

**Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΤΕΧΝΙΚΗ
ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ
ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ
στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Ελλάδα**

1975 – 2020 Από το “καρμπόν” στην Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Συντάκτης της Μελέτης: Παναγιώτης Μαΐστρος

Ερευνητική Ομάδα: Ράλλης Γκέκας, Γιάννης Γούπιος, Δήμητρα Κουτσούρη

ΑΘΗΝΑ ΜΑΡΤΙΟΣ 2023

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α



- Σκοπός αυτής της μελέτης
- Οι συνιστώσες της μεταρρυθμιστικής τεχνικής που χρησιμοποιεί η Μελέτη
- Χαρακτήρες Μεταρρυθμίσεων - Μεταρρυθμιστικά εργαλεία - Μεταρρυθμιστική μεθοδολογία
- Αποτίμηση των Μεταρρυθμίσεων με βάση τα εργαλεία
- Ο χαρακτήρας της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης
- Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
- Προγραμματικοί στόχοι και προτεραιότητες για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
- Εξέλιξη της τεχνολογίας και η συμβολή της στην επιτυχία μιας μεταρρύθμισης
- Αιτίες καθυστέρησης ή περιορισμένης επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων

Σκοπός της Μελέτης



Η Μελέτη επικεντρώνεται στην περιγραφή και την αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, την περίοδο 1975–2020, υπό την οπτική της μεταρρυθμιστικής τεχνικής (reform engineering).

Σκοπός της Μελέτης

- **Συμπύκνωση της υπάρχουσας εμπειρίας** και συγκρότηση της θεσμικής μνήμης, οι οποίες μπορούν να δώσουν απαντήσεις στα ερωτήματα που αφορούν το σήμερα αλλά και τα επόμενα χρόνια και απασχολούν το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας στο πεδίο της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- **Συμβολή στη δημιουργία ενός μέτρου σύγκρισης** και αξιολόγησης των πολιτικών πρωτοβουλιών που ισχυρίζονται ότι σχεδιάζουν και εφαρμόζουν μεταρρυθμίσεις, οι οποίες δεν μένουν αναρτημένες στο ΦΕΚ αλλά έχουν μετρήσιμο αποτέλεσμα.

Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις που αφορά η μελέτη



Αποτίμηση των τριών σημαντικότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων

- ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης,
- Πρόγραμμα “Καποδίστριας” και
- Πρόγραμμα “Καλλικράτης”,

αλλά και πολλές επιμέρους συνιστώσες του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

- όπως είναι οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ,
- οι προγραμματικές συμβάσεις, οι δημοτικές επιχειρήσεις και οι αναπτυξιακές εταιρείες,
- ο δημοκρατικός προγραμματισμός,
- τα οικονομικά και η οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ,
- η εισαγωγή της πληροφορικής στους ΟΤΑ,
- οι θεσμοί συνεργασίας και διαλειτουργικότητας,
- η συμμετοχή των πολιτών,
- οι κοινωνικές δομές και προγράμματα,

Οι συνιστώσες της μεταρρυθμιστικής τεχνικής που χρησιμοποιεί η Μελέτη για την περιγραφή και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων



1) ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων,

2) τα μεταρρυθμιστικά εργαλεία,

3) η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία και

4) οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες (technicalities)

Οι χαρακτήρες που μπορεί να έχει μια μεταρρύθμιση



I. Μεταρρύθμιση δομών:

- α) Δημιουργία νέων δομών,
- β) Αλλαγή διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών δομών.

II. Μεταρρύθμιση λειτουργιών:

- α) Διεύρυνση ρόλου (συνήθως με πρόσθετες αρμοδιότητες ή λειτουργίες),
- β) Αλλαγή διαδικασιών (συνήθως με απλοποίηση ή/και ψηφιοποίησή τους).

III. Μεταρρύθμιση πόρων:

- α) Αύξηση των υλικών πόρων (κυρίως αύξηση ή αναδιάρθρωση των οικονομικών πόρων και σε κάποιες περιπτώσεις διεύρυνση της υποδομής και του εξοπλισμού),
- β) Διεύρυνση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων.

IV. Μεταρρύθμιση σχέσεων (μορφών διακυβέρνησης):

- α) Αλλαγή των σχέσεων ιεραρχίας (διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας και ενίσχυση της δικτύωσης),
- β) Ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων (συντονισμού, επικουρικότητας, συνεργασίας, συνέργειας).

Μια μεταρρύθμιση μπορεί να έχει σύνθετο χαρακτήρα, π.χ. να είναι ταυτόχρονα μεταρρύθμιση δομής (με αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής της) και μεταρρύθμιση πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων).

Μεταρρυθμιστικά Εργαλεία - Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία



Η Εργαλειοθήκη “Εμμ. Ροΐδης”:

- 1^ο ο Νόμος και γενικότερα το κανονιστικό πλαίσιο,
- 2^ο το Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου,
- 3^ο το Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης και
- 4^ο το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”

- Η Μελέτη αξιοποιώντας σχετικό οδηγό του ΟΟΣΑ και τις προτάσεις δύο Ελλήνων καθηγητών (Δ. Παπούλια και Δ.Α. Σωτηρόπουλου) προτείνει μια μεθοδολογία σχεδιασμού και εφαρμογής μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, που την αποκαλεί Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”, με 17 συστατικά χαρακτηριστικά, τα οποία αφορούν την πολιτική διεύθυνση της μεταρρύθμισης, το εύρος του περιεχομένου της, τα επιχειρησιακά χαρακτηριστικά της, τις σχέσεις της με το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, με τους stakeholders και με τους πολίτες και το σύστημα διοίκησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής της.

Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”

17 συστατικά χαρακτηριστικά



Μεταρρύθμιση που αφορά συνολικά τη Δημόσια Διοίκηση και όχι μόνο την Τοπική Αυτοδιοίκηση και στοχεύει στην περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη.

Πολιτική ηγεσία με όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ικανότητα, που δεν επηρεάζεται από το βραχυπρόθεσμο πολιτικό κόστος και μεταρρυθμιστική ομάδα με εξειδικευμένες γνώσεις.

Τοποθέτηση της μεταρρύθμισης έξω από το επίκεντρο του τρέχοντος κομματικού ανταγωνισμού.

Διάγνωση του αντικειμένου της μεταρρύθμισης που καταλήγει σε συγκεκριμένους στόχους και εκπόνηση σχετικής μελέτης. Εκτίμηση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών και επιλογή του κατάλληλου χρονισμού (timing).

Μεταρρύθμιση με ολοκληρωμένη μορφή.

Ολοκληρωμένο κανονιστικό πλαίσιο: σχέδιο νόμου με έτοιμα τα σχέδια προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων. Διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου με τους αρμόδιους κοινωνικούς φορείς και με τους πολίτες, πριν την οριστικοποίησή του και την κατάθεσή του στο Κοινοβούλιο.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ή Σχέδιο Δράσης) με χρονοπρογραμματισμό των αλλαγών και με διασφάλιση των αναγκαίων συντελεστών: των ανθρώπινων και των οικονομικών πόρων, της υποδομής και του εξοπλισμού. Μεσοπρόθεσμο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του Προγράμματος.

Οργάνωση αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή (νέα δομή ή μετασχηματισμό της υπάρχουσας), απλοποίηση των διαδικασιών και κατάρτιση του προσωπικού.

Ανάλυση των ψηφιακών απαιτήσεων και προδιαγραφών, προμήθεια του αναγκαίου λογισμικού (software), του υλικού (hardware) και σύγχρονων ψηφιακών εργαλείων. Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων των διοικητικών επιπέδων.

Μεταρρυθμιστική Μεθοδολογία “Ευπαλίνος”

17 συστατικά χαρακτηριστικά



Προσαρμογή των ρυθμίσεων, των προτύπων και προδιαγραφών και των επιχειρησιακών προβλέψεων στις διαφορετικές κατηγορίες ΟΤΑ. Προώθηση σχεδιασμένων συνεργατικών σχημάτων.

Μεταφορά τεχνογνωσίας, αξιοποίηση καινοτομιών και διασφάλιση της αναγκαίας εξωτερικής συμβουλευτικής υποστήριξης.

Συστηματική ενημέρωση των ενδιαφερομένων (stakeholders), πρόγραμμα δημοσιότητας και διαβούλευση με τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες και τους πολίτες (με στόχο τον δημοκρατικό έλεγχο της μεταρρύθμισης).

Διαμόρφωση συναινέσεων και συμμαχιών στο εσωτερικό της Διοίκησης.

Σύνδεση με το ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον και αναζήτηση εξωδιοικητικής κοινωνικής υποστήριξης, εταιρικών σχέσεων και συνεργειών.

Δημιουργία κατάλληλου κλίματος με την ανάπτυξη ενός νέου λόγου (discours), με διαρκή προσαρμογή στη δυναμική που αναπτύσσει η μεταρρύθμιση και με χρησιμοποίηση του πολιτικού, του κοινωνικού και του συμβολικού κεφαλαίου (αν υπάρχουν).

Διοίκηση–παρακολούθηση–αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Συστηματική ανατροφοδότηση (feed back) του Προγράμματος λόγω της ρευστότητας του περιβάλλοντος και της πολυπλοκότητας των μεταρρυθμίσεων.

Εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δυνατότητα ποινής και επιβράβευσης

Αποτίμηση Μεταρρυθμίσεων



Το Πρόγραμμα “Ι. Καποδίστριας” και το Πρόγραμμα “Καλλικράτης” ικανοποιούν τα 14 από τα 17 χαρακτηριστικά της Μεταρρυθμιστικής Μεθοδολογίας, συγκροτήθηκε σε κάθε Πρόγραμμα Επιστημονική Επιτροπή και εκπονήθηκε Πρόγραμμα Εφαρμογής, Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ και Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ικανοποιεί τα 12 από τα 17 χαρακτηριστικά της Μεταρρυθμιστικής Μεθοδολογίας “Ευπαλίνοσ, συγκροτήθηκε Επιστημονική Επιτροπή και εκπονήθηκε Πρόγραμμα Συλλογικής Υποστήριξης των ΟΤΑ

Η αναβάθμιση της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ και η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους Δήμους ικανοποιεί τα 11 από τα 17 χαρακτηριστικά της Μεταρρυθμιστικής Μεθοδολογίας “Ευπαλίνοσ, συγκροτήθηκε Επιστημονική Επιτροπή και εκπονήθηκε Πρόγραμμα Δράσης και Συλλογικής Υποστήριξης και Πρόγραμμα Χρηματοδότησης

Ο χαρακτήρας της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης;



Η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να αφορά συνολικά «Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμους» και δεν μπορεί να είναι “δομική” μεταρρύθμιση, αλλά θα είναι “λειτουργική”, “επιχειρησιακή” και “ψηφιακή” μεταρρύθμιση, μια και ολοκληρώθηκαν οι δομικές αλλαγές και οι μόνες που μπορεί να γίνουν είναι:

- μεμονωμένες αλλαγές (όπως ήταν η δημιουργία των 7 νέων Δήμων με κατάτμηση των Δήμων των μεγάλων νησιών και τον Δήμο Βελβεντού),
- η αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής υπαρχουσών συγκροτημένων δομών, ήδη χωροθετημένων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο,
- η δημιουργία ορισμένων δομών εταιρικού ή συνεργατικού χαρακτήρα (όπως οι σύνδεσμοι) ή υποστηρικτικού χαρακτήρα (όπως οι αναπτυξιακές εταιρείες).

Η σπονδυλική στήλη της επόμενης σημαντικής διοικητικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι όχι η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, αλλά η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Τι είναι η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση



Η ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση των συστημικών σχέσεων των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρικής Διοίκησης – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων) κατά τομεακή δημόσια πολιτική (ή λειτουργική περιοχή), με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω τομεακών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (ΟΠΣ) και με διασφάλιση της οριζόντιας διαλειτουργικότητάς τους.

Το “κλειδί” κάθε Ψηφιακής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης δημόσιας πολιτικής είναι το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, που λειτουργεί και ως Πληροφοριακό Σύστημα Διοίκησης (Management Information System–MIS) της πολιτικής αυτής.

Η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση θα κτίσει μια Νέα Εταιρική Σχέση Κεντρικής Διοίκησης – Περιφερειών – Δήμων, ώστε να συγκροτηθεί το Ενιαίο Διοικητικό Σύστημα που δεν έχει «εσωτερικά σύνορα» και παρέχει «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless service)

Παράδειγμα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης;

Δημόσια πολιτική διαχείρισης στερεών αποβλήτων

Το ΥΠΕΝ διαμορφώνει τη δημόσια πολιτική, εκπονεί μαζί με το ΥΠΕΣ το νομοθετικό πλαίσιο και εποπτεύουν την εφαρμογή του

Το ΥΠΑΝΕ με το ΥΠΕΝ χρηματοδοτούν τα μεγάλα έργα από το Εθνικό Τομεακό Πρόγραμμα και τα υπόλοιπα μέσω των Περιφερειακών Προγραμμάτων

Οι Δήμοι και οι ΦΟΔΣΑ εφαρμόζουν τη δημόσια πολιτική σε δημοτικό και διαδημοτικό επίπεδο

Ως προς τον προγραμματισμό της δημόσιας πολιτικής,

Το ΥΠΕΝ εκπονεί το ΕΣΔΑ (Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων)

Οι ΦοΔΣΑ εξειδικεύουν το ΕΣΔΑ, σε επίπεδο Περιφέρειας, σε 13 ΠΕΣΔΑ (έγκριση Περιφέρειας) και οι Δήμοι σε τοπικό επίπεδο σε ΤΟΣΔΑ.

Οι Δήμοι έχουν την καθαριότητα και τη συλλογή των αποβλήτων και με τους ΦοΔΣΑ την ανακύκλωση, τη μεταφορά και τη διάθεσή τους και χρηματοδοτούνται από ΥΠΑΝΕ/ΥΠΕΝ για την προμήθεια του εξοπλισμού

Δημιουργία ΟΠΣ, που θα λειτουργεί και ως MIS της δημόσιας πολιτικής, οπότε διασφαλίζεται και η Ψηφιακή Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Οι 10 Προγραμματικοί στόχοι για την επόμενη δεκαετία



Ως προγραμματικοί στόχοι για την δεκαετία 2021-2030 προτείνουμε να υιοθετηθούν οι δέκα (10) βασικές θέσεις του Κειμένου Κοινών Θέσεων ΕΝΠΕ – ΚΕΔΕ του κοινού Συνεδρίου τους (2018)

- Αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας.
- Φορολογική αποκέντρωση με ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας και της οικονομικής αυτοτέλειας
- Διοικητική μεταφορά στην Αυτοδιοίκηση όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής και της Αποκεντρωμένης Δημόσιας Διοίκησης,
- Ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της Αυτοδιοίκησης
- Θεσμοθέτηση συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης στις μητροπολιτικές περιφέρειες
- Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των Περιφερειών, των Δήμων και των νομικών προσώπων τους
- Κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας της Αυτοδιοίκησης
- Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και των πολιτικών προσωπικού και της διοίκησης (management) του ανθρώπινου δυναμικού τους.
- Εκσυγχρονισμός της καταστατικής θέσης των αιρετών των Περιφερειών και των Δήμων
- Διεύρυνση του θεσμικού πλαισίου και παροχή κινήτρων διαπεριφερειακής, διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας

Προτεραιότητες για την τρέχουσα χρονική περίοδο



επίλυση του προβλήματος της διαφορετικότητας των ΟΤΑ,

οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός τους,

ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων και των πολιτικών προσωπικού,

διεύρυνση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ,

ενίσχυση της συμμετοχής τους στα αναπτυξιακά προγράμματα,

διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και

βελτίωση της αμφίδρομης σχέσης πολιτών – τοπικής αυτοδιοίκησης

Πώς η εξέλιξη της τεχνολογίας και ειδικότερα η 4η Βιομηχανική Επανάσταση μπορεί να συμβάλει σε μια επιτυχημένη διοικητική μεταρρύθμιση

Εφόσον
ικανοποιηθούν οι
προτεραιότητες της
τρέχουσας χρονικής
περιόδου και έχει
προχωρήσει η
Ψηφιακή
Πολυεπίπεδη
Διακυβέρνηση, η
Τοπική Αυτοδιοίκηση
θα μπορεί να
αξιοποιήσει τα
εργαλεία της 4^{ης}
Βιομηχανικής
Επανάστασης

- τα Big Data, στο πλαίσιο των “Ανοικτών Δεδομένων” και μέσω των ψηφιακών έργων των “Εξυπνων Πόλεων”,
- το Internet of Things (IoT) το οποίο είναι χρήσιμο στην επεξεργασία των δεδομένων,
- το Cloud computing και το Distributed computing, που αξιοποιήθηκαν ήδη από το govHUB,
- ο Αυτοματισμός στην αυτοματοποίηση δημοτικών λειτουργιών (ύδρευσης, αποχέτευσης, κυκλοφορίας, δημόσιων συγκοινωνιών κλπ),
- οι Πλατφόρμες, όπως είναι το govHub της ΚΕΔΕ και
- η Τεχνητή Νοημοσύνη (AI), στην επεξεργασία του μεγάλου όγκου των δεδομένων που παράγουν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες.

Τελικά οι αιτίες καθυστέρησης ή περιορισμένης επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων είναι πολιτικές ή οφείλονται στην έλλειψη τεχνογνωσίας

Από τα 17 συστατικά χαρακτηριστικά της Μεταρρυθμιστικής Μεθοδολογίας “Ευπαλίνος” τα 6 πρώτα αποτελούν κατεξοχήν αναγκαίες πολιτικο-διοικητικές προϋποθέσεις, εκ των οποίων το σημαντικότερο είναι η «Πολιτική ηγεσία με όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ικανότητα, που δεν επηρεάζεται από το βραχυπρόθεσμο πολιτικό κόστος και μεταρρυθμιστική ομάδα με εξειδικευμένες γνώσεις».

Τα 11 επόμενα συστατικά χαρακτηριστικά έχουν και επιχειρησιακό χαρακτήρα, μπορεί δε να συγκροτήσουν ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής του Νόμου (που είναι το 2^ο μεταρρυθμιστικό εργαλείο).



Σας ευχαριστούμε πολύ!!!!