

ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Μαρία Φλώρου - Μαγγίνα, Δικηγόρος, Υποψήφια Δρ. Παντείου Πανεπιστημίου

Α) Ζούμε σε μία εποχή μεγάλων αλλαγών αλλά και μεγάλων προκλήσεων στη σφαίρα της ιδεολογίας, της πολιτικής, της οικονομίας. Η μαζική είσοδος των νέων τεχνολογιών και των επιστημών σε όλους βασικά τους τομείς της ζωής του ανθρώπου προκαλούν σοβαρές αλλαγές στη δομή και στα προβλήματα των κοινωνιών, στη φάση μάλιστα της μεγαλύτερης διεθνοποίησης της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Βαθαίνει ο κοινωνικός καταμερισμός εργασίας, ανεβαίνει η ειδίκευση και το μορφωτικό επίπεδο των εργαζομένων, δημιουργούνται νέες κοινωνικές ανάγκες, νέα πολυσύνθετα προβλήματα αλλά και νέες δυνατότητες για την αντιμετώπισή τους. Στις νέες δυνατότητες εντάσσεται μεταξύ των άλλων και ο αυξημένος ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν σήμερα οι τοπικές κοινωνίες.

Στα πλαίσια βέβαια ενός συνολικού δημοκρατικού προγραμματισμού και μιας δημοκρατικά προγραμματισμένης παραγωγικής ανασυγκρότησης της χώρας, είναι δυνατόν η τοπική κοινωνία να συμβάλει αποφασιστικά σε μια ισόρροπη τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Μια τοπική ανάπτυξη, η οποία δεν θα υποθιβάξει, όπως σε μεγάλο βαθμό γίνεται σήμερα, την ανθρώπινη κοινότητα σε ένα "δίχτυ" από άτομα - "πελάτες" - σε απομονωμένους ανθρώπους στον ατομικό τους περίγυρο, χωρίς κοινωνικούς και πολιτικούς δεσμούς στην καθημερινή ζωή, αλλά αντίθετα θα αναδεικνύει τη μοναδικότητα της κάθε ξεχωριστής προσωπικότητας και θα ενθαρρύνει την ατομική πρωτοβουλία μέσα από συλλογικές και λαϊκοσυμμετοχικές διαδικασίες.

Μια τέτοια προσέγγιση θέτει ξανά επιτακτικά το αίτημα για μια σύγχρονη θεώρηση των σχέσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την τοπική κοινωνία και τα προβλήματά της. Μια σύγχρονη θεώρηση που θα στοχεύει στο να γίνει η Τ.Α. αναπόσπαστη λειτουργία της τοπικής κοινωνίας για να συμβάλει ουσιαστικά τόσο στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου μιας περιοχής με παρεμβάσεις στο επίπεδο της οικονομίας και της αγοράς όσο και στην αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής των πολιτών με παρεμβάσεις στους τομείς του περιβάλλοντος της κοινωνικής πολιτικής, του αθλητισμού κ.λ.π. Οι στόχοι αυτοί θα επιτυγχάνονται στο βαθμό που η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα λειτουργεί σαν ένα ενδιάμεσο κανάλι θα διοχέτευση των αποκεντρωτικών αποφάσεων στις δυνάμεις της τοπικής κοινωνίας και θα τις συμφιλιώνει με τις συλλογικές, αυτοδιοικούμενες, αυτοδιαχειριζόμενες και αυτοδιευθυνόμενες μορφές της κοινωνικής ζωής και δράσης.

Μπροστά άλλωστε στην όξυνση των σύγχρονων κοινωνικών αντιθέσεων (πέρα από τη βασική αντίθεση εργασίας - κεφαλαίου, γίνεται λόγος και για άλλες σύγχρονες κοινωνικές αντιθέσεις, όπως κοινωνικά δικαιώματα πολιτών, μειονεκτούντων πληθυσμών, ζητήματα εθνικών μειονοτήτων κ.λ.π.) και την όξυνση των σύγχρονων κοινωνικών προβλημάτων (ανεργία, βία, εγκληματικότητα, ναρκωτικά κ.λ.π.) φάνηκε η μεγάλη αναποτελεσματικότητα της κεντρικής διοίκησης να υπερβεί θετικά αυτά τα προβλήματα και να ανοίξει θετικές διεξόδους. Μια αναποτελεσματικότητα με κύρια χαρακτηριστικά :

- α) την έλλειψη έρευνας και σχεδιασμού
- β) την ελλιπή οργάνωση των όποιων προγραμμάτων
- γ) τη μη έγκαιρη παρέμβαση
- δ) την αδυναμία πρόσβασης στις νέες επιστημονικές προσεγγίσεις.

Β) Η μέχρι σήμερα πείρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μας δίνει τη δυνατότητα για ορισμένα πρώτα συμπεράσματα γύρω από την αποτελεσματικότητα αλλά και τις απαραίτητες προϋποθέσεις της οποίας ουσιαστικής συμβολής της στην αναπτυξιακή και κοινωνική διαδικασία σε τοπικό επίπεδο.

Στους περισσότερους Δήμους και Κοινότητες έχουν ιδρυθεί και λειτουργούν πνευματικά κέντρα, δημοτικές επιχειρήσεις πολιτιστικής ανάπτυξης, αθλητικοί οργανισμοί για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση της πολιτιστικής και αθλητικής τους πολιτικής.

Αξιόλογες είναι οι πρωτοβουλίες πολλών ΟΤΑ για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κοινωνικών αναγκών, με προτεραιότητα σε ό,τι ενισχύει την κοινωνική συνευθύνη και την αυτοδιαχείριση, σε ό,τι διευκολύνει από καλύτερες θέσεις την ανάπτυξη διεκδικήσεων (Δημοτικά γυμναστήρια, μονάδες προληπτικής ιατρικής, επιμόρφωση ειδικών συμβούλων στον τομέα αντιμετώπισης των ναρκωτικών κ.λπ.)

Η αναπτυξιακή εταιρεία του νομού Κοζάνης (συνεργασία ΤΕΔΚ, δήμων και κοινοτήτων του νομού και άλλων φορέων) υπήρξε μια πρώτη τολμηρή πρωτοβουλία κυρίως της ΤΑ αλλά και απάντηση ότι η ΤΑ μπορεί να έχει σοβαρές κοινωνικές παρεμβάσεις ακόμη και μέσα σε αντίξοες οικονομικές και θεσμικές συνθήκες. Το παράδειγμα της ΑΝΚΟ το ακολούθησαν στην πορεία και άλλοι ΟΤΑ. Θετικό κρίνεται το έργο της αναπτυξιακής εταιρείας των Δήμων του Πειραιά.

Στην υποβαθμισμένη Δυτική Αθήνα (έχει μόλις το 1/3 του κοινωνικού εξοπλισμού της Περιφέρειας της Αττικής, αν και η συμμετοχή του ανθρώπινου δυναμικού της στο ΑΕΠ είναι τριπλάσια, χρειάζεται 2300 - 3000 κρεβάτια - έχει μόνο 142 για 700.000 κατοίκους) δημιουργήθηκε σχετικά πρόσφατα (πριν 2 χρόνια) ο αναπτυξιακός σύνδεσμος των δήμων της Δυτικής Αθήνας, ο οποίος έχει επεξεργαστεί ολοκληρωμένες προτάσεις για τα ζητήματα της υγείας, της παιδείας και του περιβάλλοντος της περιοχής.

Συστήθηκε και λειτουργεί πανελλαδική ένωση δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης - αποχέτευσης. Με ευθύνη της Δημοτικής Επιχείρησης Υδρευσης - Αποχέτευσης Λάρισας δημιουργήθηκε η πρώτη μεγάλη ολοκληρωμένη μονάδα βιολογικού καθαρισμού των αστικών λυμάτων.

Ο ενιαίος σύνδεσμος δήμων και κοινοτήτων νομού Αττικής ολοκληρώνει ένα πρωτότυπο έργο για τη χώρα μας (Σταθμό Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων) δαπάνης 1,3 δισ. δραχμών.

Προχωρούν αρκετές μελέτες τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων από Δήμους, ενώ άμεση υπήρξε η ανταπόκρισή τους στην κάλυψη του Ειδικού Τοπικού Αναπτυξιακού Προγράμματος.

Μελετώντας την ενδεικτικά αναφερθείσα κοινωνική δραστηριότητα φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γεννιούνται πολλά και ενδιαφέροντα ερωτήματα.

Ένα κρίσιμο ερώτημα είναι: Μέσα στη διαδικασία της επίλυσης κοινωνικών προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο, στο βαθμό που αυτή επιτυγχάνεται κάθε φορά, ποιά είναι η συμβολή των κοινωνικών ομάδων στις οποίες αφορούν τα προβλήματα; Βοηθάει η Κεντρική Εξουσία και η ΤΑ ώστε να κινητοποιούνται σε τοπικό επίπεδο για την από κοινού μελέτη, επεξεργασία και υλοποίηση των δημοτικών προγραμμάτων πολιτισμού, κοινωνικής πρόνοιας, παιδείας, υγείας κ.λπ. με τη μεταφορά σε αυτές τις ομάδες πρωτοβουλιών και αποφάσεων, ενώ στον ΟΤΑ να μένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο συντονισμός;

Η απάντηση δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική σήμερα. Ο δημότης, ο κάτοικος της κοινότητας είναι έξω από τις διαδικασίες λήψης των μικρών και μεγάλων αποφάσεων που τον αφορούν. Έτσι σταδιακά η Τοπική Αυτοδιοίκηση αφυδατώνεται ολοένα και περισσότερο από το λαϊκό συμμετοχικό στοιχείο, λειτουργεί ολοένα και περισσότερο σαν διοικητικός θεσμός.

Η πορεία αυτή είναι αντιστρέψιμη. Πρόκειται για μια επίπονη, επίμονη και δύσκολη πορεία που θα στοχεύει στον εκδημοκρατισμό τόσο του κράτους όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Προϋποθέσεις για μια πιο Ουσιαστική Παρέμβαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Τοπική Αναπτυξιακή Κοινωνική Διαδικασία

Η κοινωνικά επωφελής άσκηση από την ΤΑ αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων και εξουσιών προϋποθέτει:

α. Ουσιαστική ενίσχυση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με πόρους και αρμοδιότητες, αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ.

Σήμερα η κεντρική εκτελεστική εξουσία αντί να ενισχύει με νέες αρμοδιότητες την ΤΑ της αφαιρεί αρμοδιότητες, όπως έγινε πρόσφατα με την αφαίρεση της αρμοδιότητας των ΟΤΑ να ορίζουν τις διοικήσεις των γηπέδων.

Πιστεύουμε ότι πρέπει να καταργηθεί η διάκριση μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων και να θεσπιστεί τεκμήριο " γενικής αρμοδιότητας" των ΟΤΑ για όλες τις αμφισβητούμενης αρμοδιότητας υποθέσεις τοπικής σημασίας. Παράλληλα, χρειάζεται άμεση ενεργοποίηση των άρθρων 26 και 27 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για τη μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων καθώς και των αναγκαιών πόρων για την άσκησή τους, από την κεντρική διοίκηση στην Αυτοδιοίκηση και θεσμοθέτηση ή και ενεργοποίηση για ζητήματα, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, (Εκδοση ΠΔ και ΥΠΑ του Ν.1650/86), η κοινωνική πρόνοια, ο πολιτισμός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός κ.λπ.

Επειδή αντικειμενικά όλες οι δραστηριότητες των ΟΤΑ έχουν άμεση σχέση με τη διαχείριση του περιβάλλοντος, όσο πιο οικολογική γίνεται η διαχείριση αυτή, τόσο περισσότερο εξυπηρετείται η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κατοίκων.

Κύριο στοιχείο προσοχής πρέπει να είναι η διατήρηση των μίνιμουμ ποσοστών φυσικού περιβάλλοντος μέσα στο δομημένο περιβάλλον και η αρμονική ποσοτικά σύνδεση της πόλης με τη φύση που την περιβάλλει. Οι ΟΤΑ χρειάζεται να διεκδικήσουν το αποκλειστικό δικαίωμα να διαχειρίζονται αυτοί τη φύση στα γεωγραφικά τους όρια. Έχουν την ευαισθησία να συνδυάσουν την ανάγκη για σύγχρονα αναπτυξιακά έργα με την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος και αποκατάστασης των βλαβών του.

Μπορεί να συνδυαστεί η αποκατάσταση ενός παλιού νταμαριού με την κατασκευή ενός αθλητικού κέντρου ή η αναδάσωση μιας περιοχής με τη δημιουργία ενός πάρκου αναψυχής, η επαναφορά ενός βιότοπου με την κατασκευή μιας τεχνητής λίμνης.

Με τέτοιους τρόπους μπορούν οι αναπτυξιακές επενδύσεις της ΤΑ να εξυπηρετούν συγχρόνως και την οικολογική διαχείριση του περιβάλλοντός της.

β. Η αντιμετώπιση του οικονομικού προβλήματος των ΟΤΑ αποτελεί πρώτα και κύρια θέμα πολιτικής βούλησης και ζήτημα πάλης του συνόλου των δυνάμεων της Αυτοδιοίκησης για θεσμοθετημένη συμμετοχή της ΤΑ στη διαμόρφωση, είσπραξη και διαχείριση του συνολικού φορολογικού προϊόντος στα πλαίσια μιας συνολικής δημοκρατικής φορολογικής μεταρρύθμισης. Η συμπληρωματικού και μόνο χαρακτήρα επιβολή τοπικών τελών δεν μπορεί να καλύψει την παραπάνω αναγκαιότητα, όταν μάλιστα αυτή συχνά έχει άδικο και άνισο χαρακτήρα. Για μια δυναμική παρέμβαση της Αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη απαιτείται να παρασχεθούν οικονομικές και άλλες διευκολύνσεις για την εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, πρώτο επίπεδο προγραμματισμού.

Επίσης υπάρχει ανάγκη ενός κεντρικού προγραμματικού πλαισίου με τη συμμετοχή και της ΚΕΔΚΕ. Χρειάζεται αναθεώρηση του νόμου 1892/89 και παροχή κινήτρων στους ΟΤΑ

για νέες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες. Είναι αναγκαία η ενίσχυση της προσπάθειας για δημιουργία υποδομών συμβουλευτικής και τεχνικής στήριξης των ΟΤΑ σε τοπικό, νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο με αντίστοιχη αναμόρφωση της νομοθεσίας για τις αναθέσεις έργων και μελετών.

Η δημιουργία δημοτικής τράπεζας που θα διαχειρίζεται τους πόρους της ΤΑ και θα χρηματοδοτεί αναπτυξιακές πρωτοβουλίες θα συμβάλει σοβαρά στην τοπική ανάπτυξη και περιφερειακή ανάπτυξη.

Τέλος, απαραίτητος όρος για τον εκσυγχρονισμό και την αναδιοργάνωση της ΤΑ είναι και η ποιοτική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της Αυτοδιοίκησης (αιρετοί και εργαζόμενοι).

1) Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Δε νοείται τοπική ανάπτυξη χωρίς δημιουργία ανώτερων βαθμών Αυτοδιοίκησης. Η μεταφορά των κέντρων λήψης των αποφάσεων από το υδροκέφαλο κέντρο στην περιφέρεια είναι άμεση αναγκαιότητα.

Πώς θα αντιμετωπίσουμε σήμερα τα προβλήματα π.χ. της παραγωγής πόσιμου νερού, της διάθεσης των απορριμμάτων, των αστικών λυμάτων, της προστασίας γενικά του περιβάλλοντος;

Η σύγχρονη αντιμετώπισή τους απαιτεί την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που θα συμβάλει αποφασιστικά στις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού, στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας, θα ενεργοποιήσει το τοπικό παραγωγικό και κοινωνικό δυναμικό, θα αξιοποιήσει ορθολογικά εθνικούς και κοινοτικούς πόρους που χάνονται σήμερα - λόγω της αναποτελεσματικότητας του υφιστάμενου μοντέλου περιφερειακής οργάνωσης του κράτους.

2) Ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί και πρέπει να αποτελέσει χώρο δοκιμασίας και πειραματισμού νέων πρωτοπόρων αντιλήψεων και ιδεών, νέων μορφών λαϊκής συμμετοχής και παρέμβασης που θα υπερβαίνουν στην πράξη το σημερινό αναχρονιστικό θεσμικό πλαίσιο και θα δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μια ριζικά ανανεωμένη Αυτοδιοίκηση που θα εμπνέει εμπιστοσύνη στους πολίτες. Η ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής που υπάρχουν, η θεσμοθέτηση νέων κατά τομείς κοινωνικών προβλημάτων (οικολογία, κίνημα κατά των ναρκωτικών, μορφές αυτοοργάνωσης της νεολαίας κ.λπ.) χρειάζεται να προωθηθούν τολμηρά.

Κατά τη γνώμη μας, το σημείο - κλειδί που μπορεί να προσφέρει ορίζοντες έμπνευσης και δράσης στις διάφορες κοινωνικές ομάδες, στους δημότες συνολικά, δεν είναι άλλο από την αντίληψη που πρέπει να κυριαρχήσει σήμερα, και που συμπυκνώνεται στο σύνθημα "αποκέντρωση με αυτοδιοίκηση" και που εκφράζει τις δυνατότητες που έχει ο θεσμός να πραγματοποιήσει μια, πραγματικά εναλλακτική προς την κεντρική εξουσία πρόταση για τη διαχείριση των κοινών αλλά και για το περιεχόμενο της πολιτικής.

Μια πρόταση που αναδεικνύει την αξία της αντενέργειας, της αυτοοργάνωσης των πολιτών, της αλληλεγγύης, της αυτοδιοίκησης της κοινωνίας, της ανθρωποκεντρικής πολιτικής. Μια πρόταση που μπορεί να δημιουργήσει και σήμερα, όπως και στο παρελθόν, σε συνθήκες "κούρασης" και "ατομικών διεξόδων" πρότυπα συμπεριφοράς ενεργού πολίτη.