

ΠΡΟΤΑΣΗ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΔΟΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

1. Το πλαίσιο της συζήτησης

Η δημόσια συζήτηση που άνοιξε αρχές του 2016 για την επαναθεσμοποίηση των δομών και λειτουργιών για ένα αποκεντρωμένο κράτος, τόσο στον Α' όσο και στον Β' βαθμό της Αυτοδιοίκησης, έδειχνε να έχει αντιληφθεί τις αδυναμίες και ανεπάρκειες του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου αλλά και τις επιτακτικές ανάγκες της εποχής για ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου μέσω της ενδο-περιφερειακής αποκέντρωσης και την αποδυνάμωση του περιφερειαρχοκεντρικού συστήματος σε συνδυασμό με την ολιστική μεταρρύθμιση των δημοσίων πολιτικών. Άλλωστε, είναι κοινά αποδεκτό στην πολιτική και επιστημονική κοινότητα ότι ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του κράτους μας όχι μόνο δεν απέτρεψε τη χρεοκοπία αλλά συνιστά και έναν διαρθρωτικό παράγοντα που συνέβαλε στη χρεοκοπία μέσω της κατάπνιξης κάθε ελεύθερης πρωτοβουλίας και δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΥΠΕΣ (αρμόδια επιτροπή) δημοσίευσε πρόσφατα κείμενο- πρόταση για την αναθεώρηση του Καλλικράτη, σύμφωνα με το οποίο: α) Καθιερώνεται και στις εκλογές για την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση το σύστημα της απλής αναλογικής και η εκλογή μόνο για Περιφερειάρχη στο β' γύρο, β) Οι Περιφερειακές Ενότητες αντιμετωπίζονται πια ως «θέματα» και απλά «εδαφικά πεδία» οργάνωσης κάποιων υπηρεσιών, γ) Καταργείται ο θεσμός του άμεσα εκλεγόμενου χωρικού αντιπεριφερειάρχη, χωρίς να προσδιορίζεται ο ρόλος των Περιφερειακών Ενοτήτων.

Δεδομένου ότι η Περιφέρεια ασκεί αρμοδιότητες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης αλλά και της μεγάλης και ποικιλόμορφης κλίμακας διοικητικής της δράσης (πχ., διασπορά νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεγάλες ανισότητες στην Αττική), το αίτημα τόσο για την ενδο-

περιφερειακή αποκέντρωση όσο και για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Δημόσιων Οργανισμών και Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι «στοιχείο- κλειδί» για τη **στρατηγική επιλογή μεταξύ** μιας Περιφέρειας που μοιάζει και λειτουργεί περισσότερο ως Περιφερειακό Όργανο του Κράτους με μια περιορισμένη διοικητική, οργανωτική και οικονομική αυτοτέλεια **και** μιας Περιφέρειας ως κατά τόπο αυτοδιοικητικού οργανισμού – αυτοτελούς και ανεξάρτητου - που απολαμβάνει ακόμα και κανονιστικής αυτοτέλειας σε πολλά πεδία διοικητικής δράσης.

Η στρατηγική επιλογή μεταξύ των δυο προτύπων Περιφέρειας είναι κομβικής σημασίας για τη συνολική επανεξέταση της θεσμικής αρχιτεκτονικής της χώρας μας με μεγάλες συνέπειες για την δημοκρατία, την παραγωγική ανασυγκρότηση και την κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη. **Είναι, επίσης, κρίσιμης σημασίας για το ρόλο των Περιφερειακών Ενότητων ως χωρικού επιπέδου μεταξύ πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και Περιφέρειας, ιδιαίτερα στο πεδίο της περιφερειακής ανάπτυξης μέσω των ευρωπαϊκών, εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων.**

Οι προτάσεις της επιτροπής του ΥΠΕΣ στερούνται αυτοδιοικητικού οράματος όσον αφορά την περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Δεν περιλαμβάνουν καμία θεσμική καινοτομία και δεν ακολουθούν τη συζήτηση σε ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό επίπεδο για την ανάγκη ενίσχυσης της περιφερειακής διακυβέρνησης, ακόμα και με την πρόβλεψη κανονιστικής αυτονομίας των περιφερειών σε συγκεκριμένα ζητήματα. Αντιθέτως, οι προτάσεις της επιτροπής του ΥΠΕΣ φαίνεται να ενισχύουν την επιλογή του δεύτερου προτύπου που προσεγγίζει την Περιφέρεια περισσότερο ως δημόσιο οργανισμό ειδικού σκοπού και λιγότερο ως κατά τόπο αυτοδιοικούμενο οργανισμό ενώ ταυτόχρονα ενισχύουν τον περιφερειακοκεντρικό χαρακτήρα μέσω της κατάργησης των άμεσα εκλεγόμενων χωρικών αντιπεριφερειάρχων.

2. Τα ελλείμματα της πρότασης του ΥΠΕΣ για την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση

Με την επίκληση της ανάγκης ενδυνάμωσης της «περιφερειακής συνείδησης», «μη φαλκίδευσης της τοπικής δημοκρατίας», διευκόλυνσης του Περιφερειάρχη σε περίπτωση διαφωνίας με τον χωρικό αντιπεριφερειάρχη, **η πρόταση του ΥΠΕΣ προκρίνει την απονεύρωση και εν τέλει κατάργηση των Περιφερειακών Ενοτήτων**. Η κατάργηση αυτή αφορά το θεσμό των Περιφερειακών Ενοτήτων που αποτελεί ταυτόχρονα: Εκλογική περιφέρεια, ενότητα υπηρεσιών, πλαίσιο οριζόντιου συντονισμού του συνόλου σχεδόν της δημόσιας διοίκησης σε αυτό το χωρικό επίπεδο, διοικητικό μηχανισμό με επικεφαλής άμεσα εκλεγόμενο χωρικό αντιπεριφερειάρχη. Ο δε χωρικός αντιπεριφερειάρχης συμμετέχει *ex officio* στο συλλογικό εκτελεστικό όργανο της Περιφέρειας (Εκτελεστική Επιτροπή) και συμβάλει τόσο στην ανατροφοδότηση για τις χωρικές επιπτώσεις των πολιτικών όσο και στη διαμόρφωση και ανάδειξη μιας τοπικής ατζέντας θεμάτων γύρω από την οποία κινητοποιούνται παραγωγικές δυνάμεις, ομάδες και συλλογικότητες πολιτών, φορείς δημόσιοι και ιδιωτικοί. Ο ρόλος αυτός έχει θεσμικά αποτυπωθεί και σε πλειάδα νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων της χώρας, όπως πχ., η διαδικασία κατάρτισης των στρατηγικών και επιχειρησιακών προγραμμάτων της Περιφέρειας.

Η υλοποίηση της πρότασης αυτής θα έχει τις ακόλουθες συνέπειες:

- **Πολιτική απονεύρωση των Περιφερειακών Ενοτήτων** που θα οδηγήσει σε περαιτέρω υποβάθμιση των ενδοπεριφερειακών ζητημάτων (πχ., ανισότητες) αλλά και μη αξιοποίηση του τοπικού δυναμικού στην προσπάθεια ενδογενούς ανάπτυξης και παραγωγικής ανασυγκρότησης.
- **Διοικητική απονεύρωση των Περιφερειακών Ενοτήτων** με τελική κατάληξη την υποβάθμισή τους σε περιφερειακά γραφεία με αρνητικές συνέπειες για την πρόσβαση των πολιτών και των νομικών προσώπων στις υπηρεσίες της Περιφέρειας και την επίλυση προβλημάτων στα οποία εμπλέκονται ή συμμετέχουν και άλλες κατά τόπο δημόσιες υπηρεσίες.

- **Επιχειρησιακή απονεύρωση των Περιφερειακών Ενοτήτων** με ενίσχυση της τάσης μεταφοράς ανθρωπίνων και υλικών πόρων προς το κέντρο της Περιφέρειας.
- **Αδυναμία ανατροφοδότησης της Κεντρικής Διοίκησης και αρμόδιων φορέων από τις χωρικές επιπτώσεις και διαστάσεις των πολιτικών τους** με αύξηση των αστοχιών, της αναποτελεσματικότητας και της σπατάλης πόρων.
- **Αποξένωση των πολιτών** από το θεσμό της περιφερειακής αυτοδιοίκησης- **Πολιτική αποξένωση.**
- Με την **κατάργηση των Περιφερειακών Ενοτήτων** που σχεδόν στο σύνολό τους είναι ταυτισμένες με τις παλιές Νομαρχίες (Νομούς), **καταργείται και ένα ιδιαίτερα σημαντικό κομμάτι της ιστορίας και της ιστορικής διαδρομής της χώρας μας** που συνέβαλε ουσιαστικά σε πολλές περιπτώσεις στην ανάπτυξή της.

3. Η στρατηγική επιλογή

Η εξέταση της θεσμικής και πολιτικής ταυτότητας των Περιφερειών και των Περιφερειακών Ενοτήτων είναι ένα εξαιρετικά σημαντικό θέμα που αφορά την τοπική δημοκρατία στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, τον οριζόντιο συντονισμό και τις αναγκαίες συνέργειες σε επίπεδο Περιφερειακών Ενοτήτων, τον δημοκρατικό προγραμματισμό της αναπτυξιακής διαδικασίας και το σεβασμό της αρχής περί της προσαρμογής της άσκησης εξουσιών στις τοπικές συνθήκες.

Η Περιφέρεια πρέπει να εμπεδωθεί ως κατά τόπο αυτοδιοίκηση και όχι ως ένας ερμαφρόδιτος Περιφερειακός Οργανισμός ειδικού σκοπού (όπως είναι η διαχείριση κάποιων υπηρεσιών ή κάποιων αναπτυξιακών προγραμμάτων). Η Περιφέρεια με τις κεντρικές επιτελικές υπηρεσίες της και τις Περιφερειακές Ενότητες αποτελεί ένα διακριτό χωρικό σύνολο με πολιτική, κοινωνική και παραγωγική ταυτότητα που διαμορφώνεται από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και την προστιθέμενη αξία κάθε επιμέρους χωρική ενότητά της.

Η Περιφέρεια οφείλει να έχει και να διαχειρίζεται υποθέσεις περιφερειακού επιπέδου, να εξισορροπεί με τα εργαλεία που διαθέτει τις ανισότητες

μεταξύ των χωρικών της ενοτήτων και να επικουρεί τους Δήμους σε μια σειρά θεμάτων και πολιτικών έτσι ώστε στη βάση συνεργατικών και διαβαθμιδικών αρχών να δημιουργεί θετικό αντίκρισμα για την οικονομική και κοινωνική ευημερία των πολιτών.

Η πρόταση ουσιαστικά κατάργησης των Περιφερειακών Ενοτήτων όχι μόνο δεν αντιμετωπίζει τον κατακερματισμό της διοικητικής δράσης σε τοπικό επίπεδο αλλά τουναντίον οδηγεί σε ένα εξαιρετικά σημαντικό έλλειμμα συντονισμού και οριζόντιας συνέργειας σε επίπεδο Περιφερειακών Ενοτήτων με αρνητικές επιπτώσεις για τους ίδιους τους πολίτες, τα νομικά πρόσωπα και εν γένει την τοπική κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

Η οικοδόμηση της περιφερειακής συνείδησης δεν μπορεί να γίνει στο κενό ούτε μπορεί να γίνει δια της καταργήσεως χωρικών και διοικητικών οντοτήτων (πρώην Νομαρχιών) που έχουν αναγνωρισμένη ιστορική, γεωγραφική, κοινωνική και πολιτισμική ταυτότητα. Η οικοδόμηση της περιφερειακής συνείδησης δεν μπορεί, επίσης, να οικοδομηθεί σε ένα πλαίσιο πολιτικό και διοικητικό που θα συμβάλει στην περαιτέρω όξυνση των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων σε οικονομικό, παραγωγικό και κοινωνικό πεδίο.

Η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στην Περιφέρεια αναγκαστικά διέρχεται μέσα από την επανα-κινητοποίηση και αξιοποίηση παραγωγικών δυνάμεων στις Περιφερειακές Ενότητες, μια διαδικασία όμως που απαιτεί τοπικές υπηρεσίες, τοπικούς αιρετούς θεσμούς και διάθεση των κατάλληλων εργαλείων παρέμβασης και δράσης σε τοπικό επίπεδο. Ακόμα και αν παρατηρούνται ιδιόμορφοι τοπικισμοί ανά Περιφερειακή Ενότητα, αυτό που έχει πρώτη σημασία είναι η απελευθέρωση των τοπικών δημιουργικών δυνάμεων σε παραγωγικό και κοινωνικό πεδίο, η έξυπνη εξειδίκευση σε τοπικό επίπεδο, η δραστηριοποίηση και ενίσχυση του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου.

Η εμπειρία της χώρας μας από την κυριαρχία των κάθετων και κλαδικών πολιτικών σε συνδυασμό με την αποδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών κοινοτήτων είναι ενδεικτική για την **αποτυχία του συγκεκριμένου προτύπου και τις αρνητικές επιπτώσεις για εξαιρετικής σημασίας εθνικά θέματα,** όπως το δημογραφικό ζήτημα, η

εγκατάλειψη της υπαίθρου, ο πληθυσμιακός και οικονομικός υδροκεφαλισμός της χώρας, οι περιφερειακές ανισότητες, η μη αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, η αποσάθρωση του παραγωγικού ιστού κ.ά.

Είναι παράδοξο να επιδιώκουμε την πολιτική, παραγωγική και κοινωνική αναγέννηση της χώρας μας μεταφέροντας το αποτυχημένο κάθετο και κλαδικό μοντέλο της χώρας στο επίπεδο της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Η μέχρι σήμερα εμπειρία από την νομαρχιακή και περιφερειακή αυτοδιοίκηση σε συνδυασμό με την διαθέσιμη ευρωπαϊκή και επιστημονική εμπειρία για την **ανάγκη ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης και χωρικά τεκμηριωμένης πολιτικής**, μας δείχνει τον δρόμο για την **περαιτέρω ενίσχυση των Περιφερειακών ως κατά τόπο αυτοδιοικούμενων οργανισμών και των Περιφερειακών Ενοτήτων** (που υπάρχουν με ποικίλες μορφές και σε άλλα κράτη- μέλη της ΕΕ είτε ως διαμερίσματα, είτε ως επαρχίες είτε ως χωρικοί τομείς) **ως των αναγκαίων κυττάρων πολιτικής, διοικητικής και επιχειρησιακής δράσης για τα ζητήματα του αντίστοιχου χωρικού επιπέδου.**

4. Βασικές Προτάσεις

Στο πλαίσιο της ανάγκης για μετάβαση σε ένα **σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης με ενίσχυση του ενδιαμέσου χωρικού επιπέδου των Περιφερειακών Ενοτήτων αλλά και ευρύτερη ενίσχυση της χωρικής προσέγγισης έναντι της κλαδικής**, όπως άλλωστε συμβαίνει και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ με μεγάλη παράδοση στην δευτεροβάθμια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, προτείνονται τα ακόλουθα:

- **Εκλογή Χωρικού Αντιπεριφερειάρχη ανά Περιφερειακή Ενότητα με σταυροδοσία.** Οι υποψήφιοι Χωρικοί Αντιπεριφερειάρχες θα αποτυπώνονται διακριτά στα ψηφοδέλτια των συνδυασμών και δεν θα καταλαμβάνουν θέσεις περιφερειακών συμβούλων.
- **Καθιέρωση και πάλι του όρου Νομαρχία** που έχει μεγάλη ιστορικότητα για τη χώρα μας αντί του όρου Περιφερειακή Ενότητα, ο δε Αντιπεριφερειάρχης να αποκαλείται Νομάρχης.

- **Λειτουργία αιρετού συμβουλίου ανά Περιφερειακή Ενότητα** («Συμβούλιο Περιφερειακής Ενότητας») με αποφασιστικές αρμοδιότητες για θέματα Περιφερειακής Ενότητας (κατάρτιση τοπικού προϋπολογισμού, τοπικού τεχνικού προγράμματος, τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών κλπ που θα εντάσσονται στον γενικότερο προγραμματισμό της Περιφέρειας).
- **Συγκρότηση της Εκτελεστικής Επιτροπής της Περιφέρειας από τον Περιφερειάρχη και τους άμεσα εκλεγόμενους Χωρικούς Αντιπεριφερειάρχες.**
- **Δημιουργία Υπηρεσιακών Μονάδων Αναπτυξιακού Προγραμματισμού σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα.**
- **Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων** έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συμμετοχή και εκπροσώπηση των Περιφερειακών Ενοτήτων στα προβλεπόμενα όργανα και τις διαδικασίες. Σήμερα το ΕΣΠΑ και τα υπόλοιπα συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα, αλλά και το Περιφερειακό Ταμείο, τα διαχειρίζονται ειδικότερα και διακριτά συλλογικά όργανα, χωρίς σε πολλές περιπτώσεις να λαμβάνει καν γνώση το Περιφερειακό Συμβούλιο και χωρίς να υπάρχει η αναγκαία χωρική προσέγγιση και αντιπροσώπευση.

Το κείμενο αυτό κατατίθεται ως μια μικρή συμβολή στον διάλογο για την Αυτοδιοίκηση που έχει ξεκινήσει αυτή την περίοδο και αφορά στην ενδοπεριφερειακή αποκέντρωση των Περιφερειών της χώρας και την αναβάθμιση των Περιφερειακών Ενοτήτων (πρώην Νομαρχιών) που είναι ο ουσιαστικός δρόμος για την αποκέντρωση και για να έρθει η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση πιο κοντά στους πολίτες.

**Ο Αντιπεριφερειάρχης
Δυτικής Αττικής**

Ιωάννης Βασιλείου

**Ο Αντιπεριφερειάρχης
Ανατολικής Αττικής**

Πέτρος Φιλίππου