

Η ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΤΩΝ ΔΥΟ ΒΑΘΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΠΕΔΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ

- 1. Νέος Ενιαίος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης**
- 2. Ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα**
- 3. Συνεργασία των Επιτροπών ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ**
- 4. Προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος**
- 5. Διαβαθμιδική Συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020**
- 6. Ενθάρρυνση της συνεργασίας Περιφερειών και Δήμων**
- 7. Επικοινωνιακό Πρόγραμμα**

ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΕΔΕ ΚΑΙ ΕΝΠΕ

Μάρτιος 2015

Η ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ

ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 αναφέρει τα ακόλουθα :

1. «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.....
2. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
3.κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.....»

Επίσης, το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «το Κράτος ασκεί στους Οργανισμούς (πρώτου και δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης) εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.....».

Από τις διατυπώσεις αυτές του Συντάγματος προκύπτει ότι μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υπάρχουν σχέσεις εποπτείας.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ

ΤΩΝ ΔΥΟ ΒΑΘΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η σταδιακή διεύρυνση, μετά την μεταπολίτευση, των αρμοδιοτήτων του πρώτου βαθμού, καθώς και η διαμόρφωση του νέου αυτοδιοικητικού τοπίου, αρχικά στο επίπεδο του Νομού με το Ν.2218/1994 και στη συνέχεια στο επίπεδο της Περιφέρειας με το Ν.2503/1997 και το Ν.3852/2010 («Καλλικράτης»), οδήγησαν στην ανάδειξη ενός πολυεπίπεδου συστήματος

άσκησης δημοσίων πολιτικών, που προηγουμένως ανήκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης.

Παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις, το ζήτημα του τρόπου συμμετοχής όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση των δημοσίων πολιτικών αντιμετωπίστηκε μόνον ως ζήτημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφενός και των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφετέρου, **χωρίς μέριμνα για τις δομές, τις λειτουργίες, τους πόρους αυτών και τις μεταξύ τους σχέσεις**. Αλλά και αυτό ακόμη το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων, αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν επικαλύψεις και ενίοτε συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, που συχνά οδηγούν σε ελλείψεις και αδυναμίες ως προς τον σχεδιασμό και το συντονισμό της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

Με τον προηγούμενο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) έγινε για πρώτη φορά ένα θετικό βήμα για τη συστηματική καταγραφή των αρμοδιοτήτων.

Το ίδιο και ίσως πιο οργανωμένα επιχειρήθηκε με τον «Καλλικράτη», αλλά δεν κατέστη και πάλι δυνατό να αποφευχθούν οι ασάφειες και οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και με την Κεντρική και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. **Δεν ελήφθη υπόψη ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Χ.Τ.Α.), σύμφωνα με τον οποίο για την ανάθεση άσκησης μιας λειτουργίας, βασικές αρχές αποτελούν οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με αποτέλεσμα να μην προδιοριστούν σαφέστερα οι «τοπικές υποθέσεις».**

ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Η δυσκολία εφαρμογής των δύο ανωτέρω αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας οφείλεται στην ερμηνευτική αδυναμία του τι είναι «τοπική υπόθεση».

Κατά την εκτίμησή μας, σύμφωνα με τις αρχές αυτές, όσες λειτουργίες μπορούν να ασκηθούν στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο, πρέπει να ανατίθενται στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Όταν η άσκηση αυτή υπερβαίνει τις δυνατότητες της κατώτερης και πλησιέστερης στον πολίτη διοικητικής μονάδας, λόγω της ευρύτητας ή του περιεχομένου της λειτουργίας, τότε αυτή ανατίθεται στο αμέσως επόμενο επίπεδο, δηλαδή στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α.

Παράλληλα, χρειάζεται να κατανοηθεί η όλο και μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης κατά την

παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Μπορούμε βέβαια να συνεχίσουμε να διεκδικούμε το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων, όπου είναι εφικτό να εξασφαλιστεί η αυτοτελής διοικητική λειτουργία και η δυνατότητα καθετοποιημένης παραγωγής μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις. Σε κανέναν όμως πλέον τομέα της δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες, αλλά και οι λεγόμενες «συντρέχουσες» αρμοδιότητες, δηλαδή αυτές που απαιτούν συνέργειες περισσότερων επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, τις οποίες μπορούμε να πετύχουμε αξιοποιώντας και τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

Άλλωστε, εν τέλει, για τους πολίτες το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο και επομένως η διακυβέρνηση πρέπει να έχει πολυεπίπεδο χαρακτήρα.

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 της δημόσιας πολιτικής, εκπόνηση του κανονιστικού πλαισίου, εφαρμογή της πολιτικής, παρακολούθηση και εποπτεία εφαρμογής της πολιτικής) και η συνεργασία των επιπέδων αυτών.

Συμπερασματικά, είναι αναγκαία η ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, αλλά και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΔΙΑΒΑΘΜΙΔΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Κλασικό παράδειγμα συντρεχουσών αρμοδιοτήτων είναι οι αρμοδιότητες που αφορούν στις δημόσιες πολιτικές της χωροταξίας και της προστασίας του περιβάλλοντος. **Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών προϋποθέτουν την πολυεπίπεδη συνεργασία των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εξειδικευμένων διοικητικών μονάδων της Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης.**

Το ίδιο συμβαίνει και με άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής : Αγροτικής Ανάπτυξης, Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Δημόσιας Υγιεινής και Υγείας, Πολιτικής Προστασίας, Προστασίας του Καταναλωτή κλπ.

Επί μέρους λειτουργίες στους ανωτέρω τομείς δημόσιας πολιτικής αναθέτει ο Ν.3852/2010 («Καλλικράτης») και γενικότερα το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο στους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, όμως, είναι προφανές ότι η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει το κύριο βάρος άσκησης των λειτουργιών σε ορισμένους

τομείς δημόσιας πολιτικής, όπως για παράδειγμα στην κοινωνική πολιτική, όπου καταγράφει τις ανάγκες, σχεδιάζει την τοπική κοινωνική πολιτική και εφαρμόζει τα σχετικά προγράμματα, έχοντας αναπτύξει ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικών δομών στο σύνολο της χώρας με αποδέκτες χιλιάδες πολίτες, όπως :

- οι Βρεφικοί και οι Παιδικοί Σταθμοί
- τα ΚΔΑΠ
- το πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι
- τα ΚΗΦΗ
- τα Κέντρα Πρόληψης της Εξάρτησης και Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας
- τα Κέντρα στήριξης ROMA και ευπαθών ομάδων
- τα Κοινωνικά Παντοπωλεία και τα Κοινωνικά Φαρμακεία.

Παράλληλα με τα παραπάνω, στο πλαίσιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, είναι αναγκαία η θεσμοποίηση της συνεργασίας των δυο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή η Διαβαθμιδική Συνεργασία μεταξύ των Περιφερειών και των Δήμων, μεταξύ των Δήμων και των Περιφερειών, που αποτελεί πλέον προϋπόθεση και για τη διεύρυνση και κατοχύρωση του ρόλου τους στο Πολιτειακό σύστημα της χώρας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και στην παροχή των υπηρεσιών στους πολίτες.

Για το λόγο αυτό, προτείνουμε να αναλάβουν την πρωτοβουλία της Διαβαθμιδικής Συνεργασίας τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ).

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΠΕΔΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ

1. Νέος Ενιαίος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Είναι αναγκαίο να διορθωθούν τα λάθη που έγιναν με τον «Καλλικράτη» ή προέκυψαν από ελλιπή προετοιμασία της μεταφοράς αρμοδιοτήτων, υπηρεσιών, προσωπικού και πόρων (Η δυνατότητα αυτή προσφέρεται μετά τη σχετική πρόθεση του Υπουργού Εσωτερικών να προωθήσει τη βελτίωση του «Καλλικράτη»).
- Είναι αναγκαία η ομογενοποίηση και η βελτίωση (ενδεχομένως και η κατάργηση) διατάξεων του «Καλλικράτη» που αφορούν θεσμούς και λειτουργίες που υπάρχουν τόσο στους Δήμους όσο και στις Περιφέρειες π.χ.
 - ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης και ο Δημοτικός Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης,
 - η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης και η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

- οι Επιχειρήσεις των Περιφερειών και των Δήμων
- Είναι αναγκαία η συμπλήρωση των διατάξεων που αφορούν θεσμούς της διαβαθμιδικής συνεργασίας (π.χ. τις προγραμματικές συμβάσεις, τους διαβαθμιδικούς συνδέσμους, τις αναπτυξιακές εταιρείες).

2. Ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα

Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ έχουν εκπροσώπους σε Ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα, όπως είναι η Επιτροπή Περιφερειών και το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Οι εκπρόσωποι της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ μπορούν να συντονίζουν τις πρωτοβουλίες και τη δράση τους, ώστε να υποστηρίξουν από κοινού, όσα είναι τα κοινά συμφέροντα της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3. Συνεργασία των Επιτροπών ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ

Μέσω της συνεργασίας των Επιτροπών της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ που έχουν ανάλογο αντικείμενο μπορεί να επιδιωχθούν τα ακόλουθα :

- Να λυθεί το πρόβλημα των σχέσεων Υπουργείων – Περιφερειών – Δήμων στον τομέα του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και του αναπτυξιακού προγραμματισμού.
- Να συντονιστούν οι προσπάθειες της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ στην προώθηση της «νησιωτικότητας» και της «ορεινότητας», δηλαδή οι θετικές διακρίσεις υπέρ των νησιών και των ορεινών περιοχών της χώρας.
- Να συντονιστούν οι δράσεις των Δήμων και των Περιφερειών σε κοινωνικά προγράμματα και ιδιαίτερα σε αυτά που αφορούν τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Τα αρμόδια Υπουργεία μπορεί να συνεργάζονται με τις Περιφέρειες και τις Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ) στο σχεδιασμό και την περιφερειακή εξειδίκευση των δημοσίων κοινωνικών πολιτικών και προγραμμάτων και οι Δήμοι να αναλαμβάνουν τον προσδιορισμό των κοινωνικών αναγκών και τη διατύπωση σχετικών εισηγήσεων και την εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο των δημοσίων κοινωνικών πολιτικών και προγραμμάτων.
- Να ετοιμαστεί κοινή πρόταση για το θέμα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και για την εξειδίκευσή της με τη μορφή της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης στην Περιφέρεια Αττικής και στη Μητροπολιτική Ενότητα της Θεσσαλονίκης.

4. Προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος

Υπάρχει η δυνατότητα της συνεργασίας ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ σε Ευρωπαϊκά και Εθνικά Προγράμματα που αφορούν ταυτόχρονα τους Δήμους και τις Περιφέρειες, όπως για παράδειγμα το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Δήμων και των Περιφερειών» που μπορεί

να χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.

5. Διαβαθμιδική Συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020

Προτείνεται η συγκρότηση κοινής ομάδας εργασίας με αντικείμενο :

- την επικαιροποίηση του κανονιστικού πλαισίου για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό (Ν.1622/1986) στην κατεύθυνση του συνδυασμού της ιεραρχικής σχέσης των επιπέδων προγραμματισμού με την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- την θεσμική και προγραμματική κατοχύρωση της ισότιμης συνεργασίας των Περιφερειών και των Δήμων και των συλλογικών οργάνων τους στην εξειδίκευση και την εφαρμογή των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020, με τήρηση των διαχειριστικών κανόνων της Ε.Ε.

6. Ενθάρρυνση της συνεργασίας Περιφερειών και Δήμων

Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ μπορούν με κοινές πρωτοβουλίες τους να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν τη συνεργασία Δήμων και Περιφερειών, ιδιαίτερα δε μέσω της συστηματικής συνεργασίας κάθε Περιφέρειας με την αντίστοιχη Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ).

7. Επικοινωνιακό Πρόγραμμα

Η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ μπορούν να εκπονήσουν ένα κοινό Επικοινωνιακό Πρόγραμμα που θα αναδείξει στην κοινωνία το ρόλο των Περιφερειών και το ρόλο των Δήμων, με βασικό στόχο την αντιμετώπιση της δυσπιστίας των πολιτών απέναντι στο πολιτικό σύστημα και την προβολή μιας εναλλακτικής λύσης απέναντι στο συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα της χώρας μας.

ΜΟΡΦΗ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΕΔΕ ΚΑΙ ΕΝΠΕ

Για όλα αυτά τα ζητήματα μπορεί να υπογραφεί ένα Πρωτόκολλο Συνεργασίας ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ με πρόβλεψη κοινού συντονιστικού οργάνου, το οποίο θα παρακολουθεί, θα υποστηρίζει και θα συντονίζει τις δράσεις του Πρωτοκόλλου Συνεργασίας.

Επίσης, μπορεί να διοργανωθεί ένα κοινό Συνέδριο ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ και να εγκριθεί μια κοινή πρόταση των δυο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς την Κυβέρνηση και τα πολιτικά κόμματα, προκειμένου να διευρυνθεί ο ρόλος των Δήμων και των Περιφερειών στην αντιμετώπιση της σημερινής κρίσης, στην ανάπτυξη της χώρας και στη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.