

Αθήνα, 21 Ιανουαρίου 1984

Αρ. Πρωτ.: 382

Κύριε Πρόεδρε,

σε απάντηση της από 10.12.84 επιστολή σας, σας παραθέτω τις προτάσεις μου που στηρίζονται στην εμπειρία του χώρου, και στην τεφράμηνη παραμονή μου στο Υπουργείο Συγκοινωνιών.

1. Εισαγωγή

Η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και των προγραμματικών δηλώσεων της Κυβέρνησης στο χώρο των μεταφορών παρουσίασε και παρουσιάζει ουσιαστικές δυσκολίες στην πραγμάτωσή της. Η έλλειψη του απαραίτητου περιβάλλοντος, τόσο κυβερνητικού σχηματισμού όσο και θεσμικού πλαισίου, καθιστά τις παρεμβάσεις περιστασιακές, αποσπασματικές και γενικά υποβαθμισμένες. Οι παραπάνω αδυναμίες συνεπικουρούμενες από την δυναμική εξέλιξη των μεταφορικών

./.

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΣΥΝΤΟΧΟΥ

Αριθ. Πρωτ. 4.31

Ημερομηνία 28.2.85

προβλημάτων μαζί με την μετωπική θέση των μεταφορών στην κοινωνικοοικονομική δομή - άμεσα θιγόμενοι ή ευνοούμενοι χρήστες ή εργαζόμενοι - αποτελούν την βάση για την πραγματοποίηση παρεμβάσεων σε πολύ χαμηλές βαθμίδες εξειδίκευσης.

Οι παρακάτω προτάσεις γίνονται στα πλαίσια της λογικής που εκτέθηκε, και αναμφισβήτητα πρέπει να αποτελούν την πρώτη προτεραιότητα της μετεκλογικής κυβέρνησης. Η αναγνώριση των χώρων και προβλημάτων τους έχει ουσιαστικά ολοκληρωθεί, και οι εμπειρίες έχουν καταγραφεί. Η κυβερνητική πολιτική έχει διεξοδικά εξειδικευτεί ενώ ρυθμίσεις ή μέτρα έχουν μελετηθεί, τόσο στην πλαισιακή, όσο και στις άλλες βαθμίδες.

2. Απαραίτητο κυβερνητικό πλαίσιο για υλοποίηση παρεμβάσεων.

Ο πολυμερισμός των αρμοδιοτήτων στον τομέα των μεταφορών και η συνακόλουθη έλλειψη μιας ενιαίας πολιτικής μεταφορών αποτελούν αναμφισβήτητα μια από τις βασικές αιτίες της αδυναμίας που παρουσιάζεται σε κάθε προσπάθεια συνολικής προσέγγισης και σχεδιασμού του συστήματος αυτού.

Η αδυναμία, δηλαδή, ένταξης του συστήματος μεταφορών σε μια συνολική και ενιαία σχεδιαστική διαδικασία εντοπίζεται κυρίως στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο που προσδιορίζει εξουσίες και αρμοδιότητες στο πολιτικό επίπεδο. Έτσι, αν και το Υπουργείο Συγκοινωνιών είναι υπεύθυνο για την συνολική οργάνωση του συστήματος μεταφορών, οι αρμοδιότητες του περιορίζονται στην εποπτεία του σχεδιασμού και της οργάνωσης των σιδηροδρομικών και αεροπορικών υποδομών· άλλο υπουργείο είναι αρμόδιο για τον σχεδιασμό των οδικών υποδομών, άλλο για το σχεδιασμό και την οργάνωση των λιμενικών εγκαταστάσεων και άλλο για την οργάνωση των διεθνών μεταφορών. Παράλληλα, η ευθύνη επιλογής, εφαρμογής και οργάνωσης των μέσων, των εξοπλισμών και των τεχνολογιών μεταφοράς είναι πολυμερισμένη μεταξύ διάφορων υπουργείων. Το πρακτικό αποτέλεσμα είναι το Υπουργείο Συγκοινωνιών να έχει περιορισθεί σε εποπτικές αρμοδιότητες γύρω από τις δραστηριότητες και τις επιχειρήσεις των μεταφορών, με εξαίρεση τις θαλάσσιες. Η έλλειψη συνολικού σχεδιασμού στο ενιαίο αντικείμενο έργο-μέσο-υποδομή και, φυσικά, η απουσία αντίστοιχου συντονιστικού οργάνου δραστηριοποίησης του είναι κάτι περισσότερο από φανερό.

Το πλαίσιο, βέβαια, αυτό δεν διαμορφώθηκε έξω και πάνω από τις οικονομικές απαιτήσεις και τις πολιτικές σκοπιμότητες που καθόρισαν το συγκεκριμένο τρόπο ανάπτυξης του κοινωνικο - οικονομικού μας συστήματος στον οποίο ασφαλώς περιλαμβάνονται και οι στόχοι και ο τρόπος ανάπτυξης του συστήματος μεταφορών. Στις σημερινές όμως κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, η επεξεργασία και η εφαρμογή μιας συνολικής πολιτικής μεταφορών σύμφωνα με τις ιδεολογικές αρχές και τις πολιτικές επιλογές της Κυβέρνησης, αποτελεί οικονομική και πολιτική αναγκαιότητα. Και προϋπόθεση γι' αυτό αποτελεί η ένταξη του συνόλου των στοιχείων (υποδομή, εξοπλισμοί, μέσα, τεχνολογίες) και των τρόπων του συστήματος μεταφορών (οδικές, σιδηροδρομικές, ενάεριες, θαλάσσιες μεταφορές προσώπων και εμπορευμάτων) σε μια ενιαία σχεδιαστική διαδικασία.

Πιστεύουμε ότι αυτό είναι απαραίτητο τόσο για το ξεπέραςμα των αντιφάσεων και την ορθολογική ενεργοποίηση του συστήματος (αύξηση της παραγωγικότητας του) όσο και για την ουσιαστική συμβολή του στην ισορροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη του εθνικού μας χώρου.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση προτείνονται

- α. Να περιέλθει ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός των οδικών και των λιμενικών υποδομών και εξοπλισμών στις αρμοδιότητες ενιαίου Υπ. Μεταφορών που να έχει και την αρμοδιότητα των σιδηροδρομικών και αεροπορικών υποδομών.
- β. Να περιέλθει ο σχεδιασμός και η οργάνωση των αιτοπλοϊκών μεταφορών στις αρμοδιότητες του ενιαίου Υπ. Μεταφορών, επιφορτισμένου με την οργάνωση και των άλλων τρόπων μεταφοράς. Στις αρμοδιότητες του Υ.Ε.Ν. να παραμείνουν όλα τα ζητήματα που αφορούν τις συνθήκες πραγματοποίησης και αστυνόμευσης των θαλάσσιων μεταφορών, από και μέχρι τον λιμένα προέλευσης - προορισμού.
- γ. Να περιέλθει η ευθύνη των διεθνών μεταφορών και των διακρατικών σχέσεων από τα διάφορα υπουργεία (Υπ. Εθ. Ο., Υ.Δ.Ε., Υ.Ε.Ν., Υπ. Προεδρείας), που είναι σήμερα επιμερισμένη, στο ενιαίο Υπουργείο Μεταφορών.

- δ. Για την καλύτερη οργάνωση και τον ορθολογικό σχεδιασμό των μεταφορών σε εθνικό (ή διεθνές) και τοπικό επίπεδο, να δημιουργηθούν εθνικά και τοπικά συμβούλια μεταφορών επιφορτισμένα με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες προς τις αντίστοιχες αρχές για θέματα μεταφορών, οργάνωσης και σχεδιασμού, και με εκπροσώπηση σ' αυτά των πολιτικών, κοινωνικών, συνδικαλιστικών, επαγγελματικών και επιστημονικών οργανώσεων που σχετίζονται με το σύστημα μεταφορών.
- ε. Να δημιουργηθεί ινστιτούτο μεταφορών υπό την αιδίδα του Υπ. Μεταφορών με σκοπό να αποτελέσει κέντρο πληροφόρησης και μελέτης για το σύστημα αυτό, και επιφορτισμένο με τον συντονισμό και την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των επιστημονικών φορέων και των πολιτικών αρχών πάνω σε θέματα έρευνας και σχεδιασμού τόσο των εσωτερικών, όσο, και κυρίως των διεθνών μεταφορών τομέας, όπου υπάρχουν σήμερα σημαντικές αδυναμίες σε επίπεδο πληροφόρησης και μελέτης.
- στ. Να εκχωρηθούν, τέλος, σταδιακά, αρμοδιότητες σχεδιασμού και οργάνωσης των τοπικών μεταφορών,

(υποδομές και μέσα), κυρίως, των συγκοινωνιών, στις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε νομαρχιακές αρχές, μεταβατικά, μέχρι την θεσμοθέτηση των άλλων βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3. Απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για υλοποίηση

Αμεσα και μετά την υλοποίηση ενός Κυβερνητικού σχηματισμού όπως προτάθηκε παραπάνω, απαιτείται η κατάρτιση νόμου-πλαισίου για το σύνολο των τρόπων μεταφοράς (και των στοιχείων του συστήματος μεταφορών) με το οποίο θεσμοθετούνται οι αρχές και οι στόχοι του συστήματος μεταφορών, το περιεχόμενο και οι διαδικασίες επεξεργασίας και εφαρμογής μιας συνολικής πολιτικής μεταφορών, στη βάση του δημοκρατικού σχεδιασμού.

Ο πλαισιακός αυτός νόμος θα αποτελέσει τον κορμό οπότε θα εξαρτηθούν άλλοι σημερινοί ή μελλοντικοί νόμοι που με τη σειρά τους θα εξειδικευτούν με προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.

Ο νόμος αυτός, που έχει μελετηθεί στην πρώτη του προσέγγιση, θα απαλλάξει το σύστημα των μεταφορών από την πολυνομία που το διέπει ενώ ταυτόχρονα θα δημιουργήσει πλαίσιο πολιτικής πρώτου επιπέδου

εξειδίκευσης με άμεσο αποτέλεσμα τον καθορισμό των προγραμμάτων των φορέων που εποπτεύονται από το Υ. Μ. έτσι ώστε να συγκλίνουν στους από τον νόμο προσδιορισμένους στόχους.

Βασικά νομοσχέδια όπως της Δημοτικοποίησης των αστικών συγκοινωνιών ή των Εμπορευματικών μεταφορών εντάσσονται ή εξαρτώνται από το νόμο-πλαίσιο και την λογική που τον επιβάλλει. Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι ένας νόμος-πλαίσιο κωδικοποιεί την κυβερνητική πολιτική και οριοθετεί τους προγραμματισμούς των εκτελεστικών φορέων, παράλληλα ουσιαστικοποιεί και ενιαιοποιεί το αντικείμενο του σχεδιασμού των μεταφορών καθιστώντας έτσι τις παρεμβάσεις δυναμικές με στόχο ένα ορθολογισμένο σύστημα μεταφορών.

Ανάμεσα στις καινοτομίες του, πέρα από την νομοθετική κάλυψη των δομικών αλλαγών, αποτελούν οι αλλαγές των καταστατικών των υπεραστικών φορέων μεταφοράς ανθρώπων και αγαθών έτσι ώστε να θεμελιώνεται το δικαίωμα επιλογής και χρήσης ενώ ταυτόχρονα να αίρονται οι παράμετρος ανταγωνισμού των μέσων δη-

μιουργώντας έτσι περιβάλλον συναγωνισμού και σωστής κατανομής του μεταφορικού έργου, με παράλληλη εφαρμογή των αρχών της κοινωνικοποίησης.

Ετσι, προτείνεται αναθεώρηση του καταστατικού ΟΣΕ, δημιουργία Κρατικού διαμεταφορέα που σε συνεργασία, και με την συμμετοχή του ΟΣΕ θα αμβλύνει τις πατερναλιστικές - προστατευτικές παρεμβάσεις και θα βελτιώνει την κοινοστριακή πολιτική υπέρ του χρήστη και του κοινωνικού συνόλου. Στο ίδιο πλαίσιο προτείνεται και ο διαχωρισμός της Ο.Α. σε εσωτερικών και εξωτερικών γραμμών με άμεσο αποτέλεσμα την απομόνωση του χώρου κοινωνικής παρέμβασης (εσωτερικές γραμμές) από το χώρο ελεύθερου ανταγωνισμού (εξωτερικές γραμμές). Ειδικότερα στις αερομεταφορές δημιουργείται φορέας έκτακτων πτήσεων (CHARTERS) που θα διευκολύνει την τοποθέτηση της Ο.Α. στην ελεύθερη (κανονιστικά ελεγχόμενη) διεθνή αγορά.

4. Απαραίτητο πλαίσιο λειτουργίας εκτελεστικού φορέα -
Υ.Μ.

Για να μπορέσει να υλοποιηθεί ο νόμος-πλαίσιο ενώ ταυτόχρονα να εξειδικευτεί στα επιμέρους θέματα

είναι απαραίτητη η συνολική αναδιάρθρωση του Υπουργείου Μεταφορών με τις αρμοδιότητες που περιγράφονται στο 2.

Το νέο οργανόγραμμα που έχει μελετηθεί τόσο στην τελική του μορφή όσο και στα ενδιάμεσα του στάδια προσπαθεί να δημιουργήσει μηχανισμό συντονισμού, ελέγχου και υλοποίησης των προγραμμάτων με σαφείς και λεπτομερείς αρμοδιότητες για την κάθε διεύθυνση. Οι βασικοί του άξονες έχουν σχέση με το τρόπο μεταφοράς στην κατακόρυφη δομή τους ενώ στην οριζόντια γίνεται φανερή η ενιαία θεματολογική αντιμετώπιση.

Οι παραπάνω προτάσεις και η υλοποίησή τους, αποτελούν, κύριε Πρόεδρε, το απαραίτητο περιβάλλον για την ουσιαστική αναβάθμιση των παρεμβάσεων στο χώρο των μεταφορών. Είναι μάλιστα, πιθανό, αν δεν μπορέσουν να υλοποιηθούν, να δαιωνίσουν την κατάσταση, στο χώρο των μεταφορών με αποτέλεσμα την διόγκωση των προβλημάτων και την ενδυνάμωση των τριβών.

Με θερμούς χαιρετισμούς



Γιάννης Παπαδονικολάκης