

μελέτες

Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΜΙΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Όλγα Στασινοπούλου

MSC PHD - Επίκουρη καθηγήτρια στη σχολή ΣΕΥΠ

ΤΕΙ ΑΘΗΝΑΣ, εκλεγμένη λέκτωρ στην Πάντειο Σχολή

Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Αυτή την εποχή, με αφορμή και τις επικείμενες Δημοτικές Εκλογές γίνεται πολύς λόγος για την αναβάθμιση του δεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

Πιστεύουμε ότι ενώ συζητάμε πολύ για το τι Τ.Α. θέλουμε, αναφερόμαστε πολύ λίγο στο τι κοινότητα έχουμε και τι κοινότητα πρέπει να καλλιεργούμε.

Στόχος αυτού του άρθρου είναι να βάλει μερικά ερωτήματα γύρω από την σχέση Τ.Α. και κοινότητας και να επισημάνει την προσφορά της Κοινοτικής Ανάπτυξης στην εξέλιξη των δημοκρατικών δεσμών.

Η Τ.Α. είναι μια μορφή άσκησης κρατικής εξουσίας στο τοπικό επίπεδο (συχνά γίνεται αναφορά στον όρο τοπικό κράτος).

Αυτό σημαίνει ότι *πρώτο* σαν πολιτικός δεσμός εκφράζει τις ίδιες θεμελιακές κοινωνικές σχέσεις που δημιουργούν και το κεντρικό κράτος, και *δεύτερο* αποτελεί μορφή κρατικού μηχανισμού και άσκησης δημόσιας διοίκησης.

Σαν μορφή άσκησης κρατικής εξουσίας η Τ.Α. έχει μίαν αμεσότητα, βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες, στα τοπικά προβλήματα, και επικρατεί γι' αυτό η αντίληψη ότι μπορεί να είναι πιο ευαίσθητη, στον έλεγχο από τον λαό από την κεντρική εξουσία. Συγχρόνως, μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική στη άσκηση κοινωνικού ελέγχου, ιδιαίτερα όταν επεκτείνει και εδραιώνει τους ανάλογους μηχανισμούς μέσα στην ίδια την κοινότητα, σε συνεργασία με τοπικούς φορείς.

Σαν μορφή δημόσιας διοίκησης αναπτύσσει οργανωτικές δομές που ενθαρρύνουν την λαϊκή συμμετοχή και κατοχυρώνουν την εκπροσώπηση της βάσης στον σχεδιασμό της πολιτικής από το κεντρικό επίπεδο, αλλά και την σωστή υλοποίηση προγραμμάτων στο τοπικό επίπεδο. Συνδέεται δηλαδή και με τρόπο ζωής, που δίνει έμφαση στην ανάπτυξη συλλογικών μορφών δράσης, συμμετοχικής συνείδησης, ενδυνάμωση των κοινοτικών δε-

σμών και ανάπτυξη οργανωτικής δομής μέσα στην κοινότητα, φαινόμενα δηλαδή που βρίσκονται στο επίκεντρο των στόχων της κοινοτικής ανάπτυξης.

Όσο δυναμική και προβληματική μπορεί να είναι η σχέση της Τ.Α. με την κοινότητα, άλλο τόσο μπορεί να είναι και με την κεντρική εξουσία. Ο κοινωνικός λειτουργός (ή άλλος ειδικευμένος επιστήμονας στην δουλειά με κοινότητα) βρίσκεται συχνά στο επίκεντρο των αντιφάσεων και συγκρούσεων ανάμεσα στην Τ.Α. την κεντρική εξουσία και την κοινότητα (ιδιαίτερα όταν είναι υπάλληλος της Τ.Α.). Ενδεικτική αυτής της κατάστασης είναι και η αμφισβήτηση του ρόλου του – ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης – τόσο από το κράτος και τους άλλους πολιτικούς φορείς, όσο και από την ίδια την κοινότητα.

Στόχος αυτού του άρθρου είναι να επισημάνει μερικές από αυτές τις αντιφάσεις και να δέσει ερωτηματικά γύρω από την σχέση Τ.Α. – Κοινότητας. Η σύντομη αναφορά σε θεωρητικές κατευθύνσεις και σε καίρια ζητήματα αναβάθμισης του δεσμού της Τ.Α. γίνεται στα πλαίσια αυτού του στόχου.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια δεν γίνεται αναφορά στις νομοθετικές ρυθμίσεις για την δομή της Τ.Α. στα διάφορα επίπεδα, (κάτι που αυτή τη στιγμή δεν μπορεί να δοθεί ολοκληρωμένα πριν μελετήσουμε και τις πρόσφατες αλλαγές μέσα από τον Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Επίσης, δεν γίνεται αναφορά στις αρχές και τη φιλοσοφία της Κοινωνικής εργασίας, και της μεθόδους της Κοινοτικής ανάπτυξης, ούτε στις διάφορες μορφές Τ.Α. και κοινότητας ανάλογα με παραμέτρους όπως υπαίθρο-πόλη, ή ποσοτικές πληθυσμιακές διαφοροποιήσεις (π.χ. κοινότητα χωριού και Δημόσιο Διαμέρισμα Αθήνας).

Θεωρούμε λοιπόν αναγκαίο να τονίσουμε από την αρχή ότι το άρθρο αυτό δεν αποσκοπεί σε μια ολοκληρωμένη και ισόβαρη ανάπτυξη των κυρίων θεμάτων Τ.Α. και κοινοτικής ανάπτυξης και τον συσχετισμό τους και να επισημάνουμε τα κενά στην κάλυψη του θέματος.

Με τους στόχους λοιπόν που αναφέραμε, το άρθρο αυτό συμπεριλαμβάνει:

Α. Βασικές διευκρινίσεις των όρων Τοπική Αυτοδιοίκηση, Κοινότητα και λαϊκή συμμετοχή,

Β. Σύντομη αναφορά σε θεωρητικές αντιλήψεις για το κράτος και την Τ.Α.

Γ. Σύντομη ανασκόπηση των κύριων ζητημάτων/προβλημάτων για την αναβάθμιση της Τ.Α. στη χώρα μας, όπως έχει ιστορικά εξελιχθεί σε σχέση με την κοινότητα και με ιδιαίτερη έμφαση στην λαϊκή συμμετοχή. Σε σχέση με αυτό το θέμα αναφέρουμε και απόψεις για την σημασία της Κοινοτικής Ανάπτυξης στην λειτουργία των δημοκρατικών δεσμών στο τοπικό επίπεδο και την ανάπτυξη γνήσιας Τ.Α. στα πλαίσια της πλουραλιστικής Αστικής Δημοκρατίας.

Α. Διευκρινίσεις όρων:

α. Με τον όρο Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) αναφερόμαστε στην μορφή εκείνη κρατικής εξουσίας στο τοπικό επίπεδο, που αν και αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού και κινείται μέσα στα πλαίσια της κεντρικής κρατικής πολιτικής, χαρακτηρίζεται από αυτοτέλεια στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της (στην συνέχεια του άρθρου γίνεται πιο εκτεταμένη αναφορά στα κεντρικά σημεία ανάπτυξης του δεσμού).

β. Με τον όρο «κοινότητα» εννοούμε το σύμπλεγμα ομάδων ατόμων, εγκατεστημένων σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή που έχει σημαντικά στοιχεία κοινής ζωής αλλά και αντιθέσεων, καθώς αυτά εκδηλώνονται από τους τρόπους ζωής, συμπεριφορά κατοίκων, παραδόσεις, έθιμα, πλέγματα επικοινωνίας. Επειδή χειριζόμαστε τον όρο **κοινότητα**

σε συνάρτηση με την Τ.Α. σε αυτήν την περίπτωση αναφερόμαστε σε μορφή κοινωνικής οργάνωσης σε συνάρτηση με μορφή πολιτικής οργάνωσης.

γ. Με τον όρο **λαϊκή συμμετοχή** εννοούμε την μορφή εκείνη συμμετοχής των μελών μιας κοινότητας στην λήψη αποφάσεων, σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων, για την ανάπτυξη ποιοτικά αναβαθμισμένης ζωής. Η συμμετοχή αυτή γίνεται κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις (που αναφέρουμε στο άρθρο) και μέσα από διαδικασίες – «τις συμμετοχικές διαδικασίες» – και οργανωτικές μορφές είτε στα πλαίσια της Τ.Α. (π.χ. συνοικιακά συμβούλια, συνελεύσεις κατοίκων), είτε έξω από την Τ.Α. και σε συνεργασία με αυτήν, (π.χ. τοπικοί μαζικοί φορείς, όπως σύλλογοι γονιών, πολιτιστικοί σύλλογοι κ.α.). Όπως θα δούμε τόσο στο επίπεδο της κοινότητας, όσο και στα πλαίσια της Τ.Α. μπορούν να εκδηλωθούν αντιθέσεις ανάμεσα στα συμμετοχικά όργανα και την Τ.Α., ή να εκφραστούν βαθείες αντιθέσεις συμφερόντων που βρίσκονται στην βάση της κοινότητας.

δ. Τέλος, θα θέλαμε να επισημάνουμε την μεγάλη σημασία της θεωρητικής και ιδεολογικής κατεύθυνσης που υιοθετεί κανείς στην ανάλυση αυτών των φαινομένων, δηλ. της Τ.Α. και της Κοινότητας. Οι αντιλήψεις για το κράτος, την φύση του, την μορφή που παίρνει στο κεντρικό και το τοπικό επίπεδο κλπ. βασίζονται στο **πώς** κατανοούμε την **άσκηση εξουσίας** και την **κατανομή της δύναμης** σαν κοινωνικά φαινόμενα. Γύρω από αυτό το θέμα ξεχωρίζουν τουλάχιστον τρεις κύριες θεωρητικές κατευθύνσεις που έχουν ασκήσει και ασκούν επιρροή στην κατανόηση της πραγματικότητας και την πρόταση μέτρων:

α. Οι **θεωρίες ελίτ**¹, στην κλασσική αλλά και την σύγχρονη μορφή τους.

β. Οι **πλουραλιστικές θεωρίες**², που δίνουν έμφαση στην εξισορρόπηση των συμφερόντων και τον ρόλο του κράτους σαν ουδέτερου διαιτητή.

γ. **Θεωρίες στον Μαρξιστικό, ή Μαρξιστικό - Λενιστικό χώρο**³ που αναζητούν να συνδέσουν το κράτος με την ταξική του φύση. Ένα κεντρικό ζήτημα διαφοροποίησης και αντιθέσεων σε αυτές τις προσεγγίσεις είναι το θέμα της **σχετικής αυτοτέλειας του κράτους**, ενώ από το '60 έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερος προβληματισμός γύρω από θέματα κοινότητας, κοινοτικής ανάπτυξης και κοινοτικής δράσης, σε σύνδεση και με την ανάπτυξη των πόλεων των προβλημάτων του περιβάλλοντος και την ανάπτυξη κινημάτων οικολογικών, ειρήνης, κ.λπ.

δ. Σχετικά με τα θέματα της συμμετοχής και της αναδιοργάνωσης της Τ.Α. ασκούν επίδραση τόσο η **θεωρία των συστημάτων και της Κυβερνητικής**, όπως έχουν μάλιστα εξελιχθεί στα πλαίσια της σύγχρονης τεχνολογίας, όσο και θεωρίες γύρω από τις μεθόδους διοίκησης επιχειρήσεων.

Ο ρόλος των θεωρητικών αντιλήψεων στον σχεδιασμό στο τοπικό επίπεδο αποτελεί ένα ολόκληρο ξεχωριστό και πολύ σημαντικό κεφάλαιο που δεν είναι δυνατόν να χειριστούμε ικανοποιητικά στα πλαίσια ενός άρθρου με στόχους γενικού προβληματισμού.

Σύντομη αναφορά στην εξέλιξη της Τ.Α.

Σαν έννοια η Τ.Α. είναι γνωστή από την αρχαιότητα. Από πλευράς περιεχομένου όμως και μορφών οργάνωσης αντανάκλα το κοινωνικοοικονομικό σύστημα μέσα στο οποίο αναπτύσσεται κάθε φορά.

Στον καιρό της Τουρκοκρατίας συναντάμε την αυτοδιοικούμενη κοινότητα πριν την ανάπτυξη του Ελληνικού αστικού κράτους. Ενάντια σ' αυτήν στράφηκε ο Καποδίστριας χτυπώντας την «λαϊκή αυτονομία», εκφράζοντας έτσι την αναγκαιότητα της εξέλιξης του συγκεν-

τρωτικού κράτους. Η τοπική όμως αυτή κοινοτική αυτονομία, δεν ήταν λαϊκή με την έννοια της λαϊκής συμμετοχής και της άμεσης, δημοκρατικής εκπροσώπησης των κατοίκων. Αποτελούσε διοικητικά μια βαθμίδα στην φεουδαρχική πυραμίδα της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, με δημοσιονομικές λειτουργίες (σύστημα εισπραξης φόρων). Κοινωνικά, έκφραζε την κυριαρχία της τάξης των κοτζαμπάσηδων, του τοπικισμού της εξουσίας⁴.

Το Ελληνικό αστικό κράτος (όπως έγινε και σε άλλες χώρες σε ανάλογη βαθμίδα εξέλιξης των πολιτικών δεσμών), έπρεπε να χτυπήσει αυτήν την τοπική αυτονομία του φεουδαρχικού συστήματος. Στην ανάπτυξή του όμως υπερίσχυσε το συγκεντρωτικό σύστημα, χωρίς παράλληλη προώθηση γνήσιας Τ.Α. στα πλαίσια των αρχών της πλουραλιστικής αστικής δημοκρατίας. Είναι χαρακτηριστικός, από αυτό το πρίσμα, ο παραγκωνισμός του προοδευτικού συντάγματος του Ρήγα Φεραίου. Έτσι, αυτή η ενίσχυση του συγκεντρωτισμού - απαραίτητη σε ένα βαθμό για την εθνική ολοκλήρωση - έβαλε τα δεμέλια του σύγχρονου ελληνικού κράτους, αλλά και της αποδυναμωμένης Τ.Α. Μιας Τ.Α. που η ανερχόμενη αστική τάξη την έβλεπε με δυσπιστία και τελικά την ήθελε εντολοδόχο της κεντρικής εξουσίας, ενώ το λαϊκό κίνημα την ήθελε γνήσιο εκφραστή της κοινότητας μέσα από την καθιέρωση συμμετοχικών διαδικασιών, διοικητικής αυτοτέλειας, οικονομικής ανεξαρτησίας⁵.

Η αντίθεση αυτή εκφράστηκε κατά καιρούς τόσο νομοθετικά, όπου οι συνταγματικές επιταγές για γνήσια Τ.Α. δεν εύρισκαν την ανάλογη υλοποίηση από πλευράς πολιτείας (π.χ. σύνταγμα του 1927 άρ. 107, σύνταγμα του 1975), όσο και μέσα από προσπάθειες οργάνωσης λαϊκής αυτοδιοίκησης, που αποσιωπήθηκαν, δεν αξιολογήθηκαν, και για λόγους πολιτικούς, πολλές φορές αναδεματίστηκαν. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση λειτουργίας του δεσμού στις ορεινές περιοχές στην ελεύθερη Ελλάδα τον καιρό της αντίστασης⁶. Η προσπάθεια αυτή που αναπτύχθηκε βέβαια κάτω από ιδιόμορφες συνθήκες σε περίοδο εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα και δεσμοδετήθηκε με τους κώδικες των αντιστασιακών ομάδων και αριστερών ιδεολογικών κατευθύνσεων, έδινε έμφαση στην πλατειά συμμετοχή του λαού στο τοπικό επίπεδο μέσα από συνεχείς διαδικασίες άμεσης εκπροσώπησης.

Ξέχωρα από τις όποιες ιδεολογικές κατευθύνσεις υιοθετεί κανείς, αξίζει να μελετηθεί σαν μια ζωντανή μαρτυρία των δυνατοτήτων και των προβλημάτων που προκύπτουν.

Στην μεταπολεμική περίοδο βλέπουμε να ενισχύεται ο ασφυκτικός κλοιός της κεντρικής εξουσίας στο τοπικό επίπεδο, ενώ μια σειρά από βαθιές αλλαγές στην δομή της ελληνικής κοινωνίας⁷, εκφράζονται μέσα στην κοινότητα (σαν χώρο έκφρασης πλεγμάτων κοινωνικών σχέσεων). Ενδεικτικά αναφέρουμε:

- την προγραμματιστή και με ταχείς ρυθμούς διόγκωση των αστικών κέντρων και κυρίως της Αθήνας, συνοδευμένη από την αντίστοιχη ερήμωση της υπαίδρου, από την εσωτερική και την εξωτερική μετανάστευση.
- την αντίστροφη κίνηση «**εξαστισμού**» της υπαίδρου, όχι ποσοτικά τόσο όσο ποιοτικά.
- την φυσιογνωμία που παίρνει η κοινωνική οργάνωση στο τοπικό επίπεδο, ένας συγκερασμός νέων αναγκών, εκφράσεων, μεταφοράς παραδοσιακών μορφών δεσμών και επιβολής νέων προτύπων, (ντόπιων ή ξένων) μέσα από την αβασάνιση, συγκεχυμένη υιοθέτηση μοντέλων κατανάλωσης, πολιτιστικής έκφρασης, οργάνωσης. Η πολυπλοκότητα και οι έντονες αντιφάσεις αυτού του συγκερασμού καθιστούν ακόμα πιο επιτακτική αλλά και δύσκολη την ανάπτυξη γνήσιας Τ.Α. Σαν μορφή διοικητικής αυτοδιοίκησης, χρειάζεται αυτοτέλεια και εξασφάλιση οικονομικών πόρων για να μπορεί να υλοποιεί τα προγράμματα που κρίνονται απαραίτητα, αλλά και να ανταποκρίνεται στην ανάπτυξη των συμμετοχικών δε-

σμών εξασφαλίζοντας την υλικοτεχνική υποδομή. Χρειάζεται επίσης, ειδικευμένο και σωστά εκπαιδευμένο προσωπικό, δυνατότητα εφαρμογής σύγχρονων μεθόδων για **ορθολογιστική και λειτουργική διοίκηση** στα πλαίσια του **κοινωνικού σχεδιασμού**. Σαν μορφή τρόπου ζωής προϋποθέτει την λειτουργία ζωντανής και αμφίδρομης σχέσης με την κοινότητα, βασισμένης στην **συνεχή πληροφόρηση** και **την ανάπτυξη των συμμετοχικών διαδικασιών, στην κατανόηση και την έκφραση των ιδιαιτεροτήτων της κοινότητας, στην ανάπτυξη συλλογικής συνείδησης**.

Ιδιαίτερα σήμερα, σε συνθήκες βαθείας κοινωνικής και οικονομικής κρίσης, η Τ.Α. έχει να αντιμετωπίσει μέσα στην κοινότητα μια σειρά σοβαρά εμπόδια. Μερικά από αυτά είναι:

- **η όξυνση των οικονομικών προβλημάτων**, της ανεργίας κλπ. που μαζί με τις περιβαλλοντικές συνθήκες αυξάνουν την κούραση και το ψυχολογικό stress, αλλά και διάφορες μορφές έλλειψης σωματικής και ψυχικής υγείας. Αυτές οι δυσκολίες μαζί με την καλλιέργεια κλίματος αδιέξοδου και απαισιοδοξίας σπρώχνουν τον τοπικό πληθυσμό σε μια στάση απάθειας, παρά συμμετοχικής διάθεσης.

- **η έλλειψη κοινωνικοποίησης του πληθυσμού** σε συμμετοχικές συνήθειες και αντιλήψεις στην λήψη των αποφάσεων και η καλλιέργεια της εξάρτησης, της υπερπροστασίας, του ατομικισμού στους παραδοσιακούς φορείς κοινωνικοποίησης όπως η οικογένεια⁸ και το σχολείο.

- **η λειτουργία μέσα στην κοινότητα πολιτικών δεσμών, κομμάτων και οργανώσεων**, που έχουν καθιερώσει και αναπαράγουν ορισμένες μορφές «συμμετοχής», αυξάνοντας τελικά την εξάρτηση μελών της κοινότητας από τα κέντρα εξουσίας τοπικά ή κεντρικά και απομακρύνοντας τους υπόλοιπους. Δημιουργείται έτσι εσφαλμένη αντίληψη για το τι σημαίνει συμμετοχή, τι μπορεί κανείς να περιμένει, πως πρέπει να αξιολογεί γνωστούς τρόπους και να εξερευνεί καινούργιους.

Το ξεπέρασμα αυτών των εμποδίων απαιτεί την διοικητική ωρίμανση του δεσμού ενώ συνδέεται με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. Παραμένει ωστόσο το τεράστιο δέμα της σχέσης με την κοινότητα, που συνδέεται με την οργανωτική δομή, αλλά δεν εξαντλείται εκεί⁹. Αντίθετα, η εμπειρία αναβαθμισμένης λειτουργίας Τ.Α. σε αναπτυγμένες καπιταλιστικές και σοσιαλιστικές χώρες, εξοπλισμένης σύμφωνα με τις προδιαγραφές της σύγχρονης τεχνολογίας και διοικητικής μεθοδολογίας, δείχνει την έκταση του προβληματισμού στη σχέση κοινότητας και τοπικού κράτους.

Στην Ελλάδα πιστεύουμε ότι δίνεται πολλή έμφαση στην λειτουργία της Τ.Α., στην απόκτηση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων αυτοτέλειας κ.λπ. και πολύ λίγη προσοχή στην κοινότητα, στην κατανόηση της και την ανάπτυξή της. Γίνεται πολύς λόγος — ιδιαίτερα τώρα με τις δεσμικές αλλαγές και με τις επικείμενες δημοτικές εκλογές — για το τι Τ.Α. θέλουμε, ενώ αναφερόμαστε πολύ λίγο στο τι **κοινότητα καλλιεργούμε**. Η κοινοτική ανάπτυξη προβάλλει αυτά τα ερωτήματα που τα ζουν στην πράξη όσοι δουλεύουν σ' αυτόν τον χώρο.

Καίρια ζητήματα για την ανάπτυξη της Τ.Α.

Στη γλώσσα μας ο όρος «**αυτοδιοίκηση**» υποδηλώνει κυρίως μορφή διοίκησης με κάποια αυτονομία, συνδυασμένη με γεωγραφική αποκέντρωση. Έχει υπερισχύσει μάλλον η έννοια του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης εκφρασμένου στον γεωγραφικό χώρο σαν ένα διορθωτικό σύστημα της συγκεντρωτικής μορφής εξουσίας.

Αλλά η αποκέντρωση στην διοίκηση, είτε εκφρασμένη γεωγραφικά, είτε με την ανάπτυξη εξειδικευμένων υπηρεσιών, δεν σημαίνει από μόνη της **«αυτοδιοίκηση»**. Είναι βέβαια ένα σύστημα διοίκησης που δίνει περισσότερη ευελιξία στην κρατική μηχανή και συμβάλλει στην αποσυμφόρηση των υπηρεσιών, ενώ αυξάνει την πληροφόρηση του κέντρου λήψεως αποφάσεων για το τοπικό επίπεδο. Αποτελεί όμως την «αντίρροπη κατεύθυνση» (από το συγκεντρωτικό σύστημα) της ίδιας μορφής διοικητικής οργάνωσης, όπου η άσκηση της δημόσιας διοίκησης γίνεται από όργανα του ίδιου νομικού προσώπου της πολιτείας¹⁰.

Αντίθετα, στο σύστημα της αυτοδιοίκησης, έχουμε χωριστούς, αυτοδιοικούμενους οργανισμούς που αποτελούν και χωριστά νομικά πρόσωπα, με ξεχωρά δικαιώματα και υποχρεώσεις, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν ανήκουν στον γενικό κρατικό μηχανισμό.

Η Τ.Α. λοιπόν, εμπεριέχει την **αποκεντρωμένη άσκηση εξουσίας** αλλά δεν ταυτίζεται με το **αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα** (που από μόνο του δεν προϋποθέτει την αυτοτέλεια), ενώ δεν παύει να αποτελεί μέρος του κράτους.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Γ. Ρούσης:

«Η αυτοδιοίκηση είναι η άσκηση ενός μέρους των κρατικών λειτουργιών είτε από περιφερειακά, είτε από εξειδικευμένα όργανα που διαδέχονται μια δική τους αυτοτελή οργανωτική ύπαρξη, που αποφασίζουν για μια σειρά θέματα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, και που σε σχέση με το κεντρικό κρατικό μηχανισμό έχουν μια σχέση όχι εσωτερικής ιεραρχίας αλλά εποπτείας¹¹».

Για να εξασφαλιστεί αυτή η οργανωτική αυτοτέλεια, και να λειτουργήσει ουσιαστικά η αυτοδιοίκηση είναι απαραίτητες, η **οικονομική βιωσιμότητα** της Τ.Α., **ένα πλατύ φάσμα αρμοδιοτήτων** και **συμμετοχή των πολιτών** σε όλες τις φάσεις του κοινωνικού σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο. Όπως εξ ίσου απαραίτητη είναι και η ανάπτυξη οργανωτικής δομής από την βάση προς την κορυφή που να κατοχυρώνει την εκπροσώπηση της βάσης στο κεντρικό επίπεδο και να μην καθιλώνει τις συμμετοχικές διαδικασίες μόνο στο επίπεδο της αποδοχής εκ των υστέρων αποφάσεων που έχουν παρθεί αλλού ή της καλλιέργειας καλών δημοσίων σχέσεων με τους πολίτες.

Συνοπτικά θα αναφερθούμε εδώ σε μερικά σημεία σχετικά με τα θέματα **εποπτείας, εξασφάλισης οικονομικών πόρων, διεύρυνσης αρμοδιοτήτων και προώθησης της λαϊκής συμμετοχής¹²**:

α. Εποπτεία, έλεγχος και αυτοτέλεια:

Το θέμα της εποπτείας συνδέεται με το θέμα του ελέγχου που ασκεί το κράτος στα αυτοδιοικούμενα όργανα και είναι στοιχείο καθοριστικό του βαθμού αυτοτέλειας. Όταν υπάρχει σχέση εσωτερικής ιεραρχίας ο έλεγχος ασκείται από την ανώτερη βαθμίδα του ίδιου νομικού προσώπου στην κατώτερη. Αντίθετα στην εποπτεία ο έλεγχος αφορά δυο διαφορετικά νομικά πρόσωπα και ασκείται είτε από κρατικούς υπαλλήλους, είτε από δικαστικούς. Για να μην οδηγή στην κατάργηση της αυτοδιοίκησης ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι:

— **έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας**. Την **νομιμότητα** την κρίνουν τα αρμόδια όργανα που ασκούν τον έλεγχο. Την **σκοπιμότητα** την αποφασίζουν τα αιρετά όργανα της Τ.Α. που λογοδοτούν στον λαό που τους έχει εκλέξει. Εδώ φαίνεται και η τεράστια σημασία της λαϊκής συμμετοχής για τον έλεγχο σκοπιμότητας από την βάση.

— **ο έλεγχος να γίνεται εκ των υστέρων**. Δηλαδή, να υπάρχει η δυνατότητα ακύρωσης

μιας απόφασης, ή πράξης, αλλά όχι η αναγκαιότητα έγκρισής της εκ των προτέρων. Διαφορετικά ο έλεγχος μπορεί να αποβεί μια τραχοπέδη για οποιαδήποτε ανάπτυξη προγραμμάτων στο τοπικό επίπεδο που μπορεί να μην είναι αρεστή στην κορυφή.

— **ο έλεγχος θα πρέπει να ασκείται σε αυστηρά προκαθορισμένους τομείς** στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων και όχι γενικά και να επεκτείνεται αόριστα.

Στην Ελλάδα η αρχή της αυτοτέλειας και της εποπτείας καθιερώνεται με το Σύνταγμα του 1975, άρθ. 102, παρ. 2 και 5 σύμφωνα με την οποία:

«το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλία και ελευθέραν δράσιν αυτών».

Αυτές όμως οι Συνταγματικές επιταγές δεν βρήκαν μέχρι στιγμής την πλήρη και ουσιαστική υλοποίησή τους.

Η διατήρηση του ελέγχου σκοπιμότητας από τον Νομάρχη σε πολλές περιπτώσεις είναι ένα εύγλωτο παράδειγμα¹³.

Βλέπουμε λοιπόν ότι αυτοτέλεια δεν σημαίνει έλλειψη κάθε ελέγχου, αλλά καθιέρωση τέτοιων μορφών ελέγχου που εξασφαλίζουν την νομιμότητα των πράξεων της Τ.Α. αλλά και την ελευθερία δράσης της στα νόμιμα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της.

Αυτός ο τύπος ελέγχου εναποθέτει και μεγαλύτερο βάρος στην κοινότητα, ζητά εγρήγορση των πολιτών και προϋποθέτει βέβαια το ανάλογο ποιοτικό ανέβασμά της.

β. Εξασφάλιση Οικονομικών πόρων και αυτοτέλεια.

Η εξασφάλιση οικονομικών πόρων είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ουσιαστική αυτοτέλεια της Τ.Α., αλλά και για την ανάπτυξη της ίδιας της κοινότητας. Το θέμα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και εδώ θα αναφερθούμε μόνο στο εξής πρόβλημα που προβάλλει: Όταν η Τ.Α. εξαρτάται κυρίως από οικονομικές επιδοτήσεις του κέντρου, απελευθερώνεται από περιορισμούς που λειτουργούν στο επίπεδο της πιστωτικής αγοράς, αλλά μπορεί να βρεθεί εγκλωβισμένη σε συστήματα χρηματοδότησης που στόχο τους έχουν την αύξηση του ελέγχου από την κεντρική εξουσία και τον περιορισμό της δράσης της στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της. Είναι ένα αποτελεσματικό μέτρο επιβολής μέτρων κυρίως οικονομικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο, που έχει εφαρμοστεί με ιδιαίτερη επιτυχία (όχι βέβαια χωρίς αντιστάσεις) στην Βρετανία την τελευταία δεκαετία¹⁴.

Αντίθετα, όταν η Τ.Α. εξαρτάται περισσότερο από πηγές ιδίων πόρων μέσα από την κοινότητα (τοπικοί φόροι, επιχειρήσεις κλπ), διατηρεί ίσως μια μεγαλύτερη ελευθερία ως προς το κέντρο, αλλά είναι πιο ευάλωτη στις γενικές συνθήκες του οικονομικού κλίματος και στα «καπρίτσια» του πιστωτικού κεφαλαίου.

Ο συνδυασμός ελέγχου μέσα από συστήματα επιχορηγήσεων και εξάρτησης από τοπικές πηγές μπορούν να οδηγήσουν την Τ.Α. σε αδιέξοδα, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης, και τελικά στην υιοθέτηση μέτρων που μπορεί να είναι ενάντια και στις αρχές που συνδέουν την πολιτική της φυσιογνωμία: Δεν μπορεί να αυξήσει τα έσοδα από δικούς της πόρους πάνω από ένα όριο χωρίς σοβαρό πολιτικό κόστος. Αν καταφύγει στον δανεισμό συνήθως αντιμετωπίζει τα ίδια υψηλά επιτόκια με όλους τους άλλους. Συγχρόνως, οι επιχορηγήσεις από την κεντρική εξουσία δίνονται μέσα από βαρύτερους όρους, ακολουθώντας

την λογική των περικοπών. Αυτός ο ασφυκτικός κλοιός οπλίζει τελικά το τοπικό μαχαίρι των περικοπών ακόμα και σε Τ.Α. με διοικητική αυτοτέλεια και διευρυμένες αρμοδιότητες, που μπορεί να προβάλλουν αντίσταση στην γενική τακτική των περικοπών¹⁵. Εκτός από αυτό, όμως, υπάρχει και μία άλλη πιθανή επίπτωση:

Ενθαρρύνονται τάσεις αποποίησης των ευθυνών της πολιτείας και περάσματος τους μαζί με τα σχετικά βάρη, στην κοινότητα. Αυτό εκφράζεται με πολλούς τρόπους, όπως π.χ. η αυξημένη χρησιμοποίηση εθελοντικής εργασίας των μελών της κοινότητας σε βαθμό που να μετατρέπονται σε απλήρωτο εργατικό δυναμικό, ή το πέραςμα υπηρεσιών της Τ.Α. στην ιδιωτική πρωτοβουλία με αυξημένο κόστος για τον πολίτη. Όπου μάλιστα το πέραςμα αυτό γίνεται μετά από μια περίοδο υποβάθμισης των υπηρεσιών της Τ.Α. θεωρείται μια αναγκαιότητα για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη/καταναλωτή¹⁶.

γ. Διεύρυνση Αρμοδιοτήτων

Η διοικητική αυτοτέλεια και η οικονομική βιωσιμότητα παραμένουν ανενεργά σχήματα όταν οι αρμοδιότητες είναι περιορισμένες. Επίσης, οι αρμοδιότητες, αποτελούν το περιεχόμενο των αιτημάτων της λαϊκής συμμετοχής. Μέσα από αυτό το πρίσμα, η πίεση από την πλευρά της κοινότητας για διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. είναι μέρος της πάλης στο τοπικό επίπεδο για μεγαλύτερη εκπροσώπηση της βάσης στην λήψη των αποφάσεων. Από πλευράς κεντρικής εξουσίας το θέμα αυτό είναι δίκοπο μαχαίρι και μπορεί να έχει θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα στο πρόβλημα της υλοποίησης της κεντρικής κρατικής πολιτικής.

Η πολυπλοκότητα της κοινωνικής πραγματικότητας και οι αρχές σύγχρονων ορθολογιστικών μοντέλων διοίκησης συνηγορούν για την προώθηση της αυτοδιοίκησης, ακόμα και όταν δεν υπάρχει σημαντική πίεση από τους ίδιους τους πολίτες. Συγχρόνως, το άνοιγμα στην Τ.Α. τομέων άσκησης κρατικής πολιτικής και κοινωνικού σχεδιασμού, δημιουργεί προϋποθέσεις για αμεσότερη επιρροή από την κοινότητα, δηλ. από τους ίδιους τους πολίτες. Η ταυτόχρονη αύξηση ελέγχου από την κεντρική εξουσία που συχνά συνόδεψε την διεύρυνση αρμοδιοτήτων σε χώρες του αναπτυγμένου καπιταλισμού αποτελεί ίσως ένα μέρος της αντιμετώπισης – από πλευράς κράτους – αυτής της αντίθεσης.

Στην Ελλάδα μέχρι πρόσφατα οι αρμοδιότητες ήταν εξαιρετικά περιορισμένες μέσα στα πλαίσια του συγκεντρωτισμού που επικρατούσε¹⁷. Τα πρόσφατα ανοίγματα είναι σημαντικά, αλλά θα πρέπει να αξιολογηθούν κάτω από το πρίσμα μιας συνολικής θεώρησης, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του Ελληνικού χώρου, και τις δυνατότητες που παρέχονται στις Τ.Α. να αποκτήσουν την κατάλληλη υποδομή για να ανταποκριθούν σε αυτήν την διεύρυνση.

δ. Ανάπτυξη ουσιαστικής λαϊκής συμμετοχής και Κοινοτική Ανάπτυξη

Η λαϊκή συμμετοχή αποτελεί απαραίτητο στοιχείο της Κοινοτικής Ανάπτυξης και σημαντική προϋπόθεση για την λειτουργία της Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με ορισμούς που έχουν δοθεί κατά καιρούς η Κοινοτική Ανάπτυξη (Κοινωνική εργασία με Κοινότητα) «αποτελεί διαδικασία δημιουργίας συνθηκών οικονομικής και κοινωνικής προόδου του συνόλου της κοινότητας με ενεργό συμμετοχή και πρωτοβουλία». Επίσης, αναφέρεται διεθνώς σαν μέθοδος δημοσίων υπηρεσιών με τις δικές της τεχνικές, όπου οι τοπικές κοινότητες θεωρούνται αναπτυξιακές μονάδες¹⁸.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον από αυτό το πρίσμα παρουσιάζει ο καθορισμός της κοινότητας σαν δημογραφική μονάδα και κύτταρο της Τ.Α. Αποτελεί, τότε, η κοινότητα ένα μέρος της διαχείρισης του κοινωνικού περιβάλλοντος και ένα κρίκο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, σύμφωνα με τις αρχές σύγχρονων μεθόδων διαχείρισης (Corporate Management) που έχουν εφαρμοστεί πλατειά στον ιδιωτικό τομέα: «Όπως η επιχείρηση προσπαθεί να μειώσει την αβεβαιότητα της αγοράς με προσπάθειες ελέγχου της ζήτησης, μέσα από πετυχημένη διαφήμιση και προσεκτικό σχεδιασμό του προϊόντος, το κράτος χρησιμοποιεί την συμμετοχική δημοκρατία και την Κοινοτική Ανάπτυξη»¹⁹. Από πλευράς θεωρίας συστημάτων και Κυβερνητικής, η καθιέρωση της Κοινοτικής ανάπτυξης και των συμμετοχικών διαδικασιών θεωρείται ένας τρόπος με τον οποίο το κράτος προσπαθεί να επηρεάσει «το περιβάλλον του» με την ενσωμάτωση στοιχείων του περιβάλλοντος στο δικό του σύστημα.

Αυτή η αντιμετώπιση κυριαρχείται από την αντίληψη της λαϊκής συμμετοχής σαν μέθοδο ενσωμάτωσης κοινωνικών αντιθέσεων και άμβλυνσης της ταξικής πάλης (άποψη που συχνά υιοθετείται από τον χώρο της αριστεράς). Η πρακτική εμπειρία, όμως, από χώρες ανεπτυγμένες και υπανάπτυκτες -όπου εφαρμόστηκε κατ' αρχήν η Κοινοτική ανάπτυξη δείχνει, ότι αν και υπάρχουν σαφώς τάσεις ενσωμάτωσης, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε τις δυνάμεις αντίστασης που αναπτύσσει συχνά η κοινότητα στην προώθηση των αιτήματων της. Πώς αναπτύσσονται αυτές οι δυνάμεις; Η Κοινωνική Εργασία με Κοινότητα αντιμετωπίζει συνεχώς αυτό το ερώτημα, καθώς και τις αντιφάσεις του ρόλου της που προβάλλονται πιο έντονα στο δέμα της προώθησης της συμμετοχής, και στην δουλειά με φορείς²⁰. Αναφερόμαστε λοιπόν στην συμμετοχή όλων των φορέων και των ατόμων ή άλλων ομάδων πολιτών, στην λήψη αποφάσεων στο επίπεδο της Τ.Α., όπου όμως δεν είναι «ένας από τους φορείς» - όπως χαρακτηριστικά ετόνισε πρόσφατα μέλος Δημοτικού Συμβουλίου στην Αθήνα, αλλά ο «φορέας». Σύμφωνα με αυτήν την τοποθέτηση, η Τ.Α. εκπροσωπεί την κοινή συνισταμένη των συμφερόντων της κοινότητας, είναι ουδέτερη και έχει αυτοτέλεια ως προς την κοινότητα, και τα συγκεκριμένα συμφέροντα που εκφράζονται μέσα της. Αυτή βέβαια είναι συνήθως μια υπόθεση που επαληθεύεται ή διαγυεύεται από την εκάστοτε πραγματικότητα.

Πριν σπεύσουμε όμως να δηλώσουμε πως συχνά η ουδετερότητα της Τ.Α. είναι μύθος, πρέπει να αναλογιστούμε πόσο μυθική είναι πολλές φορές και η εικόνα της κοινότητας που υιοθετούμε.

Η αντίληψη πως αν ακολουθήσουμε τις συμμετοχικές διαδικαστικές προδιαγραφές της πλουραλιστικής δημοκρατίας, θα εξασφαλιστεί η δίκαιη εκπροσώπηση όλων των συμφερόντων της κοινότητας, ταιριάζει περισσότερο σε αφηρημένο μοντέλο, παρά στην πραγματικότητα που βιώνουμε καθημερινά, όπου μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες σε συμβούλια και επιτροπές εξασφαλίζεται το συμφέρον των ισχυρότερων²¹. Μπορεί πράγματι να υπάρξουν περιπτώσεις όπου η Τ.Α. επιζητά να εξασφαλίσει την ουσιαστική συμμετοχή και την υπεράσπιση των κοινωνικά αδύναμων ομάδων. Βασική προϋπόθεση, όμως για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η αποποίηση της ουδετερότητάς της και η προώθηση μέτρων που σαφώς δεν μεταχειρίζονται όλους τους πολίτες της κοινότητας σαν ίσους, γιατί δεν είναι κοινωνικά ίσοι.

Εκτός λοιπόν από την πρόβλεψη των απαραίτητων οργάνων ορισμένης μορφής, δηλ. συμβούλια, συνελεύσεις κ.λπ. υπάρχουν και ορισμένες άλλες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της συμμετοχής, που μακροπρόθεσμα αναπτύσσουν τέτοια συνείδηση και δεξιότητες στον τοπικό πληθυσμό ώστε ενισχύεται η αντίσταση στις τάσεις ενσωμάτωσης του συστήματος

τοπικής εξουσίας, είτε μέσα στην κοινότητα, είτε από την κρατική μηχανή. Συνοπτικά αναφέρουμε τις εξής προϋποθέσεις²²:

- α. *Κοινωνικοποίηση των πολιτών με συμμετοχικούς και δημοκρατικούς στόχους.* Εδώ μεγάλη σημασία παίζει η συμβολή των φορέων κοινωνικοποίησης, ιδιαίτερα της οικογένειας και του σχολείου, που μπορούν να συμβάλλουν ή να καλλιεργούν σοβαρά εμπόδια. Η υπερπροστατευτική, αυταρχική, ενδοστρεφής οικογένεια αποτελεί ίσως ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια, γιατί είναι και ιδιαίτερα δύσκολη η επίτευξη στόχων αλλαγής σε αυτόν τον χώρο²³. Πρέπει όμως να τονίσουμε, ότι η ίδια η συμμετοχική διαδικασία μπορεί να αποτελέσει δυναμικό στοιχείο κοινωνικοποίησης, και οι μέθοδοι που χρησιμοποιεί η Κοινωνική Εργασία με Κοινότητα συμβάλλουν σημαντικά σε αυτό.
- β. *Σωστή και έγκαιρη πληροφόρηση.* Με τον όρο πληροφόρηση εννοούμε εδώ την αμφίδρομη σχέση στα πλαίσια της συνεχούς ενημέρωσης κοινότητας και Τ.Α., ενώ επισημαίνουμε ότι η ίδια η πληροφόρηση είναι ένα αγαθό άνισα κατανεμημένο. Η ανάπτυξή του στο τοπικό επίπεδο μπορεί να αποτελέσει και ένα τρόπο συμμετοχής της κοινότητας στην δίκαιη κατανομή αυτού του αγαθού (π.χ. **δημιουργία κοινοτικών κέντρων πληροφόρησης**)²⁴.
- γ. *Θεσμοποίηση της λαϊκής συμμετοχής.* Μέσα από την σταθερή επανάληψη μορφών συμμετοχής, και γύρω από κοινά αποδεκτούς στόχους αναπτύσσεται μακροπρόθεσμα η παγίωση του δεσμού αυτού.
- δ. *Πολιτική βούληση,* εξασφάλιση οικονομικών πόρων και κατάλληλων οργανωτικών δομών. Όταν το οικονομικό βάρος της συμμετοχής πέφτει στον πολίτη -όπως συμβαίνει με τα συστήματα συμμετοχής στον αστικό σχεδιασμό, όπου συχνά απαιτούνται πολυδάπανες νομικές ενστάσεις- τότε δεν μπορούμε να μιλάμε για συμμετοχή. Ενισχύονται οι τάσεις για εκπροσώπηση των ισχυρότερων συμφερόντων και αποκλείονται όσοι δεν γνωρίζουν ή δεν διαθέτουν χρήματα για να προσλάβουν τους ειδικούς. Η πολιτική βούληση αναπόφευκτα συνδέεται με την Τ.Α. και τους εκάστοτε αρμόδιους κρατικούς φορείς. Σημαντικό για την κοινότητα είναι όχι μόνο να γνωρίζει πως να χρησιμοποιήσει την βούληση αυτή εκεί που υπάρχει, αλλά και πως να πιέσει για να την εξασφαλίσει εκεί που δεν υπάρχει.
- ε. *Η εξασφάλιση της συμμετοχής σαν συνέχεια, σε όλα τα στάδια του κοινωνικού σχεδιασμού.* Αυτό σημαίνει ότι από τα πρώτα στάδια ανίχνευσης των αναγκών της κοινότητας και έκφρασης αυτών των αναγκών από την κοινότητα (όχι «από πάνω», ούτε μόνο από μερικές ομάδες μέσα στην κοινότητα), μέχρι τα τελευταία στάδια αξιολόγησης προγραμμάτων που ακολουθεί την υλοποίησή τους, η συμμετοχή παίζει πρωταρχικό ρόλο.

Μέχρι στιγμής, τόσο η έλλειψη πόρων, ιδιαίτερα στις υποβαθμισμένες κοινότητες, όσο και η έλλειψη όλων των άλλων προϋποθέσεων, συνδέουν ένα δύσκολο κλίμα για την προώθηση της συμμετοχής. Η νομοθετική κατοχύρωση του δεσμού στα πλαίσια της Τ.Α. που ίσχυε μέχρι τώρα με τον νόμο 1270/1982 αν και κάνει μερικά σοβαρά ανοίγματα προς την σωστή κατεύθυνση, δεν ξεφεύγει από τα πλαίσια που συνηγορούν με την τάση της ενσωμάτωσης. Χαρακτηριστικά σημεία των αδυναμιών του νόμου είναι ο συμβουλευτικός μόνο ρόλος των συμμετοχικών οργάνων, ο έλεγχος που ασκείται ιεραρχικά από πάνω προς τα κάτω, δηλ. από τα Δημοτικά συμβούλια στα συνοικιακά συμβούλια και η αοριστία με την οποία περιβάλλει ο νόμος την λειτουργία και τις αρμοδιότητες των λαϊκών συνελεύσεων.

Γενικά δημιουργείται η εντύπωση ότι ο νομοθέτης άνοιξε τον δρόμο για την λαϊκή συμμετοχή μέσα όμως από ορισμένα κανάλια που είναι γνωστά στην Τ.Α., σαν οργανωτικές μορφές π.χ. συμβούλια, αλλά χωρίς να αγγίζει αποφασιστικά το πρόβλημα «κοινότητα». Αυτή η αντιμετώπιση, πιστεύουμε, υιοθετείται και από πολλούς οπαδούς της αναβάθμισης του δεσμού της Τ.Α., που συγκεντρώνουν την προσοχή τους στο ερώτημα «τι είδους Τ.Α. θέλουμε» σε σχέση με την κεντρική εξουσία, διοικητική μορφή κ.λπ., αλλά δεν αγγίζουν το ερώτημα «τι είδους κοινότητα θέλουμε», πέρα από γενικές συνθηματολογίες για την ανάπτυξη ενεργοποιημένων πολιτών. Είναι όμως μια αναπόφευκτη πραγματικότητα ότι το επίπεδο της λαϊκής συμμετοχής αντανakλά την ίδια την κοινότητα, και επηρεάζει την εξέλιξη της Τ.Α.

Χρειάζεται λοιπόν να βάζουμε συγκεκριμένα ερωτήματα για το τι κοινότητα έχουμε και τι κοινότητα ζητούμε να προωθήσουμε.

Σε αυτά τα ερωτήματα και τις πιθανές απαντήσεις η Κ.Α. μπορεί να προσθέσει γόνιμο προβληματισμό βγαλμένο μέσα από τις επιστημονικές θεωρίες που χρησιμοποιεί, αλλά, πράγμα σημαντικότατο, δουλεμένο μέσα από τις αντιφάσεις των εμπειριών της.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αναφέρουμε εδώ τους κλασσικούς V. PARETO Cours d'economie politique, le systemes socialistes (υπάρχει και σε Ελληνική μετάφραση, Τα σοσιαλιστικά συστήματα, Αθήνα 1962). G. MOSCA the ruling class, και ενδεικτικά από την αγγλόφωνη.
2. Βιβλιογραφία R. DAHL who governs, A. CIODENS and P. STANWORTH elites and power in british society, D. RIESMAN the lonely crowl. Μια συνοπτική και απλουστευμένη αναφορά στα κύρια σημεία της πλουραλιστικής αντίληψης δίνει επίσης ο Δ.Π. Καράγεωργας στο βοήθημά του, Ο οικονομικός ρόλος του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση.
3. Εκτός από τα έργα των κλασσικών του Μαρξισμού και του Λένιν ιδιαίτερα το Κράτος και Επανάσταση, σχετικά με το θέμα της σχετικής αυτοτέλειας του κράτους, χαρακτηριστικά είναι τα έργα του L. ALTHOUSSER και του Ν. ΠΟΥΛΑΝΤΖΑ. Η γνωστή σ' αυτόν τον χώρο αντιπαράθεση στο βιβλίο Προβλήματα του σύγχρονου κράτους και του φασιστικού φαινομένου. Εκδ. Θεμέλιο-Κριτική. Για μια συνοπτική ανάπτυξη της Μαρξιστικής Λενινιστικής τοποθέτησης βλ. Γ. ΡΟΥΣΗ, Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Gutenberg και Ο Λένιν για την Γραφειοκρατία, εκδ. Σύγχρονη Εποχή.
4. Β. ΦΙΛΙΑΣ, Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διάλογος, Επιστημονική Σκέψη, τ. 8 Αύγουστος 1983, σελ. 79-80
5. Κ. ΤΡΙΓΑΖΗΣ στο ίδιο σελ 80.
6. Γ. ΡΟΥΣΗΣ Τα κείμενα της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης στην περίοδο της κατοχής. Επιστημονική Σκέψη τ. 8 σελ 8-17.
7. Αυτά τα φαινόμενα παρουσιάστηκαν και στις άλλες χώρες, παρουσιάζοντας ομοιομορφίες, ανάλογα με την ανισόμορνη ανάπτυξη του καπιταλιστικού συστήματος, μεταξύ των υπανάπτυκτων ή αναπτυσσόμενων χωρών και του εξελιγμένου καπιταλισμού. Για τις σοσιαλιστικές χώρες δεν έχω προλάβει να ενημερωθώ ολοκληρωμένα γι' αυτό δεν τις αναφέρω.
8. Για το θέμα της κοινωνικοποίησης, όσον αφορά τις βασικές έννοιες, βλ. Δ. Τσαούση, Η κοινωνία του Ανθρώπου, κεφ. 6 και ειδικότερα Π. Τερλεξή, Πολιτική Κοινωνικοποίηση, και τα δύο σε εκδ. Gutenberg.
9. Για μια συνοπτική ανασκόπηση της Βρετανικής εμπειρίας στον χώρο της Κοινοτικής Ανάπτυξης χρήσιμο είναι το βιβλίο του MARTIN LONEY Community Against Government, Heineman 1983,

- που καλύπτει την δεκαετία 1968-1978 της εφαρμογής προγραμμάτων Κ.Α. σ' αυτήν την χώρα. Επίσης, για αναφορές στην Τ.Α. ορισμένων σοσιαλιστικών χωρών βλ. Επιστημονική σκέψη τ. 8.
10. Μ. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ Σοσιαλιστική αυτοδιοίκηση αυτοδιαχείριση, εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1984, σελ. 55-56 και Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου. Αθήνα 1983.
 11. Γ. ΡΟΥΣΗ Εισαγωγή στη θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 191.
 12. Για μια συνοπτική αναφορά στα θέματα αυτά βλ. Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άρδρα και μελέτες Δημάρχων, εκδ. Τολίδη, Αθήνα 1982. Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μια σύγχρονη Ευρωπαϊκή έκφραση, εκδ. Ταμασός 1983. Περιοδικό Σύγχρονα Θέματα τ. 20, Απρίλης 1984. Επιστημονική Σκέψη τ. 8, Π. ΔΑΡΑΚΗ Θητεία στην Τ.Α. εκδ. Θουκυδίδης 1982, Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνικός μετασχηματισμός. Δημόσια συζήτηση, εκδ. Αιχμή Αθήνα 1983.
 13. Δεν έχουμε ακόμα μπορέσει να μελετήσουμε τον νέο Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να ξέρουμε αν αυτό θα ισχύει και για το μέλλον.
 14. Η εισαγωγή του συστήματος Block Grant System που ακολούθησε και συμπλήρωσε μια σειρά περικοπών, είχε διπλό αποτέλεσμα: αφενός μεν αύξησε τον έλεγχο στην Τ.Α., αφετέρου μετέφερε την επιλογή των τομέων δραστηριότητας της Τ.Α. στους οποίους θα γινόταν οι περικοπές από το κεντρικό επίπεδο στο τοπικό. Δινόταν δηλαδή μια γενική και μειωμένη επιχορήγηση αν θα περικόμει προγράμματα στέγασης ή ανάβαθμισης περιβάλλοντος κ.λπ. για να περιοριστεί στα προβλεπόμενα όρια της χρηματοδότησης. Ας σημειωθεί ότι το έδαφος επάνω στο οποίο άνθισε η πολιτική της Κας Θάτσερ σ' αυτόν τον τομέα το είχε προετοιμάσει η πολιτική των εργατικών που άρχισε και το κύμα των περικοπών κυρίως στα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας και Τ.Α.
 15. Το όνομα του CLAY CROSS έχει μείνει σαν παράδειγμα άρνησης των αιρετικών αρχόντων της Τ.Α. να εφαρμόσουν την πολιτική της κεντρικής εξουσίας που έκριναν ότι ήταν εις βάρος του Βρετανικού λαού, και είναι μια από τις περιπτώσεις που ασκήθηκε δίωξη εναντίον εκπροσώπων της Τ.Α.
 16. Μέσα από παρόμοια επιχειρήματα προχωρεί τα τελευταία χρόνια η κυβέρνηση της κας Θάτσερ στην ιδιωτικοποίηση σειράς δημοσίων υπηρεσιών από την Τ.Α.
 17. Ο νόμος 1065/1980 όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 1270/1982 διέυρνε τις αρμοδιότητες των αιρετών οργάνων πέρα από τις καθιερωμένες υπηρεσίες σε απόγειο περιβαλλοντικής διαχείρισης και δημόσιας υγείας. Προβλέπει αρμοδιότητες στον Κοινωνικό σχεδιασμό, στην εκπαίδευση και στην ανάληψη οικονομικών δραστηριοτήτων από την Τ.Α. με την μορφή επιχειρήσεων. Τέτοια διεύρυνση μπορεί όμως να παραμείνει κενό γράμμα χωρίς την αντίστοιχη οικονομική δύναμη και αυτοτέλεια για την ουσιαστική της εφαρμογή.
 19. C. COCKBURN The local state management of cities and people. Pluto Press 1977 σελ. 97-98 (μετάφραση τσιτάτου δική μου).
 20. Για τα θέματα αυτά ενδιαφέρουσα είναι η δουλειά του S. ALINSKY ο οποίος έχει επηρεάσει τα κύρια μοντέλα κοινοτικής δράσης που εφαρμόστηκαν και εφαρμόζονται στις ΗΠΑ στον Καναδά και σε πολλές χώρες της Ευρώπης. Η φιλοσοφία του και η πρακτική του συνοψίζονται στα δύο του βιβλία Reveille for Radicals και Rules for Radicals ενώ μπορεί κανείς να βρει λεπτομερή αναφορά σε στυλ Case Study της κλασσικής περίπτωσης Κ.Α. στο Σικάγο, Back of the Yards υποβαθμισμένης συνοικίας που δούλεψε ο Αλινσκι στο Community, Action, Planning, Development a Casebook των P.M. COX.
 21. The Falacy of Community Control και Organising the Poor against the Working Class της M. REPO στο Community or Class Struggle 1977.
 22. Για μια πλήρη αναφορά αυτών των προϋποθέσεων βλ. Η Κοινωνική Συμμετοχή στη Διοίκηση. Όλγα Στασινοπούλου, σημειώσεις Παντείου Σχολής.
 23. Δ. ΜΟΥΣΟΥΡΟΥ Οικογένεια και παιδί στην Αθήνα. Ινστιτούτο Υγείας του Παιδιού 1985.
 24. Η Πληροφόρηση στο Κοινοτικό Επίπεδο. Μια δυναμική διαδικασία και απαραίτητη προϋπόθεση για την κοινοτική ανάπτυξη και την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Πανελλήνιο Συνέδριο ΣΚΛΕ 1-3 Μαρτίου 1985. Όλγα Στασινοπούλου.