

9.2023

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

# Επιτελική Σύνοψη του Οδικού Χάρτη με τα Σχέδια Δράσης των Πυλώνων

Γεώργιος Γαλανός, Χαράλαμπος Αγκυρόπουλος, Γεώργιος Γκρούσκος,  
Κωνσταντίνα Ζλατίνη, Άγγελος Κότιος, Δημήτριος Κότιος,  
Γιάννης Καραγιάννης, Σοφία Καϊάφα, Ηλίας Βαλεντής



Κεντρική Ένωση  
Δήμων Ελλάδος



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ  
UNIVERSITY OF PIRAEUS

Σεπτέμβριος 2023

VERSION 12.10.2023

# Ομάδα Εργασίας

## Ερευνητική Ομάδα

### Γεώργιος Γαλανός

Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών  
Πανεπιστημίου Πειραιώς

### Χαράλαμπος Αγκυρόπουλος

Λέκτορας, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Πειραιώς

### Γεώργιος Γκούσκος

Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πειραιώς, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών  
Σπουδών

### Κωνσταντίνα Ζλατίνη

Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πειραιώς, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών  
Σπουδών

### Άγγελος Κότιος

Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών και Αναπτυξιακών  
Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς

### Δημήτριος Κότιος

Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πειραιώς, Τμήμα Οργάνωσης & Διοίκησης  
Επιχειρήσεων

### Γιάννης Καραγιάννης

Γενικός Διευθυντής ΚΕΔΕ

### Σοφία Καϊάφα

Επιστημονική Συνεργάτης Εργαστηρίου Διεθνών και Ευρωπαϊκών  
Πολιτικών και Προγραμμάτων Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Πειραιώς

## Από τη διαΝΕΟσις:

### Ηλίας Βαλεντής

Οικονομολόγος, Research Analyst διαΝΕΟσις

# Περιεχόμενα

<b>Εισαγωγή</b> .....	<b>4</b>
<b>Το χρονικό των μεταρρυθμίσεων</b> .....	<b>6</b>
<b>Δομή της μελέτης</b> .....	<b>10</b>
<b>Πυλώνες τοπικής πολιτικής: ανάλυση και προτάσεις μεταρρυθμίσεων και βελτιωτικών οργανωσιακών και επιχειρησιακών αλλαγών</b> .....	<b>12</b>
Πυλώνας 1: Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός .....	12
Πυλώνας 2: Αδειοδότηση επιχειρήσεων .....	15
Πυλώνας 3: Τοπική αγροτική πολιτική .....	17
Πυλώνας 4: Τοπική κοινωνική πολιτική.....	19
Πυλώνας 5: Διαχείριση της περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	22
Πυλώνας 6: Τοπική περιβαλλοντική πολιτική.....	25
Πυλώνας 7: Πολιτική προστασία.....	29
Πυλώνας 8: Τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός και αξιοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων και ευρωπαϊκών πόρων .....	31
Πυλώνας 9: Οργάνωση δομών και λειτουργίας ΟΤΑ.....	34
Πυλώνας 10: Πόροι προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	36
Πυλώνας 11: Το σύστημα εποπτείας και ελέγχου των Δήμων.....	39
Πυλώνας 12: Ψηφιακός μετασχηματισμός και ηλεκτρονική διακυβέρνηση .....	42
Πυλώνας 13: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση .....	45
Πυλώνας 14: Ενίσχυση δεοντολογίας, διαφάνειας και απλούστευση διαδικασιών .....	49
<b>Επίλογος</b> .....	<b>52</b>

## Εισαγωγή

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει σημαντικές αρμοδιότητες και μέσα για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής, της προστασίας του περιβάλλοντος, της δημιουργίας δομών και υποδομών για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών κ.ά. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και της πανδημίας, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) της χώρας μας ανέπτυξαν σημαντικές πολιτικές και δράσεις για την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας. Η συνέχιση και ενδυνάμωση του ρόλου τους για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας προϋποθέτει την αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ και τη διασφάλιση πόρων για επενδύσεις σε τομείς, όπως ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η ψηφιακή διακυβέρνηση, η βελτίωση και επέκταση των μεταφορικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εκπαιδευτικών υποδομών, η προστασία και ανάδειξη των οικοπολιτιστικών πόρων, η ενίσχυση της τοπικής παραγωγής, η ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού (π.χ. τοπικό ανθρώπινο δυναμικό, τοπική επιχειρηματικότητα, τοπικοί φυσικοί, τουριστικοί και πολιτιστικοί πόροι, τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο) και ιδιαίτερα η ενεργοποίηση και ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού στα ζητήματα της βιώσιμης ανάπτυξης, η αύξηση της επιχειρηματικότητας και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και η προσαρμογή στα νέα δεδομένα και στις απαιτήσεις του νέου παραγωγικού προτύπου της κάθε περιοχής, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και κοινωνικής συνοχής στην περιοχή, η προώθηση των αρχών της «έξυπνης ανάπτυξης» με την αξιοποίηση στη διοίκηση, στον πολιτισμό και στην τοπική οικονομία των ψηφιακών τεχνολογιών για καλύτερη διακυβέρνηση και προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Για την υπερπήδηση των πιεστικών προβλημάτων και για την αξιοποίηση του δυναμικού του συνόλου των τοπικών κοινωνιών της χώρας μας απαιτείται μια ουσιαστική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την ενδυνάμωσή της στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.<sup>1</sup> **Συνεπώς, το προς επίλυση πρόβλημα, το οποίο εξετάζεται αναλυτικά στη μελέτη της**

<sup>1</sup> Βλ. ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων. Αθήνα. Κονιάδης, Ξ. κ.ά. (2020). Σύνοψη Εργασιών της Επιτροπής για την Προετοιμασία του Νόμου για τη Μεταρρύθμιση και Ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους. <https://www.syntaxmawatch.gr/trending-issues/synopsi-ergasiwn-kai-protasewn-ths-epitrophs-gia-thn-proetoimasia-tou-nomou-gia-th-metarythmish-kai-anasygkrothsh-ths-topikhshs-aytdioikhshshs-kai-tou-kratous/>, 68. Χλέπας, Ν. (2021): Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-Κορωνοϊό Εποχή. διαΝΕΟσις, 01.2021, ΙΤΑ (2016): Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018. [https://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/ITA\\_trietis\\_stratigiki.pdf](https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf), 27. ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα.

**διαΝΕΟσις, είναι η ενδυνάμωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων της προκειμένου να επιτελέσει την αποστολή της με πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, αλλά και να συνεισφέρει στους γενικότερους εθνικούς στόχους, μεταξύ άλλων, στους τομείς της κοινωνικής προστασίας, της οικονομικής ανάπτυξης, της προστασίας του περιβάλλοντος, του ψηφιακού μετασχηματισμού, του πολιτισμού και της ποιότητας ζωής.**

Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μια ανοικτή, δυναμική και επαναλαμβανόμενη διαδικασία, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των ΟΤΑ και των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Οι σημαντικότεροι λόγοι των μεταρρυθμίσεων αυτών είναι: οικονομικοί-διαχειριστικοί, αναπτυξιακοί, διοικητικοί-επιχειρησιακοί, δημογραφικοί, πολιτικοί, κοινωνικοί, τεχνολογικοί, εξωτερικοί (π.χ. προσαρμογή σε θεσμικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προέρχονται από την ΕΕ, υιοθέτηση κατευθυντήριων γραμμών ΟΟΣΑ και Συμβουλίου της Ευρώπης, μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής της χώρας). Η διοικητική μεταρρύθμιση μπορεί να αφορά στη χωρική διάσταση των ΟΤΑ ή/και στις λειτουργίες τους.

## Το χρονικό των μεταρρυθμίσεων

Στη χώρα μας, από ιδρύσεως του ελληνικού κράτους, έχουν λάβει χώρα πολλαπλές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές της τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικά τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες, με σημαντικότερες:<sup>2</sup>

- Την πρώτη διοικητική διαίρεση της Ελλάδας βάσει της εγκυκλίου με αρ.1883/19.4.1828 του Ιωάννη Καποδίστρια.
- Τον Νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων» (27/12/1833).
- Τον Νόμο ΔΝΖ΄/1912 του Ελευθερίου Βενιζέλου.
- Τον Νόμο 2888/1954, με τον οποίο εισάγεται ο πρώτος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.
- Τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος 1975.
- Τον Νόμο 1065/1980 (ΦΕΚ 168 Α΄), ο οποίος ουσιαστικά αποτελεί τον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.
- Τον Νόμο 2218/1994 για την Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.
- Το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» (Ν. 2539/97).
- Τον Νόμο 3463/2006, ο οποίος τροποποίησε και εκσυγχρόνισε τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.
- Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010).

Μεμονωμένες αλλαγές επέφεραν και οι κάτωθι πρόσφατοι νόμοι:

- Το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» (Ν. 4555/2018).
- Ο Νόμος 4674/2020 (Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις).
- Ο Νόμος 4804/2021 (Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις).

<sup>2</sup> Γεωργιάκης Θ. (2015): Η κατάσταση της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην μετα-Καλλικράτεια εποχή-Μια θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση. Διδακτορική Διατριβή. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Μαΐστρος Π. (2009). Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015). Εκδόσεις Παπαζήση. Κλειώσης Χ. (1977). Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα. Ιδιωτική Έκδοση, Αθήνα (σελ. 653).

Παρά τις σημαντικές αλλαγές και βελτιώσεις, οι σχετικά πρόσφατες μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από σημαντικές ελλείψεις και αδυναμίες όπως:<sup>3</sup>

- Οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στερούντο μιας ξεκάθαρης φιλοσοφίας για χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διασφάλιση της ουσιαστικής διοικητικής αυτοτέλειάς τους. Το κεντρικό κράτος συνεχίζει, σε ορισμένους τομείς, να σφικταγκαλιάζει τους ΟΤΑ. Οι μεταρρυθμίσεις είναι κατά κανόνα παρεμβάσεις εκ των άνω προς τα κάτω, με περιορισμένη συμμετοχή των ΟΤΑ στον σχεδιασμό τους.
- Δεν υπήρξε πρόβλεψη για μια συνολική, εναρμονισμένη και ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση όλων των βαθμίδων της διοίκησης, στη βάση των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Λόγω του αποσπασματικού τους χαρακτήρα εξακολουθούν να υπάρχουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση θεσμική σύγχυση, επικαλύψεις, κενά και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων και λειτουργιών.
- Η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη ανακατανομή των πόρων ή πρόσθετων πόρων στις περιπτώσεις δημιουργίας νέων αρμοδιοτήτων ή/και νέων δομών τοπικής διακυβέρνησης.
- Δεν διασφαλίστηκε η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, που είναι η βασική προϋπόθεση για τη διοικητική αυτοτέλειά τους. Η θεσμοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) και η αξιοποίηση της περιουσίας δεν συνεπάγονται ριζική αλλαγή του υφιστάμενου μοντέλου της υψηλής οικονομικής εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, δεν προωθήθηκε στην Ελλάδα καμία ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση, πλην ορισμένων περιορισμένων εσόδων.
- Τα ποσοστά των εσόδων και δαπανών των ελληνικών δήμων στο σύνολο των εσόδων και δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης υπολείπονται κατά πολύ του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Δεν προβλέφθηκαν σημαντικά νέα καινοτόμα χρηματοδοτικά εργαλεία, ούτε ένα οριζόντιο (τομεακό) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του ΕΣΠΑ για την τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικά για την ολοκληρωμένη χωρο-οικονομική ανάπτυξη.
- Η οριοθέτηση των νέων δήμων δεν βασίστηκε σε ορθολογικά κριτήρια, με αποτέλεσμα να λάβει χώρα μια εν πολλοίς αυθαίρετη άθροιση ανόμοιων χώρων ή η δημιουργία μη βιώσιμων ΟΤΑ, ειδικά σε νησιωτικές, ορεινές και παραμεθόριες περιοχές. Επίσης, δεν υλοποιήθηκε ο διακηρυγμένος στόχος για τη δημιουργία μητροπολιτικών δήμων, κατά το παράδειγμα των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ.

<sup>3</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014). Εξειδίκευση Οδικού Χάρτη και εκπόνηση σχεδίων δράσης (στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου συνεργασίας ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Taskforce της ΕΕ. Μελέτη για λογαριασμό της ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 18. ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων. Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014). Οργάνωση δομών και λειτουργία των ΟΤΑ στην Ελλάδα. Έρευνα για λογαριασμό της GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Πειραιάς.

- Η τελευταία μεγάλη μεταρρύθμιση (Καλλικράτης) δεν περιείχε αποτίμηση ή πρόβλεψη για το κόστος των αλλαγών και την κάλυψή τους λόγω της μη εφαρμογής του προβλεφθέντος οριζόντιου χρηματοδοτικού προγράμματος (Πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ»).
- Δεν επέλυσαν το πρόβλημα της «Διοικητικής Υποστήριξης» στη βάση ενός ολοκληρωμένου επιχειρησιακού σχεδίου.
- Δεν προωθήθηκε η αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών. Συνεχίζουν να θεωρούνται de facto δημόσιοι υπάλληλοι. Δεν έγινε διάκριση των δημοτικών υπαλλήλων σε σχέση με τον δημόσιο τομέα και δεν βελτιώθηκε η δικαιοδοσία των ΔΣ και των Δημάρχων σε ζητήματα προσωπικού.
- Δεν αναβαθμίστηκε πλήρως ο κοινωνικός ρόλος των ΟΤΑ, όπως ούτε και ο αναπτυξιακός τους. Απουσιάζει η πρόβλεψη για αποκέντρωση σε ζωτικούς τομείς όπως χωροταξικό, περιβαλλοντικό, υγεία κτλ.
- Πολύπλοκο εξακολουθεί να είναι το θεσμικό πλαίσιο των ελέγχων και της εποπτείας των ΟΤΑ, ενώ χρήζει προσαρμογής το θεσμικό πλαίσιο σε ζητήματα δεοντολογίας, διαφάνειας και διοικητικών διαδικασιών.
- Δεν επιλύθηκαν ζητήματα όπως είναι η υπερρύθμιση, η πολυνομία-κακονομία και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας για τη διασφάλιση της νομικής ασφάλειας και της διαφάνειας.
- Δεν υπήρξαν ρυθμίσεις για αλλαγές στο εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ (π.χ. οργάνωση, διαχείριση, επιχειρησιακή ικανότητα). Επίσης, δεν προωθήθηκαν προτάσεις για συστήματα αναβάθμισης, παρακίνησης και αξιολόγησης των δομών και στελεχών των ΟΤΑ.
- Δεν προωθήθηκαν αποτελεσματικά η αξιοποίηση της περιουσίας και η καθολική αξιοποίηση των νέων ψηφιακών τεχνολογιών στην τοπική διακυβέρνηση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι παραπάνω ενδεικτικές αδυναμίες των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα οφείλονται σε ορισμένους ανασταλτικούς παράγοντες όπως είναι:

- Η έλλειψη μεταρρυθμιστικής κουλτούρας, πολιτικής βούλησης και συναίνεσης, καθώς και κρίσης εμπιστοσύνης μεταξύ των δρώντων.
- Η απροθυμία του κεντρικού κράτους να προωθήσει την ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών από πάνω προς τα κάτω.
- Η ασυνέχεια του κράτους ή η κυβερνητική και υπουργική ασυνέχεια.
- Οι αδυναμίες του συστήματος οργάνωσης της υλοποίησης.
- Η αντίδραση ομάδων συμφερόντων.
- Η απουσία τεκμηρίωσης του κόστους της μη μεταρρύθμισης.

Η κάλυψη των αναφερθέντων ελλειμμάτων και στρεβλώσεων των μέχρι τούδε μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την ανάγκη για αντιμετώπιση των σύγχρονων και μελλοντικών προκλήσεων των ΟΤΑ και η πλήρης αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων τους, καθιστά αναγκαία **μια νέα, ευρύτερη μεταρρύθμιση, η οποία θα επαναπροσδιορίσει**



τον ρόλο τους στο πλαίσιο ενός επιτελικού κράτους και μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, εστιάζοντας στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων και λειτουργιών μεταξύ των επιμέρους επιπέδων, καθώς και σε ζητήματα οργανωσιακά, επιχειρησιακά και ψηφιακά. Οι νέες ψηφιακές τεχνολογίες επιτρέπουν μια νέα μορφή οργάνωσης του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθιστώντας εφικτή τη δόμηση ενός συνεκτικού συστήματος διακυβέρνησης, οριζοντίως και καθέτως.

Κεντρικός σκοπός της παρούσας μελέτης είναι, στη βάση των συμπερασμάτων της αξιολόγησης των διαφόρων μεταρρυθμίσεων, η ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων προς αντιμετώπιση και **η κατάρτιση ενός ολοκληρωμένου, συνεκτικού σχεδίου για μεταρρυθμίσεις, αλλαγές και βελτιώσεις στην οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης**. Κατά συνέπεια, οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις δεν περιορίζονται στη στενή έννοια του όρου μεταρρυθμίσεις, καθώς περιλαμβάνουν σφαιρικά προτάσεις θεσμικών αλλαγών, οργανωτικών και επιχειρησιακών-λειτουργικών βελτιώσεων στο πλαίσιο ενός **Οδικού Χάρτη**.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014α). Εξειδίκευση Οδικού Χάρτη και εκπόνηση σχεδίων δράσης (στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου συνεργασίας ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Taskforce της ΕΕ. Μελέτη για λογαριασμό της ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

## Δομή της μελέτης

Στο πλαίσιο της μελέτης μέσω ειδικών concept papers, καταγράφονται και αναλύονται τα προβλήματα, οι απειλές, οι προκλήσεις και τα κρίσιμα ζητήματα που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση σε 14 τομείς της τοπικής πολιτικής και λειτουργίας.

Κάθε concept paper περιλαμβάνει:

- Εντοπισμό και περιγραφή των ζητημάτων προς διερεύνηση.
- Παρουσίαση θεσμικού πλαισίου.
- Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης του τομέα πολιτικής.
- Ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων.
- Διατύπωση μεταρρυθμιστικών προτάσεων και βελτιωτικών οργανωσιακών και επιχειρησιακών αλλαγών.

Η **μελέτη** περιλαμβάνει επίσης δύο (2) Παραρτήματα: Στο Παράρτημα I παρουσιάζεται αναλυτικά η μετεξέλιξη του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης από ιδρύσεως του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα. Το Παράρτημα II περιλαμβάνει τη σύνταξη αναλυτικών Σχεδίων Δράσης ανά τομέα πολιτικής των 14 Πυλώνων του Οδικού Χάρτη, τα οποία προέκυψαν ως συνέχεια και ειδίκευση των concept papers και της διαβούλευσης που ακολούθησε. Τα Σχέδια Δράσης έχουν επιχειρησιακό χαρακτήρα και συνοδεύονται από αναλυτικό και, συνάμα, επιτελικό πρόγραμμα ενεργοποίησης και παρακολούθησης της εφαρμογής με αναφορές σε, επισπεύδοντες και εμπλεκόμενους φορείς ή υπηρεσίες κ.ά. Ειδικότερα, τα Σχέδια Δράσης, αποτελούν μέρη και συστατικά στοιχεία ενός συνεκτικού επιχειρησιακού σχεδίου το οποίο περιλαμβάνει τις προτάσεις για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και αλλαγές, όπως αυτές προκύπτουν από τα 14 concept papers. Τα Σχέδια Δράσης περιλαμβάνουν συστάσεις πολιτικής σε 3 κρίσιμα επίπεδα:

- Στο επίπεδο των αναγκαίων θεσμικών παρεμβάσεων και αλλαγών στο ισχύον νομικό πλαίσιο.
- Στο επίπεδο των αναγκαίων οργανωσιακών ή/και διοικητικών αλλαγών, ώστε μέσα από τις απαραίτητες αναδιατάξεις διαδικασιών ή εσωτερικής οργάνωσης των ΟΤΑ να προαχθεί η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της τοπικής διακυβέρνησης.

- Στο επίπεδο επιχειρησιακών αλλαγών και παρεμβάσεων, που περιλαμβάνουν προγράμματα τεχνικής υποστήριξης ανά τομέα πολιτικής.

Τα Σχέδια Δράσης αποτελούν τους επιμέρους Οδηγούς Εφαρμογής του στόχου κάθε πυλώνα και η ανάλυσή τους είναι αναλόγως διεξοδική και λεπτομερής. Η αποτύπωση και στοιχειοθέτηση των προτάσεων που περιλαμβάνονται στα Σχέδια Δράσης γίνεται μέσα από πινακοποιημένη φόρμα, υπό τη μορφή μήτρας παρακολούθησης αυτών, επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό μια πρακτική και εύχρηστη ανάγνωση του περιεχομένου.

# Πυλώνες τοπικής πολιτικής: ανάλυση και προτάσεις μεταρρυθμίσεων και βελτιωτικών οργανωσιακών και επιχειρησιακών αλλαγών

## Πυλώνας 1: Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός

Σε τοπικό επίπεδο εφαρμόζονται βάσει της νέας νομοθεσίας (Ν. 4759/2020) τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ) και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ). Τα **Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια** αποτελούν σύνολα κειμένων, χαρτών και διαγραμμάτων, με τα οποία καθορίζονται το πρότυπο χωρικής οργάνωσης και ανάπτυξης και τα βασικά προγραμματικά μεγέθη, όρια πολεοδομικών ενοτήτων και οικισμών, οι χρήσεις γης, οι όροι και περιορισμοί δόμησης, οι σημαντικές πολεοδομικές παρεμβάσεις, Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης (ΖΥΣ), ζώνες ειδικών πολεοδομικών κινήτρων, το οδικό δίκτυο, τα λοιπά μεταφορικά, τεχνικά και περιβαλλοντικά δίκτυα και υποδομές, μέτρα προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, μέτρα υποστηρικτικά της αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών και διαχείρισης συνεπειών φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών και λοιπών απειλών, καθώς και κάθε άλλο μέτρο, όρος ή περιορισμός που απαιτείται για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της περιοχής μελέτης. Τα ΤΠΣ καλύπτουν την έκταση μίας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων ενός δήμου. Τα ΤΠΣ εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών και των Ειδικών Χωροταξικών Πλαισίων και περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους.

Βασικό και πρωτεύον πρόβλημα που εντοπίζεται στον χωροταξικό-πολεοδομικό σχεδιασμό, αφορά καταρχήν το ίδιο το θεσμικό πλαίσιο. Οι νόμοι ψηφίζονται με πληθώρα εξουσιοδοτικών και εκτελεστικών διατάξεων οι οποίες αργούν να εκδοθούν, ενώ συμπληρώνονται στην πορεία με πληθώρα τροποποιήσεων που συχνά περιλαμβάνονται σε νόμους άλλων Υπουργείων.

Πέραν όμως του θεσμικού πλαισίου, το σημαντικότερο ζήτημα που αντιμετωπίζει ο χωροταξικός-πολεοδομικός σχεδιασμός είναι αυτό της διαδικασίας και των υπηρεσιών εφαρμογής. Ένα άλλο πρόβλημα είναι οι αργές διαδικασίες εκπόνησης, εφαρμογής και αναθεώρησης των σχεδίων αυτών. Παρά το γεγονός ότι η αναπτυξιακή διαδικασία έχει καθημερινή διάσταση και δυναμική που επηρεάζει τον χώρο, τα σχέδια αυτά, συνήθως, έχουν

έναν δεκαπενταετή κύκλο με αποτέλεσμα να καθίστανται αναποτελεσματικά από κάποιο σημείο και μετά.

Βασικά προβλήματα παρατηρούνται στην ακολουθούμενη διαδικασία παραγωγής των σχετικών πολεοδομικών μελετών. Τα κύρια προβλήματα διαπιστώνεται ότι οφείλονται: α) στην έλλειψη κατευθύνσεων και οδηγιών από τις αρμόδιες κεντρικές υπηρεσίες για την ακολουθητέα στρατηγική σε όλο το φάσμα της διαδικασίας παραγωγής των μελετών, β) στην απουσία και την έλλειψη συντονισμού εκ μέρους της πλειονότητας των αρμόδιων υπηρεσιών από τη διαδικασία αυτή, γ) στην καθυστερημένη έκδοση προδιαγραφών για την εκπόνηση των απαιτούμενων ειδικών μελετών (γεωλογικές και περιβαλλοντικές), καθώς και στον τρόπο που αλληλοτροφοδοτούνται οι συμπληρωματικές μελέτες με τα διάφορα σχέδια, δ) στην έλλειψη των αναγκαίων από τις προδιαγραφές ψηφιακών υποβάθρων, ε) στην έλλειψη κωδικοποίησης κυρίως στο επίπεδο των χρήσεων γης (ενιαιοποίηση και εκλογίκευση) των σχεδίων των μελετών, στ) στην αύξηση του συνολικού κόστους εκπόνησης των μελετών με τις πρόσθετες απαιτούμενες μελέτες (ιδιαίτερα των γεωλογικών και περιβαλλοντικών), καθιστώντας δύσκολη την εξεύρεση χρηματοδοτικών πόρων από τους ΟΤΑ με αποτέλεσμα την καθυστέρηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και της οργάνωσης του χώρου.

Επίσης, οι υπηρεσίες εφαρμογής έχουν περιορισμένες δυνατότητες, λόγω έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού το οποίο να κατανοεί τον χώρο ως αναπτυξιακό υπόβαθρο, αλλά και ως ουσιαστική παράμετρο της ποιότητας ζωής. Επιπρόσθετα, δεν υπάρχουν επαρκείς υπηρεσίες παρακολούθησης της εξέλιξης της υλοποίησης των σχεδίων αυτών, αλλά και των χωρικών δυναμικών που αναπτύσσονται από την αναπτυξιακή διαδικασία, παρά το γεγονός ότι υπάρχει η θεσμική δυνατότητα.

Για τη βελτίωση του ρόλου των δήμων στον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό και στην εφαρμογή των σχεδίων απαιτούνται σημαντικές μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις, όπως:<sup>5</sup>

- Νομοθετική αποσαφήνιση σχετικά με τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς και για κάθε άλλη δημόσια πολιτική τοπικής και περιφερειακής κλίμακας. Το ζητούμενο είναι η αποκέντρωση των σχετικών αρμοδιοτήτων στη βάση της αρχής της επικουρικότητας.
- Άσκηση συγκροτημένης «χωρικής διακυβέρνησης» από κάθε πολιτική-διοικητική βαθμίδα, στο γεωγραφικό επίπεδο που της αντιστοιχεί,

<sup>5</sup> Οικονόμου Δ. (2008). Προτάσεις για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού. Στο Κουκουλόπουλος, Π., Αλαβάνος, Γ., Γιαννακούρου, Γ., Χλέπας Ν.Κ., Κιουσοπούλου, Λ., Πολύζος, Γ., Παπαμίχος, Ν., Οικονόμου, Δ., Πετρούλιας, Δ. (2008). Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα. Εκδόσεις Παπαζήση, Σειρά: Μελέτες Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

χωρίς εξαιρέσεις, ώστε να υπάρχει μελετητική και διαχειριστική συνοχή σε οριζόντιο επίπεδο.

- Ουσιαστική και πιο αναλογική συμμετοχή των ΟΤΑ στην κατάρτιση όλων των υπερκείμενων χωρικών σχεδίων και πλαισίων καθώς και στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας.
- Διάκριση της λήψης αποφάσεων από την εφαρμογή ή την παρακολούθηση της εφαρμογής βάσει των επιπέδων σχεδιασμού, με την παραδοχή ότι η πρώτη ασκείται από το υπερκείμενο πολιτικό-διοικητικό επίπεδο (π.χ. τα περιφερειακά χωρικά πλαίσια να εκπονούνται από την περιφερειακή διοίκηση, να εγκρίνονται –προς το παρόν τουλάχιστον– από το κράτος, τα δε ΤΠΣ/ΕΠΣ των δήμων από την περιφέρεια, ενώ η παρακολούθησή τους να γίνεται από τους Α΄ βαθμίους ΟΤΑ).
- Μεταβίβαση της πράξης εφαρμογής στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, με απλοποίηση των διαδικασιών και των διατάξεων.
- Καταγραφή και αποτύπωση διαδικασιών για μείωση του χρόνου και του κόστους εκπόνησης και υιοθέτησης των χωρικών σχεδίων.
- Εξασφάλιση της εναρμόνισης των υποκείμενων επιπέδου σχεδιασμού και ειδικότερα των υφιστάμενων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ), Σχεδίων Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟ-ΑΠ), Ρυθμιστικών Σχεδίων (ΡΣ), κλπ. με τον υπερκείμενο (Γενικό, Ειδικά, Περιφερειακά Πλαίσια), και των Πολεοδομικών Μελετών με τα ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ.
- Έκδοση νέου ΠΔ χρήσεων γης για τη βελτίωση και απλούστευση του συστήματος χρήσεων γης και τον εκσυγχρονισμό του υφιστάμενου συστήματος με βάση τις προβλέψεις του Κεφαλαίου Δ του Ν. 4759/2020 (το ΠΔ 59/2018 διατήρησε την παρωχημένη λογική του προγενέστερου ΠΔ 06/1987).
- Βελτίωση συνοχής μεταξύ χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού.
- Διασφάλιση της εναρμόνισης και συνάφειας μεταξύ Περιφερειακών/Ειδικών/Τοπικών Χωροταξικών Πλαισίων (ΠΧΠ) και Περιφερειακών/Τοπικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, προκειμένου να διευκολυνθεί η προώθηση και υλοποίηση των επενδύσεων και να αποφευχθούν εμπόδια χρηματοδότησης ή/και αδειοδότησης/χωροθέτησης αυτών.
- Θέσπιση ενός νέου εργαλείου, με τη μορφή μελετών καταγραφής της εξέλιξης των χρήσεων γης, που θα πραγματοποιούνται σε τακτική βάση (ανά δύο ή τρία χρόνια) για να υποστηρίζεται η εκπόνηση τόσο των ΤΠΣ/ΕΠΣ, αλλά και να καταγράφονται οι αναπτυξιακές εξελίξεις.
- Επιτάχυνση και αποτελεσματική ολοκλήρωση ΤΠΣ/ΕΠΣ.
- Σαφής και αξιόπιστος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός της εφαρμογής των σχεδίων πόλεως από τους αρμοδίους φορείς, ώστε οι επιβαλλόμενες κατά περίπτωση ρυμοτομικές επιβαρύνσεις να μην υπερβαίνουν τα ανεκτά κατά χρόνο όρια δέσμευσης.
- Τροποποίηση και απλούστευση δεσμευτικού περιεχομένου για τα ΤΠΣ/ΕΠΣ, ώστε να αποκτήσουν πολύ μεγαλύτερο φάσμα δεσμευτικότητας και ταυτόχρονα να απλοποιηθούν, ώστε να εστιάζουν στις επεκτάσεις

των Σχεδίων Πόλεων, στον μέσο συντελεστή δόμησης και στις γενικές χρήσεις γης σε επεκτάσεις.

- Επιτάχυνση της υλοποίησης του προγράμματος κατάρτισης και έγκρισης μελετών Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων και Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων με χρηματοδότηση του ΥΠΕΝ και σταδιακή επέκταση εφαρμογής του προγράμματος σε όλους τους ΟΤΑ.<sup>6</sup>

## Πυλώνας 2: Αδειοδότηση επιχειρήσεων

Τις τελευταίες δεκαετίες, μέσω επαναλαμβανόμενων μεταρρυθμίσεων, οι δήμοι της Ελλάδας απέκτησαν πλείστες αρμοδιότητες στο πεδίο της αδειοδότησης των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, με τους Νόμους 3463/2006 και 3852/2010 οι δήμοι κατέστησαν αρμόδιοι για τις εγκρίσεις αδειών εγκατάστασης και ίδρυσης πολλών επιχειρήσεων, καθώς και των ελέγχων αυτών.<sup>7</sup> Με τον Νόμο 4442/2016 άλλαξε ριζικά το καθεστώς ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων. Πλέον, οι περισσότερες επιχειρήσεις ιδρύονται μέσω μιας απλής γνωστοποίησης στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Άσκησης Δραστηριοτήτων και Ελέγχων (ΟΠΣ-ΑΔΕ) ([www.notifybusiness.gov.gr](http://www.notifybusiness.gov.gr)). Από το καθεστώς γνωστοποίησης εξαιρούνται ορισμένες επιχειρήσεις που αφορούν στα παιδιά και τους νέους ή ενέχουν σημαντικούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία και ασφάλεια. Επίσης, στην περίπτωση που η αδειοδοτούσα αρχή είναι άλλη μονάδα του δημόσιου τομέα, στις περισσότερες περιπτώσεις προβλέπεται η γνωμοδότηση του δήμου.

Το νέο καθεστώς της γνωστοποίησης έχει συμβάλει καθοριστικά στην απλοποίηση, αυτοματοποίηση και προτυποποίηση των διαδικασιών ίδρυσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Η εκ των προτέρων αδειοδότηση έχει καταργηθεί, μειώθηκαν τα απαιτούμενα έγγραφα, ο χρόνος ίδρυσης μιας επιχείρησης, καθώς και τα συναλλακτικά κόστη. Η βεβαίωση εγκατάστασης από τις υπηρεσίες των δήμων εκδίδεται σε λιγότερο από 15 ημέρες, ενώ έχουν μειωθεί και τα λάθη κατά την υποβολή της σχετικής αίτησης και των δικαιολογητικών. Ο δήμος ενημερώνει άμεσα τις αρμόδιες υπηρεσίες, όπως υγειονομικό, πυροσβεστική και δημοτική αστυνομία για τη διεξαγωγή των ελέγχων και την επιβολή κυρώσεων, σε περίπτωση παραβάσεων ή μη ορθής τήρησης του αρχείου εγγράφων στο χώρο του καταστήματος. Στους περισσότερους δήμους, οι έλεγχοι ξεπερνούν το ελάχιστο 30% που ορίζεται από τον νόμο, ενώ η πλειοψηφία των παραβάσεων αφορούν ελλείψεις στα διαγράμματα ροής και των διατάξεων πυρασφάλειας, την ορθότητα των κατόψεων και τον εντοπισμό

<sup>6</sup> Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2022). Πρόγραμμα «Εκπόνηση Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ)». <https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/ypourgeio/Prokhyxeis%20Diagonismou/20200617-PROSKLHSEKDHLOSHSENDIAFERONTOS.pdf>

<sup>7</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2021). Μελέτη για την απλοποίηση και προτυποποίηση της διαδικασίας αδειοδότησης επιχειρήσεων σε επίπεδο δήμων (υγειονομικού ενδιαφέροντος και λοιπές. Μελέτη για λογαριασμό της ΚΕΔΕ, Πειραιάς.

χρήσεων και στοιχείων, τα οποία δεν δηλώνονται κατά τη διαδικασία της γνωστοποίησης.

Παρά τα παραπάνω θετικά συμπεράσματα, διαπιστώθηκαν και ορισμένα προβλήματα, όπως π.χ. καθυστερήσεις έκδοσης της βεβαίωσης από τον δήμο στις περιπτώσεις που πρέπει να προηγηθεί η έγκριση από άλλες υπηρεσίες, όπως π.χ. από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού. Η έκδοση της βεβαίωσης από τον δήμο, με την υποσημείωση ότι σε περίπτωση αρνητικής απόφασης άλλων υπηρεσιών η βεβαίωση θα ανακληθεί, δημιουργεί ανασφάλεια και θέτει σε κινδύνους τους επενδυτές. Επίσης, παρατηρούνται αποκλίσεις μεταξύ των δήμων ως προς το ποια υπηρεσία είναι αρμόδια, ενώ σε μεγάλους δήμους παρατηρείται και η διασπορά των αρμοδιοτήτων σε περισσότερες υπηρεσίες. Στους περισσότερους δήμους οι αρμόδιες υπηρεσίες είναι υπο-στελεχωμένες ή/και οι υπάλληλοι είναι επιφορτισμένοι και με άλλα παράλληλα καθήκοντα. Οι φάκελοι των επιχειρήσεων είναι κατά κανόνα σε έντυπη μορφή και δεν έχει προχωρήσει ουσιαστικά η ψηφιοποίηση όλων των διαδικασιών και των αρχείων. Συχνά, παρατηρείται παράλειψη υποβολής νέας γνωστοποίησης σε περίπτωση αλλαγής χρήσης ή ιδιοκτησίας ενός καταστήματος, με προβληματικές συνέπειες τόσο για τους πρώην ιδιοκτήτες επιχειρήσεων, όσο και για τους καινούργιους. Η γνωμοδότηση από την πλευρά των δήμων για ορισμένα έργα και επενδύσεις, αρμοδιότητας άλλων φορέων, είναι τυπική διαδικασία, δεδομένου ότι δεν έχει δεσμευτική ισχύ. Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις, η νομοθεσία είναι πολύπλοκη και χρήζει κωδικοποίησης.

Με βάση τα παραπάνω, **για τη βελτίωση του όλου συστήματος προτείνονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:**

- Η απόλειψη γραφειοκρατικών διατυπώσεων και εντύπων μέσω του ανασχεδιασμού και επαναπροσδιορισμού των προϋποθέσεων και των δικαιολογητικών στη βάση της αρχής της αναλογικότητας.
- Η μείωση του βαθμού αυτονομίας και των αποσπασματικών δράσεων των φορέων δημόσιου τομέα, με ενίσχυση της προτυποποίησης και αυτοματοποίησης των διαδικασιών.
- Ενδυνάμωση της στελέχωσης των αρμόδιων υπηρεσιών (π.χ. δόμησης), με αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων τους, ίδρυση ή ενίσχυση της δημοτικής αστυνομίας για πιο άμεσο έλεγχο των καταστημάτων σε περιπτώσεις καταγγελιών.
- Ψηφιοποίηση όλου του αρχείου και δημιουργία μιας ενιαίας βάσης δεδομένων, στην οποία θα έχουν πρόσβαση τα στελέχη όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.
- Δημιουργία συστήματος ηλεκτρονικής υποβολής των αιτήσεων για τη χορήγηση βεβαίωσης χρήσεων γης σε όλους τους δήμους.
- Διασύνδεση και διαλειτουργικότητα του «notifybusiness.gov.gr» με λοιπά δημόσια πληροφοριακά συστήματα (π.χ. εφορία, ΓΕΜΗ, πολεοδομία)



για την αμεσότερη ανάκτηση ζητούμενων πληροφοριών και την επαλήθευση των στοιχείων του ενδιαφερόμενου.

- Μείωση των προθεσμιών ανταπόκρισης των συναρμόδιων για τη βεβαίωση χωροθέτησης υπηρεσιών και ηλεκτρονική διασύνδεση μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των Δήμων με τις λοιπές υπηρεσίες.
- Αναβάθμιση της ισχύος της γνωμοδότησης των δήμων στη έγκριση περιβαλλοντικών αδειών, δηλαδή η θετική γνωμοδότηση των δήμων να είναι προϋπόθεση της τελικής έγκρισης των περιβαλλοντικών αδειών, στην περίπτωση έργων και εγκαταστάσεων με σημαντική περιβαλλοντική επίδραση στην περιοχή ενός δήμου και όχι μια απλή συμμετοχή στη διαβούλευση αδειοδότησης.

### **Πυλώνας 3: Τοπική αγροτική πολιτική**

Με τον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) παραχωρούνται και στους δήμους της χώρας για πρώτη φορά σημαντικές αρμοδιότητες στους τομείς της γεωργίας, της κτηνοτροφίας και της αλιείας. Σύμφωνα με το άρθρο 94, παρ. 5, και τις σχετικές τροποποιήσεις, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την άσκηση πολιτικής στους τομείς της γεωργίας, της κτηνοτροφίας, της αλιείας, ενώ αποκτούν για πρώτη φορά και γραφεία αγροτικών υποθέσεων.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων στον τομέα της αγροτικής πολιτικής με τον Καλλικράτη και η επακόλουθη οργάνωση των σχετικών υπηρεσιών των δήμων επέφερε πράγματι μια σημαντική αποκέντρωση στα ζητήματα σχεδιασμού και άσκησης περιφερειακής και τοπικής πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη διαπιστώνονται, όμως, μια σειρά από κρίσιμα θεσμικά και οργανωτικά ζητήματα, όπως:

- Η δημιουργία τεσσάρων επιπέδων άσκησης αγροτικής πολιτικής (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Περιφέρεια, Δήμος) προκαλεί συχνά προβλήματα συντονισμού και επικάλυψης αρμοδιοτήτων.
- Τα Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης πολλών δήμων δεν διαθέτουν επιστημονικό προσωπικό. Ακόμη όμως και αυτοί που διαθέτουν (π.χ. έναν γεωπόνο) είναι αδύνατο να ανταποκριθούν στο πλήθος των αρμοδιοτήτων που παραχωρήθηκε στους δήμους. Ιδιαίτερα δύσκολο είναι ο γεωπόνος ενός δήμου να ασκεί παράλληλα αρμοδιότητες σε ζητήματα κτηνοτροφίας και αλιείας.
- Η μεταφορά ορισμένων αλιευτικών αρμοδιοτήτων στους δήμους είναι εξόχως προβληματική. Η θάλασσα, οι λίμνες και τα ποτάμια συνιστούν ευρύτερα οικοσυστήματα, που υπερβαίνουν κατά πολύ τα όρια ενός δήμου. Συνεπώς, η διαχείριση των ιχθυοτρόφων υδάτων δεν μπορεί να κατατηχηθεί σε μικρές ενότητες. Αυτό καθιστά σχεδόν ανέφικτη την επίτευξη στόχων όπως είναι η προστασία και διατήρηση των φυσικών αποθεμάτων των υδροβίων οργανισμών.

- Η έλλειψη σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης χρήσεων γης (π.χ. Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών - GIS) εμποδίζει την αποτελεσματικότερη διαχείριση του αγροτικού χώρου και την αξιοποίηση της αγροτικής δημοτικής περιουσίας.
- Η ουσιαστικά μη συμμετοχή των δήμων στον σχεδιασμό, προγραμματισμό και υλοποίηση των προγραμμάτων και δράσεων της κοινοτικής πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία.

#### **Για τη βελτίωση της τοπικής αγροτικής πολιτικής, μεταξύ άλλων, προτείνονται:**

- Η ενοποίηση των δημόσιων δομών άσκησης αγροτικής πολιτικής σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας (ΠΕ), με μεταφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων από τους δήμους και ενδεχομένως και τις Περιφέρειες.
- Η απλοποίηση διαδικασιών, μείωση της γραφειοκρατίας και καλύτερου συντονισμού λειτουργιών μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων άσκησης αγροτικής πολιτικής.
- Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων της αλιείας σε έναν ενιαίο φορέα. Η διαχείριση των ιχθυοτρόφων υδάτων δεν μπορεί να εφαρμοστεί με τον κατακερματισμό του αντικειμένου και των αρμοδιοτήτων του.
- Η ενεργότερη και ισότιμη συμμετοχή των δήμων στον σχεδιασμό, προγραμματισμό και διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων για την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία.
- Η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις τοπικές ομάδες δράσεις για την αξιοποίηση των νέων μέσων όπως της «Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων» και των «Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων».
- Η προβολή και προώθηση των τοπικών προϊόντων μέσω εμπορικών εκθέσεων, μόνιμων εκθεσιακών χώρων, αξιοποίησης του διαδικτύου, δημοτικών αγορών και η σύνδεσή τους με τον τουρισμό, σε περιοχές που ο τουρισμός είναι σημαντικό μέρος της τοπικής οικονομίας.
- Η οργάνωση του αγροτικού χώρου (μελέτη χωρικής οργάνωσης των συστημάτων καλλιέργειας και αρδευτικών δικτύων, αγροτικός περιβαλλοντικός σχεδιασμός) και καθορισμός χρήσεων γης.
- Η δημιουργία Τράπεζας Γης που αφορά εκτάσεις που μένουν ακαλλιέργητες, δημόσιες ή ιδιωτικές και αξιοποίηση αυτών από νέους αγρότες.
- Η προώθηση κοινωνικών επιχειρήσεων και Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων (ΚοινΣΕπ) σε αγροτικές περιοχές.
- Η στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών με γεωτεχνικούς και κτηνιάτρους, όπου υπάρχουν κενά και ειδικά στις αμιγώς αγροτικές, κτηνοτροφικές και αλιευτικές περιοχές.
- Η επαναλειτουργία των γεωργικών εφαρμογών με την εγκατάσταση δοκιμαστικών και πειραματικών αγρών και άλλων πειραματικών κέντρων στους τομείς της κτηνοτροφίας, της αλιείας και της μελισσοκομίας, όπου θα δοκιμάζονται στα ποικίλα ελληνικά μικροκλίματα και θα διαδίδονται οι

νέες προτεινόμενες καλλιέργειες νέες ποικιλίες ή φυλές ζώων, νέες τεχνικές καλλιέργειας, μέθοδοι φυτοπροστασίας, μορφές εκτροφής και άλλες καινοτόμες δράσεις, σε συνεργασία με Ελληνικό Γεωργικό Οργανισμό (ΕΛΓΟ) ΔΗΜΗΤΡΑ και άλλα ιδρύματα (Πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, κτλ).

- Οι πιλοτικές εφαρμογές έξυπνης γεωργίας και κτηνοτροφίας, προσαρμοσμένες στις τοπικές παραγωγικές ανάγκες.
- Η δημιουργία τοπικών συμπράξεων (π.χ. μέσω τοπικών συμφώνων ή προγραμματικών συμβάσεων) για την προώθηση των τοπικών αγροτικών προϊόντων στους τουρίστες, με συμμετοχή ενώσεων ή μεμονωμένων αγροτών, επιχειρήσεων εμπορίας ή/και μεταποίησης αγροτικών προϊόντων, εστιατορίων και ξενοδοχείων.
- Η δημιουργία τοπικών συμφώνων ποιότητας και πιστοποίησης τοπικών επιχειρήσεων που προωθούν στους επισκέπτες ποιοτικά αγροδιατροφικά προϊόντα.
- Η ίδρυση «Αγορών Αγροτών» ή «Αγορών Παραγωγών» (Farmer's Market) από όλους τους δήμους της χώρας.

#### Πυλώνας 4: Τοπική κοινωνική πολιτική

Από το 1994 και μετά και ειδικά με τον Νόμο 3852/2010 (Καλλικράτης) επήλθε, σε σημαντικό βαθμό, αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής, η οποία προηγουμένως ασκείτο, κυρίως, σε κεντρικό επίπεδο. Σήμερα, η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα ασκείται και από τα τρία επίπεδα διακυβέρνησης, στηριζόμενη σε μεγάλο βαθμό στις ενωσιακές χρηματοδοτήσεις. Οι δήμοι της χώρας, ευρισκόμενοι πιο κοντά στους πολίτες κλήθηκαν να υλοποιήσουν τις νέες αρμοδιότητές τους σε μια περίοδο έντονων κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων και αυξημένης κοινωνικής αποσύνθεσης, λόγω της παρατεταμένης ύφεσης που προκάλεσε η παγκόσμια οικονομική κρίση (2008/9) και η εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα μετά το 2010.<sup>8</sup>

Η προώθηση της κοινωνικής πολιτικής των δήμων ασκείται, κυρίως, μέσω των Τμημάτων ή Αυτοτελών Γραφείων Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού. Οι μεγάλοι δήμοι διαθέτουν Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας και Δημόσιας Υγείας που περιλαμβάνει Τμήματα Κοινωνικής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων, Προνοιακών Επιδομάτων, Κοινωνικής Αρωγής, Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας κ.ά. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) των δήμων παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας. Οι πόροι του ΝΠΔΔ μπορούν να προέρχονται από την ετήσια τακτική επιχορήγηση του δήμου,

<sup>8</sup> ΚΕΔΕ (2012). Κρίση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η αλληλεγγύη το μόνο αντίδοτο στα προβλήματα των πολιτών. <https://kede.gr/krisi-kai-topiki-avtodioikisi-i-allilengyi-to-antidoto-stin-krisi/>, ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα.

την τυχόν έκτακτη επιχορήγηση, τις κάθε είδους εισφορές, επιχορηγήσεις, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες, τις εισπράξεις από το αντίτιμο των πραγμάτων ή των υπηρεσιών που παρέχει το ΝΠΔΔ, τις προσόδους από τη δική του περιουσία, καθώς και από τη συμμετοχή του σε προγράμματα χρηματοδότησης εθνικά ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης [π.χ. Πρόγραμμα «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής» και «Λειτουργία ΚΗΦΗ» με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)].

Τα Κέντρα Κοινότητας είναι νέου τύπου κοινωνικές δομές, που σχεδιάστηκαν από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Τα Κέντρα Κοινότητας ιδρύθηκαν στους Δήμους της χώρας και χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ μέσω του ΕΣΠΑ 2014-2020. Το Κέντρο Κοινότητας ενός δήμου είναι το πρώτο σημείο επαφής του πολίτη με την κοινωνική υπηρεσία του κάθε δήμου.

Συμπερασματικά, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, καθώς και στους τομείς της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού εντάχθηκαν τα τελευταία έτη νέες αρμοδιότητες και δημιουργήθηκαν νέες δομές, που ενισχύουν σημαντικά την τοπική κοινωνική πολιτική. Με τον τρόπο αυτό διευρύνθηκε το πλαίσιο παρέμβασης των δήμων της χώρας στην εφαρμογή προνοιακού χαρακτήρα πολιτικών, κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρόλα αυτά υπάρχουν μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα και προβλήματα, όπως:

- Η επιδείνωση του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής, λόγω των διαδοχικών κρίσεων (οικονομική κρίση μετά το 2008, κρίση λόγω της πανδημίας της COVID, της ενεργειακής κρίσης, αλλά και περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, όπως πλημμύρες, πυρκαγιές, ξηρασίες, λόγω της κλιματικής αλλαγής για πολλές περιοχές της χώρας). Κατά συνέπεια, αυξήθηκε η ζήτηση για παρεμβάσεις της τοπικής πολιτικής σε ζητήματα κοινωνικής πρόνοιας, οικονομικής στήριξης και απασχόλησης, από την άλλη όμως, λόγω των δημοσιονομικών προβλημάτων, μειώθηκαν οι διαθέσιμοι δημόσιοι και δημοτικοί πόροι.
- Οι αρνητικοί δημογραφικοί δείκτες, η διαχρονική μείωση νεανικού πληθυσμού και η αύξηση του πληθυσμού τρίτης ηλικίας αυξάνουν τις ανάγκες για τοπικές δομές και υποδομές εξυπηρετήσεις των ανθρώπων της τρίτης ηλικίας και κίνητρα για να παραμείνουν οι νέοι στον τόπο τους.
- Η αύξηση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού. Λόγω των αλληπάλληλων κρίσεων αλλά και της μετανάστευσης έχουν αυξηθεί οι ειδικές ομάδες πληθυσμού που αντιμετωπίζουν το πρόβλημα του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και από τον κοινωνικό βίο. Συνεπώς, και στην περίπτωση αυτή υπάρχει αύξηση της ζήτησης για παρέμβαση της τοπικής κοινωνικής πολιτικής.

- Το χρόνιο πρόβλημα της χρηματοδότησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της έχει οργανώσει ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. προνοιακά επιδόματα, μεταφορά μαθητών και μισθώματα σχολικών μονάδων, «Βοήθεια στο Σπίτι», κοινωνικά φαρμακεία και παντοπωλεία, Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης, Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας) που στηρίζεται σε δαπανηρές δομές και υποδομές, ορισμένες από τις οποίες δημιουργήθηκαν με ενωσιακή χρηματοδότηση και συνεχίζουν να λειτουργούν με εθνική χρηματοδότηση. Γενικά, η κοινωνική πολιτική των δήμων στηρίζεται σε πόρους των ΚΑΠ, συχνά σε βάρος άλλων δράσεων, και στους πόρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), όπου μετά την ανάληψη της διαχείρισης προγραμμάτων του από την ΕΕΤΑΑ αυξήθηκε η απορρόφησή τους από τους δήμους.
- Τα προβλήματα οργάνωσης, συντονισμού και προγραμματισμού της κοινωνικής πολιτικής, όπως η άνιση χωρική κατανομή κοινωνικών υποδομών και υπηρεσιών στα όρια πολλών δήμων, η ελλιπής υποδομή καταγραφής και παρακολούθησης των τοπικών κοινωνικών αναγκών, η αποσπασματικότητα των δράσεων μεμονωμένων φορέων, συλλόγων και ομάδων σε τοπικό επίπεδο και έλλειψη κοινής δράσης και συμμετοχής, η ασαφής διάκριση μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν την κοινωνική πολιτική και των οργάνων που την υλοποιούν, που έχει ως αποτέλεσμα την αλληλοεπικάλυψη στην παροχή υπηρεσιών και την έλλειψη συντονισμού των παρεμβάσεων, η ασάφεια που επικρατεί στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης, περιλαμβανομένων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της, των Περιφερειών και των δήμων, τα προβλήματα στελέχωσης και υποδομών κ.ά.

### **Για τη βελτίωση της απόδοσης της τοπικής κοινωνικής πολιτικής προ- τείνονται, μεταξύ άλλων:<sup>9</sup>**

- Η περαιτέρω αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, Περιφερειών και δήμων, ώστε το σύστημα κοινωνικής διακυβέρνησης της χώρας να παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες ως ενιαίο σύστημα, δηλαδή «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless services), με βελτίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με χρήση των νέων ψηφιακών τεχνολογιών.
- Η θεσμοθέτηση της συνεργασίας και η ενίσχυση της εταιρικής σχέσης μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν την κοινωνική πολιτική και των οργάνων που την υλοποιούν, ώστε να αποφευχθούν επικαλύψεις ή κενά.

<sup>9</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>, 22. ΙΤΑ (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα. ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα.

- Η θεσμοθέτηση του σχεδιασμού και εφαρμογής ολοκληρωμένων προγραμμάτων τοπικής κοινωνικής πολιτικής.
- Η συγκρότηση ενός Τοπικού Δικτυού Ασφαλείας ανά Δήμο ή Περιφερειακή Ενότητα (ΠΕ) με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης, της Εκκλησίας και των εθελοντικών οργανώσεων και τη διασφάλιση της χρηματοδότησής του από ευρωπαϊκούς πόρους, εθνικούς πόρους και χορηγίες.
- Η εφαρμογή νέων οριζόντιων κοινωνικών προγραμμάτων, με αποδέκτες τους Δήμους (π.χ. «Οριζόντιο Πρόγραμμα για την Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας», για την «Πρωτοβάθμια Κοινωνική Φροντίδα», για «Βρεφικούς και Βρεφονηπιακούς Σταθμούς», «Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης», «Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών ΑμεΑ», «Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων» και «Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων», για την ενίσχυση της παιδικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της προσχολικής αγωγής και φροντίδας, για τη σχολική στέγη, για την κοινωνική ένταξη των προσφύγων κοκ).
- Η διασφάλιση μόνιμου επαρκούς προσωπικού, ιδιαίτερα επιστημονικού και εξειδικευμένου, καθώς και διευθυντικών στελεχών, τα οποία θα αναλάβουν τον σχεδιασμό της άσκησης τοπικής κοινωνικής πολιτικής, καθώς και τη διασφάλιση επαρκούς τεχνικού εξοπλισμού και κτηριακών υποδομών.
- Η ενίσχυση των υφιστάμενων ή ίδρυση «Κέντρων Πρόληψης των Εξαρτήσεων» και «Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας» και η αναβάθμιση των «Κέντρων Κοινότητας» με τη μεταφορά περισσότερων πόρων, την αύξηση των στελεχών και τη χρήση διαδικτυακών εφαρμογών όπως η τηλεϊατρική.
- Η πλήρης και έγκαιρη μεταφορά πόρων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση για τα κοινωνικά της προγράμματα και αξιοποίηση πρόσθετων πόρων (π.χ. από διαχείριση περιουσίας, χορηγίες, ίδιους πόρους των ΟΤΑ, ανταποδοτικές εισφορές, ΣΔΙΤ).

### **Πυλώνας 5: Διαχείριση της περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η ακίνητη περιουσία των δήμων διακρίνεται σε (α) κοινόχρηστη, (β) ιδιόχρηστη ή κοινωφελή και (γ) ιδιωτική. Σχεδόν το σύνολο των φορέων της χώρας κατέχουν ή ελέγχουν μεγάλες εκτάσεις ακίνητης περιουσίας, όπως γη, δημόσια κτήρια, κοινωφελείς εγκαταστάσεις, σχολεία, καταστήματα ακόμα και κατοικίες. Το γεγονός αυτό, ανεξάρτητα από τον βαθμό οργάνωσης ή επαρκούς τήρησης του χαρτοφυλακίου τους, καθιστά την ΤΑ κάτοχο και διαχειριστή υψηλής αξίας χαρτοφυλακίου, όπου ειδικότερα στην περίπτωση των ΟΤΑ Α' βαθμού, προσφέρει εξαιρετικές δυνατότητες απόκτησης προσόδου υψηλών αποδόσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/06), όπως και τον Ν.3852/10, μεταξύ των αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων

συμπεριλαμβάνεται και η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών κτηρίων, η εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών, η διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών καλλιεργητικών εκτάσεων και βοσκοτόπων, καθώς και αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων που τους παραχωρούνται από το Δημόσιο. Επίσης, σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 178), αλλά και τα προηγουμένως ισχύοντα Π.Δ. 410/1995 και Ν. 2539/1997, οι δήμοι και οι κοινότητες οφείλουν να διατηρούν, να προστατεύουν και να διαχειρίζονται την κάθε είδους περιουσία τους με τρόπο «επιμελή» και «αποδοτικό». Βασική προϋπόθεση γι' αυτό είναι η ακίνητη περιουσία των δήμων και των κοινοτήτων να καταγράφεται υποχρεωτικά στα βιβλία τους. Για την υποβοήθηση των ΟΤΑ στην καταγραφή και διαχείριση των ακινήτων εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ, το κεντρικό Πληροφοριακό Σύστημα παρακολούθησης και διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και έχει διαμορφωθεί το δίκτυο των αρμόδιων υπαλλήλων των ΟΤΑ που έχουν αναλάβει την εισαγωγή των στοιχείων των ακινήτων στο Πληροφοριακό Σύστημα. Παράλληλα, έχουν εκπονηθεί από την ΕΕΤΑΑ Οδηγοί για την καταγραφή, διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και αναλυτικό «Σχέδιο Δράσης για την καταγραφή και την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 194 του Ν. 4555/2018 τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών βάση δεδομένων με τίτλο «Καταγραφή Ακίνητης Περιουσίας ΟΤΑ». Σκοπός της βάσης αυτής είναι η βέλτιστη διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ καθώς και η ενίσχυση του επιτελικού σχεδιασμού πολιτικών και δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση. Οι ΟΤΑ καταχωρίζουν στη βάση δεδομένων το σύνολο των στοιχείων των ακινήτων τους και τις τυχόν μεταβολές αυτών και είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της καταχώρισης και τακτικής ενημέρωσης τυχόν μεταβολών.

Τις τελευταίες δεκαετίες ο τρόπος διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διαφοροποιηθεί, βάσει των τάσεων που επικράτησαν στην αγορά ακινήτων, με σημαντική επιρροή από τις ιδιωτικές περιουσίες και τη διαχείρισή τους, ενώ παράλληλα η οικονομική συγκυρία δημιουργεί νέα δεδομένα.

Οι κυριότερες αλλαγές που διαμόρφωσαν τον τρόπο αντιμετώπισης της διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας είναι:

- Η μείωση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και η αδυναμία εκμετάλλευσης των δημοτικών ακινήτων από τους δήμους λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας.
- Η αναγνώριση ότι η δημοτική ακίνητη περιουσία αποτελεί παραγωγικό αγαθό, που μπορεί να παράγει τόσο έσοδα, όσο και κοινωνικά οφέλη.
- Η σταδιακή υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας.

- Τα διαχειριστικά προβλήματα και κενά. Για παράδειγμα, η λογιστική αποτύπωση της αξίας της περιουσίας των δήμων δεν ανταποκρίνεται απολύτως στην πραγματική της αξία, δηλαδή την αξία της αγοράς. Οι τυχόν αποκλίσεις στην εκτίμηση της αξίας θα πρέπει να αποκατασταθούν με την εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων της διαχείρισης ακινήτων.
- Οι περισσότεροι δήμοι της χώρας δεν έχουν εκπονήσει σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας, που είναι αναγκαίο για την αύξηση της απόδοσης του σχετικού χαρτοφυλακίου.
- Η ύπαρξη πολλών εγκαταλελειμμένων δημόσιων ή δημοτικών κτηρίων όπως σχολείων, αστυνομικών και κοινοτικών καταστημάτων, στρατοπέδων κ.ά.
- Η αδυναμία αποτελεσματικής αξιοποίησης της περιουσίας των ΟΤΑ σχετίζεται και με την έλλειψη κατάλληλων στελεχών, με ειδικές γνώσεις και εμπειρία στη διαχείριση ακινήτων και στα χρηματοδοτικά εργαλεία της αγοράς.

#### **Για την αποδοτικότερη διαχείριση της περιουσίας των δήμων, μεταξύ άλλων, προτείνονται:**

- Η απλοποίηση και κωδικοποίηση του συναφούς δικαίου, που θα λάμβάνει υπόψη το συνολικό θεσμικό πλαίσιο της αγοράς ακινήτων.
- Η διασφάλιση, νομιμοποίηση και αύξηση περιουσίας των δήμων.
- Η νομιμοποίηση μέσω απόκτησης ή ανάκτησης τίτλων ιδιοκτησίας για την ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ, μετά την εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης και εκτίμησης του κόστους για την ολοκλήρωση των αναγκαίων μεταγραφών και τη νομική/ιδιοκτησιακή θωράκιση της ακίνητης περιουσίας.
- Η μεταφορά των ακινήτων του Δημοσίου που δεν έχουν περιέλθει στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας Α.Ε (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΤΑΔ) στους αντίστοιχους δήμους. Τέτοια ακίνητα είναι για παράδειγμα τα στρατόπεδα, τα οποία ευρισκόμενα εντός τους αστικού ιστού θα μπορούσαν να αυξήσουν και να βελτιώσουν τον δημόσιο χώρο για τους πολίτες.
- Η οργάνωση και διαχείριση του χαρτοφυλακίου ακίνητης περιουσίας.
- Η ολοκλήρωση της απογραφής των ακινήτων των δήμων, οι οποίοι διαθέτουν και σημαντικότερη ποσοτικά περιουσία.
- Η υιοθέτηση κοινών προτύπων/κανόνων τήρησης του φυσικού αρχείου στοιχείων ανά ακίνητο, υπό τις δομές που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) που προβλέπεται στον Ν. 3852/10.
- Η υιοθέτηση του ενιαίου προτύπου «ΚΑΡΤΕΛΑΣ/ΦΟΡΜΑΣ», που να συμπληρώνεται για όλα τα ακίνητα που θα επιλεγούν να απογραφούν κατά αυτόν τον τρόπο.
- Η εφαρμογή σύγχρονων λογιστικών εργαλείων διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ με δυνατότητα επέκτασης του πληροφοριακού συστήματος, ως πλατφόρμα κάθε ΟΤΑ για την παρακολούθηση των λογιστικών δεδομένων της περιουσίας.



- Η σύσταση ανωνύμου εταιρίας αξιοποίησης δημοτικής περιουσίας σε μεγάλους δήμους με σημαντική περιουσία, σύμφωνα με τον Ν. 3463/2006.
- Η δημιουργία ειδικού προγράμματος παροχής τεχνικής υποστήριξης και προώθησης αιτήσεων ΣΔΙΤ από ΟΤΑ, με στόχο την επίσπευση και επιτυχή υποβολή αιτημάτων.

## **Πυλώνας 6: Τοπική περιβαλλοντική πολιτική**

Από διοικητικής απόψεως, η περιβαλλοντική διακυβέρνηση είναι πολυ-επίπεδη. Σχεδιάζεται και εφαρμόζεται σε διεθνές, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στη βάση της αρχής της επικουρικότητας. Σε όλα τα σύγχρονα κράτη, οι δήμοι αναλαμβάνουν την επίλυση τοπικών περιβαλλοντικών ζητημάτων, όπως είναι η ρύπανση στα αστικά κέντρα (π.χ. φωτορύπανση, θόρυβος, ατμοσφαιρικοί ρύποι, φωτοχημικό νέφος), η άναρχη δόμηση, η έλλειψη πρασίνου, η διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων, η διαχείριση των υδάτων, η ενεργειακή απόδοση και ο περιορισμός της αλόγιστης ενεργειακής σπατάλης, η βιώσιμη κινητικότητα, η ερημοποίηση και ρύπανση του εδάφους, η υπερεξάντληση ή μόλυνση του υδροφόρου ορίζοντα, οι πυρκαγιές των δασών, οι πλημμύρες, η διάβρωση των ακτών κ.ά. Η κλιματική αλλαγή συνιστά μια τεράστια πρόκληση, τις επιπτώσεις της οποίας βιώνουν όλοι οι δήμοι.

Στο άρθρο 75 του Ν. 3463/2006, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 94 του Ν. 3852/2010 και το άρθρο 44 του Ν. 3979/2011, ορίζονται οι βασικές αρμοδιότητες των δήμων σε θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες των δήμων διευρύνονται με τον Ν. 4685/2020 για τον Εκσυγχρονισμό Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας, Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις. Επίσης, ειδικές δράσεις για τους δήμους περιλαμβάνονται στο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ)(ΠΥΣ 39/2020 (ΦΕΚ 185 Α')).

Στα πλέον κρίσιμα ζητήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι δήμοι στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής περιλαμβάνονται:

- Οι αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου και της κατανομής των αρμοδιοτήτων. Ειδικότερα, παρά τις προσπάθειες συνεχούς βελτίωσης, το θεσμικό και ρυθμιστικό περιβαλλοντικό πλαίσιο δύναται να χαρακτηριστεί ως πολύπλοκο και συχνά ασαφές, με πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων σε πλήθος φορέων. Το σύστημα διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από υπερβολικό συγκεντρωτισμό, δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες των δήμων και ιδιαίτερα της Αττικής, κρίνονται ως περιορισμένες. Αυτό ισχύει για μεγάλα περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως η διαχείριση του νερού, η βιοποικιλότητα, οι μεταφορές και τα μεγάλα δίκτυα, η ενέργεια, ο έλεγχος

της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, η κωροταξία, το θαλάσσιο περιβάλλον, τα δάση κ.ά. Ακόμη στη διαχείριση των απορριμμάτων, μιας πολυεπίπεδης δημόσιας πολιτικής (ΥΠΕΝ, Περιφέρειες, ΦΟΣΔΑ, Δήμοι), όμως με κατεξοχήν τοπικές αρμοδιότητες στις βασικές λειτουργίες της, υπάρχει ανάγκη για ενίσχυση της εταιρικής σχέσης με αναβάθμιση της συμμετοχής των ΟΤΑ σε ζητήματα σχεδιασμού και προγραμματισμού. Επίσης, στις περισσότερες περιπτώσεις χωροθέτησης έργων και επενδύσεων, η γνώμη της αυτοδιοίκησης δεν είναι δεσμευτική, ενώ σε άλλες η διατύπωσή της είναι προαιρετική.

- Η απουσία ολοκληρωμένων σχεδίων, δομών και υποδομών για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής. Στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν μεταφερθεί πολλές αρμοδιότητες, οι οποίες όμως δεν συνοδεύτηκαν και με τους ανάλογους πόρους, όπως κεφάλαια, στελέχη και εξοπλισμός. Οι περισσότεροι δήμοι δεν διαθέτουν τοπικά σχέδια περιβαλλοντικής διαχείρισης και προστασίας, ενώ όσοι διαθέτουν δεν έχουν τους πόρους να τα υλοποιήσουν.
- Ο κατ' ουσίαν αποκλεισμός των δήμων από τη διαδικασία περιβαλλοντικών γνωμοδοτήσεων/αδειοδοτήσεων. Στο Κεντρικό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΚΕΣΠΑ) δεν υπάρχει εκπρόσωπος της ΚΕΔΕ, ενώ και στο Περιφερειακό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΠΕΣΠΑ) η εκπροσώπηση των δήμων είναι περιορισμένη, παρόλο που τα έργα και οι επενδύσεις χωροθετούνται στους δήμους.
- Ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων των δήμων στη διαχείριση αποβλήτων. Με τον νέο νόμο 4685/2020 δίνονται υπέρμετρες εξουσίες στον Β' βαθμό αυτοδιοίκησης και στο κράτος (ΥΠΕΝ, Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης - ΕΟΑΝ). Παρά τις σημαντικές αρμοδιότητες που εκχωρούνται στον ΕΟΑΝ στον τομέα της ανακύκλωσης και τα μεγάλα οικονομικά βάρη των δήμων, στο 11μελές Διοικητικό του Συμβούλιο, συμμετέχει μόνον ένας εκπρόσωπος των δήμων.
- Από το νέο θεσμικό πλαίσιο απουσιάζουν προβλέψεις για χρηματοδότηση και πρόσληψη προσωπικού στους δήμους, ενώ αποτρέπεται και η προοπτική διαχείρισης αποκεντρωμένα, σε τοπικό επίπεδο. Τα τοπικά σχέδια των δήμων δεν βρίσκονται στο επίκεντρο των χρηματοδοτήσεων τοπικών υποδομών, αλλά αποτελούν μέσα για την ενίσχυση του ρόλου των ΕΟΑΝ και ΥΠΕΝ. Ο ΕΟΑΝ ουσιαστικά μετατρέπεται σε ελεγκτή των δήμων. Επίσης, ο νέος νόμος θέτει τους δήμους εκτός της αξιοποίησης των απορριμμάτων για παραγωγή ενέργειας, ακόμη και στην περίπτωση διαδημοτικών συμπράξεων που θα είχαν τη δυνατότητα αξιοποίησης οικονομικών κλίμακας, όπως συμβαίνει σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις. Οι δήμοι πληρώνουν τα τέλη ταφής και τα πρόστιμα στην ΕΕ, χωρίς όμως να έχουν τον πλήρη έλεγχο στον σχεδιασμό και στη διαχείριση απορριμμάτων. Τα παραπάνω θέτουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας 2018/851 για επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση με διαλογή στην πηγή των υλικών (55% έως το 2025, 60% έως το 2030, 65% έως το 2035).

Με βάση τα παραπάνω, στις βασικές μεταρρυθμιστικές και βελτιωτικές προτάσεις περιλαμβάνονται:<sup>10</sup>

- Η θεσμική αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων στη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων και στην ανακύκλωση. Η βασική αρμοδιότητα της διαχείρισης των απορριμμάτων ανήκει στους δήμους. Η Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να έχει μόνον ένα στρατηγικό συντονιστικό και χρηματοδοτικό ρόλο (ΕΣΠΑ, ΠΔΕ, ΣΔΙΤ) ρόλο και να συνεργάζεται άμεσα με τους δήμους για όλα τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με τη διαχείριση των απορριμμάτων (π.χ. ανακύκλωση, χωροθέτηση και κατασκευή μονάδων επεξεργασίας απορριμμάτων, κ.ά.).
- Η διασφάλιση πόρων και επιτάχυνση των διαδικασιών υλοποίησης των μεγάλων έργων διαχείρισης, αλλά και όσων προβλέπονται στα εγκεκριμένα τοπικά σχέδια αποκεντρωμένης διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων.
- Η επαναξιολόγηση συγκεκριμένων προδιαγραφών που αναφέρονται για τα «Πράσινα Σημεία», οι οποίες αναμένεται να δημιουργήσουν θέματα στην εγκατάσταση και ιδιαίτερα στην αποτελεσματική λειτουργία τους, όπως η χωροθέτηση και τον εμβασμό των εγκαταστάσεων.
- Η υπαγωγή όλων των δραστηριοτήτων φορέων και επιχειρήσεων που ενεργοποιούνται αποτρεπτικά στην διαχείριση και ταφή απορριμμάτων στη χαμηλή κατηγορία ΦΠΑ.
- Η κατασκευή αυτοτελώς από τους δήμους «Κέντρων Ανακύκλωσης, Εκπαίδευσης Διαλογής στην Πηγή» (ΚΑΕΔΙΣΠ).
- Το σύστημα της τιμολόγησης (τελών) να λαμβάνει υπόψη του τον όγκο των απορριμμάτων που παράγεται και να παρέχει κίνητρα για τον περιορισμό του όγκου (Pay-As-You-Throw). Η εφαρμογή της αρχής «Πληρώνω Όσο Πετάω» μέχρι το 2023 σε τουριστικές περιοχές και μέχρι το 2028 σε όλη τη χώρα είναι αναγκαία και μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στη μείωση των απορριμμάτων. Θα πρέπει, όμως, να υπάρξει συγκεκριμενοποίηση της μεθόδου που θα εφαρμοστεί, λαμβάνοντας υπόψη καλές πρακτικές από άλλες χώρες.
- Ο κατ' οίκον διαχωρισμός απορριμμάτων και μείωση όγκου οικιακών απορριμμάτων.
- Η δημιουργία από τους δήμους Κέντρων Δημιουργικής Επαναχρησιμοποίησης Υλικών (ΚΔΕΥ), με τους αναγκαίους πόρους και προσωπικό.
- Η εκπόνηση από κάθε δήμο ενός ολοκληρωμένου Σχεδίου Διαχείρισης Υγρών Αποβλήτων με ιεραρχημένες προτεραιότητες, προσδιορισμένες

<sup>10</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>, 22. ΙΤΑ (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα, ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα. ΚΕΔΕ (2022α). 6η Συνεδριακή Διάσκεψη της ΚΕΔΕ-Επιτροπή Ενέργειας, Περιβάλλοντος & Διαχείρισης Απορριμμάτων. [https://kede.gr/wp-content/uploads/2020/11/%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%97-%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%97\\_extended.pdf](https://kede.gr/wp-content/uploads/2020/11/%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%97-%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%97_extended.pdf)

λύσεις κοστολόγησής τους και παράλληλη διασφάλιση όρων εφαρμογής και χρηματοδοτικών πόρων από τη Πολιτεία.

- Εφαρμογή του «Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Διαχείρισης Αποβλήτων (ΟΠΣΔΑ)» που έχει εκπονήσει και διαχειρίζεται η ΕΕΤΑΑ.
- Η αξιοποίηση με σύγχρονες τεχνολογίες και πόρους του ΕΣΠΑ 2021-2027 ή/και του Ταμείου Ανάκαμψης έργων για την ανάκτηση και επαναχρησιμοποίηση του νερού από τη τριτοβάθμια επεξεργασία λυμάτων για πότισμα κήπων, κοινόχρηστων χώρων πρασίνου και άρδευσης καλλιεργειών και η υπό όρους υπόγεια διάθεση μη επεξεργασμένων λυμάτων.
- Η επιτάχυνση εφαρμογής του προγράμματος κάλυψης με δίκτυα και μονάδες επεξεργασίας λυμάτων στους οικισμούς Γ' προτεραιότητας με βάση την Προγραμματική Σύμβαση ΥΠΕΣ-ΥΠΕΝ-ΥΠΑΝΕ-ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ-ΕΔΕΥΑ.
- Η θέσπιση ενός ευέλικτου θεσμικού και αποφασιστικού πλαισίου για την αδειοδότηση, τη χρηματοδότηση και την παρακολούθηση λειτουργίας των μικρών εγκαταστάσεων διαχείρισης υγρών αποβλήτων σε μικρούς οικισμούς, ως νέα κατηγορία οικισμών Δ' προτεραιότητας.
- Η προώθηση της παραγωγής ΑΠΕ από τους δήμους, μέσω ειδικών προγραμμάτων, ειδικά για την αξιοποίηση του θεσμού των δημοτικών ή διαδημοτικών ενεργειακών κοινοτήτων. Για την προώθηση των ΑΠΕ από τους δήμους, θα πρέπει να αυξηθεί το όριο των 500KW εγκαταστημένης ισχύος Φ/Β σταθμού ή άλλης μονάδας ΑΠΕ. Σε πολλά νησιά και σε απομονωμένους ορεινούς οικισμούς θα μπορούσαν να προωθηθούν σχέδια για την ενεργειακή τους αυτάρκεια, μέσω της παραγωγής και αποθήκευσης ενέργειας από ΑΠΕ.
- Η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης όλων των κτηρίων και εγκαταστάσεων των δήμων και η μείωση της κατανάλωσης ενέργειας για τον δημοτικό φωτισμό, κυρίως μέσω χρήσης της ηλιακής ενέργειας και της αξιοποίησης των δυνατοτήτων αποθήκευσης.
- Η μετάβαση σε ηλεκτρικά δημοτικά οχήματα και μεταφορικά μέσα ή η μετάβαση σε οχήματα με εναλλακτικά καύσιμα και χαμηλότερους ρύπους για εξοικονόμηση ενέργειας και προστασία του περιβάλλοντος.
- Η εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων βιώσιμης αστικής κινητικότητας για τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό των αστικών μετακινήσεων.
- Η τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου, με σκοπό την ανάθεση στους ΟΤΑ ενός πιο ολοκληρωμένου πακέτου αρμοδιοτήτων διαχείρισης περιβαλλοντικών θεμάτων που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή.
- Η προτυποποίηση του σχεδιασμού και ωρίμανση έργων αντιμετώπισης ή μείωσης των επιπτώσεων φαινομένων που οφείλονται στη κλιματική αλλαγή, διαφοροποιημένα με κριτήρια χωρικά, γεωμορφολογικά, πληθυσμιακά και κλιματολογικά.
- Η θέσπιση ως υποχρεωτικού του βιοκλιματικού σχεδιασμού και αξιολόγηση της εφαρμογής του σε οικισμούς που εντάσσονται ή δημιουργούνται στο πλαίσιο της επέκτασης των σχεδίων πόλεων.

- Η βελτίωση των προβλέψεων της ΚΥΑ υπ' αρ. 466/Τεύχος Β' /8-2-2021, με την οποία εγκρίθηκε το Σχέδιο Στρατηγικής για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις 2021-2023, για αγαθά, υπηρεσίες και έργα με μικρότερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους.

## Πυλώνας 7: Πολιτική προστασία

Στην Ελλάδα δεν υφίσταται ειδική νομοθεσία πολιτικής προστασίας για την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αρμοδιότητες, ευθύνες και δράσεις των ΟΤΑ είναι ενσωματωμένες στη γενική νομοθεσία περί την πολιτική προστασία. Ο πρόσφατος Ν. 4662/2020 εμπεριέχει διατάξεις για τον ρόλο των δήμων στην πολιτική προστασία.

Προκειμένου οι δήμοι να συμβάλουν στην πολιτική προστασία θα πρέπει να αντιμετωπίσουν μια σειρά από προβλήματα και προκλήσεις, όπως:

- Την πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου, του μηχανισμού και την πληθώρα των δομών πολιτικής προστασίας, για παράδειγμα, το πλήθος των εμπλεκόμενων φορέων με την πολιτική προστασία και τη διαχείριση κινδύνων καταστροφών, κλπ., τα οποία δημιουργούν συχνά ασάφειες, παρεξηγήσεις, δυσλειτουργίες, αποσυντονισμό και ενίοτε αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- Την υφιστάμενη υποστελέχωση των αντίστοιχων υπηρεσιών στους δήμους και την ελλιπέστατη κατάρτιση σε θέματα Πολιτικής Προστασίας.
- Την απουσία σύνδεσης μεταξύ των Συντονιστικών Οργάνων Πολιτικής Προστασίας των Περιφερειακών Ενοτήτων (ΣΟΠΠΠΕ) και των Συντονιστικών Τοπικών Οργάνων των Δήμων (ΣΤΟ).
- Την ασάφεια για το ποιος έχει αρμοδιότητα να αποφασίσει την εκκένωση της περιοχής σε περίπτωση που το φαινόμενο εξελίσσεται σε περισσότερους από έναν δήμους.

**Για τη βελτίωση του ρόλου των δήμων σε ζητήματα πολιτικής προστασίας προτείνονται:<sup>11</sup>**

- Η κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων με τις αρμοδιότητες των δήμων για κάθε κατηγορία φυσικών ή άλλων καταστροφών ανά στάδιο (πρόληψη, αντιμετώπιση, αποκατάσταση) και ταυτόχρονα η δημιουργία εργαλείων-υποδειγμάτων για τη σύνταξη και έγκριση των Τοπικών Σχεδίων, καθώς και για την εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων ασφαλούς εκκένωσης οικισμών σε περίπτωση κινδύνου.

<sup>11</sup> ΚΕΔΕ (2020). Οι υφιστάμενες αρμοδιότητες των δήμων σε θέματα Πολιτικής Προστασίας και η ανάγκη ενός αποκεντρωμένου και αποτελεσματικού Εθνικού μηχανισμού πολιτικής προστασίας στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης μεταρρύθμισης, Αθήνα.

- Η επικαιροποίηση του δικαίου σχετικά με την αρμοδιότητα και την ευθύνη του ΔΕΔΔΗΕ για το κλάδεμα των δέντρων που θέτουν σε κίνδυνο τα καλώδια μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας.
- Η απλούστευση της διαδικασίας που αφορά τη διαχείριση της βλάστησης σε ακίνητα ιδιωτών και δημοτικά, τα οποία μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο πυρκαγιών τους πολίτες.
- Η επικαιροποίηση του εγχειριδίου ενεργειών πολιτικής προστασίας για τους δήμους της χώρας που είχε συνταχθεί και εκδοθεί από το ΙΤΑ, ενσωματώνοντας όλα τα νέα θεσμικά δεδομένα, αλλά και τις σύγχρονες απειλές όπως η πανδημία.
- Η εκπόνηση Τοπικών Σχεδίων με ουσιαστικές επιχειρησιακές ασκήσεις πεδίου που θα βελτιώσουν την ικανότητα επέμβασης.
- Η εκπόνηση τοπικών σχεδίων και μελετών αντιπλημμυρικής προστασίας σε περιοχές υψηλού κινδύνου, όπως παραποτάμιες, εκβολές χειμάρρων, παρόχθιες κ.ά.
- Η αξιοποίηση εφαρμογών ΤΠΕ για το σχεδιασμό δράσεων πολιτικής προστασίας.
- Η δημιουργία στην ΚΕΔΕ ενός μηχανισμού άμεσης υποστήριξης των Δήμων που πλήττονται με επιτόπια παρουσία για την επιστημονική καθοδήγηση και την επιχειρησιακή τους ενίσχυση στο πρώτο στάδιο μετά από μία καταστροφή.
- Η θεσμοθέτηση της συμμετοχής στα τοπικά συντονιστικά όργανα πολιτικής προστασίας εκπροσώπων τοπικών εθελοντικών ομάδων, αλλά και εκπροσώπων της αντιπολίτευσης από κάθε δήμο, δεδομένου ότι η πολιτική προστασία είναι υπόθεση όλων.
- Η αύξηση της χρηματοδότησης με αξιοποίηση, μεταξύ άλλων, των πόρων του Πράσινου Ταμείου, του Τομεακού Προγράμματος «Πολιτική Προστασία», του Ταμείου Ανάκαμψης και άλλων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2021-2027 για έργα πρόληψης και για την αγορά σύγχρονου κατάλληλου εξοπλισμού, μετά από λεπτομερή ανάλυση των αναγκών και αξιολόγηση των προτάσεων.
- Η μετατροπή της ΣΑΤΑ πυροπροστασίας σε ΣΑΤΑ πολιτικής προστασίας με υπερδιπλασιασμό του ποσού που σήμερα αποδίδεται στους δήμους, από το ποσό κάλυψης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και με διακριτή εγγραφή και εκτέλεση των έργων και δράσεων πολιτικής προστασίας στους ετήσιους προϋπολογισμούς των φορέων της αυτοδιοίκησης, καλύπτοντας όλες τις κατηγορίες κινδύνων και των αναγκαίων δράσεων και ενεργειών πρόληψης.
- Η επαρκής στελέχωση και κατάρτιση των στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και των αιρετών και των μελών εθελοντικών οργανώσεων με πιστοποιημένες διαδικασίες.

## **Πυλώνας 8: Τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός και αξιοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων και ευρωπαϊκών πόρων**

Με τον Ν. 2539/1997 επιχειρήθηκε μια μεγάλη τομή, για τα δεδομένα της εποχής, στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση. Η πολιτική αυτή δεν συνοδεύτηκε από νομοθετικές παρεμβάσεις σχετικές με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό των δήμων, αλλά παρέμεινε σε ισχύ ο Ν. 1622/1986. Με τον Ν. 3463/2006 θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση των δήμων να συντάσσουν Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ). Εν συνεχεία, με τον Ν. 3852/2010 οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού υποχρεούνται να συστήσουν υπηρεσιακή μονάδα Προγραμματισμού και Ανάπτυξης. Ο Ν. 4555/2018 αναθεωρεί την προσέγγιση του νομοθέτη περί της αξίας και της θέσης των διαφόρων εργαλείων που έχουν οι δήμοι στη διάθεσή τους για την ανάπτυξη και ορίζει το τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και το αντίστοιχο ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης ως σημεία αναφοράς, τόσο του τεχνικού προγράμματος, όσο και του προϋπολογισμού του κάθε έτους. Ο Ν. 4623/2019 εισάγει μία νέα πραγματικότητα στο ζήτημα του αναπτυξιακού σχεδιασμού, αναφορικά με την συμμετοχή των αρμόδιων υπηρεσιακών μονάδων. Τέλος, ο Ν. 4674/2020 δίνει διέξοδο στην αδυναμία των ΟΤΑ, ιδιαίτερα των μικρών, που δεν διαθέτουν επαρκή στελέχωση, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις εκπόνησης Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ), διευκολύνοντας έτσι τη λειτουργικότητά τους, υπό την έννοια ότι το ΕΠ και τα ετήσια Προγράμματα Δράσης αποτελούν το έρεισμα για τον προϋπολογισμό και το τεχνικό πρόγραμμα και, κατά συνέπεια, για την ίδια την αποτελεσματική λειτουργία τους. Οι δυνατότητες που παρέχονται είναι η συμβουλευτική-επιστημονική υποστήριξη είτε από τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε από εξωτερικούς συμβούλους.

Από την αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου και της υφιστάμενης κατάστασης στους δήμους προκύπτουν τα παραπάνω κρίσιμα ζητήματα, τα οποία επιζητούν αποτελεσματικής αντιμετώπισης, όπως:<sup>12</sup>

- Προβλήματα, αδυναμίες και κενά του νομοθετικού πλαισίου περί αναπτυξιακού σχεδιασμού. Ασάφεια ως προς την εννοιοδότηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού και των σχετιζόμενων όρων και ως προς τη διακριτότητα των επιπέδων εφαρμογής του. Προβλήματα στη σύνταξη των ΕΠ των δήμων.
- Προβλήματα στην εφαρμογή αναπτυξιακού σχεδιασμού. Έμφαση στον κανονιστικό χαρακτήρα των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Έμφαση

<sup>12</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014). Ανάλυση του νομικού και θεσμικού πλαισίου για την απορρόφηση των Διαρθρωτικών Ταμείων από τους ελληνικούς δήμους και συστάσεις για παρεμβάσεις πολιτικής. Έρευνα για λογαριασμό της GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Πειραιάς. Κότιος Α., Μιχαηλίδης Γ. και Σαράτσος Γ., (2009α). Περιφερειακός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: Ουσιώδης Στρατηγική ή Σχεδιασμός Ανάγκης στο Κοτζαμάνης Β., Κούγκολος Α., Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ., και Πετράκος Γ., (επιμ) (2009) «Πρακτικά του 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», Βόλος 24-27 Σεπτεμβρίου 2009, Τόμος Ι.

- στη διαχείριση και ελάχιστα στον προγραμματισμό και την εφαρμογή.
- Στενότητα αντίληψης περί χωρικότητας. Χαμηλός βαθμός συνάφειας μεταξύ των επιμέρους αναπτυξιακών προγραμμάτων και σχεδιαστικός κατακερματισμός. Περιορισμένη σύνδεση αναπτυξιακού και χωροταξικού σχεδιασμού.
- Περιορισμένη έως ανύπαρκτη συμμετοχή των δήμων στη διαμόρφωση των εθνικών και περιφερειακών αναπτυξιακών σχεδίων.
- Προβλήματα χρηματοδότησης των αναπτυξιακών σχεδίων. Έλλειψη δεσμευτικής χρηματοδότησης για τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, συνθήκη που θεωρείται εκ των «ων ουκ άνευ» για την επιτυχία τους.
- Προβλήματα προσαρμογής των δήμων στις σύγχρονες απαιτήσεις αναπτυξιακού σχεδιασμού. Διαμόρφωση σχεδιαστικών λειτουργιών υπό το πρίσμα στενότητας σχετικών αντιλήψεων.

**Προκειμένου οι δήμοι να βελτιώσουν τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, προγραμματισμό και υλοποίηση έργων και δράσεων, σύμφωνα και με θέσεις της ΚΕΔΕ, προτείνονται μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις, όπως:<sup>13</sup>**

- Αποσαφήνιση και ακριβής προσδιορισμός της έννοιας, του περιεχομένου κλπ. του αναπτυξιακού σχεδιασμού, προκειμένου το σύνολο της διοίκησης να ενεργεί επί της ίδιας νομικής και σχεδιαστικής/προγραμματικής βάσης, έτσι ώστε να υφίστανται κοινά σημεία αναφοράς μεταξύ όλων των επιπέδων σχεδιασμού/προγραμματισμού και κατ' αυτόν τον τρόπο να δημιουργούνται συνθήκες συνέργειας και συνέχειας στο σύνολο της διαδικασίας.
- Ρυθμίσεις σχετικές με το περιεχόμενο των προγραμμάτων, τον τρόπο εφαρμογής τους, τα εφαρμοστέα κριτήρια κατάταξης των δράσεων (έργων, υπηρεσιών, προμηθειών) σε εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής σημασίας και τον τρόπο κατανομής των πιστώσεων από οποιαδήποτε πηγή και αν αυτές προέρχονται.
- Εναρμόνιση των τοπικών επιχειρησιακών προγραμμάτων με τα υπερκείμενα εθνικά, τομεακά και περιφερειακά αναπτυξιακά και χωρικά σχέδια.
- Ενίσχυση της συμμετοχικότητας των κοινωνικών φορέων και των πολιτών στην επεξεργασία και διαμόρφωση του αναπτυξιακού σχεδιασμού.
- Συντονισμός του χρονισμού (timing) της εκπόνησης των πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των δήμων με την εκπόνηση των αντίστοιχων Προγραμμάτων της εκάστοτε προγραμματικής περιόδου του ΕΣΠΑ και διασφάλιση δυναμικής κυλιόμενου αναπτυξιακού προγραμματισμού σε όλα τα ανωτέρω προγράμματα.
- Χρηματοδότηση τοπικών αναπτυξιακών σχεδίων.

<sup>13</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>. ΙΤΑ (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα, ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα.



- Συντονισμός και συνεργασία με άλλους φορείς. Αναπτυξιακές δικτυώσεις και συμπράξεις καθώς και μεταφορά καλών πρακτικών.
- Ουσιαστική συμμετοχή στο σχεδιασμό, προγραμματισμό και εφαρμογή προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.
- Θεσμοθέτηση διαδικασίας χρονοπρογραμματισμού των προσκλήσεων και έγκαιρη ενημέρωση των δήμων ως δικαιούχων στο νέο ΕΣΠΑ. Συμμετοχή της ΚΕΔΕ και των ΠΕΔ, μέσω της διαβούλευσης, στη διαμόρφωση τόσο της εξειδίκευσης των δράσεων, όσο και των προσκλήσεων.
- Προτυποποίηση του πλαισίου διαβούλευσης και συνεργασίας των Τομεακών Προγραμμάτων και των ΠΕΠ με γνώμονα την ενίσχυση της συμμετοχής των δήμων, κατά τη διαμόρφωση των νέων δράσεων με πόρους των ΕΔΕΤ, όπως και κατά την κατάρτιση των εθνικών και περιφερειακών στρατηγικών (στους τομείς «Έξυπνη Εξειδίκευση», «Ψηφιακή Μετάβαση», «Κοινωνική Πολιτική» κ.ά.).
- Απαραίτητη η συμμετοχή της ΚΕΔΕ στην παρακολούθηση της εκπόνησης των στρατηγικών για την εκπλήρωση των αναγκαίων όρων σε θέματα που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες των δήμων (κοινωνική ένταξη, λύματα, έξυπνες πόλεις, κλπ.).
- Προτυποποίηση του πλαισίου διαβούλευσης και συνεργασίας των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ με την ΚΕΔΕ και των περιφερειακών οργάνων των δήμων στον σχεδιασμό των νέων Ολοκληρωμένων Χωρικών Παρεμβάσεων των ΠΕΠ, στην επιλογή των χωρικών ενοτήτων και των κριτηρίων ένταξης. Αντιμετώπιση των δήμων (αστικών αρχών) όχι μόνο ως τελικών δικαιούχων, αλλά ως συνδιαμορφωτών των επιλογών των περιοχών παρέμβασης.
- Συμμετοχή των Περιφερειών και των δήμων στη διαμόρφωση της αρχιτεκτονικής του Προγράμματος για την Αγροτική Ανάπτυξη, το οποίο περιλαμβάνει δράσεις τοπικής αγροτικής ανάπτυξης, καθώς και το χωρικό εργαλείο της Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ), για ολοκληρωμένες χωρικές επενδύσεις.
- Συμμετοχή της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος Δίκαιης Μετάβασης (ειδική αναπτυξιακή ρήτρα, φορολογικό και επενδυτικό καθεστώς, χωρικό σχέδιο, ολοκλήρωση των μεγάλων οδικών, σιδηροδρομικών και αεροπορικών έργων υποδομής κ.ά.).
- Δημιουργία κεντρικού Help Desk, για την παροχή τεχνικής, συμβουλευτικής και νομικής υποστήριξης στους δήμους, βάσει των απαιτήσεων υλοποίησης των έργων ΕΣΠΑ.
- Δημιουργία Μηχανισμού Ωρίμανσης Έργων και Δράσεων, με διακριτή χρηματοδότηση για τους δήμους, για την εκπόνηση των απαραίτητων μελετών ωρίμανσης έργων στα πεδία των «Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων-ΟΧΕ», «Δήμοι ως Έξυπνες Πόλεις», «Κοινωνική Πολιτική», κ.ά.
- Θεσμοθέτηση χρηματοδοτικών εργαλείων προς τους δήμους, που να αφορούν στην ενίσχυση της ικανότητάς τους για την εκπόνηση αναπτυξιακού σχεδιασμού στα κρίσιμα θέματα.

- Ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού των υπηρεσιών των δήμων με εξειδίκευση στη διαχείριση και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων.

## Πυλώνας 9: Οργάνωση δομών και λειτουργίας ΟΤΑ

Το ζήτημα της οργανωτικής δομής των ΟΤΑ, καλύπτεται θεσμικά από τα δύο κύρια κείμενα που αφορούν τη σύσταση και λειτουργία της αυτοδιοίκησης Α' βαθμού και αυτά είναι ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) και ο Ν. 3852/2010, καθώς και από το Ν. 3528/2007, που αναφέρεται στην οργάνωση της εσωτερικής δομής ενός δήμου.<sup>14</sup> Οι δήμοι –στη μορφή που έχουν από το 2011 και έπειτα – μετρούν ήδη 12 χρόνια λειτουργίας με βάση κυρίως το θεσμικό πλαίσιο του Καλλικράτη. Οι ΟΕΥ των ΟΤΑ στις περισσότερες των περιπτώσεων προσπάθησαν και ακολούθησαν τις προδιαγραφές δόμησης – σύνταξης της ΕΕΤΑΑ, εντούτοις έχουν διαπιστωθεί συγκεκριμένες αδυναμίες τόσο από την πλευρά των δήμων, όσο και από την πλευρά των υποδειγμάτων-μοντέλων της ΕΕΤΑΑ, ώστε να ανταποκριθούν σε κοινούς κανόνες οργάνωσης. Τα τελευταία χρόνια έχει προκύψει σωρεία θεσμικών παρεμβάσεων που επηρεάζουν τη λειτουργία και οργάνωση των δήμων, καθιστώντας την επικαιροποίηση των ΟΕΥ, αναγκαία και επιτακτική σε πολλές περιπτώσεις. Επίσης, στο σκέλος της αξιολόγησης των ΟΤΑ δεν έχει υπάρξει ενιαία και καθολική αξιολόγηση της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ.

Ως τα σημαντικότερα οργανωσιακά και λειτουργικά προβλήματα και οι μεγαλύτερες προκλήσεις που καταγράφηκαν στο πλαίσιο της ανάλυσης, ορίζονται:

- Η υποστελέχωση: Η μεταφορά αρμοδιοτήτων και η δημιουργία νέων δομών στους ΟΤΑ δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των ανθρωπίνων πόρων. Αυτό έχει ως συνέπεια, σε όλους τους ΟΤΑ να παρατηρείται έντονη υποστελέχωση διευθύνσεων, τμημάτων και γραφείων.
- Οι θεσμικές αλλαγές και οι νεότερες πολιτικές αποφάσεις (π.χ. διαθεσιμότητα, κινητικότητα, κατάργηση κατηγοριών ΙΔΑΧ, κατάργηση κενών οργανικών θέσεων, οικονομική διαχείριση και έλεγχοι κ.ά.) δεν έλυσαν το πρόβλημα στελέχωσης.
- Ο κατακερματισμός της διαχείρισης προμηθειών και της διεύθυνσης προσόδων στους δήμους.
- Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων αρμοδιοτήτων εντός του ΟΤΑ, μεταξύ ΟΤΑ και Νομικών Προσώπων και μεταξύ Νομικών Προσώπων.
- Τα έλλειμμα συντονισμού των επιμέρους υπηρεσιών μεταξύ τους, αλλά και μεταξύ υπηρεσιών και άλλων φορέων του ΟΤΑ, και η τάση αυτονόμησης και δημιουργίας στεγανών.

<sup>14</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα.

- Ο υπερβολικός αριθμός υπογραφών.
- Η έλλειψη προτύπων για το μέγεθος των οργανικών μονάδων και για το εύρος εποπτείας των προϊσταμένων και η έλλειψη προτύπων στελέχωσης και περιγραφών θέσεων εργασίας.
- Ο χαμηλός βαθμός συνεργασιών (διαδημοτικές ή διαβαθμικές συνεργασίες, συνεργασίες με τοπικούς φορείς, συμμετοχή σε δίκτυα πολιτικής ή λειτουργικά δίκτυα, περιορισμένος βαθμός αξιοποίησης των ΣΔΙΤ κ.ά.).
- Προβλήματα στη διαχείριση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού – ετερο-απασχόληση.
- Η αξιολόγηση των δομών των ΟΤΑ. Και ενώ η αξιολόγηση των στελεχών των δήμων, όπως και του συνόλου του δημόσιου τομέα καθιερώθηκε και υλοποιείται ικανοποιητικά, απουσιάζει μια συγκροτημένη πολιτική αξιολόγησης του συνόλου της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ.
- Η έλλειψη σαφούς στοχοθεσίας (bottom-up) και η έλλειψη κινητροδότησης.

### Για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων προτείνονται βελτιωτικές παρεμβάσεις όπως:<sup>15</sup>

- Ανάπτυξη οργανωτικών μοντέλων κατά κατηγορία δήμων και υλοποίηση οργανωτικών αλλαγών στους δήμους βάσει των μοντέλων αυτών.
- Αξιολόγηση της βιωσιμότητας και επανεξέταση των χωρικών ορίων των ΟΤΑ στη βάση πολυκριτηριακών μοντέλων.
- Προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Για τον σκοπό αυτό είναι σκόπιμο να αξιοποιηθούν εργαλεία και τεχνικές μοντελοποίησης των διαδικασιών λειτουργίας (process modeling), σύμφωνα με τη μοντελοποίηση των διαδικασιών που κατέληξε το έργο ΥΠΕΣ – ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ «Απλούστευση και Προτυποποίηση των διαδικασιών των δήμων και των Περιφερειών».
- Αξιολόγηση δομών και λειτουργιών.
- Εναρμόνιση δομών και διαδικασιών με τους στρατηγικούς στόχους των ΟΤΑ και τις ιδιαιτερότητές τους (τυπολογία).
- Οργάνωση των Υπηρεσιών μέσω της «μοντελοποίησης» διαδικασιών, καθώς και της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Καλύτερη αξιοποίηση και κατανομή του προσωπικού, καθώς και κινητροδότηση που θα κάνει πιο ελκυστική την στελέχωση, ειδικά

<sup>15</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr/ITA> (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα. ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα. Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014 ε). Οργάνωση δομών και λειτουργία των ΟΤΑ στην Ελλάδα. Έρευνα για λογαριασμό της GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Πειραιάς.

απομακρυσμένων δήμων, όπως των νησιωτικών, ορεινών και παραμεθόριων.

- Ενοποίηση του συστήματος προμηθειών σε κάθε ΟΤΑ και διασφάλιση της διαφάνειας αυτών, με ταυτόχρονη απλοποίηση της σχετικής γραφειοκρατίας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων διαδικασιών.
- Συνεχής προσαρμογή των ΟΕΥ λόγω της κατάργησης οργανικών θέσεων, αλλά και λόγω της δημιουργίας νέων δομών.
- Υποστήριξη για την αποτελεσματική άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» και ορισμένων δομών.
- Ενίσχυση της διοικητικής υποστήριξης των μικρότερων δήμων, ιδίως των ορεινών και νησιωτικών.
- Ενδοδημοτική και χωρική αποκέντρωση των δημοτικών υπηρεσιών.
- Προώθηση οριζόντιων μηχανισμών συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του ΟΤΑ.
- Βελτίωση της οργάνωσης των οριζόντιων υπηρεσιών για την καλύτερη υποστήριξη των κάθετων (συνεργασία υπηρεσιών), οι οποίες έχουν ως στόχο την αμεσότερη εξυπηρέτηση των δημοτών.

### **Πυλώνας 10: Πόροι προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, μετά και το πέρας μιας σειράς νομοθετικών μεταρρυθμίσεων με τις αντίστοιχες μεταβολές στη δομή της δημόσιας διοίκησης και στις σχετικές αρμοδιότητες, βιώνει διαχρονικά σημαντικό ζήτημα περιορισμένης διαθεσιμότητας οικονομικών πόρων, ώστε να ανταποκριθεί ολοκληρωμένα, τόσο στις θεσμικές της υποχρεώσεις απέναντι στους δημότες, όσο και στην υλοποίηση του κατάλληλου στρατηγικού οράματος για την εκάστοτε τοπική κοινωνία. Βασική έγνοια είναι η ανακοπή της υφιστάμενης τάσης, ιδιαίτερα υπό το πρίσμα των διευρυμένων ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών ευκαιριών που αναπτύσσονται.

Διαχρονικό ζητούμενο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού είναι η ενίσχυση της χρηματοδοτικής δυνατότητας των δήμων να ωριμάζουν έργα και δράσεις, αλλά και να υλοποιούν τα επιχειρησιακά τους προγράμματα, με δεδομένη την αμεσότερη και βαθύτερη γνώση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας. Το μείζον πρόβλημα που ταλανίζει επί μακρόν τους ΟΤΑ της χώρας μας είναι αυτό της κατανομής των πόρων μεταξύ των τριών επιπέδων διακυβέρνησης και, κυρίως, αυτό της εξάρτησης της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση.

Το Σύνταγμα ορίζει ότι 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». Οι πιστώσεις από τους ΚΑΠ, με τους οποίους επιχορηγούνται οι δήμοι, για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών τους (πρώην ΣΑΤΑ), προορίζονται κάθε έτος για την εκτέλεση έργων και την πραγματοποίηση δράσεων, στο σύνολο κατ' αρχήν των κοινοτήτων, εκάστου εξ αυτών, με την επιφύλαξη τυχόν έργων, προμηθειών, μελετών και λοιπών δράσεων που υλοποιούνται μέσω χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, ή σε βάρος των παραπάνω πιστώσεων ή ιδίων πόρων, αλλά αφορούν περισσότερες της μίας κοινότητες.

Η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου και της πραγματικής κατάστασης των δήμων έδειξε ότι στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες έλαβαν χώρα σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρά τις σημαντικές αλλαγές και βελτιώσεις, οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από σημαντικές ελλείψεις και αδυναμίες στο επίπεδο απόδοσης ικανών χρηματοδοτικών πόρων, ειδικότερα:

- Το κεντρικό κράτος συνεχίζει να σφικταγκαλιάζει τους ΟΤΑ. Οι μεταρρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση αποφασίζονται και σχεδιάζονται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται το κενό για το βέλτιστο μέγεθος ενός δήμου. Το ποσοστό των ΟΤΑ στους ΚΑΠ εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα χαμηλό, σε σύγκριση με τον μέσο όρο στις χώρες της ΕΕ.<sup>16</sup>
- Η κατανομή των αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη κατανομή των πόρων.
- Δεν διασφαλίστηκε η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η βασική προϋπόθεση για τη διοικητική αυτοτέλειά τους. Η αλλαγή στην κατανομή των ΚΑΠ και η αξιοποίηση της περιουσίας δεν συνεπάγονται ριζική αλλαγή του υφιστάμενου μοντέλου της οικονομικής εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Δεν προωθήθηκε στην Ελλάδα καμία ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση, με εξαίρεση ορισμένα έσοδα από την φορολογία της περιουσίας (ΤΑΠ).
- Υπάρχει μεγάλη εξάρτηση των δήμων από τις επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης.
- Ύπαρξη πειστικών προβλημάτων λόγω αύξησης του ενεργειακού κόστους.
- Δραματική πτώση της ρευστότητας της οικονομίας και των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων των ΟΤΑ. Τα δάνεια του τραπεζικού τομέα προς την τοπική αυτοδιοίκηση μειώθηκαν δραματικά, από 606 εκατ. ευρώ τον Δεκέμβριο του 2000, σε 243 εκατ. ευρώ τον Ιανουάριο του 2019 και σε 156 εκατ. ευρώ τον Δεκέμβριο του 2022.

<sup>16</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/OTA\\_enfia\\_V9.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/OTA_enfia_V9.pdf)

- Αδυναμία εξυπηρέτησης των δανείων (ΤΠκΔ και ιδιωτικών τραπεζών) ορισμένων ΟΤΑ με υψηλή δανειακή επιβάρυνση.
- Τάσεις μείωσης των ίδιων εσόδων των ΟΤΑ (π.χ. τέλη, φόροι, εισφορές) λόγω της μείωσης των διαθέσιμων εισοδημάτων των δημοτών και των επιχειρήσεων, αλλά και εξαιτίας της πτώσης της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας.

### **Η βελτίωση στον τομέα των οικονομικών πόρων των δήμων δύναται να επιτευχθεί με μεταρρυθμίσεις και αλλαγές όπως είναι:<sup>17</sup>**

- Η θεσμοθέτηση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, με αύξηση του ποσοστού των δήμων στα συνολικά έσοδα και στις δαπάνες του Γενικού Κράτους, ώστε να προσεγγίσει τον μέσο όρο της ΕΕ.
- Αναμόρφωση των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ με παράλληλη καθιέρωση: α) ενός ελάχιστου εγγυημένου ποσού λειτουργικών δαπανών σε σχέση με τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες, β) μηχανισμών αυτόματης εκχώρησης των αναλογούντων πόρων για τις μεταφερόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες, γ) ρητρών έγκαιρης καταβολής.
- Η αναμόρφωση και αύξηση του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ) υπέρ των δήμων. Μέριμνα για την κατανομή επενδυτικών πόρων του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) και σε επίπεδο Προγραμμάτων Τοπικής Ανάπτυξης, δεδομένου ότι πλέον υπάρχει η δέσμευση των δήμων να εκπονούν μεσοπρόθεσμα αναπτυξιακά προγράμματα.
- Η σύνταξη και από τους ΟΤΑ Προϋπολογισμών Επιδόσεων, όπως εφαρμόζεται από το 2020 στο πλαίσιο σύνταξης του Κρατικού Προϋπολογισμού.
- Ο περιορισμός της είσπραξης εσόδων μέσω τρίτων φορέων (π.χ. αυτόνομη είσπραξη δημοτικών τελών από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας, προώθηση της «οίκοθεν» είσπραξης εσόδων απευθείας σε τραπεζικούς λογαριασμούς των ΟΤΑ και όχι μέσω ΔΟΥ), προκειμένου να αποφεύγονται οι υπερβολικές καθυστερήσεις στην απόδοση των εσόδων και η εμπλοκή των ΟΤΑ σε δικαστικές διενέξεις, καθώς και η απώλεια πόρων μέσω των εκ του νόμου προβλεπόμενων παρακρατήσεων.
- Ο ορισμός διακριτών οριζόντιων γραμμών στην κατανομή των ΚΑΠ για προνοιακά επιδόματα, μεταφορά μαθητών, μισθώματα σχολικών μονάδων και γενικά κοινωνικές υπηρεσίες, με τακτικό και σαφώς προσδιορισμένο χρονοδιάγραμμα κατανομής.

<sup>17</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>. ΙΤΑ (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα. ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα. Γκέκας, Ρ. (2022 α). Ο νέος τρόπος κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων <https://kede.gr/o-neos-tropos-katanomis-ton-kentrikon-aftotelon-poron-2/>. Γαλανός, Γ. (2014). Οικονομική Διαχείριση Δήμων. Έρευνα για λογαριασμό της GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Πειραιάς.

- Η θέσπιση ρητρών έγκαιρης καταβολής των ΚΑΠ από την κεντρική διοίκηση και αναμόρφωση των κριτηρίων κατανομής τους.
- Η επιχορήγηση των ΟΤΑ για την αντιμετώπιση της αύξησης του ενεργειακού κόστους και εφαρμογή ειδικού προγράμματος για την ενεργειακή αυτονόμηση των ΟΤΑ μέσω αξιοποίησης του θεσμού των δημοτικών ενεργειακών κοινοτήτων για παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος από ΑΠΕ.
- Η αναστολή της εφαρμογής του τέλους ταφής απορριμμάτων από τους ΟΤΑ.

### **Πυλώνας 11: Το σύστημα εποπτείας και ελέγχου των Δήμων**

Ο έλεγχος των δαπανών όλων των φορέων του δημόσιου τομέα και η κοινωνική λογοδοσία συνιστούν βασικές λειτουργίες της Δημοκρατίας. Το αίτημα των πολιτών για διαφάνεια, χρηστή διαχείριση και αποδοτική χρήση των πόρων σε όλες τις βαθμίδες του κράτους έχει ενισχυθεί κατά πολύ τα τελευταία χρόνια. Από την άλλη, όμως, υπάρχουν γενικεύσεις και μια διαδεδομένη αντίληψη, ότι υπάρχει εκτεταμένη διαφθορά ειδικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό οδήγησε στη θεσμοθέτηση πρόσθετων θεσμών και διαδικασιών εποπτείας και ελέγχου των οικονομικών των ΟΤΑ. Το ερώτημα που προκύπτει είναι εάν χρειάζονται και άλλοι πολύπλοκοι μηχανισμοί εποπτείας ή μία απλοποίηση αυτών.<sup>18</sup>

Το άρθρο 214 του Ν. 3852/2010 ορίζει ότι το κράτος ασκεί, αποκλειστικά, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ. Η εν λόγω εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους, δηλαδή δεν ελέγχει τη σκοπιμότητα των πράξεων. Το άρθρο 215 προβλέπει την ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των ΟΤΑ στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως αποκεντρωμένης Υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών. Στην εποπτεία των οικονομικών των ΟΤΑ συμμετέχει και το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν. 4111/2013). Το Παρατηρητήριο είναι ενταγμένο στο ΥΠΕΣ και η βασική του αποστολή είναι η συνεχής παρακολούθηση σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Σκοπός του Παρατηρητηρίου είναι η κατάρτιση από τους ΟΤΑ ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία, καθώς και η παρακολούθηση σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Το άρθρο 106 του Ν. 4555/2018 (Κλεισθένης) αντικατέστησε το άρθρο 215 του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης). Πλέον, η κρατική εποπτεία

<sup>18</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014 στ). Εσωτερικός Έλεγχος και Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ στην Ελλάδα. Έρευνα για λογαριασμό της GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Πειραιάς.

των ΟΤΑ ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ. Συστήνονται επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό και είναι αρμόδιες για την εποπτεία των ΟΤΑ.

Οι σημαντικές ελλείψεις σε επιστημονικό δυναμικό στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα στις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ δυσχεραίνουν την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία τους. Ειδικά δε οι μικροί δήμοι αδυνατούν να λειτουργήσουν ικανοποιητικά την οικονομική ή/και τεχνική υπηρεσία τους.

Σε ό,τι αφορά στον έλεγχο δαπανών για τους δήμους, αυτός διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είτε προληπτικά, είτε κατασταλτικά και για τις Περιφέρειες από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Ο έλεγχος, όμως, αυτός δεν περιορίζεται στους παραπάνω ελεγκτικούς θεσμούς, αλλά ασκείται και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα.

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

Οι πολλές και συνεχείς μεταβολές του νομικού πλαισίου και οι νέες διαδικασίες και αρχές (Διαύγεια, Διαχείριση Προμηθειών-ΕΣΗΔΗΣ, ηλεκτρονικές προμήθειες, κλπ.), έχουν επιβαρύνει σημαντικά τις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα η πλειοψηφία τους να αδυνατεί να παρακολουθήσει τις αλλαγές.

Η ανάθεση νέων πρόσθετων ευθυνών στους προϊστάμενους των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ, σε συνδυασμό με τους πολλαπλούς και επικαλυπτόμενους ελέγχους και υπό τον φόβο των καταλογισμών, δημιουργούν προβλήματα στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και συχνά οδηγούν σε παραλυσία των βασικών λειτουργιών των ΟΤΑ.

Οι πολλαπλοί έλεγχοι στην οικονομική διαχείριση (προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τους Δήμους, Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ορκωτοί Λογιστές, Οικονομικοί Επιθεωρητές κ.λπ.) δημιουργούν σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία των ΟΤΑ και απορροφούν μεγάλο χρόνο από τις οικονομικές υπηρεσίες.



### Με βάση τις διαπιστωθείσες αδυναμίες προτείνονται:<sup>19</sup>

- Η πιστή εφαρμογή του Συντάγματος, ώστε να ασκείται έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας των δαπανών.
- Κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ για την άρση της πολυνομίας και την απλούστευση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είσπραξης των εσόδων τους.
- Απλούστευση διαδικασιών διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, εφαρμογή δυναμικών συστημάτων στις διαδικασίες προμηθειών και διεύρυνση της χρήσης εργαλείων όπως οι συμφωνίες - πλαίσιο.
- Η απλοποίηση των εξωτερικών ελέγχων και η βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.
- Η άμεση σύσταση και λειτουργία των Υπηρεσιών Αυτοτελούς Εποπτείας ΟΤΑ και η επιλογή και εγκατάσταση του Επόπτη ΟΤΑ. Να λειτουργήσει η Υπηρεσία Αυτοτελούς Εποπτείας ΟΤΑ ως η ενιαία και αποκλειστικά αρμόδια Κρατική Ελεγκτική Υπηρεσία των ΟΤΑ ή εναλλακτικά προτείνεται η ίδρυση μιας ενιαίας και ανεξάρτητης Κρατικής Ελεγκτικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ.
- Η βελτίωση των οικονομικών-διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών των ΟΤΑ και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των εσωτερικών συστημάτων, με την ουσιαστική εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος, την απλοποίηση των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων, την απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών οικονομικής διαχείρισης και την ανάπτυξη περιγραμμάτων θέσεων εργασίας σε βασικές θέσεις (λογιστή, ταμία, κλπ.).
- Η αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων με στόχο την ολοκληρωμένη ηλεκτρονική οικονομική διαχείριση, την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση της διοίκησης των ΟΤΑ και την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Η αναβάθμιση του ανθρώπινου στελεχιακού δυναμικού των οικονομικών υπηρεσιών με νέες προσλήψεις, κυρίως σε επιστημονικό προσωπικό, και με συστηματική εκπαίδευση και κατάρτισή του.
- Ο ανασχεδιασμός του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/απολογισμού με σκοπό την εφαρμογή προϋπολογισμού επιδόσεων, που θα είναι συνδεδεμένοι με τα πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα και επικεντρωμένοι στην επίτευξη των στόχων και των αποτελεσμάτων, ώστε να συνδεθούν οι κωδικοί του προϋπολογισμού με τις εκροές και τα αποτελέσματα των επενδύσεων και δαπανών.

<sup>19</sup> ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>. ΙΤΑ (2006). Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα. ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες, Αθήνα. Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014). Εξειδίκευση Οδικού Χάρτη και εκπόνηση σχεδίων δράσης (στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου συνεργασίας ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Taskforce της ΕΕ. Μελέτη για λογαριασμό της ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

- Η προσαρμογή του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/απολογισμού με καθορισμό δεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης, που θα συνοδεύουν τον προϋπολογισμό/ απολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις των ΟΤΑ.
- Η κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ για την άρση της πολυνομίας και την απλούστευση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είσπραξης των εσόδων τους.
- Η πλήρης αξιοποίηση των συστημάτων της Κεντρικής Διοίκησης με τη διασύνδεση των ΟΤΑ με την ΑΑΔΕ, ώστε να αντλούνται στοιχεία που θα τους διευκολύνουν στην είσπραξη των εσόδων τους (στοιχεία για την είσπραξη των τελών, στοιχεία των οχημάτων για την είσπραξη των παραβάσεων του ΚΟΚ, στοιχεία του Ε9, κλπ.).
- Η είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τους δήμους από την ΑΑΔΕ.
- Η εισαγωγή απλουστευμένων συστημάτων κοστολόγησης των υπηρεσιών των ΟΤΑ που θα βοηθήσουν τις διοικήσεις τους στη λήψη των αποφάσεων και θα συμβάλλουν στον καθορισμό δεικτών αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

## **Πυλώνας 12: Ψηφιακός μετασχηματισμός και ηλεκτρονική διακυβέρνηση**

Η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ) και του διαδικτύου, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, δύναται να βελτιώσει σημαντικά την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, να αυξήσει την αποδοτικότητα της λειτουργίας των ΟΤΑ και να ενισχύσει τις σχέσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα.<sup>20</sup>

Η εξέλιξη των ΤΠΕ επέφερε σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ και δημιούργησε νέες ανάγκες. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) περιέχει αρκετές διατάξεις για την προαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Το Άρθρο 71, παρ. 1 ορίζει ότι οι ΟΤΑ είναι υποχρεωμένοι να διαθέτουν επίσημη ιστοσελίδα για την ανάρτηση όλων των αποφάσεων των οργάνων τους. Επίσης, δύναται να τηρούν βιβλία και αρχεία σε ψηφιακή μορφή, όπου προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις. Το Άρθρο 97 ορίζει, ότι οι ΟΤΑ στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας οφείλουν να περιλάβουν και υπηρεσίες Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

<sup>20</sup> Σπινέλης, Δ. (2018). Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα. διαΝΕΟσις, Αθήνα.

Από την ανάλυση του θεσμικού πλαισίου και των ασκούμενων δημόσιων και δημοτικών πολιτικών στο πεδίο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, διαπιστώνεται η ύπαρξη προβλημάτων, αδυναμιών και κενών, όπως:<sup>21</sup>

- Η ύπαρξη ενός πολυδαίδαλου θεσμικού πλαισίου για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, που επηρεάζει την εφαρμογή του σχεδίου δράσης.
- Οι καθυστερήσεις στην έκδοση του συναφούς δευτερεύοντος θεσμικού πλαισίου (Υπουργικές Αποφάσεις, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα).
- Η μη πλήρης προσαρμογή του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης στις νεότερες θεσμικές ρυθμίσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.
- Η μερική ή αποσπασματική εφαρμογή της πλήρους ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από όλους τους ΟΤΑ της χώρας (το 25% των δήμων (δηλαδή 83 δήμοι) δεν αξιοποιεί τις δυνατότητες ψηφιακού μετασχηματισμού και παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών).
- Η έλλειψη κατάλληλων στελεχών και τεχνολογικών υποδομών.
- Η έμφαση στην πληροφόρηση και στην ηλεκτρονική υποβολή αιτημάτων και όχι στην πλήρη ηλεκτρονική διεκπεραίωση.
- Η περιορισμένη εξοικείωση των πολιτών με τη χρήση των ψηφιακών υπηρεσιών και κατά συνέπεια το σχετικά χαμηλό ποσοστό των πολιτών και των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν πλήρως το διαδίκτυο για συναλλαγές με τους ΟΤΑ. Ορισμένες ομάδες του πληθυσμού, δε, αντιμετωπίζουν προβλήματα προσβασιμότητας για διάφορους λόγους.
- Ο χαμηλός βαθμός ωριμότητας των ΟΤΑ (δικαιούχων) για την υποβολή προς χρηματοδότηση έργων από το ΕΣΠΑ και από άλλα σχετικά προγράμματα.

### **Η αξιοποίηση των νέων ΤΠΕ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση των δήμων δύνανται να επιτευχθεί με:<sup>22</sup>**

- Απλοποίηση και κωδικοποίηση του πολυδαίδαλου θεσμικού πλαισίου, με έμφαση στην υποστήριξη της απλούστευσης των διαδικασιών των Δήμων.
- Έκδοση του συναφούς δευτερεύοντος θεσμικού πλαισίου (Υπουργικές Αποφάσεις, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα), που αφορούν στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση.
- Προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης στις νεότερες θεσμικές ρυθμίσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

<sup>21</sup> Πανεπιστήμιο Πειραιώς-Κέντρο Ερευνών (2014α). Εξειδίκευση Οδικού Χάρτη και εκπόνηση σχεδίων δράσης (στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου συνεργασίας ΥΠΕΣ, ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ, Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών και Τεχνολογίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Taskforce της ΕΕ. Μελέτη για λογαριασμό της ΕΕΤΑΑ, Αθήνα. ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα.

<sup>22</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων. Αθήνα, ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις, <https://kede.gr>

- Συνεπή εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση και γενικευμένη χρήση ψηφιακής υπογραφής.
- Υλοποίηση της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025 και ειδικά των δράσεων που αφορούν τους δήμους (π.χ. έξυπνες πόλεις, έξυπνες αγροτικές περιοχές και χωριά).
- Επέκταση και ολοκλήρωση των ψηφιακών υποδομών στο σύνολο της χώρας, ειδικά σε νησιωτικές και ορεινές περιοχές. Ο Ψηφιακός Δήμος πρέπει να συμμετέχει στην ανάπτυξη τοπικών και εθνικών ψηφιακών υποδομών και υλοποίηση έργων στο πλαίσιο εθνικών πρωτοβουλιών (οπτικοί δακτύλιοι στην Περιφέρεια, Εθνικό Δίκτυο Οπτικών Ινών στο σπίτι κ.ά.).
- Βραχυπρόθεσμα, αναβάθμιση του κόμβου διαλειτουργικότητας των δήμων, όπως και του κόμβου διαλειτουργικότητας της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (γονHUB της ΚΕΔΕ) και διασφάλιση της διαλειτουργικότητας του κόμβου του γονHUB της ΚΕΔΕ με τον κόμβο gov.gr του ελληνικού δημοσίου, ώστε οι πιστοποιημένοι χρήστες των δήμων να αντλούν και να εκδίδουν όλα τα έγγραφα (π.χ. ασφαλιστική ενημερότητα, ποινικό μητρώο, έγγραφα μητρώου των πολιτών) με ψηφιακή υπογραφή.
- Μεσοπρόθεσμα, δημιουργία ενός ενιαίου διαδικτυακού κόμβου για όλους τους δήμους (στα πρότυπα του gov.gr), όπου θα υπάρχει διαθέσιμη μια σειρά από εφαρμογές διεπαφής με τον πολίτη για κάθε ανάγκη των δήμων, από τις οποίες ο κάθε δήμος θα επιλέγει ποιες του χρειάζονται και θα τις ενεργοποιεί. Έτσι, ο πολίτης ή η επιχείρηση θα μπορεί σε έναν μόνο διαδικτυακό κόμβο να εξυπηρετήσει οποιαδήποτε ανάγκη, από οποιοδήποτε δήμο επιλέξει.
- Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δήμων και του ΔΕΔ-ΔΗΕ, ώστε όταν αλλάζουν τα τετραγωνικά ενός ακινήτου στην τοπική εφαρμογή του δήμου, να αλλάζουν αυτομάτως τα τετραγωνικά και στον ΔΕΔΔΗΕ.
- Ολοκλήρωση της πλατφόρμας αυτεπάγγελτης αναζήτησης δικαιολογητικών, ώστε να επιτευχθεί η αυτόματη εξόφληση προμηθευτών των δήμων, μιας και οι υπηρεσίες του δήμου θα λαμβάνουν ηλεκτρονικά την ασφαλιστική και φορολογική ενημερότητα και το ποινικό μητρώο χωρίς την αυτοπρόσωπη παρουσία του προμηθευτή.
- Γενικευμένη εφαρμογή της πλατφόρμας πληρωμών σε συνεργασία με τη ΔΙΑΣ ΑΕ και μέσω του IRIS, και χρησιμοποίηση αυτής της πλατφόρμας από οποιοδήποτε (π.χ. ΑΑΔΕ) για την είσπραξη χρημάτων από τους ΟΤΑ ή τα Νομικά του Πρόσωπα (π.χ. τέλη, πρόστιμα, λογαριασμοί κ.ά.).
- Ηλεκτρονική πληρωμή μέσω των τραπεζών και να πιστώνεται άμεσα ο λογαριασμός των δήμων.
- Δημιουργία του κατάλληλου δικτυακού τόπου στους δήμους.
- Αξιοποίηση των δυνατοτήτων Συστήματος Διοικητικής Πληροφόρησης (Management Information System – MIS) του δήμου, καθώς οι πληροφορίες που αφορούν όλο το εύρος των δραστηριοτήτων ενός

οργανισμού, βοηθούν στο σχεδιασμό στρατηγικών, στη λήψη ισχυρά τεκμηριωμένων αποφάσεων και στην αποδοτικότερη εκτέλεση των λειτουργιών του.

- Απλοποίηση της εργασίας των δημοτικών υπαλλήλων, που μέσα από ένα μοναδικό interface χειρίζονται τα αιτήματα των πολιτών και των επιχειρήσεων που υποβάλλονται ηλεκτρονικά, και των εφαρμογών πληροφορικής που κάθε βήμα χρειάζεται.
- Δημιουργία ενός μηχανισμού υποστήριξης (Help Desk) και εκπαίδευσης για την υποστήριξη των στελεχών των δήμων στη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας και στην παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών (π.χ. μέσω αναβάθμισης της ΕΕΤΑΑ).
- Συγκρότηση και στελέχωση με το κατάλληλο προσωπικό της Διεύθυνσης/Τμήματος ΤΠΕ και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Ολοκληρωμένη ηλεκτρονική εξυπηρέτηση πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Υλοποίηση όλων των δράσεων για τις έξυπνες πόλεις της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού.

### Πυλώνας 13: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Οι βασικές αρχές λειτουργίας και διακυβέρνησης των τοπικών αυτοδιοικήσεων στην Ευρώπη στηρίζονται στην αντίληψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πολυεπίπεδη διοίκηση. Η πολυεπίπεδη διοίκηση έχει ενταχθεί στους κόλπους της Ένωσης με την Συνθήκη της Λισαβόνας και με την ενίσχυση του θεσμού της Επιτροπής των Περιφερειών διατηρείται και διευρύνεται ο στόχος της εδαφικής συνοχής, υπό το κράτος των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της αμοιβαιότητας.

Ως «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» νοείται η ανα-οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση των συστημικών σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, ανά δημόσια πολιτική ή τομεακή λειτουργία, με σκοπό τη λειτουργική ενοποίησή τους, μέσω των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν την κοινή λειτουργία τους, ως ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, ιδίως με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφόρησης & Επικοινωνιών.<sup>23</sup> Οι στόχοι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι θεσμικοί, χωροταξικοί και διαχειριστικοί. Οι θεσμικοί στόχοι επιτυγχάνονται με μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν, συνηθέστερα, στην αποκέντρωση. Οι χωροταξικοί στόχοι αναφέρονται πρωτίστως στην αναδιοργάνωση των εδαφικών ενοτήτων και δομών. Οι διαχειριστικοί στόχοι προωθούνται μέσω της αναδιοργάνωσης των ΟΤΑ και εστιάζουν στην ενίσχυση της αποδοτικότητας, στην αποτελεσματικότητα, στην ποιότητα, στη διαφάνεια, στη συμμετοχή των πολιτών και στον συντονισμό.

<sup>23</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα.

Με τον πρόσφατο Ν. 5013/2023 («Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις») επιχειρείται ο εξορθολογισμός της κατανομής και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κυβερνησιμότητας στον δημόσιο τομέα.

Θεσμοθετείται το Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης ως νέο υπόδειγμα κυβερνησιμότητας και ορίζονται τα θεσμικά όργανα για την υλοποίησή του, προβλέπονται τα απαραίτητα επιχειρησιακά εργαλεία, τίθενται οι γενικές αρχές του συστήματος και οι κανόνες λειτουργικής ταξινόμησης των δημόσιων πολιτικών και καταστρώνεται η μεθοδολογία κατανομής και ανακατανομής ή μεταφοράς των αρμοδιοτήτων των φορέων του δημόσιου τομέα υπό το πρίσμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης οι δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται σε πρώτο επίπεδο σε λειτουργικές περιοχές, που αντιστοιχούν σε ευρύτερους στόχους πολιτικής, οι οποίες εξειδικεύονται σε δεύτερο επίπεδο σε επιμέρους λειτουργικούς τομείς.

Ορίζεται Συντονιστής του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης για τον συντονισμό και την παρακολούθηση θεμάτων που αφορούν στην υλοποίηση του Συστήματος, καθώς και Κεντρικό Σημείο Αναφοράς, για θέματα που άπτονται της υλοποίησης του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης με αρμοδιότητες την υποδοχή, τον χειρισμό και την αξιολόγηση θεμάτων, τη συνεργασία με τα Επιμέρους Σημεία Αναφοράς και τα συντονιστικά όργανα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, τη διαβούλευση με εκπροσώπους της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας επί θεμάτων αποκέντρωσης, αποσυγκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, την εισήγηση προς το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προτάσεων ενίσχυσης του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ιδίως ως προς την ανακατανομή ή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, την άρση επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε όμοιες θεματικές, την κάλυψη νομοθετικών κενών και την άρση νομοθετικών ασαφειών, την εκπόνηση και υποβολή στη Βουλή, προς συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, τετραετούς σχεδίου στρατηγικής για την υλοποίηση του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, καθώς και την εκπόνηση ετησίων σχεδίων δράσης, που υποβάλλονται προς έγκριση στον Συντονιστή του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Συστήνεται το Εθνικό Συμβούλιο Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, ως συλλογικό γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, με σκοπό τη διατύπωση εισηγήσεων προς τον Υπουργό Εσωτερικών, αναφορικά με θέματα ανακατανομής ή μεταφοράς αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, μετά από εισήγηση

του Υπουργού Εσωτερικών, εγκρίνεται η γνωμοδοτηθείσα ανακατανομή ή μεταφορά αρμοδιοτήτων.

Από την ανάλυση και τη σωρευθείσα εμπειρία αναφορικά με το ζήτημα της πολυεπίπεδης διοίκησης ή διακυβέρνησης προκύπτουν οι εξής βασικές διαπιστώσεις: Οι μέχρι τούδε μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στερούντο μιας ξεκάθαρης φιλοσοφίας για χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διασφάλιση της ουσιαστικής διοικητικής αυτοτέλειάς τους. Επίσης, δεν υπήρξε πρόβλεψη για μια συνολική, εναρμονισμένη και ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση όλων των βαθμίδων της διοίκησης, στη βάση των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Λόγω του αποσπασματικού τους χαρακτήρα εξακολουθούν να υπάρχουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπερ-ρύθμιση, επικαλύψεις, κενά και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Η τελευταία ευρύτατη μεταρρύθμιση (Καλλικράτης) δεν περιείχε αποτίμηση ή πρόβλεψη για το κόστος των αλλαγών και την κάλυψή τους λόγω και της μη εφαρμογής ενός οριζόντιου χρηματοδοτικού προγράμματος.

Ο Ν. 5013/2023 για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση συνιστά μια πρώτη σημαντική προσπάθεια για μια ουσιαστική διοικητική μεταρρύθμιση, όμως εμφανίζει ορισμένες αδυναμίες, όπως:<sup>24</sup>

- Οι ασάφειες σχετικά με τη μεθοδολογία κατανομής αρμοδιοτήτων. Πώς συσχετίζει ένας φορέας τις αρμοδιότητές του με αυτές άλλων εμπλεκόμενων φορέων; Ποιος και πως αξιολογείται η διαθεσιμότητα και κατανομή των πόρων, που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων; Ποιος θα πιστοποιήσει την ορθότητα της καταγραφής των αρμοδιοτήτων του κάθε φορέα; Ποιος αναλαμβάνει την πρωτοβουλία της ενδεχόμενης ανακατανομής; Πώς θα αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της ανακατανομής;
- Ο συγκεντρωτισμός των θεσμικών οργάνων του Εθνικού Συστήματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε ένα υπουργείο (εσωτερικών) και η σύγχυση ρόλων.
- Υπάρχει ασαφής αλληλοπεριχώρηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των νέων θεσμικών οργάνων (π.χ. του Συντονιστή, του «Εθνικού Συμβουλίου Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης», του «Κεντρικού Σημείου Αναφοράς» κ.ά.

<sup>24</sup> <https://www.ieidiseis.gr/opinions/180914/apostolos-papatolias-theoria-kai-praksi-tis-polyepipedis-diakyvernisis>, <https://kede.gr/wp-content/uploads/2023/01/%CE%94%CE%A3-433-%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%A5%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A0%CE%95%CE%94%CE%97-%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97.pdf>

Για την προώθηση του συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις και προτάσεις της ΚΕΔΕ και της ΕΝΓΠΕ, όπως και την πρόσφατη βιβλιογραφία), μεταξύ άλλων, προτείνονται:<sup>25</sup>

- Η όποια μεταρρύθμιση πρέπει να αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση και όχι μόνο την Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Η αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στο συνολικό διοικητικό σύστημα της χώρας προϋποθέτει τον προσδιορισμό της έννοιας των δημόσιων πολιτικών και η κατανομή αυτών στα τρία επίπεδα διοίκησης (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) στη βάση της αρχής της επικουρικότητας.
- Αναγκαία είναι και η συλλειτουργία των επιπέδων δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο ενός ενιαίου διοικητικού συστήματος. Στην περίπτωση συντρεχουσών πολιτικών αναγκαία είναι η κατανομή των επιμέρους λειτουργιών σε περισσότερα επίπεδα. Με οριζόντιο συντονισμό του κυβερνητικού έργου και κάθετο συντονισμό των τριών διοικητικών επιπέδων κατά δημόσια πολιτική στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.
- Βασικά βήματα για την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ανά τομέα δημόσιας πολιτικής όπως σύσταση ομάδας εργασίας με ισότιμη συμμετοχή όλων των βαθμίδων της διοίκησης και των εμπλεκόμενων φορέων, αναλυτική καταγραφή του θεσμικού πλαισίου, των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών και των διαθέσιμων πόρων, εντοπισμός και καταγραφή ζητημάτων όπως επικάλυψη ή/και σύγκρουση αρμοδιοτήτων, κενά στην άσκηση των αρμοδιοτήτων, περιχαράκωση-απομόνωση λειτουργιών, αναντιστοιχία πόρων και αρμοδιοτήτων, εκπόνηση αναλυτικού διαγράμματος λειτουργιών σε σχέση με το κάθε διοικητικό επίπεδο, ανασχεδιασμός και ανακατανομή αρμοδιοτήτων αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων, σχεδιασμό, εφαρμογή, με την αντίστοιχη ανακατανομή ή αύξηση των πόρων, σύνταξη σχεδίου νόμου, εκπόνηση προγράμματος εφαρμογής του νόμου και συλλογικής υποστήριξης, κ.ά.
- Τα διάφορα επίπεδα διοίκησης πρέπει να είναι ενταγμένα σε ένα ενιαίο λειτουργικό σύστημα διακυβέρνησης, χωρίς διακοπές, κενά ή επικαλύψεις. Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να συμβάλει καθοριστικά η νέα ψηφιακή τεχνολογία. Ειδικότερα, μέσω ενός Ολοκληρωμένου Ψηφιακού Συστήματος ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και μέσω μιας οριζόντιας διαλειτουργικότητας αυτών, μπορούν να διασφαλιστούν ο συντονισμός,

<sup>25</sup> ΚΕΔΕ (2018). Η πρόταση της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο Ανάπτυξη της Χώρας και τη Βελτίωση των Υπηρεσιών στους Πολίτες. Αθήνα, ΚΕΔΕ (2021). Επικύρωση των θέσεων της ΚΕΔΕ για τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Αρμοδιότητες», όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τις δέκα (10) Συνεδριακές Διασκέψεις. <https://kede.gr>, <https://kede.gr/wp-content/uploads/2023/01/%CE%94%CE%A3-433-%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%A5%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A0%CE%95%CE%94%CE%97-%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97.pdf>. ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα, <https://kede.gr/psifisma-2o-enpe-kede-synedrio-enpe-kede-18-19-04-2018/>



ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός, η εφαρμογή, η παρακολούθηση, η εποπτεία, η αξιολόγηση των πολιτικών, καθώς και οι συνέργειες και μια νέου τύπου εταιρική σχέση μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων της διοίκησης.

#### **Πυλώνας 14: Ενίσχυση δεοντολογίας, διαφάνειας και απλούστευση διαδικασιών**

Η ποιότητα και αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτάται από την συμπεριφορά των στελεχών της προς τους πολίτες, από τη διαφάνεια και τη χρηστή διακυβέρνηση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, όπως και το σύνολο της δημόσιας διοίκησης, οφείλει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να προάγει τις τοπικές υποθέσεις προς όφελος όλων των δημοτών. Η σχέση μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δημοτών πρέπει να εδράζει στις αρχές του αμοιβαίου σεβασμού και της αλληλοκατανόησης. Η διαφάνεια, η χρηστή διοίκηση και η καλή διακυβέρνηση, πέρα της ηθικής διάστασής τους, είναι καθοριστικής σημασίας για την τοπική ανάπτυξη και την επίλυση των τοπικών προβλημάτων. Τόσο οι αιρετοί, όσο και τα στελέχη των ΟΤΑ οφείλουν να λειτουργούν παραδειγματικά για το σύνολο της κοινωνίας και να σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη. Η διαφθορά, οι πελατειακές σχέσεις, ο νεποτισμός, η έλλειψη αξιοκρατίας κ.ά. υποσκάπτουν τα θεμέλια της τοπικής διακυβέρνησης και απαξιώνουν την τοπική δημοκρατία. Επιπροσθέτως, παράγουν στρεβλώσεις, αναποτελεσματικότητα και δυσλειτουργίες. Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να διαθέτει έθος και ήθος, τόσο στο εσωτερικό του οργανισμού, όσο στις σχέσεις της με την τοπική κοινωνία και οικονομία.

Η παραβατικότητα και ανομία στην τοπική αυτοδιοίκηση, εκτός από τις οικονομικές συνέπειες, προκαλεί κρίση εμπιστοσύνης, αξιών, συμπεριφορών και αντιλήψεων.

Σε θεσμικό επίπεδο, για την προώθηση της δεοντολογίας, της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης στον δημόσιο τομέα και στην τοπική αυτοδιοίκηση, ειδικότερα, εκπονήθηκαν:

- Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999), με τις τροποποιήσεις του.
- Ο Ν. 4635/2019, με τον οποίο θεσπίστηκε το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών.
- Το Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών «Μίτος» ([mitos.gov.gr](https://mitos.gov.gr)), που έκανε την έναρξή του το 2022.
- Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων Δημόσιου Τομέα (ΥΠΕΣ-Εθνική Αρχή Διαφάνειας-ΕΑΔ, 2022).
- Ο Κώδικας Συμπεριφοράς των Αιρετών Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΥΠΕΣ-ΕΑΔ-ΕΝΠΕ-ΚΕΔΕ, 2022).

- Ο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012).
- Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2015), που ισχύει για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.
- Το Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ για την «Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς - Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης» (2018).
- Το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών», που υλοποίησε η ΕΕΤΑΑ (2018-2021).

Παρά τις παραπάνω πρωτοβουλίες, υπάρχουν ορισμένα κενά και ελλείμματα στην καταπολέμηση της αδιαφάνειας και της διαφθοράς. Οι τομείς που πλήττονται περισσότερο από τη διαφθορά, όπως επισημαίνουν αρμόδιοι φορείς, η ΕΕ, διεθνείς οργανώσεις και εμπειρογνώμονες, είναι μεταξύ άλλων οι δημόσιες συμβάσεις και τα δημόσια έργα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η αδειοδότηση των επιχειρήσεων, η διαχείριση των αποβλήτων κ.ά. Επιπρόσθετα στα παραπάνω, υπάρχουν και αρκετές προκλήσεις και ανάγκες σε επίπεδο διακυβέρνησης, όπως:

- το ολοένα μεταβαλλόμενο νομικό πλαίσιο που οδηγεί στον κατακερματισμό των εθνικών και ευρωπαϊκών διατάξεων,
- η αδυναμία άσκησης των αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται στους δήμους από την κεντρική κυβέρνηση,
- οι πελατειακές σχέσεις και οι απευθείας επαφές πολιτών-ψηφοφόρων και τοπικών αιρετών αξιωματούχων,
- η έλλειψη μακρόπνοων και κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης και απόκτησης ικανοτήτων για το προσωπικό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
- η ανάγκη για επικαιροποίηση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας,
- η υστέρηση στην διαδικασία απλούστευσης των παρεχόμενων υπηρεσιών των ΟΤΑ προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, κ.ά.

**Οι περαιτέρω αλλαγές για τη βελτίωση της δεοντολογίας και της διαφάνειας περιλαμβάνουν προτάσεις για:**

- Επικαιροποίηση και βελτίωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.
- Απλούστευση των παρεχόμενων υπηρεσιών των ΟΤΑ προς τους πολίτες.
- Απλούστευση των παρεχόμενων υπηρεσιών των δήμων προς τις επιχειρήσεις.
- Υιοθέτηση νέων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας, που θα επιτρέψουν στην ΤΑ να αυξήσει την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητά της, όπως είναι ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών και η αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων στη λειτουργία των ΟΤΑ.

- Σύνταξη προδιαγραφών των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων για την αυτοματοποίηση των διαδικασιών λειτουργίας.
- Αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, με στόχο την απλούστευση, την επιτάχυνση και τον εμπλουτισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Ολοκλήρωση του συνολικού Προγράμματος «Απλούστευση – Προτυποποίηση – Ψηφιοποίηση Διαδικασιών ΟΤΑ», με επισπεύδοντα τα Υπουργεία Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, με την 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).
- Εκπόνηση νέων σύγχρονων οργανογραμμάτων στους ΟΤΑ.
- Η επιμόρφωση του προσωπικού των ΟΤΑ στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας και των νέων ΤΠΕ.
- Δικτύωση/υποστήριξη/ενημέρωση/ευαισθητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού δήμων (πολιτικού και υπηρεσιακού προσωπικού).

## Επίλογος

Από την ανάλυση και καταγραφή της διαχρονικής και σύγχρονης θέσης και του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού στην Ελλάδα, αναδείχθηκαν, κυρίως, σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών, οι αδυναμίες, τα κενά και οι ανάγκες της διοικητικής δομής.

Ως βασικά συμπεράσματα της μελέτης θα μπορούσαν να αναφερθούν τα εξής:

- Σχεδόν όλες οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, είχαν αποσπασματικό χαρακτήρα. Αφορούσαν είτε μεμονωμένα επίπεδα του όλου διοικητικού συστήματος, είτε μεμονωμένους τομείς ή υποτομείς της δημόσιας πολιτικής. Καμία μεταρρύθμιση δεν εστίασε στο συνολικό σύστημα διοίκησης και στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών, όπου εμπλέκονται όλες οι διοικητικές βαθμίδες.
- Η έμφαση όλων των μεταρρυθμίσεων περιοριζόταν στην ανακατανομή διοικητικών αρμοδιοτήτων και όχι στη συμμετοχική διακυβέρνηση, η οποία εμπεριέχει μηχανισμούς και διαδικασίες εταιρικού σχεδιασμού, συντονισμού, εφαρμογής, εποπτείας, παρακολούθησης, αξιολόγησης, αναθεώρησης ανά τομέα δημόσιας πολιτικής.
- Μετά από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις προωθήθηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό η πολυεπίπεδη διοίκηση στη χώρα. Σε όλους τους τομείς πολιτικής που εξετάστηκαν, εμπλέκονται, αν και σε διαφορετικό βαθμό, όλες οι βαθμίδες της διοίκησης. Συνεπώς, το κυρίαρχο πρόβλημα δεν είναι τόσο η αποκέντρωση με μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, αν και χρειάζεται σε ορισμένα πεδία, όσο η τακτοποίηση των υφιστάμενων λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των τριών επιπέδων, δηλαδή η εταιρική διακυβέρνηση.
- Σε πολλούς τομείς διαπιστώνεται η ύπαρξη πολύπλοκων, συνεχώς τροποποιούμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, που συχνά προκαλούν σύγχυση και ανασφάλεια δικαίου.
- Μεγαλύτερο πρόβλημα από την αναδιάρθρωση και ανακατανομή αρμοδιοτήτων είναι η άσκηση των υφιστάμενων. Και αυτό επειδή σε πολλά πεδία της τοπικής πολιτικής δεν υφίστανται οι αναγκαίες οικονομικές, οργανωσιακές και επιχειρησιακές ικανότητες. Πολλές αρμοδιότητες εκχωρήθηκαν στους δήμους, χωρίς την αντίστοιχη διασφάλιση των προϋποθέσεων αποτελεσματικής εφαρμογής.

Από την ανάλυση προέκυψε η ανάγκη βελτίωσης της θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο συνολικό σύστημα διακυβέρνησης της χώρας. Η βελτίωση αυτή δεν απαιτεί μια δομική μεταρρύθμιση, για την οποία δεν υπάρχει ευρύς χώρος, αλλά θεσμικές, χρηματοδοτικές, οργανωσιακές και επιχειρησιακές αλλαγές και βελτιωτικές παρεμβάσεις ανά τομέα δημόσιας πολιτικής. Εκεί οφείλει να εστιάσει η πρόσφατη θεσμοθέτηση οργάνων, μηχανισμών και διαδικασιών για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Με απλά λόγια, πρέπει να ξεκαθαρίσει ποιος κάνει τι, πώς, πότε, για ποιον και με ποια μέσα σε τομείς δημόσιας πολιτικής όπως ανάπτυξη, δημόσια οικονομικά, περιβάλλον-ανθεκτικότητα, πολιτική προστασία, χωροταξία-πολεοδομία, επιχειρηματικότητα-καινοτομία, γεωργία, κοινωνική πρόνοια και αλληλεγγύη, ψηφιακός μετασχηματισμός, εκπαίδευση-πολιτισμός-αθλητισμός κ.ά. Οι νέες ψηφιακές τεχνολογίες, σε πολλούς τομείς, αλλάζουν ριζικά το σύστημα οργάνωσης του κράτους και της διακυβέρνησης, επιτρέποντας αφενός την αρμονικότερη οριζόντια και κάθετη διασύνδεση στη λήψη αποφάσεων, στον σχεδιασμό, συντονισμό και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών και παροχής υπηρεσιών στους πολίτες, και αφετέρου τη «συγχώνευση» αυτών μέσω κοινών πλατφορμών. Συνεπώς, σε ορισμένους τομείς το ζητούμενο στον νέο ψηφιακό κόσμο ίσως δεν θα είναι πλέον η διαίρεση και (ανα) κατανομή των αρμοδιοτήτων, αλλά η συνεργατική συγχώνευση αυτών, στο πλαίσιο μιας νέας «Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης».<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ-ΕΕΤΑΑ (2022). Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis\_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ