

ΘΕΜΑ : Η πορεία του προγράμματος «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Το πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» για την δημιουργία ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών δήμων βρίσκεται πλέον στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος όλων των πολιτικών δυνάμεων, του πολιτικού προσωπικού της αυτοδιοίκησης και των τοπικών κοινωνιών. Χρήσιμη είναι γι' αυτό η παρουσίαση ορισμένων βασικών πτυχών του προγράμματος, που φαίνεται, υπό τα παρόντα δεδομένα, να έχουν ιδιαίτερη σημασία για την προώθησή του.

A. Το πολιτικό περιβάλλον

1. Στη μεταρρύθμιση αντιδρούν κυρίως οι αιρετοί δημοτικοί λειτουργοί, των οποίων θίγονται προσωπικά, πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα. Αυτοί πρωτοστατούν συνήθως στις αντιδράσεις, παραπληροφορούν τους κατοίκους για το περιεχόμενο και τους στόχους του προγράμματος και προκαλούν ή αναμοχλεύουν τοπικιστικές εξάρσεις, στο όνομα ενός στείρου «τοπικού πατριωτισμού». Επίσης ασκούν πιέσεις στους βουλευτές, με στόχο τη δυσχέραση ή τη ματαίωση του προγράμματος.

2. Η θέση των κομμάτων της αντιπολίτευσης διαμορφώνεται, σε γενικές γραμμές, ως εξής:

α) Η *Νέα Δημοκρατία* προβάλλει την πολιτική των εθελοντικών συνενώσεων και, όψιμα, της διακοινοτικής συνεργασίας, άνκαι η εφαρμογή των σχετικών θεσμών είχε στην πράξη ισχύα αποτελέσματα. Πρέπει να τονισθεί επίσης ότι κατά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια δεν συνέβαλε ποτέ στη προώθησή τους.

Επικαλούμενη τον αναγκαστικό χαρακτήρα των συνενώσεων, υποστηρίζει ότι η οριοθέτηση των νέων δήμων γίνεται με γνώμονα τον προσπορισμό κομματικού οφέλους εκ μέρους του ΠΑΣΟΚ. Πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι αρκετά στελέχη της Ν. Δημοκρατίας, ιδίως στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν ταχθεί ρητά υπέρ του προγράμματος, ενώ πολλά τηρούν επιτηδείως ουδέτερη στάση.

β) Το *ΚΚΕ* υποστηρίζει γενικά τις εθελοντικές συνενώσεις, τονίζοντας τον «αντιδημοκρατικό χαρακτήρα» της μεταρρύθμισης.

γ) Το ΔΗΚΚΙ υποστηρίζει τις εθελοντικές συνενώσεις, επισημαίνοντας και αυτό τον «αυταρχικό και αντιδημοκρατικό χαρακτήρα» της μεταρρύθμισης.

δ) Τέλος, ο ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ τάσσεται υπέρ του προγράμματος, εκφράζει όμως επιφυλάξεις για την αντικειμενική εφαρμογή του.

3. Η υποστήριξη του προγράμματος εκ μέρους των οργανώσεων και των βουλευτών του ΠΑΣΟΚ παρουσιάζεται σε γενικές γραμμές ικανοποιητική. Ωστόσο παρουσιάζονται εκδηλώσεις αμφισβήτησης της σχετικής πολιτικής, και διαγράφεται κίνδυνος αξιοποίησής της από «κύκλους της εσωκομματικής αντιπολίτευσης». Οι βουλευτές του ΠΑΣΟΚ γίνονται επίσης αποδέκτες πιέσεων και, ορισμένες φορές, μετατρέπονται σε αγωγούς για την αμφισβήτηση της σκοπιμότητας και επιμέρους επιλογών του προγράμματος.

4. Παρά τη συστηματική ενημέρωση του πολιτικού προσωπικού της αυτοδιοίκησης σε όλη τη χώρα δεν καταβλήθηκε παράλληλα, στον αναγκαίο και επιθυμητό βαθμό, προσπάθεια για την ενημέρωση κάθε τοπικής κοινωνίας σε «πλάτος και βάθος». Οι πολίτες εξακολουθούν έτσι, ακόμα και σήμερα, να έχουν ενπολλοίς ελλιπή πληροφόρηση και συγκεχυμένες παραστάσεις για τη συνένωση των δήμων (βλ. παρακάτω Β 4).

Β. Βασικά προβλήματα

1. Τα βασικά προβλήματα που προσδιορίζουν, επί του παρόντος, τη συζήτηση για τη συνένωση των δήμων είναι τα εξής :

α) Η οριοθέτηση των νέων δήμων είναι συχνά εριζόμενο ζήτημα. Ορισμένοι ΟΤΑ προτείνουν έτσι να ενταχθούν σε άλλο δήμο ή να αποσπασθούν από προτεινόμενους δήμους, με στόχο τη δημιουργία, κατά κανόνα, μικρότερων δήμων. Ανάλογες ενστάσεις οφείλονται τις περισσότερες φορές είτε σε προσωπικούς είτε σε κοντόφθαλμους υπολογισμούς.

β) Το ίδιο συμβαίνει, τηρουμένων των αναλογιών, και ως προς την ονομασία των νέων δήμων. Οι σχετικές αντιδράσεις είναι πάντως μάλλον περιορισμένες.

γ) Οι περισσότερες αντιδράσεις διαπιστώνονται ως προς την εκλογή της έδρας. Οι λόγοι είναι ενπροκειμένω πολλοί και προφανείς.

2. Τα παραπάνω προβλήματα θα μπορούσαν ενπολλοίς να αντιμετωπισθούν με την εφαρμογή αντικειμενικών και αξιόπιστων κριτηρίων στην τελευταία φάση οριστικοποίησης του προγράμματος στο σχετικό νομοσχέδιο. Συγκεκριμένα:

α) Η πρόταση του Υπουργείου και οι αντιπροτάσεις ως προς την οριοθέτηση των νέων δήμων πρέπει να αξιολογηθούν εκ νέου με βάση ιδίως την ένταξη των ΟΤΑ σε προηγούμενες χωροθετήσεις και τις αναπτυξιακές προοπτικές τους.

β) Κριτήριο για την επιλογή του ονόματος πρέπει να είναι το όνομα εκείνο που εκφράζει καλύτερα την ευρύτερη περιοχή και δεν προκαλεί τοπικιστικά αντανακλαστικά.

γ) Για την επιλογή της έδρας θα ήταν δυνατόν να συσταθεί επιτροπή τεχνοκρατών και υπηρεσιακών παραγόντων για τη λήψη της απόφασης με βάση συγκεκριμένα κριτήρια και ειδική αιτιολογία.

3. Είναι εντυπωσιακό ότι τα προβλήματα που συζητούνται αναφέρονται κυρίως στη συγκρότηση των νέων δήμων. Προβλήματα που σχετίζονται με τη δομή και τη λειτουργία των νέων δήμων αντιμετωπίζονται ακροθιγώς ή αγνοούνται εντελώς. Η διαπίστωση αυτή αναδεικνύει, μεταξύ των άλλων, ότι δεν συνειδητοποιήθηκε ακόμη η βαθιά - δίχως ίσως υπερβολή επαναστατική - τομή που επέρχεται στο διοικητικό και πολιτικό σύστημα της χώρας. Πρέπει λοιπόν εύλογα να αναμένεται ότι πολλά από αυτά θα αρχίσουν να συζητούνται πριν και κατά τη διάρκεια της επεξεργασίας του νομοσχεδίου στη Βουλή.

4. Από τις επισημάνσεις που έγιναν προκύπτει η ανάγκη να οργανωθεί ένα σύγχρονο πρόγραμμα ενημέρωσης όλων των πολιτών. Το πρόγραμμα αυτό, λόγω των στενών χρονικών περιθωρίων, πρέπει να διακρίνεται από ευρηματικότητα και “πυκνότητα”.

Γ. Συνταγματικά προβλήματα

1. Το πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» αποτελεί προνομιακό πεδίο για έντονη συνταγματική αντιπαράθεση. Η ένταξή της θα μπορούσε ίσως να ξεπεράσει άλλα γνωστά προηγούμενα, όπως ο νόμος πλαίσιο για τα πανεπιστήμια και το Εθνικό Σύστημα Υγείας. Η φύση της μεταρρύθμισης θα ευνοούσε αυτή την προοπτική, αν βέβαια η πολιτική συγκυρία ήταν διαφορετική.

2. Η συνταγματικότητα της μεταρρύθμισης θα αμφισβητηθεί ήδη πριν από τη συζήτησή της στη Βουλή και, στη συνέχεια, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η αμφισβήτηση θα επικεντρωθεί κυρίως : α) στη συνένωση των δήμων καθεαυτήν, β) στο εκλογικό σύστημα, και γ) στην τύχη των κληροδοτημάτων. Από τα ζητήματα αυτά κεντρική σημασία έχει ασφαλώς το πρώτο. Τα δύο άλλα αντιμετωπίζονται ευχερέστερα και δεν πλήττουν τη βαθύτερη ουσία της μεταρρύθμισης.

3. Ως προς την συνταγματικότητα της συνένωσης των δήμων θα πρέπει να ζητηθούν γνωμοδοτήσεις από έγκυρους καθηγητές του δημοσίου δικαίου, ήδη πριν από τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή. Την υπόθεση αυτή πρέπει να «προσκληθούν» να υποστηρίξουν από την ΚΕΔΚΕ, τις ΤΕΔΚΝ και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς οι εγκυρότεροι επιστήμονες. Οι γνωμοδοτήσεις αυτές θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν αργότερα και ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

4. Πρέπει, τέλος, να υπογραμμισθεί ότι η αναμενόμενη δικαστική αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της μεταρρύθμισης δεν θα θίξει τις βασικές επιλογές και την βαθύτερη ουσία της. Τούτο τεκμηριώνεται πειστικά στα παραδείγματα που αναφέρονται προηγουμένως (βλ. παραπάνω Γ 1).

Αθήνα, 29 Αυγούστου 1997

Dis.Δ/OP/poreia.KAPODIST.doc/28.08.98/p.1-4/md (Δ19)