

Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση

του Ηλία Πλασκοβίτη

1. Η αναγκαιότητα της αποκέντρωσης

Στη σημερινή ελληνική πολιτεία οι παράγοντες που επιβάλλουν την άμεση και δραστική αποκέντρωσή της είναι πολλοί. Αφορούν την εδαφική ακεραιότητα της χώρας, τη δημοκρατική συγκρότηση της ελληνικής κοινωνίας, την κοινωνική δικαιοσύνη, την οικονομική ανάπτυξη, την επάρκεια της δημόσιας διοίκησης, την οικολογική ισορροπία και, πρόσφατα, την εναρμόνιση με Κοινοτικές διαδικασίες και την αντιμετώπιση της πρόκλησης της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς.

Το βάθος και το εύρος των αλλαγών που θα επιφέρει ένα πρόγραμμα ουσιαστικής πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής αποκέντρωσης ισοδυναμεί με "ειρηνική επανάσταση" και οδηγεί στην εκ βάθρων ανασυγκρότηση του νεώτερου ελληνικού κράτους. Δεν αποτελεί συνεπώς έκπληξη η άρνηση ή η αναβλητικότητα όλων ανεξαιρέτως των ελληνικών κυβερνήσεων να υιοθετήσουν μια τέτοια δραστική αλλαγή. Η συντήρηση των πελατειακών και εξουσιαστικών σχέσεων της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και των τοπικών αρχών, καθώς και η προστασία οικονομικών και συντεχνιακών συμφερόντων έχουν αποτελέσει τροχοπέδη για πολύ μικρότερης εμβέλειας αλλαγές, πόσο μάλλον λοιπόν για την ουσιαστική αποκέντρωση!

Απο τα προαναφερθέντα προκύπτει επίσης πόσο ελάχιστα σοβαρό είναι να θεωρούμε ότι ουσιαστική αποκέντρωση μπορεί να επέλθει με νομοσχέδια της μιάς νύχτας (σαν αυτά του κ. Κούβελα), με αποσπασματικές αποφάσεις (σαν αυτές του κ. Τσιπλάκου) ή ακόμα με αόριστες και περιστασιακές αναφορές στα προεκλογικά κομματικά προγράμματα.

Η "ειρηνική επανάσταση" της ουσιαστικής αποκέντρωσης, εαν υιοθετηθεί ειλικρινά από την πολιτική ηγεσία, απαιτεί εκτεταμένο κοινωνικό διάλογο, λεπτομερειακή μελέτη, και σταδιακή εφαρμογή σε χρονική διάρκεια σαφώς μεγαλύτερη από μια κυβερνητική θητεία. Κυρίως όμως απαιτεί πολιτικό θάρρος στην αντιμετώπιση των αναπόφευκτων συγκρούσεων που θα προκύψουν με τους πολλαπλώς θιγόμενους από τη γεωγραφική και κοινωνική διάχυση των κέντρων πολιτικής και οικονομικής εξουσίας.

Όμως τα περισσότερα από τα πιο κρίσιμα προβλήματα της σημερινής Ελλάδος είναι αδύνατον να αντιμετωπισθούν μέσα απο τις ισχύουσες συγκεντρωτικές δομές. Η περαιτέρω αναβολή δραστικών μέτρων αποκέντρωσης θα οδηγήσει αναπότρεπτα στην επιδείνωσή τους με άμεσα διαγραφόμενο τον κίνδυνο μιας εθνικής κατάρρευσης. Είναι υπερβολική μια τέτοια διαπίστωση; Ας δούμε μερικά απο τα προβλήματα αυτά:

Η πληθυσμιακή διαρροή των παραμεθόριων περιοχών και η οικονομική τους καχεξία που εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους εδαφικής ακεραιότητας. Η συγκεντρωτική άσκηση οικονομικής πολιτικής αδυνατεί να κινητοποιήσει το ενδογενές δυναμικό αυτών των περιοχών τη στιγμή που η γενικότερη οικονομική κρίση καθιστά τα προσφερόμενα αναπτυξιακά κίνητρα (πχ Ν.1892/90) ανενεργά. Παράλληλα εκφράζεται η ανιστόρητη άποψη ότι η ενίσχυση των θεσμών της αυτοδιοίκησης μπορεί να προκαλέσει αυτονομιστικές τάσεις στις εν λόγω περιοχές. Όμως ουδέποτε η αποκέντρωση και η ενίσχυση τοπικών θεσμών είχε ένα τέτοιο αποτέλεσμα. Αντίθετα, λειτουργούν ως βαλβίδα ανακούφισης όπου αυτό είναι αναγκαίο. Ο μαρασμός και η περιθωριοποίηση αποτελούν ασφαλώς τον μέγα κίνδυνο.

Η γραφειοκρατία και η γενικότερη διοικητική ανεπάρκεια του δημόσιου τομέα. Η γραφειοκρατία είναι αναπόφευκτο χαρακτηριστικό της υπερσυγκέντρωσης. Η ενασχόληση των ανώτατων κλιμακίων των κεντρικών υπηρεσιών με καθημερινά διαχειριστικά θέματα εκμηδενίζει τις δυνατότητές τους για τις στρατηγικές επιλογές και το μακρόπνοο σχεδιασμό που απαιτεί η σύνθετη ελληνική και παγκόσμια πραγματικότητα. Παράλληλα ο υπερπληθυσμός των κεντρικών υπηρεσιών με ανειδίκευτο υπαλληλικό προσωπικό δημιουργεί ένα εχθρικό για τον πολίτη, δυσκίνητο και αναποτελεσματικό μηχανισμό ο οποίος πανταχόθεν βαλλόμενος αναπτύσσει έντονες συντεχνιακές τάσεις ως μόνη γραμμή άμυνας.

Η φοροδιαφυγή και η κακοδιαχείριση που συντελούν στην εκτός ελέγχου μεγέθυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και στη κοινωνική αδικία. Η εντοπιότητα και η λεπτομερειακή γνώση του χώρου που αυτή προσφέρει επιτρέπει στις περιφερειακές ή τοπικές αρχές τη συγκέντρωση φόρων όπως ο φόρος επιτηδεύματος, ο φόρος υπεραξίας ακινήτου περιουσίας, ανταποδοτικά τέλη, τέλη περιβαλλοντικής όχλησης κοκ κατά τρόπο πολύ πιο αποτελεσματικό από ότι οι κεντρικές αρχές και κυρίως περισσότερο ρεαλιστικό (προσαρμοσμένο στις τοπικές συνθήκες) και γι' αυτό δικαιότερο. Η τοπική φορολογία επιτηδευματιών, επιχειρήσεων, αγροτών, ιδιοκτητών συναντά διεθνώς πολύ υψηλότερο βαθμό κοινωνικής συναίνεσης γεγονός που αποτελεί προϋπόθεση για τη μείωση της φοροδιαφυγής και της κοινωνικής αδικίας που αυτή συνεπάγεται. Παράλληλα η διάθεση των τοπικών αρχών για σύλληψη της φορολογητέας ύλης μπορεί να καταστεί πολύ ειλικρινέστερη εάν τα έσοδα αυτά αποτελούν τον κύριο πόρο για την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων τους στα πλαίσια της αποκέντρωσης.

Η πολεοδομική αναρχία, η υποβάθμιση του δομημένου περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών. Πολεοδομικός σχεδιασμός, συντήρηση και αναβάθμιση των χώρων δουλειάς, κατοικίας και αναψυχής και γενικότερα παρεμβάσεις που αφορούν την καθημερινή ζωή του πολίτη είναι αδιανόητο να εφαρμόζονται από κεντρικές αρχές εκατοντάδες χιλιόμετρα μακριά. Η αδιαφορία, η πιθανότητα λανθασμένης εκτίμησης, η υποχωρητικότητα σε ισχυρά

υπερτοπικά συμφέροντα, η εξασθένηση των ελέγχων κόστους και ποιότητας είναι φαινόμενα που αναπόφευκτα συναρτώνται με τη συγκεντρωτική και γραφειοκρατική διαχείριση σ' αυτό τον τομέα.

Η καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος και η αλόγιστη χρήση των πλουτοπαραγωγικών πόρων. Η καλύτερη άμυνα για το περιβάλλον είναι η ανάθεση της τύχης του σε εκείνους που το βιώνουν άμεσα και καθημερινά, που υφίστανται τις επιπτώσεις από την κακομεταχείρισή του, που τελικά εξαρτούν τη δική τους επιβίωση από τη διατήρηση της ισορροπίας του. Αναμφισβήτητα συχνά εμφανίζονται συγκρούσεις μεταξύ εθνικών αναγκών και τοπικών επιλογών που δεν μπορούν να επιλυθούν σε τοπικό επίπεδο. Δεν είναι επίσης σπάνιο το φαινόμενο η έλλειψη παιδείας να οδηγεί σε βάνανυση χρήση των πλουτοπαραγωγικών πόρων από τοπικούς πληθυσμούς (πχ κτηνοτρόφοι και πυρκαγιές). Στις περιπτώσεις αυτές η κεντρική διοίκηση σαφώς διατηρεί το δικαίωμα παρέμβασης. Όμως σε ένα αποκεντρωμένο κράτος αυτό είναι η εξαίρεση και όχι ο κανόνας. Οι κύριες επιλογές για την ισορροπία μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης και περιβαλλοντικής ισορροπίας ανήκουν στους εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης.

Η πλήρης κυριαρχία του ατομικού και συντεχνιακού συμφέροντος επί του κοινωνικού, η αποστασιοποίηση του μέσου πολίτη από τη διαχείριση των κοινών και τελικά η απώλεια του ουσίας της δημοκρατίας. Αυτές οι δυσοίωνες για το μέλλον της χώρας διαπιστώσεις κάθε άλλο παρά ανεξάρτητες είναι από τα αισθήματα κρατικής εγκατάλειψης και αδικίας που δημιουργούνται με τις υπερούγκεντρωτικές δομές στους προαναφερθέντες τομείς. Η ενεργοποίηση του πολίτη εξαρτάται από τη δυνατότητα πρόσβασης στα κέντρα λήψης αποφάσεων για θέματα που τον αφορούν άμεσα, τις πιθανότητες να επηρεάσει αποφάσεις μέσα από συλλογικούς φορείς και την παγίωση της αντίληψης ότι το κράτος δεν είναι δώκτης τον οποίο προσπαθεί να αποφύγει αλλά αρωγός προς τον οποίο μπορεί να προσβλέπει. Η αποκατάσταση αυτής της βεβαρυμένης στη συνείδηση του σύγχρονου Έλληνα εικόνας του κράτους μπορεί να επιχειρηθεί με την αντικατάσταση της απόμακρης κεντρικής διοίκησης από μιά άμεσα ελέγξιμη, ευέλικτη και ενήμερη για τα προβλήματά του τοπική ή περιφερειακή διοίκηση.

2. Η εφαρμογή της αποκέντρωσης

Η σύντομη αναφορά μας στη σχέση μεταξύ κρίσιμων προβλημάτων της ελληνικής πραγματικότητας και του συγκεντρωτισμού στη διαχείριση των κοινών, καθιστά σαφές ότι η προσπάθεια για ουσιαστική αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να βραδύνει άλλο. Όμως, η από συστάσεως του ελληνικού κράτους συγκεντρωτική δομή εξουσίας έχει δημιουργήσει παγιωμένες αντιλήψεις και συμφέροντα όχι μόνο στο κέντρο αλλά και στην περιφέρεια. Ακόμα και αν συντρέχουν η πολιτική βούληση και τόλμη για προώθηση της ουσιαστικής αποκέντρωσης, μιά σειρά προβλημάτων εφαρμογής θα πρέπει να λυθούν ύστερα από σοβαρή μελέτη.

- Τα επίπεδα της αυτοδιοίκησης, ο πολιτικός χαρακτήρας τους και οι αρμοδιότητες που θα αποκεντρωθούν σε κάθε επίπεδο είναι το πρώτο από τα προβλήματα που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν.
- Οι νέες διοικητικές μονάδες τοπικής ή περιφερειακής εμβέλειας θα πρέπει να εκφράζουν μια νέα αντίληψη για το ρόλο του δημόσιου τομέα και να μην αποτελούν απλώς αποκεντρωμένη μικρογραφία της προϋπάρχουσας κεντρικής διοίκησης.
- Η αποκέντρωση των απαιτούμενων πόρων και διοικητικών μηχανισμών κατά τρόπο χρονικά, ποιοτικά και ποσοτικά αντίστοιχο προς τις αποκεντρούμενες αρμοδιότητες είναι ένα εξαιρετικά περίπλοκο έργο από το οποίο κρίνεται η επιτυχία όλου του εγχειρήματος.

Τα τρία επίπεδα αυτοδιοίκησης που λειτουργούν στην Ελλάδα χρειάζονται εκτεταμένη αναμόρφωση για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις μιας ουσιαστικής αποκέντρωσης. Ο πολυτεμαχισμός των ΟΤΑ (περίπου 6.000!) είναι ένα μείζον θέμα, όπως και η έλλειψη δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας άμεσα εκλεγόμενης αυτοδιοίκησης. Η κατάλληλη σύνθεση των αποφασιστικών οργάνων όσον αφορά εκπροσώπους γεωγραφικών ενοτήτων, κλαδικών συμφερόντων, κοινωνικών φορέων και τεχνοκρατικών στελεχών αποτελεί ένα ακόμα ζητούμενο. Η κατανομή αρμοδιοτήτων στα τρία επίπεδα συνδέεται άρρηκτα με τον πολιτικό χαρακτήρα κάθε επιπέδου.

Η αντίληψη ότι η αποκεντρωμένη διοίκηση απλά απαλλάσσει τους κατοίκους από την ανάγκη μετάβασης στην Αθήνα για τη διεκπεραίωση των συναλλαγών τους με το κράτος, ότι αναθέτει ή εκτελεί μικρά δημόσια έργα βασικής υποδομής που χρηματοδοτούνται με κεντρικούς πόρους και ότι παρέχει τις στοιχειώδεις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας είναι παρωχημένη και κάθε άλλο παρά εξαντλεί τις δυνατότητες των τοπικών αρχών με βάση την τρέχουσα ευρωπαϊκή εμπειρία. Ο σύγχρονος ρόλος των τοπικών αρχών πρώτιστα περιλαμβάνει:

- το μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό και χωροταξικό σχεδιασμό της περιοχής ευθύνης τους και τη διαχείριση του περιβάλλοντος,
- την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού με παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, τη χρηματοδοτική στήριξη των τοπικών επιχειρήσεων και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό,
- την εσωτερική ανακατανομή των πόρων της περιφέρειας για την αντιμετώπιση οξυμμένων κοινωνικών αναγκών (πχ προγράμματα δημοτικής στέγης χρηματοδοτούμενα από τοπική φορολογία),
- και βεβαίως ένα πολύ ευρύτερο από ό,τι στην Ελλάδα φάσμα κοινωφελών υπηρεσιών που περιλαμβάνει τις δημόσιες συγκοινωνίες, την κοινωνική πρόνοια, την εκπαίδευση κοκ.

Η αποκέντρωση πόρων και διοικητικών μηχανισμών που απαιτείται για την υποστήριξη τέτοιας έκτασης δραστηριοτήτων θα προκαλέσει αρκετούς "σεισμούς" σε κατεστημένα συμφέροντα και πρακτικές.

Κατ' αρχήν η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να απαλλαγεί από το λαϊκίστικο σύνδρομο του να διεκδικεί πόρους, που άλλοι συγκέντρωσαν για λογαριασμό της, προκειμένου να προβεί σε δαπάνες χωρίς το κόστος επιβολής τοπικών φόρων. Η επιλογή του ύψους των φορολογικών βαρών που αντιστοιχεί στο επιθυμητό επίπεδο δημοσίων δαπανών είναι κατεξοχήν πολιτική απόφαση που καμιά τοπική αρχή δε δικαιούται να αποφύγει. Διαφορετικά δεν υπάρχει ούτε ρεαλιστικός προγραμματισμός, ούτε όριο στις υποσχέσεις, αφού η εξεύρεση των αναγκαίων πόρων μετατίθεται στις κεντρικές αρχές.

Η αποκέντρωση φορολογικών εισπράξεων και δημοσίων δαπανών σε τοπικές ή περιφερειακές αρχές θα σημαίνει μιά σημαντική συρρίκνωση του μεγέθους του τακτικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων που χειρίζονται οι κεντρικές αρχές. Παράλληλα λοιπόν με την ελαχιστοποίηση των περιθωρίων νομισματικής πολιτικής που προβλέπει η συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις εθνικές αρχές, θα υπάρξει μείωση και των περιθωρίων δημοσιονομικής πολιτικής. Το κενό αυτό θα πρέπει να αναπληρωθεί με θεσμοθετημένες διαδικασίες συνδιαχείρισης κέντρου - περιφέρειας για την επίτευξη μακροοικονομικών στόχων.

Η δημόσια διοίκηση, τέλος, θα υποστεί εκ βάθρων αναμόρφωση. Η ουσιαστική αποκέντρωση αναπόφευκτα σημαίνει και τη γεωγραφική μετακίνηση σημαντικού αριθμού υπαλλήλων από την Αθήνα. Παράλληλα η αλλαγή του ρόλου τόσο των κεντρικών όσο και των τοπικών αρχών, σύμφωνα με τα προηγούμενα, απαιτεί και μια διαφορετική ποιότητα δημοσιοϋπαλληλίας. Απαιτεί εξειδικευμένα στελέχη τόσο στο επιτελικό επίπεδο, όσο και στο επίπεδο παροχής σύγχρονων υπηρεσιών. Η αξιοκρατική επιλογή των στελεχών αυτών και η αμοιβή τους με όρους αγοράς σύμφωνα με τα προσόντα τους, αποτελεί προϋπόθεση του νέου ρόλου του αποκεντρωμένου κράτους. Έτσι, όσοι από τους νύν "τοπικούς άρχοντες"

ονειρεύονται ότι μέσα από την αποκέντρωση θα αποκομίσουν την πολιτική εξουσία που οι πελατειακές σχέσεις προσφέρουν σήμερα στις κεντρικές αρχές, είναι βέβαιο ότι δεν έχουν θέση στο κράτος αυτό.

Τα παραπάνω, παρότι δεν εξαντλούν τα προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει ένα πρόγραμμα ουσιαστικής αποκέντρωσης, δείχνουν εντούτοις το εύρος των τομών που πρέπει να επιχειρηθούν. Σίγουρα, δε μιλάμε για τίποτα λιγότερο από μια θεμελιώδη αναμόρφωση του ελληνικού κράτους όπως το γνωρίζουμε έως σήμερα.
