

Η ελληνική εμπειρία από την αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Μιχάλης Τρεμόπουλος,

Ευρωβουλευτής Οικολόγων Πράσινων, Ελλάδα

Εισήγηση στο θεματικό συνέδριο των Πράσινων της Τουρκίας με θέμα «Αποκέντρωση στη Διακυβέρνηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», 18.12.2010

1. Εισαγωγικά

Η βασική παραδοχή μας πάντα ήταν ότι **η οικολογική δράση πρέπει να είναι -πάνω απ' όλα- τοπική και συγκεκριμένη**. Και για να είναι αποτελεσματική, θα πρέπει να είναι **ταυτόχρονα πολιτική και παγκόσμια**. Η πόλη, ο σημαντικότερος θεσμός της ανθρώπινης εξέλιξης, δεν είναι μόνο το θέατρο των πολιτικών συγκρούσεων και λειτουργιών ή ο υποβαθμισμένος χώρος όπου διαβιούν οι περισσότεροι πολίτες. Είναι ταυτόχρονα και η ελπιδοφόρα δυνατότητα ανασυγκρότησης της ζωής των πολιτών στο σύνολό της, όπου η πολιτική -δηλαδή η ενασχόληση με «τα της πόλεως»- φοράει τα καθημερινά της ρούχα, απαιτώντας ευρύτατες συμμετοχές και συνδιαμόρφωση κρίσιμων επιλογών.

Ανάμεσα στα βασικά σημεία της Ιδρυτικής Διακήρυξης των Οικολόγων Πράσινων, που υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο του 2002, αναφέρεται σαφώς ότι:

- Η δικιά μας οικολογία είναι **αυτοδιοικητική**: πιστεύει στη δύναμη και την αυτοθέσμιση των πολιτών και στην ανανέωση της φθαρμένης έννοιας της πολιτικής.
- Η δικιά μας οικολογία είναι **εναλλακτική**: αναζητά και προωθεί εναλλακτικούς, οικολογικούς τρόπους ζωής, παραγωγικών και κοινωνικών σχέσεων, που αντιπαραθέτουν τη συλλογικότητα στον ατομισμό, την αυτοδιαχείριση στον ετεροκαθορισμό, την προσωπική δημιουργία στην κυριαρχία του χρήματος, την ανιδιοτελή προσφορά στον κυνισμό και τη σκοπιμότητα.

Αγωνιζόμαστε για μια δημοκρατία όπου κάθε πολίτης θα έχει το δικαίωμα να εκφράζει τις απόψεις του και θα είναι σε θέση να συμμετέχει άμεσα στις περιβαλλοντικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές αποφάσεις που επηρεάζουν τη ζωή του. Έτσι, η εξουσία και η ευθύνη θα επικεντρώνονται στις τοπικές και περιφερειακές κοινότητες και θα εκχωρούνται σε υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης μόνο όταν είναι απολύτως αναγκαίο.

2. Το διεθνές πλαίσιο

Μέσα στο σημερινό πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης, οι πόλεις και η αυτοδιοίκηση καλούνται να παρακολουθήσουν τη διεθνοποιημένη οικονομία της αγοράς, που ευθύνεται για την οικολογική κρίση και την αποδιάρθρωση της κοινωνίας των πολιτών, μέσα από την αναπαραγωγή ενός συγκεντρωτικού και εξουσιαστικού μοντέλου. Ενός μοντέλου που θυσιάζει την ευημερία των πολλών στη λογική της «κερδοφορίας» των ολίγων και την αλληλεγγύη στο όνομα της «ανταγωνιστικότητας».

Οι εξελίξεις στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου για την απελευθέρωση του εμπορίου υπηρεσιών (Γενική Συμφωνία για το Εμπόριο Υπηρεσιών-GATS) ευνοούν τα συμφέροντα των πολυεθνικών σε τρίτες χώρες, με ιδιωτικοποιήσεις κρίσιμων τομέων, όπως το νερό, η παιδεία, η υγεία, η κοινωνική ασφάλιση κ.α. Τέτοιες συμφωνίες επιβάλλονται με την καθοδήγηση των Η.Π.Α. και τη συνεργασία της Ε.Ε., μια πολιτική που απορρίπτει το παγκόσμιο πράσινο κίνημα και δίνει έμφαση στο

κίνημα αμφισβήτησης, στα αιτήματα για Δίκαιο Εμπόριο αλλά και στην υπεράσπιση των συλλογικών αγαθών, που απαιτούν αντίστοιχη βιώσιμη διαχείριση.

3. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο

Την ίδια στιγμή η Ε.Ε. δηλώνει πως δίνει έμφαση στη βιώσιμη ανάπτυξη, στην πολιτική συνοχής, στην κοινωνία των πολιτών και στις περιφέρειες. Και βέβαια, με τα σημερινά δεδομένα, η εξέλιξη και ο ρόλος τους καθορίζονται κυρίως από τις πιέσεις του οικονομικού ανταγωνισμού και της κρίσης, παρόλο που η σημασία και η αξία της αποκέντρωσης, ως δημοκρατικής διαδικασίας έχει πολλαπλώς επιβεβαιωθεί από τη **Χάρτα του Ρήγα** (1797), το **Χάρτη των κοινοτικών ελευθεριών** (1953) και τον **Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας** (1985).

Στην εισηγητική έκθεση του Ευρωπαϊκού Χάρτη αναφέρεται ότι σκοπός του είναι να αντισταθμίσει και να καλύψει τα ελλείμματα των κοινών θεσμικών διατάξεων για την έκταση και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, ώστε να μετέχει ενεργά στη λήψη των αποφάσεων, που αφορούν την καθημερινή του ζωή και τον τόπο που ζει.

Ο Χάρτης αυτός μπορεί να χαρακτηριστεί ως το πρώτο πολυμερές νομικό εργαλείο που προσδιορίζει και προστατεύει τις αρχές της **τοπικής αυτονομίας**, ένα από τα βάρη της δημοκρατίας, που το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ως αποστολή να υπερασπίσει και να προωθήσει. Οι αρχές τοπικής αυτονομίας που διακηρύσσονται στο Χάρτη, πρέπει να εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα ή κατηγορίες των τοπικών κοινοτήτων του κάθε κράτους-μέλους και επίσης, στην πράξη, στις αρχές Αυτοδιοίκησης περιφερειακού επιπέδου.

Με το Χάρτη, επίσης, εξασφαλίζεται η **αρχή της εγγύτητας**, αφού σύμφωνα με τα βασικά άρθρα του οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έχουν, στα πλαίσια του νόμου, κάθε δυνατότητα δράσης για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητα τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή. Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες.

Η Ελλάδα κύρωσε τον Χάρτη τέσσερα (4) χρόνια αργότερα, με το νόμο 1850/89, όχι όμως στο σύνολό του. Εκτός επικύρωσης έμειναν τα άρθρα που αφορούν τα εδαφικά όρια, τις οικονομικές αποζημιώσεις των αιρετών, τους διοικητικούς ελέγχους στις πράξεις των ΟΤΑ και το δικαίωμα συνεταιρισμού των ΟΤΑ:

- το άρθρο 5, στο οποίο ορίζεται ότι για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών **ορίων**, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων ΟΤΑ ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος, εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει

- το άρθρο 7 παρ. 2, που αναφέρεται στις προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, προβλέπει ότι *το καταστατικό των αιρετών πρέπει να επιτρέπει επαρκή οικονομική αποζημίωση για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής καθώς και ενδεχομένως την οικονομική αποζημίωση των διαφυγόντων κερδών ή αμοιβή του παρεχόμενου έργου και αντίστοιχη κοινωνική κάλυψη*

- το άρθρο 8 παρ. 2, που αναφέρει ότι *"κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας, ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης"*.

- το άρθρο 10 παρ. 2, στο οποίο σημειώνεται ότι το δικαίωμα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να προσχωρούν σε διεθνείς ή εντός της χώρας

Ενώσεις με άλλους Οργανισμούς ΤΑ για την προστασία και την προώθηση των κοινών συμφερόντων τους, πρέπει να αναγνωρίζεται από κάθε κράτος.

Αποτελεί αίτημα των συλλογικών οργάνων της Αυτοδιοίκησης η επικύρωση και των άρθρων αυτών.

Παράλληλα, η ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (Βρυξέλλες, 7 Ιουλίου 2005) καλεί το Συμβούλιο της Ευρώπης και τα κράτη μέλη να εγκρίνουν και να κυρώσουν, ως διεθνή σύμβαση, το **Σχέδιο του Χάρτη Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης**, το οποίο -μεταξύ άλλων- προωθεί την αυτονομία των περιφερειακών και τοπικών αρχών ώστε να μπορούν να συμπεριλάβουν προοδευτικά κοινωνικοοικονομικές, διοικητικές, ιστορικές, πολιτισμικές και πολιτικές πτυχές, υλοποιώντας την προστασία, το σεβασμό και την προώθηση της ποικιλομορφίας των υφιστάμενων στο εσωτερικό τους **γλωσσών και πολιτισμών**. Η έγκρισή του ως διεθνούς σύμβασης θα του προσδώσει νομική αξία και κατοχύρωση διεθνούς δικαίου.

Γενικά μπορούμε να πούμε ότι αποτυπώνονται τάσεις σύγκλισης στις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στο χώρο της αυτοδιοίκησης τα τελευταία χρόνια από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, σύμφωνα με μελέτη που παρουσιάστηκε στη διάρκεια της 7ης Συνάντησης Υψηλού Επιπέδου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 30 Σεπτεμβρίου - 1 Οκτωβρίου 2010.

Αρχικά υπήρξαν δυο διαφορετικές και αντιμαχόμενες στρατηγικές που επικράτησαν στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα: το «**Βορειο-ευρωπαϊκό υπόδειγμα**» (Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία) -που υιοθέτησε μια στρατηγική ευρείας έκτασης συνενώσεων, αρχικά σε εθελοντική και συμμετοχική βάση, μέσω οικονομικών κινήτρων, και στη συνέχεια, εάν δεν υπήρχε ανταπόκριση, με αναγκαστικές συνενώσεις- και το «**Νοτιο-ευρωπαϊκό υπόδειγμα**» (Γαλλία, Ιταλία και Ελλάδα) – που υιοθέτησε τη δημιουργία διαδημοτικών φορέων που θα υποστήριζαν τους 'μικρούς' δήμους στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και στο συντονισμό των δράσεών τους. Σήμερα, όμως, τα κράτη-μέλη της ΕΕ, συγκλίνουν προς εδαφικά διευρυμένες και λειτουργικά ολοκληρωμένες οντότητες, εγκαταλείποντας το σχήμα των διαδημοτικών φορέων και των μικρών δήμων.

Γενικώς, η σύγκλιση των πρόσφατων εδαφικών μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορούν να αποδοθούν σε τρεις παράγοντες:

Πρώτον, υπό την πίεση της αυξημένης αστικοποίησης και της κοινωνικο-οικονομικής υποβάθμισης των 'μικρών' δήμων, η εδαφική αναδιοργάνωση αναμένεται να περιορίσει τη δημογραφική, κοινωνική, πολιτική και οικονομική 'αιμορραγία' που υφίστανται οι περιφερειακές τοπικές αρχές.

Δεύτερον, η διττή δομή των διαδημοτικών φορέων και των 'μικρών' δήμων αξιολογήθηκε ως δυσλειτουργική με όρους εντάσεων, συντονισμού και λειτουργικών δαπανών.

Τρίτον, οι διαδημοτικοί φορείς δεν απολάμβαναν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση.

Η συμπερίληψη της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας στις αρχές της ΕΕ και η δυνατότητα πανευρωπαϊκής πρωτοβουλίας με ένα εκατομμύριο υπογράφες πολιτών, είναι εξελίξεις προς τη θετική κατεύθυνση. Όμως η επιβολή νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων στις οικονομικές επιλογές -σε συνδυασμό με ουσιαστικές ελλείψεις σε κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα- υποσκάπτουν τα πράσινα αιτήματα για τοπική κλίμακα της οικονομίας, για ιδιαίτερη ταυτότητα κάθε περιφέρειας και οικονομικές ανταλλαγές με τις πλησιέστερες κυρίως περιφέρειες και χώρες. Κι ακόμη, απομακρύνουν το στόχο για μια **Ευρώπη των Περιφερειών**, με περισσότερη συνεργασία και λιγότερο ανταγωνισμό στις σχέσεις μεταξύ τους.

Εκτός, όμως, από τα όργανα της ΕΕ, η ιδέα της Ευρώπης των Περιφερειών άρχισε να κερδίζει έδαφος στην κοινωνία και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να κινητοποιηθούν δυνάμεις σε διάφορες χώρες για διεκδίκηση περισσότερης αυτονομίας.

Για παράδειγμα, στην **Ιταλία** ψηφίστηκαν δύο συνταγματικοί νόμοι (leggi cost. nη 1/1999 e 3/2001) με ευρεία συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων, αναγνωρίζοντας ότι οι Δήμοι, οι Επαρχίες και οι Περιφέρειες αποτελούν μαζί με το κεντρικό Κράτος την Ιταλική Δημοκρατία, που συστήνεται πλέον από τα κάτω προς τα πάνω (Συνταγματικό δίκαιο Bilancia 2008). Παράλληλα, διεύρυναν την αυτονομία της Αυτοδιοικούμενης Περιφέρειας σε τέτοιο βαθμό, που άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στους τομείς των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει το Σύνταγμα να προϋποθέτει μόνο το σεβασμό των θεμελιωδών αρχών της Ιταλικής και Ευρωπαϊκής έννομης τάξης, χωρίς δηλαδή, να απαιτείται ούτε καν νόμος -πλαίσιο. Με πρόσφατο συνταγματικό νόμο (Legge n.42/2009) καθιερώθηκε περιφερειακό δημοσιονομικό σύστημα εναρμονισμένο με τις αρχές και τις λειτουργίες του κεντρικού συστήματος, που αναγνωρίζει στους θεσμούς της αυτοδιοίκησης περισσότερη φορολογική εξουσία για τη κάλυψη των οικονομικών τους δαπανών και προβλέπει τη σύσταση ειδικού ταμείου αλληλεγγύης για τις φτωχότερες περιφέρειες (Περιφερειακό δίκαιο Caretti- Barbieri 2009).

Παρόλο, όμως, που η σημερινή Ευρώπη της κρίσης, της Κομισιόν και των κυβερνήσεων, του χρήματος και των αγορών, απέχει πολύ από αυτό που θέλουμε, οι Δήμοι της μπορούν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης. Με την καθοριστική συμβολή των **Πράσινων** στη δημοτική διαχείριση σε πόλεις μεσαίου κυρίως μεγέθους, έχουν καταγραφεί εντυπωσιακές **επιτυχίες**:

- Στο Ελσίνκι η συμμετοχή των αστικών συγκοινωνιών στις μετακινήσεις των πολιτών αυξήθηκε σε λίγα χρόνια από 30 σε 70%.
- Το γερμανικό Φράιμπουργκ θεωρείται η ανεπίσημη οικολογική πρωτεύουσα της Ευρώπης και είναι αυτή τη στιγμή η πιο περιζήτητη πόλη για αδελφοποίηση.
- Η Φρανκφούρτη αναδείχθηκε τη δεκαετία του '90 σε πρότυπο πολυπολιτισμικότητας.
- Ήδη εμφανίζονται τα πρώτα πειράματα «πόλεων χωρίς σκουπίδια».
- Θεματικές πλειοψηφίες για μια σειρά «πράσινα» αιτήματα έχουν ήδη δημιουργηθεί σε αρκετές χώρες, ανοίγοντας δρόμους για προώθηση πολιτικών που πριν λίγα χρόνια θα ήταν αδιανόητες.
- Εναλλακτικές λύσεις αρχίζουν να παίρνουν σάρκα και οστά μέσα από προσπάθειες σε χώρους βιολογικής γεωργίας και μικρών αγροτών, ήπιας ενέργειας και κοινωνικής οικονομίας, συμπάρτασης σε θύματα κοινωνικού αποκλεισμού και έμπρακτης αλληλεγγύης με τον Τρίτο Κόσμο.
- Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και κινήματα συγκροτούν μια ισχυρή Κοινωνία Πολιτών, ικανή να πιέζει, να προτείνει και να δημιουργεί.

Ως Πράσινοι, *φτιάχνουμε τους καιρούς που ζούμε* ενώ η έμφαση στην τοπική και θεματική δράση λειτουργεί και ως συνεκτικός ιστός των διαφορετικών τάσεων, από οικοαναρχικούς μέχρι τεχνοκράτες.

4. Στην Ελλάδα

Γνωρίζουμε καλά ότι ειδικά στην Ελλάδα αντιμετωπίζουμε μια περιορισμένη ανάπτυξη της **Κοινωνίας των Πολιτών**, που εμπλέκεται περισσότερο σε πελατειακές εξυπηρετήσεις και πολύ λιγότερο σε δημόσιες πολιτικές και κοινωνικό έλεγχο της εξουσίας.

Η μεταρρύθμιση του κράτους με στόχο την ανακατανομή της πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής εξουσίας ανάμεσα στο κέντρο και τους θεσμούς της περιφέρειας είναι ζήτημα βαθύτατα πολιτικό και έχει μεγάλη σημασία για τη χώρα. Ο συγκεντρωτισμός που αποτέλεσε το κυρίαρχο μοντέλο οργάνωσης του κράτους, στέρησε την Ελλάδα από τα αναγκαία βήματα εκσυγχρονισμού, προκαλώντας έντονες περιφερειακές ανισότητες και γενική υστέρηση στην ανάπτυξη της.

Στα 185 χρόνια ζωής του νεοελληνικού κράτους, όποιες σοβαρές προσπάθειες έγιναν για μεταφορά εξουσίας στην αυτοδιοίκηση δυστυχώς δεν καρποφόρησαν γιατί, οι πολιτικές δυνάμεις που στήριζαν το συγκεντρωτισμό ήθελαν τον έλεγχο του κράτους για την αναπαραγωγή τους στην εξουσία και την αυτοδιοίκηση στο περιθώριο του συστήματος.

Το σύστημα που καθιερώθηκε με τα άρθρα (101, 102) του συντάγματος του 1975, το οποίο θεσπίστηκε μετά την πτώση της δικτατορίας σε κλίμα και πολιτικές συνθήκες που ευνοούσαν την οικοδόμηση μιας σύγχρονης δημοκρατίας στην περιφέρεια, αντιμετώπισε το θεσμό της αυτοδιοίκησης με φόβο και επιφυλάξεις. Οι ουσιαστικές αρμοδιότητες ανατέθηκαν στις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες στο επίπεδο του νομού (παλαιές Νομαρχίες) και αργότερα στις κρατικές Περιφέρειες. Οι Δήμοι και οι κοινότητες που αποτελούσαν το μοναδικό βαθμό αυτοδιοίκησης μέχρι την ίδρυση της εκλεγμένης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (1994), παρά την κατοχύρωση της διοικητικής τους αυτοτέλειας, χωρίς τις απαραίτητες αρμοδιότητες και τους αναγκαίους πόρους δεν μπορούσαν να εκπληρώσουν την αποστολή τους.

Το σχέδιο «Καποδίστριας» για τη μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης δεν πέτυχε. Κύριο στοιχείο του ήταν οι αναγκαστικές συνενώσεις (που σε ορισμένες περιπτώσεις διέλυσαν και Δήμους που είχαν προκύψει από εθελούσιες συνενώσεις). Παράλληλα, προκάλεσε μαράζωμα των ορεινών κοινοτήτων, με την ένταξή τους σε μεγαλύτερους δήμους που έχουν τα κέντρα τους στις πεδιάδες. Ας σημειωθεί ότι οι ορεινοί οικισμοί, που ήδη βρίσκονται σε κρίσιμη κατάσταση, αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ισορροπία των ορεινών οικοσυστημάτων και την προώθηση της αγροδοασκομίας και του αγροτουρισμού. Ουσιαστικά, αναδιατάχτηκαν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό να γίνουν ανταγωνιστικότεροι στις συνθήκες της αγοράς αλλά δεν πέτυχαν ούτε αυτό.

Δυστυχώς όμως για τη χώρα μας και η ευκαιρία που δόθηκε με την εκτεταμένη και συναινετική συνταγματική αναθεώρηση το 2001 για ριζική αλλαγή του συστήματος αυτοδιοίκησης, χάθηκε μπροστά στην ατομία και στο φόβο του κομματοκρατούμενου πολιτικού συστήματος να παραχωρήσει μέρος της πολιτικής του εξουσίας.

Την ίδια στιγμή, η ερήμωση των δύο τρίτων της χώρας και ο συνδυασμός της με την υπερδιόγκωση των δύο μεγάλων πόλεων περιορίζει τα περιθώρια για λειτουργική αυτοδιοίκηση. Η συμμετοχή στα κοινά απαξιώνεται, η διαπλοκή επιχειρηματικών συμφερόντων με κέντρα πολιτικών αποφάσεων έχει γίνει κανόνας, η ανάδειξη σε δημόσιες θέσεις εξελίσσεται σε επάγγελμα για λίγους, η διακίνηση των ιδεών δίνει τη θέση της σε μια εμπορευματοποιημένη πολιτική επικοινωνία, οι πολίτες δεν εμπιστεύονται την από κοινού δράση με τους συμπολίτες τους. Η δημοκρατία δεν είναι ουσιαστική, γιατί δεν έχει συμμετοχικό χαρακτήρα.

Επιπλέον, υπάρχει και αποκέντρωση της διαφθοράς και άλλων παθογενειών του κεντρικού κράτους, κάτι που συνετέλεσε στη γενικότερη απαξία των θεσμών και των πολιτικών στα μάτια των πολιτών.

5. Ο θεσμός και το «πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Οι θεσμοί της Αυτοδιοίκησης μπορούν να αποτελέσουν προνομιακό χώρο **περιφερειακής ανάπτυξης** και **συμμετοχής** των πολιτών. Άλλωστε, το κράτος *«είναι πολύ μικρό για τα μεγάλα προβλήματα, και πολύ μεγάλο για τα μικρά»*, όπως έγραψε ο Άντονι Γκίντενς.

Και βέβαια, με βάση την **«αρχή της επικουρικότητας»**, οι πολιτικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από το κοντινότερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης και από τον πολίτη που τον αφορούν.

Αυτό που εφαρμόζεται όμως αυτή τη στιγμή είναι το νέο πρόγραμμα «Καλλικράτης», με το οποίο διεξήχθησαν και οι πρόσφατες αυτοδιοικητικές εκλογές (Νοε 2010).

Με βάση τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης

διοίκησης, το πρόγραμμα «Καλλικράτης» καθιερώνει τα παρακάτω:

- τη δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Στη θέση των 76 Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δημιουργήθηκαν αιρετές περιφέρειες σε αριθμό ανάλογο των 13 κρατικών περιφερειών. Εισάγεται ο θεσμός του αιρετού περιφερειάρχη, των θεματικών και τοπικών Αντιπεριφερειάρχων, η Περιφερειακή Εκτελεστική Επιτροπή.

- 370 Δήμους με αναγκαστικές συνενώσεις των 1034 υπαρχόντων Δήμων και Κοινοτήτων. Ταυτόχρονα τα περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων, γίνονται λιγότερα από 2000, καταργούνται δηλαδή περίπου 4000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων.

- 7 Γενικές Διοικήσεις, που αντικαθιστούν τις 13 σημερινές κρατικές περιφέρειες ως τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει το Σύνταγμα. Καθιερώνεται Ειδική Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α.

- Ειδικά στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη αντιμετωπίζονται με ειδικές ρυθμίσεις τα ζητήματα Μητροπολιτικού χαρακτήρα.

Άλλες ρυθμίσεις

-Ψήφος στα 18 και ψήφος στους μετανάστες.

-Η ψηφοφορία γίνεται κατά συνδυασμούς

-Νέες αρμοδιότητες:

- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορά στον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό

- Η περιφέρεια θα αποτελέσει το θεσμικό πλαίσιο της Πράσινης Ανάπτυξης

- Μεταφορά αρμοδιοτήτων με στόχο την ανάπτυξη & την εύρυθμη λειτουργία των δύο μεγαλύτερων χωρικών ενότητων της χώρας (Περιφέρεια Αττικής – Μητροπολιτικό Διαμέρισμα Θεσσαλονίκης

-Κάθε περιφέρεια μπορεί να συνιστά ή να συμμετέχει σε μία αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρία.

-Λειτουργίες Μητροπολιτικού χαρακτήρα

α. Αττική: προβλέπονται 4 μητροπολιτικές επιτροπές που αντιστοιχούν σε κάθε τομέα αρμοδιοτήτων & οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα

β. Κεντρική Μακεδονία:

- οι μητροπολιτικές λειτουργίες ασκούνται μόνο για το Διαμέρισμα της Θεσσαλονίκης,

- οι εκλεγμένοι περιφερειακοί σύμβουλοι της Θεσσαλονίκης εκλέγουν από τα μέλη τους μία μητροπολιτική επιτροπή που αποφασίζει για την άσκηση των μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων

-Τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών:

- Μεταφορών & συγκοινωνιών
- Περιβάλλοντος & ποιότητα ζωής
- Χωρικού σχεδιασμού & αστικών
- Αναπλάσεων
- Πολιτικής προστασίας & ασφάλειας

-Μηχανισμοί εποπτείας, ελέγχου διαφάνειας:

Έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου

- Προληπτικός,
- Κατασταλτικός,
- Προσυμβατικός,
- Έλεγχος είσπραξης εσόδων

Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ:

- Συστήνεται στις έδρες των επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων,
 - Αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ & για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών & οργανώνεται σε επίπεδο λειτουργικής αυτοτέλειας απεξαρτημένη από κάθε δυνατότητα κρατικής παρέμβασης,
 - Διαρθρώνεται σε διεύθυνση Γενικών, Οικονομικών & Τεχνικών Υποθέσεων
- Καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων

6. Κρίσεις

Η μεταρρύθμιση, δεν άλλαξε το εκλογικό σύστημα προς μια αναλογικότερη κατεύθυνση, ούτε προβλέπει τοπικά δημοψηφίσματα με δεσμευτικό αποτέλεσμα -για να αποφασίζουν οι ίδιοι οι κάτοικοι μιας περιοχής για τα σημαντικά προβλήματά τους- ή ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών και του ρόλου των κινημάτων. Εξ' άλλου, δεν αποδυναμώνεται ο προσωποπαγής χαρακτήρας του περιφερειακού θώκου ενώ εξακολουθεί να διατηρείται το ισχύον ληστρικό σύστημα, όπου η νικήτρια παράταξη παίρνει τα 3/5 των εδρών των συμβουλίων, ακόμη και αν νίκησε τη δεύτερη Κυριακή συγκεντρώνοντας στην πρώτη ψηφοφορία ποσοστό, ας πούμε, 25%.

Η αυτοδιοίκηση σε επίπεδο περιφέρειας αποτελεί autonomό βήμα, που έρχεται με καθυστέρηση δεκαετιών. Η θεσμοθέτησή της θα μπορούσε να αποτελέσει την ευκαιρία να δοκιμαστούν νέοι θεσμοί για περισσότερη δημοκρατία και συμμετοχή των πολιτών. Αντί γι' αυτό, όμως, μεταφέρονται στις περιφέρειες οι παθογένειες των νομαρχιών, ενώ οι αρμοδιότητές τους παραμένουν περιορισμένες, ασαφείς και ελεγχόμενες.

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων για τις περιφέρειες, αλλά και ο ρόλος των 7 Γενικών Διοικήσεων που θα συνεχίσουν να εκπροσωπούν την κεντρική εξουσία, δεν διευκρινίζονται. Η απόδοση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες θα είναι σταδιακή, ενώ απουσιάζει τελείως η απαραίτητη πρόβλεψη για τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αυτοδιοίκησης όπου η νομοθεσία δεν έχει σαφή ρύθμιση.

Απουσιάζει, επίσης, ένα αντίστοιχο σχέδιο μεταρρύθμισης και για την κεντρική διοίκηση, ώστε να προσαρμοστεί σε ένα νέο επιτελικό ρόλο.

Θεωρούμε απαραίτητο να έχουν οι αιρετές περιφέρειες τουλάχιστο τις αρμοδιότητες που ασκούν ήδη οι περιφέρειες στις άλλες χώρες της Ευρώπης των 15. Οι επιτελικές αρμοδιότητες, όπως καθορίζονται και στο Σύνταγμα, να παραμείνουν στην κεντρική διακυβέρνηση. Για τις υπόλοιπες, όμως, να υπάρχει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αυτοδιοίκησης.

Οι εκτιμήσεις για το κόστος της μεταρρύθμισης συγκλίνουν στα 4 δις ευρώ. Σε καιρούς ασφυκτικής δημοσιονομικής διαχείρισης, εύλογο είναι το ερώτημα κατά πόσο τα χρήματα αυτά είναι όντως διαθέσιμα χωρίς να αφαιρεθούν από άλλες προτεραιότητες, εξίσου σημαντικές. Σημειώνουμε εδώ τον κίνδυνο να έχουμε πραγματικό χάος στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης, αν τα χρήματα αυτά τελικά δεν εκταμιευθούν κανονικά.

Για τους πόρους της αυτοδιοίκησης, πάγια θέση μας είναι να διαχειρίζεται σταθερό ποσοστό των δημόσιων εσόδων, ανάλογο με τις αρμοδιότητες που ασκεί. Συγκεκριμένο ποσοστό των δημόσιων εσόδων να παραμένει στην Περιφέρεια όπου εισπράχθηκε, ενώ ένα ακόμη ποσοστό να αναδιανέμεται μεταξύ των περιφερειών όλης της χώρας για άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων με κριτήρια κοινωνικής συνοχής, περιφερειακής ισορροπίας και προώθησης της βιωσιμότητας.

Τα δεδομένα κάνουν σχεδόν αδύνατη την ανάδειξη περιφερειαρχών χωρίς την υποστήριξη ενός κόμματος εξουσίας. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η ενισχυμένη εξουσία των περιφερειαρχών δεν κατοχυρώνει την ανεξαρτησία της αυτοδιοίκησης.

7. Η παθογένεια

Η παραδοσιακή κριτική στην Αυτοδιοίκηση είναι ότι κυριαρχεί ο παραγοντισμός των “προσωπικοτήτων” και η επίμονη προσπάθεια των κομματικών σχηματισμών να διευρύνουν την επιρροή τους. Η Αυτοδιοίκηση θεωρείται ως τσουλήθρα για την κεντρική πολιτική σκηνή, για την κατάληψη “υψηλότερων” θέσεων ενώ στο χώρο της κοινωνίας η Αυτοδιοίκηση θεωρείται “πτωχός συγγενής” του όλου πολιτικού συστήματος, χωρίς ουσιαστική αντιμετώπιση των μεγάλων προβλημάτων του τόπου. Η ανεύθυνη δημαγωγία, οι διαπλοκές, η αδιαφάνεια, η θεσιθηρία, η χωρίς ιδεολογικό περιεχόμενο συναλλαγή συμπληρώνουν το παζλ.

Προβλέψαμε έγκαιρα ότι ολοένα και περισσότερο οι διάφοροι υποψήφιοι θα αναζητούν να στηριχθούν (και) σε εξωκομματικούς παράγοντες, κυρίως σε οικονομικά ισχυρούς, που θα επενδύσουν πάνω τους και θα περιμένουν μετά να εισπράξουν την επιχειρηματική τους διακινδύνευση. Το ψηφοσυλλεκτικό προφίλ των υποψηφίων της Αυτοδιοίκησης ολοένα και περισσότερο θα μετατίθεται ως αντικείμενο από τα χέρια των κομματικών στελεχών στους επαγγελματίες διαφημιστές και επικοινωνιολόγους.

Κάποιοι βέβαια ψηφίζουν το «λιγότερο κακό» όμως άλλοι επιλέγουν την αποχή, το άκυρο ή το λευκό, σε ποσοστό που ξεπερνά το 30% πανελλαδικά. Δεν πιστεύουν ότι η μόνη εναλλακτική λύση στην παραίτηση και τον κυνισμό είναι η συλλογική δημόσια παρουσία. Ούτε έστω να απαιτήσουμε απόλυτη διαφάνεια από τους υποψήφιους δημάρχους και νομάρχες και πλήρη δημόσιο έλεγχο των δαπανών και των χρηματοδοτών τους.

8. Προτάσεις

-Θα πρέπει να μειωθεί ο συγκεντρωτισμός σε μονοπρόσωπα όργανα. Επιδιώκουμε την έμμεση εκλογή Περιφερειάρχη και τη μεταφορά βασικών αρμοδιοτήτων στα συμβούλια.

-Χρειάζονται μεταρρυθμίσεις για περισσότερη δημοκρατία, καθιέρωση της απλής αναλογικής, περιορισμένο αριθμό θητειών και οικονομική διαφάνεια.

-Τα τοπικά δημοψηφίσματα πρέπει να είναι δεσμευτικά τόσο για την τοπική Αρχή, όσο και για την κεντρική εξουσία ή τη Βουλή. Δημοψηφίσματα να διενεργούνται στο Δήμο ή Περιφέρεια μετά από αίτημα των αντίστοιχων οργάνων ή τις αντίστοιχες υπογραφές πολιτών. Δυνατότητα των πολιτών να προκαλούν δημοψήφισμα με συγκέντρωση αριθμού υπογραφών ίσου με το 5% του εκλογικού σώματος αλλά και δυνατότητα ακυρωτικού δημοψηφίσματος κατά οποιασδήποτε απόφασης του Δήμου ή της Περιφέρειας με αντίστοιχο ποσοστό υπογραφών.

- Χρειάζονται θετικές διακρίσεις υπέρ των γυναικών, με ισόποση συμμετοχή τους σε όλα τα όργανα.

-Τα κοινωνικά κινήματα να έχουν δικαίωμα έκφρασης στα μέσα μαζικής ενημέρωσης που ελέγχονται από την Αυτοδιοίκηση.

-Κρατικές αρμοδιότητες όπως Οικονομικά, Παιδεία, Υγεία, Δικαιοσύνη κ.λ.π., να μεταφερθούν στην Αυτοδιοίκηση μέσα στα όρια της. Στρατός και εξωτερική πολιτική να παραμείνουν στο κράτος όμως κάθε Δήμος ή Περιφέρεια να μπορούν να καθιερώσουν εναλλακτική κοινωνική θητεία και να ενισχύσουν την ιδέα της Κοινωνικής Άμυνας.

-Τα μέλη των αιρετών οργάνων να είναι ανακλητά. Η ανάκληση να γίνεται αν ζητηθεί από τα 4/5 των μελών του οικείου οργάνου ή αν σε δημοψήφισμα ζητηθεί αυτό από το 70% των εγγεγραμμένων.