

Δευτέρα, 22/2/2010

Το σχέδιο “Καλλικράτης” : τεχνικό ή πολιτικό ζήτημα ;

Η μεγάλη αλλαγή που επιχειρείται, με το σχέδιο “Καλλικράτης” είναι διπλή: αφενός η **συγχώνευση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ** και, αφετέρου, η **κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.)** με, ταυτόχρονη, “μεταφορά” του Β’ βαθμού στις 13 Περιφέρειες, οι οποίες, σήμερα, λειτουργούν ως αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.

Και αυτή η μεταρρύθμιση αποτελεί ακόμη έναν κρίκο της εξέλιξης του διοικητικού μας συστήματος, η οποία είναι **πολύ πιθανό να μην επιτύχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα**. Όχι επειδή η κατεύθυνση είναι οπωσδήποτε λανθασμένη, αλλά διότι δεν έχει υπάρξει η παραμικρή σοβαρή τεχνοκρατική προετοιμασία του εγχειρήματος. Σημειώνω ότι, **τόσο η θέσπιση της Ν.Α. ως Β’ βαθμού αυτοδιοίκησης με το Νόμο 2218/94, όσο και της Περιφερειακής Διοίκησης με την πρόβλεψη των 13 Περιφερειών (Νόμος 2503/97) είχαν ελάχιστα (μάλλον καθόλου) μελετηθεί και προετοιμαστεί, με αποτέλεσμα να καρκίνοβατούν ακόμη και σήμερα.**

Δεν θα ήταν υπερβολικό να ειπωθεί, ότι **ακόμη και ο “Καποδίστριας” (Νόμος 2539/97) υπήρξε “θύμα” κακής προετοιμασίας και οργάνωσης της τότε αναγκαστικής συνένωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ**. Έτσι, η μέχρι τώρα εμπειρία στο ζήτημα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων χαρακτηρίζεται, κυρίως, από έντονη διάθεση πειραματισμού μέσα σε ένα πλαίσιο “θεσμικού πληθωρισμού” (σύνδεσμοι, συμβούλια περιοχής, τοπικά συμβούλια, περιφερειακός διευθυντής κτλ). Χαρακτηριστικό, είναι το παράδειγμα της Ν.Α., όπου ο ιδρυτικός Νόμος 2218/94 έπρεπε, μέσα σε λίγους μήνες, να διορθωθεί με τον συμπληρωματικό Νόμο 2240/94, ώστε να αρθούν σοβαρές νομικές αβλεψίες, κυρίως στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων.

Σε ότι αφορά την περιφερειακή αυτοδιοίκηση (Π.Α.):

Μια πρώτη παρατήρηση είναι η **ασάφεια σχετικά με τις αρμοδιότητες**. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων προς τις Π.Α. είτε από τις Ν.Α., ή από τη σημερινή Περιφέρεια (εκτός εκείνων που έχουν κρατικό χαρακτήρα), αναφέρεται μηχανιστικά. Γίνεται αντιληπτό ότι μια τέτοια “συγκόλληση” δεν θα έχει οπωσδήποτε θετικά αποτελέσματα. Κυρίως όμως **παραβλέπεται το υφιστάμενο ισχύον απόθεμα αρμοδιοτήτων των Ν.Α.**, ενώ η διάκριση των μη κρατικών αρμοδιοτήτων των σημερινών Περιφερειών που θα μεταφερθούν **θα είναι εξαιρετικά δυσχερές**. Το πιθανότερο είναι ότι θα υπάρξει σοβαρή αμφιβολία περί του κρατικού ή μη χαρακτήρα αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο, δεδομένου ότι, σήμερα, οι Περιφέρειες ασκούν ακριβώς αυτού του περιεχομένου αρμοδιότητες. Πώς αυτές θα μεταβληθούν σε αρμοδιότητες αυτοδιοικητικών οργανισμών έτσι ώστε, εφεξής, να ασκούνται από τις αυτοδιοικητικές περιφέρειες, είναι απορίας άξιον.

Μια δεύτερη παρατήρηση είναι ότι το κείμενο ακολουθεί τη, γνωστή, φλύαρη λεξιλαγνεία, που, αίφνης, ανακαλύπτει τις έξοχες αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφερειακής και αυτοδιοικητικής διοίκησης, ενώ, μέχρι σήμερα, αυτές ήταν λησμονημένες. Έτσι, στο πλαίσιο αυτό και για να εξασφαλιζεται και σύμπνοια με την επικαιρότητα, **οι περιφέρειες θα αναδειχθούν “ως το θεσμικό πλαίσιο” (sic) της πράσινης ανάπτυξης**. Στον ίδιο θριαμβευτικό τόνο, **οι μεταλλαγμένες περιφέρειες θα αποτελέσουν ταυτόχρονα και θεμέλιο της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης!**

Πώς αυτές οι ιδιότητες εξασφαλίζονται με τη μετατροπή των κρατικών περιφερειών σε αυτοδιοικητικές, παραμένει μυστήριο.

Μια τρίτη παρατήρηση αφορά στην **εσωτερική, διοικητική οργάνωση των περιφερειών**. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η **διάκριση μεταξύ τοπικών και θεματικών αντιπεριφερειάρχων (αδόκιμος όρος)**, η οποία εμφανίζεται και στους αντιδημάρχους των νέων ΟΤΑ. Είναι αναμενόμενο ότι η διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, δεν θα είναι ευχερής.

Προβλέπεται “επιχειρησιακό- εκτελεστικό” όργανο, η **Εκτελεστική Επιτροπή**, ενώ παράλληλα, θεσπίζεται και η **Περιφερειακή Επιτροπή** (χωρίς να προκύπτει η συγκρότησή της), η οποία θα έχει κατά βάση, ελεγκτικές αρμοδιότητες.

Το Συμβούλιο Διαβούλευσης μάλλον είναι υπερβολικό ως βουλευόμενο όργανο, δεδομένου ότι τον ρόλο αυτόν τον έχει το περιφερειακό συμβούλιο. Το τελευταίο, θα μπορούσε για κάποια ζητήματα, να συνεδριάζει με τη διευρυμένη σύνθεση, ώστε να καλύπτει και εκείνη του Συμβουλίου Διαβούλευσης.

Ο δε “**Περιφερειακός Συνήγορος**” είναι μια πολυτελής καινοτομία. Αντί να δημιουργούνται “Συνήγοροι” διαφόρων κλιμακώσεων, ίσως θα ήταν πιο απλή και επωφελής, η αποκεντρωμένη οργάνωση του Συνηγόρου του Πολίτη, ούτως ώστε να καλύπτει επαρκώς και τα ζητήματα μιας Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας. Πάντως, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αποδείξει τη συστηματική παρακολούθηση και έλεγχο της κακοδιοίκησης και στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης, ώστε να μη χρειάζεται επιπρόσθετος θεσμός ελέγχου.

Σε ότι αφορά την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση :

Ασφαλώς θα τεθεί εκ νέου, το ζήτημα των αρμοδιοτήτων των νέων διευρυμένων Δήμων, τώρα πλέον σε ευρύτερη κλίμακα. Το κείμενο, αφενός, επισημαίνει και σωστά το στοιχείο της “τοπικής υπόθεσης” για να θεμελιώσει αρμοδιότητα, αφετέρου, κάνει λόγο για μεταφορά αρμοδιοτήτων από την καταργούμενη Ν.Α. η οποία, ωστόσο θα έχει ήδη “τροφοδοτήσει” σε μεγάλη έκταση με αρμοδιότητες, την νέα Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση.

Έτσι, λοιπόν, ήδη, εμφανίζεται ένα πρόβλημα **διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων των νυν Ν.Α. ένθεν και ένθεν και μάλιστα χωρίς κριτήριο**. Διότι οι αναφερόμενες ως **αρμοδιότητες των νέων Δήμων** π.χ. πρόνοια και προστασία της υγείας, καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, πολιτική προστασία κλπ, **κάλλιστα μπορούν να είναι αντικείμενα δράσης και των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων**. Πολύ περισσότερο, που το κριτήριο της “τοπικής υπόθεσης” δημιουργεί από τη λειτουργία του μια συνολική αρμοδιότητα του φορέα για κάθε υπόθεση που έχει τοπική αναφορά στα διοικητικά του όρια.

Εδώ, λοιπόν, διατυπώνεται ένα υπονοούμενο και εκφράζεται μια υπόδειξη: το **υπονοούμενο είναι ότι θα υπάρξει πρόβλημα διαχωρισμού αρμοδιοτήτων**, βάσει ενός κριτηρίου (“τοπική υπόθεση”), το οποίο όμως δεν είναι λειτουργικό, μεταξύ διευρυμένων Δήμων και Π.Α., αντίστοιχο εκείνου που υπάρχει μεταξύ Ν.Α. και σημερινών Δήμων. Η υπόδειξη είναι ότι **θα πρέπει, επιτέλους, ο νομοθέτης να “ανακαλύψει” ή να ξαναδιαβάσει το άρθρο 102 παρ. 1 του συντάγματος, το οποίο επιτρέπει μια σαφή και λειτουργική αντίληψη του ζητήματος των αρμοδιοτήτων**. Δηλαδή ο νομοθέτης να καθορίσει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς αυτοδιοίκησης.

Κατά τα λοιπά, διατυπώνω και εγώ όπως και πολλοί άλλοι ότι **το απολύτως συναφές με τις αρμοδιότητες ζήτημα των οικονομικών σχέσεων κράτους- ΟΤΑ** (κεντρικοί αυτοτελείς φόροι, δημοσιονομική και φορολογική αυτοτέλεια κτλ.) **δεν είναι ακόμη γνωστό**, όπως και ο νέος χωροταξικός τους σχεδιασμός. Και τα δυο εξίσου απαραίτητα συστατικά της “επαναθεμελίωσης” που επικαλείται το σχέδιο της Κυβέρνησης.

Παράλληλα, δεν προκύπτει το πως η “Νέα Αρχιτεκτονική” θα οδηγήσει σε διοικητικό, λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοτικών νομικών προσώπων. Αυτό, ασφαλώς και δεν επιτυγχάνεται με μόνη την αναγκαστική μείωσή τους, λόγω των συνενώσεων των Δήμων.

Για το Σύστημα Δημοτικής Διακυβέρνησης, σημειώνω την επανάληψη των υπερβολών περί αναβάθμισης της συμμετοχής του πολίτη. Ήδη, ο σημερινός Δημοτικός Κώδικας (Νόμος 3463/06) περιέχει πλήθος τέτοιων ρυθμίσεων (μέχρι και τοπικά δημοψηφίσματα).

Έχω, επίσης, την αίσθηση, ότι η δημιουργία της Εκτελεστικής Επιτροπής, με παράλληλη διατήρηση του κλασικού εκτελεστικού οργάνου, της Δημορχιακής Επιτροπής θα δημιουργήσει διοικητικό πρόβλημα συντονισμού στο εσωτερικό του Δήμου. Το πρόβλημα ίσως οξυνθεί και με την πρόβλεψη επιτροπών του δημοτικού συμβουλίου, οι οποίες θα έχουν, ενδεχομένως, και για κάποιο ή για κάποιους τομείς, και αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Η δημιουργία κατ’ αντιστοιχία του Περιφερειακού Συμβουλίου Διαβούλευσης (ΠΣΔ) και τοπικού Συμβουλίου Διαβούλευσης, είναι μάλλον υπερβολική, αφού το δημοτικό συμβούλιο ακριβώς εκπροσωπεί συνολικά την τοπική κοινωνία. Θα ήταν πάντως δυνατόν, για κάποια ζητήματα, να προσκαλεί ενδιαφερόμενους φορείς, οργανώσεις κτλ και να βουλεύεται με διευρυμένη σύνθεση.

Για το “Συνήγορο του Δημότη ή της Επιχείρησης”, μάλλον πρόκειται για θεσμικό πειραματισμό που θέλει να ακουσθεί ευχάριστα. **Ελεγκτικοί φορείς υπάρχουν άφθονοι, ουσιαστική εποπτεία δεν υφίσταται!** Υπάρχει, όπως προανέφερα, ο δίδυμος και πιο “ανεπτυγμένος” Συνήγορος του Πολίτη. **Με ποια υποδομή και υποστήριξη θα λειτουργήσει ο προτεινόμενος θεσμός και πώς θα προσφέρει “αποφασιστικά στη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας” (κτλ.);** Θα ήταν δε ενδιαφέρουσα, αν δεν ήταν αστεία, η πρόβλεψη ότι ο Συνήγορος του Δημότη (ή της Επιχείρησης) υπάγεται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη! Ο ένας δηλαδή θα ελέγχει τον άλλο!

Το ζήτημα της εσωτερικής- υποχρεωτικής- αποκέντρωσης των νέων Δήμων, με την υιοθέτηση των τοπικών συμβουλίων και διαμερισμάτων, στη θέση των καταργημένων Δήμων είναι πολύ σοβαρό. Πάντως σίγουρα η μέχρι τώρα εμπειρία της ίδιας πολιτικής που ακολουθήθηκε με το Σχέδιο “Καποδίστριας” (δηλ. πάλι με την πρόβλεψη τοπικών διαμερισμάτων/ συμβουλίων στη θέση των καταργηθεισών κοινοτήτων) δε δικαιολογεί καθόλου τον αισιόδοξο τίτλο του κεφαλαίου “Επαναθεμελίωση της σχέσης του Δήμου με το Χωριό και τη γειτονιά”. Η εικόνα των υφισταμένων τοπικών συμβουλίων (παραγκωνισμένα από τη κεντρική δημοτική διοίκηση, χωρίς πόρους, με ασήμαντες αποφασιστικές αρμοδιότητες κτλ), μιλά από μόνη της.

Το Σχέδιο **δεν περιέχει επίσης καμία νέα ιδέα για το πώς θα λειτουργούσε διαφορετικά το σχήμα Κεντρικός Δήμος - περιφερειακά ή δορυφορικά Τοπικά Συμβούλια**, δεδομένου ότι αυτά που αναφέρει αποδίδουν ή επαναλαμβάνουν την υφιστάμενη κατάσταση. Επιπροσθέτως, πρέπει να διευκρινιστεί, τι θα γίνει με τα παλιά

τοπικά συμβούλια (εκείνα δηλ. του Καποδίστρια). Θα παραμείνουν ως έχουν, ούτως ώστε να μιλάμε για τοπικά συμβούλια “δεύτερης γενιάς” (του Καλλικράτη) ή θα απορροφηθούν από τα νέα; Αυτό είναι πράγματι, σοβαρό ζήτημα, διότι η δεύτερη εκδοχή θα σημαίνει και τη **ληξιαρχική πράξη θανάτου των καταργηθεισών κοινοτήτων**, αφού τυπικά, τουλάχιστον, (δηλ. στο θεσμικό επίπεδο) τίποτα δεν θα υπάρχει που να τις θυμίζει...

Το κεφάλαιο, σχετικά με τη συνένωση των Δήμων δεν είναι σαφές πού αναφέρεται. Θα μπορούσε να είναι, είτε η αιτιολογική έκθεση για τη σκοπούμενη – με τυπικό νόμο-αναγκαστική συνένωση των Δήμων ή οι ήδη γνωστές, τουλάχιστον από το 1984, διατυπώσεις για τις εθελούσιες συνενώσεις αυτών. Μόνο που οι συνενώσεις αυτές, είτε με τον Νόμο 1416/1984, είτε με τον Νόμο 1622/86, είτε με τις σχετικές ρυθμίσεις των κατά καιρούς δημοτικών κωδίκων, είχαν ελάχιστο πρακτικό αποτέλεσμα.

Σε ό,τι αφορά την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση :

Εδώ σίγουρα θα υπάρξει πρόβλημα. Γιατί 7 Γενικές Διοικήσεις (Γ.Δ.) (και πώς αυτές θα ορισθούν;) και όχι αντίστοιχο αριθμού με τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις; Αν δεν επιθυμείται η αριθμητική ταύτιση (ίσως για να αποφευχθεί η **συνύπαρξη δυο συστημάτων διοίκησης ταυτόχρονα στον ίδιο γεωγραφικό χώρο** - δυσάρεστο παράδειγμα η για λίγο χρόνο -1994 έως 1997 - συνύπαρξή τους στο επίπεδο νομού), θα έπρεπε, μάλλον να προβληματιστεί κανείς, αν οι 7 Γ.Δ. είναι επαρκείς για μια αποτελεσματική κρατική αποκέντρωση.

Σημειώνω, πάντως, ότι αυτή συρρικνώνεται διαρκώς, από τις 54 Νομαρχίες, σε 13 Περιφέρειες και τώρα σε 7 Γ.Δ. Αυτό που παρατηρείται είναι, ότι η “κρατική υποχώρηση” δημιουργεί προβλήματα αποτελεσματικής διοίκησης. Θυμίζω ότι ο θεσμός των Νομαρχιών ήταν από τους μακροβιότερους (Νόμος 3200/55 μέχρι την κατάργησή τους με τον Νόμο 2218/94).

Είναι προφανές ότι η ανεύρεση των ορθών αναλογιών μεταξύ κρατικής (αποκεντρωμένης) διοίκησης και της εν γένει Τ.Α., είναι δύσκολη υπόθεση. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να επισημάνω ότι η Τ.Α. δεν έχει οπωσδήποτε πείσει για την αποτελεσματική άσκηση διοίκησης, με αποτέλεσμα να αυξάνεται ο βαθμός διακινδύνευσής της, με την οπωσδήποτε συρρίκνωση της κρατικής διοίκησης.

Ήδη, ανέφερα το πρόβλημα του προσδιορισμού των κρατικών αρμοδιοτήτων σε επίπεδο Γ.Δ. κυρίως σε σχέση με τη διευρυμένη, πλέον, Β' βαθμια Τ.Α. Για να ολοκληρωθεί ο προβληματισμός, σημειώνω ότι δεν υπάρχει πρόβλεψη για την τύχη των σημερινών Ν.Α., δηλαδή, εν τέλει της διοίκησης στο επίπεδο του νομού, κρίσιμο διοικητικό μέγεθος της μεταπολεμικής Ελλάδας. Όπως, επίσης –πολύ σημαντικό- δεν διευκρινίζεται το ζήτημα της διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών.

Πέραν τούτου, είναι σίγουρο ότι θα αντιμετωπισθεί πρόβλημα με το υπαλληλικό δυναμικό, στο μέτρο που θα υπάρξουν αναγκαστικές μετατάξεις κρατικών υπαλλήλων, κυρίως προς τις νέες αυτοδιοικητικές περιφέρειες.

Σε ό,τι αφορά τις ρυθμίσεις για την εποπτεία επί των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού) : Καινοτομία ασφαλώς αποτελεί, η, μάλλον συγκεντρωτικής αντίληψης, “Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας” αφού για πρώτη φορά, η αποκεντρωμένη οργάνωση της εποπτείας, τώρα πλέον, με την υπηρεσία αυτή, ξεκινά από το κέντρο και αποκεντρώνεται στις Γ.Δ. Είναι, όμως ασαφές το πώς θα λειτουργήσει το σύστημα αυτό. Θετικό είναι ότι στις υπηρεσίες εποπτείας δεν συμμετέχουν εκπρόσωποι της Τ.Α.,

οι οποίοι, πράγματι, δεν πρέπει να έχουν θέση σε επιτροπές άσκησης κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ.

Να επισημάνω και ένα ζήτημα που ίσως εγείρει πρόβλημα αντισυνταγματικότητας: Αυτό της υπαγωγής του Συμβουλίου του άρθρου 102 παρ. 4 του Συντάγματος (που αποτελείται, κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές), στην Ειδική Υπηρεσία Εποπτείας, δηλαδή σε μια Διοικητική Διεύθυνση.

Τέλος, είναι τελείως άστοχο να προΐσταται της Γ.Δ. μόνιμος δημόσιος υπάλληλος επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης και όχι μετακλητός, με καθεστώς αντίστοιχο του σημερινού Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Σε ό,τι αφορά στην **Ευρωπαϊκή διάσταση του σχεδίου “Καλλικράτης”** (υπάρχει και αυτή), ο ενδιαφερόμενος αναγνώστης μπορεί να ανατρέξει στην ομιλία μου στη Βουλή κατά την επίκαιρη επερώτηση που κατέθεσα μαζί με εννέα ακόμη βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας αλλά και στις απαντήσεις που έδωσε η δεν έδωσε η Κυβέρνηση.

Αναφέρθηκα σε ορισμένα τεχνοκρατικής φύσεως ζητήματα του σχεδίου “Καλλικράτης” για να καταδείξω ότι, **εάν ένα τόσο σύνθετο εγχείρημα δεν αντιμετωπισθεί σωστά στο επίπεδο αυτό, τα πολιτικά προβλήματα που θα δημιουργήσει με την εφαρμογή του θα είναι δυσεπίλυτα.** Και αυτό το έχουμε δει πολλές φορές στη χώρα μας, όπου **τα περισσότερα προβλήματα γίνονται μεγάλα πολιτικά ζητήματα επειδή ακριβώς δεν μπορέσαμε (ή δεν θελήσαμε) να τα αντιμετωπίσουμε τεχνοκρατικά.**