



Τοις Εντευξομένοις
ή
Η αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης
και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:
αναγκαιότητα ή πολιτική επιλογή;

Του κ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ

Καθηγητού Παντείου Πανεπιστ. Κοιν. Πολιτ. Επιστ.,
Πανεπιστ. Αθηνών (Επισκ.),
Ex Ch.L., U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris

Οι πρόσφατες Κυβερνητικές παρεμβάσεις στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. κατάργηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και «μεταποίηση» του σε Υφυπουργείο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, κατάργηση Γενικών Γραμματειών κ.ά.) επαναφέρουν στο προσκήνιο το ζέον πάντοτε θέμα του εκσυγχρονισμού των Διοικητικών Δομών της Χώρας, της «πάταξης» της γραφειοκρατίας κ.ά.

Το θέμα μάλιστα της γραφειοκρατίας έχει ήδη απασχολήσει και την Ε.Ε., πρόσφατη δε έρευνα της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί γραφειοκρατίας στις Χώρες Μέλη της κατατάσσει την Ελλάδα στην κατηγορία εκείνη Χωρών, στις οποίες τα γραφειοκρατικά βάρη, τα οποία επωμίζονται εν γένει οι επιχειρηματικώς δρώντες, ανέρχονται ετησίως σε ποσοστό 6,8% του Α.Ε.Π. (επί το πρακτικώτερον: 15.000.000.000 ΕΥΡΩ...), έναντι μέσου όρου ποσοστού 3,5% για τις 25 Χώρες Μέλη της.

«Η συνομοταξία» της Ελλάδος περιλαμβάνει τις Χώρες της Βαλτικής, την Κύπρο και την Μάλτα.

Ο αντίπους του πλέον χαμηλού ποσοστού βαρών περιλαμβάνει την Μεγάλη Βρετανία και την Φινλανδία.

Η Επιτροπή «φιλοδοξεί», αφού επιβεβαιώσει όλα τα σχετικά δεδομένα, να επιχειρήσει μείωση αυτών των βαρών μέχρι του έτους 2012 μ.Χ. σε ποσοστό 25% των σχετικών μεγεθών, πράγμα το οποίο, εάν επιτευχθεί θα οδηγήσει, με βάση αισιόδοξα σενάρια, σε αύξηση του Α.Ε.Π. της μεν ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ σε ποσοστό 1,5% ετησίως, της δε Ελλάδος κατά 2,4%.

Οι Κυβερνητικές παρεμβάσεις και οι διαπιστώσεις της έρευνας θέτουν εκ νέου επί τάπητος το όλο θέμα της οργάνωσης του Ελληνικού Κράτους, της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής του Αυτοδιοίκησης.

Οι σκέψεις και απόψεις, οι οποίες ακολουθούν πρέπει να θεωρηθούν αφ' ενός μεν ως έντιμη προσέγγιση του θέματος, αφ' ετέρου δε ως αφετηρία προβληματισμού και περαιτέρω δημιουργικών αναζητήσεων και προσεγγίσεων.

Παρά τον κίνδυνο να θεωρηθεί, λοιπόν, κοινότυπη, επιχειρείται εδώ η υπόμνηση, ότι το θέμα της οργάνωσης των ανθρωπίνων Ομάδων αρχικώς και των Κρατών μεταγενεστέρως, απησχόλησε λίαν ενωρίς, και όχι μόνον τους Ειδικούς ή τους Πολιτικούς, την Ανθρωπότητα και ιδίως μετά την επινόηση των κωδίκων επικοινωνίας (αλφαβήτων),¹ η ακριβής χρονική εμφάνιση των οποίων δεν έχει εισέτι προσδιορισθεί.

Απόρροια αυτού του αναγκαίου και επιτακτικού χαρακτήρος ενδιαφέροντος ήταν η διαμόρφωση διαφόρων πολιτειακών και διοικητικών συστημάτων διακυβέρνησης των ανθρωπίνων κοινωνιών, άλλοτε ατελών, άλλοτε βαρβάρων, άλλοτε δημοκρατικών, άλλοτε λειτουργικών, άλλοτε ατελεσφόρων, αναλόγως των κρατουςών συνθηκών σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό, διεθνές επίπεδο, του επιτευχθέντος έως τότε κατά περίπτωση βαθμού πολιτισμού, των δημιουργηθεισών οικονομικών σταθερών παραμέτρων κ.ά.

Έτσι, π.χ. στον χώρο της οργάνωσης² του Κράτους εν γένει και της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται κατά περιόδους λόγος για διάφορα συστήματα, (τα οποία ειρήσθω εν παρόδω, ότι όλα έχουν ένα κοινό γνώρισμα: κανένα δεν εφαρμόζεται κατά τρόπο απόλυτο, αμιγώς), όπως π.χ. σύστημα διοικητικής οργάνωσης συγκεντρωτικό και σύστημα αποκεντρωτικό, σύστημα αυτοδιοίκησης, σύστημα διοικητικής οργάνωσης με Υπαλλήλους και σύστημα οργάνωσης με Επιτίμους Λειτουργούς, σύστημα οργάνωσης με Όργανα Μονομελή ή Συλλογικά, σύστημα Δογματικό ή Ορθολογικό και σύστημα Επαρχιακό ή Ιστορικό κ.ά.

Σε ενδεχόμενη ρητορική ερώτηση γιατί κανένα διοικητικό σύστημα δεν εφαρμόζεται αμιγώς η προσήκουσα απάντηση είναι, ότι σε μία ενδεχόμενη εφαρμογή του κατά τρόπο «απόλυτο» δεν θα ήταν δυνατή η επίτευξη των μέγιστων αναμενόμενων ωφελειών, λόγω των οίων δήποτε εγγενών αδυναμιών του, οι οποίες θα ωδηγούσαν μοιραίως σε δυσλειτουργίες, αφού είναι δεδομένο, ότι σε κάθε σύστημα απαντώνται πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

1. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Δημόσιες Σχέσεις. Αθήναι, 2006, σελ. 71 επόμ.

2. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Διοικητικό Δίκαιο. Αθήναι, 2006, σελ. 43 επόμ.

Υπ' αυτή την έννοια το πράγμα οδηγεί στην αναγκαία κατά περίπτωση και αναλόγως των ισχυουσών συνθηκών επιλογή του νομιζομένου αρίστου συστήματος ή ζεύγους «αντιρρόπων» συστημάτων. Οι συνθήκες υπό τις οποίες γίνεται η επιλογή σχετίζονται με το εκάστοτε ισχύον σε κάθε Χώρα πολίτευμα, το πολιτιστικό της επίπεδο, την πληθυσμιακή και φυλετική της σύνθεση, τις παραμέτρους της διεθνούς συγκυρίας, την οικονομική της ευμάρεια, τα εθνικά «οράματα», κ.ά.

Εξυπακούεται, ότι η άπαξ γενομένη επιλογή δεν ισχύει διηνεκώς, της διάρκειας εφαρμογής της εξαρτωμένης υπό πλήθους αδήλων παραγόντων, φυσικών γεγονότων, οικονομικών κρίσεων, πολέμων, μεταναστεύσεων, εντάξεων σε Διεθνείς Οικονομικούς, Πολιτιστικούς και Πολεμικούς Οργανισμούς κ.ά.

Εξ όλων των εφαρμοσθέντων μέχρι τούδε διοικητικών συστημάτων εκείνα της Αποκέντρωσης και της Αυτοδιοίκησης φέρονται ως τα πλέον προτιμώμενα, ιδίως υπό Κρατών και Κοινωνιών Δυτικού Τύπου.

Επισημαίνεται εν προκειμένω, ότι τα θέματα του επιλεγέντος κατά περίπτωση διοικητικού συστήματος και προκειμένου περί Ελλάδος τα θέματα της Αποκέντρωσης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Δημόσιας εν γένει Διοίκησης, ενέχουν αφ' εαυτών ιδιαίτερη σημασία. Η σημασία τους όμως αυτή προσλαμβάνει διαστάσεις μεγαλύτερες κατά περιόδους, λόγω ειδικωτέρων συνθηκών, υπό τις οποίες διατελεί μία Χώρα. Και η Χώρα μας κατ' αυτάς «διατελεί» υπό ειδικές συνθήκες, για πολλούς και ποικίλλους λόγους. Ενδεικτικώς:

Η Αποκέντρωση εν γένει της κρατικής διοικητικής μηχανής, παρά το γεγονός, ότι αποτελεί συνταγματική επιταγή και όνειρο δεκαετιών δεν έχει ολοκληρωθεί για πολλούς λόγους, μεταξύ των οποίων δεν προέχουν πάντοτε λόγοι αδυναμίας αντικειμενικοί, αλλά λόγοι πολιτικών επιλογών προς την κατεύθυνση της μη πλήρους εφαρμογής του θεσμού, παρότα αντιθέτως δηλούμενα εδώ και τα συμβαίνοντα αλλαχού, όπου οι αντίστοιχοι μηχανισμοί εφαρμόζονται λυσιτελώς από μακρού (π.χ. Γαλλία, Ιταλία, κ.ά.)

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, Α' και Β' βαθμού, δεν ητύχησε πάντοτε να έχει καλλίτερη μοίρα. Η Χώρα μας, η οποία «συνέλαβε» προ πολλών εκατονταετηρίδων την Ιδέα της, παλινδρομούσα εγκατέλειψε κατά περιόδους στην τύχη του τον Α' βαθμό και μόλις προ τινός «ηυδόκησε» να ασχοληθεί με τον Β'.

Η επιχειρηθείσα προ τινος νέα αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων του ισχύοντος Συντάγματος είναι ενισχυτική αυτών των απόψεων.

Η Δημόσια εν γένει Διοίκηση «ακολουθεί» συνήθως την μοίρα των προηγούμενων θεσμών.

Οι πρόσφατες ρυθμίσεις της Κυβέρνησης και οι «εν θερμώ» εξαγγελίες εν συνεχεία της Αντιπολίτευσης για διάφορα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης, (μεταξύ των οποίων και εκείνο της περιφερειακής της διά-

στασης), καταδεικνύουν το πρόβλημα «δυσλειτουργίας» της, το οποίο κατά τα φαινόμενα εμφανίζεται και ως οξύ και ως προκαλούν σειρά παρενεργειών στην εν γένει ζωή της Χώρας.

Έτσι, δεν είναι τυχαίο το γεγονός, ότι Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ανέφερε σε Εισηγητική Έκθεση νόμου, του Ν. 2839, και τα ακόλουθα, τα οποία ενισχύουν τις αναφερθείσες προηγουμένως σκέψεις:

«Αποτελεί κοινό τόπο η διαπίστωση της ανάγκης για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του Δημόσιου Τομέα...».

«Η επιτυχία της οίας δήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας προϋποθέτει απαλλαγή της Δημόσιας Διοίκησης από την εσωστρέφειά της... Οι άξονες των αλλαγών στην Δημόσια Διοίκηση επιβάλλεται να αναζητηθούν και να ανευρεθούν μέσα σε κλίμα συνεργασίας, επικοινωνίας και αποδοχής, όχι μόνον μεταξύ των Πολιτικών Κομμάτων, αλλά και μεταξύ όλων των νομιμοποιούμενων Φορέων της Κοινωνίας (Δημοσίων Υπαλλήλων, Χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών, Συνδικαλιστικών Εκπροσώπων, Παραγωγικών Τάξεων κ.ά). Στόχος πρέπει να είναι η αξιοποίηση όλων των συμπερασμάτων και προτάσεων της θεωρίας με αυξημένη κοινωνική νομιμοποίηση».

«Πέραν αυτών δημιουργείται παρά τω Υπουργείω Ε.Δ.Δ. και Α. Συμβουλευτικό Όργανο, το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης..., στο οποίο θα εισάγονται για συζήτηση και έκφραση γνώμης, οι προτάσεις του Υπουργού Ε.Δ.Δ. και Α., που αφορούν σε μείζονος σημασίας παρεμβάσεις στην Δημόσια Διοίκηση. Στο Συμβούλιο θα μετέχουν Εκπρόσωποι των εν τη Βουλή Κομμάτων, Κοινωνικών και Οικονομικών Φορέων κ.ά....».

Εξ άλλου, προ τινος ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ομιλών σε Συνέδριο του ECONOMIST υπεγράμμισε, μεταξύ άλλων, και τα εξής:

«Μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις, που έχουμε να αντιμετωπίσουμε σε ό,τι αφορά στην αναβάθμιση της ποιότητας της Δημοκρατίας και σε ό,τι αφορά επίσης στη χρησιμοποίηση των νέων τεχνολογιών και ιδίως της ψηφιακής τεχνολογίας για την ποιότητα της Δημοκρατίας, είναι η μετατροπή των σχέσεων Κράτους και Πολίτη, στη βάση του γεγονότος, ότι ο Πολίτης πρέπει να πάψει να είναι ένας παθητικός δέκτης των υπηρεσιών ή και συμπεριφορών της Δημόσιας Διοίκησης και πρέπει να μετατραπεί σε ενεργό συμμετοχο στην όλη διοικητική διαδικασία προς δύο κατευθύνσεις».

«Από τη μία πλευρά να μπορεί ο Πολίτης να έχει πρόσβαση όχι μόνο στην πληροφορία τη διοικητική την οποία δικαιούνται, αλλά να μπορεί να έχει πρόσβαση ακόμη και στην έκδοση των διοικητικών εκείνων πράξεων, που η ίδια η τεχνολογία επιτρέπει χωρίς την παρέμβαση των κλασικών μεθόδων των δημοσίων υπαλλήλων, που ξέρουμε μέχρι σήμερα».

«Και η δεύτερη κατεύθυνση είναι να μπορεί ο Πολίτης -και εδώ ακριβώς θα είναι η αναβάθμιση της ποιότητας της Δημοκρατίας- ταυτόχρονα μέσα από τη διαφάνεια να μεταστεί σε έναν ελεγκτή της νομιμότητας και της διαφάνειας της ίδιας της διοικητικής μηχανής. Να μπορεί δηλαδή χρησιμοποιώντας την τεχνολογία και την ίδια την ψηφιακή τεχνολογία να έχει την πληροφόρηση που θέλει, αλλά να ελέγχει και εκείνο το οποίο δικαιούται να ελέγχει με βάση τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που μπορούμε να έχουμε, όταν και στο μέτρο που η ψηφιακή τεχνολογία το επιτρέπει».

Εξ άλλου, η φύση των εφαρμοσθεισών ή προταθεισών κατά καιρούς λύσεων επί θεμάτων Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Δημόσιας Διοίκησης εν γένει, συνήθως αποσπασματικών και μη εντασσομένων σε ένα ευρύ, συνεκτικό, λειτουργικό, τελεσφόρο πλέγμα πολιτικών και μέτρων, αναιρεί τις όντως ευγενείς προθέσεις των Εισηγητών τους, και κάθε άλλο, παρά ωδήγησε σε επιθυμητά αποτελέσματα. Η συνεχής τροποποίηση των συναφών ρυθμίσεων (νομοθετικού και διοικητικού χαρακτήρα), η ατελής εφαρμογή κατά περιόδους των σχετικών διατάξεων και η παρατηρούμενη, ενίοτε, από Κρατικά Όργανα ή Όργανα των Τοπικών Δομών αδράνεια περί την εφαρμογή των κειμένων νόμων, κάθε άλλο παρά οδηγούν στην «παραγωγή» «διοικητικού» εν γένει έργου, τόσον αναγκαίου, ιδία σήμερα.

Τα εν λόγω φαινόμενα όμως δεν επιτρέπεται να συνεχίζονται. Η εν γένει κατάσταση της Χώρας και η διεθνής συγκυρία, υπό την οποία αυτή «ζει» και «κινείται», υπό το καθεστώς των Συνθηκών Μάαστριχτ,³ Άμστερνταμ και Νίκαιας και της αναμενομένης νέας της Λισσαβώνας επιτάσσουν άλλους ρυθμούς, πλέον εναργείς, πλέον λυσιτελείς, πλέον τολμηρούς (μετά συνέσεως...).

Και πρέπει να υπομνησθεί, ότι πέραν της καλώς εννοούμενης εξυπηρέτησης των Πολιτών επί θεμάτων τρέχοντος διοικητικού χαρακτήρος, η ορθολογικώς οργανωμένη και αρτίως λειτουργούσα Δημόσια Διοίκηση υπό καθεστώς πλήρους Αποκέντρωσης και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελούν *condicio sine qua non* σημαντικών θεμάτων, όπως π.χ. η ανάπτυξη με την ευρεία έννοια του όρου (οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική κ.λ.) και σε όλα, υπό έποψη χώρου, τα επίπεδά της (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) κ.ά.⁴ Και επ' αυτού η σχετική έρευνα της Επιτροπής της Ε.Ε. είναι κατηγορηματική.

3. Βλ. εν εκτίσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Α' έκδ. 1996. Νέα έκδ. 2006. Αθήναι.

4. Βλ. εν εκτίσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμ. Α, Β, Γ. Νέα έκδ. Αθήναι, 2007. Βλ. ακόμη Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήνα, 1996, σελ. ?? επόμ.

Η περίπτωση των Διοικητικών Περιφερειών άλλων Χωρών,⁵ π.χ. της Γαλλίας είναι εν προκειμένω ιδιαιτέρως χαρακτηριστική, δεδομένου, ότι πέραν της παραγωγής διοικητικού έργου η «εμπλοκή» τους σε αναπτυξιακά θέματα είναι εξόχως σημαντική, ως καταδεικνύεται και εκ του γεγονότος της άντλησης ιδιαιτέρως σημαντικών πόρων εκ της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Υπ' αυτή την έννοια, λοιπόν, και λαμβανομένων σοβαρώς υπ' όψει των διεθνών συνθηκών και συγκυριών σκληρού μεταξύ Κρατών και Κοινωνιών και Οικονομιών ανταγωνισμού πάσης μορφής, υφής, έκτασης και έντασης, είναι προφανές, ότι ο εν γένει αληθής, πλήρης και ουσιαστικός εκσυγχρονισμός των Αποκεντρωτικών Δομών, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Δημόσιας Διοίκησης της Χώρας, παρίσταται υπέρ πάσαν άλλην εποχήν κατεπείγων και αναγκαίος, ανεξαρτήτως «πολιτικού κόστους» των Ιθυνόντων, «απωλειών ισχύος» των Πολιτικών Κομμάτων και «θυσιών» του Κοινωνικού Συνόλου ή των μεμονωμένων Ατόμων.

Αλλά προς ποία κατεύθυνση πρέπει να δρομολογηθούν οι οίεσ δήποτε αλλαγές, οι εκσυγχρονισμοί, οι καινοτόμες πρωτοβουλίες;

Είναι κοινώς παραδεκτό, ότι σειρά ρυθμίσεων και μέτρων ωδήγησε κατά το τελευταίο διάστημα στην εμπέδωση της άποψης, ότι η Αποκέντρωση της Κρατικής Διοίκησης ευρίσκεται «εν τω περατούσθαι», μη ολοκληρωθείσα εισέτι για πολλούς λόγους.

Ενδεικτικώς αναφέρονται εδώ σχετικά πρόσφατα νομοθετήματα, όπως: Ν. 3242/2004 Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης και τους Ο.Τ.Α. Ν. 3250/2004 Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα Ν.Π.Δ.Δ. Ν. 3274/2004 Οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. και των Ν.Α. Π.Δ. 164/2004 Ρυθμίσεις για τους Εργαζομένους με συμβάσεις ωρισμένου χρόνου στον Δημόσιο Τομέα. Ν. 3260/2004 Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης. Ν. 3320/2005 Ρυθμίσεις θεμάτων Προσωπικού Δημοσίου, Ν.Π. Δημοσίου Τομέα και Ο.Τ.Α. κ.ά.

Τουτ' αυτό δύναται να λεχθεί βασίμως και περί των επελθουσών αλλαγών εντός του πεδίου των Τοπικών Δομών (Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού κ.λ.).

Εν προκειμένω, όμως τα περιθώρια νέων αλλαγών και εισαγωγής νέων καινοτόμων διοικητικών μηχανισμών και δραστηριοτήτων πρέπει να θεωρηθούν μη εξαντληθέντα.

Όλος ενδεικτικώς και λαμβανομένης υπ' όψει της ιδιαίτερης σημασίας και της αποστολής π.χ. των Τοπικών Δομών συνεχώς διευρυνομένης

5. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα, Άλλες Χώρες. Τόμ. Α', Β', Η' έκδ. Αθήναι, 2005.

εντός των Χωρών Δυτικού Τύπου, επισημαίνονται τα εξής (η σειρά αναφοράς δεν σχετίζεται και με παράλληλη αξιολόγησή τους):

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση προσφέρεται περισσότερο από ό,τι το Κεντρικό Κράτος, λόγω του μεγέθους των Πολιτικών και Διοικητικών της Μονάδων για την εμπλοκή της σε θέματα τοπικής ανάπτυξης, για την πειραματική (σε πρώτη φάση) εισαγωγή συμμετοχικών διαδικασιών και μεγαλύτερης σε έκταση και καλλίτερης σε ποιότητα ενεργού δράσης των Πολιτών, επί σκοπώ παραγωγής καλλιτέρου τοπικού εν γένει έργου κ.ά.

Τα πλεονεκτήματα εν προκειμένω της Τοπικής Δομής συμπορούνται στο μικρό μέγεθος των Διοικητικών Μονάδων, στην εγγύτητα της Δομής σε σχέση με τους Πολίτες και στον νέο πρόσθετο ρόλο της Τοπικής Δομής ως μοχλού της τοπικής ενδογενούς κ.ά. μορφών ανάπτυξης.

Με δεδομένη την ελλειπή λειτουργία συμμετοχικών μηχανισμών σε επίπεδο Τοπικών Δομών στην Χώρα μας σημειώνονται τα ακόλουθα εν σχέσει με τα ισχύοντα σε άλλες Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

Αυστρία: 2.358 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπονται υπό των Καταστατικών Λειτουργίας κάθε πόλης τοπικά δημοψηφίσματα αποφασιστικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρος. Ακόμη, οι Πολίτες δικαιούνται να καταθέτουν στα Δημοτικά Συμβούλια τις απόψεις τους για τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, προβλέπεται η διενέργεια ερευνών κοινής γνώμης επί τοπικών υποθέσεων κ.ά.

Βέλγιο: 589 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Βάσει συνταγματικής επιταγής τα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο λαϊκής διαβούλευσης σε επίπεδο Δήμου ή Επαρχίας, προβλέπεται η δυνατότητα των Δημοτικών Συμβουλίων να αποφασίζουν την διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων είτε εξ οικείας πρωτοβουλίας, είτε κατόπιν αιτήματος Πολιτών (υπό προϋποθέσεις) κ.ά.

Γαλλία: 36.784 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Βάσει συνταγματικής επιταγής προβλέπεται η διενέργεια υπό Δημοτικών Συμβουλίων δεσμευτικού χαρακτήρος ως προς το αποτέλεσμα τοπικών δημοψηφισμάτων, η δημιουργία, βάσει νόμου του έτους 2002 μ.Χ. περί της Δημοκρατίας της Εγγύτητας, Συνοικιακών Συμβουλίων, Μεικτών Συμβουλευτικών Επιτροπών εξ Αιρετών και Εκπροσώπων Τοπικών Κοινωνικών Οργανώσεων κ.ά. για την διαχείριση τοπικών υποθέσεων κ.ά.

Γερμανία: 12.431 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται υπό όλων των Ομοσπόνδων Κρατιδίων, πλην εκείνου του Βερολίνου, η δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων των οποίων οι γενικές αρχές διενεργείας καθορίζονται υπό ρυθμίσεων των Δημοτικών Κωδίκων. Η πρωτοβουλία για την διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος είναι δυνατόν να προέλθει οίκοθεν υπό του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου ή υπό ποσοστού 15% των εγγεγραμμένων στους οι-

κείους εκλογικούς καταλόγους, ενώ τα θέματά του προσδιορίζονται περιοριστικώς υπό του νόμου.

Πέραν αυτών, προβλέπεται η συμμετοχή Πολιτών ως Συμβούλων σε διάφορες Επιτροπές των Δημοτικών Συμβουλίων, η σύσταση ειδικών Συμβουλίων για διάφορες Ομάδες πληθυσμού (Νέων, Ηλικιωμένων, Αλλοδαπών κ.ά.) κ.ά.

Δανία: 270 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Δεν προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων, αλλά τα κατά τόπους Δημοτικά Συμβούλια έχουν την ευχέρεια λήψης σχετικής απόφασης.

Λειτουργούν User Boards, Συμβούλια Χρηστών των δημοτικών υπηρεσιών κ.ά.

Ισπανία: 8.110 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η συμμετοχή Πολιτών και Εκπροσώπων Κοινωνικών Οργανώσεων σε Επιτροπές συνιστώμενες υπό των Δημοτικών Συμβουλίων κ.ά.

Ιταλία: 8.101 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η δυνατότητα διενέργειας τοπικού δημοψηφίσματος.

Λειτουργεί ειδική Υπηρεσία προστασίας των δικαιωμάτων των Δημοτών υπό τον τίτλο «Συνήγορος των Δημοτών».

Κύπρος: 377 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται υπό νόμου η δυνατότητα διενέργειας υπό Δημοτικών Αρχών τοπικών δημοψηφισμάτων επί θεμάτων σύστασης, κατάργησης και συνένωσης Δήμων.⁶

Μεγάλη Βρετανία: 404 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος.

Λειτουργούν σε ωρισμένους Δήμους User Boards, Συμβούλια Χρηστών των δημοτικών υπηρεσιών.

Ειδικώς, πρωτοβουλία του Δημάρχου της περιοχής Μείζονος Λονδίνου, οργανώνεται άπαξ του έτους δημόσια συζήτηση επί τοπικών θεμάτων, ενώ ο Δήμαρχος «λογοδοτεί» δύο φορές κατ' έτος στους Δημότες κατά την «ώρα του Δημάρχου».

Λειτουργεί Συνήγορος των Δημοτών.

Ολλανδία: 458 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπονται τοπικά δημοψηφίσματα τη πρωτοβουλία Επιτροπής Πολιτών τοπικών υποθέσεων.

Πολίτες έχουν την ευχέρεια συμμετοχής σε Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου είτε μέσω εκλογής, είτε επ' αμοιβή.

6. Βλ. Σοφ. ΛΑΤΣΟΥ: Περιφερειακές και Τοπικές Δομές της Κύπρου. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Αθήναι, τεύχ. 48/2007, σελ. 67 επόμ.

Ουγγαρία: 3.145 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων με απόφαση Δημοτικών Συμβουλίων.

Πολωνία: 2.478 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων προβλέπεται υπό του ισχύοντος Συντάγματος, πρωτοβουλία του Δημοτικού Συμβουλίου ή ποσοστού των τοπικών εκλογέων.

Επιτρέπεται η συμμετοχή Πολιτών σε Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου.

Πορτογαλλία: 308 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων επιτρέπεται βάσει συνταγματικής ρύθμισης.

Προβλέπεται η σύγκλιση λαϊκών συνελεύσεων.

Σλοβακία: 2.891 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων, είτε πρωτοβουλία του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, είτε τοπικών εκλογέων.

Προβλέπεται η συμμετοχή Πολιτών σε Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου.

Σλοβενία: 210 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων, κατόπιν προτάσεων Δημοτικών Συμβουλίων.

Σουηδία: 290 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων.

Προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής Πολιτών σε Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου με σχετική απόφασή του.

Λειτουργούν User Boards, Συμβούλια Χρηστών υπηρεσιών του Δήμου κ.ά.

Τσεχία: 6.248 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Τοπικά δημοψηφίσματα προβλέπονται υπό ειδικής Νομοθετικής Πράξης.

Προβλέπονται (Δημοτικές) Επιτροπές Γειτονιάς.

Φινλανδία: 432 ΟΤΑ Α' βαθμίδας

Προβλέπεται η διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων. Η σχετική πρωτοβουλία είναι δυνατόν να προέρχεται είτε εκ Δημοτικών Συμβουλίων, είτε εκ Δημοτών.

Με αποφάσεις Δημοτικών Συμβουλίων είναι δυνατός ο διορισμός Πολιτών σε διάφορες Επιτροπές κ.ά.

Πέραν αυτών, επί του θέματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προτείνονται ακόμη και τα εξής:

Ως όριο ηλικίας για εκλογή σε θέση Αιρετού Κοινότητας-Δήμου μπορεί να ορισθεί το 18ο έτος, όπως ισχύει στην Ισπανία.

Ο υποψήφιος για κατάληψη θέσης μέλους Κοινοτικού ή Δημοτικού Συμβουλίου πρέπει να διαμένει υποχρεωτικώς στην έδρα της Κοινότητας ή του Δήμου, για ευνόητους λόγους.

Κατ' εξαίρεση μπορεί να προβλεφθεί ρύθμιση όπως Μέλη του Συμβουλίου, μέχρι ποσοστού του 1/5, να μη διαμένουν στην έδρα της οικείας Κοινότητας ή Δήμου.

Η διάρκεια θητείας των Αιρετών είναι σκόπιμο να παραμείνει στην Ελλάδα ως έχει (4 έτη) και να μη αυξηθεί (ως συμβαίνει σε άλλες Χώρες, π.χ. Γαλλία).

Το ισχύον σύστημα άμεσης εκλογής των Αιρετών κρίνεται επιτυχές, άρα δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής άλλων προτύπων (π.χ. του ισπανικού: έμμεση εκλογή).

Επί του θέματος των ασυμβιβάστων δραστηριοτήτων των Αιρετών προς το αναλαμβανόμενο τοπικό λειτούργημα κρίνεται σκόπιμη η τυχόν διεύρυνση του κύκλου δράσεων, τις οποίες δεν θα πρέπει να ασκεί ο τοπικός Αιρετός, κατά την διάρκεια της σχετικής εντολής, χωρίς βεβαίως να υιοθετηθεί το βελγικό σύστημα, το οποίο εισάγει μεγάλο αριθμό ασυμβιβάστων δράσεων προς το λειτούργημα για τους τοπικούς Αιρετούς.

Πρέπει να ρυθμισθεί από το Κράτος το θέμα της χρηματοδότησης παρ'ά του Κράτους της προεκλογικής εκστρατείας των Αιρετών, ανεξαρτήτως του γεγονότος εάν αυτοί είναι μεμονωμένοι υποψήφιοι ή ενταγμένοι σε κομματικούς ή ανεξάρτητους συνδυασμούς.

Βάση για την χρηματοδότηση μπορεί να είναι ο αριθμός των τελικών ψήφων μεμονωμένων υποψηφίων ή συνδυασμών, το μέγεθος του Ο.Τ.Α. κ.ά.

Επί του θέματος επισημαίνεται, ότι δεν ακολουθείται ομοιόμορφη πολιτική, ούτε υφίσταται σαφές νομικό καθεστώς στις Χώρες Μέλη της Ε.Ε. (πλην π.χ. Σουηδίας, όπου εκ του νόμου ενισχύονται οικονομικά τα Κόμματα, των οποίων οι υποψήφιοι εξελέγησαν).

Διεθνείς Οργανισμοί επισημαίνουν, ότι το θέμα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο συστηματικής μελέτης, με θέσπιση συγκεκριμένων, σαφών και αυστηρών διατάξεων, αναλόγων εκείνων που διέπουν την εκλογή εθνικών εκπροσώπων (Βουλευτών), οι δε τομείς, που πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής εστιάζονται στις χρηματοδοτήσεις των τοπικών υποψηφίων από ιδιώτες, στην κατανομή κονδυλίων από Δομές του εν γένει Δημόσιου Τομέα, στους κανόνες διαφάνειας για την χρηματοδότηση παρ' οίου δήποτε μεμονωμένων υποψηφίων ή συνδυασμών, στην καθιέρωση ανώτατου εμφανούς ορίου εκλογικών δαπανών, στην συγκρότηση ελεγκτικών αδιάβλητων μηχανισμών κ.ά.

Κρίνεται αναγκαία η εισαγωγή διαδικασίας δήλωσης υπό των υποψηφίων προς ανάληψη τοπικών αιρετών αξιωμάτων των ειδικότερων ενδιαφερόντων τους, επαγγελματικών, οικονομικών κ.ά. και δέσμευσής τους, ότι κατά την διάρκεια της συγκεκριμένης εντολής θα απέχουν

συναφών δράσεων επί ποινή έκπτωσης εκ του αξιώματος (όπως π.χ. ισχύει στο Βέλγιο).

Κρίνεται αναγκαία η αποφυγή σύμπτωσης περισσότερων της μίας εντολής στο αυτό πρόσωπο, δεδομένου, όπως κατέδειξε η διεθνής πρακτική, η κατοχή περισσότερων του ενός αιρετών αξιωμάτων δημιουργεί σειρά πρακτικών και τεχνικών προβλημάτων, ενίοτε ιδιαίτερος δυσεπίλυτων.

Για την ελληνική πραγματικότητα θεωρούνται απρόσφορα τόσο το σύστημα της Γαλλίας, το οποίο επιτρέπει την ανάληψη δύο εντολών, όσο και της Ισπανίας, το οποίο επιτρέπει, εφ' όσον δεν το αποκλείει ρητώς, την ανάληψη περισσότερων εντολών (δύο, τριών κ.ά.).

Οι τοπικοί Αιρετοί ενίοτε στερούνται ειδικών γνώσεων περί τα θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επομένως, η δημιουργία μηχανισμών επιμόρφωσής τους πριν από την ανάληψη των καθηκόντων τους, είτε από το οικείο Υπουργείο, είτε από την ΚΕΔ ΚΕ, είτε από Πολιτικούς Σχηματισμούς, είτε από ανεξάρτητα Επιμορφωτικά Κέντρα, κρίνεται απαραίτητη. Η διεθνής εμπειρία επί του θέματος είναι σημαντική για την εισαγωγή ανάλογων μηχανισμών στην Ελλάδα.⁷

Οι ευθύνες απασχόλησης των Ελλήνων Τοπικών Αιρετών πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συνολικής και συστηματικής μελέτης και ρύθμισης με βάση ανάλογα πρότυπα, ισχύοντα σε άλλες Χώρες.

Τυχόν διαφοροποιήσεις μεταξύ Αιρετών προερχόμενων εκ Κρατικών Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων και Ιδιωτικών Μονάδων πρέπει να εκλείψουν, διότι δημιουργούν άνισες συνθήκες απασχόλησης επί ιδίων περιπτώσεων.

Η παράλληλη επαγγελματική δραστηριότητα τοπικών Αιρετών διαρκούσης της εντολής θα πρέπει να ανασταλεί, τόσο για το ενδεχόμενο σύγκρουσης συμφερόντων, όσο και για πρακτικούς λόγους (αδυναμία αποτελεσματικής άσκησης των καθηκόντων της εντολής κ.ά.).

Εάν η αναστολή δεν είναι εφικτή, τότε:

Ίσως είναι σκόπιμη η εισαγωγή άλλων συστημάτων, όπως π.χ. του ισπανικού συστήματος, όπου ο τοπικός Αιρετός δικαιούται να ασχολείται επαγγελματικώς κατά το δοκούν, αλλά ο χρόνος αυτός δεν είναι δυνατό να υπερβαίνει το 20% του επισήμως εβδομαδιαίου εργάσιμου χρόνου, ή

Ίσως είναι σκόπιμη η καθιέρωση ειδικής άδειας στους τοπικούς Αιρετούς σε έκτακτες περιπτώσεις τη αιτήσεί τους, όπως ισχύει αλλά μόνον για Δημάρχους και Αντιδημάρχους στην Γαλλία.

Σε σχέση με μισθούς και αποζημιώσεις των τοπικών Αιρετών συνιστάται η μελέτη των συστημάτων Βελγίου, Ισπανίας, Κάτω Χωρών, τα οποία προβλέπουν τοπικούς Αιρετούς πλήρους και μερικής απασχόλησης:

7. Βλ. Κωνσ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Δ. ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΥ, Α. ΜΑΚΡΥΔΑΚΗ, Μ. ΜΥΡΓΙΩΤΗ: Οι συνθήκες απασχόλησης των Αιρετών σε Χώρες Μέλη της Ε.Ε. Αθήναι, 2005.

οι πρώτοι λαμβάνουν μηνιαίο μισθό, οι δεύτεροι ειδική αποζημίωση, μικρότερη εννοείται του μισθού των άλλων.

Ακόμη, πρέπει να αναζητηθεί λύση για καταβολή αποζημιώσεων και σε Κοινοτικούς και Δημοτικούς Συμβούλους για την συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις των Οργάνων. Τα ποσά πρέπει να καλύπτουν τα οδοιπορικά έξοδα, δαπάνες διαμονής, έξοδα προετοιμασίας κ.ά.

Επί του ισχύοντος συστήματος συνταξιοδότησης των τοπικών Αιρετών στην Ελλάδα διατυπώνεται η άποψη διατήρησής του.

Τέλος, σε σχέση με την συμμετοχή και εκπροσώπηση των φύλων στα τοπικά αιρετά Όργανα διατυπώνεται η άποψη καθορισμού αναλογικώτερων ποσοστώσεων και παρότρυνση των Γυναικών για ενεργότερη συμμετοχή τους στις δράσεις των Τοπικών Δομών, με θέσπιση ειδικών κινήτρων κ.ά.

Όλα αυτά βεβαίως «λειτουργούν» και «προάγουν» τους σχετικούς θεσμούς στα πλαίσια της Διοικητικής Αποκέντρωσης και ιδίως ως προς τις αναπτυξιακές τους δραστηριότητες, δραστηριότητες υπό τις σημερινές συνθήκες μάλλον επείγουσες, υπό την προϋπόθεση, ότι η «πολιτική βούληση» είναι διατεθειμένη να τηρήσει «αταλάντευτη γραμμή» στήριξής τους, ανεξάρτητη από βραχυχρόνιες «ζημίες» και «πολιτικό κόστος» και ότι θα λάβει όλα εκείνα τα αναγκαία μέτρα για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος του διοικητικού εκσυγχρονισμού (της μείωσης του αριθμού των Περιφερειών περιλαμβανομένης⁸ ...) «με σύνεση και τόλμη»...

8. Βλ. εν εκτάσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα, Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμ. Α', Η έκδοσ. Αθήναι, 2005, σελ. 122 επόμε.