



I. Σαγιάς – M. Σπουρδαλάκης

# Νομαρχιακά Συμβούλια:

Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές

(Μια πρώτη προσέγγιση)

# Νομαρχιακά Συμβούλια

## Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές



I. Σαγιάς – M. Σπουρδαλάκης

**Νομαρχιακά Συμβούλια:**  
**Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές**  
**(Μια πρώτη προσέγγιση)**

**ΑΘΗΝΑ 1990**

## ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

**Η** αναστολή εφαρμογής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού στη χώρα μας, δεν μειώνει καθόλου την ανάγκη προβληματισμού και την αξία της μελέτης σχετικά με τον θεσμό αυτό. Αντίθετα, η ίδια η σημερινή πραγματικότητα που καθιστά επιτακτική την εφαρμογή του θεσμού, αθεί στη συστηματική του διερεύνηση.

Η μελέτη των κ.κ. Ιωνα Σαγιά και Μιχάλη Σπουρδαλάκη για τα Νομαρχιακά Συμβούλια που παρουσιάζουμε με αυτή την έκδοση, έγινε στα πλαίσια ευρύτερης έρευνας με την επιστημονική εποπτεία του καθηγητή κ. Πάνου Καζάκου. Εκτιμούμε ότι η μελέτη αυτή διατηρεί και σήμερα ακέραιη τη χρησιμότητα και την επικαιρότητά της. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια, θεσμός υβριδικού χαρακτήρα, παρεμβάλλονται στην πορεία από την αποσυγκέντρωση στην αποκέντρωση. Λειτουργησαν ως θεσμός τυπικά και ουσιαστικά κρατικός, επέτρεψαν όμως ταυτόχρονα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να μετάσχει ενεργά στη συγκρότηση της περιφερειακής πολιτικής. Να υπερβεί το τοπικό και να αποκτήσει σφαιρικότερη αντίληψη των προβλημάτων. Να αποκτήσει εμπειρίες και γνώσεις, που οδηγούν με πιο ώριμα βήματα στην Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού.

Τα στοιχεία, η συστηματική διαπραγμάτευση των εμπειριών, η ιστορική και θεωρητική προσέγγιση από τους συγγραφείς — αν και με τρόπο ηθελημένα αφετηριακό και συνοπτικό — των ζητημάτων της Αποκέντρωσης, της Περιφέρειας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, μέσα από τη μελέτη των Νομαρχιακών Συμβουλίων, ελπίζουμε ότι θα είναι ουσιαστικό βιότημα σε όσους σήμερα προβληματίζονται και μελετούν, σε όσους προετοιμάζουν, σε όσους αύριο υπηρετήσουν τον θεσμό της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τμήμα Θεσμών και Ερευνών  
E.E.T.A.A.

## **Περιεχόμενα**

**Σελ**

<b>Πρόλογος .....</b>	<b>11</b>
-----------------------	-----------

### **Κεφάλαιο Ι**

1.1. Εισαγωγή .....	13
1.2. Η Ελληνική Περίπτωση .....	15

### **Κεφάλαιο ΙΙ**

2.1. Από την Προϊστορία στην Ιστορία του θεσμού και στον Ν. 3200/1955 .....	19
2.2. Από τον Ν.3200/1955, στον Ν.1235/82 και τον Ν.1235/86 .....	22
2.3. Ο Ν.1235 του 1982 .....	28

### **Κεφάλαιο ΙΙΙ Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ**

3.1. Θεωρητικές Αφετηρίες .....	35
3.2. Ν.Σ. Μία πρώτη προσέγγιση .....	40
3.3. Γενικές Διαπιστώσεις από τη Λειτουργία του θεσμού	41
3.4. Η Διαχρονική Εξέλιξη της Λειτουργίας των Ν.Σ. .	43
3.5. Αξιολόγηση της Τυπικής Λειτουργίας των Ν.Σ. ...	43
3.6. Η Αντιμετώπιση των Ν.Σ. από Κοινωνικούς και Πολιτικούς Φορείς .....	45
3.7. Η Σχέση Κέντρου-Περιφέρειας και τα Ν.Σ. ....	46
3.8. Η Κοινωνική και Πολιτική Σημασία των Ν.Σ. στην Τοπική Κοινωνία .....	47
3.9. Τα Ν.Σ. στην Προοπτική Εφαρμογής του Ν.1622/86	49

### **Κεφάλαιο ΙV ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

4.1. Συμπερόματα .....	51
4.2. Προοπτικές-Προτάσεις .....	53
Επίλογος .....	61
Βιβλιογραφία .....	63

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το παρακάτω κείμενο, στηρίζεται στα τελικά συμπεράσματα μιας εμπειρικής έρευνας που διεξήχθη με χρηματοδότηση της Ε.Ε.Τ.Α.Α την περίοδο Ιουνίου-Δεκεμβρίου 1987. Την Ερευνητική Ομάδα αποτελούσαν ο καθηγητής Π. Καζάκος, ο Ι. Σαγιάς, ο Μ. Σπουρδαλάκης και ο Μ. Χρηστάκης.

Το κείμενο αυτό συντάχθηκε από τους δύο συγγραφείς (Ι. Σαγιά, Μ. Σπουρδαλάκη) με στόχο να υποβοηθήσει τον προβληματισμό γύρω από το συγκεκριμένο αντικείμενο — τα Ν.Σ. — όσο και γύρω από το γενικότερο ζήτημα της Αυτοδιοίκησης — Αποκέντρωσης στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό.

Τα σχόλια που ακολουθούν δεν φιλοδοξούν να εξαντλήσουν ούτε το συγκεκριμένο ζήτημα και φυσικά ούτε και το γενικότερο. Αποτελούν μια πρώτη προσέγγιση της προβληματικής στον τομέα της Τ.Α. με βάση μια εμπειρική έρευνα. Έτσι τα συμπεράσματα που εκτίθενται εδράζονται μεν σε ένα συγκεκριμένο εμπειρικό υλικό, φιλοδοξούν όμως να αποτελέσουν προτάσεις εργασίας για την παραπέρα διερεύνηση και μελέτη του ζητήματος της Αυτοδιοίκησης — Αποκέντρωσης στη χώρα μας.

Στο κείμενο λοιπόν αυτό, αφού παρουσιαστεί μια σύντομη ιστορία του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και ιδιαίτερα του θεσμού των Νομαρχιακών Συμβουλίων (Ν.Σ.) γίνεται μια προσπάθεια διαμόρφωσης μιας θεωρητικής προσέγγισης, που αντλεί από διάφορα επιστημονικά παραδείγματα. Στη συνέχεια δε, γίνεται αναφορά στα εμπειρικά δεδομένα με στόχο την εξαγωγή συμπερασμάτων-προτάσεων.

Τέλος, με μορφή επίλογου γίνονται ορισμένες επισημάνσεις για την εμπειρική, «επί του πεδίου», έρευνα στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ελληνικό χώρο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

### 1.1. Εισαγωγή

Το ακαδημαϊκό και ερευνητικό ενδιαφέρον για τα προβλήματα του σύγχρονου κράτους, αντικείμενο μονομανίας για τους κοινωνικούς επιστήμονες τα τελευταία είκοσι περίπου χρόνια, δεν ήταν δυνατόν να αφήσει εκτός του ερευνητικού του πεδίου το ζήτημα του «τοπικού κράτους». Αυτό το νέο σχετικά πεδίο έρευνας δεν γεννήθηκε απλά σαν υποπροϊόν της πληθώρας των προσεγγίσεων και της προβληματικής γύρω από το θεμελιώδη αυτό θεσμό της σύγχρονης κοινωνίας. Αντίθετα, αναδύθηκε μέσα από τον αστερισμό των προβλημάτων που περιβάλλουν το σημερινό κράτος. Από τη μια μεριά η μεταπολεμική υπερδιόγκωση της κρατικής μηχανής στις δυτικές κοινωνίες, με όλες της τις διοικητικές δυσλειτουργίες, και η συνεπαγόμενη δημοσιονομική κρίση του κράτους από την άλλη, που εμφανίστηκε στις αρχές της περασμένης δεκαετίας με σοβαρές επιπτώσεις για τη δημοκρατία, ανέδειξαν το «τοπικό» σε νέο επίπεδο (πολιτικής) δράσης και προβληματικής. Έτσι, τα ζητήματα της «αποσυγκέντρωσης», της «αποκέντρωσης», του «τοπικού κράτους», της «τοπικής αυτοδιοίκησης», αλλά και έννοιες όπως αυτές της «νομιμότητας», της «κρίσης», της «συναίνεσης» αποτέλεσαν από μόνες τους, ή πιο συχνά με διαλεκτική ενότητα, το επίκεντρο του κοινωνικού αλλά και ακαδημαϊκού προβληματισμού.

Βέβαια αυτή η νέα κατεύθυνση ενισχύθηκε και από τη γενικότερη κρίση του εθνικού κράτους. Το εθνικό κράτος, που αναδείχθηκε ως ο κατεξοχήν πολιτικός θεσμός των σύνθετων διαδικασιών, που οδήγησαν στην εγκαθίδρυση της αστικής τάξης πραγμάτων, φαίνεται ότι γίνεται όλο και πιο ανεπαρκές αφού

βρίσκεται σε δομική αναντιστοιχία με τις νέες οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις και αναγκαιότητες. Αυτό έχει σαν συνέπεια τη δημιουργία δύο τάσεων υπέρβασης του εθνικού κράτους σαν βασικού πόλου διαχείρισης της εξουσίας: μία που «ωθεί» για το ξεπέρασμά του μέσα από την ανάδειξη κάποιων υπερεθνικών θεσμών και σχέσεων, κάτι που φαίνεται να υποθάλπτουν και οι απαιτήσεις της συσσώρευσης κεφαλαίου, και μία άλλη που τείνει να δώσει έμφαση στις «τοπικές υποθέσεις», που βέβαια θυμίζει αλλοτινούς κοινωνικούς σχηματισμούς, αλλά που υπόσχεται τη λύτρωση από την ισοπεδωτική επέκταση του Leviathan, που λέγεται (κοινωνικό) κράτος πρόνοιας.

Κάτω από την ένταση που γεννά η ανεπάρκεια αυτή του εθνικού κράτους φαίνεται να συζητιούνται οι έννοιες και οι θεσμοί του που σχετίζονται με τη δυναμική κέντρου-περιφέρειας, εθνικού-τοπικού, γενικού και ειδικού συμφέροντος.

Έτσι ενώ οι έννοιες της «αποκέντρωσης» και «αυτοδιοίκησης» σηματοδοτούν τις ελπίδες των «αυτοδιοικητικών» για πολιτική και οικονομική αναζωογόνηση της τοπικής κοινωνίας, συχνά οδηγούν σε μια αντιφατική πρακτική. Με άλλα λόγια η επιλογή «συγκεντρωτικού» ή «αποσυγκεντρωτικού» μοντέλου κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης γίνεται, σε τελευταία ανάλυση, παρά τον καταρχήν φανερό ιδεολογικό προσανατολισμό της, επιλογή πολιτικών στόχων, καθώς το ακριβές περιεχόμενό τους διαφέρει από πρόγραμμα σε πρόγραμμα, από κράτος σε κράτος, από κόμμα σε κόμμα και από καιρό σε καιρό (B.O' Leary, 1986 σελ. 5). Επομένως το καθοριστικής σημασίας ερώτημα που γεννά η αντίθεση συγκέντρωση-αποκέντρωση επιλύεται κάθε φορά από το περιεχόμενο που θα δώσουν σε καθένα από αυτούς τους πόλους οι κοινωνικές δυνάμεις που τους υιοθετούν, πάντα βέβαια στα πλαίσια των αντιφάσεων και της δυναμικής που παρουσιάζει ο εκάστοτε κοινωνικός σχηματισμός. Για παράδειγμα, δεν αποκλείεται να έχουμε ένα διοικητικά αποκέντρωμένο κράτος όπου η τοπική κοινωνία και γενικότερα η «κοινωνία των πολιτών» να ασφυκτιά περισσότερο ή εκφάνσεις της να βρίσκονται στο περιθώριο των πολιτικών διαδικασιών από μια κρατική οργάνωση που καταρχήν παρουσιάζεται σαν συγκεντρωτική.

Παρόλη όμως τη σχετικότητα της διοικητικής, πολιτικής και οικονομικής αποκέντρωσης, δεν υπάρχει αμφιβολία πως η

ιστορική εμπειρία των ανεπτυγμένων χωρών έχει υιοθετήσει την έννοια στα πλαίσια του εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού της κυβερνητικής μηχανής. Έτσι, η «υπερφόρτωση» («overload», A. Shonfield 1965) και η συνθετότητα του κρατικού μηχανισμού, η απορρόφηση και εξάρτηση της τοπικής κοινωνίας από το κράτος πρόνοιας, που εξ' αιτίας του μεγέθους του ξέφευγε ανησυχητικά από το δημοκρατικό έλεγχο, και τέλος οι ανάγκες που ξεπηδούσαν από την αγκύλωση και αναποτελεσματικότητα της κρατικής γραφειοκρατείας οδήγησαν τις χώρες αυτές σε συστηματικές απόπειρες για αποσυγκέντρωση-αποκέντρωση.

Βέβαια αυτό που δεν πρέπει να υποτιμάται είναι ότι όλη αυτή η έμπρακτη προβληματική των δυτικών χωρών ακολούθησε κατά βήμα τις μεταπολεμικές κοινωνικές εξελίξεις. Η εξ αντικειμένου δύναμη της εργατικής τάξης αμέσως μετά τον πόλεμο δεν επέτρεπε στρατηγικές επιλογές αυταρχικού αποκλεισμού, όπως έγινε στην περίπτωση του μετεμφυλιακού κράτους στην Ελλάδα. Έτσι ήταν φυσικό να επικρατήσουν εκείνες οι στρατηγικές που απέκλειαν το ενδεχόμενο σύγκρουσης. Τέτοιες στρατηγικές αποδείχτηκαν όχι μόνο η συνέχιση των Κεϋνσιανών οικονομικών πολιτικών αλλά και εκείνων που σχετίζονταν με την εισαγωγή και σταθεροποίηση του κράτους πρόνοιας μέσα από (συνήθως σοσιαλδημοκρατικά) νέα κοινωνικά συμβόλαια. Τα τελευταία με τη σειρά τους ευνοούσαν τη γενικότερη στρατηγική επιλογή της συναίνεσης και απέβλεπαν στην ενσωμάτωση των λαϊκών στρωμάτων μέσα από την ταυτόχρονη αύξηση της κατανάλωσης και παραγωγικότητας.

## 1.2. Η Ελληνική Περίπτωση

Ενώ λοιπόν στην πλειοψηφία του υπόλοιπου Δυτικού κόσμου η αποτελεσματική παρουσία της οργανωμένης εργατικής τάξης οδηγούσε σε λύσεις δημοκρατικές το πρόβλημα της εξασφάλισης της κοινωνικής ειρήνης, στον ελληνικό χώρο το αποτέλεσμα του εμφυλίου διέγραφε μιαν άλλη εξέλιξη στην πορεία των πραγμάτων. Με δεδομένες τις άνισες κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις, οι νικητές του εμφυλίου πολέμου μπορούσαν να χαράξουν μια στρατηγική ανάπτυξης με ελάχιστες παραχωρήσεις προς τις λαϊκές τάξεις και στρώματα. Αυτή η επιλογή ανάπτυ-

ξης του μετεμφυλιακού κράτους μπορεί να περιγραφεί επιγραμματικά τόσο ως μια συστηματική διαδικασία μικροαστικοποίησης (π.χ. πολιτική υπαλληλοποίηση, [Τσουκαλάς, 1986], νόμος περί οριζόντιας ιδιοκτησίας κ.ά.) που εξασφάλιζε τη σταδιακή «αποεαμοποίηση» της κοινωνίας, όσο και ως διαδικασία διατήρησης και επέκτασης των αυταρχικών πολιτικών δομών του καθεστώτος που αντιστρατεύόταν κάθε έννοια κράτους δικαίου (π.χ. στρατός, παρασύνταγμα κ.ά.). Παρόλα αυτά, ενώ ο συνδιασμός των δύο αυτών χαρακτηριστικών αναπαρήγαγε έναν ιδιότυπο κρατισμό, η ολική συγκρότηση των αυταρχικών κοινωνικοπολιτικών δομών δεν ήταν μονολιθική. Κάθε δομή περιλαμβάνει και την αντίθετή της δομή ή και την άρνησή της. Έτσι δεν πρέπει να εκπλήγητε το γεγονός, πως παρά την «αρχαϊκή» αυταρχικότητα του πολιτικού συστήματος στη δεκαετία του 1950, υπήρχαν ενδείξεις εκσυγχρονιστικών τάσεων, σε ορισμένους τομείς, που μάλιστα βρήκαν έκφραση και στο θεσμικό πλαίσιο (π.χ. Σύνταγμα 1952). Αυτή η εκσυγχρονιστική τάση, που είχε ουσιαστικά περιθωριοποιηθεί εξαιτίας της κυριαρχίας των παραδοσιακών αυταρχικών δομών, θα εμφανιστεί και πάλι, πιο έντονα αυτή τη φορά, όταν αυτό το πρότυπο ανάπτυξης θα φανερώσει τα πρώτα σημάδια κρίσης στις αρχές της δεκαετίας του 1960.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια πρέπει να κατανοούμε και την εξέλιξη των θεσμών της T.A.(\*) στην μεταπολεμική περίοδο. Η T.A. και γενικότερα οι οποιεσδήποτε πρωτοβουλίες για αποσυγκέντρωση-αποκέντρωση του κράτους θα πρέπει να θεωρούνται έκφραση της εκσυγχρονιστικής τάσης, που έστω και από θέση υποταγής απέναντι στην κυριαρχη αντίληψη για νομι-

(\*) Στη συναφή, περί αποκέντρωσης — περιφερειακής ανάπτυξης, βιβλιογραφία, αντιδιαστέλεται η έννοια της Αυτοδιοίκησης και της Τοπικής Κυβέρνησης (local government). Η τελευταία ταυτίζεται, εν πολλοίς, με την έννοια του τοπικού κράτους, ενώ η πρώτη με μορφές διακυβέρνησης, που είναι «σχετικά αυτόνομες» από την Κεντρική Εξουσία (για την αντιδιαστολή αυτή δες Cockburn, C. 1977 και Saunders, P., 1980). Στην παρούσα μελέτη στην έννοια της Τοπικής Κυβέρνησης περιλαμβάνονται οι O.T.A., ενώ ως «Αυτοδιοίκηση» νοείται η δυναμική που πηγάζει από την κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας για τη διαμόρφωση μιας αυτόνομης, εναλλακτικής πρότασης για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

μοποίηση μέσα από την κρατική βία, κατόρθωσε να συμβάλλει — στη δεκαετία του '50 συμβολικά και του '60 ουσιαστικότερα — σε κοινωνικές μεταρρυθμίσεις εκδημοκρατισμού. Το Σύνταγμα του 1952 μπορεί να θεωρηθεί ως μια έκφραση αυτής της εκσυγχρονιστικής τάσης, αφού μάλιστα αναγνώριζε ρητά και την ανάγκη «Διοικητικής Αποκεντρώσεως». Αποτέλεσμα αυτής της βούλησης του συνταγματικού νομοθέτη φαίνεται να είναι και ο Ν.3200 του 1955 «Περί Διοικητικής Αποκέντρωσης».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

### 2.1. Από την Προϊστορία στην Ιστορία του Θεσμού και στον Ν. 3200/1955

Ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων είναι τόσο παλαιός όσο και το Ελληνικό Κράτος. Μάλιστα ακόμη και μια επιπόλαιη ματιά στην ιστορία της Ελληνικής Διοίκησης θα κατέληγε στο συμπέρασμα πως η θεσμοποίηση και ο βαθμός πραγμάτωσης του θεσμού είναι στενά δεμένος με τις μεγάλες πολιτικές (κυρίως) και κοινωνικές ανακατατάξεις του Ελληνικού και Κοινωνικού Σχηματισμού, πιο συγκεκριμένα δε με τις κατά καιρούς εκσυγχρονιστικές τάσεις και πρωτοβουλίες.

Ήταν στην περίοδο της Αντιβασιλείας με το διάταγμα της 3/15 Απριλίου 1833 «Περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του», όταν γίνεται για πρώτη φορά λόγος για νομούς και Ν.Σ. Με αυτό το διάταγμα το νεοσύστατο βασίλειο χωρίζεται διοικητικά σε 10 Νομούς και 47 επαρχίες. Επικεφαλής των νομών τίθεται ο Νομάρχης, ο οποίος είναι το κρατικό όργανο με την ανώτατη διοικητική αρμοδιότητα σε επίπεδο Νομού. Η εκλογή και ο διορισμός των δέκα πρώτων Νομαρχών ανάμεσα σε διακεκριμένες προσωπικότητες της εποχής δίνει μια ιδιαίτερη αίγλη στη Νομαρχία που αναδεικνύεται ως βασική μονάδα διοίκησης του Ελληνικού κράτους. Δίπλα στο Νομάρχη ο ίδιος νόμος προβλέπει και τη λειτουργία Νομαρχιακού Συμβουλίου που όμως έχει απλά συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Το αξιοσημείωτο σε αυτό το πρώτο θεσμικό πλαίσιο Διοίκησης του Ελληνικού κράτους είναι ότι εν μέσω απολυταρχίας προέβλεπε την εκλογή των Νομαρχιακών Συμβουλών από τους διοικουμένους. Με αυτό τον τρόπο έμμεσα πλην σαφώς ο όλος θεσμός της Νομαρχίας εισάγεται ως ιδιότυπος διοικητικός θεσμός. Έτσι, ενώ

φέρνει το κεντρικό κράτος πιο κοντά στην τοπική κοινωνία ταυτόχρονα εμπεριέχει και αυτοδιοικητικά στοιχεία, παρόλο που η άμεση εκλογή των Ν.Σ. δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή.

Το Νομαρχιακό σύστημα παρέμεινε σε τυπική ισχύ μόνο για τρία χρόνια, αφού το διάταγμα «Περί Διοικητικού Οργανισμού» του 1836 κατήργησε τις Νομαρχίες και τους Νομάρχες, αντικαθιστώντας τους με νέες διοικητικές περιφέρειες, επικεφαλής των οποίων τέθηκαν οι διοικητές. Το νέο σχήμα διοίκησης στην περιφέρεια βρίσκεται σε αρμονία με το πνεύμα και την πρακτική της απολύτου μοναρχίας και καταρρέει κάτω από την πίεση των μεταρρυθμίσεων που ήρθαν ως αποτέλεσμα της Επανάστασης της «3ης Σεπτεμβρίου». Έτσι ο νόμος ΚΕ' του 1845 επανέφερε το Νομαρχιακό σύστημα, το οποίο τουλάχιστον κατά τεκμήριο εθεωρείτο αποκεντρωτικό και δημοκρατικότερο.

Μάλιστα η επιτροπή που συνέταξε τον παραπάνω νόμο επηρεασμένη από το μεταρρυθμιστικό πνεύμα της εποχής συνέταξε και νομοσχέδιο για τη συγκρότηση και λειτουργία Ν.Σ. Ο στόχος της επιτροπής ήταν η προώθηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και προέβλεπε την ίδρυση αιρετών Ν.Σ. για την Αυτοδιοίκηση των Νομών. Τα σχέδια αυτά για το θεσμό των Ν.Σ. δεν ετελεσφόρησαν και η μεταρρύθμιση το 1845 δεν πήγε πέρα από την επαναφορά του Νομαρχιακού συστήματος και των Νομαρχών, των οποίων οι δραστηριότητες ήταν κατά κανόνα περιορισμένες, αφού απαιτείτο έγκριση του αρμοδίου υπουργού για σχεδόν κάθε τους απόφαση και πρωτοβουλία.

Το 1875 ο Χ. Τρικούπης επιβεβαιώνοντας το συμπέρασμα που διατρέχει αυτή εδώ τη σύντομη μελέτη, ότι δηλαδή το θέμα της προώθησης και λειτουργίας των Ν.Σ. και γενικότερα των θεσμών αποκέντρωσης και εκδημοκρατισμού αποτελούν αντικείμενα και αιχμές εκσυγχρονισμού, καταθέτει στη Βουλή νομοσχέδιο («Περί Νομαρχιακής Επιτροπής») που επαναφέρει το θεσμό των Ν.Σ. Το νομοσχέδιο φαίνεται να βλέπει τα προτεινόμενα αιρετά Ν.Σ. ως αιχμή για την προώθηση της Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του Νομού. Όμως και αυτή η προσπάθεια έμεινε στα χαρτιά και το νομοσχέδιο δεν συζητήθηκε καν στη Βουλή. Αργότερα, το 1887, πάλι με πρωτοβουλία του εκσυγχρονιστή Τρικούπη η Βουλή ψηφίζει το Ν. ΑΦΝΣ' με τον οποίο ο Νόμος ορίζεται ως αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο, εισάγοντας

έτσι την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο αυτοδιοικητικός χαρακτήρας των Νομών θεσμοθετείται με πρόβλεψη για αιρετά Ν.Σ., τα οποία εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια και από τα οποία αναδεικνύονται οι Νομαρχιακές Επιτροπές, οι οποίες με τη σειρά τους έχουν ευθύνη της καθημερινής διοίκησης του Νομού. Και αυτή η μεταρρύθμιση δεν πήγε πολύ μακριά. Προσέκρουσε στην απουσία οικονομικών πόρων και γραφειοκρατικών αναστολών, με αποτέλεσμα να καταργηθεί με ευκολία το 1890 όταν στην κυβέρνηση ήρθε ο Δεληγιάννης.

Το 1899 με τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας οι 16 Νομοί γίνονται 26, οι οποίοι αναγορεύονται, από το σχετικό νομοσχέδιο, σε αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα. Το ίδιο νομοσχέδιο επανεισαγάγει το θεσμό των Ν.Σ. τα οποία προβλέπεται να βρίσκονται δίπλα στο Νομάρχη, ο οποίος ορίζεται και πάλι ως το όργανο της κεντρικής διοίκησης τοπικά. Ούτε όμως αυτή η μορφή Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εφαρμόστηκε και το διάταγμα που θα έθετε σε ισχύ αυτό το νόμο δεν εκδόθηκε ποτέ.

Συνοπτικά λοιπόν θα λέγαμε πως από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους και μέχρι το 1923 οι απόπειρες Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και μαζί με αυτή και ο θεσμός των Ν.Σ. δεν βρήκαν πρόσφορο έδαφος εφαρμογής. Και τούτο παρά τις κατά καιρούς εμφανείς προσπάθειες του νομοθέτη για εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος.

Το Μάιο του 1923 δημοσιεύεται το νομοθετικό βασιλικό διάταγμα «Περί Διοικήσεως των Νομών», με το οποίο επιχειρείται η θεσμοθέτηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τον πλέον άρτιο ως τώρα τρόπο. Ο Νομός δεν αναγάγεται σε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο μόνο λεκτικά αλλά και ουσιαστικά. Τα Ν.Σ., που είναι αιρετά, με τετραετή θητεία, αναγορεύονται σε ανώτατο αποφασιστικό όργανο του Νομού, που ούτε οι Νομάρχες έχουν δικαίωμα ελέγχου της νομιμότητας ή σκοπιμότητας των αποφάσεών τους. Οι τελευταίοι εκτελούσαν τις αποφάσεις του Ν.Σ. και των Νομαρχιακών Επιτροπών, ενώ παράλληλα εκπροσωπούσαν το νομικό πρόσωπο του Νομού. Η γραφειοκρατική κωλυσιεργία, η γενικότερη πολιτική κατάσταση της χώρας την περίοδο εκείνη δεν βοήθησαν στην εφαρμογή αυτού του πρωτοποριακού νόμου. Επιπλέον η κεντρική διοίκηση πήρε δραστικά μέτρα για τον περιορισμό της διοικητικής αυτονομίας των Νομών. Έτσι, το 1929 νέα κυβερνητική διάταξη εισάγει την

υπουργική έγκριση για μεγάλο μέρος των αποφάσεων του Ν.Σ. ακυρώνοντας ουσιαστικά ακόμη και την αυτοδιοικητική δυναμική του θεσμού, όπως τουλάχιστον αυτός γινόταν κατανοητός στον νόμο του 1923.

Από το 1923 μέχρι την εφαρμογή του περίφημου Ν. 3200/1955 η χώρα περνά από μια σειρά μεταρρυθμίσεις και παλινδρομήσεις της Νομαρχιακής διοίκησης. Αυτή η «ακαταστασία» φαίνεται να είναι αποτέλεσμα τόσο των γενικότερων πολιτικών ανακατατάξεων όσο και της δυστοκίας της διοίκησης για εκσυγχρονισμό.

## 2.2. Από το Ν. 3200/55 στο Ν. 1235/82 και τον 1622/86

Ο Ν.3200/55 εισάγει για μία ακόμη φορά το θεσμό των Νομαρχιακών Συμβουλίων. Στο νέο αυτό θεσμό αποδίδονταν κυρίως συμβουλευτικές αρμοδιότητες σε μια εκτενή λίστα θεμάτων που μπορούσαν να απασχολούν το Νομό. Έτσι το Ν.Σ. βουλεύοταν πάνω στον προγραμματισμό των δημοσίων έργων του Νομού, **μελετούσε και πρότεινε** τις προτεραιότητες των πιστώσεων, τις παραγωγικές δυνατότητες του Νομού, τις τουριστικές δυνατότητες του Νομού, τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και **ερευνούσε** «τας κοινωνικάς συνθήκας... (και) ...διατύπωνε γνώμας για θέματα εργασίας, κοινωνικής πρόνοιας, υγιεινής και φυσικής αγωγής» (άρθρο 12). Το Ν.Σ., συγκαλείται δύο φορές το χρόνο και το αποτελούν ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους στο Νομό. Έτσι, εκτός από το Νομάρχη συμμετείχαν «ο εισαγγελέυς Πρωτοδικών, ο Διοικητής Αγροφυλακής, ο Προϊστάμενος της Οικονομικής Υπηρεσίας, ο εκπρόσωπος της εκπαίδευσης που διορίζεται από το Νομάρχη...».

Βέβαια ο νόμος προέβλεπε και τη συμμετοχή αιρετών μελών — έναν από κάθε επαρχία με πληθυσμό μέχρι 100.000. Η πλειοψηφία όμως του Συμβουλίου φαίνεται να είναι ελεγχόμενη ακόμη και κατά Νομό, αφού τα δεκαεπτά μέλη του Ν.Σ. προέρχονται από τον κρατικό μηχανισμό.

Παρά τις όποιες επιφυλάξεις, που θα υπήρχαν σε ό,τι αφορά τη δημοκρατικότητα του θεσμού, δεν υπάρχει αμφιβολία πως στο Ν.3200/55 διαφαίνεται μία τάση της κεντρικής εξουσίας για

αποσυγκεντρωτικές πρωτοβουλίες. Γενικότερα, είναι δυνατόν να υποστηριχθεί πως ο νόμος αυτός ήταν έκφραση της έρπουσας εκσυγχρονιστικής τάσης, που αναφέρθηκε παραπάνω. Πιο συγκεκριμένα, φαίνεται πως η τάση αυτή διέβλεπε τις ανάγκες πολιτικής διάρθρωσης που προέκυπταν από τις κοινωνικές επιπτώσεις του μοντέλου ανάπτυξης. Αυτό σήμαινε αφενός μία αναπροσαρμογή των πελατειακών σχέσεων, έτσι ώστε να συνεχιστεί ομαλά η απαραίτητη ενσωμάτωση του λαϊκού παράγοντα και από την άλλη ορισμένες αποσυγκεντρωτικές πρωτοβουλίες της διοίκησης, που θα την έκαναν πιο αποτελεσματική από τον παραδοσιακό υπερσυγκεντρωτισμό της κρατικής μηχανής.

Καθώς οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις αποκτούν περιεχόμενο ανάλογο με τη δυναμική των κοινωνικοπολιτικών σχέσεων που τις γεννούν και τις περιβάλλουν, δεν αποτελεί έκπληξη πως ο θεσμός υπολειτουργούσε για ένα μικρό χρονικό διάστημα μέχρι την τελική αδρανοποίησή του. Αν λοιπόν θεωρηθεί πως τα Ν.Σ. του Ν. 3200/55 ήταν μια προσπάθεια αποσυγκέντρωσης και προώθησης ορισμένων συμμετοχικών διαδικασιών αλλά και γενικότερα εκδημοκρατισμού, η προσπάθεια αυτή ήταν επόμενο να αποτύχει. Αυτή η αποτυχία της ουσιαστικής εφαρμογής του Ν. 3200/55 είχε αιτίες πολύ βαθύτερες από το αρνητικό περιβάλλον που αντικειμενικά δημιούργησε η γραφειοκρατική αδράνεια. Είναι προφανές πως μερικά δομικά χαρακτηριστικά του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού έγιναν στην πράξη αξεπέραστα εμπόδια στην επιτυχία τέτοιων εκσυγχρονιστικών – εξορθολογιστικών πρωτοβουλιών. Σαν τέτοια αξίζει να αναφέρουμε:

α) το αυξημένο ειδικό βάρος που έφερε ο στρατός (και οι παραστρατιωτικοί μηχανισμοί) ως ο κύριος συνεκτικός κρίκος συγκρότησης της πολιτικής εξουσίας (Δ. Χαραλάμπης, 1985).

β) τον αρνητικό ρόλο που έπαιζαν οι παραδοσιακοί τρόποι πολιτικής κινητοποίησης που δεν ήταν άλλοι από αυτούς που πήγαζαν από το πλέγμα αυταρχικών πελατειακών σχέσεων, και τέλος

γ) την διάχυση ισχυρότατων μικροαστικών σχέσεων και αντιλήψεων, όπου ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός αποτελεί σπάνια εξαίρεση, ενώ η νοοτροπία της ευκαιριακής αντιμετώπισης των προβλημάτων κοινωνικής ανάπτυξης αποτελεί τον κανόνα.

Η εκσυγχρονιστική αυτή τάση για αποσυγκέντρωση που είχε εκφραστεί από και με τη θέσμιση των Ν.Σ. δεν εξαντλήθηκε με την ουσιαστική αδρανοποίηση του Ν. 3200/55. Αντίθετα, με την ένταση της κρίσης της δεκαετίας του '60 εμφανίζεται μια ενίσχυση των εκσυγχρονιστικών δυνάμεων και κατά συνέπεια της γενικότερης κίνησης του Κεντρικού κράτους προς την Περιφέρεια. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί, πως οι αποσυγκεντρωτικές προσπάθειες εμπεριέχουν τις ίδιες αντιθέσεις και συναντούν τις ίδιες δυσκολίες καθώς διανύουν μια παράλληλη τροχιά στα πλαίσια του ιδιότυπου ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Έτσι για παράδειγμα το 1963-64, αμέσως μετά τη Συμφωνία σύνδεσης της χώρας με την ΕΟΚ, ιδρύονται από το τότε Υπουργείο Συντονισμού οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης. Οι Υπηρεσίες αυτές μάλιστα επιδεικνύουν μιαν άνευ προηγουμένου δραστηριότητα αφού όχι μόνο κινητοποιούν ένα σοβαρό αριθμό τεχνοκρατών αλλά και προωθούν μια αποκεντρωμένη αντίληψη και πρακτική προγραμματισμού.

Εκείνη επίσης την περίοδο παρατηρείται η ίδια τάση (για αποσυγκέντρωση) και σε εκτός κρατικού μηχανισμού σημαντικούς φορείς. Είναι ακριβώς εκείνη η περίοδος που το ΚΕΠΕ και το ΤΕΕ, (με το χωρίς προηγούμενο πολιτικό τους βάρο) επεξεργάζονται θέσεις για την Τ.Α. Αυτές όμως οι προτάσεις πέφτουν στο κενό και γίνονται θύματα της γενικότερης υποχώρησης και ήττας των εκσυγχρονιστικών τάσεων. Η ισοπεδωτική απάντηση στις «προτάσεις βαθειάς τομής» του Κ. Καραμανλή, η αποτυχία της, ουσιαστικά, ακατόρθωτης στρατηγικής του Γ. Παπανδρέου να περιορίσει ή και να εξουδετερώσει τις αυταρχικές κρατικές δομές εξασφάλισης της συναίνεσης, με τη διατήρηση του ίδιου θεσμικού πλαισίου και τέλος η επιβολή της δικτατορίας σήμαινε και το πάγωμα των εκσυγχρονιστικών διαδικασιών της δεκαετίας του '60. Όπως είναι φυσικό την ίδια τύχη είχαν και οι εκσυγχρονιστικές διαδικασίες που συντελούνταν στο χώρο της Τ.Α.

Η μεταπολίτευση του Ιουλίου του '74 «αποτελεί το σημείο του τέλους της μετεμφυλιακής περιόδου» και την αφετηρία της συνέχειας της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας που είχε διακοπεί με την επιβολή της Δικτατορίας (Δ. Χαραλάμπης, 1985 και 1986). Όπως άρχισε να γίνεται φανερό από τις πρώτες πρωτοβουλίες της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας, από το Σύνταγμα

του '75, από την ομαλή επιστροφή του στρατού στους στρατώνες αλλά και τις προσπάθειες εξορθολογισμού της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία, το πολιτικό σύστημα μπαίνει σε μια τροχιά που επιτέλους τείνει στην προσαρμογή του πολιτικού προς το κοινωνικό. Η μεταπολίτευση φαίνεται λοιπόν πως παγίωσε την τάση του εκσυγχρονισμού του συστήματος και μέσα από την προσπάθεια συγχρονίας του πολιτικού, του κοινωνικού και του θεσμικού προσπαθεί να παραμερίσει τις παραδοσιακές κοινωνικοπολιτικές δομές που πιέζουν προς αντίθετη κατεύθυνση.

Όμως δεν μπορούμε να αναλύουμε την εξέλιξη του πολιτικού συστήματος ως γραμμική διαδικασία. Αντίθετα, οι «δυνάμεις» της παλινδρόμησης φαίνεται να επιδεικνύουν θαυμαστή αδράνεια αλλά και προσαρμοστικότητα στις νέες συνθήκες: Οι κρατικές αυταρχικές δομές, έχοντας αφήσει στο παρελθόν την άμεση παρέμβαση στις χειραφετικές πρωτοβουλίες, φαίνεται να επιχειρούν τον εκσυγχρονισμό τους μέσα από την υιοθέτηση κατεξοχήν αυταρχικών και ταξικών ορισμών του εθνικού συμφέροντος και ασφάλειας, που πρέπει να διασφαλιστούν τώρα και με τη χρήση των πιο σύγχρονων τεχνολογικών μεθόδων (π.χ. πληροφορικής). Οι πελατειακές σχέσεις, επίσης, επιδεικνύουν απαράμιλλη προσαρμοστικότητα, καθώς εμφανίζονται μέσα από νέες δομές και σχέσεις.

Ενώ, τέλος, η οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τις διαρθρωτικές (δομικές) αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας — χαμηλή ανταγωνιστικότητα του δευτερογενή τομέα, δραστική μείωση των άδηλων πόρων — ενίσχυσαν τον περαιτέρω κατακερματισμό του κεφαλαίου, εξασφαλίζοντας την αναπαραγωγή των σχέσεων μικροϊδιοκτησίας, απαραίτητου συστατικού στη διαδικασία ενσωμάτωσης στον Ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό. Το τελευταίο φαίνεται να επεκτείνει το φαινόμενο της «πολυυσθένειας» των υποκειμένων (Κ. Τσουκαλάς, 1986) καθώς παράλληλα ανοίγει την πόρτα στην παραοικονομία. Μια νέα απόχρωση στον παραδοσιακό διάχυτο μικροαστισμό είναι το αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης, που δεν είναι άλλο από τον ανορθολογικό λαϊκισμό. Αυτός με τη σειρά του δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στις διαδικασίες ορθολογικού εκσυγχρονισμού καθώς εκφράζεται στενόμυαλα εθνικιστικός ή / και με την έμπρακτη απέχθεια για προγραμματισμό και οργάνωση μα-

κροπρόθεσμων στρατηγικών επιλογών ή / και με την ισοπεδωτική αντιμετώπιση της διανόησης και της τέχνης.

Μέσα σε αυτές τις συνθήκες εκσυγχρονισμού και εντάσεων παλινδρόμισης, που μόνο επιγραμματικά θίξαμε, θα πρέπει να ενταχθεί και το ζήτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην μετά το 1974 περίοδο.

Δεν υπάρχει αμφιβολία πως η παγιούμενη εκσυγχρονιστική τάση βρήκε την έκφρασή της και σε πρωτοβουλίες αποσυγκέντρωσης. Το Σύνταγμα του 1975, πολύ πιο καθαρά από αυτό του 1952, προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης δευτεροβάθμιας Τ.Α. (άρθρο 102), αφού ρητά δηλώνει πως η διοίκηση οργανώνεται σε αποκεντρωτική βάση (άρθρο 101). Επιπλέον, την περίοδο 1974-1981 με την απογραφή των Νομαρχιακών αρμοδιοτήτων (1978-80) γίνεται μια προσπάθεια για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών στις Νομαρχίες (Ε. Βελώνιας, 1987). Βέβαια αυτές οι πρωτοβουλίες που φαίνεται ότι εξυπηρετούν κυρίως δημοσιο-διοικητικές ανάγκες, απέχουν πολύ από το να έχουν κάποιον ουσιαστικό αποκεντρωτικό χαρακτήρα. Παρόλα αυτά γίνεται φανερό πως συνεχίζεται η προ του 1967 τάση για αποσυγκέντρωση. Παρά τις πρωτοβουλίες της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου, μόνο μετά το 1981 οι θεσμοί της Τ.Α. γίνονται το επίκεντρο ενός μεταρρυθμιστικού θεσμικού οργανισμού. Η προσπάθεια επικεντρώνεται κυρίως στην αναβάθμισή τους. Προφανώς ο προ του 1981 κυβερνητικός συνασπισμός, επειδή βρισκόταν ιστορικά πιο κοντά στις δυνάμεις της παλινδρόμισης, φάνηκε διστακτικός και τελικά ανίκανος να προχωρήσει σε εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις στη σφαίρα της Τ.Α. Αντίθετα, η πολιτική ηγεσία των Κυβερνήσεων μετά το 1981 φαίνεται ότι έχει λιγότερα προβλήματα τέτοιου είδους (τουλάχιστον σε πρώτη φάση). Τα πιεστικά προβλήματα που έθεταν τόσο η συγκυρία, όσο και οι επιτακτικές ανάγκες των καιρών έκαναν την Τ.Α. να παίρνει πρωτοβουλίες αποσυγκεντρωτικού χαρακτήρα.

Έτσι, αυτή την περίοδο εισάγεται μία πληθώρα νομοθετικών ρυθμίσεων για την Τ.Α., που υπογραμμίζουν την πολιτική βούληση της κεντρικής εξουσίας για αποσυγκέντρωση και γενικότερα παγιώνουν την εκσυγχρονιστική τάση και στον τομέα της Διοίκησης. Η βάση της πολιτικής βούλησης που φαίνεται να κινητοποιεί τις θεσμικές πρωτοβουλίες για αναζωογόνηση της

Τ.Α. είναι διπλής προέλευσης: από τη μία υποκειμενικές, ιδεολογικές επιλογές και δεσμεύσεις του κυβερνώντος κόμματος και από την άλλη οι αντικειμενικές ανάγκες που προκύπτουν από τα χρόνια προβλήματα δυσλειτουργίας του κρατικού μηχανισμού και των απαιτήσεων που πηγάζουν από τις διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας. Η κατανόηση των αιτιών δραστηριοποίησης των κυβερνητικών πρωτοβουλιών στη σφαίρα της Τ.Α. θα βοηθήσει τόσο στην καλύτερη εκτίμηση των μεταρρυθμίσεων, όσο και στην κατανόηση των ορίων και της δυναμικής τους.

Ανάμεσα στην πρώτη κατηγορία αιτιών για τη συστηματική αναβάθμιση των θεσμών της Τ.Α. εξέχουν σα θέση καταλαμβάνει η στοχοθεσία και γενικά ο πολιτικός λόγος του κυβερνώντος κόμματος, που συνδέεται με τις ιδέες κοινωνικού μετασχηματισμού, της ισόρροπης ανάπτυξης και όχι σπάνια με αντιλήψεις του «small is beautiful». Η δεύτερη κατηγορία αιτιών, που δεν είναι ανεξάρτητη από τις πολιτικές επιλογές του κυβερνώντος κόμματος, σχετίζεται με τους διαφορετικούς στόχους των αναπτυξιακών προγραμμάτων και με τις μεθόδους που επιλέγονται για την εφαρμογή (πραγμάτωσή) τους. Ξεκινώντας από την παλαιότερη διαπίστωση πως η ύπαρξη περιφερειακών ανισοτήτων είναι απόρροια της συγκεντρωτικής φύσης του διοικητικού συστήματος της χώρας (ΚΕΠΕ, 1976 σελ. 30) καθώς και της μη εφαρμογής μιας ενεργού πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής αποκέντρωσης, επιχειρείται η αναστροφή της μέχρι τότε ακολουθούμενης διαδικασίας συγκεντρωτικού προγραμματισμού.

Έτσι η νέα πρόταση για «δημοκρατικό και ενεργό προγραμματισμό» (Προκαταρκτικά, Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987) προϋποθέτει μια «ελάχιστη κοινωνική συναίνεση» (Katseli, 1983) που θα εξασφαλίζοταν: α) από την προώθηση ενός ελάχιστου επιπέδου αποκέντρωσης και αυτονομίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, β) από τη γενικότερη αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων εξουσίας, γ) από την ανάπτυξη και οργάνωση ανταλλαγής πληροφοριών και δ) από τη δημιουργία κριτηρίων διαιτησίας. Τέλος, θα ήταν παράληψη αν δεν υπογραμμίζαμε την αντικειμενική πίεση που ασκείται πάνω στο συγκεντρωτικό Ελληνικό κράτος από την είσοδο της χώρας στην ΕΟΚ (παρόλο

που και οι επιπτώσεις της ένταξης στην ΕΟΚ δεν αναφέρονται πουθενά στο 5-ετές 1983 - 1987). Οι στρατηγικοί στόχοι της Κοινότητας, που προσεγγίζουν το σύνολο των κρατών-μελών όχι τόσο στη βάση των σημερινών γεωγραφικών-πολιτικών συνόρων τους αλλά κυρίως κατά περιφέρειες, καθώς και η ανάγκη δημιουργίας υποδομής για την απορρόφηση των Κοινοτικών κονδυλίων προϋπέθεταν ένα ελάχιστο βαθμό αποσυγκέντρωσης. Στα πλαίσια που διαγράφονται από το συνδυασμό όλων των παραπάνω αιτιών επιχειρήθηκε η αναβάθμιση των θεσμών της Τ.Α. που ένα μόνο μικρό αλλά σημαντικό μέρος της είναι η ανακυttάρωση των Ν.Σ., όπως αυτά ορίζονται από το Ν. 1235 του 1982.

### 2.3. Ο Ν. 1235 του 1982

Ο Ν. 1235/82, κατά τους εμπνευστές του, στοχεύει στην «άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς». Είναι ο Νόμος που επαναθεσμοθετεί το Νομαρχιακό Συμβούλιο (Ν.Σ.) σαν «όργανο λαϊκής εκπροσώπησης» που πλαισιώνει τον άμεσο εκπρόσωπο της Κυβέρνησης και υπεύθυνο για την άσκηση Κυβερνητικής πολιτικής που δεν είναι άλλος από το Νομάρχη. (άρθρο 1).

Ο στόχος της «Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς» φαίνεται να εξυπηρετείται, με την προβλεπόμενη σύσταση των Ν.Σ. Έτσι, πέραν του Νομάρχη ως προέδρου και του «Δημάρχου» της πρωτεύουσας του Νομού ή τον οριζόμενο από αυτόν βοηθό Δημάρχου, ο νόμος προβλέπει την επαναφορά των διατάξεων (άρθρο 11) του Ν. 3200/55 των σχετικών για την εκλογή των Νομαρχιακών Συμβούλων. Επίσης, στο Ν.Σ. η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) εκπροσωπείται με δύο μέλη, που το ένα από αυτά «εκπροσωπεί υποχρεωτικά τις κοινότητες». Τέλος στο Ν.Σ. εκπροσωπούνται επαγγελματικές, συνεταιριστικές, επιστημονικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις με μέλη τους. Αυτά τα έμμεσα εκλεγμένα από τα σωματεία τους μέλη του Ν.Σ. δεν μπορεί να ξεπερνούν σε αριθμό τους εκπροσώπους Τ.Ε.Δ.Κ. και τα αιρετά (άμεσα) μέλη του Συμβουλίου.

Ο Ν. 1235/82 δεν προβλέπει πολλές αποφασιστικές αρμοδιό-

τητες για τα Ν.Σ. Έτσι, το Ν.Σ. «προτείνει την ένταξη στα προγράμματα περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας έργων άλλων φορέων, κρατικών ή κοινωφελών οργανισμών ή επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας..., εγκρίνει την κατάρτιση, τροποποίηση ή αναμόρφωση του ετήσιου προϋπολογισμού του Νομαρχιακού ταμείου... μελετά τη λειτουργία του Νομαρχιακού επιπέδου υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ. και εισηγείται μέτρα βελτίωσης της λειτουργίας τους..., εξετάζει και διατυπώνει γνώμες στα πολιτιστικά, κοινωνικά και αναπτυξιακά θέματα και για κάθε άλλο ζήτημα που ενδιαφέρει το νομό..., γνωμοδοτεί για την κατανομή επιχορηγήσεων στους δήμους και τις κοινότητες του νομού από πιστώσεις κρατικών ή άλλων φορέων». Πέρα δύος από όλα αυτά τα «προτείνει», «εγκρίνει», «μελετά» και «γνωμοδοτεί», ο Ν. 1235/85 αποδίδει αποφασιστικές αρμοδιότητες στα Ν.Σ. για «την κατάρτιση και τροποποίηση... μέσα στα πλαίσια της Κυβερνητικής Αναπτυξιακής Πολιτικής... τα Νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων», (άρθρο 6, α) ενώ φαίνεται να έχουν και την ευθύνη έγκρισης των προγραμμάτων των Ταμείων των Ν.Π.Δ.Δ. που εδρεύουν στο Νομό.

Τέλος θα πρέπει να υπογραμμίσουμε πως ευθύνη του Ν.Σ. είναι και η μελέτη θεμάτων «σχετικά με τη διοικητική αποκέντρωση και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Νομό» ενώ εισηγείται κατάλληλα μέτρα για την υλοποίηση της σχετικής πολιτικής. Αυτή η τελευταία αρμοδιότητα φαίνεται ότι έχει ιδιαίτερη σημασία, μια και ο νομοθέτης βλέπει το θεσμό σαν μεταβατικό, που σταδιακά θα δημιουργήσει τη βάση και τις προϋποθέσεις για τη θεσμοποίηση του Β' βαθμού αυτοδιοίκησης. Η συνειδητοποίηση του μεταβατικού χαρακτήρα του θεσμού είναι κάτι που δεν απουσιάζει από τους συμμετέχοντες σε αυτόν, όπως τουλάχιστον έδειξε το εμπειρικό υλικό της έρευνας της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Το άρθρο 14 του Ν. 1235/82 μεριμνούσε για τη συμμετοχή των αιρετών εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από 1ης Απριλίου 1982 στα Νομαρχιακά Συμβούλια, που είχαν καθιερωθεί από το άρθρο 10 του Νόμου 3200/55 «Περί Διοικητικής Αποκεντρώσεως» μέχρι να συσταθούν τα νέα Νομαρχιακά Συμβούλια. Η διαδικασία εκλογής και σύστασης των νέων Νομαρχιακών Συμβουλίων θα καθοριζόταν από το Προεδρικό Διάταγμα

που προέβλεπε το άρθρο 12 του Ν. 1235/82. Βάσει της παραπάνω διάταξης μετά την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 416 της 21/28-6-1982 «Για την εκλογή μελών των Νομαρχιακών Συμβουλίων» — (Α 76), ξεκίνησε η διαδικασία για τη σύσταση Νομαρχιακών Συμβουλίων. Το ίδιο Π.Δ. καθόριζε ως χρόνο έναρξης λειτουργίας των νέων Ν.Σ. την 15η Ιουλίου του 1982.

Στα θέματα συμμετοχής στο Ν.Σ. ο νόμος αναφέρει συγκεκριμένα στο άρθρο 4 παρ. 3, ότι ο αριθμός των Συμβούλων που εκπροσωπούν φορείς δεν μπορεί να υπερβαίνει τον αριθμό των εκπροσώπων της Τ.Α. (Δήμαρχοι, Τ.Ε.Δ.Κ., κ.ά.). Να σημειωθεί ότι πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στους εκπροσώπους που θα συμμετέχουν στο Ν.Σ. και οι πέντε παραπάνω φορείς. Η επιλογή των υπόλοιπων φορέων μέχρι τη συμπλήρωση του αριθμού των αντιπροσώπων γίνεται από το Νομάρχη με αιτιολογημένη απόφασή του.

Οι εκπρόσωποι των φορέων εκλέγονται από τα Διοικητικά Συμβούλια ή τις Διοικούσες Επιτροπές των οργανώσεών τους μαζί με τους αναπληρωματικούς τους. Η διαδικασία αυτή ακολουθείται και για τους εκπροσώπους της Τ.Ε.Δ.Κ. Οι άλλοι αιρετοί Σύμβουλοι εκλέγονται από τους Δημάρχους, τα Δημοτικά Συμβούλια, τους Κοινοτάρχες και τα Κοινοτικά Συμβούλια της περιοχής τους. Η θητεία των αιρετών εκπροσώπων της Τ.Α. διαρκεί δύο έτη και ανανεώνεται με εκλογές που διεξάγονται τη δεύτερη Κυριακή του Ιανουαρίου του πρώτου και τρίτου έτους εγκατάστασης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

**Βέβαια στα Ν.Σ. συμμετέχουν και άλλοι φορείς, χωρίς όμως να έχουν δικαίωμα ψήφου, όπως για παράδειγμα εκπρόσωποι του Επαγγελματικού και Βιοτεχνικού Επιμελητηρίου.**

Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι στις συνεδριάσεις των Ν.Σ., παρατηρείται συχνά η συμμετοχή των Βουλευτών του Νομού, που έχουν και δικαίωμα λόγου. Αυτή μάλιστα η συμμετοχή τείνει να γίνει πάγια πρακτική στις συνεδριάσεις πολλών Ν.Σ.

Το Συμβούλιο μπορεί να συνεδριάσει μόνο όταν βρίσκεται σε απαρτία. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου καλεί το Ν.Σ. σε συνεδρίαση υποχρεωτικά μια φορά το μήνα (ή όταν το απαιτούν οι συνθήκες συχνότερα, οπότε έχουμε τις έκτακτες συνεδριάσεις) με γραπτή πρόσκληση που επιδίδεται σε κάθε μέλος τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημερομηνία συνεδρίασης.

Η διάρκεια των συνεδριάσεων ποικίλλει ανάλογα με τα προ-

συζήτηση θέματα και ανάλογα με το αν μια συνεδρίαση είναι έκτακτη ή όχι. Ο μέσος όρος διάρκειας των συνεδριάσεων στο Ν.Σ. Λάρισας που εξετάστηκε στην έρευνα της Ε.Ε.Τ.Α.Α. κυμαίνεται στις τρεις έως τέσσερις ώρες. Ο μέσος αριθμός θεμάτων που τίθενται σε συζήτηση σε κάθε συνεδρίαση είναι έξι, ενώ μπορούμε να πούμε ότι αυτά κατανέμονται σε τρεις κατηγορίες: τα κατανεμητικά, τα γνωμοδοτικά και τα ενημερωτικά θέματα.

Τα θέματα που αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία, ποσοτικά, είναι τα κατανεμητικά, τα οποία επειδή αφορούν την κατανομή των κονδυλίων που έρχονται από το Κεντρικό Κράτος αποτελούν για τους Συμβούλους και τα πιο σημαντικά ζητήματα προς συζήτηση. Για τα θέματα αυτά γίνεται η πιο εκτενής συζήτηση μεταξύ των Συμβούλων.

Αντίθετα, η έγκριση της έκθεσης για το 5ετές πρόγραμμα 1988-1992 του Νομού, θέμα πολύπλοκο με εισηγήσεις αναλυτικές και ιδιαίτερα περιεκτικές σε στοιχεία, χρειάστηκε δύο μόνο συνεδριάσεις, στην περίπτωση του Ν. Λάρισας.

Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις κατηγορίες όσων εισηγούνται τα εκάστοτε θέματα προς συζήτηση: Στην πρώτη έχουμε το Νομάρχη που παρουσιάζει θέματα κυρίως γενικά, στη δεύτερη τους εισηγητές που προέρχονται από τις Νομαρχιακές υπηρεσίες και παρουσιάζουν θέματα συναφή με την υπηρεσία τους και στην τρίτη έχουμε τους Νομαρχιακούς Συμβούλους που εκπροσωπούν κάποια τομεακή επιτροπή και παρουσιάζουν θέματα της επιτροπής τους. Οι προϊστάμενοι των Υπηρεσιών της Νομαρχίας (Εσωτερικών, Παιδείας κ.ά.) και των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης μπορούν να παίρνουν μέρος στις εργασίες του Νομαρχιακού Συμβουλίου ως εισηγητές σε θέματα της αρμοδιότητάς τους, χωρίς δικαίωμα ψήφου και μετά από πρόσκληση του Προέδρου του Συμβουλίου. Κάτι που φαίνεται να είναι και πάγια πρακτική στο Ν.Σ. της Λάρισας. Να προσθέσουμε εδώ ότι το ειδικό βάρος του Νομάρχη στη διεξαγωγή της συζήτησης είναι πολύ μεγάλο, γιατί με τις παρεμβάσεις που μπορεί να κάνει στους εισηγητές, στους Συμβούλους και στους πολίτες που παρίστανται, ρυθμίζει στην πράξη τη λειτουργία του Ν.Σ.

Τέλος, ο Νομάρχης εκπροσωπεί δικαστικά το Ν.Σ., καταρτίζει την ημερήσια διάταξη των συνεδριάσεων, διευθύνει τις συνεδριάσεις του Ν.Σ. και επιμελείται την εκτέλεση των αποφάσε-

ων του Συμβουλίου. Σε περίπτωση που απουσιάζει ή κωλύεται, το Νομάρχη αναπληρώνει ο ανώτερος σε βαθμό υπάλληλος της Νομαρχίας του κλάδου AT1, αρμοδιότητας υπάλληλος της Νομαρχίας του κλάδου AT1, αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Όσον αφορά το ζήτημα του διαλόγου στις συνεδριάσεις του Ν.Σ. Λάρισας διαπιστώθηκε από τη μελέτη των πρακτικών ότι διαχρονικά υπήρξε μία αλλαγή του ρόλου των Συμβούλων. Η απλή συμμετοχή τους εξελίχθηκε σταδιακά σε ουσιαστικότερο διάλογο που αναπτύχθηκε στο Συμβούλιο και στη συμμετοχή τους στις Νομαρχιακές Επιτροπές, κάτι που τους βοηθάει αρκετά σε ζητήματα τεκμηρίωσης.

Στα θέματα τώρα που πρέπει να παρθεί μια απόφαση και δεν υπάρχει ομοφωνία έχουμε τη διεξαγωγή ψηφοφορίας που είναι πάντοτε φανερή και γίνεται με ονομαστική κλήση από το Γραμματέα του Ν.Σ. Σημαντικό στοιχείο είναι το γεγονός ότι στις περιπτώσεις όπου έχουμε ισοψηφία η ψήφος του προέδρου του Ν.Σ. (Νομάρχη) μετράει ως διπλή.

Στο ζήτημα της τεκμηρίωσης οι Σύμβουλοι αντλούν τα στοιχεία που τους χρειάζονται στις περισσότερες περιπτώσεις από τις Νομαρχιακές Υπηρεσίες και την Υ.Π.Α. (Υπηρεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης). Αυτό σε πολλές περιπτώσεις είναι δύσκολο και κυρίως χρονοβόρο, γεγονός που δημιουργεί μια ανισοβαρή σχέση ανάμεσα στους Συμβούλους και τις Υπηρεσίες με εμφανή την υπεροχή των δευτέρων. Η εναλλακτική λύση στο θέμα της τεκμηρίωσης παρέχεται από τις τομεακές επιτροπές που μπορεί να συστήσει το Ν.Σ., για να χρησιμεύουν στους Συμβούλους ως μέσο παροχής άμεσης (μετά από επιτόπια επίσκεψη) και έγκυρης πληροφόρησης. Τα όργανα αυτά απαρτίζονται από Νομαρχιακούς Συμβούλους και πολίτες που ασχολούνται με θέματα συναφή του οργάνου στο οποίο συμμετέχουν.

Το Ν.Σ. Λάρισας έχει συστήσει τομεακές επιτροπές σε πολλούς από τους τομείς που ενδιαφέρουν άμεσα το Νομό. Έτσι έχουμε τις επιτροπές του Πρωτογενούς τομέα, του Πολιτιστικού τομέα, του Αθλητικού τομέα, του τομέα Υγείας-Πρόνοιας κ.ά. Οι επιτροπές αυτές των τομέων δεν έχουν ακόμη συμβάλλει σε σημαντικό βαθμό στην ικανοποιητική τεκμηρίωση των Συμβούλων, τουλάχιστον στην περίπτωση του Ν.Σ. Λάρισας. Αυτό είναι αποτέλεσμα του ότι μόνο ορισμένες από αυτές δουλεύουν

συστηματικά, ενώ άλλες φαίνεται ότι είναι αδρανοποιημένες. Έτσι διαπιστώνεται ότι χρειάζεται ακόμα πολύς δρόμος, για να μπορέσουν οι επιτροπές αυτές να αντισταθμίσουν το βάρος των Νομαρχιακών Υπηρεσιών στον τομέα της τεκμηρίωσης και στήριξης των Συμβούλων.

Επίσης αξίζει να σημειωθούν δύο ακόμη στοιχεία: πρώτον, ότι η αποζημίωση των Νομαρχιακών Συμβούλων για τη συμμετοχή τους σε κάθε συνεδρίαση είναι του ύψους των 4.000 δρχ. και δεύτερον, η απουσία γυναικών-Συμβούλων, στην περίπτωση του Ν.Σ. Λάρισας που μελετήθηκε.

Οι συνεδριάσεις του Ν.Σ. είναι ανοικτές στο κοινό που μπορεί να προσέλθει ελεύθερα. Το αντίθετο μπορεί να συμβεί μόνο στην περίπτωση που το αποφασίσει η πλειοψηφία των μελών του Ν.Σ. Απόφαση που απαγγέλεται σε δημόσια συνεδρίαση.

Σε κάθε συνεδρίαση του Ν.Σ. τηρούνται πρακτικά από το Γραμματέα του Συμβουλίου. Τα πρακτικά των συνεδριάσεων γράφονται σε ειδικό βιβλίο ή μαγνητοφωνούνται. Σε αυτά καταχωρούνται επίσης οι αποφάσεις που παίρνονται και η γνώμη των μειοψηφούντων. Στα πρακτικά ακόμη γράφονται τα ονόματα όλων των μελών που συμμετέχουν και των Συμβούλων που απουσιάζουν. Η τήρηση αυτή των πρακτικών στην περίπτωση του Ν.Σ. Λάρισας είναι ενδεικτική και σπάνια αναγράφεται η προβληματική και επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται στις συνεδριάσεις.

Οι αρμοδιότητες του Γραμματέα του Ν.Σ., που επιλέγεται από το Νομάρχη ανάμεσα στους υπαλλήλους της Νομαρχίας που επιμελούνται θέματα δημοσιότητας, περιλαμβάνουν επίσης την κοινοποίηση των προσκλήσεων για τη συνεδρίαση στους Συμβούλους και την κοινοποίηση των αποφάσεων του Ν.Σ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙII: Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ**

### **3.1. Θεωρητικές Αφετηρίες**

Στόχος του παρακάτω τμήματος της σύντομης αυτής μελέτης, της εμπειρίας από τη μέχρι τούδε λειτουργία των Ν.Σ. υπό το καθεστώς του 1235, είναι η καταγραφή μερικών κατ' αρχήν συμπερασμάτων, που ταυτόχρονα αποτελούν αφετηρίες για την παραπέρα διερεύνηση του θέματος. Επιπλέον, η παρουσίαση αυτή φιλοδοξεί εκτός από τα πρώτα αυτά συμπεράσματα να υπαινιχθεί και κάποιες μεθοδολογικές αφετηριακές αρχές για την περαιτέρω (συγκριτική) μελέτη του θεσμού των Ν.Σ.

Παρά το νεαρόν του, ο θεσμός των Ν.Σ. δεν μπορεί παρά να εντάσσεται στα πλαίσια των δομικών χαρακτηριστικών και εντάσεων του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Ενώ παράλληλα κάθε τέτοια προσέγγιση δεν θα πρέπει να παραβλέπει την προβληματική που έχει αναπτυχθεί γύρω από τα ζητήματα της οριοθέτησης και των αντιθέσεων του σύγχρονου κράτους. Βέβαια αυτό δεν σημαίνει ότι κάθε φορά που διερευνάται ένας κάποιος διοικητικός θεσμός θα πρέπει να προηγείται μια σε βάθος προσέγγιση της θεματολογίας αυτής που απλώνεται από την ανάλυση των ιδιομορφιών του Ελληνικού κρατισμού μέχρι και την κρίση νομιμότητας της μεταπολεμικής στρατηγικής ανάπτυξης των ανεπτυγμένων χωρών. Μάλιστα θα λέγαμε πως η λεπτομερής εξέταση όλου αυτού του φάσματος των θεμάτων, με στόχο την κατασκευή κάποιου μοντέλου που θα χρησίμευε ως υπόδειγμα για την «επί του πεδίου» διερεύνηση των Ν.Σ., θα κινδύνευε να τη μετατρέψει σ' έναν αγώνα δρόμου επιβεβαίωσης ή απόρριψης του ήδη υιοθετημένου θεωρητικού μοντέλου.

Παρόλα αυτά, θα είναι ίσως χρήσιμο να περιγράψουμε κά-

ποιες θεωρητικές αντιλήψεις και αρχές που πλαισίωσαν και προσανατόλισαν αυτήν εδώ την ανάλυση και που πιστεύουμε ότι μπορούν να αποτελέσουν αφετηρία για «επί του πεδίου» έρευνα του θεσμού. Ξεκινώντας, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε την αντίληψή μας πάνω στους δημόσιους θεσμούς, που διαφοροποιείται τόσο από κάποιες εργαλειακές όσο και από κάποιες νομικίστικες αντιλήψεις, που όχι σπάνια βρίσκουν έκφραση σε μελέτες θεσμών. Αντίθετα, οι θεσμοί για μας αποτελούν δυναμική έκφραση των κοινωνικών αντιθέσεων, ανταγωνισμών και ισορροπιών σε μια δεδομένη ιστορική στιγμή. Έτσι ο θεσμός σαν τέτοιος δεν έχει παρά περιορισμένο περιεχόμενο και ουσία. Τα τελευταία αποδίδονται στο θεσμό σαν αποτέλεσμα των κοινωνικών και πολιτικών σχέσεων και εντάσεων που τον περιβάλλουν.

Κατά συνέπεια δεν είναι υπερβολή να υποστηρίξουμε πως από τη στιγμή που ένας θεσμός θεσμοθετηθεί και αρχίσει τη λειτουργία του γίνεται το πεδίο σύγκρουσης και επίλυσης των εντάσεων που εξέφρασε αρχικά. Με αυτόν τον τρόπο ο θεσμός αυτός καθεαυτός επιδρά με τη σειρά του στο κοινωνικό-πολιτικό γίγνεσθαι, του οποίου είναι ήδη έκφραση. Οι κρατικοί-διοικητικοί θεσμοί, λοιπόν, είναι ταυτόχρονα προϊόντα και παράγοντες των κοινωνικο-πολιτικών εξελίξεων. Η επίδραση αυτή του θεσμού στον κοινωνικό και πολιτικό του περίγυρο είναι τόσο διαχρονική όσο και τομεακή, δηλαδή επηρεάζει τόσο το σύνολο των αντιλήψεων και πρακτικών της κοινωνίας, όσο και τις επι-μέρους πρακτικές και αντιλήψεις της συγκυρίας (π.χ. ανάπτυξη, εκδημοκρατισμός, συμμετοχή).

Η αντίληψη αυτή για τους πολιτικούς θεσμούς μας οδηγεί στο εύλογο συμπέρασμα πως οι θεσμοί, για να λειτουργήσουν με τον τρόπο που μόλις σκιαγραφήσαμε, δεν μπορεί παρά να απολαμβάνουν μια «σχετική αυτονομία» τόσο από το κοινωνικό γίγνεσθαι όσο και από την πολιτική πρωτοβουλία της οποίας είναι αποτέλεσμα. Μεθοδολογικά μάλιστα θα λέγαμε πως αυτή η «σχετική αυτονομία» μας δίνει τη δυνατότητα να αναλύουμε τους θεσμούς σαν τέτοιους χωρίς να πρέπει να τους υπεραπλουσεύσουμε, ανάγοντάς τους απλά στο κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι.

Η επισήμανση και αποδοχή της έννοιας της «σχετικής αυτονομίας» του «πολιτικού» γενικά και των πολιτικών θεσμών ειδι-

κότερα παίρνει μια ιδιαίτερη σημασία στη μελέτη των θεσμών του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού, όπου κατά γενική ομολογία το «πολιτικό» πάντα προηγείται του «κοινωνικού» και το «κράτος» της κοινωνίας. Με άλλα λόγια σε κοινωνικούς σχηματισμούς, όπως ο Ελληνικός, όπου η κοινωνία των πολιτών είναι ιδιαίτερα υποτονική και έχει δημιουργήσει τις προϋποθέσεις και τα πλαίσια δράσης ενός υπερδραστήριου και υπερδιογκούμενου κράτους, η έννοια της «σχετικής αυτονομίας» των πολιτικών-διοικητικών θεσμών, όπως αυτών των Ν.Σ., δεν ανήκει στο πεδίο του φανταστικού και των πιθανοτήτων αλλά στη σφαίρα της και εμπειρικά (ίσως) ελεγχόμενης πραγματικότητας.

Μάλιστα όπως είδαμε και από την ιστορική παρουσίαση των Ν.Σ., αυτό που χαρακτηρίζει τη συγκρότηση του «πολιτικού» στην Ελλάδα, ιδιαίτερα στη μεταπολεμική περίοδο, ήταν η ένταση μεταξύ εκσυγχρονιστικών και συντηρητικών τάσεων. Αυτή η ένταση, με τις διάφορες εκφάνσεις της, όχι μόνο υπογραμμίζει την αναλυτική σημασία της έννοιας της «σχετικής αυτονομίας», δίνοντάς της περιεχόμενο, αλλά ταυτόχρονα, όπως είδαμε, περιγράφει και την ουσία των αντιθέσεων που διακρίνονται σε·όλο το φάσμα της έκφρασης της πολιτικής εξουσίας. Οι θεσμοί της Διοίκησης στην Περιφέρεια δεν μπορούσαν να αποτελούν εξαίρεση αυτού του κανόνα.

Οι παραπάνω θεσμοί, όμως, δεν εμπειρίχουν απλά τη γενική ένταση μεταξύ εκσυγχρονισμού και παλινδρόμησης. Λόγω της φύσης των θεσμών η γενικότερη αντιπαράθεση του κοινωνικού σχηματισμού αρθρώνεται ως αντιπαράθεση συγκεντρωτικών πρακτικών και αποκέντρωσης. Βέβαια η έννοια της αποκέντρωσης συχνά συγχέεται και με την έννοια της αποσυγκέντρωσης. Θα πρέπει επίσης να πούμε πως ενώ η τελευταία έχει να κάνει αποκλειστικά με διαδικασίες εξορθολογισμού της διοίκησης, η αποκέντρωση (όχι βέβαια αποκλειστικά) σχετίζεται με διαδικασίες εκσυγχρονισμού, εκδημοκρατισμού και αυτόνομης ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας. Εδώ θα πρέπει να πούμε πως η λογική που υιοθετεί αυτό το κείμενο μεροληπτεί υπέρ της αποκέντρωσης, η οποία εξ' ορισμού και τουλάχιστον εν δυνάμει ζωντανεύει και επεκτείνει την επιρροή της κοινωνίας των πολιτών. Κάτι τέτοιο ενισχύει την πιθανότητα μιας εναλλακτικής κοινωνικής και οικονομικής στρατηγικής ανάπτυξης.

Επιπλέον, οι θεσμοί της Διοίκησης στην Περιφέρεια, όπως είναι τα Ν.Σ., παρουσιάζουν μια ιδαιτερότητα. Κάθε τέτοιος θεσμός είναι αποτέλεσμα μια σύνθετης και δυναμικής ανάμεσα σε τρεις ανταγωνιστικούς πόλους εξουσίας: Το κεντρικό κράτος, το τοπικό κράτος και την τοπική κοινωνία. Οι ανταγωνιστικοί αυτοί πόλοι εξουσίας αντλούν τη νομιμότητά τους από διάφορες πηγές. Το κεντρικό κράτος αντλεί νομιμότητα κυρίως από το εθνικό επίπεδο. Το τοπικό κράτος, σαν «τοπικό» αλλά και σαν βραχίονας του κεντρικού κράτους αντικειμενικά προϋποθέτει μια διττή, συχνά ανταγωνιστική νομιμότητα τόσο σε τοπικό όσο και εθνικό επίπεδο. Τέλος, είναι αυτονόητο πως η τοπική κοινωνία και οι θεσμοί της είναι υπόλογη — σχεδόν αποκλειστικά — στην «τοπική» νομιμότητα. Με άλλα λόγια, οι θεσμοί της Διοίκησης στην Περιφέρεια και η δυναμική τους είναι αποτέλεσμα της ιστορικής εξέλιξης της ισορροπίας των τριών αυτών επιπέδων νομιμοποίησης.

Ακόμη, αξίζει να υπογραμμισθεί και πάλι η σημασία της κρίσης του εθνικού κράτους στο σχηματισμό, λειτουργία και δυναμική της Διοίκησης. Η σειρά δομικών προβλημάτων, που αντιμετωπίζουν οι θεσμοί του εθνικού κράτους από τη μία, και η τάση συσσώρευσης κεφαλαίου, που στηρίζεται σε ένα συνεχώς ανανεούμενο διεθνή καταμερισμό εργασίας όπου η διεθνής διάστασή του παίζει πλέον τον αποφασιστικό ρόλο, δημιουργούν τις συνθήκες ξεπεράσματος του εθνικού κράτους προς δύο κατευθύνσεις. Η πρώτη τείνει να υπάγει το μέχρι τώρα κράτος στις επιταγές και τους κανόνες της διεθνούς συγκυρίας της συσσώρευσης, ενώ η δεύτερη φαίνεται για αναδεικνύει την τάση πολιτικής ομφαλοσκόπισης, όπου εναλλακτικές λύσεις αναζητώνται μέσα από την ανάδειξη των περιφερειών σαν βασικής ενότητας κοινωνικής ανάπτυξης. Σε αυτήν την τελευταία εκδοχή εντάσσουμε και το ρόλο της Αυτοδιοίκησης.

Κατά συνέπεια κάθε μελέτη θεσμών της αποσυγκεντρωμένης Διοίκησης θα πρέπει να εξετάζει τη δυναμική αυτών των θεσμών και υπ' αυτό το πρίσμα. Με άλλα λόγια, πρέπει να διερευνάται κατά πόσο οι Διοικητικοί θεσμοί στην Περιφέρεια, και στην περίπτωσή μας τα Ν.Σ., βρίσκονται σε μία τροχιά ανάπτυξης τέτοια, που να επιτρέπει την άρθρωση εναλλακτικών προτάσεων στα αυξανόμενα αδιέξοδα του εθνικού κράτους. Είναι δυνατόν δηλαδή, η λειτουργία των θεσμών της Περιφέρειας, μέ-

σω της αυξανόμενης διεθνοποίησης της συσσώρευσης, να αναδείξει εναλλακτικές στρατηγικές ανάπτυξης που να ενδυναμώνουν και να αξιοποιούν τις ιδιαιτερότητες των τοπικών τους κοινωνιών;

Τέλος, θα πρέπει να σημειωσουμε πως η κρίση του κράτους σήμερα δεν περιορίζεται στην ένταση που μόλις περιγράψαμε μεταξύ εθνικού κράτους από τη μία και υπερεθνικών ή περιφερειακών εναλλακτικών προτάσεων από την άλλη. Η κρίση αυτή δεν φαίνεται να είναι απλά οικονομικής ή δημοσιονομικής φύσης, μια και έχει αγκαλιάσει τις εκφράσεις όλων των πολιτικών θεσμών και κοινωνικών σχέσεων. Είναι μία κρίση που πηγάζει από τη συσσωρευμένη αναντιστοιχία μεταξύ του κοινωνικού και πολιτικού γίγνεσθαι. Αυτή η αναντιστοιχία είναι ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, αφού κάθε φορά που επιχειρήθηκε η μείωση του χάσματος μεταξύ κοινωνικών εξελίξεων και αρχαικών μορφών πολιτικής οργάνωσης, μέσα από τον εκδημοκρατισμό των μέσων και του περιεχομένου πολιτικής κινητοποίησης (βλέπε π.χ. «είσοδο μαζών στην πολιτική ζωή», 1961-67) είχαμε και σοβαρές προσπάθειες παλινδρόμισης για την αποτροπή μιας τέτοιας εξέλιξης.

Έτσι, η σημειούμενη αναντιστοιχία, μεταξύ των πολιτικών και κοινωνικών διαδικασιών στο σύγχρονο κράτος, δημιουργεί με τη σειρά της μια σειρά «κρίσεων» νομιμότητας που αγκαλιάζει την κοινωνία στο σύνολό της, τόσο στο επίπεδο της συσσώρευσης κεφαλαίου όσο και στο επίπεδο αναπαραγωγής της εργασίας. Αυτή η βαθειά κρίση νομιμότητας παίρνει μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα διάσταση στη σημερινή συγκυρία που η γενικότερη οικονομική κρίση έχει οδηγήσει τις περισσότερες κυβερνήσεις των δυτικών χωρών στην προώθηση «σταθεροποιητικών προγραμμάτων» (πολιτικές λιτότητας). Αυτό που και στη χώρα μας έχει μεταφραστεί κυρίως σ' ένα γενικό πρόγραμμα συμπίεσης των εισοδημάτων, περιορισμού της προσφοράς χρήματος και περικοπής των δημοσίων δαπανών. Έχει υποστηριχθεί μάλιστα ότι αυτό το τελευταίο με τη σειρά του (Hirsch, J., 1981) επηρεάζει τις σχέσεις Κέντρου-Περιφέρειας, αφού συχνά παρατηρείται πως η Κεντρική εξουσία έχει την τάση να μετατοπίζει μέρος των κοινωνικών προγραμμάτων και άλλων αρμοδιοτήτων της, αλλά και των πολιτικών ευθυνών της, στην Περιφέρεια. Επιπλέον, έχει παρατηρηθεί πως αυτή η κρίση νομιμότη-

τας επηρεάζει καθοριστικά και τη δομή των εξουσιών του κράτους, αφού η αντιμετώπισή της οδηγεί στην ενδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας και σε αντίστοιχη υποβάθμιση και τελικά εξουδετέρωση των συμμετοχικών δημοκρατικών διαδικασιών (Poulantzas, N., 1978).

Μια τέτοια εξέλιξη και τάση δεν είναι δυνατόν να αφήνει ανεπηρέαστο το τοπικό κράτος. Αυτό συμβαίνει διότι το τελευταίο, εξ' ορισμού τουλάχιστον, με το να αντλεί, όπως είπαμε, τη νομιμότητά του και από την τοπική κοινωνία, κινείται αντικειμενικά σε αντίρροπη κατεύθυνση.

Όλα τα παραπάνω αποτέλεσαν το κατ' αρχήν θεωρητικό πλαίσιο αυτού του κειμένου. Στα παρακάτω πιο συγκεκριμένα πια θα προτείνουμε μια προσέγγιση στο θεσμό των Ν.Σ., που απορρέει από τις παραπάνω επισημάνσεις.

### **3.2. Ν.Σ.: Μια πρώτη Προσέγγιση**

Η οργάνωση και η επεξεργασία του διαθέσιμου εμπειρικού υλικού, πέρα από την πιο πάνω θεωρητική προβληματική, βασίστηκε και στην εξέταση των στόχων, που ο ίδιος ο νομοθέτης προτείνει στα πλαίσια της μετά το 1981 Διοικητικής μεταρρύθμισης και που είναι: η Αποκέντρωση Αρμοδιοτήτων, ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός της Ανάπτυξης και ο Εκδημοκρατισμός του Κράτους. Αυτοί οι τρεις στόχοι του νομοθέτη πρέπει να αποτελούν και τους κύριους θεματικούς άξονες διερεύνησης και τον βασικό οδηγό προσέγγισης του θεσμού των Ν.Σ., που κατά συνέπεια δεν μπορούσε παρά να ενταχθεί στα πλαίσια των γενικότερων θεσμικών αλλαγών που επιχειρήθηκαν και επιχειρούνται κατά τα τελευταία χρόνια.

Πιο συγκεκριμένα οι παρακάτω μεθοδολογικές προτάσεις κινούνται στα πλαίσια που διαμορφώνουν τα παρακάτω ερωτήματα:

α) Πώς κάθε ένας από τους παραπάνω στόχους κατανοείται και αρθρώνεται στην πρακτική του Ν.Σ., β) πώς και αν μεθοδεύεται η επιλογή των συγκεκριμένων στόχων του Ν.Σ. και εάν οι τελευταίοι συμβαδίζουν ή οχι με τους στόχους του νομοθέτη.

γ) Πώς υλοποιούνται οι στόχοι που θέτει, ή που επιβάλλει το Ν.Σ.

δ) Πώς διερευνά το Ν.Σ. την πραγμάτωση των αποφάσεών του, και στο βαθμό που αυτό γίνεται ποια είναι η διαδικασία αναθεώρησης των αρχικών στόχων και αποφάσεών τους. Αυτά τα ερωτήματα οδηγούν σε μια σειρά θεμάτων, που θα πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής και ανάλυσης σε μια επί του πεδίου έρευνα.

Τέτοια είναι:

1. Γενικές διαπιστώσεις από τη λειτουργία του θεσμού.
2. Η διαχρονική εξέλιξη της λειτουργίας Ν.Σ.
3. Η αξιολόγηση της τυπικής λειτουργίας του Ν.Σ.
4. Η αντιμετώπιση του Ν.Σ. από κοινωνικούς και πολιτικούς φορείς.
5. Οι Σχέσεις Κέντρου (Υπουργεία, Οργανισμοί, Κόμματα) και Περιφέρειας (Ο.Τ.Α., Τοπικοί κοινωνικοί και πολιτικοί φορείς).
6. Η κοινωνική και πολιτική σημασία του Ν.Σ. στην τοπική κοινωνία.
7. Προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του Ν.Σ.
8. Το Ν.Σ. στην προοπτική πλήρους εφαρμογής του Ν. 1622/86.

Έτσι συμπερασματικά θα λέγαμε πως η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναλύσει τη λειτουργία και δυναμική του θεσμού στα πλαίσια των πρόσφατων πρωτοβουλιών αναδιάρθρωσης των σχέσεων Κέντρου-Περιφέρειας, προσπαθώντας να εντοπίσει το αν αναπαράγονται οι εντάσεις του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού μέσα κι εξω από το θεσμό. Τώρα η ποιότητα και το βάθος αυτής της αναπαραγωγής των ανταγωνισμών και κοινωνικών αντιπαραθέσεων από το εθνικό στο τοπικό επίπεδο αποτελεί αντικείμενο για παραπέρα (διαχρονική) διερεύνηση.

### 3.3. Γενικές Διαπιστώσεις από τη Λειτουργία του Θεσμού

Είναι γεγονός πως κάθε ομοιότητα των σημερινών Ν.Σ. με εκείνα του 3200/55 είναι μόνον επιφανειακή, καθώς αφενός οι αρμοδιότητες του «παλαιού» Ν.Σ. ήταν περιορισμένες, αφετέρου δε η συμμετοχή των αιρετών στελεχών της Τ.Α. στη σύνθεσή του, ήταν προαιρετική. Παράλληλα, το γεγονός ότι η όποια λειτουργία του Ν.Σ., σύμφωνα με το Ν.3200/55, σύντομα ατόνισε, συμβάλλει στο να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι το σημε-

ρινό Ν.Σ. αποτελεί ένα ουσιαστικά νέο θεσμό. Παρόλα αυτά, η σύγκριση της σημερινής μορφής του Ν.Σ. με αυτή της δεκαετίας του '50 είναι απαραίτητη, αφού ο θεσμός πρέπει να γίνεται αντιληπτός σαν τομή και σαν συνέχεια των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν της θεσμοθέτησής του. Έτσι, εξασφαλίζεται τόσο η ιστορική/διαχρονική κατανόηση του θεσμού όσο και οι τυχόν αναπαραγόμενες αντιφάσεις.

Η μέχρι σήμερα λειτουργία του θεσμού φαίνεται ότι έχει συμβάλλει στην αλλαγή των σχέσεων της Τ.Α. με την Κεντρική εξουσία και στην εξασθένηση των παραδοσιακών σχέσεων πελατείας στην Περιφέρεια. Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργία των Ν.Σ. έχει σε αποφασιστικό βαθμό μειώσει την εξάρτηση της Τ.Α. από τους εκπροσώπους της Κεντρικής εξουσίας. Παλιότερα τα αιτήματα των Δήμων αλλά κυρίως των Κοινοτήτων εύρισκαν ανταπόκριση μόνο μετά από τη μεσολάβηση των βουλευτών και γενικότερα των πολιτικών παραγόντων της περιοχής. Έτσι οι Κοινοτάρχες και οι Δήμαρχοι έπρεπε να υποχρεώνονται «δουλικά» σε πολιτικούς «μεσάζοντες» για την επίλυση των προβλημάτων τους. Η λειτουργία του Ν.Σ. φαίνεται πως έχει, αν όχι εξαφανίσει, τουλάχιστον περιορίσει αυτή τη διαμεσολαβούμενη σχέση της Τ.Α. με την Κεντρική εξουσία. Έτσι, το Ν.Σ. σήμερα, έχει ουσιαστικά καταφέρει να αναδειχθεί σε ένα είδος «συνδικαλιστικού οργάνου της Τ.Α.».

Οι ήδη κατοχυρωμένες καθώς και οι διαφαινόμενες αλλαγές που έχει επιφέρει η λειτουργία των Ν.Σ. στο σύνολο των πελατειακών σχέσεων, όπως επίσης και τα συνήθη θέματα συζήτησης στις συνεδριάσεις τους αποκαλύπτουν έστω και εκ των υστέρων πως ο θεσμός ήταν το αποτέλεσμα μιας σειράς αναγκών «εκσυγχρονιστικών». Ανάμεσα σε αυτές ήταν οι ανάγκες, που απορέουν από τη σύνδεση της χώρας με την Ε.Ο.Κ. και πιο συγκεκριμένα η ανάγκη απορρόφησης των διαφόρων κονδυλίων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων π.χ., Μ.Ο.Π., Περιφερειακό ταμείο κ.ά., καθώς και ο εξορθολογισμός της απηρχαιωμένης κρατικής μηχανής σε Νομαρχιακό επίπεδο. Έτσι δεν είναι υπερβολή να υιοθετήσουμε τον χαρακτηρισμό του Ν.Σ. ως το «σύγχρονο Νομάρχη», ικανό να ανταποκρίνεται στα νέα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δεδομένα της συγκυρίας.

### **3.4 Η Διαχρονική εξέλιξη της λειτουργίας των Ν.Σ.**

Παρά το βραχυχρόνιο της λειτουργίας των Ν.Σ. μπορούμε ήδη να εντοπίσουμε σημαντικές διαφοροποίησεις οι οποίες φαίνεται να είναι το κυρίως αποτέλεσμα των αλλαγών στην κομματική προέλευση των μελών τους. Έτσι, μετά τις δημοτικές εκλογές του 1986, παρατηρείται σε πολλές περιπτώσεις ο θεσμός από ουσιαστικά μονοκομματικό/κυβερνητικό όργανο να γίνεται όλο και πιο πλουραλιστικός, αφού η άλλοτε παντοδύναμη πλειοψηφία αναγκάζεται πλέον να συναίνει με εκπροσώπους και άλλων κομμάτων (κυρίως ΚΚΕ & ΝΔ). Μάλιστα η πορεία αυτού του εκδημοκρατισμού του θεσμού φαίνεται ότι είναι κοινός τόπος όλων των κομματικών και κοινωνικών φορέων, που συμμετέχουν. Έτσι μπορούμε κάλλιστα να υποστηρίξουμε, πως το νέο Ν.Σ. ενδυναμώνει τις δημοκρατικές πρακτικές της νομιμοποιητικής διαδικασίας που βρίσκεται στην καρδιά των εκσυγχρονιστικών αναγκών του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Δηλαδή οι ανάγκες της νέας σύνθεσης των Ν.Σ. οδηγούν στην απομάκρυνση από ένα μοντέλο δημοκρατίας, που στηρίζεται στη δημιουργία πλειοψηφιών όπου η μειοψηφία στην καλύτερη περίπτωση ελέγχει, και στη δημιουργία μιας πρακτικής όπου η συναίνεση εδράζεται στον συγκερασμό διαφόρων πολιτικών απόψεων και συμφερόντων που αντιπαρατίθενται επί του συγκεκριμένου.

Παρόλα αυτά, παρατηρούμε ότι ορισμένες προηγούμενες πρακτικές νομιμοποίησης και συναίνεσης επιδεικνύουν μια θεαματική αδράνεια. Συγκεκριμένα, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο, οι αποφάσεις του Ν.Σ. να παίρνονται στη βάση εξυπηρέτησης τοπικιστικών/πελατειακών σχέσεων (π.χ. ένταξη νέων έργων στο Νομαρχιακό Πρόγραμμα) ή ακόμη στη βάση μικροκομματικών σκοπιμοτήτων (βλέπε π.χ. καθορισμό γεωγραφικών ενοτήτων).

### **3.5. Αξιολόγηση της Τυπικής Λειτουργίας των Ν.Σ.**

Ο ρόλος του Ν.Σ. συνήθως γίνεται αντιληπτός στην τοπική κοινωνία ως κατ' εξοχήν διανεμητικός των εκάστοτε διαθέσιμων πόρων. Πολλές φορές μάλιστα, η κατανομή των πόρων αυ-

τών χρήζεται και «ανάπτυξη» ελλείψει εναλλακτικής πολιτικής και προγραμματισμού. Η έλλειψη αυτή πηγάζει από μια σειρά παραγόντων που σχετίζονται τόσο με την μη ορατή δυνατότητα αμφισβήτησης της κυριαρχίας των επιλογών της Κεντρικής Ε-ξουσίας, όσο και με τη παντελή απουσία μηχανισμού υλοποίησης των επιλογών των Ν.Σ.

Σε αυτά συμβάλλουν:

- η υπολειτούργια τομεακών επιτροπών
- η κυριαρχία των Νομαρχιακών υπηρεσιών μέσα από το μονοπάλιο της επεξεργασίας τεχνικών δεδομένων και πληροφοριών
- η έντονη παρουσία της γραφειοκρατικής αδράνειας και δημοσιοϋπαλληλικής νοοτροπίας την οποία τροφοδοτεί η χαμηλή αντιμισθία και η μη αποκλειστική απασχόληση των Ν. Συμβούλων.

Τέλος, αλλά κυρίως, η απουσία πολιτικού ερείσματος των Νομαρχιακών Συμβούλων, εξαιτίας του τρόπου εκλογής τους.

Η αδυναμία ανάπτυξης εναλλακτικής (διαφορετικής από αυτή της Κεντρικής Εξουσίας ή Κεντρικών Φορέων) οικονομικής στρατηγικής ξεπερνά όπως είναι φυσικό τα στενά όρια του «οικονομικού». Η ίδια αδυναμία εμφανίζεται και στους τομείς που σχετίζονται άμεσα με την αναπαραγωγή της εργασίας, (π.χ. υγεία, εκπαίδευση).

Πιο συγκεκριμένα με δεδομένες τις τεχνικές αδυναμίες που μόλις αναφέραμε φαίνεται πως κανένας Νομαρχιακός Σύμβουλος δεν έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη πρόταση παρέμβασης του συλλογικού αυτού οργάνου (Ν.Σ.) στους παραπάνω τομείς. Έτσι όπως άλλωστε μπορεί να διαπιστώσει κανείς και από τις Νομαρχιακές Εκθέσεις για το 5-ετές, οι τοποθετήσεις των Ν.Σ. κινούνται είτε σε ένα γενικό πολιτικό -ιδεολογικό επίπεδο, ή σ' ένα ευχολόγιο με έμφαση στην περιπτωσιολογία.

Τέλος, θα πρέπει να τονιστεί πως με δεδομένες τις παραπάνω ελλείψεις και το νεαρό της συστηματικής λειτουργίας του θεσμού, τα πρόσωπα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Είναι, με άλλα λόγια, προφανές πως η πολιτική πρακτική των ατόμων που συμμετέχουν σε αδύνατους σχετικά θεσμούς επικαθορίζουν την πρακτική και τη δυναμική των τελευταίων. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα νομών όπου η αλλαγή του Νομάρχη επέφερε

τουλάχιστον διαφορετικό «στιλ» στη λειτουργία του Ν.Σ. και της Νομαρχίας γενικότερα. Συγκεκριμένα, η θέση και ο ρόλος του Νομάρχη που προϊσταται των Νομαρχιακών υπηρεσιών, που η εύρυθμη και η σχετικά αυτόνομη λειτουργία τους κρίνεται αποφασιστικής σημασίας για το Ν.Σ., είναι ζωτικής σημασίας για το θεσμό. Επιπλέον η διακριτική ευχέρεια που έχει ο Νομάρχης στην επιλογή των φορέων που εκπροσωπούνται στο Ν.Σ., (Π.Δ. 416/28.6.82, Άρθρο 24) αναδεικνύεται σε ζωτικής σημασίας λειτουργία. Είναι φανερό ότι και μέσα από αυτές τις διαδικασίες ο Νομάρχης επηρεάζει την κοινωνική και πολιτική εκπροσώπηση στο Ν.Σ. κάτι που με τη σειρά του βρίσκεται στην καρδιά της ουσίας του εκδημοκρατισμού που επιδιώκεται μέσω του θεσμού.

### **3.6. Η Αντιμετώπιση των Ν.Σ. από Κοινωνικούς και Πολιτικούς Φορείς**

Αν και η θέσμιση και λειτουργία του Ν.Σ. έχει γίνει δεκτή από όλα τα πολιτικά κόμματα και τους σημαντικότερους κοινωνικούς φορείς η ευνοϊκή αυτή αντιμετώπιση δεν βρίσκει αντίκρισμα στην πρακτική των τελευταίων, απέναντι και μέσα σ' αυτόν. Αυτό φαίνεται και από την έλλειψη ειδικών κατά Νομό επιτροπών υποστήριξης των Νομαρχιακών Συμβούλων της κάθε παράταξης ή φορέα. Σε αυτόν τον κανόνα μερική ίσως εξαιρεση αποτελούν κάποια έκτακτα σεμινάρια που οργανώνουν, στο Κέντρο, κατά καιρούς τα πολιτικά κόμματα και άλλοι κοινωνικοί φορείς που όμως ούτε συνέχεια έχουν ούτε εξειδικευμένα είναι.

Έτσι, αποτέλεσμα αυτής της αναντιστοιχίας εξαγγελιών και πρακτικής είναι το ότι οι Νομαρχιακοί Σύμβουλοι αντιμετωπίζουν τα θέματα ευκαιριακά και στη βάση είτε γενικότερων κεντρικών στρατηγικών επιλογών, είτε μικροκομματικών υπολογισμών και ανταλλαγμάτων. Βέβαια θα ήταν άδικο αν η πρακτική αποδίδοταν μόνο στους Νομαρχιακούς συμβούλους και δεν υπογραμμίζοταν πως τόσο ο συγκεντρωτισμός των αποφάσεων (τα τοπικά συζητούνται σχεδόν πάντα υπό το φως των εθνικών επιλογών) όσο και η κομματικοποίηση με τα έντονα στοιχεία πελατείας είναι αποτέλεσμα μιας μακροχρόνιας ιστορικής δια-

δικασίας και παθολογίας του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Βέβαια αυτή η διαδικασία δεν παρουσιάζεται στατική, αφού όπως ήδη είδαμε και πιο πάνω (δες Κεφ. 2) στην πράξη παρουσιάζεται μια έντονη κίνηση απομάκρυνσης από αυτές τις παραδοσιακές πρακτικές (Βλέπε επίσης συμπεράσματα).

### 3.7. Η Σχέση Κέντρου-Περιφέρειας και τα Ν.Σ.

Στο τμήμα αυτό δεν φιλοδοξούμε να αναλύσουμε σε βάθος το τεράστιο θεωρητικό και εμπειρικό ζήτημα Κέντρου-Περιφέρειας σ' ένα κοινωνικό σχηματισμό. Θα περιοριστούμε μόνο σε ορισμένες γενικές επισημάνσεις που αφορούν την παρουσίαση πλευρών της λειτουργίας του θεσμού των Ν.Σ. Συνοπτικά, η φυσιογνωμία της Ελληνικής περιφέρειας, παρουσιάζει τέσσερα χαρακτηριστικά στοιχεία:

α) Μία έντονη τάση συγκέντρωσης επιχειρηματικής δραστηριότητας και πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Επομένως:

β) μία άνιση κατανομή του εθνικού εισοδήματος, με ενίσχυση των μεγάλων μητροπολιτικών συγκροτημάτων.

γ) Μία εμφανή διοικητική εξάρτηση της Περιφέρειας από τον Κεντρικό κρατικό μηχανισμό, που οδήγησε σε,

δ) μία αυξημένη πολιτική εξάρτησή της από τις αποφάσεις που παίρνονται από την Κεντρική εξουσία.

Στο σκεπτικό θέσμισης Ν.Σ. (του Ν. 1235/82) όπως τονίσθηκε και παραπάνω, τίθεται ως στόχος η δημιουργία προϋποθέσεων για την αναστροφή της παραπάνω εικόνας μέσα από την εφαρμογή Β' βαθμού Τ.Α. από το Ν.1622/86, του οποίου αποτελούν αμέσως προηγούμενο στάδιο.

Περαιτέρω τα Ν.Σ. καλούνται να αναστρέψουν και τις ανισότητες που εμφανίζονται και στη δική τους σφαίρα επιρροής δηλ. τις ενδονομαρχιακές ανισότητες.

Στην προσπάθειά του αυτή σε ότι αφορά το πρώτο σκέλος, η κατανομή του Π.Π.Δ.Ε. αποτελεί τόσο το ζήτημα που κατά κύριο λόγο απασχολεί τα Ν.Σ. όσο και την αρμοδιότητα εκείνη που θεωρείται ότι είναι και η πλέον αποφασιστική. Όμως παρατηρούμε ότι οι εισηγήσεις για την κατανομή αυτή γίνονται κυρίως από τις Νομαρχιακές Υπηρεσίες που, όπως έχουν σήμερα

τα πράγματα, είναι οι μόνες που διαθέτουν τόσο την υλικοτεχνική υποδομή αλλά και το δυναμικό να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις μιας τέτοιας προσπάθειας. Η συμβολή των Νομαρχιακών Συμβούλων περιορίζεται σε παρεμβάσεις-σχόλια που, σε τελική ανάλυση, αντικατοπτρίζουν μια αντίληψη κρατισμού. Συγκεκριμένα, συνήθως συσσωρεύονται έργα τα οποία απαιτούν κονδύλια που ξεπερνούν κατά πολύ τα όρια του προϋπολογισμού, η ένταξη των οποίων στο Νομαρχιακό Πρόγραμμα, υποθηκεύει κάθε προσπάθεια ενεργού παρέμβασης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό.

Φαίνεται δηλαδή, ότι η εξάρτηση από το Κέντρο μειώθηκε ελάχιστα. Στη σημερινή δε συγκυρία, ελληνική και διεθνή η εξάρτηση αυτή είναι δυνατόν να ενισχύεται. Το τελευταίο θα πρέπει να εξεταστεί διανομαρχιακά για να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για τους συσχετισμούς Κέντρου-Περιφέρειας σε περιόδους οικονομικής συρρίκνωσης και περιοριστικής οικονομικής πολιτικής. Σε ότι αφορά το δεύτερο σκέλος, δηλ. τις ενδονομαρχιακές ανισότητες, είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι παρά τις όποιες προσπάθειες για τη μείωση της εξάρτησης της υπαίθρου από τις πόλεις, όσο οι αποφάσεις για τα σημαντικά ζητήματα της Υγείας, Εκπαίδευσης, Περιφερειακής Ανάπτυξης, Υποδομής (ΟΤΕ, ΔΕΗ, κ.λπ.) παίρνονται από την Κεντρική Εξουσία και τους κεντρικούς φορείς και ο ρόλος του Ν.Σ. περιορίζεται στο συμβουλευτικό επίπεδο ή αυτό της ενημέρωσης, θα έχουν ελάχιστα αποτελέσματα. Προφανώς και η κυριαρχία των Νομαρχιακών Υπηρεσιών που αναφέρθηκε παραπάνω, δεν ενισχύει παρά τη διατήρηση των χαρακτηριστικών της εξάρτησης της υπαίθρου από την πόλη, συνήθως πρωτεύουσας Νομού.

### **3.8. Η Κοινωνική και Πολιτική Σημασία των Ν.Σ. στην Τοπική Κοινωνία**

Η ύπαρξη και λειτουργία του θεσμού δεν φαίνεται ότι έχει γίνει συνείδηση στην τοπική κοινωνία. Τέτοια συνείδηση έχει αναπτυχθεί μόνο στους τοπικούς φορείς και στα άτομα που άμεσα ή έμμεσα έχουν έλθει σε επαφή με αυτόν. Πολύ συχνά φαίνεται ότι ταυτίζεται το Ν.Σ., σύμφωνα με την εντύπωση που

σχημάτισε η ερευνητική ομάδα στη συνείδηση της τοπικής κοινωνίας, με τη Νομαρχία και τις Υπηρεσίες της.

Παρόλα αυτά, αξίζει να σημειωθεί ότι η λειτουργία του θεσμού, επέφερε μια σημαντική μείωση της εξάρτησης των τοπικών αρχών (Κοινοτάρχες, Δήμαρχοι) από τους Βουλευτές του Νομού, όπως τονίστηκε και παραπάνω. Οι τοπικοί άρχοντες δεν αναλώνουν τη δραστηριότητά τους πλέον στην απόκτηση της εύνοιας των βουλευτών, (διεύρυνση της εκλογικής τους πελατείας), αλλά στρέφονται προς άλλες δραστηριότητες που εν δυνάμει δεν ταυτίζονται με στενά κομματικά συμφέροντα. Το γεγονός αυτό, ίσως δρομολογεί νέες προοπτικές στη συγκρότηση συναίνεσης. Αν μάλιστα, ληφθεί υπόψη ότι παρατηρούνται συχνά συναινετικές πρακτικές μέσα στο Ν.Σ. κάτω από την επίδραση διαφόρων παραγόντων, (π.χ. περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι, ζητήματα «τοπικού συμφέροντος») είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η προοπτική που υποστηρίζει την ανάγκη υπέρβασης των παραδοσιακών τρόπων πολιτικής κοινωνικοποίησης ενισχύεται έμμεσα μέσα από τη θέσμιση και λειτουργία του Ν.Σ.

Επιπλέον, αν αυτό συνδυαστεί με την ενίσχυση των άμεσα αιρετών Συμβούλων με την εκλογή τους με καθολική ψηφοφορία στο Νομό (Ν. 1622/86) και τους καταστήσει περισσότερο υπόλογους στην τοπική κοινωνία, τότε η δυναμική ουσιαστικότερης προσέγγισης του θεσμού με την τοπική κοινωνία θα ενισχυθεί περαιτέρω. Κάτι τέτοιο φυσικά δεν αποκλείει μια αντίστροφη έκβαση των πραγμάτων, όπου δηλαδή η εκλογική διαδικασία θα βαθύνει τις παραδοσιακές μορφές πολιτικής κινητοποίησης, (π.χ. πελατεία, κομματικοποίηση, τοπικισμός κ.λπ.). Αυτό προφανώς συμβαίνει διότι η τοπική κοινωνία δεν μπορεί να κινητοποιηθεί μόνο μέσα από τη λειτουργία ενός θεσμού, όσο και αν αυτός αντικειμενικά παρουσιάζεται αποφασιστικής σημασίας γι' αυτήν, όταν σε αυτήν υπάρχει έλλειψη αυτόνομων θεσμών και σχέσεων. Για παράδειγμα, δεν είναι δυνατό να «ανακυτταρωθεί» μια τοπική κοινωνία, όταν το 50% του πληθυσμού της (δηλ. οι γυναίκες) βρίσκεται στο περιθώριο των πολιτικών διαδικασιών.

Τα παραπάνω προβλήματα δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι επιλύονται με την καλύτερη δημοσιοποίηση της λειτουργίας του Ν.Σ. Τα κανάλια δημοσιότητας γύρω από το θε-

σμό, είναι τυπικά επαρκή. Όμως, το γεγονός ότι ο θεσμός δεν βρίσκεται στο κέντρο των πολιτικών διαδικασιών του Νομού, τον περιθωριοποιεί και στο επίπεδο της δημοσιότητας.

### 3.9. Το Ν.Σ. στην Προοπτική Εφαρμογής του Ν. 1622/86

Όπως ήδη είπαμε ο Ν.1235/82 είναι ένας μεταβατικός Νόμος. Ο θεσμός των Ν.Σ. μετά το παρόν μεταβατικό στάδιο, με την πλήρη ενεργοποίηση του προς το παρόν μερικώς ανενεργού Ν.1622/86, αναμένεται να αποτελέσει μέρος της θέσμισης των Οργανισμών Β' βάθμιας Τ.Α. Πράγματι ο Ν.1622/86 φαίνεται ότι προβλέπει τη διεύρυνση της δημοκρατικής σύστασης των Ν.Σ. που με τη σειρά της δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην αποκέντρωση. Έτσι προβλέπεται πως τα 3/4 του Ν.Σ. θα είναι άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι, ενώ οι υπόλοιποι θα εκπροσωπούν τοπικούς φορείς και την κεντρική διοίκηση, πρόεδρος δε του Ν.Σ. θα εκλέγεται από και εκ των αιρετών εκπροσώπων.

Αναμφίβολα, ο Ν.1622 με την καθέρωση της Β' βάθμιας Τ.Α. και κυρίως με τον εκδημοκρατισμό της σύστασης των Ν.Σ. ενδυναμώνει την αποσυγκεντρωτική τάση. Όπως όμως ήδη έχουμε υπογραμμίσει, οι θεσμοί δεν δημιουργούν κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες, αλλά αντίθετα αποκτούν περιεχόμενο και ουσία ανάλογα με τη δυναμική των εντάσεων των κοινωνικών και πολιτικών διαδικασιών, που προσπαθούν να μεταρρυθμίσουν. Με αυτό το σκεπτικό αν δεν επέλθει μια αλλαγή σε ολόκληρο το πλέγμα των σχέσεων, που εμποδίζουν την εκσυγχρονιστική τάση αποκέντρωσης στους Ο.Τ.Α., ο Ν.1622/86 είναι καταδικασμένος να έχει περιορισμένα αποτελέσματα προς αυτή την κατεύθυνση.

Μάλιστα δεν θα ήταν ίσως παράλογο αν υποστηρίζαμε πως η πολιτική βούληση που προώθησε τον Ν. 1622/86 έχει συνείδηση των ορίων εφαρμογής και αποτελεσματικότητας αυτού του πολλά υποσχόμενου Νόμου. Γι' αυτό, ενώ αναγγέλει τη θέσμιση της Β' βάθμιας Τ.Α. δεν καταργεί το Νομάρχη. Έτσι φαίνεται πως η αναμενόμενη πλήρης εφαρμογή του Νόμου αυτού δεν θα οδηγήσει σε «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση» αλλά σε κάποιας μορφής μικτό διοικητικό σύστημα.

Τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων, τα οποία συμπληρώ-

νουν το υπάρχον θεσμικό πλαισίο, ενώ θέτουν συγκεκριμένα πια σε ισχύ τον Ν. 1622/86, βαδίζουν ωστόσο προς την ίδια κατεύθυνση. Δηλαδή δημιουργείται η Νομαρχιακή «Αυτοδιοίκηση» χωρίς πράγματι να καταργείται ο Νομάρχης, ενώ παράλληλα η οργανωτική τους μορφή δεν διαφέρει ουσιαστικά από τις σημερινές Νομαρχίες, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι γεωγραφικά αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κεντρικού κράτους θα έχουν ουσιαστικά τον τελευταίο λόγο.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV — ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

### **4.1. Συμπεράσματα**

Ξεκινώντας από μία θεώρηση που αντιλαμβάνεται τους Δημόσιους θεσμούς, ως τη δυναμική έκφραση των κοινωνικών αντιθέσεων, ανταγωνισμών και συσχετισμών που χαρακτηρίζουν τη συγκυρία, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι οι θεσμοί αυτοί αποτελούν προϊόν αλλά και παράγοντα της ανάπτυξης του κοινωνικού σχηματισμού.

Επί πλέον, η υιοθέτηση της έννοιας της «σχετικής αυτονομίας του πολιτικού», σε συνδυασμό με την παραδοχή ότι μία από τις κύριες εντάσεις στην μεταπολεμική ελληνική κοινωνία είναι εκείνη μεταξύ εκσυγχρονιστικών και συντηρητικών τάσεων, μας οδήγησε στο συμπέρασμα ότι η ένταση αυτή εξηγεί εν πολλοίς και την ιστορική εξέλιξη τόσο του θεσμικού πλαισίου που αφορά τα Ν.Σ. όσο και της εφαρμογής του στο επίπεδο των Ο.Τ.Α.

Τέλος, η ιδιαιτερότητα των Ο.Τ.Α. σε ότι αφορά τους πόλους εξουσίας από τους οποίους αυτοί αντλούν τη νομιμότητά τους ανέδειξε την τρισδιάστατη υπόσταση αυτής της νομιμότητάς τους. Με άλλα λόγια, οι Ο.Τ.Α., ως τοπικό κράτος, υπόκεινται στις νομιμοποιητικές σχέσεις του εθνικού κράτους, της λειτουργίας της Κεντρικής Διοίκησης σε τοπικό επίπεδο και της τοπικής κοινωνίας. Σχέσεις συχνά ανταγωνιστικές, που όμως επικαθορίζουν τη δυναμική των θεσμών αυτών.

Ειδικότερα στη σημερινή πραγματικότητα διαπιστώνεται ότι:

— Τα Ν.Σ. αποτελούν έναν ουσιαστικά νέο θεσμό, που γίνεται αντιληπτός ως τομή και συνέχεια των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν της θέσμισής τους.

— Η ολιγόχρονη λειτουργία τους (1982-σήμερα) φαίνεται ότι έχει συμβάλλει αποφασιστικά στη μείωση της άμεσης εξάρτησης των λειτουργιών της Α' βάθμιας Τ.Α. από τους εκπροσώπους της Κεντρικής Εξουσίας (π.χ. Νομάρχη, υπουργούς, βουλευτές).

— Η αλλαγή στην κομματική σύνθεσή τους τα τελευταία χρόνια —μετά τις Δημοτικές εκλογές του 1986 —ενδυναμώνει τις δημοκρατικές συναινετικές πρακτικές της νομιμοποιητικής διαδικασίας. Με άλλα λόγια συμβάλλει στην ενίσχυση της εκσυγχρονιστικής τάσης στα πλαίσια του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Αυτό βέβαια με κανένα τρόπο δεν προδικάζει την τελική επικράτηση της τάσης αυτής.

— Η αδυναμία διαμόρφωσης, από τους Ο.Τ.Α γενικότερα και από το Ν.Σ. ειδικότερα, εναλλακτικής πρότασης για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής, σε συνδυασμό με την παντοκρατορία των Κεντρικών υπηρεσιών στον τομέα δημιουργίας και διάχυσης της γνώσης (τεχνογνωσία, έρευνα, πληροφόρηση) ελαχιστοποιούν τη δυνατότητα ουσιαστικής συμβολής των Ν.Σ. και των Ο.Τ.Α. στην αντιτροφή των ανισορροπιών μεταξύ τόσο του Κέντρου και της Περιφέρειας αλλά και της υπαίθρου απέναντι στα αστικά κέντρα του Νομού. Εν τέλει, ο ρόλος των Ν.Σ. παραμένει απλά διανεμητικός των διαθέσιμων κονδυλίων.

— Παρά το γεγονός ότι η στάση των κοινωνικών και πολιτικών φορέων της περιοχής παρουσιάζει μια αναντιστοιχία μεταξύ «λόγου» και πρακτικής στην αντιμετώπιση των Ν.Σ., παρατηρήθηκε ότι η σημασία των τελευταίων στην τοπική κοινωνία είναι δυνατόν, κάτω από το βάρος των σημερινών οικονομικών συνθηκών και των διεθνών εξελίξεων να ενισχυθεί. Συγκεκριμένα, πιθανόν η λειτουργία του Ν.Σ. να δημιουργήσει τις συνθήκες εκείνες που θα επιτρέψουν τη δημιουργία και ανάπτυξη συσπειρώσεων γύρω από συγκεκριμένα «τοπικά» ζητήματα που να υπερβαίνουν τα στενά πολιτικά πλαίσια όπως αυτά ορίζονται από το κομματικό σύστημα σήμερα. Προς αυτή την κατεύθυνση η ενεργοποίηση των σήμερα ανενεργών άρθρων του Ν.1622/86 είναι δυνατόν να συμβάλλει θετικά, ιδιαίτερα των άρθρων που σχετίζονται με τη θεσμοθέτηση του δευτέρου βαθμού Τ.Α., της Νομαρχιακής (Ν. 1622/86, Μέρος Β', άρθρο 19 και εξής).

— Δεχόμενοι όμως ότι οι θεσμοί δεν δημιουργούν πολιτικές

και κοινωνικές διαδικασίες, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο Ν.1622/86 θα έχει περιορισμένα αποτελέσματα αν δεν δρομολογηθούν αλλαγές σε ολόκληρο το φάσμα των σχέσεων που έχουν οδηγήσει και οδηγούν στη δημιουργία των ανισοτήτων που αναφέρθηκαν παραπάνω, αλλά και ριζικές αλλαγές στους τρόπους πολιτικής κινητοποίησης που χαρακτηρίζουν την μεταπολεμική Ελλάδα. Αυτές οι αλλαγές όμως αποτελούν αντικείμενο ευρύτερων αντιθέσεων και συγκρούσεων που ξεπερνούν τα περιορισμένα όρια της παρούσας παρουσίασης.

## 4.2. Προοπτικές-Προτάσεις

Παρόλες τις αδυναμίες της λειτουργίας των Ν.Σ. που επισημάνθηκαν πιο πάνω θα ήταν λάθος αν υποστηρίζαμε ότι ο ρόλος και η λειτουργία του θεσμού είναι άνευ ουσίας και προοπτικής. Αντίθετα παρά τις βαθειές ρίζες των προβλημάτων που εμποδίζουν την επίτευξη των στόχων τους υπάρχει πεδίο βελτίωσης της λειτουργίας των Ν.Σ. Έτσι, εδώ θα αναφέρουμε τα αναγκαία τεχνικά βήματα που πρέπει και μπορεί να ληφθούν άμεσα για τη βελτίωση της λειτουργίας του Ν.Σ. Το περιορισμένο, όμως, εμπειρικό υλικό που επεξεργαστήκαμε υποχρεώνει οι προτάσεις αυτές να είναι και προτάσεις εργασίας για την περαιτέρω διερεύνηση του θεσμού.

Η βελτίωση της λειτουργίας του θεσμού δεν σημαίνει τίποτε άλλο παρά την ουσιαστικότερη εξυπηρέτηση των στόχων, που είχε κατά νου ο νομοθέτης, δηλαδή των στόχων της «Αποκέντρωσης, της Ανάπτυξης και του Εκδημοκρατισμού». Με δεδομένα όμως τα προβλήματα για την ουσιαστικά (αλλά και τυπικά) εύρυθμη λειτουργία των Ν.Σ. και τον μεταβατικό χαρακτήρα του θεσμού, πιστεύουμε πως η ενδυνάμωση του εκδημοκρατισμού θα ενδυνάμωνε παράλληλα και την πιθανότητα εμβάθυνσης των αποκεντρωτικών και αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων του. Αυτό δεν σημαίνει ότι προτείνουμε ή υπαινισσόμαστε μια σταδιακή διαδικασία όπου αυτόματα ο εκδημοκρατισμός θα λύσει τα προβλήματα της ανάπτυξης με αποκέντρωση ή πως ο εκδημοκρατισμός κατέχει την πρωτοκαθεδρία στο τρίπτυχο των στόχων του θεσμού. Αντίθετα, κάθε ένας από αυτούς τους στόχους αποκτά νόημα με την παράλληλη ποιοτική αναβάθμι-

ση των άλλων. Όμως, είναι γεγονός πως με δεδομένα τα προβλήματα των ιδιομορφιών της εξέλιξης του Ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού, όπου όπως είδαμε η έλλειψη δημοκρατικής παράδοσης συνεχώς μπαίνει εμπόδιο σε μεταρρυθμιστικές, εκσυγχρονιστικές διαδικασίες ανάπτυξης με αποκέντρωση, ο εκδημοκρατισμός όχι μόνο του Ν.Σ. αυτού καθεαυτού αλλά και της κοινωνίας γενικότερα έχει αντικειμενικά ένα αυξημένο ειδικό βάρος. Μ' αυτό το σκεπτικό θα πρέπει να ειδωθούν οι παρακάτω προτάσεις.

'Οσον αφορά την τυπική λειτουργία του θεσμού θα είχαμε να προτείνουμε:

α) Τη θεσμοθέτηση της πλήρους απασχόλησης για τους Νομαρχιακούς Συμβούλους με αντίστοιχη αποζημίωση. Αυτό σε συνδυασμό με την άμεση εκλογή τους θα ενίσχυε το πολιτικό βάρος του θεσμού και των επιλογών του.

β) Την άμεση ενεργοποίηση όλων των τομεακών επιτροπών που λειτουργούν στα πλαίσια των Ν.Σ. και παροχή προς αυτές της απαιτούμενης υλικοτεχνικής υποδομής, προς το παρόν από τις Νομαρχιακές υπηρεσίες. Δεν γνωρίζουμε αν θα ήταν εφικτό η άτυπη λειτουργία τους να θεσμοποιηθεί. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να αποτελέσει το θερμοκήπιο από όπου θα πήγαζε μια εναλλακτική στρατηγική κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης από αυτή της Κεντρικής Εξουσίας. Αυτό θα ήταν δυνατό να συντελεστεί μέσα από τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων εισηγήσεων από μέρους του Ν.Σ. γεγονός που σταδιακά θα μετέβαλε τη σημερινή κυριαρχία των Νομαρχιακών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, οι τελευταίες θα έχαναν το μονοπάλιο της τεχνικής επεξεργασίας δεδομένων και πληροφοριών. Τέλος, είναι φανερό πως μια τέτοια εξέλιξη θα συνέβαλε στην ενίσχυση του πολιτικού βάρους της Περιφέρειας και των Ο.Τ.Α. δημιουργώντας έτσι τις συνθήκες για αυτόνομη δευτεροβάθμια έκφραση της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα ενίσχυε την προοπτική μιας αποκεντρωμένης διαδικασίας προγραμματισμού της ανάπτυξης και εκδημοκρατισμού της Ελληνικής Κοινωνίας.

γ) Την αναβάθμιση των διαδικασιών σύγκλησης των συνεδριάσεων του Ν.Σ. Συγκεκριμένα, στον τομέα αυτό υπάρχει η ανάγκη αρτιότερης πληροφόρησης των Νομαρχιακών Συμβούλων γύρω από τα προς συζήτηση θέματα της εκάστοτε ημερήσιας διάταξης. Ακόμη, η τήρηση λεπτομερέστερων πρακτικών

των συνεδριάσεων κρίνεται αναγκαία όχι μόνο για λόγους δημοσιότητας, αλλά και για την επίτευξη της διαχρονικής συνοχής του θεσμού.

δ) Επιπλέον θα έπρεπε να εξεταστούν τρόποι υπέρβασης της διακριτικής ευχέρειας, που απολαμβάνει η Κεντρική Εξουσία (σήμερα ο Νομάρχης, με τον Ν.1622/86, αρθρ. 24 παραγρ. 10 ο Υπουργός Εσωτερικών) να καθορίζει τον τρόπο και τη διαδικασία εκλογής αντιπροσώπων φορέων από το Νομό στο Ν.Σ. Αυτό το πρόβλημα δεν φαίνεται να αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά από την αναμενόμενη ενεργοποίηση του Ν.1622/86, οπου η Κεντρική Εξουσία διατηρεί τον κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση της μορφής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Άρθρα 20 παραγρ. 3,56 παραγρ. 6-8, 57 παραγρ. 6-8).

ε) Τέλος, είναι αναγκαίο να συνειδητοποιηθεί ο δυναμικός ρόλος που είναι ήδη σε θέση να διαδραματίσει ένα Νομαρχιακό Συμβούλιο σε ό,τι αφορά την πιστωτική πολιτική (νόμοι κινήτρων) και επομένως και τη συσσώρευση κεφαλαίου στην περιοχή. Κάτι τέτοιο βέβαια προϋποθέτει τη διαμόρφωση μιας στρατηγικής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, μέσα από π.χ. Νομαρχιακά Αναπτυξιακά Προγράμματα που θα ακολουθούν το παράδειγμα των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Θα αποτελούν δηλαδή ένα πλέγμα διαδικασιών με σκοπό την κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας γύρω από συγκεκριμένους στόχους. Μια τέτοια προσπάθεια θα έθετε τις βάσεις ώστε η εναλλακτική στρατηγική ανάπτυξης να αποτελέσει την ουσιαστική παρέμβαση της Περιφέρειας για την ανακατανομή του εθνικού εισοδήματος και την επιλογή του τρόπου παραπέρα ανάπτυξής της.

Τα παραπάνω, αν δρομολογηθούν, μέσα από τις ποικίλες πιέσεις που θα ασκηθούν στο θεσμό του Ν.Σ. για να ανταποκριθεί στον ενεργητικό πλέον ρόλο του, είναι δυνατόν να αυξήσουν την απήχησή του στην τόπική κοινωνία. Κάθε συζήτηση για τις επιλογές της στρατηγικής της ανάπτυξης δεν είναι άσχετη με τις κοινωνικοπολιτικές εντάσεις μιας περιοχής, επομένως η τελική επιλογή των στόχων που εξειδικεύουν την παραπάνω στρατηγική είναι φανερό ότι θα απολεί αντικείμενο έντονου διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων. Έτσι, οι αναπτυξιακές επιλογές θα είναι πράγματι προσαρμοσμένες στις εντάσεις της τοπικής κοινωνίας και η διαδικασία επι-

λογής και πραγμάτωσής τους περισσότερο διαφανής. Είναι φανερό ότι μια τέτοια διαδικασία θα ενδυνάμωνε τόσο το θεσμό δύο και την ουσία του στην τοπική κοινωνία.

Βέβαια η προώθηση μιας τέτοιας εναλλακτικής στρατηγικής θα συναντήσει εμπόδια, ιδιαίτερα δε στην παρούσα συγκυρία όπου η κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής είναι περιοριστική με στόχο την «σταθεροποίηση της οικονομίας». Μεταξύ των άλλων, στόχοι της πολιτικής αυτής είναι: η μείωση του πληθωρισμού, η μείωση των δημόσιων «ελλειμμάτων», η μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν ήταν κυρίως ο έλεγχος των εισοδημάτων και η παράλληλη προσπάθεια μείωσης των δημόσιων δαπανών. Μια πρώτη προσέγγιση, μπορεί να υποστηρίξει ότι σε μια προσπάθεια περιορισμού των δημόσιων δαπανών είναι επόμενο να λαμβάνονται τυπικά, αλλά κυρίως ουσιαστικά μέτρα πολιτικής που θα ελαττώνουν την αυτονομία των μη κεντρικά ελεγχόμενων φορέων του κρατικού μηχανισμού. Τέτοια μέτρα για παράδειγμα μπορεί να είναι: η επανα-συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων της Τ.Α., ο ετεροχρονισμός προγραμματισμένων έργων που κρίνονται λιγότερο «παραγωγικά», η μείωση της συμμετοχής στο Π.Δ.Ε. φορέων της Περιφέρειας κλπ.

Ένα δεύτερο σημαντικό στοιχείο που χαρακτηρίζει το μακροοικονομικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο συντάσσεται το νέο 5-ετές πρόγραμμα, αποτελεί η απόφαση των Κρατών-μελών της Ε.Ο.Κ. για την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς της μέχρι το 1992. Οι επιπτώσεις στην αποκέντρωση της διαδικασίας προγραμματισμού είναι δυνατόν να είναι και βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες, ανάλογα με το βάρος των επιμέρους πολιτικών στα πλαίσια της διαδικασίας ενοποίησης. Για παράδειγμα η πολιτική απόφαση για σύγκλιση των οικονομιών των κρατών-μελών είναι δυνατόν να ενισχύσει ή να μειώσει τις τάσεις αποκέντρωσης της διαδικασίας προγραμματισμού των εθνικών οικονομιών, ανάλογα με τη μορφή που θα έχουν τα μέτρα πολιτικής που θα χρησιμοποιηθούν για την υλοποίηση της παραπάνω πολιτικής απόφασης. Αν και επί του παρόντος δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί επακριβώς η σημασία του συνόλου της διαδικασίας που θα ακολουθηθεί μέχρι την ενοποίηση και οι επιπτώσεις της στην ελληνική οικονομία, αξίζει να σημειωθεί ότι αυτή αποτελεί ένα σοβαρό νέο στοιχείο που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη

σε κάθε μελέτη της πορείας — και των τάσεων που τη χαρακτηρίζουν — ενός αποκεντρωμένου προγραμματισμού της ανάπτυξης της ελληνικής κοινωνίας.

Πράγματι, στο εισηγητικό σημείωμα του ΕΣΕΠ προς το ΥΠ.ΕΘ.Ο. για το χαρακτήρα, τη διαδικασία και την οργάνωση κατάρτισης του 5-ετούς προγράμματος οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1988 - 92, αναφέρεται ότι «οι τρέχουσες οικονομικές συνθήκες καθώς και τα χρόνια διαρθρωτικά προβλήματα της Ελληνικής οικονομίας επιβάλλουν μια συντονισμένη πολιτική οικονομικής και οικονομικής ανάπτυξης, η οποία βραχυχρόνια δεν θα αντιστρατεύεται την προσπάθεια σταθεροποίησης και μεσοχρόνια θα διευκολύνει την προσαρμογή και ενίσχυση της θέσης της ελληνικής οικονομίας στο διεθνή στίβο».

Υπάρχει όμως ένα ακόμα πολύ σημαντικό νέο στοιχείο στο εισηγητικό σημείωμα του ΕΣΕΠ — το οποίο αργότερα νιοθετήθηκε από το ΥΠ.ΕΘ.Ο. και αποτέλεσε το πλαίσιο των οδηγιών προς τους αρμόδιους φορείς. Το στοιχείο αυτό αφορά τη μέθοδο προγραμματισμού συνολικά. Συγκεκριμένα ενώ το 5-ετές 1983-87 «επικεντρώθηκε σε μία σειρά ταυτόχρονων αναπτυξιακών παρεμβάσεων σε όλους τους κλάδους και τις περιφέρειες της οικονομίας που ήταν επιθυμητές, αλλά όχι πάντα εφικτές μέσα στο χρονικό ορίζοντα του Προγράμματος, αντίθετα το νέο 5-ετές προτείνεται να «εστιάσει την αναπτυξιακή προσπάθεια στην αντιμετώπιση ενός μικρότερου αριθμού συγκεκριμένων κρίσιμων προβλημάτων που θα αποτελέσουν τους άξονες γύρω από τους οποίους θα αρθρωθεί το Πρόγραμμα και η αναπτυξιακή πολιτική». Ειδικότερα, «οι επιλογές θα αποτελέσουν τους πυρήνες προγραμματισμού, γύρω από τους οποίους θα αναπτυχθούν ενδιάμεσοι στόχοι, οι οποίοι θα αναφέρονται σε πολλούς τομείς της οικονομίας, ανάλογα με τη σχετική σημασία τους στην ικανοποίηση των ευρύτερων επιλογών».

Η νέα αυτή μέθοδος προγραμματισμού θα έχει ασφαλώς επιπτώσεις στην πορεία της αποκέντρωσης του προγραμματισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας. Οι βασικές επιλογές θα είναι αρκετά γενικές έτσι ώστε αφού δεν θα περιλαμβάνονται εξειδικευμένα ολοκληρωμένα προγράμματα είναι δυνατόν και ανάλογα με τις μακροοικονομικές — και όχι μόνο — απαιτήσεις να τροποποιείται στην πορεία η συμμετοχή των μη — κεντρικών

φορέων. Στον τομέα των βασικών πολιτικών επιλογών που εν τέλει καθορίζουν και το πλαίσιο λειτουργίας των μη – κεντρικών φορέων παρατηρούμε μία τάση συγκέντρωσης του διαλόγου σε κεντρικό επίπεδο, π.χ. ΕΣΑΠ, εξειδικευμένα κυβερνητικά όργανα και κεντρικές υπηρεσίες. Επιπλέον, παρατηρούμε τη θεσμοθέτηση της δυνατότητας, οι κεντρικές υπηρεσίες να καθορίζουν εκείνες, τόσο τις διαδικασίες και το περιεχόμενο των ετησίων αναπτυξιακών προγραμμάτων (Ν.1622/86, αρθρ. 73, παρ. 3 & παρ. 7), όσο και το περιεχόμενο των χρηματοδοτικών προγραμμάτων που τα συνοδεύουν (άρθρ. 74, παρ. 8).

Συμπερασματικά μπορούμε να καταλήξουμε ότι παρά την ύπαρξη της πρόσφατης νομοθεσίας που θα ήταν δυνατόν να διευρύνει τη σημασία των Ν.Σ. στη διαδικασία προγραμματισμού της ανάπτυξης, οι τάσεις που διαγράφονται από την πιο πρόσφατη πρακτική δεν ενισχύουν την άποψη ότι η προοπτική μιας αποκεντρωμένης διαδικασίας προγραμματισμού της ανάπτυξης και εκδημοκρατισμού της τοπικής κοινωνίας προωθείται σημαντικά. Οι παράγοντες στους οποίους οφείλεται αυτή η υποχώρηση σχετίζεται κυρίως με ζητήματα μακροοικονομικού χαρακτήρα καθώς και με την αδράνεια και αναπαραγωγή των παραδοσιακών τρόπων πολιτικής κοινωνικοποίησης, στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω.

Τα στοιχεία αυτά μας οδηγούν σε κάποια καταρχήν θεωρητικά συμπεράσματα που μπορούν να αποτελέσουν και χρήσιμες μεθοδολογικές αφετηρίες για μια περαιτέρω συγκριτική/αναλυτική διερεύνηση του θεσμού. Πρώτο, είναι φανερό, όπως προκύπτει και από τις δυσκολίες μεγιστοποίησης των στόχων της λειτουργίας των Ν.Σ., πως σε τοπικό επίπεδο αναπαράγονται οι εντάσεις και η δυναμική που υπάρχει σε εθνικό επίπεδο. Εν προκειμένω ο Νομός είναι ο μικρόκοσμος του εθνικού κοινωνικού σχηματισμού. Έτσι, στο βαθμό που στα πλαίσια αυτής της μελέτης εξετάζονται και οι πολιτικές συντεταγμένες του Νομού φαίνεται πως τα φαινόμενα της έντονης κομματικοποίησης, των πελατειακών σχέσεων, της αδρανοποίησης της συμμετοχής του λαϊκού παράγοντα, της γενικότερης πολιτικής αναντιστοιχίας μεταξύ των κομμάτων και κοινωνικών φορέων και των κοινωνικοπολιτικών απαιτήσεων των θεσμών που εμποδίζουν την αποτελεσματική ανάπτυξη του πολιτικού διάλογου σε εθνικό επίπεδο, αναπαράγονται και σε τοπικό (Νομαρχιακό) επίπε-

δο. Μάλιστα στο βαθμό που οι θεσμοί γίνονται το πεδίο έκφρασης και (ίσως) επίλυσης αυτών των εντάσεων, τα Ν.Σ. φαίνεται να γίνονται εκφραστές και πεδία (σε μικρογραφία) των γενικότερων πολιτικών τάσεων και εντάσεων.

Με αυτή τη λογική θα ήταν αυθαίρετο κάποιο συμπέρασμα που θα υπαινισσόταν πως οι θεσμικές πρωτοβουλίες αρκούν για την επίτευξη αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, αφού το νόημα και η ουσία του θεσμού δίνονται σε τελευταία ανάλυση από το περιεχόμενο που του δίνουν οι κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις που τον περιβάλλουν. Έτσι και γύρω από το θεσμό του Ν.Σ. φαίνεται ότι αναπαράγεται όλο το πλέγμα των σχέσεων που εκφράζουν την ένταση εκσυγχρονισμού και παλινδρόμησης. Μάλιστα δεν θα ήταν υπερβολή αν υποστηρίζαμε πως ακόμη στην τελική διατύπωση του Ν.1622/86 εκφράζεται αυτή η ένταση του κοινωνικού σχηματισμού αφού από τη μια θεσμοθετείται, όπως είπαμε, η δευτεροβάθμια Τ.Α., ενώ συγχρόνως διατηρείται ο Νομάρχης και οι Νομαρχιακές Υπηρεσίες, που με τη σειρά τους διατηρούν ουσιαστικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες και λειτουργίες. (βλ. για πρδ. Αρθ. 73 παραγρ. 3).

Τέλος, με δεδομένο πως η χώρα μας βρίσκεται σε κρίσιμο σταυροδρόμι εξελίξεων και προσαρμογών στις ανάγκες τόσο της δυναμικής του διεθνούς καταμερισμού εργασίας, όσο και των διεθνών της ανειλημμένων υποχρεώσεων, μπορούμε να παρατηρήσουμε και τα έξής: Αν η Τ.Α. μπορεί να παιζεί ένα σημαντικό πόλο αντίστασης και εναλλακτικής πρότασης στις πιέσεις και ανεπάρκειες του εθνικού κράτους, τότε φαίνεται πως οι εγγενείς αδυναμίες και εντάσεις του ελληνικού σχηματισμού υποθηκεύουν την πιθανότητα κάποιου δυναμικού ρόλου της Αυτοδιοίκησης. Εν τέλει η μελέτη και η δυναμική ενός και μόνου θεσμού δεν μπορεί παρά να είναι η ιστορία ολόκληρου του κοινωνικού σχηματισμού σε μικρογραφία.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Αξίζει να παρατηρήσουμε σχετικά με τη μέθοδο διερεύνησης ζητημάτων που συνδέονται με την τρέχουσα πολιτική πραγματικότητα ότι: Η διαχρονική παρατήρηση όχι μόνο συναντά στη χώρα μας σοβαρά προβλήματα συλλογής και συστηματοποίησης δεδομένων, αλλά πιθανόν διαστρεβλώνει την ερμηνεία των παρατηρουμένων εντάσεων, καθώς αγνοεί τη σημασία της συγκεκριμένης συγκυρίας. Από την άλλη μεριά, κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί η ανάγκη επιπλέον έρευνας, για εμπλουτισμό των «καταρχήν» συμερασμάτων της παρούσας παρουσίασης. Σε μια τέτοια παραπέρα και βαθύτερη διερεύνηση του ρόλου και της λειτουργίας των Ν.Σ. στην Ελλάδα, τόσο η διαχρονική παρατήρηση ορισμένων μεγεθών, όσο και η σημασία της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής προβάλλουν ως τομείς που θα ήταν δυνατόν να συμβάλλουν στην εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων.

Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την πρώτη, η εξέλιξη των διαθέσιμων πόρων και της διαχείρισής τους από τα Ν.Σ., η σημασία της διάρθρωσης και εξέλιξης του κοινωνικο-οικονομικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δρουν τα Ν.Σ., καθώς και η συμβολή τους στην ενίσχυση ή αναστροφή διαχρονικών κοινωνικο-πολιτικών εξελίξεων κρίνονται ζητήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και εμβάθυνσης.

Παράλληλα οι διεθνείς εξελίξεις στον Ευρωπαϊκό Νότο, οι εντάσεις που παρατηρούνται εκεί στις σχέσεις Κεντρικής Εξουσίας – Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και οι διαφορετικές πρακτικές αντιμετώπισης της κρίσης στις χώρες αυτές, παρέχουν πολύτιμο υλικό για τη διαμόρφωση τόσο προτάσεων περί του περαιτέρω, αλλά και πληρέστερης κατανόησης των χαρακτηριστικών του διεθνούς περιβάλλοντος μέσα στο οποίο εξελίσσεται και αναπτύσσεται ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός.

## *ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ*

- Βελώνιας, Ε. (1987). Περιφερειακή Διοίκηση/Αυτοδιοίκηση: Υφιστάμενη κατάσταση, στη Διοικητική Μεταρρύθμιση, Τεύχη 31-32.
- Βεργόπουλος, Κ. (1986) *H Υποανάπτυξη σήμερα*; Εξάντας.
- Blowers, A. (1980) *The Limit of Power: The politics of Local Planning Policy*, Pergamon Press.
- Blower, A. (1982) *Master of Fate or Victim of Circumstance? The Exercise of Corporate Power in Environmental Policy Making* The Open University.
- Βουλουδάκης, Ε.Α. & Πανουργιάς, Ε.Α. (1984) Περιφερειακή κατανομή του εθνικού εισοδήματος το 1981: διαχρονικές μεταβολές και διεθνείς συγκρίσεις, στο *H Ελληνική Οικονομία*, Τόμος III, Τράπεζα της Ελλάδος.
- Cockburn, C. (1977) *The Local State*, Pluto
- Cooke, Ph. (1983) *Theories of Planning and Spatial Development*, Hutchinson.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α. (1986) *Πρόγραμμα Κατάρτισης Συμβούλων Ανάπτυξης* Τεύχη Α-Γ.
- Hirsch, J. (1981) The apparatus of the State, the reproduction of capital and urban conflicts στο Dear, M. and Scott, A.J. *Urbanisation and Urban Planning in Capitalist Society*, Methuen.
- Katseli, L. (1983) “*Building a process of Democratic Planning*” Paper presented in “Allaghi in Grecce: A Conference on the Policy of Radical Change” March, 1983, London.
- Κατσέλη, Λ. (1984) «Πενταετές και Επενδυτική Πολιτική», 27.6.84. Ομιλία σε Συνέδριο της Α.Τ.Ε. με θέμα *Επενδύσεις και Χορηγήσεις σε Περίοδο Κρίσης*, Αθήνα.

- Λαμπριανίδης, Λ. (1987) *Μια Αδήριτη Ανάγκη: Ο Προγραμματισμός της Ανάπτυξης*, ο Πολίτης, τεύχος 83.
- Μητροφάνης, Γ. (1986) *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: ο Κλεισθένης και ο Μακρυγιάννης στο δρόμο της «ήρεμης επανάστασης»*, Ο Πολίτης τεύχος 73.
- Μπίστικας, Γ.Ι. (1986) *Χωροταξιακή Κατανομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων της Ελλάδος, 1976-1985*, Κ.Ε.Π.Ε.
- O' Connor, J. (1977) *H Οικονομική Κρίση του Κράτους*, Παπαζήσης.
- O' Leary, B. (1986) *Political and Administrative Theories of Decentralisation*, Athens.
- Παπαγιάννης, Π. (1987) «*Η Οικονομική Κρίση και οι Επιπτώσεις στην Αυτοδιοίκηση*», Η Αυγή, 8-10-1987.
- Saunders, P. (1980) *Urban Politics*, Hutchinson.
- Shonfield Andrew (1965) *Modern Capitalist*, Oxford University Press.
- T.E.E. (1980) *Ο ρόλος της T.A.*, Αθήνα.
- T.E.E. (1980a) *T.A. και Κοινωνικός Εξοπλισμός*, Αθήνα.
- Τσουκαλάς, Κ. (1986) *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στην μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο.
- Urry, J. (1981) *The Anatomy of capitalist Societies*, Macmillan.
- Urry, J. (1983) Deindustrialisation, Classes and Politics, στο King, R. (ed) *Capital and Politics*, Routledge and Keegan Paul.
- Υ.Χ.Ο.Π. (1984) *Νομός Λάρισας, Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης*, Αθήνα.
- Χαραλάμπης, Δ. (1985) *Στρατός και Πολιτική εξουσία. Η δομή της εξουσίας στη μετεφυλιακή Ελλάδα*, Εξάντας.
- Χαραλάμπης, Δ. (1986) «*Από το μετεμφυλιακό Κράτος στο Κράτος της μεταπολίτευσης: Εκσυγχρονισμός, κοινωνική συναίνεση και διαχειριστικές στρατηγικές*», Σύγχρονα θέματα, τεύχος 4.
- Χτούρης, Δ. (1987) *Κοινωνικοί Παράγοντες της Οικονομικής Κρίσης*, Ελευθεροτυπία, 13-11-1987.

