

Θεματική συνάντηση

«Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση & Ενδοπεριφερειακή Αποκέντρωση:
Υφιστάμενη κατάσταση και προτάσεις στο πλαίσιο διαλόγου για τη
μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης»

Τετάρτη 14 Ιουνίου 2017

Εισήγηση του Αντιπεριφερειάρχη Ανατολικής Αττικής Πέτρου Φιλίππου
με θέμα «Από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Περιφερειακή
Διακυβέρνηση»

Αγαπητοί συνάδελφοι,

σας καλωσορίζω στη σημερινή μας πρώτη συνάντηση με τίτλο
«Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση & Ενδοπεριφερειακή Αποκέντρωση:
Υφιστάμενη κατάσταση και προτάσεις στο πλαίσιο διαλόγου για τη
μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης».

Όλοι γνωρίζουμε ότι τον τελευταίο χρόνο έχει ξεκινήσει η
συζήτηση και γίνεται διαβούλευση για την αναθεώρηση του θεσμικού
πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας σε δύο επίπεδα:
τόσο για την αλλαγή του Καλλικράτη (N3852/10) όσο και για τη
συνταγματική αναθεώρηση. Παράλληλα αυτή την περίοδο πρόκειται να
κατατεθεί στη Βουλή για ψήφιση το πολυνομοσχέδιο που περιέχει
σημαντικά άρθρα τα οποία έχουν προταθεί από την ίδια την
Αυτοδιοίκηση και σε αρκετές περιπτώσεις περιλαμβάνει άρθρα που
αφορούν και τις Περιφέρειες. Μάλιστα, η Περιφέρεια Αττικής μόλις την
προηγούμενη εβδομάδα (7 & 8 Ιουνίου) διοργάνωσε διημερίδα με αυτό
ακριβώς το θέμα, δηλαδή την συνταγματική αναθεώρηση σε σχέση με
την διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η διημερίδα
κινήθηκε σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο τελώντας υπό την αιγίδα του
Προέδρου της Δημοκρατίας και έχοντας τη στήριξη του Κογκρέσου των
Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης που
πιστοποιήθηκε και με την παρουσία και συμμετοχή της Προέδρου του
Κογκρέσου κας Γκούντρουν Μόσλερ – Τέρνστρεμ στις εργασίες της
διημερίδας.

Μέσα από τον διάλογο που έχει αναπτυχθεί το τελευταίο χρονικό διάστημα, αναδεικνύονται οι παθογένειες της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας και κατατίθενται σοβαρές προτάσεις για τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να αναβαθμιστεί με ουσιαστικές αρμοδιότητες και να πλησιάσει στο σημείο που βρίσκεται η αυτοδιοίκηση σήμερα στην Ευρώπη, στο σημείο δηλαδή της Περιφερειακής Διακυβέρνησης.

Μερικά από τα βασικά συμπεράσματα που έχουν προκύψει από τις μέχρι σήμερα συγκεντρώσεις και συζητήσεις για το θέμα είναι:

α) Η «δυσπιστία» που διαχρονικά παρατηρείται από την πλευρά της κεντρικής διοίκησης προς την αυτοδιοίκηση.

β) Ότι, παρόλο που λόγω της κρίσης σε ένα μεγάλο βαθμό έχει καταρρεύσει η εμπιστοσύνη στους θεσμούς, η Αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να χαίρει μιας κάποιας ακόμη εμπιστοσύνης από τους πολίτες.

γ) η Ελλάδα εξακολουθεί να είναι ένα από τα πλέον συγκεντρωτικά (σε επίπεδο αρμοδιοτήτων) κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο στην περίπτωση της Αττικής που η διοίκηση ουσιαστικά ασκείται από τα υπουργεία. Εδώ τουλάχιστον για την Αττική και την Θεσσαλονίκη είναι ανοιχτό το θέμα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης και πως αυτή θα μπορέσει να λειτουργήσει σαν ένας αποκεντρωτικός δημοκρατικός θεσμός αλλά δεν θα ήθελα εδώ να επεκταθώ.

δ) Δεν είναι δε λίγες οι περιπτώσεις που η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται ως βραχίονας του κεντρικού κράτους προκειμένου αυτό να υλοποιήσει τις πολιτικές του. Βέβαια, αυτό που όλοι μας γνωρίζουμε, είναι ότι την τελευταία επταετία (την περίοδο δηλαδή της οικονομικής κρίσης), η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι εκείνος ο φορέας του δημοσίου που ενώ υπέστη τις μεγαλύτερες περικοπές από οποιονδήποτε άλλο φορέα της δημόσιας διοίκησης, σήκωσε μολαταύτα το μεγαλύτερο βάρος της κοινωνικών προβλημάτων που δημιουργήθηκαν από αυτή.

Μέσα από αυτά τα λίγα που σας ανέφερα, καταλαβαίνετε ότι για τις αλλαγές στην κατεύθυνση της αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε σε επίπεδο Καλλικράτη είτε σε επίπεδο αναθεώρησης του συντάγματος, έχουμε μεγάλο και επίπονο δρόμο να διανύσουμε. Σκεφτείτε ότι για την Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού στη χώρα μας, δεν έχει καν επεκταθεί η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας που υπογράφηκε στο Στρασβούργο τον Οκτώβριο του 1985.

Βασική μας αρχή και επιδίωξη λοιπόν, θα πρέπει να είναι, να μην αφήσουμε τις όποιες αλλαγές στην αυτοδιοίκηση στο αποκλειστικό ρυθμιστικό μονοπώλιο του κράτους, επειδή ακριβώς οι μεταρρυθμίσεις που ζητάμε με πραγματική αποκέντρωση, δεν αποτελούν απλά αιτήματα των ανθρώπων που υπηρετούμε την αυτοδιοίκηση, αλλά είναι η πραγματική δημοκρατική λειτουργία, είναι η ίδια η ταυτότητα της δημοκρατίας, όπως αυτή τουλάχιστον ισχύει σε οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή χώρα.

Επειδή λοιπόν το θέμα της δημοκρατικής αποκέντρωσης του κράτους προς την Περιφέρεια ή την αυτοδιοίκηση γενικότερα, της οποίας το αποτέλεσμα θα είναι η Περιφερειακή Διακυβέρνηση, είναι το βασικό σημείο προβληματισμού, αναφοράς αλλά και των προτάσεων που διατυπώνονται αυτή την περίοδο, με δεδομένη και την ευρωπαϊκή εμπειρία, δεν θα σταθώ περισσότερο στο συγκεκριμένο θέμα, καθώς πολλοί είναι οι θεσμικοί παράγοντες, που είτε σε πολιτικό είτε σε επιστημονικό επίπεδο, τοποθετούνται επ' αυτού, αλλά θα επικεντρωθώ στους ίδιους τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στο κατά πόσο λειτουργούν δημοκρατικά σύμφωνα με όσα ορίζει η ισχύουσα νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία τους. Οφείλω όμως να επισημάνω ότι στην πρόσφατη πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών που μας κατατέθηκε, που ήταν το πόρισμα της επιτροπής διαμόρφωσης προτάσεων για την αναθεώρηση του Καλλικράτη, δεν διαφαίνεται πουθενά πρόθεση για αποκέντρωση διοικητικών δομών του κράτους προς την κατεύθυνση της λεγόμενης περιφερειακής διακυβέρνησης. Μάλλον επιβεβαιώνεται για μια ακόμη φορά ότι η αυτοδιοίκηση της χώρας μας αντιμετωπίζεται σαν κάποιος «κουβάς» όπου η κεντρική διοίκηση ρίχνει ότι “περιττό” ή ότι δεν μπορεί να εξασκήσει σε επίπεδο αρμοδιοτήτων, παρά ως σημείο της πραγματικής δημοκρατικής αναβάθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας μας.

Από παντού ακούγεται και είναι σε όλους μας γνωστό, ότι το μοντέλο που εφαρμόζεται στη χώρα μας είναι απόλυτα δημαρχοκεντρικό ή περιφερειαρχοκεντρικό. Θα πρέπει λοιπόν με θάρρος να τολμήσουμε και να κάνουμε προτάσεις και ρυθμίσεις τέτοιες που να καθιστούν τον ίδιο τον θεσμό ακόμα πιο δημοκρατικό και να φέρουν τους πολίτες στους οποίους απευθυνόμαστε περισσότερο κοντά μας.

Όλοι γνωρίζουμε επίσης ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο πιο κοντινός διοικητικός θεσμός προς την κοινωνία και τους πολίτες. Με αφορμή τα προβλήματα που αντιμετωπίζουμε στην καθημερινή μας λειτουργία, διατυπώσαμε από κοινού με τον συνάδελφο Αντιπεριφερειάρχη Δυτικής Αττικής Γιάννη Βασιλείου ένα πρώτο κείμενο συζήτησης και διαλόγου που αφορά στην ενδοπεριφερειακή αποκέντρωση. Αναλύοντας την πρόταση της επιστημονικής επιτροπής του Υπουργείου Εσωτερικών που πριν από λίγο καιρό δόθηκε στη δημοσιότητα, διαπιστώσαμε την παντελή σχεδόν έλλειψη προτάσεων αναβάθμισης των περιφερειών σε αποκεντρωτικό πνεύμα. Αντίθετα, παρατηρήσαμε ότι επιχειρείται μια πλήρης «απονεύρωση» και απογύμνωση των περιφερειακών ενοτήτων σε πολιτικό, διοικητικό αλλά και επιχειρησιακό επίπεδο.

Αν τελικά ισχύσει αυτή η πρόταση, το αποτέλεσμα θα είναι η σταδιακή κατάργηση των περιφερειακών ενοτήτων, των ιστορικών δηλαδή για την πατρίδα μας πρώην «νομών», με αποτέλεσμα την απομάκρυνση και αποξένωση των πολιτών από τον θεσμό της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, με αυτή την εξέλιξη, θα καταργηθεί και ένα ιδιαίτερα σημαντικό κομμάτι της ιστορίας, της ιστορικής διαδρομής και της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας μας που έχει συμβάλλει ουσιαστικά και σε πολλές περιπτώσεις στην ανάπτυξή της.

Σήμερα, με τον τρόπο που λειτουργούν οι Περιφερειακές Ενώτητες (πρώην Νομαρχίες), δεν έχουν τη δυνατότητα, τουλάχιστον για την Αττική, ιδιαίτερης διοικητικής αυτοτέλειας και κυρίως χάραξης αναπτυξιακής πολιτικής για την περιοχή της χωρικής τους αρμοδιότητας αλλά όλα τελούν κάτω από την έγκριση του κεντρικού περιφερειακού συμβουλίου. Όπως έχουμε ήδη επισημάνει όμως, η οικοδόμηση της περιφερειακής συνείδησης δεν μπορεί να γίνει δια της καταργήσεως των χωρικών και διοικητικών οντοτήτων (πρώην Νομαρχιών) που έχουν

αναγνωρισμένη ιστορική, γεωγραφική, κοινωνική και πολιτισμική ταυτότητα. Η πλειονότητα των θεμάτων που απασχολούν τα περιφερειακά συμβούλια είναι θέματα που αφορούν στις τοπικές (χωρικές) ενότητες και θα μπορούσαν να λυθούν σε τοπικό επίπεδο αντί να φθάνουν προς συζήτηση στα περιφερειακά συμβούλια σε βάρος των πραγματικών προβλημάτων και θεμάτων που είναι οι αναπτυξιακές κατευθύνσεις και οι στόχοι κάθε περιφέρειας στο σύνολο της.

Αυτό και μόνο το παράδειγμα (αν και θα μπορούσαν να αναφερθούν και πολλά άλλα που σχετίζονται με τη διοικητική μας λειτουργία), αποδεικνύει ότι αποτελεί μονόδρομο να γίνουν οι περιφερειακές ενότητες πραγματικά αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί και να αποκτήσουν μια κάποια διοικητική αυτοτέλεια στα τοπικά ζητήματα, ως τα αναγκαία κύτταρα πολιτικής, διοικητικής και επιχειρησιακής δράσης για τα ζητήματα του αντίστοιχου χωρικού επιπέδου.

Βάσει όλων των παραπάνω και στο πλαίσιο της ανάγκης για μετάβαση σε ένα σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης με ενίσχυση του ενδιάμεσου 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, (πχ. Ιταλία) 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 αλλά και την έγκριση 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.

Αγαπητοί συνάδελφοι,

Με αυτές τις λίγες σκέψεις και προτάσεις, που είναι μάλλον αποτέλεσμα της εμπειρίας μας από την καθημερινή μας λειτουργία και από τα τεράστια προβλήματα που καθημερινά καλούμαστε να αντιμετωπίσουμε, που πολλές φορές γίνονται ανυπέρβλητα λόγω των απίθανων γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και δεν είναι προϊόν οποιασδήποτε άλλης σκοπιμότητας, θεωρώ τη σημερινή μας συνάντηση και ανταλλαγή απόψεων πάρα πολύ ουσιαστική και κυρίως αν δουλέψουμε συστηματικά και σοβαρά θα είναι μία ουσιαστική συμβολή όχι μόνο στον διάλογο για την αυτοδιοίκηση που γίνεται αυτή την περίοδο, αλλά και για την αναβάθμιση σε δημοκρατική κατεύθυνση και του ίδιου του θεσμού της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης προς όφελος των πολιτών και της πληττόμενης σήμερα από την οικονομική κρίση κοινωνίας μας.

Σας ευχαριστώ πολύ.