

## Ποια πολιτική χρειαζόμαστε για την τοπική αυτοδιοίκηση

ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ

ΜΕ ΒΑΣΗ τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις αλλά και την πολιτική μας παράδοση γενικότερα, μια σύγχρονη πολιτική για την τοπική αυτοδιοίκηση, τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού, μπορεί και πρέπει να βασίζεται στις ακόλουθες αρχές:

A. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί:

1. Ακρογωνιαίο λίθο της δημοκρατικής οργάνωσης του κράτους.
2. Βασικό θεσμό μέσω του οποίου ασκείται και εκφράζεται η λαϊκή κυριαρχία.

B. Η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλει, βεβαίως, να ενταχθεί πρωτίστως στο πλαίσιο του γενικότερου σχεδιασμού και προγραμματισμού ενός μακρόπνοου διοικητικού εξορθολογισμού. Πρέπει όμως, παραλλήλως, να εξελιχθεί μέσα στο πλαίσιο των επιταγών του Συντάγματος, όπως αυτές διαγράφονται ιδίως με βάση τόσο τις διατάξεις του άρθρου 102 που αφορούν την αυτοδιοίκηση όσο και τις διατάξεις του άρθρου 101 που αφορούν την αποκέντρωση.

I. Οι συνταγματικές αυτές επιταγές ως προς την οργάνωση του κράτους είναι οι ακόλουθες:

A. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα. Κατά συνέπεια:

1. Το αποκεντρωτικό σύστημα και ιδίως τα περιφερειακά κρατικά όργανα δεν είναι δυνατόν να καταργηθούν. Κατά συνέπεια το σύστημα αυτό πρέπει να συνυπάρχει με το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν μπορεί, καθ' οιονδήποτε τρόπο, να απορροφηθεί ή να αλλοιωθεί απ' αυτό.
2. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για όλες τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας της δραστηριότητας των περιφερειακών οργάνων.

B. Ως προς την τοπική αυτοδιοίκηση, πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις προβλέπουν ότι:

1. Οι κάθε είδους οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν την αποκλειστική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Τούτο σημαίνει πως:

(α) Ουδείς μπορεί να τους αφαιρέσει τη διοίκηση των υποθέσεων που κατά το Σύνταγμα τους ανήκουν.

(β) Η αρμοδιότητά τους όμως δεν μπορεί να επεκταθεί πέραν των υποθέσεων αυτών.

2. Το κράτος με τα κεντρικά και ιδίως τα περιφερειακά του όργανα ασκεί εποπτεία συγκεκριμένης και περιορισμένης έκτασης επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνακόλουθα:

(α) Η εποπτεία αυτή έχει σαφώς οριοθετημένη μορφή και είναι συγκεκριμένα εποπτεία νομιμότητας (και όχι σκοπιμότητας). Δεν μπορεί δηλαδή να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

(β) Η εποπτεία αυτή δεν μπορεί να καταργηθεί αμέσως ή εμμέσως. Και τούτο διότι μια τέτοια κατάργηση συνεπάγεται:

Β-1/ Διάσπαση της βασικής συνταγματικής αρχής της ενότητας του κράτους.

Β-2/ Αδυναμία άσκησης αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου ως προς τις πράξεις και παραλείψεις των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

II. Οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ, κυρίως με τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994, οι οποίοι αφορούν, κατά βάση, την τοπική αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση), όχι απλώς δεν εδραίωσαν αλλά, κατ' αποτέλεσμα, αποδυνάμωσαν την τοπική αυτοδιοίκηση και τους θεσμούς της. Και τούτο γιατί με τους νόμους αυτούς:

A. Δεν παρέχονται επαρκή εξέγγυα ως προς την κατοχύρωση της οικονομικής και υλικοτεχνικής υποδομής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ώστε να είναι σε θέση να ασκήσουν αποτελεσματικώς τις αρμοδιότητές τους. Με τον τρόπο αυτόν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης τελούν υπό την διαρκή και καταλυτική, άμεση ή έμμεση, εξάρτηση των υπουργών και ιδίως του υπουργού Εσωτερικών. Σε τελική ανάλυση, η τοπική αυτοδιοίκηση τείνει να μετατραπεί σε κυβερνητικό υποχείριο και όμηρο.

B. Παραχωρήθηκαν χωρίς κανένα προβληματισμό και χωρίς εγγυήσεις αποτελεσματικής άσκησης συλλήβδην αρμοδιότητες στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτόν όμως:

1. Επιχειρείται να μειωθεί στα μάτια των πολιτών η αξιοπιστία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού ιδίως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αδυνατούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους.

2. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγκάστηκε να κρίνει αντισυνταγματική την πρακτική αυτή της άκριτης μεταβίβασης αρμοδιοτήτων που δεν ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γ. Αποδυναμώθηκαν σημαντικά τα περιφερειακά όργανα του κράτους καθώς και επομένως ο μέσω αυτών ασκούμενος υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας (εποπτεία) επί της δραστηριότητας των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτόν, όμως, όπως ήδη τονίστηκε:

1. Διασπάται η βασική συνταγματική αρχή της ενότητας του κράτους, με ανυπολόγιστες συνέπειες για την ορθή και αποτελεσματική άσκηση της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής. Ιδίως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού τείνουν να μετατραπούν σε ανεξέλεγκτα φέουδα, υπό την επιρροή τοπικών παραγόντων.

2. Καθίσταται πρακτικά αδύνατος ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ως προς τις πράξεις και παραλείψεις των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ετσι σήμερα η Βουλή, κατά γενική διαπίστωση, αδυνατεί να ασκήσει αποτελεσματικό έλεγχο ιδίως επί των πράξεων και παραλείψεων των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού.

III. Υπό τα δεδομένα αυτά καθίσταται προφανές ότι σήμερα, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, είναι αναγκαία μια γενναία διοικητική μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση τόσο της αναζωογόνησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και της στήριξης της αξιοπιστίας τους ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της εκ μέρους

των οργάνων τους διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων. Η μεταρρύθμιση αυτή, για να ανταποκριθεί στις προκλήσεις των καιρών, πρέπει, πρωτίστως:

A. Να εδραιώσει τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού, παρέχοντάς τους τα μέσα, οικονομικά και άλλα, προκειμένου να ασκούν κατά τρόπο αποτελεσματικό και πρόσφορο τις αρμοδιότητές τους.

B. Να αποσαφηνίσει, στο πλαίσιο των διατάξεων του Συντάγματος, τις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γ. Να αποκαταστήσει τους θεσμούς της αποκέντρωσης οριοθετώντας τόσο το καθεστώς όσο και τις αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων του κράτους, πάντα στο πλαίσιο των επιταγών του Συντάγματος.

Δ. Να συγκεκριμενοποιήσει τα, ήδη συνταγματικώς επιβαλλόμενα, μέσα άσκησης εποπτείας νομιμότητας επί της δραστηριότητας των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτόν αφενός θα καθιερωθούν οι εγγυήσεις της ακώλυτης πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και αφετέρου θα αποκατασταθεί η ενότητα του κράτους αλλά και η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των πράξεων και παραλείψεων των οργάνων τους.

IV. Αν αναλογισθεί κανείς ότι σήμερα ένας μεγάλος αριθμός οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και ιδίως κοινοτήτων αδυνατούν να εξασφαλίσουν ακόμη και τη διοικητική επιβίωσή τους, είναι φανερό πως τίθεται επιτακτικά το ζήτημα της υιοθέτησης ενός συστήματος συνένωσης τέτοιων οργανισμών έτσι ώστε να καταστεί εφικτή η ενδυνάμωσή τους και συνακόλουθα η ενδυνάμωση του ίδιου του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

A. Με βάση τα ιστορικά δεδομένα της πολιτικής και διοικητικής παράδοσης της χώρας μας, πιστεύω ότι ένας τέτοιος στόχος μπορεί ευκολότερα και αποτελεσματικότερα να επιτευχθεί αν υιοθετηθεί το σύστημα της εκούσιας συνένωσης. Και ειδικότερα της συνένωσης η οποία θα μπορεί να συντελεσθεί ύστερα από τοπικό κάθε φορά δημοψήφισμα και μέσω ενός ολοκληρωμένου πλέγματος ουσιαστικών κινήτρων που θα εγγυώνται ταυτόχρονα τη βιώσιμη ανάπτυξή τους στο μέλλον.

B. Μόνο κατ' αυστηρή εξαίρεση θα πρέπει να επιτρέπεται και η αναγκαστική συνένωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με διάταγμα το οποίο θα εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

1. Θα προηγείται σύμφωνη γνώμη ειδικού συλλογικού οργάνου, το οποίο θα συντίθεται αποκλειστικώς από εκλεγμένους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται πανελλήνια αντιπροσωπευτικότητα.

2. Τέτοια συνένωση θα επιτρέπεται όταν πρόκειται για κοινότητες και μόνον οι οποίες αποδεδειγμένα δεν έχουν προοπτική αυτοδυναμίας ως προς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεών τους και, βεβαίως, εφόσον η συνένωσή τους από τη μια πλευρά εξασφαλίζει την αυτοδυναμία αυτή και αφετέρου δεν έρχεται σε αντίθεση με τις ιστορικές, κοινωνικές, οικονομικές και εδαφικές τους ιδιομορφίες.

Γ. Σε κάθε περίπτωση συνένωσης, εκούσιας ή αναγκαστικής, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να προβλέπεται ότι οι συνενούμενοι οργανισμοί δεν χάνουν τελείως την αυτοτέλειά τους. Αντιθέτως διατηρούν ίδια εκλεγμένα όργανα για τη διαχείριση του τμήματος εκείνου των τοπικών τους υποθέσεων το οποίο, χωρίς να ανατρέπει το καθεστώς της συνένωσης, μπορεί να ανατεθεί, για λόγους ιστορικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και εδαφικούς, στα όργανα αυτά.

Σύμφωνα με πρόσφατες εξαγγελίες της, η κυβέρνηση φαίνεται να προσανατολίζεται προς μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση του ισχύοντος σήμερα θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πέρα από τις λύσεις που θα επιλέξει, είναι καιρός να αναλογισθεί ότι μια τέτοια μεταρρύθμιση για να επιτύχει πρέπει πρωτίστως αφενός να διακρίνεται για τη μακρόπνοη προοπτική της και αφετέρου να επιχειρηθεί μέσα σ' ένα κλίμα όσο το δυνατόν ευρύτερης συναίνεσης. Σε τελική ανάλυση, οι ταγοί του κυβερνώντος κόμματος οφείλουν επιτέλους να συνειδητοποιήσουν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αφορά τον ελληνικό λαό και δεν προσφέρεται για μικρόψυχη εξυπηρέτηση ευκαιριακών εκλογικών σκοπιμοτήτων.

***Ο κ. Προκόπης Παυλόπουλος είναι Βουλευτής Επικρατείας της ΝΔ και καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών.***

***\* Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civilitas.gr](mailto:info@civilitas.gr))***