

Αποκέντρωση ναι, αλλά πώς;

Τα τελευταία 40 χρόνια, από την εποχή που εφαρμόστηκε η μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καποδίστριας», κυριαρχεί στο δημόσιο διάλογο που αφορά την Αποκέντρωση του Κράτους το σύνθημα «χρειάζεται μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων».

Φροντίσαμε μάλιστα στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 να προσθέσουμε στο άρθρο 102 του Συντάγματος τη διατύπωση *«Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*.

Τους τελευταίους μήνες παρακολουθώ και υπεύθυνους κυβερνητικούς παράγοντες να χρησιμοποιούν αυτή τη διατύπωση προκειμένου να εκφράσουν την πολιτική βούλησή τους, για την ενίσχυση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων και περιφερειών).

Δυστυχώς η διατύπωση αυτή, ενώ επί της αρχής είναι σωστή, αποδεικνύεται στην πράξη ατελέσφορη. Όχι μόνον γιατί προσκρούει στις διαχρονικές αντιστάσεις της κεντρικής πολιτικής εξουσίας και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και γιατί είναι επιχειρησιακά ανεφάρμοστη με την μεταρρυθμιστική κουλτούρα που έχει το πολιτικο-διοικητικό σύστημά μας, το οποίο δεν μπορεί να προετοιμάσει και να εφαρμόσει μια διοικητική μεταρρύθμιση που χρειάζεται επαρκή χρόνο. Αυτό που μπορεί να κάνει είναι αλλαγές «πάτ-κιούτ».

Είναι μάλιστα χαρακτηριστική η διαφορά αυτής της κουλτούρας με την αντίστοιχη άλλων Ευρωπαϊκών χωρών (κυρίως βορειοευρωπαϊκών) που χρησιμοποιούν 5 χρόνια για την προετοιμασία μιας μεταρρύθμισης και 1 χρόνο για την εφαρμογή της, ενώ στη χώρα μας χρησιμοποιούμε 1 χρόνο για την προετοιμασία της και 5 χρόνια για την εφαρμογή της, δηλαδή για τις διορθώσεις των αστοχιών και την εμπειρική προσαρμογή της μέσω «διαδοχικών προσεγγίσεων». Πρόκειται για το φαινόμενο που ονομάζω «Η ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα».

Μετά ταύτα, η «μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων» είναι εφικτή μόνο με την «μεταφορά συγκροτημένων δομών» από την κεντρική και την αποκεντρωμένη δημόσια διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ορισμένα παραδείγματα αυτής της μεταρρυθμιστικής τεχνικής:

- Μεταβιβάστηκαν στους δήμους οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί (Ν. 2218/1994 και Ν. 2880/2001) και τα αθλητικά κέντρα (Ν. 2880/2001).
- Ιδρύθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Ν. 2218/1994).
- Ιδρύθηκαν οι αιρετές Περιφέρειες (Ν.3852/2010).

Στις σημαντικές αυτές διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν μετακινήθηκαν αλλά διατηρήθηκαν στη θέση τους οι υπηρεσίες με τις αρμοδιότητές τους, το προσωπικό τους, την κτιριακή υποδομή και τον εξοπλισμό τους και πάνω από όλα με τη **θεσμική μνήμη** τους. Τι άλλαξε; Άλλαξε η πολιτική διεύθυνσή τους και αντί να υπάγονται στην κεντρική ή την αποκεντρωμένη δημόσια διοίκηση, υπάγονται πλέον στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γι' αυτό άλλωστε η ΚΕΔΕ προτείνει «*τη διοικητική μεταφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο, στην αντίστοιχη περιφέρεια ή το δήμο, είτε οι αρμοδιότητές τους αφορούν “τοπική υπόθεση”, είτε αφορούν “αποστολή του κράτους” (οπότε θα ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση κατ' εκχώρηση εξουσίας από την κεντρική διοίκηση). Με τον τρόπο αυτό, η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους, διότι διασφαλίζεται η συνολική υπαγωγή των μεταφερόμενων υπηρεσιών στην πολιτική διεύθυνση της πρωτοβάθμιας ή της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με το σύνολο των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους, χωρίς να χρειαστεί η χωρική μετακίνηση του προσωπικού και της υποδομής αυτών*».¹

Με την μεταφορά συγκροτημένων δομών, δίνουμε πλέον ένα ευρύτερο περιεχόμενο στην έννοια των “πόρων” του άρθρου 102 του Συντάγματος. Ως πόροι πλέον δεν νοούνται μόνον οι οικονομικοί πόροι, αλλά και οι ανθρώπινοι πόροι, η τεχνική υποδομή, ο εξοπλισμός και πάνω από όλα η τεχνογνωσία και η θεσμική μνήμη του προσωπικού, που αποτελούν σημαντικό κοινωνικό κεφάλαιο μιας οργανωτικής δομής.

Φυσικά η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει την ενίσχυση των αντίστοιχων επιτελικών λειτουργιών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, που αφορούν τον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών και την εποπτεία της εφαρμογής τους σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο. Διότι χωρίς την ενίσχυση αυτή, η αποκέντρωση οδηγεί στη διάλυση που είναι χειρότερη από τον συγκεντρωτισμό.

Όσον αφορά τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων, ας φανταστούμε την εναλλακτική λύση: Προσδιορίζουμε ένα πακέτο αρμοδιοτήτων που πρέπει να μεταφερθούν π.χ. από την κεντρική διοίκηση στις περιφέρειες, μελετούμε πόσες ανθρωπομήρες χρησιμοποιούνται για την άσκησή τους, τι ποσοστό της τεχνικής υποδομής αξιοποιείται και πόσος χώρος γραφείων απαιτείται, τα κοστολογούμε, καταθέτουμε στις 13 περιφέρειες το κόστος αυτό, προσδιορίζουμε ποιοί κωδικοί του κρατικού προϋπολογισμού χρηματοδοτούν μέχρι σήμερα το εν λόγω κόστος και σε ποιούς κωδικούς θα πρέπει να

¹ Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΕΔΕ ΓΙΑ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΕ, Δεκέμβριος 2018, <https://www.kedke.gr/el/images/esoteriko1.pdf>, σελ. 26–27.

μεταφερθεί η χρηματοδότηση, κάθε περιφέρεια προσλαμβάνει το αναγκαίο προσωπικό, το εκπαιδεύει, προμηθεύεται τον απαραίτητο εξοπλισμό, εξασφαλίζει τον χώρο γραφείων και αντιμετωπίζει το πρόβλημα της άσκησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων στο μεταβατικό διάστημα.....

Εάν μάλιστα η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων γίνει στους 332 δήμους, η άσκηση είναι δυσκολότερη γιατί πρέπει να προσαρμοστεί στις διαφορετικές κατηγορίες δήμων : στους δήμους των μητροπολιτικών κέντρων, τους μεγάλους αστικούς ηπειρωτικούς δήμους, τους μεσαίους αγροτικούς δήμους, τους μικρούς ορεινούς δήμους, τους μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους και τους μικρούς νησιωτικούς δήμους.

Όποιος ισχυριστεί ότι μπορεί να διασφαλίσει γρήγορα (για να μην εξατμιστεί η μεταρρυθμιστική δυναμική) μια τέτοια διαδικασία, μπορεί να το δοκιμάσει. Θα κερδίσει αξιοζήλευτη θέση στο πάνθεον των ελλήνων μεταρρυθμιστών.

Κατά τη γνώμη μου η επόμενη σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να αφορά τόσο την παραδοσιακή έννοια των αρμοδιοτήτων, όσο την σύγχρονη έννοια των λειτουργιών, να είναι δηλαδή λιγότερο νομική και περισσότερο λειτουργική μεταρρύθμιση, με κατεύθυνση την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στο πλαίσιο της οποίας μπορεί να διερευνηθεί και η δυνατότητα ανα-οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων, εφόσον διασφαλιστεί η κάθετη διαλειτουργικότητα, η συνέργεια και η επικουρικότητα των διοικητικών επιπέδων κατά τομέα δημόσιας πολιτικής.

Και φυσικά κάθε σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να γίνει μόνο με ένα νόμο, χρειάζεται **πρόγραμμα εφαρμογής** του, γιατί αλλιώς θα αλλάξει μόνο το φαινοτυπικό κέλυφος των δομών, δηλαδή θα είναι σαν «άδεια πουκάμισα».