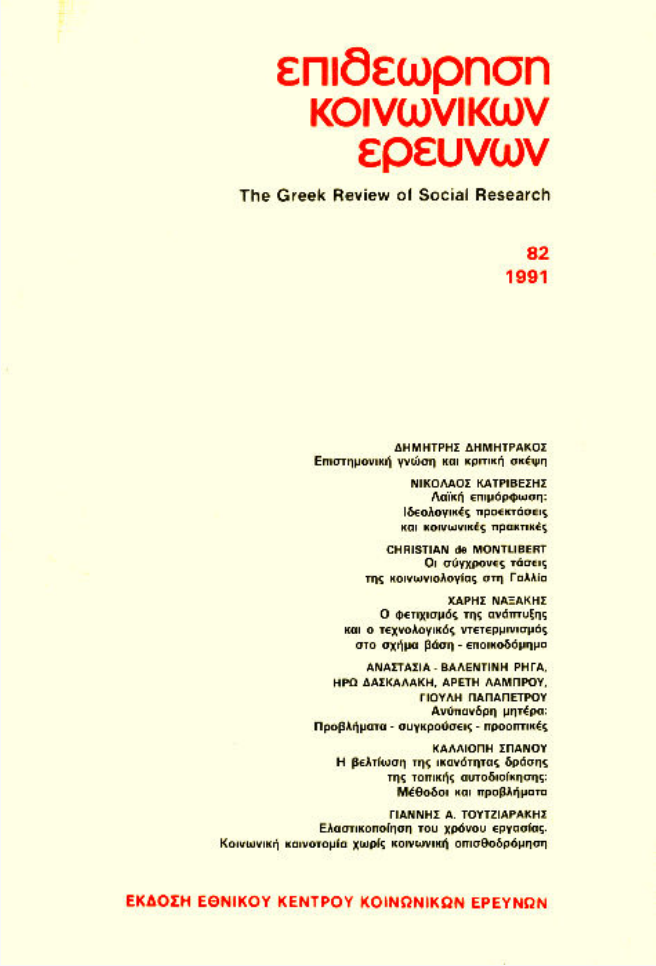
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
EKT NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

The Greek Review of Social Research

Vol 82 (1991)

82



Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης: μέθοδοι και προβλήματα

Καλλιόπη Σπανού

doi: 10.12681/grsr.606

Copyright © 1991, Καλλιόπη Σπανού

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0.

To cite this article:

Σπανού Κ. (1991). Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης: μέθοδοι και προβλήματα. *The Greek Review of Social Research*, *82*, 85–110. https://doi.org/10.12681/grsr.606

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 27/11/2024 21:30:47

Καλλιόπη Σπανού

Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Μέθοδοι και προβλήματα

Προϊόντα ιστορικών, πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, τα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης διαφέρουν από χώρα σε χώρα όσον αφορά το βαθμό ανάπτυξής τους, την έκταση των αρμοδιοτήτων τους, τη σχέση τους με την κεντρική εξουσία και γενικότερα τη θέση τους μέσα στο ευρύτερο πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Οι κοινωνικές απαιτήσεις που τους απευθύνονται ποικίλλουν επίσης, αφού και αυτές είναι συνάρτηση των προαναφερθέντων παραγόντων. Εν τούτοις, ορισμένα κοινά στοιχεία δεν λείπουν, στο μέτρο που αντανακλούν τις αναζητήσεις των σύγχρονων καιρών και τις συνθήκες που τις επιβάλλουν.

Το παρόν κείμενο επικεντρώνεται στην ανάλυση ορισμένων τέτοιων κοινών στοιχείων που φαίνονται να χαρακτηρίζουν την ενασχόληση με τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στα σύγχρονα κράτη. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται στις διάφορες μεθόδους βελτίωσης της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και αντλεί το υλικό του από τα παραδείγματα χωρών όπως η Αγγλία και η Γαλλία. Σε καμιά περίπτωση δεν έχει πρόθεση να μελετήσει σε βάθος τις σημαντικές διαφορές που παρατηρούνται στα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης των χωρών αυτών.

Στόχος του είναι να εξετάσει τις βασικές μεθόδους που χρησιμοποιούνται ή χρησιμοποιήθηκαν για τη βελτίωση της ικανότητας δράσης τους, ν' αναλύσει τα εμπόδια και τα όρια στα οποία αυτές προσκρούουν καθώς και να συναγάγει την εσωτερική τους λογική. Οι μέθοδοι αυτές δεν υπακούουν απαραίτητα σε κάποια χρονική προτεραιότητα, αν και εν πολλοίς απεικονίζουν τις ανησυχίες της εποχής τους. Δεν υπάρχει άλλωστε καμιά a priori ιεραρχι-

Η κ. Καλλιόπη Σπανού είναι λέκτορας Διοικητικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών.

κή σχέση μεταξύ τους όσον αφορά τη σπουδαιότητά τους. Ανταποκρίνονται αντίθετα σε τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις του προβλήματος που αντιστοιχούν σε ισάριθμες βασικές διαστάσεις του, άρρηκτα συνδεδεμένες και με κυκλικές επιπτώσεις η μια πάνω στην άλλη.

Θα ήταν εν τούτοις λάθος αν η ανάλυση που μόλις προαναγγέλθηκε θεωρούσε δεδομένη την έννοια της «ικανότητας δράσης» της τοπικής αυτοδιοίκησης που αποτελεί την αφετηρία αλλά και, όπως θα δούμε, το ζητούμενο των σκέψεων που ακολουθούν. Η δυσκολία έγκειται στην ανυπαρξία κοινά αποδεκτού ορισμού από τους διάφορους συγγραφείς.[1] Πράγματι, η εν λόγω έννοια είναι σχετική ίσως μάλιστα θα λέγαμε, ρευστή. Η ικανότητα δράσης δεν μπορεί παρά να εκτιμηθεί με βάση το αντικείμενο της δράσης, και άρα, κατά προέκταση, σε σχέση με τις αποστολές που η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να εκπληρώσει. Οι αποστολές αυτές όμως είναι κάθε άλλο παρά μόνιμες και αναλλοίωτες: ποικίλλουν κατά εποχές και κατά χώρες. Η αντίληψη του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης εξάλλου μεταβάλλεται αν η τελευταία θεωρηθεί ως απλή προέκταση του κεντρικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος το οποίο της εκχωρεί κάποιες λειτουργίες ή αντίθετα αν θεωρηθεί ως η πολιτικοδιοικητική έκφραση μιας ιδιαίτερης ανθρώπινης κοινότητας, της οποίας κάποιες ανάγκες έρχεται να ικανοποιήσει. Αντίστοιχα, το περιεχόμενο της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει την οριοθέτηση των τομέων παρέμβασης ανάμεσα σ' αυτήν και την κρατική διοίκηση.

Η άποψη σύμφωνα με την οποία η τοπική αυτοδιοίκηση, όπως κάθε δημόσια οργάνωση, έχει εξωτερική σκοπιμότητα, μπορεί —αν και περιορισμένα— να προαγάγει τη συζήτηση:[2] η τοπική αυτοδιοίκηση δεν υπάρχει για να υπάρχει, για το συμφέρον δηλαδή των εκλεγμένων αντιπροσώπων ή του προσωπικού της αλλά για να μεταβάλλει κάποιες πλευρές του περιβάλλοντός της που χαρακτηρίζονται ως μη ικανοποιητικές ή να προστατεύσει και να διατηρήσει εκείνες που θεωρούνται θετικές αλλά εύθραυστες. Παρόλο που η άποψη αυτή κινδυνεύει είτε να χαρακτηρισθεί ως βολονταριστική είτε να οδηγήσει σε μια υπεραπλουστευμένη εικόνα της εξέλιξης των πολιτικοδιοικητικών θεσμών που αγνοεί την ενδεχόμενη παθολογία τους, έχει το πλεονέκτημα να παρακάμπτει το ζήτημα των αποστολών της τοπικής αυτοδιοίκησης για να θέσει το πρόβλημα διαφορετικά.

Εάν δεν είναι δυνατόν να ορισθεί ευθέως η έννοια της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς προηγουμένως να προσδιορισθεί το

1. A. Biere. J. SJO, «Management Information Systems for Local Government», *American Journal of Agricultural Economics*, 63 (5), Δεκέμβριος 1981, σ. 969.

2. P. Gibert, «Reflexion sur le management communal», *Les Cahiers du CFPC 22*, Μάιος 1987, Management privé, public, local., σ. 13.

αντικείμενο αυτής της δράσης, επιβάλλεται μια κατά πλάγιο τρόπο προσέγγιση του θέματος. Έτσι, το ερώτημα διατυπώνεται ως εξής: ποιοι είναι οι βασικοί παράγοντες που παρεμβαίνουν και επηρεάζουν την ικανότητα δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης; Εντοπίζονται τρεις κατηγορίες παραγόντων:

α) Οι σχέσεις με το πολιτικο-διοικητικό σύστημα, που καθορίζουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων και προβλέπουν τους οικονομικούς πόρους για την άσκησή τους από τους ΟΤΑ (θεσμικό πλαίσιο).

β) Η εσωτερική οργάνωση των ΟΤΑ και οι διαδικασίες αξιοποίησης των δυνατοτήτων και κινητοποίησης των πόρων που παρέχονται από το θεσμικό πλαίσιο (μέθοδοι διαχείρισης των υλικών και ανθρώπινων πόρων και διαδικασίες λήψης των αποφάσεών).

γ) Οι σχέσεις με τους τελικούς αποδέκτες των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ, δηλαδή τους πολίτες και τις κοινωνικές ομάδες που βρίσκονται στο γεωγραφικό πλαίσιο της δικαιοδοσίας τους και οι οποίοι αποτελούν τη βάση της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους και, κατά συνέπεια, τους τελικούς κριτές της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όλοι αυτοί οι παράγοντες βρίσκονται σε στενή αλληλοεξάρτηση, σε βαθμό που, όπως θα δούμε, να απαιτείται η συνδυασμένη θετική τους επίδραση για τη βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτελούν λοιπόν παράλληλα και τις τρεις βασικές μεθόδους παρέμβασης στον τομέα αυτό, στηριζόμενες στις τρεις αντίστοιχες προσεγγίσεις. Επανερχόμενοι στο πρώτο ερώτημα που θέσαμε σχετικά με την ικανότητα δράσης, αξίζει να σημειώσουμε ότι αυτή αποκτά ιδιαίτερο και σαφέστερο περιεχόμενο σε αναφορά όχι μόνο με χωρο-χρονικές παραμέτρους αλλά και ανάλογα με την προσέγγιση που υιοθετείται κάθε φορά. Έτσι, η συζήτηση των μεθόδων βελτίωσης συγκεκριμενοποιεί συγχρόνως και το περιεχόμενο της έννοιας της ικανότητας δράσης.

Ι. Η ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ: ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η παραδοσιακή προσέγγιση των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα της ικανότητας δράσης της, αφορά το θεσμικό πλαίσιο και τείνει να διασφαλίσει την αυτονομία της από την κρατική παρέμβαση καθώς και τα μέσα για την υλοποίηση των αποστολών της. Αφορά λοιπόν τη σταδιακή διαμόρφωση ενός ιδιαίτερου χώρου δράσης για την τοπική αυτοδιοίκηση, η

οποία, όντας σε άμεση επαφή με τα προβλήματα των κατοίκων μιας περιοχής και με τους ίδιους τους πολίτες, είναι ικανή να επεξεργασθεί λύσεις προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητές τους. Η εδαφική της διάσταση και η δημοκρατική νομιμοποίηση των επικεφαλής της (δήμαρχος ή πρόεδρος, δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο) φαίνονται a priori να αρκούν για να εξασφαλίσουν την ικανοποιητική διαχείριση των «τοπικών υποθέσεων», υπό την προϋπόθεση ότι η κεντρική διοίκηση θα σεβαστεί την κατανομή των αρμοδιοτήτων και την αυτονομία των ΟΤΑ.

Στα πλαίσια της προσέγγισης αυτής, ο «εκσυγχρονισμός» που συζητείται ή πράγματι επιχειρείται στοχεύει να προσαρμόσει τις δομές στα νέα κοινωνικά, οικονομικά και δημογραφικά δεδομένα που κυρίως μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο μεταβάλλουν τη φυσιογνωμία των αστικών κέντρων και της υπαίθρου. Αρχίζει λοιπόν μια προσπάθεια μείωσης του συχνά υπερβολικού αριθμού μικρών κοινοτήτων που, χάνοντας σε πληθυσμό, χάνουν και σε βιωσιμότητα. Πρόκειται για μια προσπάθεια που διαρκεί για πολλά χρόνια και που κατά εποχές γίνεται πιο επιτακτική αλλά που δεν δίνει πάντοτε αποτελέσματα. Παράλληλα επανεξετάζονται οι σχέσεις τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικού κράτους στα πλαίσια της παράδοσης κάθε χώρας και προσαρμόζονται οι τοπικές διοικητικές δομές στις νεότερες απαιτήσεις.

Η Γαλλία δείχνεται φειδωλή σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις τέτοιου τύπου, πράγμα που όμως αποκρύπτει την πληθώρα πρωτοβουλιών οι οποίες είτε κατέληξαν είτε όχι σε συγκεκριμένες προσαρμογές.[3] Το ζήτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξε πάντα στην ημερήσια διάταξη, αλλά ο συγκεντρωτισμός που διακρίνει το γαλλικό κράτος εμπόδιζε για πολύ καιρό την εκχώρηση πραγματικών αρμοδιοτήτων και αυτονομίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, πράγμα που επιχείρησε πρόσφατα η μεταρρύθμιση του 1982.

Οι κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και δημογραφικές ανακατατάξεις που συνοδεύουν τη μεταπολεμική επιτάχυνση της εκβιομηχάνισης και την παράλληλη εγκατάλειψη της υπαίθρου θέτουν το πρόβλημα της αποκεντρωμένης διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων. Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αδυνατεί να την αναλάβει λόγω των ανεπαρκών ανθρώπινων και οικονομικών μέσων που διαθέτει σε σχέση με τις αυξανόμενες ανάγκες για τη δημιουργία υποδομής και για επενδύσεις κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα. Ούτε το νομαρχιακό επίπεδο (département) είναι άλλωστε σε θέση να αντεπεξέλθει στις νέες ανάγκες. Μπροστά στο κενό αυτό, η λύση πέρασε καταρχήν από την ενίσχυση της κεντρικής διοίκησης στα πλαίσια της συγκεντρωτικής γαλλικής παράδοσης.

3. J-C. Thoenig, «Les politiques de réforme des collectivités locales en France», *Notes et Etudes Documentaires 4687*, 4688, 4689, 1982, σ. 83.

Στο βαθμό που κάποια αποσυγκέντρωση σε περιφερειακό επίπεδο άρχισε να γίνεται αναγκαία, προβλέφθηκε λοιπόν δημιουργία ενός πρόσθετου διοικητικού επιπέδου (1959: Circonscription d'action régionale, 1972: établissement public territorial).[4]

Ήδη από το 1884, ο νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση προέβλεπε δυνατότητα συγχώνευσης των κοινοτήτων αλλά είχε μηδαμινά αποτελέσματα. Γύρω στο 1960, νέα ώθηση δίνεται με την πρόβλεψη διαδικασιών διακοινοτικής συνεργασίας, με σκοπό την αντιμετώπιση της ανικανότητας δράσης των υπαρχουσών εξαιρετικά πολυάριθμων μικρών κοινοτήτων λόγω περιορισμένων πόρων. Και πάλι τ' αποτελέσματα απέχουν πολύ από το επιθυμητό. Το 1971, ένας νέος νόμος προβλέπει τη συνένωση των κοινοτήτων με διαδικασίες πιο επιτακτικές, που συνοδεύονται συγχρόνως από οικονομικά κίνητρα. Τ' αποτελέσματα εξακολουθούν όμως να παραμένουν μέτρια. Η αποσυγκέντρωση, ο σχεδιασμός και η πολιτική χωροταξίας χρησιμοποιούνται για να καλύψουν το κενό που αφήνει η τοπική αυτοδιοίκηση, επιχειρώντας να γεφυρώσουν την απόσταση ανάμεσα στις διοικητικές αποφάσεις και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού, ενώ εκφράζουν κάθε άλλο παρά μια πραγματική βούληση για αποκέντρωση και ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η έκθεση Guichard (1976) για την αποκέντρωση των ευθυνών εντάσσεται στη θεσμική προσέγγιση, τονίζοντας την ανάγκη για σαφέστερη κατανομή των αρμοδιοτήτων σε νομικό επίπεδο, επισημαίνοντας τις προϋποθέσεις διοικητικού και οικονομικού χαρακτήρα ώστε η κατανομή αυτή να είναι αποτελεσματική, και προτείνει νέα κίνητρα για συνένωση και συνεργασία των ΟΤΑ. Το νομοσχέδιο που ακολούθησε το 1979 είναι μετριοπαθέστερο από την έκθεση, δεδομένων των αντιδράσεων που υποκίνησε η τελευταία. Η μεταρρύθμιση που επιχειρείται δεν ενθουσιάζει καμιά από τις ενδιαφερόμενες πλευρές. Η συζήτηση περιορίζεται μεταξύ ειδικών και ο τεχνικός της χαρακτήρας αφήνει αδιάφορο το ευρύ κοινό. Η καθυστέρηση της ψήφισής του στη Γερουσία οδηγεί πρακτικά στην εγκατάλειψή του, αφού οι εκλογές του 1981 επιφέρουν μια σημαντική πολιτική αλλαγή.

Η νέα σοσιαλιστική κυβέρνηση προχωρεί σε μια ευρεία μεταρρύθμιση του τοπικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και των σχέσεών του με την κεντρική και αποσυγκεντρωμένη διοίκηση. Θεσμοί, δομές και διαδικασίες αναθεωρούνται ριζικά, αφήνοντας πάντως άθικτο το ζήτημα της συγχώνευσης των μικρών κοινοτήτων. Καταργείται η διοικητική και οικονομική εποπτεία του κράτους πάνω στην τοπική αυτοδιοίκηση, ο πρόεδρος του αιρετού

4. Ό.π..

νομαρχιακού συμβουλίου αντικαθιστά τον νομάρχη ως εκτελεστικό όργανο της νομαρχίας, οι περιφέρειες καθιερώνονται ως τριτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με εκτελεστικό όργανο τον πρόεδρο του αιρετού περιφερειακού συμβουλίου στη θέση του περιφερειάρχη. Ο έλεγχος της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πλέον κατασταλτικός και όχι προληπτικός.

Η σημαντική αυτή μεταρρύθμιση απαντά στις κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες της εποχής. Η αποκέντρωση αντιμετωπίζεται σαν διαδικασία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων που σε συνθήκες μιας οικονομικής κρίσης διαρκείας —όπως η τωρινή— τείνει να ανακουφίσει την κεντρική εξουσία από το βάρος των αντιφατικών πιέσεων και απαιτήσεων, ιδιαίτερα στον τομέα της απασχόλησης και της κοινωνικής αρωγής. Η απαραίτητη μεταφορά οικονομικών πόρων παρουσιάζει όμως περισσότερες δυσκολίες στα πλαίσια της συγκράτησης των δημοσίων δαπανών και της φορολογικής πίεσης.

Η θεσμική προσέγγιση της τοπικής αυτοδιοίκησης παρατηρείται και σ' ένα χώρο τελείως διαφορετικό. Στη Μεγάλη Βρετανία η απουσία ενδιάμεσου επιπέδου εκπροσώπησης της κεντρικής εξουσίας (νομαρχιακό επίπεδο) και ο ιδιαίτερα περιορισμένος εκτελεστικός ρόλος της κεντρικής διοίκησης που αρκείται στις περισσότερες περιπτώσεις στον απλό καθορισμό της δημόσιας πολιτικής, στην επίβλεψη και τον έλεγχο της εφαρμογής της χωρίς όμως ν' αναλάβει η ίδια την εκτέλεσή της, προσδίνουν ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τελευταία έχει λοιπόν την ευθύνη της λειτουργίας μιας μεγάλης ποικιλίας δημοσίων υπηρεσιών και απορροφά το 1/3 περίπου των δαπανών του δημοσίου τομέα.[5] Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Μεγάλη Βρετανία χαρακτηρίζεται από σημαντική αυτονομία αλλά οι προαναφερθείσες ιδιαιτερότητες του διοικητικού της συστήματος ενισχύουν την τάση να θεωρείται αυτή όργανο εφαρμογής των αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης. Αυτό συνδέεται με την έκταση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα αυτή αλλά και —κατά συνέπεια— με τις αυξημένες απαιτήσεις για αποτελεσματική δράση. Τα δυο αυτά στοιχεία τοποθετούνται στο κέντρο του προβληματισμού γύρω από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Οι μεταπολεμικές απόπειρες μεταρρύθμισης του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης επικεντρώθηκαν στην αναθεώρηση των ορίων των ΟΤΑ, πράγμα που έθετε επίσης το ζήτημα του αντικειμένου δράσης τους, δηλαδή των υπηρεσιών που επρόκειτο να προσφέρουν. Οι απόπειρες αυτές προσέκρουσαν όμως —μεταξύ άλλων— στην αντίθεση των τοπικών αρχών (βλ. Boundary Commission, 1945-49) και των πολιτικών κομμάτων (1958-66,

5. L.J. Sharpe, «La modernisation des collectivités locales en Grande Bretagne», *Notes et Etudes Documentaires* 4687, 4688, 4689, 1982, σ. 57.

Επιτροπές για την Αγγλία και την Ουαλλία) στο βαθμό που το βρετανικό εκλογικό σύστημα για τη Βουλή των Κοινοτήτων ταυτίζει σε γενικές γραμμές τις εκλογικές περιφέρειες με τις κοινότητες. Οποιαδήποτε μεταβολή του αριθμού ή των ορίων τους θα είχε λοιπόν αυτόματα επιπτώσεις στη σύνθεση της Βουλής των Κοινοτήτων.[6]

Μια σειρά επίσημων εκθέσεων πάνω στην οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αντανακλούν τις μεταβαλλόμενες αντιλήψεις για το ρόλο που έχει να διαδραματίσει και τις αντίστοιχες προσεγγίσεις της βελτίωσης της ικανότητας δράσης της. Πρόκειται για την έκθεση Maud (Committee on the Management of Local Government, 1967), την έκθεση Redcliffe-Maud (Royal Commission of Local Government in England, 1969) και την έκθεση Bains (The New Local Authorities: Management and Structure, 1972).[7]

Η έκθεση Maud ασκούσε έντονη κριτική στον παραδοσιακό τρόπο λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι βασικές προτάσεις της περιστρέφονταν γύρω από την προσαρμογή των εσωτερικών δομών της. Παρόλο που η έκθεση επισήμαινε και προβλήματα στις διαδικασίες διαχείρισης, η προσοχή επικεντρώθηκε στην ενίσχυση της συντονισμένης δράσης και στις οργανωτικές της προϋποθέσεις.

Η έκθεση Redcliffe-Maud (1969),τονίζοντας την αυξημένη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην εξασφάλιση της γενικής ευημερίας των πολιτών, έθετε το πρόβλημα του μεγέθους των κοινοτήτων για την αποτελεσματική και συντονισμένη δράση των διαφόρων υπηρεσιών τους. Αν και οι συγκεκριμένες προτάσεις που ακολουθούσαν δεν υιοθετήθηκαν, η δραστική μείωση του αριθμού των κοινοτήτων αποτέλεσε το επίκεντρο της μεταρρύθμισης του 1972. Η συντηρητική κυβέρνηση επέβαλε τη συνένωση των ΟΤΑ, αυξάνοντας έτσι το μέγεθός τους και συγκεντρώνοντας τις αποστολές που έχουν να εκπληρώσουν. Ο συνολικός αριθμός των ΟΤΑ μειώθηκε στο 40%.[8] Η μεταρρύθμιση αυτή που τέθηκε σε ισχύ το 1974, αναδιοργάνωσε ριζικά τον πολιτικο-διοικητικό χάρτη της Αγγλίας –πράγμα που η γαλλική μεταρρύθμιση του 1982 δεν τόλμησε να κάνει, παρόλο που διατάραξε πολύ περισσότερο τις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας. Οι αποστολές της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αναθεωρήθηκαν ωστόσο εξίσου συνολικά στην Αγγλία με κάποια

6. Ό.π., σ. 72.

7. R.A.W. Rhodes, «L'organisation de la transformation urbaine: la planification par objectifs dans les villes anglaises», *Notes et Etudes Documentaires* 4687, 4688, 4689, 1982, σ. 137.

8. R.W. Benjamin, «Local Government in Post Industrial Britain: Studies of the British Royal Commission on Local Government», στο V. Ostrom, F. Pennell Bish, *Comparing Urban Service Delivery Systems, Structure and Performance*, Urban Affairs Annual Reviews, τ. 12, Sage Beverly Hills, Λονδίνο 1977, σ. 152.

αποσαφήνιση της κατανομής των ρόλων και του ιδιαίτερου αντικειμένου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συζήτηση επικεντρώθηκε περισσότερο στον εξορθολογισμό των δομών και στα μοντέλα οργάνωσης για την εκπλήρωση των αποστολών της, στις πολιτικές συνέπειες της αναδιοργάνωσης και στον δημοκρατικό έλεγο.[9]

Παρά την αποκεντρωτική παράδοση της Αγγλίας, αυξανόμενες συγκεντρωτικές τάσεις παρατηρούνταν και αποτέλεσαν αντικείμενο σοβαρού ενδιαφέροντος ήδη πριν από τη μεταρρύθμιση του 1972. Στην αστυνομία και στην πυροσβεστική υπηρεσία για παράδειγμα, η αυξανόμενη συγκεντροποίηση περνούσε μέσα από την επιβολή ενιαίων εθνικών standards από την σε κεντρικό επίπεδο πολιτική προσλήψεων και εκπαίδευσης των αστυνομικών, από την απαιτούμενη έγκριση του διορισμού των τοπικών αρχηγών της αστυνομίας, από την απαίτηση κεντρικής έγκρισης των τοπικών πολεοδομικών σχεδίων κ.λπ..[10] Αυτά και πολλά άλλα παραδείγματα (επιχορηγήσεις λ.χ.) σχετικοποιούν την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το φαινόμενο αυτό της «απο-τοπικοποίησης» («delocalisation», σύμφωνα με τον αγγλικό όρο) που παρατηρούνταν για δεκαετίες στην Αγγλία και που έτεινε στην ενιαία και άρα κεντρική αντιμετώπιση διαφόρων προβλημάτων τέτοιας φύσης, δεν ανακόπηκε με τις μεταρρυθμίσεις του 1972.

Το αγγλικό παράδειγμα φωτίζει λοιπόν μια άλλη πλευρά της θεσμικής προσέγγισης. Αντίθετα με τη γαλλική εμπειρία, ενώ ο αριθμός των κοινοτήτων μειώθηκε δραστικά, η κατανομή των ρόλων ανάμεσα στην κεντρική εξουσία και τις τοπικές αρχές δεν αποσαφηνίσθηκε, αν και ήταν κατά λανθάνοντα τρόπο στο επίκεντρο του προβληματισμού.

Καμιά από τις δυο χώρες δεν έκαμε συστηματική και εφ' όλης της ύλης επαναθεώρηση της κατανομής των ρόλων ανάμεσα στο κράτος και την τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να κρίνει για ποιες υπηρεσίες είναι καταλληλότερο το κεντρικό ή το τοπικό επίπεδο. Οι μεταφορές των αρμοδιοτήτων αντανακλούν συνήθως τις προτεραιότητες της στιγμής (τεχνικές και οικονομικές ανάγκες των εν λόγω υπηρεσιών ή γενική ανάγκη πολιτικού χαρακτήρα να εκχωρηθούν επιπλέον ευθύνες στις τοπικές αρχές). Έτσι τα μοντέλα που υιοθετήθηκαν εκατέρωθεν είναι προϊόν της ιστορίας και των πολιτικών συσχετισμών. Η σχετικά σαφής κατανομή ρόλων που υπάρχει σήμερα στη Γαλλία αντιπαρατίθεται στην απουσία τέτοιας συνειδητής προσπάθειας στην Αγγλία. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην τελευταία αυτή χώρα βρίσκεται πρακτικά στη

9. S. Garrish, *Centralisation and Decentralisation in England and France*, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, Occasional paper no 27, 1986, σ. 97.

10. B. Walter Honadle, «Change and Stability in Subnational Government: Putting Reform in Perspective», *Public Administration Review*, 42 (2), Μάρτιος-Απρίλιος 1982, σ. 181.

διάθεση της κυβέρνησης που μπορεί εύκολα ν' αλλάξει νομοθετικά τον πολιτικο-διοικητικό χάρτη και το σύστημα χρηματοδότησης των κοινοτήτων.[11]

Ο διαφορετικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αγγλία, η αναγκαιότητα δηλαδή ευρείας παρέμβασής της, ελλείψει άμεσης κρατικής παρέμβασης σε τοπικό επίπεδο, προσανατόλισε τη θεσμική προσέγγιση της ικανότητας δράσης της στην αναθεώρηση των εσωτερικών της δομών καθώς και του αριθμού και του μεγέθους των κοινοτήτων. Ο στόχος της αποτελεσματικότερης παροχής των υπηρεσιών δεν ενδιέφερε μόνο την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά –κυρίως– την κεντρική εξουσία η οποία έβρισκε στις κοινότητες τις δομές που θα προεξέτειναν την δική της δράση σε τοπικό επίπεδο. Και σ' αυτά τα πλαίσια, ο βασικός προβληματισμός άφηνε αμέτοχο τον τελικό αποδέκτη της δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ η κύρια φροντίδα του ήταν να δημιουργήσει τις *δομικές* προϋποθέσεις για μια αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση.[12] Τόσο στο γαλλικό όσο και στο αγγλικό παράδειγμα, ο στόχος ήταν να δημιουργηθεί, να ανασυσταθεί ή να ενισχυθεί ένα περιφερειακό διοικητικό δίκτυο, κατά το δυνατόν προσαρμοσμένο στον ρόλο, τον οποίο η κεντρική εξουσία τού απέδιδε υπό τις νέες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες.

Η αποκέντρωση σαν θέμα συζήτησης και αντιπαράθεσης αντιμετωπίζεται συχνά σαν μια πτυχή της δημοκρατίας, αφού ένας από τους βασικούς νομιμοποιητικούς της λόγους συνδέεται με την αυτοδιοίκηση μιας ανθρώπινης κοινότητας, περιλαμβάνει δε δυο βασικές διαστάσεις. Η πρώτη είναι γεωγραφική και συνίσταται στον *τοπικό* της χαρακτήρα –εξ ού και η έννοια των «τοπικών υποθέσεων». Η δεύτερη είναι πολιτική και εκφράζεται μέσα από την άμεση *εκλογή* των τοπικών αρχόντων. Παρ' όλα αυτά, κεντρικό σημείο της θεσμικής προσέγγισης είναι οι σχέσεις κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης και οι θεσμοί, οι διαδικασίες και οι δομές που τις αποκρυσταλλώνουν αντιμετωπίζουν τον ενδιαφερόμενο πληθυσμό, στην καλύτερη περίπτωση, μόνο υπό την ιδιότητά του ως εκλογικού σώματος. Η αντιπαράθεση αφήνει στο περιθώριο τον πολίτη και την πραγματική του σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση, σαν αυτή να ήταν δεδομένη και σαφής, ενώ ελάχιστα προβλέπεται η ενεργοποίηση και η αξιοποίησή της. Η θεσμική προσέγγιση παραμένει εξάλλου στατική στο μέτρο που ασχολείται με το *πλαίσιο* μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν δίνει καμιά ένδειξη για τον τρόπο με τον οποίο οι δρώντες μέσα στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα θα το χρησιμοποιήσουν, θα το προσαρμόσουν στην ιδιαίτερη λογική και τα

11. S. Garrish, *Centralisation..*, ό.π., σ. 148.
12. Βλ. την εισήγηση του E. Preteceille στο συνέδριο της Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1988.

συμφέροντά τους. Και όμως, είναι αυτά τα ερωτήματα που κρίνουν την τύχη μιας μεταρρύθμισης.[13]

Αξίζει να υπογραμμισθεί ότι η θεσμική προσέγγιση ενώ διέπεται από μια κανονιστική διάθεση, που εκφράζεται άλλωστε νομικά, αποτελεί προϊόν πολιτικών ισορροπιών και συσχετισμών δυνάμεων εφόσον δεν υπάρχει a priori κάποιος χρυσός κανόνας που να προσδιορίζει την ιδεώδη μέθοδο κατανομής των ρόλων ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι συμβιβασμοί ανάμεσα στο επιθυμητό και το πολιτικά εφικτό ή, ακόμα καλύτερα, ανάμεσα στις προθέσεις και τις αντιδράσεις αποτελούν την πολιτική απάντηση σ' ένα πολιτικού χαρακτήρα πρόβλημα.

ΙΙ. Η ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Ο ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ «ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

Η θεσμική προσέγγιση έπαυσε να είναι η αποκλειστική ή η κύρια προσέγγιση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη στιγμή που οι συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις απέναντί της συνδυάστηκαν με τις συνθήκες οικονομικής κρίσης και τους συνακόλουθους περιορισμούς των οικονομικών και γενικότερα υλικών και ανθρώπινων πόρων που είχε στη διάθεσή της.

Πράγματι, ενώ σημειώνεται μια γενική τάση προς τον πολλαπλασιασμό των ευθυνών της τοπικής αυτοδιοίκησης στα πλαίσια της ελάφρυνσης της κρατικής διοίκησης, οι οικονομικές συνθήκες δεν επιτρέπουν την επ' αόριστο αύξηση των μέσων που είναι απαραίτητα για την επιτυχή αντιμετώπισή τους. Αντίθετα, τα τελευταία τείνουν να σταθεροποιηθούν, ίσως-ίσως και να μειωθούν. Δεδομένου ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τόσο η αύξηση της φορολογίας που θα προμήθευε στην τοπική αυτοδιοίκηση περισσότερους πόρους όσο και η μείωση των παρεχομένων υπηρεσιών λόγω ανεπάρκειας πόρων κρίνονται ανεπιθύμητες, μια τρίτη εναλλακτική λύση ξεπερνά το δίλημμα αυτό, εμμένοντας στην ανάγκη βελτίωσης της ικανότητας των τοπικών αρχών να χρησιμοποιούν τα υπάρχοντα μέσα με αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο.[14] Η παρέμβαση στο θεσμικό-οργανωτικό επίπεδο απο-

13. Βλ. πάνω σ' αυτό το θέμα J. Rondin, *Le sacre des notables*, La France en décentralisation, Fayard 1985.

14. B. Rapp, F. Patitucci, «Improving the Performance of City Government: a Third Alternative», *Publius*, The Journal of Federalism, 6 (4), φθινόπωρο 1976, 63.

δεικνύεται λοιπόν ανεπαρκής στις νέες οικονομικές συνθήκες. Αν και το ενδιαφέρον για την εσωτερική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν εμφανίστηκε εκ του μηδενός με τα πρώτα συμπτώματα της κρίσης αλλά προϋπήρχε, έστω εν σπέρματι, ήταν η θεσμική προσέγγιση που επικρατούσε στις μέχρι τότε απόπειρες μεταρρύθμισης. Η αμφισβήτηση των παραδοσιακών πρακτικών και μεθόδων αποτελεί άλλωστε μέρος της ευρύτερης συνειδητοποίησης της αναγκαιότητας για ανανέωση των μεθόδων της δημόσιας διαχείρισης σε όλη την έκταση της δημόσιας διοίκησης.

Η ικανότητα δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλάζει λοιπόν περιεχόμενο υπό το φως της νέας προσέγγισης. Δεν αντιμετωπίζεται πλέον τόσο ως συνέπεια του θεσμικού πλαισίου και της κατανομής των ρόλων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο ως συνάρτηση του τρόπου εσωτερικής λειτουργίας του οποίου επιβάλλεται ο εξορθολογισμός. Η ικανότητα δράσης εξαρτάται από τις εσωτερικές διαδικασίες διοίκησης και λήψης των αποφάσεων και το βασικό σημείο αναφοράς της είναι η έννοια της αποδοτικότητας. Αυτό είναι άλλωστε λογική συνέπεια της προτεραιότητας που αποκτούν στη νέα συγκυρία τα διαθέσιμα μέσα και η βέλτιστη αξιοποίησή τους.

Σ' αυτά τα πλαίσια, η καταλληλότερη μέθοδος παρέμβασης είναι η εισαγωγή και η ανάπτυξη των νέων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης που έχουν ήδη δοκιμαστεί στον ιδιωτικό τομέα και έχουν σε κάποιο βαθμό μεταφερθεί και στην κρατική διοίκηση. Το «κοινοτικό μάνατζμεντ» αποτελεί λοιπόν την απάντηση στην πρόκληση της αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το νέο περιεχόμενο της ικανότητας δράσης της κινείται λοιπόν γύρω από τις προαναφερθείσες έννοιες (αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα). Ο ορισμός της όμως ποικίλλει κατά συγγραφέα. Έτσι, η ικανότητα δράσης είναι «ο βαθμός στον οποιο οι τοπικες αρχες επιτυγχανουν τους επιθυμητους στόχους με δεδομένες τις οικονομικές, κοινωνικές και φυσικές συνθήκες και στα πλαίσια της γεωγραφικής τους δικαιοδοσίας, με την ελάχιστη δαπάνη πόρων»,[15] «η ικανότητα των τοπικών αρχών να προβλέπουν και να επηρεάζουν τις εξελίξεις, να εκπονούν μακρόπνοες δημόσιες πολιτικές και να επεξεργάζονται προγράμματα για την εφαρμογή τους, να προσελκύουν και να απορροφούν τους αναγκαίους γι' αυτό πόρους, να διαχειρίζονται τα διαθέσιμα μέσα και να αξιολογούν τις υπάρχουσες δραστηριότητες για να καθοδηγήσουν και να βελτιώσουν τις μελλοντικές τους αποφάσεις»,[16] «η ικανότητα να εκπονούν και να εφαρμόζουν προγράμματα, να παρέχουν υπηρεσίες στους κατοίκους της περιοχής τους και να εκπληρώνουν το σύνολο των αρ-

15. Ό.π., σ. 67.

16. B. Honadle στο A. Biere, J. SJO, «Management Information Systems...», ό.π., σ. 970.

μοδιοτήτων τους».[17] Πίσω από τους γενικούς ορισμούς που ενδεικτικά αναφέραμε, οι βασικές ιδέες είναι η χρησιμοποίηση πιο αποδοτικών μεθόδων διαχείρισης των υλικών μέσων και η βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Επισημαίνουμε ότι η νέα προσέγγιση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αν μη τι άλλο δυναμική, στο βαθμό που επικεντρώνεται στις *διαδικασίες* εσωτερικής λειτουργίας κι όχι πια απλώς στις τυπικές δομές.

Πιο συγκεκριμένα, στη Μ. Βρετανία, η προαναφερθείσα έκθεση Maud (1967) είχε ασχοληθεί και με τις μεθόδους διοίκησης, αν και ήταν κυρίως οι δομές που προσήλκυσαν το ενδιαφέρον των σχολιαστών.[18] Η έκθεση αυτή επιχειρούσε μια διάκριση ανάμεσα στις στρατηγικού χαρακτήρα αποφάσεις και στην εκτέλεσή τους και έθετε τις βάσεις για μια νέα, περισσότερο ολοκληρωμένη αντίληψη της μεθόδου διαχείρισης. Η τελευταία αποκρυσταλλώθηκε αρχικά στη «στοχοθεσία από τις τοπικές αρχές» και εξελίχθηκε στη συνέχεια στον «ολικό σχεδιασμό με στόχους» (corporate planning).

Η έκθεση Bains (1972) αποτελεί κορυφαία έκφραση του ενδιαφέροντος για την εσωτερική λειτουργία των κοινοτήτων. Το πιο σημαντικό της σημείο αφορά τη διεύρυνση του ολικού σχεδιασμού με στόχους, οι οποίοι δεν πρέπει να επηρεάζονται από το ποιοι φορείς μπορούν δυνητικά να παρέμβουν σε δεδομένο τομέα εφαρμογής του.[18]

Οι νέες αυτές μέθοδοι ήλθαν να λύσουν τα προβλήματα του παραδοσιακού τρόπου διοίκησης, ο οποίος χαρακτηριζόταν από την συμπαράθεση ενός αριθμού διαφορετικών υπηρεσιών που βρέθηκαν στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης με σχεδόν τυχαίο τρόπο ή εξαιτίας συγκεκριμένων επιδιώξεων της κρατικής διοίκησης, χωρίς να έχουν πολλά κοινά σημεία. Έτσι το παραδοσιακό σύστημα διοίκησης έπασχε από δυο βασικές ασθένειες: τον κατακερματισμό και την αυτονόμηση των διοικητικών ενοτήτων, η ύπαρξη των οποίων εκλαμβανόταν ως αυτοσκοπός, και την τυποποιημένη αναπαραγωγή και διαιώνιση πρακτικών και πολιτικών που δεν ανταποκρίνονταν πια στις νέες συνθήκες.[19]

Η βασική ιδέα ήταν λοιπόν η σφαιρική θεώρηση των προβλημάτων και των δραστηριοτήτων, τόσο ως προς τον προγραμματισμό όσο και ως προς την εκτίμηση των αποτελεσμάτων, σε αντίθεση με την μέχρι τότε κατά υπη-

17. P.M. Burgess, «Capacity Building and the Elements of Public Management», *Public Administration Review* 35, Δεκέμβριος 1975, σ. 706.

18. R.A.W. Rhodes, ό.π., σ. 144.

19. R.E. Paine, «Corporate Planning for a Town. A Case History», *Long Range Planning*, 8 (5), Οκτώβριος 1975, σσ. 39-54.

ρεσίες κατατμημένη αντιμετώπισή τους.[20] Η εν λόγω προσέγγιση βασίζεται σε μια νέα αντίληψη της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντίληψη η οποία δίνει έμφαση στον «ρόλο της ως πρωτοβάθμιου οργάνου διακυβέρνησης στο γεωγραφικό πλαίσιο της δικαιοδοσίας της».[21] Η συγκεκριμένη διαχείριση περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

— εντοπισμός των παρουσών και μελλοντικών αναγκών·
— καθορισμός των στόχων για την ικανοποίηση αυτών των αναγκών·
— εξέταση των εναλλακτικών τρόπων επίτευξης των στόχων αυτών·
— αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων από άποψη κόστους/οφέλους·
— λήψη της απόφασης με βάση αυτή την αξιολόγηση·
— μετάφραση των αποφάσεων σε συγκεκριμένες δραστηριότητες·
— ανατροφοδότηση, δηλαδή έλεγχος των αποτελεσμάτων τους με βάση τις πληροφορίες που προέρχονται από το περιβάλλον.

Ο ολικός σχεδιασμός αντιστοιχεί λοιπόν σ' έναν γενικό τρόπο διοίκησης και μια τυπικά ορθολογική διαδικασία σχεδιασμού, όπου προσδιορίζονται οι προς επίτευξη στόχοι, αξιολογούνται οι εναλλακτικές μέθοδοι και ελέγχεται η απόδοσή τους. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία αυτού του τρόπου δράσης είναι η αλληλοεξάρτηση και η παράλληλη ανάπτυξη σφαιρικής διαχείρισης και ολικού σχεδιασμού. Ο τελευταίος δεν είναι δυνατόν να υπάρξει αν δεν υπερνικηθεί ο κατακερματισμός και η αυτονομία των διαφόρων διοικητικών ενοτήτων. Πρέπει δε απαραίτητα να συνδυάζεται με τον ετήσιο προϋπολογισμό, του οποίου οι προβλέψεις να προεκτείνονται προοπτικά σε περίοδο πέντε ετών. Οι δομές και οι διαδικασίες είναι λοιπόν εδώ άρρηκτα συνδεδεμένες.[22]

Το σύστημα αυτό εμπνέεται από το Planning, Programming and Budgeting System (P.P.B.S) που είχε αναπτυχθεί στις ΗΠΑ. Η εφαρμογή του προϋπέθετε δομικές προσαρμογές, όπως λ.χ. τη δημιουργία μιας ενότητας για το σχεδιασμό με στόχους που να έχει υποβοηθητικό ρόλο στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Συχνά όμως η θεσμική προσέγγιση έτεινε να περιθωριοποιεί την αναθεώρηση των διαδικασιών.

Η εισαγωγή του νέου συστήματος του ολικού σχεδιασμού στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν υπήρξε εύκολη. Παράγοντες, οι οποίοι επέδρασαν θετικά, ήταν η πολιτική τοποθέτηση των τοπικών αρχόντων, η έκθεση Maud, αλλά και η αναδιοργάνωση του 1974, αφού η μείωση του αριθμού των κοινοτήτων συνεπαγόταν μεγαλύτερο μέγεθος για τους νέους ΟΤΑ καθώς και περισσότε-

20. Βλ. A. Fowler, *Personnel Management in Local Government*, Institute of Personnel Management, 2, 1980, σ. 14.

21. R.A.W. Rhodes, ό.π., σ. 141.

22. R.E. Paine, ό.π..

ρες ευθύνες.[23] Η διαδικασία εισαγωγής του ολικού σχεδιασμού υπήρξε μακρά και, θα λέγαμε, εμπειρική. Εκτός από τις τεχνικές γνώσεις —που συχνά προσέφεραν εξωτερικοί σύμβουλοι, πανεπιστημιακοί οργανισμοί κ.λπ.— απαιτούσε νέες νοοτροπίες και συμπεριφορές που είναι αδύνατον ν' αλλάξουν από τη μια στιγμή στην άλλη.

Η συνειδητοποίηση των ορίων του PPBS οδήγησε σταδιακά σε ποικιλία προσαρμογών. Ειδικότερα, μετά την έκθεση Bains τρεις τομείς πειραματισμού νέων μεθόδων φαίνονται ν' αποκρυσταλλώνονται: η πρόβλεψη των πόρων, ο καθορισμός και η απογραφή των εν εξελίξει δημοσίων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο και ο εντοπισμός και η ανάλυση συγκεκριμένων προβλημάτων. Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τις τεχνικές του μάνατζμεντ συνιστά μιαν απάντηση στη συνθετότητα των νέων προβλημάτων και ειδικά σ' εκείνο της ανάπτυξης των αστικών κέντρων. Γίνεται μάλιστα όλο και περισσότερο επιτακτική με την αύξηση των οικονομικών περιορισμών, ιδιαίτερα από το 1974 και μετά. Η εισαγωγή της ανάλυσης κόστους/οφέλους και της ανάλυσης αποτελεσματικότητας των δαπανών καθώς και ο ολικός σχεδιασμός με στόχους αποτελούν απόπειρες της τοπικής αυτοδιοίκησης να παρακολουθήσει και να ελέγξει τις εξελίξεις του περιβάλλοντός της. Η σημασία που απέκτησε ο ολικός σχεδιασμός με στόχους οφείλεται όμως και σ' έναν επιπρόσθετο λόγο: εκφράζει την ιδιαιτερότητα των σχέσεων κέντρου και περιφέρειας στην Αγγλία και προκύπτει από την ανάγκη σύνδεσης, για ορισμένους τουλάχιστον τομείς, ανάμεσα στην κεντρική εξουσία και την τοπική αυτοδιοίκηση, αφού δεν υπάρχουν άλλοι —θεσμικοί— μηχανισμοί πολιτικο-διοικητικού συντονισμού.[24]

Οι σημαντικές μεταβολές που επήλθαν στις αποστολές της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και στις συνθήκες υπό τις οποίες καλείται να δράσει αποτέλεσαν στη Γαλλία το έναυσμα για να στραφεί η προσοχή στις διαδικασίες εσωτερικής λειτουργίας των ΟΤΑ. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 περίπου, παρατηρείται μια αυξανόμενη αμφισβήτηση των παραδοσιακών πρακτικών και μεθόδων ενώ παράλληλα αναπτύσσεται η έννοια του «κοινοτικού μάνατζμεντ». Σταδιακά εισάγονται στην τοπική αυτοδιοίκηση ο διαρκής έλεγχος δαπανών, ο σχεδιασμός, το αναλυτικό λογιστικό, ο έλεγχος διαχείρισης, ο πολυετής προγραμματισμός και η αξιολόγηση των κοινοτικών δημοσίων πολιτικών. Ο βαθμός ανάπτυξης και προτεραιότητας κάθε μιας από αυτές τις μεθόδους ποικίλλει. Αν και αρχικά η προσέγγιση των προβλημάτων έμενε στην οικονομική τους πλευρά, στη συνέχεια επεκτάθηκε και στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία για καιρό δεν αποτελούσεση-

23. Ό.π..
24. R.A.W. Rhodes, ό.π., σ. 154.

μαντικό πρόβλημα για τους τοπικούς άρχοντες.[25] Το «κοινοτικό μάνατζμεντ» ήλθε να αγκαλιάσει το σύνολο της λειτουργίας των ΟΤΑ και, πέρα από τον οικονομικό εξορθολογισμό, επέτρεψε την ευκολότερη προσαρμογή τους στις εξελίξεις του περιβάλλοντός τους και κυρίως στην περίοδο της αποκέντρωσης και σε συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης.[26]

Η εισαγωγή του μάνατζμεντ στην τοπική αυτοδιοίκηση υπαγορεύει εξάλλου την ανάπτυξη ενός συνόλου ειδικοτήτων που επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης. Αφορούν δε τη διοίκηση του προσωπικού, την οικονομική διαχείριση, τον έλεγχο διαχείρισης, την οργανωτική διάρθρωση, το μάρκετινγκ. Οικονομική και κοινωνιολογική ανάλυση αποτελούν βασική προϋπόθεση των νέων μεθόδων, αφού επικεντρώνονται στην πρόβλεψη και την ανάλυση των άμεσων και μακροπρόθεσμων συνεπειών των λαμβανομένων αποφάσεων. Οι νέες τεχνικές οργάνωσης και διοίκησης, πέρα από την αρχική παρέμβαση των ειδικών, απαιτούν την εκπαίδευση του μόνιμου προσωπικού των ΟΤΑ στις αρχές λειτουργίας τους καθώς και την κατανόησή τους από τους αιρετούς. Η εμπέδωσή τους από τους ΟΤΑ προϋποθέτει συνεχή προσπάθεια και επανεκτίμηση και αναπροσαρμογή τους στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Το κοινοτικό μάνατζμεντ –σύμφωνα με την γαλλική εκδοχή– δεν υφίσταται κατ' απόλυτο τρόπο, αποκρυσταλλωμένο, δυνάμενο να εφαρμοσθεί αυτόματα, εύκολα και με άμεσα αποτελέσματα. Περισσότερο από οποιονδήποτε άλλο διοικητικό νεωτερισμό βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και διαμόρφωση.[27]

Ο στόχος της πιο αποτελεσματικής διαχείρισης οδηγεί συχνά σε εσωτερικές αναδιαρθρώσεις του κοινοτικού διοικητικού μηχανισμού, ακολουθώντας κατά κύριο λόγο τη μέθοδο της αποκέντρωσης και εκχώρησης ευθυνών στους υπαλλήλους, και αμφισβητεί τον κατακερματισμό των διοικητικών μονάδων, με επαναπροσδιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και των σχέσεών τους μεταξύ τους. Οι μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο δομών αναθεωρούν λοιπόν τη διχοτομία διοικητικοί υπάλληλοι/πολιτικοί καθώς και εκείνη διοικητικές/τεχνικές υπηρεσίες. Για το λόγο αυτό οδηγούν αναπόφευκτα στην ανακατανομη και αναδιάρθρωση των εξουσιών που στηρίζονται σ' αυτές.[28] Ό-

25. Βλ. J. Fontaine, «Etre cadre A dans la mairie d'une grande ville», *Politiques et Management Public* 3, 1986, H. Chavas, D. Fixari, P. Garnier, De l'administration à la gestion du personnel communal, *Politiques et Management Public* 4, 1984 και R. Demeestre, «L'évolution des méthodes de gestion financière des villes et l'introduction du contrôle de gestion», *Politiques et Management Public* 4, 1984.

26. M. Abadie, «Management Territorial et gestion de la réalité locale», *Les Cahiers du CFPC*, 22, Μάιος 1987, σ. 25.

27. R. Demeestre, «Vers un management des collectivités locales», *Les Cahiers du CFPC* 22, Μάιος 1987, σ. 9.

28. J.D. Maurino, M. Gaveriaux, L. Le Perff, «Du Secrétaire général à la Direction Géné-

πως παρατηρούν οι Maurino, Gaveriaux και Leperff «οι σύγχρονες μέθοδοι οργάνωσης και διοίκησης χρησιμοποιούνται ως στοιχείο της στρατηγικής των δρώντων, που μέσα από τις οργανωτικές μεταβολές επιχειρούν να διευρύνουν την έκταση της εξουσίας τους».[29] Στα πλαίσια αυτά, η επίκληση του επιχειρήματος της «ορθολογικής διοίκησης» δεν εξαντλεί το περιεχόμενο των μεταβολών που συντελούνται με την εισαγωγή των συγχρόνων μεθόδων του μανατζμεντ στον τοπικό πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό. Παρά τη συχνή θεώρηση της αναδιοργάνωσης του τελευταίου και γενικότερα της εισαγωγής των νέων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης ως διαδικασιών προσαρμογής στην οικονομική κρίση, στα νέα δεδομένα του κοινωνικού περιβάλλοντος ή στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις (αποκέντρωση λ.χ.), η εκ του σύνεγγυς ανάλυση αποδεικνύει ότι οι βάσεις και οι αιτίες τους σχετίζονται και με τις δυσκολίες που εμφανίζει ο έλεγχος των σύνθετων αυτών οργανώσεων που είναι οι ΟΤΑ.

Οι ίδιες παρατηρήσεις προκύπτουν και από τη μελέτη της πρακτικής του σχεδιασμού και της διαχείρισης στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η εισαγωγή του σχεδιασμού στους ΟΤΑ δεν είναι αυτονόητη, σημειώνουν οι Demeestre και Lalu,[30] αφού αμφισβητεί την υπάρχουσα κατάσταση ενώ σπάνια συγκεντρώνει τη συναίνεση όλων των κοινωνικών δρώντων τους οποίους αφορά. Πράγματι, ο σχεδιασμός αποσκοπεί αφενός μεν να βελτιώσει τη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων, αφετέρου δε να εγκαθιδρύσει έναν προκαταρκτικό έλεγχο στα σημεία-κλειδιά της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και να ενισχύσει έτσι τον έλεγχο του μηχανισμού από τους πολιτικούς άρχοντες. Η έρευνα δείχνει λοιπόν ότι ο ρόλος του σχεδιασμού στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέσο υλοποίησης των κατευθύνσεων που καθορίζουν οι αιρετοί και άρα εργαλείο *μερικού εξορθολογισμού*, στα όρια του πολιτικού παιχνιδιού και της διαχείρισης των υπηρεσιών.[31]

Οι μεταρρυθμίσεις που συνεπάγεται η προσέγγιση αυτή των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι απλές. Η γαλλική εμπειρία αποτελεί παράδειγμα, στο βαθμό που το ζήτημα των νέων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης επανέρχεται κατά τακτά χρονικά διαστήματα εδώ και 15 χρόνια, αλλά περνά πάντα σε δεύτερη μοίρα όταν συγκρίνεται με τις προτεραιότητες κάποιας επιμέρους δημόσιας πολιτικής, όπως π.χ. η στεγαστική πολιτική, η

---

rale: la mutation du management communal», *Politiques et Management Public* 4, 1987, σ. 4-34.

29. Ό.π., σ. 17.

30. R. Demeestre, C. Lalu, «La planification dans les villes. Comment? Pourquoi? Pour qui?», *Politiques et Management Public* 2, 1983, 51-66.

31. Ό.π., σ. 60 και 65.

πολιτική καταπολέμησης της ανεργίας ή της πολιτιστικής ανάπτυξης.[32] Οι δυσκολίες δεν είναι μόνο τεχνικές. Τόσο στην Αγγλία όσο και στη Γαλλία και παρά τη διαφορά του ρόλου που έχει εκατέρωθεν η τοπική αυτοδιοίκηση, τα εμπόδια και τα όρια εξορθολογισμού της εσωτερικής λειτουργίας των ΟΤΑ συνδέονται κυρίως με την *πολιτική τους διάσταση*.

Η πρώτη κατηγορία δυσχερειών είναι λοιπόν τεχνικής φύσης. Έχουν άμεση σχέση με τις δυσκολίες οποιασδήποτε απόπειρας εξορθολογισμού της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων. Η ποσότητα και η ποιότητα των πληροφοριών στις οποίες βασίζονται οι αποφάσεις, για παράδειγμα, είναι συχνά ανεπαρκείς. Η ανάλυση κόστους/οφέλους που μεταφράζει τις επιλογές σε χρηματικούς όρους είναι άλλωστε αμφισβητήσιμη, κυρίως όταν πρόκειται για ζητήματα αισθητικής ή ποιότητας (π.χ. περιβάλλον). Οι εγγενείς δυσκολίες της πρόβλεψης των εξελίξεων του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος επηρεάζουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, ο οποίος τελικά δεν μπορεί παρά να είναι εξελικτικός.[33]

Ο τρόπος με τον οποίο οι υπηρεσίες χρησιμοποιούν και ενσωματώνουν στις στρατηγικές τους τις μελέτες και αναλύσεις που θα στηρίξουν την επιλογή της τελικής λύσης ανάμεσα στις πιθανές, δεν ανταποκρίνεται πάντα στις προσδοκίες. Παρατηρούνται διάφορες απρόσμενες διαστρεβλώσεις όπως η «τελετουργική» ή συμβολική ανάλυση που στοχεύει να ενισχύσει το γόητρο της ενδιαφερομένης υπηρεσίας, οι μελέτες «άλλοθι» που στοχεύουν να δικαιολογήσουν εκ των υστέρων μιαν απόφαση που έχει ήδη ληφθεί, εκείνες που γίνονται μόνο και μόνο γιατί οδηγούν στην αναβολή μιας ανεπιθύμητης απόφασης κ.λπ..[34] Έτσι, η χρησιμοποίηση των αναλύσεων στις ενδοοργανωτικές σχέσεις εξουσίας δεν εξυπηρετεί πάντα τον εξορθολογισμό που επιχειρείται.

Οι τεχνικές του μάνατζμεντ δεν μπορούν άλλωστε πάντα να επηρεάσουν την τελική επιλογή, αφού η απόφαση είναι πολιτικού χαρακτήρα. Οι αιρετοί δρουν με βάση κάποιες αξίες και σκέψεις που δεν έχουν μεγάλη σχέση με την ανάλυση του –οικονομικού– κόστους/οφέλους. Το κοινοτικό μάνατζμεντ (όπως και γενικότερα το δημόσιο μάνατζμεντ) δεν μπορεί λοιπόν να περιορισθεί στην έννοια της αποδοτικότητας. Η έννοια της δικαιοσύνης είναι εξίσου –αν όχι περισσότερο–σημαντική στο χώρο αυτό.[35] Οι αιρετοί καθο-

32. D. Lorrain, «La gestion communale entre politique et entreprise», *Les Cahiers du CFPC* 22, Μάιος 1987, σ. 18.

33. R.A.W. Rhodes, ό.π., σ. 148.

34. M. Ternier, «Quelques reflexions sur la pratique du management et la gestion du changement dans l'administration», *Les Cahiers du CFPC* 22, Μάιος 1987, σ. 34.

35. P. Gibert, «Reflexion...», ό.π., σ. 12.

δηγούνται εξάλλου σε μεγάλο βαθμό από τις απαιτήσεις της επανεκλογής τους και η δράση τους επικεντρώνεται στη δυνατότητα να γίνουν *γνωστά* τ' αποτελέσματά της και μάλιστα *άμεσα*, ώστε να καρπωθούν το όφελός τους στις επόμενες εκλογές. Αυτό το στοιχείο ερμηνεύει συχνά πρώτον το βάρος που δίνεται σε πολιτικές «βιτρίνας» που όμως επιδρούν άμεσα στην εικόνα που έχει το κοινό για τις δραστηριότητές τους και δεύτερον τη σημασία που αποκτά σ' αυτά τα πλαίσια η *βραχυπρόθεσμη* στρατηγική τους. Αν και οι δυο αυτές παρατηρήσεις σχετικοποιούνται στις περιπτώσεις που η επανεκλογή είναι σχεδόν δεδομένη,[36] παραμένουν εντούτοις βασικά χαρακτηριστικά της συλλογιστικής των αιρετών. Η εισαγωγή των νέων τεχνικών διοίκησης και οργάνωσης, όντας μια μακρόπνοη διαδικασία και πολιτική, δεν αποτελεί απαραίτητα προτεραιότητα γι' αυτούς.[37]

Μία άλλη πλευρά του θέματος φαίνεται εξίσου ενδιαφέρουσα προκειμένου να ερμηνευθεί η αδιαφορία αν όχι η αντίσταση του τοπικού πολιτικού προσωπικού στις απόπειρες εξορθολογισμού της λειτουργίας των ΟΤΑ. Η εισαγωγή των τεχνικών του μάνατζμεντ δεν είναι μια απλώς τεχνική διαδικασία: προϋποθέτοντας εργαλεία και μονάδες μέτρησης, τείνει να δημιουργήσει μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με τις συνθήκες λήψης των αποφάσεων και κατ' αυτόν τον τρόπο επηρεάζει και μεταβάλλει τον πολιτικό ρυθμιστικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης.[38] Η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός δεν μπορούν να είναι πλήρεις διότι η τοπική αυτοδιοίκηση όπως και κάθε πολιτικός χώρος απαιτεί κάποιο βαθμό αδιαφάνειας και ελευθερίας κινήσεων. Όπως παρατηρεί ο C. Argyris, η καθιέρωση ενός ορθολογικού συστήματος σημαίνει νέους περιορισμούς και κινδύνους για εκείνους που λαμβάνουν τις αποφάσεις και κυρίως λόγω της μικρότερης ελευθερίας δράσης και του αισθήματος αποτυχίας που απορρέει από αυτήν.[39] Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια πρέπει να θεωρηθεί και η συχνή ένταση που παρατηρείται στις σχέσεις των τεχνοκρατών του μάνατζμεντ με τους αιρετούς, στους οποίους περιέρχεται, τουλάχιστον θεωρητικά, η τελική απόφαση.[40]

Παρά τις προσδοκίες που υποκίνησαν οι νέες μέθοδοι οργάνωσης και διοίκησης για μιαν ορθολογική αναδιάρθρωση του τρόπου λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν κατάφεραν να πετύχουν τους στόχους τους, ακριβώς διότι η έννοια του ορθολογισμού στην οποία αναφέρονται δεν συμβιβάζεται πάντοτε με την πολιτική λογική που διέπει την τοπική αυτοδιοίκη-

36. J. Lagroye, «Formation, action politique et action administrative», *Les Cahiers du CFPC* 22, Μάιος 1987, σ. 42.

37. D. Lorrain, «La gestion communale...», ό.π., σ. 19.

38. Ό.π., σ. 23.

39. A. Biere, J. SJO, «Management...», ό.π., σ. 969.

40. M. Ternier, ό.π..

ση.[41] Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις που συνεπάγεται η προσέγγιση του μάνατζμεντ δεν μπορούν παρά να αναζητήσουν κατά περίπτωση τις συνθήκες ενός παραδεκτού συμβιβασμού ανάμεσα στις ανάγκες της πολιτικής δράσης και στις επιταγές της αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας. Άλλωστε η ιδέα του εξορθολογισμού των επιλογών στόχων εγκαταλείπεται όλο και περισσότερο προς όφελος εκείνης του εξορθολογισμού των επιλογών των μέσων που είναι απαραίτητα για την επίτευξή τους. Η λιγότερο φιλόδοξη αλλά και πιο ρεαλιστική αυτή επιλογή αποφεύγει τη θεοποίηση και τυφλή εφαρμογή των τεχνικών, αναγνωρίζοντας παράλληλα την αξία και τη χρησιμότητα της συλλογιστικής και των γενικών μεθόδων του μάνατζμεντ που οφείλουν κατά συνέπεια να προσαρμόζονται στις απαιτήσεις της συγκεκριμένης οργανωτικής δομής μέσα από μια διαδικασία πειραματισμού και μαθητείας.

Η παρέμβαση στην εσωτερική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του κοινοτικού μάνατζμεντ, φιλοδοξώντας να εξορθολογίσει τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, έθεσε ως στόχο της μια συγκεκριμένη έννοια του ορθολογισμού, εκείνη του οικονομικού ορθολογισμού. Δεδομένου ότι ο τελευταίος αποτελεί μια μόνο πλευρά της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα έπρεπε η προσέγγιση αυτή να είναι πιο μετριοπαθής. Αντίθετα, ανάγοντας σε μοντέλο γενικής εμβέλειας τον οικονομικό ορθολογισμό και παραβλέποντας στην πράξη τις άλλες συνιστώσες μιας απόφασης πολιτικής φύσης, υποκίνησε προσδοκίες που δεν ήταν δυνατόν να ικανοποιηθούν. Ακόμη περισσότερο, ενώ επρόκειτο για μια παρέμβαση στους εσωτερικούς μηχανισμούς λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, η προσέγγιση αυτή διεκδίκησε τον κύριο ρόλο στην αναμόρφωση του συστήματος στο σύνολό του. Ακόμη μια φορά η νομιμοποιητική βάση της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι πολίτες, έμειναν στο περιθώριο.

Πράγματι οι πολίτες λαμβάνονται υπόψη σ' αυτή την προσέγγιση στο βαθμό που μπορούν να συμβάλλουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο ρόλος τους αποσιωπάται ή περιορίζεται στο ελάχιστο, με το πρόσχημα της επιβάρυνσης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Η αποδοτικότητα (έννοια οικονομικής φύσης) και η δημοκρατία θεωρούνται σ' αυτό το πλαίσιο μάλλον ασυμβίβαστες.[42] Η αντίληψη αυτή καταλήγει μοιραία να εμπιστευθεί τον βασικό ρόλο στους ειδικούς (μάνατζερς, οικονομολόγους κ.ά.) οι οποίοι έτσι κυριαρ-

41. Βλ. για παράδειγμα J.L. Mayer, «Managers, Machiavelli and Michael Oakeshott», *Publius* 6 (4), φθινόπωρο 1976, σ. 101 κ.ε., B. Rapp, F. Patitucci, «Improving...», ό.π., σ. 70, και J. Bouinot, «Le développement du management scientifique dans l'administration locale», *Pour* 83-84, Μάιος-Ιούνιος 1982, σ. 98-105.

42. Βλ. D.G. Green, *Power and Party in an English City: An Account of Single-party Rule*, George Allen and Unwin, 1981.

χούν στην τοπική ζωή.[43] Το ιδανικό του εξορθολογισμού που διακηρύσσει η προσέγγιση αυτή και κατά συνέπεια η αναζήτηση αντικειμενικών κριτηρίων για την αξιολόγηση των αποφάσεων έρχονται σε σύγκρουση με την υποκειμενικότητα της αξιολόγησης εκ μέρους των πολιτών. Έτσι, αφού η βασική αξία αναφοράς της προσέγγισης αυτής είναι η «αντικειμενικότητα», ο ρόλος των πολιτών δεν μπορεί παρά να είναι περιθωριακός.

Στην ουσία η προσέγγιση που θεοποιεί τις μεθόδους του μάνατζμεντ δεν είναι παρά μια εκμοντερνισμένη έκδοση γραφειοκρατικής συμπεριφοράς, όπου η διαδικασία έχει μεγαλύτερη αξία και σημασία απ' ό,τι το αποτέλεσμα, ο στόχος. Αν στον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης το σημείο αναφοράς ήταν η αντικειμενικότητα του κανόνα δικαίου, αρχή και τέλος της διοικητικής δράσης, στο νέο αυτό σύστημα κάποια αμφίβολη έννοια ορθολογισμού και αντικειμενικότητας αρκούν να εκτοπίσουν το ρόλο του τελικού αποδέκτη της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αλλά, αν από την τοπική αυτοδιοίκηση αφαιρεθεί η άμεση επαφή με τους πολίτες, η δυνατότητα συμμετοχής και επηρεασμού των αποφάσεων, παρατηρούμε ότι αυτή δεν διαφέρει διόλου από την κεντρική διοίκηση που παρουσιάζει δύο βασικά προβλήματα: την απόσταση μεταξύ των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους και την ύπαρξη ενός απρόσωπου κρατικού μηχανισμού ο οποίος λειτουργεί περισσότερο με βάση τις εσωτερικές του προτεραιότητες παρά για την ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου.

Οι σκέψεις αυτές δείχνουν το μονοδιάστατο και αυτής της προσέγγισης της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εννοιών της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας, στο βαθμό που δεν λαμβάνεται υπόψη ο αποδέκτης της δράσης αυτής.

ΙΙΙ. ΟΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ Η «ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΙΚΗ» ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η τρίτη αυτή προσέγγιση επιχειρεί να συνδέσει την ικανότητα δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον τελικό της αποδέκτη, δηλαδή τον πολίτη, τονίζοντας αυτό που αποτελεί τη σημαντικότερη διάστασή της, πιο συγκεκριμένα την αυτο-διοίκηση. Η έννοια της ικανότητας δράσης καθορίζεται λοι-

43. Βλ. M. Gottdiener, *The Decline of Urban Politics. Political Theory and Crisis of the Local State*, Sage 1987, και J. Dearlove, *The Reorganisation of British Local Government: Old Orthodoxies and a Political Perspective*, Cambridge University Press, 1979.

πόν σε σχέση με την αντίληψη που έχει ο πολίτης για τη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανάλογα με τις απαιτήσεις του και το βαθμό ικανοποίησής τους. Δεν αναφέρεται λοιπόν σε κάποιο ιδεώδες αφηρημένο και αντικειμενικό/ορθολογικό, ανεξάρτητο από την υποκειμενική εκτίμηση των ενδιαφερομένων. Αν ο λόγος ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας περιοχής, αυτό θα πρέπει να είναι και το κριτήριο αξιολόγησης της δράσης της.

Οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που υποκίνησαν το ενδιαφέρον για την κατά το δυνατόν αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων μέσων, αν θεωρηθούν από μια διαφορετική άποψη, θέτουν το πρόβλημα του βαθμού ικανοποίησης των ενδιαφερομένων από τις επιλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης, με δεδομένα τα μέσα που αυτή έχει στη διάθεσή της. Στο βαθμό που οι τοπικές αρχές γνωρίζουν τις προσδοκίες και απαιτήσεις των πολιτών, θα είναι σε θέση να προσαρμόσουν καλύτερα τη δράση τους σ' αυτές, πετυχαίνοντας ένα συμβιβασμό ανάμεσα στο οικονομικά εφικτό και το επιθυμητό.

Την πληροφόρηση σχετικά με τις αντιδράσεις των πολιτών, οι τοπικές αρχές την αντλούν συχνά μέσα από έρευνες της κοινής γνώμης, δημοσκοπήσεις, τοπικά δημοψηφίσματα, συμμετοχικές διαδικασίες κ.λπ..[44] Η ανερχόμενη αυτή τάση για αναζήτηση *υποκειμενικών* δεδομένων με σκοπό την ανατροφοδότηση (feedback) και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης αφορά συνήθως την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, τη δικαιοσύνη στην κατανομή τους ανάμεσα στους πολίτες και το βαθμό ανταπόκρισής τους στις ανάγκες των τελευταίων. Πρόκειται λοιπόν για την πλευρά «δεκτικότητα», «ανταπόκριση» της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και για τη σύνδεσή της με τους πολίτες, πράγμα που, όπως είδαμε, εμφανίζεται μάλλον περιθωριακά στις δυο προαναφερθείσες προσεγγίσεις.

Οι υποκειμενικές κρίσεις των πολιτών σχετικά με τη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν περισσότερες δυσκολίες χειρισμού τους απ' ό,τι τα «αντικειμενικά» –στην ουσία οικονομικά, αριθμητικά– δεδομένα της ορθολογικής προσέγγισης. Είναι μάλιστα πιθανόν να μη συμφωνούν μεταξύ τους, εφόσον τα κριτήρια είναι σε κάθε περίπτωση διαφορετικά. Όμως ένα βασικό επιχείρημα υπέρ της υποκειμενικής προσέγγισης είναι ότι «σε μια δημοκρατική κοινωνία, οι απόψεις των πολιτών είναι πάντοτε σημαντικές».[45] Σ'

44. Βλ. για παράδειγμα G.T. Taylor, «Citizen Survey Evaluations: Link Between Opinion and Policy», *National Civic Review* 63 (11), 1974, 577-581.

45. J.L. Brudney, R.E. England, «Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation»: Are they Compatible?», *Public Administration Review* 42 (2), Μάρτιος-Απρίλιος 1982, σ. 129.

αυτά τα πλαίσια δεν νοείται πριμοδότηση ενός τύπου κριτηρίων –του λεγόμενου αντικειμενικού, δηλαδή δυνάμενου να εκφρασθεί ποσοτικά– έναντι άλλου, δεδομένου ότι σε τελευταία ανάλυση οι πολίτες αποτελούν την πηγή της δημοκρατικής νομιμοποίησης των τοπικών αρχών και άρα η αντίληψη που έχουν για τη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης επηρεάζει τις επιλογές τους τη στιγμή των εκλογών.

Ένα πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο αξιολόγησης της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνει τέσσερις βασικές διαστάσεις της: αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, δεκτικότητα/ανταπόκριση, δικαιοσύνη.[46] Οι δυο πρώτες είναι οικονομικής κυρίως φύσης, αν και μπορεί να έχουν πολιτικές επιπτώσεις, και αναφέρονται σε μεγέθη που μπορούν να μετρηθούν με έμφαση στα προϊόντα (outputs) της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιστοιχούν δε στην προσέγγιση του μάνατζμεντ. Αντίθετα, οι δυο τελευταίες διαστάσεις έχουν πολιτικό χαρακτήρα και η μέτρησή τους (ή η έκφρασή τους σε αριθμητικά δεδομένα) είναι δυσχερέστερη. Η δεκτικότητα/ανταπόκριση αναφέρεται στο βαθμό ικανοποίησης των προτιμήσεων και των απαιτήσεων των πολιτών από την πολιτική που ακολουθεί η τοπική αυτοδιοίκηση. Η δικαιοσύνη αναφέρεται στην κατανομή των παρεχομένων υπηρεσιών ανάμεσα στις διάφορες γεωγραφικές, δημογραφικές ή και κοινωνικές ομάδες του ενδιαφερόμενου πληθυσμού. Και οι δυο αυτές διαστάσεις υπερβαίνουν την εκτίμηση του κόστους ή της ποσότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και επικεντρώνονται στις επιπτώσεις τους πάνω στον πληθυσμό ή σε επιμέρους ομάδες του, πράγμα που συχνά παραμερίζεται από τις γραφειοκρατικές προτεραιότητες. Ο συνδυασμός και των τεσσάρων διαστάσεων επιχειρεί λοιπόν να συνδέσει την *έσωθεν* θεώρηση της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με την *έξωθεν* και να εξισορροπήσει την τάση απομάκρυνσης μεταξύ αυτών που αποφασίζουν και εκτελούν και αυτών που υφίστανται τα αποτελέσματα των αποφάσεων.

Η υποκειμενική προσέγγιση χρησιμοποιεί λοιπόν για τη βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης τις δημοκρατικές συμμετοχικές διαδικασίες σε διάφορους βαθμούς. Οι δημοσκοπήσεις, τα δημοτικά δημοψηφίσματα και ο συμβουλευτικός ρόλος των ομάδων πολιτών αποτελούν την πιο απλή της έκφραση, στις χώρες που αρχίζουν να διαπιστώνουν την ανάγκη προσέγγισης ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες. Στο βαθμό βέβαια που οι πρωτοβουλίες προέρχονται μονομερώς από τους αιρετούς, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η περίπτωση χρησιμοποίησης των μεθόδων αυτών και για λόγους που εξυπηρετούν περισσότερο δικές τους σκοπιμότητες παρά τις

46. Ό.π., σ. 131.

επιλογές των κατοίκων. Και σε τούτη όμως την περίπτωση, οι απόψεις που εκφράζονται μέσα από αυτές τις διαδικασίες αποτελούν ένα μέτρο αξιολόγησης των τελικών αποφάσεων που δεσμεύει λιγότερο ή περισσότερο τους αιρετούς αλλά και την ευκαιρία ενός διαλόγου αναμφισβήτητα χρήσιμου τόσο ανάμεσα στους κατοίκους και τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους όσο και ανάμεσα σε διαφωνούσες ομάδες του ενδιαφερόμενου πληθυσμού.[47]

Είναι όμως ενδιαφέρον να εξετάσουμε στο σημείο αυτό μια πιο προχωρημένη μορφή της υποκειμενικής προσέγγισης που εκφράζεται μέσα από τα προγράμματα ανάπτυξης της συμμετοχής των πολιτών, τα Community Development Programmes. Πρόκειται για ένα ρεύμα που αναπτύχθηκε στις ΗΠΑ περίπου την δεκαετία του '60 παράλληλα και ίσως σε αντίδραση με τις απόπειρες εξορθολογισμού των πολιτικών διαδικασιών.

Η θεωρία και η πρακτική της «κοινοτικής ανάπτυξης»[48] δεν αρκούνται στην απλή συμμετοχή του κοινού αλλά τείνουν στην εγκαθίδρυση της αυτοδυναμίας και της συμμετοχικής δημοκρατίας, όπου οι ίδιοι οι πολίτες θα αποφασίζουν για τα ζητήματα που τους αφορούν αφού οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων ανοίγονται σταδιακά σ' αυτούς. Οι διαφορές της κοινοτικής ανάπτυξης από την απλή συμμετοχή εντοπίζονται κυρίως στο ρόλο και τη μορφή που παίρνει στα πλαίσιά της η συμμετοχή, καθώς και στον συνολικό χαρακτήρα της οπτικής της σε αντίθεση με την κατά τομείς συμμετοχή στην επεξεργασία των επιμέρους κοινοτικών δημοσίων πολιτικών. Η κοινότητα ορίζεται σαν ένα ιδιαίτερο κοινωνικό σύστημα που διακρίνεται για τον τοπικό-γεωγραφικό του περιορισμό, την ύπαρξη και αναγνώριση κοινών συμφερόντων από τα μέλη του και τη διάρκειά του.[49] Η ανάπτυξη νοείται ως βελτίωση, μια αλλαγή προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης παρέμβασης των πολιτών στις κοινές υποθέσεις. Ήδη η έννοια της βελτίωσης αποτελεί ένα στοιχείο υποκειμενικό, αφού κρίνεται συλλογικά από τους ενδιαφερομένους. Στόχος είναι η ανάπτυξη της ικανότητας των πολιτών να εντοπίζουν προσωρινά κοινά σημεία για δράση, αποδεχόμενοι ότι η δημιουργία consensus περνά από αυτή τη διαδικασία. Οι διαφωνίες αποτελούν στα πλαίσια αυτά ερέθισμα για συζήτηση και συνεχή επαναθεώρηση των επιλογών με βάση τα αποτελέσματα της δράσης. Η σφαιρική αντιμετώπιση των προβλημάτων βασίζεται στην υπόθεση ότι όλοι οι τομείς της ζωής είναι αλληλένδετοι και άρα απαιτείται μια συνολική προσέγγιση.

---

47. P. Dressayre, «Le référendum communal: outil de gestion ou gadget politique?», *Politiques et Management Public* 3, 1984, σ. 65-87.

48. J.B. Cook, *Community Development Theory*, University of Missouri, Columbia, 1985, 31 σελ., και D.W. Littrell, *The theory and Practice of Community Development*, University of Missouri. Columbia 1984, 40 σελ.

49. Πιο αναλυτικά βλ. J.B. Cook, ό.π., σ. 10.

Η δημοκρατία στα πλαίσια της κοινοτικής ανάπτυξης έχει αξία σαν μέσο κι όχι σαν στόχος. Εξυπηρετεί την απόπειρα διεύρυνσης της συνεισφοράς του καθενός στη συλλογική δράση. Η έννοια του «πολίτη» υπογραμμίζει εδώ το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει μέσα στην ευρύτερη κοινότητα, ανεξάρτητα από την εποπτεία ή την κατευθυντήρια παρέμβαση των τοπικών αρχών. Οι πολίτες είναι ελεύθεροι να συμμετάσχουν σ' αυτές τις διαδικασίες αν το θέλουν. Δεν απαιτείται λοιπόν η συμμετοχή όλων.

Ο ρόλος των πολιτών δεν είναι ανταγωνιστικός αλλά παραπληρωματικός προς εκείνον των αιρετών. Αξιολογώντας τη δράση των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους, οι πολίτες συμβάλλουν στην προσαρμογή ή τη μεταβολή της, όντας οι βασικοί φορείς της αλλαγής, ενώ οι τοπικές αρχές εγγυώνται τη σταθερότητα και τη συνέχεια. Στην ίδια λογική, ο ρόλος των «ειδικών», των επαγγελματιών σχεδιαστών της κοινοτικής πολιτικής, είναι να επεξεργασθούν τα σχετικά προγράμματα με βάση τους στόχους που θα έχουν καθορισθεί με αυτή τη διαδικασία. Το σύστημα αυτό επιτρέπει την έντονη αλληλεπίδραση –έστω και υπό τεταμένες συνθήκες– πράγμα που, όπως είδαμε προηγουμένως, τείνει διαφορετικά να παραμεληθεί. Είναι αυτή η διαδικασία που οδηγεί στη βελτίωση της ικανότητας δράσης του κοινοτικού συστήματος.

Παραλλαγές της μεθόδου αυτής άρχισαν να χρησιμοποιούνται τα τελευταία χρόνια στην Αγγλία, όπου η κεντρική εξουσία ενθάρρυνε και ενίσχυσε την τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να βελτιώσει τις σχέσεις της με την ανθρώπινη κοινότητα στην οποία αντιστοιχούσε και με τις επιμέρους ομάδες της. Μια από τις σχετικές προσπάθειες περιλάμβανε προγράμματα κοινοτικής ανάπτυξης τα οποία εισήγαγαν νέες μεθόδους προσέγγισης και χειρισμού των προβλημάτων της φτώχειας σε ένα περιορισμένο γεωγραφικό πλαίσιο και οδήγησαν στη δημιουργία δεσμών με τις αντίστοιχες ομάδες του πληθυσμού. Προέκυψε μια δριμεία κριτική του σχεδιασμού με στόχους, σύμφωνα με την οποία οι τοπικές αρχές δείχνονταν αδιάφορες στα αιτήματα των τοπικών ομάδων, ενώ η διαδικασία του σχεδιασμού απλώς αναπαρήγαγε την υπάρχουσα κατανομή πλούτου και εξουσίας στο τοπικό επίπεδο που συνδεόταν βέβαια άμεσα με την αντίστοιχη κατανομή σε εθνικό επίπεδο.[50] Η εμπειρία αυτή επιβεβαιώνει την προαναφερθείσα παρατήρηση ότι παρ' όλη τη βελτίωση στις διαδικασίες εσωτερικής λειτουργίας της, η τοπική αυτοδιοίκηση παρέμενε μακρινή και ξένη για τον πολίτη. Η κοινοτική ανάπτυξη αποτελεί για την τοπική αυτοδιοίκηση τη μέθοδο που θα βοηθήσει να γεφυρωθεί το χάσμα που οι πολιτικές, γραφειοκρατικές και τεχνοκρατικές προτεραιότητες δημιούργησαν μέχρι τώρα.[51]

---

50. R.A.W. Rhodes, ό.π., σ. 150.

51. Βλ. τη συζήτηση σχετικά με τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική

Η υποκειμενική προσέγγιση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης δίνει έμφαση στις εκτιμήσεις των ίδιων των ενδιαφερόμενων πολιτών. Η βασική μέθοδος για τη βελτίωσή της είναι η ανάπτυξη της συμμετοχής και των δημοκρατικών διαδικασιών που φέρουν πλησιέστερα τα τοπικά κέντρα λήψης των αποφάσεων σ' εκείνους που υφίστανται τις αποφάσεις αυτές. Η ικανότητα δράσης ορίζεται λοιπόν με βάση το βαθμό ικανοποίησης των αναγκών και των αιτημάτων του ενδιαφερόμενου πληθυσμού και όχι αναφορικά με ένα ορθολογικό μοντέλο διαδικασιών και επιλογών που τείνουν ν' αγνοούν τους αποδέκτες της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε σχέση λοιπόν με την αντικειμενική/ορθολογική προσέγγιση, παρατηρούμε ότι η υποκειμενική προσέγγιση αναφέρεται στην αναπροσαρμογή των σχέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και του περιβάλλοντός της. Αποδέχεται ανοιχτά το πολυδιάστατο της πολιτικής διαδικασίας και τον υποκειμενικό χαρακτήρα των εκτιμήσεων των ενδιαφερομένων, οι οποίοι καλούνται σταδιακά να ενισχύσουν την παρουσία τους και την επιρροή τους στις τοπικές αποφάσεις, μέσα από διαδικασίες διεύρυνσης της δημοκρατίας. Ο ρόλος των τεχνοκρατών επανέρχεται τότε στις φυσιολογικές του διαστάσεις, αφού παύει ο υπερτονισμός του που απέρρεε από την θεοποίηση των τεχνικών του μάνατζμεντ.

Η τοπική κοινωνία είναι μικρογραφία της εθνικής και το τοπικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα είναι εξίσου σύνθετο με το κεντρικό. Για το λόγο αυτό η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα ζήτημα πολύπλοκο, πολυδιάστατο. Είναι αναμφισβήτητο ότι κάθε μια από τις προσεγγίσεις, για τις οποίες έγινε λόγος στο κείμενο αυτό, απομονώνει μια όψη του γενικότερου προβλήματος την οποία καθιστά κυρίαρχη και μέσω της οποίας προσπαθεί να επηρεάσει την ικανότητα δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το αλληλένδετο όμως των όψεων αυτών απορρίπτει κάθε μερική προσέγγιση και απόπειρα παρέμβασης. Είναι γεγονός ότι το μέγεθος των ΟΤΑ καθώς και η έκταση των αρμοδιοτήτων τους επηρεάζουν (αλλά και επηρεάζονται από) τη δυνατότητα ύπαρξης ενός μηχανισμού ικανού να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις των πολιτών. Οι τρεις αυτές μέθοδοι παρέμβασης αναφέρονται λοιπόν σε διαφορετικά στοιχεία του τοπικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και κατά συνέπεια επιβάλλεται η σύζευξή τους εν όψει της όποιας αποτελεσματικής ενέργειας. Μια τοπική αυτοδιοίκηση ισχυρή, με επαρκείς αρμοδιότητες και μέσα είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι τε-

---

ανάπτυξη: B.H. Manning, «The Role of Local Government in Community Development» στο R. Mathews (επιμ.), *Local Government in Transition*, Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University, Canberra 1978, σ. 30-43 και V. Butler, «Social Welfare and Community Development», στο R. Mathews, ό.π., σ. 44-48.

χνικές του μάνατζμεντ θα βοηθήσουν τον εξορθολογισμό της επιλογής των κατάλληλων μέσων προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι στόχοι των οποίων ο καθορισμός και η αξιολόγηση περνά αναπόφευκτα από την παρέμβαση των ενδιαφερόμενων πολιτών.