**ΟΜΙΛΙΑ ΣΤΟ 1ο ΤΑΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΕΝ.ΠΕ.**

|  |
| --- |
| ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ  Όπως γνωρίζουμε, η τομή που έγινε, με το Πρόγραμμα “Καλλικράτης”, είναι τριπλή:  1) η **κατάργηση των 57 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων** και η ταυτόχρονη δημιουργία 13 αιρετών Περιφερειών **ως νέο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης**  2) η **συγχώνευση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού σε 325 Δήμους**, και  3) η ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης δομής του κράτους σε **7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις**.  Ας δούμε λοιπόν μερικές από τις σημαντικότερες, κατά τη γνώμη μου, αδυναμίες και κενά του νόμου.  **H αποκέντρωση αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύεται από ανάλογη αποκέντρωση πόρων και προσωπικού**. Το νομοσχέδιο για τον Καλλικράτη αναφέρεται στις πηγές των ΚΑΠ (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), που προέρχονται από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ), τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), πλην όμως αυτό δεν αποτελεί καμία εγγύηση σταθερής χρηματοδότησης. Όταν, λοιπόν, οι πόροι δεν ορίζονται συγκεκριμένα, αυτοί μπορεί να περιορίζονται κατά βούληση της κυβέρνησης, η οποία, στη συγκεκριμένη συγκυρία αλλά και σε βάθος χρόνου τουλάχιστον 10ετίας, είναι δεδηλωμένη και μεταφράζεται στη δραματική μείωση των πόρων που αφορούν σε κοινωνικές δαπάνες.  **Παραμένουν** **προβλήματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων, διαιώνισης των συναρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα** την αδράνεια και τη διάχυση της ευθύνης που φθάνει βεβαίως στην τελική της ακύρωση. Μεγάλο πρόβλημα αποτελούν επίσης, οι ασάφειες και η κωλυσιεργία όσον αφορά στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τη κεντρική διοίκηση στις νέες αιρετές Περιφέρειες.  Συνολικά οι αιρετές περιφέρειες ασκούν 304 αρμοδιότητες. Τα προβλήματα διαφαίνονται αν διαβαστούν εκ παραλλήλου οι αρμοδιότητες της αιρετής περιφέρειας με αυτές της αποκεντρωμένης διοίκησης.  Σημειωτέον, ότι η περιφερειακή κρατική διοίκηση επιβάλλεται από το Σύνταγμα και δεν θα μπορούσε να μην υφίσταται, αλλά ο ρόλος της αυτοδιοικητικής περιφέρειας φαίνεται να δημιουργεί μια νέα πραγματικότητα και να τίθεται θεσμικό ζήτημα ισορροπίας από τη στιγμή μάλιστα που η εποπτεία, κατά τις πάγιες διατάξεις, δεν ανήκει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση αλλά σε μια άλλη ανεξάρτητη υπηρεσία (Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ), οπότε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση χάνει μια σημαντική αρμοδιότητα.  Στο ζήτημα της μεταφοράς κρατικών και ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, ένα σχέδιο ουσιαστικής αποκέντρωσης πρέπει να περιλαμβάνει μεταβίβαση κυρίως στον β΄ βαθμό όλων των αρμοδιοτήτων της κρατικής περιφέρειας, όπως και όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους.  Εξαίρεση από τη μεταβίβαση πρέπει να υπάρξει στις αρμοδιότητες των Υπουργείων Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Προστασίας του Πολίτη, Δικαιοσύνης, Οικονομικών και Πολιτισμού (τομέας Αρχαιολογίας). Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να καταργηθούν η κρατική περιφέρεια και όλες οι αποκεντρωμένες μονοκλαδικές δομές των Υπουργείων (Αγροτικής Ανάπτυξης, Εργασίας, κ.τ.λ.) στις περιφέρειες και τους νομούς, και να μην επιτρέπεται να υπάρχουν σ’ αυτό το επίπεδο αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες με αντικείμενα παράλληλα με αυτά της αυτοδιοίκησης. |

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» χαρακτηρίζεται από μια βασική καινοτομία: ότι επιχειρήθηκε, για πρώτη φορά, συνολική προσέγγιση των δύο βαθμίδων της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Η βασική του αδυναμία είναι ότι δεν περιέλαβε την κορυφαία των μεταρρυθμίσεων, δηλαδή τη ριζική αλλαγή της δομής και λειτουργίας της κεντρικής Διοίκησης, που παραμένει κεντρικό πολιτικό ζήτημα της χώρας και μεγάλος εθνικός μας στόχος.

Αναγκαία, αλλά όχι ικανή συνθήκη για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι η ενίσχυση της των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους και παράλληλα η ενδυνάμωση της αποκέντρωσης με την αντίστοιχη αποκέντρωση πόρων.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 δόθηκε η δυνατότητα να ανατίθεται με νόμο στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που αποτελούν αποστολή του κράτους. Η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να αξιοποιηθεί. Έτσι, αντί να προβλέπεται εξαντλητικά τι ανήκει στους ΟΤΑ, το σωστό είναι να απαριθμούνται περιοριστικά και με σαφήνεια οι αρμοδιότητες που είναι αναγκαίο να παραμείνουν στη διαχείριση ενός επιτελικού κεντρικού κράτους και των αποκεντρωμένων οργάνων του. Όλες οι άλλες αρμοδιότητες να αποδοθούν στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς, διευρύνοντας σημαντικά την έννοια των «τοπικών υποθέσεων» και αντιστρέφοντας ουσιαστικά, υπέρ της Αυτοδιοίκησης, το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

**Το άρθρο 101 του Συντάγματος προβλέπει ρητά ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Προβλέπει, επίσης, ρητά την ύπαρξη περιφερειακών κρατικών οργάνων.**

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη μπορεί να προσέγγισε μεν ενιαία τις δύο βαθμίδες της αυτοδιοίκησης και την αποκεντρωμένη διοίκηση, δεν έλυσε όμως το πρόβλημα του κατακερματισμού που εξακολουθεί να υπάρχει στη διοίκηση των αποκεντρωμένων κρατικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Το αποτέλεσμα είναι η Αποκεντρωμένη Διοίκηση και ο διορισμένος από την κυβέρνηση Γενικός Γραμματέας της να μην αποτελούν το ενιαίο κέντρο διοίκησης των αποκεντρωμένων στην αντίστοιχη περιφέρεια κρατικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, αφού δίπλα τους υπάρχουν και λειτουργούν ανεξάρτητα, αναφερόμενες στα οικεία υπουργεία, οι Υγειονομικές Περιφέρειες, οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης, τα περιφερειακά όργανα της Αστυνομίας, της Πυροσβεστικής και του Λιμενικού Σώματος, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Πολιτισμού κλπ.

Το κεντρικό κράτος προφανώς και θα διατηρεί κάποιες αποκεντρωμένες υπηρεσίες, όπου αυτό είναι αναγκαίο, δεν υπάρχει όμως κανένας απολύτως λόγος να διατηρηθούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και, φυσικά, ο μετακλητός Γενικός Γραμματέας. Πρέπει άμεσα η κεντρική διοίκηση να προχωρήσει στη συγκρότηση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ που προβλέπονται από τον «Καλλικράτη» και την επιλογή των Ελεγκτών Νομιμότητας.

ΘΕΣΕΙΣ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ήρθε πρόσφατα ξανά στο προσκήνιο. Οι σχέσεις των δύο θεσμών, ιδιαίτερα δε των επικεφαλείς τους, δηλαδή των 13 Περιφερειαρχών και των 7 Γενικών Γραμματέων των Αποκεντρωμένων Αυτοδιοικήσεων, υπήρξε εξαρχής ανταγωνιστική. Ο ανταγωνισμός ενισχύθηκε και από την συνεχή απουσία «θεσμικής μνήμης» και «μεταρρυθμιστικού προσανατολισμού» στο Υπουργείο Εσωτερικών έτσι ώστε να μην καθορίζονται με σαφήνεια τα όρια λειτουργίας των νέων διοικητικών δομών και να μην σχεδιάζεται η πορεία της εξέλιξής τους.

Σήμερα το ζήτημα της «τύχης» των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων τίθεται κάτω από τρεις διακριτές οπτικές γωνίες.

·    Η κατάργηση εντάσσεται στο πλαίσιο της μείωσης των νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα και στην πρακτική: *«ότι μπορεί να κοπεί κόβεται»*

·   Η κατάργηση αποτελεί ευκαιρία για την απρόσκοπτη ανάπτυξη του θεσμού της αιρετής Περιφέρειας.

·    Η κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων αποτελεί ένα αναγκαίο βήμα- αλλά όχι ικανό- βήμα για την ανασυγκρότηση της διοικητικής δομής του Κράτους, για την αρχιτεκτονική του διοικητικού συστήματος σε νέα βάση λαμβάνοντας υπόψη και το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Η κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων πρέπει να δρομολογηθεί στο πλαίσιο ενός συνολικού σχεδίου μεταρρύθμισης στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Κρίσιμες πτυχές του σχεδίου πέραν εκείνων που αναφέρονται στην οργάνωση πραγματικά επιτελικού κράτους είναι:

* **Η μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στις Περιφέρειες.**
* **Η ανάθεση στις Περιφέρειες και των κρατικών λειτουργιών που σήμερα ασκούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις  με ειδικό πλαίσιο ελέγχου και συντονισμού της άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων από τα αντίστοιχα Υπουργεία.**
* **Συγκρότηση Συμβουλίου Αποκέντρωσης για τον προγραμματικό συντονισμό των Υπουργείων, των Περιφερειών και των Δήμων.**
* **Κρίσιμο βήμα στην κατεύθυνση αυτή είναι επίσης η άμεση συγκρότηση των Υπηρεσιών Ελεγκτή Νομιμότητας και ο άμεσος ορισμός των Ελεγκτών Νομιμότητας. Παράλληλα πρέπει να αναθεωρηθεί όλο το πλαίσιο των ελέγχων στους ΟΤΑ με βάση τις αρχές της ενοποίησης και της απλούστευσης των διαδικασιών ελέγχου νομιμότητας και χρηστής διοίκησης** (των όρων δηλαδή της χρηστής διοίκησης αντί του θεσμικά ξεπερασμένου "πειθαρχικού ελέγχου"). Στο θέμα αυτό είναι χρήσιμη η αξιοποίηση της εμπειρίας των ευρωπαϊκών χωρών και η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού κεκτημένου. Οι δομές του ελέγχου της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης είναι αναγκαίο να υπάγονται κεντρικά σε Ανεξάρτητη Αρχή της οποίας οι Ελεγκτές Νομιμότητας είναι το αποκεντρωμένο επίπεδο και να κοπεί κάθε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση και εν προκειμένω με το Υπουργείο Εσωτερικών.

**«Δε γίνεται να συνεχίσουμε έτσι με τα εντελλόμενα. Εμείς ζητάμε να γίνεται έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Ή είμαστε Περιφερειάρχες ή δεν είμαστε. Είναι αδιανόητο κατόπιν εορτής να γίνεται έλεγχος σκοπιμότητας και να σταματούν οι πληρωμές στα εντελλόμενα. Ο έλεγχος πρέπει να γίνεται προληπτικά και όχι εκ των υστέρων»** λένε οι Περιφερειάρχες.

Ουσιαστικά οι ΑΔ λειτουργούν ως τοποτηρητές του κυβερνητικού κομματικού συστήματος  και με αυτή την νομιμοποίηση χειρίζονται κρίσιμα διοικητικά και αναπτυξιακά θέματα ενώ παράλληλα λειτουργούν ως επόπτες των Περιφερειών και των Δήμων διαιωνίζοντας  την καχυποψία και την επιφύλαξη του κεντρικού κομματικού και διοικητικού συστήματος έναντι της διοικητικής και πολιτικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

* **Δεσμευτική ισχύ** για τις όποιες αποφάσεις της Κυβέρνησης ό**ταν η Κρατική Διοίκηση θέλει να εκδώσει οποιαδήποτε κανονιστική πράξη, η οποία αφορά την αειφόρο ανάπτυξη, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια και τις αποφάσεις χωροθέτησης εγκαταστάσεων και λοιπών δραστηριοτήτων, οφείλει να ζητά τη γνώμη των οικείων αιρετών συλλογικών οργάνων των Περιφερειών,** εάν θέλουμε να μιλάμε για αποκέντρωση σε τοπικό επίπεδο.
* **Οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις που έχουν στην αρμοδιότητα τους νησιά (Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου, Ιονίου, Αττικής) θα είναι αρμόδιες για το σχεδιασμό, την έγκριση και την παρακολούθηση των σχεδίων των ενδοπεριφερειακών συγκοινωνιών.** Η συμμετοχή τους στο Συμβούλιο Ακτοπλοϊκών Συνδέσεων θα έχει βαρύνουσα γνώμη στις αποφάσεις του.
* **Οι μετατάξεις των ενδιαφερόμενων υπαλλήλων μεταξύ Περιφερειών να μπορούν να πραγματοποιούνται με κοινές αποφάσεις των Περιφερειαρχών,** κατόπιν σύμφωνης γνώμης των οικείων Υπηρεσιακών Συμβουλίων, χωρίς να χρειάζεται έκδοση απόφασης των αρμόδιων Υπουργών.
* Έκφραση των τοπικών κοινωνιών που αποτελούν τον πληθυσμό της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης για σοβαρά ζητήματα που τους αφορούν, με **θεσμοθέτηση δημοψηφισμάτων τα οποία θα πραγματοποιούνται είτε με την συγκέντρωση ικανού αριθμού υπογραφών από τους κατοίκους, είτε όταν το Περιφερειακό Συμβούλιο καλείται να πάρει κορυφαίες αποφάσεις.**
* **Κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.** Η Α.Δ. λειτουργεί ως υπερσυγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό και απόμακρο μοντέλο, παράγοντας μεταξύ άλλων εμπόδια ελέγχου και συμμετοχής πολιτών και εργαζομένων σε αυτό το μόρφωμα, αλλά και σοβαρότατα προβλήματα όπως:

Μη άσκηση καθετοποιημένης εθνικής δασικής πολιτικής όταν η Ειδική Γραμματεία Δασών και η Γενική Διεύθυνση Δασών είναι στο ΥΠΕΚΑ,  αλλά τα Δασαρχεία και οι Διευθύνσεις Δασών ανήκουν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις οι οποίες εποπτεύονται από το Υπ. Εσωτερικών. Ούτε βέβαια ασκείται καθετοποιημένη μεταναστευτική πολιτική όταν υπάρχει στο Υπ. Εσωτερικών η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, αλλά οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης καθώς και οι Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης ανήκουν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, κ.α.

**Στην επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση πρέπει να προχωρήσουμε στην αλλαγή του θεσμικού πλαισίου ώστε να καταργηθεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση.**

|  |
| --- |
|  |
| **Στη σημερινή πραγματικότητα η ΑΔ πρέπει να εκσυγχρονισθεί σε λειτουργία υπηρεσιών και όχι εκτέλεσης έργων**. Στόχος πρέπει να είναι η ενοποίηση και η σύνδεση όλων των υπηρεσιών με συστήματα ενιαίου ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, τηλεδιάσκεψης, ηλεκτρονικής υπογραφής κλπ. Να δημιουργηθούν σημεία αναφοράς και σύνδεσης, σε συνεργασία με τους ΟΤΑ, ώστε οι πολίτες να επικοινωνούν άμεσα με τις υπηρεσίες, να καταθέτουν ηλεκτρονικά τα αιτήματά τους, να ξέρουν που βρίσκεται κάθε στιγμή η υπόθεσή τους, ποιος την χειρίζεται, πότε θα διεκπεραιωθεί.  Πρέπει να ενοποιηθούν σε μια ενιαία ψηφιακή βάση όλα τα δεδομένα που υπάρχουν για τις Δασικές υπηρεσίες. Στοιχεία του κτηματολογίου, αεροφωτογραφίες, στοιχεία της Γεωγραφικής Υπηρεσίας του Στρατού, σύγχρονα δορυφορικά δεδομένα, ώστε να είναι δυνατόν άμεσα, να γίνεται ο χαρακτηρισμός και της παραμικρής έκτασης. Να μπορούμε σε πραγματικό χρόνο να βλέπουμε τις αναδασωτέες εκτάσεις, την εξέλιξή των αυθαιρέτων κλπ. Ένα αντίστοιχο πρόγραμμα αφορά στις υπηρεσίες υδάτων, στην πλήρη καταγραφή της κατάστασης, της επάρκειας και της ποιότητας των υδάτινων πόρων. Στην καταγραφή γεωτρήσεων, λιμνοδεξαμενών, ταμιευτήρων, φραγμάτων, κλπ. Κάτι αντίστοιχο πρέπει να γίνει με τα κληροδοτήματα, την καταγραφή τους και τον έλεγχο της διαχείρισής τους.  Στόχος πρέπει να είναι ο εκμηδενισμός των αποστάσεων και η ριζική μείωση της γραφειοκρατίας, ώστε τελικά κανένας πολίτης ή φορέας να μην χρειάζεται να μετακινηθεί από τον τόπο του για να έρθει σε επαφή με μια κρατική υπηρεσία, να εξυπηρετείται άμεσα και να ελέγχει κάθε στιγμή τη διαδικασία διεκπεραίωσης κάθε υπόθεσης. |
|  |
|  |
|  |

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ζούμε σήμερα κοσμογονικές αλλαγές και ανακατατάξεις σ’ ολόκληρο τον πλανήτη. Ισορροπίες αναδιατάσσονται, νέες οικονομικές δυνάμεις αναδύονται, οι απρόσωπες “αγορές” κερδοσκοπούν ασύστολα και κυριαρχούν έναντι της πραγματικής παραγωγικής οικονομίας και της πολιτικής, επιβάλλοντας όρους και καθορίζοντας τις εξελίξεις. Η Ευρώπη αμφιταλαντεύεται παγιδευμένη σε συντηρητικούς συσχετισμούς και σε άτολμες ηγεσίες. Και η Ελλάδα ζει το τέλος μιας εποχής και την κατάρρευση ενός μοντέλου επίπλαστης ευημερίας. Η ανάγκη να αποφύγουμε την χρεοκοπία έφερε κοινωνικές αδικίες και αναγκαστικά βίαιες διαρθρωτικές αλλαγές που έπρεπε η ίδια η χώρα να επιβάλλει με πιο ομαλούς ρυθμούς και σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

Καλούμαστε λοιπόν όλοι με αφοσίωση στις αξίες του τόπου μας, να συμβάλουμε στην περιφερειακή και εθνική προσπάθεια, ώστε να ξεπεράσουμε την κρίση που επικρατεί σε όλα τα επίπεδα και να εξασφαλίσουμε ένα πιο αισιόδοξο και ασφαλές περιβάλλον για όλους τους πολίτες.

**Γεώργιος Ν. Καλτσογιάννης**

Θεματικός Αντιπεριφερειάρχης Θεσσαλίας

Αναπτυξιακού Προγραμματισμού

Περιβάλλοντος & Β. Σποράδων