



ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ «ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ» ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΕΜΠΛΟΚΗ

Μ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΑΚΗΣ

1. Οι πόροι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είναι, με οποιοδήποτε κριτήριο, ανεπαρκέστατοι.

Τα συνολικά έσοδα, από δικές τους πηγές ή από κρατικές επιχορηγήσεις, των ΟΤΑ το 1980 ήταν 34,6 δισεκατομμύρια δραχμές, δηλαδή περίπου 3600 δραχμές κατά κάτοικο το χρόνο!

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αυξάνονται συνεχώς: 1,9 δις το 1976, 3,8 το 1978, 26,8 το 1984 (προϋπολογισμός). Μένουν όμως σε πολύ χαμηλό επίπεδο, ως ποσοστό των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού: 0,9% το 1976, 1,3% το 1978, 2,6% το 1984.

Τα προαναφερθέντα ποσά μπορούν να εκτιμηθούν συγκρινόμενα, τηρουμένων όλων των αναλογιών, με τον προϋπολογισμό του δήμου του Παρισιού (150 δισεκατομμύρια δρχ. το 1982) ή του δήμου της Άγκυρας (25 δισεκατομμύρια δρχ. το 1977...), για να περιοριστούμε σε δυο χαρακτηριστικά παραδείγματα από την αναπτυγμένη καπιταλιστική Δύση και από την «καθ' ημάς Ανατολή». Και οι δυο συγκρίσεις είναι συντριπτικές και δεν χρειάζονται άλλα σχόλια.

2. Οι δαπάνες των ΟΤΑ είναι συχνά, στο σύνολό τους, κατά 5-10% κατώτερες από τα έσοδά τους. Πράγμα που δεν δείχνει βέβαια κορεσμένες ανάγκες, αλλά δυο άλλα πολύ ανησυχητικά φαινόμενα: την καθυστέρηση στην είσπραξη των εσόδων τους, που φθάνουν στα ταμεία κατόπιν εορτής, ή μάλλον μετά τις γιορτές τους τέλους του χρόνου, και την αδυναμία των ΟΤΑ να «απορροφήσουν» τα, έστω ασήμαντα, έσοδα τους, να τα μετατρέψουν δηλαδή σε δαπάνες. Η αδυναμία αυτή δεν αφορά βέβαια τις δαπάνες που γίνονται περίπου «αυτόματα» (πληρωμές μισθών, ενοικίων κ.λπ.), αλλά εκείνες που για να γίνουν απαιτούν λήψεις αποφάσεων, μελέτη έργων, οργάνωση της παραγωγής έργων και διεκπεραίωσή τους.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό των δαπανών των ΟΤΑ είναι ότι οι λεγόμενες «ανελαστικές» δαπάνες, δηλαδή εκείνες που δεν μπορούν να μη γίνουν (μισθοί, μέγα μέρος των «γενικών εξόδων», τοκοχρεωλύσια κ.λπ.) απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος του συνόλου. Αφήνουν δηλαδή στη διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών ένα ελάχιστο ποσοστό, ένα πολύ στενό περιθώριο επιλογών και επομένως άσκησης πολιτικής. Στην πραγματικότητα η δυνατότητα να γίνουν επενδύσεις από τους πόρους των ΟΤΑ είναι γενικά περίπου ανύπαρκτης. Ως εκ τούτου επενδύσεις γίνονται μόνο εφόσον αυτές χρηματοδοτηθούν από άλλες πηγές, τελικά από κρατικές επιχορηγήσεις και δάνεια.

Εξαιρέσεις φυσικά υπάρχουν. Οφείλονται συνθηκότα στην ύπαρξη πόρων που προέρχονται από εξαιρετικές φυσικές και ιστορικές συνθήκες (π.χ. δημοτική ιδιοκτησία ιαματικών λουτρών), από δωρεές ή και κληρονομίες ιδιόρρυθμων δημοτών ή τέλος, από άλλες εξαιρετικές συνθήκες (απαλλοτριώσεις δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για εκτέλεση έργων κ.α.).

Γενικότερα πάντως, τόσο οι δαπάνες αυτές καθαυτές όσο και οι αποφάσεις και επιλογές των ΟΤΑ που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν νέες δαπάνες ή, κυρίως, νέου τύπου δαπάνες (αναπτυξιακά σχέδια ή προγράμματα, επιχειρήσεις, νέες δρα-

στηριότητες και αρμοδιότητες...) υπόκεινται σε περίπου απαγορευτικούς ελέγχους και συστήματα προληπτικής έγκρισης από τις κεντρικές αρχές ή και απαγορεύονται άνευ άλλου, μια και το ισχύον σύστημα βασίζεται χονδρικά στην αρχή ότι «απαγορεύεται ό,τι δεν επιτρέπεται ρητώς από κάποιο νόμο» και όχι στο αντίθετό του που θα μπορούσε να διατυπωθεί με την αρχή ότι «επιτρέπεται ό,τι δεν απαγορεύεται ρητώς από το νόμο».

3. Συμπερασματικά, η οικονομική βάση της συνολικής δραστηριότητας τα ΟΤΑ είναι διαμορφωμένη με τέτοιο τρόπο που δεν επιτρέπει να διακλυθεί τίποτε το ιδιαίτερα σημαντικό για τους δημότες, αλλά ούτε και από την άποψη του συνόλου της ελληνικής κοινωνίας ή της εθνικής οικονομίας. Όσο σ' αυτόν τον τομέα δεν επιχειρούνται βαθιές αλλαγές, η συζήτηση περί τοπικής αυτοδιοίκησης, του ρόλου της και της σημασίας και τα σχετικά, θα διέπονται από την ίδια ακριβώς ανία και θα κολυμπούν στην ίδια ακριβώς, έστω ευγενή, αδιαφορία που χαρακτηρίζουν τις εθνικές επετείους και άλλες εορταστικές και κοσμικές επετείους.

Η ανατροπή της κατάστασης αυτής φαίνεται να συγκεντρώνει σήμερα μια σχεδόν συγκινητική ομοψυχία και ομοφωνία. Είτε γιατί έτσι, φαίνεται, επιβάλλουν οι ανέκαθεν παραδόσεις μας και η ιδιομορφία μας («των Ελλήνων οι κοινότητες»... λες και οι άλλοι Ευρωπαίοι π.χ. ζούσαν «έρημοι κι απρόσωποι» σε παλαιές αγέλες...!), είτε γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση είναι «κύτταρο δημοκρατίας» και ένα από τα τρία στηρίγματα του «σοσιαλιστικού μετασχηματισμού», είτε γιατί το επιβάλλει το Σύνταγμα, είτε γιατί το απαιτούν οι ίδιοι οι ΟΤΑ, είτε, τέλος, γιατί άρχισαν πια να το απαιτούν οι ίδιοι οι πολίτες τους.

4. Δεν είναι της στιγμής να εξετάσουμε το πώς και γιατί, στην αναπτυξιακή διαδικασία των τελευταίων χρόνων, φούντωσε η ανάγκη για ενασχόληση της τοπικής αυτοδιοίκησης με εκθετικά αυξανόμενο αριθμό προβλημάτων για τα οποία το κράτος είναι πολύ μεγάλο, όσο ακριβώς, κατά τη γνωστή ρήση, είναι πια πολύ μικρό για τα μεγάλα, παγκόσμια χαρακτηριστικά, ζητήματα.

Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι απαντήσεις σ' αυτή την πρόκληση δίνονται ή μπορούν να δοθούν πολλαπλές και πολυσήμαντες, κι ότι η «τακτοποίηση» των σχετικών προβλημάτων δεν ανήκει αποκλειστικά ούτε καν κατά προτεραιότητα στις μόνες δυνάμεις της κοινωνικής αλλαγής, και ιδιαίτερα στην αριστερά.

Στην τελευταία ανήκει ίσως αποκλειστικά η προβληματική που προσπαθεί να εντάξει τις αναγκαίες λύσεις σε μια προοπτική ενίσχυσης της «κοινωνίας των πολιτών» απέναντι στο κράτος, πολλαπλασιασμού των αυτόνομων πρωτοβουλιών και εξουσιών σε όλες τις συντεταγμένες, και την χωρική επομένως, του κοινωνικού συνόλου, οικοδόμησης δηλαδή νέων μηχανισμών για το σχηματισμό και την έκφραση του γενικού, κοινωνικού συμφέροντος.

Αυτή η προβληματική είναι η κύρια πηγή από την οποία είναι δυνατό να απορρέει σήμερα στην Ελλάδα η διεκδίκηση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, πολύ περισσότερη από

κάποια μυθική και ιδιόμορφη ιστορική παράδοση. Για την οποία δεν πείθουν, όσο κι αν κοπιάζουν, όσοι αναζητούν και προβάλλουν δείγματα αυτοδιοικούμενων μορφών στο αιώτερο παρελθόν. Κυρίως γιατί αυτά, ακόμα κι αν ήσαν γενικεύσιμα, δεν εξελίχθηκαν, αδιάσπαστα αν και περιπετειωδώς, όπως σε άλλες ευρωπαϊκές περιπτώσεις, ανάμεσα σε αποφασιστικούς κοινωνικούς μετασχηματισμούς, διατηρώντας πάντως σταθερή, κυρίαρχη ή σχετικά δευτερεύουσα, την αντίθεσή τους προς την κεντρική εξουσία: καμιά σύγκριση δεν είναι δυνατή ανάμεσα στην ιστορική εξέλιξη των ελληνικών τοπικών μορφών εξουσίας και σε κείνη θεσμών τόσο διαφορετικών όπως τα «φουέρος» της πάντοτε πολυεθνικής Ισπανίας, οι «ελεύθερες κοινότητες» της φεουδαρχικής Ευρώπης, οι περιφερειακές, πραγματικές αυτή τη φορά, ιδιομορφίες της Γερμανίας ή της Ιταλίας.

5. Αν έτσι έχουν τα πράγματα και αν χονδρικά είναι παραδεκτοί οι αφοριστικοί ισχυρισμοί που προηγήθηκαν, η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι μια υπόθεση που ξεκινάει περίπου απ' την αρχή: πόροι και δαπάνες, αρμοδιότητες και υποχρεώσεις, δικαιώματα και ευθύνες, εξουσίες και καταναγκασμοί, επιλογές και έλεγχοι ανατοποθετούνται ενιαία και αξεχώριστα από τις γενικότερες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και ιδεολογικές επιλογές. Και τότε η ομοφωνία και η ομοψυχία αποδεικνύονται αυταπάτες ή προφάσεις για τη δικαιολόγηση απραξίας και απολιτικότητας. Χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι αναπόφευκτες διαιρέσεις επί του θέματος αντιστοιχούν σημείο προς σημείο με αυτές που διαμορφώνονται ως προς την κεντρική κρατική εξουσία. Η ανάπτυξη των πρώτων μάλιστα ίσως ωθήσει και προς αναδιάρθρωση των τελευταίων.

6. Σε μια τέτοια θεώρηση του προβλήματος, θα ήταν εύκολο να θεωρήσει κανείς ότι τα «οικονομικά» των ΟΤΑ έρχονται σε δεύτερη μοίρα. Ένας σοβαρός δημόσιος διάλογος για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα έπρεπε να φτάσει ως ή να αρχίσει με «συντακτικά» προβλήματα.

Η οργάνωση της πολιτείας και της πολιτικής στην Ελλάδα απαγορεύει συστηματικά και περίπου ανέκαθεν στους άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες για τη διαμόρφωση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας. Η ίδια η αυτοδιοίκηση αγκυλώνεται με τον περιορισμό της σε μονάδες βάσης που στο μεγαλύτερο μέρος τους δεν έχουν (πια;) λειτουργικότητα και βιωσιμότητα, ενώ ο προβληματισμός πάνω στη «δευτεροβάθμια», ή «τριοβάθμια» αυτοδιοίκηση είναι τα σπάργανα. Η «καριέρα» της τοπικής αυτοδιοίκησης απαγορεύεται σε σημαντικές και δυναμικές κατηγορίες του ντόπιου πληθυσμού, που δεν διαθέτει εξ ορισμού πληθώρα διαθεσιμότητων, όπως οι εκπαιδευτικοί και οι άλλοι δημόσιοι υπάλληλοι.

Μ' αυτά και με άλλα μέσα έχει περιθωριοποιηθεί η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία δεν επενδύεται από κανένα εθνικής εμβέλειας ενδιαφέρον, δεν απαιτεί, όπως αλλού, τη φυσική και περίπου απαραίτητη βάση εκτόξευσης ηγετών ή σχεδίων εθνικού διαμερισματος, δεξαμενή κομματικών και συνδικαλιστικών στελεχών.

Αλλαγές ως προς τα κομβικά αυτά σημεία δεν εκκρεμούν, δεν βρίσκονται στην ημερήσια διάταξη κανενός προγράμματος, κανείς δεν τις έχει κάνει δημόσια υπόθεσή του. Μ' αυτές τις βα-

ρύτερες υποθήκες, επιχειρείται η ανακαίνιση του οικοδομήματος και η σχετική συζήτηση διεξάγεται γύρω από τη νομοθετική διόγκωση του θεσμού, που σημαίνει νέες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις του και τα σχετικά «οικονομικά» του, αλλά ως έχει τώρα. Αξίζει τον κόπο;

Αδιαμφισβήτητα ναι, υπό την προϋπόθεση ότι θα γίνει παραδεκτό ότι αυτή η ανακαίνιση δεν είναι δυνατό να γίνει χωρίς διαρθρωτικές αλλαγές, από τις οποίες άλλες είναι ώριμες και δυνατές, ακόμη και σήμερα, ενώ άλλες θα καταστούν αναπόφευκτες, θέτοντας σημαντικά πολιτικά προβλήματα, μόλις οι πρώτες αρχίσουν να πραγματοποιούνται και να αφομοιώνονται από τις ΟΤΑ όπως υπάρχουν σήμερα. Αν αυτό είναι γνωστό από τώρα, τότε τα πολιτικά προβλήματα είναι ήδη εδώ... 7. Και αυτό είναι ολοφάνερο από τότε που ανήλθε στην κυβέρνηση το ΠΑΣΟΚ. Αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει σε άλλους χώρους, ως προς την τοπική αυτοδιοίκηση μένει χονδρικά πιστό στις προεκλογικές του αναλύσεις και εξαγγελίες, που ήσαν εξάλλου σε μεγάλο βαθμό κοινές με εκείνες των αριστερών δυνάμεων και του ΚΚΕ. Οι κριτικές που οι πλευρές αυτές απευθύνουν τώρα στο ΠΑΣΟΚ είναι περιορισμένες και χονδρικά... άδικες. Απλούστατα οι τότε αναλύσεις δεν άντεχαν στην κριτική (που όμως δεν έγινε...) και η τότε εξαγγελίες δεν μπορούν σε σημαντικό βαθμό, να πραγματοποιηθούν! Κι ίσως το πρώτο εξηγεί το δεύτερο...

Η προεκλογική ομοφωνία αφορούσε την παροχή μεγαλύτερων ελευθεριών στους ΟΤΑ (στο πολιτικό επίπεδο αυτό είναι εύκολο και προωθήθηκε αρκετά...) και περισσότερων αρμοδιοτήτων μαζί με τους ανάλογους πόρους. Το καίριο αυτό θέμα συνθηματοποιήθηκε με τη διεκδίκηση ενός μυθικού ποσοστού: 8% των πόρων του κρατικού προϋπολογισμού, θα έπρεπε να παραχωρηθεί στους ΟΤΑ για τη χρηματοδότηση παλιών και νέων δραστηριοτήτων τους. Αυτό σήμαινε τότε τετραπλασιασμό των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ και δύσκολα το αποιοδίπτετε δημοτικό ή κοινοτικό ή κομματικό στέλεχος μπορούσε να αμφισβητήσει αυτό το «σύνθημα ζύμωσης».

Έμεινε όμως στη σκιά το πρόβλημα του πώς θα χρηματοδοτηθεί, όποτε η «ζύμωση» θα έδινε τόπο στην «υλοποίηση», η σημαντική αυτή αύξηση: νέοι κρατικοί πόροι (δηλαδή φόροι;), μείωση άλλων δαπανών και μεταφορά των σχετικών πόρων στους ΟΤΑ; και ποιών; απλή μεταφορά πόρων προς τους ΟΤΑ μαζί με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων (και σχετικών... δαπανών) από το κέντρο προς τους ΟΤΑ;

Η τρίτη περίπτωση, αν είναι εφικτή, είναι ασφαιρος κανονισμός, αφού μ' αυτή τη λογιστική αναδιάρθρωση, οι ΟΤΑ θα έπαιρναν τόσα έσοδα όσα και έξοδα και ως εκ τούτου θα αποκλειόταν κάθε νέα πολιτική ή νέα δραστηριότητα. Άσε πού έτσι κι αλλιώς δεν είναι εφικτή: εύκολο να μεταφερθούν οι πόροι, δύσκολο όμως να γίνουν από τους ΟΤΑ οι δαπάνες: απαιτείται προσωπικό και μηχανισμοί που δεν διαθέτουν, που πολλοί απ' αυτούς δεν μπορούν να συντηρήσουν και που, τέλος, το κράτος δεν θέλει ή δεν μπορεί (τεράστιες αντιδράσεις των ενδιαφερομένων...) να τους παραχωρήσει.

Η δεύτερη λύση επιτρέπει νέα «συνθήματα ζύμωσης»: να μειωθούν οι στρατιωτικές δαπάνες, οι επιχορηγήσεις στο μεγάλο κεφάλαιο, η σπατάλη και άλλα ανάλογα. Δεν διατυπώθηκαν ποτέ ως συγκεκριμένο και «ποσοτικοποιημένο, πρόγραμ-

μα, αλλά ήταν και είναι πάντα διάχυτα στην ατμόσφαιρα, βολικά και πολλαπλών χρήσεων. Ανενεργά όμως ως εργαλεία πολιτικής.

Η πρώτη, τέλος, λύση αποκλείεται γενικώς από μια «φιλολαϊκή», πολιτική, εκτός κι αν αφορά την καταπολέμηση της «φοροδιαφυγής των 100, 150 ή 200 δις» ή τη φορολόγηση του μεγάλου κεφαλαίου. Και εδώ πάντως, ίδια παραμένει η απόσταση ανάμεσα στη «ζύμωση» και την «υλοποίηση» και ίδια η ασάφεια ως προς την επιθυμητή και μακροχρονιότερη δομή του προϋπολογισμού, μετά από την πάταξη των καταγγελλεισών αυθαιρεσιών και παραλείψεων...

Στο απόλυτο σκοτάδι έμεινε επίσης ένα δεύτερο πρόβλημα: εκείνο των σχέσεων ΟΤΑ - κράτους μετά από μια τέτοια μαζική αύξηση της χρηματοδότησης των πρώτων από το δεύτερο. Η από 'κει απορρέουσα εξάρτηση, σε απόλυτη αντίφαση με τη διεκδικούμενη αυτοδιοίκηση, δεν φάνηκε να ενοχλεί ιδιαίτερα τους υποστηρικτές της υπό συζήτηση θέσης. Ίσως γιατί στη φάση της «υλοποίησης» το κράτος, ενδεδυμένο πλέον το μανδύα της «φιλολαϊκής» και «αντι-ιμπεριαλιστικής» πολιτικής, θα ήταν ανίκανο να έχει ή να ασκεί επεκτατικές βλέψεις εις βάρος των ΟΤΑ ή ακόμη γιατί τέτοιες ενδεχόμενες βλέψεις θα ήταν για το καλό της αυτοδιοίκησης, συστατικού στοιχείου της έννοιας της «αλλαγής».

Τέλος ούτε καν γινόταν τότε δεκτό να συζητηθούν άλλα εξίσου σημαντικά θέματα όπως ο τρόπος και τα κριτήρια κατανομής των κονδυλίων που το κράτος όφειλε να επιδιαικίλει στους ΟΤΑ ή η δυνατότητα να έχουν οι τελευταίοι δικούς τους, «ιδίους» πόρους, πράγμα που στο επίπεδο των αρχών έλυνε πολλά, αν όχι όλα τα προαναφερθέντα προβλήματα. Οι ΟΤΑ δεν μπορούσαν να εμφανισθούν ως «φορομπήχτες» (sic) του λαού, πολύ λιγότερο μάλιστα που ήδη από τότε οι διοικήσεις τους ήσαν στα χέρια των «δημοκρατικών δυνάμεων».

Φορτωμένο με αυτή την κληρονομιά το ΠΑΣΟΚ δεν μπορούσε επομένως με κανένα τρόπο να εφαρμόσει την «αλλαγή», που θα μετέφερε στους ΟΤΑ το 8% του προϋπολογισμού, ούτε καν το 5 ή 6% που ζητούν άλλα κόμματα ως άμεσο στόχο για σήμερα και πολύ λιγότερο το 12% που ξανάρχισε να τίθεται από ορισμένες πλευρές ως «στρατηγικός» στόχος (σε ανάμνηση του προπολεμικού ίσως ποσοστού - σε εντελώς διαφορετικές οικονομικές και πολιτικές συνθήκες...).

8. Μετά την άνοδο στην κυβέρνηση, το ΠΑΣΟΚ ανακάλυψε πρακτικά και οι λοιπές δυνάμεις άρχισαν να υποψιάζονται, ότι τα προβλήματα που είχαν προεκλογικά απωθηθεί στο παρασκήνιο, είναι εκείνα ακριβώς που καθιστούν σχεδόν αδύνατη την πραγματοποίηση των τότε «προγραμματικών» διακηρύξεων. Οι απαντήσεις στα προβλήματα αυτά δεν είναι απλές, η δε τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι παρά ένας από τους υποψήφιους αποδέκτες των νέων πόρων, αν αυτοί μπορούν να δημιουργηθούν. Ανακάλυψαν δε, επιπλέον, ότι ο τρόπος και τα κριτήρια κατανομής υπαρχόντων ή νέων πόρων θέτει ανυπέρβλητα πολιτικά προβλήματα, μετά και η αντικειμενικότητα (που διεκδικούσαν ή υπόσχονταν) είναι εξ' ορισμού ανέφικτη (που κατανομή γίνεται κεντρικά και οι πόροι δεν είναι ανεξάντλητοι, και απαιτείται επομένως επιλογή, δηλαδή πολιτική απόφαση. Απόδειξη η αυξανόμενη κριτική που απευθύνεται σε όποια τέτοια κατανομή οποιουδήποτε κονδύλιου κάνει η κυ-

βέρνηση (πρόσφατα από το Ριζοσπάστη, σχετικά με την επιχορήγηση, από το Υπουργείο Νέας Γενιάς, πολιτιστικών δραστηριοτήτων σε δήμους της Αττικής).

9. Η αίσθηση του αδιεξόδου που δημιουργείται απ' αυτές τις διαπιστώσεις, γενικότερης αποδοχής σήμερα, δεν διορθώνεται ούτε από την αυξημένη δραστηριότητα στο χώρο της αυτοδιοίκησης, ούτε από το «πασπάλισμα» κάποιων πρόσθετων κονδυλίων στις ΟΤΑ για διάφορους συγκυριακούς λόγους (φεστιβάλ, συντήρηση πεζοδρομίων κ.λπ.), ούτε από τις ειλικρινείς διαθέσεις για μεταφορές αρμοδιοτήτων, ενίσχυση και βελτίωση της δημοτικής πίστης και του νομικού καθεστώτος των Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων.

Εκκρεμεί λοιπόν μια άλλη αντίληψη της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης και των σχέσεών της με το κράτος και την πολιτική.

Η διεκδίκηση πόρων και στήριξης από το κράτος αποδείχθηκε ατελέσφορη και εν πάση περιπτώσει η ικανοποίησή της εξαρτάται από τη λογική της κεντρικής διαχείρισης της οικονομίας και της πολιτικής. Είναι ίσως καιρός να περάσει σε δεύτερη μοίρα, να πάρει μόνο βοηθητικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα. Στη θέση της επιβάλλεται από τα «πράγματα», αλλά και από την ιστορία και τις αρχές της αυτοδιοίκησης όπου ασκείται σήμερα, η διεκδίκηση του δικαιώματος για θεσμοθέτηση «ιδίων» πόρων και χρήση τους χωρίς άλλον καταρχήν έλεγχο παρά εκείνον που δικαιούνται να ασκούν εκείνοι που παρέχουν τους πόρους αυτούς, δηλ. οι πολίτες.

Αυτή η τοποθέτηση είναι γενική και επιβάλλει ορισμένες παρατηρήσεις ως προς τη μεθόδευση της και τις ενδεχόμενες κριτικές που μπορούν να της απευθυνθούν.

10. Η αντίληψη που θεωρεί ότι οι ΟΤΑ δεν πρέπει να έχουν «ιδίους» πόρους, που προέρχονται κυρίως από φόρους, γιατί γίνονται «φορομπήχτες» του λαού είναι δημιουργική και αντιδραστική. Δημαγωγική, μια και υπόσχεται παράλληλα αυξημένες δραστηριότητες και εξυπηρέτησεις από τους ΟΤΑ και υπονοεί ότι αυτό μπορεί να γίνει εκ του μηδενός ή με πόρους του κράτους τους οποίους προφανώς πληρώνουν... άλλοι φορολογούμενοι. Αντιδραστική γιατί δένει μόνιμα την τοπική αυτοδιοίκηση στην οποιαδήποτε, κρατική πολιτική και επομένως, αρνείται το περιεχόμενο του ίδιου του όρου, ετυμολογικό και ιστορικό. Γιατί, και σ' αυτό θα ήταν και πρωτότυπη η επικράτηση της αντίληψης αυτής, δεν υπήρξε ποτέ ούτε υπάρχει ανά τον κόσμο τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς δικούς της πόρους. Η θεσμοθέτηση των πόρων αυτών, η κατανομή των βαρών, η διαχείρισή της και ο έλεγχος της αποτελέσαν δε και αποτελούν πάντα το ουσιαστικό περιεχόμενο της πολιτικής και, αν όλα γίνονται ελεύθερα και ανοιχτά, της δημοκρατίας. Η εν λόγω δηλαδή άποψη είναι και βαθύτατα απολιτική. Και αυτό σε όλες τις περιστάσεις, τόσο τώρα όσο και μετά το «μεγάλο βράδυ» της όποιας «επαναστατικής αλλαγής», γιατί στο κάτω-κάτω η άσκηση της πολιτικής και της δημοκρατίας δεν πηγάζουν απ' αυτήν αλλά αντίθετα είναι προϋπόθεσή της. Κι απ' αυτή την άποψη είναι εκπληκτικό το ότι η υπό συζήτηση αντίληψη μπόρεσε να εμφανίζεται για τόσον καιρό ως «αριστερή» μόνο και μόνο επειδή δηλώνονταν ως τέτοια...

Φυσικά οι πιο επιδέξιοι από τους εκφραστές της αντίληψης αυτής έχουν πάρει κάποιες φραστικές προφυλάξεις, που τους

επιτρέπουν να δέχονται στο επίπεδο των αρχών την αναπόδραστη ανάγκη για «ίδιους πόρους» αλλά και να παραπέμπουν την ικανοποίηση αυτής της ανάγκης σε χρόνους απώτερους και ευθετότερους, μια και σήμερα ο λαός δεν αντέχει» άλλους φόρους ή γιατί προέχει να δεχτεί η κεντρική εξουσία να επανορθώσει τις «αδικίες» του παρελθόντος, να επιστρέψει δηλαδή τους πόρους που αφαιρέσε από τους ΟΤΑ τις τελευταίες δεκαετίες.

Έτσι διατηρείται μεν η ομοψυχία και η ομοφωνία με όλους τους άλλους που είναι τελείως αδιάφοροι ή εχθρικοί προς όποια αλλαγή στον ευαίσθητο αυτό χώρο. Αλλά δεν προωθείται ούτε κατά ένα πόντο μια άλλη, χωρίς αδιέξοδα, αντίληψη για την τοπική αυτοδιοίκηση και τη σχετική πολιτική δραστηριότητα.

11. Η ατομία και η απολιτικότητα των όσων αρνούνται «ίδιους» πόρους για τους ΟΤΑ εξηγείται επίσης από τις βασικές ελλείψεις της εικόνας που έχουν για την κατάσταση και τις εξελίξεις της ελληνικής οικονομίας, τόσο στο σύνολό της όσο και στο τοπικό επίπεδο. Έστω και μια γρήγορη θεώρηση των τελευταίων, καθιστά τουλάχιστον κομικό τον ισχυρισμό ότι μια τοπική φορολογία που θα διακυμαινόταν π.χ. από 1000 ως 6000 ή 10000 (αυθαίρετα παραδείγματα) κατά κεφαλή το χρόνο θα ήταν... αβάσταχτη και... αντιλαϊκή. Καταρχήν θα έπρεπε να εκτιμηθεί η αντίληψη που έχουν για κάτι τέτοιο οι ίδιοι οι πολίτες, σε σχέση μάλιστα με τις άμεσες ή έμμεσες ανταποδόσεις που θα συνεπαγόταν μια τέτοια πρόσθετη επιβάρυνση. Εξάλλου κανείς δεν αποπειράθηκε ούτε να κάνει αυτή την εκτίμηση, ούτε, ακόμα λιγότερο, να την επηρεάσει (αυτό δεν είναι το νόημα της ενεργού πολιτικής;) σε διάλογο με τους εν λόγω πολίτες. Δείχνοντας π.χ. ότι οι πολίτες πληρώνουν, σε ιδιωτική βάση, πολύ περισσότερα από όσα θα συνεπαγόταν κατά κεφαλή η κάλυψη από τους ΟΤΑ αναγκών που σήμερα καλύπτουν οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες, άναρχα και ανεξέλεγκτα, σε όλους τους τομείς (εκπαίδευση, καθαριότητα, χρήση ελεύθερου χρόνου, βελτίωση της «ποιότητας της ζωής», στοιχειώδεις τεχνικές εξυπηρετήσεις...).

Ενδείξεις περί του πόσο επαχθής και ασήκωτη θα ήταν η υπό συζήτηση φορολογία είναι επίσης δυνατό να παρασχεθούν συγκρίνοντας το υποτιθέμενο ύψος της με άλλες δαπάνες των εν λόγω πολιτών. Στο κάτω-κάτω στο παράδειγμα που προαναφέρθηκε, και που δεν είναι ιδιαίτερα εξωπραγματικό, τα όρια της επιβάρυνσης κυμαίνονται ανάμεσα στην τιμή ενός μπουκαλιού ούισκυ σε ένα μέσης κοσμιότητας «σκυλάδικο», μιας επαρχιακής πόλης, και σε ένα αξιοπρεπές γαμήλιο δώρο προς πρόσωπα στενού συγγενικού χαρακτήρα!

Τέλος, είναι γνωστό ότι οι μέσοι όροι αποκρύπτουν σημαντικές ανισότητες. Η δημοτική φορολογία δηλαδή θα μπορούσε σχετικά εύκολα να έχει «προοδευτικό» χαρακτήρα ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος και ανάλογα με τον χαρακτήρα της δραστηριότητας που φορολογείται. Η τεχνική όψη του πράγματος είναι σχετικά απλή και τα παραδείγματα αφθονούν εκεί όπου η αυτοδιοίκηση λειτουργεί, δεν είναι δύσκολη ούτε καν δαπανηρή η εν προκειμένω «μεταφορά τεχνολογίας».

Εκεί που ενοχλεί περισσότερο είναι η πολιτική όψη, τουλάχιστο όσο οι κοινωνικές και ιδεολογικές αντιθέσεις στα πλαίσια της κοινότητας ή του δήμου δεν αναπτύσσονται. Άλλα αναπτύσσονται ραγδαία στις μέρες μας. Και το ερώτημα εί-

ναι πόσο «προοδευτική» είναι η αγωνιώδης προσπάθεια για την αποσιώπηση και συγκάλυψή τους στο όνομα της «ενότητας» ή άλλων ανάλογων ιδεολογημάτων.

Και πόσο είναι δυνατό να συνεχιστεί η σημερινή πρακτική; Όταν αναπτύσσονται διαρκώς δραστηριότητες που όχι μόνο «τρώνε» το φυσικό και κοινωνικό κεφάλαιο του τόπου (ελεύθεροι χώροι, περιβάλλον, ησυχία, υγεία...) αλλά και προκαλούν και αυξημένο κόστος, σε χρήμα, στις λειτουργίες της τοπικής καθημερινής ζωής χωρίς καμιά απολύτως συμμετοχή στην κάλυψη αυτού του κόστους.

Μια πολιτική που θα βασιζόταν σε τέτοιες θεωρήσεις και εκτιμήσεις θα μπορούσε να προδίδει σε κατανομή των βαρών τέτοια που να ελαφρύνει την απαραίτητη παντως συμμετοχή στις δαπάνες («παλιές» και «νέες») των χαμηλότερων εισοδημάτων και των πολιτών που δεν επιβαρύνουν τους ΟΤΑ παρά μόνο με τη στοιχειώδως αξιοπρεπή διαβίωσή τους.

12. Ο ελεύθερος χειρισμός των οικονομικών υποθέσεων τους από τους ίδιους της ΟΤΑ θα επέτρεπε και την, με τοπικά κριτήρια επιβάρυνση ή σχετική απαλλαγή διαφορετικών κατηγοριών πληθυσμού και δραστηριοτήτων ώστε να ασκηθεί τοπική οικονομική, κοινωνική ή πολιτιστική πολιτική: μέριμνα για την «πρώτη» ή την «τρίτη» ηλικία, προσέλκυση επενδύσεων και εγκαταστάσεων ή αποθάρρυνσή τους, προσανατολισμός της οικοδομικής ή τουριστικής δραστηριότητας κ.λπ. Πράγματα δηλαδή που σήμερα σχεδιάζονται, όσο σχεδιάζονται..., στα γραφεία της Αθήνας με την συνεπακόλουθη αναποτελεσματικότητα, αλλά και κατά καιρούς σύγκρουση με τις τοπικές προτιμήσεις ή ευαισθησίες. Οι συγκρούσεις αυτές θα μεταφέρονταν στο τοπικό επίπεδο, πράγμα που θα έδινε περισσότερο ρεαλισμό και σημασία στις εκεί πολιτικές διαδικασίες και διεργασίες, θα έδινε δηλαδή σάρκα και οστά σε διαφορετικά προγράμματα, αντιπαράθεση και δημοκρατικό έλεγχο από τους πολίτες, στις εκλογές και έξω απ' αυτές.

Οι ενδεχόμενες αυθαιρεσίες, παρατυπίες ή και παρανομίες των τοπικών αρχών που μια τέτοια απελευθέρωση θα ενίσχυε, σύμφωνα με ορισμένους, είναι δυνατό να ελεγχθούν, τουλάχιστο όσο τώρα, αν όχι περισσότερο, από ένα σύνολο διατάξεων και εκ των υστέρων ελέγχων που θα προβλέπει ένας ριζικά αναμορφωμένος κώδικας των ΟΤΑ: κατώτατα και ανώτατα όρια φορολόγησης, πρόβλεψη για υποχρεωτική κάλυψη ορισμένων δαπανών, πρόβλεψη προσφυγών και ένδικων μέσων για τους πολίτες, ατομικά ή συλλογικά, οικονομικοί έλεγχοι από ανεξάρτητα σώματα λογιστών, δημοσιότητα και δημοσίευση αποφάσεων και διαχείρισης κ.λπ.

14. Ανάλογες συνολικές, αλλά όχι αναγκαστικά κεντρικές, ρυθμίσεις μπορούν επίσης να προβλέπονται για τη θεραπεία των ενδεχόμενων τεράστιων ανισοτήτων ανάμεσα σε δήμους και, ιδιαίτερα, κοινότητες ως προς τους πόρους και τις δυνατότητες κάλυψης βασικών αναγκών τους. Οι, δευτερευόντος ρόλου, κρατικές επιχορηγήσεις, όπως και η συμμετοχή των ευπορότερων ΟΤΑ, με ένα προκαθορισμένο σύστημα παραχώρησης ποσοστών των πόρων τους, θα μπορούσαν να λύνουν ένα μέρος των προβλημάτων αυτών, έως ότου προωθηθούν η δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

15. Τα πιο πάνω αποτελούν απλώς μιάν άσκηση πάνω στη βιωσιμότητα μιας άλλης ανάπτυξης στο χώρο της τοπικής αυ-

τοδιοίκησης. Τα αμφισβητήσιμα σημεία που συζητήθηκαν επι-
λεχθηκαν με βάση την ελευθερία από τις τρέχουσες συζητήσεις
και αντιρρήσεις. Υπάρχουν και άλλα και όχι αναγκαστικά με
βάση τον προβληματισμό πάνω στα οικονομικά των ΟΤΑ. Η ε-
κτίμηση ότι και αυτά μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελε-

σματικά στην προοπτική της απελευθέρωσης της αυτοδιοίκη-
σης από την κεντρική εξουσία δεν είναι απλώς ένα στοίχημα.

Πηγάζει και από την αντίληψη ότι τα ενδεχόμενα προβλήμα-
τα επί του προκειμένου, όπως και γενικότερα, ξεπερνιούνται ό-
ταν αλλάζουν οι συντεταγμένες που τα όριζαν έως τώρα. ■