

ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΡΩΝ:

ΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΟΥ ΧΩΡΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

Ηλίας Γεωργαντάς, Πανεπιστήμιο Κρήτης
Γιάννης Ψυχάρης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κράτος και πολιτική εξουσία είναι δυο φαινόμενα αλληλένδετα και αδιαχώριστα, όμως είναι και φαινόμενα μη μονοσήμαντα, φαινόμενα που προϋποθέτουν την ύπαρξη μιας πολυσημίας (δυνητικής ή πραγματικής) που επιτρέπει την πραγματοποίηση των απαραίτητων ελιγμών και προσαρμογών στα μεταβαλλόμενα δεδομένα που ορίζουν κάθε φορά το περιβάλλον άσκησης της πολιτικής. Το κράτος, λοιπόν, ως ο κατ' εξοχήν φορέας εξουσίας, δεν είναι ποτέ κάτι δεδομένο και αμετάβλητο. Ελίσσεται και προσαρμόζεται με σκοπό την εσωτερική και εξωτερική του αναπαγωγή σε σχέση τόσο με την ίδια την κοινωνία όσο και με άλλα κράτη με τα οποία το συνδέουν δεσμοί αλληλεξάρτησης. Όμως λέγοντας ότι το κράτος και η πολιτική εξουσία κάνει αυτό ή εκείνο, δεν υποστασιοποιούμε το κράτος – απλά προσπαθούμε να τεκμηριώσουμε μια ιδιαίτερη ορθολογικότητα που χαρακτηρίζει την κρατική δράση γενικά ως δράση που διαφέρει ριζικά από άλλους τύπους δράσης τόσο ως προς τη μορφή της όσο και ως προς το περιεχόμενό της.

Ο πυρήνας της πολιτικής εξουσίας εκτός από την κοινωνική του σύσταση διακρίνεται και από μια ειδική σε κάθε περίπτωση χωρική σύσταση, δηλαδή μια γεωγραφία. Αυτό ισχύει διότι οι κοινωνικές και οικονομικές διεργασίες δε λαμβάνουν ποτέ χώρα πάνω στο κεφάλι μιας καρφίτσας. Με άλλα λόγια, η πραγμάτωση των κοινωνικών διαδικασιών δεν είναι ποτέ σημειακού χαρακτήρα – αντιθέτως προϋποθέτουν αλλά και στη συνέχεια ενθέτουν διαδικασίες χωρικής σύστασης στα κοινωνικά φαινόμενα. Για να το πούμε και διαφορετικά, με τον ίδιο ακριβώς τρόπο που είναι αδύνατο να συσταθεί μια κοινωνία χωρίς ιστορία, έτσι είναι κι αδύνατη μια κοινωνία χωρίς γεωγραφία. Ωστόσο, η ιστορία και η γεωγραφία των κοινωνικών φαινομένων δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους όψεις ή στιγμές των φαινομένων που μελετάμε. Ως διαδοχή η μία και ως διαφοροποίηση η άλλη, παράγουν δυναμικές καταστάσεις διαλεκτικής αβεβαιότητας, καταστάσεις που ορισμένες φορές ξεφεύγουν από τα αυστηρά όρια μιας αποκρατικής αντίληψης των κοινωνικών φαινομένων αλλά και καταστάσεις που πολλές φορές εμπλουτίζουν το περιεχόμενο του αποκρατικού σχήματος.

Οι θεσμοί της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του σύγχρονου κράτους και των μορφών δράσης του. Όμως και αυτοί είναι θεσμοί που δεν παραμένουν αναλλοίωτοι ούτε στο χρόνο ούτε στο χώρο. Τουναντίον, εντάσσονται σε μια συνολικότερη στρατηγική εξουσίας, η οποία, όμως, βρίσκεται πάντα αντιμέτωπη με τη ρευστή και φευγαλέα πραγματικότητα των κοινωνικών σχέσεων. Στην προσπάθειά της να μορφοποιήσει αυτές τις κοινωνικές σχέσεις, η κρατική δράση αναγκάζεται να τις ενσωματώσει και μαζί μ' αυτές ενσωματώνει και τις αντιφάσεις τους. Το κράτος ως στρατηγική εξουσίας προσπαθεί πάντα να διαδραματίσει διπλό ρόλο: από τη μια πλευρά είναι δέκτης των κοινωνικών μεταβολών τις οποίες παρακολουθεί προσπαθώντας να προσαρμοστεί και ν' ανταποκριθεί σ' αυτές. Από την άλλη όμως πλευρά, για να διευρύνει το ρόλο του οφείλει να υιοθετήσει σαφώς ενεργητικότερες του απλού δέκτη μορφές συμπεριφοράς και άρα να διαμορφώσει το ίδιο κριτήρια, όρους και συνθήκες ενσωμάτωσης του κοινωνικού στο πολιτικό. Εντός της διαδικασίας αυτής, το κράτος συγκροτεί πια μια δική του ορθολογικότητα που επίσης τού επιτρέπει να μετασχηματίσει και να παγιώσει μια συγκεκριμένη πολιτική στρατηγική σε μοντέλο εξουσίας.

Το μετεμφυλιακό ελληνικό κράτος στην προσπάθειά του ν' απαντήσει σ' αυτά τα ερωτήματα υιοθέτησε διάφορες στρατηγικές εξουσίας. Οι πιο επιτυχείς απ' αυτές τις στρατηγικές (υπό την έννοια της κοινωνικής τους αποτελεσματικότητας) επιχείρησαν να κάνουν δύο πράγματα στο εσωτερικό της κοινωνίας. Πρώτον, να επανενσωματώσουν εκείνο το καινοτόμο και δυναμικό κομμάτι της κοινωνίας που λεγόταν «Αριστερά» και το οποίο είχαν αποκληρώσει οι αυταρχικές φοβίες και εμμονές του ψυχροπολεμικού μετεμφυλιακού κράτους. Δεύτερον, να επανεντάξουν στις δομές του κοινωνικού και πολιτικού γίγνεσθαι τον άλλο μεγάλο απόκληρο της χώρας, την ύπαιθρο και την περιφέρεια, τα οποία με τον έναν ή τον άλλο τρόπο είχαν επίσης πέσει θύματα της παράλογα αυταρχικής αγοραφοβίας που διέκρινε το *modus vivendi* του μετεμφυλιακού πολιτικού συστήματος – μια πολιτική αγοραφοβία που επέφερε τον τραγικό εγκλεισμό του κοινωνικού και οικονομικού δυναμικού της χώρας (του λιγοστού που είχε απομείνει μετά τη μεταγωγή του «πλεονάζοντος» δυναμικού σε χώρες του εξωτερικού) στην πρωτεύουσα, η οποία την περίοδο εκείνη καλείται να παίζει το ρόλο ενός πανοπτικού συστήματος κοινωνικού ελέγχου και πολιτικής επιτήρησης.

Οι «επιτυχίες» της περιόδου μέχρι και το 1974 πρέπει ν' αποτιμώνται έναντι αυτού του βασικού δεδομένου – δηλ. το ότι οι στρατηγικές εξουσίας αφορούσαν ένα μόνο τμήμα της κοινωνίας το οποίο προκύπτει εάν από τη συνολική κοινωνία αφαιρέσουμε, πρώτον, την εξωτερική μετανάστευση, δεύτερον, το σύνολο σχεδόν της ελληνικής ύπαιθρου και, τρίτον, την «Αριστερά», η οποία όμως αφορούσε σημαντικά μεγαλύτερο τμήμα σε σχέση με το σημερινό αφού οριζόταν ως το καθετί που βρισκόταν εκείθεν του αμιγώς δεξιόστροφου κέντρου. Εάν δε στο άθροισμα αυτό συμπεριληφθεί και το γυναικείο τμήμα του ελληνικού πληθυσμού, το αποτέλεσμα

της αφαίρεσης αποκτά εφιαλτικές διαστάσεις για το βάθος και την έκταση του «κοινωνικού αποκλεισμού» της εποχής εκείνης.

Κατά την πορεία συγκρότησης ενός χωρικού μοντέλου εξουσίας, η Ελλάδα εισέρχεται στη μεταδικτατορική εποχή έχοντας κληρονομήσει ένα αυταρχικό / συγκεντρωτικό μοντέλο περιφερειακής οργάνωσης της κοινωνίας. Μαζί μ' αυτό κληρονομεί και ένα καθεστώς περιφερειοποίησης της υπαίθρου, μέσα από το οποίο όμως περιθωριοποιείται και ένα μεγάλο τμήμα της επικράτειας. Μέσα από μια λογική αυστηρού ελέγχου και αυταρχικών ρυθμίσεων, οι ως τότε υφιστάμενες περιφερειακές δομές είχαν ως στόχο περισσότερο την άγρυπνη αστυνόμευση και επιτήρηση του κοινωνικού χώρου που βρισκόταν μακράν του κέντρου παρά την αναπτυξιακή του διέξοδο από τη στασιμότητα. Οι λεγόμενες «τοπικές αρχές» δεν ήταν παρά τα «μάτια» και τ' «αφτιά» της κεντρικής εξουσίας και μάλιστα με τρόπο τέτοιο που καθιστούσε αδιαμφισβήτητη και πέραν πάσης αμφιβολίας την πανταχού παρουσία του κράτους. Σκοπός αυτού του τύπου δόμησης του χωρικού μοντέλου εξουσίας ήταν κυρίως η «επίβλεψη της επικράτειας» με τρόπο που να καθιστά το κράτος διαρκώς, και μάλιστα σε ενοχλητικό βαθμό, ορατό. Η «διατήρησης της τάξεως» και η προστασία του έθνους από «ταραχοποιά στοιχεία» συνιστούσαν κεντρικά και γνωστά σε όλους μας, κυρίως για τη φαιδρότητά τους, σλόγκαν της σιδηράς πολιτικής γλώσσας της εποχής εκείνης.

Οι πολιτικοί μετασχηματισμοί του χωρικού μοντέλου εξουσίας στη μεταδικτατορική Ελλάδα μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις βασικά περιόδους: α) την περίοδο 1975-1982, β) την περίοδο 1982-1994, η οποία μπορεί με τη σειρά της να διακριθεί σε δύο υποπεριόδους: βα) την υποπερίοδο 1982-1988 και ββ) την υποπερίοδο 1988-1994, γ) την περίοδο 1994-1998 και δ) την περίοδο από το 1998 μέχρι σήμερα. Ας δούμε χωριστά την καθεμιά.

Η περίοδος 1975-1982: Πελατειακός συγκεντρωτισμός: Η περιφέρεια στον απόλυτο χώρο της διοικητικής νομιμότητας

Κατά την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο διαφαίνεται πως η σύσταση ενός χωρικού συστήματος κατανομής πολιτικής εξουσίας δε συνιστά άμεση προτεραιότητα των κυβερνήσεων της περιόδου εκείνης. Τα βασικά συστατικά στοιχεία του περιφερειακού συστήματος διοίκησης που κληρονομεί το Σύνταγμα του 1952 διατηρούνται αναλλοίωτα με τη μόνη διαφορά ότι αποκαθίσταται πλέον ουσιαστικά η δημοκρατική λειτουργία στο εσωτερικό των θεσμών της αυτοδιοίκησης. Με τη διεξαγωγή ελεύθερων και δημοκρατικών εκλογών στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αποκαθίστανται οι χωρικοί δίαυλοι νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας και τίθενται νέες βάσεις για τις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας. Ωστόσο, οι κυβερνήσεις της περιόδου εκείνης κρίνουν σκόπιμο να διατηρήσουν τη διάκριση μεταξύ αυτοδιοικητικών και αποκεντρωτικών δομών στον πολιτικό χώρο και έτσι ο θεσμός του διορισμένου νομάρχη αναπα-

ράγεται και πάλι ως βασικό και καίριο χαρακτηριστικό της συνολικής θεσμικής διάταξης, με αποτέλεσμα οι διατάξεις των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος του 1975, οι οποίες προέβλεπαν μια διεύρυνση τόσο των αυτοδιοικητικών θεσμών όσο και των αποκεντρωμένων επιπέδων περιφερειακής διοίκησης, μένουν αναξιοποίητες και ανενεργές.

Άρα στην περίοδο αυτή, της οποίας βασικό χαρακτηριστικό, αλλά και τρέχουσα πολιτική προτεραιότητα, είναι η αποκατάσταση της συνταγματικής νομιμότητας, δεν πραγματοποιούνται θεσμικές τομές στο χωρικό μοντέλο εξουσίας και έτσι αυτό παραμένει ουσιαστικά αναλλοίωτο ως προς τη θεσμικο-πολιτική διαστρωμάτωση της εξουσίας στο χώρο. Απλώς, από το αυταρχικό / συγκεντρωτικό μοντέλο που κληροδότησαν τα προκάτοχα καθεστώτα εκριζώνονται πολλά από τα στοιχεία αυταρχικότητας που καθοδηγούσαν ως τότε το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας. Η συγκεντρωτική, όμως, φυσιογνωμία του συστήματος διατηρείται και σ' αυτήν την περίοδο. Έτσι το χωρικό σύστημα άντλησης νομιμοποίησης παραμένει αμετάβλητο. Το κεντρικό κράτος διατηρεί μια ισχυρή πολιτική παρουσία στον περιφερειακό κοινωνικοοικονομικό χώρο, κινούμενο σε μια λογική επικράτειας την οποία εκφράζει αφ' ενός μεν ο διορισμένος από την κυβέρνηση νομάρχης, αφ' ετέρου δε ο τοπικός βουλευτής που με το περίφημο 'κατόπιν ενεργειών μου' δίνει και το στίγμα του βαθμού πραγματικής πολιτικής εξάρτησης της περιφέρειας από το κέντρο. Έτσι, στον περιφερειακό χώρο διαμορφώνεται μια διπλή κατάσταση: από τη μια πλευρά, έχουμε το δεδομένο μιας ασθενούς αποκεντρωτικής παρουσίας με μια δομή από το κέντρο νομαρχία που λειτουργεί ως προέκταση του κεντρικού επιπέδου λήψης αποφάσεων, η οποία όμως διαθέτει την ισχύ που διαθέτει λόγω της ειδικής σχέσης που απολαμβάνει με το κέντρο: από την άλλη πλευρά, το τοπίο συμπληρώνει η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, η οποία λόγω της άμεσης νομιμοποίησης που αντλεί από τα κάτω διαθέτει σοβαρή πολιτική νοηματοδότηση αλλά στερείται ουσιαστικών παρεμβατικών δυνατοτήτων.

Η περίοδος 1982-1994: Τοπικός κορπορατισμός: Η περιφέρεια στο σχετικό χώρο της πολιτικής νομιμοποίησης

Το πελατειακό σύστημα εξυπηρετήσεων, στο οποίο εν πολλοίς στηρίχθηκε η αναπαραγωγή του πολιτικού συστήματος στην Ελλάδα, λειτούργησε ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη ενός σύγχρονου συστήματος διαστρωματωμένης χωρικής αντιπροσωπευσης. Στα πλαίσια αυτού του πελατειακού συστήματος, οι διαμεσολαβήσεις που ήταν απαραίτητες για τη μεταφορά των προς ρύθμιση αιτημάτων προς το πολιτικό κέντρο υλοποιούνταν μέσα από τους παραδοσιακούς διαύλους των διαπροσωπικών σχέσεων και εξυπηρετήσεων. Όμως, δεδομένου του κάθετου χαρακτήρα της ολοκλήρωσης των πελατειακών δικτύων προς το πολιτικό κέντρο, φαίνεται πως η λειτουργία αυτών των μηχανισμών απέτρεψε κάθε ενδεχόμενο μιας οριζόντιας δο-

μής διαστρωμάτωσης των μεσολαβήσεων που είναι αναγκαίες για την προώθηση και υλοποίηση των αιτημάτων. Επίσης οι εξατομικευτικές πρακτικές που διέπουν τις πελατειακές εξυπηρετήσεις απέτρεψαν και τη συγκρότηση των συλλογικοτήτων εκείνων που είναι όρος εκ των ων ουκ άνευ για τη σύσταση μιας τοπικής κοινωνίας. Έτσι, η αδιαμφισβήτητη κυριαρχία του πολιτικού κέντρου ως του κατ' εξοχήν κόμβου επίλυσης προβλημάτων προκάλεσε και τη χρόνια ατροφία των αποκεντρωτικών και αυτοδιοικητικών θεσμών (με πιθανή αλλά όχι τυχαία εξαίρεση την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, η οποία στο παρελθόν είχε λειτουργήσει ως πυλώνας του πελατειακού συστήματος).

Με την εμφάνιση του ΠΑΣΟΚ στο πολιτικό προσκήνιο αρχίζουν πλέον και εκφράζονται κοινωνικές δυνάμεις που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο είχαν βιώσει τις αντινομίες και τα αδιέξοδα του παραδοσιακού πελατειακού συστήματος. Η πολιτική ανάπτυξη του ΠΑΣΟΚ ως κόμματος μαζών, ιδιαίτερα μετά την άνοδό του στην εξουσία, έφερε μαζί της και τα οργανωτικά εκείνα σχήματα που φύονται στο εσωτερικό των οργανωμένων μαζικών κομμάτων. Το ΠΑΣΟΚ είναι το πρώτο κόμμα εξουσίας που διαθέτει σαφή κλαδική και γεωγραφική οργάνωση και συνεπώς ενσωματώνει και εσωτερικεύει ένα μέρος τουλάχιστον των χωρικών δομών που διέπουν τη γεωγραφική διάταξη της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι η υφιστάμενη σχέση κέντρου-περιφέρειας μεταφυτεύεται στο εσωτερικό του κόμματος με θεσμικό πια τρόπο. Η στιγμή αυτή είναι κρίσιμη για την μελλοντική εξέλιξη των αποκεντρωτικών θεσμών στη χώρα. Παράλληλα, δεδομένου ότι το ΠΑΣΟΚ δεν είχε απλώς ψηφοφόρους αλλά μέλη, αρχίζει και σχετικοποιείται η δομή και η λειτουργία του προϋπάρχοντος πελατειακού συστήματος καθώς αυτό αιγά-αιγά αναμορφώνεται και αποκτά πλέον συγκεκριμένη περιφερειακή διάρθρωση.

Από κει και πέρα ήταν πλέον θέμα χρόνου να περάσουμε από την εσωτερικεύση της περιφερειακής δόμησης της ελληνικής κοινωνίας στη θεσμική και πολιτική της εξωτερικεύση, δηλαδή στη δόμηση ενός ριζικά νέου χωρικού μοντέλου εξουσίας. Έτσι, στην περίοδο αυτή αναδομείται και ανασυγκροτείται η ελληνική πολιτική σε μια κατεύθυνση πολλαπλασιασμού των επιπέδων εξουσίας. Άλλωστε, μια τέτοια εξέλιξη εξυπηρετούσε τις ευρύτερες επιλογές πολιτικής αντιπαράθεσης του ΠΑΣΟΚ, αφού, πέραν του ότι έδινε βήμα λόγου στις περιφερειακές δομές συμφερόντων, ήταν και το μόνο κόμμα που μπορούσε να τις αξιοποιήσει αποτελεσματικά στο βαθμό που το πεδίο αυτό ήταν terra incognita για την αντιπολίτευση.

Στην υποπερίοδο 1982-88 συγκροτείται ένα χωρικό μοντέλο εξουσίας υβριδικού χαρακτήρα, το οποίο συνδυάζει στοιχεία του παλιού νομαρχιακού μοντέλου αποκέντρωσης με οιονεί αυτοδιοικητικά ψήγματα εκπροσώπησης. Κινούμενος μέσα σ' ένα πλέγμα εγγενών αντιφάσεων και πολιτικής ατολμίας ο Ν.1235/82 διατηρεί τον δοτό από το κέντρο νομάρχη ως βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος αποκέντρωσης της χώρας, αφού όμως τον πλαισιώσει με ένα μεσο-κορπορατιστικής σύνθεσης νομαρχιακό συμβούλιο από έμμεσα εκλεγμένους εκπροσώπους των λεγομένων 'κοινωνικών φορέων και παραγωγικών τάξεων'. Με τον τρόπο αυτό η τυπική

νομιμότητα του κρατικού αυτού οργάνου εμπλουτίζεται με στοιχεία ευρύτερης πολιτικής νομιμοποίησης, έμμεσου όμως χαρακτήρα, στο βαθμό που η αυξημένη κοινωνική συναίνεση προκύπτει από τη εισδοχή νέων μελών από τις τοπικές ομάδες συμπεφρόντων. Μέσα από αυτή την πρώτη αναμόρφωση του αποκεντρωτικού συστήματος δημιουργούνται κάτι σαν τοπικές πολιτικές επιμελητείες με συλλογική σύνθεση και λειτουργία στη λήψη των αποφάσεων. Όμως, μέσα απ' αυτή την υβριδική δομή επαναπροσδιορίζονται το εύρος, η εμβέλεια καθώς και τα όρια μεταξύ «τοπικών και γενικών υποθέσεων» – συνταγματική διάκριση που ως τότε είχε δράσει αποτρεπτικά και ανασταλτικά στην ανάπτυξη των αποκεντρωμένων δομών λειτουργίας του πολιτικού συστήματος της χώρας.

Έτσι, τα πρώτα βήματα σύστασης περιφερειακών μηχανισμών άντλησης πολιτικής νομιμοποίησης υλοποιούνται μέσα από τη δημιουργία πλασμάτων δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο. Όμως και πάλι τα όρια και οι δυνατότητες αυτού του μοντέλου είναι ήδη ορατά και απορρέουν κυρίως από τον περιορισμένο ορίζοντα αντιπροσωπευτικότητας του νέου πολιτικού σχήματος, το οποίο επιμένει να κατανοεί τη συμμετοχή ως λειτουργική εισδοχή ήδη οργανωμένων δομών συμπεφρόντων. Από την άλλη πλευρά, εξακολουθεί να επιμένει στο βαρύ οργανωτικό σχήμα της παλιάς νομαρχίας μ' έντονη την παρουσία του κεντρικού πολιτικού στοιχείου (διορισμένος νομάρχης) στην κορυφή. Εν ολίγοις, οι πολιτικοί πειραματισμοί της περιόδου αυτής, αν και εκτονώνουν προσωρινά τις πιέσεις που ασκούν οι περιφερειακές τοπικές κοινωνίες, δεν καταφέρνουν τελικά να ξεφύγουν από τα στενά όρια ενός θεσμικοπολιτικού λειτουργισμού με αποτέλεσμα τη συντήρηση της κεντρομόλου δόμησης του ελληνικού κοινωνικού χώρου.

Τα όρια και τα αδιέξοδα αυτού του λειτουργιστικού σχήματος αρχίζουν να γίνονται ορατά όταν έρχεται η ώρα να εμπλουτιστούν οι πολιτικές διαστάσεις του χωρικού μοντέλου εξουσίας με κάποιο συγκεκριμένο οικονομικό περιεχόμενο. Έτσι, μπαίνουμε και στη δεύτερη υποπερίοδο 1988-94. Δεδομένου ότι η βιωσιμότητα των αιτημάτων εκδημοκρατισμού των περιφερειακών δομών πολιτικής εξουσίας εξαρτάται όχι μόνο από την καταστροφή του αυταρχικού περιεχομένου που τα χαρακτήριζε στο παρελθόν αλλά κυρίως από τον ενεργό προσδιορισμό νέου και δυναμικού περιεχομένου, η αποτελεσματικότητα του Ν.1235/82 αποδείχθηκε ελλειμματική. Ο θεσμικός λειτουργισμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων ήταν μια χαρακτηριστική μεσοβέζικη λύση οριακών βελτιώσεων του χωρικού συστήματος κατανομής εξουσίας. Επιδιώκοντας, από τη μια, ν' αποτρέψει το ενδεχόμενο ανεπιθύμητων φαινομένων πολιτικοποίησης σε μακράν του κέντρου εστίες αντιπαράθεσης και, από την άλλη, να περιορίσει τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που εγείρει η λειτουργία ενός αποτελεσματικού σχήματος αποκέντρωσης, στέρξε τις περιφερειακές δομές εξουσίας από ουσιαστικό περιεχόμενο – και πολιτικό και οικονομικό.

Η απουσία ενός τέτοιου περιεχομένου κατέδειξε και τα αδιέξοδα στα οποία είναι καταδικασμένη να προσκρούσει κάθε πολιτική που δεν συνεκτιμά στους υπολογισμούς της τις υφιστάμενες αλληλεξαρτήσεις πολιτικής και οικονομίας. Αμήχανες

μπροστά στα αδιέξοδα και τις αντινομίες του άγονου διοικητισμού που είχαν υιοθετήσει, οι κυβερνήσεις της περιόδου εκείνης αδυνατούν να εντοπίσουν το νέο περιεχόμενο των πολιτικών, το προς ρύθμιση αντικείμενο. Έτσι δεν κατανοούν πως το ζητούμενο, δηλαδή αυτό το νέο περιεχόμενο που μπορεί να συναρμόσει εκ νέου τις οικονομικές και τις πολιτικές όψεις της ρύθμισης, δεν είναι άλλο παρά η ίδια η ανάπτυξη. Το αίτημα της ανάπτυξης ήταν ο πολιτικός διάδοχος του αιτήματος για εκδημοκρατισμό και ταυτόχρονα το νέο προς έκφραση οικονομικό περιεχόμενο των πολιτικών παρεμβάσεων.

Υπό τη θεσμική πίεση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων χρηματοδότησης, τα οποία όμως απαιτούσαν ώριμους, ισχυρούς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς περιφερειακής διαχείρισης, το χωρικό μοντέλο εξουσίας υφίσταται οριακές καταπονήσεις αφού δεν μπορεί ν' ανταποκριθεί ούτε καν στις λειτουργικές προδιαγραφές αξιοποίησης των εισερχόμενων πόρων. Αυτή η έλλειψη δομών και μηχανισμών υποδοχής γίνεται εντονότατα αισθητή με την έναρξη του Α' Κ.Π.Σ., οπότε και αλλάζει άρδην το γενικότερο δημοσιονομικό προφίλ της χώρας. Αυτή η υποπερίοδος συνιστά μια αποφασιστικής σημασίας καμπή για τη χώρα, καθότι την ίδια στιγμή που η εγχώρια πολιτική εξουσία προσπαθεί πειραματικά να επιλύσει το πρόβλημα της σύστασης περιφερειακών δομών εξουσίας στο εσωτερικό της, η ίδια η χώρα στο σύνολό της καθίσταται εκ των πραγμάτων περιφέρεια της Ευρώπης.

Προς στιγμήν η πολιτική εξουσία της χώρας έκανε την αφελή σκέψη πως μια τέτοια εξέλιξη περιφερειοποίησης του συνόλου της χώρας στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ίσως να ήταν και λυσιτελής, με την έννοια ότι καθιστούσε περιττή την εξεύρεση λύσης στο πρόβλημα της συγκρότησης περιφερειακών δομών εξουσίας. Αυτή είναι και μια πιθανή ερμηνεία για την ασυνήθιστη αδράνεια και διστακτικότητα που χαρακτηρίζει την περίοδο 1988-94. Σε αντίθεση με το νομοθετικό οργανισμό της πρώτης υποπεριόδου (Ν.1235/82, Ν.1262/82, Ν.1416/84, Ν.1622/86), την υποπερίοδο αυτή επικρατεί μια περίεργη κατάπαυση νομοθετικού πυρός προς όλα τα μέτωπα. Ακόμη και ο Ν.1622/86, που προέβλεπε το μέγιστο βήμα για τη σύσταση των 13 Περιφερειών, αδρανοποιείται και τίθεται σε προσωρινή ακινησία μέχρι το 1994.

Έτσι, η έντονα περιφερειακή δομή και φυσιογνωμία των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων βρίσκει χαρακτηριστικά απροετοίμαστη την ελληνική πολιτική εξουσία, η οποία, εγκλωβισμένη σε μια λογική υστερόβουλων πολιτικών υπολογισμών και πειραματισμών, παραλείπει να εντοπίσει τη σημασία και το εύρος των επερχόμενων εξωγενών μεταβολών. Βασικό χαρακτηριστικό της υποπεριόδου αυτής είναι ότι ο περιφερειακός κοινωνικο-οικονομικός χώρος δε διαθέτει ούτε τους απαιτούμενους θεσμούς αξιοποίησης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων, αλλά ούτε και τους πολιτικούς μηχανισμούς κατανομής των εισερχόμενων πόρων. Έτσι διαμορφώνεται ένα καθεστώς θεσμικής και πολιτικής ανεπάρκειας στην περιφέρεια, από την οποία βγαίνει σαφώς ενισχυμένο το κέντρο, το οποίο εκ των πραγμάτων έρχεται να καλύψει το τεράστιο πολιτικό κενό που δημιουργείται στην αναπτυξιακή γεωγραφία

της χώρας. Εκτίμησή μας είναι πως κατά την υποπερίοδο αυτή καταλύεται εσωτερικά το μεσο-κορπορατιστικό μοντέλο περιφερειακής διοίκησης, το οποίο πλέον καταρρέει υπό το φόρτο των απαιτήσεων που εγείρει η πολιτική διαχείριση μιας ουσιαστικής οικονομικής ανάπτυξης με έντονη την παρουσία της ευρωπαϊκής διάστασης.

Η περίοδος 1994-98: Περιφερειακός συγκεντρωτικός κορπορατισμός: η Περιφέρεια σαν αφηρημένος χώρος του επιτελικού κράτους

Με συνεχώς αυξανόμενο το δείκτη διείσδυσης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων στις γενικότερες δημοσιονομικές ισορροπίες της χώρας, το χωρικό μοντέλο διαχείρισης εισέρχεται στην τρίτη του περίοδο χωρίς να έχει ακόμη αποφασίσει ποιες πολιτικές δομές χρειάζεται για τη συνάρθρωση του εθνικού με τον περιφερειακό καταμερισμό της εργασίας. Δεδομένης μάλιστα της προσθήκης μιας ακόμη βαθμίδας οικονομικής και πολιτικής διαμεσολάβησης –τουτέστιν της ευρωπαϊκής–, το καθεστώς θεσμικής διαστρωμάτωσης, αλλά και η διάταξή του στο χώρο, καθίσταται σαφώς πιο περίπλοκο και άρα απαιτητικότερο όσον αφορά τους μηχανισμούς και τις ρυθμίσεις που είναι αναγκαία για την ομαλή περιαγωγή και διεκπεραίωση των διαμεσολαβούμενων ζητημάτων.

Σιγά σιγά κατέστη σαφές πως η πολιτική διαχείριση του νέου αναπτυξιακού προτύπου είχε ως προϋπόθεση την ύπαρξη μιας θεσμικής πολυσθένειας που να εξασφαλίζει την ταυτόχρονη ενεργοποίηση διαφορετικών και ανεξάρτητων μεταξύ τους διαύλων υλοποίησης αναπτυξιακών σχεδίων. Το δεδομένο αυτό συνιστούσε μια μάλλον άγνωστη πραγματικότητα για το ελληνικό σύστημα οργάνωσης και διοίκησης του περιφερειακού χώρου. Το υφιστάμενο καθεστώς περιφερειακής οργάνωσης της χώρας κάθε άλλο παρά πολυσθενές ήταν. Επίσης, πέραν της απαιτούμενης πολυσθένειας που χαρακτήριζε τη λειτουργική ορθολογικότητα των ευρωπαϊκών θεσμών διαχείρισης της χωρικής ανάπτυξης, ετέθη και το ζήτημα της ελαχιστοποίησης των κάθετων εξαρτήσεων από τις κεντρικές υπηρεσίες. Στον τομέα αυτό στόχος ήταν η δημιουργία προϋποθέσεων για μια οριζόντια λειτουργία των θεσμών του περιφερειακού χώρου μέσα από τη συγκρότηση ενιαίων και αυτοτελών διοικητικών μονάδων. Κάτι τέτοιο θα εξασφάλιζε την εξειδίκευση των αναπτυξιακών επιλογών και συνεπώς την προσαρμογή τους στις ιδιαιτερότητες της κατά περίπτωση γεωγραφικής ενότητας σχεδιασμού και προγραμματισμού της ανάπτυξης.

Μέσα σ' αυτό το πλέγμα δεδομένων, η περίοδος 1994-98 καταγράφει κάποιες σημαντικές προσπάθειες κατασκευής ενός θεσμικού πλαισίου ανάπτυξης που να διαθέτει κάποιες τουλάχιστον από τις προδιαγραφές που αναφέραμε παραπάνω. Δύο καθοριστικές παράμετροι αξίζουν ειδικής μνείας στην ανάλυση των δυνάμεων που επέτρεψαν την ανάληψη καινοτόμου θεσμικής δράσης. Από τη μια πλευρά, όπως έχουμε ήδη τονίσει, είναι δεδομένη και παγιωμένη η τάση διείσδυσης, σε βάθος και έκταση, των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων στις εγχώριες δημοσιονομι-

κές ισορροπίες. Η τάση αυτή ενισχύεται ακόμη περισσότερο κατά την εν λόγω περίοδο, οπότε και τίθεται σε εφαρμογή το Β' Κ.Π.Σ., του οποίου ο όγκος και η στόχευση των χρηματοδοτήσεων είναι αισθητά πιο διευρυμένα σε σχέση με το Α' Κ.Π.Σ. Έτσι διαμορφώνεται ένα διαχειριστικό κλίμα σχετικής αποσταθεροποίησης των υφιστάμενων θεσμών χωρικής κατανομής, των οποίων άλλωστε η κατανομητική και διαχειριστική ικανότητα είναι αποδεδειγμένα υποδεέστερη των προδιαγραφών που διέπουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Από την άλλη πλευρά, η περίοδος αυτή συμπίπτει με την επάνοδο στην εξουσία ενός ΠΑΣΟΚ που σταδιακά προσπαθεί να μεταλλάξει ή ακόμη και ν' αποβάλει την εικόνα ενός κλασικού κόμματος μαζών. Η εξοικείωση του ΠΑΣΟΚ με την πολιτική εξουσία και η σχετικά ασφαλής πλέον θέση του στο νέο πολιτικό σκηνικό της μετα-κοσκωπικής εποχής του επιτρέπει να προβεί σε βήματα σταδιακής αποδέσμευσης από τη μαζική βάση του και άρα να αυτονομηθεί σχετικά από τη λαϊκή του βάση - μια βάση που εν πολλοίς προσδιόριζε και εξισορροπούσε προς όφελός της πολλές από τις τελικές επιλογές της ηγεσίας. Όμως μια τέτοιου τύπου πολιτική αυτοπραγμάτωση από κόμμα καθ' εαυτό σε κόμμα δι' εαυτό μετατρέπει το ΠΑΣΟΚ από κόμμα μαζών σε κόμμα μηχανισμών. Εξάλλου, στο βαθμό που ένα κόμμα μηχανισμών είναι και ένα κόμμα επιλογών, παρατηρείται μια σταδιακή αλλά σταθερή τάση μετατόπισης του πολιτικού ενδιαφέροντος έξωθεν και μακράν των μαζικών χώρων και μάλιστα προς ανομοιογενή επίκεντρα ισχύος και εξουσίας που δεν προϋποθέτουν τη συναίνεση αλλά την παράγουν νομιμοποιητικά *ex post* ως αποτέλεσμα. Έτσι μπαίνουμε σε μια νέα φάση κατά την οποία η διεξαγωγή του πολιτικού αγώνα παύει να σχετίζεται με μια μεγάλοπνη στρατηγική εξουσίας και νοείται πλέον ως η διασφάλιση της ικανότητας για πραγματοποίηση *ad hoc* ελιγμών.

Επί πλέον, στην περίοδο αυτή ο προσανατολισμός των ασκούμενων πολιτικών μεταβάλλεται σταδιακά υπό το βάρος των πιέσεων που ασκεί η ευρωπαϊκή οικονομική πολιτική και κυρίως οι σκληροί για την ελληνική οικονομία νομισματικοί στόχοι της ΟΝΕ. Σε επίπεδο νομιμοποιητικής λειτουργίας, το κέντρο βάρους των ασκούμενων πολιτικών μετατίθεται, ενώ το περιεχόμενο και οι βάσεις της πολιτικής νομιμοποίησης προσδιορίζονται πια *εξωτερικά* και με γνώμονα την ικανοποίηση των τιθέμενων στόχων. Άρα είναι λογικό να παρατηρείται μια υποχώρηση των εσωτερικών πολιτικών επεξεργασιών της ευρύτερης νομιμοποιητικής διαδικασίας προς όφελος των εκρών και των αποτελεσμάτων που παράγουν οι ασκούμενες πολιτικές, ανεξάρτητα από τους τρόπους εφαρμογής αυτών των πολιτικών.

Κινούμενο μέσα σε μια τέτοια λογική αυτονόμησης, το ΠΑΣΟΚ εμμεσοποιεί όλο και περισσότερο την πολιτική του σχέση με την κοινωνία, η οποία πλέον διαμεσολαβείται από διαύλους που διέπονται από εντελώς νέες μορφές και περιεχόμενα. Εκ παραλλήλου, όμως, αναπόφευκτα μεταλλάσσεται και η λογική της πολιτικής παρέμβασης. Κατά την περίοδο αυτή παρατηρείται μια σταδιακή απαγκίστρωση από μεγалоσχημες πολιτικές στοχοθεσίες (εκδημοκρατισμός, λαϊκή συμμετοχή κ.τ.λ.) και μια σταδιακή μετατόπιση του πολιτικού λεξιλογίου προς επιχειρησιακές και ορ-

γανωσιακές έννοιες – όπως π.χ. αποτελεσματικότητα, καθεστώσ διαχείρισης, εκσυγχρονισμός κ.τ.λ. Έτσι, στην παρούσα φάση η ανάπτυξη και η σύσταση περιφερειακών δομών συγκρότησης της κοινωνίας έχουν την τάση να επαναθεμελιώνονται σε νέες βάσεις, οι οποίες τονίζουν περισσότερο τις οργανωτικές όψεις του προβλήματος παρά τις καθαρά πολιτικές. Με τον τρόπο αυτό η κεντρική πολιτική εξουσία, προβάλλοντας για τον εαυτό της την εικόνα ενός έμμεσου στρατηγικού διαχειριστή, απεμπλέκεται από τις προβληματικές χωρικές διαμεσολαβήσεις που έχουν εναποθέσει οι προγενέστερες πολιτικές της στο υπόστρωμα της ελληνικής περιφέρειας.

Πρώτο κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου 1994-98 είναι η μετάλλαξη του νομαρχιακού επιπέδου από διοικητικό χαρακτήρα και προέλευσης μονάδα αποκέντρωσης σε αυτοτελή βαθμίδα αυτοδιοίκησης. Με τους Ν.2218/94 και Ν.2240/94 επισημοποιείται το τέλος του τοπικού κορπορατιστικού πειράματος, το οποίο, όπως είπαμε, είχε ήδη αρχίσει να παρουσιάζει σημάδια κατάρρευσης από την προηγούμενη κιάλας περίοδο. Έτσι επιλέγεται τελικά η λύση της αυτοδιοικητικοποίησης του νομαρχιακού επιπέδου ρύθμισης και η μετατροπή του σε πλήρως εκλόγιμη βαθμίδα περιφερειακής οργάνωσης. Μια τέτοια εξέλιξη συνδέεται ευθέως τόσο με τις διαδικασίες προϊούσας αυτονόμησης του πολιτικού κέντρου από τις άμεσες μορφές εμπλοκής της εκλογικής βάσης στις κεντρικές πολιτικές διαδικασίες όσο και με μια εντεινόμενη διαδικασία αφαίρεσης των περιεχομένων από τις πολιτικές που υλοποιούν αυτά τα περιεχόμενα. Από την άλλη πλευρά, η αυτοδιοικητικοποίηση της νομαρχιακής βαθμίδας ίσως να καταδεικνύει είτε τη μεταπήδηση των εκπροσωπούμενων δομών συμφερόντων σε υψηλότερα επίπεδα ρύθμισης είτε την επιθυμία τους για αυτονόμηση από το πολιτικό κέντρο και την πλήρη εκ μέρους τους ανάληψη του ελέγχου στο επίπεδο αυτό χωρίς την άμεση αρωγή ενός δοτού από το πολιτικό κέντρο νομάρχη.

Δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η ενεργοποίηση μετά από οκτώ και πλέον χρόνια δισταγμών και αμηχανίας –με το Ν.2503/97– της περιφερειακής βαθμίδας ως ενιαίας διοικητικής μονάδας αποκέντρωσης με ουσιαστικές πλέον αρμοδιότητες στους τομείς του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και του συντονισμού του εθνικού σχεδίου ανάπτυξης. Η ενεργοποίηση αυτού του θεσμικού επιπέδου οργάνωσης αμέσως μετά τη μετάταξη του νομαρχιακού επιπέδου εκπροσώπησης στο στρατόπεδο των αυτοδιοικητικών θεσμών καταδεικνύει και μια ανησυχία της κεντρικής πολιτικής εξουσίας για το ενδεχόμενο μιας ανεξέλεγκτης πολιτικής αυτονόμησης των αυτοδιοικητικών επιπέδων από τη κεντρική δομή του συστήματος πολιτικής εξουσίας. Δεν είναι τυχαίο πως η περιφερειακή διοίκηση δομείται και συγκροτείται με στοιχεία που προϋπήρχαν στο νομαρχιακό μοντέλο χωρικής εξουσίας και τα οποία τώρα μετεμφυτεύονται στο εσωτερικό του περιφερειακού θεσμού. Τόσο ο διορισμένος από το κέντρο περιφερειάρχης όσο και η πλαισίωσή του από την ίδια ακριβώς κορπορατιστική δομή συμφερόντων που πλαισίωνε τον παλιό νομάρχη συνιστούν ενδείξεις που εύλογα μας οδηγούν στο συμπέρασμα πως βασικά χαρακτηριστικά του προγενέστερου μοντέλου χωρικής εξου-

σίας αναπαράγονται, σε υψηλότερη, όμως, κλίμακα. Σαν παρατήρηση αυτό φαίνεται να ισχύει γενικότερα αφού το ίδιο ισχύει και για τις δομές συμπερόντων οι οποίες πλέον συγκροτούνται σε υψηλότερη χωρική κλίμακα – την περιφερειακή ή ακόμα και την εθνική. Άρα μια ενδιαφέρουσα υπόθεση εργασίας συνίσταται στη διερεύνηση του αν, πώς και γιατί η σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα διέπεται από μια νέα τάση ολοκλήρωσης των δομών συμπερόντων και εξουσίας σε υψηλότερες κλίμακες. Στα πλαίσια των δικών μας ερευνητικών προτεραιοτήτων κάτι τέτοιο πρέπει να συνεκτιμηθεί με μια αξιολόγηση της πορείας του Σχεδίου Καποδίστριας, καθόσον οι συνενώσεις της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μεταβάλλουν τη χωρική διάταξη του μοντέλου εξουσίας καθώς και τις γενικότερες κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες που το διέπουν. Εάν πραγματοποιηθεί κι αυτό το ερευνητικό βήμα, τότε θα είμαστε σε θέση να δούμε κατά πόσον οι τρέχουσες τάσεις αναδιάταξης των χωρικών επιπέδων ρύθμισης αντεπιδρούν στο γενικό μοντέλο εξουσίας με τρόπο που να μην αποκλείεται ως ενδεχόμενο το να κυοφορείται ένα ριζικά νέο μοντέλο εξουσίας, το οποίο εμπεριέχει και μια νέα γεωγραφία της κοινωνικής συναίνεσης και της νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αλιβιζάτος, Ν. (1983): *Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση 1922-1974: Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Βεργόπουλος, Κ. (1986): «Οικονομική Κρίση και Εκσυγχρονισμός στην Ελλάδα και στον Ευρωπαϊκό Νότο», στο *Η Ελλάδα σε Εξέλιξη*, Αθήνα, Εξάντας.
- Ελεφάντης, Α. (1994): «Εθνικοφροσύνη: Η Ιδεολογία του Τρόμου και της Ενοχοποίησης», στο Ίδρυμα Σάκης Καράγιωργας, 4ο Επιστημονικό Συνέδριο με θέμα *Η Ελληνική Κοινωνία Κατά την Πρώτη Μεταπολεμική Περίοδο (1945-1967)*, Αθήνα, ΙΣΚ.
- Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης (1977): *Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας.
- Καλταόγια-Τουρναβίτη, Ν. (1994): «Η μεταπολεμική ελληνική κοινωνία και η πορεία της προς τον Θεσμικό-Πολιτικό Εκσυγχρονισμό», στο 4ο Επιστημονικό Συνέδριο του ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, *Η Ελληνική Κοινωνία Κατά την Πρώτη Μεταπολεμική Περίοδο (1945-1967)*, Αθήνα: ΙΣΚ.
- Meynaud, J. (?): *Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα, Μπάυρον.
- Μάνεσης, Α. (1986): «Η Εξέλιξη των Πολιτικών Θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια Δύσκολη Νομιμοποίηση», στο *Η Ελλάδα σε Εξέλιξη*, Αθήνα, Εξάντας.
- Χαραλάμπης, Δ. (1985): *Στρατός και Πολιτική Εξουσία: Η Δομή της Εξουσίας στην Μετεμφυλιακή Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας.
- Ψυχάρης, Ι. (1990): *Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, διδακτορική διατριβή, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.