

Άγγελος Χάγιος

Η αναδιάρθρωση του αστικού κράτους και το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»

Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) με τη διαδικασία συνένωσης των ΟΤΑ και τη δημιουργία του «νέου χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» αποτελεί μια από τις κεντρικές επιλογές της κυβερνητικής πολιτικής.

Αποτελεί την οργανωτική—διοικητική ρύθμιση της διαδικασίας καπιταλιστικής ανασυγκρότησης των θεσμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχει εκκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, σε συνδυασμό με τα νεοφιλελεύθερα πειράματα αντικατάστασης του «κοινωνικού-αναπτυξιακού» προτύπου του δήμου με αυτό του δήμου - επιχειρηματία, του δήμου που είναι «δικτυωμένος» απευθείας με τα κέντρα των Βρυξελλών και ολοκληρώνεται πλέον ως «τοπικό κράτος».

Το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» δεν περιορίζεται σε ορισμένες «εκσυγχρονιστικές» ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση υπαρκτών προβλημάτων οργάνωσης και λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (μικροί ΟΤΑ, έλλειψη τεχνικών και άλλων υπηρεσιών, μηχανοργάνωσης και μηχανολογικού εξοπλισμού). Αποτελεί, αντίθετα, μέρος μιας συνολικής αναδιάρθρωσης του κρατικού—διοικητικού συστήματος της χώρας που ολοκληρώνει τη μετατροπή του «κράτους πρόνοιας» σε «κράτος στρατηγείο» για την ικανοποίηση των «σύγχρονων αναγκών» του καπιταλιστικού συστήματος, της πλήρους ενσωμάτωσης στις πολιτικές και τις λειτουργίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της προώθη-

σης των στρατηγικών της απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων, των ιδιωτικοποιήσεων και του περιορισμού του «κόστους εργασίας» και των κρατικών δαπανών για την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης.

Η μελέτη, επομένως, των διαδικασιών ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και των συγκρούσεων που αυτή συνεπάγεται, για να μην είναι αποσπασματική θα πρέπει να έχει ως αφετηρία μια τέτοια οπτική συνολικής αντιμετώπισης των φαινομένων αναδιάρθρωσης του κράτους.

Κράτος και Τ.Α.

Δεν θα είναι ολοκληρωμένη, επιπλέον, η αντιμετώπιση των εξελίξεων στους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αν δεν στηρίζεται σε μια επιστημονική—μαρξιστική προσέγγιση της σχέσης κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, απορρίπτοντας διάφορους μύθους και ιδεολογήματα που τείνουν, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, να αποσπασούν τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την όλη λειτουργία του κράτους.

Η Τ.Α. αποτελεί θεσμό του κράτους και διακρίνεται από άλλους θεσμούς του κυρίως επειδή λειτουργεί σε τοπικό επίπεδο και λόγω της άμεσης εκλογής των πολιτικών οργάνων διοίκησης. Η Τ.Α. στο πλαίσιο του αστικού κράτους είναι αστική Τ.Α. Στο πλαίσιο του κρατικού συστήματος του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού χαρακτηριζόταν ως σοσιαλιστική Τ.Α.

Μια συστηματική ιστορική αναδρομή θα μας έδειχνε ότι οι θεσμοί της Τ.Α. δεν είναι ουδέτεροι σε σχέση με το κράτος ούτε εκφράζουν γενικά και πάντα τη λαϊκή εξουσία. Κατά την περίοδο της επαναστατικής ανόδου της αστικής τάξης (στις χώρες της Ευρώπης κυρίως) η δημιουργία θεσμών αυτοδιοίκησης στις πόλεις αποτελούσε εμβρυϊκή μορφή της νέας αστικής εξουσίας και του εθνικού-αστικού κράτους που θα διαμορφώνονταν στην πορεία. Οι θεσμοί της Τ.Α., όπως σήμερα τους γνωρίζουμε έχουν τη ρίζα τους σ' αυτή την ιστορική περίοδο (και όχι βέβαια στους δήμους των αρχαίων ελληνικών πόλεων, που ο ρόλος τους ήταν η συγκέντρωση των φόρων και η στρατολογία των πολιτών σε περιόδους πολέμου). Θα πρέπει δε να τονιστεί πως στην πορεία συγκρότησης και εξέλιξης των αστικών κρατών, η Τοπική Αυτοδιοίκηση ενσωματώνεται πλήρως σ' αυτά και διαμορφώνεται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τις επιλογές της εκάστοτε κεντρικής εξουσίας.

Παρόμοια μεθοδολογική παρατήρηση μπορεί να διατυπωθεί και για τη δημιουργία των λαϊκών-εργατικών συμβουλίων όχι μόνο σε τοπικό επίπεδο αλλά και σε χώρους παραγωγής και στις ένοπλες δυνάμεις κατά την περίοδο των σοσιαλιστικών - εργατικών επαναστάσεων, με πιο χαρακτηριστική την περίπτωση της Οκτωβριανής Σοσιαλιστικής Επανάστασης. Τότε, τα «λαϊκά συμβούλια» αποτέλεσαν τα φύτρα της νέας λαϊκής εργατικής εξουσίας που θα αντικαθιστούσε την παλαιά αστική εξουσία. Με τη δημιουργία του νέου κράτους, τα σοβιέτ αποτέλεσαν το βασικό θεσμό έκφρασης των σοσιαλιστικών-εργατικών χαρακτηριστικών του. Αυτή η νέου τύπου λαϊκή-σοσιαλιστική αυτοδιοίκηση διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε στο πλαίσιο της συνολικής εξέλιξης του κράτους του «υπαρκτού σοσιαλισμού».

Τα λαϊκά συμβούλια και στην περίπτωση αυτή αποτέλεσαν θεσμό του κράτους και η όλη δομή, οργάνωση και λειτουργία τους καθορίζονταν από τις επιλογές της κεντρικής εξουσίας. Ένα από τα πιο χαρακτηριστικά δείγματα της έναρξης και της ολοκλήρωσης της διαδικασίας εκφυλισμού της εργατικής εξουσίας στη Σοβιετική Ένωση αποτέλεσε ο εκφυλισμός των σοβιέτ ως θεσμών λαϊκής εξουσίας.

Αλλά και στη χώρα μας η συγκρότηση και λειτουργία θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης ακολούθησε την πορεία εξέλιξης του ελληνικού αστικού κράτους.

Μια από τις βασικές επιλογές του πρώτου κυβερνήτη του νέου ελληνικού κράτους ήταν η αντικατάσταση του κοινοτικού συστήματος που είχε αναπτυχθεί επί τουρκοκρατίας, ως μηχανισμός φοροδοτικής κυρίως και λιγότερο διοικητικής οργάνωσης των υπόδουλων ελληνικών πληθυσμών, με θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αυτοί λειτουργούσαν στις τότε ευρωπαϊκές χώρες.

Η επιλογή αυτή στη διοικητική οργάνωση εξέφραζε το βαθύτερο στόχο της αντικατάστασης της κυρίαρχίας των προεστών από τους εκπροσώπους της νέας κοινωνικής και πολιτικής τάξης. Το εγχείρημα τελικά σχεδιάστηκε και πραγματοποιήθηκε από τους Βαναρούς. Οι δήμοι που δημιουργήθηκαν αποτελούσαν ενότητες χωριών και, κατά κανόνα, δεν αντιστοιχούσαν στο κοινοτικό σύστημα της Τουρκοκρατίας.

Το σημερινό σύστημα των δήμων και των κοινοτήτων, που τροποποιείται με το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας», διαμορφώθηκε με το νόμο ΔΝΖ/1912 της κυβέρνησης του Ελ.Βενιζέλου. Ο γενικότερος στόχος της κυβέρνησης αυτής ήταν η δημιουργία σύγχρονου αστικού κράτους με την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος

και ιδιαίτερα του κοινοβουλευτισμού. Η κατάργηση του παλαιού πολιτικού συστήματος και η αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας με τη λειτουργία εθνικών κομμάτων ήταν η βασική προϋπόθεση. Το σύνθημα της «απελευθέρωσης των συννοικισμών» με τη διάσπαση των παλαιών δήμων αποτελούσε το ιδεολογικό περίβλημα του στόχου της απελευθέρωσης των βουλευτών από τα τοπικά κέντρα εξουσίας και της δημιουργίας του «πελατειακού συστήματος» της κομματικής-πολιτικής εξάρτησης, της συναλλαγής και του ρουσφετιού.

Η θεώρηση της Τ.Α. ως «λαϊκής εξουσίας» έχει τη ρίζα της στην περίοδο του ΕΑΜικού κινήματος, όταν στις περιοχές που απελευθέρωνε ο Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός δημιουργούνταν και λειτουργούσαν θεσμοί λαϊκής εξουσίας, δικαιοσύνης και εκπαίδευσης.

Οι θεσμοί αυτοί, ωστόσο, δεν είχαν καμιά σχέση με τις δομές του αστικού κράτους που διαλύονταν στην ελεύθερη Ελλάδα. Αποτελούσαν, αντίθετα, τα φύτρα της νέας λαϊκής εξουσίας, για την οποία αγωνίζονταν ο ένοπλος λαός και το ΕΑΜ και εγκαθιστούσαν στις περιοχές που απελευθέρωναν από το φασίστα κατακτητή. Η ήττα του λαϊκού επαναστατικού κινήματος σήμανε και την ακύρωση αυτών των κατακτήσεων. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στο μετεμφυλιακό κράτος ο κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων διαμορφώθηκε από την αμερικανική αποστολή.

Από το «κράτος πρόνοιας» στο «κράτος στρατηγείο»

Στη σημερινή φάση εξέλιξης του καπιταλιστικού συστήματος η μετάβαση από το «κράτος πρόνοιας» στο «κράτος στρατη-

γείο» της καπιταλιστικής ανάπτυξης σηματοδοτεί και τη μετεξέλιξη των θεσμών της Τ.Α. από τον παραδοσιακό «αναπτυξιακό - κοινωνικό» ρόλο στη διαχείριση της νεοφιλελεύθερης πολιτικής της κεντρικής εξουσίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πλαίσιο του «κοινωνικού κράτους» οι θεσμοί της Τ.Α. αποτελούσαν προνομιακό πεδίο ανάπτυξης πολιτικών «λαϊκής συμμετοχής», κοινωνικής αλληλεγγύης και πειραματισμών σε νέες πολιτικές που επηρετούσαν τη συλλογική κατανάλωση κοινωνικών αγαθών, καθώς και τη δημιουργία υποδομών για τη βελτίωση των συνθηκών υγιεινής στις πόλεις και τα χωριά. Αποτελούσαν, επίσης, προνομιακό χώρο παρέμβασης των αριστερών πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων που αναζητούσαν στηρίγματα στο γενικότερο αγώνα τους για διεύρυνση των αστικών δημοκρατικών ελευθεριών, των κοινωνικών παροχών στα λαϊκά στρώματα και για αλλαγή του γενικότερου συσχετισμού των δυνάμεων. Τα παραδείγματα των «κόκκινων» δήμων εξέφραζαν αυτή τη δυναμική του αριστερού κινήματος, σε καμιά, όμως, περίπτωση δεν δικαιολογούν τις απόψεις περί μετατροπής της Τ.Α. σε θεσμό λαϊκής εξουσίας. Η Τ.Α., ακόμη και στις περιπτώσεις αυτές, λειτουργούσε —παρά τις διαφοροποιήσεις στη δημοτική πολιτική— ως θεσμός του αστικού κράτους και αυτό επιβεβαιώνονταν από τη συνεχή ανάπτυξη λειτουργιών όπως η φορολογική, η παραγωγή τεχνικού έργου κατά τα πρότυπα του κεντρικού κράτους κ.λπ.

Ήδη, από τα τέλη της δεκαετίας του '70 και τις αρχές της δεκαετίας του '80 αναπτύσσεται πιο συστηματικά η τάση ανάπτυξης των ανοιχτά αντιλαϊκών λειτουργιών της Τ.Α. σε βάρος των λειτουργιών κοινωνικής πολιτικής και λαϊκής συμμετοχής. Η ιδέα, λ.χ., της επέκτασης της ανταποδοτικής

λειτουργίας της Τ.Α. στο σύνολο των κοινωνικών δραστηριοτήτων της προωθήθηκε έντονα από τις κυβερνήσεις και τα δημοτικά στελέχη του ΠΑΣΟΚ. Ενώ η νεοδημοκρατική διοίκηση των δήμων Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης (1986-90) αποτέλεσε πεδίο έναρξης των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης σημαντικών λειτουργιών όπως αυτές των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Στη σημερινή εποχή του ελληνικού καπιταλισμού προωθείται μια συνολική αναδιάρθρωση του πολιτικού-διοικητικού συστήματος, η οποία περιλαμβάνει το κεντρικό κράτος, τις περιφερειακές κρατικές αρχές και την Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η μεγάλη αυτή οργανωτική—διοικητική αλλαγή πραγματοποιείται για να εξυπηρετήσει πιο αποτελεσματικά την εξέλιξη του κρατικού συστήματος στο ρόλο του επιτελικού κέντρου για τη διεκπεραίωση των πολιτικών του ελληνικού κεφαλαίου, των πολυεθνικών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.).

Πραγματοποιείται, ακόμη, σε μια εποχή όπου:

— Το «εθνικό πρόγραμμα ανάπτυξης» έχει αντικατασταθεί πλέον από το «Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης» και τα άλλα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

— Το αντιπροσωπευτικό κοινοβουλευτικό σύστημα υποβαθμίζεται υπέρ της άμεσης παρέμβασης στην πολιτική των δυνάμεων της αγοράς.

— Το παραδοσιακό πελατειακό σύστημα της κομματικής εξάρτησης και του ρουσφετιού φθίνει και η εξάρτηση της αστικής πολιτικής ζωής από το κεφάλαιο είναι πιο άμεση και ουσιαστική.

Στην εποχή αυτή το «κράτος στρατηγείο» πρέπει να είναι πιο ευέλικτο για τη διεκπεραίωση των πολιτικών της Ε.Ε., λι-

γότερο εξαρτημένο από το παραδοσιακό κοινοβουλευτικό-κομματικό σύστημα, πιο άμεσα επηρεαζόμενο από τις δυνάμεις της αγοράς και απαλλαγμένο από τις «υποχρεώσεις» του «κράτους πρόνοιας» προς τα φτωχότερα στρώματα του λαού.

Αυτοί είναι οι βασικοί λόγοι που το κράτος ενισχύει τον επιτελικό του ρόλο και αποκεντρώνει μια σειρά διοικητικών λειτουργιών του σε περιφερειακά κρατικά όργανα και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Παράλληλα, σε περιφερειακό επίπεδο, το κράτος ισχυροποιεί τις δομές του, μέσω της αναβάθμισης του θεσμού της Περιφέρειας, η οποία ισχυροποιείται πολύ περισσότερο και από την παλαιά κρατική Νομαρχία. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εκπροσωπεί την κυβέρνηση και το κράτος στην περιοχή του και ασκεί τη διοικητική εποπτεία στην Τ.Α. Το πιο σημαντικό είναι ότι η Περιφέρεια διαχειρίζεται το σύνολο σχεδόν των χρηματοδοτήσεων, εθνικών και κοινοτικών, που κατευθύνονται στους νομούς κάθε περιοχής, μέσω των ΠΕΠ (Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων), και για το σκοπό αυτό συνδέεται άμεσα με τις επιτελικές υπηρεσίες των Υπουργείων και τις αντίστοιχες Διευθύνσεις της Ε.Ε. Για την εξυπηρέτηση των λειτουργιών αυτών ισχυροποιούνται οι υπηρεσίες της Περιφέρειας και αναβαθμίζεται η στελέχωσή τους ποιοτικά και ποσοτικά. Η περιφέρεια θα αποτελεί, πλέον, μηχανισμό διοίκησης πολύ πιο ισχυρό από οποιοδήποτε περιφερειακό υπουργείο (Αιγαίου, Β.Ελλάδος).

Η αναδιάρθρωση της Τ.Α.

Μέσα στο σύνολο αυτών των αλλαγών είναι φανερό ότι σχεδιάστηκε και πραγμα-

τοποιείται και η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας Τ.Α.

Η εξάρτηση των δήμων και κοινοτήτων από το κοινοβουλευτικό-πελατειακό σύστημα χαλαρώνει και ενισχύεται ταυτόχρονα η εξάρτηση από τις δυνάμεις της αγοράς, τις πολιτικές και τους μηχανισμούς της Ε.Ε. και του αστικού κράτους. Αυτή η επιλογή, προφανώς, απαιτεί υπέρβαση της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ, συγκέντρωση και στο τοπικό επίπεδο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, δημιουργία κατάλληλων υπηρεσιακών μηχανισμών, ώστε να ασκείται πιο αποτελεσματικά η διεκπεραίωση και ο έλεγχος της εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε. και του κεντρικού κράτους.

Η αναδιοργάνωση και η συγκεντροποίηση των πολιτικών ή υπηρεσιακών δομών της Τ.Α. εξυπηρετεί την άμεση πρόσβαση στις χρηματοδοτήσεις, τον έλεγχο της «απορρόφησής» τους στο πλαίσιο βέβαια των σχεδιασμών της Ε.Ε. Η «επιλεξιμότητα» των έργων που προτείνει η Τ.Α. αποτελεί το ασφυκτικό πλαίσιο το οποίο δεν μπορεί να υπερβεί ο «εθνικός» και πολύ περισσότερο ο «τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός». Δεν είναι δυνατόν πλέον να «περάσει» η Τ.Α. προτάσεις για έργα που δημιουργούν θέσεις εργασίας στους διάφορους τομείς της οικονομίας στο βαθμό που είναι αντίθετες με τις κεντρικές επιλογές της Ε.Ε., και επομένως δεν είναι «επιλέξιμες» για χρηματοδότηση.

Η συνένωση των ΟΤΑ και η δημιουργία νέων δήμων διευκολύνει, επίσης, την πιο αποτελεσματική προώθηση των πολιτικών του καπιταλιστικού αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό επίπεδο. Οι επιλογές για «λαϊκή συμμετοχή», «τοπικό κράτος πρόνοιας» υποχωρούν πλήρως και στη θέση τους προωθούνται πολιτικές εξυπηρέτησης της κίνησης του κεφαλαίου και στο τοπικό

επίπεδο με τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης, την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και την παράδοση των τοπικών φυσικών και παραγωγικών πόρων στην καπιταλιστική εκμετάλλευση.

Η χαλάρωση των άμεσων διοικητικών ελέγχων των κρατικών υπηρεσιών στην Τ.Α. (έλεγχοι σκοπιμότητας) συνοδεύεται από την ολοκλήρωση των διαδικασιών πλήρους ενσωμάτωσης στις λειτουργίες της Ε.Ε., του κεντρικού κράτους και της μεγαλύτερης εξάρτησης από τις δυνάμεις της αγοράς, με αποτέλεσμα όλα τα φαινόμενα που παρατηρούνται στο κεντρικό κράτος (αδιαφάνεια, συναλλαγή κ.λπ.) να αναπτύσσονται ραγδαία και στην Τ.Α.

Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με τις γενικότερες αδυναμίες του εργατικού κινήματος, οδηγεί σε μια διαδικασία πλήρους απόσπασης της Τ.Α. από την εξυπηρέτηση των λαϊκών αναγκών και στη μετατροπή της σε ανοικτά αντιλαϊκό θεσμό. Δεν είναι τυχαίο ότι στην Τ.Α., πλέον, αλωνίζουν όχι οι παραδοσιακές κομματικές-παραταξιακές συσπειρώσεις, αλλά ομάδες συμφερόντων «διακομματικές» που συνθέτουν τις επιδιώξεις των τοπικών πολιτικών παραγόντων με αυτές των διάφορων επιχειρήσεων.

Η εξέλιξη αυτή της Τ.Α., που την καθιστά πιο απομάκρυνη από τις ανάγκες και τις επιδιιώσεις του μαζικού λαϊκού κινήματος αλλά και από την παραδοσιακή συναλλαγή του πελατειακού συστήματος, διευκολύνει την ανάπτυξη λειτουργιών όπως:

— Η φορολογική, με την έννοια της επέκτασης της πολιτικής της ανταποδοτικότητας στο σύνολο σχεδόν των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ, υποχρεώνοντας τα φτωχότερα λαϊκά-εργατικά στρώματα να πληρώνουν δυο φορές (στο κεντρικό και στο τοπικό κράτος) για παροχή υπηρεσιών κοινωνικού-τοπικού χαρακτήρα.

— Η κατασταλτική, με την ενίσχυση και διεύρυνση του ρόλου της δημοτικής αστυνομίας σε θέματα καθημερινής ζωής, με την «αποκέντρωση» μάλιστα και λειτουργιών που σήμερα διεκπεραιώνει η κρατική αστυνομία.

Με μια τέτοια εξέλιξη της Τ.Α. είναι φανερό ότι δεν δημιουργείται κανένα πρόβλημα, αντίθετα εξυπηρετείται η λειτουργία του αστικού κρατικού συστήματος όταν μεταφέρονται νέες αρμοδιότητες στην Τ.Α. Αφενός γιατί διευκολύνεται το κράτος στην άσκηση του επιτελικού του ρόλου και, αφετέρου, γιατί η μεταφορά αυτή γίνεται χωρίς τους αντίστοιχους πόρους. Οι νέοι δήμοι, προκειμένου να ασκήσουν τις νέες αρμοδιότητες, είτε θα τις εκχωρήσουν ανοιχτά στην ιδιωτική πρωτοβουλία, είτε θα επιβάλουν νέους τοπικούς φόρους με τη μορφή των «ανταποδοτικών» τελών.

Παράλληλα, η διαδικασία αυτή διευκολύνει την κεντρική εξουσία στην προσπάθεια αποπροσανατολισμού και πολυδιάσπασης του μαζικού λαϊκού κινήματος, αφού η κυβερνητική πολιτική θα εφαρμόζεται και από τις περιφερειακές αρχές, κρατικές και τοπικο-αυτοδιοικητικές.

Η διαδικασία συνένωσης των ΟΤΑ και η δημιουργία νέων δήμων, καθώς και η λειτουργία δομών διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας δεν είναι νέα για τη χώρα μας, πολύ περισσότερο για τα ευρωπαϊκά κράτη. Στη χώρα μας από την προηγούμενη δεκαετία, με νόμους του 1984 και του 1986, θεσμοθετήθηκαν οι δυνατότητες και τα κίνητρα ανάπτυξης των συνενώσεων και της συνεργασίας ΟΤΑ για την καλύτερη

αντιμετώπιση αναπτυξιακών, τεχνικών, διοικητικών και άλλων έργων και υποθέσεων στην περιφέρεια κυρίως. Στα ευρωπαϊκά κράτη της βορειοκεντρικής Ευρώπης είχε προωθηθεί κυρίως η επιλογή της συνένωσης (δεκαετία 1970).

Στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, με πιο χαρακτηριστική περίπτωση τη Γαλλία, αναπτύχθηκε το πρότυπο των θεσμών συνεργασίας των ΟΤΑ, σε αντιπαράθεση μάλιστα με το πρότυπο των συνενώσεων.

Στη χώρα μας, στη διάρκεια της προ-Σημίτη κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, προωθήθηκε η διαδικασία της συνεργασίας των ΟΤΑ με τα Συμβούλια Περιοχής. Η κυβέρνηση Σημίτη επέλεξε, τελικά, την πιο «σκληρή» και «ολοκληρωμένη» αντιμετώπιση του ζητήματος με την αναγκαστική συνένωση των ΟΤΑ.

Η επιλογή αυτή αποτελεί μια παράμετρο στη συνολική σοσιαλ-φιλελεύθερη πολιτική της κυβέρνησης, που αντιστοιχεί στις σημερινές ανάγκες εξέλιξης του ελληνικού αστικού κράτους και θα κριθεί, ως προς το βάθος και την έκταση της εφαρμογής της, από τη διαμόρφωση των συσχετισμών δύναμης και τη συνολική αντίσταση του λαϊκού κινήματος.

Η επιλογή αυτή, επιπλέον, καταρρίπτει τους «μύθους» για δυνατότητες δημιουργίας νησίδων λαϊκής εξουσίας στην έρημο της καπιταλιστικής εκμετάλλευσης και θέτει πιο επιτακτικά το πρόβλημα της διαμόρφωσης και προβολής μιας αριστερής ριζοσπαστικής, αντικαπιταλιστικής στρατηγικής και παρέμβασης στα θέματα του κράτους και των θεσμών του.