

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ: ΕΠΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ (Μάρτιος 2010)

Συγγραφέας: ΑΛΕΞΑΝΔΡΑ ΒΛΑΝΤΟΥ

Τον Ιανουάριο 2010 δόθηκε σε δημόσια διαβούλευση το κείμενο για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ριζική δομική αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του κράτους, της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης στη χώρα. Η πρόταση δεν συνιστά νομικό κείμενο, αλλά γενικό πλαίσιο αρχών «νομοθετικής πρωτοβουλίας», αφετηρία διαλόγου με κοινωνικούς και πολιτικούς φορείς. Στην «εισαγωγή» και στον «επίλογο» συνοψίζονται: σκοπός, στόχοι, αρχές, προθέσεις, επιδιώξεις, οργανωτικό σχήμα, μέσα και μέθοδοι διοίκησης, σχόλια για τη σημερινή κατάσταση, τα αίτια που οδήγησαν σ' αυτή, τις δυσχέρειες και προσπάθειες αντιμετώπισής τους.

Οι στόχοι για «*συνολικό επανασχεδιασμό, με εσωτερική συνοχή και συνέπεια, των επιπέδων διακυβέρνησης*», για ένα κράτος που «*σέβεται, στηρίζει και προστατεύει τον πολίτη*», όπως και για ολοκληρωμένο σχεδιασμό με «*μακρόχρονα χαρακτηριστικά*», ακούγονται φιλόδοξοι, αλλά είναι ευπρόσδεκτοι και δεν θα μπορούσαν να αμφισβητηθούν. Ευπρόσδεκτη και η επιδίωξη εναρμόνισης του ελληνικού μοντέλου διακυβέρνησης «*στο θεσμικό κεκτημένο του πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των Περιφερειών*».

Δύο οι κύριοι άξονες της πρότασης. Θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (συνένωση των υφιστάμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις) και επαναθεμελίωση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης με ισχυρότερους και λιγότερους Δήμους. Η ευρύτητα του διακυβεύματος τρομάζει και απαιτεί την προσοχή, κυρίως σε ό,τι αφορά τη διασύνδεση οργάνωσης και λειτουργίας των επιπέδων διακυβέρνησης με τη μεταβίβαση άσκησης των επί μέρους αρμοδιοτήτων προγραμματισμού, σχεδιασμού και υλοποίησης.

Ειδικότερα ο χωρικός σχεδιασμός και η πολεοδομική οργάνωση έχουν ήδη

αποτελέσει καίριους, προνομιακούς τομείς κατανομής αρμοδιοτήτων και έχουν ποικιλοτρόπως δοκιμαστεί, κατά την άποψή μου, από τις συνέπειες της μη δόκιμης και ατελέσφορης λειτουργίας του υφιστάμενου αποκεντρωτικού συστήματος. Εν όψει του νέου εγχειρήματος, κρίνω σκόπιμο να αναλογιστούμε το πώς φτάσαμε στο σημερινό θεσμό αυτοδιοίκησης, πώς τελικά ο θεσμός λειτούργησε στην πράξη και ποιά τα κενά και οι αδυναμίες της κατάστασης σήμερα.

1. Στο Σύνταγμα του 1975/86 κατοχυρώθηκε ο πρώτος και δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, υπέρ των οργανισμών της οποίας «*συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων*». Ο ν. 1622/86 προετοίμασε τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, προβλέποντας την οργάνωση και λειτουργία αιρετών Νομαρχιακών Συμβουλίων, χωρίς πάντως να τολμήσει ριζική αλλαγή στο συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα της χώρας και στην ανάλογη λειτουργία και νοοτροπία της κεντρικής εξουσίας.

Ουσιαστική τομή επιτεύχθηκε με το ν. 2218/94. Όμως αντιδράσεις και παγιωμένες αντιλήψεις συγκεντρωτισμού οδήγησαν σε τροποποίησή του, εξομαλύνοντας και ισορροπώντας την κατάσταση, με την επανασύνδεση κεντρικού κράτους και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, μέσω της εκπροσώπησης της περιφερειακής διοίκησης στους νομούς. Παράλληλα, ανεστάλη η έναρξη λειτουργίας των Ν.Α. για ένα χρόνο, ώστε να προετοιμαστεί καλλίτερα ο θεσμός.

Ακολούθησε σειρά θεσμικών εργαλείων σχετικών με τις Ν.Α. (νόμοι, Π. Δ/γματα, αποφάσεις). Θεσπίστηκε, με το ν. 2503/97, η αναδιάρθρωση του ρόλου, οργάνωσης, λειτουργίας του τότε ισχύοντος συστήματος περιφερειακής κρατικής διοίκησης, όπως και η με το ν. 2539/97 συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας).

Το ισχύον σύστημα υπήρξε συνεπώς προϊόν μακρόχρονης προσπάθειας, παλινδρομήσεων και ταλαντεύσεων. Αναβάθμισε θεαματικά τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικοδιοικητικό μας σύστημα, χωρίς να πλησιάσει τον επιθυμητό βαθμό απόδοσης. Τα βήματα αποκέντρωσης δεν τελεσφόρησαν.

2. Χαρακτηριστική η περίπτωση του πολεοδομικού σχεδιασμού, πρώτου και δευτέρου επιπέδου, τα εγγενή προβλήματα του οποίου οξύνθηκαν. Κυριάρχησαν

ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμού, στελέχωσης των Ν.Α., προβλήματα από τη διεύρυνση του αριθμού των οργάνων που εμπλέκονται στη λήψη αποφάσεων, σύγχυσης ή επικάλυψης αρμοδιοτήτων, αβεβαιότητας και τριβής ως προς τους χρηματοδοτικούς πόρους. Παράλληλα, νομολογία του ΣτΕ, προς την οποίαν η διοίκηση δεν κατάφερε να προσαρμοστεί, περιόρισε στο ελάχιστο το εύρος μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, ενώ προστέθηκαν προβλήματα ανασφάλειας δικαίου, ως προς τις θεωρούμενες «τοπικές υποθέσεις».

3. Ειδικότερα, σύμφωνα με το ν. 2508/97, τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και Σχέδια Ανοικτών Πόλεων(ΣΧΟΑΠ) θεσμοθετούνται με απόφαση Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, με εξαίρεση τις περιοχές των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας, Θεσσαλονίκης που μένουν στον Υπουργό. Την ευθύνη δημοσιοποίησης των οικείων μελετών έχουν οι ΟΤΑ α΄ βαθμού, ενώ στη διαδικασία γνωμοδότησης εμπλέκονται όλες οι ενδιαφερόμενες νομαρχιακές και περιφερειακές ή και κεντρικές υπηρεσίες και φορείς. Η εφαρμογή των σχεδίων, διαδικασία που ουδέποτε ενεργοποιήθηκε, ανατίθεται σε ΝΠΔΔ, ή σε Επιτροπές, που συστήνονται με απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Τα ΝΠΔΔ ή οι επιτροπές μπορούν να κινήσουν διαδικασία έγκρισης ΓΠΣ/ΣΧΟΑΠ και να γνωμοδοτούν, αντί του Συμβουλίου Περιβάλλοντος της Περιφέρειας.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω, η αύξηση του εύρους των αναγκαίων συνεργασιών, με φορείς και κέντρα που συχνά έχουν πολιτικές αντιπαλότητες ή αντικρουόμενα συμφέροντα (ουσίας ή τύπου), καθώς και η διασπορά γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων στο σύνολο των φορέων κέντρου, περιφέρειας, αυτοδιοίκησης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την επιτυχή και σε εύλογο χρόνο, ευόδωση του σχεδιασμού.

4. Τα προβλήματα είναι περισσότερο σύνθετα στο β΄ επίπεδο σχεδιασμού, την πολεοδομική μελέτη (ΠΜ). Ο ν. 2508/97 μετέφερε την αρμοδιότητα έγκρισης της ΠΜ στο Νομάρχη. Ωστόσο η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση αν η συγκεκριμένη αρμοδιότητα από τις μεταφερόμενες στη Ν.Α. ανήκει σ΄αυτές που επιτρέπεται, με βάση το Σύνταγμα, να μεταφέρονται, ή σε εκείνες οι οποίες αποτελούν αποκλειστικές αρμοδιότητες του Κράτους (Κέντρου ή Περιφέρειας). Ακολούθησαν αποφάσεις του Ε΄ τμήματος του ΣτΕ, σύμφωνα με τις οποίες οι σχεδιασμοί, χωροταξικός και πολεοδομικός, από τη φύση τους, έχουν σημασία που δεν περιορίζεται στο χώρο των Ο.Τ.Α. αλλά εκτείνεται σε ολόκληρο τον

εθνικό χώρο. Συνεπώς, οι σχετικές αρμοδιότητες δεν αφορούν σε τοπικές υποθέσεις.

Μετά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001, με την οποία παρασχέθηκε δυνατότητα ανάθεσης στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, με το ν. 3044/2001, επιχειρήθηκε η εκ νέου κατανομή πολεοδομικών αρμοδιοτήτων. Χαρακτηριστικό της ρύθμισης η αποσπασματική, κατά διακριτά τμήματα, πολεοδόμηση του χώρου.

Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ απαιτείται για εγκρίσεις σχεδίων σε παράκτιες ζώνες, προστατευόμενες περιοχές, αξιόλογους οικισμούς, όπως και για τροποποιήσεις σε προστατευόμενες ή εκατέρωθεν βασικού οδικού δικτύου περιοχές. Εγκρίσεις σχεδίων έξω από προστατευόμενες και παράκτιες περιοχές και τροποποιήσεις σε παράκτιες περιοχές παραπέμπονται στην Περιφέρεια, ενώ τα υπόλοιπα στο Νομόρχη. Στο Νομόρχη παραμένει επίσης η εφαρμογή της ΠΜ, στην οποίαν όμως και ο α΄ βαθμός αυτοδιοίκησης ασκεί καθοριστικό ρόλο. Αυτόν του φορέα επίσπευσης και πρωτίστως του διαχειριστή των εισφορών σε χρήμα, αλλά και σε γη.

Αργότερα, ο ν.3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» έδωσε δυνατότητα στους ΟΤΑ α΄ βαθμού να επιλαμβάνονται ποικίλων θεμάτων (εκπόνηση, συμμετοχή σε προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης, προστασίας/αναβάθμισης φυσικού-αρχιτεκτονικού-πολιτιστικού περιβάλλοντος, κ.ά.). Έτσι τα γνωμοδοτικά όργανα, οι αναγκαίες συνεργασίες και συναποφάσεις, η έλλειψη ορθολογισμού, διευρύνθηκαν, με συνέπεια την περαιτέρω δυστοκία και χρονική επιβράδυνση των διαδικασιών, εις βάρος της κοινωνικής και οικονομικής εξέλιξης των περιοχών και της προστασίας του φυσικού τους κεφαλαίου.

Ωστόσο, και οι ρυθμίσεις του ν. 3044/04 δεν άντεξαν για πολύ. Και πάλι με απόφαση Ολ. ΣΤΕ κρίθηκε ότι η κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος προβλεπόμενη πολεοδομική οργάνωση πόλεων και οικισμών της Χώρας συνιστά, λόγω της εμβέλειάς της, υπόθεση γενικού ενδιαφέροντος και συνεπώς δεν είναι επιτρεπτή η ρύθμισή της από άλλα όργανα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας. Με πράξη διάφορη του π.δ. επιτρέπεται να επιχειρούνται «όλως εντοπισμένες τροποποιήσεις», που όμως παύουν να διατηρούν το χαρακτήρα αυτό όταν αφορούν σε προστατευόμενες περιοχές φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος.

5. Η δέουσα, σύμφωνη με το Σύνταγμα, θεσμική αντιμετώπιση του θέματος δεν απασχόλησε ούτε τη Νομοθετική, ούτε την Εκτελεστική Εξουσία. Αποτέλεσμα, η ακύρωση σειράς αποφάσεων, κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης ή αυτοδιοίκησης και ο περαιτέρω κατακερματισμός έγκρισης των πολεοδομικών μελετών με Π.Δ/γτα, αποφάσεις ΥΠΕΧΩΔΕ, αποφάσεις Περιφέρειας ή Νομαρχίας, με διασπορά αρμοδιοτήτων σε Κέντρο, Περιφέρειες, Νομαρχίες, Δήμους.

Ως εάν η διάρθρωση και δομή του χώρου, οι χρήσεις γης οι πυκνότητες, τα χαρακτηριστικά στοιχεία δόμησης να μην συνιστούν οργανικό σύνολο που χρήζει ενιαίας θεώρησης και που επηρεάζεται και επηρεάζει, ως σύνολο, τον ευρύτερο χώρο.

Αλλά να μπορούν να αυτονομούνται, να αποσυνδέονται και συνδέονται αποσπασματικά και ανά τμήμα επιφάνειας κατακερματισμένου υποδοχέα γης, ανάλογα με το σε ποιόν παραπέμπεται η ρύθμισή τους. Αναπόφευκτα, επιδεινώθηκε η κατά παράδοση επίπονη, μακρόσυρτη διαδικασία έγκρισης των ΠΜ και αυξήθηκαν τα συνακόλουθα κοινωνικοοικονομικά και περιβαλλοντικά προβλήματα.

Κατά τη γνώμη μου, δεν ευθύνεται γι' αυτό η αποκέντρωση, αναγκαία ούτως ή άλλως στη σύγχρονη διακυβέρνηση. Ούτε βέβαια ευθύνεται, όπως ενίοτε υποστηρίζεται, η νομολογία του ΣτΕ που, ως όφειλε, αξιολόγησε νομικά, και όχι τεχνοκρατικά, την εναρμόνιση των επιλογών Εκτελεστικής και Διοικητικής Λειτουργίας προς τις Συνταγματικές Αρχές. Ευθύνονται, πρωτίστως, τα μέτρα και μέσα, ή καλλίτερα η απουσία μέτρων και μέσων, με τα οποία η αποκέντρωση επιχειρήθηκε.

Μελέτες πολεοδόμησης, που ακόμα, μέχρι το ν.3044/2004 απασχολούσαν το τότε ΥΠΕΧΩΔΕ, στάλθηκαν στις Περιφέρειες. Υπηρεσίες ελλιπώς στελεχωμένες, χωρίς γνώση των προβλημάτων, των αναγκών των περιοχών, της μέχρι τότε πορείας των μελετών, επιφορτίστηκαν με το «σε εκκρεμότητα» αντικείμενο. Και αυτό χωρίς κατευθύνσεις, χωρίς κεντρικό επιτελικό συντονισμό, απέναντι σε ποικίλες υπηρεσίες Διοίκησης, Αυτοδιοίκησης και κοινωνικούς φορείς, με ασαφή όρια ή και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, αλλά πάντως με δυνατότητα παρέμβασης και επιρροής στο τελικό αποτέλεσμα. Στην αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού οι συνθήκες είναι δυσμενέστερες και τα προβλήματα εντονότερα. Αλλά και το Υπουργείο, ασχολούμενο με «λίγο απ' όλα», εξακολουθεί να βρίσκεται μακράν του επιτελικού και συντονιστικού ρόλου που οφείλει να ασκεί.

6. Ασφαλώς πολλά πρέπει να αλλάξουν για την αποτελεσματικότητα του χωρικού και δη του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως ο πλουραλισμός που διέπει τη νομοθεσία και η πληθώρα των επιπέδων σχεδιασμού. Όχι μόνο γιατί οδηγούν σε αδράνεια και ακαμψία, αλλά γιατί παρέχουν άλλοθι αντιμετώπισης των «επειγόντων προβλημάτων» με λύσεις νομολογιακά αμφισβητήσιμες. Κυρίως δε γιατί αφήνουν περιθώρια καταστρατήγησης ή κατά βούληση ερμηνείας των κανονιστικών και ρυθμιστικών διατάξεων, με προφανείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, την ποιότητα ζωής, την κοινωνική και οικονομική ζωή του τόπου.

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν μπορεί να δώσει λύσεις σε όλα. Ίσως όμως να αποτελεί ευκαιρία που αξίζει να αξιοποιήσουμε για τον εξορθολογισμό, ως ένα βαθμό, του συστήματος χωρικού σχεδιασμού. Για τον περιορισμό των επιπτώσεων που προκάλεσε ο ανορθολογισμός της κατανομής αρμοδιοτήτων, εις βάρος της όλης αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού. Το γεγονός μάλιστα ότι η Χώρα διαθέτει εγκεκριμένο Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο (ΓΠΧΣΑΑ) και Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια, ανεξάρτητα από τις όποιες αδυναμίες αυτών, μπορεί να βοηθήσει στην αποσαφήνιση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού.

Γνώση και εμπειρία, που μπορούν να αποτελέσουν οδηγό, υπάρχουν. Περιθώρια επανάληψης των λαθών του παρελθόντος δεν υπάρχουν.

7. Η Πολιτεία, θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, πριν από την ενεργοποίηση της «*Νέας Αρχιτεκτονικής της διοίκησης*»:

- Να έχει ξεκαθαρίσει, σύμφωνα με τις Συνταγματικές επιταγές, για κάθε επίπεδο και κατηγορία χωρικής παρέμβασης, ποιά διοικητική μονάδα αρμόζει να έχει την ευθύνη λήψης απόφασης, με ποιά θεσμικά γνωμοδοτικά όργανα και με ποιές δυνατότητες παρέμβασης συναρμόδιων υπηρεσιών και φορέων (οριοθέτηση της ευθύνης του κάθε ενός, δεδομένου ότι στο νέο σχήμα ο αριθμός των επί μέρους οργάνων αυξάνεται). Η ανακατανομή αρμοδιοτήτων να αποτελέσει προϊόν τεκμηριωμένης μελέτης, όχι λύσεων αποσπασματικών, υπό την πίεση του χρόνου και των κατά περίπτωση αναγκών.

- Να εξετάσει τη λειτουργική οργάνωση, τα μέσα, τη γνώση που πρέπει να διαθέτει κάθε διοικητική μονάδα, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που θα ασκήσει. Να καλύψει το έλλειμμα τεχνογνωσίας και υποδομών. Να εκτιμήσει το οργανωτικό και

λειτουργικό κόστος, ζήτημα καίριο στις παρούσες οικονομικές συγκυρίες, να σταθμίσει το χρόνο και το βαθμό που μπορεί να ανταπεξέλθει σ' αυτό, προγραμματίζοντας ανάλογα τη σταδιακή κάλυψη των αναγκών. Το γεγονός ότι στην πρόταση απουσιάζει κάθε νύξη χρονικού και οικονομικού προγραμματισμού, δεν αποτελεί αισιόδοξο μήνυμα και εντείνει τους φόβους που δημιουργεί η εμβέλεια του διακυβεύματος, με δεδομένη μάλιστα την τρέχουσα κατάσταση οικονομίας της χώρας.

Η λογική της κατανομής αρμοδιοτήτων είτε αναγκαστικά, υπό την πίεση δικαστηρίων, είτε γιατί βολεύει «όλοι να πάρουν κάτι, να έχουν λόγο σε κάτι, να μη δυσαρεστηθούν», είναι καιρός να εκλείψει. Ασφαλώς ο πλουραλισμός στη διατύπωση απόψεων, η ενεργός συμμετοχή του πολίτη για το αύριο, για την αειφόρο ανάπτυξη της χώρας, συμβάλλουν στην εμπάθυνση της δημοκρατίας και στην ανάδειξη του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών. Υπό την προϋπόθεση όμως ότι δεν υπερβαίνουν τα όρια πέρα από τα οποία ελλοχεύει ο κίνδυνος απραξίας και αδράνειας.

Το εγχείρημα δεν είναι καθόλου εύκολο, όπως καθόλου εύκολο δεν είναι αυτό καθ'αυτό το εγχείρημα της προτεινόμενης διοικητικής αναδιάρθρωσης. Αποτελεί όμως πρόκληση που αξίζει την προσοχή μας, προκειμένου να παύσει η αποκέντρωση να συνδέεται με την απαξίωση του σχεδιασμού, αιτία πολλών από τα περιβαλλοντικά προβλήματα που βιώνουμε καθημερινά.