

ΓΙΑ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόταση για μια Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

3. ΜΙΑ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

4. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

5. Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ – ΤΡΙΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6. ΟΙ ΟΡΙΖΟΝΤΙΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αντί Επιλόγου

Μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πρόταση για μια Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με το κείμενο αυτό επιχειρώ να αξιοποιήσω τη θεσμική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης και τον βαθμό της επιτυχίας ή αποτυχίας τους και της κοινωνικής αποδοχής τους, προκειμένου να διατυπώσω μια πρόταση για την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της επόμενης αναγκαίας μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας.

Το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης θα πρέπει να κινείται στο πλαίσιο των αντίστοιχων Συνταγματικών διατάξεων, προκειμένου να μη δημιουργηθούν αμφισβητήσεις επί του κανονιστικού πλαισίου της μεταρρύθμισης. Είναι όμως αναγκαίο, παράλληλα με τα νέα κανονιστικά κείμενα, να προσδιοριστεί και η δέσμη των αλλαγών που είναι απαραίτητο να προταθούν ενόψει της επόμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης.

2. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ¹

Οι σημαντικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης (από το 1980 μέχρι το 2010) είναι οι ακόλουθες :

Στη Δημόσια Διοίκηση :

- Η ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης – ΕΚΔΔ (το 1982).
- Η συγκρότηση των Κρατικών Περιφερειών και ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός (το 1986).
- Η συγκρότηση «καθ' ύλην» αυτοδιοικούμενων φορέων (ΕΓΝΑΤΙΑ, ΔΕΠΑ, ΟΡΣΑ, ΕΤΕΡΠΣ, ΟΑΣΠ, ΚΑΠΕ, ΟΑΣΑ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ, ΚΕΘΙ κ.ά.).
- Ένα αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα και η συγκρότηση του ΑΣΕΠ για την εφαρμογή του (το 1994).
- Η νομοθετική πρωτοβουλία εκσυγχρονισμού των ΔΕΚΟ (το 1996).
- Η συγκρότηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (το 1997).

¹ Το Κεφάλαιο 2 και το επόμενο Κεφάλαιο 3 πρωτοδημοσιεύτηκαν στο πρόσφατο βιβλίο μου (2016), *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ – Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–2018*, σελ. 8–10, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

- Η οργάνωση των Κρατικών Περιφερειών (το 1997).
- Η σύσταση της ΜΟΔ (το 1996) και των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των Κ.Π.Σ. (το 2000).
- Η συγκρότηση των ΚΕΠ (που ξεκίνησαν το 1998 και νομοθετήθηκαν το 2002).
- Η καθιέρωση της «ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ» (το 2010).

Για την προώθηση της Αποκέντρωσης και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :

- Ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας της Μεταπολίτευσης (το 1980).
- Η σύσταση της ΕΥΔΑΠ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης – ΔΕΥΑ (το 1980).
- Οι πρώτοι σημαντικοί θεσμοί Αποκέντρωσης και ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : τα Νομαρχιακά Συμβούλια, η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας και τα συνοικιακά συμβούλια (το 1982).
- Η «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης» (το 1983).
- Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, οι Δημοτικές Επιχειρήσεις και οι Προγραμματικές Συμβάσεις (το 1984).
- Η ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης – ΕΕΤΑΑ (το 1985), των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ και των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985–2002).
- Η νομοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων – ΚΑΠ (το 1989).
- Η κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (το 1989).
- Η νομοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας – ΤΑΠ (το 1993).
- Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (το 1994).
- Η μεταβίβαση στους Δήμους των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και των αθλητικών κέντρων (το 1994 και το 2001).
- Το Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ Ι και ΕΑΠΤΑ ΙΙ), που χρηματοδοτήθηκαν από το Α΄ Κ.Π.Σ. (1989–1993) και το Β΄ Κ.Π.Σ. (1994–1999).
- Η συνένωση των μικρών ΟΤΑ με το Πρόγραμμα μεταρρύθμισης «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (το 1997) και η διοικητική–τεχνική–χρηματοδοτική υποστήριξη της μεταρρύθμισης με το Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΠΤΑ (1998–2004).
- Η νομοθέτηση των οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (το 1998).
- Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» : συνένωση ΟΤΑ, συγκρότηση των αιρετών Περιφερειών και μεταφορά στις Περιφέρειες της διαχείρισης των Π.Ε.Π. (το 2010).

Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση :

- Η ίδρυση των Ερευνητικών Ιδρυμάτων της Κρήτης και της Πάτρας (ΙΤΕ και ΙΤΥ αντίστοιχα) (το 1982).
- Η «Πρόταση για μια Εθνική Στρατηγική για την Ανάπτυξη της Πληροφορικής στην Ελλάδα» (το 1983).
- Η σύσταση της Υπηρεσίας Ανάπτυξης Πληροφορικής – ΥΑΠ (το 1985).
- Το ΜΟΠ Πληροφορικής (από το 1985).
- Το Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» του Β΄ ΚΠΣ (1994–1999).
- Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» που ξεκίνησε το 1996.
- Η συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (το 1997) και το «ΤΑΧΙΣ» (1999).
- Το Στρατηγικό σχέδιο «Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις» (1999).
- Η ίδρυση της Κοινωνίας της Πληροφορίας (ΚΤΠ) Α.Ε. (το 2001).
- Η Πύλη «ΕΡΜΗΣ» (από το 2007).²

3. ΜΙΑ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Αξιολογώντας τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης, συμπεραίνουμε ότι πράγματι εισέφεραν στη βελτίωση λειτουργιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, στην Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας και στην αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ορισμένες μάλιστα από τις μεταρρυθμίσεις αυτές καταξιώθηκαν κοινωνικά, εξασφάλισαν εκ των υστέρων ευρύτερη πολιτική στήριξη, αποτελούν δε μέχρι και σήμερα κομβικά στοιχεία του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας : το ΕΚΔΔ, το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ, οι Προγραμματικές Συμβάσεις, οι ΚΑΠ, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ, το ΤΑΧΙΣ και η «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».

Οι μεταρρυθμίσεις που πέτυχαν την κοινωνική αποδοχή και υποστήριξη είναι κυρίως το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ και η ΔΙΑΥΓΕΙΑ.

Πρέπει όμως να αναγνωρίσουμε ότι δεν διασφαλίστηκε ο συνεκτικός σχεδιασμός όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων, ο μεσοπρόθεσμος και ολοκληρωμένος χαρακτήρας της παρέμβασής τους και η συνέργεια στην εφαρμογή τους, ώστε να συγκροτήσουν την κρίσιμη μάζα που θα συνέθετε τις μεταρρυθμίσεις σε μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση, διαχρονικά αποτελεσματική και πολιτικά και κοινωνικά καταξιωμένη και επομένως «μη αντιστρεπτό θεσμό» της Ελληνικής Πολιτείας.

² Την περίοδο 2010–2014 έγιναν σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, που επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια (διαΝΕΟσις, Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό, 2016, σελ. 50–52), αλλά είχαν κυρίως δημοσιονομικούς στόχους και οι περισσότερες δεν εισέφεραν στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς της. Ο πρόσφατος νόμος 4555/2018 (ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ) αφορά κυρίως την αλλαγή του εκλογικού συστήματος και δεν έχει εφαρμοστεί για να μπορούμε να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματά του.

Συνέπεια των αδυναμιών αυτών ήταν, μεταξύ άλλων, να μη συνδέονται προγραμματικά και λειτουργικά οι μεταρρυθμίσεις της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης με τις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτε, πολλές φορές, οι δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης με τις δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σε αυτό συνέβαλε καθοριστικά η διάσπαση της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής, η οποία ενώ θα έπρεπε να είναι ενιαία, κατατμήθηκε σε επιμέρους πολιτικές διαφορετικών δομών και λειτουργιών (υπουργείων, οργανικών μονάδων, επιχειρησιακών προγραμμάτων).

Οι κυριότερες αιτίες των παραπάνω αδυναμιών είναι οι ακόλουθες :

- ⇒ Οι πολιτικές προτεραιότητες της περιόδου 1974–2015 και ιδιαίτερα των πρώτων χρόνων της Μεταπολίτευσης, ήταν συνδεδεμένες περισσότερο με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, τον εκδημοκρατισμό του κράτους και την ενίσχυση των πολιτικά και κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων του πληθυσμού και λιγότερο με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.
- ⇒ Το πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας, οι παραδόσεις του πολιτικού συστήματος και η διαχρονική εξάρτηση του διοικητικού συστήματος από την πολιτική λειτουργία, ευνόησαν τις πελατειακές σχέσεις, τον νομικό πληθωρισμό, τη γραφειοκρατία, την ασυνέχεια της Διοίκησης και την απουσία μηχανισμών προγραμματισμού, συντονισμένης εφαρμογής και συστηματικής αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών.
- ⇒ Εξαιτίας της παραδοσιακής μεταρρυθμιστικής αντίληψης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις εξαντλούντο στην εκπόνηση του κανονιστικού πλαισίου, χωρίς τη διασφάλιση των όρων, της οργάνωσης και των αναγκαίων πόρων για την εφαρμογή τους, δηλαδή ενός προγράμματος υποστήριξης της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου με οδικό χάρτη και σύστημα διοίκησης–παρακολούθησης–αξιολόγησης της εφαρμογής του.
- ⇒ Η ανάγκη βίαιων προσαρμογών της τελευταίας πενταετίας, αρκετές φορές υπό τις εκβιαστικές απειλές των δανειστών της χώρας, οι οποίοι επέβαλαν μεταρρυθμίσεις κυρίως με δημοσιονομικούς στόχους, συνέδεσε όσες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν, με αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, με συνέπεια η έννοια της «μεταρρύθμισης» να δημιουργεί αρνητικούς συνειρμούς στην κοινωνική συνείδηση.

Επομένως, η επόμενη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι αναγκαίο :

- ⇒ να υπερβεί αυτές τις αντικειμενικές δυσκολίες και τις υποκειμενικές αδυναμίες του πολιτικού και διοικητικού συστήματός μας,
- ⇒ να μη συνδέεται με δημοσιονομικούς στόχους, αλλά με τον εθνικό στόχο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας

Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και αναβάθμισης των υπηρεσιών της προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις,

- ⇒ να διασφαλίσει συνεκτικό σχεδιασμό, μεσοπρόθεσμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα, πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής της, την ευρύτερη δυνατή πολιτική συμφωνία και κοινωνική συναίνεση και κατά συνέπεια την αναγκαία διαχρονική σταθερότητα στην εφαρμογή της,
- ⇒ να επιτύχει τη συνέργεια των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τις ταυτόχρονες και συνεκτικές αλλαγές και βελτιώσεις και στα τρία επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση–Περιφέρειες–Δήμους), με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

4. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Από τις ανωτέρω μεταρρυθμίσεις, οι σημαντικότερες που αφορούν άμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι ακόλουθες :

1^η η ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (1994),

2^η το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (1997) και

3^η το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (2010).

Το σημαντικότερο στοιχείο της 1^{ης} μεταρρύθμισης είναι ότι καθιέρωσε για πρώτη φορά στη Μεταπολίτευση τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, δημιουργώντας αιρετή διοίκηση στις κρατικές Νομαρχίες. Το γεγονός αυτό είχε το σοβαρό πλεονέκτημα ότι η μεταρρύθμιση αξιοποίησε έναν υπάρχοντα θεσμό και πραγματοποιήθηκε σε σύντομο χρόνο και σχετικά εύκολα, αλλά είχε το μειονέκτημα ότι με τη μεταφορά μιας έτοιμης δομής μεταφέρθηκε και η «κρατική» κουλτούρα της.

Το σημαντικότερο στοιχείο της 2^{ης} μεταρρύθμισης (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) είναι ότι αντιμετώπισε το πρόβλημα της πολυδιάσπασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνενώνοντας 5.600 ΟΤΑ (Δήμους και Κοινότητες) σε 1.033. Παρότι αρκετοί από τους νέους ΟΤΑ δεν είχαν βιώσιμο μέγεθος, αναβαθμίστηκε συνολικά ο ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα και η συμβολή της στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής.

Το σοβαρότερο πλεονέκτημα της 2^{ης} μεταρρύθμισης, σε σχέση με όλες τις υπόλοιπες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης, είναι ότι το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» περιείχε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), το οποίο χρηματοδότησε κτιριακές υποδομές, οχήματα και τεχνικό εξοπλισμό, πρότυπα οργάνωσης και μηχανοργάνωσης των υπηρεσιών, 2.440 νέους επιστήμονες που καταρτίστηκαν και στελέχωσαν τους ΟΤΑ και δομή διοίκησης της εφαρμογής του Προγράμματος.

Το σημαντικότερο στοιχείο της 3^{ης} μεταρρύθμισης (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) είναι ότι συγκρότησε τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στο επίπεδο των 13 Περιφερειών της χώρας και την προικοδότησε με τη διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) του ΕΣΠΑ. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης αυτής συνενώθηκαν οι 1.033 ΟΤΑ σε 325 Δήμους, γεγονός που διασφάλισε τη βιωσιμότητα των περισσότερων στην περίοδο της κρίσης, αλλά δημιουργήθηκαν και Δήμοι μεγαλύτεροι από το optimum ανθρωπογεωγραφικό μέγεθος (ιδίως στα μεγάλα νησιά).

Στη συνέχεια, συγκρίνουμε και αξιολογούμε αυτές τις τρεις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης χρησιμοποιώντας τα ακόλουθα δέκα (10) κριτήρια :

1. την εμβέλεια και τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων,
2. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στη διεύρυνση του ρόλου της Τ.Α. στις τομεακές δημόσιες πολιτικές και στον διατομεακό συντονισμό,
3. το δημοσιονομικό σκέλος των μεταρρυθμίσεων,
4. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης,
5. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων : α) στη δημοκρατική και αποτελεσματική Διακυβέρνηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, β) στην οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γ) στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις,
6. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών και των πολιτικών προσωπικού,
7. τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
8. την απλότητα και την πληρότητα του κανονιστικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων,
9. το πρόγραμμα δημοσιότητας και τις δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών,
10. την υποστήριξη της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής».

Μαζί με τη σύγκριση και την αξιολόγηση των τριών μεταρρυθμίσεων, ως προς αυτά τα 10 κριτήρια, διατυπώνω και τις προτάσεις μου για τους αντίστοιχους προγραμματικούς στόχους της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης όσον αφορά την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Επίσης, στο τελευταίο Κεφάλαιο 6 παρουσιάζω συνοπτικά τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

1. Ως προς την εμβέλεια και τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων

1.α) Ως προς την εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων :

Η 1^η μεταρρύθμιση αφορούσε μόνο τη δευτεροβάθμια Τ.Α., η 2^η μόνο την πρωτοβάθμια Τ.Α. και η 3^η μόνο την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τ.Α.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να μην περιορίζεται στην Τ.Α., αλλά **να αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση** (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμους), **με στρατηγικό στόχο το Επιτελικό Κράτος**.

Με βάση αυτόν τον στρατηγικό στόχο, η βασική προγραμματική επιλογή είναι η επανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, κατά τομέα δημόσιας πολιτικής, μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης– Περιφερειών–Δήμων, με κατεύθυνση:

- την ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών της Κεντρικής Διοίκησης και
- την αποκέντρωση, την επικουρικότητα και την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Σε όποιο τομέα δημόσιας πολιτικής η ανα-οριοθέτηση συνεπάγεται την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αυτή συνοδεύεται, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, από τους αντίστοιχους πόρους και από την αναδιοργάνωση (re-engineering) των υπηρεσιών των φορέων κάθε διοικητικού επιπέδου, οι οποίες επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση αυτή.

1.β) Ως προς τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων :

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις περιορίστηκαν στην αλλαγή δομών και αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας Τ.Α. Καμμία δεν επανα-προσδιόρισε τις σχέσεις μεταξύ των 3 επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης.

Επομένως, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να αφορά όχι μόνο και τα 3 επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά **να αφορά και τις μεταξύ τους σχέσεις, με στρατηγικό στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία (Περιφερειών – Δήμων)**.³

Κατά συνέπεια, είναι αναγκαία η μεταρρύθμιση των σχέσεων Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ για τη διασφάλιση της κάθετης και της οριζόντιας **διαλειτουργικότητας**, προκειμένου να διαμορφωθεί η εταιρική σχέση και η συνεργασία τους ως τριών ισότιμων

³ Η μόνη προηγούμενη νομοθετική ρύθμιση που περιέχει τον ρητό προσδιορισμό των σχέσεων των 3 επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης είναι το κεφάλαιο Δ΄ του Ν.1622/1986 για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, το οποίο όμως χρειάζεται επικαιροποίηση.

πυλώνων του ενιαίου πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Έτσι θα αποκτήσουμε **μια Ψηφιακή Διοίκηση «χωρίς εσωτερικά σύνορα»**.

2. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στη διεύρυνση του ρόλου της Τ.Α. στις τομεακές δημόσιες πολιτικές και στον διατομεακό συντονισμό

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις αποτελούσαν νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών και δεν διασφαλίστηκε η συνεργασία του με τα άλλα Υπουργεία δηλαδή Ανάπτυξης, Αγροτικής Ανάπτυξης, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής (με εξαίρεση το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» στην εκπόνηση του οποίου συμμετείχε το Υπουργείο Χωροταξίας). Το αποτέλεσμα ήταν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Δήμων που περιλήφθηκαν στα αντίστοιχα κανονιστικά κείμενα να αποτελούν αντιγραφή υπαρχόντων νομοθετικών κειμένων, χωρίς να διασφαλιστεί ότι οι Περιφέρειες και οι Δήμοι αποτελούν οργανικούς κρίκους του διοικητικού συστήματος σχεδιασμού και εφαρμογής των τομεακών δημόσιων πολιτικών των άλλων Υπουργείων. Στη συνέχεια, κάθε Υπουργείο εκπονούσε το δικό του νόμο, αγνοώντας την Τ.Α. ή προσδιορίζοντας με δικά του κριτήρια έναν επικουρικό ρόλο της.

Επομένως η νέα μεταρρύθμιση πρέπει να προετοιμαστεί από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία, ώστε να διασφαλίσει **τη συντονισμένη διυπουργική υποστήριξή της** και να στοχεύει **στη διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και, γενικότερα, του ρόλου της **στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών** (με κατεύθυνση το Επιτελικό Κράτος και την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση) και **στον διατομεακό συντονισμό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο**.

3. Ως προς το δημοσιονομικό σκέλος των μεταρρυθμίσεων

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις δεν τροποποίησαν τη νομοθετική βάση των οικονομικών των ΟΤΑ που είναι ο Νόμος 1828/1989 για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Η οικονομική κρίση περιόρισε κατά 60% περίπου τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ από τους ΚΑΠ.

Με στόχο την ενίσχυση της **οικονομικής αυτοτέλειας** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η νέα μεταρρύθμιση θα πρέπει να διασφαλίσει τη σταδιακή αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων της, ανάλογη με την αύξηση των δημοσίων εσόδων και του ΑΕΠ της χώρας και να διαμορφώσει ένα μεσοπρόθεσμο οδικό χάρτη **δημοσιονομικής αποκέντρωσης** με βάση τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και πρακτικές των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, π.χ. με μεσοπρόθεσμη προοπτική τη μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά με τον μετασχηματισμό του σε Φόρο Ακίνητης Περιουσίας.

4. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην προώθηση της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης

Η 1^η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από πρόγραμμα πραγματοποίησης δημοσίων επενδύσεων σε νομαρχιακό επίπεδο. Η 2^η μεταρρύθμιση (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) συνοδευόταν από το ΕΠΤΑ, το οποίο χρηματοδότησε κτιριακές υποδομές, οχήματα και τεχνικό εξοπλισμό. Η 3^η μεταρρύθμιση προικοδότησε τις Περιφέρειες με τη διαχείριση των ΠΕΠ του ΕΣΠΑ, αλλά δεν συνοδεύτηκε από το εξαγγελθέν Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» και επομένως κατ' ευφημισμόν καλείται «Πρόγραμμα».

Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι στη νέα προγραμματική περίοδο (2021–2027) πρέπει να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στη βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας και στην ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή της, ώστε να αντιμετωπιστούν οι σημερινές διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες και οι αδυναμίες των περιοχών με γεωγραφικά μειονεκτήματα (νησιωτικές Περιφέρειες, μικροί ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι). Χρειάζεται να αποκτήσουν διοικητική ικανότητα και να δημιουργήσουν το κατάλληλο αναπτυξιακό πλαίσιο, ώστε να προσελκύσουν επιχειρήσεις και νοικοκυριά και να αντιμετωπίσουν τον διεθνή χωρικό ανταγωνισμό.

Στο πλαίσιο αυτό, καθοριστικός μπορεί να είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης και στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας.⁴

Επομένως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, είναι αναγκαίο να χρηματοδοτηθεί από τη ΣΑΤΑ (με σταδιακή αποκατάστασή της) και με συγκεκριμένες δράσεις του τρέχοντος ΕΣΠΑ 2014–2020 και του νέου ΕΣΠΑ, που να συνδέονται με το ρόλο των Περιφερειών στην προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και ιδίως στην υποστήριξη των επιχειρήσεων και με το ρόλο των Δήμων στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και ιδίως στην κατασκευή τοπικών τεχνικών υποδομών και στην ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου τους.

Επίσης, είναι αναγκαίο να χρηματοδοτηθεί και από εναλλακτικά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το «πακέτο Γιουνκέρ» και νέα χρηματοδοτικά προϊόντα της ΕΤΕπ και του ΤΠΔ και να αξιοποιήσει σύγχρονους θεσμούς οικονομικής συνεργασίας δημόσιου–ιδιωτικού τομέα, με παράλληλη ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του Κράτους, που είναι αναγκαίος για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικότερα για τις νησιωτικές Περιφέρειες και τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, προκειμένου να αποκτήσουν τις ίδιες δυνατότητες

⁴ Ο ένας από τους 5 στόχους πολιτικής της νέας προγραμματικής περιόδου (2021–2027) είναι «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, η οποία υποστηρίζει τις αναπτυξιακές στρατηγικές υπό τοπική καθοδήγηση και τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη σε όλη την Ε.Ε.»

πρόσβασης στο ΕΣΠΑ και τα άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία, αλλά και γενικότερα για να αποκτήσουν ισότιμο ρόλο με τους άλλους ΟΤΑ, είναι απαραίτητες ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις και ειδικό πρόγραμμα επιστημονικής, διοικητικής και τεχνικής υποστήριξής τους, όπως είναι το «ειδικό πρόγραμμα τηλε-υποστήριξης των 85 μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών» (της Δράσης Β.1.1.5 του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020).

5. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων : α) στη δημοκρατική και αποτελεσματική Διακυβέρνηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, β) στην οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γ) στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις

5.α) Το Σύστημα Διακυβέρνησης είναι : 1^ο) τα συλλογικά όργανα [το Περιφερειακό και το Δημοτικό Συμβούλιο και οι Επιτροπές] και 2^ο) τα μονομελή όργανα [ο Περιφερειάρχης και ο Δήμαρχος, οι Αντιπεριφερειάρχες και οι Αντιδήμαρχοι, ο Συμπαραστάτης του Πολίτη κλπ].

Οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις συγκρότησαν το ίδιο περίπου Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών). Το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» και το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» νομοθέτησαν όργανα εσωτερικής αποκέντρωσης (ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής).

Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» νομοθέτησε, επιπλέον των άλλων οργάνων, την Εκτελεστική Επιτροπή, που αποτελεί θετική συνεισφορά στο Σύστημα Διακυβέρνησης, αλλά και ορισμένα όργανα προώθησης της διαβούλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής (Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών) που δεν πέτυχαν το νομοθετημένο στόχο τους.⁵

Δεν πέτυχαν το στόχο τους και η αποκέντρωση των πολεοδομιών, των ΤΥΔΚ και ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους Δήμους–πρωτεύουσες των Νομών, καθώς και η

⁵ Δυστυχώς, με νομικό βολонταρισμό εκπονούμε ρυθμίσεις, οι οποίες έχουμε την ψευδαίσθηση ότι θα επιβάλλουν τη συμμετοχή των πολιτών, ενώ στην πραγματικότητα επιχειρούμε να γεμίσουμε τον «πίθο των Δαναΐδων», εάν δεν συνοδεύουμε τις ρυθμίσεις αυτές με ένα πρόγραμμα υποστήριξής τους, που θα περιέχει υλικούς και άυλους πόρους, αλλά κυρίως πολιτική υποστήριξη, ανάδειξη των καλών πρακτικών και διασφάλιση της κοινωνικής συμμετοχής.

ρύθμιση για τη διοικητική υποστήριξη των μεγαλύτερων Δήμων σε μικρούς Δήμους που δεν έχουν την αναγκαία υποδομή και προσωπικό.⁶

Επίσης, ο δημοτικός Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης και ο περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του νομοθέτη.⁷

Παράλληλα με τις ρυθμίσεις και τα όργανα αυτά, τα οποία νομοθετήθηκαν με το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», στο κανονιστικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπονται λειτουργίες λογοδοσίας (δημοσίευση απολογισμού, απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής κλπ.) που χρειάζονται αξιολόγηση και αναβάθμιση (όχι μόνο με την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου).

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαίο να επιδιώξει την υποστήριξη της εφαρμογής των θεσμών διαδημοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, τη βελτίωση του Συστήματος Διακυβέρνησης και των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και την ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας των οργάνων και της συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων. Φυσικά η ενίσχυση των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης δεν θα πρέπει να οδηγεί ουσιαστικά στην επανασύσταση των συνενωθέντων ΟΤΑ και στην αιωνεί «ομοσπονδιακή» λειτουργία των Δήμων και των Περιφερειών.

Επίσης, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνω να επιδιώξει την αναβάθμιση των θεσμών της διαβούλευσης, της λογοδοσίας και της κοινωνικής συμμετοχής. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα προώθησης νέων θεσμών που αξιοποιούν και τη σύγχρονη τεχνολογία (π.χ. ένα σταθερό «βαρόμετρο» της κοινής γνώμης, ηλεκτρονική διαβούλευση πριν τη λήψη κανονιστικών αποφάσεων, τοπικά δημοψηφίσματα επί σημαντικών για την ανάπτυξη ενός τόπου αποφάσεων).

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι δεν αρκεί η νομοθέτηση οργάνων και λειτουργιών κοινωνικής συμμετοχής. Δεν υπάρχει κάποιος «αυτόματος πιλότος» που οδηγεί στη «θεσμοποίησή» της. Δεν είναι εύκολη η αλλαγή της κουλτούρας. Χρειάζεται ένα παράλληλο πρόγραμμα ευαισθητοποίησης και πολιτικής και τεχνικής υποστήριξης, ανάδειξης των

⁶ Οι ρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, εάν στηριζόταν στους θεσμούς της διαδημοτικής και της διαβαθμιδικής συνεργασίας και συνοδευόταν από πρόγραμμα οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης της εφαρμογής τους.

⁷ Κατά την εφαρμογή τους οι θεσμοί αυτοί δεν πέτυχαν γιατί δεν συγκροτήθηκε λειτουργικό δίκτυό τους και δεν διασφαλίστηκε η συστηματική υποστήριξή τους. Η βελτίωσή τους θα μπορούσε να επιχειρηθεί με τη μετατροπή τους σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη ή με τη δικτύωση, υποστήριξη και εποπτεία τους.

καλών πρακτικών και συστηματικής επιδίωξης της κοινωνικής συναίνεσης και της ενεργοποίησης των πολιτών.⁸

Όσον αφορά τους θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας προτείνω τη συγκρότηση Περιφερειακού Συμβουλίου Αναπτυξιακής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων κάθε περιφέρειας.

- 5.β) Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνήθως αφορούν μόνο την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, δηλαδή είναι «νομικές μεταρρυθμίσεις». Κατ' εξαίρεση αυτού του κανόνα, η ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνοδεύταν από έναν πρότυπο Οργανισμό Ν.Α., το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» εμπεριείχε το ΕΠΤΑ, που χρηματοδότησε και την εκπόνηση προτύπων οργάνωσης και μηχανοργάνωσης των υπηρεσιών και το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» συνοδεύταν από ένα πρόγραμμα εκπόνησης προτύπων Οργανισμών και συνένωσης των πληροφοριακών συστημάτων των Δήμων και των Νομαρχιών.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να βελτιώσει το back office και επομένως να διασφαλίσει **την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό** των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους : οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών, αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμό, απλοποίηση και προτυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και της οικονομικής διαχείρισης, βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Στο πλαίσιο αυτό, κατοχυρώνεται η λειτουργία των ΟΤΑ με όρους στρατηγικής διοίκησης, επιχειρησιακό προγραμματισμό, στοχοθεσία – λογοδοσία – αξιολόγηση.

Υπενθυμίζω εν προκειμένω το **«Στρατηγικό Σχέδιο για την Προτυποποίηση και Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας με την αξιοποίηση ΤΠΕ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού– Απρίλιος 2014»** και το ήδη εγκεκριμένο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» που χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020.⁹

⁸ Χωρίς την υποστήριξη αυτή και την αλλαγή της κουλτούρας οι θεσμοί συμμετοχής και ελέγχου εργαλειοποιούνται.

⁹ Το Πρόγραμμα αυτό προϋπολογισμού 30 εκατ. €, χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο οποίο εντάχθηκε κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, με τη μορφή τριών Δράσεων (Α.2.1.4, Β.1.1.5, Γ.2.1.3), έχει υπογραφεί για την εφαρμογή του Προγραμματική Συμφωνία μεταξύ ΥΠΕΣ–ΕΝΠΕ–ΚΕΔΕ και ορίστηκε ως φορέας υλοποίησης η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).

5.γ) Δεν υπάρχουν ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία για τον βαθμό βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις από την εφαρμογή των τριών μεταρρυθμίσεων. Επίσης, δεν υπάρχουν στοιχεία για το βαθμό εφαρμογής του θεσμού των «δημοτικών ανταποκριτών».¹⁰

Εκτιμώ όμως ότι η λειτουργία των ΚΕΠ σε δημοτικό επίπεδο και η ηλεκτρονικοποίηση ορισμένων διαδικασιών στις Περιφέρειες και τους Δήμους βελτίωσαν τις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαίο να βελτιώσει το front office, επιδιώκοντας την περαιτέρω βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, με την αξιοποίηση του ανωτέρω «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων», καθώς και ορισμένων οριζόντιων δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση (όπως το CRMS).

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία η αναβάθμιση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), ώστε να μετατραπούν σε «Πολυδύναμα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών και Επιχειρήσεων» και να διαμεσολαβούν όλο και περισσότερο στις σχέσεις της Διοίκησης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

6. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών και των πολιτικών προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Και οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις επιδίωξαν την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, αλλά οι σχετικές βελτιώσεις περιορίστηκαν ή καταργήθηκαν την τελευταία πενταετία εξαιτίας των Μνημονίων.

Καμμία από τις τρεις μεταρρυθμίσεις δεν περιείχε βελτίωση των πολιτικών προσωπικού, δεδομένου ότι αυτές καθορίζονται από ειδικά νομοθετήματα (Κώδικας δημοσίων υπαλλήλων, Κώδικας Δημοτικών υπαλλήλων, Ενιαίο μισθολόγιο κλπ).

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνω να επιδιώξει τον εκσυγχρονισμό της καταστατικής θέσης των αιρετών και την αναβάθμιση των πολιτικών προσωπικού.

Η αναβάθμιση της καταστατικής θέσης θα έχει κυρίως θεσμικό χαρακτήρα και όσο οι δημοσιονομικές συνθήκες το επιτρέψουν και οικονομικό χαρακτήρα.

¹⁰ Οι «δημοτικοί ανταποκριτές» προβλέπονται στο άρθρο 98 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης»).

Η αναβάθμιση των πολιτικών προσωπικού θα επιδιωχθεί με την εξειδίκευση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση των ρυθμίσεων που θα εκπονηθούν συνολικά για τη Δημόσια Διοίκηση και με την εκπόνηση νέου Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων.

Επίσης, πρέπει να επιδιωχθεί η βελτίωση της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού, αξιοποιώντας το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων», καθώς και ορισμένες οριζόντιες δράσεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση (όπως το HRMS).

7. Ως προς τη συμβολή των μεταρρυθμίσεων στην απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η μόνη σημαντική αλλαγή των ελεγκτικών θεσμών περιλαμβάνεται στο Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» και είναι οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, που δεν έχουν όμως μέχρι σήμερα συγκροτηθεί.¹¹

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση προτείνει να επιδιώξει την απλοποίηση, τον συντονισμό και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ, τη συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού σε κάθε ΟΤΑ και την ενίσχυση των λειτουργιών διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου.

Με την προτεινόμενη συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού στις Περιφέρειες και τους Δήμους και ενός κεντρικού μηχανισμού υποστήριξής τους, όχι μόνον αποκτά κάθε Περιφερειάρχης και κάθε Δήμαρχος ένα αποτελεσματικό εργαλείο προστασίας, αλλά μειώνεται και το διοικητικό βάρος των εξωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να πετύχει μια νέα ισορροπία εξωτερικού ελέγχου – εσωτερικού ελέγχου – κοινωνικού ελέγχου, με την οποία θα ενισχυθεί η «υπευθυνότητα» (accountability) των ΟΤΑ και ο ρόλος των πολιτών.

8. Ως προς την απλότητα και την πληρότητα του κανονιστικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων

Και οι τρεις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις κωδικοποίησαν και συμπλήρωσαν την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, η οποία ήταν ήδη δοκιμασμένη στην πράξη και κατά καιρούς βελτιούμενη. Για το λόγο αυτό το κανονιστικό πλαίσιο κάθε μεταρρύθμισης είχε σχετική απλότητα και οι διατάξεις του

¹¹ Με το Ν.4555/2018 («Κλεισθένης») τροποποιήθηκαν οι σχετικές διατάξεις του Ν.3852/2010 («Καλλικράτης») και προβλέπεται η σύσταση επτά (7) Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ.

είχαν τη νομολογιακή «ωριμότητα» που επέτρεπε την άμεση εφαρμογή τους.

Δυσκολίες αντιμετώπισαν στην εφαρμογή τους οι εκάστοτε νέες ρυθμίσεις που περιείχαν εξουσιοδοτικές διατάξεις, όταν δεν είχαν προσχεδιαστεί τα σχετικά προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.

Επίσης, αντιμετώπισαν προβλήματα εφαρμογής οι ρυθμίσεις που δημιουργούσαν νέες δομές ή λειτουργίες, χωρίς να υπάρχει προηγούμενη ανάλογη εμπειρία (και νομολογία) και χωρίς να συνοδεύονται από μεσοχρόνιο πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους.

Για παράδειγμα τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης της 1^{ης} μεταρρύθμισης είχαν ως ανάλογο προηγούμενο τις Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκπονήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών ορισμένα πρότυπα (οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας και κανονισμοί), αλλά δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο πρόγραμμα υποστήριξης της συγκρότησης και της αρχικής λειτουργίας τους.

Ανάλογα παραδείγματα έχουμε και στην 3^η μεταρρύθμιση, όπως οι «Συμπαραστάτες» και ορισμένα όργανα προώθησης της διαβούλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής, που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο 3.5.γ.

Το κανονιστικό πλαίσιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να κωδικοποιεί και να συμπληρώνει το υπάρχον και να εσωματώνει τις ρυθμίσεις που απαιτούν οι ανωτέρω επτά (7) προγραμματικοί στόχοι μεταρρύθμισης με τελικό παραδοτέο ένα ενιαίο νομοθετικό κείμενο, το νέο ενιαίο **Κώδικα Δήμων και Περιφερειών**.

Ο νέος ενιαίος Κώδικας Δήμων και Περιφερειών πρέπει να έχει διακριτά κεφάλαια α) για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες, β) για τους μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες. Η πρώτη σχετική διάκριση έγινε με την 3^η μεταρρύθμιση και πρέπει να διευρυνθεί και να ολοκληρωθεί.¹²

Όπως αναφέρω και σε σχετικό βιβλίο μου,¹³ το νέο κανονιστικό πλαίσιο πρέπει να χρησιμοποιήσει «έννοιες που εκφράζουν καταξιωμένες προηγούμενες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις ή επιτυχημένες δομές και λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, αποδεκτό αξιολογικό σύστημα και θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας» και «την αναλογική εφαρμογή ή επέκταση υπαρχουσών επιτυχημένων θεσμών, προγραμματικών επιλογών, νομοθετικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών», δεδομένου ότι «το

¹² Η κατηγοριοποίηση των Δήμων του Ν.4555/2018 αποτελεί μόνο μια νομική αναγνώρισή της, χωρίς να συνοδεύεται από διοικητικά ή επιχειρησιακά αποτελέσματα.

¹³ Μαΐστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, σελ. 240, Παπαζήσης, Αθήνα.

μεγαλύτερο τμήμα της όδευσης μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, για να μπορεί αυτή να ανοίξει καινούριους δρόμους στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα, διευκολύνεται εάν χρησιμοποιεί ανοιχτά κανάλια της κοινωνικής αντίληψης».

Επίσης, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να διασφαλίσει την αναγκαία **πληρότητα** μέσω της συνεργασίας του Υπουργείου Εσωτερικών με τα συναρμόδια Υπουργεία (βλέπε παράγρ. 3.2) και συστηματική υποστήριξη της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και ιδιαίτερα των νέων ρυθμίσεων, με Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής της μεταρρύθμισης (βλέπε παράγρ. 3.10).

Το Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής είναι αναγκαίο να περιλαμβάνει την προετοιμασία και δεσμευτικό οδικό χάρτη έκδοσης των κατ' εξουσιοδότηση του Νόμου, Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων.

9. Το πρόγραμμα δημοσιότητας και δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών

Η 1^η μεταρρύθμιση συνοδεύτηκε από σχετικά μικρή δημοσιότητα, ενώ η 2^η και η 3^η μεταρρύθμιση «επωλυμοποιήθηκαν» και συνοδεύτηκαν από σημαντική δημοσιότητα, αλλά χωρίς συστηματική ενημέρωση των πολιτών και διαβούλευση με τους κοινωνικούς φορείς.

Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση είναι σκόπιμο να συνοδεύεται από ένα σημαντικό πρόγραμμα δημοσιότητας και ενημέρωσης των πολιτών και συστηματική διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους (stakeholders) και ιδίως με τους συλλογικούς φορείς των ΟΤΑ και των εργαζομένων σε αυτούς.

10. Ως προς την υποστήριξη της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής» (reform engineering)

Εκτός από τη 2^η μεταρρύθμιση (Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) που συνοδεύταν από το ΕΠΤΑ, οι άλλες 2 μεταρρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής τους.

Η νέα μεταρρύθμιση δεν πρέπει να εξικνείται στην εκπόνηση ενός νόμου, δηλαδή να είναι μια «νομική μεταρρύθμιση» ή κατ' άλλους μια «χάρτινη μεταρρύθμιση». Πρέπει να περιλαμβάνει ένα **Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής της**, με τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη και ένα σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης.

Ως προς την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποιηθείσας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής» (reform engineering), η σειρά κατάταξης των 3 μεταρρυθμίσεων κατά αύξουσα σπουδαιότητα, είναι η ακόλουθη :

Συγκρότηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».

Το Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» εξασφάλισε κατά τη γνώμη μου σε ικανοποιητικό βαθμό τους ακόλουθους 14 συντελεστές–κλειδιά : ¹⁴

- ιδεολογικό πλαίσιο, όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση,
- διαγνωστική μελέτη που κατέληξε σε συγκεκριμένους στόχους,
- νομικές ρυθμίσεις (Ν. 2539/1997 κλπ.),
- οικονομικούς πόρους (το ΕΠΤΑ),
- χωροταξική προσαρμογή των γενικών κριτηρίων,
- πρότυπους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας των νέων δήμων,
- πρότυπα και προδιαγραφές μηχανοργάνωσής τους,
- 2440 νέους επιστήμονες για τη στελέχωση των ΟΤΑ, που καταρτίστηκαν από την ΕΕΤΑΑ και
- τεχνική – επιστημονική υποστήριξη των ΟΤΑ από την ίδια,
- επικοινωνιακό πρόγραμμα που βασίστηκε κυρίως στην «επωνυμοποίηση» του Προγράμματος (το όνομά του χρησιμοποιήθηκε αργότερα δημοσιογραφικά ως επιθετικός προσδιορισμός για τη συνένωση δομών και υπηρεσιών),
- επταετή χρονική διάρκεια του ΕΠΤΑ,
- δομή διοίκησης (που δεν εξασφάλισε όμως διαχρονική σταθερότητα και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης),
- συναίνεση στο κοινωνικό επίπεδο και
- σωστή εκτίμηση της ωριμότητας των συνθηκών.

Για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης προτείνω να αξιοποιηθεί, επικαιροποιούμενη, η ανωτέρω μεταρρυθμιστική τεχνική.

Ειδικές ρυθμίσεις

Ο ανωτέρω «δεκάλογος» προγραμματικών στόχων χρειάζεται εξειδίκευση:

- α) στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες,
- β) στους μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες.

Άλλωστε το «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» περιλαμβάνει σχετικές ειδικές δράσεις και, όπως ήδη ανέφερα, «ειδικό πρόγραμμα τηλε-υποστήριξης των 85 μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων και των νησιωτικών Περιφερειών».

¹⁴ Βλέπε όπ.π. τους «14 συντελεστές–κλειδιά» στις σελίδες 214–218 και στις σελίδες 274–311

5. Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ – ΤΡΙΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση θα πρέπει να προωθεί την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και όσον αφορά το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, προτείνω να αφορά το ρόλο, τις αρμοδιότητες, τους πόρους, την οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχέσεις της με τα άλλα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης, μετά από αξιολόγηση της εφαρμογής του «Καλλικράτη» και γενικότερα του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, σε συνεργασία με την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ.

Η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση Προώθησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δεν μπορεί να γίνει μόνο με ένα νόμο. Κατά το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, χρειάζεται ένα **Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** για την εφαρμογή της, το οποίο θα εκπονηθεί με βάση στην Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Ελληνικής Διοίκησης (άρθρο 3.Γ.5.1. του Ν. 4336/2015).

Ως στρατηγικούς στόχους της Νέας Διοικητικής Μεταρρύθμισης προτείνω τη δημιουργία του Επιτελικού Κράτους, την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και την αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής σχέσης, της εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών και της διαλειτουργικότητας όλων των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προτείνω να έχει τους ακόλουθους 10 προγραμματικούς στόχους, οι οποίοι αντιστοιχούν στα 10 κριτήρια με τα οποία αξιολόγησα τις προηγούμενες τρεις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :

- 1.α) Ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Κράτους με ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με κατεύθυνση την αποκέντρωση, την επικουρικότητα και την εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
Σε όποιο τομέα δημόσιας πολιτικής η ανα-οριοθέτηση συνεπάγεται την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αυτή συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους και από την αναδιοργάνωση (re-engineering) των υπηρεσιών των φορέων κάθε διοικητικού επιπέδου, οι οποίες επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση αυτή.
- β) Μεταρρύθμιση των σχέσεων Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, με στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, το Δημοκρατικό Προγραμματισμό και τη Διαβαθμιδική Συνεργασία, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ για τη διασφάλιση της κάθετης και της οριζόντιας διαλειτουργικότητας και προκειμένου να

διαμορφωθεί η εταιρική σχέση και η συνεργασία τους, ως τριών ισότιμων πυλώνων του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας.

2. Διασφάλιση της διυπουργικής υποστήριξης της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης και διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και γενικότερα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών. Ενίσχυση του διατομεακού συντονισμού σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
3. Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών), με σταδιακή αποκατάσταση των κεντρικών αυτοτελών πόρων τους, ανάλογη με την αύξηση των δημοσίων εσόδων και του ΑΕΠ της χώρας και διαμόρφωση ενός μεσοπρόθεσμου οδικού χάρτη δημοσιονομικής αποκέντρωσης, με βάση τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και πρακτικές των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών.
4. Διασφάλιση πόρων για την προώθηση της βιώσιμης περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και της ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας, με έμφαση στην κατασκευή των τεχνικών υποδομών, τη στήριξη της επιχειρηματικότητας και τη στήριξη των κοινωνικών δομών και προγραμμάτων, με τη σταδιακή αποκατάσταση της ΣΑΤΑ και την αξιοποίηση του ΕΣΠΑ 2014–2020 και εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων (όπως το «πακέτο Γιουνκέρ» και νέα χρηματοδοτικά προϊόντα της ΕΤΕπ και του ΤΠΔ).
- 5.α) Βελτίωση των θεσμών διαδημοτικής, διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, του Συστήματος Διακυβέρνησης και των θεσμών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και ενίσχυση της δημοκρατικής και αποτελεσματικής λειτουργίας των οργάνων, της διαβούλευσης, της λογοδοσίας και της κοινωνικής συμμετοχής.
β) Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους : οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών, αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, εξορθολογισμός, απλοποίηση και προτυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και της οικονομικής διαχείρισης, βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, ηλεκτρονική διακυβέρνηση (back office).
γ) Βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις (front office).
6. Αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, των πολιτικών προσωπικού και της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού.
7. Απλοποίηση, συντονισμός και αύξηση της αποτελεσματικότητας του εξωτερικού ελέγχου νομιμότητας και του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ, συγκρότηση εσωτερικού ελεγκτικού μηχανισμού σε κάθε ΟΤΑ και ενίσχυση των λειτουργιών διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου.

8. Εκπόνηση ενός ενιαίου, απλού και πλήρους κανονιστικού πλαισίου της νέας μεταρρύθμισης που κωδικοποιεί και συμπληρώνει το υπάρχον, ενσωματώνει τις ρυθμίσεις που απαιτούν οι ανωτέρω επτά (7) προγραμματικοί στόχοι, για δε τις νέες ρυθμίσεις χρησιμοποιεί έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας και συστηματική υποστήριξη της εφαρμογής τους. Τελικό παραδοτέο ο νέος ενιαίος Κώδικας Δήμων και Περιφερειών με διακριτά κεφάλαια α) για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους και τις νησιωτικές Περιφέρειες, β) για τους μητροπολιτικούς Δήμους και τις μητροπολιτικές Περιφέρειες.
9. Δημοσιότητα της νέας μεταρρύθμισης και δράσεις ενημέρωσης και συμμετοχής των φορέων και των πολιτών.
10. «Πρόγραμμα υποστήριξης εφαρμογής» της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης και μια σύγχρονη μεταρρυθμιστική τεχνική για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της.

6. ΟΙ ΟΡΙΖΟΝΤΙΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση Προώθησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, εκτός από το σκέλος της που θα στοχεύει κυρίως στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να περιλαμβάνει και τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους που αφορούν συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Καθένας από αυτούς τους προγραμματικούς στόχους δεν μπορεί να υλοποιηθεί μόνο με την αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, αλλά χρειάζεται και πρόγραμμα εφαρμογής του. Επομένως, η Νέα Διοικητική Μεταρρύθμιση, εκτός από το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χρειάζεται και Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αντίστοιχο προς τους οριζόντιους προγραμματικούς στόχους.

Τους προγραμματικούς στόχους αυτούς τους έχω κωδικοποιήσει στα ακόλουθα 17 βήματα ¹⁵:

- 1^ο . Εκπόνηση Τριετούς Επιχειρησιακού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- 2^ο . Συγκρότηση Ανεξάρτητης Δομής της Δημόσιας Διοίκησης
- 3^ο . Ανασυγκρότηση του ενιαίου διοικητικού συστήματος και προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

¹⁵ Μαΐστρος Π. (2016), *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ – Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–2018*, σελ. 114–124, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

- 4° . Αναδιάρθρωση του Κυβερνητικού σχήματος
- 5° . Επιλογή των Γενικών Διευθυντών και συγκρότησή τους σε σώμα
- 6° . Κάθε Νόμος συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής
- 7° . Ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών και του συντονισμού του Κυβερνητικού έργου
- 8° . Αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών
- 9° . Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων
- 10° . Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο τομέα
- 11° . Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού
- 12° . Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
- 13° . Εξορθολογισμός των διαδικασιών
- 14° . Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
- 15° . Ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης
- 16° . Βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης
- 17° . Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων

Αντί Επιλόγου

Κλείνοντας, θα ήθελα να τονίσω ότι για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της προτεινόμενης Νέας Διοικητικής Μεταρρύθμισης Μεταρρύθμισης δεν αρκεί το Τριετές Πρόγραμμα Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το Τριετές Επιχειρησιακό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η νομοθέτηση και το πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής της δεν οδηγούν αυτομάτως σε «θεσμοποίηση».

Χρειάζεται η πολιτική βούληση για την αλλαγή της κουλτούρας που διέπει το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας και η βήμα–με–βήμα κατοχύρωση της αλλαγής, ώστε να διασφαλιστεί η κοινωνική καταξίωση της μεταρρύθμισης και η μετατροπή των νομοθετικών ρυθμίσεων σε πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτούς «θεσμούς».