

01.2021

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή

Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας

Καθηγητής στο ΕΚΠΑ, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης & Μέλος της Ομάδας Ανεξάρτητων
Εμπειρογνομώνων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
στο Συμβούλιο της Ευρώπης

Ιανουάριος 2021

Περίληψη

Το κείμενο βασίζεται στην παραδοχή ότι η ανόρθωση της χώρας, μετά από μια δεκαετία κρίσης, θα πρέπει να συμπεριλάβει την αυτοδιοίκηση, τον βασικό θεσμό όπου συναντάται η διοίκηση με την πολιτική, το κράτος με την κοινωνία. Επισημαίνονται αρχικά οι πέντε σημαντικότερες δέσμες προβλημάτων (περιορισμοί στον πολιτικό ανταγωνισμό, δυσλειτουργίες του συστήματος διακυβέρνησης, ελλείμματα νομιμότητας και διαφάνειας παρά τους πολλαπλούς ελέγχους, περιορισμένο και προβληματικό λειτουργικό πεδίο, δημοσιονομικός συγκεντρωτισμός) μαζί με τις επιπτώσεις τους. Στη συνέχεια, με βάση συγκεκριμένες παραδοχές και υποθέσεις, αναπτύσσονται τρία εναλλακτικά σενάρια (χαμηλών προσδοκιών – μετριοπαθές – φιλόδοξο) σχετικά με το μέλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Ακολουθεί μια σύντομη ανασκόπηση των σημαντικότερων καλών πρακτικών σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, προτού το κείμενο ολοκληρωθεί με δέκα συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής για καινοτόμες μεταρρυθμίσεις στον χώρο της αυτοδιοίκησης που μπορούν να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αλλαγή παραδείγματος ως προς το πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας.

Εισαγωγή

Η τελευταία μεγάλη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το πρόγραμμα «Καλλικράτης», συνέπεσε χρονικά με την είσοδο της χώρας στην περίοδο των μνημονίων και της εφαρμογής προγραμμάτων δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Ο δραστικός περιορισμός των διαθέσιμων πόρων σε συνδυασμό με κεντρικές πολιτικές προτεραιότητες, είχε ως αποτέλεσμα τη ματαιώση της προγραμματισμένης μεταφοράς πρόσθετων αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ (λ.χ. αλιευτικές και αγροτικές αδειοδοτήσεις, την εποπτεία σε θέματα δημόσιας υγείας κ.ά.) καθώς και της δημιουργίας ενός νέου συστήματος κρατικής εποπτείας. Ματαιώθηκε επίσης η θεσμική εξειδίκευση των προβλέψεων του «Καλλικράτη» για τη δημιουργία ιδιαίτερων συστημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, καθώς και νησιωτικής διακυβέρνησης σε νησιωτικούς δήμους και περιφέρειες. Οι ανάγκες, εξάλλου, για ταχεία και αξιόπιστη εφαρμογή των πολιτικών και των μέτρων που αποφασίζονταν σε κεντρικό επίπεδο μετά από σχετικές διαπραγματεύσεις με τους δανειστές, προκάλεσαν ισχυρές τάσεις επανασυγκέντρωσης και επιβολής πρόσθετων ελέγχων στην αυτοδιοίκηση, ιδίως ως προς τα ζητήματα διαχείρισης των πόρων.

Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι ΟΤΑ δέχθηκαν αμφίπλευρες πιέσεις, τόσο από τις δραματικά αυξανόμενες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, όσο και από τους ασφυκτικούς περιορισμούς που τους επιβλήθηκαν από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση κατάφερε σε αρκετές περιπτώσεις να ανταποκριθεί με ευρηματικότητα και ευελιξία στις πρωτοφανείς προκλήσεις μιας ζοφερής περιόδου, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι διατήρησε σταθερά υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης των πολιτών σε σύγκριση με τους άλλους βασικούς πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς (κυβέρνηση, δημόσια διοίκηση, πολιτικά κόμματα, κοινοβούλιο κ.ά.), αυξάνοντας μάλιστα σημαντικά την υπεροχή της κατά τη διάρκεια της κρίσης (Eurobarometer 2019).

Παρά την ισχυρή πολιτική και κοινωνική της εμβέλεια, η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει ένας θεσμός με περιορισμένες δυνατότητες, αφού η Ελληνική Πολιτεία αποτελεί ένα από τα πλέον συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης (Ladner et al., 2019),¹ όπου η νομοθεσία και η φορολογία, ακόμη μάλιστα και οι βασικές επιλογές του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού,

παραμένουν στα χέρια των κεντρικών κρατικών οργάνων, ενώ η συμμετοχή στις δημόσιες δαπάνες και των δύο βαθμών ΟΤΑ δεν ξεπερνά το 7% (34% στην Ε.Ε.) και το 15% του συνόλου στη δημόσια απασχόληση (45% στην Ε.Ε.). Κατά την πρόσφατη, μάλιστα, κρίση της πανδημίας ενισχύθηκαν οι φωνές για την ανάγκη συγκεντρωτικής διαχείρισης μεγάλων προβλημάτων στη δημόσια υγεία, αλλά και σε άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, οι καθυστερήσεις στην πραγματοποίηση των αναγκαίων τεστ στον πληθυσμό, η αδιαφοροποίητη επιβολή περιοριστικών μέτρων εκ των άνω (λ.χ. και στα Κύθηρα που δεν είχαν κρούσματα, επειδή υπάγονται διοικητικά στην Αττική), καθώς και τα φαινόμενα ελλιπούς αστυνόμευσης από κρατικές υπηρεσίες, ανέδειξαν για μια ακόμη φορά τις αδυναμίες του ελληνικού συγκεντρωτισμού.

Τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης ως προς την οικονομική ανάπτυξη προβάλλονται εδώ και χρόνια από τον ΟΟΣΑ και άλλους διεθνείς οργανισμούς (OECD 2017), ενώ νεότερες μελέτες συνδέουν την ισχυρή αυτοδιοίκηση με τον σχηματισμό κοινωνικού κεφαλαίου, τη νομιμοποίηση των θεσμών και την προώθηση καινοτομιών (Ladner et al. 2019).¹ Η αποφασιστική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα αποτελούσε θεμελιώδη διαρθρωτική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Στο κείμενο που ακολουθεί προτείνονται, μετά από μια ανάλυση προβλημάτων και προοπτικών, συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής προς αυτήν την κατεύθυνση.

¹ Σύμφωνα με τον σύνθετο δείκτη τοπικής αυτονομίας (ο οποίος δημιουργήθηκε μετά από σχετική μελέτη της Ε.Ε.), η Ελλάδα (με δείκτη 47.2/100) βρίσκεται στην 32η θέση, μεταξύ 39 ευρωπαϊκών χωρών. Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι η απόστασή της από τη χώρα με τη χειρότερη επίδοση (32,7/100: Γεωργία) είναι μικρή σε σύγκριση με την απόστασή της από τη χώρα με την καλύτερη επίδοση (79,5/100: Ελβετία). Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι η Ελλάδα παρουσιάζει, μεταξύ του 1990 και του 2014, βελτίωση στον σχετικό δείκτη (από 41.5 σε 47,2), ιδίως μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, όμως η βελτίωση αυτή υπολείπεται κατά πολύ της αντίστοιχης βελτίωσης που επέτυχαν γειτονικές της χώρες όπως η Βουλγαρία (από 36.7 το 1990, σε 65.8 το 2014) ή η Βόρεια Μακεδονία (από 33.4 το 1990 σε 59.3 το 2014). Βλ. Αναλυτικά Ladner/Keuffer/Baldersheim/Hlepas/Swianiewicz/Steyvers/Navarro 2019: *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan: Houndmills Basingstoke, σελ. 240 επ.

Προβλήματα και Επιπτώσεις

Τα γενικότερα προβλήματα που προκαλούνται από τον πολιτικο-διοικητικό συγκεντρωτισμό είναι λίγο-πολύ γνωστά και έχουν συζητηθεί σε βάθος στη σχετική βιβλιογραφία (Ladner et al. 2018). Εκτός από τη συμφύρρηση του κέντρου και τη μονολιθικότητα της εξουσίας, τον περιορισμό του πλουραλισμού και την περιστολή των θεσμικών αντιβάρων, επισημαίνονται τα πολλαπλά προβλήματα διαφάνειας, ανταποκρισιμότητας (responsiveness) και λογοδοσίας (accountability) που υπονομεύουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την κοινωνική αποδοχή του συστήματος διακυβέρνησης. Ως προς το υφιστάμενο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, εξάλλου, κρίνεται σκόπιμο να αναδειχθούν οι ακόλουθες προβληματικές πτυχές του:

Περιορισμοί στον πολιτικό ανταγωνισμό/υπο-εκπροσώπηση των γυναικών

Η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα στην Ε.Ε. που απαγορεύει τις κομματικές υποψηφιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμίδων. Ξεκινώντας από λανθασμένες παλιότερες παραδοχές για τον προεκόντως «διοικητικό» χαρακτήρα του θεσμού καθώς και για την ανάγκη αποφυγής της «κομματικοποίησης» της τοπικής αυτοδιοίκησης, η νομοθεσία δημιουργεί μια ψευδεπίγραφη εικόνα «υπερκομματικών» υποψηφιοτήτων και ένα περιβάλλον που ευνοεί την αδιαφάνεια και ματαιώνει τη λογοδοσία ιδίως των πολιτικών κομμάτων αλλά και άλλων παραγόντων ως προς τις υποψηφιότητες και τα πεπραγμένα των αιρετών που υποστήριξαν. Περαιτέρω, ο αποκλεισμός μεμονωμένων (δηλ. εκτός συνδυασμού) υποψηφιοτήτων για θέσεις μονοπρόσωπων (δήμαρχος, περιφερειάρχης) ή συλλογικών οργάνων (σύμβουλοι) στους ΟΤΑ, καθώς και η υποχρεωτική συνυποψηφιότητα δημάρχων/περιφερειάρχων με συμβούλους σε κοινό ψηφοδέλτιο συνδυασμού αντιστοίχως, περιορίζει τις δυνατότητες υποψηφιοτήτων και τις επιλογές των εκλογέων. Μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής ειδικά για την ανάδειξη των περιφερειακών και δημοτικών συμβουλίων, η εν λόγω υποχρεωτική συνυποψηφιότητα προκάλεσε διάφορα προβλήματα συνοχής και διαφάνειας στα σχήματα τοπικής διακυβέρνησης που προέκυψαν.

Ένα σημαντικό πρόβλημα αποτελεί και η επίμονη υπο-εκπροσώπηση των γυναικών (Χλέπας, 2005: 49), ιδίως στα μονοπρόσωπα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης (μόλις μία από τους 13 περιφερειάρχες και μόλις 18 από τους 332 δημάρχους που εξελέγησαν το 2019 είναι γυναίκες).

Τέλος, ως προς τη διαφάνεια της χρηματοδότησης του εκλογικού αγώνα και των τοπικών συνδυασμών, επισημαίνεται ότι η νομοθεσία επικεντρώνεται υπερβολικά σε φορμαλισμούς με ανώτατα όρια δαπανών και χρόνου στα ΜΜΕ κατά την προεκλογική περίοδο, ενώ δεν εξασφαλίζεται η διαφάνεια και η δημοσιότητα των χρηματοδοτήσεων υποψηφίων και αιρετών.

Δυσλειτουργίες του συστήματος τοπικής/περιφερειακής διακυβέρνησης

Ο λεγόμενος «δημαρχοκεντρισμός» με την απουσία ενός συστήματος ισχυρών θεσμικών αντιβάρων εντός του ΟΤΑ, καθώς και η σύγχυση ρόλων στο πλαίσιο του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης αποτέλεσαν στόχο δημόσιας κριτικής επί πολλά χρόνια. Τυπικά, ο δήμαρχος (και ο περιφερειάρχης, αντίστοιχα) ήταν το βασικό εκτελεστικό όργανο, παράλληλα ήταν όμως και ο επικεφαλής του συνδυασμού που είχε την πλειοψηφία στο συμβούλιο, καθώς και ο προϊστάμενος των υπηρεσιών και του προσωπικού του δήμου. Μετά την καθιέρωση της απλής αναλογικής, σε πολλές περιπτώσεις η παράταξη του δημάρχου δεν έχει την πλειοψηφία στο συμβούλιο κι έτσι ο δήμαρχος προσπαθεί να κερδίσει την υποστήριξη και άλλων δημοτικών συμβούλων, συχνά προσφέροντας αντιδημαρχίες ή άλλες θέσεις ως αντάλλαγμα. Περαιτέρω, η συγκέντρωση υπερβολικά μεγάλου αριθμού αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στην ολομέλεια του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου (συλλογικό διοικητικό όργανο), εκτός από συμφόρηση και χρονικές καθυστερήσεις, μετά την καθιέρωση της απλής αναλογικής προκαλεί πλέον και σοβαρές εμπλοκές ως προς τη λήψη αποφάσεων. Παρά το γεγονός ότι οι περισσότεροι ελληνικοί ΟΤΑ έχουν σήμερα σημαντικά μεγέθη καθώς και επαγγελματικούς διοικητικούς μηχανισμούς, ο Έλληνας νομοθέτης εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τα δημοτικά συμβούλια κυρίως ως τα βασικά συλλογικά διοικητικά όργανα των ΟΤΑ με τεκμήριο αρμοδιότητας και δευτερευόντως ως όργανα λαϊκής εκπροσώπησης και μηχανισμούς διαβούλευσης. Τέλος, μολονότι και οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ διαθέτουν αξιόλογο αριθμό προσωπικού (άνω των 350 ατόμων κατά μέσο όρο) η διοίκηση, και στις δύο βαθμίδες ΟΤΑ, παραμένει υπό τον άμεσο έλεγχο της πολιτικής ηγεσίας, η οποία διορίζει και τον γενικό ή εκτελεστικό γραμματέα του ΟΤΑ ως μετακλητό υπάλληλο, ενώ διαθέτει και όλες τις δυνατότητες που παρέχει η νομοθεσία στους πολιτικούς προϊσταμένους, όπως με τις αναθέσεις καθηκόντων προϊσταμένων χωρίς έλεγχο των υπηρεσιακών συμβουλίων, τοποθετήσεις αιρετών και υπαλλήλων σε διάφορες θέσεις στον μηχανισμό και στα θυγατρικά νομικά πρόσωπα κι επιχειρήσεις του ΟΤΑ κ.ά. Η έλλειψη μηχανισμών ουσιαστικής και αξιόπιστης αξιολόγησης και μέτρησης επιδόσεων σε ατομικό και υπηρεσιακό επίπεδο υπονομεύει

την αποδοτικότητα, το εργασιακό περιβάλλον και την καλή λειτουργία της διοίκησης στους ΟΤΑ. Έτσι προκαλούνται, σε αρκετές περιπτώσεις, βλαβερά ελλείμματα αξιοκρατίας ενώ υπονομεύεται ο επαγγελματισμός και το καλώς εννοούμενο υπηρεσιακό πνεύμα στους διοικητικούς μηχανισμούς των ΟΤΑ.

Σημαντικά προβλήματα προκύπτουν, εξάλλου, και από την έλλειψη ειδικών συστημάτων και ρυθμίσεων για την αυτοδιοικητική διακυβέρνηση περιοχών που παρουσιάζουν σημαντικές ιδιαιτερότητες, όπως οι μητροπολιτικές, οι νησιωτικές και οι ορεινές περιοχές. Μητροπολιτικό σύστημα διακυβέρνησης λειτούργησε στην Αθήνα στο πλαίσιο της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων με φορέα την «Αθήνα 2004», αλλά δεν υπήρξε συνέχεια μετά το πέρας των αγώνων. Ένα παρόμοιο σχήμα θα μπορούσε να λειτουργήσει σε μια πρώτη μεταβατική περίοδο έως την πλήρη διαμόρφωση και λειτουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης

Επιγραμματικά σημειώνεται ότι στους ελληνικούς ΟΤΑ αναπαράγεται σε μικρότερη κλίμακα και τηρουμένων των αναλογιών το υπόδειγμα του εσωτερικού συγκεντρωτισμού (δηλ. της συγκέντρωσης εξουσίας στην κορυφή της πολιτικο-διοικητικής πυραμίδας), της υπερ-πολιτικοποίησης, της αδιαφάνειας και της ευνοιοκρατίας που χαρακτηρίζει το κεντρικό σύστημα διακυβέρνησης (Hlepas & Getimis 2011).

Περιορισμένο και προβληματικό λειτουργικό πεδίο

Το μεγαλύτερο μέρος των λειτουργιών της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης συνεχίζει να επικεντρώνεται στις παραδοσιακές αρμοδιότητες διεκπεραίωσης γραφειοκρατικών διαδικασιών (συνήθως για λογαριασμό του κράτους), στην κατασκευή και συντήρηση ορισμένων βασικών αστικών υλικοτεχνικών υποδομών και δικτύων, καθώς και στην καθαριότητα και τη διαχείριση των απορριμμάτων. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες και ιδίως μετά τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη προστέθηκαν πολλές ελεγκτικές και αδειοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις προώθησαν τη σταδιακή ανάπτυξη ορισμένων σημαντικών κοινωνικών υπηρεσιών που απέχουν όμως πολύ ακόμη από την κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού (λ.χ. ως προς τη φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων). Ως προς τη δημόσια εκπαίδευση, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ περιορίζονται στις υλικοτεχνικές υποδομές, ενώ παραμένει ένα άκρως συγκεντρωτικό σύστημα ως προς τη διοίκηση του διδακτικού προσωπικού, το περιεχόμενο και τις μεθόδους της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Οι ΟΤΑ αποκλείονται, εξάλλου, από το Εθνικό Σύστημα Υγείας με αποτέλεσμα ο ρόλος της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης στους δύο σημαντικότερους κλάδους της παροχικής διοίκησης (υγεία και εκπαίδευση) να παραμένει εξαιρετικά υποβαθμισμένος σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη της Ευρώπης. Έτσι, παραμένει πολύ χαμηλό το μερίδιο των ΟΤΑ στις δημόσιες δαπάνες και στο προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών. Σύμφωνα με διεθνείς αξιολογήσεις, εξάλλου, το ιδιαίτερα συγκεντρωτικό ελληνικό σύστημα υποχρεωτικής εκπαίδευσης χαρακτηρίζεται

από απογοητευτικές επιδόσεις (OECD/PISA 2018, διαΝΕΟσις 2019), ενώ χαμηλές είναι και οι αξιολογήσεις για το ΕΣΥ (διαΝΕΟσις 2020).

Υποβαθμισμένος παραμένει και ο ρόλος των ΟΤΑ στον τομέα του σχεδιασμού, μολονότι ο «Καλλικράτης» μετέφερε τον αναπτυξιακό σχεδιασμό στις Περιφέρειες. Όμως οι τελευταίες στερούνται ορισμένες κρίσιμες αδειοδοτικές αρμοδιότητες που συνυφαίνονται με τον αναπτυξιακό τους ρόλο, ενώ στο πεδίο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού οι ελληνικοί ΟΤΑ, σε αντίθεση με το σύνολο σχεδόν των ΟΤΑ άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αποκλείονται από τη λήψη των σημαντικότερων αποφάσεων. Η ακραία συγκέντρωση αυτών των αποφάσεων σε κρατικά όργανα προκαλεί μια παραλυτική συμφόρηση με χρονικές καθυστερήσεις σε κλίμακα που συχνά ακυρώνει την ίδια την έννοια και τη χρησιμότητα του όποιου σχεδιασμού. Έτσι στην Ελλάδα η ολοκλήρωση του πολεοδομικού σχεδιασμού σε μια περιοχή χωρίς ιδιαίτερα νομικά ή άλλα προβλήματα απαιτεί περίπου μια δεκαετία (Οικονόμου et al. 2008).

Σοβαρά ελλείμματα νομιμότητας και διαφάνειας παρά τους πολλαπλούς ελέγχους και τις διαδικασίες

Η τοπική αυτοδιοίκηση υπάγεται σε όλους σχεδόν τους μηχανισμούς που ελέγχουν τη δημόσια διοίκηση, καθώς και σε συστήματα που προωθούν τη διαφάνεια (όπως το σύστημα «Διαύγεια», το ΚΗΜΔΗΣ κ.ά.). Επιπρόσθετα, οι ΟΤΑ και οι αιρετοί τους ελέγχονται από το σύστημα κρατικής εποπτείας (που περιορίζεται, κατά το Σύνταγμα, σε έλεγχο νομιμότητας και δεν ελέγχει τη σκοπιμότητα), ενώ ειδικές ρυθμίσεις αφορούν ορισμένους ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο και άλλους θεσμούς. Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις και ερμηνείες με αποτέλεσμα πράξεις που κρίνονται ως νόμιμες από έναν θεσμό (λ.χ. την Αποκεντρωμένη Διοίκηση) να κρίνονται ως παράνομες από κάποιον άλλο (λ.χ. το Ελεγκτικό Συνέδριο ή τους Ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης) κ.ο.κ. Η απελπιστική βραδύτητα ως προς την απονομή της δικαιοσύνης στην Ελλάδα περιπλέκει ακόμη περισσότερο τα πράγματα και δημιουργεί αβεβαιότητες που ενθαρρύνουν (αν δεν επιβάλουν) άτυπες ρυθμίσεις και διευθετήσεις. Σε αρκετές περιπτώσεις, ενώ ταλαιπωρούνται καλοπροαίρετοι δρώντες και αποθαρρύνονται πολλές δημιουργικές πρωτοβουλίες, οι συνειδητά παρανομούντες μπορούν να υπολογίζουν στην απουσία λογοδοσίας, στην ατιμωρησία τους καθώς και στην ανεπίκαιρη ακύρωση των παρανομιών τους, σε χρόνο τόσο μακρινό ώστε θα έχουν πλέον παγιωθεί πρακτικά τετελεσμένα που δεν ανατρέπονται με δικαστικές αποφάσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, εξάλλου, οι όποιες αρνητικές προσωπικές επιπτώσεις για τους παρανομούντες αίρονται με ειδικές διατάξεις που ψηφίζονται από το κοινοβούλιο (όπως οι αλληπάλληλες ρυθμίσεις για την άρση των καταλογισμών σε βάρος αιρετών της αυτοδιοίκησης).

Το νέο σύστημα εποπτείας που προέβλεπε ο «Καλλικράτης» δεν έχει ενεργοποιηθεί έως σήμερα. Παραμένει δηλαδή το παλαιό σύστημα με τις υπο-στελεχωμένες υπηρεσίες που εντάσσονται στον μηχανισμό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Ο υποχρεωτικός έλεγχος αρκετών πράξεων δημιουργεί μεγάλο φόρτο εργασίας με διαδικασίες που συχνά διεκπεραιώνονται βεβιασμένα και φορμαλιστικά. Ο έλεγχος κατόπιν προσφυγής δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα χορήγησης αναστολής εκτέλεσης πράξεων που προκαλούν σοβαρή βλάβη στον θιγόμενο, ακόμη και όταν πιθανολογείται η παρανομία της ελεγχόμενης πράξης. Έτσι, πολλοί προσφεύγοντες αναγκάζονται να απευθύνονται εκ παραλλήλου στα διοικητικά δικαστήρια όπου και υποβάλλουν αίτημα αναστολής εκτέλεσης, με αποτέλεσμα να επιτείνεται η συμφόρηση των δικαστηρίων και να αυξάνονται οι δαπάνες για τους προσφεύγοντες.

Σημαντικά προβλήματα προκύπτουν και κατά την άσκηση κρατικής εποπτείας επί των αιρετών. Σε συνδυασμό και με τις δραστηριότητες των προαναφερθέντων, πολλαπλών μηχανισμών ελέγχου, οι αρμόδιες αρχές εποπτείας είναι σε αρκετές περιπτώσεις υποχρεωμένες να ξεκινήσουν διαδικασίες πειθαρχικού ελέγχου οι οποίες προκαλούν μεγάλη επιβάρυνση στους αιρετούς αλλά σχεδόν πάντοτε καταλήγουν στην απαλλαγή τους, αφού δεν είναι εύκολο να στοιχειοθετηθεί παράβαση καθήκοντος σε βάρος τους, σύμφωνα με τις νομικές ερμηνείες που έχουν επικρατήσει.

Τέλος, όσον αφορά τη διαφάνεια ως προς τη λήψη αποφάσεων και τη δράση των ΟΤΑ, αξίζει να σημειωθεί ότι, ως προς την οικονομική τους διαχείριση, βασικός μηχανισμός διαφάνειας παραμένει το σύστημα «Διαύγεια», το οποίο όμως παρέχει κατά περίπτωση πληροφόρηση, ενώ η αξιοποίησή του συχνά δεν είναι εύκολη για το ευρύ κοινό. Ο μηχανισμός του «Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ» που καταγράφει σε πραγματικό χρόνο την οικονομική διαχείριση κάθε ΟΤΑ δεν παρέχει πρόσβαση στο κοινό. Έτσι, μολοντί υφίσταται η δυνατότητα δημοσίευσης στο διαδίκτυο σε πραγματικό χρόνο επίκαιρων στοιχείων και πληροφοριών σχετικά με την οικονομική διαχείριση κάθε ΟΤΑ (όπως συμβαίνει σε αρκετές άλλες χώρες), οι Έλληνες δημότες στερούνται αυτή τη δυνατότητα. Περαιτέρω, δεν αξιοποιούνται και οι δυνατότητες διασύνδεσης με άλλα συστήματα διαφάνειας (όπως το ΚΗΜΔΗΣ), ενώ στις ιστοσελίδες των δήμων και των περιφερειών αναρτώνται οι αποφάσεις οργάνων τους (και όχι όλες) -αλλά όχι επί παραδείγματι- και τα πρακτικά των συζητήσεων του δημοτικού συμβουλίου, που είναι ιδιαίτερα σημαντικά ως προς την πληροφόρηση σε βάθος για ορισμένα ζητήματα. Τέλος, η απουσία συστημάτων σύγκρισης κόστους και αξιολόγησης υπηρεσιών και επιδόσεων, καθιστά βέβαια εκ των προτέρων αδύνατη την πληροφόρηση του κοινού σχετικά με το κόστος και τις επιδόσεις των υπηρεσιών του οικείου δήμου και της οικείας περιφέρειας. Εξαιρετικά προβληματική είναι εξάλλου και η έλλειψη διαφάνειας ως προς τα κριτήρια επιλογής και τα ακριβή καθήκοντα των μετακλητών και άλλων συνεργατών των αιρετών.

Δημοσιονομικός συγκεντρωτισμός κι εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις

Το Ελληνικό Σύνταγμα απαγορεύει την επιβολή φορολογίας καθώς και τον καθορισμό του φορολογικού συντελεστή με αποφάσεις των ΟΤΑ. Η νομολογία δέχεται πάντως ότι είναι δυνατή η παραχώρηση με νόμο στους ΟΤΑ της δυνατότητας να καθορίζουν συντελεστές φόρων εντός ενός περιορισμένου πλαισίου (ανώτατος-κατώτατος συντελεστής) που θέτει νόμος της Βουλής. Στην πράξη, η νομοθεσία δεν προσφέρει πολλές τέτοιες δυνατότητες στους ΟΤΑ, ενώ προβλέπει την επιβολή ανταποδοτικών τελών σε ύψος που καλύπτει το κόστος συγκεκριμένων υπηρεσιών (λ.χ. καθαριότητας, ηλεκτροφωτισμού κ.ά.) χωρίς τα έσοδα να υπερβαίνουν τα έξοδα. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των ΟΤΑ προέρχεται πάντως από τους λεγόμενους «Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους», δηλαδή από ποσοστά φόρων που εισπράττονται από το κράτος (φόρος εισοδήματος, ΦΠΑ κ.ά.) και στη συνέχεια αποδίδονται στους ΟΤΑ. Το βασικό κριτήριο για την κατανομή των ποσών αυτών μεταξύ των ΟΤΑ είναι ο πληθυσμός της τελευταίας απογραφής, ενώ δεν υπολογίζονται τα έσοδα από τους εν λόγω φόρους που εισπράττονται στην περιοχή του κάθε δήμου ή της κάθε περιφέρειας, αντίστοιχα. Το καθαρά φορμαλιστικό κριτήριο του απογεγραμμένου πληθυσμού δημιουργεί σοβαρές αδικίες στην πράξη, αλλά γίνεται ευκολότερα αποδεκτό από τους αιρετούς επειδή τους απαλλάσσει από μεταξύ τους διαμάχες για τις κατανομές της κρατικής επιδότησης, καθώς και από την οποιαδήποτε ευθύνη για το ύψος αυτών των εσόδων. Με δεδομένη τη χρηματοδότηση του μεγαλύτερου μέρους των αναγκών των ΟΤΑ από αυτή τη γενική κρατική επιχορήγηση («ΚΑΠ») και το λεγόμενο «φαινόμενο της μυγοπαγίδας» (“Flypaper-effect/Money sticks where it hits”),² οι ηγεσίες των δήμων θεωρούσαν, μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, δεδομένη μια ετήσια οικονομική εξασφάλιση με αυτό το κρατικό «επίδομα», με αποτέλεσμα να περιορίζονται τα κίνητρά τους για συνετή διαχείριση και αναζήτηση τοπικών εσόδων. Περαιτέρω, ο καθορισμός του ύψους των ΚΑΠ με βάση κυρίως το φορμαλιστικό κριτήριο του πληθυσμού και ανεξάρτητα από τις τοπικές αποδόσεις των κρατικών φόρων και την τοπική οικονομική δραστηριότητα έχει ως αποτέλεσμα την αδιαφορία των τοπικών ηγεσιών για το ύψος της φοροδιαφυγής στην περιοχή τους, καθώς και για την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων που δεν αποδίδουν άμεσα έσοδα στους δήμους ή/και τις περιφέρειες. Έτσι προκύπτει και η γνωστή αδιαφορία αν όχι εκθρότητα πολλών αιρετών αρχόντων για τις ιδιωτικές επενδύσεις στην περιοχή τους. Ως προς τους πολίτες, το σύστημα των ΚΑΠ σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό των εσόδων της αυτοδιοίκησης σε πάρα πολλές πηγές, καθώς και την είσπραξη σημαντικών δημοτικών τελών μέσω της ΔΕΗ, προκαλεί σύγχυση και το φαινόμενο της «δημοσιονομικής ψευδαί-

² Το «φαινόμενο της μυγοπαγίδας» έχει διαπιστωθεί από Αμερικανούς οικονομολόγους και αφορά την τάση των ΟΤΑ να ξοδεύουν ευκολότερα τα χρήματα που προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις σε σύγκριση με τα χρήματα που προέρχονται από την τοπική φορολογία των δημοτών τους (Stieglitz/Rosengard 2019).

σθησης» (“fiscal illusion”), δηλ. την αδυναμία των πολιτών να κατανοήσουν τη σκοπιμότητα, τον τρόπο και τον βαθμό αξιοποίησης των φόρων που πληρώνουν. Έτσι ματαιώνεται βέβαια και η ζωτικής σημασίας για τη δημοκρατία πολιτική λογοδοσία των αιρετών, τόσο ως προς τη φορολογία όσο και τη διαχείριση των χρημάτων του φορολογούμενου πολίτη. Πρόκειται για μια κατάσταση που δεν ευνοεί την ευσυνειδησία και τη σωφροσύνη των αιρετών κυβερνώντων, ούτε βέβαια την εγρήγορση των πολιτών και τη χειραφέτησή τους από πελατειακά δίκτυα που τους χειραγωγούν.

Υποθέσεις για την Πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το σενάριο των «καμπλών προσδοκιών»

Σύμφωνα με αυτό το απαισιόδοξο σενάριο, που βασίζεται στην παραδοχή ότι «οι ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις είναι σχεδόν αδύνατες στην Ελλάδα», τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που περιγράφηκαν προηγουμένως δεν πρόκειται να αντιμετωπιστούν με ριζικό τρόπο και τολμηρές μεταρρυθμίσεις. Στα επόμενα χρόνια αναμένεται η διατήρηση, λίγο-πολύ, του υφιστάμενου συστήματος, με κάποιες θετικές και κάποιες αρνητικές αλλαγές που θα οφείλονται σε συγκυριακούς παράγοντες και όχι σε κάποιες μεταρρυθμιστικές στρατηγικές. Πέρα από τις γνωστές και πολυσυζητημένες αδράνειες που εμποδίζουν τις αλλαγές και τη γενικότερη πρόοδο της χώρας, σημαντικός παράγοντας για τη διατήρηση της υφιστάμενης, προβληματικής κατάστασης στην αυτοδιοίκηση είναι ο ρόλος της τελευταίας για την αναπαραγωγή του πολιτικού και κομματικού συστήματος και ιδίως για τη λειτουργία των πελατειακών σχέσεων. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι οι αντιδράσεις ισχυρών επαγγελματικών ομάδων του δημόσιου τομέα (όπως οι εκπαιδευτικοί) σε οποιαδήποτε απόπειρα αποκέντρωσης που θα μπορούσε να απειλήσει τη θέση τους ως προνομιακών απευθείας συνομιλητών με την κεντρική εξουσία. Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να υποτιμάται και η διάχυτη δυσπιστία, σε πολλούς σημαντικούς παράγοντες λήψης αποφάσεων (όπως η γραφειοκρατία των υπουργείων και άλλων κεντρικών φορέων, καθώς και μέρους του επιχειρηματικού κόσμου) έναντι της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαιτίας πολλών αρνητικών εμπειριών, καθώς και η ιδιαίτερα αρνητική στάση της νομολογίας των δικαστηρίων (όπως του Συμβουλίου της Επικρατείας) που ματαίωσαν, σε αρκετές περιπτώσεις κατά το παρελθόν, ορισμένες κρίσιμες απόπειρες αποκέντρωσης (λ.χ. μεταφορά αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού σε ΟΤΑ). Σύμφωνα με αυτό το σενάριο είναι πολύ πιθανή η οριστική επάνοδος του παλιού, πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος που θα επαναφέρει την ισχύ δημάρχων και περιφερειάρχων, καθώς και κάποιες μικρο-διευθετήσεις όσον αφορά τους ρόλους των επιμέρους οργάνων των ΟΤΑ. Ο διοικητικός μηχανισμός θα παραμείνει ποιοτικά υποβαθμισμένος και πολιτικά ελεγχόμενος, ενώ οι όποιες αργόσυρτες βελτιώσεις θα βασίζονται σχεδόν αποκλειστικά στην αναπόφευκτη αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας. Εξάλλου, ακόμη και σε περίπτωση εισαγωγής νέων συστημάτων αξιολόγησης και μέτρησης επιδόσεων, αυτά

θα εφαρμόζονται με συμβολικό τρόπο χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα για τη λειτουργία των υπηρεσιών. Το λειτουργικό πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης θα παραμείνει περιορισμένο με ελάχιστες, ίσως, προσθήκες, κυρίως ως προς κάποιες αδειοδοτήσεις και ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες που βασίζονται σε χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. Τα συστήματα ελέγχων θα παραμείνουν ως έχουν (με πολύ λίγες διορθώσεις), ενώ ουσιαστικά αμετάβλητο θα παραμείνει και το σύστημα χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού οι ΟΤΑ θα εξακολουθήσουν να βασίζονται στις κρατικές επιχορηγήσεις.

Το μετριοπαθές σενάριο

Σύμφωνα με αυτό το συγκρατημένο αισιόδοξο σενάριο, που βασίζεται στην παραδοχή ότι η Ελλάδα «συχνά καθυστερεί αλλά τελικά καταφέρνει να προσαρμοστεί στις ανάγκες της εποχής», τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που περιγράφηκαν παραπάνω θα αντιμετωπιστούν εν μέρει και στον βαθμό όπου αυτό είναι απολύτως απαραίτητο για την μερική ικανοποίηση των πολιτών, καθώς και για τη μερική ανταπόκριση σε εξωγενείς πιέσεις (λ.χ. σε πολιτικές της Ε.Ε.). Έτσι αναμένονται ορισμένες διορθωτικές αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων με ανακατανομή ρόλων μεταξύ των οργάνων (λ.χ. με την αφαίρεση και άλλων αρμοδιοτήτων από τα συμβούλια με στόχο την περαιτέρω αποσυμφόρσή τους), καθώς και μια σχετική βελτίωση του διοικητικού μηχανισμού των ΟΤΑ με καλύτερη στελέχωση και σταδιακή εισαγωγή θεσμών αξιολόγησης και μέτρησης επιδόσεων, ως προς την εφαρμογή των οποίων αναμένεται να συμβάλουν αποφασιστικά οι νέες τεχνολογίες. Στο λειτουργικό πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης θα προστεθούν αρκετές αρμοδιότητες, κυρίως στον ευρύτερο κοινωνικό τομέα, με σοβαρές προσπάθειες για την κάλυψη των αναγκών του αυξανόμενου πληθυσμού ηλικιωμένων, καθώς και με κάλυψη των αναγκών για φροντίδα των παιδιών και προσχολική εκπαίδευση. Στην αυτοδιοίκηση θα μεταφερθούν πρόσθετες αρμοδιότητες ως προς την πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και επαγγελματική εκπαίδευση, αλλά το εκπαιδευτικό προσωπικό καθώς και το σχολικό πρόγραμμα θα εξακολουθήσουν να υπάγονται στο υπάρχον συγκεντρωτικό σύστημα. Θα πραγματοποιηθεί μερικός εξορθολογισμός των συστημάτων ελέγχου, ενώ θα εκσυγχρονιστεί η κρατική εποπτεία, η οποία θα στελεχωθεί με ειδικευμένο προσωπικό. Ως προς τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης, θα περιοριστεί η εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις επειδή θα μεταφερθούν τα έσοδα από τον ΕΝΦΙΑ στους αντίστοιχους δήμους. Τέλος, σημαντική πρόοδος θα επιτευχθεί και ως προς τη διαφάνεια, με πολύ ευρύτερη αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και ιδίως με τη δημοσιοποίηση σε πραγματικό χρόνο πολλών κρίσιμων στοιχείων για τη λειτουργία και τις επιδόσεις των ΟΤΑ με τρόπο φιλικό προς τον χρήστη.

Το φιλόδοξο σενάριο

Σύμφωνα με αυτό το πολύ αισιόδοξο σενάριο, που βασίζεται στην παραδοχή ότι η Ελλάδα «αρκετές φορές στη νεότερη ιστορία της έχει πραγματοποιήσει άλματα προς τα εμπρός», τα προβλήματα που έχουν περιγραφεί θα αντιμετωπιστούν με τόλμη και αποφασιστικότητα. Η χώρα θα οδηγηθεί σε «αλλαγή παραδείγματος» και θα πάψει να είναι ένα από τα πλέον συγκρατημένα κράτη της Ευρώπης. Θα πραγματοποιηθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα συνδυάζονται με μια γενικότερη ανοδική πορεία της χώρας, η οποία θα ξεπεράσει τις αδράνειες του παρελθόντος, όχι μόνον εξαιτίας εξωγενών πιέσεων από το διεθνές περιβάλλον, αλλά και επειδή οι εμπειρίες της μακροχρόνιας κρίσης θα έχουν πυροδοτήσει νέες δυναμικές στην ελληνική κοινωνία, η οποία θα στραφεί στη «φυγή προς τα εμπρός», όπως άλλωστε συνέβη και κατά την μεταπολεμική περίοδο. Σύμφωνα με αυτό το σενάριο θα πραγματοποιηθεί ένας ολοκληρωμένος εξορθολογισμός του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων. Θα διαχωριστούν με σαφήνεια οι ρόλοι του μονοπρόσωπου εκτελεστικού (δήμαρχος, περιφερειάρχης) και του συλλογικού αντιπροσωπευτικού (συμβούλιο) οργάνου. Θα ενισχυθεί αποφασιστικά ο επαγγελματικός και αμερόληπτος χαρακτήρας του διοικητικού μηχανισμού με ολοκληρωμένες προσπάθειες αποκατάστασης της αξιοκρατίας και εισαγωγής αξιόπιστων μηχανισμών μέτρησης επιδόσεων και αξιολόγησης προσωπικού και υπηρεσιών με την καθοριστική συνδρομή των νέων τεχνολογιών. Η πολιτική ηγεσία θα περιοριστεί σε εποπτικό ρόλο και θα καταστούν δυσχερείς και αλυσιτελείς οι πολιτικές παρεμβάσεις στην ιεραρχία και τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Θα διευκολυνθούν οι συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα (και ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών) και οι ιδιωτικοποιήσεις υπηρεσιών (λ.χ. της αποκομιδής των απορριμμάτων, του καθαρισμού κοινόχρηστων χώρων κ.λπ.). Θα εισαχθούν, σταδιακά, συστήματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης στις μεγάλες πόλεις και νησιωτικής διακυβέρνησης στις νησιωτικές περιοχές ενώ θα διευκολυνθεί η διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία. Το λειτουργικό πεδίο της αυτοδιοίκησης θα επεκταθεί αποφασιστικά με τη μεταφορά της ευθύνης για την πρωτοβάθμια, τη δευτεροβάθμια και για μεγάλο μέρος της επαγγελματικής και δια βίου εκπαίδευσης, με διασφάλιση του ρόλου του ΑΣΕΠ ως προς το προσωπικό, καθώς και του υπουργείου παιδείας ως προς το μεγαλύτερο μέρος του εκπαιδευτικού προγράμματος. Οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν τον βασικό ρόλο ως προς την πρωτοβάθμια υγεία, την προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς και την ευθύνη για πολλά νοσοκομεία. Αναβαθμίζεται αποφασιστικά ο ρόλος των ΟΤΑ στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό εντός των ορίων που θέτει η υφιστάμενη νομολογία. Απλοποιούνται αποφασιστικά οι έλεγχοι και ενοποιούνται σε ένα ολοκληρωμένο και πολύ καλά στελεχωμένο σύστημα κρατικής εποπτείας. Θα αναμορφωθεί ριζικά το σύστημα οικονομικών των ΟΤΑ, με μεταφορά όχι μόνον ολόκληρης της φορολογίας επί των ακινήτων (μαζί και με τον φόρο κληρονομίας), αλλά και μεγαλύτερων ποσοστών από τα έσοδα σημαντικών φόρων (εισοδήματος, ΦΠΑ κ.ά.) που θα βασίζονται εν μέρει

και στην απόδοση αυτών των φόρων στην περιοχή κάθε συγκεκριμένου ΟΤΑ. Οι ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ θα εξισορροπούνται μέσω κρατικών ενισχύσεων που θα αποδίδονται σύμφωνα με μία σύνθετη και αντικειμενική δέσμη κριτηρίων. Η είσπραξη όλων των εσόδων των ΟΤΑ θα πραγματοποιείται με τους μηχανισμούς της ΑΑΔΕ. Οι ΟΤΑ αποκτούν σημαντικές αρμοδιότητες ως προς τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και μεγάλο της μέρος μεταφέρεται στην αυτοδιοίκηση.

Πίνακας 1. Τα Τρία Σενάρια Για Το Μέλλον: Χαμηλών Προσδοκιών – Μετριοπαθές – Φιλόδοξο

	Χαμηλών Προσδοκιών	Μετριοπαθές	Φιλόδοξο
Παραδοχή	Οι ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις είναι σχεδόν αδύνατες στην Ελλάδα	Η Ελλάδα συχνά καθυστερεί αλλά τελικά προσαρμόζεται στις ανάγκες της εποχής	Η Ελλάδα, αρκετές φορές στη νεότερη ιστορία της έχει κάνει άλματα προς τα εμπρός
Υπόθεση	Διατήρηση υφιστάμενου συστήματος με ορισμένες συγκυριακές αλλαγές	Αντιμετώπιση προβλημάτων μόνο στον βαθμό όπου αυτό είναι απαραίτητο για τη μερική ικανοποίηση των πολιτών και κυρίως για την ανταπόκριση σε εξωγενείς πιέσεις (Ε.Ε.)	Τολμηρή αντιμετώπιση των προβλημάτων με αλλαγή παραδείγματος και υπέρβαση του συγκεντρωτισμού, στο πλαίσιο μιας γενικότερης ανοδικής πορείας της χώρας
Περιεχόμενο	<ul style="list-style-type: none"> -Επαναφορά παλαιού εκλογικού συστήματος -Αργόσυρτες βελτιώσεις κυρίως εξαιτίας της τεχνολογίας -Συμβολική αξιολόγηση υπηρεσιών και στελεχών -Πρόσθετες κοινωνικές υπηρεσίες λόγω χρηματοδοτήσεων Ε.Ε. -Σχεδόν αμετάβλητο σύστημα πολλαπλών ελέγχων - Αμετάβλητο σύστημα χρηματοδότησης που στηρίζεται σε κρατικές επιχορηγήσεις 	<ul style="list-style-type: none"> -Διορθωτικές μικρο-αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης -Βελτίωση διοικητικού μηχανισμού με καλύτερη στελέχωση και σημαντική αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών -Διεύρυνση κοινωνικών υπηρεσιών στους ΟΤΑ καθώς και του ρόλου τους στην εκπαίδευση και στη δημόσια υγεία -Μερικός εξορθολογισμός των συστημάτων ελέγχου -Μεταφορά εσόδων ΕΝΦΙΑ και άλλων φόρων στην αυτοδιοίκηση με παράλληλη ενίσχυση της διαφάνειας 	<ul style="list-style-type: none"> -Ολοκληρωμένος εξορθολογισμός του συστήματος διακυβέρνησης -Συγκρότηση ολοκληρωμένων συστημάτων μητροπολιτικής και νησιωτικής διακυβέρνησης -Αποκατάσταση του επαγγελματισμού, της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας στο διοικητικό μηχανισμό -Ιδιωτικοποιήσεις και συνεργασίες με τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα -Εκτεταμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων για την εκπαίδευση και το σύστημα υγείας -Απλοποίηση και ενοποίηση ελέγχων σε συνδυασμό με την μεγιστοποίηση της διαφάνειας -Ριζική αναμόρφωση του συστήματος οικονομικών των ΟΤΑ

Καλές Πρακτικές

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, ο σχεδιασμός του συστήματος διακυβέρνησης αποβλέπει στην αποφυγή συγκέντρωσης εξουσίας, ιδίως από τα εκτελεστικά όργανα, καθώς και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας με παράλληλη διασφάλιση μιας ισχυρής δημοκρατικής νομιμοποίησης. Σε αρκετές περιπτώσεις καθιερώθηκε η άμεση εκλογή δημάρχου, προκειμένου να ενισχυθεί η αναγνωρισιμότητα, η λογοδοσία και η νομιμοποίηση της διακυβέρνησης στους ΟΤΑ. Τα αναλογικά συστήματα εκλογής του συμβουλίου είναι περισσότερο διαδεδομένα και θεωρείται ότι προωθούν τη δια-παραταξιακή συνεργασία και τις συναινετικές λύσεις, ενώ περιορίζουν τις τάσεις πόλωσης στην τοπική πολιτική σκηνή. Σε όλες τις χώρες επιτρέπονται οι υποψηφιότητες κομμάτων (που συνήθως κυριαρχούν και στην τοπική πολιτική σκηνή) και στις περισσότερες χώρες και οι μεμονωμένες υποψηφιότητες (για θέσεις δημάρχων ή συμβούλων), ενώ είναι πολύ συνηθισμένα τα θετικά μέτρα για την ενίσχυση της εκπροσώπησης των γυναικών. Μια ενδιαφέρουσα πρακτική προσφέρει η Γαλλία με τις «διπλές» υποψηφιότητες ενός «ζεύγους» άνδρα-γυναίκας για τις θέσεις αιρετών που διασφαλίζει την εκλογή ίσου ποσοστού από τα δύο φύλα. Σε άλλες χώρες (λ.χ. σε ορισμένα κρατίδια της Γερμανίας) υπάρχει η δυνατότητα σταυροδοσίας υποψήφιων συμβούλων από διαφορετικά κόμματα μέσω ενιαίου ψηφοδέλτιου (“Panaschieren”).

Ως προς τη διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ, αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι σε αρκετές χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, στις μεγάλες πόλεις «εξοικονομείται» μια βαθμίδα ΟΤΑ αφού ο δήμος της μεγάλης πόλης ασκεί παράλληλα και τις αρμοδιότητες δευτεροβάθμιου ΟΤΑ στη διοικητική του περιφέρεια. Σχεδόν σε όλες τις πολύ μεγάλες πόλεις της Ευρώπης έχουν δημιουργηθεί ολοκληρωμένα συστήματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, τα οποία παρουσιάζουν ένα πολύ μεγάλο φάσμα εναλλακτικών λύσεων, από τη δημιουργία ενός ενιαίου ΟΤΑ για ολόκληρη τη μητροπολιτική περιοχή έως διάφορες μορφές μητροπολιτικών συνδέσμων και μητροπολιτικών συνεργασιών μέσω συμβάσεων. Οι σύνδεσμοι φαίνεται να αποδίδουν ιδιαίτερα ικανοποιητικά αποτελέσματα σε χώρες με συναινετικές πολιτικές παραδόσεις, ενώ ο ενιαίος μητροπολιτικός ΟΤΑ εμφανίζει σημαντικές επιτυχίες κυρίως σε χώρες με ανταγωνιστικό πολιτικό πολιτισμό. Οι σύνδεσμοι αξιοποιούνται συχνά και

στις ορεινές περιοχές, ενώ στις νησιωτικές περιοχές δημιουργούνται συστήματα όπου ο δήμος (ή ο δήμος του μεγαλύτερου νησιού) ασκεί πρόσθετες αρμοδιότητες κι εφαρμόζει απλοποιημένες διαδικασίες.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, ο επαγγελματισμός και η αμεροληψία του διοικητικού μηχανισμού, ο οποίος εποπτεύεται από τα αιρετά όργανα αλλά δεν υπάγεται ιεραρχικά σε αυτά, θεωρούνται αυτονόπτες κατακτήσεις. Το ίδιο ισχύει και για τα συστήματα αξιολόγησης υπηρεσιών και προσωπικού, καθώς και μέτρησης επιδόσεων, τα οποία διαρκώς βελτιώνονται και επεκτείνονται. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, παρατηρείται η τάση να συρρικνώνεται το μόνιμο προσωπικό με δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς, ενώ ένα αυξανόμενο ποσοστό απασχολείται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου και επιπλέον πολλοί ΟΤΑ αναθέτουν σε ιδιώτες διάφορες δραστηριότητες τις οποίες κατά το παρελθόν ασκούσε ο διοικητικός τους μηχανισμός. Η λειτουργική ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών συχνά αφορά τομείς όπου χρησιμοποιείται εξοπλισμός υψηλού κόστους, ενώ το προσωπικό είναι χαμηλής εξειδίκευσης (λ.χ. διαχείριση απορριμμάτων και καθαριότητα).

Σε κράτη με αναπτυγμένη τοπική αυτοδιοίκηση, όπως η Ελβετία και οι σκανδιναβικές χώρες (Ladner et al., 2019) οι σημαντικότερες δραστηριότητες της αυτοδιοίκησης επικεντρώνονται στην παροχή αντίστοιχης κλίμακας υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα, όπως η δημόσια εκπαίδευση, το σύστημα υγείας και η φροντίδα για τους ηλικιωμένους, τα παιδιά και τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι ως αιρετός θεσμός η αυτοδιοίκηση είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη και προσαρμοστική ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες. Η ανταπόκριση των κοινωνικών υπηρεσιών των ΟΤΑ στις ανάγκες για κοινωνικές υπηρεσίες είναι σχεδόν παντού καλύτερη και ταχύτερη σε σύγκριση με κρατικούς φορείς. Σε πολλές χώρες, η αυτοδιοίκηση είναι επίσης υπεύθυνη για την προστασία του περιβάλλοντος συμπεριλαμβανομένων και των περιοχών που έχουν καθεστώς ειδικής προστασίας. Τέλος, σχεδόν παντού η αυτοδιοίκηση είναι υπεύθυνη για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς και για το μεγαλύτερο μέρος του χωροταξικού σχεδιασμού, αφού οι ΟΤΑ γνωρίζουν καλύτερα τις σχετικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες, ενώ φροντίζουν για την ταχεία διεκπεραίωση των σχετικών διαδικασιών και είναι βέβαια και οι οντότητες που θα υποστούν οι ίδιες το κόστος των όποιων λαθών και καθυστερήσεων του σχεδιασμού.

Ως προς τα συστήματα ελέγχου της αυτοδιοίκησης, επισημαίνεται ότι σε πολλές χώρες οι σχετικές διαδικασίες και μηχανισμοί είναι σαφώς λιγότεροι και σε κάθε περίπτωση δεν δρουν σχεδόν πάντοτε ασυντόνιστα, όπως στην Ελλάδα. Οι διαδικασίες προσφυγής έχουν κατά κανόνα ενδικοφανή χαρακτήρα (εξετάζεται τόσο η νομιμότητα όσο και η ουσία της υπό κρίση υπόθεσης), συμπεριλαμβάνουν τη δυνατότητα χορήγησης αναστολής και διεκπεραιώνονται ταχύρρυθμα. Σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες δεν υφίστανται ειδικές πειθαρχικές διαδικασίες για τους αιρετούς. Στη συντριπτική

πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών η απονομή της δικαιοσύνης είναι πολύ ταχύτερη, σε σύγκριση με την Ελλάδα, με αποτέλεσμα να αποθαρρύνονται οι παρανομίες.

Ως προς τη διαφάνεια, τα παραδείγματα χωρών όπως, λ.χ. η Σουηδία, δείχνουν ότι η σε πραγματικό χρόνο ανάρτηση δεδομένων για την οικονομική διαχείριση, καθώς και η ανάρτηση συγκριτικών στοιχείων για το κόστος και τις επιδόσεις διάφορων υπηρεσιών και έργων σε όλους τους ΟΤΑ δρουν τόσο προληπτικά όσο και παροτρυντικά για τη βελτίωση των επιδόσεων και τη συνετή διαχείριση, ενώ αναβαθμίζουν τις δυνατότητες λογοδοσίας των αιρετών.

Ως προς τα συστήματα οικονομικών των ΟΤΑ, επισημαίνεται ότι στις χώρες με ισχυρή αυτοδιοίκηση οι ΟΤΑ στηρίζονται κυρίως σε δικά τους έσοδα, ενώ η χρηματοδότηση από το κράτος έχει επικουρικό χαρακτήρα (Χλέπας 2020). Έτσι διασφαλίζεται η υπευθυνότητα και η λογοδοσία των αιρετών ως προς την οικονομική διαχείριση. Παράλληλα λειτουργούν και κάποια μεικτά συστήματα εξισορρόπησης ανισοτήτων μεταξύ των ΟΤΑ που χρηματοδοτούνται τόσο με κρατικούς πόρους όσο και με πόρους που προέρχονται από τους πλουσιότερους ΟΤΑ. Τα οικεία έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από το σύνολο της φορολογίας επί της ακίνητης περιουσίας, καθώς και από ποσοστά σε ορισμένους αποδοτικούς φόρους, όπως ο ΦΠΑ και οι φόροι εισοδήματος και καυσίμων. Οι δημοτικοί φόροι σε τουριστικά καταλύματα κι επιχειρήσεις εστίασης και διασκέδασης εξισορροπούν, σε σημαντικό βαθμό, την πρόσθετη επιβάρυνση δημοτικών υπηρεσιών και υποδομών από τη λειτουργία αυτών των επιχειρήσεων, ενώ οι φόροι στα καύσιμα, στην παραγωγή ενέργειας, στα οχήματα και στα έσοδα από εισιτήρια και διόδια αντισταθμίζουν τις αντίστοιχες επιβαρύνσεις στο περιβάλλον και στα οδικά δίκτυα, ενώ συχνά αποδίδονται σε δευτεροβάθμιους ΟΤΑ που ασκούν και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες. Η άντληση εσόδων από μια ποικιλία πηγών, θεωρείται ότι διασφαλίζει καλύτερα την αυτοδιοίκηση σε περιόδους οικονομικών διακυμάνσεων, όμως δεν πρέπει οι πηγές αυτές να είναι τόσο πολλές ώστε να χάνεται η δυνατότητα εποπτείας από τον πολίτη και να ενισχύεται το φαινόμενο της «δημοσιονομικής αυταπάτης».

Ως προς τη συλλογή των εσόδων των ΟΤΑ, αξίζει να σημειωθεί το παράδειγμα της Γαλλίας, όπου τόσο η συλλογή των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και η ταμειακή διαχείρισή τους γίνεται από υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομικών που υπάρχουν και μέσα στους δήμους, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των σχετικών μηχανισμών αλλά και να γίνονται οικονομίες κλίμακας.

Προτάσεις Πολιτικής

Απελευθέρωση του πολιτικού ανταγωνισμού και ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης: Προτείνεται η άρση των απαγορεύσεων για επίσημες κομματικές καθώς και για μεμονωμένες υποψηφιότητες. Το μέτρο αυτό εκτιμάται ότι θα συμβάλει αποφασιστικά και στον εσωτερικό εκδημοκρατισμό των κομμάτων, καθώς και στην αναζωογόνηση των τοπικών τους οργανώσεων και των άμεσων δεσμών τους με τις τοπικές κοινωνίες. Προτείνεται επίσης η καθιέρωση ενιαίου ψηφοδελτίου με δυνατότητα σταυροδοσίας υποψήφιων συμβούλων από διαφορετικούς συνδυασμούς τόσο στους δήμους κάτω των 20.000 κατοίκων όσο και σε όλες τις κοινότητες.

Ενθάρρυνση συνεργασιών και συναινέσεων στους ΟΤΑ: Βασικό μέτρο θα είναι η καθιέρωση χωριστών ψηφοδελτίων για την εκλογή μονοπρόσωπου και συλλογικού οργάνου αντίστοιχα, με επαναφορά του συστήματος της απλής αναλογικής για το τελευταίο με παράλληλη καθιέρωση όμως ενός ορίου 5% των ψήφων για την είσοδο στο συμβούλιο, έτσι ώστε να περιορίζεται ο κατακερματισμός στη σύνθεση του τελευταίου.

Προώθηση της εκπροσώπησης των γυναικών: Η αύξηση του ποσοστού των γυναικών στα ψηφοδέλτια υποψηφίων συνδυασμών στο 50% θα ήταν ένα μέτρο που μπορεί να υιοθετηθεί άμεσα. Ως προς την εκπροσώπηση των γυναικών στα εκτελεστικά όργανα προτείνεται και η καθιέρωση ποσοστώσης 50% για τις θέσεις των αντιδημάρχων. Ένα ιδιαίτερα ριζικό μέτρο θα ήταν η, κατά το γαλλικό προηγούμενο, εκλογή ενός «διδύμου», δηλ. ενός άντρα και μιας γυναίκας στη θέση του μονοπρόσωπου οργάνου (δημάρχου ή περιφερειάρχη) και του πρώτου αναπληρωτή του (αντιδημάρχου ή αντιπεριφερειάρχη) που θα άλλαζαν θέσεις μετά την πρώτη διετία.

Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης: Με βάση το προτεινόμενο σύστημα, το συμβούλιο που εκλέγεται με απλή αναλογική θα αναλάμβανε ρόλο οργάνου διαβούλευσης γύρω από τις βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής του δήμου και της λήψης των σχετικών αποφάσεων (λ.χ. για τον προϋπολογισμό, το τεχνικό πρόγραμμα, τον στρατηγικό σχεδιασμό κλπ.), καθώς και όργανο εκπροσώπησης των δημοτών και ελέγχου των εκτελεστικών οργάνων του ΟΤΑ. Τα πρακτικά συνεδριάσεων των συμβουλίων δημοσιεύονται υποχρεωτικά στο διαδίκτυο. Τα περιφερειακά και δημοτικά συμβούλια δεν αντιμετωπίζονται πλέον ως συλλογικά διοικητικά όργανα και

οι αντίστοιχες αποφασιστικές αρμοδιότητες μεταφέρονται στις επιτροπές του και κυρίως στο μονοπρόσωπο αιρετό όργανο (δήμαρχος, περιφερειάρχης). Καταργείται το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του δημοτικού/ περιφερειακού συμβουλίου. Σε περίπτωση αδυναμίας λήψης απόφασης για κάποιο θέμα από το συμβούλιο, τη σχετική απόφαση θα λαμβάνει το μονοπρόσωπο όργανο του ΟΤΑ.

Διαφοροποίηση του συστήματος διακυβέρνησης σε συγκεκριμένες κατηγορίες ΟΤΑ: Προτείνεται η άσκηση όλων των περιφερειακών αρμοδιοτήτων (με ανάλογη ανακατανομή εσόδων) εντός της διοικητικής τους περιφέρειας από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με πληθυσμό μεγαλύτερο από 100.000 κατοίκους. Επιπλέον, προτείνεται η εισαγωγή συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης, κατ' αρχάς στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη. Δημιουργείται ειδικό καθεστώς για τους νησιωτικούς δήμους, με πρόσθετες αρμοδιότητες και απλοποιημένες διαδικασίες καθώς και με εξυπηρέτηση των μικρών νησιών από τα γειτονικά τους μεγαλύτερα. Σε ορεινούς δήμους προτείνεται η αποφασιστική ενθάρρυνση της διαδημοτικής συνεργασίας καθώς και η ενίσχυση των ορεινών κοινοτήτων με πόρους και αρμοδιότητες.

Αποπολιτικοποίηση και εκσυγχρονισμός του διοικητικού μηχανισμού: Προτείνεται η κατάργηση των αρμοδιοτήτων του δημάρχου ως προϊσταμένου του προσωπικού και των υπηρεσιών στους ΟΤΑ από 20.000 κατοίκους και πάνω και η μεταφορά τους σε υπηρεσιακό γραμματέα υψηλών προσόντων ο οποίος θα επιλέγεται μέσω ΑΣΕΠ. Περαιτέρω, η εισαγωγή σύγχρονων συστημάτων αξιολόγησης και μέτρησης επιδόσεων του προσωπικού και των υπηρεσιών σε όλους τους ΟΤΑ. Τα σχετικά αποτελέσματα για τις υπηρεσίες θα δημοσιεύονται στο διαδίκτυο. Προτείνεται επίσης η λήψη μέτρων διευκόλυνσης των ΟΤΑ που επιλέγουν να καλύψουν ανάγκες παροχής υπηρεσιών μέσω της συνεργασίας τους με ιδιώτες και μέσω αναθέσεων σε ιδιώτες. Από αυτού του είδους τη λειτουργική ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών (λ.χ. της καθαριότητας) και έργων θα εξαιρούνται μόνον όσα συνδέονται άμεσα με την άσκηση δημόσιας εξουσίας (λ.χ. η δημοτική αστυνόμευση).

Μεταφορά σημαντικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα στους ΟΤΑ: Εκτός από τη μεταφορά ορισμένων πρόσθετων αδειοδοτικών ευθυνών, καθώς και των αρμοδιοτήτων που προβλέπονταν από το λεγόμενο «τρίτο κύμα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων» του Καλλικράτη που ματαιώθηκε το 2012, προτείνεται η μεταφορά σημαντικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα στους ΟΤΑ στον τομέα της εκπαίδευσης, της ευθύνης για την πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και το μεγαλύτερο μέρος της επαγγελματικής και δια βίου εκπαίδευσης, με διασφάλιση του ρόλου του ΑΣΕΠ ως προς τις προσλήψεις των εκπαιδευτικών, καθώς και του ρόλου του Υπουργείου Παιδείας ως προς το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου και των μεθόδων διδασκαλίας. Προτείνεται επίσης η μεταφορά του συνόλου της ευθύνης για την προσχολική αγωγή και τη φροντίδα των παιδιών στους δήμους. Η διασφάλιση της χρηματοδότησης αυτών των υπηρεσιών θα γίνει με τη

χορήγηση κουπονιών (“voucher”) για κάθε παιδί από το κράτος. Τα εν λόγω κουπόνια θα μπορούν να χρησιμοποιούνται και σε ιδιωτικές δομές και σχολεία. Περαιτέρω προτείνεται η δημιουργία ολοκληρωμένου συστήματος πρωτοβάθμιας περίθαλψης με ανάληψη της σχετικής ευθύνης από τους δήμους και σε ορισμένες περιπτώσεις από τις περιφέρειες. Οι τελευταίες θα αναλάβουν και άλλες αρμοδιότητες δημόσιας υγείας καθώς και την ευθύνη για τα γενικά νοσοκομεία του συστήματος υγείας.

Αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ στο πλαίσιο του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, καθώς και ως προς την προστασία του περιβάλλοντος: Εντός των ορίων που διαγράφει το Σύνταγμα της χώρας, έτσι όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία, θα μεταφερθούν πρόσθετες αρμοδιότητες σχεδιασμού και προστασίας του περιβάλλοντος στους δήμους, ενώ θα διευκολυνθεί και η συνεργασία με ιδιώτες ως προς την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών. Οι δήμοι αποκτούν δικαίωμα προτίμησης σε όλους τους πλειστηριασμούς ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή τους.

Απλοποίηση του συστήματος ελέγχων και εκσυγχρονισμός του συστήματος εποπτείας: Προτείνεται η κατάργηση των πολλαπλών ελέγχων για τις ίδιες πράξεις των ΟΤΑ. Ο χαρακτηρισμός κάποιας πράξης ή σύμβασης ΟΤΑ ως «νόμιμη» από έναν κρατικό ελεγκτικό μηχανισμό δεσμεύει και τις υπόλοιπες κρατικές αρχές πλην των δικαστηρίων. Δημιουργείται σύστημα κρατικής εποπτείας ως ιδιαίτερη υπηρεσία, στελεχωμένη με ειδικευμένο προσωπικό. Έλεγχος στις πράξεις ασκείται μόνον αυτεπαγγέλτως κατά την κρίση της υπηρεσίας, καθώς και κατόπιν ενδικοφανούς προσφυγής στο πλαίσιο της εξέτασης της οποίας μπορεί να χορηγείται αναστολή εκτέλεσης. Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών περιορίζεται σε λίγες περιπτώσεις που περιγράφονται επακριβώς από τον νόμο.

Εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ καθώς και της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση: Όλα τα έσοδα από τη φορολογία επί της ακίνητης περιουσίας, καθώς και από τη φορολογία των κληρονομιών ανήκουν στους δήμους. Στους ΟΤΑ ανήκει επίσης μέρος των εσόδων από τη φορολογία εισοδήματος και από το ΦΠΑ σύμφωνα με την απόδοση της φορολογίας αυτής εντός της διοικητικής περιφέρειας κάθε ΟΤΑ. Με ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται με βάση δέσμη αντικειμενικών κριτηρίων, επιδιώκεται η εξισορρόπηση των ανισοτήτων που θα προκύψουν μεταξύ των ΟΤΑ ως προς τα έσοδά τους, καθώς και ήδη υφιστάμενες ειδικές ανάγκες και ανισότητες. Απλοποιείται και γίνεται περισσότερο διαφανές το σύστημα εσόδων των ΟΤΑ, οι οποίοι θα έχουν μερίδιο και στα έσοδα από τη φορολογία καυσίμων και αυτοκινήτων. Η οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ δημοσιεύεται σε πραγματικό χρόνο στο διαδίκτυο από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ. Η είσπραξη όλων των εσόδων των ΟΤΑ θα γίνεται από την ΑΑΔΕ. Οι ΟΤΑ αποκτούν σημαντικές αρμοδιότητες ως προς τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και μεγάλο της μέρος μεταφέρεται στην αυτοδιοίκηση.

Η αρμοδιότητα για τις σχολάζουσες κληρονομίες μεταφέρεται στους δήμους. Οι δήμοι, μετά από σχετική τροποποίηση των διατάξεων Κληρονομικού Δικαίου του Αστικού Κώδικα, αντικαθιστούν το δημόσιο στην τελευταία τάξη της εξ αδιαθέτου διαδοχής ως προς τα ακίνητα που βρίσκονται στην περιοχή τους.

Επίλογος

Η οικονομική κρίση ανέκοψε την ανοδική πορεία της αυτοδιοίκησης και πυροδότησε τάσεις επανασυγκέντρωσης. Η επόμενη ημέρα της πανδημίας θα προσφέρει ευκαιρίες ανόρθωσης της χώρας και σημαντικών πολιτειακών της θεσμών, όπως η αυτοδιοίκηση. Ο συγκεντρωτισμός που παραδοσιακά επικρατεί στη χώρα μας, προκαλεί σοβαρές δυσλειτουργίες και ανορθολογικές κατανομές πόρων, όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία (Ladner et al.). Η υπέρβασή του, θα αποτελέσει θεμελιώδη διαρθρωτική αλλαγή που θα συμβάλει αποφασιστικά σε μια νέα ανοδική πορεία της χώρας. Οι σχετικές μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένες και συστηματικές, ώστε να περιοριστούν οι παρενέργειες και να μεγιστοποιηθούν τα οφέλη από αυτή την αλλαγή παραδείγματος που έχει ανάγκη η χώρα. Θα πρέπει συνεπώς να γίνουν τολμηρές αλλαγές που καλύπτουν όλες τις παραμέτρους, τόσο το σύστημα διακυβέρνησης, όσο και τον διοικητικό μηχανισμό, το λειτουργικό πεδίο, τους ελέγχους και τα οικονομικά των ΟΤΑ.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

Επιτροπή Πισσαρίδη 2020: Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Ενδιάμεση Έκθεση 27 Ιουλίου 2020

διαΝΕΟσις 2019: Μια Ανάλυση Των Αποτελεσμάτων Του PISA 2015: Οι επιδόσεις των Ελλήνων μαθητών και οι παράγοντες που τις επηρεάζουν: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/02/health_system_final.pdf

διαΝΕΟσις 2020: Το Νέο ΕΣΥ: Η Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας; https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/02/health_system_final.pdf

Eurobarometer 2019 :<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/92>

European Commission 2017: A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, Brussels.

Hlepas Nikos & Getimis Panos 2011: Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism”, in: John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford University Press , Oxford, 410-432.

Kuhlmann Sabine and Wollmann Hellmut 2019: Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe, 2d.Edition, Elgar, Cheltenham.

Ladner Andreas, Keuffer Nicolas, Baldersheim Harald, Hlepas Nikos, Swianiewicz Pawel, Steyvers Kristof, Navarro Carmen 2019: Patterns of Local Autonomy in Europe, Palgrave Macmillan: Houndmills Basingstoke.

OECD 2018: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union.

OECD/PISA (Programme for International Student Assessment) 2018: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>

Οικονόμου, Δ. / Γιαννακούρου, Γ. / Αλαβάνος, Γ. / Χλέπας, Ν.Κ./ Κουκουλόπουλος, Π/ Πετρούλιας, Δ./ Παπαμίκος, Ν. / Πολύζος, Γ. / Κιουσοπούλου, Λ. 2008: Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα, Μελέτες Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Παπαζήσης, Αθήνα.

Stiglitz Joseph & Rosengard Jay 2019: Οικονομική του δημόσιου τομέα, Εκδόσεις Κριτική, 2η έκδοση, Αθήνα.

Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός 2005, Ο Δήμαρχος. Τόμος Πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης, Παπαζήσης, Αθήνα.

Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός 2020, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Παπαζήσης, Αθήνα.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ