

Η διεθνής εμπειρία από την αντιμετώπιση της πανδημίας, τις επιπτώσεις της και τον ρόλο της ΤΑ. Μέτρα και πολιτικές (Α' μέρος)

*Ράλλης Γκέκας
Δρ. Οικονομικών ΤΑ*

Ο ΟΟΣΑ κωδικοποίησε τη διεθνή εμπειρία από την, μέχρι τώρα, αντιμετώπιση της πανδημίας. Επισημαίνει δέκα τύπους μέτρων, που ελήφθησαν και λαμβάνονται σε κεντρικό και αυτοδιοικητικό επίπεδο, ώστε να διασφαλίσουν τον αποτελεσματικό συντονισμό και να υποστηρίξουν περιφέρειες και πόλεις στην αντιμετώπιση της πανδημίας. Η κωδικοποίηση αυτή δεν αποτελεί απλώς τη συνοπτική παρουσίαση της διεθνούς πολιτικής αλλά και ένα χρήσιμο εργαλείο στη χάραξη πολιτικών για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης και των επιπτώσεων της.

Στη σειρά αυτή των άρθρων, θα καταβληθεί προσπάθεια να περιγραφεί συνοπτικά η διεθνής εμπειρία και να παρουσιαστούν οι κατευθύνσεις πολιτικής, όπως προκρίνονται από τους διεθνείς οργανισμούς και κυρίως τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Αλληλοβοήθειας (ΟΟΣΑ), για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης, αλλά και την προετοιμασία για την αντιμετώπιση μίας νέας πανδημίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι δέκα τύποι μέτρων που επεξεργάστηκε ο ΟΟΣΑ είναι:

1. Κάθετοι μηχανισμοί για την ενίσχυση της συντονισμένης αντίδρασης όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης.
2. Οριζόντιοι μηχανισμοί συντονισμένης απόκρισης μεταξύ περιφερειών/δήμων/κεντρικής κυβέρνησης και ελαχιστοποίηση των κινδύνων από την αποτυχία του συντονισμού.
3. Αντιμετώπιση του ασύμμετρου εδαφικού αντίκτυπου της κρίσης.
4. Ο βασικός ρόλος των κεντρικών κυβερνήσεων στην παρακολούθηση και τον σχεδιασμό διεξαγωγής των test.
5. Υποστήριξη ευάλωτων ομάδων.
6. Εκσυγχρονισμός και αποκέντρωση στη διαχείριση της δημόσιας υγείας.

7. Μείωση του οικονομικού/χρηματοοικονομικού αντίκτυπου στους ΟΤΑ.
8. Ενίσχυση της ευελιξίας της ΤΑ, δημιουργία νέων κανονιστικών πλαισίων.
9. Διαβαθμιδική συνεργασία για τη διαχείριση των οικονομικών/χρηματοοικονομικών επιπτώσεων στις επιχειρήσεις, στους εργαζομένους και τα νοικοκυριά.
10. Ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Το σημαντικότερο συμπέρασμα, κατά τη γνώμη μου, που προκύπτει από όλη αυτή την ανάλυση, δεν έχει άμεση σχέση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση. Το σημαντικότερο συμπέρασμα που προκύπτει είναι η στρατηγική δύο μέτρων και δύο σταθμών, που ακολουθούν οι διεθνείς οργανισμοί. Είναι χαρακτηριστικό, ότι για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας, προτείνονται οικονομικά εργαλεία επεκτατικής πολιτικής, που διαπερνούν το σύνολο των προτάσεων και δεν περιορίζονται μόνο στο 10ο σημείο, στην αλματώδη δηλαδή αύξηση των δημοσίων επενδύσεων. Ειδικά για την Ελλάδα, είναι σημαντικότερα τα συμπεράσματα που πρέπει να εξαχθούν από μία τόσο διαφοροποιημένη αναπτυξιακή στρατηγική, καθώς στην προηγούμενη οικονομική κρίση και παρά τις έγκυρες και ψύχραιμες φωνές, επιβλήθηκε καθεστώς τυφλής, οριζόντιας λιτότητας με έντονα τα χαρακτηριστικά του «τιμωρισμού».

Η παρουσίαση των μέτρων και της διεθνούς εμπειρίας θα επεκταθεί σε δύο άρθρα. Στο παρόν θα αναπτυχθεί η διεθνής εμπειρία από τις τρεις πρώτες πολιτικές (κάθετη και οριζόντια συνεργασία, αντιμετώπιση των ασύμμετρων επιπτώσεων της κρίσης), έτσι όπως τις έχει ταξινομήσει ο ΟΟΣΑ.

1. Κάθετοι μηχανισμοί για την ενίσχυση της συντονισμένης αντίδρασης όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης.

Στο πρώτο συμπέρασμα, που κατέληξε η έρευνα του ΟΟΣΑ, είναι ότι, για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της κρίσης, απαιτείται να ενισχυθεί και να λειτουργήσει η αποκέντρωση. Για να μπορέσει όμως η αποκέντρωση να αναδείξει όλα τα πλεονεκτήματά της, απαιτείται παράλληλα, ο αποτελεσματικός κάθετος συντονισμός. Ιδιαίτερα, οι χώρες με συγκεντρωτική δομή θα πρέπει να δημιουργήσουν θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας. Οι αποκεντρωμένες χώρες

πρέπει να κινητοποιήσουν τις πλατφόρμες συντονισμού τους, για να ελαχιστοποιήσουν τον κίνδυνο μίας κατακερματισμένης πολιτικής.

Στην Αυστραλία, η Εθνική Επιτροπή Προστασίας της Υγείας (AHPPC) συντονίζει τις πολιτικές για την αντιμετώπιση της πανδημίας και λαμβάνει τις βασικές αποφάσεις. Η AHPPC ενέκρινε το Σχέδιο Αντιμετώπισης Έκτακτης Ανάγκης. Το σχέδιο αυτό εξειδικεύει τις παρεμβάσεις των κυβερνητικών υπηρεσιών υγείας, διασφαλίζει ότι οι δράσεις είναι καλά συντονισμένες και περιγράφει τα τέσσερα κύρια στάδια της αντίδρασης: i) αρχική δράση, ii) στοχοθετημένη δράση, iii) καθυστέρηση και iv) ετοιμότητα. Στις 5 Μαρτίου, η αυστραλιανή κυβέρνηση ενεργοποίησε τον Εθνικό Μηχανισμό Συντονισμού (NCM), ως απάντηση στην εξάπλωση του COVID-19. Ο NCM λειτουργεί μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών και μαζί με τις πολιτείες και την ΤΑ, συντονίζει τις πολιτικές σε θέματα αντιμετώπισης του COVID-19.

Στον Καναδά, η Υπηρεσία Δημόσιας Υγείας ενεργοποίησε το Κέντρο Επιχειρήσεων Υγείας (HPOC) και το Ομοσπονδιακό/Επαρχιακό/Τοπικό Σχέδιο Αντίδρασης Δημόσιας Υγείας για να υποστηρίξει τον συντονισμό της ομοσπονδιακής, επαρχιακής και τοπικής ετοιμότητας. Το HPOC λειτουργεί ως σημείο συντονισμού των δραστηριοτήτων αντιμετώπισης και υποστήριξης επιχειρησιακών προγραμμάτων έκτακτης ανάγκης, σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Αυτά τα βήματα συμβάλλουν στη διασφάλιση βελτιωμένου συντονισμού σε ολόκληρη τη χώρα. Ο Καναδάς έχει αναπτύξει μια «δράση ολόκληρης της κυβέρνησης», που βασίζεται σε επτά κατευθυντήριες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας, η οποία καλεί όλες τις βαθμίδες διακυβέρνησης και άλλων ενδιαφερομένων να συνεργαστούν για να σχεδιάσουν και εφαρμόσουν μια αποτελεσματική και συντονισμένη απάντηση. Αυτές οι αρχές βασίζονται σε εμπειρίες και διδάγματα από προηγούμενες κρίσιμες περιόδους, ιδίως το ξέσπασμα του SARS το 2003, το οποίο οδήγησε σε ειδική νομοθεσία, σχέδια, υποδομές και πόρους ώστε να διασφαλιστεί ότι η χώρα θα ήταν καλά προετοιμασμένη να εντοπίσει έγκαιρα και να αντιμετωπίσει μια πανδημία.

Στη Χιλή, η κυβέρνηση δημιούργησε την Κοινωνική Επιτροπή για το COVID-19 (Mesa social por COVID-19), που συγκροτήθηκε από εκπροσώπους δημοτικών ενώσεων (δήμαρχοι), κυβερνητικές αρχές, ακαδημαϊκούς και επαγγελματίες του τομέα της υγείας. Η επιτροπή συνεδριάζει δύο φορές την εβδομάδα με στόχο την ενίσχυση του σχεδίου δράσης COVID-19. Αυτή η επιτροπή έχει επίσης αναπαραχθεί σε περιφερειακό επίπεδο.

Στην Ιταλία, η κυβέρνηση κήρυξε κατάσταση έκτακτης ανάγκης έξι μηνών, ως αποτέλεσμα της επιδημίας του κορωνοϊού. Ο επικεφαλής του Τμήματος Πολιτικής Προστασίας ανέλαβε τον συντονισμό των αναγκαίων παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της έκτακτης ανάγκης. Τον Μάρτιο του 2020, η κυβέρνηση διόρισε Επίτροπο για την αντιμετώπιση μιας σειράς υλικοτεχνικών προβλημάτων, συμπεριλαμβανομένων των προμηθειών μάσκας, που προκλήθηκαν από τη γρήγορη εξάπλωση του ιού και τις δυσκολίες στην εξασφάλιση ιατρικού εξοπλισμού. Στην Ιταλία, η Εθνική Υπηρεσία Υγείας βασίζεται σε περιφερειακό επίπεδο, με τις περιφερειακές αρχές υπεύθυνες για την οργάνωση και την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών.

Στην Ιαπωνία, οι νομαρχίες και οι δήμοι έχουν αρκετή αυτονομία στους τομείς της πρόληψης και του σχεδιασμού αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Καθώς ο αριθμός των ατόμων που έχουν μολυνθεί με τον ιό ποικίλλει μεταξύ των νομών, κάθε ΟΤΑ πρέπει να εκτιμήσει τον δικό του τρόπο αντιμετώπισης και να προετοιμαστεί για αυτό. Το υπουργείο Υγείας ζήτησε επίσης από τους ΟΤΑ να αποφασίσουν ποια ιατρικά ιδρύματα θα καταστούν «κέντρα αναφοράς». Ζητήθηκε από τους δήμους να προετοιμάσουν τον απαραίτητο ιατρικό εξοπλισμό και τις προμήθειες. Ως εκ τούτου, η κυβέρνηση συνεργάζεται με τους δήμους, οι οποίοι έχουν και την αρμοδιότητα να διαχειρίζονται ή να επιβλέπουν εγκαταστάσεις φροντίδας ηλικιωμένων ή ευάλωτων ατόμων, για να διασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή των προληπτικών μέτρων.

Η Ισπανία, για τη διαχείριση της κρίσης COVID-19, δημιούργησε διυπουργική επιτροπή για τη διασφάλιση του συντονισμού εντός της κυβέρνησης και μια διαπεριφερειακή επιτροπή για τη στήριξη της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.

2. Οριζόντιοι μηχανισμοί συντονισμένης απόκρισης μεταξύ περιφερειών/ δήμων/κεντρικής κυβέρνησης και ελαχιστοποίηση των κινδύνων από την αποτυχία του συντονισμού.

Οι Περιφέρειες διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διαχείριση των κρίσεων. Ο συντονισμός μεταξύ των περιφερειών είναι απαραίτητος, ώστε να αποφευχθούν ασυντόνιστες αντιδράσεις. Ο ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων είναι ουσιαστικός στην ελαχιστοποίηση των αποτυχιών του οριζόντιου συντονισμού και την εξασφάλιση συνεκτικής προσέγγισης.

Στη Βραζιλία, οι 26 κυβερνήτες των ομόσπονδων κρατιδίων συναντήθηκαν στις 26 Μαρτίου, μέσω τηλεδιάσκεψης, για να συζητήσουν δράσεις έκτακτης ανάγκης, δεδομένης της εξάπλωσης του COVID-19 στη χώρα και να ζητήσουν την εφαρμογή φορολογικών μέτρων, από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, που θα τους βοηθήσουν στη διαχείριση της κρίσης.

Στη Γερμανία, η απόφαση για το «απαγορευτικό» (lock down) λαμβάνεται σε πολιτειακό ή ακόμη και σε τοπικό επίπεδο και όχι σε ομοσπονδιακό. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση συναντάται με ηγέτες των ομόσπονδων κρατών για να συντονίσει τους περιορισμούς στην κυκλοφορία. Η Βαυαρία, το Αμβούργο, η Έσση, η Κάτω Σαξονία Ρηνανία-Παλατινάτο και το Σάαρλαντ, μπήκαν σε μερικό «απαγορευτικό» γύρω στις 21 Μαρτίου. Το κλείσιμο οικονομικών δραστηριοτήτων προήλθε από συμφωνία μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομοσπονδιακών κρατιδίων.

Στην Ελβετία, η Διάσκεψη των Κυβερνήσεων των Καντονιών (KDK) συμμετέχει στις δραστηριότητες συντονισμού που σχετίζονται με την κρίση COVID-19. Συγκεκριμένα, η KDK συντονίζει εξειδικευμένες διασκέψεις και με τα 26 καντόνια για να συναντώνται τακτικά και να συζητούν διάφορα θέματα που σχετίζονται με την κρίση.

Στις ΗΠΑ, δεν υπάρχει κοινή προσέγγιση μεταξύ των 50 πολιτειών. Ωστόσο, υπήρξαν πρωτοβουλίες συντονισμού μεταξύ των ομόσπονδων κρατιδίων. Οι κυβερνήτες της Νέας Υόρκης, του Νιου Τζέρσεϋ και του Κοννέκτικατ καθιέρωσαν ένα κοινό σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για την κοινωνική απόσταση και τα όρια στον τομέα της αναψυχής. Σε αυτή τη συνεργασία προσχώρησε και η Πενσυλβάνια.

3. Αντιμετώπιση του ασύμμετρου εδαφικού αντίκτυπου της κρίσης

Ο αντίκτυπος της κρίσης COVID-19 διαφέρει σημαντικά μεταξύ των περιφερειών και των δήμων. Στην Κίνα, το 83% των επιβεβαιωμένων κρουσμάτων ήταν συγκεντρωμένο στην επαρχία Χουμπέι. Στην Ιταλία, στη Λομβαρδία, μέχρι την 26^η Μαρτίου 2020, είχαν καταγράψει 43.208 κρούσματα, περίπου 41% των συνολικών περιπτώσεων της χώρας. Στη Γαλλία, μέχρι την 31η Μαρτίου 2020, οι περιφέρειες του Île-de-France (37% των περιπτώσεων) και της Grand Est (29%) επηρεάστηκαν περισσότερο από όλες τις άλλες. Τα εργαλεία διακυβέρνησης και τα φορολογικά μέσα πρέπει να προσαρμοστούν σε αυτές τις διαφορετικές επιπτώσεις. Η κρίση διαφέρει επίσης μεταξύ των περιφερειών, ανάλογα με την έκθεσή τους σε

εμπορικούς τομείς και σε παγκόσμιες επιχειρηματικές και οικονομικές αλυσίδες. Για παράδειγμα, οι περιοχές που εξαρτώνται, σε μεγάλο βαθμό, από την τουριστική βιομηχανία αναμένεται να επηρεαστούν περισσότερο από άλλες περιοχές. Η προκαταρκτική ανάλυση δείχνει επίσης ότι οι πρωτεύουσες ή οι μητροπολιτικές περιοχές παρουσιάζουν σχετικά υψηλότερο κίνδυνο αύξησης της ανεργίας από ότι οι υπόλοιπες περιοχές.

Στην Κίνα, η κεντρική κυβέρνηση διέθεσε γενικές επιχορηγήσεις 35 δισεκατομμυρίων CNY στην επαρχία Hubei (όπου βρίσκεται η πόλη Wuhan). Η επαρχιακή κυβέρνηση του Χουμπέι έχει την πλήρη διακριτική ευχέρεια για τη διαχείριση αυτών των επιχορηγήσεων, ακολουθώντας γενικές οδηγίες πολιτικής.

Στην Ιταλία, ο υπουργός για την Εδαφική Συνοχή, μαζί με τους Προέδρους των Περιφερειών, διαπραγματεύτηκαν συμφωνία για τον επαναπρογραμματισμό και την επιτάχυνση των επενδύσεων, στο πλαίσιο της «Πρωτοβουλίας αντίδρασης της ΕΕ στον COVID-19».

Στην Κορέα, ένας συμπληρωματικός προϋπολογισμός, που εγκρίθηκε τον Μάρτιο του 2020 για την αντιμετώπιση της επιδημίας COVID, περιλαμβάνει μια ειδική υποστήριξη για την πόλη Daegu και την επαρχία North Gyeongsang, που είναι οι δύο περιοχές που πλήττονται περισσότερο. Τα μέτρα περιλαμβάνουν την ανέγερση ενός κέντρου ενδημικής περίθαλψης στη νοτιοανατολική περιοχή της χώρας, όπου βρίσκονται οι περιοχές που πλήττονται περισσότερο, την ενίσχυση της πρόληψης των ασθενειών (αυξάνοντας, για παράδειγμα, τα δωμάτια αρνητικών πιέσεων), την υποστήριξη σε μικρούς εμπόρους λιανικής πώλησης και ΜΜΕ και ειδική υποστήριξη στις τοπικές οικονομίες.

Συμπεράσματα

Τα πρώτα συμπεράσματα, που θα μπορούσαν να εξαχθούν από τις τρεις αυτές πολιτικές, είναι ότι στο πλαίσιο αντιμετώπισης της κρίσης, η ηγεσία, ο συντονισμός και ο επιτελικός ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης είναι κρίσιμες παράμετροι, που δεν μπορούν να αγνοηθούν. Παράλληλα, η ΤΑ έχει αναλάβει ένα ευρύ φάσμα δράσεων για τη διαχείριση της δημόσιας υγείας και την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της πολύπλευρης κρίσης απαιτείται ο συνδυασμός τόσο εθνικών όσο και από κάτω προς τα πάνω (bottom up) παρεμβάσεων.

Γίνεται επίσης φανερή η αναγκαιότητα, όχι μόνο του κάθετου-διαβαθμιδικού συντονισμού μεταξύ Δήμων, Περιφερειών και Κεντρικού Κράτους, αλλά και της προετοιμασίας Τοπικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αντιμετώπισης ανάλογων έκτακτων αναγκών. Ιδιαίτερα για τη χώρα μας, η δημιουργία θεσμών διαβαθμιδικής συνεργασίας θα πρόσφερε λύσεις σε πολλούς τομείς. Η σχετικά πρόσφατη συνεργασία ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ αποτελεί μία κρίσιμη «μαγιά» που θα μπορούσε να μετεξελιχθεί σε ένα πολύ αποτελεσματικό θεσμό, αξιοποιώντας υποστηρικτικούς μηχανισμούς της ΤΑ όπως το ΙΤΑ, η ΕΕΤΑΑ και η ΠΕΤΑ.

Παράλληλα, διαπεριφερειακοί και διαδημοτικοί μηχανισμοί συνεργασίας και διαβούλευσης μπορούν να προσφέρουν σημαντικό έργο στον αποτελεσματικό συντονισμό και την διαβαθμιδική συνεργασία. Υπάρχει πλέον πλούσια εμπειρία, διεθνής και Ελληνική, στον τομέα των διαδημοτικών συνεργασιών.

Οι λύσεις που προσφέρει η διαβαθμιδική και οριζόντια συνεργασία, όπως επίσης και το γεγονός ότι στις μητροπολιτικές περιφέρειες οι επιπτώσεις της πανδημίας εμφανίζονται πιο ισχυρές, οδηγεί στο συμπέρασμα της άμεσης εφαρμογής πολιτικών μητροπολιτικής διαχείρισης και στη χώρα μας.

Η αναγκαιότητα χρηματοδοτικής υποστήριξης των ΟΤΑ είναι πασιφανής. Είναι πολύ σημαντικό ότι οι Κεντρικές Κυβερνήσεις παρεμβαίνουν, με κρατικές επιχορηγήσεις, για να αμβλύνουν τις ασύμμετρες επιπτώσεις της πανδημίας. Υπενθυμίζεται η πρόσφατη έρευνα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών (CEMR), κατά την οποία τα μέλη του ισχυρίζονται ότι οι κρατικές ενισχύσεις που έλαβαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας, δεν επαρκούν.

Ακολουθεί το δεύτερο μέρος της παρουσίασης με τη διεθνή εμπειρία από τις υπόλοιπες επτά (7) πολιτικές- μέτρα και τα γενικά συμπεράσματα που μπορούν να εξαχθούν.

Για περισσότερα:

- OECD (2020), Focus on public funding in healthcare, <https://www.oecd.org/health/Publicfunding-of-health-care-Brief-2020.pdf>.
- Ράλλης Γκέκας (2018), Οι οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας στην ΤΑ και πολιτικές συμβολής στην ανάκαμψη Localit <https://www.localit.gr/site/archives/202068>

Ενδεικτικές διευθύνσεις για τις εθνικές εμπειρίες από την αντιμετώπιση της πανδημίας

- Australia <https://alga.asn.au/coronavirus-covid-19-and-local-government>

- Canada <https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection/canadasreponse/government-canada-takes-action-covid-19.html>
- Chile <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/19/980260/Papel-alcaldes-coronavirus.html>
- China <http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020->
- Finland <https://valtioneuvosto.fi/en/frontpage>
- France <https://www.lagazettedescommunes.com/>
- Germany <https://www.channelnewsasia.com/news/world/german-leaders-mull-lockdown-in-weekend-covid19-talks12560716>
- Italy <http://www.rfi.fr/en/europe/20200325-italy-s-veneto-region-to-launch-population-wide-testing-for-covid-19>
- Japan <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/03/09/national/science-health/japan-local-governmentscoronavirus-peak/>
- Korea <https://coronamap.site/>