

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΕΡΓΟ ΤΗΣ

Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ

Τα εκατόν πενήντα χρόνια του ελεύθερου νεοελληνικού κράτους, σηματοδοτούνται από τους αγώνες του ελληνικού λαού για τον εκδημοκρατισμό των θεσμών και την κοινωνική του απελευθέρωση. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης συμπορεύεται με τους δημοκρατικούς αγώνες του έθνους.

Ελληνικό '48, Ριζοσπαστικό Δημοκρατικό Κίνημα (Φιλάρετος - Χοϊδίας), Τρικούπης, 1909, 1923, 1927 (Δημοκρατικό Σύνταγμα - Σδώλος), Σοσιαλιστικό και Κομμουνιστικό Κίνημα, Αντίσταση.

Ο Κώδικας Αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ, σε μια σύνθεση εθνικών και κοινωνικών προβληματισμών αποτέλεσε την κορυφαία προσπάθεια αυτής της μακράς πορείας.

Φιλοσοφία του η θέση ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο με τη δημοκρατικοποίηση της πολιτικής ζωής χωρίς την κοινωνική καταξίωση (ολοκλήρωση) τους.

Με αυτό το βαρύ ιστορικό φορτίο και χρέος ξεκινάει σήμερα η «επιτροπή» του Υπουργείου Εσωτερικών το έργο της, για τον «Νέο Καταστατικό Χάρτη Αυτοδιοίκησης».

• Η Επιτροπή

Από την αρχή θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι η σύνθεση της επιτροπής αποτέλεσε μια πρώτη καλή αρχή. Πολιτικός πλουραλισμός - συμμετοχή μαζικών και επιστημονικών φορέων - σύνθεση μαζικών και επιστημονικών φορέων - σύνθεση ακαδημαϊκή - επιστημονική - τεχνοκράτες και πολιτικοί.

Μια σύνθεση που αν συνοδεύεται με την κατευθυντήρια πολιτική βούληση και οργάνωση του έργου της, είναι βέβαιο πως θα έχει τη δυνατότητα να δώσει ένα αποτέλεσμα σύμφωνο με τις προσδοκίες του λαού μας και τις απαιτήσεις των καιρών.

• Το Συνταγματικό πλαίσιο

Είναι δεδομένο ότι το συνταγματικό πλαίσιο των άρθρων 101 και 102 (οργάνωση διοικήσεως) δεν είναι καθαρό, έτσι που να κατοχυρώνεται, χωρίς παρερμηνείες, η αντίληψη ότι η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση, είναι βαθμίδες άσκησης εξουσίας και πολιτική έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, στα πλαίσια του ενιαίου κράτους και όχι απλά «βαθμίδες διοίκησης» της κεντρικής εξουσίας.

Όμως αυτό δεν πρέπει να σταθεί εμπόδιο, ή πρόφαση για αναστολές στον εκδημοκρατισμό και την αναδόμηση του κράτους (της συνολικής κρατικής εξουσίας) με αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια μιας δημοκρατικά διασταλτικής ερμηνείας της βασικής αρχής του Συντάγματος για τη λαϊκή κυριαρχία.

Αυτό δεν σημαίνει φυσικά ότι δεν υπάρχει το πολιτικό πρόβλημα της αναθεώρησης του Συντάγματος.

• Αποκέντρωση με αυτοδιοίκηση - Δημοκρατικός μεταχηματισμός του κράτους

Η αποκέντρωση, αποτελεί μια από τις κύριες βάσεις του εκδημοκρατισμού του κράτους και μόνο με αυτοδιοίκηση μπορεί να νοηθεί χωρίς σύγχυση των ορίων της και της έννοιάς της με την αποσυγκέντρωση της κεντρικής εξουσίας.

Η επιτροπή το πρώτο που πρέπει να ξεκαθαρίσει είναι η πολιτειακή της αντίληψη για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση στα πλαίσια της συνολικής κρατικής εξουσίας. Χωρίς αυτό θα κινδυνεύει να λειτουργήσει τεχνοκρατικά προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της διοίκησης και της αποτελεσματικότητάς της, στα πλαίσια του συστήματος.

Η αυτοδιοίκηση δεν είναι και δεν πρέπει να μείνει μια προέκταση των κεντρικών οργάνων του κράτους (βαθμίδα διοίκησης) ούτε ένας ανταγωνιστικός προς την κεντρική εξουσία θεσμός. Πρέπει να αποτελέσει μια νέα σύνθεση κρατικής εξουσίας και αυτοδιοικούμενου πολίτη που θα προκύψει από την αναδιάταξη αρμοδιοτήτων (υπευθυνοτήτων) και εξουσιών, σε όλο το κρατικό σύστημα, που ξεκινώντας από τους ΟΤΑ, θα φθάνει στην ίδια την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο.

Το κράτος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται σαν κάτι ξεχωριστό από τους φορείς της αυτοδιοίκησης (στα διάφορα επίπεδα) αλλά σαν μια δημοκρατική και πλουραλιστική σχέση ανάμεσα στους Δήμους και τις Κοινότητες, τα μελλοντικά όργανα του β' και γ' βαθμού αυτοδιοίκησης και τα κεντρικά όργανα (κυβέρνηση - κοινοβούλιο).

Έτσι η ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ δεν θα είναι μόνο μια προϋπόθεση για την εξασφάλιση στοιχειωδών ελευθεριών του πολιτη-δημότη και της κοινότητας στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αλλά ταυτόχρονα θα είναι και ο νέος τρόπος για να λειτουργεί το κράτος και να ασκείται η συνολική κρατική εξουσία.

• Ο Νέος Χάρτης Αυτοδιοίκησης

Με το νέο χάρτη αυτοδιοίκησης η συνολική κρατική εξουσία και οι δημόσιες λειτουργίες μοιράζονται μεταξύ της κεντρικής εξουσίας - κυβέρνηση - υπουργεία - κοινοβούλιο - και των Ο.Τ.Α. όχι μόνο σε επίπεδο διοικητικό ή χωροταξικό, αλλά κύρια σε επίπεδο πολιτικό, άσκησης αποφασιστικής εξουσίας κατά τόπο και καθ' ύλη - έτσι που το *αν* και το *πόσο* των τοπικών αυτονομιών να μην εξαρτιέται από την κεντρική εξουσία. (Και οι λεγόμενοι ενιαίοι φορείς ΕΣΥ, Περιβάλλον κλπ. περιλαμβάνονται σ' αυτή τη λογική).

Ο «Νέος Χάρτης» πρέπει να ορίσει καθαρά τους κανόνες αυτής της μοιρασσιάς και να οριοθετήσει έτσι τα πεδία των αρμοδιοτήτων τους, ώστε να αφήνεται η ευθύνη άσκησης αυτών των εξουσιών, στον κάθε οργανισμό (βαθμίδα) άσκησης της

κρατικής εξουσίας, με την κατάργηση της ιεραρχικής κηδεμόνευσης.

Αυτή η λογική δεν οδηγεί στον κατακερματισμό του κράτους, αλλά σε μια νέα εθνική συνθεσή του.

Είναι ένας άλλος τρόπος λειτουργίας του κράτους που απαιτεί, στο πελατειακό κράτος, στον υπουργικό κατακερματισμό, τις πολυαρμοδιότητες και τις αλληλοεπικαλύψεις και στη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα.

Ενωτικός συντελεστής αυτής της αντίληψης για το κράτος είναι ο εθνικός προγραμματισμός που και αυτός συντελείται διαλεχτικά - δημοκρατικά, σε μια σύνθεση γενικών και ειδικών συμφερόντων, κέντρου και περιφέρειας, με τη συμβολή όμως των βαθμίδων της κρατικής εξουσίας, (Κεντρικής και Αυτοδιοίκησης, εκφραστών της λαϊκής κυριαρχίας στα διάφορα επίπεδα.

• Τα κύρια προβλήματα

α) βαθμοί αυτοδιοίκησης

Η επιτροπή πρέπει να καλύψει και τους τρεις βαθμούς Αυτοδιοίκησης:

— Περιφέρεια (Γ' βαθμός) όπου θα «συναντιέται» η λειτουργία κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης με κύρια αρμοδιότητα του περιφερειακού προγραμματισμού.

— Νομός - Επαρχία (Β' βαθμός) σε βιώσιμη χωρικά έκταση προγραμματικού και λειτουργικού χαρακτήρα προσαρμοσμένη στα ελληνικά δεδομένα.

— Δήμος - Κοινότητα (Α' βαθμός) με ειδικό βάρος, έτσι που να μην καταλήξει η αποκέντρωση, να υποκαταστήσει την κεντρική εξουσία με το Β' και Γ' βαθμό αυτοδιοίκησης. Και με ειδική αντιμετώπιση των επί μέρους προβλημάτων (μητροπολιτικές περιοχές συγχωνεύσεις, αναδιατάξεις, δημοτική αποκέντρωση) πάντοτε από θέσεις αυτοδιοίκησης.

β) Οικονομικά - αρμοδιότητες

«Χωρίς πόρους και αρμοδιότητες η συμμετοχή των κατοίκων, στην τοπική διοίκηση, μένει απλή ιδανική σκιά» έλεγε η εισαγωγική έκθεση του 1899 για την αποκέντρωση.

Η ποιότητα και η έκταση της τοπικής εξουσίας προϋποθέτει άλλο δημοσιονομικό μοντέλο με ανακατανομή της φορολογικής εξουσίας και εξουσία στη διαχείριση των πλουτοπαραγωγικών πηγών και στο μοντέλο ανάπτυξης (επενδύσεις, δημοτικές επιχειρήσεις κλπ.).

Στην αιτιολογική έκθεση του Κώδικα Αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ διαβάζουμε (Οκτώβριος 1944): «Με την προτεινόμενη πράξη, όρος για τη λύση των οικονομικών προβλημάτων, είναι η ελεύθερη σύσταση δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών, που έχει μεγάλη σημασία γιατί τείνει, να αναπτύξει την οικονομική δράση της Αυτοδιοίκησης, να την κάνει βασικό οικονομικό όργανο της περιφέρειας... Οι οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες της Αυτοδιοίκησης... να στηριχθούν σε σταθερά θεμέλια, τέτοια που να καταδείξουν την ικανότητα και την υπεροχή της κοινωνικής διεύθυνσης της οικονομίας του τόπου, απέναντι στην ατομική ιδιωτική διεύθυνση και απόλαυση της...»

Πλαίσιο για τη γενική προβληματική σ' αυτό τον τομέα κάπως ακραία αλλά χαρακτηριστική τοποθέτηση ότι «έξω απ' την εθνική άμυνα και την εξωτερική πολιτική, όλοι οι άλλοι τομείς της κρατικής πολιτικής αποκεντρώνονται στην αυτοδιοίκηση. Αρχή το τεκμήριο γενικής χωρικής αρμοδιότητας.

γ) Αυτοτέλεια - αυτονομία

Κατάργηση οποιουδήποτε διοικητικού ελέγχου σκοπιμότητας.

Στα πλαίσια της διάκρισης των εξουσιών οι πράξεις των ΟΤΑ θα κρίνονται από τη δικαιοσύνη και πολιτικά από το κυρίαρχο λαό, κατά τρόπο ανάλογο με τις πράξεις της κεντρικής εξουσίας.

δ) Χρονοδιάγραμμα - στάδια

Είναι φυσικό ότι η αναδόμηση του κράτους έχει ορισμένα προβλήματα νομοτεχνικά και χρονικά.

Οι δυσκολίες όμως αυτές δεν πρέπει να αναιρούν τους στόχους και το πλαίσιο. Έτσι είναι αναγκαίοι στην εκπόνηση του «Νέου Χάρτη» δύο χρονικοί περιορισμοί:

— Χρόνος νομοτεχνικής ολοκλήρωσης

— Χρόνος υλοποίησης των θεσμικών διατάξεων με δέσμευση της κεντρικής εξουσίας χωρίς διακριτική ευχέρεια θελημένης αθέλητης αναστολής, έκδοσης και εφαρμογής των νομοθετικών διοικητικών πράξεων εφαρμογής.

Και μια ακροτελεύτια παρατήρηση

Η αυτοδιοίκηση είναι θεσμός της άμεσης δημοκρατίας μια διαδικασία λαϊκής συμμετοχής, που αποτελεί και το δυνητικό στοιχείο στη λειτουργία και την αποτελεσματικότητά της.

Προϋπόθεση αποτελεί η ΑΠΛΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΗ για την ανάδειξη όλων των οργάνων της αυτοδιοίκησης, γιατί μόνο έτσι διασφαλίζεται η πολυφωνία στην τοπική εξουσία, η λαϊκή συμμετοχή και η προώθηση των κοινωνικών δυνάμεων, σε υπεύθυνους φορείς άσκησης της τοπικής εξουσίας.

Οποιαδήποτε άλλη αντίληψη οδηγεί στην αναίρεση της λαϊκής κυριαρχίας και μπλοκάρει τις κοινωνικές εξελίξεις και την ασφάλεια αυτών των εξελίξεων και έρχεται σε αντίθεση με τη λογική του «τρίτου δρόμου» για το σοσιαλισμό, που προϋποθέτει σαν όρο τη συμπίεση πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων, με στόχο την αλλαγή του μοντέλου άσκησης της εξουσίας, έτσι που αυτή να ασκείται «από τον ίδιο το λαό» και «για το λαό» με πλαστά πληρεξούσια.