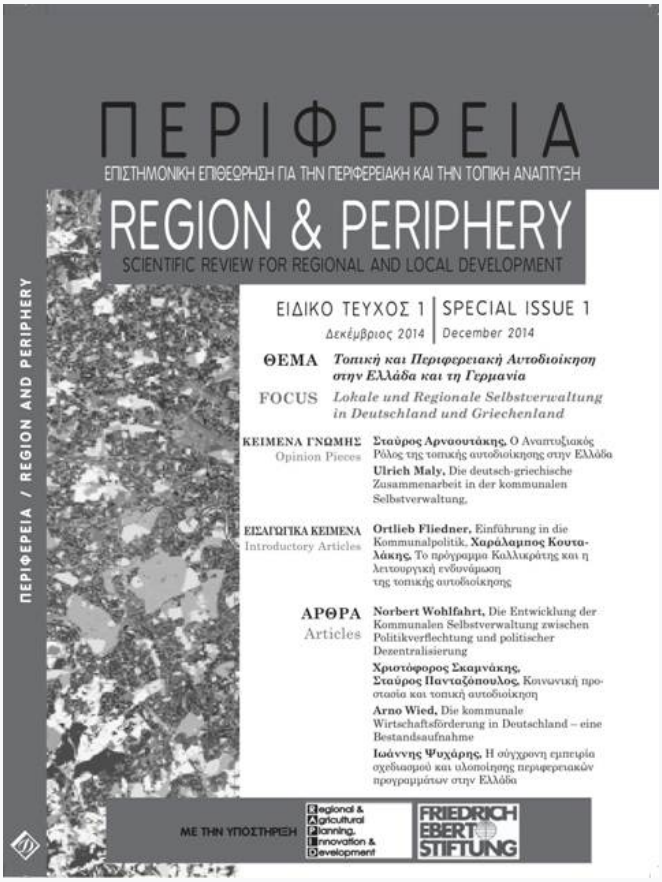
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
EKT NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Περιφέρεια

Τόμ. 4, Αρ. 4 (2014)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και τη Γερμανία



Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης

Norbert Wohlfahrt

doi: 10.12681/rp.18507

Copyright © 2018, Norbert Wohlfahrt

Άδεια χρήσης Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Wohlfahrt, N. (2014). Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης. *Περιφέρεια*, *4*(4), 43–87. https://doi.org/10.12681/rp.18507

Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης

Norbert Wohlfahrt, *Καθηγητής, Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum*

1. Πλαίσιο συνθηκών πολιτικής δράσης στην τοπική αυτοδιοίκηση

Χαρακτηριστικό στοιχείο του ομοσπονδιακού συστήματος στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ότι ο κάθετος καταμερισμός εργασιών είναι ελάχιστος (πρβλ. Mayntz 1978). Υπάρχουν λίγα μόνο ομοσπονδιακά υπουργεία με κατώτερα επίπεδα διοίκησης. Για ορισμένους τομείς (π.χ. αστυνομία, σχολεία), υπεύθυνα είναι σχεδόν αποκλειστικά τα κρατίδια. Κατά τα άλλα, ο καταμερισμός της εργασίας μεταξύ ομοσπονδίας και κρατιδίων μπορεί να περιγραφεί μάλλον ως λειτουργικός καταμερισμός εργασίας, όπου η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκει κατά κύριο λόγο στην ομοσπονδία, ενώ η επιβολή του νόμου είναι κυρίως υπόθεση των κρατιδίων. Ενόψει αυτής της κατάστασης, μέχρι τη δεκαετία του 1990 είχε διαμορφωθεί στον τομέα της διαχείρισης των τοπικών διοικήσεων μια διοικητική πολιτική, η οποία προτιμούσε μορφές έμμεσης διαχείρισης και την ασκούσε χρησιμοποιώντας κυρίως το μέσο των οικονομικών κινήτρων, για παράδειγμα στην ενίσχυση των πόλεων, τη χρηματοδότηση των νοσοκομείων ή την κοινωνική στέγαση. Η διοικητική πολιτική που έχει ως στόχο τους δήμους ήταν για μεγάλο χρονικό διάστημα »αυξητική« και μερική, χωρίς σαφή εικόνα των στόχων και συχνά ιδιαίτερα προσανατολισμένη στους συμβιβασμούς, πράγμα που επέτρεψε στις τοπικές αυτοδιοικήσεις τη δυνατότητα να αποφύγουν το αίτημα του εκσυγχρονισμού καταφεύγοντας σε μακροχρόνιες συζητήσεις (πρβλ. Bogumil/Ebinger 2008).

Η όλο και στενότερη σύνδεση των τριών επιπέδων του καταμερισμού εργασίας στον κρατικό τομέα αποτέλεσε υπό την ονομασία *Politikverflechtung* (»συναπόφαση των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης«) αντικείμενο ποικίλων αναλύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο φάνηκε από πολύ νωρίς ότι η οικονομική και θεσμική σύνδεση της ομοσπονδιακής κεντρικής πολιτικής με την πολιτική σε επίπεδο κρατιδίων και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία έχει ως κύριο στόχο τη δημιουργία ενιαίων συνθηκών ζωής στη Γερμανία μέσω της ανακατανομής των πόρων, αντιμετωπιζόταν με ολοένα πιο κριτική διάθεση (πρβλ. Derlien 1988). Θεσμοθετημένη συμμετοχή των δήμων σε κεντρικές κρατικές αποφάσεις υπάρχει μόνο έμμεσα. Τα περιθώρια δράσης των δήμων περιορίστηκαν σημαντικά εξαιτίας των υποχρεωτικών καθηκόντων που μεταβιβάζει το κράτος στους δήμους και για τη χρηματοδότηση

των οποίων είναι συνήθως υπεύθυνοι οι τελευταίοι, ενώ η υποχρέωση να προσαρμόζονται σε κρατικούς κανόνες δρα περιοριστικά στη γενική αρμοδιότητα και την εξουσία σχεδιασμού των δήμων. Δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η βαρύτητα των κρατιδίων στους δήμους αυξήθηκε σημαντικά ενόψει αυτής της κατάστασης και τα κρατίδια αναλαμβάνουν πολιτικά τη σύνθεση της ατζέντας και κυριαρχούν σε αυτήν. Ενόψει αυτής της κατάστασης διαπιστώνεται επανειλημμένα αναφορικά με την πολιτική σε επίπεδο δήμων ότι η θεσμική ικανότητα αυτόνομης επίλυσης προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης φθίνει ή έχει ήδη χαθεί εντελώς.

Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία περιλαμβάνει την εκπροσώπηση της κοινότητας και τη διοίκηση, εξακολουθεί να θεωρείται υψηλό και απολύτως απαραίτητο αγαθό -αν μη τι άλλο και λόγω της επιταγής του Συντάγματος (άρθρο 28). Δεν υπάρχει πολιτικό κόμμα που να μην περιλαμβάνει στο πρόγραμμά του μια δέσμευση για τη διατήρηση και περαιτέρω ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, η τοπική αυτοδιοίκηση κατέχει κεντρική σημασία στην τρέχουσα κοινωνικοπολιτική συζήτηση για την κοινωνία των πολιτών. Από τη σκοπιά της θεωρίας της δημοκρατίας, η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται η πεμπτουσία της δημοκρατίας που είναι κοντά στον λαό, όπου η βούληση πολιτικής διαμόρφωσης των πολιτών εκφράζεται άμεσα. Η τοπική αυτοδιοίκηση και συνακόλουθα ο δημοκρατικός αυτοπροσδιορισμός και η δημοκρατική αυτορύθμιση του επιπέδου των δήμων φαίνεται ότι προστατεύονται σαν εκείνα τα άρθρα του συντάγματος που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση και συνεπώς θα αναγνωρίζονται αναντίρρητα για πάντα.

Τα κοινωνικοπολιτικά καθήκοντα των δήμων αφορούν δύο τομείς: αφενός τις επονομαζόμενες υποχρεωτικές υπηρεσίες και αφετέρου τις επονομαζόμενες προαιρετικές παροχές στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, σε αυτές συγκαταλέγονται και οι αναθέσεις καθηκόντων από την ομοσπονδία ή τα κρατίδια στους δήμους (π.χ. στον τομέα της περίθαλψης και στέγασης αιτούντων άσυλο). Η χρηματοδότηση και η διάθεση κοινωνικών υπηρεσιών στο πλαίσιο της νομοθεσίας για τις κοινωνικές παροχές (Κώδικας Κοινωνικής Νομοθεσίας (SGB XII)), καθώς και της πρόνοιας για τα παιδιά και τους νέους (SGB VIII) συγκαταλέγονται στις υποχρεωτικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι προαιρετικές παροχές εμπίπτουν πρωτίστως στον τομέα της ανοιχτής εργασίας νέων, καθώς και σε επιμέρους τμήματα της ανοιχτής βοήθειας ηλικιωμένων. Σε αυτές συγκαταλέγεται επίσης μια σειρά υπηρεσιών συμβουλευτικής και συντονισμού. Οι κοινωνικές παροχές που συνίστανται στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, για παράδειγμα με τη μορφή παροχής συμβουλών, θεραπευτικής αγωγής ή θεραπευτικής υποστήριξης, κατά κανόνα δεν παρέχονται στη Γερμανία από τους υπόχρεους φορείς, αλλά από τους επονομαζόμενους »τρίτους«, π.χ. από γιατρούς, νοσοκομεία, γηροκομεία ή ιδρύματα και εξωνοσοκομειακές υπηρεσίες. Αυτοί οι »τρίτοι« (που στο κοινωνικό δίκαιο

αποκαλούνται φορείς παροχής υπηρεσιών) είναι πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών οργανωμένοι στο πλαίσιο του ανταγωνισμού σύμφωνα με πτυχές της οικονομίας της αγοράς, οι οποίοι χρηματοδοτούνται από δημόσιο φορέα για την παροχή των υπηρεσιών τους. Με τον τρόπο αυτόν οι δημόσιοι φορείς απέκτησαν μία ακόμα ευθύνη, καθώς υποχρεούνται να εγγυώνται την ύπαρξη κοινωνικών υπηρεσιών κατά την έννοια της κοινωνικής νομοθεσίας. Οι δήμοι έχουν νομικά καθορισμένη ευθύνη για τις υποδομές, η οποία κατά κανόνα υλοποιείται μέσω μέτρων σχεδιασμού και στήριξης. Στον τομέα της πρόνοιας για τους νέους, οι αντίστοιχοι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς φέρουν τη γενική ευθύνη, συμπεριλαμβανομένης της ευθύνης σχεδιασμού (§ 79 SGB VIII), η οποία όμως αφορά και άλλους τομείς, μολονότι αυτό δεν είναι άμεσα νομοθετημένο. Οι φιλανθρωπικές οργανώσεις και οι εκκλησίες και άλλοι πάροχοι υπηρεσιών είναι φορείς δικών τους κοινωνικών υπηρεσιών, εφόσον οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας μεταθέτουν την άσκηση αυτών των καθηκόντων σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Στη διοίκηση κοινωνικών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης συγκαταλέγονται οι παραδοσιακές υπηρεσίες του τμήματος κοινωνικών υπηρεσιών: υπηρεσία πρόνοιας για τα παιδιά και τους νέους, υπηρεσία κοινωνικής πρόνοιας, υπηρεσία υγείας και (ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες) υπηρεσία κοινωνικών παροχών. Από το 2005 προστέθηκαν οι κοινοπραξίες σύμφωνα με τον SGB II (ARGE (*Arbeitsgemeinschaft*)) ως ένας νέος τοπικός παράγοντας στον τομέα της εύρεσης εργασίας.

Από το τέλος της δεκαετίας του 1960 σε πολλούς δήμους και κομητείες εκπονήθηκαν και (εν μέρει) εφαρμόστηκαν πρότυπα για την αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης. Το έναυσμα γι' αυτό έδωσαν αφενός η διοικητική μεταρρύθμιση, που υπαγόρευσε την εξέταση των μέχρι τότε διοικητικών δομών, των ορίων των υπηρεσιών και των αρμοδιοτήτων, δηλαδή μια μεταρρύθμιση που ξεκίνησε από το εσωτερικό της διοίκησης, και αφετέρου μια εξωτερική πίεση εκσυγχρονισμού, η οποία συνδεόταν με την κριτική της γραφειοκρατίας και την κοινωνική κριτική από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 και μετά (πρβλ. Grunow 1996). Μέχρι σήμερα δεν υπάρχει ενιαία δομή οργάνωσης της κοινωνικής διοίκησης, ενώ στην οργάνωση των καθηκόντων που πρέπει να διεκπεραιωθούν πολύ σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι εκάστοτε οικονομικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες των δήμων και των κομητειών, καθώς και το μέγεθός τους, εφόσον η εξουσία επί της οργάνωσης μπορεί να ασκηθεί στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι παραδοσιακές αρχές διάρθρωσης και οργάνωσης αποτέλεσαν επανειλημμένα στόχο έντονης κριτικής. Έναυσμα ήταν ιδίως η διοικητική μορφή και η μεταβολή της κοινωνικοπαιδαγωγικής στήριξης παιδιών και νέων λόγω κοινωνικής προσαρμογής και ο συνακόλουθος περιορισμός των αναγκών των πελατών. Μια αντίδραση σε αυτήν την κατάσταση επιχειρήθηκε με ποικίλες απόπειρες αναδιοργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών (πρβλ. Flösser/Otto (εκδ.), 1996, Kühn 1994).

Στη βάση της αναδιοργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών στις δεκαετίες του 1970 και του 1980 βρίσκονταν οι εξής κοινοί στόχοι (πρβλ. Kühn 1994, Otto κ.α. 1991):

- στενότερη σύνδεση της προσωπικής και οικονομικής κοινωνικής ενίσχυσης,
- καλύτερη φροντίδα διαφόρων ομάδων πελατών,
- συμπερίληψη πελατών στη διοικητική αλυσίδα εφοδιασμού,
- εντατικοποίηση της συνεργασίας των διαφόρων προσώπων και οργανισμών που συμμετέχουν στην παραγωγή διοικητικών υπηρεσιών.

Αυτοί οι στόχοι καθιστούν σαφές ότι στο επίκεντρο της κριτικής βρέθηκαν πρωταρχικά η γραφειοκρατική οργάνωση της δομής, ο κατακερματισμός των τομέων και η επικράτηση ειδικού διοικητικού προσωπικού που κυριαρχεί στα εξειδικευμένα επαγγέλματα στις κοινωνικές διοικητικές υπηρεσίες. Παράλληλα με τις παραπάνω οργανωτικές αρχές της κλασικής κοινωνικής διοίκησης πήραν με τον καιρό σάρκα και οστά και μερικές αρχές δράσης, που ωστόσο απορρέουν κυρίως από το γενικό διοικητικό δίκαιο ή τον κοινωνικό νομοθέτη. Σε αναλύσεις της κατάστασης αναφορικά με την αυτονομία δράσης των δήμων υπογραμμίστηκε επανειλημμένα ότι οι τελευταίοι έχουν, στο πλαίσιο του υφιστάμενου πολιτικού καταμερισμού εργασίας, μικρά μόνο περιθώρια για την ανάπτυξη μιας αυτόνομης, χωριστής κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι λειτουργούν ουσιαστικά ως εκτελεστικοί φορείς πολιτικών προγραμμάτων, τα οποία προετοιμάζονται και ολοκληρώνονται σε επίπεδο ομοσπονδίας ή κρατιδίου.

2. Η αναγέννηση του τοπικού στοιχείου - μερικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις

Ο »δήμος« ανθεί, δηλαδή τον τελευταίο καιρό δίνεται περισσότερη προσοχή στο τοπικό επίπεδο'. Η πολιτική και η επιστήμη ασχολούνται ξανά με περιφερειακές και τοπικές δομές και εξελίξεις, προωθούν και εξετάζουν περιφερειακά και τοπικά οικονομικά ή πολιτικά δίκτυα και απαιτούν και προάγουν τη δημιουργία »τοπικών δομών διακυβέρνησης« (local governance) στα πιο διαφορετικά πεδία δημοτικής πολιτικής (στην πράξη αναφέρονται συχνά εταιρικές σχέσεις ή σύμφωνα υπέρ ή κατά κάποιου θέματος). Το τοπικό στοιχείο και η σημασία του για την κοινωνία, δηλαδή για την ευρύτερη εθνική και ευρωπαϊκή πολιτική και οικονομία, βρίσκονται στο επίκεντρο πολλών επίκαιρων συζητήσεων. Το τοπικό στοιχείο αναγνωρίζεται, εκτιμάται και αντιστοίχως αποτελεί αντικείμενο έρευνας ως αντίπαλο δέος της πολυσυζητημένης παγκοσμιοποίησης, καθώς και των ευρωπαϊκών εξελίξεων. Το εγγύς κοινωνικό περιβάλλον και ο κόσμος της προσωπικής ζωής αποκτούν έτσι πάλι πολιτική και επιστημονική σημασία.

Το τοπικό στοιχείο ή το επονομαζόμενο *Gemeinwesen* (»συλλογικότητα«) -όπως το αποκαλούμε στα γερμανικά, ή η *Community* (»κοινότητα ή κοινωνία«),

όπως θα το διατυπώναμε σε διεθνείς όρους- δεν είναι σημαντικό μόνο από οικονομική άποψη (παραδείγματος χάριν ως τόπος εγκατάστασης διεθνών επιχειρήσεων, ως δεξαμενή φθηνού ή και εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, ως καινοτόμος οικονομική περιοχή με δυναμικό ανάπτυξης, που εξασφαλίζει εργασία στους πολίτες της). Το τοπικό στοιχείο βιώνει μια αναγέννηση και στην κοινωνική πολιτική: Η κοινωνία των πολιτών, η δραστηριοποίηση των πολιτών, νέες διαδικασίες δημοκρατικής συμμετοχής, οι αρετές του πολίτη, ο προσανατολισμός στο κοινό καλό, το κοινωνικό κεφάλαιο και άλλα παρόμοια είναι λίγες μόνο από τις έννοιες που δείχνουν πόσο ελκυστική είναι σήμερα η έννοια της κοινότητας. Επιτροπές έρευνας και ο νομοθέτης σε επίπεδο ομοσπονδίας και κρατιδίων αναπτύσσουν προγράμματα ενεργοποίησης προκειμένου να υλοποιηθεί η επιθυμία για μια ενεργό κοινότητα και μια δραστηριοποιημένη κοινωνία των πολιτών. Η συνεργασία, η δικτύωση της διοίκησης, της κοινωνίας των πολιτών και των πολιτών βρίσκονται στην ημερήσια διάταξη και αυτό εκδηλώνεται με τις πιο διαφορετικές μορφές: η οργάνωση συζητήσεων στρογγυλής τραπέζης, συμβουλίων πρόληψης, εκπαιδευτικών εταιρικών σχέσεων, εταιρικών σχέσεων ασφάλειας, εταιρικών σχέσεων και συμφώνων κάθε είδους -αυτές είναι οι μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται η άνθηση αυτή. Από πολιτική άποψη, το τοπικό στοιχείο έχει αναβαθμιστεί σε πρώτης τάξεως φορέα ελπίδας. Ο πολιτικός στόχος και οι πολιτικές ελπίδες που συνδέονται με το τοπικό στοιχείο, με μια ενεργό κοινότητα, είναι σε κάθε περίπτωση φιλόδοξα: στην πολιτική ατζέντα περιλαμβάνονται εκπαιδευτικά τοπία σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, υγιείς και κοινωνικές πόλεις, δημοτικά προγράμματα ένταξης μεταναστών, δημοτικά σύμφωνα για την εκπαίδευση ή την εσωτερική ασφάλεια και πολλά άλλα. Με την αναβάθμιση του τοπικού στοιχείου έχει ασχοληθεί και μια σειρά ιδρυμάτων (συχνά μέσω της έννοιας της κοινωνίας των πολιτών) και έκτοτε ο διάλογος για τη συνεργασία της πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης, της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών έχει γίνει γνωστός σε ευρύτερο κοινό και χαίρει της προσοχής των δημοσιογράφων, αλλά και των επιστημόνων, κάτι που μπορούμε να διαπιστώσουμε από την άνθηση του όρου *Governance* (»διακυβέρνηση«).

Ο όρος *Governance* επιβλήθηκε στην πολιτική για τον χαρακτηρισμό νέων διεθνικών δομών διακυβέρνησης -παρ' όλη την ασάφεια και τη ρητή πολυσημία του.[1] Επίσης, χρησιμοποιείται πολύ και στην οικονομία: Για παράδειγμα ο όρος *Corporate Governance* (»εταιρική διακυβέρνηση«) σημαίνει νέες δομές επιχειρηματικής διακυβέρνησης που δημιουργούνται σε πρότυπα, στα οποία όμιλοι επιχειρήσεων περιγράφουν την αποστολή και τους λοιπούς στόχους τους ως αυτοπροσδιοριζόμενο ανοιχτό στο περιβάλλον σύστημα. Συνήθως η επιχείρηση περιγράφει τον εαυτό της ως αποτελεσματική, διαφανής, καθώς και υπεύθυνη από κοινωνική άποψη και από άποψη περιβαλλοντικής πολιτικής, που τηρεί έναν επιχειρηματικό κώδικα, τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ, καθώς και κοινωνικά και πε-

ριβαλλοντικά πρότυπα (Πρβλ. Brunnengräber κ.α. 2004: 3,8). Η παρατηρούμενη σήμερα προβολή της *Local Governance* (»τοπική διακυβέρνηση«) ως νέου προτύπου της πολιτικής και της διοίκησης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί ήδη αίτιο πολιτικής αναβάθμισης του τοπικού στοιχείου, της κοινότητας, του κοινωνικού εγγύς περιβάλλοντος, και έτσι ανάγεται και σε νέο τρόπο αξιολόγησης της κοινωνικής πολιτικής: Το καινούργιο στοιχείο είναι πως η κοινωνική πολιτική, η ρύθμιση των κοινωνικών ζητημάτων, δεν είναι πια αποκλειστικό καθήκον του εθνικού κοινωνικού κράτους, αλλά γίνεται επίσης αυθεντικό καθήκον των κατώτερων του κράτους επιπέδων.[2]

Την εν λόγω διαδικασία θα μπορούσαμε να την περιγράψουμε ως *αποκέντρωση των καθηκόντων του κοινωνικού κράτους*. Ο παλιός καταμερισμός εργασίας του κοινωνικού κράτους, με την ανάπτυξη πολιτικών σε επίπεδο κράτους και την εφαρμογή τους σε τοπικό επίπεδο, ορίζεται εκ νέου, εφόσον αναμένεται ολοένα περισσότερο από το τοπικό επίπεδο να αναπτύξει δικές του προσεγγίσεις για μια τοπική κοινωνική πολιτική ιδίας ευθύνης ενεργοποιώντας ανάλογα την τοπική κοινότητα. Με την αναδιάταξη και τη μετατόπιση της κρατικής ευθύνης προς τα κάτω γίνεται αναδιάρθρωση των κοινωνικών αρμοδιοτήτων. Αυτή η διαδικασία αποτελεί θέμα συζήτησης διεθνώς ως *Devolution* (»αποκέντρωση«), δηλαδή ως »εκχώρηση προς τα κάτω« της κρατικής ευθύνης και της αρμοδιότητας κατευθυντηρίων γραμμών με την ενίσχυση της αυτονομίας τοπικών περιβαλλόντων (πρβλ. Grell 2008: 34). Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων γίνεται μέσω της αποκέντρωσης (πρόκειται για την πολιτικά ηθελημένη μεταβίβαση καθηκόντων σε αυτόνομα υποκρατικά επίπεδα αυτοδιοίκησης - στη Γερμανία χαρακτηρίζεται μερικές φορές και ως *Kommunalisierung* (»μεταβίβαση ιδιωτικής περιουσίας ή ιδιωτικών επιχειρήσεων στους δήμους«)), όπως και μέσω της αποκέντρωσης διοικητικών καθηκόντων (πρβλ. Wollmann 2009), δηλ. της διοικητικής μεταβίβασης καθηκόντων σε κατώτερο επίπεδο διοίκησης (πρβλ. και Grunow στον ίδιο τόμο).

3. Η αναβάθμιση του επιπέδου της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της *New Public Management* (»Νέας Δημόσιας Διαχείρισης«)

Η στενή σύνδεση καθηκόντων και οικονομικών μεταξύ κράτους και δήμου που διαπιστώνεται σήμερα, προέκυψε από το σύστημα οικονομίας πολέμου και κοινωνικής πρόνοιας του Α' Παγκοσμίου Πολέμου (πρβλ. Petzina 1996). Μετά το 1945 δεν υπάρχει πλέον σχεδόν κανένας τομέας καθηκόντων του δήμου που να μην επηρεάζεται καθοριστικά από το κράτος. Ακόμα και τα προαιρετικά καθήκοντα αυτοδιοίκησης (π.χ. η λειτουργία πολιτιστικών οργανισμών, η δημιουργία εκτάσεων πρασίνου ή η κατασκευή γηπέδων) υπόκεινται σε αυτήν την επιρροή, ακριβώς

όπως και τα υποχρεωτικά καθήκοντα της αυτοδιοίκησης (για παράδειγμα η κατασκευή σχολείων ή η αποκομιδή απορριμμάτων) ή τα υποχρεωτικά καθήκοντα που εκπληρώνονται κατόπιν εντολής (για παράδειγμα διοικητικά αστυνομικά μέτρα) και οι αναθέσεις έργου (για παράδειγμα η διεξαγωγή ομοσπονδιακών εκλογών).

Η πολιτική δαπανών των δήμων σε αυτόν τον τομέα καθορίζεται κυρίως από τη σύνδεση κρατικών προγραμμάτων ανάκαμψης με τη δημοτική επενδυτική πολιτική. Ο Petzina αναφέρεται στα »φθίνοντα περιθώρια δράσης των δήμων εξαιτίας της συγκεντρωτικής διείσδυσης και κατεύθυνσης της κοινοτικής οικονομικής πολιτικής κατά την περίοδο καμπής της δεκαετίας του 1970 και των αρχών της δεκαετίας του 1980«. (Petzina 1996: 247). Επανειλημμένα, ιδιαιτέρως σε περιόδους οικονομικών κρίσεων, στη διάρκεια των οποίων φαίνεται ιδιαίτερα καθαρά η αποδόμηση της ικανότητας διακυβέρνησης των δήμων, οι δήμοι ζητούν με ένταση να ξεπεραστούν οι διαρθρωτικοί περιορισμοί του συστήματος σύνδεσης δαπανών και οικονομικών και να αποκτήσουν ξανά μεγαλύτερα περιθώρια λήψης χρηματοοικονομικών αποφάσεων.

Ωστόσο, εδώ και λίγο καιρό παρατηρείται μια αλλαγή που μπορεί να συσχετιστεί με τις εργασίες αναδιάρθρωσης του κοινωνικού κράτους. Η επονομαζόμενη *μεταβίβαση ιδιωτικής περιουσίας ή ιδιωτικών επιχειρήσεων στους δήμους* είναι η απόπειρα μετάθεσης καθηκόντων των κρατιδίων (μέχρι τώρα κυρίως προαιρετικών) που αφορούν το κοινωνικό κράτος στους δήμους (βλέπε το κείμενο του Manderscheid στον παρόντα τόμο) και μεταβίβασης σε αυτά του καταμερισμού και του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών στους τοπικούς φορείς. Η ιδέα της αποκέντρωσης οδήγησε και στο πλαίσιο της πολιτικής για την αγορά εργασίας σε μεγάλη έμφαση της *προαγωγής της απασχόλησης στους δήμους*. Εδώ βλέπουμε ιδιαίτερα καθαρά ότι η αποκέντρωση και η αναδιάρθρωση του κοινωνικού κράτους είναι στενά συνδεδεμένες. Η αποκέντρωση της πολιτικής για την αγορά εργασίας (αυτό ισχύει και για τις άλλες περιπτώσεις που αναφέρθηκαν) έχει σκοπό να αναδιαμορφώσει το ρόλο των δήμων (π.χ. στα επονομαζόμενα εδαφικά σύμφωνα απασχόλησης) όσον αφορά την επεξεργασία προβλημάτων. Η αρχή της τοπικής ευθύνης φαίνεται να είναι πάντα η ίδια: Η τοπική διοίκηση ενεργοποιεί στον εκάστοτε τομέα παρέμβασης την τοπική κοινωνία ενδιαφερομένων, η οποία καλείται να επιλύσει τα θέματα που η τοπική κοινωνία των μετόχων δεν μπορεί ή δεν θέλει εδώ και αρκετό καιρό να αντιμετωπίσει. Γι' αυτό, δεν είναι τυχαίο που η εξέλιξη αυτή γίνεται αντιληπτή ως προοδευτική απο-κοινοβουλευτικοποίηση.

Οι τάσεις αποκέντρωσης στην εθνική πολιτική οδηγούν αναγκαστικά στη δημιουργία δημοτικών συστημάτων πολιτικής διακυβέρνησης, εφόσον όταν ανατίθενται στους δήμους νέα καθήκοντα στο πλαίσιο της μετάθεσης ή της αποκέντρωσης, για τη διεκπεραίωση των οποίων απαιτείται τοπική γνώση, αλλά και η ενεργοποίηση τοπικών ενώσεων και δικτύων, τότε ο δήμος αποκτά μια (νέα) λειτουργία

διακυβέρνησης. Παράλληλα με τα καθήκοντα της συγκέντρωσης και επεξεργασίας πληροφοριών, καθώς και την αναδιάρθρωσης της διοίκησης, προκειμένου να εκτελεί περισσότερο καθήκοντα διαμόρφωσης και λιγότερο διοικητικά καθήκοντα, η πολιτική διακυβέρνηση περιλαμβάνει και καθήκοντα διαχείρισης δικτύων, όπου το ζητούμενο είναι η δημιουργία τοπικής διακυβέρνησης. Οι δήμοι αντιμετωπίζουν εδώ και αρκετό καιρό αυτά τα καθήκοντα μέσω της »Νέας Δημόσιας Διαχείρισης« (*New Public Management*, NPM), η οποία στο μεταξύ είναι ευρέως διαδεδομένη. Η ιδέα της Στρατηγικής Διαχείρισης που ανέπτυξε η »Δημοτική Υπηρεσία για την Απλοποίηση της Διοίκησης« (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, KGSt) (2000) περιλαμβάνει αυτήν τη νέα λειτουργία διακυβέρνησης στο επίπεδο των δήμων. »Στο τιμόνι κι όχι στα κουπιά« είναι ο στόχος με τον οποίο εμφανίστηκε η NPM.[3] Η αναδόμηση του κοινωνικού κράτους έχει νέες απαιτήσεις από τη διοίκηση των δήμων. Κοινωνική πολιτική δραστηριοποίησης, κοινωνία των πολιτών και δήμος των πολιτών, μεταφορά καθηκόντων στο επίπεδο του δήμου, όλες αυτές οι έννοιες και διαδικασίες δεν φέρνουν τη διοίκηση των δήμων αντιμέτωπη μόνο με θέματα οικονομίας και οικονομικών, αλλά και με την πρόκληση να αναπτύξει νέες αντιδράσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής δικαιοσύνης αναφορικά με τις τοπικές μεταβολές και διαδικασίες μετασχηματισμού που προέκυψαν από τις παγκόσμιες εξελίξεις. Το γεγονός ότι η επεξεργασία αυτών των προβλημάτων γίνεται σε τοπικό επίπεδο και η »επίλυσή« τους δεν καθορίζεται πλέον σε κεντρικό κρατικό επίπεδο αποτελεί μια πολιτική απόφαση, η οποία έχει να κάνει με τον νέο τύπο κοινωνικού κράτους που αναπτύσσεται. Το ενιαίο πιστεύω του τελευταίου ότι η αγορά και η ιδία ευθύνη (θα πρέπει να) έχουν προτεραιότητα για την αντιμετώπιση προβλημάτων κοινωνικής πολιτικής εκφράζεται και ως πρόκληση τοπικής πολιτικής διακυβέρνησης. Για τον λόγο αυτό διαφαίνεται ήδη καθαρά το εξής: στο μέτρο που αναπτύσσεται διακομματική συναίνεση για την αποδόμηση και αναδόμηση του κοινωνικού κράτους σε ομοσπονδιακό επίπεδο[4], καθίσταται απαραίτητο να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν σε επίπεδο δήμων (στο επίπεδο του κόσμου της προσωπικής ζωής των πολιτών) πρότυπα και προγράμματα κοινωνικής πολιτικής των ίδιων των δήμων, κάτι που διαφαίνεται επίσης μεταξύ άλλων και στην τρέχουσα άνθηση των επονομαζόμενων δημοτικών σχεδίων ολοκλήρωσης.

4. Τοπική διακυβέρνηση: συνεργατική διακυβέρνηση και εκμετάλλευση της κοινωνίας των πολιτών

Η τοπική διακυβέρνηση είναι η μορφή διακυβέρνησης του συνεταιρικού δήμου, όπου ο δήμος θεωρεί τον εαυτό του ένα φορέα μεταξύ άλλων φορέων και ασκεί λειτουργία σχεδιασμού και συντονισμού ή απλά διαδραματίζει ρόλο απλού συντο-

νιστή εργασιών και μεσίτη. Παρόμοιες συνεργασίες, που δομούνται βάσει περισσότερο ή λιγότερο σταθερών κανόνων και προτύπων σχέσεων, δεν έχουν σκοπό μόνο την ελάφρυνση του δήμου, αλλά και την εκμετάλλευση νέων παραγωγικών δυνατοτήτων. Η Ένωση Δήμων *Deutscher Städtetag* επικροτεί τον νέο ρόλο του δήμου που αναπτύσσεται σε αυτόν τον τομέα. Κατά την άποψή της, ιδίως αναφορικά με τομείς όπως ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, η προώθηση της εργασίας, η εκπαίδευση και η ενσωμάτωση, χρειάζονται νέες απαντήσεις στο ερώτημα »πώς μπορούν οι δήμοι να αναπτύξουν περαιτέρω αυτό τον ρόλο διαμεσολάβησης, στήριξης και δικτύωσης κοινωνικών πρωτοβουλιών και παροχών«. (Deutscher Städtetag 2001: 4).

Τα περασμένα χρόνια δρομολογήθηκε σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων και δήμων μια σειρά μεταρρυθμίσεων που μπορούν να ερμηνευτούν ως απόπειρα εγκαθίδρυσης μιας τοπικής διακυβέρνησης (πρβλ. Klenk/Nullmeier 2003). Έτσι ενισχύθηκαν σε επίπεδο κρατιδίου και δήμου στοιχεία άμεσης δημοκρατίας σε αποφάσεις επί της ουσίας (δημοψηφίσματα και αποφάσεις πολιτών σε επίπεδο δήμου ή κρατιδίου). Με την καθιέρωση της άμεσης εκλογής δημάρχων και επικεφαλής κομητειών στα καταστατικά των δήμων, οι δημοτικές δομές λήψης αποφάσεων τροποποιήθηκαν μακροπρόθεσμα, αφού η εν λόγω απόφαση συνεπάγεται σαφή ενίσχυση της ηγεσίας της διοίκησης. Σε μια σειρά δήμων, οι δυνατότητες συμμετοχής των πολιτών στο δημοτικό προϋπολογισμό βελτιώθηκαν μέσω του επονομαζόμενου συμμετοχικού προϋπολογισμού πολιτών. Σε αυτό το πλαίσιο οι πολίτες θα ενημερώνονται με κατανοητό τρόπο για τον δημοτικό προϋπολογισμό και το συμβούλιο καλείται να αιτιολογήσει τις δημοσιονομικές αποφάσεις του στους πολίτες.[5]

Η τοπική διακυβέρνηση μπορεί επίσης να χαρακτηριστεί ως προσέγγιση διακυβέρνησης σε επίπεδο πολιτικής του δήμου, όπου το ζητούμενο είναι να διαρραγούν οι παραδοσιακές συντεχνιακές δυνατότητες άσκησης επιρροής και να επιβληθούν λύσεις που εστιάζουν στο συγκεκριμένο περιβάλλον πλαίσιο (Strünck 1997). Αυτό που αναμένεται είναι μια αύξηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας της τοπικής διακυβέρνησης και μια κινητοποίηση πόρων της κοινωνίας των πολιτών για καθήκοντα του δήμου. Η κοινωνία των πολιτών νοείται ως μέρος της τοπικής διακυβέρνησης, που έχει ως στόχο ένα νέο καταμερισμό ευθυνών και θεωρεί την κοινωνία των πολιτών ως συμπαραγωγό δημοσίων αγαθών· παράλληλα βλέπει το κράτος στο ρόλο του ενεργοποιητή παροχών, που ασκεί πλέον μόνο εγγυητικές λειτουργίες (πρβλ. Jann/Wegrich 2004). Η ελπίδα που διατυπώθηκε από την πολιτική και τους πολιτικούς συμβούλους ότι με τη νέα διακυβέρνηση θα επιτύχουν μείωση της κρατικής παρουσίας και της γραφειοκρατίας με μεγαλύτερη παράλληλη συμμετοχή της κοινωνίας και ιδίας ευθύνης είναι η ιδεαλιστική αντιστροφή μιας αυξανόμενης ολοκληρωτικής κρατικής αξίωσης για λειτουργικότητα των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίοι θεωρούνται πλέον μόνο ως μονάδες παραγωγής απόδοσης. Η νέα διακυβέρνηση έχει χρη-

στικό χαρακτήρα (πρβλ. Dahme/Wohlfahrt 2009a), αφού, ενάντια στην περιγραφή που δίνει για τον εαυτό της, εξυπηρετεί την εφαρμογή και διακυβέρνηση αυστηρά πολιτικών στόχων.[6]

Το »έργο για την κοινωνία των πολιτών« (πρβλ. KGSt 1999) και το »έργο οικονομικοποίησης« θα συνενωθούν στην κοινωνική εργασία των πολιτών· ο χώρος που θα γίνει αυτό είναι ο κοινωνικός χώρος, όπου συνδυάζονται αποτελεσματικές αλυσίδες επαγγελματικής απόδοσης με πρόθυμους πολίτες φροντίζοντας σε αυτή τη βάση για μια »χρηστή διακυβέρνηση», η οποία έχει γίνει κύριο μέλημα του εκσυγχρονισμένου κράτους πρόνοιας (πρβλ. Benz 2004).

5. Συμμετοχικός δήμος: Πρότυπο και προσέγγιση διακυβέρνησης

Η αποκεντρωμένη κοινωνική πολιτική είναι επίσης κεντρικό συστατικό στοιχείο της έννοιας του *συμμετοχικού δήμου*, που αφενός φιλοδοξεί να είναι πρότυπο για τη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο δήμου και ταυτόχρονα συνιστά και μια προσέγγιση διακυβέρνησης (Wohlfahrt/Zühlke 2005). »Ελπίζουμε μέσω της ισχυρότερης εμπλοκής των πολιτών να μπορέσουμε να ελαττώσουμε τη δυσθυμία έναντι των πολιτικών και της πολιτικής, να προωθήσουμε την κινητοποίηση και δέσμευσή τους και να μειώσουμε τα επιδεινούμενα προβλήματα προϋπολογισμού. Στην ουσία, το ζητούμενο στο συμμετοχικό δήμο είναι να προαχθεί η προαιρετική συμμετοχή με βάση το πρότυπο της προσανατολισμένης στον πολίτη διοίκησης και να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό σε επίπεδο δήμων. Εν προκειμένω, στόχος του συμμετοχικού δήμου είναι η αναδιαμόρφωση του τριγώνου δυνάμεων που το αποτελούν οι πολίτες, η διοίκηση των δήμων και η διοίκηση γενικότερα« (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 7).

Η ιδέα του συμμετοχικού δήμου δεν συνδέεται μόνο με υποσχέσεις συμμετοχής, αλλά έχει επίσης ως στόχο την αντίληψη του πολίτη ως »δημοσίου πόρου«, η χρήση του οποίου καθιστά καταρχάς δυνατή μια εύλογη πολιτική σε επίπεδο δήμου. Η έννοια του συμμετοχικού δήμου μπορεί να συνδεθεί με την έννοια της κοινωνίας των πολιτών. Για παράδειγμα, στο ψήφισμα της Λειψίας της Deutscher Städtetag του έτους 2001 αναφέρεται σχετικά: »Μελλοντικά πρέπει να δοθούν κίνητρα και δυνατότητες και στον ίδιο τον πολίτη για να συμμετάσχει ο ίδιος περισσότερο (»ενεργός συμμετοχικός δήμος«)« (Deutscher Städtetag 2001: 6). Σκοπός είναι οι κινητοποιημένοι πολίτες να αναλάβουν ενεργούς και υπεύθυνους ρόλους με τη βοήθεια εθελοντικών δράσεων, δράσεων αυτοβοήθειας, εθελοντικής ανάληψης καθηκόντων προς όφελος της κοινότητας, με προσωπική ευθύνη και ιδία οργάνωση, με τη συμμετοχή τους σε συμμετοχικούς κύκλους (εργαστήρια του μέλλοντος, μονάδες σχεδιασμού, συνελεύσεις κατοίκων, συνελεύσεις συνοικιών

κ.λπ.), σε συμμετοχικές διαδικασίες (αίτημα κατοίκων, δημοψηφίσματα και αποφάσεις πολιτών, συμμετοχή σε όργανα, συμβουλευτικά όργανα και επιτροπές), σε ιδρύματα, κέντρα εθελοντών και συλλόγους.

Μολονότι κατά την άποψη της Επιτροπής Έρευνας με θέμα »Το μέλλον των δήμων στη ΒΡΒ« η συμμετοχή των πολιτών πρέπει να είναι κάτι παραπάνω από ένα υποκατάστατο για εκκρεμείς κρατικές παροχές, διαπιστώνεται το εξής: »Ειδικά σε καιρούς οικονομικών περιορισμών των δημοσίων ταμείων, η ενεργή συμμετοχή των πολιτών αποκτά μια νέα ποιότητα. Φαίνεται ολοένα και περισσότερο ότι η κοινότητα δεν έχει πια μέλλον χωρίς τη βοήθεια του κάθε μεμονωμένου πολίτη. Αυτό μπορεί να περιγραφεί με το πρότυπο του συμμετοχικού δήμου. Οι δήμοι πρέπει να προωθούν, να συντηρούν και να ανταμείβουν την εθελοντική κινητοποίηση« (Επιτροπή Έρευνας ΒΡΒ 2004: 264).

Στόχος του συμμετοχικού δήμου είναι αφενός η εξοικονόμηση πόρων και αφετέρου η ενεργοποίηση αδρανών πόρων. Η διαχείριση με βάση το περιβάλλον πλαίσιο, η οποία επιδιώκεται στη διοικητική μεταρρύθμιση μέσω της ιδέας της διαχείρισης, διευρύνεται με τον τρόπο αυτόν προγραμματικά έτσι ώστε να περιλαμβάνει μια συνδιαχείριση των πολιτών, προκειμένου »να αφυπνίσει το πνεύμα του κοινού και να καταστήσει εφικτές και διατηρήσιμες παροχές που δεν είναι πλέον δυνατό να χρηματοδοτηθούν« (KGSt 1999: 16). Ιδιωτικά ιδρύματα, κέντρα εθελοντών, πολίτες που εργάζονται εθελοντικά κ.λπ. δεν θα αναλαμβάνουν μόνο συμπληρωματικά ή πρόσθετα καθήκοντα, αλλά και υπηρεσίες που κανονικά πρέπει να προσφέρονται από τους ίδιους τους δήμους, όπως για παράδειγμα τη συντήρηση των παιδικών χαρών, τη συντήρηση του πρασίνου της συνοικίας, τη βοήθεια στην κρατική βιβλιοθήκη, τη λειτουργία ενός κολυμβητηρίου ή μιας αθλητικής εγκατάστασης, τη διοργάνωση θεατρικών παραστάσεων και συναυλιών από συλλόγους, την παροχή βοήθειας στη φροντίδα των ηλικιωμένων, σε εταιρείες απασχόλησης κ.α. Η ενεργοποίηση των πολιτών και των ενώσεών τους έχει στόχο τη διατήρηση υποδομών, οι οποίες διατρέχουν κίνδυνο λόγω της κακής οικονομικής κατάστασης του δήμου και που διαφορετικά θα πρέπει να κλείσουν.

Αυτό το πρότυπο συμπληρώνεται τώρα με το πρότυπο της *κοινωνικής εργασίας των πολιτών*, επειδή η κοινότητα αντιμετωπίζει νέα καθήκοντα ενσωμάτωσης, που είναι επακόλουθο της ανάπτυξης της φτώχειας στην κοινωνία και μιας εκ βάθρων αναδιοργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών. Σε όλα τα προγράμματα που υποστηρίζουν την αποκέντρωση των κοινωνικών υπηρεσιών (προτεραιότητα στην εξωνοσοκομειακή και όχι τη νοσοκομειακή βοήθεια των αναπήρων, υγειονομική περίθαλψη κοντά στον τόπο κατοικίας στο σύστημα υγείας, διαμονή στη γειτονιά στη βοήθεια των ηλικιωμένων, διαχείριση της γειτονιάς στην κοινωνική αστική ανάπτυξη κ.λπ.), η έννοια της ενσωμάτωσης κατέχει εξέχοντα ρόλο. Πίσω από αυτή κρύβεται η φιλόδοξη ιδέα ότι η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών

και μια μόνιμη ενσωμάτωση στην κοινωνία θα πρέπει να πραγματοποιούνται εκεί που είναι το κέντρο της προσωπικής ζωής αυτού που χρειάζεται βοήθεια: στην τοπική κοινότητα. Σε αυτά τα προγράμματα, η αξίωση για μια περίθαλψη που δεν θα χαρακτηρίζεται από ειδικές εγκαταστάσεις και από αποκλεισμό, που θα έχει ως γνώμονα τα πρότυπα της συμμετοχής και της ενδυνάμωσης, συνδέεται με ένα άνοιγμα στις εργασίες που προσανατολίζονται στον κοινωνικό χώρο και μια επιθετική εργασία με προσανατολισμό την κοινότητα (για τη βοήθεια στους αναπήρους πρβλ. Theunissen 2006).

6. Ενσωμάτωση στον κοινωνικό χώρο: η κοινωνική πολιτική των δήμων ως πολιτική κοινωνικής εργασίας που αφορά την κοινότητα;

Στις τρέχουσες τάσεις αποκέντρωσης στην κοινωνική πολιτική επικρατεί ο στόχος ενεργοποίησης των τοπικών θεσμών, καθώς και του πολίτη και των τοπικών ενώσεων πολιτών, για την επεξεργασία κοινωνικών προβλημάτων. Αυτό συνήθως γίνεται με την παραπομπή στη γνώση που υπάρχει επί τόπου και τις αρμοδιότητες τοπικής επίλυσης προβλημάτων που προκύπτουν από αυτήν, οι οποίες λείπουν από τα κρατικά επίπεδα λόγω της απόστασης και της έλλειψης (γενικών) στατιστικών, καθώς και μέσων σχεδιασμού και διαχείρισης. Όμως ένα άλλο επιχείρημα φαίνεται να είναι ακόμα πιο σημαντικό: οι διαδικασίες πολιτικής αποκέντρωσης συνδέονται πάντα και με την επισήμανση ότι η ενεργοποίηση της τοπικής κοινωνίας ενδιαφερομένων θα πρέπει να συμβάλει στη μείωση της επιβάρυνσης του κράτους πρόνοιας, που έχει χαρακτηριστεί »υπερφορτωμένο« ή «υπερχειλισμένο«. Όταν γίνεται λόγος για αποκέντρωση, είτε στη βοήθεια προς τους νέους, είτε στην πολιτική για την αγορά εργασίας ή την πολιτική ενσωμάτωσης, πάντα συνηχεί και η παραπομπή στη σημασία της (τοπικής) κοινωνίας των πολιτών. Η αποκέντρωση και η ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών (με τη μορφή ατομικής συμμετοχής του πολίτη, δικτύων με χαμηλό βαθμό οργάνωσης ή επίσημα οργανωμένων ενώσεων) για τη συνεργασία στην επίλυση ή άμβλυνση κοινωνικών προβλημάτων, που όμως συνήθως ακολουθεί στόχους που έχει θέσει το κράτος, είναι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος.

Ιδίως η έννοια του προσανατολισμού στον κοινωνικό χώρο (που αφορά κυρίως τη χρηματοδότηση και δικτύωση προληπτικής και περιπτωσιακής επαγγελματικής και εθελοντικής κοινωνικής εργασίας σε επίπεδο γειτονιάς) έχει κερδίσει έδαφος στο πλαίσιο της αποκέντρωσης κατά τα τελευταία χρόνια και έχει γίνει ένας από τους τομείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών σε επίπεδο δήμου που αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία.[7] Η πολιτική του δήμου, που πάντα κρατούσε απόσταση από την κλασική κοινωφελή κοινωνική εργασία (Gemeinwesenarbeit,

GWA) (πρβλ. Hinte/Lüttringhaus/Oelschlägel 2001), ανακαλύπτει την κοινωνική εργασία που εστιάζει στον κοινωνικό χώρο (με διαφορετική αιτιολόγηση). Στο πλαίσιο της διαχείρισης της γειτονιάς στις μεγαλουπόλεις ο προσανατολισμός προς τον κοινωνικό χώρο μπορεί να γίνει αντιληπτός και ως μέσο άσκησης οικονομικής διακυβέρνησης για τον έλεγχο των κοινωνικών χώρων (πρβλ. Eick 2005)· ορισμένοι δήμοι θεωρούν τον προσανατολισμό προς τον κοινωνικό χώρο ως μοχλό για την προώθηση της *συμμετοχής του πολίτη*, την προώθηση της *τοπικής δημοκρατίας*, την »κοινωνικοποίηση του κοινωνικού κράτους από κάτω« (Hummel 2004: 3; Marquard 2004). Για άλλους, η »ενεργοποίηση πόρων στον κοινωνικό χώρο« είναι η μοναδική και έσχατη δυνατότητα διατήρησης της κοινωνικής βοήθειας ενόψει μιας «ελαχιστοποίησης των παροχών του κοινωνικού κράτους«, έστω και με τίμημα να περιοριστεί η βοήθεια στην »απόκτηση της ικανότητας εξασφάλισης των προς το ζην με ιδία ευθύνη αναγνωρίζοντας κοινωνικούς κανόνες« (Hoehn/Lindner/Röder 2004: 216).

Η έλξη που ασκούν οι νέες έννοιες του κοινωνικού χώρου στην πολιτική και τη διοίκηση οφείλεται προφανώς στη δυνατότητα σύνδεσής τους τόσο με τις τάσεις πολιτικής αποκέντρωσης, όσο και με το διάλογο για την αποτελεσματικότητα και τον εκσυγχρονισμό και τις προσδοκίες του κράτους που ενεργοποιεί για αυτορύθμιση των πολιτών, που συζητούνται παντού στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς, σε αντίθεση με την έννοια του κόσμου της προσωπικής ζωής (πρβλ. Thiersch 2009) ή με την έννοια των Ολοκληρωμένων Ενισχύσεων (Peters 2000), η συζήτηση για τον κοινωνικό χώρο επικεντρώνεται »κυρίως σε θέματα χρηματοδότησης και σχεδιασμού« (Wolff 2002) και πρόσφατα επίσης στη σύνδεση επαγγελματικής και εθελοντικής δράσης που ζητεί η κοινωνική πολιτική, είναι ιδιαιτέρως προσανατολισμένη στη χρηστικότητα και από επιστημονική άποψη σχεδόν κενή περιεχομένου. Ο νέος »προσανατολισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης« αποδεικνύεται έτσι πρωταρχικά ένα μέσο διαχείρισης για την αναδιάρθρωση του συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών στο τοπικό κοινωνικό κράτος. Στο μέτρο που η εργασία στον κοινωνικό χώρο χρησιμοποιείται για τη διαχείριση της αποδοτικότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, ο προσανατολισμός στον κοινωνικό χώρο χάνει την πολιτική του διάσταση και εξαιτίας αυτού δεν φαίνεται πλέον καθόλου δυνατή η σύνδεσή του με την εξαιρετικά πολιτικοποιημένη παλιότερη μορφή της κοινωφελούς εργασίας, που έδινε κίνητρο στον πολίτη να διαμαρτυρηθεί για τη διοίκηση, για να καταγγείλει για παράδειγμα την ελλειμματική παροχή υπηρεσιών. Όπως υποστηρίζεται συχνά σήμερα (πρβλ. Hummel 2004), η προσανατολισμένη στον κοινωνικό χώρο κοινωνική εργασία είναι σημαντικό συστατικό στοιχείο μιας κοινωνικής πολιτικής των δήμων· αν όμως εξετάσουμε καλύτερα το ζήτημα, αποδεικνύεται ότι είναι συστατικό στοιχείο μιας κοινωνικής πολιτικής που περιορίζεται στη *διαχείριση δαπανών*.

Σε όλα τα προγράμματα που υποστηρίζουν την αποκέντρωση των κοινωνικών υπηρεσιών, το ζητούμενο είναι και η ενσωμάτωση, και για το λόγο αυτό, όλα αυτά τα προγράμματα περιλαμβάνουν στρατηγικές συμμετοχής και ενδυνάμωσης με προσανατολισμό στην κοινότητα, για την εφαρμογή των οποίων ορίζεται ως αρμόδια η κοινωνική εργασία (πρβλ. Theunissen 2006; Clausen 2008)[8]. Προγράμματα δράσης με επίκεντρο τον πολίτη συνιστούν λογική συνέχεια αυτής της στοχοθεσίας, καθώς το κύριο ζητούμενο είναι να συμπεριληφθούν μη εμπλεκόμενοι στην προαγωγή της »community-inclusion« (ενσωμάτωσης στην κοινότητα) και να αξιοποιηθούν προσωπικοί και κοινωνικοί πόροι, οι οποίοι είναι απολύτως απαραίτητοι για μια μόνιμη ενσωμάτωση των ενδιαφερομένων στην κοινότητα. Με την πολιτική αποκέντρωσης, ο δήμος και η γειτονιά (π.χ. σε εδαφικά σύμφωνα απασχόλησης ή όργανα του κοινωνικού χώρου) αποκτούν ένα νέο ρόλο στην επεξεργασία προβλημάτων.

Συχνά όμως δεν αναφέρεται σε αυτό το πλαίσιο ότι η επιτυχία της φιλόδοξης στοχοθεσίας μιας γενικευμένης συμμετοχής στην κοινωνική ζωή εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους η τοπική κοινότητα και οι κάτοικοί της για παρόμοιες δραστηριότητες. Η επιτυχής συμμετοχή, η αύξηση των δυνατοτήτων συμμετοχής και η υλοποίηση μιας διαχείρισης στήριξης εξαρτώνται από υλικούς πόρους: μια κατάσταση ζωής με ελλείψεις δεν μπορεί να ξεπεραστεί μόνο με καλά λόγια. Στο σημείο αυτό θα αρκούσε ήδη μια ματιά στην πραγματική κατάσταση των δήμων για να φανεί ότι δεν μπορούμε να πούμε ότι υπάρχουν επαρκής υλικός εξοπλισμός για τη διαμόρφωση τέτοιων πολύπλοκων καθηκόντων δικτύωσης και παροχής υπηρεσιών[9]. Για το λόγο αυτό, η τοπική κοινωνική πολιτική, η οποία καλείται να διεκπεραιώνει ολοένα μεγαλύτερα »καθήκοντα ενσωμάτωσης« με ολοένα λιγότερους πόρους, ποντάρει με συνέπεια στο εξής ιδεώδες: ότι είναι δυνατή η αντισταθμιστική επίλυση των προβλημάτων με μεγαλύτερη »δικτύωση«, με την »ολοκλήρωση και συγκέντρωση« πόρων, με τη μεγαλύτερη »ενεργοποίηση« του τοπικού πληθυσμού κ.λπ. Έτσι, η συμμετοχή του πολίτη - δηλαδή η εθελοντική δραστηριοποίηση των πολιτών για κοινωνικούς σκοπούς - γίνεται κεντρικός φορέας ελπίδας για το τοπικό κοινωνικό κράτος.

Μια τέτοια κοινωνική πολιτική ιθαγένειας μπορεί να θεωρηθεί επίσης αυτοκριτική του κοινωνικού κράτους. Το σύνθημα σύμφωνα με το οποίο »κανένας δεν θα ξεγραφτεί «είναι η ομολογία ότι η κατάσταση αποκλεισμού (από αμειβόμενη εργασία) γίνεται όντως πραγματικότητα για όλο και περισσότερους ανθρώπους. Το εάν η *συμμετοχική κοινωνική πολιτική* των δήμων και η συνεπαγόμενη *συμμετοχική κοινωνική εργασία* είναι κατάλληλες για να βελτιώσουν μόνιμα αυτήν την κατάσταση δεν πρέπει να αμφισβητηθεί μόνο επειδή (όπως αναφέρθηκε παραπάνω) δεν υπάρχουν οι απαιτούμενοι πόροι για την εφαρμογή αυτής της πολιτικής. Η προσέγγιση δραστηριοποίησης και επενδύσεων της τρέχουσας κοινωνι-

κής πολιτικής ξεκινά από σενάρια ζωής επικεντρωμένα στην αμειβόμενη εργασία και καθορίζεται από κοινωνικά και οικονομικά πρότυπα που δεν γνωρίζουν την έλλειψη αμειβόμενης βιοποριστικής εργασίας. Τα άτομα που οι πολιτικές αυτές επιδιώκουν να ενεργοποιήσουν δεν συμμερίζονται συνήθως αυτήν την αντίληψη και οπτική. Αναρωτιούνται διαρκώς για ποιον σκοπό θα πρέπει άραγε να παραμένουν δραστήριοι και προς τι η υποχρέωση που επιβάλλουν οι κοινότητες εργασίας (ARGE) διαρκούς αναζήτησης εργασίας, η οποία έχει καταντήσει »χρόνιο στρες για το βιογραφικό« (Ullrich 2004: 156)· δεδομένης άλλωστε της μεταφοράς θέσεων εργασίας σε χώρες με χαμηλό μισθολογικό κόστος, νιώθουν ότι δεν θα είναι πλέον αναγκαίοι ούτε καν ως βιομηχανική εφεδρεία, αφού και σε αυτήν την περίπτωση έχει λυθεί το θέμα επιτυχώς με το «outsourcing» (ανάθεσης σε τρίτους). Δηλαδή τα άτομα προς ενεργοποίηση είναι οι πλεονάζοντες, κι αυτό τις περισσότερες φορές οι ίδιοι το γνωρίζουν.

Η συμμετοχική πολιτοκεντρική κοινωνική εργασία σε επίπεδο δήμου συγκροτείται ουσιαστικά από στοιχεία τα οποία παλαιότερα προσδιορίζονταν με τον όρο »διαχείριση της φτώχειας«. Η κοινωνική εργασία σε συνδυασμό με τον επιδιωκούμενο από το κράτος εθελοντισμό, δηλαδή η συμμετοχική πολιτοκεντρική κοινωνική εργασία, αποτελεί παρέμβαση οργανωμένη από το κράτος στο κοινωνικό μικρο-επίπεδο για τον καθορισμό των κοινωνικών σχέσεων, των κοινωνικών αντιλήψεων ζωής και *τρόπων ζωής* (πρβλ. Dahme/Wohlfahrt 2008a). Κοινωνική ενσωμάτωση μέσω της δραστηριοποίησης του κοινωνικού χώρου και παρέμβασης στον τρόπο ζωής: έτσι ορίζεται ο στόχος της συμμετοχικής πολιτοκεντρικής κοινωνικής εργασίας.

7. Συμπέρασμα: Διακυβέρνηση του τοπικού από το κεντρικό κράτος - η δραστηριοποίηση ως ευκαιρία και φραγμός κοινωνικού αποκλεισμού

Εδώ και αρκετό καιρό μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι, για παράδειγμα, τα κοινοβούλια των κρατιδίων συζητούν και αποφασίζουν για αρχές και στόχους της πολιτικής αστικής ανάπτυξης, της πολιτικής για την οικονομία, την παιδεία, τις κοινωνικές υποθέσεις και την υγεία των δήμων· επίσης, ότι σε επίπεδο κρατιδίων διατυπώνονται συγκεκριμένοι στόχοι απόδοσης, θεσπίζονται κανόνες, αναπτύσσονται περιεχόμενα στήριξης και εκτελούνται πρότυπα έργα, η υλοποίηση των οποίων μπορεί να συνεχιστεί ύστερα σε διοικητικό επίπεδο στους δήμους. Η λήψη αποφάσεων σε ανώτερο επίπεδο έχει τους λόγους της: Τα περισσότερα από τα καθήκοντα που έχουν να διεκπεραιώσουν οι δήμοι είναι πλέον σπάνια υποθέσεις που περιορίζονται στον αστικό χώρο, ενώ σε επίπεδο κρατιδίων είναι πιο εύκολη η συγκέντρωση των απαραίτητων για τη διαχείριση γνώσεων από ό,τι στους δήμους. Ωστόσο, εξακολουθεί να ζητείται από τους δήμους να προσαρμόζουν και

να εφαρμόζουν ανάλογα τις εκάστοτε ιδέες σε συνάρτηση με τα τοπικά δεδομένα και ιδιαιτερότητες. Αυτή η διαχείριση της εφαρμογής αποκτά, όπως είναι εύλογο, τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά, επειδή το στρατηγικό ερώτημα »quo-vadis« έχει απαντηθεί εδώ και καιρό σε επίπεδο πολιτικής, αφενός μέσω των (φαινομενικά) τοπικών πιέσεων για εκσυγχρονισμό και αφετέρου μέσω του πλαισίου συνθηκών του τελευταίου που ορίζονται σε υπερτοπικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά, το τοπικό επίπεδο συχνά ενεργεί σαν να μπορούσαν τα τοπικά δίκτυα να λαμβάνουν ακόμα στρατηγικές αποφάσεις: Διατυπώνονται και συμφωνούνται στόχοι· εξασφαλίζεται η συμμετοχή κοινωνικών ομάδων· συγκροτούνται συμμαχίες· δείκτες αντικατοπτρίζουν τα πρότυπα διαχείρισης της υλοποίησης των πολιτικών· αξιολογήσεις εξετάζουν την αποτελεσματικότητα των επιχειρούμενων μέτρων· και όλα αυτά πλαισιώνονται από συνέδρια και τελετουργικά συναντήσεων στον κοινωνικό χώρο, όπου οι εμπλεκόμενοι φορείς ενημερώνουν αξιόπιστα ότι τα προβλήματα δεν έχουν ακόμη επιλυθεί αλλά βρίσκοντα ακόμη σε φάση επεξεργασίας.

Η αποκέντρωση της κρατικής πολιτικής επιχορηγήσεων, την οποία εσχάτως προκρίνουν τα γερμανικά ομόσπονδα κρατίδια, αποτελεί μια ακόμα έκφανση αυτής της εξέλιξης: «Κεντρικός στόχος για μια εκ βάθρων αλλαγή της πολιτικής επιχορηγήσεων του κρατιδίου θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της αποκεντρωμένης λήψης συγκεκριμένων αποφάσεων για τις επιχορηγήσεις, στο τοπικό και/ή περιφερειακό επίπεδο» (Ειδική Επιτροπή Έρευνας της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας 2004, σ. 331). Αυτή η αποκέντρωση της πολιτικής των επιχορηγήσεων εμπεριέχεται ωστόσο στη συγκέντρωση των δυνατοτήτων ελέγχου που πραγματοποιείται παράλληλα σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων: ο έλεγχος υλοποιείται μέσα από συμφωνημένους στόχους μεταξύ κρατιδίου και τοπικής αυτοδιοίκησης επί τη βάσει ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προσεγγίσεων των δήμων, όπως και με την καθιέρωση της παρακολούθησης των δήμων και περιφερειών, ήτοι ενός συστήματος παρακολούθησης και ελέγχου σε όλη την έκταση του ομόσπονδου κρατιδίου. Ο έλεγχος από το κρατίδιο προϋποθέτει ότι στο επίπεδο του κρατιδίου αναπτύσσονται σαφή πολιτικά πρότυπα και συγκεκριμένοι αναπτυξιακοί στόχοι για το κρατίδιο στο σύνολό του και για υποδιαιρέσεις αυτού. Η στρατηγική αυτή ταυτόχρονων συγκεντρωτικών και αποκεντρωτικών διαδικασιών που καταγράφεται στα γερμανικά ομόσπονδα κρατίδια γίνεται κατανοητή αν εκληφθεί ως έκφραση ενός πολιτικού στρατηγικού μάνατζμεντ που διεκδικεί το κρατίδιο και το επιχειρησιακό σκέλος του οποίου ανατίθεται στους δήμους.

Οι διαδικασίες κοινοτικοποίησης και αποκέντρωσης που παρατηρούνται σήμερα ενέχουν και μια άλλη, βαθύτερη επίπτωση για τους δήμους και τους δημότες τους. Εφόσον οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις δεν εντάσσονται στο πλαίσιο μιας οικονομικής μεταρρύθμισης των δήμων και κοινοτήτων, οι λύσεις των προβλημάτων που οι δήμοι σχεδιάζουν κατά τόπους μπορούν να φτάσουν μέχρι εκεί που τους

το επιτρέπουν τα δημοσιονομικά τους. Η εφικτότητα καθορίζεται από τον ταμία. Εφόσον άλλοι δήμοι είναι περισσότερο και άλλοι λιγότερο οικονομικά εύρωστοι, η πολιτική της αποκέντρωσης έχει ως αποτέλεσμα οι συνθήκες διαβίωσης στους επιμέρους δήμους να παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους. Έτσι αναπαράγεται αυτό που παρατηρείται εδώ και χρόνια σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων (π.χ. ως χάσμα μεταξύ ανατολικών και δυτικών ομόσπονδων κρατιδίων). Ο συνταγματικός στόχος της »ισότητας των όρων διαβίωσης« στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει αντικατασταθεί προ πολλού (1994) από τον στόχο της »δημιουργίας ισοδύναμων όρων διαβίωσης«. Το 2004 ο Πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με την αμβισβήτησή του της θεμελιώδους αρχής της ισοδυναμίας των όρων διαβίωσης (άρθρο 72 του γερμανικού Συντάγματος), πυροδότησε συζητήσεις γύρω από την αναγκαιότητα του Κοινωνικού Επιδόματος (που στην ελληνική πραγματικότητα αντιστοιχεί στο ΕΚΑΣ), όπου τόσο ο ίδιος όσο και άλλοι αμφισβήτησαν την ισοτιμία των όρων διαβίωσης ως γενικότερο πολιτικό στόχο (πρβλ. σχετικά: Barlösius 2006, Göschel 2004). Δεν απαιτούνται λοιπόν μαντικές ικανότητες για να προβλέψει κανείς ότι και στο τοπικό επίπεδο θα υπάρξει επιδείνωση των ανισοτήτων στην ανάπτυξη των υποδομών κοινής ωφέλειας όπως και των όρων διαβίωσης. Οι τάσεις της μεταφοράς της κοινωνικής πολιτικής στους δήμους και η κοινωνικοχωρική αποκέντρωσή της ενισχύουν την ανάπτυξη υλικών και λοιπών ανισοτήτων. Μια συζήτηση για την καθιέρωση »ελάχιστων προτύπων«, τα οποία χρησιμοποιούνται σε μεγάλο βαθμό σε πολλούς άλλους τομείς πολιτικής και εν μέρει ήδη εφαρμόζονται (κοινωνική πρόνοια, πολιτική υγείας), θα τοποθετούσε τον στόχο της ισοδυναμίας των όρων διαβίωσης για άλλη μια φορά στο κατώτερο επίπεδο διακυβέρνησης· όμως δεν διακρίνεται καν η ύπαρξη σχετικής πρόθεσης. Το ύψος των δαπανών από τους τοπικούς προϋπολογισμούς των δήμων για κοινωνικές ή αναπτυξιακές πολιτικές ή πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης στους κοινωνικούς χώρους καθορίζεται ολοένα και περισσότερο από τον παράγοντα τύχη που ενέχουν οι τοπικοί προϋπολογισμοί και από το ενεργοποιήσιμο ποσοστό των διαθέσιμων κονδυλίων. Η εξέλιξη αυτή δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτή ως πολιτικός έλεγχος, ακόμα κι αν η απόφαση υλοποίησης λαμβάνεται τελικά από το τοπικό συμβούλιο.

Η αναγνώριση της αξίας των στρατηγικών κοινωνικοχωρικής παρέμβασης και η συνυφασμένη με αυτήν ενίσχυση του επιπέδου των δήμων στον έλεγχο και το στοχευμένο προσανατολισμό των κοινωνικών υποδομών και της κοινωνικής εργασίας δεν πρέπει να συγχέονται με μια ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εδώ, η τοπική αυτοδιοίκηση υπακούει μάλλον στην κεντρική κρατική βούληση που τη θέλει να υποχωρεί από την ενεργό διαμόρφωση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, να εγκαταλείπει σταδιακά το συνυφασμένο με την κοινωνική πρόνοια ιδεώδες της «δημιουργίας ισοδύναμων όρων διαβίωσης», να δέχεται από το κεντρικό κράτος και να

επιβάλλει αποκεντρωμένες και ως εκ τούτου ετερόκλητες «λύσεις» για κοινωνικά προβλήματα, υπό καθεστώς διαρκούς δημοσιονομικής δυσχέρειας.[10] Η δικτύωση, η τοπική διακυβέρνηση, ο προσανατολισμός στον κοινωνικό χώρο, η ενεργοποίηση των πολιτών κ.ά. αποτελούν βασικές αρχές για τον εξορθολογισμό και τη βελτιστοποίηση των τοπικών κοινωνικοπολιτικών πόρων, και τον νέο προσανατολισμό τους στο πλαίσιο ενός κοινωνικού κράτους που αποσύρεται όλο και περισσότερο από τον άμεσο «εφοδιασμό» των χρηζόντων βοήθειας.[11]. Υπό αυτό το πρίσμα, ο προσανατολισμός στον κοινωνικό χώρο δεν αποτελεί το αντίπαλο δέος του κυρίαρχου μοντέλου, το οποίο θέλει τους δήμους και τις κοινότητες να λειτουργούν ανταγωνιστικά, αλλά μάλλον συνιστά απαραίτητο συμπλήρωμα αυτού, αφού αναπέμπει την »επίλυση« των κοινωνικών προβλημάτων εκεί ακριβώς όπου αυτά εκδηλώνονται: στους κοινωνικούς χώρους και τελικά στους ενδιαφερόμενους, τους οποίους παραπέμπει εκτός από τα διαρκώς αυξανόμενα σισίτια σε αυτο-ενεργοποίηση.

Σημειώσεις

1. Η διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει »όλες τις μορφές και τους μηχανισμούς συντονισμού μεταξύ περισσότερο ή λιγότερο αυτόνομων παραγόντων, των οποίων οι ενέργειες είναι αλληλεξαρτημένες, δηλαδή μπορούν να ασκήσουν αμοιβαία αρνητική επιρροή ή να αλληλοϋποστηρίζονται« (Benz 2004: 9).
2. Στο επίκεντρο της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκεται παραδοσιακά η υποστήριξη προσώπων και κοινωνικών ομάδων που δυσκολεύονται για προσωπικούς, υλικούς ή κοινωνικούς λόγους να αντιμετωπίσουν μόνες τους τις προσωπικές καταστάσεις και τις απαιτήσεις της ζωής τους. Η κοινωνική πολιτική σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης συμπληρώνει κατ' αυτόν τον τρόπο την κρατική κοινωνική πολιτική: επεξεργάζεται εναπομείναντα προβλήματα που δεν καλύπτονται στο πλαίσιο της κρατικής κοινωνικής ασφάλισης (πρβλ. Bieker 2006)· συχνά όμως υπόκειται και στο κράτος με αποτέλεσμα να λειτουργεί πολλές φορές μόνο ως εκτελεστικός φορέας.
3. Συνοψίζοντας: για τη NPM, όπως και για τη στρατηγική διαχείριση, ισχύει η ακόλουθη αξιολόγηση: »Οι νέες στρατηγικές εκσυγχρονισμού της διοίκησης συνδέουν πολύ πιο άμεσα από όσο στο παρελθόν τη διοικητική πρακτική με οικονομικές διαδικασίες« (Felder 2001: 141). Με τη Νέα Δημόσια Διαχείριση, »η εξουσία καθορισμού της εκπλήρωσης κρατικών καθηκόντων μεταφέρεται από τις δομές λήψης αποφάσεων κοινοβουλευτικών φορέων στον οικονομικό δημοσιονομικό έλεγχο, και αυτό έχει ως αποτέλεσμα να συνδέονται οι φορείς λήψης αποφάσεων δημοσιονομικής πολιτικής ολοένα περισσότερο με μια φαινομενικά μη πολιτική πηγή νομιμοποίησης. Αυτή η γενική αποπολιτικοποίηση της διοικητικής πρακτικής γίνεται, συνεπώς, μέσω της

μετάβασης από μια κυρίως νομική διακυβέρνηση σε μια διακυβέρνηση βάσει οικονομικών δεικτών «(Pelizzari 2001: 67). Γι' αυτόν τον λόγο, ο Pelizzari κάνει λόγο στο ομώνυμο βιβλίο του για »οικονομικοποίηση του πολιτικού στοιχείου«.

4. Το νέο κοινωνικό κράτος απαιτεί μεγαλύτερη ιδία ευθύνη και συνδυάζει στρατηγικές προαγωγής και αιτημάτων -κάτι που θεσμοθετήθηκε υποδειγματικά από το SGB II (Hartz IV) -και έκτοτε αυτοπεριγράφεται με τις έννοιες Κοινωνικό Κράτος Δραστηριοποίησης και Κοινωνικό Κράτος Επενδυτικού Χαράκτηρα (πρβλ. Dahme/Wohlfahrt 2005, Dahme/Wohlfahrt 2008a, Lessenich 2008). Το νέο στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής δραστηριοποίησης είναι η νομική κατοχύρωση του ελέγχου, των κυρώσεων και των ποινών στην κοινωνική νομοθεσία, έχοντας κατά νου εκείνους που δεν θέλουν να λάβουν στήριξη. Με τον τρόπο αυτό, η νέα κοινωνική πολιτική αποδυναμώνει τα θεμέλια της ιθαγένειας του συστήματος κοινωνικών παροχών και μετατρέπει συστηματικά τους οργανισμούς κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και τις ARGE) σε οργανισμούς ελέγχου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο καταναγκασμός, ο έλεγχος και η ποινή γίνονται συστατικό στοιχείο της σύγχρονης διακυβέρνησης.
5. Συχνά οι δήμαρχοι χρησιμοποιούν αυτές τις συμμετοχικές διαδικασίες για να επιβάλουν, μαζί με την επονομαζόμενη βούληση του πολίτη, δικές τους προτιμήσεις και να »κάνουν στην άκρη« το συμβούλιο. »Όσον αφορά στην αναδιαμόρφωση της ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ δημοτικών συμβούλων, διοίκησης και πολιτών μπορεί να σημειωθεί ότι στο διαμορφωμένο συμμετοχικό δήμο σημειώνεται αύξηση εξουσίας των δημάρχων και των πολιτών και απώλεια εξουσίας των δημοτικών συμβούλων«. (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 93).
6 »Ως κοινωνία των πολιτών χαρακτηρίζει η πολιτική έρευνα μια ιδιαίτερη μορφή πολιτικής κουλτούρας: Διάφορες δυνάμεις του κράτους, της αγοράς, της αστικής κοινής γνώμης και της αστικής ιδιωτικότητας ενεργούν μέσα σε μια ισορροπημένη σχέση. Η εν λόγω ισορροπία αντιστοιχεί στην ιδανική ιδέα μιας δημοκρατικής, διαλογικής και συμμετοχικής κοινωνίας των πολιτών« (Greiffenhagen 1999: 151). Σύμφωνα με τα παραπάνω, η κοινωνία των πολιτών θα ήταν εκείνη η σφαίρα της κοινωνίας, στην οποία ο πολίτης δρα πέρα από τα οικονομικά του συμφέροντα, κατανοεί τον εαυτό του ως υποκείμενο που διαμορφώνει το κράτος και συμμετέχει στη σύσταση και την υλοποίηση του κοινού καλού.
7. Ως προς τον προσανατολισμό προς τον κοινωνικό χώρο πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ δύο στρατηγικών: Προσανατολισμός προς τον κοινωνικό χώρο Ι, ως μέσο μιας νέας διαχείρισης των ενισχύσεων για την εκπαίδευση με τη βοήθεια ενός προϋπολογισμού του κοινωνικού χώρου, και προσανατολισμός προς τον κοινωνικό χώρο ΙΙ, ως μέσο των δήμων για τη δικτύωση και την

προληπτική κατεύθυνση πολλών διαφορετικών τοπικών φορέων. Εμπειρικά διαπιστώνουμε εν προκειμένω ένα ευρύ φάσμα προσεγγίσεων (πρβλ. Dahme/ Wohlfahrt 2009b).

8. Η σκιαγραφούμενη εδώ στρατηγική ενσωμάτωσης έχει στενή μεθοδολογική σύνδεση με τη διαχείριση της στήριξης. Εννοείται η »οργάνωση μιας ενιαίας κοινωνικής βοήθειας με την κινητοποίηση, τη διευθέτηση και τη δικτύωση πόρων στήριξης« (Herriger 2002: 88). Συνεπώς, η ενσωμάτωση και η συμμετοχή εξαρτώνται από το κατά πόσον επιτυγχάνεται η δικτύωση, ο συντονισμός και η διαχείριση παρόχων υπηρεσιών και εθελοντών με τέτοιο τρόπο, ώστε να μπορεί να υλοποιηθεί μια ταιριαστή, διαρκής και διαφανής διαδικασία στήριξης.
9. Η προβλεπόμενη στην εαρινή πρόγνωση των οικονομικών ινστιτούτων μείωση της μέσης ετήσιας αναλογίας αύξησης του πραγματικού ακάθαρτου εγχωρίου προϊόντος από 1,8% σε 1,4% θα είχε ως συνέπεια την απώλεια φόρων σε επίπεδο ομοσπονδίας, κρατιδίων και κοινοτήτων ύψους περίπου 2 δισ. ευρώ. Οι προγνώσεις συμφωνούν ως προς το ότι οι δαπάνες των τοπικών αρχών στον τομέα των κοινωνικών παροχών θα συνεχίσουν να αυξάνονται και στο μέλλον. Μολονότι τον τελευταίο καιρό οι εξαρτώμενες από την οικονομική συγκυρία κοινωνικές δαπάνες μειώθηκαν λόγω της οικονομικής ανάπτυξης, διαπιστώνεται ότι οι μη εξαρτώμενες από την οικονομική συγκυρία κοινωνικές δαπάνες συνεχίζουν να αυξάνονται (πρβλ. Hammerschmidt 2008). Στο διάστημα 2003 -2007 οι συνολικές δαπάνες για κοινωνικές παροχές αυξήθηκαν κατά παραπάνω από 23%. Η γερμανική ομοσπονδία δήμων και κοινοτήτων προβλέπει περαιτέρω αύξηση κατά περίπου 5% μέχρι το 2009. Παράλληλα με τις επιπλέον δαπάνες, οι τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν και μειωμένα έσοδα εξαιτίας της απώλειας φόρων και της μειούμενης οικονομικής απόδοσης.
10. Από τη σκοπιά της θεωρίας του δικαίου αυτή η μεταστροφή νοείται ως εγκατάλειψη της πολιτικής του δικαίου που λειτουργεί διορθωτικά και μετάβαση σε μια προνοητική (προληπτική) πολιτική του δικαίου, ως μεταστροφή από εκ των υστέρων σε εκ των προτέρων προσεγγίσεις κοινωνικής δικαιοσύνης (πρβλ. Strünck 2005: 39). Σε αυτό το πλαίσιο, το πρώτο εξισώνεται με τη δίκαιη κατανομή και το δεύτερο με την ισότητα ευκαιριών. Επειδή η πολιτική της ενεργοποίησης γίνεται αντιληπτή και ως πολιτική επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο (πρβλ. Becker 2003), η πολιτική της δίκαιης κατανομής θα πρέπει να έπεται αξιακά της ισότητας των ευκαιριών.
11. Πρβλ. με τους στόχους του προγράμματος που δημιούργησε και στηρίζει το ίδρυμα Bertelsmann, με τίτλο »Netzwerk: Soziales neu gestalten« (Δίκτυο: αναδιαμορφώνοντας την κοινωνική πτυχή) (www.zukunft-quartier.de). Εκεί αναφέρονται οι λογικές ως παράδειγμα της βοήθεια στους ηλικιωμένους,

Βιβλιογραφία

Barlösius, E. (2006), Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37/2006: 16-22

Becker, G. S. (2003), Die Bedeutung der Humankapitalvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. In: Leipert, C. (Hg.). *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen: 89-102

Benz, A. (Hg.) (2004), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen.* Eine Einführung. Wiesbaden

Bieker, R. (2006), *Kommunal Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften.* München

Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune.* Berlin

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, (2008), Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.*), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden*, S. 275 – 288

Brunnengräber, A. / Dietz, K. / Hirschl, B. / Walk, H. (2004), Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. *Diskussionspapier des IÖW* 64/04. Berlin

Clausen, J. J. (2008), Community Care und Community Living. Kritische Anmerkungen zu einer Diskussion in der Behindertenhilfe, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege,* H. 6: 230 – 232

Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.) 2005: *Aktivierende Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler

Dahme, H-J. / Wohlfahrt, N. (2008a), Institutionen. In: A. Hanses / H. G. Homfeldt (Hg.). *Lebensalter und Soziale Arbeit. Eine Einführung.* Baltmannsweiler:78-92

Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008b), Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Investitionspolitik. In: B. Bütow u.a. (Hg.). *Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat*. Opladen, S. 43-58

Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009), Zivilgesellschaft und „managerieller" Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In: Bode, I. u. a. (Hg.). *Bürgergesellschaft als Projekt.* Wiesbaden: 240 - 264

Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009b), Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit. In W. Hanesch (Hg.) (im Erscheinen)

Derlien, Hans-Ulrich, (1988), *Innere Struktur der Landesministerien in Baden-*Württemberg, Baden-Baden

Deutscher Städtetag (2001), Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft, verabschiedet während der 31. *Hauptversammlung* vom 8. Bis 10.5. 2001

Eick Volker (2005), „Ordnung wird sein ...". Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Dahme, H.-J./ Wohlfahrt, N. (Hg.). *Aktivierende Soziale Arbeit.* Baltmannsweiler: 110 - 122

Enquetekommission NRW 2004: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission an den Landtag, Drucksachen 13/5500

Felder, M. 200: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft.* Wiesbaden

Göschel, A. (2004), Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. In: *difu-Berichte* (Deutsches Institut für Urbanistik), H. 4: 2-3

Greiffenhagen M. u. S. (1999), Deutschland und die Zivilgesellschaft. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, *Heft* 3, 49. Jg.: 48-152

Grell, B. (2008), *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik*. Bielefeld

Hammerschmidt, R. (2008), *Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Sozial- und Gesundheitswirtschaft*. Köln (Bank für Gemeinwirtschaft)

Herriger, N. (2002), *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 2.* Auflage. Stuttgart

Hinte ,W. / Lüttringhaus, M. /Oelschläger, D. (2001), *Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit*. Münster

Hoehn, J. / Lindner, L. / Röder, M. (2004), Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfe. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge* H. 4: 216-221

Hummel, K. (2004), Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* H. 1: 3 - 6

Jann, W. / Wegrich, K. (2004), Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: 193-214

KGSt (1999), *Bürgerengagement – Chance für Kommunen.* Köln (Bericht Nr. 6/1999)

KGSt (2000), *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*. Köln (Bericht Nr. 8/2000)

Klenk, T. / Nullmeier, F. (2003), *Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf* (Edition der Hans-Böckler-Stiftung)

Lessenich, St. (2008), *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld

Marquard, Peter (2004), Sozialraumorientierung und Demokratisierung. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, H. 4, 2004: 117 – 124

Mayntz, Renate (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller

Pelizzari, A. (2001), *Die Ökonomisierung des Politischen*. Konstanz

Peters, F. (2000), Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hg.). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat*. Berlin: 119-188

Petzina, D. (1996), Veränderte Staatlichkeit und kommunale Handlungsspielräume - historische Erfahrungen in Deutschland im Bereich der Finanzpolitik. In: Grimm D. (Hg.). *Staatsaufgabe*. Baden-Baden: 233-260

Strünck, C. (1997), Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung. In: Heinelt, H. / Mayer, M. (Hg.). *Modernisierung der Kommunalpolitik, Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen: 153-170

Strünck, C. (2005), Ist auch gut, was gerecht ist? Gerechtigkeitspolitik im Vergleich. In: Heil, H. / Seifert, J. (Hg.). *Soziales Deutschland. Für eine neue Gerechtigkeitspolitik*. Wiesbaden: 37-61

Theunissen, G. (2006), Inklusion. Perspektiven für die Behindertenhilfe unter Berücksichtigung des Wohnens und Lebens in der Gemeinde von Menschen mit Lernschwierigkeiten und mehrfachen Behinderungen (*http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF_Inklusion.pdf*)

Thiersch Hans (2009), *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit* (7.Auflage). Weinheim

Ullrich, C. G. (2004), Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: *Soziale Welt*, 55. Jg.: 145 - 158

Wohlfahrt, N. / Zühlke, W. (2005), *Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt"*. Hamburg

Wolff, M. (2002), Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Merten, R. (Hg.). *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit.* Weinheim: 41 – 52

Wollmann, H. (2009), *Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik* (im Erscheinen)