

Τοπική Αυτοδιοίκηση: Απωλεσθείσες ευκαιρίες και νέες προοπτικές

Του κ. Μάκη ΚΑΛΑΡΡΥΤΗ

Οι πρόσφατες εκλογές για την ανάδειξη των νέων Αρχόντων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Δήμων και Κοινοτήτων του παρελθόντος Οκτωβρίου κατέστησαν για μία ακόμη φορά επίκεντρο του ενδιαφέροντος όλων μας (Κυβέρνησης, Κομμάτων, Πολιτικών και - σε ωρισμένες περιπτώσεις - Πολιτών...) ό,τι ονομάζεται, επιθυμεί ή βαυκαλίζεται να ονομάζεται «τοπικό» επίπεδο, «τοπική υπόθεση», ή Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σημειώνεται με έμφαση εδώ, ότι περισσότεροι από 120.000 ενδιαφερόμενοι ήταν υποψήφιοι για να «καταλάβουν» πολύ μικρότερο αριθμό θέσεων Προέδρων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, Νομαρχιακών Συμβούλων, Δημάρχων, Δημοτικών Συμβούλων κ.ά., πράγμα το οποίο δεν είχε προκύψει κατά το παρελθόν, πρόσφατο ή απώτερο.

Το γεγονός αυτό είναι εκ μίας πλευράς ιδιαίτερος παρήγορο, γιατί σηματοδοτεί μία, προφανώς, αλλαγή της στάσης των Πολιτών για τα «τοπικώς» δρώμενα και «υποκρύπτει», ίσως, την πρόθεσή τους να «ενεργοποιηθούν» περισσότεροι και περισσότερο για την αντιμετώπιση προβλημάτων τοπικού χαρακτήρα και μεγέθους.

Δεν είναι στις προθέσεις του υπογράφοντος το παρόν κείμενο να απαντήσει στην ερώτηση πόσοι από τους εμπλεκέντες στην τελευταία εκλογική διαδικασία γνώριζαν, grosso modo, το εύρος των τοπικών υποθέσεων ή αρμοδιοτήτων ή δυνατοτήτων. Είναι όμως στις προθέσεις του η προσέγγιση κάποιων άλλων πτυχών του θέματος των εκλογών ή πτυχών περί το θέμα των εκλογών, με μία άλλη «οπτική» και ενδεχομένως με «αιρετική» οπτική.

Είναι γνωστή σε γενικές γραμμές, η έννοια της τοπικής¹ υπόθεσης και επίσης, είναι γνωστή η προθυμία και η ανιδιοτελής, κατά κανόνα, πρόθεση πολλών να ασχοληθούν με τα κοινά, να αναδειχθούν μέσω της ενασχόλησής τους με αυτά ή να προσφέρουν πρώτα υπηρεσίες προς το κοινωνικό σύνολο και να αναδειχθούν σε «παράγοντες» εν συνεχεία.

1. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Η αναπτυξιακή οργάνωση στον Χώρο*. Αθήναι, 1992, σ. 166 επ.

Πόσοι όμως από τους συμμετασχόντες στις πρόσφατες εκλογές ήταν εξ αντικειμένου ενημερωμένοι στην σωστή διάσταση των πραγμάτων και πόσοι γνώριζαν τι ακριβώς πρέπει να κάνουν και πως να ενεργήσουν στην περίπτωση που θα εξελέγοντο για όποιο δήποτε αξίωμα;

Έχω την εντύπωση, ότι η πραγματικότητα είναι «πικρή». Είναι πολύ μικρός ο αριθμός των Υποψηφίων, ο οποίος *ipso jure* ήταν ό,τι καταλληλότερο για την εκλογική αυτή αναμέτρηση. Το γεγονός, ότι «πρώτοι» στις προτιμήσεις των Ψηφοφόρων ήρθαν πρόσωπα της τρέχουσας δημοσιότητας (Ηθοποιοί, Καλλιτέχνες, Αθλητές, κ.ά.) ή πρόσωπα συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων (Υπάλληλοι ΔΟΥ, Αστυνομικοί κ.ά.) πρέπει να προβληματίσει όλους όσους ασχολούνται με τα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Α' και Β' βαθμού. Και εν προκειμένω δεν πρέπει να υποβαθμισθεί το γεγονός, ότι ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Αλ. Παπαδόπουλος διέταξε την διενέργεια ειδικής έρευνας...

Για εκείνους οι οποίοι επιθυμούν σκέψεις και προτάσεις άμεσης εφαρμογής για να διαφοροποιηθούν τα πράγματα επί τα βελτίω, θα έλεγα ότι, μεταξύ άλλων, πρέπει να γίνουν και τα εξής κατά προτεραιότητα:

Έτσι, είναι ανάγκη π.χ. οι Υποψήφιοι Αιρετοί ή εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, λόγω του μεγάλου αριθμού Υποψηφίων, οι άρτι εκλεγέντες να παρακολουθήσουν ειδικά Σεμινάρια, πριν από την ανάληψη των καθηκόντων τους, για τους ρόλους που εκλήθησαν να υπηρετήσουν.

Τα Σεμινάρια αυτά ενδείκνυται να τα οργανώνει το Κράτος ή οι ίδιοι Συλλογικοί Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τα Κόμματα για τους επί μέρους Υποψηφίους ή τα Πανεπιστήμια.

Το φαινόμενο δεν είναι άγνωστο σε άλλες χώρες και η σχετική ξένη εμπειρία θα ήταν χρήσιμο να μελετηθεί και να αξιοποιηθεί.

Ένα άλλο θέμα είναι το θέμα της διαφάνειας των ενεργειών των Αιρετών. Στην προκειμένη περίπτωση δεν θα ήταν άστοχο όλοι οι Υποψήφιοι για την «κατάληψη» οίας δήποτε θέσης να υπογράφουν προ των εκλογών δηλώσεις στις οποίες θα αναφέρουν με ποία θέματα δεν θα ασχοληθούν, σε περίπτωση εκλογής τους, επειδή αυτά εμπίπτουν στον κύκλο των επαγγελματικών ενδιαφερόντων ή συμφερόντων τους. Έτσι, θα αποφεύγωνται υπόνοιες για «διαπλεκόμενες» σχέσεις, για μεροληπτικές ρυθμίσεις κ.λ..

Ο κατάλογος υποδείξεων μπορεί να εμπλουτίζεται συνεχώς, αλλά θα υπεργράμμιζα ένα μόνον θέμα ακόμη, εκείνο της οικονομικής ενίσχυσης από το Κράτος των Υποψηφίων για τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεδομένου, ότι το κόστος της εκλογικής αναμέτρησης είναι ήδη πολύ μεγάλο και πολλοί ικανοί ενδιαφερόμενοι δεν μετέχουν στην εκλογική αναμέτρηση εξ αιτίας αυτού του λόγου.

Ο τρόπος εξεύρεσης αυτών των χρημάτων, ο τρόπος καταβολής, οι κατηγορίες δικαιούχων κ.ά. μπορούν να μελετηθούν με σύνεση και τόλμη και με βάση και την διεθνή εμπειρία. Άλλως τε και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι Δήμοι και οι Κοινότητες Δημόσιος Τομέας είναι και μπορεί να τύχη της στοργής του Κράτους, χωρίς να «μειωθεί» η ένταση του έρωτος Κράτους ΔΕΚΟ (Ολυμπιακής, Αστικών Συγκοινωνιών κ.ά.), έρωτος μεταφραζόμενου σε ετήσιες αναίτιες κρατικές δαπάνες αστρονομικών μεγεθών.

Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ - ΒΗΚΑ: ΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΩΣ ΦΟΡΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ. Θεσσαλονίκη, 1998

Η νέα, ενδιαφέρουσα δε λίστα, εργασία της κ. Ε. Μπέσιλα - Βήκα χωρίζεται σε δύο ενότητες: στην πρώτη ενότητα εξετάζονται οι τοπικοί οργανισμοί ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ενώ στην δεύτερη ενότητα γίνεται λόγος για την επιχειρηματική δραστηριότητά τους.

Έτσι, λοιπόν, στην πρώτη ενότητα εξετάζεται το θέμα εάν οι τοπικοί οργανισμοί μπορούν να είναι φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων, και, ιδιαίτερα, του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας. Υποστηρίζεται σχετικά πως όλα τα ατομικά δικαιώματα, που αφορούν δραστηριότητες, οι οποίες μπορούν ν' ασκηθούν όχι μόνο ατομικά αλλά και συλλογικά, έχουν ως φορείς και νομικά πρόσωπα. Έτσι, και το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, που καλύπτει, κατά την ορθότερη γνώμη, και την οικονομική ελευθερία, πρέπει να θεωρηθεί πως αναφέρεται όχι μόνο στα φυσικά, αλλά και στα νομικά πρόσωπα. Διότι, θα ήταν εκτός πραγματικότητας να εξαιρέσει κανείς τα νομικά πρόσωπα από την συνταγματική προστασία της οικονομικής ελευθερίας, εφ' όσον όλοι οι σημαντικοί φορείς της οικονομίας είναι οργανωμένοι σ' αυτά. Βέβαια, το κράτος και τα άλλα Ν.Π.Δ.Δ. δεν μπορούν να είναι φορείς ατομικών δικαιωμάτων, όταν ενεργούν ως φορείς δημόσιας εξουσίας, διότι δεν μπορούν το κράτος και τα Ν.Π.Δ.Δ. να δεσμεύονται και να ωφελούνται συγχρόνως από τα ατομικά δικαιώματα.

Επισημαίνεται, επίσης, πως από το άρθρο 25 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προκύπτει η κατοχύρωση και υπέρ των ενώσεων προσώπων όλων των ατομικών δικαιωμάτων, που αυτή προβλέπει και έτσι, η Σύμβαση καλύπτει ευρέως το κενό του Συντάγματός μας και κατοχυρώνει, με υπερνομοθετική ισχύ μάλιστα, όλα τα προστατευόμενα απ' αυτή ατομικά δικαιώματα και υπέρ των ενώσεων προσώπων (με ή χωρίς νομική προσωπικότητα), εφ' όσον βέβαια τα δικαιώματα αυτά συμβιβάζονται με την φύση τους.

Στη δεύτερη ενότητα της εξεταζόμενης εργασίας γίνεται μία εκτενής αναφορά στο θέμα της επιχειρηματικής δράσης των Ο.Τ.Α..

Εδώ τίθεται το ερώτημα κατά πόσον η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. ευρίσκεται μέσα στον κύκλο της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και εάν ο ανταγωνισμός των ιδιωτών επιχειρηματιών από τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. συμπορεύεται με τις συνταγματικές διατάξεις, που καθιερώνουν την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία.

Στη συνέχεια, τίθεται το θέμα, κατά πόσο είναι συνταγματικά ανεκτή η δημιουργία κερδοσκοπικών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., ανταγωνιστικών των ιδιωτών, με αποκλειστικό σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων υπέρ των Ο.Τ.Α..

Εξετάζεται, επίσης, η δυνατότητα των τοπικών οργανισμών να ασκήσουν επιχειρηματική δραστηριότητα με βάση το άρθρ. 106 παρ. 3-5 του Συντάγματος, καθώς και η δυνατότητα αυτών ν' αναπτύσσουν επιχειρηματική δράση για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Εδώ επισημαίνεται πως για την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών και, ιδιαί-

τερα, για την ικανοποίηση τοπικών συλλογικών ή κοινωνικών αναγκών, οι Ο.Τ.Α. δεν καταφεύγουν μόνο στην ίδρυση και λειτουργία αμιγών ή μικτών επιχειρήσεων, αλλά συχνά χρησιμοποιούν και άλλους μηχανισμούς, όπως η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και οι προγραμματικές συμβάσεις.

Τίθεται στη συνέχεια το θέμα εάν οι δημοτικές επιχειρήσεις αποκτούν την εμπορική ιδιότητα και παρατίθεται η αντιφατική σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου. Γίνεται ανάλυση του Ν. 2459/1997, ο οποίος κατήργησε μία σειρά φορολογικών απαλλαγών από τις δημοτικές επιχειρήσεις και των λόγων που επέβαλαν την ρύθμιση αυτή.

Τέλος, εξετάζονται οι δημοτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ιδιαίτερα το άρθρο 9 ΣυνθΕΚ, κατ' επιταγήν του οποίου οι κανόνες της Συνθήκης σχετικά με τον ανταγωνισμό εφαρμόζονται και στις δημοτικές επιχειρήσεις, και, το οποίο εξασφαλίζει την δυνατότητα κοινοτικής παρέμβασης και ελέγχου στη δραστηριότητα των δημοσίων-δημοτικών επιχειρήσεων.

Η εργασία, ιδιαίτερα πρωτότυπη, εξαντλεί την υπάρχουσα βιβλιογραφία, την οποία εξ άλλης πλευράς εμπλουτίζει σε σημαντικό βαθμό και διακρίνεται για την κριτική προσέγγιση των θεμάτων, το μεγάλο εύρος των ερευνηθέντων ζητημάτων και το γλαφυρό ύφος του κειμένου.

Καθηγητής Κωνστ. ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Η τρέχουσα επικαιρότητα

Νέο σύστημα ελέγχων Δήμων και Νομαρχιών Θέσπιση πόρων υπέρ Ν.Α.

Κοινοτόμες εισηγήσεις περιλαμβάνει σχέδιο νόμου, το οποίο καταρτίζει ο Υπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Αλ. Παπαδόπουλος, για ένα νέο σύστημα ελέγχου των Δήμων και των Κοινοτήτων, πλέον ευέλικτο, λυσιτελές και αντικειμενικό.

Όπως ανακοινώθη στην Διαρκή Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής προβλέπεται να συσταθεί Σώμα Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, οι οποίοι θα διενεργούν τακτικούς και έκτακτους ελέγχους στους Δήμους και στις Νομαρχίες.

Ακόμη, προβλέπεται να μειωθεί ο αριθμός των αναθέσεων έργων των ΟΤΑ απ' ευθείας από τους Δημάρχους και να απαγορευθεί η κατάτμηση έργων και πιστώσεων, ενώ η αυτεπιστασία θα επιτρέπεται μόνο για έργα συντήρησης και επισκευών προϋπολογισμού μέχρι είκοσι εκατομμ. δραχμών.

Με άλλες διατάξεις του σχεδίου νόμου, το οποίο αναμένεται να ψηφισθεί εντός του τρέχοντος έτους, προβλέπεται η καθιέρωση λογιστικών βιβλίων Γ' κατηγορίας στους Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων από 1/1/1999, ενώ ανάλογα βιβλία θα τηρούνται και από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά από 1/1/2000.

Τέλος, με άλλες ρυθμίσεις προβλέπεται η κατανομή ποσού 127.000.000.000 δραχμ. στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις κατά το έτος 1999, η κατάργηση της Τριμερούς Επιτροπής Ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των Δημοτικών και Νομαρχιακών Συμβουλίων και η μεταβίβαση της σχετικής αρμοδιότητας στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας κ.ά..

Α.