

**Γνώμη της ΟΚΕ για την**  
**«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης -**  
**Πρόγραμμα Καλλικράτης»**

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

Στις 30/4/2010, ο κ. Ιωάννης Ραγκούσης, Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, απέστειλε προς γνωμοδότηση στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.), το σχέδιο Νόμου **«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»**.

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από την τους **κ.κ. Κώστα Γκουτζαμάνη, Φωκίωνα Δελιγιάννη, Νικόλαο Λιόλιο, Βασίλειο Ξενάκη (αναπλ. από τον κο Ηλία Ηλιόπουλο), κα Γιώτα Γαζή (αναπλ. Γιάννης Σωτηρίου) και Γεώργιο Τσατήρη**.

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο **κ. Νικόλαος Λιόλιος**. Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες **οι κ.κ. Δημήτρης Κατσούλης και Νικόλαος Χλέπας**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. μετείχαν οι επιστημονικοί συνεργάτες **Δρ. Αφροδίτη Μακρυγιάννη και Δρ. Όλγα Αγγελοπούλου**, η οποία είχε τον επιστημονικό συντονισμό της Ομάδας. Ερευνητική στήριξη παρείχε από πλευράς Ο.Κ.Ε. η **κα Δήμητρα Λαμπροπούλου**, Οικονομολόγος.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τρεις (3) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίαση της 17 Μαΐου 2010.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητής ήταν **κ. Ι. Σωτηρίου**, αφού ολοκλήρωσε την συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 25 Μαΐου 2010, διατύπωσε την υπ' αριθ. 237 Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

## Περίληψη

Η παρούσα Γνώμη διαρθρώνεται σε δύο Κεφάλαια. Το Κεφάλαιο Α' περιέχει μία σύντομη περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την γενική αξιολόγηση επί της φιλοσοφίας του όλου εγχειρήματος για την μεταρρύθμιση της κρατικής οργάνωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Κεφάλαιο Β' περιέχει τις παρατηρήσεις της ΟΚΕ ανά θεματική ενότητα της μεταρρύθμισης και του σχεδίου.

Με το σχέδιο ανασυγκροτείται η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με την συγχώνευση των υφιστάμενων σήμερα 1034 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε περίπου 340 δήμους. Οι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας συγχωνεύονται στις 13 Περιφέρειες οι οποίες θα αποτελούν πλέον τον δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση «αποσύρεται» από τις 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας και συγκροτείται σε 7 «αποκεντρωμένες διοικήσεις».

Επιπλέον, υπογραμμίζεται το γεγονός ότι αναπόφευκτα οι ριζικές μεταβολές στην οργάνωση του κράτους και της αυτοδιοίκησης θα σημάνουν μεγάλες αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων και διατυπώνονται σχετικές προτάσεις.

Στο Κεφάλαιο Β' η ΟΚΕ εκφράζει τις παρατηρήσεις της στις εξής θεματικές ενότητες της μεταρρύθμισης και του σχεδίου:

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 1: Η ΔΟΜΙΚΗ ΕΠΑΝΑΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ**

Η δραστική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, η αύξηση του μέσου όρου του πληθυσμού και της έκτασης μεταβάλλουν τους όρους οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αυξάνοντας την αποτελεσματικότητά της και επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας στο λειτουργικό κόστος. Οι προτεινόμενες λειτουργικές μεταρρυθμίσεις αναμένεται ότι θα καταστήσουν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεσματικότερη προς όφελος των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 2: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΩΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Η πολιτική επιλογή για την δημιουργία δευτεροβάθμιων ΟΤΑ εκεί ακριβώς όπου ήδη λειτουργούσε η κρατική περιφέρεια και ασκούσαν οι περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική αποτελεί μια εύλογη και ορθολογική απόφαση η οποία

περιορίζει τις δυσκολίες και τις απώλειες από την μετάβαση και την λειτουργία σε αυτό το νέο αυτοδιοικητικό και αναπτυξιακό σχήμα.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 3: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ**

Η συγκρότηση του μικρού αριθμού των διοικητικών μονάδων του κράτους μπορεί και πρέπει να σημάνει ώθηση για ισχυρότερη αποκέντρωση προς την αυτοδιοίκηση και κατ' επέκταση προς τις τοπικές και περιφερειακές κοινωνίες. Οι αποκαλούμενες «αποκεντρωμένες διοικήσεις» προσφέρουν τις δυνατότητες για επανένταξη των κλαδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών (λ.χ. εκπαίδευσης, υγείας, πολιτισμού κλπ.) στο νέο, ευρύτερο και ισχυρότερο σχήμα, έτσι ώστε να αποκατασταθεί και η διακλαδική ενότητα και ο συντονισμός της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 4: ΕΝΑ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ**

Το σχέδιο νόμου, πέρα από τη συμμετοχή της ελάσσοнос αντιπολίτευσης στο προεδρείο του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, δεν περιλαμβάνει εκτενέστερες ρυθμίσεις για την συστηματικότερη λειτουργία των αιρετών συμβουλίων, όπως θα αναμενόταν ενόψει των νέων μεγαλύτερων και ισχυρότερων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Ορθότερο θα ήταν να φροντίσει απευθείας ο ίδιος ο νόμος για την αναβάθμιση και καλύτερη οργάνωση των αιρετών συμβουλίων και ιδίως των ελεγκτικών τους λειτουργιών, κατά το πρότυπο του κοινοβουλίου.

*Σε ότι αφορά στο νέο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, υπογραμμίζεται ότι η νέα διοικητική οργάνωση πρέπει σε κάθε περίπτωση να περιλάβει την αναβάθμιση του θεσμού των Νομαρχιακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών με επίπεδο πλέον την περιφέρεια και, συγκεκριμένα, την πρόβλεψη Περιφερειακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών (ΠΟΚΕ), ως οργάνων διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου σε περιφερειακό επίπεδο κατ' αναλογία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος.*

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 5: ΕΚΛΟΓΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

Επισημαίνονται οι αναμενόμενες θετικές επιπτώσεις ορισμένων παρεμβάσεων, όπως η επιμήκυνση της θητείας των αιρετών της αυτοδιοίκησης κατά ένα έτος και η επαναφορά του 50%+1. Ως προς το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, δεν εισάγεται η δυνατότητα επιλογής από τον εκλογέα και υποψηφίου συμβούλου από τα

υπόλοιπα περιφερειακά διαμερίσματα, όπως προβλέπεται για το δημοτικό εκλογικό σύστημα. Αυτή η επιλογή εμποδίζει τη σφυρηλάτηση μιας ενιαίας περιφερειακής συνείδησης. Επιπλέον, η εκλογή του αντιπεριφερειάρχη του περιφερειακού διαμερίσματος απευθείας και ταυτόχρονα με τον περιφερειάρχη πρέπει να επανεξεταστεί διότι ενδέχεται να δημιουργήσει πολλές θεσμικές και πολιτικές δυσλειτουργίες.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 6: ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ**

Η μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων στους δήμους, όπως είναι θέματα πολεοδομικών εφαρμογών και υγειονομικών ελέγχων, προϋποθέτει την στελεχιακή επάρκεια των νέων δήμων σε ειδικευμένο προσωπικό. Κυρίως όμως απαιτείται συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο στο επίκεντρο του οποίου δεν θα είναι κυρίως η μηχανιστική μετάβαση από το ένα επίπεδο στο άλλο ή η μηχανιστική κατανομή ανθρωπίνων πόρων και ίσως και η ελλειμματική κατανομή των ανάλογων οικονομικών πόρων, αλλά η μετάβαση σε μία νέα ανασυγκροτημένη υπηρεσιακή μονάδα που θα οργανωθεί και θα λειτουργήσει με σύγχρονες μεθόδους, με χρήση των εφαρμογών της κοινωνίας της πληροφορίας, με οικονομίες κλίμακας κ.ο.κ.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 7: ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΝΠΔΔ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Επισημαίνονται οι αναμενόμενες θετικές επιπτώσεις του περιορισμού των «θυγατρικών» φορέων των ΟΤΑ. Το σχέδιο νόμου δεν αντιμετωπίζει όμως τα σημαντικά προβλήματα που έχουν προκύψει από τη λειτουργία δημοτικών, ιδίως, επιχειρήσεων ραδιοφωνίας και τηλεόρασης. Εξάλλου, ο εξορθολογισμός ως προς τα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ θα ήταν σκόπιμο να συνδυασθεί με αντίστοιχο εξορθολογισμό ως προς τους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας τους.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 8: ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΣΕ ΑΤΤΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ - ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ «ΝΗΣΙΩΤΙΚΟΤΗΤΑΣ» ΚΑΙ ΤΗΣ «ΟΡΕΙΝΟΤΗΤΑΣ»**

Η συγκρότηση συστήματος μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης ήταν ένα από τα θεσμικά ελλείμματα που έρχεται σήμερα να ρυθμίσει ο νομοθέτης. Ανάλογης σημασίας είναι η προσπάθεια του νομοθέτη να εφαρμόσει στην οργανωτική δομή και στην λειτουργία των δήμων και των περιφερειών την συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένη αρχή της νησιωτικότητας. Η νησιωτικότητα εφαρμόζεται στην

άσκηση των αρμοδιοτήτων, στη διαδημοτική συνεργασία αλλά και στο σύστημα διοίκησης των νησιώτικών δήμων. Αντίθετα, υπογραμμίζεται ότι η αναφορά στο χαρακτηριστικό της ορεινότητας περιορίζεται μόνο στους τίτλους και δεν υπάρχουν σχετικές ρυθμίσεις.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 9: ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ, ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ**

Επισημαίνεται ότι η δημιουργία μιας νέας αυτοτελούς υπηρεσίας για την άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ, η οποία υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αλλά αποκεντρώνεται στις επτά «αποκεντρωμένες διοικήσεις» επιχειρείται μια ριζική τομή. Θετικά μπορεί να λειτουργήσει και ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη, αν και υπάρχει προβληματισμός κατά πόσον ο θεσμός αυτός θα είναι αποτελεσματικός, εάν δεν εξασφαλίζεται η υποστήριξή του από τις δημοτικές/περιφερειακές υπηρεσίες.

Ενόψει της επέκτασης της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κρίνεται απαραίτητη η στελέχωσή του με προσωπικό που θα έχει την αναγκαία εξειδίκευση σε θέματα διοίκησης των ΟΤΑ. Υπερβολική κρίνεται η υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των συμβάσεων με αντικείμενο άνω των 100.000 ευρώ. Ως προς την ιδιαίτερα θετική αξιοποίηση των διαδικτύου για λόγους διαφάνειας, σημειώνεται ότι θα πρέπει να καθοριστούν ειδικότερες προδιαγραφές.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 10: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ**

Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει αρκετές σημαντικές διατάξεις που αφορούν τους νέους ΟΤΑ, όπως τα σχετικά με την εφαρμογή εξελιγμένου διπλογραφικού συστήματος αναλογιστικής λογιστικής, το πρόγραμμα εξυγίανσης ΟΤΑ με οικονομική δυσπραγία και τη δημιουργία λογαριασμού εξυγίανσης και αλληλεγγύης της αυτοδιοίκησης. Η ΟΚΕ θα προτιμούσε το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης να παρατίθεται στο σύνολό του στο νομοσχέδιο και να μην παραπέμπεται για εξειδικεύσεις στο μέλλον.

Επιπλέον, η ΟΚΕ επειδή δεν ετέθη υπόψη της το επιχειρησιακό σχέδιο που, όπως μας ενημέρωσαν, υπάρχει, αλλά επειδή της απεστάλη το σχέδιο νόμου, προβαίνει στις εξής παρατηρήσεις: (α) ότι το σχέδιο νόμου ως προς το επιχειρησιακό σχέδιο «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» θέτει ορισμένες γενικές κατευθύνσεις αφήνοντας τη διαμόρφωση και τη λειτουργία του επιχειρησιακού σχεδίου στο άμεσο μέλλον, (β) ότι δεν προκύπτει ότι υπάρχει επεξεργασμένο από τον νομοθέτη ένα δομημένο

πρόγραμμα στήριξης της μεταρρύθμισης, (γ) ούτε ότι έχουν εξαχθεί τα αναγκαία συμπεράσματα από την προηγούμενη αρνητική έως σήμερα εξέλιξη του ΕΤΠΑ στο Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Ακόμα επισημαίνεται ότι αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στα ζητήματα που αφορούν την μεταφορά αρμοδιοτήτων και την «κοστολόγησή» τους, αν και θα έπρεπε οι αρμοδιότητες να συνδέονται άμεσα, ρητά και κατηγορηματικά και με ανθρώπινους πόρους, καθώς και με κατάλληλες οργανωτικές δομές. Τέλος, σημειώνεται ότι θα ήταν ορθότερο οι αρμοδιότητες να κοστολογούνται από «μηδενική βάση» ώστε να αποφευχθεί η κατασπατάληση και η χαμηλή παραγωγικότητα που παρατηρούνται σήμερα.

## **Α' Κεφάλαιο: ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Με το υπό κρίση σχέδιο νόμου επιχειρείται μία μείζονα μεταρρύθμιση της κρατικής οργάνωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενόψει της σημασίας των μεταβολών, του εύρους και της πληθώρας των ρυθμιζόμενων θεμάτων, η παρούσα Γνώμη διαρθρώνεται σε δύο Κεφάλαια, εκ των οποίων το πρώτο περιέχει μία σύντομη περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και την γενική αξιολόγηση επί της φιλοσοφίας του όλου εγχειρήματος, και το δεύτερο τις παρατηρήσεις της ΟΚΕ επί συγκεκριμένων θεματικών ενοτήτων της μεταρρύθμισης και του σχεδίου.

### **Α. ΔΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

#### **(α) Α' βαθμός αυτοδιοίκησης: δήμοι και κοινότητες**

Η τελευταία αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης της χώρας πραγματοποιήθηκε πριν από 12 χρόνια, μέσω του νόμου και του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Επρόκειτο για μια τολμηρή τομή αναδιάρθρωσης της αυτοδιοίκησης, η οποία ωστόσο δεν ολοκληρώθηκε, καθώς κατά τη διαδικασία ανασχεδιασμού του διοικητικού χάρτη ο αρχικά προβλεπόμενος αριθμός πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διπλασιάστηκε και τελικώς ξεπέρασε τους χίλιους, ενώ εκτός αναδιάρθρωσης παρέμειναν οι μητροπολιτικές περιοχές Αττικής και Θεσσαλονίκης.

Κατά τα έτη που ακολούθησαν, το ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό που αρχικά στελέχωσε τους «καποδιστριακούς» δήμους στράφηκε σε άλλες θέσεις, ενώ η σημαντική αύξηση της απασχόλησης στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση ακολούθησε ευκαιριακά και όχι ορθολογικά κριτήρια. Έτσι, σήμερα ένα σημαντικό ποσοστό δήμων και κοινοτήτων δεν διαθέτει τα απαραίτητα ειδικευμένα στελέχη όπως μηχανικούς, οικονομολόγους, λογιστές, πληροφορικούς, νομικούς κ.ά., αλλά έχει μεγάλο αριθμό ανειδίκευτου προσωπικού. Παράλληλα ήδη οι δημογραφικές, γενικότερες κοινωνικο-οικονομικές και συγκοινωνιακές αλλαγές έχουν αλλάξει πολλά από τα δεδομένα του «Καποδίστρια». Τέλος, είναι προφανές ότι ο διοικητικός κατακερματισμός της αυτοδιοίκησης στις μητροπολιτικές περιοχές θα έπρεπε, αργά ή γρήγορα, να αντιμετωπισθεί και με μια ριζική αναδιοργάνωση των εκεί δήμων.

## **(β) Β' βαθμός αυτοδιοίκησης - Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις**

Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης είναι γνωστό ότι αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα εδώ και χρόνια. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση διαδέχθηκε την κρατική νομαρχία και επιβαρύνθηκε με μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων (οι περισσότερες ελεγκτικού-αδειοδοτικού χαρακτήρα). Οι νέοι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ δεν διέθεταν δικούς τους πόρους και στηρίζονταν στους ΚΑΠ και τις κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ περιορισμένοι παρέμειναν και οι ανθρώπινοί τους πόροι. Κατά το πρόσφατο παρελθόν, έγιναν ορισμένες προσπάθειες βελτίωσης των οικονομικών των ΝΑ, ενώ ανέλαβαν και την αρμοδιότητα για το επαρχιακό δίκτυο. Ωστόσο, τόσο ως προς το τελευταίο, όσο ως και προς άλλες κρίσιμες αρμοδιότητες (λ.χ. τους υγειονομικούς ελέγχους), οι ΝΑ στερούνταν τους απαιτούμενους πόρους και ιδίως τα αναγκαία ειδικευμένα στελέχη. Τα μεγέθη των ΝΑ ήταν εμφανώς ανεπαρκή για την ουσιαστική συμμετοχή τους και την ανάληψη κεντρικού ρόλου στην περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική. Όλοι αυτοί οι περιορισμοί στερούσαν από ουσιαστικό περιεχόμενο την πολιτική εντολή των αιρετών οργάνων της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αφού οι δυνατότητες άσκησης δημόσιων νομαρχιακών πολιτικών παρέμειναν πενιχρές και το μεγαλύτερο μέρος των νομαρχιακών δραστηριοτήτων αφορούσε διοικητικές υποθέσεις «ρουτίνας». Για τους λόγους αυτούς, η αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ένα ψηλότερο επίπεδο με ευρύτερα μεγέθη φαινόταν αναπόφευκτη εδώ και χρόνια.

## **(γ) Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση: οι Περιφέρειες.**

Η αποκεντρωμένη διοίκηση είχε ανασυγκροτηθεί στις 13 Περιφέρειες και ανέλαβε σταδιακά, ιδίως από το 1997, τόσο ορισμένες από τις κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχιών (λ.χ. ως προς την χωροταξία και τον πολεοδομικό σχεδιασμό), όσο και το κυρίως βάρος του περιφερειακού αναπτυξιακού σχεδιασμού και της υλοποίησής του.

Σταδιακά όμως αυτές οι Γενικές Περιφέρειες έχασαν σημαντικές λειτουργίες με την δημιουργία ειδικών κλαδικών περιφερειών στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας. Επιπλέον, κατέστη σαφές ότι το σύστημα εποπτείας επί των ΟΤΑ που ήταν ενταγμένο σε αυτές, δεν ήταν ικανό να ανταποκριθεί στον ρόλο που προδιέγραφε το ίδιο το Σύνταγμα για την κρατική εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας. Πράγματι, οι υπηρεσίες της κρατικής Περιφέρειας που είχαν επιφορτισθεί με τα σχετικά καθήκοντα ήταν υπο-στελεχωμένες και δεν διέθεταν το απαιτούμενο, ειδικευμένο προσωπικό, ενώ συχνά ήταν και τα παράπονα περί πολιτικοποίησης και μεροληψίας του μηχανισμού εποπτείας. Χαρακτηριστικές ήταν



και οι διαπιστώσεις ειδικών εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη περί «ατροφίας» των θεσμών εποπτείας, καθώς και οι διαπιστώσεις διάφορων ελεγκτικών θεσμών ως προς τα ελλείμματα νομιμότητας και τα φαινόμενα κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ.

**(δ) Γενική εικόνα: αυτοδιοίκηση & κρατική αποκέντρωση.**

Ως προς την λειτουργία των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης και της κρατικής αποκέντρωσης, είναι γενικά αποδεκτό ότι, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί, παραμένουν σοβαρά προβλήματα και ελλείψεις.

Έτσι, τόσο στους πρωτοβάθμιους όσο και στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ διατηρείται η υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας και ευθυνών στο πρόσωπο του άμεσα αιρετού μονοπρόσωπου οργάνου (δημάρχου ή, αντίστοιχα, νομάρχη) που προκαλεί συμφόρηση και λειτουργικές ανισορροπίες. Ως προς τα υπόλοιπα όργανα με εκτελεστικό ρόλο (αντιδήμαρχοι και αντινομάρχες, κυρίως), καθώς και φορείς με σημαντική δράση για την υλοποίηση τοπικών πολιτικών (δημοτικά νομικά πρόσωπα και, ιδίως, επιχειρήσεις), έχουν καταγραφεί σοβαρά ελλείμματα συνέχειας, συντονισμού, συνέργειας και εποπτείας, με αρνητικά αποτελέσματα για την διακυβέρνηση του δήμου.

Ειδικά ως προς τα δημοτικά νομικά πρόσωπα υπάρχει σειρά δυσλειτουργιών. Σε περιόδους που υπήρχαν περιορισμοί στις προσλήψεις προσωπικού οι επιχειρήσεις ή τα δημοτικά νομικά πρόσωπα επέτρεπαν την παράκαμψη των περιορισμών, ενώ ένα μεγάλο μέρος αυτών δημιουργήθηκε κατά απαίτηση των διαφόρων κοινοτικών προγραμμάτων. Έως σήμερα έχουν διαμορφωθεί οι εξής δύο εκ διαμέτρου αντίθετες εικόνες: από τη μία πλευρά οι μεγάλοι δήμοι έχουν μεγάλο αριθμό τέτοιων νομικών προσώπων και επιχειρήσεων, έχοντας ουσιαστικά αποκτήσει την μικρογραφία του ελληνικού δημόσιου τομέα (που είναι εκτεταμένος μέχρι του βαθμού να μην γνωρίζουν ακριβώς τον αριθμό του προσωπικού). Από την άλλη πλευρά οι μικροί δήμοι της υπαίθρου έχουν αντίστοιχο αριθμό νομικών προσώπων και επιχειρήσεων που στις περισσότερες των περιπτώσεων είναι ανενεργές.

Καταγράφονται ακόμα προβλήματα συμφόρησης εμφανίζονται και σε ορισμένα δημοτικά και νομαρχιακά συμβούλια μεγαλύτερων ΟΤΑ, έτσι ώστε να αναδεικνύεται η ανάγκη ενίσχυσης του θεσμού των επιτροπών. Επιπλέον, τα συστήματα δημοτικής αποκέντρωσης, τόσο στις μεγάλες πόλεις όσο και στους «καποδιστριακούς» δήμους χαρακτηρίζονται από υποτονική λειτουργία, αν όχι από ουσιαστική ανυπαρξία, προκαλώντας δυσaráεσκεια σε πολίτες που αισθάνονται ότι το χωριό ή η γειτονιά τους παραμελούνται από την δημοτική αρχή. Ιδιαίτερα έντονα

παραμένουν και τα προβλήματα ως προς την διαφάνεια και την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ενώ τα σύγχρονα συστήματα διοίκησης, η στοχοθεσία και η χρήση δεικτών μέτρησης και αξιολόγησης επιδόσεων, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλες μέθοδοι εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης καθηλώθηκαν σε αρχικά στάδια.

## **B. ΤΟ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑ ΤΟΥ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».**

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πρόκειται για ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα με άμεσες επιπτώσεις στην καθημερινότητα των πολιτών, αλλά και στο σύνολο σχεδόν των διοικητικών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, ανασυγκροτείται η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με την συγχώνευση των υφιστάμενων σήμερα 1034 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε περίπου 340 δήμους. Οι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας συγχωνεύονται στις 13 Περιφέρειες οι οποίες θα αποτελούν πλέον τον δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση «αποσύρεται» από τις 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας και συγκροτείται σε 7 «αποκεντρωμένες διοικήσεις».

Πρόκειται για μια μεταρρύθμιση που αφορά άμεσα το 15% περίπου του συνόλου των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα, αν λάβει κανείς υπόψη τον αριθμό των εργαζομένων στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, στις περιφέρειες και στα δικά τους νομικά πρόσωπα. Επιπλέον αφορά τη συντριπτική πλειονότητα των αιρετών ή/και πολιτικών στελεχών, αφού η αυτοδιοίκηση είναι ο ποσοτικά σημαντικότερος θεσμός πολιτικής αντιπροσώπευσης και πολιτικής συμμετοχής στην χώρα μας. Με αυτό το δεδομένο, οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση του κράτους και της αυτοδιοίκησης θα σημάνουν αναπόφευκτα και μεγάλες αλλαγές για τους εργαζομένους σε αυτή. Οι αλλαγές αυτές θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται το σημερινό εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων και να αξιοποιούνται τα προσόντα και η εμπειρία τους. Συγκεκριμένα προτείνεται: α) οι μετατάξεις θα πρέπει να είναι κατά το δυνατόν εκούσιες να παρέχονται κίνητρα και, αν η μετάταξη δεν είναι εθελοντική, να γίνεται κρίση από όργανο που θα λειτουργεί εν είδει υπηρεσιακού συμβουλίου, θα εφαρμόζει συγκεκριμένα κριτήρια με βάση την προσωπική και οικογενειακή ζωή των εργαζομένων και στο οποίο θα μετέχουν εκπρόσωποι των εργαζομένων, και β) η μισθοδοσία όλων των εργαζομένων στις νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις να υπαχθεί στον κρατικό προϋπολογισμό που έχει δημιουργηθεί και να αρθούν οι

μισθολογικές ανισότητες που υπάρχουν μέχρι σήμερα στις Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και προέκυψαν από το 1996 και μετά.

Και βέβαια, πέραν όλων των ανωτέρω, η αυτοδιοίκηση διαχειρίζεται σήμερα ένα αξιόλογο ποσοστό των δημοσίων δαπανών (αν και παραμένει ένα από τα χαμηλότερα στην Ε.Ε.) ενώ συγκεντρώνει σημαντικές αρμοδιότητες στους τομείς των τεχνικών υποδομών και των κοινωνικών υπηρεσιών, αλλά και στον τομέα της ανάπτυξης, δεδομένου ότι οι αδειοδοτήσεις και οι έλεγχοι του μεγαλύτερου μέρους των μικρο-μεσαίων (και όχι μόνο) επιχειρήσεων είναι αρμοδιότητα της πρωτοβάθμιας είτε της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Τέλος, η ΟΚΕ παρατηρεί ότι μία μεταρρύθμιση αυτής της εμβέλειας απαιτεί την πρόβλεψη ενός επαρκούς μεταβατικού διαστήματος, λαμβανομένου υπόψη και του μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων που περνούν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ενόψει τούτων, προτείνεται ως μεταβατικό χρονικό διάστημα να οριστεί η επόμενη περίοδος μετά τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## **Β' Κεφάλαιο**

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΑΝΑ ΕΝΟΤΗΤΑ**

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 1: Η ΔΟΜΙΚΗ ΕΠΑΝΑΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ**

Η Ελλάδα αποκτά πλέον ευρύτερες πρωτοβάθμιες αυτοδιοικητικές μονάδες και πλησιάζει στα δεδομένα των χωρών της Βόρειας Ευρώπης αφού ο μέσος όρος πληθυσμού και έκτασης θα είναι πλέον αρκετά πάνω από το μέσο όρο της ευρωπαϊκής ένωσης. Η δραστική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, η αύξηση του μέσου όρου του πληθυσμού και της έκτασης μεταβάλλουν τους όρους οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα της και επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας στο λειτουργικό κόστος. Η οριοθέτηση των νέων δήμων θα πρέπει να ακολουθεί ορθολογικά και αντικειμενικά επιβεβαιώσιμα κριτήρια τόσο χωρικά όσο και πληθυσμιακά, ώστε να διασφαλιστεί η λειτουργικότητα, η συνοχή αλλά και η κοινωνική αποδοχή των νέων δήμων. Το ίδιο ισχύει, βέβαια, και ως προς τον καθορισμό των δημοτικών εδρών.

Αυτό το οποίο μένει να επιβεβαιωθεί στη πράξη, που είναι και το βασικό ζητούμενο της όλης μεταρρύθμισης είναι το κατά πόσο επιτυγχάνεται πραγματική βελτίωση της αποτελεσματικότητας προς όφελος του πολίτη. Οι προτεινόμενες λειτουργικές μεταρρυθμίσεις αναμένεται ότι θα καταστήσουν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεσματικότερη προς όφελος των αντίστοιχων τοπικών κοινωνιών. Πρέπει και μέσω της μεταρρύθμισης αλλά και μετέπειτα να εξασφαλίζεται ότι οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ στους πολίτες και στις επιχειρήσεις θα είναι ποιοτικές και θα συμβάλλουν στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών και στην ανάπτυξη της οικείας περιοχής.

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 2: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΩΣ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Η αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ψηλότερο επίπεδο αποτελούσε ορατή αναγκαιότητα. Η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού στο επίπεδο των 13 Περιφερειών, με ταυτόχρονη κατάργηση των νομαρχιών, αποτελεί μια πολύ σημαντική και τολμηρή μεταρρύθμιση η οποία, σε συνδυασμό με την ανάληψη κεντρικού ρόλου για την περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική, μπορεί να προσφέρει ισχυρή ώθηση και διέξοδο στις δημιουργικές δυνάμεις και το αναπτυξιακό δυναμικό της ελληνικής περιφέρειας. Η πολιτική επιλογή για την δημιουργία δευτεροβάθμιων ΟΤΑ εκεί ακριβώς όπου ήδη λειτουργούσε η κρατική περιφέρεια και ασκούσαν οι περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική αποτελεί μια εύλογη και ορθολογική απόφαση η οποία περιορίζει τις δυσκολίες και τις απώλειες από την μετάβαση και την λειτουργία σε αυτό το νέο αυτοδιοικητικό και αναπτυξιακό σχήμα. Σταδιακά πάντως θα πρέπει να περιέλθουν στις Περιφέρειες όλες οι αρμοδιότητες που μπορούν να τους ανήκουν εκ του Συντάγματος.

### **ΕΝΟΤΗΤΑ 3: Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ**

Με το εξεταζόμενο σχέδιο συγκροτείται το αποκεντρωμένο κράτος σε 7 ενότητες, τις αποκαλούμενες «αποκεντρωμένες διοικήσεις». Στις αποκεντρωμένες διοικήσεις εντάσσονται ορισμένες από τις κρατικές αρμοδιότητες, όπως λ.χ. ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός.

Η συγκρότηση του μικρού αριθμού των διοικητικών μονάδων του κράτους μπορεί και πρέπει να σημάνει ώθηση για ισχυρότερη αποκέντρωση προς την αυτοδιοίκηση και κατ' επέκταση προς τις τοπικές και περιφερειακές κοινωνίες.

Ωστόσο, η μεταφορά αρκετών και σημαντικών αρμοδιοτήτων στη νέα αιρετή Περιφέρεια, σε συνδυασμό με την δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας (βλ. ενότητα 9) θέτει επιτακτικά το ζήτημα του λειτουργικού περιεχομένου και της εμβέλειας των νέων αποκεντρωμένων διοικήσεων. Τα μεγέθη αυτών των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι οποίες προορίζονται να αποτελέσουν τις ενότητες όπου θα ανασυγκροτηθεί η γενική αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, προσφέρουν τις δυνατότητες για επανένταξη των κλαδικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών (λ.χ. εκπαίδευσης, υγείας, πολιτισμού κλπ.) στο νέο, ευρύτερο και ισχυρότερο σχήμα, έτσι ώστε να

αποκατασταθεί και η διακλαδική ενότητα και ο συντονισμός της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης

#### **ΕΝΟΤΗΤΑ 4: ΕΝΑ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ**

Με το σχέδιο νόμου επιχειρείται η αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης στους δήμους, καθώς και η θεμελίωση ενός αντίστοιχου συστήματος στις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες. Έτσι, τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες δημιουργείται, ως νέο «κυβερνητικό όργανο», η εκτελεστική επιτροπή, με στόχο τον συντονισμό, την παρακολούθηση, τη διαρκή αξιολόγηση και την λογοδοσία των εκτελεστικών οργάνων του δήμου και της περιφέρειας.

Στους δήμους, η δημαρχιακή επιτροπή αναβαθμίζεται και μετονομάζεται εύστοχα σε οικονομική επιτροπή, ενώ δημιουργείται επιτροπή ποιότητας ζωής με σχετικές αρμοδιότητες, ιδίως σε θέματα χωροθετήσεων, περιβάλλοντος και αδειοδοτήσεων επιχειρήσεων. Η τελευταία, δε, αναμένεται να αποσυμφορήσει σημαντικά τα δημοτικά συμβούλια, ιδίως στους μεγαλύτερους δήμους. Μέριμνα πρέπει να ληφθεί για την ανάδειξη της τουριστικής προσφοράς της χώρας ως βασικής παραμέτρου κατά το σχεδιασμό των νέων οργάνων.

Το σχέδιο νόμου, πάντως, πέρα από τη συμμετοχή της ελάσσονος αντιπολίτευσης στο προεδρείο του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, δεν περιλαμβάνει εκτενέστερες ρυθμίσεις για την συστηματικότερη λειτουργία των αιρετών συμβουλίων, όπως λ.χ. ρυθμίσεις που θα ενίσχυαν τον ελεγκτικό ρόλο του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου, όπως θα αναμενόταν ενόψει των νέων μεγαλύτερων και ισχυρότερων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Αφήνεται έτσι το ζήτημα της ειδικότερης οργάνωσης και λειτουργίας των αιρετών αντιπροσωπευτικών οργάνων της αυτοδιοίκησης στην ειδικότερη ρύθμιση με κανονισμούς των ίδιων των ΟΤΑ και στην καλή θέληση των ίδιων των αιρετών (και ιδίως των πλειοψηφιών) για αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης από το τοπικό αντιπροσωπευτικό σώμα. Ορθότερο θα ήταν να φροντίσει απευθείας ο ίδιος ο νόμος για την αναβάθμιση και καλύτερη οργάνωση των αιρετών συμβουλίων και ιδίως των ελεγκτικών τους λειτουργιών, κατά το πρότυπο του κοινοβουλίου.

Σημαντική ενίσχυση προσφέρει το σχέδιο νόμου και στο σύστημα «εσωτερικής αποκέντρωσης» των ΟΤΑ, ιδίως στον πρώτο βαθμό. Με την απονομή εκ

του νόμου αρμοδιοτήτων στα τοπικά όργανα, την συμμετοχή των προέδρων τους στις συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων (με δικαίωμα ψήφου όταν λαμβάνονται αποφάσεις για την τοπική ή δημοτική κοινότητα), την δέσμευση οικονομικών πόρων, την τοπική λειτουργία υπηρεσιών, τους θεσμούς των αντιδημάρχων και των αντιπεριφερειάρχων με τοπική αρμοδιότητα κ.ο.κ., ο νομοθέτης επιχειρεί την αναβάθμιση της δημοτικής αποκέντρωσης, η οποία όμως αναμένεται να δοκιμασθεί και να επιβεβαιωθεί ή να διαψευσθεί στην πράξη.

Ένα ακόμα νέο όργανο είναι και η επιτροπή διαβούλευσης, η οποία συγκροτείται τόσο στους μεγαλύτερους δήμους, όσο και στις περιφέρειες. Σε ότι αφορά στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης η λειτουργία επιτροπών διαβούλευσης συνιστά οπωσδήποτε μία θετική μεταβολή.

*Σε ότι αφορά στο νέο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η νέα διοικητική οργάνωση πρέπει σε κάθε περίπτωση να περιλάβει την αναβάθμιση του θεσμού των Νομαρχιακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών με επίπεδο πλέον την περιφέρεια και, συγκεκριμένα, την πρόβλεψη Περιφερειακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών (ΠΟΚΕ), ως οργάνων διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου σε περιφερειακό επίπεδο κατ' αναλογία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος.*

*Οι ΠΟΚΕ, τόσο ως προς την υπόσταση, τη σύνθεση και τη λειτουργία τους πρέπει να λειτουργούν με βάση και πρότυπο την ΟΚΕ Ελλάδος. Έτσι, θα πρέπει να έχουν νομική προσωπικότητα και μην είναι απλές επιτροπές, και ως νομικά πρόσωπα θα έχουν τα δικά τους όργανα διοικήσεως και τη δική τους Ολομέλεια. Ως προς τη σύνθεση και τη συγκρότησή τους επίσης θα πρέπει να τεθεί ως βάση η λειτουργία της ΟΚΕ Ελλάδος. Τα μέλη των ΠΟΚΕ θα ανήκουν στις τρεις Ομάδες, Εργοδοτών, Εργαζομένων και Λοιπών Κατηγοριών και θα προέρχονται από τους ίδιους φορείς, οι οποίοι μετέχουν στην ΟΚΕ. Τα μέλη των ΠΟΚΕ μπορούν να ορίζονται είτε από τον φορέα που υπάρχει σε περιφερειακό επίπεδο, είτε - αν αυτός δεν υπάρχει ή υπάρχουν περισσότεροι - από την αντίστοιχη τριτοβάθμια οργάνωση.*

*Αντίστοιχα, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση της λειτουργίας των ΠΟΚΕ, με την πρόβλεψη ειδικού κωδικού για τα κονδύλια που προορίζονται για αυτές. Τέλος, αναγκαία είναι και η αναβάθμιση των αρμοδιοτήτων των ΠΟΚΕ. Πέραν της πρόβλεψης των γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων, που σήμερα έχουν οι ΝΟΚΕ, των αρμοδιοτήτων εξέτασης των προβλημάτων και των αναπτυξιακών*

*προτεραιοτήτων της περιφέρειας και της σχετικής εισήγησης προς το περιφερειακό συμβούλιο, θα πρέπει επιπλέον να οριστεί ότι η γνωμοδότηση της ΠΟΚΕ ζητείται υποχρεωτικά από το Περιφερειακό Συμβούλιο. Παράλληλα με το νέο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να προβλεφθεί και η συνεργασία, με στόχο την ανταλλαγή πληροφόρησης, τεχνογνωσίας και εμπειριών, των ΠΟΚΕ με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος.*

*Σχετικά με τις ΠΟΚΕ προτείνεται ειδική διάταξη νόμου, η οποία παρατίθεται σε παράρτημα στο τέλος της παρούσας Γνώμης. Εφόσον, όπως προτείνεται, τα ειδικότερα ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία των ΠΟΚΕ προσδιοριστούν με προεδρικό διάταγμα, η ΟΚΕ ζητεί να της διαβιβαστεί το σχέδιο διατάξεων προεδρικού διατάγματος για να γνωμοδοτήσει επ' αυτού.*

Βασική θέση της ΟΚΕ είναι ότι ο κοινωνικός διάλογος θα πρέπει να αποκτήσει κεντρικό ρόλο στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση δράσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κοινωνίες. Η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου όμως για να είναι αποτελεσματική θα πρέπει να είναι συντονισμένη, συστηματική και διαχρονική. Με αυτό το δεδομένο η θεσμική δικτύωση των περιφερειακών ΟΚΕ με την ΟΚΕ Ελλάδος θα έχει συμβάλλει καίρια στην ουσιαστική ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου .

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 5: ΕΚΛΟΓΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

Η επιμήκυνση της θητείας των αιρετών της αυτοδιοίκησης κατά ένα έτος έχει πολλά πλεονεκτήματα, μεταξύ των οποίων το σημαντικότερο δεν είναι η εξοικονόμηση πόρων και εκλογικών δαπανών, αλλά η διεύρυνση του χρονικού ορίζοντα που διαθέτουν οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές για την υλοποίηση του προγράμματός του και την άσκηση διοίκησης χωρίς την άμεση πίεση του «εκλογικού κύκλου». Κατά τα άλλα, το σχέδιο διατηρεί το ισχύον εκλογικό σύστημα ως προς την κατανομή των εδρών και επαναφέρει το 50%+1, το οποίο προφανώς ενισχύει την διαπραγματευτική θέση των μικρότερων κομμάτων και σχηματισμών κατά τις τοπικές εκλογές.

Η εκλογή των δημοτικών συμβούλων ανά ενδοδημοτική εκλογική περιφέρεια εγγυάται αρχικά την εκπροσώπηση των δημοτικών ενοτήτων (πρώην ΟΤΑ) του νέου Δήμου και περιορίζει τις εκλογικές δαπάνες. Από την άλλη πλευρά όμως αποθαρρύνει την διαμόρφωση της νέας δημοτικής συνείδησης και οδηγεί υπόθαλψη



του τοπικισμού. Αντί του ενός σταυρού στις υπόλοιπες εκλογικές περιφέρειες προτείνεται η καθιέρωση δύο σταυρών, δηλαδή ο εκλογέας να σημειώνει δύο προτιμήσεις για τους υποψηφίους της εκλογικής του περιφέρειας και δύο για τους υποψηφίους των υπολοίπων περιφερειών. Έτσι θα ενισχυθεί η εκλογή συμβούλων με εμπέλεια σε όλο τον δήμο. Επίσης η εκπροσώπηση ανά εκλογικές περιφέρειες (πρώην δήμοι) επιβάλλει την αύξηση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων έως πέντε ανά κατηγορία έτσι ώστε να είναι επαρκέστερη η εκπροσώπηση των μικρών τοπικών κοινωνιών.

Ως προς το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, δεν εισάγεται η δυνατότητα επιλογής από τον εκλογέα και υποψηφίου συμβούλου από τα υπόλοιπα περιφερειακά διαμερίσματα, όπως προβλέπεται για το δημοτικό εκλογικό σύστημα. Αυτή η επιλογή εμποδίζει τη σφυρηλάτηση μιας ενιαίας περιφερειακής συνείδησης.

Επιπλέον, η εκλογή του αντιπεριφερειάρχη του περιφερειακού διαμερίσματος απευθείας και ταυτόχρονα με τον περιφερειάρχη πρέπει να επανεξεταστεί διότι ενδέχεται να δημιουργήσει πολλές θεσμικές και πολιτικές δυσλειτουργίες. Αναμένεται να δημιουργεί εστίες πολιτικής αυτονομίας και θα διαταράξει την συλλογική ενότητα της περιφέρειας ενώ δεν θα προσθέσει τίποτε περισσότερο στην εκπροσώπηση των συμφερόντων του περιφερειακού διαμερίσματος.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 6: ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ**

Στους νέους ΟΤΑ μεταφέρονται πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες.

Από τις αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους δήμους, αξίζει να σημειωθούν ειδικότερα οι αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομικών εφαρμογών και υγειονομικών ελέγχων, οι οποίες προϋποθέτουν όμως την στελεχιακή επάρκεια των νέων δήμων σε ειδικευμένο προσωπικό, το οποίο πάντως μπορεί να εξασφαλιστεί, τουλάχιστον εν μέρει, και μέσω των μετατάξεων πλεονάζοντος ειδικευμένου προσωπικού από άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Μέριμνα πρέπει να ληφθεί ώστε οι δήμοι να έχουν συμμετοχή στην προστασία του περιβάλλοντος και των σχετικών επιμέρους θεμάτων.

Με την μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων σε αυτόν, ο δήμος γίνεται πλέον ο ισχυρός και κρίσιμος πυλώνας του διοικητικού συστήματος. Αυτή όμως η αλλαγή σε θεσμικό επίπεδο δεν αρκεί για να αποκτήσει η χώρα, από τις αρχές του 2011 ή έστω από το 2013 (δεδομένης της προσθεσίας των δύο ετών για να αναπτυχθούν οι

υπηρεσίες) δήμους- ισχυρούς και αποτελεσματικούς, εξίσου αποδοτικούς ή και ακόμη αποδοτικότερους από τις έως τώρα λειτουργούσες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Απαιτείται η εξασφάλιση των αναγκαίων οικονομικών πόρων, με βάση όμως μία ορθή κοστολόγηση, και η εξασφάλιση και διάταξη του ανθρώπινου δυναμικού. Κυρίως όμως απαιτείται συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο στο επίκεντρο του οποίου δεν θα είναι κυρίως η μηχανιστική μετάβαση από το ένα επίπεδο στο άλλο ή η μηχανιστική κατανομή ανθρωπίνων πόρων και ίσως και η ελλειμματική κατανομή των ανάλογων οικονομικών πόρων. Αντιθέτως, στο επίκεντρο του επιχειρησιακού προγράμματος πρέπει να είναι η μετάβαση σε μία νέα ανασυγκροτημένη υπηρεσιακή μονάδα που θα οργανωθεί και θα λειτουργήσει με σύγχρονες μεθόδους, με χρήση των εφαρμογών της κοινωνίας της πληροφορίας, με οικονομίες κλίμακας κ.ο.κ. Σχετικές παρατηρήσεις διατυπώνονται και στην τελευταία ενότητα.

Αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα η αρμοδιότητα των περιφερειών για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιοχής τους και ιδίως ως προς την κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και ως προς την διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής του ΕΣΠΑ. Σημαντικές είναι επίσης και οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται από τις ΔΥΠΕ, καθώς και ως προς το οδικό δίκτυο και τα δημόσια έργα. Παράλληλα, υπάρχουν τομείς στους οποίους θα μπορούσαν να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες των περιφερειών, όπως η απασχόληση και η διαχείριση της ανεργίας, η γεωργία και η αλιεία.

Θα πρέπει, τέλος, να σημειωθεί, ότι αυτή η εκτεταμένη ανακατανομή αρμοδιοτήτων που επιχειρείται από το σχέδιο νόμου θα πρέπει να αξιοποιηθεί στο άμεσο μέλλον τόσο για την εκκαθάριση αρμοδιοτήτων, όσο και για την απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, που αποτελεί βασικό ζητούμενο τόσο για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό όσο και για την απλοποίηση των διαδικασιών στην χώρα μας.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 7: ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΝΠΔΔ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Το σχέδιο νόμου καταβάλλει σημαντική προσπάθεια για τον περιορισμό των «θυγατρικών» φορέων των ΟΤΑ, οι οποίοι είχαν φθάσει σε πολύ μεγάλο αριθμό, προκαλώντας δαπάνες, αδιαφάνεια και αδυναμία επαρκούς εποπτείας από τα

κεντρικά αιρετά και πολιτικά υπεύθυνα όργανα των ΟΤΑ, όπως προαναφέρθηκε και στο Α' Κεφάλαιο.

Η μείωση θα επιτρέψει την ορθολογική ανακατανομή του προσωπικού, λαμβανομένης υπόψη και της συγκυρίας που δεν επιτρέπει πλέον τις «ελεύθερες» προσλήψεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, έτσι ώστε να καλυφθούν ιδιαίτερα οι νέες ανάγκες του δήμου, όπως θα προκύψουν μετά την μεταφορά των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, να εφαρμοστούν επιπλέον οργανωτικές δομές με οικονομία κλίμακας και εν συνεχεία θα υλοποιηθούν νέα οργανωτικά και λειτουργικά πρότυπα βελτίωσης της απόδοσης των δημοτικών υπηρεσιών, οι οποίες ενώ θα αυξηθούν πρέπει παράλληλα να ανασυγκροτηθούν.

Το σχέδιο νόμου δεν αντιμετωπίζει όμως τα σημαντικά προβλήματα που έχουν προκύψει από τη λειτουργία δημοτικών, ιδίως, επιχειρήσεων ραδιοφωνίας και τηλεόρασης. Εξάλλου, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο εξορθολογισμός ως προς τα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ θα ήταν σκόπιμο να συνδυασθεί με αντίστοιχο εξορθολογισμό ως προς τους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας τους. Έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο, παρά την πρόβλεψη «πρότυπων» οργανισμών, να ψηφίζονται από τους ΟΤΑ «πληθωρικοί» οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας με πολύ μεγάλο αριθμό οργανικών θέσεων και μεγάλο εύρος (με πολλές θέσεις προϊσταμένων κλπ.), έτσι ώστε να μην είναι λειτουργική η οργανωτική δομή των ΟΤΑ. Πρόκειται για ένα θέμα το οποίο επίσης έπρεπε να αντιμετωπιστεί, έστω σε επίπεδο αρχών, από το σχέδιο νόμου.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 8: ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΣΕ ΑΤΤΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ - ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ «ΝΗΣΙΩΤΙΚΟΤΗΤΑΣ» ΚΑΙ ΤΗΣ «ΟΡΕΙΝΟΤΗΤΑΣ»**

Αποτελεί θετική, καταρχήν, επιλογή η συγκρότηση ειδικών σχημάτων για τις μητροπολιτικές λειτουργίες σε Αττική και Θεσσαλονίκη, και μάλιστα στο πλαίσιο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών γίνεται από επιτροπή που υπάγεται αντίστοιχα στην Περιφέρεια Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας. Στη διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών υπάγονται πλέον υπηρεσίες και λειτουργίες που έως σήμερα ασκούσαν οι δήμοι ή τα αντίστοιχα νομαρχιακά διαμερίσματα.

Η συγκρότηση συστήματος μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης ήταν ένα από τα θεσμικά ελλείμματα που έρχεται σήμερα να ρυθμίσει ο νομοθέτης. Έως σήμερα ένα μεγάλο μέρος των μητροπολιτικών λειτουργιών ανήκουν στην αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης που την ασκεί είτε απευθείας με τα Υπουργεία (βλ. πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ, Μακεδονίας Θράκης κ.ο.κ.) είτε με αυτοτελείς κρατικούς οργανισμούς. Η έλλειψη ενός ενιαίου πολιτικού και διοικητικού κέντρου δεν επέτρεπε τον συντονισμό των μητροπολιτικών λειτουργιών. Συνεπώς με τις ρυθμίσεις που καταστρώνει το εξεταζόμενο σχέδιο νόμου αναμένεται να υπάρξει πλήρωση του θεσμικού μας ελλείματος. Είναι, ωστόσο, προφανές ότι οι σχετικές διατάξεις του νομοσχεδίου θα πρέπει να συμπληρωθούν και να ολοκληρωθούν στο μέλλον, προκειμένου όντως να ασκηθούν όλες οι μητροπολιτικές λειτουργίες με αποτελεσματικό τρόπο από τα νέα οργανωτικά σχήματα.

Σχετικά θα πρέπει ακόμα να σημειωθεί ότι οι μητροπολιτικές λειτουργίες δεν αφορούν ούτε περιορίζονται μόνο στην Αττική και την Θεσσαλονίκη, αλλά και ορισμένα ακόμη πολεοδομικά συγκροτήματα της χώρας, όπως τον Βόλο και την Λάρισα, το Ηράκλειο και την Πάτρα. Είναι σαφές ότι και για αυτά τα πολεοδομικά συγκροτήματα θα πρέπει, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον, να υιοθετηθούν ειδικές ρυθμίσεις.

Ανάλογης σημασίας είναι η προσπάθεια του νομοθέτη να εφαρμόσει στην οργανωτική δομή και στην λειτουργία των δήμων και των περιφερειών την συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένη αρχή της νησιωτικότητας, δηλαδή να προσαρμόσει το δημοτικό και περιφερειακό διοικητικό σύστημα στις ιδιαίτερες συνθήκες και ανάγκες των νησιών, ιδιαίτερα στις δύο αμιγώς νησιώτικες περιφέρειες του Αιγαίου (Βορείου και Νοτίου) και δευτερευόντως της Περιφέρειας του Ιονίου. Η νησιωτικότητα εφαρμόζεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων, στη διαδημοτική συνεργασία αλλά και στο σύστημα διοίκησης των νησιωτικών δήμων. Αντίθετα, η αναφορά στο χαρακτηριστικό της ορεινότητας περιορίζεται μόνο στους τίτλους και δεν υπάρχουν σχετικές ρυθμίσεις. Αυτό πρέπει να καταγραφεί στις ελλείψεις του νομοσχεδίου.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 9: ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ, ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ**

Με το σχέδιο νόμου επιχειρείται μια ριζική τομή ως προς το σύστημα εποπτείας επί των ΟΤΑ, με την θεσμική απο-πολιτικοποίηση και την λειτουργική ενίσχυσή του. Πράγματι, δημιουργείται μια νέα αυτοτελής υπηρεσία για την άσκηση εποπτείας στις πράξεις και τα πρόσωπα, η οποία υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αλλά αποκεντρώνεται στις επτά «αποκεντρωμένες διοικήσεις». Επίσης καταβάλλεται ιδιαίτερη προσπάθεια για την επαρκή και ποιοτική στελέχωση αυτής της υπηρεσίας, η οποία δεν έχει ως επικεφαλής μετακλητό πολιτικό στέλεχος, αλλά υπηρεσιακό στέλεχος με αυξημένα προσόντα. Πρόκειται για ρυθμίσεις, οι οποίες, εφόσον υλοποιηθούν ανάλογα, μπορούν να συνεισφέρουν αποφασιστικά στην βελτίωση των επιδόσεων της αυτοδιοίκησης, στην τήρηση της νομιμότητας και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στους νέους θεσμούς εσωτερικού ελέγχου και διαβούλευσης που καταστρώνονται με τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης και τις Επιτροπές Διαβούλευσης στους δήμους και στις περιφέρειες. Ο θεσμός του Συμπαραστάτη είναι ανάλογος εκείνου του Συνήγορου του Πολίτη και λειτουργεί για να προστατεύσει τον δημότη και γενικότερα τον πολίτη από την κακοδιοίκηση των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών. Πρόκειται για έναν θεσμό εσωτερικού ελέγχου, ο οποίος μπορεί να προσφέρει πολλά στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την βελτίωση των σχέσεων πολίτη-διοίκησης. Εκφράζεται, ωστόσο, ο προβληματισμός κατά πόσον ο συμπαραστάτης του πολίτη θα είναι αποτελεσματικός, εάν δεν εξασφαλίζεται η υποστήριξή του από τις δημοτικές/περιφερειακές υπηρεσίες. Θα ήταν, πάντως, χρήσιμο, αυτός ο θεσμός να προβλέπεται και για τους μικρότερους δήμους, αφού και εκεί δεν απουσιάζουν τα φαινόμενα αυθαιρεσίας και κακοδιοίκησης.

Με το προτεινόμενο σχέδιο επεκτείνεται η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σε καμία όμως περίπτωση δεν θα υπάρξουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα εάν δεν στελεχωθούν οι υπηρεσίες τόσο του Ελέγχου Νομιμότητας όσο και του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το κατάλληλο προσωπικό, δηλαδή με προσωπικό που θα έχει την αναγκαία εξειδίκευση σε θέματα διοίκησης των ΟΤΑ. Η έως σήμερα υλοποίηση του προληπτικού ελέγχου- κατά κύριο λόγο- αλλά και του ελέγχου νομιμότητας από τις κρατικές περιφέρειες έχει αναδείξει την αναγκαιότητα της εξειδίκευσης του προσωπικού διότι η έλλειψή της οδηγεί σε

επαύξηση της δυσλειτουργίας των ΟΤΑ και όχι στην συνταγματική στόχευση της εποπτείας. Εάν οι ίδιες δυσλειτουργίες συνεχιστούν θα ήταν σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο να δημιουργηθεί αυτόνομη επιτροπή που θα προβαίνει σε αυτόν τον έλεγχο αντί του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Υπερβολική φαίνεται, αντίθετα, η υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των συμβάσεων με αντικείμενο άνω των 100.000 ευρώ, αφού φαίνεται σχεδόν αδύνατο θα πολλαπλασιαστεί άρδην ο αριθμός των ελέγχων στους οποίους καλούνται να ανταποκριθούν τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άλλωστε, και σήμερα υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο να ελέγξει τέτοιες συμβάσεις.

Ως προς την ιδιαίτερα θετική αξιοποίηση των διαδικτύου για λόγους διαφάνειας, σημειώνεται ότι θα πρέπει να καθοριστούν ειδικότερες προδιαγραφές, τόσο για την εγκυρότητα των σχετικών δημοσιεύσεων και την βέβαιη χρονολογία τους (“time stamp”), όσο και για την οργάνωση της ύλης στο διαδίκτυο, ώστε οι δημοσιεύσεις να ανευρίσκονται εύκολα και γρήγορα από τους ενδιαφερόμενους να πληροφορηθούν και να μην «χάνεται» η πληροφόρηση μέσω της κακής της οργάνωσης.

## **ΕΝΟΤΗΤΑ 10: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ**

Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει αρκετές σημαντικές διατάξεις που αφορούν τους νέους ΟΤΑ, όπως τα σχετικά με την εφαρμογή εξελιγμένου διπλογραφικού συστήματος αναλυτικής λογιστικής, το πρόγραμμα εξυγίανσης ΟΤΑ με οικονομική δυσπραγία και την δημιουργία λογαριασμού εξυγίανσης και αλληλεγγύης της αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, είναι προφανές ότι δεν επιχειρείται η ριζική αναμόρφωση του συστήματος εσόδων της αυτοδιοίκησης και αφήνεται στο μέλλον η εξειδίκευσή της.

Ως προς το επιχειρησιακό σχέδιο «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.», επισημαίνεται ότι το σχέδιο νόμου θέτει ορισμένες γενικές κατευθύνσεις, έτσι ώστε η εξειδίκευση και επιχειρησιακή διαμόρφωση και λειτουργία του ΕΛΛΑΔΑ να αφήνονται εν πολλοίς στο άμεσο μέλλον. Από την ρύθμιση που αναφέρεται στο Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α» ως επιχειρησιακό πρόγραμμα στήριξης της μεταρρύθμισης, δεν προκύπτει πάντως ότι ο νομοθέτης έχει πράγματι επεξεργαστεί ένα δομημένο πρόγραμμα στήριξης της

μεταρρύθμισης. Επίσης δεν προκύπτει ότι ο νομοθέτης έχει παραδειγματιστεί από την αρνητική έως σήμερα εξέλιξη του ΕΤΠΑ στο Πρόγραμμα «Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Το πρόγραμμα αυτό είχε αρχικά μία δομή διακεκριμένη σε υποπρογράμματα τα οποία είχαν εν πολλοίς αντιστοιχηθεί με τις ανάγκες υλοποίησης του Προγράμματος «Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Στην πορεία η υλοποίηση του Προγράμματος δεν ακολούθησε την αρχική κατεύθυνση του νομοθέτη, παρέκκλιε από τους στόχους και μεταβλήθηκε σε ένα εργαλείο χρηματοδότησης δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης ανεξαρτήτως των όρων υλοποίησης της μεταρρύθμισης. Η πορεία του ΕΠΤΑ θα έπρεπε να είναι ένα παράδειγμα προς αποφυγή για τον Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».

Ιδιαίτερη σημασία φαίνεται να αποδίδεται στα ζητήματα που αφορούν την μεταφορά αρμοδιοτήτων και την «κοστολόγησή» τους, αν και θα έπρεπε οι αρμοδιότητες να συνδέονται άμεσα, ρητά και κατηγορηματικά όχι μόνο με οικονομικούς πόρους (ως προς την «κοστολόγηση ούτως ή άλλως θα πρέπει να αναπτυχθεί μια γενικά αποδεκτή μεθοδολογία), αλλά και με ανθρώπινους πόρους, καθώς και με κατάλληλες οργανωτικές δομές. Συχνά ακολουθείται μια «προσθετικού» τύπου και όχι «μηδενικής βάσης» προσέγγιση ως προς την λεγόμενη «κοστολόγηση αρμοδιοτήτων», με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζεται ως δεδομένο το σημερινό κόστος κάθε αρμοδιότητας και απλά να προστίθενται δαπάνες με προβολές σε μελλοντικές ανάγκες. Ορθότερο θα ήταν να κοστολογούνται από «μηδενική βάση» οι αρμοδιότητες, αφού σε αρκετές περιπτώσεις οι φορείς που τις ασκούν σήμερα κατασπαταλούν πόρους ή/και έχουν χαμηλή παραγωγικότητα. Με άλλα λόγια, η όποια ανακατανομή αρμοδιοτήτων, χωρίς ανακατανομή προσωπικού και οικονομικών πόρων βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, μεθόδων και μέτρων, είναι βεβαίον ότι θα αποτύχει.

## **Παράρτημα:** Διάταξη που προτείνεται για τις ΠΟΚΕ

- 1.** Ιδρύονται ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου Περιφερειακές Οικονομικές και Κοινωνικές Επιτροπές (ΠΟΚΕ) σε κάθε περιφερειακή αυτοδιοίκηση της χώρας, που λειτουργούν ως όργανα διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου.
- 2.** Έργο της κάθε ΠΟΚΕ είναι η διατύπωση γνώμης επί πάσης φύσεως θεμάτων που αφορούν στην περιφέρεια, και ιδίως:
  - (α) η γνωμοδότηση επί κάθε κανονιστικής πράξης της οικείας περιφέρειας
  - (β) η γνωμοδότηση επί κάθε πρωτοβουλίας και δράσης της οικείας περιφέρειας αναφορικά με το αναπτυξιακό σχέδιό της
  - (γ) η γνωμοδότηση επί οιαδήποτε θέματος που με πρωτοβουλία της επιλέγει η ΠΟΚΕ
  - (δ) η γνωμοδότηση επί θεμάτων που παραπέμπονται σε αυτήν για γνωμοδότηση από το περιφερειακό συμβούλιο
  - (ε) η εξέταση των προβλημάτων και των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων της περιφέρειας και η διατύπωση σχετικής εισήγησης προς το περιφερειακό συμβούλιο.Οι αρμοδιότητες των ΠΟΚΕ μπορούν να επεκταθούν με το προβλεπόμενο από την τελευταία παράγραφο προεδρικό διάταγμα.
- 3.** Το περιφερειακό συμβούλιο πριν από την έκδοση κανονιστικών πράξεων και πριν από την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και δράσεων σχετικά με το αναπτυξιακό σχέδιο της περιφέρειας υποχρεούται να αποστέλλει τα σχετικά κείμενα στην ΠΟΚΕ προς γνωμοδότηση, λαμβάνοντας μέριμνα ώστε η ΠΟΚΕ να έχει επαρκή χρόνο για τη διατύπωση της γνώμης της.
- 4.** Η σύνθεση και η λειτουργία των ΠΟΚΕ κατά το πρότυπο λειτουργίας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος, ανάλογα με τα όσα προβλέπει ο Ν. 2232/1994 «Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις».
- 5.** Κάθε ΠΟΚΕ αποτελείται από τρεις ομάδες με ίσο αριθμό μελών. Ο αριθμός των μελών της ΠΟΚΕ προσδιορίζεται με το εκδοθησόμενο κατά την τελευταία παράγραφο προεδρικό διάταγμα. Από τις ομάδες αυτές η πρώτη εκπροσωπεί τους εργοδότες, η δεύτερη τους εργαζόμενους και η τρίτη λοιπές κατηγορίες.
- 6.** Οι φορείς που μετέχουν στις ΠΟΚΕ και ορίζουν μέλη σε αυτές είναι οι ίδιοι με τους φορείς που μετέχουν στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 του Ν. 2232/1994, υπό την έννοια ότι εκπροσωπούν τις ίδιες κατηγορίες με αναφορά στην περιφέρεια. Σε ότι αφορά ειδικότερα τον ορισμό μελών στις οικείες ΠΟΚΕ, αυτός θα γίνεται από τον αντίστοιχο φορέα που λειτουργεί σε περιφερειακό επίπεδο και, εάν αυτός δεν υπάρχει, από την αντίστοιχη τριτοβάθμια οργάνωση.
- 7.** Μεταξύ των ΠΟΚΕ και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος υπάρχει συνεργασία για τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου και για την από κοινού ανάδειξη και επίλυση των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων σε επίπεδο περιφέρειας αλλά και σε εθνικό επίπεδο.
- 8.** Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ορίζονται τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των ΠΟΚΕ, της επωνυμίας και της έδρας τους, του αριθμού των μελών τους, των μετεχόντων φορέων, της εκπροσώπησης των φορέων αυτών στις ΠΟΚΕ, της εκλογής και του χρόνου έναρξης και λήξης της θητείας τους, της ανακλήσεως ή αντικαταστάσεώς τους, της συγκροτήσεως σε σώμα και της λειτουργίας των ΠΟΚΕ, της αποζημιώσεως των μελών τους για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τη λειτουργία τους.