

Σχολιασμός - Προτάσεις

ΣΤΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ
ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

του **ΒΕΝΕΤΗ ΜΠΟΥΡΑ***

Α. Αρχές για μια νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης

Θα πρέπει καταρχήν να συμφωνήσουμε ότι με τον όρο Δημόσια Διοίκηση (Δ.Δ.) εννοούμε το σύνολο των υπηρεσιών που ασκούν δημόσια εξουσία για την υλοποίηση των πολιτικών που αποφασίζουν η Κυβέρνηση και η Αυτοδιοίκηση (τα αιρετά όργανα του κράτους που συνθέτουν την εκτελεστική εξουσία). Αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση των πολιτών και των φορέων που ασκούν οιασδήποτε μορφής δραστηριότητα (οικονομική, πολιτική, κοινωνική κλπ.), στο πλαίσιο των υφιστάμενων νόμων και πολύ περισσότερο στη βάση των συνταγματικών αρχών, που καθορίζονται με ευρύτερες συναινήσεις.

Η αναγκαιότητα σχεδιασμού μιας νέας Αρχιτεκτονικής για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, είναι περισσότερο από ποτέ επιτακτική σήμερα για τη χώρα μας, καθώς συνεχώς καταρακνύει όλους τους δείκτες αξιολόγησης στην παγκόσμια κατάταξη. Για τη διαμόρφωση αυτής της Αρχιτεκτονικής πρέπει να γίνει μια αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης, με εντοπισμό των θετικών, αλλά και αρνητικών σημείων, να αξιοποιηθεί η διεθνής θετική εμπειρία που προσιδιάζει στα δικά μας πρότυπα, να ληφθεί υπόψη η δυναμική του μέλλοντος και να καθοριστούν τα βήματα υλοποίησής της πολύ προσεκτικά, ώστε να αποφευχθούν πιασμοί, που μπορεί να ακυρώσουν το εγχείρημα. Δυστυχώς, στη χώρα μας έχουμε πικρή εμπειρία από σωρεία νόμων που ψηφίζονται,

αλλά δεν εφαρμόζονται, είτε γιατί δε μελετήθηκαν επαρκώς, είτε, κυρίως, γιατί δεν υποστηρίχθηκε η εφαρμογή τους, καθώς το επιχειρησιακό σκέλος είναι το δυσκολότερο.

Στην υφιστάμενη διάρθρωση του κράτους, της Αυτοδιοίκησης και κατ' επέκταση όλης της Δημόσιας Διοίκησης, οφείλονται σε σημαντικό βαθμό, βασικά αρνητικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα που εμφανίζει η χώρα μας σε σχέση με τις υπόλοιπες ανεπτυγμένες χώρες.

- Συγκέντρωση του μισού πληθυσμού της χώρας, κυρίως στην Αθήνα, αλλά και στη Θεσσαλονίκη.

- Μη ανταγωνιστική οικονομία.
- Χαμηλό επίπεδο προσφερόμενων δημόσιων υπηρεσιών.

- Υποβαθμισμένο αστικό και φυσικό περιβάλλον.

- Έλλειψη διαφάνειας, συγκεντρωτισμός και σημαντική διαφθορά σ' όλες της βαθμίδες της Διοίκησης.

Η νέα Αρχιτεκτονική πρέπει να αποσαφηνίζει πλήρως την οργάνωση των υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του Δημοσίου, παρέχοντας μια κατανοητή διάρθρωση, που θα διευκολύνει τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και όλα τα όργανα που ασκούν οποιαδήποτε δραστηριότητα, να αναζητούν τις επιθυμητές γι' αυτούς υπηρεσίες και να ελέγχουν την ορθή εκτέλεσή τους.

Στις γενικές αρμοδιότητες της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να αναφερθούν:

(α) Ο σχεδιασμός υπηρεσιών δημόσιου ενδιαφέροντος, που προκύπτουν ως ανάγκη, και η θεσμοθέτησή τους.

(β) Η παροχή στους πολίτες θε-

σμοθετημένων υπηρεσιών, που συνδέονται με τη λειτουργία του κράτους.

(γ) Ο έλεγχος, η εποπτεία και η καθοδήγηση των φορέων - υπηρεσιών παροχής υπηρεσιών.

Η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης σε δύο επίπεδα περιλαμβάνει:

Επίπεδο 1: Η κρατική διοίκηση, κεντρική (υπουργεία) και αποκεντρωμένη.

Επίπεδο 2: Η Αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού.

Οι παραπάνω γενικές αρμοδιότητες ενσωματώνονται στα δύο προαναφερθέντα επίπεδα και δημιουργούνται οι σχέσεις που αποτυπώνονται στο παρακάτω διάγραμμα, το οποίο σχηματικά δίνει και την πυραμοειδή μορφή, που πρέπει να αντανάκλα στην επιδιωκόμενη αποκεντρωμένη λειτουργία της Δ.Δ.

Όπως φαίνεται παραπάνω, οι αρμοδιότητες (α) και (β) ασκούνται και στα δύο επίπεδα από τις αντίστοιχες βαθμίδες και με ανάλογη μορφή, ενώ η (γ) αρμοδιότητα ασκείται αποκλειστικά στο 1ο επίπεδο της κρατικής διοίκησης.

Αναγκαία συνθήκη, όμως, για την αποφυγή εμπλοκής των κοινών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και παροχής υπηρεσιών ανάμεσα στα δύο επίπεδα, αλλά και εντός αυτών, είναι η διάκριση όλων των δημόσιων υποθέσεων που χειρίζεται σήμερα η Δημόσια Διοίκηση σε τοπικής, περιφερειακής και εθνικής σημασίας. Στόχος πρέπει να είναι η παροχή των υπηρεσιών να υλοποιείται στον μικρότερο δυνατό βαθμό (αριθμός πράξεων και όχι από πλευράς σπουδαιότητας) στο 1ο επίπεδο και, αντίστροφα, η μεγάλη πλειοψηφία τους στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης, κυ-

* Πολιτικός Μηχανικός, Δ/ντής ΔΙΣΑ/ΠΚΜ, μέλος Α/ΤΕΕ

ρίως της πρωτοβάθμιας.

Σημείωση: Πρέπει να επισημανθεί ότι η παραπάνω διάκριση συνδέεται ενδεχομένως και με θέματα που άπτονται συνταγματικής αναθεώρησης, π.χ., πολεοδομία, διαχείριση δασών, προστασία περιβάλλοντος, για τα οποία προβλέπεται ότι αποτελούν αποκλειστικά αρμοδιότητα του κράτους.

Β. Το προτεινόμενο σχέδιο «Καλλικράτης»

Η πρόταση που τίθεται σε διαβούλευση στην παρούσα φάση, είναι κείμενο αρχών, εναρμονισμένο με το Σύνταγμα της χώρας, αποδεκτών σε γενικές γραμμές από τη σύγχρονη σκέψη. Εμπεριέχει, όμως, θέματα που δεν εξειδικεύονται επαρκώς, καθώς και προβληματικά σημεία που πρέπει να αντιμετωπιστούν με βάση όσα προαναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, εφόσον προκύπτει ως ανάγκη μια τέτοια σημαντική μεταρρύθμιση, που θα πρέπει να έχει διάρκεια χρόνου. Συγκεκριμένα:

- Η επιχειρησιακή στήριξη μιας νέας αρχιτεκτονικής για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση έχει σημαντικό οικονομικό κόστος, που επισημαίνεται μόνο σε γενικές γραμμές στο τέλος του κειμένου, είναι, όμως, εξαιρετικά αμφίβολο αν μπορεί να υλοποιηθεί στο σύνολό της και σε μια φάση κάτω από την παρούσα αρνητική οικονομική συγκυρία.

- Το εγχείρημα είναι πιο εύκολο και μπορεί να υλοποιηθεί σχετικά άμεσα σε ό,τι αφορά την αναδιάρθρωση της Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, όπου υπάρχουν ομοιογενή χαρακτηριστικά, τόσο σε επίπεδο λειτουργιών, όσο και προσωπικού, με ταυτόχρονη αναβάθμισή της, που θα επιτευχθεί με σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων, που σήμερα εκτελούνται από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και έχουν να κάνουν με παροχή υπηρεσιών καθαρά τοπικής εμβέλειας (π.χ., οικοδομικές άδειες, άδει-

ες ίδρυσης - λειτουργίας πολύ μικρών επιχειρήσεων, άδειες λειτουργίας λαϊκών αγορών κλπ.).

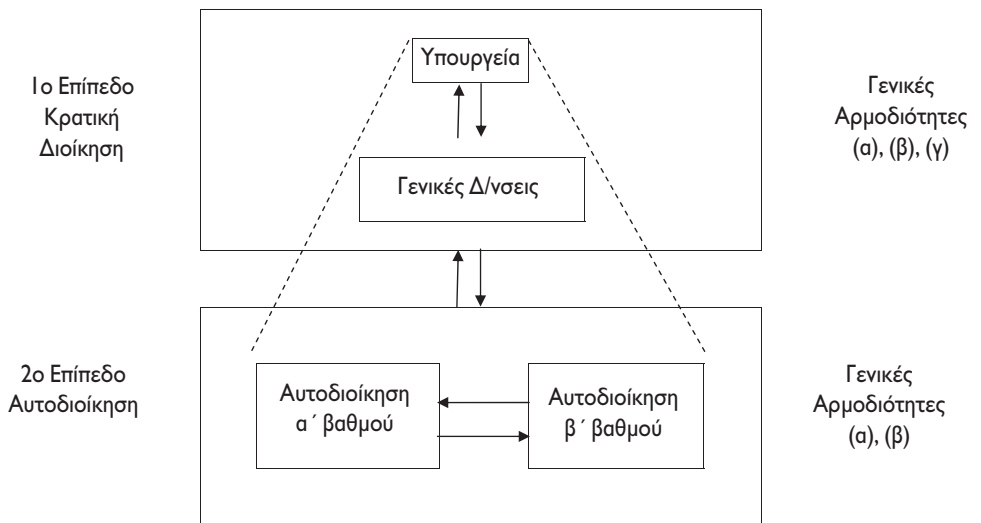
- Η ενσωμάτωση των υπολοίπων αρμοδιοτήτων των Ν.Α. και εν μέρει των σημερινών Περιφερειών στην Αυτοδιοίκηση β' βαθμού απαιτεί προσοχή και καλύτερη προετοιμασία, για να αποφευχθούν προβλήματα που ζήσαμε στο παρελθόν, καθώς υπάρχει μεγάλη ανομοιογένεια στο προσωπικό και στα συστήματα λειτουργίας αυτών των μονάδων και ακόμα δεν έχουν ενσωματωθεί τις αλλαγές της προηγούμενης

104 τα ίδια στη Γενική Δ/ση). Πρέπει να είναι σαφείς για τον κάθε φορέα - υπηρεσία οι δράσεις που σχεδιάζει, εισηγείται ή υλοποιεί και σε ποιο επίπεδο.

- Η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση β' βαθμού δεν είναι απαραίτητο να έχει στατικά χαρακτηριστικά και να είναι ενιαία για όλη τη χώρα. Θα πρέπει να έχει δυναμικά χαρακτηριστικά με μια ελάχιστη κοινή βάση για όλες τις Περιφέρειες, που μπορεί, όμως, να διευρύνονται οι αρμοδιότητες αυτές εφόσον τεκμηριώνεται η επάρκεια του φορέα και το

βαθμού να γίνεται από τη Γενική Διοίκηση, η συγκρότηση της οποίας πρέπει να συναρθρώνεται με τις υπηρεσιακές μονάδες τους. Ως εκ τούτου θα πρέπει να έχει περισσότερες από μία Γενικές Δ/σεις και ο επικεφαλής θα πρέπει να έχει βαθμό Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα.

- Η ύπαρξη ιδιαίτερα της Αθήνας στην Περιφέρεια Αττικής και σε μικρότερο βαθμό της Θεσσαλονίκης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, δημιουργεί άλλης τάξης προβλήματα στην κατανομή αρμοδιοτήτων, αν δεν



δεκαετίας. Μια νέα αναδιάρθρωση σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, υπάρχει κίνδυνος να δημιουργήσει συνθήκες κατάρρευσης του εγχειρήματος, σε συνθήκες μάλιστα ταυτόχρονης υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013.

- Η ενδεικτική αναφορά αρμοδιοτήτων, που, σύμφωνα με την πρόταση, μεταφέρονται στην Αυτοδιοίκηση β' βαθμού, εμπεριέχει αντιφάσεις και απαιτείται εξειδίκευση, που θα λαμβάνει οπωσδήποτε υπόψη την αναφερθείσα στο προηγούμενο κεφάλαιο διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε τοπικής, περιφερειακής και εθνικής σημασίας (π.χ., παρ. 30 χωροταξία - πολεοδομία στην Αυτοδιοίκηση β' βαθμού, παρ.

απαιτούν οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στην περιοχή.

- Δεν υπάρχει καμιά αναφορά σε αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών (υπουργεία), που πρέπει να μεταφερθούν κυρίως στις Γενικές Δ/σεις, αλλά ενδεχομένως ορισμένες και στην Αυτοδιοίκηση β' βαθμού, αν μιλάμε για ενίσχυση της αποκέντρωσης. Γενικότερα η Γενική Δ/ση εμφανίζεται μέσα από την πρόταση αποδυναμωμένη με επικεφαλής Γενικό Διευθυντή. Δεν είναι κατανοητό, επίσης, γιατί προτείνεται Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ. Είναι πιο ορθολογικό ο έλεγχος των πράξεων και η εποπτεία - καθοδήγηση των υπηρεσιών Αυτοδιοίκησης α' και β'

προηγηθεί η διάκριση που επισημάνθηκε, ιδιαίτερα για τα τοπικούς - περιφερειακής και εθνικής εμβέλειας θέματα σε όλους τους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Τα προβλήματα αυτά αποκτούν και άλλον χαρακτήρα αν δούμε τη νομιμοποιητική βάση του αιρετού Περιφερειάρχη, που εκλέγεται στην Αττική από τον μισό σχεδόν πληθυσμό της χώρας.

Υ.Γ. Ο σχολιασμός του σχεδίου «Καλλικράτης» έγινε καθαρά σε τεχνοκρατικό επίπεδο και δεν έθιξε θέματα που άπτονται πολιτικής θεώρησης (συγκρότηση οργάνων Αυτοδιοίκησης, εκλογές κλπ.).

Οι βασικές παρατηρήσεις/διαπιστώσεις μου επί του σχεδίου Κανονισμού Ενεργειακής Απόδοσης Κτιριακού Τομέα (ΚΕΝΑΚ), έχοντας 26ετή δραστηριότητα ως μελετητής δημοσίου Η/Μ (κατηγορίας 09Γ), επιβλέπων, αλλά και ως εισηγητής -κατά καιρούς- σε ενεργειακά θέματα είναι:

1. Το επίσημο κράτος αγνόησε τους φυσικούς κατόχους του αντικειμένου της εξοικονόμησης ενέργειας στα κτίρια (κυρίως ορισμένους αρχιτέκτονες και τους Μ/Η που δραστηριοποιούνται ως μελετητές, επιβλέποντες, κατασκευαστές, συντηρητές Η/Μ εγκαταστάσεων κτιρίων κλπ.) και τη δραστηριότητα αυτή περί τα ενεργειακά την ανέλαβε το ΚΑΠΕ και το Πανεπιστήμιο Αθηνών, με τις γνωστές συνέπειες (λάθη, υπερβολές, κλπ.), όπως φαίνονται στα δύο σχέδια Προεδρικού Διατάγματος και στη διαβούλευση που ακολούθησε έως την 31η Ιανουαρίου 2010, στην οποία συνέβαλαν με σχόλιά τους αρκετοί συνάδελφοι μηχανικοί, απόφοιτοι ΤΕΙ, φυσικοί, γεωλόγοι κλπ.

2. Ειδικότερα, στο Άρθρο 8 παρ. 3.1, η απαίτηση της παρ. 3.1 «οι επιμέρους Η/Μ εγκαταστάσεις του εξεταζόμενου υπό μελέτη ή ριζικά ανακαινιζόμενου (...) κτιρίου, που θα επιλεγούν, θα πληρούν τους εξής περιορισμούς» είναι πολύ σοβαρή και αυστηρή πρόβλεψη, ενώ από μια πρώτη ανάγνωση εμφανίζονται πολλές ανακρίβειες και ενδεχομένως άλλα λάθη που δεν έχουν εντοπιστεί κατά τη διαβούλευση και πρέπει να διορθωθούν. Η πλειονότητα των συμμετεχόντων θέτει διάφορα επαγγελματικά αιτήματα, δικαιώ-

ματα ένταξης στο σώμα ενεργειακών επιθεωρητών ή γενικότερα εκφράζει τον πόνο της (2.496 σχόλια).

3. Επομένως, αυτοί οι περιορισμοί, όσον αφορά τις απαιτήσεις κελύφους και τις Η/Μ εγκαταστάσεις κτιρίων, πρέπει να επανεξεταστούν από ομάδα εργασίας του ΤΕΕ στελεχωμένη κυρίως από τους κατά τεκμήριο ειδικούς εξ επαγγέλματος (μελετητές Δημοσίου κατηγορίας 06, 08 και 09 και συναδέλφους

μεσοπρόθεσμου προγράμματος υλοποίησης εφαρμογής του ΚΕΝΑΚ: Λόγω της μεγάλης καθυστέρησης θέσπισης και εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας, σύμφωνα με πρόσφατη πληροφόρηση («Καθημερινή», 24-1-2010 / Οικονομία σελ. 7) το ελληνικό Δημόσιο κατέχει περισσότερα από 71.000 ακίνητα. Είναι προφανές ότι, στο πλαίσιο της αξιοποίησης του Κανονισμού, πρέπει να ληφθεί η γενναία απόφαση υλοποίησης ενός

νάγκες (λ.χ. σε χώρους γραφείων εγκαταστάσεις κλιματισμού, ισχυρών-ασθενών ρευμάτων, κλπ.).

Το όλο εγχείρημα θα αναβάθμιζε περαιτέρω την αξία των ακινήτων του Δημοσίου (που χαρακτηρίζεται ως «λευκή τρύπα» άνω των 300 δισ.) και το «κτισμένο» περιβάλλον, θα εξασφάλιζε συνθήκες ασφαλείας και άνεσης των ΔΥ και των πολιτών, θα τόνωνε την απασχόληση μελετητών, ενεργειακών επιθεω-

ΚΕΝΑΚ και δημόσια κτίρια

του ΞΕΝΟΦΩΝΤΟΣ Γ. ΚΟΖΑΡΗ*

Πρόταση άμεσης εφαρμογής μεσοπρόθεσμου προγράμματος υλοποίησης του ΚΕΝΑΚ σε όλα τα κτίρια ιδιοκτησίας Δημοσίου, με αντισησμικό έλεγχο και αισθητική ανακαίνιση/ανακαίνιση Η/Μ εγκαταστάσεων

Α, ΠΜ και Μ/Η που ασχολούνται επαγγελματικά, σε μόνιμη βάση, με αρχιτεκτονικές και Η/Μ μελέτες κτιρίων στον ιδιωτικό τομέα) και μετέπειτα χρήστες του Κανονισμού.

Περισσότερες παρατηρήσεις επί του σχεδίου ΚΕΝΑΚ για τις απαιτήσεις του κελύφους και των εγκαταστάσεων σε δύο σχόλιά μου και σε πολύ αξιόλογα σχόλια συναδέλφων μηχανικών στην ιστοσελίδα: http://www.opengov.gr/minenv/?option=comment_view&comment_id=

4. Πρόταση για άμεση έναρξη

μεσοπρόθεσμου (π.χ. 5ετούς) προγράμματος υλοποίησης όλων των πρόσφορων μέτρων εξοικονόμησης ενέργειας, σε όσα από τα ακίνητα του παραπάνω κτιριακού αποθέματος υπάρχει μελέτη στατικής επάρκειας, διαμένουν άνθρωποι και δεν πρόκειται να κατεδαφισθούν τα επόμενα 10 έτη.

Έτσι, εάν το Δημόσιο, ανέθετε, άμεσα, μελέτες στατικής επάρκειας (αν δεν υπάρχουν), αισθητικής εξωτερικής - εσωτερικής ανακαίνισης και μελέτες ενεργειακής επιθεώρησης σε ορισμένα κτίρια (με βάση -καταρχήν- τις προδιαγραφές του σχεδίου νόμου), θα ήταν δυνατόν να προκληρυχθούν -εντός του τρέχοντος έτους- σε κάθε πόλη (με προτεραιότητα στην Δ', Γ' και Β' κλιματική ζώνη), οι διαγωνισμοί των αντίστοιχων έργων ριζικής ενεργειακής ανακαίνισης -και ενδεχομένως στατικής ενίσχυσης και ανακατασκευής - επισκευής άλλων Η/Μ εγκαταστάσεων (όταν απαιτείται)-, συνυπολογίζοντας ότι πολλές Η/Μ εγκαταστάσεις έχουν ελάχιστη υπολειπόμενη διάρκεια ζωής ή δεν καλύπτουν τις αυξημένες α-

ρητών και κατασκευαστών, την τοπική αγορά (μονώσεις, διπλό υαλοπίνακες, Η/Μ και ενεργειακός εξοπλισμός κλπ.). Η εφαρμογή του πρώτου επιδεικτικού προγράμματος σε όλη τη χώρα, και με την κατάλληλη ενημέρωση του κοινού, θα έδινε το έναυσμα για επέκταση του προγράμματος ενεργειακής αναβάθμισης και στα κτίρια του ιδιωτικού τομέα.

Παρακαλώ το ΤΕΕ, του οποίου ο πρόεδρος της Δ.Ε. στην τελευταία συνεδρίαση της Αντιπροσωπείας (30/31.01.2010) ανέφερε «ως θετικό βήμα την κυβερνητική πρόθεση να υπάρξουν παρεμβάσεις για την ασφάλεια των υπαρχόντων κτιρίων αλλά και για την εξοικονόμηση ενέργειας», και το ΤΣΜΕΔΕ/ΕΕΤΑ να δώσει το καλό παράδειγμα, εφαρμόζοντας την πρόταση αυτή σε όλα τα κτίρια ιδιοκτησίας τους, και να προωθήσει δυναμικά και επίμονα στους αρμοδίους, την παρούσα πρόταση, μαζί με ανάλογες που έχουν διατυπωθεί πρόσφατα και από άλλους συναδέλφους, φορείς και παρατάξεις μηχανικών. ■

* Μηχανικός - Η/Μ Μηχανικός ΕΜΠ