

Κεντρική εξουσία και αυτοδιοίκηση – ή διαλεχτική της αντίθεσης

Π. Παπαγιάννης

Ἡ κατάσταση στήν τοπική αυτοδιοίκηση ἔχει φτάσει ἀπό ὅλες τίς πλευρές σέ σημείο ἀδιεξόδου. Ἡ κρίση, οἰκονομική, πολιτική καί θεσμική, ὁδηγεῖ τούς ΟΤΑ (Ὁργανισμούς Τοπικῆς Αυτοδιοίκησης) στήν ἐκμηδένιση τῆς λειτουργικότητάς καί τοῦ ρόλου τους, παρὰ τίς ἀπαιτήσεις τῶν καιρῶν γιά ἐκσυγχρονισμό τῆς διοίκησης καί τήν ἐπιταχτική ἀνάγκη γιά ἀνανέωση καί ἐκδημοκρατισμό τοῦ κράτους, τῶν θεσμῶν καί τῶν διοικητικῶν του μηχανισμῶν.

Ἡ ἀνάγκη αὐτή, ἐπιταχτική ἀπό τό στάδιο ἀνάπτυξης τῆς χώρας, προβάλλεται ἔντονα καί ἀπό τούς τεχνοκρατικούς μηχανισμούς καί ἀπό τίς ὑπηρεσίες τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας.

Ἡδὴ τό ΚΕΠΕ (Κέντρο Προγραμματισμοῦ καί Οἰκονομικῶν Ἑρευνῶν) στό πρόγραμμά του οἰκονομικῆς καί κοινωνικῆς ἀνάπτυξης τοῦ 1977-1980, τοῦ ὁποῦ μάλιστα τά προκαταρκτικά ἐγκρίθηκαν ἀπό τή Βουλὴ στίς 20.6.77, θεωρεῖ σάν βασική προϋπόθεση γιά νά πετύχει ἡ προσπάθεια γρήγορης ἀνάπτυξης τῆς χώρας τόν ἐκσυγχρονισμό ὁρισμένων βασικῶν θεσμῶν. Σ' αὐτές τίς ἀλλαγές περιλαμβάνονται ἡ ἀποκέντρωση καί ἡ αὐτοδιοίκηση.

Προτείνει συγκεκριμένα τό ΚΕΠΕ: «Στόχος τοῦ Προγράμματος εἶναι ἡ βαθμιαία ἀλλά σταθερή προώθηση οὐσιαστικῆς ἀποκεντρώσεως τῆς δραστηριότητος τοῦ κρατικοῦ μηχανισμοῦ, σέ συνδυασμό μέ τήν παράλληλη ἀναδιοργάνωση καί ἐνίσχυση τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.» Ἀκόμα, στό κεφάλαιο «Βελτίωση τῆς ὁργανώσεως καί διεύρυνση τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν Ὁργανισμῶν Τοπικῆς Αυτοδιοικήσεως»: «Ἡ διοικητική ἀποκέντρωση θά ἀναφέρεται καί στή μεταφορά ἀρμοδιοτήτων γιά θέματα καθαρά τοπικοῦ χαρακτήρα ἀπό τή Δημόσια Διοίκηση στίς ἐκλεγμένες τοπικές ἀρχές, κατὰ τά πρότυπα τῶν χωρῶν τῆς Εὐρωπαϊκῆς Κοινότητος. Αὐτό ὄχι μόνο ἀνταποκρίνεται πρὸς τή δημοκρατική ὁργάνωση τῆς πολιτείας, ἀλλά μπορεῖ νά συμβάλλει στή λήψη ὀρθότερων ἀποφάσεων, ἀφοῦ ἐκεῖνοι πού ἀποφασίζουν, ἔχουν ἀμεση ἀντίληψη τῶν προβλημάτων καί συμφέρον γιά τή σωστή ἐπίλυσή τους. Ταυτόχρονα μιά τέτοια μεταφορά ἀρμοδιοτήτων στίς τοπικές ἀρχές περιορίζει τίς χρονοδόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες πού εἶναι

ἀναπόφευκτες ὅταν ὁ συγκεντρωτισμός ἐπιμηκύνει τήν ἱεραρχική ἀλυσίδα. Ἡ ἀποκέντρωση αὐτή θά ἐνταχθεῖ στά πλαίσια πού διαγράφει τό σύνταγμα ἀναφορικά πρὸς τό δεύτερο βαθμὸ Τοπικῆς Αυτοδιοικήσεως.»

Εἶναι ὅμως ἀνάγκη νά τονίσουμε ὅτι, ἐνῶ ὁ ἐκσυγχρονισμός τοῦ κράτους καί τῶν θεσμῶν του (καί τῆς αὐτοδιοίκησης) προβάλλει σάν ἐθνική ἀνάγκη, ἡ μέχρι σήμερα πρᾶχτική τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας, ὅπως ἐκφράστηκε ἐπὶ δεκαετίες ἀπό τίς κυβερνήσεις τῆς Δεξιᾶς καί ὅπως ἐκφράζεται τελευταία ἀπό τήν κυβέρνηση τῆς Νέας Δημοκρατίας, εἶναι τελείως ἀντίθετη καί πρὸς τίς προτάσεις τοῦ ΚΕΠΕ καί πρὸς τίς ἐπιταγές τῶν ἀρθρῶν 101 καί 102 τοῦ Συντάγματος.

Εἶναι κοινοτοπία νά μιλήσουμε γιά τήν οἰκονομική ἀθλιότητα τῶν ΟΤΑ, τήν ἔλλειψη ἀρμοδιοτήτων, καί τίς ἐπεμβάσεις τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας καί τῶν νομαρχῶν.

Σημειώνουμε μόνο ἑνδεικτικά ὅτι ὁ Δήμος Ἀθηναίων ἔχει τυπικὸ παθητικὸ (χωρὶς καμιά οὐσιαστική λειτουργικότητα) πλέον τοῦ 1,2 δις. δρχ.· ἀκόμα τόν παραγκωνισμό καί ἀποκλεισμό τῶν ΟΤΑ ἀπὸ τὴν ἀντιμετώπιση τῶν προβλημάτων τῆς ἐθνικῆς καταστροφῆς τῶν σεισμῶν τῆς Θεσσαλονίκης, τίς βάναντες ἀστεινολογικὲς ἀπαγορεύσεις πολιτιστικῶν ἐκδηλώσεων στοὺς Δήμους, οἱ ὁποῖες ἐφθασαν ὥς τὴν ἀπαγόρευση παιδικῶν κινηματογραφικῶν προβολῶν καί ταινιῶν τοῦ Ὑπουργείου Παιδείας (Δῆμοι Νικαίας, Κεραιτίνου, κ.ἀ.), καί τέλος τίς πειθαρχικὲς τιμωρίες καί παραπομπές στὰ δικαστήρια παραγόντων τῆς αὐτοδιοίκησης (Δήμαρχοι: Λεδέντης, Γρηγοριάδης, Φολόπουλος κ.ἀ.).

Ἡ ἀντίθεση αὐτὴ εἶναι μὰ ἀπὸ τίς χαρακτηριστικὲς ἀντιφάσεις τοῦ ἀνταγωνιστικοῦ (ταξικοῦ) κράτους, ὅπου οἱ λύσεις πού ἐπιβάλλουν οἱ κοινωνικὲς, οἰκονομικὲς καί πολιτικὲς ἐξελίξεις ἐρχονται σέ σύγκρουση μέ τὰ στενά ταξικά συμφέροντα ὅπως ἐκφράζονται ἀπὸ τὴν κυβερνητικὴ ἐξουσία.

Ἀπὸ τό Γάλλο εἰδικὸ σέ θέματα διοικήσεως Bouvier-Ajam δανειζόμεστε ἓνα χαρακτηριστικὸ ἀπόσπασμα ἀπὸ ἓνα παλιὸ του κείμενο:

«Ἡ τρίτη τάξη (ἡ μπουρζουαζία) ἔκανε τὴ μαθητεία της στή διαχείριση τῶν κοινῶν κατὰ μεγάλο μέρος μέσα στίς

Κοινότητες, καί ἐκεῖ ἀπόχτησε τίς ἱκανότητες νά κυβερνᾷ, ἱκανότητες πού θά ἐκφραστοῦν μέ δύναμη καί ἐπιτυχία κατὰ τὴν ἐπανάσταση... Ὅμως ἀπὸ τό 1848 ἀκόμα ἐμφανίζεται ἡ θέλησή της νά διασφαλίζει τὴ σταθερότητά της, ἐναντί τῆς ἀνερχόμενης ἐργατικῆς δύναμης...

«Ὁ κόσμος τῶν ἐπιχειρηματιῶν θέλει νά εἶναι βέβαιος ὅτι ἡ Κυβέρνηση δέν θά ἀφήσει νά κυριαρχήσει στή διοίκηση ὁ νόμος τοῦ ὄχλου» (loi de la masse).

Στά σύγχρονα ἀστικά κράτη αὐτὴ ἡ τάση, τοῦ περιορισμοῦ τοῦ ρόλου καί τῶν ἀρμοδιοτήτων τῆς αὐτοδιοίκησης (οὐσιαστικὰ περιορισμοῦ τῶν δικαιωμάτων τοῦ λαοῦ νά συμμετέχει στήν ἀσκηση τῆς ἐξουσίας μέ τὴ διοίκηση τῶν τοπικῶν του ὑποθέσεων, μέ μιά ἄλλη ἀντίληψη ποιότητας ζωῆς καί μοντέλων προγραμματισμοῦ καί οἰκονομικῆς ἀνάπτυξης) καλύπτεται κάτω ἀπὸ τίς θεωρίες «τῆς ἐνότητος δράσεως», τῆς «ἀποτελεσματικότητος», «τῆς διοικήσεως κατὰ ὁρόφους» ὑπὸ τόν ἀμεσο ἑλεγχὸ τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας, μέ διαφανὴ τὴν πρόθεση τῆς ὑπαγωγῆς τῶν δημοκρατικῶν τοπικῶν φορέων λαϊκῆς ἐξουσίας σέ θέση ὑποτακτικῶν τῆς κεντρικῆς κυβερνητικῆς ἐξουσίας καί τῶν πολιτικῶν τῆς ἐπιλογῶν.

Μ' αὐτὸ τό πνεῦμα ἡ κεντρικὴ ἐξουσία ὑποτάσσει τίς ἀνάγκες ἐκσυγχρονισμοῦ καί ἀναπροσαρμογῆς τῆς διοίκησης, πού ἐπιβάλλουν τὰ καινούρια προβλήματα στίς σύγχρονες κοινωνίες, στήν πολιτικὴ σκοπιμότητα ἀποκλεισμοῦ τοῦ λαοῦ ἀπὸ τὰ κέντρα λήψης ἀποφάσεων, καί δημιουργεῖ ἀναποτελεσματικούς τεχνοκρατικούς γραφειοκρατικούς μηχανισμούς διοικήσεως μέ ἀποτέλεσμα νά δξύνονται καί τὰ προβλήματα καί οἱ κοινωνικὲς ἀντιθέσεις, ἀφοῦ ἀποκλείονται οἱ διοικούμενοι (ὁ λαὸς) ἀπὸ τὴ συμμετοχὴ στή διοίκηση τῶν ὑποθέσεων τους καί τίς κοινωνικὲς δομὲς ἀσκησης τῆς ἐξουσίας.

Αὐτὴ ἡ ἀντίθεση, ἐγγενὴς στήν ἀνταγωνιστικὴ κοινωνία, εἶναι φανερό ὅτι εἶναι πολιτικὴ, καί ἡ λαϊκὴ ἀξίωση γιά οὐσιαστικὴ αὐτοδιοίκηση καί ἀσκηση ἐξουσίας συνδέεται ἀμεσα μέ τοὺς ἀγῶνες γιά τὴ στερέωση, τὴ διεύρυνση καί τὸ κοινωνικὸ περιεχόμενο τῆς Δημοκρατίας, ἀφοῦ ἀπὸ τό ποῖο κυβερνοῦν καί ποιοὶ διοικοῦν καί γιά λογαριασμό καί πρὸς τὸ συμφέρον ποίου ἐξαρτᾶται ὁ χαρακτήρας τοῦ κράτους καί δίνεται τε-

λικά ή απάντηση στό ἐρώτημα τίνος εἶναι τό κράτος.

Ἡ ἀντίθεση αὐτή τελικά λύνεται στό λαϊκό κράτος. Αὐτό ὅμως δέν σημαίνει πώς μειώνεται ὁ ρόλος καί ἡ σημασία τῆς οὐσιαστικῆς καί ἐνεργοῦ συμμετοχῆς τοῦ λαοῦ, τῶν πολιτῶν, στή διακυβέρνηση καί διοίκηση τῆς χώρας. Τυχόν διαφορετική ἀντίληψη καί πραχτική ἀποδυναμώνει τή λαϊκή κοινωνία καί τό λαϊκό κράτος, ἀφοῦ ἀφήνει ἀναξιοποίητες τίς

κοινωνικές δυνάμεις καί ὁδηγεῖ σέ πολιτικό, κοινωνικό καί οἰκονομικό ἀδιέξοδο, καί τελικά σέ ἀναίρεση τοῦ δημοκρατικοῦ χαρακτήρα τοῦ λαϊκοῦ κράτους.

Ἡ πορεία πρὸς τή λύση τῆς ἀντίθεσης συνδέεται μέ μακροχρόνιους καί ἐπίπονους ἀγῶνες γιά ἐπιμέρους καταχτήσεις θεσμικοῦ καί διαρθρωτικοῦ χαρακτήρα, οἱ ὁποῖες θά κοινωνικοποιοῦν τή δημοκρατία καί θά προωθοῦν ἀποφασιστικά τή λαϊκή συμμετοχή στά κέντρα λήψης

ἀποφάσεων, καί θά ἀνοίγουν προσβάσεις πρὸς τίς δομές τοῦ κράτους, ὅποι ἀσκεῖται ἡ ἐξουσία, πολιτικά, οἰκονομικά καί κοινωνικά.

Μέσα σ' αὐτούς τοὺς ἀγῶνες ἐντάσσονται καί οἱ προσεχεῖς δημοτικές ἐκλογές, φάση τῆς πολιτικῆς μάχης γιά οὐσιαστική αὐτοδιοίκηση, σέ μιά πρώτη διαδικασία δυναμικῆς ἐνεργοποίησης τῶν συνταγματικῶν διατάξεων γιά ἀποκέντρωση καί αὐτοδιοίκηση.

