμνάκης Χ. (2018), *Περιφερειακές και Τοπικές Κοινωνικές Πολιτικές στο Κοινωνική Πολιτική*, Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) Διόνικος, Αθήνα.

Σκαμνάκης Χ. (2020), *Η Κοινωνική Πολιτική στην Αυτοδιοίκηση*, Διόνικος, Αθήνα.

Σπανού Κ. (1992), *Οργάνωση και Εξουσία – Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σπανού Κ. (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, IOBE, Αθήνα.

Σπανού Κ. (2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σπανού Κ. (2010), *Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και αντιφάσεις*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σπανού Κ. (2020), *Ποιές Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Πατάκης, Αθήνα.

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2005 –11^η έκδοση), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Στασινοπούλου Ό. (2003), *Κράτος Πρόνοιας*

– *Ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*, Gutenberg, Αθήνα.

Συλλογικό, επιμ. Ν. Τάσος (1988), *Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα. Γράφουν: Δ. Αγαπητίδου–Αλογοσκούφη, Ι. Βαβούρας, G. Batelaan, B. Δαλαμάγκας, J. Owens, H. Σιδηρόπουλος, Ν. Τάσος, G. Uhl.

Συλλογικό, επιμ. Π. Γετίμης, Δ. Γράβαρης, (1993), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική*, Θεμέλιο, Αθήνα.

Συλλογικό, επιμ. Α. Μακρυδημήτρης (1995), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή. Γράφουν: Α. Μακρυδημήτρης, Κ. Σπανού, Χ. Χρυσανθάκης, Μ. Σαματάς, Ξ. Παπαρρηγόπουλος, Ι. Τσιβάκου, Ν. Μιχαλόπουλος, Σ. Κυβέλου–Χιωτίνη.

Συλλογικό επιμ. Κ. Σπανού, Α. Ρήγος, Μ. Σπουρδαλάκης (1997), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, προσδοκίες και προοπτικές*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή. Γράφουν: Α. Μακρυδημήτρης, Ν.-Κ. Χλέπας, Χ. Χρυσανθάκης, Π. Χριστοφιλοπούλου, Ν. Μιχαλόπουλος, Δ. Κατσούλης, Η. Λίτσος, Α. Χάγιος, Π. Παπαγιάννης.

Συλλογικό, επιμ. Ν.-Κ. Χλέπας, Γ. Τασόπουλος (2000), *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα. Γράφουν: Ν.-Κ. Χλέπας, Γ. Τασόπουλος, Γ. Παπαδημητρίου, Α. Μακρυδημήτρης, Χ. Χρυσανθάκης, Δ. Κατσούλης, Κ. Μπακογιάννης.

Συλλογικό – ΕΝΑΕ (2000), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος με αναφορές στο Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα. Γράφουν: Ν.-Κ. Χλέπας, Γ. Τράντας, Δ. Κοντόγιωργα–Θεοχαροπούλου, Γ. Γιαννακούρου, Ι. Γκισάκης, Στ. Γκαρέπης, Στ. Γαλιατσάτος.

Συλλογικό, επιμ. Γ. Σωτηρέλης, Θ. Ξηρός, πρόλογος Δ. Τσάτσος (2010), *Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα. Γράφουν:

Π. Σκοτινιώτης, Θ. Ξηρός, Ν.-Κ. Χλέπας, Λ. Πάσχος, Θ. Χατζηπαντελής, Γ. Σωτηρέλης, ΙΤΑ, Παπαζήσης, Αθήνα.

Συλλογικό, επιμ. Α. Γ. Πασσάς, Δ. Π. Σωτηρόπουλος, Α. Τριανταφυλλοπούλου, Θ. Ν. Τσέκος (2016), *Οι Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Αποτίμηση μιας Αντιφατικής Περιόδου*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Συλλογικό (2019), *Πόλεις που Μαθαίνουν. Καλές πρακτικές, μεθοδολογίες και πολιτικές στην Αθήνα, Θέρμη, Κόρινθο και Λάρισα*, Γρηγόρη, Αθήνα. Γράφουν: Γ. Μπαγάκης, Δ. Δεληγιάννης, Γ. Κουλαουζίδης, Μ. Ηλιοπούλου, Α. Στεργιοπούλου, Γ. Γκόνου κ.ά.,

Συλλογικό, επιμ. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (2021), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, Αθήνα. Γράφουν: Σ. Βλαχόπουλος, Σ. Λαδής, Μ. Η. Πραβίτα, Β. Νταλάκου, Γ. Ρωσσίδης, Α. Παπαϊωάννου, Π. Χριστοφιλοπούλου, Μ. Λαμπροπούλου, Γ. Διέλλας, Α. Ηλιάδου, Δ. Τζεμπούλου, Α. Καρβούνης, Μ. Ραμματά, Σ. Μαυρίδης, Δ. Γρηγοριάδου, Θ. Τσέκος, Δ.Α. Σωτηρόπουλος.

Σωτηρέλης Γ. (2002), *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – προκλήσεις και προοπτικές μετά τη συνταγματική αναθεώρηση*, Προσκήνιο, Χαλάνδρι.

Σωτηρέλης Γ. (2008), *Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος*; στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 257–269.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (1996), *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη–Ελλάδα–Ισπανία–Ιταλία–Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα.

Τάτσος Ν. (1987), *Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Τάτσος Ν. (1988), *Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Τάτσος Ν. (1989), *Η Φορολογία των Ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη, Τυπωθήτω/Δαρδανός*, Αθήνα.

Τριανταφυλλοπούλου Α. (2004), *Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

Τριανταφυλλοπούλου Α. (2009), *Ο θεσμός των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης κατά το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006)*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.

Τσέκος Θ. (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ – Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.

Τσέκος Θ. (2008), *Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση: Περί της μεταρρυθμιστικής ιδιομορφίας μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας*, στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 271–287 .

Τσούκας Χ. (2005), *Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία*, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 83–108.

Τσουντας Κ. και Α. Τριανταφυλλοπούλου (2009), *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Fritz S. (2010), *Εισαγωγή στη Συστημική Θεωρία των Οργανώσεων*, Σάκκουλας Α.Ε.,

Αθήνα–Θεσσαλονίκη.

Χατζηδάκης Κ. (2018), *Μεταρρυθμίσεων Ανάβασις. Ευρωπαίοι εξ ανάγκης ή εκ πεποιθήσεως*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Χλέπας Ν.-Κ. (1994), *Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.

Χλέπας Ν.-Κ. (1998), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας – Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή.

Χλέπας Ν.-Κ. (1999), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.

Χλέπας Ν.-Κ. και Π. Γετίμης (2018), *Δημοσιονομική Εξυγίανση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Χλέπας Ν.-Κ. (2020), *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Christofilopoulou P. (1992), *Professionalism and public policy making in Greece: the influence of engineers l the local government reforms*, Blackwell Publishers.

Χριστοφιλοπούλου Π. (1996), *Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 7, Μάρτιος 1996.

Χριστοφιλοπούλου Π. (1998), *ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική Δομή και Πολιτικές, στο συλλογικό ΠΑΣΟΚ – ΚΟΜΜΑ – ΚΡΑΤΟΣ – ΚΟΙΝΩΝΙΑ*, Πατάκης, Αθήνα.

Χρυσανθάκης Χ. (1996), *Η σχέση κράτους–πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση*; Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή .

Χρυσανθάκης Χ. (1998), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης – Το Σχέδιο “Ιωάννης Καποδίστριας”*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή.

Χρυσανθάκης Χ. (2010), *Καλλικράτης, ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Χτούρης Σ. (1997) *Μεταβιομηχανική Κοινωνία και η Κοινωνία της Πληροφορίας – Παγκόσμια Δίκτυα – Ο Ρόλος τους στη Νέα Κοινωνική Διαφοροποίηση*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1



Συνέδριο ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ
18-19.04.2018

ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ

Κειμένου Κοινών Θέσεων

Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ)

Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ)

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

1. Εισαγωγή

Η στρατηγική της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να κωδικοποιηθεί σε 10 βασικές θέσεις, που αποτελούν και τις βασικές κατευθύνσεις της αναγκαίας διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας :

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 αρμοδιό-

τητές 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.

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.

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

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.

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.

3. Η 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 (ΚΕΠ).

Τέλος, 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.

4. 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.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Προτεινόμενο «Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής της Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης»

Για κάθε Τομεακή Λειτουργία που θα επιλεγεί, προτείνονται οι ακόλουθες φάσεις και οι ενδεικτικά (κατά φάση) αναφερόμενες εργασίες:

Α΄ Φάση

Εκπονείται το έργο της καταγραφής και αξιολόγησης της υπάρχουσας κατάστασης για την Τομεακή Λειτουργία.³²⁹

Α.1. Αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης

- Αποτύπωση της αποστολής των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης σε σχέση με την Τομεακή Λειτουργία, των στρατηγικών και των επιχειρησιακών στόχων της Τομεακής Λειτουργίας, καθώς και των τυχόν δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής τους.
- Αποτύπωση της οργανωτικής δομής, της στελέχωσης και των οργάνων που συμμετέχουν στην άσκηση της Τομεακής Λειτουργίας των φορέων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής Διοίκησης, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, Περιφερειών και Δήμων).
- Καταγραφή του κανονιστικού πλαισίου και της σημερινής κατανομής των αρμοδιοτήτων της Τομεακής Λειτουργίας στα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και προσδιορισμός των μεταξύ τους σχέσεων (εάν υπάρχουν) κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.

³²⁹ Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να αξιοποιηθούν οι τεχνικές προδιαγραφές της προκήρυξης του έργου της ΕΕΤΑΑ «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ» και να διασφαλιστεί η συνεργασία με την ΔΕΑΝΑΔ του ΥΠΕΣ και την Κεντρική Ομάδα Έργου της ΕΕΤΑΑ που αντιστοιχούν στην Τομεακή Λειτουργία.

- Εκπόνηση λειτουργικού διαγράμματος, με αποτύπωση των λειτουργιών και των διαδικασιών που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες αυτές.
- Καταγραφή των τηρούμενων αρχείων και βάσεων δεδομένων καθώς και των υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων.

A.2. Αξιολόγηση των ανωτέρω και προσδιορισμός των προβλημάτων και των κρίσιμων ζητημάτων που αφορούν:

- την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τυχόν κενά και επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων,
- προβλήματα δομής, στελέχωσης και τεχνικής υποδομής των φορέων,
- την απουσία σχέσεων συνεργασίας ή συνέργειας ή συντονισμού των διοικητικών επιπέδων,
- ελλείψεις πληροφοριακών συστημάτων ή διαλειτουργικότητας των συστημάτων αυτών.

A.3. Καταγραφή της ευρωπαϊκής εμπειρίας και καλών πρακτικών στην αντίστοιχη τομεακή δημόσια πολιτική.

A.4. Διατύπωση Πρότασης Διοικητικής Μεταρρύθμισης που περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- Διατύπωση πρότασης (ή εναλλακτικών προτάσεων) για την αναδιορίθτηση των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (εφόσον απαιτείται) με βάση τις αρχές της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας, της αποτελεσματικότητας και της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες.
- Προσδιορισμός του τρόπου εφαρμογής της προτεινόμενης αναδιορίθτησης:
 - 1^{ος} Μεταφορά συγκροτημένων δομών από την Κεντρική Διοίκηση ή τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις Περιφέρειες ή τους Δήμους με την αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής τους (βλέπε πργρ. 3.16.4. και πργρ. 7.2. το 5^ο βήμα) ή
 - 2^{ος} Μεταφορά “πακέτων αρμοδιοτήτων” και των αντίστοιχων πόρων από την Κεντρική Διοίκηση ή τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις Περιφέρειες ή τους Δήμους (βλέπε πργρ. 7.2. το 6^ο βήμα).
- Διατύπωση πρότασης για την προσαρμογή και βελτίωση του Νόμου και γενικότερα του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου. Προσδιορισμός των προϋποθέσεων και των όρων για την εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου.
- Εκπόνηση “Προγράμματος Εφαρμογής του Νόμου” (βλέπε πργρ. 5.2.2.) και “Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης” των φορέων

των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης³³⁰ για την εφαρμογή των ανωτέρω, με κοστολογημένες δράσεις, οδικό χάρτη εφαρμογής και Σύστημα Διοίκησης των Προγραμμάτων αυτών.

A.5. Διαβούλευση με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς (stakeholders) και δημόσιας διαβούλευσης με τους πολίτες (opengov).

B΄ Φάση

B.1. Λήψη απόφασης από τα αρμόδια κυβερνητικά όργανα.

B.2. Εφαρμογή του "Προγράμματος Εφαρμογής του Νόμου" και του "Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης"

Το "Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου" θα περιλαμβάνει ενδεικτικά τα ακόλουθα:

- Προσαρμογή και βελτίωση του δευτερογενούς νομικού πλαισίου (προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων). Λήψη των αναγκαίων διοικητικών μέτρων.
- Εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου: μεταφορά συγκροτημένων δομών ή μεταφορά αρμοδιοτήτων και των πρόσθετων πόρων που απαιτούνται (προσωπικό, τεχνογνωσία, οικονομικοί πόροι, τεχνική υποδομή, εξοπλισμός), οργάνωση αποτελεσματικής δομής και απλοποίηση των διαδικασιών.
- Εκπόνηση των λειτουργικών προδιαγραφών για τα πληροφοριακά συστήματα και διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων των φορέων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης και δημιουργία ενός Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) για την Τομεακή Λειτουργία.

Η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων διασφαλίζεται τόσο σε κάθετο (τομεακό) επίπεδο όσο και σε οριζόντιο επίπεδο (εντός και μεταξύ των Περιφερειών – εντός και μεταξύ των Δήμων).

Το ΟΠΣ λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System – MIS) της Τομεακής Λειτουργίας.

Το "Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης" θα περιλαμβάνει ενδεικτικά τα ακόλουθα:

- Κοινά πρότυπα, προδιαγραφές, μεθοδολογίες, εργαλεία και οδηγούς εφαρμογής αυτών.

³³⁰ Το Πρόγραμμα αυτό θα έχει περιεχόμενο ανάλογο με το περιεχόμενο ενός "Προγράμματος Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ" (βλέπε πργρ. 5.2.3.).

- Ενημέρωση, κατάρτιση και συμβουλευτική υποστήριξη του ανθρώπινου δυναμικού: helpdesk, intranet και διαδραστική διαδικτυακή πύλη, προγράμματα ενημέρωσης των πολιτικών προϊσταμένων και προγράμματα κατάρτισης και τηλεκατάρτισης του προσωπικού των φορέων, δικτύωση των καταρτιζομένων και ανταλλαγή εμπειριών.

Για την παρακολούθηση, συνεχή αξιολόγηση και ανατροφοδότηση των ανωτέρω δύο Προγραμμάτων είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί Σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης της εφαρμογής αυτών, επιδιώκεται δε η εξασφάλιση της χρηματοδότησής τους από ένα από τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου.

Η ΟΜΑΔΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Παναγιώτης Μαϊστρος Συντονιστής της Ομάδας

- Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ, Μελετητής κτιριακών έργων (1969–1982) και Μέλος της Διοικούσας Επιτροπής του ΤΕΕ (1975–1977).
- Σύμβουλος του Υπουργού Εσωτερικών (1982–1984), Πρόεδρος του ΤΠΔ (1985–1988), Διευθύνων Σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ (1985–1991) και της ΠΕΤΑ (1991–1995), Ιδρυτικό μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αναπτυξιακών Εταιρειών (1991), Γενικός Διευθυντής της ΕΝΑΕ (1996–1997) και μέλος του ΔΣ της ΜΟΔ (1996–1999).
- Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ (1997–1999), Πρόεδρος του ΟΕΕΚ (2000–2002), επιστημονικός σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ / ΚΕΔΕ (2005–2022). Συμμετείχε σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων Εσωτερικών και Παιδείας.
- Δημοτικός Σύμβουλος Νέας Ιωνίας (2003–2006), Πρόεδρος της Δημοτικής Επιχείρησης ΔΕΠΕΑ Ν.Ι. (2003–2004) και Περιφερειακός Σύμβουλος Αττικής (2011–2014).
- Έχει εκδώσει 3 βιβλία για τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άρθρα σε εφημερίδες και ηλεκτρονικά περιοδικά.
<https://p-maistros.gr/>

Ράλλης Γκέκας

- Οικονομολόγος, διδάκτωρ οικονομικών της Τ.Α. Απασχολείται επί 35 χρόνια ως ελεύθερος επαγγελματίας. Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Εμπειρογνομόνων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών (CEMR). Έχει διατελέσει εμπειρογνώμων στη Γ.Δ. Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε. (2015–2017) και σύμβουλος στην Εγνατία Οδός ΑΕ (2002–2005), την ΔΕΠΑ (2009–2012), το ΥΠΕΣ (2000–2002) και το ΥΠΕΧΩΔΕ (2002–2004). Διευθύνων Σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ (2010–2014) και επιστημονικός σύμβουλος της ΚΕΔΕ (2005–2022).
- Διδάσκει στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση» των Πανεπιστημίων Πειραιά, Πελοποννήσου και Δημοκριτείου Θράκης και στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση» του Πανεπιστημίου Νεάπολης Πάφου, Κύπρου.
- Έχει σχεδιάσει και διαχειριστεί στρατηγικά και επιχειρησιακά προγράμματα, έργα και δράσεις που χρηματοδοτούνται από διεθνείς, κοινοτικές ή εθνικές πηγές.
- Είναι συγγραφέας ή συμμετείχε στη συγγραφή 8 βιβλίων. Περισσότερα από 60 άρθρα του έχουν δημοσιευτεί σε διεθνή και ελληνικά, εξειδικευμένα στην Τ.Α., περιοδικά.

Γιάννης Γούπιος

- Πτυχιούχος του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής Πειραιώς.
- Εργάζεται από το 1987 στην Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) με αντικείμενο θέματα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, οικονομικών της Τ.Α., επιχειρησιακού προγραμματισμού, νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της Τ.Α., βελτίωσης της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των ΟΤΑ, κοινωνικής πολιτικής, οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, εισαγωγής του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ, κατανομής των ΚΑΠ της Τ.Α. κ.ά. Έχει διοικήσει την εφαρμογή επιχειρησιακών προγραμμάτων συλλογικής υποστήριξης των ΟΤΑ.
- Σήμερα έχει την ευθύνη της Διεύθυνσης Οικονομικής Ανάπτυξης, Οργάνωσης και Περιβάλλοντος, της ΕΕΤΑΑ.
- Έχει συμμετάσχει ως μέλος σε πολλές ομάδες εργασίες και έχει πλούσιο συγγραφικό έργο και δημοσιεύσεις. Επίσης έχει συμμετάσχει ως εισηγητής σε συνέδρια της ΚΕΔΚΕ και σε προγράμματα κατάρτισης αιρετών και εργαζόμενων της Τ.Α., που διοργανώθηκαν από την ΕΕΤΑΑ, τις ΤΕΔΚ, το ΙΤΑ, τους ΟΤΑ και το ΥΠΕΣ.

Δήμητρα Κουτσούρη

- Πολιτικός Επιστήμων με ειδίκευση σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίτιμη Γενική Διευθύντρια του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών (1977–2004). Γενική Διευθύντρια Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ (1995–2004). Επιστημονική σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ / ΚΕΔΕ (2005–2022). Συμμετείχε σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, σε επιτροπές και σε ομάδες εργασίας ("Καποδίστριας", "Καλλικράτης", "Επιτροπή Αρμοδιοτήτων").
- Διετέλεσε μέλος του Δ.Σ. του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και του Δ.Σ. του Ταμείου Ασφάλισης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ΤΑΔΚΥ).
- Έχει συμμετάσχει στην εκπόνηση μελετών του ΙΤΑ και έχει συντάξει κείμενα για την Τ.Α.: «Εποπτεία – Έλεγχος ΟΤΑ», «Όργανα Διοίκησης των ΟΤΑ», «Οργάνωση των Δήμων και Κοινοτήτων» και Πρότυπους Κανονισμούς Λειτουργίας των Δήμων. Έχει εκδώσει 4 βιβλία: «Η λειτουργία των Δήμων και Κοινοτήτων», «Το προσωπικό των ΟΤΑ», «Συμβούλια Περιοχής», «Όργανα και Λειτουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων».
- Έχει συμμετάσχει ως εισηγήτρια σε προγράμματα κατάρτισης αιρετών και εργαζόμενων της Τ.Α.

Έχοντας παρακολουθήσει από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας και έχοντας συμβάλει σε ορισμένες από αυτές, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας χαρακτηρίζεται από «νομοπαρασκευαστική μονομέρεια». Εκπονούμε συνέχεια νόμους χωρίς συνήθως να φροντίζουμε για την εφαρμογή τους, έχουμε δε εθιστεί με την κατάσταση αυτή και την αντιμετωπίζουμε με μακαριότητα, ωσάν να πρόκειται για αταβιστικό χαρακτηριστικό της φυλής μας. Αυτή την μακαριότητα έρχεται να τaráξει η παρούσα μελέτη που εκπονήθηκε από ομάδα δημόσιων λειτουργών και εμπειρογνομόνων και εκδίδεται ως βιβλίο από το ΕΛΙΑΜΕΠ και την ΕΕΤΑΑ.

Η μελέτη αποτελεί αναστοχασμό και αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης και επιχειρεί να συγκροτήσει τη «θεσμική μνήμη» της μεταρρυθμιστικής τεχνικής αυτών των μεταρρυθμίσεων, προτείνοντας την αξιοποίησή της ως μήτρας για την επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση. Η μελέτη καταλήγει προτείνοντας την «Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”» με 4 μεταρρυθμιστικά εργαλεία, την «Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”», 4 τεχνικές μεταρρύθμισης των αρμοδιοτήτων και 10 μεταρρυθμιστικά βήματα.

Εν κατακλείδι, το εν λόγω βιβλίο αποτελεί έναν πολύτιμο “Οδηγό” όχι μόνο για να αξιολογούμε τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις των προηγούμενων χρόνων, αλλά και για να εκτιμούμε τις προοπτικές επιτυχίας των νομοθετικών πρωτοβουλιών των επόμενων χρόνων, με βάση τη μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και τα εργαλεία που χρησιμοποιούν (ή δεν χρησιμοποιούν) και τον οδικό χάρτη των βημάτων που ακολουθούν (ή δεν ακολουθούν). Ιδού η Ρόδος

Αλέκος Παπαδόπουλος
πρ. Υπουργός

ενέλιξη
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ



ΕΚΔΟΣΗ Ι

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2022