

Η οικονομική κρίση συμπαρασύρει και τη Διοικητική Μεταρρύθμιση

● Παγώνει ο διάλογος μεταξύ Κυβέρνησης και εμπλεκόμενων φορέων για το σχεδιασμό και την υλοποίηση

Οι οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις σε εθνικό και διεθνές επίπεδο φρενάρουν τη σχεδιαζόμενη διοικητική μεταρρύθμιση. Κάθε συζήτηση επί του θέματος αναβάλλεται για το μέλλον, ενώ παγώνει και ο διάλογος μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Η σχετική εξέλιξη δικαιώνει την στάση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ), η οποία εξαρχής είχε καταστήσει σαφές ότι δεν θα μπει στην ουσία του διαλόγου αν η Κυβέρνηση δεν μπορεί να εξασφαλίσει τους αναγκαίους πόρους για την οικονομική ανάπτυξη των νέων δήμων.

Ο ίδιος ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ κ. Νικήτας Κακλαμάνης είχε επισημάνει στις 4 Αυγούστου ότι οι δήμαρχοι δεν προχωρούν σε διάλογο αν πρώτα δεν υλοποιηθούν μια σειρά από οικονομικές εκκρεμότητες. Οι πιέσεις που ασκήθηκαν από την ΚΕΔΚΕ είχαν αποδώσει τους πρώτους καρπούς, καθώς το οικονομικό επιτελείο προχώρησε μεταξύ άλλων στην νομοθετική αλλαγή που προέβλεπε την αύξηση των εσόδων των δήμων από τα δημοτικά τέλη σε ποσοστό 90%. Μετά από τη σχετική εξέλιξη φάνηκε να «έχει μπει το νερό στο αυλάκι» καθώς το ανώτατο συνδικαλιστικό όργανο των δημάρχων είχε δώσει το πράσινο φως για να ξεκινήσει στις ΤΕΔΚ η συζήτηση για τις συνενώσεις.

Πάντως το γεγονός ότι η Αυτοδιοίκηση και κυρίως οι δήμαρχοι, άνοιξαν το δρόμο στην Κυβέρνηση για να προχωρήσει σε μία δραστη μείωση των δήμων και των νομαρχιών της χώρας, καταθέτοντας συγκεκριμένες προτάσεις, δεν βοήθησε την Πολιτεία να κάνει το μεγάλο άλμα για ένα νέο σχεδιασμό. Η διαφανόμενη πρόθεση του οικονομικού επιτελείου να εξασφαλίσει το 1% του ΑΕΠ για τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση, δε φαίνεται να υλοποιείται, καθώς η κρίση της οικονομίας επιβάλλει να δοθεί προτεραιότητα σε άλλους τομείς, όπως είναι η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Πάντως η οικονομική κρίση δεν αποτελεί και το βασικό λόγο που οδηγήθηκε σε αναβολή το σχέδιο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Οι ανατροπές που έχουν υπάρξει στο πολιτικό σκηνικό το τελευταίο διάστημα και τα ενδοκυβερνητικά προβλήματα δεν άφησαν πολλά περιθώρια. Οι αντιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες για τη δρα-

στική μείωση των δήμων αποτέλεσαν άλλο ένα βασικό εμπόδιο στην υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού σχεδίου. Το τελευταίο πράγμα που θα επιθυμούσε στη παρούσα φάση η Κυβέρνηση θα ήταν να ξεσπάσει ντόμινο κινητοποιήσεων και να βγουν στους δρόμους με μαύρες σημαίες οι κάτοικοι πολλών περιοχών της χώρας. Η επίμαχη μελέτη που εκπονήθηκε από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ άνοιξε το διάλογο στις Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) δημιουργώντας ένα πρώτο πλαίσιο συζήτησης στο οποίο θα προχωρούσε ο Κυβερνητικός σχεδιασμός. Μάλιστα οι προτάσεις που περιείχε η μελέτη για τις γεωγραφικές ενότητες που θα μπορούσαν να προκύψουν, αποτέλεσε μιας πρώτης τάξεως ευκαιρία για το υπουργείο Εσωτερικών να μετρήσει αντιδράσεις και να αντιπροτείνει ελαστικότερα μοντέλα. Έτσι η αναβολή υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης προκαλεί χαμόγελα στους «μικρομεσαίους» δημάρχους, οι οποίοι έχουν τώρα περισσότερες πιθανότητες να παραμείνουν στο θώκο τους για άλλη μία τετραετία. Είναι ενδεικτικό ότι υπήρξαν ΤΕΔΚ οι οποίες διατύπωσαν την άποψη ότι συμφωνούν για την αναγκαιότητα των συνενώσεων, αλλά όχι στο δικό τους νομό.

Η αναβολή του σχεδίου της διοικητικής μεταρρύθμισης βάσει στον πάγο και μια σειρά από άλλες θεσμικές παρεμβάσεις, όπως είναι η δημιουργία μητροπολιτικών κέντρων στα δύο μεγάλα αστικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Ο σχεδιασμός των μονάδων μητροπολιτικής διακυβέρνησης, που προχωρούσε πα-

ράλληλα με το σχέδιο των συνενώσεων δεν θα υλοποιηθεί. Στελέχη του υπουργείου Εσωτερικών εκτιμούν ότι δεν μπορεί να «τρέξει» ένα τέτοιο μοντέλο από τη στιγμή που δεν θα υπάρξουν θεσμικές παρεμβάσεις στο τοπικοαυτοδιοικητικό σύστημα.

Το χρονικό των εξελίξεων

Από το συνέδριο της Κυλλήνης το Νοέμβριο του 2007 μέχρι και πριν μερικές ημέρες τίποτα σχεδόν δεν δειχνε ότι ο Καποδίστριας ΙΙ θα αναβληθεί, καθώς σε κάθε ευκαιρία ο αρμόδιος υπουργός Εσωτερικών και ο ίδιος Πρωθυπουργός δήλωναν ότι η μεταρρύθμιση θα προχωρήσει.

Παρακάτω καταγράφεται το χρονικό των εξελίξεων μιας μεταρρύθμισης που αναβάλλεται.

Στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Κάστρο Κυλλήνης, 14 -16 Νοεμβρίου 2007, οι δήμαρχοι συμφωνούν μεταξύ άλλων

ότι, είναι ώριμο θεσμικά το αίτημα για συνενώσεις και θέτουν τρεις βασικές προϋποθέσεις προκειμένου να γίνει ένας ουσιαστικός και σοβαρός διάλογος μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων: 1) Η διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει αλλαγές και σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης.

2) Οι συνενώσεις να γίνουν με κριτήρια πληθυσμιακά, πολιτισμικά, χωροταξικά και κοινωνικοοικονομικά, (για τη διαμόρφωση του τελικού σχεδίου να αξιοποιηθεί η εμπειρία των παλαιότερων σχεδιασμών).

3) Αναγκαίος όρος για να επιτύχει ένα τέτοιο μεταρρυθμιστικό σχέδιο είναι να προβλεφθεί ένα Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης για τους νέους ΟΤΑ. Το πρόγραμμα αυτό θα χρηματοδοτείται με πόρους, ανεξάρτητους από τους ΚΑΠ και θα αξιοποιεί συμπληρωματικά τις δυνατότητες που παρέχει το ΕΣΠΑ.

Πέραν όμως των παραπάνω προϋποθέσεων οι δήμαρχοι αποσαφηνίζουν ότι πριν από ένα νέο

Καποδίστρια θα πρέπει να έχουν κλείσει οι «πληγές» που έχουν δημιουργηθεί λόγω των οικονομικών εκκρεμοτήτων των παρελθόντων ετών.

Στις 6 Μαρτίου συγκαλείται έκτακτη συνάντηση με τους προέδρους των Τοπικών Ενώσεων της χώρας και τους δημάρχους πρωτεύουσών με αποκλειστικό θέμα συζήτησης τα οικονομικά των Δήμων. Στη συνάντηση προσδιορίζεται το βασικό πλαίσιο του πακέτου των οικονομικών αιτημάτων των δημάρχων και διαφαίνεται η διαπαραταξιακή συμφωνία όλων των δημάρχων. Η συμπαγής θέση που διαμορφώθηκε και οι συνεχείς παρασκηνακές πιέσεις οδήγησαν τον υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών να διατυπώσει γραπτώς ότι δεσμεύεται να επιλύσει μια σειρά από ανοικτά οικονομικά ζητήματα που αφορούν μεταφερθείσες αρμοδιότητες, προνοιακές δομές και οφειλές παρελθόντων οικονομικών ετών.

Στις 23 και 24 Ιουνίου πραγματοποιείται συνέδριο από την ΚΕΔΚΕ με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης». Στο συνέδριο οι δήμαρχοι συμφωνούν ότι παραμένουν σταθεροί στις θέσεις που είχαν διατυπώσει στο Κάστρο Κυλλίνης και προσδιορίζουν συγκεκριμένα τις οικονομικές απαιτήσεις που έχουν. Ζητούν την άμεση εκταμίευση, του ποσού των 250 εκ. ευρώ, που αποτελούν μέρος των παρακρατηθέντων πόρων του 2008. Τη ψήφιση διάταξης νόμου για την απόδοση συμπληρωματικού ποσοστού 40% από τα τέλη κυκλοφορίας στους δήμους και την ψήφιση διάταξης νόμου για την απόδοση μέρους των παρακρατηθέντων ύψους 1.711 εκ. ευρώ σε οκτώ δόσεις αρχής. Τέλος ζητούν τη κάλυψη στο ακέραιο, όλων των δαπανών για τις μεταφερθείσες αρμοδιότητες κάτι που φαίνεται ότι καλύπτεται με τα επιπλέον 508 εκ. από τα τέλη κυκλοφορίας.

Στις 4 Αυγούστου ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ κ. Νικήτας Κακλαμάνης προχωρεί σε σκληρή δήλωση, με αφορμή τις ανακοινώσεις του υπουργού Εσωτερικών κ. Προκόπη Παυλόπουλου μετά τη συνάντησή του με το Πρωθυπουργό ότι η διοικητική μεταρρύθμιση προχωρεί. Ο κ. Κακλαμάνης καθιστά σαφές ότι οι μελέτες του ΙΤΑ, οι οποίες θα έχουν ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος Αυγούστου, δε θα δοθούν σε διάλογο αν δεν ικανοποιηθούν τα οικονομικά αιτήματα των δημάρχων.

Στις 28 Αυγούστου συνεδριάζει το Δ.Σ. της ΚΕΔΚΕ και αποφασίζει ότι θα αποστείλει τη μελέτη του ΙΤΑ στις Τοπικές Ενώσεις αλλά δε θα γίνει διάλογος αν δεν ικανοποιηθούν τα οι-



κονομικά αιτήματα της ΚΕΔΚΕ.

Στις 3 Σεπτεμβρίου η Εκτελεστική Επιτροπή της ΚΕΔΚΕ συναντάται με τον υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών. Στη συνάντηση ο υπουργός κ. Γιώργος Αλογοσκούφης δεσμεύθηκε μεταξύ άλλων ότι θα υλοποιήσει την υπόσχεσή του σχετικά με την καταβολή των παρακρατηθέντων πόρων ύψους 1,711 δις ευρώ και τους ενημέρωσε ότι στο νέο προϋπολογισμό (2009) θα εγγραφεί το 90% των προσαυξημένων τελών κυκλοφορίας υπέρ των ΟΤΑ. Μετά από την εξέλιξη αυτή οι δήμαρχοι συμφωνούν ότι δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για να ξεκινήσει ο διάλογος για τη διοικητική μεταρρύθμιση. **Λίγες ημέρες μετά, από τη ΔΕΘ ο Πρωθυπουργός** επιβεβαιώνει τις σχετικές δεσμεύσεις που έδωσε ο κ. Αλογοσκούφης και υπογραμμίζει ότι η Κυβέρνηση προχωρά στη διοικητική μεταρρύθμιση.

Στις 8 Οκτωβρίου η Εκτελεστική Επιτροπή της ΚΕΔΚΕ συναντάται με την πολιτική ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών. Στη συνάντηση ο κ. Προκόπης Παυλόπουλος επιβεβαιώνει ότι η μεταρρύθμιση ήταν και παραμένει προτεραιότητα της Κυβέρνησης και δεσμεύεται ότι θα τους δώσει γραπτώς τους βασικούς άξονες του σχεδίου την πρώτη εβδομάδα του Νοέμβρη.

Στα μέσα Νοέμβρη γίνεται γνωστό ότι οι οικονομικές εξελίξεις στο παγκόσμιο οικονομικό σύστημα επιβάλλουν να αναβληθεί η συζήτηση για τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

Η μελέτη του ΙΤΑ

Σημαντική μείωση των δήμων, όχι μόνο της περιφέρειας αλλά και των μεγάλων αστικών κέντρων Αττικής και Θεσσαλονίκης και κατάργηση των κοινοτήτων, προτείνει μεταξύ άλλων η

μελέτη του ΙΤΑ. Η μελέτη, που εκπονήθηκε για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ, περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές προτάσεις για τη συγχώνευση των 1.034 υφιστάμενων δήμων σε 380 έως 390. Η επιστημονική ομάδα του ΙΤΑ κάνει τη διαπίστωση ότι υπήρξαν συμβιβασμοί και στο πρώτο σχέδιο συνενώσεων και υπογραμμίζει ότι ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων που προέκυψαν τελικά από τις συνενώσεις, μαρτυρεί ορισμένους δισταγμούς αλλά και εσώδυνους συμβιβασμούς που έγιναν σε αρκετές περιπτώσεις. Σύμφωνα με τη μελέτη ο κρατικός συγκεντρωτισμός, η αδυναμία εξασφάλισης αναγκαίων κονδυλίων για την ανάπτυξη των ΟΤΑ και η έλλειψη πολιτικής βούλησης είναι μεταξύ άλλων τα βασικά αίτια τα οποία συνέβαλλαν προκειμένου να μην «περπατήσει» ικανοποιητικά η πρώτη μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Μετά από 10 χρόνια που βρίσκεται σε εφαρμογή το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» η αποτίμησή που γίνεται στη μελέτη καταδεικνύει ότι σημαντικοί άξονες δεν μπόρεσαν να υλοποιηθούν με ευθύνη κυρίως της Πολιτείας.

Τα μεγάλα αστικά κέντρα έμειναν εκτός καθώς δεν προχώρησε η θεσμοθέτηση των μητροπολιτικών κέντρων, ενώ κλονίστηκε η εμπιστοσύνη των κατοίκων απέναντι στο Πρόγραμμα καθώς θεσμοί όπως τα Τοπικά Συμβούλια ετέθησαν σε ουσιαστική αδράνεια. Η αδυναμία εξασφάλισης των αναγκαίων οικονομικών πόρων σε συνδυασμό με την παρακράτηση σημαντικών πόρων από την Πολιτεία, είχε ως συνέπεια τον περιορισμό των αναπτυξιακών έργων στους δήμους. Οι μελετητές επισημαίνουν ότι έγιναν «εκπτώσεις» στον πρώτο Καποδίστρια και εφιστούν τη προσοχή της πολιτείας, η οποία δεν πρέπει να υποπέσει στο ίδιο ατόπημα.