

Νέα σχήματα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης

29-09-2005
Ελευθεροτυπία

Η διοικητική οργάνωση του κράτους και η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι άσκηση επί χάρτου. Ζητούμενο δεν είναι ούτε η αίσθηση θεσμικής συμμετρίας ούτε η αναγκαστική λατρεία της καινοτομίας, αλλά η διαμόρφωση ενός σχήματος που δίνει τη σαφέστερη και αποτελεσματικότερη απάντηση σε δύο καίρια ερωτήματα:

Πρώτον, στο ερώτημα για το πώς μπορούν να απελευθερωθούν οι περισσότερες διανοητικές, κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές, πολιτιστικές και τελικά αναπτυξιακές δυνάμεις όλης της χώρας και ιδίως της περιφέρειας. Η άλλη όψη του ερωτήματος αυτού είναι η ανάγκη να διατυπωθεί και να εφαρμοστεί ένα μεταβιομηχανικό μοντέλο ανάπτυξης που να βασίζεται κυρίως σε ενδογενείς και αυτοτροφοδοτούμενους παράγοντες που συμπληρώνονται από την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων.

Δεύτερον, στο ερώτημα για το τι είναι αυτό που διευκολύνει και απλουστεύει τη ζωή των πολιτών σε σχέση με το κράτος υπό την ευρεία έννοια του όρου που περιλαμβάνει όχι μόνο τη κυβέρνηση και την κεντρική διοίκηση, αλλά και όλα τα επίπεδα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης. Όλα αυτά ο πολίτης τα εισπράττει ως ενιαίο φαινόμενο αποδίδοντας την ευθύνη στο κράτος γενικά, χωρίς συνήθως εξειδίκευση. Στα μάτια του πολίτη το κράτος είναι ο καλός ή κακός διαχειριστής μικρών ή μεγάλων κρίσεων που τον απειλούν. Για τον πολίτη συνεπώς οποιοδήποτε οργανωτικό σχήμα έχει αξία μόνο αν είναι απλό, αντιγραφειοκρατικό, λειτουργικό και αποτελεσματικό, αλλιώς επιμερίζει τη δυσарέσκεια του για το πρόβλημα και όχι την ικανοποίηση του για την επίλυση του.

Η αποκέντρωση του κράτους και η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (που πρέπει να γίνει κατά το Σύνταγμα σε δύο το πολύ βαθμούς) είναι δύο παράλληλες διαδικασίες που πρέπει να συντελούνται εναρμονισμένα για να επιτυγχάνεται η όσο γίνεται πιο λειτουργική και ικανοποιητική απάντηση στα δύο θεμελιώδη ερωτήματα που σημειώσαμε.

Άρα η αποκεντρωμένη συγκρότηση του κράτους δεν πρέπει να αποβαίνει σε βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης και η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να λειτουργεί ως μηχανισμός ουσιαστικής συγκέντρωσης (και όχι αποκέντρωσης) των λειτουργιών και των αποφάσεων σε σχέση με τις τοπικές κοινωνίες.

Αποκέντρωση του κράτους δεν είναι, για παράδειγμα, η έκκεντρη συγκέντρωση κρίσιμων αποφάσεων και λειτουργιών αναπτυξιακού χαρακτήρα. Είναι άλλο πράγμα η ορθολογική διαίρεση της χώρας σε αναπτυξιακές περιοχές με κρίσιμη μάζα πληθυσμού και συγκριτικών πλεονεκτημάτων και άλλο πράγμα π.χ. η «έκκεντρη» συγκέντρωση όλων των αναπτυξιακού χαρακτήρα αποφάσεων κυρίως στην Αθήνα και λίγο στη Θεσσαλονίκη και άλλες δύο ή τρεις πόλεις που καθίστανται έδρες των προγραμματικών και αναπτυξιακών περιοχών. Η λειτουργική διευκόλυνση των πολιτών και η πραγματική δυνατότητα συμμετοχής τους στη λήψη των αποφάσεων είναι κάτι πολύ πιο νεωτερικό και καινοτομικό από οποιοδήποτε γεωγραφικά συμμετρικό σχήμα.

Η μεταβιομηχανική προσέγγιση των διοικητικών θεμάτων είναι ευέλικτη και λειτουργική, στοχεύει στο να διευκολύνεται ο πολίτης π.χ. της Νάξου που δεν πρέπει να καλείται να συναλλαγεί με την έδρα του νομαρχιακού του διαμερίσματος στη Σύρο, με την έδρα της διοικητικής του περιφέρειας στη Ρόδο, με την έδρα της προγραμματικής και αναπτυξιακής περιοχής του στο Ηράκλειο και με την έδρα της κυβέρνησής του στην Αθήνα.

Προτού συνεπώς καταλήξουμε σε ένα πλήρες σχήμα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης είναι απολύτως αναγκαίο να καταγράψουμε τις βασικές παραδοχές που είτε επιβάλλονται από το Σύνταγμα είτε προκύπτουν από την κοινή εμπειρία. Στις παραδοχές αυτές δεν καταγράφονται τα θεμελιώδη και αυτονόητα ζητήματα που είναι η διασφάλιση της

οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και της οικονομικής βιωσιμότητας της αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο των σχετικών προβλέψεων του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001:

Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση πρέπει να κάνει τώρα το δεύτερο μεγάλο βήμα εκλογίκευσης και εκσυγχρονισμού της με τον «Καποδίστρια II.».

Τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας-Πειραιά και Θεσσαλονίκης, πρέπει, πρώτον, να οργανωθούν μητροπολιτικά και, δεύτερον, να συνδεθούν ουσιαστικά με τις αναπτυξιακές ανάγκες και προοπτικές των άλλων περιοχών της ίδιας περιφέρειας.

Το Σύνταγμα επιτρέπει πλέον τη συγκρότηση συνδέσμων Ο.Τ.Α. (α' αλλά και β' βαθμού) όχι μόνον για αναπτυξιακούς σκοπούς, αλλά και για την καλύτερη άσκηση κάθε αρμοδιότητας τους, ακόμη και στενά διοικητικής. Αυτό σημαίνει ότι εκτός από τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης μπορεί να λειτουργεί και το επίπεδο αυτό της συνεργασίας των Ο.Τ.Α., τόσο στον πρώτο, όσο και στο δεύτερο βαθμό. Η αξιοποίηση της δυνατότητας αυτής προσφέρει σχήματα λειτουργικά και ευέλικτα που μπορούν να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περιοχής.

Ο νομός είναι μία οντότητα που κατέχει ιδιαίτερη θέση στη συνείδηση των πολιτών και στη συνείδηση των τοπικών κοινωνιών. Στο πλαίσιο κάθε νομού η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι είτε σύνδεσμος των ΟΤΑ α' βαθμού είτε εσωτερικό επίπεδο οργάνωσης της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Με βάση τα σημερινά δεδομένα η δεύτερη λύση είναι απλούστερη και λειτουργικότερη. Η θέση της μπορεί να αποδειχθεί κατά τον τρόπο αυτό κρίσιμη και ουσιαστική, αλλά και υποστηρικτική τόσο για το επίπεδο του δήμου, όσο και για το επίπεδο της περιφέρειας.

Η προσήλωση στην θεσμική ομοιομορφία δεν οδηγεί πουθενά σε μία χώρα με δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και νησιωτικό χαρακτήρα. Είναι αναγκαίο να υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις και για τη μητροπολιτική διοίκηση, αλλά και για τους νησιωτικούς δήμους και νόμους.

Η ανάθεση όχι μόνο τοπικών υποθέσεων, αλλά και κρατικών αρμοδιοτήτων π.χ. εκπαιδευτικών ή περιβαλλοντικών στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, δεν σημαίνει ότι για μια σειρά από θέματα δεν χρειάζεται συγκροτημένη παρουσία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε διάφορα χωρικά επίπεδα, όπως αυτό του νόμου ή του δήμου και ιδίως του νησιωτικού δήμου. Το καλά οργανωμένο και αποτελεσματικό αποκεντρωμένο περιφερειακό κράτος πρέπει να είναι παρόν σε όλα τα επίπεδα, ανάλογα με το θέμα και την υπηρεσία.

Η περιφέρεια πρέπει να συγκροτηθεί με απλό και καθαρό τρόπο ως β' βαθμός αυτοδιοίκησης με ισχυρές αναπτυξιακές αλλά και διοικητικές αρμοδιότητες για τις «περιφερειακές» υποθέσεις. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση πάντως, με εξαίρεση ίσως το Βέλγιο που για γλωσσικούς κυρίως λόγους είναι οργανωμένο σε τρεις περιφέρειες, όλες οι χώρες με μέγεθος συγκρίσιμο με αυτό της Ελλάδας, συγκροτούνται σε 8 με 24 περιφέρειες (8 η Πορτογαλία, 9 η Αυστρία, 12 η Ολλανδία, 14 η Δανία, 24 η Σουηδία).

Πέραν των περιφερειών-θεσμού της αυτοδιοίκησης β' βαθμού- πρέπει να προβλεφθεί η ορθολογική διαίρεση της χώρας σε 4-5 αναπτυξιακές περιοχές. Αυτό όμως δεν μπορεί να γίνει σχηματικά, αλλά αφού προηγηθεί μια σαφής πολιτική απόφαση ως προς το μοντέλο ανάπτυξης της χώρας και ως προς την ειδικότερη αναπτυξιακή φυσιογνωμία κάθε περιοχής, φυσιογνωμία που πρέπει να λειτουργεί ως συγκριτικό πλεονέκτημα. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο κάθε αναπτυξιακής περιοχής θα λειτουργούν περισσότερες διοικητικές περιφέρειες με ρόλο, αρμοδιότητα και ουσιώδη συμμετοχή στον αναπτυξιακό προβληματισμό και τη διαχείριση των σχετικών κονδυλίων.

Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός στο κρίσιμο επίπεδο τόσο της περιφέρειας όσο και της περιοχής δεν μπορεί να είναι μία αμιγώς κρατική αρμοδιότητα και μάλιστα κυβερνητικού χαρακτήρα, που απλώς ασκείται και εκτός Αθηνών. Πρέπει οπωσδήποτε να αναγνωρίζονται ουσιώδεις αναπτυξιακού και προγραμματικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και πρωτοβουλίες στην δευτεροβάθμια, αλλά και στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Συνεπώς η νέα περιφερειακή διάρθρωση της χώρας δεν μπορεί να οδηγεί σε συγκέντρωση των επιπέδων

που ενεργούν αποφασιστικά ως προς τη χάραξη και εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής. Η μείωση, για παράδειγμα, των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (Π.Ε.Π.) που σήμερα είναι δεκατρία, έχει νόημα μόνον όταν οδηγεί σε περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα που όλες οι περιοχές τα νοιώθουν δικά τους και μπορούν να τα συνδιαμορφώσουν. Το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόβλημα της περιφερειακής Ελλάδας είναι το πολιτικό της πρόβλημα. Το γεγονός δηλαδή ότι οι σχετικές αποφασιστικές αρμοδιότητες ανήκουν στην κεντρική κυβέρνηση.

Καμία αλλαγή στη συγκρότηση της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης δεν μπορεί να ολοκληρωθεί και να ευδοκιμήσει, χωρίς αλλαγή στα οργανωτικά σχήματα και τις λειτουργικές αντιλήψεις της δημόσιας διοίκησης γενικά και ιδίως στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης του κράτους. Η υπέρβαση των αγκυλώσεων που απορρέουν από την σημερινή κάθετη διαίρεση σε υπουργεία είναι αναγκαία αλλά και εφικτή όπως έδειξε η ολυμπιακή προετοιμασία που είχε έντονα οριζόντιο και διυπουργικό χαρακτήρα.

Με βάση αυτές τις παραδοχές είναι εύκολο να οργανωθεί μία ουσιαστική συζήτηση που δεν ενεργοποιεί παλιά αντανάκλαστικά και δεν εγκλωβίζεται σε τυπικά και γεωμετρικά σχήματα. Οι προτάσεις του ΠΑΣΟΚ επιδιώκουν να προκληθεί μία συζήτηση στην οποία να μπορεί να ακουστεί και να εκφραστεί η φωνή της ελληνικής περιφέρειας χωρίς θεσμικούς ερασιτεχνισμούς και εμμονές σε στερεότυπα.

*** Το *Civilitas.GR* και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)**