

ΠΕΔ ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ-ΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»
ΗΜΕΡΙΔΑ

«Προκλήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Αστική
Ανάπτυξη- Νέες Τεχνολογίες Έξυπνων Πόλεων»


Λαμία, 20-06-2017

Εισήγηση:

«Μεταρρυθμίσεις στην Αυτοδιοίκηση και οι διαρθρωτικές
προκλήσεις των ΟΤΑ»

Καθηγητής Άγγελος Κότιος
Πανεπιστήμιο Πειραιώς

1. Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΤΑ)

- ▶ Λόγοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: οικονομικοί-διαχειριστικοί, αναπτυξιακοί, διοικητικοί-επιχειρησιακοί, δημογραφικοί, πολιτικοί, κοινωνικοί, τεχνολογικοί, εξωτερικοί (π.χ. ΕΕ)
 - ▶ Ανοικτή, δυναμική και συνεχής διαδικασία
 - ▶ Κατηγορίες διοικητικών μεταρρυθμίσεων της ΤΑ: χωρική-λειτουργική
 - ▶ Αρχές της μεταρρύθμισης: Συνεργασία, διαφάνεια, επικουρικότητα, αναλογικότητα, οικονομικότητα, αποτελεσματικότητα
- 

1. Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΤΑ)

- ▶ Βασικές προϋποθέσεις επιτυχίας:
ύπαρξη μεταρρυθμιστικής κουλτούρας, πολιτική βούληση και συναίνεση, αμοιβαία εμπιστοσύνη, ολοκληρωμένη, πολύ-θεματική και πολύ-επίπεδη προσέγγιση, παράλληλη αλλαγή εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος των ΟΤΑ, «ιδιοκτησία της μεταρρύθμισης», απομόνωση ομάδων συμφερόντων, τεχνοκρατική προπαρασκευή, στρατηγική επικοινωνίας κ.α.

2. ΤΑ ΚΥΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

- ▶ 1828: Πρώτη διοικητική διαίρεση της Ελλάδας
- ▶ 1833: Νόμος «Περί συστάσεως των Δήμων»
- ▶ Νόμος ΔΝΖ' /1912 περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων
- ▶ Πρόγραμμα Καποδίστριας 1997 (Ν. 2539/97): Οι 5.775 ΟΤΑ (5.318 Κ και 457 Δ) συνενώθηκαν σε 1.034 (120 Κ και 914 Δ)
- ▶ Πρόγραμμα Καλλικράτης 2010 (Ν. 3852/10): από 57 νομαρχίες σε 13 Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες, 7 Διοικητικές, 325 Δήμοι – μείωση αιρετών οργάνων Δήμων από 18.458 σε 9.700 και Δημοτικών Επιχειρήσεων και ΝΠ από περ. 6.000 σε περ. 2.000, αύξηση αρμοδιοτήτων από 87 σε 267

3. ΓΙΑΤΙ ΜΙΑ ΝΕΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ;

- ▶ Λόγω εγγενών προβλημάτων του Καλλικράτη: καμία μεταρρύθμιση του κράτους, αυθαίρετη, πολιτική οριοθέτηση ορίων νέων δήμων, άθροιση ανόμοιων χώρων, συγκεντρωτισμός, αρμοδιότητες χωρίς πόρους, νέα γραφειοκρατία, αδιαφάνεια, ξεπερασμένα, μονολιθικά οργανωτικά σχήματα, απουσία συρραφής της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης, πολυνομία, σύστημα ελέγχων κ.α.
- ▶ Λόγω της κρίσης και των μνημονιακών επιταγών: δημοσιονομική προσαρμογή, οικονομικά ΟΤΑ, μείωση προσωπικού, κοινωνική κατάσταση, νέος αναπτυξιακός σχεδιασμός, αίτημα για μικρότερο κράτος, συνολική μεταρρύθμιση, κ.α.
- ▶ Λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης: ψηφιακές τεχνολογίες και ηλεκτρονική διακυβέρνηση, νέα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, νέα οργανωσιακά μοντέλα κ.α.

4. Η ΑΓΝΩΣΤΗ, ΧΑΜΕΝΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

4.1 ΙΣΤΟΡΙΚΟ

4.2 ΟΙ ΠΥΛΩΝΕΣ Ή ΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΠΕΔΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

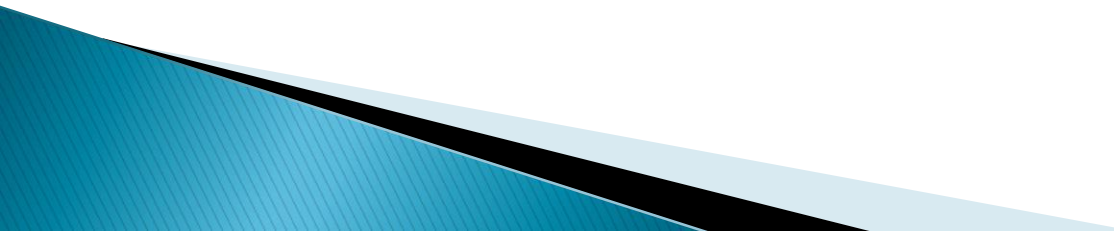
4.3 ΦΑΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΟΔΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ



4.1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

- ▶ 2012: Πρωτόκολλο συνεργασίας ΥΠΕΣ-ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ-Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών και Τεχνολογίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας-Task Force for Greece για μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση
- ▶ Εκπόνηση από ΥΠΕΣ, ΕΝΠΕ, ΚΕΔΕ, σε συνεργασία με την ΤFGR, ενός γενικού οδικού χάρτη, ως βάση για την μεταρρύθμιση
- ▶ Χρηματοδότηση έργου από πόρους του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 - 2013» του ΕΣΠΑ
- ▶ Ανάθεση υλοποίησης μελέτης εξειδίκευσης στην ΕΕΤΑΑ
- ▶ Επιτελικός συντονισμός από ΥΠ.ΕΣ.
- ▶ Ανάληψη έργου μέσα από διαγωνιστική διαδικασία από Ομάδα Πανεπιστημίου Πειραιώς

4.2. ΟΙ ΠΥΛΩΝΕΣ Ή ΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΠΕΔΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

- ▶ Πυλώνας 1: Μεταβίβαση Νέων και Άσκηση των Υφιστάμενων Αρμοδιοτήτων (στα πεδία Χωροταξία-Πολεοδομία, Αγροτική Ανάπτυξη, Κοινωνική Πολιτική, Δημοτική Αστυνομία)
 - ▶ Πυλώνας 2: Διαχείριση Περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
 - ▶ Πυλώνας 3: Εκπόνηση Λειτουργικού Σχεδιασμού και Υλοποίηση Επενδυτικών Προγραμμάτων (Περιφερειακός και Τοπικός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός, Επενδυτικές αρμοδιότητες, συμμετοχή ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ)
- 

4.2. ΟΙ ΠΥΛΩΝΕΣ Ή ΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΠΕΔΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

- ▶ Πυλώνας 4: Ανθρώπινο Δυναμικό, Χρηματοοικονομική Διαχείριση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (Διοικητική οργάνωση-δομές, Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, Χρηματοοικονομική διαχείριση, Διαχείριση δημοσίων συμβάσεων, Ηλεκτρονική διακυβέρνηση)
- ▶ Πυλώνας 5: Θέματα Πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης (π.χ. Σχέσεις μεταξύ των 3 επιπέδων διοίκησης, Δημόσιες πολιτικές, Εποπτεία – έλεγχος, Πόροι Τοπικής Αυτοδιοίκησης)

4.3 ΦΑΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΟΔΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ

- ▶ ΠΡΩΤΗ ΦΑΣΗ: Σύσταση Επιτροπών και υπο-επιτροπών ανά Πυλώνα
- ▶ ΔΕΥΤΕΡΗ ΦΑΣΗ: Εκπόνηση «Concept Papers» ανά πυλώνα (29.01.2014)
 - Ανάλυση υφιστάμενης θεσμικής και πραγματικής κατάστασης για κάθε πυλώνα
 - Εντοπισμός κρίσιμων ζητημάτων
 - Προκλήσεις και Μεταρρυθμιστική αναγκαιότητα
- ▶ ΤΡΙΤΗ ΦΑΣΗ: Εντατική διαβούλευση μεταξύ όλων των εμπλεκομένων

4.3 ΦΑΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΟΔΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ

- ▶ ΤΕΤΑΡΤΗ ΦΑΣΗ: Επιχειρησιακό σχέδιο με αναλυτικά Σχεδία δράσης των πυλώνων (15.05.2014).
- ▶ Πεδία Παρέμβασης: Δημόσιες Πολιτικές/Θεσμικές Αλλαγές, Οργανωσιακές/Διοικητικές Αλλαγές, Επιχειρησιακές Αλλαγές
 - 127 Κατηγορίες παρέμβασης, 369 πράξεις
- ▶ ΠΕΜΠΤΗ ΦΑΣΗ: Πολιτική αποδοχή και υιοθέτηση του Οδικού Χάρτη (Ιούνιος 2014) –Σύσταση Ομάδας Υλοποίησης του Οδικού Χάρτη
- ▶ ΕΚΤΗ ΦΑΣΗ: Εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων: ΠΟΤΕ!!

5. Η ΕΝΑΡΞΗ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

5.1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

5.2. ΚΥΡΙΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

5.3. ΑΡΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΚΑΙ ΚΕΝΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ



5.1 ΙΣΤΟΡΙΚΟ

- ▶ 2016: Συγκρότηση Επιτροπής για την Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής «Επιτροπή») συστήθηκε με το άρθρο 5 του ν. 4368/2016
- ▶ Σύσταση: στελέχη, ΥΠΕΣ, εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ και εργαζομένων (34 μέλη)
- ▶ 4 θεματικές επιτροπές, κυρίως στελέχη ΥΠΕΣ
- ▶ Φεβρ. 2017: Κατάθεση τελικής πρότασης αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της ΤΑ

5.2 ΚΥΡΙΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Α. Αναπροσδιορισμός κατανομής των αρμοδιοτήτων και νέα μοντέλα ΟΤΑ

- ▶ Επανασχεδιασμός των αρμοδιοτήτων, με πλήρη καταγραφή των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων και ανακατανομή τους στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης
- ▶ Δημιουργία διακριτών μοντέλων ΟΤΑ, ανάλογα με τα γεωμορφολογικά, κοινωνικά και παραγωγικά χαρακτηριστικά τους – Στήριξη αδύναμων, μειονεκτικών δήμων, κοινές δομές στήριξης
- ▶ Μητροπολιτικοί δήμοι
- ▶ Ενδοδημοτική αποκέντρωση χωρίς νέα χωροταξική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ – ενδυνάμωση των αρμοδιοτήτων των Δημοτικών Ενοτήτων

5.2 ΚΥΡΙΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

B. Εκλογικά, διακυβέρνηση και η σχέση με τους πολίτες

- ▶ Αποσύνδεση δημοτικών εκλογών από τις ευρωεκλογές
- ▶ Όριο ηλικίας στα 17
- ▶ Μείωση αριθμού υποψηφίων
- ▶ Απλή αναλογική, δύο γύροι
- ▶ Αναβάθμιση του ρόλου της εκτελεστικής επιτροπής
- ▶ Ανάθεση στο ΓΓ του Δήμου των αρμοδιοτήτων της τρέχουσας διαχείρισης
- ▶ Θεσμοθέτηση διαδικασιών υποχρεωτικής διαβούλευσης για σημαντικά θέματα (π.χ. προϋπολογισμός, τεχνικό πρόγραμμα)
- ▶ Συμμετοχή εκπροσώπου των εργαζομένων στις συνεδριάσεις των συλλογικών οργάνων του οικείου ΟΤΑ
- ▶ Καθιέρωση δημοψηφισμάτων
- ▶ Αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών συνελεύσεων και καθιέρωση συνελεύσεων γειτονιάς
- ▶ Ενίσχυση της τοπικής διαμεσολάβησης

5.2 ΚΥΡΙΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Γ. Εποπτεία, Έλεγχοι και Οικονομικά ΤΑ

- ▶ Αλλαγή του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ ώστε να γίνει σεβαστή η αυτοτέλεια των ΟΤΑ – καθιέρωση ενιαίας Αρχής Ελέγχου
- ▶ Κατάργηση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας και αντικατάστασή του από νέο μηχανισμό δημοσιονομικής εποπτείας των ΟΤΑ
- ▶ Εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ
- ▶ Ενίσχυση των δομών και διαδικασιών του συμμετοχικού προϋπολογισμού
- ▶ Επανασχεδιασμός του θεσμού των ανταποδοτικών υπηρεσιών
- ▶ Νέος αλγόριθμος για κατανομή των ΚΑΠ, που να λαμβάνει υπόψη το ελάχιστο κόστος λειτουργίας και ιδιαίτερα των μικρών ΟΤΑ και τη μείωση των ανισοτήτων
- ▶ Αναπροσανατολισμός του δανεισμού των ΟΤΑ, για χρηστή διακυβέρνηση και επενδύσεις
- ▶ Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ

5.2 ΚΥΡΙΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Δ. Αναπτυξιακός ρόλος της ΤΑ

- ▶ Αναπτυξιακός αναπροσανατολισμός των ΟΤΑ
- ▶ Αναβάθμιση ρόλου των ΟΤΑ στο πλαίσιο του δημοκρατικού αναπτυξιακού προγραμματισμού, με αιχμή τη σύνδεση του προγραμματισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, τη δημιουργία συνεργειών μεταξύ του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής

5.3 ΑΡΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΚΑΙ ΚΕΝΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

- ▶ Το προτεινόμενο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο στερείται μιας ξεκάθαρης φιλοσοφίας για χειραφέτησης της ΤΑ και τη διασφάλιση της διοικητικής αυτοτέλειας–Το κεντρικό κράτος συνεχίζει να σφιχταγκαλιάζει τους ΟΤΑ –μεταρ. Εκ των άνω–παραμένουν χωροταξικές στρεβλώσεις
- ▶ Καμία πρόβλεψη για συνολική και ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση όλων των βαθμίδων της διοίκησης, αποσπασματικός χαρακτήρας
- ▶ Δεν διασφαλίζεται η οικονομική αυτοτέλεια, προϋπόθεση για διοικητική αυτοτέλεια. Η ανακατανομή των ΚΑΠ και η αξιοποίηση της περιουσίας δεν συνεπάγονται ριζική αλλαγή του υφιστάμενου μοντέλου της οικονομικής εξάρτησης της ΤΑ – καμία φορολογική αποκέντρωση.

5.3 ΑΡΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΚΑΙ ΚΕΝΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

- ▶ Καμία αναφορά για αύξηση πόρων ΟΤΑ από το 3,7% του ΑΕΟ, στο 8%
- ▶ Δεν προβλέπονται νέα καινοτόμα χρηματοδοτικά εργαλεία, ούτε ένα οριζόντιο Ε.Π. του ΕΣΠΑ για την ΤΑ
- ▶ Η μεταρρύθμιση δεν περιέχει αποτίμηση ή πρόβλεψη για το κόστος των αλλαγών και την κάλυψή τους – απουσία οριζόντιου χρηματοδοτικού προγράμματος
- ▶ Δεν επιλύεται το πρόβλημα της «Διοικητικής Υποστήριξης» στη βάση ενός επιχειρησιακού σχεδίου
- ▶ Καμία αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών. Συνεχίζουν να θεωρούνται de facto δημόσιοι υπάλληλοι.
- ▶ Δεν γίνεται διάκριση των δημοτικών υπαλλήλων σε σχέση με το δημόσιο τομέα και δεν βελτιώνεται η δικαιοδοσία των ΔΣ και Δημάρχων σε ζητήματα προσωπικού

5.3 ΑΡΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΚΑΙ ΚΕΝΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

- ▶ Δεν αναβαθμίζεται ο κοινωνικός ρόλος των ΟΤΑ, ούτε ο αναπτυξιακός τους – απουσία πρόβλεψης για αποκέντρωση σε ζωτικούς τομείς
- ▶ Η απλή αναλογική μπορεί να οδηγήσει σε ακυβερνησία
- ▶ Προβληματική η συνέχιση των ελέγχων από τον Γεν. Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ενώ καμία αναφορά στα προβλήματα που έχουν οι ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο
- ▶ Περιορισμένη αναφορά σε ζητήματα όπως είναι η υπερ-ρύθμιση, η πολυνομία και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας για τη διασφάλιση της νομικής ασφάλειας
- ▶ Απουσία προτάσεων για αλλαγές στο εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ (οργάνωση, διαχείριση, επιχειρησιακή ικανότητα), απουσία προτάσεων για συστήματα αναβάθμισης, παρακίνησης και αξιολόγησης δομών και στελεχών
- ▶ Περιορισμένη αναφορά για αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και της ψηφιοποίησης της λειτουργίας της ΤΑ

6.ΑΝΑΣΤΑΛΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

- ▶ Έλλειψη μεταρρυθμιστικής κουλτούρας, πολιτικής βούλησης και συναίνεσης, καθώς και κρίσης εμπιστοσύνης μεταξύ των δρώντων
- ▶ Το κεντρικό κράτος δεν επιθυμεί την αποκέντρωση και τον περιορισμό του σε έναν επιτελικό ρόλο – η εικόνα της ΤΑ
- ▶ Η κομματοκρατία στην ΤΑ και οι πολιτικές αλληλεξαρτήσεις και ανταγωνισμοί
- ▶ Το ζήτημα της «ιδιοκτησίας της μεταρρύθμισης» – εκ των άνω ή εκ των κάτω;
- ▶ Ασυνέχεια του κράτους– κυβερνητική και υπουργική ασυνέχεια
- ▶ Αδυναμίες του συστήματος οργάνωσης της υλοποίησης
- ▶ Αντίδραση ομάδων συμφερόντων
- ▶ Απουσία τεκμηρίωσης του κόστους της μη μεταρρύθμισης
- ▶ Απουσία εξωτερικής πίεσης