

## ΕΙΣΗΓΗΣΗ

### Του Προέδρου της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας

#### ΓΡΗΓΟΡΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΕΛΛΟΥ

#### *Για συζήτηση στις συνεδριακές διαδικασίες μέσω τηλεδιάσκεψης*

Κυρίαρχο ζητούμενο αποτελεί η θεσμική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και του εξορθολογισμού των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται μέσω ενός συνεκτικού μεταρρυθμιστικού πλαισίου που θα αλλάζει τους όρους του παιχνιδιού σε επίπεδο ρόλου, αρμοδιοτήτων, πόρων, οργάνωσης και σχέσεων με τα άλλα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης.

Σε νομοθετικό επίπεδο το Κανονιστικό αυτό πλαίσιο ορίζεται από τον:

- **Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων**
- **Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών Υπαλλήλων**
- **Εκλογικό Νόμο**
- **Νόμο για τις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθευτών και Υπηρεσιών**

Η εκπόνηση των νέων ενιαίων κωδικών προσαρμοσμένων στη σημερινή πραγματικότητα αλλά και με τη ματιά στραμμένη στο μέλλον και τις προκλήσεις που αυτό εμπεριέχει αποτελεί αδήριτη ανάγκη, όρο επιβίωσης και για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και για τις τοπικές κοινωνίες.

Η εξέταση βασικών θεμάτων του εκλογικού νόμου και η ουσιαστική αξιολόγηση του συστήματος διακυβέρνησης και των θεσμών αυτών αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για τη δυνατότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα της εποχής όπως αυτά διαμορφώνονται.

Βασικό και πολύτιμο εργαλείο υλοποίησης αυτής της αλλαγής αποτελεί το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Περιφερειών και των Δήμων» με κύριους άξονες:

1. Την Αναδιοργάνωση και Διοικητική Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την απλούστευση και προτυποποίηση διαδικασιών λειτουργίας ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού
2. Τις Υποδομές Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας των ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού

3. Την επιμόρφωση του προσωπικού των Δήμων και των Περιφερειών στην εφαρμογή των νέων μοντέλων λειτουργίας.

Οι στρατηγικές κατευθύνσεις του κανονιστικού πλαισίου που αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά περιοχή δικαίου είναι οι ακόλουθες χωρίς να εξαντλούνται στα παρακάτω:

**A. Σύστημα διακυβέρνησης**

**B. Αρμοδιότητες**

**Γ. Καταστατική θέση αιρετών**

**Δ. Προσωπικό των Ο.Τ.Α.**

**Ε. Οικονομική διαχείριση και εσωτερικός έλεγχος**

**ΣΤ. Εποπτεία, έλεγχος και ελεγκτικοί μηχανισμοί**

## **A. Σύστημα διακυβέρνησης**

Το Σύστημα Διακυβέρνησης στις πρώτες δύο θητείες των αιρετών, οι οποίοι κλήθηκαν να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», ανταποκρίθηκε με επάρκεια στην αποστολή που ανέλαβε, αλλά υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωσή του στην τρέχουσα θητεία, με ορισμένες αναγκαίες νομικές βελτιώσεις, αλλά κυρίως με την αξιοποίηση του Προγράμματος «Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» και την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, οι οποίοι έχουν και την ευθύνη της πολιτικής διεύθυνσης του Συστήματος Διακυβέρνησης των ΟΤΑ.

## **B. Αρμοδιότητες**

Επαναοριοθέτηση Αρμοδιοτήτων - Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας μας είναι απαραίτητο να εισάγουμε στον προβληματισμό μας την έννοια των δημόσιων πολιτικών (public policies) και τις επιμέρους λειτουργίες του προγραμματισμού και της υλοποίησης αυτών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Παράλληλα είναι αναγκαία η συλλειτουργία των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (public administration) για την άσκηση της δημόσιας διοίκησης (public management), που μας οδηγεί στην έννοια της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, με

αξιοποίηση και των «σχεσιακών εργαλείων», δηλαδή των θεσμών που οργανώνουν τις σχέσεις τους και διασφαλίζουν τη συλλειτουργία τους ως ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.

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

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

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

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

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

- Αδειοδότηση επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Αδειοδότηση των έργων και επενδύσεων περιφερειακής και τοπικής σημασίας (με βάση εγκεκριμένα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια).
- Παρακολούθηση της κατάστασης του περιβάλλοντος και εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος (έδαφος, αέρας, θάλασσα).
- Διαχείριση των υδάτων.
- Διαχείριση των στερεών και των υγρών αποβλήτων.
- Διαχείριση των κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές - Πολιτική προστασία.
- Ανάδειξη των πολιτιστικών πόρων.

- Διοίκηση της ενδοπεριφερειακής συγκοινωνίας.
- Παρακολούθηση της λειτουργίας και συντήρηση των συγκοινωνιακών έργων περιφερειακής και τοπικής σημασίας.
- Διαχείριση των δημόσιων ακινήτων και υποδομών περιφερειακής και τοπικής σημασίας, των πάρκων και των ορεινών όγκων.
- Διαχείριση των Μαρίνων και των παράκτιων εγκαταστάσεων.

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

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

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

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

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

Είναι αυτονόητο ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνοδεύεται από

τους αντίστοιχους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και τη σχετική υλικοτεχνική υποδομή.

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

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

Με τον τρόπο αυτό, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους, διότι διασφαλίζεται η συνολική υπαγωγή των μεταφερόμενων υπηρεσιών στην πολιτική διεύθυνση της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το σύνολο των ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους χωρίς να χρειαστεί η χωρική μετακίνηση του προσωπικού και της υποδομής αυτών.

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

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

#### **ΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΟΤΑ**

Σήμερα οι δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κατά νόμο ισότιμες. Ωστόσο παρατηρούνται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση θεμάτων, κυρίως πολεοδομικού-χωροταξικού χαρακτήρα, διότι για κάθε θέμα εμπλέκονται πολλές υπηρεσίες και συναρμόδιοι υπάλληλοι. Έτσι για θέματα πολεοδομικής φύσης και τεχνικών μελετών μελετών που αφορούν αποκλειστικά σε Δήμους, πολύ συχνά οι υπηρεσίες των Περιφερειών λειτουργούν ως τροχοπέδη στη διευθέτηση των

Θεμάτων αυτών, ασκώντας εποπτεία σε κάθε βήμα εκπόνησης και έγκρισης σχετικών μελετών. Πολλώ μάλλον, όταν εμπλέκονται και οι υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για τη λήψη σχετικών εγκρίσεων

Στην πράξη επομένως ο σκοπός της αποκέντρωσης δεν υλοποιείται και η γραφειοκρατία διογκώνεται.

Σήμερα οι Δήμοι έχουν πλέον την τεχνογνωσία και την εμπειρία να διεκπεραιώνουν καθ' ολοκληρία τοπικά πολεοδομικά και τεχνικά θέματα, μετά από την απαραίτητη διαβούλευση. Έτσι προτείνουμε :

**A.** Τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων εφαρμογής που αφορούν σε τοπική κλίμακα, δηλαδή σε επίπεδο γειτονιάς ή Πολεοδομικής ενότητας ή Δημοτικής Ενότητας, εκπονούνται **με εκκίνηση και επίβλεψη της διαδικασίας από τον οικείο Δήμο και έγκριση από το συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης**, αφού προηγηθεί η διαδικασία δημοσιοποίησης και διαβούλευσης σε επίπεδο Δήμου, χωρίς τη μεσολάβηση ή γνωμοδότηση άλλου οργάνου ή υπηρεσίας του Δημοσίου, με τις εξής προϋποθέσεις :

1. Όταν αφορούν σε τροποποιήσεις ρυμοτομικών, οικοδομικών γραμμών, χαρακτηρισμό ή αποχαρακτηρισμό κοινοχρήστων χώρων και χώρων πρασίνου, να τηρείται απαρεγκλίτως το ισοζύγιο πρασίνου ή να αυξάνεται το κοινόχρηστο πράσινο, ανάλογα με τα πολεοδομικά στερεότυπα.
2. Όταν αφορούν σε τοπική τροποποίηση όρων δόμησης και ειδικότερα συντελεστού δόμησης, να τηρείται απαρεγκλίτως το ισοζύγιο δόμησης στην περιοχή μελέτης. Ως 'ισοζύγιο δόμησης' νοείται ο πραγματοποιηθείς συντελεστής δόμησης στην περιοχή, στον οποίο προσμετρώνται οι τακτοποιήσεις στο νόμο των αυθαιρέτων και ειδικότερα στην κατηγορία 4 αυτού, στην οποία, σύμφωνα με τα ισχύοντα (τελευταία νομοθετική ρύθμιση Ν. 4546/18 που τροποποιεί το άρθρο 96 του Ν. 4495/17) προβλέπεται η διατήρηση στο διηνεκές των αυθαιρέτων αυτών κατασκευών.

Με την τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου ο προτεινόμενος νέος μεσοσταθμικός συντελεστής δόμησης θα πρέπει υποχρεωτικά να είναι ίσος ή μικρότερος του ήδη πραγματοποιηθέντος.

Για δημιουργία χρήσεων κοινωφελούς χαρακτήρα, με την προϋπόθεση της τήρησης του ισοζυγίου δόμησης, είναι δυνατή η τροποποίηση και λοιπών όρων δόμησης, πλην συντελεστού, όπως ύψους, κάλυψης κλπ, μετά από έγκριση Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής.

3. Όταν αφορά σε τροποποίηση χρήσεων γης σε τοπικό επίπεδο, θα πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και σε κάθε περίπτωση να μην θεσμοθετούνται

χρήσεις που υπερβαίνουν τον υπερκείμενο σχεδιασμό και αλλοιώνουν το χαρακτήρα της περιοχής. Οι τροποποιήσεις αυτές θα εκπονούνται μόνο σε επίπεδο Δημοτικής Ενότητας και θα πρέπει να μην υπερβαίνουν τις ρυθμίσεις του Τοπικού ή Περιφερειακού Σχεδιασμού ή του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Θα έχουν σημειακό χαρακτήρα και θα τηρείται “ισοζύγιο χρήσεων” στην περιοχή, δηλαδή θα συνυπολογίζονται χρήσεις που έχουν αδειοδοτηθεί σε παλαιότερες περιόδους και διατηρούνται νομίμως στη Δημοτική Ενότητα, έστω και αν σημειακά σήμερα έχει τροποποιηθεί το καθεστώς χρήσεων.

Η κατηγορία αυτή τροποποιήσεων ρυμοτομικού σχεδίου εφαρμογής θα λαμβάνει έγκριση ΚΕΣΥΧΩΘΑ προ της τελικής υπογραφής Συντονιστού Αποκεντρωμένης.

ή

**Β.** Ορισμένες κατηγορίες τεχνικών μελετών, ενώ αφορούν σε τοπικά θέματα αποκλειστικά, απαιτούν την έγκριση και πλήθος άλλων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα :

1. Οι τοπικές κυκλοφοριακές μελέτες απαιτούν έγκριση Συντονιστή Αποκεντρωμένης, ενώ θα έπρεπε να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του Δήμου, όπως ίσχυε προ Καλλικράτη.
2. Για την εκπόνηση μελετών ομβρίων, ο Δήμος υποχρεούται να λαμβάνει εξουσιοδότηση αρμοδιότητας από το Κ.Σ.Ε., ενώ θα αρκούσε μια απλή γνωστοποίηση στο Κ.Σ.Ε.
3. Μεγάλο πρόβλημα καθυστερήσεων προκύπτει στην έγκριση περιβαλλοντικών μελετών. Ενώ έχουν δημιουργηθεί Περιβαλλοντικές Διευθύνσεις σε όλες τις βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, στην πράξη δεν επιτελούν αποφασιστικό ρόλο, αλλά διαχειριστικό, γιατί διαβιβάζουν τις μελέτες σε πλήθος άλλων υπηρεσιών προς έγκριση. Οι διαδικασίες αυτές θα πρέπει οπωσδήποτε να απλοποιηθούν και να συντομευτούν χρονικά.
4. Τεράστια κωλύματα δημιουργούνται από τη λειτουργία της Κτηματικής Υπηρεσίας και την απαρχαιωμένη νομοθεσία που τη διέπει. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου η Κτηματική καθυστερεί μήνες την έγκριση της απόληξης αγωγών ομβρίων ή, ακόμη χειρότερα, καταγράφει ως αυθαίρετους αγωγούς ομβρίων και τοιχία αντιστήριξης πρανών και στέλνει τους Δημάρχους στον Εισαγγελέα, ανεξάρτητα αν εκείνοι κατασκεύασαν τα έργα!  
Θεωρούμε ότι σήμερα η Κτηματική Υπηρεσία δεν λειτουργεί παρά ως τροχοπέδη στην επίλυση σοβαρότατων ζητημάτων, που άπτονται μάλιστα της ασφάλειας και της κλιματικής αλλαγής και εφόσον δεν τροποποιηθεί και απλοποιηθεί άμεσα η σχετική νομοθεσία, να καταργηθεί.

## Γ. Καταστατική θέση των αιρετών

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

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

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

Άλλωστε η θωράκιση της καταστατικής θέσης των αιρετών συνιστά κρίσιμη θεσμική προϋπόθεση κάθε σημαντικής μεταρρύθμισης, με συνταγματικό έρεισμα και ευρωπαϊκή διάσταση.

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

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

Συγκεκριμένα απαιτούμε:

1. Κωδικοποίηση και οριστική επίλυση όλων των προβλημάτων της καταστατικής θέσης των αιρετών (μισθολογικό καθεστώς, ειδικές άδειες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, θωράκιση έναντι υπηρεσιακών

- μεταβολών για πολιτικούς λόγους, ασφαλιστικά, συνταξιοδοτικά και χορηγίες).
2. Άμεση επαναφορά της καταργηθείσας με το νόμο 4093/2012 χορηγίας των νέων αιρετών.
  3. Επανεξέταση του καθεστώτος του νόμου 1608/1950 «περί αυξήσεως των ποινών για αδικήματα κατά του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ». Με το νόμο αυτό προβλέπεται επιβολή αυστηρών ποινών για αδικήματα που διαπράττονται κατά του Δημοσίου και ΝΠΔΔ και είναι αναγκαία η επικαιροποίηση των διατάξεών του.
  4. Επαναφορά της ιδιάζουσας δωσιδικίας, ώστε οι αιρετοί να δικάζονται σε πρώτο βαθμό από τα Εφετεία.
  5. Επανεξέταση των ισχυουσών διατάξεων για τα κωλύματα και ασυμβίβαστα στη βάση της ισοτιμίας για όλους τους αιρετούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κοινοβουλίου σε συνδυασμό με την αποσαφήνιση της ειδικής άδειας των αιρετών, που θα ισχύουν για όλους ανεξαρτήτως επαγγέλματος.
  6. Κατάργηση της διάταξης του άρθρου 20 του νόμου 4387/2016 αναφορικά με την περικοπή στο 100% της σύνταξης των συνταξιούχων-αιρετών (περιφερειάρχων, αντιπεριφερειάρχων, δημάρχων, αντιδημάρχων κλπ), για όσο χρονικό διάστημα διατηρούν την ιδιότητα του αιρετού.
  7. Επαναφορά της διάταξης για την αναγνώριση στους Δημάρχους, που είναι δημόσιοι υπάλληλοι, των ετών θητείας στην Τ.Α. ως προϋπηρεσίας για την υπαλληλική εξέλιξή τους.
  8. Μη υπαγωγή των Δημάρχων στις διατάξεις του άρθρου 4 του Ν.4387/2016, ως μη έχοντες την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ή του λειτουργού με οποιαδήποτε δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Επαναφορά υπολογισμού της χορηγίας στα προβλεπόμενα από τις διατάξεις των άρθρων 3 παρ.1 του Ν.91/1943, άρθρο 3 παρ.2 του Ν.1205/1981 και άρθρο 10 παρ. 1 του Ν.2703/1999.
  9. Κατάργηση του στοιχείου β της παρ.1 του άρθρου 6 του Ν.4387/2016 που αναφέρεται ότι «στις περιπτώσεις που έχει συνταξιοδοτική απόφαση σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις που ίσχυαν μέχρι 31/12/2014 αλλά δεν καταβλήθηκε η σύνταξη/χορηγία καθώς δεν έχει συμπληρωθεί το ισχύον κατά περίπτωση κατώτατο όριο ηλικίας, οι συντάξεις αυτεπάγγελτα ορίζονται εκ νέου με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 6 του Ν.4387/2016.»

Παράλληλα προτείνονται τα ακόλουθα:

- Η σύσταση ενός μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης της καταστατικής θέσης των αιρετών υπό τη μορφή του Παρατηρητηρίου
- Η κατάρτιση Κώδικα Δεοντολογίας Αιρετών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πρόταση της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ.
- Επαρκείς υποστηρικτικοί μηχανισμοί για την άσκηση των καθηκόντων τους.

## ΧΟΡΗΓΙΑ ΑΙΡΕΤΩΝ

Η χορηγία αποτελεί μια περιοδική, δημοσίου δικαίου, χρηματική παροχή, που καταβάλλεται ισοβίως από το Δημόσιο Ταμείο στους διατελέσαντες δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων, μετά τη λήξη της θητείας τους, με βάση της υπηρεσίες που πρόσφεραν επί μακρό χρόνο υπό την ιδιότητα τους αυτή.

Η χορηγία θεσμοθετήθηκε για τους δημάρχους αρχικά και εν συνεχεία για τους προέδρους των κοινοτήτων στους οποίους η χορηγούμενη απολαβή, στη διάρκεια της θητείας τους, δεν είχε αναγνωρισθεί ως μισθός αλλά ως έξοδα παράστασης, καθεστώς που ίσχυε έως το 2010.

Ο ρόλος που καλούνται να φέρουν εις πέρας οι αιρετοί, είναι αρκετά σημαντικός και καθοριστικός στην άσκηση της τοπικής εξουσίας και τη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων. Επιτελούν ένα δύσκολο και πολύπλευρο έργο για να ανταποκριθούν, με το φιλότιμό τους και τη μέγιστη προσπάθεια σε καθημερινή βάση στις απαιτήσεις και τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας. Η επιτυχής άσκηση των δημόσιων τοπικών υποθέσεων απαιτεί αυταπάρνηση, αφοσίωση και πλήρη απασχόληση.

### Κατάργηση χορηγίας

Με το άρθρο πρώτο υποπ.Β.1 α του Ν.4093/2012 (ΦΕΚ 222/ΤΑ'/12-11-2012) «Οι διατάξεις των άρθρων 1 του ν. 91/1943 (Α' 129), 1 και 2 του ν.δ. 99/1974 (Α' 295) και της παρ. 19 του άρθρου 4 του ν. 3513/2006 (Α' 265) παύουν να ισχύουν για όσους από τα αναφερόμενα σε αυτές πρόσωπα αποκτούν για πρώτη φορά την ιδιότητα του Βουλευτή ή του Δημάρχου, από την επομένη της ημερομηνίας έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου». Με το παραπάνω άρθρο δηλαδή καταργείται η βουλευτική σύνταξη και η χορηγία για όσους αποκτήσουν για πρώτη φορά την ιδιότητα του βουλευτή ή του αιρετού οργάνου των ΟΤΑ α' βαθμού, αντίστοιχα από την επομένη της έναρξης ισχύος του νόμου αυτού.

Από 1.1.2011, κατά την άποψη του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Αλληλεγγύης, οι δήμαρχοι υπάγονται στον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, ως λειτουργοί των ΟΤΑ και συγκεκριμένα στο άρθρο 4 του Ν.4387/2016. Επομένως δικαιούνται Εθνικής και Ανταποδοτικής Σύνταξης κατά τα άρθρα 7 και 8 του Ν.4387/2016. Με την υπαγωγή αυτή αλλάζει, ριζικά ο τρόπος υπολογισμού της χορηγίας των αιρετών. Το καταβαλλόμενο ποσό της χορηγίας μειώθηκε σημαντικά κατά τρόπο μη παραδεκτό.

Άποψή μας είναι ότι οι αιρετοί των ΟΤΑ α' κα β' βαθμού δεν υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου 4 του Ν.4387/2016, γιατί δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι ή λειτουργοί με δημοσιοϋπαλληλική σχέση. Επίσης η γραμματική και τελεολογική ερμηνεία της διάταξης αυτής δεν καταλήγει στην υπαγωγή των αιρετών στον ΕΦΚΑ.

Για το λόγο αυτό η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.) με τις αριθμ.203/14-03-2018 και 913/31-10-2018 αποφάσεις της ζήτησε από τον Υφυπουργό Εργασίας την εξαίρεση των Δημάρχων από τη ρύθμιση αυτή δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή αναφορά στο νόμο.

Ειδοποιά στοιχεία διαφοροποίησης των δημάρχων από τους δημοσίου υπαλλήλους – συνταξιούχος του δημοσίου είναι:

- Ο τρόπος με τον οποίο αναδεικνύονται και αποκτούν την αντίστοιχη ιδιότητα. Εκλογή στη μία περίπτωση, διορισμός στην άλλη με σχέση δημοσιουπαλληλικής εξαρτημένης εργασίας. Ας σημειωθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο με αποφάσεις του καθιστά σαφή διάκριση ανάμεσα στον αιρετό και στο δημόσιο υπάλληλο σε σχέση με τη σύνταξη που χορηγείται στο δημόσιο υπάλληλο και στη χορηγία που νόμιμα δικαιούται ο αιρετός.
- Η αβεβαιότητα περί της μη συνεχούς άσκησης του αντίστοιχου λειτουργήματος (μεταβολή της προτιμήσεως του εκλογικού σώματος) αποτελεί γεγονός που καθιστά τις συνθήκες υπό τις οποίες τελούν οι δήμαρχοι σε σχέση με αυτές των δημόσιων υπάλληλων μη συγκρίσιμες.

Ο εκσυγχρονισμός και η προσέγγιση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό αυτοδιοικητικό κεκτημένο αποτελεί μια διαρκή προσπάθεια, παρά τις δυσκολίες που υπήρξαν λόγω της οικονομικής κρίσης. Η αντιμισθία των αιρετών έχει μειωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Η ιδιαίτερη δυναμική της πολιτικής εντολής της οποίας είναι φορείς οι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και η δυνατότητα υπεράσπισης ενός διαρκώς πιο αναβαθμισμένου ευρωπαϊκού κεκτημένου με αφετηρία τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης (κυρώθηκε στη χώρα μας με το Ν1850/1989) υποδεικνύουν την ανάγκη αναβάθμισης της καταστατικής θέσης των αιρετών.

Μετά την τεκμηρίωση και το νομικό συλλογισμό, είναι πρόδηλο ότι από την παρ.8 του άρθρου 58 του ΠΔ 169/2007 πρέπει να εξαιρεθούν οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι κοινότητας με νομοθετική ρύθμιση. Η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας του άρθρου 4 παρ.1 του Συντάγματος, αφού οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι κοινότητας, αναδεικνυόμενοι δι' εκλογής συνιστούν διαφορετική κατηγορία προσώπων σε σχέση με τα πρόσωπα που, μετά το διορισμό, αποκτούν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, γεγονός που δικαιολογεί και τη διαφορετική συνταξιοδοτική τους αντιμετώπιση από τον κοινό νομοθέτη.

## Δ. Προσωπικό των Ο.Τ.Α.

Το Ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 102 κατοχύρωσε τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και αναθέτει στο Κράτος οριοθετημένη διοικητική εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α.

Εξάλλου και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) περιέχει μεταξύ άλλων και τις ακόλουθες κατευθύνσεις για την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ:

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

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

Σε ό,τι αφορά στα θέματα του ανθρώπινου δυναμικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτά μπορούν να αντιμετωπισθούν νομοθετικά άμεσα, ανεξάρτητα από τις «Μεταρρυθμίσεις», που θα πραγματοποιηθούν.

Καταρχήν, είναι απολύτως αναγκαίο να επικαιροποιηθεί το νομικό πλαίσιο που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο Ν. 3584/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων». Ο Κώδικας αυτός την περίοδο που θεσμοθετήθηκε, ήταν το επιστέγασμα των θεσμικών εγγυήσεων της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των ΟΤΑ.

Σήμερα, μετά από μια δεκαετία και πλέον εφαρμογής του και με όσες θεσμικές αλλαγές έχουν μεσολαβήσει, είναι ανάγκη ο Κώδικας του 2007 να βελτιωθεί και να γίνουν οι αναγκαίες αλλαγές και προσαρμογές όπως αναφέρθηκε και παραπάνω.

Εκτιμούμε ότι ο νέος Κώδικας Δημοτικών Υπαλλήλων θα πρέπει να ενσωματώσει και τις ρυθμίσεις για την αξιολόγηση, το βαθμολόγιο, τα περιγράμματα θέσεων, την επιλογή προϊσταμένων, την κινητικότητα με την προϋπόθεση της εξειδίκευσης και της προσαρμογής τους στις ιδιαιτερότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**Είναι αδιανόητο σήμερα οι Δήμοι να μην μπορούν να αποφασίζουν οι ίδιοι για τις προσλήψεις του προσωπικού που χρειάζονται με βάση τις ανάγκες και τις οικονομικές τους δυνατότητες.**

Είναι παντελώς αδιανόητο, να ζητούν από τον Υπουργό Εσωτερικών να τους εγκρίνει τον «αριθμό» του προσωπικού που έχουν ανάγκη για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών τους (εφόσον υπάρχουν και οι οικονομικές δυνατότητες) και να απαιτούνται δύο ή τρεις ακόμη και τέσσερις υπογραφές Υπουργών για την πολυπλόκτη έγκριση και να περνούν 5 και 6 μήνες για να δοθούν οι εγκρίσεις αυτές.

Για ποια Αυτοδιοίκηση με αυτοτέλεια μιλάμε και ποια απλούστευση διαδικασιών οραματιζόμαστε.

Άμεσα να θεσπισθεί ένα νέο σύστημα προγραμματισμού των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη κάλυψη των κενών σε προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με προτεραιότητα στο εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό και στην κάλυψη των αναγκών όλων των Δήμων (κάτι αντίστοιχο που έγινε με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας»).

Ειδικά για τις προσλήψεις προσωπικού στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, θα πρέπει να υπάρξει πρόβλεψη γενναίας αύξησης της μοριοδότησης της εντοπιότητας καθώς και παροχή οικονομικών κινήτρων.

Για την καλύτερη λειτουργία των Δήμων, άμεση επαναφορά των διατάξεων που αφορούν:

α) στην τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου των ΚΕΠ (απεξάρτησή τους από τη συγκεντρωτική διοίκηση άλλου Υπουργείου – Διοικητικής Ανασυγκρότησης).

β) Μόνιμο σύστημα κινητικότητας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που θα στηρίζεται στο σύστημα προγραμματισμού των ανθρωπίνων πόρων. Για οποιαδήποτε μετακίνηση υπαλλήλου από Δήμο, στο πλαίσιο του εφαρμοζόμενου συστήματος κινητικότητας, να απαιτείται προηγουμένως η σύμφωνη γνώμη του Δημάρχου.

γ) Συνεχιζόμενη κατάρτιση των υπαλλήλων, όχι μόνο με σεμινάρια αλλά κυρίως με τηλε-εκπαίδευση και κατάρτιση κατά την εργασία τους (on the job training), συνδεδεμένη με τις προγραμματιζόμενες δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

δ) Βελτίωση των συνθηκών εργασίας των υπαλλήλων και της υλικοτεχνικής υποδομής των υπηρεσιών, με εφαρμογή και των κανόνων υγιεινής και ασφάλειας.

## **Ε. Οικονομική Διαχείριση και εσωτερικός έλεγχος**

Αρμοδιότητα για τα θέματα οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ έχει η Επιτροπή Οικονομικών της ΚΕΔΕ. Παρ' όλα αυτά και επειδή με τα ζητήματα εσωτερικού ελέγχου ασχολείται η Επιτροπή Θεσμών, οι παρακάτω παρατηρήσεις θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη καθόσον δεν εξαντλούν τα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης.

Τα βασικά προβλήματα στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ είναι τα ακόλουθα:

- Οι πολλές και συνεχείς μεταβολές του νομικού πλαισίου της τελευταίας πενταετίας και οι νέες διαδικασίες και αρχές (Διαύγεια, Διαχείριση Προμηθειών-ΕΣΗΔΗΣ, ηλεκτρονικές προμήθειες κ.λπ.), που έχουν επιβαρύνει σημαντικά τις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ με αποτέλεσμα η πλειοψηφία τους να αδυνατεί να παρακολουθήσει τις αλλαγές.
- Οι σημαντικές ελλείψεις σε επιστημονικό δυναμικό στο σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα στις οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ, που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία τους. Ειδικά δε οι μικροί Δήμοι αδυνατούν παντελώς να λειτουργήσουν την οικονομική υπηρεσία τους.
- Το διπλογραφικό σύστημα, ενώ έχει εισαχθεί για να αποτελέσει ένα εργαλείο οικονομικής διοίκησης, στην πράξη έχει υποβαθμιστεί και απλώς τηρείται ως συμβατική υποχρέωση.
- Η εφαρμογή του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ) από τους ΟΤΑ συναντά πολλά προβλήματα, αφού πολλές από τις διατάξεις του -και κυρίως οι τροποποιήσεις των τελευταίων ετών- θεσπίσθηκαν αποκλειστικά για το Δημόσιο και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), με συνέπεια η αναλογική εφαρμογή τους στους ΟΤΑ να είναι αδύνατη. Ορισμένα από τα εισπρακτικά προνόμια του Δημοσίου (π.χ. ποινική δίωξη οφειλετών, επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής) δεν έχει γίνει δεκτό ότι ισχύουν και για τους ΟΤΑ.
- Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίζονται στη συνεργασία των Δήμων με τη ΔΕΗ για την είσπραξη των ανταποδοτικών εσόδων, καθώς και για την παρακολούθηση των εκ μέρους της χρεώσεων του δημοτικού ηλεκτροφωτισμού.
- Οι πολλαπλοί έλεγχοι στην οικονομική διαχείριση (προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τους Δήμους, Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του ΓΛΚ για τις Περιφέρειες, Ορκωτοί Λογιστές, Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης, Οικονομικοί Επιθεωρητές κ.λπ.) δημιουργούν σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία των ΟΤΑ και απορροφούν μεγάλο χρόνο από τις οικονομικές υπηρεσίες. Η διαφορετική αντιμετώπιση ίδιων θεμάτων από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου (αλλά ορισμένες φορές και από τα κεντρικά όργανα του Ελεγκτικού

Συνεδρίου) δυσχεραίνουν και επιβαρύνουν σημαντικά την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών των ΟΤΑ.

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

Όλα τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την πολυνομία, την κακονομία και την υπερβολική γραφειοκρατία, έχουν ως αποτελέσματα να δίνεται προτεραιότητα στην απλή διαχείριση της καθημερινότητας και στην υλοποίηση μόνο των γραφειοκρατικών διαδικασιών που προβλέπονται στο νομικό πλαίσιο.

Παρόλο που, σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, οι ΟΤΑ έχουν κάνει σημαντικά βήματα (εκπόνηση επιχειρησιακών προγραμμάτων, εφαρμογή διπλογραφικού κ.λπ.), υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισής τους.

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

- Βελτίωση των οικονομικών-διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών των ΟΤΑ και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των εσωτερικών συστημάτων, με την απλοποίηση των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων, την απλούστευση και προτυποποίηση των διαδικασιών οικονομικής διαχείρισης, την ανάπτυξη περιγραμμάτων θέσεων εργασίας σε βασικές θέσεις (λογιστή, ταμία κ.λπ.), τον ανασχεδιασμό του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με σκοπό την εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων, την προσαρμογή του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού/ απολογισμού με καθορισμό δεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης, που θα συνοδεύουν τον προϋπολογισμό/ απολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις των ΟΤΑ.

- Έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 68 του Ν. 4270/2014 (και στο άρθρο 175 παρ. 2 του Ν. 3463/20006, καθώς και στο άρθρο 268, παρ. 12 του Ν. 3852/2010) που θα αντικαταστήσει το Β.Δ. 17-5/15-6-1959 που εφαρμόζεται από τους Δήμους και το Π.Δ. 30/1996 που εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες και που θα ρυθμίζει τα ζητήματα της οικονομικής διαχείρισης και της δημοσιο-λογιστικής διαδικασίας των ΟΤΑ με σύγχρονο τρόπο. Σημειώνεται όμως ότι επειδή το Π.Δ. θα αφορά σε όλους τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης, θα πρέπει να υπάρχει διακριτή περιγραφή της διαχείρισης των Περιφερειών και της διαχείρισης των Δήμων, όπου αυτό είναι αναγκαίο.

- Κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ για την άρση της πολυνομίας και την απλούστευση των διαδικασιών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είσπραξης των εσόδων τους.

Παράλληλα πρέπει να εκσυγχρονιστεί το σύστημα είσπραξης των εσόδων των Δήμων μέσω της ΔΕΗ με στόχο την έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωσή τους και την αποτελεσματικότερη συνεργασία τους στις χρεώσεις της.

- Αξιοποίηση των συστημάτων της Κεντρικής Διοίκησης με τη διασύνδεση των ΟΤΑ με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), ώστε να αντλούνται στοιχεία που θα τους διευκολύνουν στην είσπραξη των εσόδων τους (στοιχεία για την είσπραξη των τελών, στοιχεία των οχημάτων για την είσπραξη των παραβάσεων του ΚΟΚ, στοιχεία του Ε9, κ.λπ.).

- 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 και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

- Αναβάθμιση των πληροφοριακών συστημάτων με στόχο την ολοκληρωμένη ηλεκτρονική οικονομική διαχείριση, την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση της διοίκησης των ΟΤΑ και την εξυπηρέτηση των πολιτών.

- Απλοποίηση των ενοποίηση των εξωτερικών ελέγχων. Βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

- Απλούστευση διαδικασιών διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, εφαρμογή δυναμικών συστημάτων στις διαδικασίες προμηθειών και διεύρυνση της χρήσης εργαλείων όπως οι συμφωνίες - πλαίσιο.

- Τέλος, αλλά ίσως και το σημαντικότερο, είναι απολύτως αναγκαίο να αναβαθμιστεί το ανθρώπινο στελεχιακό δυναμικό των οικονομικών υπηρεσιών με νέες προσλήψεις, κυρίως σε επιστημονικό προσωπικό και με συστηματική εκπαίδευση και κατάρτισή του.

Παράλληλα με τα ανωτέρω, είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινά αποδεκτό από την Κυβέρνηση και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του.

Ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων

και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

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

Σχετικά με τον εσωτερικό έλεγχο, ήδη συντάσσετε σχετικό σχέδιο Νόμου το οποίο θα είναι έτοιμο έως το τέλος του έτους. Συγχρόνως έχει υπογραφεί μνημόνιο μεταξύ ΚΕΔΕ – Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και ΕΕΤΑΑ συγκροτώντας κοινή Επιτροπή που εξετάζει όλα τα σχετικά θέματα με στόχο τη δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους Δήμους το συντομότερο δυνατό.

## **ΣΤ. Εποπτεία, έλεγχος και ελεγκτικοί μηχανισμοί.**

### **Η Διοικητική Αυτοτέλεια, η εποπτεία και ο έλεγχος των ΟΤΑ**

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

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

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

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

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

Το Ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 102 κατοχυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, δηλαδή των Δήμων και των Περιφερειών και αναθέτει στο Κράτος οριοθετημένη διοικητική εποπτεία, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ.

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

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 σήμερα σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα όπως:

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Οι Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία:

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

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

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

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

Η εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων πρέπει να περιορισθεί σε ένα μόνο διοικητικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, όπως

ορίζει το Σύνταγμα, και να απαγορεύεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων αυτών.

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

Παράλληλα με τον έλεγχο νομιμότητας, είναι απαραίτητη η σταδιακή εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους αλλά με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο (σε συνεννόηση με την ΚΕΔΕ ) και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Δήμων για την εφαρμογή του με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό.