

Το Βήμα των Φοιτητών

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ: ΔΟΜΗ- ΣΤΟΧΟΙ- ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Του κ. Αθανασίου ΤΣΩΤΣΗ
Φοιτητού Τ.Ο.Π.Α.

Η διοικητική αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν βασικά συστατικά του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, αλλά και γενικότερα της πολιτικής και κοινωνικής ζωής του τόπου. Η σπουδαιότητά τους για την έννομη λειτουργία του ελληνικού κράτους επισημαίνεται και από το γεγονός ότι τόσο η ύπαρξή τους όσο και η λειτουργία τους προβλέπεται και ορίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα, στις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 αντιστοίχως.

Κατά την ιστορική διαδρομή του νεοελληνικού κράτους οι θεσμοί της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης υπέστησαν πολλές και ποικίλες μεταρρυθμίσεις. Η αρχική επικρατούσα τάση και το κυρίαρχο υπόδειγμα του ελληνικού κράτους όριζε ως βασικό θεσμό αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης τη νομαρχία, ενώ ως βασικό θεσμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης όριζε το δήμο και την κοινότητα. Σύμφωνα με τις αλλαγές που σημειώθηκαν με την πάροδο των χρόνων, ο θεσμός της νομαρχίας μετατοπίστηκε από το σύστημα της κρατικής Διοίκησης σε αυτό της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, το οποίο διαβαθμίζεται πλέον σε δυο επίπεδα: στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνει τους δήμους και τις κοινότητες, και στον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης που περιλαμβάνει τα επαρχεία, τις νομαρχίες και τις υπερνομαρχίες. Από την άλλη πλευρά το αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας φαίνεται να ανασυγκροτείται ολοένα και περισσότερο στο επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης του κράτους. Η διοικητική διαίρεση της χώρας σε δεκατρείς διοικητικές περιφέρειες πραγματοποιείται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες του κράτους (άρθρο 101, παρ.2 Σ).

Το ισχύον Σύνταγμα εισάγει ένα σύστημα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο 102 Σ «οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης». Η καθιέρωση συστήματος αυτοδιοίκησης συνεπάγεται την άσκηση ικανού μέρους διοικητικών αρμοδιοτήτων από «υπαλλήλους» τοπικούς οργανισμούς (Ο.Τ.Α) που δεν ελέγχονται πολιτικά από την κεντρική κυβέρνηση. Ωστόσο, εισάγονται σε αυτούς τους οργανισμούς δημοκρατικές διαδικασίες και κανόνες για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, προβλέπεται και ιδιαίτερο καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης με

πρόσθετες εγγυήσεις για τους αιρετούς λειτουργούς. Επίσης, ως πεδίο ευθύνης των Ο.Τ.Α ορίζεται η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, το οποίο πριν αποτελούσε αρμοδιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους.

Η τοπική αυτοδιοίκηση ως πολιτικοδιοικητικός θεσμός διαθέτει ιδιαίτερο δημοκρατικό-νομιμοποιητικό έρεισμα και συνταγματικά προστατευόμενο πεδίο αρμοδιότητας (Α. 102) αλλά όχι και αυτονομία. Αυτό γίνεται φανερό από το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α υπάγονται στους ελέγχους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υποβάλλονται σε περιορισμούς στην κανονιστική τους αρμοδιότητα, καθώς επίσης και στο ότι το Κράτος διατήρησε το φορολογικό του μονοπώλιο. Σε αντίθεση με άλλες χώρες της Ευρώπης η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα στερείται βασικά στοιχεία εξουσίας που θα την βοηθούσαν να ασκήσει μεγαλύτερη επιρροή στο κοινωνικό γίγνεσθαι αλλά και να πραγματώσει αποτελεσματικότερα τοπική πολιτική υποθέσεων. Συγκεκριμένα, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει την αυτοτελή διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, έτσι συγκροτήθηκε ένας μηχανισμός για «θεραπεία του τοπικού συμφέροντος» με φορέα τους ΟΤΑ και τους πολίτες κάθε περιοχής. Το τοπικό αυτό συμφέρον ενσωματώνει ως ένα βαθμό τα ατομικά συμφέροντα των πολιτών και εμφανίζεται έμμεσα ως προέκταση του δικαιώματος προσωπικότητας. Έτσι πραγματώνονται και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία εκφράζονται σε τοπικό επίπεδο και αντανακλούν την έννοια της λαϊκής κυριαρχίας.

Αξιοσημείωτη πρωτοβουλία του αναθεωρητικού νομοθέτη υπήρξε αναμφισβήτητα και η προσπάθεια αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, τόσο σε σχέση με την κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση όσο και μεταξύ τους. Σύμφωνα με την νέα διατύπωση του άρθρου 102 παρ. 1 «Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους». Η συνταγματική καθιέρωση ενός τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αποτελεί αναμφίβολα θετική εξέλιξη, αν και η συνεχής αναφορά στον όρο τοπικές αρμοδιότητες παραπέμπει στην διάκριση κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα η εν λόγω ρύθμιση, συνιστά σημαντική εγγύηση όχι μόνον για τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς καθ'αυτούς αλλά και για την ίδια την έννοια της «τοπικής αυτονομίας», που αποτελεί το γενικό πλαίσιο αναφοράς τους. Αρκεί βέβαια ο κοινός νομοθέτης, στον οποίο το Σύνταγμα αναθέτει τον περαιτέρω καθορισμό του εύρους και των κατηγοριών των τοπικών υποθέσεων, να ανταποκριθεί στο δύσκολο έργο μιας κατάλληλης και σαφούς εξειδίκευσης, με βάση την έως τώρα αυτοδιοικητική πείρα αλλά και τις συγκεκριμένες επεξεργασίες και τα πορίσματα της θεωρίας και της νομολογίας.

Ανάλογες δυσκολίες παρουσιάζει και η κατανομή των τοπικών υποθέσεων μεταξύ των επί μέρους βαθμίδων των ΟΤΑ, που επίσης επιφυλάσσεται από το Σύνταγμα στον κοινό νομοθέτη, καθώς οι σχετικές τριβές και επικαλύψεις -ιδίως μετά την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας»- έχουν ήδη δημιουργήσει προβλήματα μεταξύ της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, τόσο ως προς την κατανομή όσο -και ιδίως- ως προς την άσκησή τους, αφορά και μια άλλη τροποποίηση του άρθρου 102 του Συντάγματος και συγκεκριμένα της παρ. 3, σύμφωνα με την νέα διατύπωση της οποίας: «Με νόμο μπορεί να προβλέπονται, για την εκτέλεση έρ-

γων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ, που διοικούνται από αιρετά όργανα». Θα μπορούσε βέβαια να παρατηρήσει κανείς ότι η ρύθμιση αυτή δεν φαίνεται να παρουσιάζει, από πρώτη ματιά, σημαντικές διαφορές από την προηγούμενη (: «Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ου διοικούνται από συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους»). Πλην όμως η όλη κατάστροφσή της δείχνει ότι η στόχευση είναι σαφώς ευρύτερη. Πρώτον διότι μεταξύ των σκοπών που δικαιολογούν την δημιουργία συνδέσμων ΟΤΑ συμπεριλαμβάνεται για πρώτη φορά και η εν γένει «άσκηση αρμοδιοτήτων», που δείχνει ότι οι σύνδεσμοι αυτοί δεν έχουν απλώς επικουρικό χαρακτήρα για την εκτέλεση έργων και υπηρεσιών, όπως έως τώρα, αλλά μπορούν δυνάμει, στο μέτρο που το κρίνει ο κοινός νομοθέτης, να μετάσχουν καθοριστικά στην κατανομή των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεύτερον δε διότι η απεμπλοκή της διοίκησής τους από «συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας», που προέβλεπε η προϊσχύουσα διάταξη, και η ανάθεσή της σε «αιρετά όργανα», χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση, επιτρέπει πλέον την ανάληψη, από τους συνδέσμους, αρμοδιοτήτων που ανήκουν τόσο στην πρωτοβάθμια όσο και στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

Η καταρχήν αδιαφοροποίητη αντιμετώπιση των βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης από το συνταγματικό κείμενο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι δεν προστατεύονται (α 102 παρ. 1) ή δεν καλύπτονται οικονομικά (102 παρ. 6) και οι ειδικότερες λειτουργίες που εντάσσονται στο πλαίσιο της συνταγματικής αποστολής των ΟΤΑ. Πυρήνας των ρυθμίσεων αυτών είναι η ρητή κατοχύρωση της «οικονομικής αυτοτέλειας», που εξειδικεύεται αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων πόρων. Έτσι, το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών. Ιδιαίτερα πρέπει να επισημανθεί, σε ό, τι αφορά την διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας, μια ακόμη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5, σύμφωνα με την οποία κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης φαλκιδεύεται στην πράξη όταν οι ΟΤΑ δεν είναι αντικειμενικά (λόγω μικρού μεγέθους, οικονομικής δυσπραγίας κ.α.) σε θέση να εκπληρώσουν την συνταγματική τους αποστολή, δηλαδή την αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων σύμφωνα με τις επιλογές των τοπικά αιρετών, δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων τους. Όταν μάλιστα οι τοπικοί οργανισμοί δεν ενδιαφέρονται ή δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους έναντι των δημοτών τους τότε νομιμοποιείται το κράτος να παρέμβει με την αναγκαστική ένταξη του «αδυνατούντος» σε αντίστοιχο σύνδεσμο ή ακόμα και με την κατάργηση του ΟΤΑ που αδυνατεί να παράσχει την απαιτούμενη σήμερα «βιοτική πρόνοια» στους κατοίκους του.

Η κρίση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης συνίσταται, επίσης, στην πολλαπλότητα των θεσμών και των οργάνων, στη συσσώρευση πολλών οργάνων στα ίδια χωρικά επίπεδα, στην ασάφεια κατανομής των μεταξύ τους αρμο-

διοτήτων, στην ενδεχόμενη σύγκρουση των εντολών αντιπροσώπευσης, στην υπερτροφία, στην ανισοσθένεια και στην δυσαναλογία μεταξύ του πολιτικού και του διοικητικού σκέλους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η κακή διαχείριση όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το υπερβάλλον κόστος και συχνά η αδιαφάνεια είναι γνωστά προβλήματα και όψεις της κακοδαιμονίας στους θεσμούς και τα όργανα της διοικητικής δομής και οργάνωσης του κράτους.

Η συστηματική και έγκαιρη αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων αποτελεί ζήτημα ύψιστης προτεραιότητας από το οποίο επηρεάζεται και εξαρτάται ολόένα και περισσότερο όχι μόνο η συμβολική αξία των εννοιών και των κοινωνικών μεγεθών της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης αλλά και του δημόσιου διοικητικού χώρου συνολικά. Για τον λόγο αυτό προτάσεις και υποδείξεις αλλαγών και μεταρρυθμίσεων που συλλαμβάνουν το πνεύμα και τις τάσεις των αλλαγών που σημειώνονται διεθνώς και εγχωρίως αλλά και διευκολύνουν και επιτρέπουν την ποιοτική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας.

Οι προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να προωθούν με τρόπο ισόρροπο τις αρχές του αναγκαίου θεσμικού πλουραλισμού, της οργανωτικής αποτελεσματικότητας της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης όπως και την ουσιαστική πολιτικοδιοικητική ενότητα του ενιαίου εθνικού κράτους. Έτσι, παράλληλα με τον επακριβή προσδιορισμό και την κωδικοποίηση των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμίδας αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, το ίδιο αναγκαία είναι η απλούστευση των επίπεδων διοίκησης και των μορφών οργάνωσης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Όσο περισσότερα είναι τα όργανα, τόσο λιγότερες γίνονται οι αρμοδιότητες τους και αντιθέτως όσο λιγότερα, καλύτερα οριοθετημένα, απλούστερα και σαφέστερα είναι τα σχετικά όργανα και οι θεσμοί τόσο πλουσιότερες, σαφέστερες και καλύτερα κατανοητές είναι οι αρμοδιότητες τους όσο και τα πεδία της αυτοτελούς δράσης και λειτουργίας τους. Η μείωση του αριθμού των οργανωτικών μονάδων θα επιφέρει της διεύρυνση και τον εμπλουτισμό των ορίων τους, της πληθυσμακής τους βάσης αλλά και της κοινωνικοοικονομικής τους ισχύος και επιρροής. Επιπλέον, η πολιτικοδιοικητική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις αρμοδιότητες, στους πόρους και στο στελεχιακό δυναμικό θα την καταστήσει ικανή να αντιμετωπίσει με τρόπο σύγχρονο και αποτελεσματικό τις απαιτήσεις της νέας εποχής για μια πραγματική και ουσιαστική αυτοδιοίκηση στον τόπο μας.

Κλείνοντας, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο εκσυγχρονισμός του συστήματος της αυτοδιοίκησης συνάπτεται άμεσα και ουσιαστικά με την μεταρρύθμιση και την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης και του κράτους συνολικά. Ειδικότερα, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση πρέπει να εκφράζουν ένα νέο πνεύμα στη διοίκηση, μια διάθεση μεγαλύτερης ανταπόκρισης, ευελιξίας, εγγύτητας και προσαρμογής στον πολίτη και στην κοινωνία. Το νόημα της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στην εποχή μας δεν μπορεί να γίνει κατανοητό δίχως τις αρχές της προσαρμοστικότητας και της ευελιξίας, της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, της ανοιχτής και συμμετοχικής διοίκησης, του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού και της αξιοποίησης των ανθρωπίνων δυνατοτήτων, της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας.