

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τρύφωνας Κωστόπουλος, Λέκτορας Πανεπιστημίου Μακεδονίας

I. Εισαγωγή

Η ανπιφατική πορεία συγκρότησης του κράτους πρόνοιας, η πορεία ανάπτυξης του όπως και η δομική του κρίση, που σηματοδοτείται από τις νεοσυντηρητικές αναδιαρθρώσεις οι οποίες διαπερνούν ολόκληρο το οικονομικό και πολιτικό εσικοδόμημα, πρέπει να αποτελέσουν στοιχεία ανάλυσης και επιστημονικής αναζήτησης, τόσο στο γενικό πολιτικοδιοικητικό επίπεδο (κεντρική διοίκηση) αλλά ιδιαίτερα στο τοπικό, περιφερειακό επίπεδο (αυτοδιοίκηση). Η κοινωνική λειτουργία του κράτους δεν πρέπει να αποσπάται και να εκλαμβάνεται μόνο σαν στοιχείο των δικών του ιδιαίτερων κεντρικών αυστηρών διοικητικών δομών, αλλά οφείλουμε να διακρίνουμε την κοινωνική λειτουργία και τον ειδικό ρόλο που παίζει η αποκεντρωμένη και ανπιφατική αυτοδιοικητική μορφή του κράτους σε τοπικό επίπεδο.

Η τοπική αυτοδιοίκηση επιτελεί μια σειρά λειτουργίες, οι οποίες από μόνες τους περιέχουν ευδιάκριτα στοιχεία του κράτους πρόνοιας. Η κρίση του κράτους πρόνοιας και κατά προέκταση η νεοσυντηρητική πολιτική, που θέτει υπό αμφισβήτηση τις κοινωνικές λειτουργίες του κράτους, έχει σαν συνέπεια στοιχεία αυτής της κρίσης να μεταφέρονται στην εσωτερική δομή των τοπικών συμβουλίων (αυτοδιοίκηση). Επιπρόσθετα, η αυτοδιοίκηση αδυνατεί να ανακόψει τη νεοσυντηρητική προέλαση που αμφισβητεί σχεδόν πλήρως την ύπαρξη του κράτους πρόνοιας.

Η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης επανατοποθετεί σε νέο εκουσχροπιστικό πλαίσιο τις κοινωνικές λειτουργίες του κράτους και αποδίδει στην αυτοδιοίκηση εκείνες τις αρμοδιότητες που απαιτούν τα νέα ευρωπαϊκά δεδομένα. Αυτό άλλωστε έδειξε και η συνάντηση του Ζακ Ντελόρ, στις 19 Μαΐου 1988 στη Βόννη, με τους τοπικούς πρωθυπουργούς των γερμανικών κρατιδίων, όπου ο Πρόεδρος της Επιτροπής τόνισε την αναγκαιότητα συγκρότησης στο εσωτερικό της ενωμένης Ευρώπης περιφερειών, στις οποίες θα πρέπει να μεταφερθούν αυτόνομες αρμοδιότητες, ενώ δεν παρέλειψε να εξάρει το λειτουργισμό και τη χρησιμότητα που διασφαλίζει το ομοσπονδιακό μοντέλο της Γερμανίας, το οποίο μπορεί να εκληφθεί σαν παράδειγμα για αποκέντρωση και περιφερειοποίηση συνολικά της κοινότητας¹. Η συμμετοχή των γερμανικών κρατιδίων στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεν αποτελεί εμπόδιο σ' αυτή τη διαδικασία, αντίθετα ο δομικός τους λειτουργισμός υπόσχεται το δρόμο της κοινής επιτυχίας². Η πρωθυόμενη αναδιάρθρωση των ίδιων των δομών της αυτοδιοίκησης εισάγει ένα νέο λειτουργισμό στο θεσμό, χρήσιμο για τον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Οι σύγχρονες τάσεις που τροφοδοτεί η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση ασκούν στο ελληνικό αυτοδιοικητικό μοντέλο

1. Wolfgang Rensch: Deutsche Länder und Europäische Integration. Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einen "Europa der Region" Bonn 1989 σελ. 37

2. Georg-Berndt Oschatz und Horst Risse Europäische Intergration und deutscher Föderalismus. Europa-Archiv, Folge 1/1988 σελ. 16

άμεση πολιτική επιρροή. Οι πεπαλαιωμένες ελληνικές αυτοδιοικητικές σχέσεις, οδηγήθηκαν σε σύγκρουση με τις προωθημένες ευρωπαϊκές δομές.

Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής αυτοδιοίκησης, είναι αναγκαίος όρος για να συντονιστεί η οικονομία μας στα κοινοτικά πρότυπα. Το ελληνικό αυτοδιοικητικό έλλειμμα επιβάλλει την επανατοποθέτηση του αναπτυξιακού, κοινωνικού, ρόλου που οφείλει να διαδραματίσει η αυτοδιοίκηση στα κοινοτικά πλαίσια. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των αργοπορημένων αυτοδιοικητικών σχέσεων που παρατηρήθηκαν τα νεότερα χρόνια στην Ελλάδα, η υποβάθμιση του κοινωνικού ρόλου της αυτοδιοίκησης, αλλά και οι ταχύρρυθμες μεταβολές που υπαγορεύει η ευρωπαϊκή ενοποίηση, η οποία προωθώντας την άμεση σύνδεση των περιφερειών και εν γένει των αυτοδιοικητικών οργάνων με τα κοινοτικά όργανα, ενδέχεται να επιφέρει τη διάσπαση του εθνοκράτους ισχυροποιώντας τις υπερεθνικές δομές.

2. Αναδιάρθρωση των Δομών της Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση

Η κοινωνική λειτουργία του κράτους, ο αναπτυξιακός του ρόλος, αλλά και ο ιδιαίτερος ρόλος της αυτοδιοίκησης, δεν μπορούν να ξεετάζονται αποσπασματικά και μεμονωμένα, αλλά πρέπει να εντάσσονται και να προσεγγίζονται κάτω από το πρίσμα των γενικότερων πολιτικοοικονομικών και διεθνών εξελίξεων και των τάσεων της κοινωνίας. Η οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη, όταν δεν συνδέονται με την πολιτική των διεθνών σχέσεων και τις θεωρίες συγκρότησης και ανάπτυξης των εθνικών κρατών, μπορεί να αποδειχθούν αμφίβολης εφαρμογής και περιορισμένης χρησιμότητας.

Οι πρόσφατες εθνικές εκρήξεις που σημειώνονται στην ΕΣΣΔ, τη Γιουγκοσλαβία και τις άλλες ανατολικές χώρες, έχουν σαν αποτέλεσμα τη "μετατόπιση του κοινοτικού ενδιαφέροντος και των προτεραιοτήτων προς την Κεντρική Ευρώπη με εξασθένηση του ενδιαφέροντος για τη Μεσόγειο"³, ανάγοντας τα εθνικά προβλήματα, σε βασικές παραμέτρους για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο των κρατών. Οι αναπτυσσόμενες χώρες αρχικά, θα προωθήσουν μεγάλα επενδυτικά προγράμματα, σε επιλεγμένα νέα κράτη, τα οποία θα πληρούν ορισμένους πολιτικούς όρους, ενώ δεν προτίθενται να προσφέρουν ανεξαιρέτως οικονομική βοήθεια συνολικά στην ΕΣΣΔ, και σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να επιλεγεί, σαν χώρα πιλότος η αχανής Δημοκρατία της Ρωσίας. Μεγάλες επενδύσεις και οικονομική βοήθεια θα κατευθυνθούν στις ολιγοπληθείς Δημοκρατίες της Βαλτικής, ώστε μέσα από το συγκεκριμένο οικονομικό πρότυπο να αποκαλυφθεί το ιστορικό "σφάλμα" της Ρωσίας και η επιλογή της για σοσιαλισμό στην ΕΣΣΔ.

Οι εξελίξεις στην ΕΣΣΔ, τη Γιουγκοσλαβία και άλλες ανατολικές χώρες, επαναπροσδιορίζουν σε νέα βάση και την προοπτική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, ενώ τα δεδομένα διαρκώς μεταβάλλονται "η Ελλάδα εκ των πραγμάτων κινδυνεύει να γλιστρήσει (εάν δεν έχει ήδη γλιστρήσει) έξω από το κεντρικό σώμα της κοινότητας, "να περιφερειοποιηθεί", να είναι τυπικά και νομικά ισότιμο μέλος αλλά ουσιαστικά να αδυνατεί να συμμετάσχει πλήρως στις διαδικασίες της ενοποίησης, κυρίως της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης"⁴. Μάλιστα, το Σεπτέμβριο του 1991, η Ολλανδική Προεδρία, υποβοηθούμενη από τη Γερμανία,

3. Π. Κ. Ιωακεμίδης, Η Ευρώπη σε Μεταλλαγή, Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη νέα Προοπτική, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1990 σελ. 128

4. Π. Κ. Ιωακεμίδης ο.π.σελ. 109

επιχείρησε αρχικά, ανεπιτυχώς, να δημιουργήσει την κοινότητα των δύο ταχυτήτων, αποκλείοντας τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη μέλη από την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ)⁵.

Τα υψηλά συγκριτικά πλεονεκτήματα που διαθέτουν οι ανατολικές χώρες, όπως η υψηλή επιστημονοτεχνική εξειδίκευση του εργατικού δυναμικού ο πλούτος σε πρώτες ύλες, οι κοινές ιστορικοπολιτικές παραδόσεις με την οικονομική δύναμη της ενωμένης Γερμανίας (Κροατία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Τσεχοσλοβακία, Βαλτικές Δημοκρατίες) δυσχεραίνουν, αν δεν αποκλείουν πλήρως, την προσπάθεια της χώρας μας για οικονομική ανάπτυξη στις νέες δομές της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Στην περίοδο της καπιταλιστικής ανασυγκρότησης και στην προοπτική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, το σύστημα διοίκησης διέρχεται συχνές αναδιαρθρώσεις και μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όλο και περισσότερο αποκτούν διαρκή χαρακτήρα. Οι βασικοί λόγοι που επιβάλλουν τις συχνές αναδιαρθρώσεις στην εσωτερική δομή των κρατικών οργάνων σε κεντρικό αλλά και σε τοπικό, περιφερειακό επίπεδο, μπορεί να αποδοθούν : στη ραγδαία μονοπωλιακή "κοινωνικοποίηση" της παραγωγής μαζί με την παράλληλη διατήρηση της ατομικής σχέσης ιδιοποίηση των αποτελεσμάτων της, που αυτές έχουν σαν συνέπεια την υπέρβαση και τον εκσυγχρονισμό των πεπαλαιωμένων κοινωνικών σχέσεων. Η διαρκής πίεση που εξασκεί στις συγκεντρωτικές δομές της εξουσίας, ο ιδεολογικός παράγοντας, δηλαδή η μακρόχρονη και επίμονη πάλη των ρεφορμιστικών, εκσυγχρονιστικών πολιτικών δυνάμεων⁶.

Ο ειδικευμένος εργαζόμενος της εποχής της πληροφορικής, των νέων τεχνολογιών και των οικονομικών ολοκληρώσεων, διεκδικεί και συχνά επιτυγχάνει τη δική του συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Οι εθνικές όμως και υπερεθνικές εξουσιαστικές δομές, σταδιακά και με μεθοδικότητα, προσανατολίζονται να εντάξουν τη λαϊκή αυτενέργεια, όπως και τα δομικά όργανα αυτοέκφρασης της, δηλαδή τους θεσμούς λαϊκής συμμετοχής, στην πολιτική της κοινωνικής συναίνεσης, την ενσωμάτωση και την πλήρη ένταξη στο σύστημα.

Η εποχή των εθνικών και υπερεθνικών ολοκληρώσεων, χαρακτηρίζεται από την ήττα της αριστεράς και την υποχώρηση της ιδεολογίας της. Η ενσωμάτωση των δυνάμεων που εκφράζει στο σύστημα και η συναίνεσή τους για το περιεχόμενο και το βάθος των δρομολογούμενων τοπικών και περιφερειακών ολοκληρώσεων, η κατάρρευση των χωρών προτύπων, ανέδειξε με τον καλύτερο τρόπο, τη συγκρότηση αυστηρών συγκεντρωτικών δομών, στο εσωτερικό των οργάνων της αυτοδιοίκησης. Ενώ η πολιτική της περεστρόικα προβάλλει το μοντέλο του δημάρχου της Μόσχας Ποπόφ, οπαδού της καπιταλιστικής ανάπτυξης στη Ρωσία, ο οποίος πρόσφατα ανακάλυψε την οικονομία της αγοράς.

Η πολιτική και κοινωνική συναίνεση που δίδεται μαζί με την αριστερά στις κοινωνικές δυνάμεις που ηγούνται αυτών των διεθνών ανακατατάξεων, είναι ένα ζητούμενο, κατά πόσο μπορεί να αποκαλυφθεί από την ταξική πάλη αναδειχοντας τόσο την επικαιρότητα του μαρξισμού, αλλά και την ταξικότητα των θεσμών, μη εξαιρουμένης της αυτοδιοίκησης.

3. Η Ε.Ο.Κ. των Περιφερειών και το Ελληνικό Αυτοδιοικητικό Έλλειμμα

Η διοικητική ιστορία της Ελλάδας από την απελευθέρωση μέχρι σήμερα, χαρακτηρίζεται από ένταση του συγκεντρωτισμού, ο οποίος διαπερνά ολόκληρο το πολιτικό μας σύστημα. Η

5. Ελευθεροτυπία 12/9/1991

6. Τρύφωνας Κωστόπουλος. Λαϊκή Συμμετοχή και Νομαρχιακά Συμβούλια. "Επιστημονική Σκέψη" τευχ. 44 σελ. 20

αναχρονιστική δομή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, τροφοδοτούν την έλλειψη ασπικού ορθολογισμού, τη χαμηλή παραγωγικότητα και τη γραφειοκρατία στη λειτουργία των οργάνων της. Η ανεξήγητη καθυστέρηση που παρατηρείται στον εκσυγχρονισμό των δομών της και η αδυναμία της να προσαρμοστεί και να συντονίσει τα βήματά της με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά δεδομένα, αναμφίβολα θέτουν το πρόβλημα των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και αναδόμησης της ελληνικής κοινωνίας σε άμεση προτεραιότητα.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στις ταχύρρυθμες διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, πραγματοποιείται σε μια ιστορική συγκυρία που βρίσκει όλες τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις να συμπίπτουν και να συμφωνούν για την αντικειμενική πορεία ενσωμάτωσης της χώρας στην Ε.Ο.Κ. Η πολιτική που προδιαγράφει τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της ελληνικής κοινωνίας, όφειλε να συνδυάζεται με άμεσο επαναπροσδιορισμό της δομής και της λειτουργίας των αυτοδιοικητικών οργάνων, αλλά και με την εισαγωγή νέων μορφών διοίκησης και τοπικής ρύθμισης, ανάλογων των ευρωπαϊκών, όταν μάλιστα στην Ευρώπη συζητείται η διαδικασία της περιφερειακής αποκέντρωσης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κέντρο στα θεσμοθετημένα περιφερειακά όργανα⁷. Η συνεχιζόμενη καθυστέρηση εισαγωγής σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες και τούτο γιατί "όσο περισσότερο προχωρά η διαδικασία της Ολοκλήρωσης (άρση των περιορισμών στο εμπόριο και στην κίνηση των συντελεστών), τόσο λιγότερο είναι πιθανό να υπάρξει σύγκλιση με τις δυνάμεις της αγοράς"⁸, ενώ οι δομικές αναδιορθώσεις στο σύστημα κοινωνικής διοίκησης, θα μπορούσαν να αναπληρώσουν ή ακόμα να περιορίσουν τις καταστροφικές συνέπειες που επιφέρουν οι νόμοι της αγοράς.

Είναι ευδιάκριτες οι προθέσεις της Ε.Ο.Κ. για την άμεση προώθηση όλων των βαθμίδων της αυτοδιοίκησης. Η προοπτική αυτή διευκολύνει τις επιλογές και τους υπολογισμούς των ισχυρών εταίρων, για γρήγορη προσαρμογή και ενσωμάτωση της ελληνικής κοινωνίας στις ανάγκες και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Αλλωστε, ο ευρωπαϊκός εκσυγχρονισμός των δομών της αυτοδιοίκησης, λειτουργεί ευεργετικά για την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, ενώ όσο καθυστερεί η συγκρότηση των οργάνων της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο θα εξασθενεί επικίνδυνα και η κεντρική εθνική διαπραγματευτική ικανότητα της Ελλάδας στις σχέσεις της με τα κεντρικά όργανα της κοινότητας.

Τα κράτη μέλη της κοινότητας, για να διασφαλίσουν τη συμμετοχή τους στα κοινοτικά προγράμματα, υποχρεούνται να συνδέουν με επιτυχία όλες τις βαθμίδες της αυτοδιοίκησης, αλλά ιδιαίτερα τις περιφέρειες με τα όργανα των Βρυξελλών. Στην Ε.Ο.Κ. των περιφερειών τα κράτη μέλη θα εξασφαλίζουν την ισχυροποίηση των εθνικών περιφερειών, ανοίγοντας αμέσως διοικητικά γραφεία στις Βρυξέλλες, τα οποία θα τους διασφαλίζουν την καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών, μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ο.Κ. και των Τοπικών Συμβουλίων.

Οι τάσεις αυτές καταγράφηκαν με τον καλύτερο τρόπο σε δύο συνέδρια (Οκτώβριος 1989 στο Μόναχο, Απρίλιος 1990 στις Βρυξέλλες) στα οποία έλαβαν μέρος 40 αντιπρόσωποι από κρατίδια και περιφέρειες της Ε.Ο.Κ. Οι σύνεδροι αποφάσισαν ότι είναι ωφέλιμο και λειτουργικό, η ενωμένη Ευρώπη να δομηθεί σε *τρία βασικά διοικητικά επίπεδα*: Τα κρατίδια ή τις περιφέρειες, το εθνικό κράτος και την κοινότητα, τα οποία θα εφοδιαστούν με νομοθετικά

7. Björn Engholm. Europa und die deutschen Bundesländer Europa-Archiv, Folge 12/1989 σελ. 383

8. Ν. Μαραθέλιος. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη ΤΟΠΟΣ 1/90 σελ. 106

και εκτελεστικά όργανα. Η ίδια έμφαση δίδεται και στην Περιφερειακή Χάρτα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συζητήθηκε στις 18 Νοεμβρίου 1988⁹. Η Περιφερειακή Χάρτα τονίζει την ανάγκη δημιουργίας περιφερειών στις οποίες πρέπει να εκλέγονται τα κοινοβούλια (Άρθρ. 6 και 9) να συγκροτούν νομοθετικά και εκτελεστικά σώματα (Άρθρ. 7-11) που θα έχουν σαν βασικές αρμοδιότητες τον έλεγχο της περιφερειακής οικονομίας, την υγεία, τα σχολεία, και τις πολιτιστικές δραστηριότητες (Άρθρ. 12), την επιβολή φόρων κ.τ.λ.

Η εισαγωγή της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να έχει την έννοια ενός τοπικού και περιορισμένου αιτήματος. Η μεγάλη πρόκληση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης είναι, κατά πόσο θα μπορέσει να επιφέρει ένα καίριο κτύπημα στο σύστημα των πελατειακών σχέσεων, που βάζει ανυπέρβλητα εμπόδια για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Η Ελλάδα, στερημένη προωθημένων διοικητικών δομών που θα της επέτρεπαν μια ισότιμη ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο, είναι αναγκασμένη για να μην απολέσει πλήρως τους κοινοτικούς πόρους, να αυτοσχεδιάζει και με επικίνδυνους ερασιτεχνισμούς, να καταφεύγει σε πολιτικές ρυθμίσεις, που ξεφεύγουν από τους θεσμούς της Ε.Ο.Κ. Αυτό γίνεται όταν οι Ο.Τ.Α. έρχονται να αντικαταστήσουν το αυτοδιοικητικό έλλειμμα της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Έτσι οι θεσμοί αυτοί ερχόμενοι σε άμεση επαφή, σύνδεση, με τα όργανα της Ε.Ο.Κ., έστω και για πρόσκαιρο οικονομικό όφελος, δημιουργούν επικίνδυνες συνέπειες που μπορούν να επιφέρουν σοβαρές βλάβες τόσο στις εξωθεσμικές σχέσεις της χώρας μας όσο και στην εθνική συνοχή. Πράγματι, το τοπικό κοινωνικό στοιχείο της ελληνικής επαρχίας, στην προσπάθειά του να αποσπάσει οικονομικούς πόρους από την κοινότητα, συμμαχεί με τις Βρυξέλλες, τις οποίες μ' ένα στρεβλό τρόπο αρχίζει να τις αισθάνεται ότι βρίσκονται στο πλευρό του, και αυτό γιατί λόγω του αυτοδιοικητικού κενού μοιραία παρακάμπτει την ελληνική κυβέρνηση επιδεικνύοντας στο έπακρο στοιχεία κοσμοπολιτισμού, αυτοπροσδιορίζοντας τα ευρωπαϊκά του χαρακτηριστικά. Κατά συνέπεια, η Ε.Ο.Κ. σε όσους δεν ακολουθούν τις σύγχρονες τάσεις και αδυνατούν να προσαρμόσουν τις διοικητικές τους δομές, στην πολιτική του εκσυγχρονισμού και της μεταρρύθμισης, επιφυλάσσει μια πρώτου μεγέθους έκπληξη, δηλαδή τη διάσπαση του εθνοκράτους εκ των έσω. Σιγά-σιγά αρχίζει να αδυνατίζει η πλευρά του τριγώνου που συνδέει την ελληνική κυβέρνηση με τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ σταδιακά ισχυροποιείται η πλευρά του τριγώνου, που συνδέει τους Ο.Τ.Α. με τις Βρυξέλλες.

Οι εκσυγχρονιστικές προσπάθειες της Ε.Ο.Κ. για αναδόμηση του λειτουργικού ρόλου της αυτοδιοίκησης, δεν ακολουθούν ευθύγραμμη πορεία αλλά προσκρούουν σε παλιές συνήθειες και δόγματα, που αντιστέκονται με όλη τη δύναμη του παλιού.

Η ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων και το αναγκαίο συμπλήρωμά τους, η ανορθολογική διαχείριση, όπως και η σύμφυτη αδυναμία του κρατικού μηχανισμού να επεξεργαστεί συγκροτημένες αναπτυξιακές προτάσεις προς την κοινότητα, έχουν σαν επακόλουθο η Ελλάδα να απορροφά από τις προβλεπόμενες πιστώσεις, που της αναλογούν μόνο το 20-30%¹⁰, ποσοστό ρεκόρ για χώρα μέλος της κοινότητας. Τις μεγαλύτερες απώλειες από αυτά τα προγράμματα τις έχουν οι Ο.Τ.Α. μας και οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων έχουν σαν κύριους αποδέκτες την αυτοδιοίκηση και τα περιφερειακά λαϊκά συμβούλια.

Όσο η ελληνική κοινωνία διατάζει να διαρρήξει τις σχέσεις της με τον αναχρονιστικό "θεσμό" των πελατειακών σχέσεων, επιλέγει έναν ολισθηρό και γι' αυτό επικίνδυνο δρόμο, που

9. Wolfgang Rentsch ο.π. σελ. 38

10. Τρύφωνας Κωστόπουλος, Περιφερειακή Οικονομική Ανάπτυξη και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Υπό δημοσίευση στο "Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών".

μας οδηγεί με βεβαιότητα στο ευρωπαϊκό περιθώριο και την εθνική υποβάθμιση. Η δογματική εμμονή στη διατήρηση πεπαλαιωμένων και συνεπώς αναχρονιστικών κοινωνικών σχέσεων, το μόνο που μας διασφαλίζει είναι η αναπαραγωγή μίζερων πολιτικών σχέσεων, ο επαρχιωτισμός και μια θέση στο περιθώριο της Ε.Ο.Κ. στη δεύτερη ή την τρίτη ταχύτητα.

Ο ετεροχρονισμός για την κάλυψη του αυτοδιοικητικού ελλείμματος αρχίζει να τοποθετείται τουλάχιστον στη μεταπολιτευτική περίοδο αμέσως με την ψήφιση του Σύνταγματος του 1975, όπου αν και εισάγονται προωθημένες εκσυγχρονιστικές διατάξεις για την περιφερειακή αναδιάρθρωση του χώρου, οι συντηρητικές δυνάμεις που κυβέρνησαν την περίοδο 1974-1981 διστάζουν να εισηγηθούν τη θεσμοθέτηση νέων περιφερειακών οργάνων λαϊκής συμμετοχής.

Το παράδειγμα της Ιταλίας είναι αποκαλυπτικό. Το Σύνταγμα του 1948 προέβλεπε ρητά τη διοικητική διαίρεση της Ιταλίας σε περιφέρειες, ρύθμιση που υλοποιήθηκε με καθυστέρηση δύο δεκαετιών (1971). Σημασία έχει να δούμε, μέσα από το συγκεκριμένο παράδειγμα, την προνοητικότητα των Ιταλών, οι οποίοι όταν οι ανάγκες το επέβαλαν, έσπευσαν ταχέως να προσαρμόσουν το διοικητικό τους σύστημα στις ανάγκες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, ώστε έγκαιρα να αντιμετωπίσουν τα σύγχρονα προβλήματα της εποχής μας.

Οι λόγοι που οι συντηρητικοί δεν προχώρησαν στην αναδιάρθρωση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορεί να αποδοθούν, στα πρόσκαιρα πολιτικά οφέλη που απέδιδαν οι συγκεντρωτικές ρυθμίσεις. Λόγοι αδράνειας και η δύναμη της συνήθειας ανάγκασαν τους συντηρητικούς να προσδεθούν στο παλιό διοικητικό σύστημα και κάθε σκέψη για εκσυγχρονισμό και μεταρρύθμιση να θεωρηθεί πολιτικά "επικίνδυνη" και να αναχθεί σε διοικητικό ταμπού. Ετσι η αναζήτηση της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης, μέσω ενός αναδομημένου περιφερειακού συστήματος λαϊκής συμμετοχής, παραπέμφθηκε στις ελληνικές καλένδες.

Την ιστορική ανεπάρκεια των συντηρητικών επιχειρούν να αναπληρώσουν οι σοσιαλιστές, οι οποίοι απαλλαγμένοι από διχαστικά δόγματα, που χαρακτήριζαν άλλες εποχές, εισηγούνται μια περιορισμένη και ελεγχόμενη μεταρρύθμιση στις απαρχαιωμένες δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναγκάζοντας το σύστημα να ισορροπήσει σε νέο επίπεδο ισορροπίας. Το ποιοτικά ανώτερο επίπεδο ισορροπίας χαρακτηρίζεται από νέους θεσμούς λαϊκής συμμετοχής και επιτυγχάνεται μέσω ενός νέου κοινωνικού μέσου, που πολιτογραφήθηκε να αποδίδεται με τον όρο **κοινωνική συναίνεση**.

Στην περίοδο των σοσιαλιστών (1981-1989) επιτυγχάνεται η ανασύνταξη του κοινωνικού χώρου, όπως και η αναδιάρθρωση των τοπικών συμβουλίων, "ειδικότερα η τάση αυτή τείνει στην ενίσχυση του ρόλου του "τοπικού κράτους" το οποίο συγκροτείται με βασικό πυρήνα την προϋπάρχουσα νομαρχιακή διοίκηση και με την παράλληλη ανάπτυξη διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και τους νέους θεσμούς συμμετοχής¹¹. Οι σοσιαλιστές ακολουθώντας τις διαδικασίες αποκέντρωσης, στοχεύουν στην ανανέωση των πεπαλαιωμένων αυτοδιοικητικών δομών, αλλά χωρίς να διαρρηγνύονται οι σχέσεις με τις παλιές. Με την εισαγωγή των Νομαρχιακών Συμβουλίων, αφήνουν άθικτες τις παλιές πελατειακές σχέσεις, δημιουργώντας παράλληλα και "σύγχρονες", οι οποίες έχουν σαν βάση τα μικροαστικά στρώματα του χωριού και τις ανερχόμενες περιφερειακές ελίτ. Οι νομαρχιακοί σύμβουλοι, κατά κανόνα διανοούμενοι, λειτουργούν διαμεσολαβητικά σαν μάντες μεταβίβασης της κοινωνικής συναίνεσης, από την περιφέρεια

προς την κεντρική διοίκηση, αμβλύνοντας την ταξική πάλη, με τελική κατάληξη την κοινωνική ένταξη και την ενσωμάτωση στο σύστημα¹².

Πολλά προβλήματα στις σχέσεις μας με την Ε.Ο.Κ. θα μπορούσαν να έχουν λυθεί, αν τα Νομαρχιακά Συμβούλια παραχωρούσαν έγκαιρα τη θέση τους στη δημοκρατικά εκλεγμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, αποφεύγοντας την εκουγχρονιστική έκδοση, δευτεροβάθμιων πελατειακών σχέσεων. Ενώ το εκουγχρονιστικό προφίλ της χώρας θα είχε βελτιωθεί πλήρως, αν προχωρούσε και η άμεση εκλογή και της τριτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες). Να σημειώσουμε ότι αυτές οι πρωτοπότερες μεταρρυθμίσεις δεν υπήρξαν απλές διακηρύξεις, αλλά πήραν το δρόμο για να υλοποιηθούν, όπου το παλιό αντέδρασε με όλες του τις δυνάμεις, με τελική κατάληξη στη μάχη του με το καινούργιο, να επικρατήσει, ανακόπτοντας την εκουγχρονιστική πορεία της χώρας.

Η αριστερά, μπροστά στην αδυναμία της να προβάλλει το δικό της εναλλακτικό αυτοδιοικητικό μοντέλο, μη έχοντας άλλη επιλογή, προσχωρεί στις απόψεις των κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων. Οι αριστεροί δήμαρχοι εργάστηκαν και αυτοί για την αναπαραγωγή των κυρίαρχων κοινωνικών δομών, στο κέντρο και την περιφέρεια, εισάγοντας στην εσωτερική δομή των Τοπικών Συμβουλίων και αριστερές πελατειακές σχέσεις. Δεν εντόπισαν έγκαιρα το αυτοδιοικητικό έλλειμμα, έμειναν αδρανείς και δεν ενεργοποιήθηκαν για την εισαγωγή μιας ώριμης μεταρρύθμισης στην ελληνική κοινωνία. Αυτό όμως που ανακάλυψαν με άνεση ήταν η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, σπεύδοντας να αξιοποιήσουν όπως όπως, τα κοινοτικά προγράμματα που απευθύνονται στην αυτοδιοίκηση. Με την τακτική τους οι αριστεροί δήμαρχοι θέλουν να προσπαθήσουν να γίνουν μέρος του συστήματος διεισδύοντας στις θέσεις αυτών που έχουν την εξουσία, εξασφαλίζοντας έτσι τη συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων¹³.

Ασκώντας οι αριστεροί δήμαρχοι με ερασιτεχνικό τρόπο τη διοίκηση, δε δείχνουν να ανησυχούν όταν σπεύδουν και συνδέουν τα δημαρχεία τους με τα υπερεθνικά όργανα της Ε.Ο.Κ., διασπώντας τη συνοχή του εθνοκράτους και ταυτιζόμενοι πλήρως με τις αναχρονιστικές δομές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Συνεπώς, η συγκρότηση ενός εκουγχρονιστικού, εναλλακτικού, αυτοδιοικητικού μοντέλου, το οποίο να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες τάσεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, είναι ένα ζητούμενο για κοινωνική κατάκτηση.

4. Συμπέρασμα

Η κοινωνική λειτουργία της αυτοδιοίκησης επηρεάζεται αισθητά από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Η νεοσυντηρητική πολιτική επιδιώκει μέσω του νεοφιλελευθερισμού, να οδηγήσει τη χώρα μας στις νέες ανάγκες της καπιταλιστικής ανασυγκρότησης, εκουγχρονίζοντας παλιές και άκαμπτες κοινωνικές δομές. Οι ανάγκες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, τοποθετούν σε νέο εκουγχρονιστικό πλαίσιο, την οργάνωση και τη λειτουργία των τοπικών και περιφερειακών συμβουλίων λαϊκής συμμετοχής.

12. Τρύφωνας Κωστόπουλος. Περιφερειακή Ανάπτυξη και Λαϊκή Συμμετοχή. Η Περίπτωση των Νομαρχιακών Συμβουλίων στην Ελλάδα. Δοκτορική Διατριβή. Αθήνα 1988 σελ. 171

13. Ηλίας Θερόμος. Μορφολογία Συστημικής Αλλαγής: Η Περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών στην Δεκαετία του 1960. Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών 4/1991 σελ. 30.

Οι δημοτικές αναδιαρθρώσεις, που παρατηρούνται διεθνώς αλλά και στη χώρα μας, μπορούν να αποδοθούν, στη μείωση των μικρών αγροτικών κοινοτήτων με τη δημιουργία ισχυρών δήμων, με συνακόλουθο την εδραίωση της δημοτικής γραφειοκρατίας, τη σταδιακή δόμηση της περιφερειακής διοίκησης με στόχο τον καλύτερο έλεγχο, αλλά και το συντονισμό των δημοτικών υποθέσεων, την αφαίρεση παραδοσιακών αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης, οι οποίες μεταβιβάζονται, είτε σε ανώτερα δημοτικά τμήματα (Περιφέρειες) είτε συχνότερα, σε περιφερειακά κρατικά όργανα, αλλά και σε ιδιώτες επιχειρηματίες, υποχρεώνοντας την αυτοδιοίκηση σε ρόλο δεύτερο και συμπληρωματικό.

Τα δημαρχεία των μεγάλων πόλεων λειτουργούν με γραφειοκρατικές δομές που συχνά ξεπερνούν και τα Υπουργεία. Οι δήμαρχοι τέτοιων πόλεων, είναι αναγκασμένοι να αποδέχονται το ρόλο του "αυτοδιοικητικού" γραφειοκράτη, αναπτύσσοντας τις δημοτικές πελατειακές σχέσεις, αυξάνοντας την τοπική φορολογία και συνδέοντας τα δημαρχεία τους με τα όργανα της κοινότητας.

Η νεοφιλελεύθερη άποψη εμφανίζεται σαν η καλύτερη εναλλακτική διέξοδος, μπρος στο καταρρέον συγκεντρωτικό αυτοδιοικητικό μοντέλο, προβάλλοντας τον δήμαρχο επιχειρηματία, κάτοχο της τεχνογνωσίας και άριστο γνώστη των μυστικών του Management. Το συγκεκριμένο μοντέλο θεωρείται η καλύτερη επιλογή την οποία ακολουθούν, σοσιαλιστές, ρεφορμιστές, νεορεφορμιστές, κ.τ.λ. δηλαδή χωρίς εξαίρεση όλο το φάσμα των πολιτικών δυνάμεων. Η αυτοδιοίκηση μπορεί να ορισθεί, χωρίς περιστροφές, ως ο πολιτικός θεσμός, που προσφέρεται για τις καλύτερες πολιτικές και κοινωνικές συναινέσεις και συγκλίσεις.

Οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας πρέπει να λάβουν σοβαρά υπόψη τους, το αυτοδιοικητικό έλλειμμα που διαπερνά το θεσμό της αυτοδιοίκησης, αποτρέποντας πιθανές παρενέργειες που προέρχονται από τη λειτουργία των αργοπορημένων αυτοδιοικητικών σχέσεων. Το κίνημα πρωτοβουλίας πολιτών πρέπει να έχει τη δική του συμβολή στην αποτροπή διαδικασιών που οδηγούν στην αποσύνθεση του εθνικού ιστού. Και μη μας διαφεύγει ότι τα πάντα εξακολουθούν να κινούνται με αντιθέσεις, όπως και η ανάπτυξη της Ε.Ο.Κ. προχώρησε πάντα εμπρός μέσα από κρίσεις και αντιθέσεις¹⁴.

Αλλωστε, στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση όταν η συμμετοχή γίνεται με ίσους θεσμικούς και οικονομικούς όρους, διασφαλίζεται η ισόρροπη ανάπτυξη αλλά και η εθνική συνοχή των κρατών μελών. Οι οικονομικοί πόροι αποκτώνται με μεγάλες θυσίες και απαιτούν πολλά έτη. Η θεσμική προσαρμογή της ελληνικής κοινωνίας, στα πρότυπα της Ε.Ο.Κ., πρέπει να γίνει αμέσως και αυτό γιατί το κόστος που απαιτείται είναι πολύ μικρό, ενώ τα οφέλη που θα επιφέρει στην εθνική οικονομία είναι πολύ μεγάλα. Η πολιτική βούληση όσο μεγάλη και να είναι πρέπει να βρεθεί σύντομα γιατί οι εθνικές απώλειες συνεχώς διευρύνονται.

Το κέντρο λοιπόν του ενδιαφέροντός μας πρέπει να επικεντρωθεί στην άμεση θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, συντονίζοντας τις προσπάθειές μας με την Ε.Ο.Κ των Περιφερειών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βαϊτοος Κωστής- Dudley Seers. *Κοινή Αγορά και Άνιση Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1983.

14. Claus Schönbube. Das föderative Prinzip als Politik und als struktur. INTERGRATION 10 Jg. 1/87 Beilage zur Europäischen Zeitung 1/87 σελ. 30

- Γετίμης Παναγιώτης: *Η συγκρότηση του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα*, στο Μαλούτας Θ. και Δ. Οικονόμου (επιμέλεια), *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας, 1988.
- Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ., *Τοπική Ανάπτυξη και Μορφή Ρύθμισης στην Ελλάδα*. ΤΟΠΟΣ 1/90
- Γεωργαντάς Η. *Θεωρητικές Προσεγγίσεις για το Τοπικό Κράτος*. ΤΟΠΟΣ 2/91.
- Engholm Björn. *Europa und die deutschen Bundesländer*, Europa - Archiv, Folge 12/1989.
- Hrbek Rudolf/Uwe Thaysen. *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Referate und Diskussionsbeiträge eines symposiums der Deutschen vereinigung für Parlamentsfragen am 20/21 Juni in Stuttgart, Baden Baden 1986.*
- Θερμός Ηλίας. *Μορφολογία Συστημικής Αλλαγής: Η Περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών στη Δεκαετία του 1960*, Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών 4/1991.
- Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων, εκδ. Αφών Τολίδη, Αθήνα 1982.
- Ιωακειμίδης Π.Κ.: *Η Ευρώπη σε Μεταλλαγή, Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη Νέα Προοπτική*. Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1990.
- Ιωακειμίδης Π.Κ.: *Ο Μετασχηματισμός της Ε.Ο.Κ. από την Εντολή στην Ενιαία Πράξη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1988.
- Κόνσολας Νίκος: *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Εκδόσεις Β Παπαζήση, Αθήνα 1983.
- Κιντής Α.: *Περιφερειακή Βιομηχανική Ανάπτυξη της Ελλάδας και Επιπτώσεις από την Ενταξη στην ΕΟΚ*, στην έκδοση των ΕΒΕ Θεσσαλονίκης: "Προβλήματα Περιφερειακής Ανάπτυξης Θεσσαλονίκης", 1982.
- Κωστόπουλος Τρύφωνας: *Περιφερειακή Ανάπτυξη και Λαϊκή Συμμετοχή - Η περίπτωση των Νομαρχιακών Συμβουλίων στην Ελλάδα*, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 1988.
- Κωστόπουλος Τρύφωνας: *Λαϊκή Συμμετοχή και Νομαρχιακά Συμβούλια*, Επιστημονική Σκέψη, τεύχος 44.
- Κωστόπουλος Τρύφωνας: *Περιφερειακή Οικονομική Ανάπτυξη και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, υπό δημοσίευση στο Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών.
- Λούξεμπουργκ Ρ.: *Κοινωνική Μεταρρύθμιση και Επανάσταση*, Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, 1988.
- Μαραβέγιας Ν.: *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, ΤΟΠΟΣ 1/90.
- Oschatz Georg-Berndt und Horst Risse: *Europäische Intergration und deutscher Federalismus*, Europa - Archiv, Folge 1/1988.
- Παυλόπουλος Π.: *Η Ιστορική Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Επιστημονική Πολιτική Επιθεώρηση*, τεύχος 3, Αθήνα 1988.
- Psychopedis K. and Getimis P.: *Results of a research project on the local state in Greece*, Paper presented at the Vouliagmeni Conference, Athens Greece, December 1988.
- Renzsch Wolfgang: *Deutsche Länder und Europäische Intergration. Kompetenzverluste und neu Handlungschancen in einen "Europe der Regionen"*, Bonn 1989.
- Ρουμελιώτης Παναγιώτης: *Η Ενοποίηση της ΕΟΚ, προβλήματα και Προοπτικές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1986.
- Schönbube Claus: *Das föderative prinzip als politik und als struktur*, INTEGRATION 10j 1/87.
- Ρούσης Γιώργος: *Μεταρρυθμίσεις, Ρεφορμιστική και Επαναστατική Αντιμετώπισή τους*, Επιστημονική Σκέψη, τεύχος 37.
- Σιδηρόπουλος Ηλίας: *Θέματα Αυτοδιοίκησης*, Πάντειος, 1987.

Στασινοπούλου Ολγα: *Η Ανάπτυξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η σημασία της Κοινοτικής Ανάπτυξης. Μια προσέγγιση, Κοινωνική Εργασία* τεύχος 3ο, Αθήνα, 1988.

Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, *Πρακτικά Συνεδρίου: Αποκέντρωση, Προϋποθέσεις για την Ανάπτυξη*, Αθήνα, 1987.

Ψυχοπαίδης Κοσμάς, Γετίμης Παναγιώτης: *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων, Ιδρυμα Μεσογειακών Μελετών*, Αθήνα, 1989.