



# Ο αναξιοποίητος τρίτος βαθμός των ΟΤΑ

Του ΔΗΜΗΤΡΗ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΥ

**Δ**ιεξάγεται σήμερα ο δεύτερος γύρος των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών. Με βάση τη νομοθεσία, υπάρχουν δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι δήμοι και οι περιφέρειες. Υπάρχει όμως και πρόσθετος βαθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) που θα μπορούσε να ονομαστεί «τρίτος» βαθμός. Έχει θεσμοθετηθεί κατά διαστήματα, αλλά δεν λειτουργεί παρά σπάνια. Είναι η αυτοδιοίκηση σε επίπεδο γειτονιάς.

Υπήρξαν στο παρελθόν ατυχείς προσπάθειες εφαρμογής ενός τρίτου βαθμού των ΟΤΑ. Αν καρποφορούσαν, θα ήταν δυνατή η συμμετοχή πολιτών σε διαβούλευση, αν όχι και σε αποφάσεις, σε επίπεδο γειτονιάς. Παραδείγματα είναι τα «συνοικιακά συμβούλια» που είχαν ιδρυθεί επί ΠΑΣΟΚ (1983), αλλά καταλήφθηκαν αμέσως από κομματικές οργανώσεις ή περιθωριοποιήθηκαν από τους δημάρχους. Άλλο παράδειγμα είναι η σύσταση λαϊκών συνελεύσεων με νόμο της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ (2018) που δεν λειτούργησαν.

Οι αιτίες για τη μη εφαρμογή πρόσθετου, χαμηλότερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης δεν περιορίζονται στον κομματικό ανταγωνισμό και στις στρατηγικές υπερ-συγκεντρωτικών δημάρχων. Πρώτον, είναι πολλά και σημαντικά, στην Ελλάδα, τα τοπικά θέματα που ρυθμίζονται από την κεντρική διοίκηση. Έτσι, προκαλεί αισθήματα ματαιότητας η συζήτηση για έναν ακόμα βαθμό αυτοδιοίκησης, υπό το επίπεδο του δήμου. Και δεύτερον, γνωρίζουμε ότι όσο μεγαλύτερη είναι η αποκέντρωση των αποφάσεων, ειδικά ως προς την κατανομή δημόσιων κονδυλίων, τόσο πιο πιθανή είναι η διάχυση της διαφθοράς, αν λείπει ο έλεγχος. Είναι γνωστό το παράδειγμα υπεξαίρεσης 17,9 εκατ. ευρώ από τον Δήμο Θεσσαλονίκης το 2001-2007, για την οποία επιβλήθηκαν βαριές ποινές, αλλά πολλά χρόνια αργότερα. Επίσης ο αναπληρωτής υπουργός Εσωτε-



**Η σταθερά μειούμενη** -όπως φαίνεται από τα λιγοστά ψηφοδέλτια στην κάλπη- συμμετοχή των πολιτών στην αυτοδιοίκηση αρχίζει και τελειώνει την ημέρα των εκλογών. Κι όμως, θα μπορούσε να είναι διαφορετικά.

**Κανείς δεν ξέρει τις τοπικές υποθέσεις τόσο καλά όσο οι δημότες σε επίπεδο γειτονιάς.**

ρικών, μόλις τον περασμένο Σεπτέμβριο, αναφέρθηκε σε σχολικές επιτροπές, δηλαδή μονάδες σχολικής αυτοδιοίκησης με τη συμμετοχή εκπαιδευτικών, μελών του οικείου δημοτικού συμβουλίου και γονέων μαθητών, οι οποίες κακοδιαχειριζόνταν χρήματα. Παρότι επιθυμητή, δεν είναι εύκολη η διάχυση της δημοκρατίας «προς τα κάτω». Ενέχει κινδύνους.

Πάντως η διεύρυνση της αυτοδιοίκησης «προς τα κάτω» δεν είναι μια ουτοπία. Με πρωτοβουλίες δημοτικών συμβούλων, την προηγούμενη δεκαετία, είχαν ανασταθεί συνοικιακά συμβούλια σε μερικούς δήμους, δηλαδή είχαν γίνει εκλογές για τα μέλη τους και συνελεύσεις των εκλεγμένων οργάνων. Το 2010,

επί ΠΑΣΟΚ, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» είχε προβλεφθεί η θέσπιση δημοτικών επιτροπών διαβούλευσης. Θα είχαν συμβουλευτικό χαρακτήρα, αλλά ουσιαστικά δεν λειτούργησαν ποτέ. Το 2018, με νόμο της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ (πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») ανατέθηκε σε αυτές τις επιτροπές η εισήγηση στο Δημοτικό Συμβούλιο για διεξαγωγή δημοψηφίσματος και η διατύπωση γνώμης για τον προϋπολογισμό του δήμου.

Υπάρχει παράδοση ακραίου συγκεντρωτισμού στη λήψη των αποφάσεων και σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα. Πάρα πολλά θέματα καταλήγουν στο γραφείο του αρμόδιου κάθε φορά δημάρχου. Ο «Κλεισθένης Ι» έσπρωξε τη λήψη αποφάσεων, με λαϊκή συμμετοχή, στο άλλο άκρο. Τα δημοτικά συμβούλια, με πλειοψηφία 2/3 του συνόλου των μελών τους, θα μπορούσαν να προκηρυσσουν τοπικά δημοψηφίσματα «για σοβαρά θέματα που ανήκουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους», εξαιρουμένων των «θεμάτων εθνικής πολιτικής» και των θεμάτων που ενέπιπταν στις αρμοδιότητες των περιφερειών. (Με την αλλαγή κυβέρνησης, το 2019, ψηφίστηκε προσωρινή αναστολή των διατάξεων για τα τοπικά δημοψηφίσματα). Επρόκειτο για ασαφείς διατάξεις που μπορεί να ενίσχυαν περισσότερο τον τοπικισμό, αν όχι την αντιπαλότητα μεταξύ αφενός των δήμων και αφετέρου της περιφερειακής ή της κεντρικής διοίκησης. Ταυτόχρονα, είναι αμφίβολο αν τα τοπικά δημοψηφίσματα θα αύξαναν τη συμμετοχή των δημοτών στη λήψη των αποφάσεων. Τα περισσότερα θέματα δεν λύνονται με δημοψηφίσματα (ψήφος «ναι» ή «όχι»), αλλά με διαβούλευση. Προς αυτή την κατεύθυνση το 2010 είχε θεσπιστεί η «συνέλευση κατοίκων», ένας θεσμός που επεκτάθηκε το 2018, χωρίς τελικά να λειτουργήσει. Όπως δεν λειτουργούν, παρά σπάνια, τα Συμβούλια Ενταξης Μεταναστών και Προ-

σφύγων, που επίσης είχαν προβλεφθεί με τον «Καλλικράτη». Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχει πιο ζωνρή τέτοιου είδους συμμετοχή, η οποία μάλιστα φτάνει μέχρι την κατάρτιση συμμετοχικών προϋπολογισμών. Για παράδειγμα, το 2014-2015, στο Παρίσι χιλιάδες κάτοικοι συμμετείχαν σε δημόσια συζήτηση, μέσω μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας, σχετικά με την κατανομή δαπανών μέρους του προϋπολογισμού του δήμου. Στη συνέχεια, ψήφισαν για τα δημοτικά έργα της προτίμησής τους τα οποία αντιστοιχούσαν στο 5% του προϋπολογισμού του δήμου. Σε δήμους της Γερμανίας υπάρχουν «συλλέξεις πολιτών», «πάνελ πολιτών» και δυνατότητες «συμμετοχικού προϋπολογισμού» με συμβουλευτικό όμως χαρακτήρα. Στη Δανία επίσης υπάρχει μακρά, αν και όχι ενθουσιώδης, συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις. Οι πολίτες αξιολογούν, μέσω αρμόδιων «επιτροπών χρηστών», τις υπηρεσίες που τους παρέχουν δημοτικά σχολεία, νηπιαγωγεία, βιβλιοθήκες και κέντρα φροντίδας ηλικιωμένων.

Συνοπτικά, υπάρχουν εναλλακτικά μοντέλα συγκρότησης ενός τρίτου βαθμού των ΟΤΑ. Η μέχρι στιγμής εμπειρία εφαρμογής τους στην Ελλάδα δεν είναι ενθαρρυντική. Ωστόσο, κανείς δεν ξέρει τις τοπικές υποθέσεις τόσο καλά όσο οι δημότες σε επίπεδο γειτονιάς. Η τοπική δημοκρατία δεν έχει αναπτυχθεί, ενώ συχνά διατυπώνονται επικρίσεις για τη δημοκρατία σε πολλές χώρες. Η συζήτηση για την αναζωογόνηση της δημοκρατίας σε εθνικό επίπεδο θα μπορούσε να ξεκινήσει από το τοπικό.

Ο κ. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος είναι καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, κύριος ερευνητής του **ΕΛΙΑΜΕΠ** και ερευνητικός εταίρος στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας.