

**«Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ
ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΦΑΡΜΟΣΙΜΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ»**

**Αναστάσιος Δ. Αναστασίου
Δρ. Περιφερειακής Επιστήμης,
Ειδικός Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη**

Η διαβούλευση στην Ελληνική δημόσια διοίκηση είναι μία τεχνική διαλόγου, συμμετοχής, κατάθεσης τεκμηριωμένων επιχειρημάτων, δέσμευσης και συναίνεσης σε καίρια ζητήματα των δημόσιων πολιτικών που καλούνται να εφαρμόσουν οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι και ιδιωτικοί μέτοχοι/φορείς.

Υιοθετώντας και εντάσσοντας τη διαβούλευση στον σχεδιασμό βασικών πολιτικών στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, προτείνουμε τα ακόλουθα βήματα:

1. Ομαδική αλληλεπίδραση σε ένα σωστό και εργονομικό περιβάλλον εργασίας,
2. αντιπροσωπευτικός αριθμός μελών – μετόχων/φορέων,
3. συνεκτικότητα, έτσι ώστε να δεσμεύονται τα μέλη για την εργασία που έχουν αναλάβει,
3. συνδυασμός/συναίνεση διαφορετικών αντιλήψεων, μέσα και από διαφωνίες, αλλά η τελική πρόταση να αντιπροσωπεύει και να δεσμεύει τη θέση της ομάδας,
4. προετοιμασία σχετικά με πληροφορίες, πηγές, κοινή γνώμη, κ.ά.

Σε ένα τυπικό παράδειγμα εφαρμογής της δημόσιας διαβούλευσης ακολουθούμε τα ακόλουθα στάδια:

1. Καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης.
2. Προτεινόμενα σχέδια ανάπτυξης θέσεων ανθρώπινου δυναμικού, υπηρεσιών και υποδομών.
3. Ανάλυση, σχολιασμός και τεκμηρίωση νέων πρακτικών.
4. Ρυθμιστικά και κανονιστικά θέματα.

Τα Οφέλη από την εφαρμογή της δημόσιας διαβούλευσης αφορούν:

- Στην ευαισθητοποίηση σε θέματα διοικητικής ανασυγκρότησης της περιφερειακής διοίκησης της χώρας.
- Τη διαφάνεια στις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων.
- Τον τεκμηριωμένο και δημιουργικό διάλογο με όλους τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς.
- Την ανάληψη κοινής ευθύνης στην πραγματοποίηση ενός ολοκληρωμένου και μακροπρόθεσμου διοικητικού προγραμματισμού.

Δρ. Αναστάσιος Δ. Αναστασίου

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΜΕ ΘΕΜΑ: «ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ»

7 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 2008, ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ,
ΚΑΛΛΙΘΕΑ ΑΤΤΙΚΗΣ

«Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ
ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΦΑΡΜΟΣΙΜΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ»

Αναστάσιος Δ. Αναστασίου
Δρ. Περιφερειακής Επιστήμης,
Ειδικός Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη

Η Δημόσια Διαβούλευση στη Νέα Διοικητική Διαίρεση της Χώρας

Τα προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η Ελληνική δημόσια διοίκηση και οι οργανισμοί της απαιτούν διαφορετικές προσεγγίσεις από αυτές που μέχρι σήμερα έχουμε γνωρίσει. Απαιτούν γνώσεις, συμπεριφορές και ικανότητα συνεργασίας και συναίνεσης, έτσι ώστε να μπορούν να σχεδιασθούν και να εφαρμοσθούν ολοκληρωμένες και μακροπρόθεσμες στρατηγικές. Μία από τις βασικότερες συνισταμένες εφαρμογής της ολοκληρωμένης στρατηγικής, στην πολιτική διοικητικής μεταρρύθμισης, είναι η δημόσια διαβούλευση.

Με τον όρο δημόσια διαβούλευση εννοούμε τη νοητική λειτουργία εκείνων των ατόμων, που συμμετέχουν στη διαδικασία της διαβούλευσης, και τα οποία χρησιμοποιούν τις γνώσεις τους, τις δεξιότητές τους, τις εμπνεύσεις τους, τη

διορατικότητα τους και πάνω από όλα την ικανότητα και τη διάθεσή τους για αδογμάτιστη συνεργασία με τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας διαβούλευσης.

Η διαβούλευση είναι μία τεχνική/εργαλείο διαλόγου, συμμετοχής, κατάθεσης τεκμηριωμένων επιχειρημάτων, δέσμευσης και συναίνεσης σε καίρια ζητήματα των δημόσιων πολιτικών που καλούνται να εφαρμόσουν οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι και ιδιωτικοί μέτοχοι/εταίροι/φορείς. Αποτελεί, ίσως, τη δημιουργικότερη φάση στον σχεδιασμό και την εκτέλεση εφαρμόσιμων πολιτικών διοικητικής μεταρρύθμισης του Ελληνικού κράτους.

Η διαβούλευση σχετίζεται άμεσα με την έννοια της αποκέντρωσης. Η κεντρική συνιστώσα της είναι ο περιορισμός του κυρίαρχου ρόλου του κεντρικού σχεδιασμού και κατ' επέκταση η άμβλυνση της ισχύος του. Πρόκειται για τη μετάβαση από τη έννοια και πρακτική του συγκεντρωτικού τρόπου αποφάσεων στην έννοια και πρακτική του διαφοροποιημένου τρόπου λήψης αποφάσεων. Αυτή η μετάβαση συνεπάγεται (προϋποθέτει) τη μετακίνηση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών από τα κεντρικά επιτελεία σε άλλους δημόσιους και μη μετόχους/εταίρους/φορείς. Επιδιώκεται, με άλλα λόγια, ο περιορισμός της κρατικής παρέμβασης και η εξάλειψη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Η διαβούλευση μπορεί να λειτουργήσει ως ένας δυναμικός σχηματισμός σαφών και αλληλοσυνδεδεμένων στοιχείων, οργανωτικών δομών, διαδικασιών, τρόπων διαχείρισης, διαφορετικών προσεγγίσεων πολιτικής και σχεδιασμού, αποφάσεων, πόρων, κ.ά., που να ενισχύουν τις συμμετοχικές διαδικασίες και δράσεις.

Σε ένα τυπικό παράδειγμα εφαρμογής της δημόσιας διαβούλευσης ακολουθούμε τα εξής στάδια:

1. Καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης.
2. Προτεινόμενα σχέδια ανάπτυξης θέσεων ανθρώπινου δυναμικού, υπηρεσιών και υποδομών.
3. Ανάλυση, σχολιασμός και τεκμηρίωση νέων πρακτικών.
4. Ρυθμιστικά και κανονιστικά θέματα.

Αναλυτικότερα, η δημόσια διαβούλευση ακολουθεί τα εξής στάδια:

1. Προετοιμασία. Σε αυτό το στάδιο τα άτομα της ομάδας και οι εμπλεκόμενοι φορείς λαμβάνουν υπόψη τους όλα τα στοιχεία και τα δεδομένα που διαθέτουν για την προσέγγιση του ζητήματος. Τα δεδομένα και τα στοιχεία αφορούν στην υφιστάμενη νομοθετική, οικονομική, διοικητική, επενδυτική, κ.λπ. κατάσταση που αντιμετωπίζει το κάθε μέλος – φορέας της ομάδας.

2. Ωρίμανση. Στο δεύτερο στάδιο, κατατίθενται και συζητούνται προτάσεις και θέσεις με επιχειρήματα, ενώπιον όλων των μελών – φορέων της ομάδας, έτσι ώστε να συναποφασισθεί ο βαθμός και ο τρόπος ανανέωσης της υφιστάμενης κατάστασης. Στο συγκεκριμένο στάδιο, εμπλουτίζονται όλες οι πλευρές των προτεινόμενων αλλαγών και οι δυσκολίες που τυχόν θα προκύψουν από την εφαρμογή της πολιτικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

3. Συμφωνία – Συναίνεση. Τα μέλη – φορείς της ομάδας είναι υποχρεωμένα να εξετάσουν από κοινού την ορθότητα και τη χρησιμότητα των επιλογών τους. Απαιτείται εδώ, ικανότητα συλλογής, σύνθεσης, αξιολόγησης και αξιοποίησης των προτάσεων που υποστηρίχθηκαν στα δύο προηγούμενα στάδια της διαβούλευσης.

Η πολιτική για τη διοικητική μεταρρύθμιση και ιδιαίτερα για τη διοικητική διαίρεση της χώρας, έντεκα χρόνια μετά τον Ν. 2539/1997 (Σχέδιο «*Ιωάννης Καποδίστριας*»), συνδέεται κυρίως, με τη μορφή της πολιτικο-διοικητικής οργάνωσης του δημόσιου χώρου και των σχέσεων που αναπτύσσονται επί αυτού.

Ο ρόλος της δημόσιας διαβούλευσης στον σχεδιασμό της διοικητικής διαίρεσης της χώρας μας, είναι ιδιαίτερα σημαντικός.

Εντάσσοντας τη δημόσια διαβούλευση, ως θεμελιώδη αρχή της συμμετοχής, της διαφάνειας και της λογοδοσίας στον σχεδιασμό της διοικητικής διαίρεσης της χώρας, προτείνουμε τα ακόλουθα βήματα:

1. Ομαδική αλληλεπίδραση σε ένα λειτουργικό περιβάλλον εργασίας,
2. αντιπροσωπευτικός αριθμός μετόχων/εταίρων/φορέων,
3. συνεκτικότητα, έτσι ώστε να δεσμεύονται τα μέλη για την εργασία που έχουν αναλάβει,
3. συνδυασμός/συναίνεση διαφορετικών αντιλήψεων, διαμέσου και διαφωνιών, αλλά η τελική πρόταση να αντιπροσωπεύει και να δεσμεύει τη θέση της ομάδας,
4. προετοιμασία σχετικά με πληροφορίες, πηγές, κοινή γνώμη, κ.ά.

Ειδικότερα, η δημόσια διαβούλευση αφορά στο καθοριστικό ζήτημα της οργάνωσης του δημοσίου χώρου, γεγονός που προϋποθέτει οριζόντια συνεργασία των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης σε θέματα χωροταξίας και διοίκησης. Εν ολίγοις, συνεργασία κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) και του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ).

Η δημόσια διαβούλευση αναγνωρίζει και αποδέχεται την πολυπλοκότητα του δημοσίου χώρου, των παραγόντων που τον καθορίζουν και των κοινωνικών και οικονομικών δυνάμεων που διαμορφώνουν τη δομή και λειτουργία του. Γι' αυτόν τον λόγο, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις χωρικές σχέσεις, τις αξίες, τα πολιτικά τυπικά και άτυπα δίκτυα των τοπικών κοινωνιών και τις διάφορες ιδιαιτερότητες και αλληλεξαρτήσεις που επηρεάζουν τον σχεδιασμό του δημοσίου χώρου. Η δημόσια διαβούλευση συνεπάγεται, εκτός των άλλων, την κατανόηση και τον υπολογισμό των ιδιαίτερων στοιχείων που επηρεάζουν και διαφοροποιούν το στίλ και τις αξίες κάθε τοπικού χωρικού και δημοσίου συστήματος.

Με τη δημόσια διαβούλευση τίθενται, σε πρώτο επίπεδο, οι στόχοι οι οποίοι θα αφορούν:

- Στην εκπόνηση συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος και εξειδικευμένου προγράμματος συναντήσεων και εργασιών.
- Στην επισκόπηση των βασικών ζητημάτων κοινής αντιμετώπισης και συντονισμού αρμοδιοτήτων.
- Στη συλλογή στοιχείων, μελετών που έχουν εκπονηθεί μέχρι τώρα για τη διοικητική και χωροταξική οργάνωση της χώρας, την πρόσφατη εικοσαετία.
- Στη λήψη πληροφοριών, γνώμων, αντιπαραθέσεων, παρεμβάσεων, κ.ά.. σχετικών με τις προσδοκίες και τις κατευθύνσεις των ενδιαφερόμενων ομάδων.
- Στην προετοιμασία πλαισίου επαφών και συναντήσεων με τους εμπλεκόμενους φορείς και εταίρους για τα επόμενα στάδια της δημόσιας διαβούλευσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Σε αυτό το επίπεδο δημόσιας διαβούλευσης συμμετέχουν στελέχη των δύο κεντρικών υπηρεσιών, με αποκλειστική απασχόληση σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, και τα οποία θα καθορίσουν τα κύρια κριτήρια του σχεδιασμού της ανασυγκρότησης του

διοικητικού/χωροταξικού συστήματος της χώρας. Οι υπηρεσίες αυτές, στη συνέχεια, θα προχωρήσουν στις προσκλήσεις των μετόχων/εταίρων/φορέων για να συμμετάσχουν στη δημόσια διαβούλευση.

Σε δεύτερο επίπεδο, η δημόσια διαβούλευση αφορά στους μετόχους/εταίρους/φορείς της περιφέρειας. Συγκεκριμένα, δημιουργείται μια κοινή βάση για συζήτηση και διαπραγμάτευση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών της περιφέρειας, με την υφιστάμενη δομή της. Μπορεί να δημιουργηθεί σε περιφερειακό επίπεδο ένα πολυδιάστατο σχήμα λήψης αποφάσεων, με στελέχη από τις υπηρεσίες της Περιφέρειας, των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, με εκπροσώπους από τα Επιμελητήρια, τους Συνεταιρισμούς και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, Συλλόγους και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, από ομάδες πολιτών και επιχειρηματιών από τους τρεις παραγωγικούς κλάδους, φορείς περιφερειακής εμβέλειας, κ.ά.

Αυτοί οι μέτοχοι/εταίροι, και κυρίως αυτοί που θα προέρχονται από τις υπηρεσίες της περιφέρειας, θα έχουν ως αποκλειστική απασχόληση, για καθορισμένο χρονικό διάστημα, την εκπόνηση ολοκληρωμένου σχεδίου διοικητικής και χωροταξικής διαίρεσης της περιοχής αρμοδιότητάς τους. Στη διαδικασία αυτή, είναι απαραίτητο να συμμετέχουν και οι άλλοι μέτοχοι/εταίροι της δημόσιας διαβούλευσης, διότι ο σχεδιασμός της διοικητικής και χωροταξικής διαίρεσης της περιφέρειας δεν είναι μόνον τεχνικό ζήτημα (εκπόνηση μελετών και σχεδίων), αλλά έχει πιο σύνθετο χαρακτήρα. Μπορεί να λειτουργεί, εφόσον υφίστανται οι παραπάνω προϋποθέσεις, και ως μέσο κοινωνικού διαλόγου που θα καταλήγει, σε ένα από κοινού συμφωνημένο και ορισμένο χρονικό πλαίσιο, σε αποφάσεις που θα δεσμεύουν όλα τα μέλη της δημόσιας διαβούλευσης.

Ο ρόλος των μετόχων/εταίρων είναι ιδιαίτερα κρίσιμος για την επίτευξη και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διαβούλευσης, σε περιφερειακό επίπεδο. Η συμβολή τους είναι ουσιαστική: α) για την προετοιμασία και προώθηση κοινών ενεργειών και πρωτοβουλιών, β) για τη διαπραγμάτευση διαφόρων πλευρών της διοικητικής και χωροταξικής διαίρεσης, γ) για τον εντοπισμό των επιμέρους αστοχιών και αδυναμιών και δ) για την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τον εμπλουτισμό των πρακτικών που θα ακολουθούν καθ' όλη την πορεία της διοικητικής και χωροταξικής διαίρεσης.

Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η δημόσια διαβούλευση δεν είναι απόλυτη στην εφαρμογή της και δεν διαθέτει ομοειδή χαρακτηριστικά από χωρική ενότητα σε χωρική ενότητα ή από περιφέρεια σε περιφέρεια. Αυτό σημαίνει ότι, η κάθε χωρική ή διοικητική ενότητα διαμορφώνει τη δημόσια διαβούλευση, που αρμόζει στις δικές της ανάγκες και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πολιτικο-διοικητικού συστήματός της.

Συμπεράσματα

Η δημόσια διαβούλευση θα πρέπει να διαθέτει τη νομική και πολιτική νομιμοποίηση παρέμβασης στα πολύπλοκα ζητήματα του χωροταξικού και διοικητικού σχεδιασμού της Ελληνικής επικράτειας. Η δημόσια διαβούλευση, εφόσον ισχύσουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις, μπορεί να αποτελέσει μια ολοκληρωμένη και βιώσιμη αντιμετώπιση της επερχόμενης μεταρρύθμισης της χώρας. Παράλληλα, η δημόσια διαβούλευση ενσωματώνει και τους τεκμηριωμένους σχεδιασμούς των κοινωνικών εταίρων/μετόχων, ανά περιφέρεια και χωρική ενότητα, προκειμένου να υπάρχει η απαιτούμενη συναίνεση, δέσμευση και αποδοχή. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η δράση της δημόσιας διαβούλευσης τελεί υπό την επίβλεψη του σημαντικότερου μετόχου/εταίρου, της κεντρικής διοίκησης.

Παρόλα αυτά, δεν μας διαφεύγει γεγονός ότι στη χώρα μας υπάρχει σοβαρό και χρόνιο πρόβλημα εναρμόνισης της θεωρητικής προσέγγισης του διοικητικού και χωροταξικού σχεδιασμού με την πρακτική εφαρμογή τους. Παρά την πολυνομία και την αίσθηση της πληρότητας που προκαλεί το πλούσιο νομοθετικό πλαίσιο, σε πρακτικό επίπεδο ο διοικητικός και χωροταξικός σχεδιασμός είναι ισχνός και ατελής. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης, στη σημερινή συγκυρία, είναι η αποσπασματικότητα και η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των διοικητικών και χωροταξικών σχεδιασμών, η μη αξιοποίηση των πραγματικών δυνατοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των υπηρεσιών σε αυτούς τους σχεδιασμούς σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και κατ' επέκταση το χαμηλό επίπεδο αποκεντρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης.

Ωστόσο, επιμένουμε και υποστηρίζουμε ότι, τα οφέλη από την εφαρμογή της δημόσιας διαβούλευσης με τους προαναφερόμενους μετόχους/εταίρους αφορούν:

- Στην ευαισθητοποίηση σε θέματα διοικητικής και χωρικής ανασυγκρότησης της περιφερειακής διοίκησης της χώρας.

- Τη διαφάνεια στις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων.
- Τον τεκμηριωμένο και δημιουργικό διάλογο με όλους τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς.
- Την ανάληψη κοινής ευθύνης στην πραγματοποίηση ενός ολοκληρωμένου και μακροπρόθεσμου διοικητικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

**Δρ. Αναστάσιος Δ. Αναστασίου,
7 Νοεμβρίου 2008, Καλλιθέα Αττικής**