

Πέντε μεταρρυθμίσεις τομές

- Για εκδημοκρατισμό και εκσυγχρονισμό του πολιτικού και διοικητικού συστήματος • Για αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και περιφερειακή ανάπτυξη



Πολύ συζήτηση γίνεται το τελευταίο διάστημα για θέματα που αφορούν την Αυτοδιοίκηση, με αφορμή κυρίως τις σχετικές αλλαγές που δρομολογεί η κυβέρνηση, πρώτον, στο σύστημα εκλογής των δημάρχων - εκλογή με 42% από την πρώτη Κυριακή - δεύτερον για την περιφερειακή αναδιάρθρωση, τη δημιουργία δηλαδή πέντε αναπτυξιακών υπερ - περιφερειών, αλλά και την εξαγγελία από τον πρωθυπουργό Κ. Καραμανλή εθνικού διαλόγου για μεταρρυθμίσεις στην Αυτοδιοίκηση.

Η ΚΕΔΚΕ στο φετινό της συνέδριο θα παρουσιάσει σειρά προτάσεων για πέντε ανα-

γκαίες μεταρρυθμίσεις τομές που έχει ανάγκη η χώρα μας και να προχωρήσει στον εκδημοκρατισμό και εκσυγχρονισμό του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, στην αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και περιφερειακή ανάπτυξη. Μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη θεσμοθέτηση της αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, ως β' βαθμού Αυτοδιοίκησης και μοχλού ανάπτυξης, τη Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, την προώθηση ενός «Καποδίστρια 2», τη θεσμοθέτηση της φορολογικής αποκέντρωσης και την ενίσχυση της διαφάνειας στη διοίκηση, λειτουργία και διαχείριση των Δήμων.

Για τα θέματα της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης και της φορολογικής αποκέντρωσης καθώς και για το θέμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων οι προτάσεις που θα παρουσιαστούν στο συνέδριο έχουν την επισημονική τεκμηρίωση των μελετών που επεξεργάστηκε το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η «ΕΤΑ» συμβάλλοντας σ' αυτό το διάλογο φιλοξενεί σ' αυτό το τεύχος ένα ειδικό αφιέρωμα. Στο αφιέρωμα παρουσιάζονται αναλυτικά οι αλλαγές που προωθεί η κυβέρνηση, οι προτάσεις που κατατίθενται προς συζήτηση, αλλά και θέσεις και απόψεις πολιτικών και αιρετών.

Το **σχέδιο** μεταρρυθμίσεων της **κυβέρνησης**

Θα αλλάξει ο «χάρτης» της χώρας σε επίπεδο δήμων, νομών και περιφερειών; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δε φαίνεται να είναι σαφής από την πλευρά της κυβέρνησης, η οποία αυτήν την περίοδο μαζί με τις αλλαγές στον εκλογικό νόμο, έχει ανακοινώσει ότι θα προχωρήσει και σε μεταρρυθμίσεις που αφορούν και τις περιφέρειες της χώρας. Σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις οι πρώτες μεταρρυθμιστικές κινήσεις της θα περιορίζονται μόνο σ' αυτά τα δύο επίπεδα. Σε σύντηξη των περιφερειών και στην καθιέρωση του 42% ως ποσοστού εκλογής δημάρχων και νομαρχών από την πρώτη Κυριακή. Για αργότερα φαίνεται να μετατίθεται το θέμα των μητροπολιτικών κέντρων και του Κώδικα των νομαρχών. Το ζήτημα της μείωσης των περιφερειών της χώρας σε πέντε, μόνο στο επιχειρησιακό κομμάτι που αφορά την κατανομή και την εξασφάλιση από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, δεν φαίνεται ν' αντιμετωπίζεται με ιδιαίτερο ενθουσιασμό. Αντιπολίτευση, δήμαρχοι, νομάρχες και τοπικοί φορείς βλέπουν με επιφύλαξη τις επικείμενες αλλαγές, οι οποίες αν και δεν ανατρέπουν σε περιφερειακό επίπεδο τον χάρτη της χώρας τον αποδιοργανώνουν καθώς αφαιρούν από τις υφιστάμενες 13 περιφερειακές δομές τον οικονομικό ρόλο που έχουν. Παρακάτω παρουσιάζονται οι βασικοί άξονες στους οποίους προσανατολίζεται να κινηθεί το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣ-ΔΔΑ) σε επίπεδο περιφέρειας και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Περιφερειακή αναδιάρθρωση

Ο σχεδιασμός των πέντε υπερπεριφερειών γίνεται από την ελληνική κυβέρνηση με το βλέμμα στραμμένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό συμβαίνει για δύο κυρίως λόγους. Για να προχωρήσει στην περιφερειακή αναδιάρθρωση της χώρας εφαρμόζοντας ένα "νέο Καποδίστρια", που θα μειώνει τις περιφέρειες από 13 σε πέντε, θα πρέπει μεταξύ άλλων να πείσει για την αναγκαιότητα της σχετικής μεταρρύθμισης και τα υπόλοιπα μέλη της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτό προτάσσει τους στόχους της Ελλάδας για καλύτερα αποτελέσματα σε επίπεδο αναπτυξιακών υποδομών και περιφερειακών έρ-

• **Πέντε κρατικές υπερ-περιφέρειες για τις ανάγκες του Δ' ΚΠΣ, εκλογή δημάρχου με 42% και σύσταση μητροπολιτικών συνδέσμων, περιλαμβάνει το πακέτο των αλλαγών που αναμένεται να προωθήσει η κυβέρνηση μέχρι την άνοιξη του 2006**

γων. Πάντως όπως προέκυψε από την πρόσφατη επίσκεψη της αρμόδιας επιτροπής στην Ελλάδα ακόμα και αν η χώρα μας προχωρήσει στην όποια νομοθετική μεταρρύθμιση και μείωση των περιφερειών οι κατανομές των κονδυλίων μέσω της Ε.Ε. θα γίνουν σύμφωνα με τα όσα ισχύουν σήμερα. Αυτό στην ουσία ακυρώνει τον πρώτο και ουσιαστικό στόχο της κυβέρνησης να εξασφαλίσει περισσότερα χρήματα από το 4ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Πάντως ανεξάρτητα από τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο το σχέδιο της κυβέρνησης θα προχωρήσει άμεσα. Ο συντονιστικός ρόλος που αναμένεται να αναλάβει ο υπερπεριφερειάρχης θα τον καταστήσει ισότιμο αν όχι και ισχυρότερο πολλών υπουργών. Αν και έχει βάση η διαβεβαίωση του Προκόπη Παυλόπουλου ότι δεν πρόκειται να καταργηθούν οι υφιστάμενες περιφέρειες, το γεγονός ότι οι υπερπεριφέρειες θα είναι εκείνες που θα έχουν τον έλεγχο των έργων και των αναπτυξιακών πακέτων, καταδεικνύει ότι η νέα περιφερειακή

δομή θα έχει και την πύτα και το μαχαίρι. Σύμφωνα με το υπό διαμόρφωση σχέδιο, τα δύο εμπλεκόμενα υπουργεία Οικονομίας -Οικονομικών και Εσωτερικών, στοχεύουν στη δημιουργία ενός διοικητικού μοντέλου το οποίο δεν φαίνεται να ενθουσιάζει ιδιαίτερα τον κόσμο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η αντίδραση που προκάλεσε η πληροφορία ότι σε άρθρο του νομοσχεδίου προγραμματίζεται να συμπεριληφθεί διάταξη, η οποία θα προβλέπει την σύσταση Ανώνυμης Εταιρείας Έργων υποδομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο υπουργός Εσωτερικών αναγκάστηκε να αναδιπλωθεί και να δεσμευτεί ότι θα παραδώσει μέσα στις αρχές Νοεμβρίου το πλήρες κείμενο του σχεδίου νόμου προκειμένου να καταθέσουν τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις τους. Μεταξύ άλλων οι δήμαρχοι υποστηρίζουν ότι η δημιουργία των υπερπεριφερειών προκαλεί έμπρακτη αμφισβήτηση του αναπτυξιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.



Σε ότι αφορά το πρόσωπο που θα ηγείται του νέου περιφερειακού σχήματος με βάση τις μέχρι τώρα πληροφορίες θα είναι επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης, (όπως άλλωστε συμβαίνει και τώρα με τους γενικούς γραμματείς των περιφερειών). Στο περιφερειακό συμβούλιο που θα λειτουργεί, εκτός από τους αιρετούς, θα συμμετέχουν και εκπρόσωποι των παραγωγικών τάξεων, μέσω των επιμελητηρίων και των συνδέσμων.

Εκλογή με 42%

Στο θεαθήναι και όχι στην ουσία του εκλογικού συστήματος περιορίζονται, σύμφωνα με πληροφορίες οι αλλαγές του υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με το 42%. Το πολυσυζητημένο ποσοστό, που κατεβάζει τον πήχη στις εκλογικές αναμετρήσεις δημάρχων και νομαρχών, περιορίζεται μόνο στο σημείο αυτό και διατηρεί όλο το άλλο νομοθετικό πλαίσιο όπως έχει. Οι μοναδικές «ανατροπές», οι οποίες επέρχονται με την νομοθετική παρέμβαση που ετοιμάζει ο υπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σχετίζονται πέραν αυτού του θέματος με την συμμετοχή αριστίδων των πρώην δημάρχων στο δημοτικό συμβούλιο και την πρόβλεψη ότι τα λευκά ψηφοδέλτια δεν προσμετρώνται στα άκυρα. Μετά από πιέσεις και διαμαρτυρίες των αιρετών, (ανεξάρτητα κομματικής προέλευσης), το υπουργείο Εσωτερικών δεν επεκτάθηκε σε αλλαγές που σχετίζονται με τον τρόπο εκλογής των δημοτικών και νομαρχιακών συμβούλων. Το σημαντικότερο ζήτημα που ετίθετο σχετιζόταν με την αυτοδυναμία που θα είχαν οι δήμαρχοι σε περίπτωση που η εκλογή δημοτικών συμβούλων ήταν αναλογική και άμεσα συνδεδεμένη με το εκλογικό αποτέλεσμα των συνδυασμών τους. Ο φόβος του σχηματισμού οριακής πλειοψηφούσας παράταξης ήταν ο βασικός και ουσιαστικός λόγος πίεσης που υποχρέωσε το ΥΠΕΣΔΔΑ να μην προχωρήσει σε ουσιαστικές αλλαγές και ανατροπή του υφιστάμενου συστήματος. Σύμφωνα με τις τελευταίες πληροφορίες η διάταξη που θα επιτρέπει την εκλογή από την πρώτη Κυριακή όσων συγκεντρώνουν ποσοστό πάνω από το 42%, θα είναι απλή και σαφής. Θα αναφέρει ότι το 50+1% όπου υπήρχε θα αντικατασταθεί με το 42%. Όλες οι άλλες διατάξεις του Κώδικα των Δήμων και Κοινοτήτων που σχετίζονται με το εκλογικό σύστημα και τη λήψη αποφάσεων στα δημοτικά συμβούλια παραμένουν ως έχουν. Πάντως η σχετική ανατροπή με το 42%, εκτιμάται ότι θα συμβάλει καθοριστικά στον εκμηδενισμό των περιπτώσεων ΟΤΑ, οι οποίοι θα χρειαστεί να πάνε την δεύτερη Κυριακή για να εκλέξουν

δήμαρχο. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η υιοθέτηση σε τοπικό επίπεδο του κοινοβουλευτικού συστήματος για την «τιμητική» συμμετοχή των πρώην πρωθυπουργών στη Βουλή. Σύμφωνα με την διάταξη που θα περάσει, οι έχοντες διατελέσει δήμαρχοι θα συμμετέχουν αριστίδην στο δημοτικό συμβούλιο. Βασική όμως προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι στο συνδυασμό που συμμετέχουν να αντιστοιχούν και δημοτικές έδρες. Αυτό μπορεί να γίνεται αποδεκτό με ικανοποίηση από τους έχοντες διατελέσει δήμαρχοι, αλλά ουσιαστικά βγάζει έξω από το δημοτικό συμβούλιο τον τελευταίο υποψήφιο του συνδυασμού του, ο οποίος είχε λάβει και αξιοκρατικά την ψήφο των πολιτών για να συμμετέχει, σ' αυτό. Σε ότι αφορά το θέμα των λευκών ψηφοδελτίων, το υπουργείο Εσωτερικών προχωρεί στη σχετική πρόβλεψη προκειμένου να μην προσμετρώνται ως άκυρα, εναρμονιζόμενο με απόφαση του εκλογοδικείου, η οποία αφορούσε τις βουλευτικές εκλογές. Η σχετική απόφαση του Ανότατου Ειδικού Δικαστηρίου (Εκλογοδικείου) χαρακτήριζε ως αντισυνταγματική την διάταξη του νόμου που προέβλεπε ότι στα άκυρα ψηφοδέλτια προσμετρώνται και τα λευκά. Προκειμένου ν' αποφευχθεί τυχόν αντίστοιχο φαινόμενο και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το οποίο θα επηρέαζε την σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου, το υπουργείο προχώρησε στη λήψη της συγκεκριμένης απόφασης. Ελάχιστες οι περιπτώσεις των ΟΤΑ θα πάνε για εκλογές από τη δεύτερη Κυριακή. Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που έχει επεξεργαστεί η ΕΕΤΑΑ και αφορούν εκλογικές αναμετρήσεις στους δήμους το 42% θα συμβάλει στην ελαχιστοποίηση των περιπτώσεων των ΟΤΑ που θα πάνε και τη δεύτερη Κυριακή στις κάλπες. Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι μόλις τρεις στους δέκα δήμους είχαν πάνω από τρεις συνδυασμούς υποψηφίων δημάρχων. Την πρώτη Κυριακή των εκλογών εξέλεξαν 545 δήμαρχοι και πρόεδροι κοινοτήτων, δηλαδή ποσοστό 52,8% του συνόλου των ΟΤΑ της χώρας. Τα εκλεγέντα Δημοτικά Συμβούλια και οι εκλεγέντες δήμαρχοι της Α΄ Κυριακής των εκλογών ήταν 414 (ποσοστό 46% του συνόλου των Δήμων). Σε επίπεδο περιφερειών στο Νότιο Αιγαίο και τη Κρήτη οι εκλογές ολοκληρώθηκαν την Α΄ Κυριακή στο 75,9% και 72,9% αντίστοιχα του συνόλου των ΟΤΑ. Αντίθετα, στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας έγιναν επαναληπτικές εκλογές στο 61,9% του συνόλου των ΟΤΑ.

Οι μητροπολίτες

«Θέλουμε μητροπολίτες αλλά όχι και αρχιεπισκόπους». Αυτή φαίνεται να είναι η βασική

φιλοσοφία πάνω στην οποία θα στηριχθεί το επιτελείο του υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προκειμένου να πάρει μορφή το σχέδιο συγκρότησης μητροπολιτικών κέντρων στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα. Τόσο αυτό το ζήτημα όσο και ο νέος Κώδικας των νομαρχών φαίνεται να μπαίνουν σε δεύτερη μοίρα και να σχεδιάζονται με χαλαρότερους ρυθμούς. Στόχος της πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου Εσωτερικών είναι να έχει καταρτίσει ένα πρώτο σχέδιο αλλαγών για τα δύο αυτά ζητήματα το νωρίτερο μέχρι την άνοιξη του 2006. Το βέβαιο είναι ότι η κυβέρνηση δε σχεδιάζει να κάνει «δώρο» σε κάποια πολιτικά -αιρετά πρόσωπα «υπερυπουργεία» Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

Τα όργανα που θα αναπτυχθούν στα μητροπολιτικά κέντρα Αθήνας, Πειραιά και Θεσσαλονίκης, σε πρώτη τουλάχιστον φάση, θα έχουν ρόλο και λόγο για συγκεκριμένα ζητήματα και προβλήματα διαδημοτικού κυρίως χαρακτήρα. Ο βασικός άξονας αυτών των αρμοδιοτήτων θα αφορά θέματα περιβάλλοντος, συγκοινωνιών καθώς και ζητήματα κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα.

Αν και δεν έχει ακόμα προσδιοριστεί ακριβώς το μοντέλο που θα υιοθετηθεί, αυτό που αποκλείεται από τους κύκλους του υπουργείου Εσωτερικών είναι οι επικεφαλής των μητροπολιτικών κέντρων να εκλέγονται άμεσα από το λαό όπως συμβαίνει με τους νομάρχες και τους δημάρχους. Το πιθανότερο μοντέλο εκλογής μοιάζει με εκείνο της ανάδειξης Διοικητικού Συμβουλίου σε ενιαίους αναπτυξιακούς συνδέσμους.

Από τον αρχικό σχεδιασμό φαίνεται ότι η κυβέρνηση επιδιώκει τα μητροπολιτικά κέντρα να έχουν κυρίως δημοτική ταυτότητα και όχι νομαρχιακή. Μάλιστα το γεγονός αυτό έχει προκαλέσει την έντονη αντίδραση του προεδρείου της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΕΝΑΕ). Πάντως το υπουργείο Εσωτερικών στην προσπάθεια συγκρότησης των μητροπολιτικών κέντρων θα επιδιώξει να έχουν ένα μίνιμουμ αρμοδιοτήτων προκειμένου να μην κατηγορηθεί ότι έχουν διακοσμητικό χαρακτήρα όπως οι υπερνομαρχίες.

Με βάση όλες τις ενδείξεις η πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ κινείται προς την κατεύθυνση της πιλοτικής ανάπτυξης του σχεδίου και της τμηματικής απόδοσης αρμοδιοτήτων ανάλογα με την επιτυχή πορεία που θα έχει το νέο μοντέλο. Όπως όλα δείχνουν οι σχεδιαζόμενες αλλαγές στο συγκεκριμένο θέμα δεν θα προλάβουν χρονικά να τεθούν σε εφαρμογή ταυτόχρονα με τις επικείμενες δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές.

ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ Τ.Α.

«Κλείδωσε» στο 42% και χωρίς διάλογο

Και η μπίλια... έκατσε στο 42. Ή τουλάχιστον η εκλογική ρουλέτα, που έστησε η κυβέρνηση το τελευταίο διάστημα, «κλείδωσε» στο 42% για την εκλογή δημάρχων και νομαρχών από την πρώτη Κυριακή. Προεκλογική δέσμευση λέει η κυβέρνηση - και είναι αλήθεια πως στο πρόγραμμά της περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων σχετική πρόβλεψη. Για το χρονικό ενός προαναγγελλθέντος θανάτου, αυτού του διαλόγου, κάνουν λόγο την ίδια ώρα οι αιρετοί.

Για έναν διάλογο που ποτέ δεν έγινε κατηγορούν δήμαρχοι και νομάρχες την κυβέρνηση, που προχωρεί σε νομοθετική ρύθμιση για αλλαγή του εκλογικού συστήματος από το 2006 ερήμην της Αυτοδιοίκησης. Ανεξάρτητα από τις διαφωνίες για αυτήν καθ' εαυτή τη ρύθμιση, οι αιρετοί έχουν έναν επιπλέον λόγο να διαμαρτύρονται: για άλλη μία φορά αποφάσισαν γι' αυτούς, χωρίς αυτούς. Στο παρά πέντε της ψήφισης του νέου δημοτικού Κώδικα κι ενώ το ενδεχόμενο αλλαγής του εκλογικού συστήματος δεν είχε ουδέποτε τεθεί στις συζητήσεις των αρμοδίων Επιτροπών ήρθε μεσούντος του θέρους ο γραμματέας της Ν.Δ. να ανοίξει το θέμα με συνέντευξή του. «Θεωρώ ότι μπορεί να εκλεγεί δήμαρχος από την πρώτη Κυριακή, εφόσον έχει υψηλό ποσοστό πλειοψηφίας - 42% και άνω» ανέφερε χαρακτηριστικά ο κ. Ευ. Μείμαράκης, χωρίς να αποκλείει πως το νέο σύστημα θα εφαρμοστεί στις εκλογές του 2006.

Τη σκυτάλη πήρε ο υπουργός Εσωτερικών, που κλήθηκε μετά τις δηλώσεις αυτές να «βγάλει τα κάστανα απ' τη φωτιά»: αφ' ενός δηλαδή να ετοιμάσει το σχέδιο αλλαγών, αφ' ετέρου να καθησυχάσει την Αυτοδιοίκηση υποστηρίζοντας πως θα προηγηθεί διάλογος.

Ψαλιδίζοντας τα προς διαπραγμάτευση θέματα

Ενδεικτικό είναι πως λίγες ημέρες αργότερα

-αρχές Αυγούστου- η απόφαση για αλλαγή του εκλογικού συστήματος οριστικοποιήθηκε και σε σύσκεψη στο Μαξίμου. Με τον κ. Παυλόπουλο να λέει τότε πως «δεν είναι ενός ανδρός αρχή και χρειάζεται να το συζητήσουμε».

Έσπευδε μάλιστα να διευκρινίσει: «Και τις λεπτομέρειες να τις συζητήσουμε, να συζητήσουμε και το ποσοστό, αλλά όχι τη βασική αρχή. Γιατί τότε μια κυβέρνηση θα εκλεγόταν, αλλά θα έπρεπε να συζητάει με όλους εκείνους τους άλλους, οι οποίοι μπορεί να έχουν έναν λόγο». Το επιχείρημα εξάλλου πως πρόκειται για προεκλογική εξαγγελία, που περιλαμβάνεται στο κυβερνητικό πρόγραμμα, κυριάρχησε ως απάντηση στις ενστάσεις των αιρετών πως το θέμα ήρθε αιφνιδιαστικά.

Το εύρος του διαλόγου, όμως, σύντομα περιορίστηκε. Στο τέλος Σεπτεμβρίου, μετά από νέα σύσκεψη υπό τον πρωθυπουργό, η θέσπιση ορίου 42% για εκλογή από την πρώτη Κυριακή χαρακτηρίστηκε «αδιαπραγ-

μάτευτος όρος». Για άλλη μία φορά ο υπουργός Εσωτερικών υποστήριξε ότι «οι επιμέρους ρυθμίσεις του σχεδίου νόμου θα αποτελέσουν και αντικείμενο διαλόγου, όχι όμως το ποσοστό», προαναγγέλλοντας σύντομα έναρξη συζητήσεων με τους εκπροσώπους της Αυτοδιοίκησης.

Ταφόπλακα στον διάλογο

Σε διάλογο χωρίς αντικείμενο εξελίχθηκε τελικά η αλλαγή του εκλογικού συστήματος. Διότι το όριο του 42% δεν συζητείται, ωστόσο αυτή είναι και η μοναδική διάταξη που περιλαμβάνει η σχετική νομοθετική ρύθμιση. Καμία άλλη ουσιαστική τροποποίηση, που θα μπορούσε να τεθεί προς συζήτηση, δεν θα προωθηθεί. Οι μόνες άλλες διατάξεις (μέχρι τελευταία στιγμή και αυτές ήταν υπό αίρεση) αφορούν την ανάδειξη ως επιλαχόντων όσων συνδυασμών καταλαμβάνουν έστω και μία έδρα -που χαρακτηρίζεται όμως «περί όνου σκιάς» αφού ήδη προβλέπεται στον Κώδικα- καθώς και την αριστήνδην εκλογή όσων υποψηφίων έχουν διατελέσει στο παρελθόν δήμαρχοι -διάταξη επίσης αδιάφορη καθώς έχει συμπεριληφθεί στο κείμενο του νέου Κώδικα, όπου ορίζεται η εκλογή χωρίς σταυρό εφ' όσον υποψήφιοι έχουν διατελέσει για τρεις θητείες δήμαρχοι. Στο συρτάρι αντιθέτως παρέμειναν οι προτάσεις, που κατά καιρούς είχαν δει το φως της δημοσιότητας και μεταξύ άλλων αφορούσαν:

- κατάργηση της διάταξης, σύμφωνα με την οποία ο πρώτος συνδυασμός καταλαμβάνει τα 3/5 των εδρών των συμβουλίων και καθιέρωση νέας ρύθμισης όπου ο επιτυχών συνδυασμός θα εκλέγει μόνον το 50+1 των εδρών
- θέσπιση ορίου ασφαλείας μεταξύ πρώτου και δεύτερου συνδυασμού, ώστε να υπάρχει δεύτερος γύρος εάν ο πρώτος συνδυασμός συγκεντρώσει μεν 42% αλλά δεν εξασφαλίσει διαφορά συγκεκριμένων



μονάδων από τον δεύτερο

- καθιέρωση ορίου εισόδου στα συμβούλια, ανάλογη με το «κατώφλι» του 3% που ισχύει στις εθνικές εκλογές (κατά διαστήματα είχε αναφερθεί πως η κυβέρνηση δεν αποκλείει όριο της τάξης του 3% ή 5%)
- αλλαγές στον τρόπο εκλογής των τοπικών συμβουλίων ή συγκρότησης άλλων οργάνων του δήμου (π.χ. δημορχιακές επιτροπές).

Χορός αντιδράσεων από τους αιρετούς

Ηχηρό «όχι» λένε στη συντριπτική τους πλειονότητα οι αιρετοί στην μείωση του ποσοστού εκλογής δημάρχων και νομαρχών. Η κατηγορηματική αντίθεση της ΚΕΔΚΕ έφτασε και στα αυτιά του πρωθυπουργού, όταν κατά την τελευταία τους συνάντηση οι αιρετοί διαφώνησαν με τις προωθούμενες αλλαγές και πρότειναν:

- η εκλογή δημάρχων να γίνεται με τη μέγιστη πολιτική νομιμοποίηση του 50%+1
- να ενισχυθεί ο πολιτικός ρόλος των δημοτικών συμβουλίων τόσο κατά την εκλογή τους όσο και κατά τη λειτουργία τους

Στο υπόμνημά της προς τον πρωθυπουργό η Ένωση υποστηρίζει εξάλλου πως το γεγονός ότι η προωθούμενη ρύθμιση έρχεται ένα μόλις χρόνο πριν τις εκλογές δημιουργεί εύλογα τη δυσπιστία.

Παράλληλα, χαρακτηρίζει ως μη πειστικά τα επιχειρήματα που έχουν κατά καιρούς ακουστεί όπως η εκλογή εθνικών κυβερνήσεων με ανάλογο ποσοστό, η ακύρωση ευκαιρικών συμμαχιών ή ο περιορισμός του κόστους των εκλογών.

Σχολιάζοντας την αντίθεση της ΚΕΔΚΕ, ο πρόεδρος της κ. Πάρις Κουκουλόπουλος ανέφερε για το 42% πως «δεν είναι μόνο ότι αποδυναμώνει τη βάση δημοκρατικής λαϊκής νομιμοποίησης του δημάρχου, άρα αποδυναμώνει το θεσμό σε μια εποχή που αλλού ενδυναμώνεται. Δεν είναι μόνο ότι εισάγει τον κομματισμό ποινικοποιώντας κάθε αυτοτελή, αυτόνομη φωνή, ποδηγετώντας τις τοπικές κοινωνίες σε έναν ιδιότυπο, ιδιόρρυθμο δικομματισμό που δεν προσφέρει καμιά καλή υπηρεσία στην Αυτοδιοίκηση». Όπως διευκρίνισε η βασική αντίθεση προέρχεται από το γεγονός πως «άλλες είναι οι προτεραιότητες της χώρας και της Αυτοδιοίκησης».

Ανάλογες απόψεις έχουν κατά καιρούς εκφραστεί και από άλλα στελέχη της Αυτο-

διοίκησης, με προεξάρχουσα την δήμαρχο Αθηναίων κυρία Ντόρα Μπακογιάννη. Παρ' ότι δηλώνει πως σέβεται την επίσημη θέση της Ν.Δ., η κυρία Μπακογιάννη έχει κατ' επανάληψη διαφωνήσει με τη μείωση του ποσοστού εκλογής δημάρχων και νομαρχών, υποστηρίζοντας πως πρέπει να γίνεται με ευρεία πλειοψηφία.

Γνωστή εξάλλου είναι και η άποψη της Ένωσης των νομαρχών. Η ΕΝΑΕ από την πρώτη στιγμή δήλωσε πως δεν συναινεί με την αλλαγή του εκλογικού συστήματος.

Μέτωπο και από τα κόμματα της αντιπολίτευσης

Την απόλυτη διαφωνία όλων των κομμάτων συνάντησε η κυβερνητική επιλογή. Οι πολιτικοί αρχηγοί έχουν διατυπώσει κατ' επανάληψη τις ενστάσεις τους, καταγγέλλοντας εκλογικές σκοπιμότητες πίσω από τις αλλαγές, και επανέλαβαν την αντίθεσή τους και στο πλαίσιο των συναντήσεων που είχε η ΚΕΔΚΕ μαζί τους.

Σκληρή επίθεση κατά της κυβέρνησης έχει εξαπολύσει ο πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Γ. Παπανδρέου. «Όλη αυτή η συζήτηση δείχνει τη βαθιά ηττοπάθεια της ΝΔ» υποστήριξε, κάνοντας λόγο για «παιχνίδια που θυμίζουν την παλιά ΕΡΕ», η οποία «λίγο πριν από τις εκλογές άλλαζε τα εκλογικά συστήματα για να προσπαθήσει να αλλάξει τη ροή των πραγμάτων και τη βούληση του ελληνικού λαού».

Την άποψη πως η κυβέρνηση «προετοιμάζει αρνητικές αλλαγές στον εκλογικό νόμο και στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων για την καλύτερη προώθηση της γενικότερης πολιτικής των αναδιαρθρώσεων» εξέφρασε το ΚΚΕ με την γραμματέα του κόμματος Αλ. Παπαρήγα να τάσσεται υπέρ της υιοθέτησης απλής αναλογικής στην εκλογή δημοτικών και νομαρχιακών συμβουλίων.

Σε ανάλογο μήκος κύματος κινήθηκε και ο πρόεδρος του ΣΥΝ Αλ. Αλαβάνος. «Είναι μια περιφρόνηση και υποτίμηση της Αυτοδιοίκησης το να έρχεται η κεντρική εξουσία στο παρά πέντε των εκλογών και να λέει αυτό το εκλογικό σύστημα αποφασίσαμε για σας» ανέφερε και υποστηρίζοντας πως οι προτεινόμενες αλλαγές ενισχύουν τη δικομματική λογική, σημείωσε ότι «εμείς θ' αντιδράσουμε προσπαθώντας να δημιουργήσουμε ευρύτερες τοπικές συσπειρώσεις που θα προσπαθήσουν να κινηθούν γύρω από θέματα δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση».

Απόλυτη πλειοψηφία δείχνει η ευρωπαϊκή πρακτική

Κανόνα αποτελεί στα περισσότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. η εκλογή δημάρχων με απόλυτη πλειοψηφία. Αν και υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των εκλογικών συστημάτων ευρωπαϊκών χωρών, το συνηθέστερο σύστημα είναι αυτό της άμεσης εκλογής σε δύο γύρους.

Σε μελέτη που έγινε σε 17 ευρωπαϊκές χώρες προέκυψε πως σε 8 προβλέπεται άμεση εκλογή δημάρχου, σε 7 έμμεση ενώ σε 2 οι δήμαρχοι διορίζονται από το κράτος - Βέλγιο και Ολλανδία.

Αξίζει πάντως να σημειωθεί πως στην περίπτωση του Βελγίου να μην ο δήμαρχος διορίζεται από την κρατική εξουσία, αλλά στην πράξη επικυρώνεται η επιλογή της πλειοψηφίας του δημοτικού συμβουλίου. Όσον αφορά την Ολλανδία δεν υπάρχουν δήμαρχοι και αυτοί που διορίζονται πρόκειται ουσιαστικά για «μάνατζερ» με εξαετή θητεία, παρ' ότι η θητεία του δημοτικού συμβουλίου είναι τετραετής.

Σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στη Γαλλία και την Ισπανία, η έμμεση εκλογή είναι κατ' ουσία άμεση. Για παράδειγμα στη Γαλλία ο δήμαρχος εκλέγεται τυπικά από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, αλλά εκ των προτέρων οι ψηφοφόροι γνωρίζουν ποιος διεκδικεί το αξίωμα από κάθε παράταξη. Την ίδια ώρα στην Ισπανία δήμαρχος επιλέγεται όποιος συγκεντρώσει τις περισσότερες ψήφους.

Παρ' ότι σε γενικές γραμμές στην Ευρώπη ισχύει το 50%+1, αποκλίσεις παρουσιάζουν τα επιμέρους εκλογικά συστήματα. Έτσι, σε περισσότερες από τις μισές ευρωπαϊκές χώρες οι δήμαρχοι δεν ελέγχουν και την πλειοψηφία των δημοτικών συμβουλίων, δεν διορίζουν την Εκτελεστική Επιτροπή και τον γενικό γραμματέα του δήμου, ενώ σε σημαντικό αριθμό χωρών προβλέπεται η δυνατότητα παύσης των δημάρχων από τα συμβούλια.

Δεν είναι τυχαίο εξάλλου πως στο επιχειρήμα σύμφωνα με το οποίο εκλέγονται εθνικές κυβερνήσεις με ποσοστό της τάξης του 42%, οι αιρετοί απαντούν ότι στην περίπτωση αυτή έχουν δικαίωμα πρόωρης προσφυγής στην κάλπη, ενώ στην Αυτοδιοίκηση ακόμη και εάν δεν τυγχάνουν της εμπιστοσύνης του δημοτικού συμβουλίου δεν υπάρχει αυτή η δυνατότητα. Δηλαδή, ο δήμαρχος μπορεί να παραιτηθεί αλλά όχι να προκηρύξει εκλογές.

ΧΩΡΑ	ΕΚΛΟΓΗ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΑΣ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΠΟ ΔΗΜΑΡΧΟ	ΠΑΥΣΗ ΔΗΜΑΡΧΟΥ	ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ Σ.Ε.Ε. ΑΠΟ ΔΗΜΑΡΧΟ	ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ Γ.Γ. ΑΠΟ ΔΗΜΑΡΧΟ
ΙΤΑΛΙΑ	Άμεση	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Άμεση	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι
ΒΕΛΓΙΟ	Διορισμένος	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι
ΕΛΒΕΤΙΑ	Άμεση	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
ΤΣΕΧΙΑ	Έμμεση	Όχι	Ναι	Όχι	Ναι
ΕΛΛΑΔΑ	Άμεση	Ναι	Όχι	Όχι	Ναι
ΠΟΛΩΝΙΑ	Άμεση	Όχι (στις μεγάλες πόλεις), Ναι (στις υπόλοιπες)	Ναι	Ναι	Ναι
ΣΟΥΗΔΙΑ	Έμμεση	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	Άμεση	Ναι	Όχι	-	Όχι
ΑΓΓΛΙΑ	Έμμεση	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	Διορισμένος	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι
ΓΑΛΛΙΑ	Έμμεση	Ναι	Όχι	Ναι	Ναι
ΔΑΝΙΑ	Έμμεση	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	Άμεση	Μικτό	Ναι	Ναι	Ναι
ΙΣΠΑΝΙΑ	Έμμεση	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
ΑΥΣΤΡΙΑ	Άμεση	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι
ΙΡΑΝΔΙΑ	Έμμεση	Μικτό	Ναι	Όχι	Όχι

* Τα στοιχεία είναι από το βιβλίο του Ν.-Κ. Χλέπα «Ο δήμαρχος»

Η αριθμητική των εκλογών του 2002

Εάν ίσχυε το 42% στις προηγούμενες εκλογές του 2002, τότε άλλες 20 νομαρχίες θα είχαν κλείσει από τον πρώτο γύρο, ενώ άλλοι 224 δήμοι θα είχαν κριθεί από την πρώτη Κυριακή.

Σημειώνεται ότι με το ισχύον σύστημα, της απόλυτης δηλαδή πλειοψηφίας, το 2002 σε 20 νομαρχίες εξελέγησαν επικεφαλής στον πρώτο γύρο, την ώρα που σε 544 δήμους και κοινότητες οι υποψήφιοι αντιστοίχως δήμαρχοι και κοινοτάρχες συγκέντρωσαν το απαιτούμενο ποσοστό εκλογής χωρίς να χρειαστεί επαναληπτική ψηφοφορία.

Συγκεκριμένα, πρωταθλητές στην εκλογή δημάρχων και κοινοταρχών από τον πρώτο γύρο αναδείχθηκαν οι περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου (ποσοστό 75,9% των ΟΤΑ έκλεισε στον πρώτο γύρο), Κρήτης (72,9%) και Δυτικής Μακεδονίας (63,9%).

Ακολούθησαν οι περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης (58,2%), Ηπείρου (56,6%), Πελοποννήσου (53,3%), Στερεάς Ελλάδος (52,1%), Δυτικής Ελλάδος (51,4%), Θεσσαλίας (48,1%), Βορείου Αιγαίου (47,2%), Ιονίων Νήσων (46,2%), Αττικής (45,1%) και Κεντρικής Μακεδονίας (38,1%).

ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΚΛΟΓΗΣ	Α' ΓΥΡΟΣ (επί των δήμων που εκλέχθηκαν)	Β' ΓΥΡΟΣ (επί των δήμων που εκλέχθηκαν)
Κάτω του 50%	5,5%	-
50-55%	43%	65%
55-60%	23,3%	28,6%
60-65%	12,5%	4,7%
65-70%	4,4%	1,4%
70-75%	2,2%	0,2%
75-80%	1,5%	-
Άνω του 80%	7,5%	-

Οι τελευταίες «πινελιές» του 1982

Από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα δεν είχε αλλάξει το εκλογικό σύστημα της Αυτοδιοίκησης, με μερικές μόνον τροποποιήσεις που έγιναν το 1982 χωρίς ωστόσο να ανατρέπεται η βασική φιλοσοφία του τρόπου ανάδειξης δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Ενόψει των πρώτων, ελεύθερων δημοτικών εκλογών του 1975, η μεταδικτατορική κυβέρνηση είχε τότε ψηφίσει μία σειρά διατάξεων για τις διαδικασίες ανάδειξης των αιρετών. Συγκεκριμένα, καθιερώθηκε η άμεση εκλογή σε όλους τους ΟΤΑ -δήμους και κοινότητες- ενώ θεσπίστηκαν δύο τρόποι εκλογής: ο πρώτος αφορούσε ΟΤΑ με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους και ο δεύτερος όλους τους άλλους ΟΤΑ με μεγαλύτερο πληθυσμό. Έτσι, στην περίπτωση των ΟΤΑ με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους επιτυχών συνδυασμός θεωρείτο αυτός που συγκέντρωνε τη σχετική πλειοψηφία και καταλάμβανε τα 2/3 των εδρών. Ο δεύτερος σε ψήφους συνδυασμός θεωρείτο επιλαχών και καταλάμβανε το υπόλοιπο 1/3 των εδρών, με τους υπόλοιπους συνδυασμούς να αποκλείονται από τη συμμετοχή στο συμβούλιο.

Όσον αφορά ΟΤΑ με μεγαλύτερο πληθυσμό απαιτείτο ο πρώτος συνδυασμός να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία για να θεωρείται επιτυχών και να πάρει τα 2/3 των εδρών. Εάν αυτό δεν γινόταν την πρώτη Κυριακή, ακολουθούσε δεύτερος γύρος την επόμενη.

Μετά τις εκλογές του 1981 και την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού, η νέα κυβέρνηση επέφερε μικρές τροποποιήσεις στο εκλογικό σύστημα. Διατήρησε σε γενικές γραμμές το σύστημα του 1975, με μόνη διαφορά πως πλέον ο επιτυχών συνδυασμός λάμβανε τα 3/5 των εδρών -και όχι τα 2/3- ενώ τα υπόλοιπα 2/5 κατανέμονταν μεταξύ όλων των συνδυασμών, που συγκέντρωναν το εκλογικό μέτρο και δεν πήγαιναν μόνον στον δεύτερο σε ψήφους συνδυασμό.

Κάθε εκλογική αναμέτρηση και άλλο σύστημα

Η σταθερότητα, που κυριάρχησε στην μεταπολίτευση, γύρω από τη διαδικασία εκλογής δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, δεν καταγράφεται και στην προδικτατορική περίοδο όπου σχεδόν πριν από κάθε εκλογική αναμέτρηση, οι εκάστοτε κυβερνήσεις τροποποιούσαν -ανάλογα με τους υπολογισμούς



τους και τους συσχετισμούς που διαμορφώνονταν- το εκλογικό σύστημα.

Το Σύνταγμα του 1911 καταργούσε την άμεση εκλογή των δημάρχων, αλλά ένα χρόνο αργότερα, το 1912, η μεταρρύθμιση Βενιζέλου που καταργούσε τους περισσότερους δήμους της χώρας και δημιουργούσε στη θέση τους μικρές κοινότητες, οδήγησε σε αλλαγή του συστήματος εκλογής. Έτσι, στους δήμους ο επικεφαλής εκλεγόταν άμεσα για θητεία 4 ετών, ενώ στις κοινότητες η εκλογή ήταν έμμεση από το συμβούλιο και για θητεία ενός έτους. Για πρώτη φορά, τότε, θεσπίζεται στους δήμους και η δημιουργία Δημομαρχιακής Επιτροπής, με αρμοδιότητα την οικονομική διαχείριση, τις δημοπρασίες, την εν γένει εποπτεία των υπηρεσιών, αλλά και το διορισμό δημοτικών υπαλλήλων.

Τον Αύγουστο του 1925 καθιερώνονται νέες εκλογικές ρυθμίσεις, που προβλέπουν έμμεση εκλογή σε δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 100.000 κατοίκων (παρεχόταν επίσης δυνατότητα να υπάρξει μείωση του πληθυσμιακού ορίου, ώστε η έμμεση εκλογή να εφαρμόζεται σε δήμους με πληθυσμό κάτω των 50.000 κατοίκων). Ωστόσο, λίγους μήνες αργότερα τροποποιείται εκ νέου το εκλογικό σύστημα, ορίζοντας πως έμμεση εκλογή ισχύει σε δήμους με πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους ή σε δήμους-πρωτεύουσες νομών με 5.000 κατοίκους και άνω. Το 1927 επανέρχεται πάντως το σύστημα άμεσης εκλογής των αιρετών για

όλους τους δήμους.

Στις πρώτες μεταπολεμικές εκλογές του 1951 -όπου ψήφισαν για πρώτη φορά και γυναίκες, ενώ απέκτησαν και δικαίωμα υποψηφιότητας ως δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι- επήλθαν νέες αλλαγές. Έτσι, προβλέφθηκε ξανά η έμμεση εκλογή δημάρχου από το δημοτικό συμβούλιο.

Η διατήρηση του συστήματος αυτού δεν κράτησε πάνω από 3 χρόνια. Το 1954 ένας νέος δημοτικός Κώδικας φέρνει τροποποιή-

σεις. Το εκλογικό σύστημα ορίζει πλέον πως επιτυχόν συνδυασμός θεωρείται αυτός που συγκεντρώνει το 40% των ψήφων και καταλαμβάνει τα 3/4 των εδρών, με τον δεύτερο σε ψήφους συνδυασμό να καταγράφεται ως επιλαχόν και να παίρνει το υπόλοιπο 1/4 των εδρών. Σε περίπτωση, που δεν συγκεντρώνει κάποιος συνδυασμός 40% κατά την πρώτη Κυριακή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται την επόμενη μεταξύ των δύο πρώτων συνδυασμών.

Αναλογικό σύστημα εκλογής δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων και έμμεση εκλογή δημάρχου από τα μέλη των συμβουλίων επεφύλασσαν οι νομοθετικές ρυθμίσεις του 1959. Για μία ακόμη φορά, τροποποιήθηκαν οι εκλογικές διατάξεις με το νόμο του 1963. Επρόκειτο για ένα μικτό σύστημα άμεσης και έμμεσης εκλογής δημάρχων, ενώ καθιέρωνε και όριο εισόδου στο δημοτικό συμβούλιο καθώς οι συνδυασμοί έπρεπε να συγκεντρώσουν το 10% των έγκυρων ψήφων για να εκπροσωπηθούν.

Συγκεκριμένα, προβλεπόταν άμεση εκλογή δημάρχου σε περίπτωση που ο πρώτος συνδυασμός συγκεντρώνει το 40% των ψήφων ή αριθμό εδρών ίσο προς την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του συμβουλίου. Αντιθέτως, εάν κανένας συνδυασμός δεν λάμβανε το 40% τότε η εκλογή του δημάρχου ήταν έμμεση και το δημοτικό συμβούλιο έπρεπε να επιλέξει μεταξύ των επικεφαλής των δύο πρώτων συνδυασμών.



ΤΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΥΝ ΟΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΤΟΥ Ι.Τ.Α.

Πτυχές μιας **τολμηρής** και ρεαλιστικής **μεταρρύθμισης**

Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση, φορολογική αποκέντρωση, δομή και λειτουργία του Δήμου στον 21ο αιώνα, νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων: Πρόκειται για τις πτυχές μιας συνολικής ριζικής, τολμηρής και συνάμα ρεαλιστικής πρότασης μεταρρύθμισης, την οποία συνθέτουν οι επιμέρους μελέτες των επιστημονικών επιτροπών που συνέστησε το Επιστημονικό Συμβούλιο του νεοσύστατου Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) και οι οποίες θα συνεχίσουν το έργο τους και μετά το πέρας του ετήσιου τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, όπου θα παρουσιαστούν τα πορίσματα τους. Οι μελετητές, επεξεργαζόμενοι το συνολικό όραμα της Αυτοδιοίκησης για τη μεταρρύθμιση του θεσμού και του κράτους, δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη προσεχτικού σχεδιασμού του μεταβατικού σταδίου προς τους νέους θεσμούς που εισηγούνται. Κοινή συνισταμένη των μελετών -το πλαίσιο των οποίων τέθηκε από το Δ.Σ. του Ι.Τ.Α. κατόπιν συνεννόησης με την ΚΕΔΚΕ- αποτελεί επίσης η εκτίμηση πως η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όχι μόνον δεν νοείται να αντιμετωπισθεί αποσπασματικά και αποκομμένα από το γενικό προβληματισμό για το ριζικό μετασχηματισμό

του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας αλλά θα πρέπει να ειπωθεί υπό ένα ευρύτερο πρίσμα καθώς μια προσεχτικά σχεδιασμένη και αποτελεσματική αποκέντρωση πόρων, αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακών σχεδιασμών σε αναβαθμισμένους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού αποτελεί προϋπόθεση για εναρμόνιση με την αρχιτεκτονική του νέου ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση ως αναπτυξιακός μοχλός

Προεξάρχουσα θέση στις προτάσεις που το ΙΤΑ ανέθεσε, για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ, στους ειδικούς επιστήμονες και μελετητές έχει η θεσμοθέτηση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης που να λειτουργεί ως μοχλός προγραμματισμού, σχεδιασμού και ανάπτυξης στο χωρικό της επίπεδο -και όχι ως απλή διοικητική μονάδα- με αρμοδιότητα την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής τους, τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, την άσκηση αποκεντρωμένων κρατικών υποθέσεων και τη διεκπεραίωση των κρατικής φύσεως αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται.

Η επιστημονική επιτροπή, με επιστημονικό υπεύθυνο τον αν. καθηγητή Γ. Σωτηρέλη, διατύπωσε μάλιστα έντονες ενστάσεις όσον αφορά την καθιέρωση, πέραν των αυτοδιοικητικών, και άλλων ευρύτερων αναπτυξιακών - διοικητικών «υπερπεριφερειών». Εκτιμήθηκε ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας λύσης αποτελεί «έμπρακτη αμφισβήτηση και εν τέλει αποδόμηση της νομιμοποιητικής βάσης» της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Επισημαίνεται μάλιστα ότι τέτοιες λύσεις θα περιπλέξουν, αντί να απλοποιήσουν τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Όσον αφορά την εκλογή των οργάνων, η επιστημονική επι-

τροπή, αφού προβληματίστηκε ως προς την εκλογή του επικεφαλής της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, πρότεινε δυο εναλλακτικά σενάρια, περί άμεσης ή έμμεσης εκλογής Περιφερειάρχη, παραθέτοντας τα επιχειρήματα υπέρ και κατά της μιας ή της άλλης επιλογής. Η πρώτη επιλογή τονίστηκε πως συμβαδίζει με τα αυτοδιοικητικά μας δεδομένα και επιπλέον προσδίδει ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση. Η δεύτερη επιλογή, της έμμεσης εκλογής, ξεκινά από τη σκέψη ότι ο ρόλος τα Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης θα είναι εξορισμού διαφορετικός από αυτόν της πρωτοβάθμιας, αφού θα έχει αναπτυξιακό προσανατολισμό, οπότε η επιτροπή εκτίμησε ότι, ενδεχομένως, θα μπορούσε να προκριθεί διαφορετικό μοντέλο πολιτικής εκπροσώπησης με την υιοθέτηση της αναλογικής εκλογής του Περιφερειακού Συμβουλίου και την έμμεση ανάδειξη του επικεφαλής του. Ταυτόχρονα, εισηγήθηκε να ενσωματωθούν δημιουργικά στη νέα περιφερειακή δομή του δεύτερου βαθμού ορισμένα στοιχεία από το θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, εκτιμήθηκε ότι θα μπορούσε να διατηρηθεί ο θεσμός του αιρετού νομάρχης ως προϊστάμενου των αποκεντρωμένων σε νομαρχιακά διαμερίσματα υπηρεσιών της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και με καθαρά εκτελεστικές αρμοδιότητες. Η εκλογή του νομάρχης, σύμφωνα με τις προτάσεις της επιτροπής, θα μπορούσε είτε να εξαρτάται από την επικράτηση της παράταξής του από το περιφερειακό συμβούλιο, είτε να είναι αυτοτελής, δηλαδή να εξαρτάται από το αποτέλεσμα σε κάθε νομό, ανεξαρτήτως των συνολικών αποτελεσμάτων σε επίπεδο περιφέρειας. Η πρώτη λύση εκτιμήθηκε πως έχει το πλεονέκτημα της καλύτερης συνεργασίας των επί μέρους αυτοδιοικητικών οργάνων, ενώ η δεύτερη θεωρήθηκε σαφώς προτιμότερη από την άποψη της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Η επιστημονική επιτροπή κατέθεσε επίσης την εκτίμηση ότι κατά την εκλογή των περιφερειακών συμβούλων θα μπορούσε να προ-



βλεφθεί ποσόστωση που να διασφαλίζει την εκπροσώπηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο των μικρότερων, πληθυσμιακά, νομών. Η καθιέρωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης είναι βέβαιο ότι δημιουργεί νέους όρους και για την άσκηση της αποκεντρωμένης διοίκησης. Αφού προσδιοριστούν οι σχετικές αρμοδιότητες του νέου θεσμού, η κεντρική διοίκηση θα κληθεί να οργανώσει κατά τον τρόπο που κρίνει πρόσφορο τις δικές της αρμοδιότητες. Επιστημάνθηκε, πάντως, πως το κράτος εξακολουθεί να έχει αποκεντρωμένες αρμοδιότητες σε σχετικά λίγους τομείς, όπως είναι η άμυνα, η δημόσια τάξη, οι εφορίες. Το πεδίο άσκησης αρμοδιοτήτων από την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση είναι ευρύ καθώς, ενδεικτικά, μπορεί να αφορούν, εκτός από το σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης, στην εφαρμογή προγραμμάτων Πολιτικής Προστασίας, στην εφαρμογή μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής, στην εξειδίκευση και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής: για την απασχόληση, για το εμπόριο, την προστασία του καταναλωτή, τη βιομηχανία, τις επιχειρήσεις και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, τη δημόσια υγεία, τις υπεραστικές μεταφορές και τις συγκοινωνίες, την τουριστική ανάπτυξη, την ανάπτυξη και καλλιέργεια του αθλητισμού, την υποστήριξη της λειτουργίας εκπαιδευτικών μονάδων, το σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας, την κατασκευή, τον έλεγχο και τη συντήρηση δημόσιων έργων. Ως προς τον αριθμό των Περιφερειών, χωρίς δογματισμούς ή επιφυλάξεις αν επιλεγεί το σενάριο της δραστηκής μείωσης, η επιστημονική επιτροπή κατέληξε ότι αυτό αποτελεί αντικείμενο ξεχωριστής μελέτης.

Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση για Αθήνα και Θεσσαλονίκη

Σημαντική πτυχή της μεταρρύθμισης αποτελεί η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση για τα δυο μεγάλα μητροπολιτικά συγκροτήματα, της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Η αρμόδια επιστημονική επιτροπή εισηγήθηκε το προκρινόμενο θεσμικό σχήμα να συντίθεται από Δευτεροβάθμιους Μητροπολιτικούς ΟΤΑ, οι οποίοι θα υπέχουν θέση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με μητροπολιτικά χαρακτηριστικά. Με ορίζοντα θέσπισης του νέου θεσμού το 2010, η αρμόδια επιστημονική επιτροπή εισηγήθηκε κατ' αρχήν να συγκροτηθεί στο σύνολο του ηπειρωτικού τμήματος της σημε-

ρινης Περιφέρειας Αττικής ο δευτεροβάθμιος Μητροπολιτικός φορέας που θα καλύψει την Αθήνα. Για τη Θεσσαλονίκη, διατυπώθηκαν εναλλακτικές προτάσεις: ο Μητροπολιτικός φορέας να συγκροτηθεί είτε στο σύνολο του νομού ή εναλλακτικά στα όρια του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης, χωρίς να αποκλείεται και η λύση ενός διευρυμένου μητροπολιτικού ΟΤΑ Θεσσαλονίκης που θα επεκτείνεται σε τμήματα περισσότερων όμορων νομών, που παρουσιάζουν χωρολειτουργική ενότητα. Όσον αφορά στον τρόπο εκλογής των οργάνων, προκρίθηκε η άμεση εκλογή των μελών του συμβουλίου και του επικεφαλής, τόσο από την επιστημονική επιτροπή (Γ.Πυργιώτης, πολεοδόμος-χωροτάκτης, επικεφαλής, Π.Γετίμης, καθηγητής Παντείου, Γεωργία Γιαννακούρου, αν.καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Λ.Μίχος, Δήμαρχος Αγ.Βαρβάρας, μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΚΕ, Δήμητρα Κουτσούρη, επίτ. γεν.δ/ντρια Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ) όσο και από το, υπό την προεδρία του καθηγητή Δ.Τσάτσου, Επιστημονικό Συμβούλιο του ΙΤΑ. Προϋπόθεση μετάβασης στα νέα Μητροπολιτικά σχήματα χαρακτήρισε η επιστημονική επιτροπή την ανάγκη προετοιμασίας του μεταβατικού σταδίου με την πρόβλεψη δημιουργίας μεταβατικών σχημάτων αλλά και ενός συγκεκριμένου επιχειρησιακού προγράμματος μεταρρύθμισης. Σε αυτό το πλαίσιο η επιτροπή εκτίμησε πως η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία πρέπει να αναληφθεί πριν τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2006 ώστε τα μεταβατικά σχήματα να έχουν προστά τους μια καθαρή τετραετία για την ολοκλήρωση της προετοιμασίας. Τονίζοντας πως η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση προϋποθέτει συνύπαρξη, συνεργασία, δικτύωση μεταξύ διαφορετικών δημοσίων οργανισμών που δρουν στο μητροπολιτικό επίπεδο, καθώς και καθιέρωση τρόπων διαβούλευσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες, η επιστημονική επιτροπή εισηγήθηκε τη δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Συντονισμού της Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης υπό την προεδρία του ίδιου του Πρωθυπουργού και με τη συμμετοχή όλων των συναρμόδιων υπουργών. Έργο της διυπουργικής επιτροπής, όπου προτείνεται να καλούνται κατά περίπτωση και εκπρόσωποι των οικείων ΟΤΑ, πρόεδροι ή διοικητές οργανισμών ή επιχειρήσεων του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα καθώς και οι Περιφερειάρχες των οικείων Πε-

ριφερειών, προτάθηκε να είναι ο σχεδιασμός πολιτικής για τη Μητροπολιτική μεταρρύθμιση, ο συντονισμός και η εποπτεία των έργων, δράσεων, προγραμμάτων και ενεργειών που σχετίζονται με την οργάνωση, άσκηση και λειτουργία της Μητροπολιτικής Διοίκησης όπως και η επίλυση οικονομικών ή άλλων προβλημάτων που θα προκύπτουν στην πορεία μετάβασης.

Για την τεχνική, επιστημονική και διοικητική υποστήριξη αυτής της προσπάθειας, η επιστημονική επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης στο ΥΠΕΣΔΔΑ. Εισηγήθηκε ακόμη την κατάρτιση Στρατηγικών Σχεδίων Δράσης στους τομείς που έχουν επιλεγεί ως Μητροπολιτικού ενδιαφέροντος -τα σχέδια αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν συγκεκριμένες ενέργειες και δράσεις καθώς και μέτρα για την προώθηση της μεταρρύθμισης και θα λειτουργήσουν υποβοηθητικά προς τη διυπουργική επιτροπή και την Ειδική Γραμματεία Μητροπολιτικής Μεταρρύθμισης. Ακόμη, η επιστημονική επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ad hoc Επιτροπών Κοινωνικής Διαβούλευσης και Στρατηγικού Σχεδιασμού που θα ενεργοποιούνται με αντικείμενο τη διαβούλευση ακριβώς για τα Στρατηγικά Σχέδια Δράσης.

Η επιτροπή εκτίμησε πως θα ήταν πρόωρη η αναλυτική περιγραφή αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν να ασκηθούν από το Μητροπολιτικό φορέα καθώς η περιγραφή τους αποτελεί αντικείμενο ακριβώς όλης αυτής της προσπάθειας που προτείνει να αναληφθεί με το επιχειρησιακό πρόγραμμα μητροπολιτικής μεταρρύθμισης. Αναλύοντας, πάντως, τη διεθνή εμπειρία επισήμανε πως τα βασικά πεδία μητροπολιτικών λειτουργιών περιλαμβάνουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την αστική ανάπτυξη, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής, τις μεταφορές και τις τεχνικές υποδομές, καθώς και την πολιτική πολιτικής προστασίας και ασφάλειας.

Στις προϋποθέσεις μετάβασης στα νέα μητροπολιτικά σχήματα η επιστημονική επιτροπή ενέταξε και την αναδιάρθρωση των γεωγραφικών ορίων και του αριθμού των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στην Αττική με σκοπό τη δημιουργία μητροπολιτικών διαμερισμάτων που θα λειτουργήσουν ως αποκεντρωμένες μονάδες της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης της Αθήνας. Αντίστοιχα στη Θεσσαλονίκη πρότεινε να δημιουργηθούν μητροπολιτικά διαμερίσματα που θα λει-

τουργήσουν ως αποκεντρωμένες μονάδες της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης.

Υπογραμμίζοντας, ακόμη, πως το μεταβατικό διάστημα δεν αποτελεί απλώς προπαρασκευαστικό στάδιο αλλά πρέπει να αποτελέσει ουσιαστικό πρόπλασμα των οριστικών μητροπολιτικών θεσμών, ειδικά για την Αττική, η επιστημονική επιτροπή πρότεινε να αναλάβει σημαντικό ρόλο στο μεταβατικό διάστημα η Περιφέρεια Αττικής, ώστε να αποτελέσει το βασικό διοικητικό πρόπλασμα της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης σε επίπεδο υπηρεσιών, αρμοδιοτήτων, προσωπικού και τεχνογνωσίας. Για το σκοπό αυτό πρότεινε κατά το μεταβατικό διάστημα να μεταφερθούν στην Περιφέρεια εκείνες οι υπηρεσίες και οι αρμοδιότητες που παρουσιάζουν ωριμότητα να αναληφθούν μετά το 2010 «ώστε να δημιουργηθεί ένας έμπειρος διοικητικός μηχανισμός που θα μπορέσει να στηρίξει επαρκώς τη λειτουργία του θεσμού». Επισημάνθηκε ακόμη πως υπάρχει και η προοπτική των Μητροπολιτικών Συνδέσμων Ειδικών Σκοπών που ήδη λειτουργούν στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη ή μπορεί να συγκροτηθούν, δυνάμει του άρθρου 102 του Συντάγματος, για την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων σε συγκεκριμένους τομείς μητροπολιτικού ενδιαφέροντος.

Τέλος, η επιστημονική επιτροπή χαρακτήρισε «αμφίβολο» το κατά πόσον μπορεί να ανακινηθεί «Μητροπολιτικό ζήτημα» για άλλα αστικά κέντρα της χώρας. Σε κάθε περίπτωση, στις περιπτώσεις αυτές εκτιμήθηκε πως πιο πρόσφορη κρίνεται η συγκρότηση ευέλικτων σχημάτων συνεργασίας με τη μορφή Μητροπολιτικών Συνδέσμων και την ανάληψη κοινών δράσεων στους τομείς που διαθέ-

τουν επιχειρησιακή ωριμότητα και στοιχειώδη πολιτική συναίνεση.

Γνωμοδότηση για το νέο Κώδικα

Στην εκτίμηση ότι με την κατάθεση του προτεινόμενου Σχέδιου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα δεν τελειώνει αλλά αντιθέτως ξεκινά η αναζήτηση του νέου πνεύματος που απαιτείται για να ανταποκριθεί στις ανάγκες της Αυτοδιοίκησης, κατέληξε το Επιστημονικό Συμβούλιο του ΙΤΑ μετά την παρουσίαση της γνωμοδότησης της επιστημονικής επιτροπής που συγκροτήθηκε με επικεφαλής την αντιπρόεδρο του Επιστημονικού Συμβουλίου του ΙΤΑ, καθηγήτρια Ελένη Στεφάνου και μέλη το γ.γ. της ΚΕΔΚΕ, Χρ. Παλαιολόγο, το Ζ.Δοξαστάκη (μέλος Ε.Ε. ΚΕΔΚΕ), οι οποίοι μετείχαν στη σχετική επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ, τη Γ.Γαζή, μέλος του Δ.Σ. της ΚΕΔΚΕ, το δήμαρχο Αυλώνα, Δ.Κατσούλη, τον καθηγητή Θ. Τζώνο και τον επίκ.καθηγητή Ν.Χλέπα.

Η επιστημονική επιτροπή, μεταξύ άλλων επισήμανε την έλλειψη της λογικής της διαβούλευσης ενώ εντόπισε κάποιες αλλαγές σε θετική κατεύθυνση, όπως είναι η συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων, ο μερικός εξορθολογισμός της κατανομής αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των οργάνων των ΟΤΑ, η εισαγωγή νέων θεσμών λαϊκής συμμετοχής, ο εκσυγχρονισμός και η συστηματοποίηση του καθεστώτος των επιχειρήσεων, ο ορθολογικός περιορισμός των πράξεων, που υποχρεωτικά αποστέλλονται στις αρχές εποπτείας, η αναγνώριση των δημοτικών «ομάδων» (παράτάξεων). Η επιτροπή, ωστόσο, επισήμανε ότι δεν υπάρχει διαφοροποίηση ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης μικρών και μεγάλων ΟΤΑ. Σημείωσε επίσης πως δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη για τη θέσπιση Συμ-

βουλίων Αλλοδαπών.

Όσον αφορά τους ελέγχους και την εποπτεία, αφού επισημαίνεται η αναποτελεσματικότητά λόγω πανσπερμίας, η επιτροπή εκτιμά πως η αναζήτηση του ενός, μοναδικού και ενιαίου φορέα άσκησης του ελέγχου νομιμότητας θα μπορούσε να γίνει μεταξύ της άσκησης του ελέγχου σε μικτό σχήμα με την συμμετοχή δικαστικών και ειδικού σώματος της διοίκησης ή - ενδεχομένως - σε ανεξάρτητη Αρχή.

Επισημαίνεται ακόμη η πρόταση για τη διάκριση των επιχειρήσεων ΟΤΑ ανάλογα με το αντικείμενο, τη χρηματοδότηση και τη νομική μορφή και πρόκρινε τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεών τους με τους ΟΤΑ. Σε αυτό το πλαίσιο, υποδεικνύονται οι ακόλουθες βασικές κατηγορίες επιχειρήσεων ΟΤΑ: Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., που ασκούν δραστηριότητες που συνδέονται με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., Παραγωγικές Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα και λειτουργούν με την ευελιξία και το νομικό πλαίσιο των ανωνύμων εταιρειών, Αναπτυξιακές Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., που αξιοποιούν ακίνητα, έργα και προγράμματα των Ο.Τ.Α., παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες στους πολίτες ή παρέχουν επιστημονική και τεχνική υποστήριξη στους Ο.Τ.Α. Προτείνεται επίσης να προστεθεί διάταξη στο νέο Κώδικα που θα προβλέπει ότι «για τη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Ένωση προγράμματος που δεν υλοποιείται μόνον από τον Ο.Τ.Α. αλλά απαιτούνται και εταίροι από την Ελλάδα ή/και άλλες χώρες, συνιστάται ειδικός λογαριασμός εντός του δημοτικού προϋπολογισμού, από τον οποίο επιτρέπεται, με απόφαση του δημάρχου ή προέδρου κοινότητας, η απευθείας χρηματοδότηση των εταίρων του προγράμματος κατά τα οριζόμενα στην πράξη έγκρισής του και, για το τμήμα του προγράμματος που υλοποιείται από τον Ο.Τ.Α., η ανάθεση μελέτης, έργου, υπηρεσίας και προμήθειας, κατά τις διατάξεις του πρότυπου Κανονισμού των Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.». Ο ειδικός λογαριασμός θα υφίσταται τον προληπτικό και τον καταστατικό έλεγχο, που προβλέπεται για τη λοιπή δημοτική διαχείριση.

Τέλος, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Διοικητικού και του Επιστημονικού Συμβουλίου του Ι.Τ.Α., συγκροτήθηκε επιστημονική επιτροπή, η οποία επεξεργάστηκε πρόταση για τη φορολογική αποκέντρωση η οποία παρουσιάζεται σε άλλες σελίδες του περιοδικού.

