

«Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου διοικητικής μεταρρύθμισης Καλλικράτης»

Πόρισμα Ομάδας Εργασίας του ΤΕΕ/ΤΚΜ όπως διαμορφώθηκε και εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. απόφαση Α117/Σ9/2010 της Διοικούσας Επιτροπής.

Μέλη Ομάδας Εργασίας:

- ❖ Γιάννης Αγγελίδης, Αρχιτέκτων - Πολεοδόμος
- ❖ Κική Αραβίδου, ΑΤΜ
- ❖ Μαίρη Κηπουρού, ΑΜ
- ❖ Χρυσός Μακράκης – Καραχάλιος, Μηχ. Χωρ. - Πολεοδομίας και Περιφ. Ανάπτυξης
- ❖ Δημήτρης Μήτρου, ΑΤΜ
- ❖ Άννα Μίχου, ΗΜ
- ❖ Σοφία Παρθενοπούλου, Μηχ. Χωρ. - Πολεοδομίας και Περιφ. Ανάπτυξης
- ❖ Βλαχοκώστας Χρήστος, ΜΜ
- ❖ Σωκράτης Φάμελλος, ΧΜ, Περιβαλλοντολόγος
- ❖ Πέτυ Πέρκα, ΠΜ, Συγκοινωνιολόγος

ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Η διοικητική ανασυγκρότηση που προωθείται με το Σχέδιο Καλλικράτης επιδιώκει – σύμφωνα με το κείμενο διαβούλευσης- τη «Δομική αλλαγή της λειτουργίας του κράτους» και τη ριζική αναδιάρθρωση σε όλα τα επίπεδα (Κράτος, Περιφέρεια, Δήμος). Αποτελεί αδιαμφισβήτητη αναγκαιότητα για τη βελτίωση της λειτουργικότητας και αποδοτικότητας του κράτους, καθώς και την ενίσχυση των αναπτυξιακών προοπτικών της χώρας.

Η διοικητική ανασυγκρότηση παράλληλα με την ανακατανομή και αναδιάρθρωση λειτουργιών όλων των επιπέδων δημόσιας λειτουργίας στηρίζεται και χαρακτηρίζεται από την ουσιαστική αποκέντρωση και την περιφερειακή οργάνωση του κράτους, δεδομένου ότι παραμένουμε το πιο συγκεντρωτικό & αναποτελεσματικό κράτος της ΕΕ, με άμεσες επιπτώσεις στην ανάπτυξη, στο δημοσιονομικό κόστος και στο εθνικό προϊόν.

Ωστόσο, η διοικητική ανασυγκρότηση θα ήταν χρήσιμο να συνοδεύεται από την αξιολόγηση της προηγούμενης διοικητικής – αυτοδιοικητικής λειτουργίας, ειδικότερα δε των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης (Καποδιστριακούς ΟΤΑ και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις), αναφορικά με τις αρμοδιότητες, τους πόρους, τα όρια, την αναπτυξιακή δυναμική και τα θέματα διοίκησης και διαχείρισης των φυσικών και ανθρωπογενών πόρων.

Το ΤΕΕ και το ΤΕΕ/ΤΚΜ επανειλημμένα έχει τοποθετηθεί υπέρ της νέας αρχιτεκτονικής του κράτους. Έχει εξάλλου δομήσει τα τελευταία χρόνια μια στιβαρή συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ που στηρίζει τη λογική της αποκέντρωσης και της περιφερειακής οργάνωσης του κράτους.

Το ΤΕΕ/ΤΚΜ επιθυμώντας να συμβάλει στον προβληματισμό που αναπτύσσεται και στην διαμόρφωση της πρότασης για τη διοικητική ανασυγκρότηση, συνέστησε ομάδα εργασίας με αντικείμενο την επεξεργασία και την υποβολή προτάσεων για το συγκεκριμένο ζήτημα.

Στην ομάδα εργασίας συμμετείχαν οι:

- ❖ Γιάννης Αγγελίδης, Αρχιτέκτων - Πολεοδόμος
- ❖ Κική Αραβίδου, ΑΤΜ
- ❖ Μαίρη Κηπουρού, ΑΜ
- ❖ Χρυσός Μακράκης – Καραχάλιος, Μηχ. Χωρ. - Πολεοδομίας και Περιφ. Ανάπτυξης
- ❖ Δημήτρης Μήτρου, ΑΤΜ
- ❖ Άννα Μίχου, ΗΜ
- ❖ Σοφία Παρθενοπούλου, Μηχ. Χωρ. - Πολεοδομίας και Περιφ. Ανάπτυξης
- ❖ Βλαχοκώστας Χρήστος, ΜΜ
- ❖ Σωκράτης Φάμελλος, ΧΜ, Περιβαλλοντολόγος
- ❖ Πέτυ Πέρκα, ΠΜ, Συγκοινωνιολόγος

Τα συμπεράσματα που παρουσιάζονται στη συνέχεια, αφορούν το Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης της 10^{ης} Ιανουαρίου 2010, αλλά λαμβάνουν υπόψη και στοιχεία που δημοσιεύτηκαν μέχρι την 14^η Απριλίου 2010. Στο πλαίσιο αυτό, η ομάδα εργασίας δύναται να συγκληθεί εκ νέου προκειμένου να εξετάσει τις εξελίξεις που θα υπάρξουν μέχρι την κατάθεση του Σχεδίου Νόμου στη Βουλή, όποτε και εφόσον αυτό συμβεί.

Το Πόρισμα ακολουθεί την εξής δομή:

- ❖ Αρμοδιότητες του 1^{ου} και του 2^{ου} βαθμού αυτοδιοίκησης
- ❖ Ανθρώπινο δυναμικό
- ❖ Πόροι – Πηγές χρηματοδότησης
- ❖ Μητροπολιτική διοίκηση
- ❖ Όρια αυτοδιοικητικών μονάδων
- ❖ Ειδικά θέματα

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ 1^{ΟΥ} ΚΑΙ ΤΟΥ 2^{ΟΥ} ΒΑΘΜΟΥ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η αιρετή Περιφέρεια και η ενίσχυση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αποτελούν κομβικά στοιχεία των νέων εξαγγελιών και διαθέτουν την υποστήριξη και τη σύμφωνη γνώμη της πλειοψηφίας των φορέων, αλλά και της κοινωνίας. Η σημαντικότερη συζήτηση και επεξεργασία οφείλει να γίνει επί των **αρμοδιοτήτων του 1ου και του 2ου βαθμού αυτοδιοίκησης** (άρθρα 28-29 & 59-60). Στον τομέα αυτό απαιτείται καταγραφή όλων των αρμοδιοτήτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, εξειδίκευσή τους στο γεωγραφικό πεδίο (διάκριση όλων των αρμοδιοτήτων σε τοπικής, περιφερειακής και εθνικής εμβέλειας) και νομοτεχνική επεξεργασία. Ενδεχομένως, αποτελεί το κρισιμότερο και ουσιαστικότερο πεδίο συζήτησης, εφόσον οι λειτουργίες αυτές συνιστούν σημαντικό μέρος της δημόσιας λειτουργίας στη χώρα μας.

Το ΤΕΕ επεξεργάζεται ιδιαίτερα τις αρμοδιότητες που συναρτώνται άμεσα με την επιστημονική ή επαγγελματική ύλη του χώρου των μηχανικών, με ειδικότερο ενδιαφέρον για τα καίρια ζητήματα του **χωροταξικού – πολεοδομικού σχεδιασμού και πολεοδομικών εφαρμογών**, των **τεχνικών και κοινωνικών υποδομών**, καθώς και της **προστασίας και αναβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος και αποθέματος**. Η θέση του ΤΕΕ και των συναφών ειδικοτήτων που εκπροσωπούνται σε αυτό είναι ότι οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες θα πρέπει να αποκεντρωθούν, καθώς η μέχρι τώρα εμπειρία έχει καταδείξει την αναποτελεσματικότητα της κεντρικής διοίκησης για τη διαχείριση τέτοιων θεμάτων.

Σε σχέση με τα ζητήματα **χωροταξικού-πολεοδομικού σχεδιασμού**, από την ανάγνωση του Κειμένου Δημόσιας Διαβούλευσης προκύπτει ασάφεια όσον αφορά στην κατανομή των σχετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των Γενικών Διοικήσεων και των αυτοδιοικητικών μονάδων. Από τα ελάχιστα αναφερόμενα, μάλλον εμφανίζεται τάση του Κράτους να διατηρήσει σχεδόν όλες τις σχετικές αρμοδιότητες στη Γενική Διοίκηση μεταβιβάζοντας τελείως δευτερεύουσες αρμοδιότητες στην αυτοδιοίκηση. Κρίνεται σκόπιμο να μεταβιβασθεί στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση πολύ μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων στον τομέα του χωροταξικού – πολεοδομικού σχεδιασμού, με σκοπό:

- ❖ να ασκήσει αποτελεσματικά τις αναπτυξιακές αρμοδιότητες για τις οποίες σε πολλά σημεία του κειμένου γίνεται λόγος. Χωρίς τον έλεγχο των χωροταξικών και πολεοδομικών επιλογών και του σχεδιασμού στα πεδία αυτά, δυσχεραίνεται κατά πολύ η άσκηση αναπτυξιακών στρατηγικών από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση.
- ❖ να ασκηθεί ταχύς και αποτελεσματικός σχεδιασμός και διοίκηση προς όφελος του πολίτη και να εκλείψουν οι τεράστιες καθυστερήσεις που παρουσιάζονται σε όλες τις δράσεις του τομέα χωροταξία - πολεοδομία.
- ❖ να απεμπλακεί η Κεντρική Διοίκηση γενικότερα, αλλά και οι Γενικές Διοικήσεις από τα χαμηλότερα επίπεδα σχεδιασμού και εφαρμογών στον τομέα, περιοριζόμενες στα επίπεδα του στρατηγικού και εθνικού σχεδιασμού.

Στο παραπάνω πλαίσιο, προτείνεται να παραμείνουν σε κεντρικό έλεγχο:

- ❖ Ο Εθνικός Σχεδιασμός (Εθνικό Χωροταξικό) και τα Ειδικά Πλαίσια
- ❖ Η σύνταξη του εθνικού πλαισίου που θα διέπει τη Χωροταξία, την Πολεοδόμηση, τις Χρήσεις γης, την Δόμηση, το Περιβάλλον, την Ενέργεια, την Βιομηχανία, τις Υποδομές κ.ά.
- ❖ Η δημιουργία και έγκριση προδιαγραφών για όλα τα παραπάνω

Όλες οι υπόλοιπες αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού θα πρέπει να μεταβιβαστούν στην αυτοδιοίκηση 1^{ου} και 2^{ου} βαθμού.

Σε σχέση με τις **τεχνικές και κοινωνικές υποδομές**, προτείνεται να παραμείνουν ως αρμοδιότητα του Κράτους, η χωροθέτηση, ο προγραμματισμός, ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η λειτουργία Τεχνικών και Κοινωνικών υποδομών που έχουν σχέση:

- ❖ με τη λειτουργία του κράτους (π.χ. Υπουργεία, διοικητικά κέντρα και εγκαταστάσεις, εφορείες, τελωνεία, λιμεναρχεία, αστυνομία κ.α.)
- ❖ με την εθνική Παιδεία και Έρευνα (ΑΕΙ, ΤΕΙ ή εθνικά ερευνητικά κέντρα)
- ❖ με εθνικής εμβέλειας υποδομές στους τομείς:
 - της Υγείας και Πρόνοιας,
 - της Ενέργειας,
 - των Μεταφορών,
 - της εθνικής άμυνας.

Το επίπεδο και η κλίμακα των υποδομών αρμοδιότητας Κεντρικής ή/ και Γενικής Διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα πρέπει να οριοθετηθούν επακριβώς (π.χ. ποια λιμάνια, οδικοί άξονες ή ενεργειακά δίκτυα είναι εθνικής σημασίας).

Οι υποδομές που δεν αφορούν στο ανωτέρω επίπεδο και κλίμακα θα πρέπει να μεταβιβαστούν στην αυτοδιοίκηση 1^{ου} και 2^{ου} βαθμού, όπως και όλες οι υπόλοιπες αρμοδιότητες χωροθέτησης, προγραμματισμού, σχεδιασμού, ανάπτυξης και λειτουργίας υποδομών και εγκαταστάσεων.

Τα θέματα που αφορούν στο **φυσικό, ιστορικό και πολιτιστικό περιβάλλον** (περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις, έλεγχοι, χάραξη γραμμής αιγιαλού και παραλίας, οριοθέτηση ρεμάτων, έλεγχος ρύπανσης, διαχείριση προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας, κλπ.) και που ασκούνται σήμερα από τις Περιφέρειες και τις ΝΑ θα πρέπει να περιέλθουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της αιρετής Περιφέρειας ή των Δήμων, εξεταζόμενα κατά περίπτωση, με τη δημιουργία της αντίστοιχης δομής, στελεχωμένης με υπαλλήλους πολλαπλών ειδικοτήτων και να καταργηθούν οι συναρμοδιότητες (Δ/σεις υγείας, βιομηχανίας, Λιμεναρχείων, κλπ.). Ενδεχομένως, ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης να συνίσταται στην άσκηση εποπτείας.

Τέλος, σημειώνεται ότι εάν σήμερα ορισμένες αρμοδιότητες δεν μπορούν να μεταβιβασθούν στην αυτοδιοίκηση άμεσα λόγω συνταγματικού κωλύματος ή ανεπαρκούς ωρίμανσης των συνθηκών, είναι σκόπιμο να υπάρξει σχεδιασμός και προγραμματισμός που να λαμβάνει υπόψη την πλήρη μεταφορά των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων το συντομότερο δυνατό, στο πλαίσιο της επόμενης συνταγματικής μεταρρύθμισης.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Άμεσα συνυφασμένο με το ζήτημα των αρμοδιοτήτων είναι το θέμα της οργάνωσης και του ανθρώπινου δυναμικού των νέων υπηρεσιών, που θα προκύψουν στις νέες αυτοδιοικητικές μονάδες, σε σχέση πάντα με τις υφιστάμενες δομές και υπηρεσίες. Για τον τομέα της **χωροταξίας – πολεοδομίας** θα πρέπει να υπάρξει ενίσχυση των σημερινών ΔΙΠΕΧΩ με εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, καθώς η γενική κατεύθυνση θα πρέπει να είναι αυτή της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση, όπως άλλωστε ανα-

φέρθηκε. Ενδεικτικά, βάσει στοιχείων του ΤΕΕ/ΤΚΜ, στο σύνολο των υπηρεσιών του ευρύτερου δημόσιου τομέα στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας απασχολούνται σήμερα λιγότεροι από 10 πολεοδόμοι. Ομοίως, θα πρέπει να υπάρξει στελέχωση των αντίστοιχων, αλλά μικρότερων διευθύνσεων που θα συσταθούν σε επίπεδο Γενικών Διοικήσεων, προκειμένου να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού σε επίπεδο Περιφέρειας και να παρακολουθούν την εφαρμογή τους. Ανάλογη στελέχωση θα πρέπει να υπάρξει σε επίπεδο Δήμων, για την παρακολούθηση της εκπόνησης των ΓΠΣ/ ΣΧΟΟΑΠ, των ΠΜΕ-Α και Πράξεων Εφαρμογής, καθώς και των λοιπών πολεοδομικών έργων, που δύναται να προκύψουν από τα παραπάνω (ΠΕΡΠΟ, ΠΟΑΠΔ, κ.ο.κ.).

Για τον τομέα των **δημοσίων έργων**, οι φορείς υλοποίησης των έργων θα πρέπει να ορίζονται ανάλογα με την εμβέλεια των έργων. Έτσι φορέας σχεδίασης και υλοποίησης για έργα νομαρχιακού επιπέδου (διαδημοτικά) ή Περιφέρειας θα πρέπει να είναι η «αιρετή» περιφέρεια με τις τεχνικές υπηρεσίες της, (υφιστάμενες ΔΔΕ, ΔΕΚΕ, ΔΕΣΕ και Δ/νσεις Τεχν. Υπηρεσιών των ΝΑ στελεχωμένες επαρκώς με όλες τις απαραίτητες ειδικότητες) και σε καμία περίπτωση τα Υπουργεία. Στην Περιφέρεια μπορεί να ανήκουν ακόμη και αρμοδιότητες που σήμερα θεωρούνται της κεντρικής διοίκησης, π.χ. τα περιφερειακά νοσοκομεία, οι λιμενικές υποδομές, κλπ. (παρ. 50 του Σχεδίου). Αρμοδιότητες κρατικών αποκεντρωμένων υπηρεσιών (π.χ. ΕΥΔΕ) θα πρέπει να μεταβιβαστούν στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, εφόσον ασκούνται στα όρια της Περιφέρειας (παρ.29). Επίσης, για έργα δημοτικού επιπέδου, φορέας υλοποίησης θα πρέπει να είναι ο νέος Δήμος με τη νέα Τεχνική του Υπηρεσία. Σημειώνεται ότι η ύπαρξη ισχυρών και επαρκώς στελεχωμένων τεχνικών υπηρεσιών στους νέους Δήμους είναι απαραίτητη αφού από αυτές θα προγραμματίζονται και θα εκτελούνται τα περισσότερα έργα εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου.

Ανάλογη θα πρέπει να είναι η στελέχωση των υπηρεσιών που ασχολούνται με ζητήματα προστασίας και ανάδειξης του **φυσικού, ιστορικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος**, όπου επίσης, θα πρέπει να ακολουθηθεί σε επίπεδο στελέχωσης της αυτοδιοίκησης η δυναμική που θα προκύψει από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τελευταία.

Θα ήταν χρήσιμο, αν στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης και ισχυροποίησης των τεχνικών υπηρεσιών εισαχθούν και θέματα ασφάλειας και ποιότητας έργων. Ενδεικτικά, στις τεχνικές υπηρεσίες της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να υπάρχει μια δομή με συμβούλους μηχανικούς τεχνικούς ασφαλείας, αλλά και μηχανικούς ειδικευμένους σε θέματα ποιότητας έργου, οι οποίοι θα καθοδηγούν στα θέματα αυτά και τις τεχνικές υπηρεσίες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Άλλωστε και τα δύο αυτά θέματα, τίθενται, σε μία σύγχρονη προσέγγιση της υλοποίησης τεχνικού έργου και προωθούνται άμεσα και από το νομοθετικό πλαίσιο παραγωγής δημοσίων έργων.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να υπάρξει μέριμνα για την άρση του διαχωρισμού μεταξύ κρατικών και αυτοδιοικητικών υπαλλήλων. Στο πλαίσιο αυτό, όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να υπάγονται λειτουργικά στο φορέα που υπηρετούν και να έχουν τα ίδια δικαιώματα ως προς τις υπηρεσιακές μεταβολές, το ίδιο μισθολόγιο και τον ίδιο ασφαλιστικό φορέα. Τέλος, προκειμένου ο α' και β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να εξασφαλίζει την ανεξάρτητη, αυτοτελή και δημοκρατική του λειτουργία, να υπάρχει διοικητική ιεραρχία και να μην είναι οι αιρετοί, άμεσοι προϊστάμενοι υπηρεσιών.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3: ΠΟΡΟΙ – ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

Αναφορικά με το ζήτημα της κατανομής των οικονομικών πόρων, σήμερα, σε επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι κύριες πηγές εσόδων προέρχονται από τους ίδιους πόρους, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), από κοινοτικούς πόρους και από τυχόν δάνεια.

Τα έσοδα από τους ίδιους πόρους των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα διακρίνονται σε τακτικά και σε έκτακτα έσοδα, τα οποία περιλαμβάνουν επιμέρους κατηγορίες εσόδων και ειδικότερα:

- ❖ Τα τακτικά έσοδα περιλαμβάνουν έσοδα από τη δημοτική περιουσία, φόρους και εισφορές, τέλη και δικαιώματα, κ.ο.κ. Ιδιαίτερα θα πρέπει να αναφερθεί ο ρόλος των ΚΑΠ, που επίσης εντάσσονται στους ίδιους πόρους. Οι ΚΑΠ της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης προέρχονται από το 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), το 15% των ΤΑΠ, το 50% των Τελών Κυκλοφορίας Αυτοκινήτων κ.ά. φόρους.
- ❖ Τα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνουν την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, δωρεές, αλλά και δάνεια και έσοδα από κάθε άλλη πηγή.

Τα κονδύλια από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) διοχετεύονται προς τους φορείς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη ΣΑΤΑ (Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και τους πόρους του Προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συμμετοχή των ΚΑΠ στο ΘΗΣΕΑΣ έχει επικριθεί, καθώς θεωρείται ότι αφαιρεί στην ουσία πόρους από την τοπική αυτοδιοίκηση, δεδομένου ότι οι εκταμιεύσεις του ΘΗΣΕΑΣ είναι κατά πολύ μικρότερες από τους πόρους που φαινομενικά συγκεντρώνει και έχει στη διάθεσή του. Θεωρείται δηλ. ότι στην πραγματικότητα, ο ΘΗΣΕΑΣ χρηματοδότησε τον περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων του κεντρικού κράτους και όχι την τοπική αυτοδιοίκηση. Αντίστοιχα διαμορφώνεται η κατάσταση για τη συμμετοχή των ΚΑΠ στη ΣΑΤΑ.

Σε σχέση με τη σημερινή δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, οι κύριες πηγές εσόδων και σε αυτήν την περίπτωση, προέρχονται από τους ίδιους πόρους, από το ΠΔΕ, από Κοινοτικούς πόρους και από τυχόν δάνεια. Οι ίδιοι πόροι είναι τα πρόστιμα από την Πολεοδομία, που μέσω ΕΤΕΡΠΣ, επιστρέφουν στη ΝΑ, τα τέλη μεταβίβασης, κλπ. Διασταλτικά στους ίδιους πόρους δύναται να συμπεριλάβουμε τους ΚΑΠ για: α. λειτουργικά, επενδύσεις και β. οδικά έργα.

Τα κονδύλια από το ΠΔΕ διοχετεύονται προς τους φορείς της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη ΣΑΝΑ (Συλλογική Απόφαση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης). Κονδύλια φτάνουν στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση μέσω των ΣΑΕ (Συλλογική Απόφαση Έργου), ΣΑΜ (Συλλογική Απόφαση Μελετών), ΣΑΕΠ (Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας), έκτακτες επιχορηγήσεις από κεντρικούς φορείς, από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και τον ΟΣΚ. Είναι προφανές ότι σε σχέση με τους πόρους του συγκεκριμένου αυτοδιοικητικού επιπέδου θα απαιτηθεί η διάσπασή τους, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που θα αναλάβει το καθένα από τα δύο νέα επίπεδα αυτοδιοίκησης (Περιφέρεια και ενισχυμένος Δήμος).

Γενικότερη εκτίμηση των αυτοδιοικητικών φορέων είναι ότι δεν λαμβάνουν τα ποσά που δικαιούνται και τα οποία αναλογούν στις αρμοδιότητές τους. Επιδίωξή τους αποτελεί η **κατανομή των οικονομικών πόρων και η «αρχιτεκτονική» της κατανομής των να βρίσκεται σε αντιστοιχία με τις νέες αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης**, αίτημα το οποίο βρίσκει απολύτως σύμφωνο το ΤΕΕ/ΤΚΜ, καθώς οι ΟΤΑ δεν πρόκειται να λειτουργήσουν αποτελεσματικά αν δεν επαρκούν οι σχετικοί πόροι. Στο κείμενο της διαβούλευσης γίνεται λόγος για κρίσιμα ζητήματα, που συνδέονται με το αίτημα της φορολογικής μεταρρύθμισης και της αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ικανοποιώντας σε μεγάλο βαθμό πάγια αιτήματα της αυτοδιοίκησης. Η άποψη που φαίνεται να κυριαρχεί είναι της απευθείας απόδοσης πόρων στους ΟΤΑ, τους οποίους θα γνωρίζουν εκ των προτέρων και θα διαχειρίζονται κατά βούληση, στο πλαίσιο βέβαια των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων (Περιφερειών και Δήμων). Πρόκειται για μια πρόταση που προέρχεται ουσιαστικά από την αυτοδιοίκηση, η οποία προωθεί συστηματικά τα τελευταία χρόνια τη φορολογική αποκέντρωση. Όσον αφορά στους φόρους, που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην αυτοδιοίκηση, στο σύνολο ή σε τμήμα τους, έχει υπάρξει σημαντικός αριθμός εναλλακτικών ή/ και συμπληρωματικών προτάσεων.

Ωστόσο, στο συγκεκριμένο τρόπο προσέγγισης παρατηρούνται **συστημικές αδυναμίες** που θα πρέπει να ξεπεραστούν. Σε όλες αυτές τις προτάσεις φορολογικής αποκέντρωσης ενέχει ο κίνδυνος καθιέρωσης ενός προτύπου χωρικού ανταγωνισμού, καθώς και εδραίωσης ανισοτήτων μεταξύ αυτοδιοικητικών μονάδων με ισχυρή και αδύναμη φορολογική βάση. Στην πρώτη περίπτωση είναι πιθανό, εφόσον δοθεί η δυνατότητα διαφοροποίησης των φορολογικών συντελεστών σε τοπικό επίπεδο, να υπάρξει πολιτική προσέλκυσης επιχειρήσεων ή/ και κατοίκων με τη μείωση των φορολογικών συντελεστών, κάτι που προκύπτει τόσο από την ελληνική, όσο και από τη διεθνή εμπειρία. Παράλληλα, οι «ευνοημένες» περιοχές, δηλ. οι περιοχές που διαθέτουν ισχυρή φορολογική βάση, θα έχουν τη δυνατότητα πραγματοποίησης περισσότερων επενδύσεων και άρα δημιουργίας ενός ελκυστικότερου περιβάλλοντος, γεγονός που, επίσης, θα συμβάλει στην αναπαραγωγή οικονομικών, κοινωνικών και χωρικών ανισοτήτων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι θα πρέπει να υπάρξει δυνατότητα ενίσχυσης των πόρων των ΟΤΑ με τη μεταφορά φορολογικών εσόδων στους ίδιους, προκειμένου να είναι σε θέση να επιτελούν τις τακτικές τους λειτουργίες, γεγονός που θα τους παρέχει και ένα *minimum* επίπεδο ανάπτυξης. Η μεταφορά φορολογικών εσόδων θα πρέπει, ωστόσο, να συνοδευτεί από τον περιορισμό της δυνατότητας διαφοροποίησης των φορολογικών συντελεστών, ώστε να μη χρησιμεύει ως μέσο άσκησης πολιτικής προσέλκυσης επενδύσεων ή/ και κατοίκων, τουλάχιστον χωρίς κεντρικό προγραμματισμό και στο πλαίσιο άσκησης ευρύτερων πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Επίσης, θα ήταν σκόπιμο να προωθηθούν πρόσθετοι τρόποι ενίσχυσης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών από τους πόρους της αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με άλλα χρηματοδοτικά μέσα (π.χ. ΕΣΠΑ, Αναπτυξιακός Νόμος). Οι συγκεκριμένοι τρόποι θα πρέπει να διασφαλίζουν, ωστόσο, την καταβολή σχετικής προσπάθειας από μέρους των φορέων της αυτοδιοίκησης, προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικότεροι και αποδοτικότεροι. Ως εκ τούτου, θα ήταν σκόπιμο ένα μέρος των πόρων που θα εξακολουθήσουν να διοχετεύονται από την κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση να συνδεθεί με τις επιδόσεις των φορέων και να λειτουργήσει ως μέσο επιβράβευσής τους.

Τέλος, θετικά αξιολογείται η αναφορά στο Κείμενο της Δημόσιας Διαβούλευσης για την άσκηση της διαχείρισης των ΠΕΠ από αιρετά όργανα, κάτι που συμβαίνει για 1^η φορά. Ωστόσο, παραμένουν σημαντικά ερωτήματα για το πώς ακριβώς θα υλοποιηθεί η αποκέντρωση στο συγκεκριμένο πεδίο, δεδομένου ότι το ΕΣΠΑ δομήθηκε εξ αρχής βάσει μιας ιδιαίτερα συγκεντρωτικής λογικής, η οποία, όπως καταδεικνύει και η προωθούμενη τροποποίηση του Ν. 3614 δεν είναι εύκολο να ανατραπεί.

ΕΝΟΤΗΤΑ 4: ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Για την ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης και γενικότερα για την Κεντρική Μακεδονία ιδιαίτερη αξία και σημασία έχει το θέμα της **Μητροπολιτικής Διοίκησης**. Σήμερα, στην ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης δραστηριοποιούνται σε επίπεδο σχεδιασμού, ελέγχου και υλοποίησης μια σειρά φορέων όπως:

- ❖ 29 Δήμοι και 2 Κοινότητες
- ❖ Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης
- ❖ Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
- ❖ Υφυπουργεία
- ❖ Οργανισμοί κοινής ωφελείας (ΕΥΑΘ, ΟΑΣΘ, ΟΣΕ, ΟΛΘ)
- ❖ Σύνδεσμοι (ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης, ΟΤΑ Ανατολικής Θεσσαλονίκης, ΟΤΑ Δυτικής Θεσσαλονίκης)
- ❖ Οργανισμός Ρυθμιστικού Θεσσαλονίκης.

Συνεπώς, η ανάγκη συντονισμού μεταξύ των φορέων αυτών είναι επιτακτική.

Η αναφορά στο άρθρο 23 του Κειμένου Δημόσιας Διαβούλευσης δεν διευκρινίζει την πρόθεσή της Πολιτείας σε αυτή τη φάση. Το ΤΕΕ/ΤΚΜ, όπως και οι περισσότεροι φορείς της πόλης, έχει εκφραστεί αρνητικά, ωστόσο, στο ενδεχόμενο σύστασης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διακριτής από την υπόλοιπη Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, εκτιμώντας ότι η συγκεκριμένη επιλογή επισκιάζει τις αναπτυξιακές προοπτικές και των δύο αυτοδιοικητικών μονάδων που θα προκύψουν. Παράλληλα, θα πρέπει να απορριφθεί η διατήρηση της σημερινής κατάστασης, σχετικά με τον αριθμό και την αρχιτεκτονική των φορέων και των αρμοδιοτήτων τους, θεωρώντας ότι η πολυδιάσπαση και η πολυαρχία φέρουν σημαντικό μερίδιο ευθύνης για τη διαχρονική συρρίκνωση των αναπτυξιακών προοπτικών και την κατάσταση που επικρατεί στο ΠΣΘ και στην Ευρύτερη Περιοχή του, σήμερα.

Στην αρχική προσέγγιση της ομάδας εργασίας αναφέρονταν οι εναπομείνουσες εναλλακτικές λύσεις (Μητροπολιτικός Δήμος, Μητροπολιτικός Σύνδεσμος, κ.ο.κ.). Υπό το πρίσμα των όσων προέκυψαν στη συνέχεια, πιθανολογείται ότι σε μητροπολιτικό επίπεδο θα δημιουργηθεί η υποενοότητα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης για τους εξής τέσσερις τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών : μεταφορές-συγκοινωνίες, περιβάλλον-ποιότητα ζωής (διαχείριση απορριμμάτων, μητροπολιτικά πάρκα, ατμοσφαιρική ρύπανση), χωρικός σχεδιασμός-αστικές αναπλάσεις (π.χ., διαφημιστικές πινακίδες), καθώς και πολιτική προστασία - ασφάλεια. Το ερώτημα, συνεπώς, μετατοπίζεται στο αν οι τέσσερις θεματικές που προαναφέρθηκαν επαρκούν για τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικής σε μητροπολιτικό επίπεδο, καθώς και για τον αν θα αφαιρεθούν οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες από τους πρωτοβάθμιους ή δευτεροβάθμιους ΟΤΑ των περιοχών αυτών. Άποψη της ομάδας εργασίας είναι ότι το προωθούμενο σύστημα μητροπολιτικής διακυβέρνησης χρειάζεται περισσότερη μελέτη από μέρους της Πολιτείας, ώστε να μη δημιουργηθεί ένας αναποτελεσματικός μηχανισμός για προσχηματικούς λόγους. Σε κάθε περίπτωση, το ΤΕΕ/ΤΚΜ δεν θα πρέπει να υποδείξει μονοσήμαντα τη λύση εκτιμώντας ότι η όποια επιλογή θα πρέπει να προκύψει εκ των έσω και από τα κάτω. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι σε τοπικό επίπεδο η συγκεκριμένη συζήτηση βρίσκεται ακόμη σε πολύ πρώιμο στάδιο και το ζήτημα φαίνεται να έχει εναποτεθεί κυρίως στις πλάτες της Πολιτείας.

ΕΝΟΤΗΤΑ 5: ΟΡΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ

Σε σχέση με τα νέα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, έχουν εκφραστεί διάφορες απόψεις που επικεντρώνουν στον τρόπο καθορισμού τους, καθώς και ποικίλες κρίσεις για τις υφιστάμενες δημοσιευμένες μελέτες. Επίσης, τα κριτήρια για τους νέους ΟΤΑ, που διατυπώνονται στο άρθρο 100 του Κειμένου Δημόσιας Διαβούλευσης, χρήζουν οπωσδήποτε περαιτέρω εξειδίκευσης, καθώς δύναται να οδηγήσουν σε αντικρουόμενα αποτελέσματα. Η καθυστέρηση στην ανακοίνωση των σχεδίων του Υπουργείου επιτρέπει την ανάπτυξη μιας σχετικής «παραφιλολογίας» για την ύπαρξη «κρυφών» σχεδίων και μελετών, που το μόνο που πετυχαίνει είναι να μετατοπίζει το ζήτημα της μεταρρύθμισης από την ουσία του. Το ΤΕΕ/ΤΚΜ θεωρεί ότι ο συγκεκριμένος διάλογος δεν έχει τεθεί σε σωστή βάση και ότι το βασικό ζητούμενο είναι πώς θα προκύψουν νέες αυτοδιοικητικές μονάδες που θα συμβάλλουν στην προώθηση της ανάπτυξης.

Ταυτόχρονα, είναι πλέον κατανοητό ότι η πολιτική της ΕΕ για τη συνοχή (και συνεπώς και η εθνική αναπτυξιακή στρατηγική) θα ασκείται και βάσει εδαφικών κριτηρίων, προωθώντας την ανάπτυξη του εδαφικού κεφαλαίου, αλλά και τον εδαφικό ανταγωνισμό. Συνεπώς, γίνεται απ' όλους αποδεκτό ότι τα νέα όρια θα πρέπει να προέλθουν από τα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα που διαμορφώνουν το χώρο και την ανάπτυξή του, προκειμένου οι νέες αυτοδιοικητικές μονάδες να αντικατοπτρίζουν ένα ελάχιστο επίπεδο ομοιογένειας. Η προσέγγιση αυτή απέχει από τη χάραξη των νέων ορίων βάσει της υιοθέτησης αποκλειστικά εκτατικών ή πληθυσμιακών κριτηρίων.

Ωστόσο, είναι κατανοητό ότι μια λειτουργικού τύπου προσέγγιση, όπως η ανωτέρω και η οποία θα λαμβάνει υπόψη πρόσθετες παραμέτρους, δύναται να συνεπάγεται μεγάλες ανατροπές όσον αφορά στα διοικητικά όρια των αυτοδιοικήσεων και ενδεχόμενη κατά-

τμηση υφιστάμενων ενοτήτων. Προκειμένου να απορροφηθούν οι ανατροπές αυτές από την διοίκηση και τις τοπικές κοινωνίες ενδέχεται να απαιτηθεί μεγάλο χρονικό διάστημα. Επομένως, κατά την επαναχάραξη των ορίων των νέων αυτοδιοικητικών μονάδων θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και το σημερινό διοικητικό καθεστώς και όρια τουλάχιστον σε επίπεδο Δημοτικών Διαμερισμάτων.

ΕΝΟΤΗΤΑ 6: ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Άποψη του ΤΕΕ/ΤΚΜ είναι ότι σε κάθε περίπτωση, το μέγεθος του εγχειρήματος, η αναγκαία επιτάχυνση λόγω των αυτοδιοικητικών εκλογών, οι διαρθρωτικές αλλαγές σε όλα τα επίπεδα, τα θέματα προσωπικού, κ.λπ., απαιτούν έναν **οδικό χάρτη και ένα σαφές και δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα με απαραίτητα βήματα προσαρμογής**. Στόχος θα πρέπει να είναι η ελαχιστοποίηση των κρίσεων και των καθυστερήσεων που θα είναι αναπόφευκτες σε μεγάλο βαθμό σε ένα εγχείρημα τέτοιου μεγέθους και μέσα στο τρέχον πολιτικό και δημοσιονομικό περιβάλλον της χώρας.

20/4/2010