

Χαρακτηριστικά και Αναπτυξιακό Δυναμικό των Ελληνικών Πόλεων Μεσαίου Μεγέθους -

Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Πολεοδομίας και Χωροταξίας, Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΜΠ, Αθήνα, 2003,
Επιβλέπων: Καθ. Λ. Βασενχόβεν
Ευάγγελος ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ*

Εισαγωγή - Αντικείμενο

Οι πόλεις μεσαίου μεγέθους (ΠΟΜΕΜ) σπειράζουν ένα σημαντικό ποσοστό των κατοίκων του πλανήτη. Ωστόσο, είναι γενικά αποδεκτό ότι δεν έχουν τύχει της ανάλογης προσοχής τόσο από την πολιτική διοίκηση που επωμίζεται την ευθύνη του σχεδιασμού όσο και από τον αικαδημαϊκό χώρο. Η επικαιρότητα και χρησιμότητα της προκείμενης διατριβής πρακτύπει μέσω της διερεύνησης και των απαντήσεων σε βασικά ερωτήματα που σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά και το ρόλο που καλούνται να αναλόβουν οι ΠΟΜΕΜ καλύπτοντας εν μέρει αυτό το ερευνητικό κενό.

Η κύρια κατεύθυνση έρευνας αφορά στο Χωροταξικό - μακροσκοπικό επίπεδο έτσι ώστε να καταγραφεί η λειτουργία της πόλης από αστικό δίκτυο και σε συνάρτηση με την κατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων σε αυτό. Σε χαμηλότερη

κλίμακα περιλαμβάνεται ερευνητική προσέγγιση σε πολεοδομικό - ενδοαστικό επίπεδο καθώς η δομή και φυσιογνωμία του αστικού ιστού αποτελεί σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης του περιβάλλοντος φιλοξενίας και δράσης των κοινωνικοοικονομικών δυνάμεων των οποίων τα οικιστικά μορφώματα αποτελούν φορέα και αποτέλεσμα.

Είναι αποδεκτό ότι οι πόλεις καλούνται σταδιακά να λειτουργήσουν σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όπου τα φυσικά, πολιτικά, οικονομικά και πολιτισμικά σύνορα χάνουν προσθευτικά την ισχύ τους επιτρέποντας την ελεύθερη ροή οικονομικών και πολιτισμικών στοιχείων. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ευρωπαϊκές πόλεις αναπτύσσονται σε μια ενοποιημένη αγορά χωρίς ισχυρούς περιορισμούς από εθνικά σύνορα και μειωμένες παρεμβατικές δυνατότητες για τις εθνικές κυβερνήσεις. Σε

Ευάγγελος ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ, Δρ, Σχολής Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, ΕΜΠ

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, 24-25/2005 ISSN 1105-3267 σσ. 147-153

αυτό το περιβάλλον πρέπει να αναπτύξουν τις δραστηριότητες εκείνες που εξασφαλίζουν εισόδημα για τον πληθυσμό τους. Καθώς το επενδυτικό κεφάλαιο είναι περιορισμένο θα πρέπει να ανταγωνιστούν μεταξύ τους για την προσέλκυση και ανάπτυξη των δραστηριοτήτων αυτών, ανταγωνιστικών σε επίπεδο ευρύτερο του τοπικού.

Οι ΠΟΜΕΜ αποτελούν περιφερειακά κέντρα και εν δυνάμει βασικούς πόλους ενός πολυκεντρικού οικιστικού δικτύου και άρα αποκτούν στρατηγικό ρόλο στην προσπάθεια ισόρροπης ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού χώρου. Ποιός είναι όμως ο μηχανισμός που αναμένεται να καθορίσει τη θέση των πόλεων στο Ευρωπαϊκό αστικό δίκτυο; Στην περίπτωση της Ελλάδας, θα μπορούσε να διατυπωθεί η υπόθεση ότι ο γενικότερος δυναμισμός που παρουσιάζει σήμερα η Ελληνική οικονομία έχει δημιουργήσει τις προϋποθέσεις ανάληψης από τα μεσαία κέντρα ενός ευρύτερου αναπτυξιακού ρόλου.

Ωστόσο, το πρώτο πρόβλημα που προκύπτει είναι ο προσδιορισμός της κατηγορίας των Πόλεων Μεσαίου Μεγέθους. Στη βιβλιογραφία δεν υπάρχει ομαφωνία ως προς το μέγεθος του πληθυσμού. Επιπλέον διατυπώνεται η άποψη ότι σε μια καπιγοριοποίηση των πόλεων εκτός του απόλυτου πληθυσμιακού μεγέθους θα πρέπει να συνυπολογισθεί και η λειτουργική τους διάσταση. Έτσι καταλήγουμε στη διάκριση μεταξύ πόλεων μεσαίου μεγέθους (*medium sized cities*) με κριτήριο τον πληθυσμό τους και μεσαίων πόλεων (*intermediate cities*) με λειτουργικά κριτήρια. Κριθήκε αναγκαίο να διερευνηθεί κατά πόσο οι δύο αυτοί εννοιολογικοί όροι αντιστοιχούν σε διαφορετικές κατηγορίες πόλεων ή αν τελικά συμπίπουν μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο.

Έχοντας εντοπίσει το αντικείμενο ενδιαφέροντος τίθεται ερώτημα αναφορικά με το ρόλο που αναλαμβάνουν οι ΠΟΜΕΜ στην Ευρώπη και ειδικότερα στην Ελλάδα με βάση τις επικρατούσες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες. Κατά τη διερεύνησή

του αναγνωρίζονται οι παράγοντες εκείνοι που αναμένεται να καθορίσουν το βαθμό ανάπτυξης της πόλης. Παράλληλα δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στη λειτουργία των ΠΟΜΕΜ ως περιφερειακών κέντρων και για το λόγο αυτό θεωρήθηκε απαραίτητο να προσδιορισθεί ο βαθμός επιρροής των πόλεων στην ενδοχώρα τους.

Η διερεύνηση των ερωτημάτων αυτών επιτρέπει μια πολυεπίπεδη ανάπτυξη του θέματος ικανή να αποδώσει τις πολλές διαστάσεις του και να προσεγγίσει τις βασικές του παραμέτρους τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Συνολικά οι επιμέρους στόχοι της μελέτης είναι:

- η αναγνώριση των πόλεων μεσαίου μεγέθους στην Ελλάδα,
- ο προσδιορισμός των γενικών χαρακτηριστικών των πόλεων μεσαίου μεγέθους
- η αναγνώριση δυνατοτήτων και μειονεκτημάτων τους
- ο προσδιορισμός του ρόλου που κάλούνται να αναλάβουν.
- η καταγραφή των λειτουργικών και δομικών χαρακτηριστικών του προσδίδουν αναπτυξιακό ρόλο στην πόλη,
- ο προσδιορισμός της σχέσης κέντρου – ενδοχώρας στο ελληνικό αστικό δίκτυο.

Στο σύνολό της η διατριβή αυτή συνιστά ένα μεθοδολογικό πλαίσιο διερεύνησης και ένα υπόδειγμα βάσης καταγραφής χαρακτηριστικών και λειτουργικών στοιχείων των ελληνικών ΠΟΜΕΜ. Μπορεί να αποτελέσει πηγή αναφοράς και να συμβάλει σε θέματα σχεδιασμού και διαμόρφωσης πολιτικής οικιστικού δικτύου. Η μεθοδολογία της έρευνας διαμορφώθηκε έτσι ώστε να επιτρέπει την αυτοτροφοδότησή της με στοιχεία και κατευθύνσεις, στηριζόμενη σε ποιοτικές και αναλυτικές προσεγγίσεις των ερωτημάτων που τίθονται.

Δομή της έρευνας – Ανάπτυξη

Συνολικά η διατριβή διακρίνεται σε 4 μέρη. Στο πρώτο αναπτύσσονται θέματα που αφορούν στο θεωρητικό πλαίσιο. Διερευνάται ο τρόπος λειτουργίας του αστικού δικτύου σε συσχέτιση με τη χωρική κατανομή της παραγωγικής διαδικασίας. Αναλύονται φαινόμενα όπως η παραγομενοποίηση, η διαδικασία προσαρμογής της παραγωγής σε μεταφορντικά μοντέλα και η εμφάνιση της «νέας οικονομίας» η οποία επιβάλλει την αλισποίση των νέων τεχνολογιών ως οδηγό για την αύξηση της παραγωγικότητας. Δίνεται έμφαση στις χωρικές συνέπειες των μετασχηματισμών αυτών τόσο σε ενδοαστικό όσο και σε επίπεδο καπανομής της παραγωγής σε ευρύτερα δίκτυα. Η συσχέτισή τους με τις οικονομικές εξελίξεις έχει ως στόχο να αναδείξει τις διασπάσεις φαινομένων όπως η διαδικασία τριτογενοποίησης της αστικής οικονομίας. Από τις τριτογενείς δραστηριότητες διερευνάται ο τομέας των υπηρεσιών προς παραγωγούς που μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό παράγοντα αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας.

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας ολοκληρώνεται σε μεγάλο βαθμό η ανάπτυξη του θεωρητικού πλαισίου με την κάλυψη θεμάτων που αφορούν γενικά στις πόλεις μεσαίου μεγέθους, όπως αυτά προκύπτουν από τη βιβλιογραφία και τη μελέτη σχετικών ερευνών.

Αρχικά, διαπιστώνεται το πρόβλημα προσδιορισμού της κατηγορίας με καταγραφή υποδειγμάτων προσέγγισης και σχετικά παραδείγματα. Γίνεται προσπάθεια απόδοσης του ρόλου των Ευρωπαϊκών κυρίως πόλεων μεσαίου μεγέθους και καταγραφής των βασικών χαρακτηριστικών τους. Προκειμένου για γίνουν κατανοητές οι ιδιαιτερότητες της οικονομίας τους διερευνώνται οι μηχανισμοί διαμόρφωσης της παραγωγής συσχετίζομενοι με το μέγεθος των αστικών κέντρων. Η έρευνα εντάσσεται σε ένα γενικότερο πλαίσιο διαμόρφωσης της αστικής οικονομίας σύμφωνα με τις εμφανιζόμενες οικονομίες

Κλίμακας.

Έχοντας καταγράψει τα χαρακτηριστικά των ΠΟΜΕΜ επιχειρείται να εντοπιστεί ο μηχανισμός που εξασφαλίζει το απαραίτητο δυναμικό ανάπτυξης μέσω της ανάλυσης δύο προσεγγίσεων που το συσχετίζουν με χωρικά στοιχεία. Πρόκειται για «το διαμάντι του Porter» και τη θεωρία του «καινοτομικού περιβάλλοντος». Σύμφωνα με τις θεωρίες αυτές η οικονομική ανάπτυξη προκύπτει σαν αποτέλεσμα των αλληλεπιδράσεων εντός ενός συστήματος παραγόντων το οποίο παρέχει το απαραίτητο ανταγωνιστικό περιβάλλον για την ανάπτυξη γνώσης και καινοτομίας.

Τέλος διερευνώνται δι ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας συγκεκριμένων κατηγοριών πόλεων καθώς και οι αναπτυξιακές τους προοπτικές, ενώ γίνονται αναφορές σε πιθανές αναπτυξιακές παρεμβάσεις και παραδείγματα εφαρμογής τους.

Σε συνδυασμό με τα πορίσματα του 1^{ου} ΜΕΡΟΥΣ αναγνωρίζονται οι παράγοντες εκείνοι που καθορίζουν τη δυναμική μιας ΠΟΜΕΜ:

- Προσβασιμότητα σε δίκτυα υποδομών (κυρίως συγκοινωνιακά και τηλεπικοινωνιών)
- Ποιότητα ζωής (φυσικό περιβάλλον, ποιότητα κτιριακού αποθέματος, πολιτιστικό περιβάλλον)
- Επίπεδο μόρφωσης και δεξιοτήτων του τοπικού εργατικού δυναμικού
- Δυναπότητα ανάπτυξης καινοτομίας (παρουσία εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, τεχνολογικών πάρκων, σχετικών δραστηριοτήτων, κλπ.)

Το τρίτο μέρος πραγματεύεται θέματα που αφορούν στο ελληνικό αστικό δίκτυο, τις πόλεις και την ελληνική οικονομία.

Διερευνάται ο μηχανισμός διαμόρφωσης του Ελληνικού οικιστικού δικτύου και στη συνέχεια γίνεται μια συνολική παρουσίαση της πορείας της ελληνικής οικονομίας με έμφαση

στη συσχέτισή της στο εξωτερικό με τις διεθνείς εξελίξεις και στο εσωτερικό με τις αλλαγές στην οργάνωση του αστικού δικτύου. Ακολουθεί ανάλυση πληθυσμιακών και οικονομικών χαρακτηριστικών των πόλεων.

Στο τρίτο μέρος αναπτύσσεται η έρευνα για τη σχέση των πόλεων του ελληνικού αστικού δικτύου με την περιφέρεια επιρροής τους, που αποτέλεσε βασικό ερώτημα εργασίας. Για το σκοπό αυτό οργανώθηκε πρωτογενής έρευνα πεδίου σε μια προσπάθεια μέτρησης ροών από το κέντρο προς την περιφέρεια εντός του Ελληνικού αστικού συστήματος. Βάση διαμόρφωσης της έρευνας αποτέλεσε το ερώτημα κατά πόσο ένα συγκεκριμένο κέντρο ορισμένου μεγέθους έχει την ικανότητα και σε ποιο βαθμό να καλύψει τις ανάγκες ανάπτυξης και λειτουργίας μιας επιχείρησης στην ευρύτερη περιφέρειά του. Όπως προέκυψε από τα συμπεράσματα της έρευνας όταν μια επιχείρηση που βρίσκεται εκτός νομαρχιακού κέντρου δεν εξυπηρετείται από την τοπική αγορά η επιλογή της στρέφεται ευκολότερα προς τα μητροπολιτικά κέντρα.

Ολοκληρώνοντας, κρίθηκε απαραίτητη η επιλογή μιας ομάδας κέντρων για να χρησιμοποιηθεί ως μεθοδολογικό εργαλείο για τη συνέχιση της εργασίας. Τα κριτήρια διαμορφώθηκαν σύμφωνα με τα συμπεράσματα των προηγούμενων κεφαλαίων και είναι πληθυσμιακά αλλά και λειτουργικά. Προέκυψε έτσι ένα δείγμα του συνόλου του αστικού δικτύου και τα χαρακτηριστικά τους διερευνήθηκαν με την ευρύτερη δυνατή πληρότητα στο 4^o μέρος της διατριβής.

Σε αυτό παρουσιάζονται τα βασικότερα χαρακτηριστικά και αναπτυξιακοί παράγοντες για τις ελληνικές ΠΟΜΕΜ σε συνάρτηση με τις υπόλοιπες πόλεις του αστικού δικτύου. Επιχειρείται ο προσδιορισμός της θέσης των ελληνικών πόλεων ως προς τους παράγοντες αυτούς με βάση τις ποιοτικές αναλύσεις και τη βοήθεια μιας σειράς δεικτών. Αρχικά αναγνωρίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του αστικού περιβάλλοντος. Ακολούθως,

διερευνάται η προσβασιμότητα των ελληνικών πόλεων σε δίκτυα μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, ενέργειακά δίκτυα καθώς και η συμμετοχή τους σε δίκτυα συνεργασίας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προσπάθεια εκτίμησης με έρευνα πεδίου της προσβασιμότητας των πόλεων στο διαδίκτυο (internet). Στη συνέχεια γίνεται προσπάθεια καταγραφής κάποιων βασικών αναπτυξιακών υποδομών στις ελληνικές πόλεις. Διερευνάται ο ρόλος των πανεπιστημίων, καταγράφεται η παρουσία και λειτουργία των Τεχνολογικών Πάρκων και των Βιομηχανικών Περιοχών. Τέλος, παρουσιάζονται κάποιες βασικές τουριστικές υποδομές και συγκεκριμένα οι ξενοδοχειακές και οι υποδομές οργάνωσης συνεδρίων.

Για να διαφανεί το δυναμικό της οικονομίας των πόλεων υπολογίσθηκε μια σειρά από δείκτες. Οργανώθηκε έρευνα με αντικείμενο την παρουσία επιχειρήσεων διακίνησης καταναλωτικών ειδών και προσφοράς υπηρεσιών στις ελληνικές πόλεις, στοιχείο που αποτελεί ένδειξη προτίμησης του επενδυτικού κεφαλαίου. Παρόμοια έρευνα έγινε για την παρουσία στις ελληνικές πόλεις επιχειρήσεων των κλάδων Πληροφορικής και ορισμένων υπηρεσιών προς παραγωγής και συγκεκριμένα διαφήμισης, συμβούλων επιχειρήσεων, συμβούλων πληροφορικής καθώς και για τα καταστήματα τραπεζών και ασφαλιστικών εταιρειών.

Στη συνέχεια γίνεται διερεύνηση των βιομηχανικών κλάδων οι οποίοι θεωρούνται έντασης γνώσης, με υψηλή δυνατότητα ενσωμάτωσης τεχνολογίας και καινοτομίας και μπορούν να αποτελέσουν παράγοντες εκσυγχρονισμού της παραγωγής. Για τη σχετική έρευνα χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία θέσεων εργασίας και κεφαλαίου και υπολογίστηκε δείκτης εκτίμησης του απόλυτου μεγέθους της βιομηχανίας ανά νομό. Από τις περιοχές που παρουσίασαν αξιόλογη συγκέντρωση των δραστηριοτήτων εξετάσθηκε σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια ο Ν. Μαγνησίας.

Προκειμένου να προσδιοριστεί το μορφωτικό επίπεδο του

πλήθυσμού των πόλεων υπολογίσθηκε σύνθετος δείκτης που συμπικνώνει τα στοιχεία όλων των επιπέδων εκπαίδευσης. Τέλος καταγράφονται οι πολιτιστικοί πόροι των ελληνικών πόλεων και συγκεκριμένα η παρουσία πολιτιστικών οργανισμών (σχετικών με θέατρο, κινηματογράφο, μουσική, χορό και εικαστικές τέχνες) καθώς και η παρουσία και επισκεψιμότητα μουσείων και αρχαιολογικών χώρων.

Ολοκληρώνοντας, επιχειρείται ποσοτική αξιολόγηση με αντικείμενο την εκτίμηση του αναπτυξιακού δυναμικού των ελληνικών πόλεων. Βασικοί στόχοι είναι η διαπίστωση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων αστικών κέντρων που για λόγους μεθοδολογίας δεν εξετάσθηκαν λεπτομερειακά και η πλαισίωση των συμπερασμάτων της ποιοτικής ανάλυσης. Για τον υπολογισμό του δείκτη χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της πόλυκριτηριακής αξιολόγησης. Καθορίσθηκαν τρία πεδία μεταβλητών:

- δυνατότητες της τοπικής οικονομίας
- αναπτυξιακές υπόδομές,
- προσπελασιμότητα.

Κάθε ένα από τα πεδία έρευνας περιλαμβάνει 4 έως 7 μεταβλητές. Σύμφωνα με το τελικό αποτέλεσμα, υψηλότερη τιμή του δείκτη μεταξύ των ΠΟΜΕΜ παρουσιάζουν Ηράκλειο και Πάτρα, με μικρή συγκριτική διαφορά μεταξύ των.

Ο ρόλος των ΠΟΜΕΜ

Στα συμπεράσματα της διατριβής επιδιώκεται η συσχέτιση των επιμέρους αποτελεσμάτων όπως αυτά προκύπτουν στα κεφάλαια ανάπτυξης της εργασίας έτσι ώστε να δοθούν απαντήσεις στα αρχικά ερωτήματα.

Φαινόμενα όπως η παγκοσμιοποίηση και η Ευρωπαϊκή ενοποίηση ευνοούν κυρίως τα μεγάλα αστικά κέντρα που εξελίσσονται σε κόμβους ενάς δικτύου λειτουργιών διαχείρισης.

Οι ΠΟΜΕΜ στέρούνται του ανάλογου δυναμικού αλλά και κεντρικότητας ώστε να διεκδικήσουν το ρόλο αυτό, οπότε δεν καλούνται να ανταγωνιστούν τις μητρόπολεις. Ο σχεδιασμός της ανάπτυξής τους θα πρέπει να έχει ως κύριο μέλημα τη διαπήρηση του πλήθυσμού τους και την απορρόφηση μέρους της μεταναστευτικής ροής από την ύπαιθρο έτσι ώστε να εμποδίστει η περαιτέρω μεγέθυνση των μητροπολιτικών περιοχών.

Η ανάπτυξή τους μπορεί να στηριχθεί στην εκμετάλλευση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που φέρουν κυρίως λόγω μεγέθους. Οι δομές της παραγωγικής διαδικασίας και οι ανάγκες της νέας οικονομίας ανεξαρτητοποιούν σε μεγάλο βαθμό την αστική ανάπτυξη από το μέγεθος και επιτρέπουν σε μεσαία κέντρα να διεκδικήσουν αξιόλογη θέση στο αστικό δίκτυο αναπτύσσοντας μια ενδιάμεση λειτουργική κατηγορία. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί και κατεύθυνση προς το γενικότερο στόχο της ισόρροπης ανακατανομής πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο, σε μια προσπάθεια προσέγγισης μιας βέλτιστης λειτουργίας του παραγωγικού συστήματος, σε συνδυασμό με επίτευξη κοινωνικής ισορροπίας και ισότητας.

Οι ΠΟΜΕΜ, καθώς δύσκολα μπορούν να αναπτύξουν οικονομίες κλίμακας για το σύνολο των σύγχρονων αστικών δραστηριοτήτων, έχουν την επιλογή να εξειδικευθούν ως προς την παραγωγή και διάθεση προϊόντων ή πιθανότερο υπηρεσιών.

Προσδιορίζοντας την κατηγορία

Η κατηγορία των μεσαίων πληθυσμιακά κέντρων είναι αντικείμενικά προσδιορίσμη αν διατυπωθούν συγκεκριμένα κριτήρια μεγέθους και υπάρχει καθορισμένος και γενικά αποδεκτός τρόπος μέτρησής του. Στην περίπτωση των μεσαίων λειτουργικά πόλεων προέκυψε θέμα διαχωρισμού των λειτουργιών που ορίζονται (διοικητικές) από εκείνες οι οποίες προσδιορίζονται από μηχανισμούς αγοράς (κυρίως οικονομικές). Πρακτικά, οι υποκατηγορίες αυτές δεν αποκλείεται να συμπίπουν. Ο διαμορφωμένος λειτουργικός ρόλος μιας

πόλης, το πληθυσμιακό της μέγεθος και η θέση της στη διοικητική ιεραρχία αποτελούν αλληλεξαρτώμενες μεταβλητές που τείνουν να λαβαίνουν ανάλογες τιμές μέσα σε ένα ορισμένο περιβάλλον.

Μέσα στα όρια του Ευρωπαϊκού χώρου δεν είναι ακόμα δυνατό να αναγνωρισθεί ένα ενιαίο αστικό σύστημα που η ιεράρχηση των κόμβων του να εμπεριέχει το σύνολο των δυνατοτήτων κατάταξης (πληθυσμός, διοικητική θέση, οικονομική λειτουργία). Όμως, εντός των συνόρων της ίδιας χώρας, οι πόλεις μεσαίου πληθυσμιακού μεγέθους αναμένεται να αποτελούν και την κατηγορία των μεσαίων πόλεων.

Συμπερασματικά, μια πόλη μεσαίου μεγέθους εντός ορισμένου αστικού συστήματος θα πρέπει να διαθέτει ενδιάμεση θέση σε αυτό τόσο ως προς το πληθυσμιακό όσο και ως προς τα λειτουργικά μεγέθη, εκείνα που καθορίζουν το αναπτυξιακό δυναμικό της. Έτσι αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο η κατηγορία, αποτελούμενη από οροιόμορφη ομάδα κέντρων με σαφή λειτουργικό και αναπτυξιακό ρόλο.

Οι σχετικές έρευνες και αναφορές στις ελληνικές ΠΟΜΕΜ που εξετάσθηκαν στα πλαίσια της παρούσας διατριβής δε χρησιμοποιούν μεθόδους κατάταξης που να ανταποκρίνονται σε ένα τέτοιο ορισμό. Δε διαπιστώθηκε συμφωνία ως προς τα πληθυσμιακά όρια ούτε ως προς τις λειτουργικές παραμέτρους, με μια τάση ωστόσο να υιοθετείται η διοικητική ιεραρχία ως το σχετικό κατάλληλο κριτήριο. Αυτή η δυσκολία στον προσδιορισμό της κατηγορίας σίγουρα υπονομεύει την με σαφήνεια ένταξη της στην πολιτική και τις κατευθύνσεις του σχεδιασμού και ίσως αποτελεί έναν από τους λόγους της σχετικά μειωμένης ενασχόλησης της ερευνητικής κοινότητας και των διοικητικών αρχών.

Οι ΠΟΜΕΜ του ελληνικού αστικού δικτύου που είχαν αρχικά επιλεγεί προς διερεύνηση αποδείχθηκε ότι δε συγκροτούν μια ομοιόμορφη ομάδα. Κύριοι άξονες διαφοροποίησης είναι ο

αναπτυξιακός και ο διοικητικός τους ρόλος. Δηλαδή, συνολικά η διοικητική λειτουργία δε διατηρεί αναλογία με το πληθυσμιακό μέγεθος ούτε με το αναπτυξιακό δυναμικό των κέντρων.

Οι πόλεις - έδρες περιφέρειας δε φαίνεται να αποδίδουν το αναπτυξιακό δυναμικό που θα έπρεπε να συνοδεύει τη σχετικά υψηλή θέση που κατέχουν στην κατανομή των διοικητικών λειτουργιών. Πιθανώς το φαινόμενο να αποτελεί επιβεβαίωση της διαπίστωσης ότι το αναπτυξιακό δυναμικό της αστικής οικονομίας αποδεσμεύεται σταδιακά από τη διοικητική λειτουργία των κέντρων και την παροχή υπηρεσιών προς την ενδοχώρα και καθορίζεται περισσότερο από την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που διατίθονται και είναι ανταγωνιστικές σε ευρύτερης κλίμακας αγορές. Παράλληλα, προκύπτει ότι δε μπορεί να αποδοθεί ο χαρακτηρισμός της μεσαίας πόλης σε όλα τα νομαρχιακά κέντρα. Συμπερασματικά, σήμερα στην Ελλάδα δεν υπάρχει διοικητικός σχηματισμός που να μπορεί να αποδώσει με σαφήνεια ένα ενδιάμεσο μέγεθος άλλων λειτουργιών πέραν της διοικητικής.

Με τη συνδυαστική επικάλυψη των ιεραρχιών σε πληθυσμιακό και λειτουργικό επίπεδο, η κατηγορία των ΠΟΜΕΜ για το Ελληνικό αστικό δίκτυο περιορίζεται στις πόλεις με πληθυσμό άνω των 60.000 κατοίκων για το 2001, δηλαδή την Πάτρα, το Ηράκλειο, το Βάλο, τη Λάρισα, τα Ιωάννινα και την Καβάλα. Οι πόλεις αυτές θα μπορούσαν να είναι οι κόμβοι ενός πολυκεντρικού αναπτυξιακού δικτύου.

Συλλογικά Χαρακτηριστικά των Ελληνικών ΠΟΜΕΜ

Οι πόλεις που αποτέλεσαν αντικείμενο της έρευνας, γενικά και ως σύνολο συγκεντρώνουν τα βασικά χαρακτηριστικά των ΠΟΜΕΜ όπως καταγράφονται στη βιβλιογραφία, ακόμα κι αν αυτά αναπτύχθηκαν με διαφορετικούς μηχανισμούς από εκείνους στα Ευρωπαϊκά μεσαία κέντρα.

Παρατηρείται διασπορά οικονομικών λειτουργιών και κοινωνικών στρωμάτων εντός του αστικού ιστού. Τα ποσοστά ιδιοκατοίκησης

είναι υψηλά και η ανάγκη χρήσης ιδιωτικών μέσων μεταφοράς είναι μεγαλύτερη. Ο σχεδιασμός συνολικά υπήρξε ανεπαρκής και αποτέλεσμα να μην εκλείπουν πολεοδομικά προβλήματα. Η διαδικασία αστικοποίησης ήταν παρόμοια με αυτή των μητροπολιτικών κέντρων, επιβεβλημένη από τις ανάγκες της οικονομίας και οργανωμένη με ένα κοινό για τα ελληνικά αστικά κέντρα μεταπολεμικό μοντέλο πολεοδομικής ανάπτυξης. Η ποιότητα του φυσικού περιβάλλοντος θεωρείται καλύτερη στο σύνολο των πόλεων και σε σχέση με τα μητροπολιτικά κέντρα, εών φαινόμενα κοινωνικού διαχωρισμού έχουν διαπιστωθεί στις μεσαίες πόλεις ωστόσο όχι στην ένταση που παρατηρούνται στην Αθήνα.

Ιδιαίτερης σημασίας πολεοδομικά στοιχεία αποτελούν η ύπαρξη παραδοσιακού οικισμού και θαλασσίου μετώπου από του αστικού κτιστού. Ωστόσο η ανάδειξη και ένταξή τους στη λειτουργία της πόλης κρίνεται περιορισμένη και αποσπασματική και συνήθως εξαντλείται σε τουριστική εκμετάλλευση. Το ίδιο συμβαίνει με το βαθμό αξιοποίησης υποδομών όπως πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα τα οποία, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, δε θεωρείται ότι έχουν ουσιαστική συνεισφορά στη βελτίωση του τοπικού εργατικού δυναμικού και την ανάπτυξη καινοτομιών για τις τοπικές επιχειρήσεις.

Σημαντική διαφοροποίηση των ελληνικών ΠΟΜΕΜ σε σχέση με τις Ευρωπαϊκές αποτελεί η μη ουσιαστική εξειδίκευση της παραγωγικής τους βάσης. Επιπλέον, οι ελληνικές πόλεις παρουσιάζουν τάσεις περιθωριοποίησης εξαιτίας των τεριορισμένων δυνατοτήτων της ελληνικής οικονομίας και της ζητηκής γεωγραφικής απόμονωσης της χώρας. Η ελληνική οικονομία δεν έχει τη δυνατότητα να υποστηρίξει την ευρεία ανάπτυξη δραστηριοτήτων όπως υπηρεσίες προς παραγωγούς και δραστηριότητες έντασης γνώσης οι οποίες αναμένεται να αποτελέσουν τη βάση της αστικής οικονομίας. Η ανάπτυξη των δραστηριοτήτων έχει ξεκινήσει από την Αθήνα και στη συνέχεια αναμένεται η αργή και μερική της αποκέντρωση σε

ορισμένα σημαντικά περιφερειακά αστικά κέντρα. Σε κάποιες περιπτώσεις υπάρχουν οι προσπτικές για την επιλεκτική ανάπτυξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων με εκμετάλλευση τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων (βιομηχανική παράδοση, τουριστικοί πόροι) ωστόσο η Αθήνα και δευτερεύοντας η Θεσσαλονίκη αποτελούν τα μόνα αστικά κέντρα της χώρας ικανά να αναλάβουν θυσιαστικό και διακριτό διεθνή ρόλο. Συνολικά, η υπόθεση ενός αυξημένου και δυναμικού αναπτυξιακού ρόλου για τα μεσαία κέντρα δε φαίνεται να επαληθεύεται.

Ολοκληρώνοντας, πρέπει να τονιστεί ότι το αναπτυξιακό δυναμικό των μεσαίων πόλεων αναμένεται να καθορισθεί σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητα έλξης τριτογενών δραστηριοτήτων. Τα ελληνικά περιφερειακά λειτουργικά κέντρα μπορούν να μονοπωλήσουν τη διάθεση εξειδικευμένων υπηρεσιών προσανατολισμένων προς επιχειρήσεις της εσωτερικής αγοράς ενώ θα δέχονται πάντα τον ανταγωνισμό των μητροπολιτικών. Η διαφοροποίησή τους έγκειται στην ικανότητα τους να αναπτύξουν λειτουργίες και προΐόντα με καινοτομικό χαρακτήρα ή με συγκριτικά πλεονεκτήματα διάθεσης και σε κάθε περίπτωση ανταγωνιστικές σε επίπεδο διαπεριφερειακό αν όχι διεθνές.

**Η Αξιολόγηση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης των ΟΤΑ στην Ελλάδα
και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων,
μετά την νέα διοικητική διαίρεση της χώρας**

Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Αθήνα 2005, Επιβλέπων: Καθ. Ν. Τάτσος

Δημήτρης ΚΟΥΖΗΣ*

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

Το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης, που υιοθετήθηκε από πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, ουσιαστικά εστίασε την δυναμική του στην διοικητική ανασυγκρότηση των κρατών και στην ενδυνάμωση των εθνικών οικονομιών, βασισμένο αποκλειστικά, σ' ένα «από τα πάνω» διοικητικό σύστημα. Οι πολιτικές δράσεις σχεδιάζονταν κεντρικά, διαμορφώνοντας διοικητικές δομές συγκεντρωτικού χαρακτήρα, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση των όποιων αποκεντρωτικών διαδικασιών. Άν και αυτό το μοντέλο ανάπτυξης, αρχικά επηρέασε θετικά τις καταπονημένες μεταπολεμικά οικονομίες σε ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, από την άλλη αποτέλεσε το γενεσιούργο αίτιο αρνητικών φαινομένων. Το κράτος γιγαντώθηκε τόσο, που από κάποια σημείο και έπειτα άρχισε να μην λειτουργεί αποτελεσματικά, αφού αδυνατούσε να αντληφθεί και στη συνέχεια να δώσει λύσεις στα καθημερινά

προβλήματα των πολιτών των τοπικών κοινωνιών. Η ανάγκη υιοθέτησης ενός «από τα κάπω» δημοκρατικού προγραμματισμού άρχισε να γίνεται επιτακτική. Η διοικητική αναδιάρθρωση με ταυτόχρονη εκχώρηση οικονομικών αρμαδιοτήτων σε καπώπερες βαθμίδες διοίκησης, η αύξηση των συμμετοχικών διαδικασιών και του κοινωνικού ελέγχου, αποτέλεσαν τους βασικούς άξονες της νέας πολιτικής των περισσότερων Ευρωπαϊκών κρατών. Κοινό σημείο των Ευρωπαϊκών αναπτυξιακών πολιτικών τις τελευταίες δεκαετίες ήταν η στροφή στους μεγάλους και ισχυρούς αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Η ανάγκη δημιουργίας ενός νέου και δυναμικού τύπου αυτοδιοικούμενων οργανισμών στη χώρα μας, ικανού να διαδραματίσει αναπτυξιακό ρόλο ήταν επιτακτική. Την εικόνα της αυτοδιοίκησης συνέθεταν, από την μία, οι μεγάλοι δήμοι και οι πρωτεύουσες των Νομών, όπου παρά τις υπαρκτές

αδυναμίες τους, βρίσκονται σε πολύ καλύτερη κατάσταση από τις εκαποντάδες κοινότητες της Ελληνικής υπαίθρου οι οποίες το μόνο που συνήθως διαχειρίζονται ήταν η εγκατάλειψη και η φτώχεια, ενώ από την άλλη, ήταν φανερή η έλλειψη εκείνων των ουσιαστικών βημάτων της αποκέντρωσης που θα επέτρεπταν την ουσιαστική ανάπτυξη της Ελληνικής περιφέρειας.

Η Πολιτεία προσπάθησε να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή θεσμοθετώντας πρώτα τις ασχεδιαστες και στη συνέχεια τις σχεδιασμένες εθελοντικές συνενώσεις. Η προσπάθεια όμως αυτή δεν έφερε κανένα αποτέλεσμα, με συνέπεια η εικόνα μιας Αυτοδιοίκησης «δύο ταχυτήων» να εξακολουθεί να υφίσταται.

Ο μεγάλος αριθμός των ΟΤΑ στην Ελλάδα, συγκριτικά με τον πληθυσμό και την έκταση της χώρας, είχε σαν αποτέλεσμα να μην παρέχονται αποτελεσματικές υπηρεσίες στους πολίτες, να επηρεάζεται δυσμενώς το ύψος και η σύνθεση των εσόδων των ΟΤΑ, να περιορίζεται σημαντικά η διάχυση των οφελών από τις τοπικά παρεχόμενες υπηρεσίες και μια σειρά άλλων προβλημάτων, που καταδείκνυε ότι το μικρό μέγεθος και ο μεγάλος αριθμός ΟΤΑ ήταν η πιο σοβαρή αδυναμία του έως τότε ισχύοντος συστήματος.

Τη διοικητική μεταρρύθμιση στη χώρα μας ανέλαβε ο Νόμος 2539/1997, με κύριο στόχο του τη Διοικητική Αναδιάρθρωση της χώρας μέσα από την δημιουργία δήμων αισθητά μικρότερου αριθμού και μεγαλύτερου μεγέθους, έτσι ώστε αυτοί οι νέοι δήμοι:

- να είναι ικανοί να αναλάβουν σύγχρονο και αναπτυξιακό ρόλο, απεγκλωβίζοντας τα “ρημαγμένα” χωριά της Ελληνικής περιφέρειας από την εικόνα της ερήμωσης και εγκατάλειψης που παρουσίαζαν,
- να προσφέρουν ισότιμη παροχή υπηρεσιών, τόσο κοινωνικών όσο και διοικητικών, και στους πολίτες της υπαίθρου όπως ακριβώς συμβαίνει με τους πολίτες των μεγάλων αστικών ΟΤΑ,

- να διαθέτουν μεγαλύτερη παρεμβατική ικανότητα στα προβλήματα των νέων, των ηλικιωμένων, των ανέργων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες και γενικότερα όλων όσων έχουν ανάγκη αρωγής και βιωθείας,

- να ευαισθητοποιήσουν και να ενεργοποιήσουν πολιτικά τους πολίτες προάγοντας τις συμμετοχικές διαδικασίες με από σύγχρονους και ευέλικτους μηχανισμούς.

Αναμφισβήτητα, υπό το βάρος των εξελίξεων του νέου θεσμικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και της διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας προκύπτουν νέα δεδομένα για τον ρόλο του Κράτους, της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ επίσης η ανάγκη μελέτης της νέας κατάστασης έγινε άμεσα ορατή, αφού αναδύονται ερωτήματα, όπως:

Ποια η κοινωνικο-οικονομική ταυτότητα αυτών των «νέων» ΟΤΑ που δημιουργούνται μετά τη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας;

Ποιες οι «νέες» κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις που δημιουργούνται μέσα αλλά και μεταξύ των νέων διευρυμένων κυπάρων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (900 Δήμων & 133 Κοινοτήτων)¹ λαμβάνοντας υπόψη την παρουσία οικονομιών κλίμακας, την εμφάνιση φαινομένων κορεσμού, τις μεταβολές της έκτασης, των διοικητικών χαρακτηριστικών, των δημογραφικών και κυρίως των οικονομικών δεδομένων, τόσο σε επίπεδο κόστους όσο και σε επίπεδο οφέλους;

Ποιες οι «νέες» οικονομικές δυνατότητες και προοπτικές αφενός, αλλά και οι ανάγκες και απαιτήσεις των νέων ΟΤΑ σε βασικές τεχνικές, κοινωνικές και οικονομικές υποδομές αφετέρου, που απαιτούνται ώστε η αναπτυξιακή τους πορεία να είναι βιώσιμη, εξασφαλίζοντας το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας ζωής στους πολίτες τους;

Ποια η θέση της Πολιτείας ως προς τη διασφάλιση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, της ισότητας, της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά και της οικονομικής αποτελεσματικότητας κατά την κατανομή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στους νέους ΟΤΑ;

Κατά την περίοδο 1971-2000, τα τακτικά έσοδα, σε σχέση με τα έκτακτα έσοδα, συνιστούν το μεγαλύτερο ποσοστό των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός το οποίο αποτελεί αναγκαία συνθήκη έτσι ώστε οι ΟΤΑ να προγραμματίζουν και να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις τους αποτελεσματικότερα.

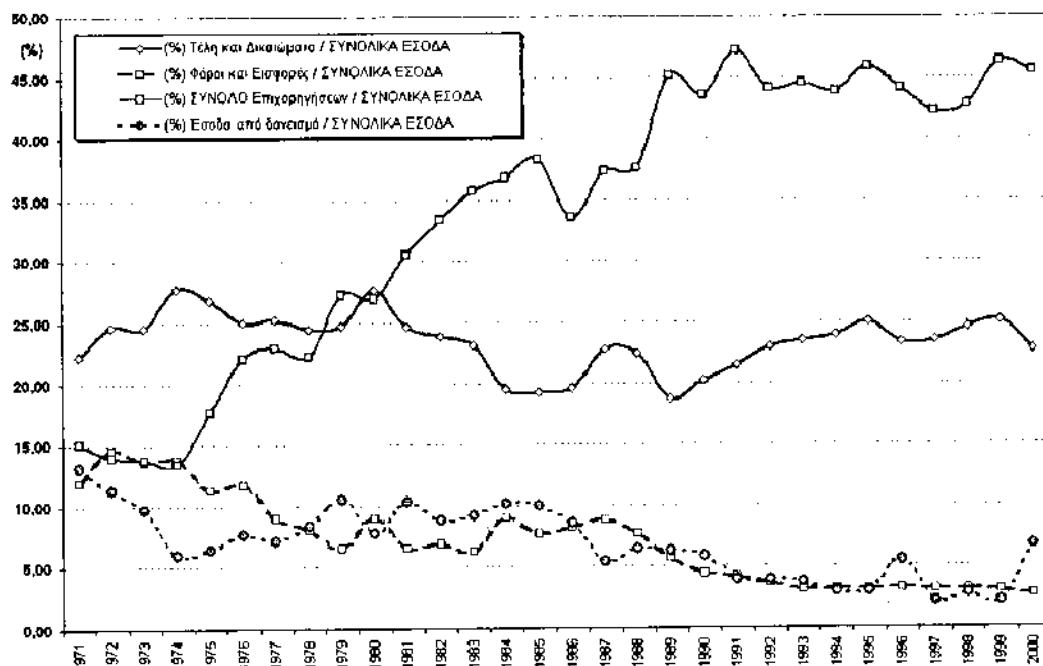
Οι κρατικές επιχορηγήσεις (τακτικές & έκτακτες), αλλά και τα τέλη - δικαιώματα, διαδραμάτισαν τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη χρηματοδότηση των τοπικών κοινωνιών. Από την άλλη, οι φόροι - εισφορές και ο δανειομός έπαιξαν δευτερεύοντα

ρόλο, παρουσιάζοντας μάλιστα μια ομαλώς πωτική πορεία με χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, χωρίς ιδιαίτερα έντονες διακυμάνσεις (βλ. Γράφημα 1).

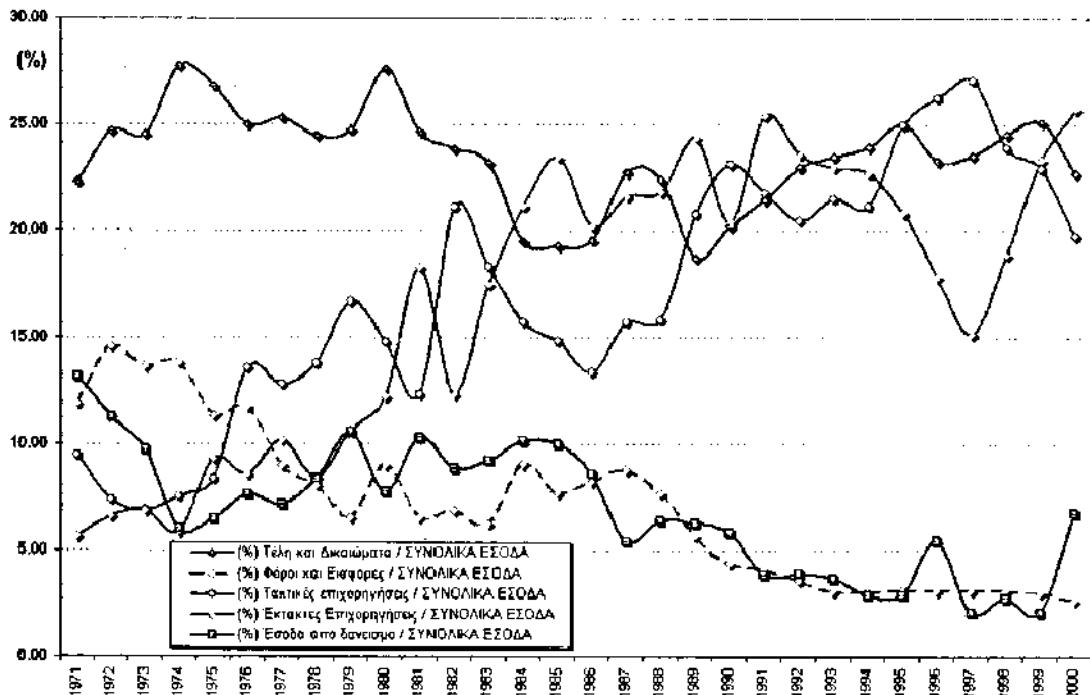
Ειδικότερα, οι κρατικές επιχορηγήσεις φαίνεται να διαγράφουν αύξουσα πορεία, με ποσοστά συμμετοχής από 15% στις αρχές της δεκαετίας του '70 να ξεπερνούν το 45% στις αρχές της δεκαετίας του '90 και στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου να σταθεροποιούνται γύρω στο 45% (βλ. Γράφημα 2).

Οι τακτικές επιχορηγήσεις υπερτερούσαν των εκτάκτων, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, ενώ το κλίμα αντιστράφηκε για ολόκληρη σχεδόν τη δεκαετία του '80. Εξαίρεση αποτέλεσε το έτος 1981, για να επανέλθει η αρχική κατάσταση στα μέσα της δεκαετίας του '90, όπου και άρχισε να παρατηρείται αισθητή πιώση της συμμετοχής των εκτάκτων επιχορηγήσεων ως προς τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, γεγονός που αποτέλεσε θετικό βήμα

ΓΡΑΦΗΜΑ 1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΣ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ
ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΟΥΣ ΕΣΟΔΑ (περίοδου 1971-2000)



**ΓΡΑΦΗΜΑ 2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΣ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ
ΟΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΟΥΣ ΕΣΟΔΑ (περιόδου 1971-2000)**



για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παρόλα αυτά, από το 1999 η κατάσταση φαίνεται ότι αλλάζει, αφού πλέον παρατηρείται αισθητή αύξηση της συμμετοχής των εκτάκτων επιχορηγήσεων σε βάρος των τακτικών.

Από την άλλη, τα τέλη-δικαιώματα παρουσίασαν μια υψηλή και σχετικά σταθερή συμμετοχή ως προς τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, που κυμάνθηκε μεταξύ 20 και 25% για το μεγαλύτερο μέρος της εξεταζόμενης περιόδου, με μικρές εξάρσεις κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70. Ενώ οι φόροι - εισφορές εμφανίζουν μια συνεχή φθίνουσα πορεία από 15% στις αρχές της δεκαετίας του '70 που σταθεροποιείται κοντά στο 3% στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (βλ. Γράφημα 2).

Η παραπορύμενη διαχρονική μείωση των φορολογικών εσόδων των ΟΤΑ, θα μπορούσε να αποδοθεί βέβαια στο ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας έχει μειωμένη φορολογική εξουσία και το φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι ανεπαρκές τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, αφού όλοι σχεδόν οι φόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μικρή απόδοση και είναι περιορισμένης δυναμικής.

Η κατάσταση επιδεινώνεται, αφού πολλοί φόροι έχουν «μετονομαστεί» σε τέλη. Η «μετονομασία» αυτή οφείλεται, κατά κύριο λόγο, σε μια νοοτροπία που είχε επικρατήσει τις δεκαετίες του '80 και '90, η οποία υποστήριξε ότι το τέλος προκαλεί μικρότερο πολιτικό κόστος από τον φόρο και αιμβλύνει τις αντιδράσεις των πολιτών². Επίσης, δεν πρέπει

να παραβλέπεται και το ότι οι υπηρεσίες βεβαίωσης και εισπραξης των ΟΤΑ δεν είναι επαρκώς στελεχωμένες και παρουσιάζουν ελλείψεις, τόσο σε εξειδικευμένο προσωπικό, όσο και σε υλικοτεχνικές υποδομές. Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, η εκχώρηση περισσότερων και ουσιαστικότερων φορολογικών εξουσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ώστε να αυξηθεί η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ενισχύοντας έτσι τα ίδια έσοδά τους, αποτελεί αναγκαία ενέργεια της κεντρικής διοίκησης, στα πλαίσια μιας πραγματικής αποκέντρωσης, μιας και τα αναμενόμενα οφέλη είναι σημαντικά τόσο για την κεντρική διοίκηση όσο και για την αυτοδιοίκηση.

Με την αύξηση των ιδίων εσόδων των ΟΤΑ, μέσα από την εκχώρηση πραγματικών φορολογικών εξουσιών και όχι την μεταβίβαση απλών φορο-εισπρακτικών αρμοδιοτήτων, ενισχύεται έντονα το αίσθημα της «υπευθυνότητας» και αυξάνεται η «αποτελεσματικότητα» κατά τον προγραμματισμό, την ιεράρχηση των διπτανών και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων από τους τοπικούς αρμοδίους που αναμφισβήτητα γνωρίζουν τις τοπικές ανάγκες καλύτερα από οποιονδήποτε. Επιπλέον, οι πολίτες αντιλαμβάνονται - ελέγχουν άμεσα το που και πώς διπτανώνται οι πόροι που πραγήθαν από την τοπική φορολογία, γίνονται πιο «ενεργοί», αυξάνοντας τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και διαμορφώνοντας τοπική συνέδηση, πέρα από παράλογες απαιτήσεις για παροχές από την κεντρική διοίκηση. Άλλα και τα διαχειριστικά οφέλη αναμένεται να είναι σημαντικά από την εκχώρηση φορολογικών εξουσιών στους ΟΤΑ, αφού έχει διαπιστωθεί ότι η διαχείριση κάποιων φόρων είναι αποτελεσματικότερη όταν πραγματοποιείται από την τοπική αυτοδιοίκηση παρά από τις κεντρικές υπηρεσίες³.

Τέλος, ο δανεισμός, αν και αποτελεί μια πολύ ενδιαφέρουσα χρηματοδοτική πηγή για την αυτοδιοίκηση διεθνώς, σημάνει φαίνεται ότι δεν του έχει διθεί η πρέπουσα σημασία. Αποτέλεσμα ο δανεισμός να παρουσιάζει μια φθίνουσα πορεία στα πρώτα

χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου, για να σταθεροποιηθεί τελικά σε παραπλήσια επίπεδα με τα φορολογικά έσοδα, δηλ. από 2% έως 4% τη δεκαετία του '90. Είναι εμφανές ότι και η δανειακή πολιτική των ΟΤΑ χρειάζεται άμεση επαναδιατύπωση των αρχών της, με στόχο τον ριζικό εκσυγχρονισμό της και την ανάληψη νέων δυναμικών και κανονισμών πρωτοβουλιών. Αυτό μέχρι ενδέ σημείου θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τη στροφή των ΟΤΑ και προς ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τόσο του εσωτερικού όσο και του εξωτερικού, καθώς επίσης και μέσα από τη δημιουργία ενός σύγχρονου ειδικού χρηματοπιστωτικού ιδρύματος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παρόλα αυτά, ενθαρρυντικά σημάδια αλλαγής της κατάστασης αυτής, παρουσιάζονται από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 1990-2000, οπότε και παραπρέπεια μια «στροφή» της κεντρικής διοίκησης προς τις τακτικές επιχορηγήσεις, με την καθιέρωση του θεομού των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Η καθιέρωση των ΚΑΠ αποτελεί αναμφισβήτητα ένα θετικό βήμα στη διαδικασία οικονομικής ενίσχυσης των ΟΤΑ, αφεί να αναλογιστεί κανείς ότι παλαιότερα το Ελληνικό Σύστημα των Κρατικών Επιχορηγήσεων προς την αυτοδιοίκηση πρωθυόστε τις έκτακτου χαρακτήρα επιχορηγήσεις. Από την άλλη όμως, αυτή η κατά 180° αλλαγή της πολιτικής της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή από τις έκτακτες στις τακτικές επιχορηγήσεις, χωρίς να γίνεται ιδιαίτερη διάκριση των τοπικών επιχορηγήσεων σε γενικού και ειδικού χαρακτήρα, δεν είναι απόλυτα βέβαιο ότι αντιμετωπίζει με αποτελεσματικότητα το πρόβλημα της ορθολογικής κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στις τοπικές κοινωνίες. Εξάλλου, πολύς δρόμος χρειάζεται να γίνει ακόμη, αφού η τοπική αυτοδιοίκηση έσακολουθεί να έχει περιορισμένα ίδια έσοδα, γεγονός που οφείλεται κατά κύριο λόγο στη χαμηλή φορολογική εξουσία της και δευτερευόντως στην αδυναμία αιχόλογου δανεισμού. Το βέβαιο είναι ότι μέσα από τη συρρίκνωση των ιδίων εσόδων, σε συνδυασμό με την έλλειψη μεταβίβασης ουσιαστικών,

οικονομικών κυρίως, αρμοδιοτήτων έχει υποστεί σοβαρό πλήγμα η αυτονομία των τοπικών κοινωνιών⁴, αλλά και ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης γενικότερα.

Από την άλλη, η χρηματοδότηση των δαπανών των τοπικών κοινωνιών, που πολλές φορές μάλιστα κατευθύνεται από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κεντρικών διοικήσεων, γίνεται κυρίως μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων⁵ και όχι μέσω ιδίων πάρων όπως θα έπρεπε, με συνέπεια τηγ αδυναμία αποτελεσματικού μεσο-μακροπρόθεσμου προγραμματισμού αφενός, αλλά και ορθολογικής ιεράρχησης των ανελαστικών τους δαπανών αφετέρου.

Κατά μέσο όρο, για τη τριακονταετία 1971-2000, το μεγαλύτερο βάρος των δαπανών των ΟΤΑ, περίπου τα ¾ αιτών, επικεντρώθηκε στα ειδικά έξοδα λειτουργίας των επιμέρους υπηρεσιών. Δεδομένου ότι, την περίοδο αυτή κατά μέσο όρο το 40,3% των ειδικών έξοδων λειτουργίας και επιμέρους εργασιών αποτελούσαν οι δαπάνες μισθοδοσίας Δημοτικών / Κοινωνικών Υπαλλήλων, διαπιστώθηκε ισχυρή σχέση (συσχέτιση) μεταξύ δαπανών μισθοδοσίας και κρατικής οικονομικής ενίσχυσης⁶. Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη ότι το βασικό χαρακτηριστικό των δαπανών των ΟΤΑ είναι η ανελαστικότητά τους και ότι δεν υπάρχει μεγάλη ευχέρεια χρηματοδότησης των τοπικών δαπανών από τους ίδιους τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, η χρηματοδότησή τους τελικά καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την κρατική οικονομική ενίσχυση.

Κρατικές Επιχορηγήσεις:

Χαρακτηριστικά • Περιορισμοί • Σκοπός

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτέλεσαν και αποτελούν μια από τις πιο σημαντικές πηγές χρηματοδότησης των τοπικά αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε διεθνές επίπεδο. Όπως ήταν φυσικό, άλλοι είδαν το θεσμό των επιχορηγήσεων θετικά, θεωρώντας ότι διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διόρθωση ανισοτήτων και στρεβλώσεων των αποκεντρωμένων συστημάτων

διοίκησης, ενώ για άλλους δι ο επιχορηγήσεις αποτέλεσαν και αποτελούν αντικείμενο οξύτατης και αρνητικής κριτικής, αφού τις θεωρησαν υπεύθυνες για την εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την βούληση της κεντρικής διοίκησης.

Αναπόφευκτα και στη χώρα μας, οι κρατικές επιχορηγήσεις συνδυάστηκαν με τα οικονομικά των ΟΤΑ, και κατά κύριο λόγο με τα έσοδά τους. Η φιλοσοφία του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων, δεν έχει μεταβληθεί αισθητά εκτός των αναγκαίων ετήσιων αναπροσαρμογών των τιμών τους. Μάλιστα μέχρι πρότινος, ένα σημαντικό μέρος των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε άμεση εξάρτηση σπό τις προθέσεις της κεντρικής διοίκησης, όχι μόνο ως προς το ύψος της επιχορηγήσης, αλλά κυρίως ως προς τον τρόπο κατανομής, αφού επί σειρά ετών το πληθυσμιακό, αλλά και το πολιτικό, αποτελούσαν τα κύρια κριτήρια κατανομής. Το 1989 θεσμοθετήθηκαν επίσημα οι ΚΑΠ, οι οποίοι αποτελούν ουσιαστικά την κεντρική τακτική μορφή οικονομικής ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης.

Σταθμό στο θεσμικό πλαίσιο της κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ αποτέλεσε ο Ν. 2539/1997 όπου μέσω του προγράμματος Ε.Π.Τ.Α., όπως αναφέρθηκε, ως βασικός στόχος της κατανομής των οικονομικών πόρων, στην τοπική αυτοδιοίκηση, τίθεται πλέον η επίτευξη ενός τουλάχιστον "αξιοπρεπούς" επιπέδου διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, τεχνικών και λοιπών υποδομών ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ.

Σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι δυνατόν να διακριθούν σε κατηγορίες γενικές επιχορηγήσεις, όταν τα ποσά των επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να διατεθούν ελεύθερα σ' ένα ειρύ φάσμα τοπικών δραστηριοτήτων και σε ειδικές επιχορηγήσεις, όταν τα διατίθέμενα ποσά της κρατικής επιχορηγήσης δίνονται με την προϋπόθεση να κατευθυνθούν σε συγκεκριμένες τοπικές δράσεις.

Προφανώς, οι ΟΤΑ προτιμούν τις γενικές αντί των ειδικών επιχορηγήσεων και αυτό γιατί με τις πρώτες είναι οι ίδιοι πιεύθυνοι για την κατανομή των διατιθέμενων από την πολιτεία πόρων ανάλογα με τις εκάστοτε τοπικές ανάγκες.

Συγχρόνως, παρερμηνεύεται η ορθολογική αξιοποίηση των επιχορηγήσεων, αφού είναι δυνατόν να κατευθύνονται σε δραστηριότητες που δεν πρωθιστούν το γενικότερο κοινωνικό όφελος, αλλά το τοπικό όφελος. Επίσης, οι γενικές επιχορηγήσεις είναι δυνατόν να επιδράσουν με αρνητικό τρόπο στην αναδιανομή του εισοδήματος τόσο μεταξύ των ατόμων ίσων και μεταξύ των διαφόρων περιοχών. Τέλος, είναι δυνατό να διαμορφώσουν την εφαρμένη εντύπωση στους ΟΤΑ ότι μπορούν να επαναπαυτούν στην κρατική οικονομική βοήθεια, αφήνοντας την άντληση των ιδίων εσόδων τους σε λανθάνουσσα κατάματα, υπονομεύοντας μ' αυτόν τον τρόπο οι ίδιοι την οικονομική ανεξαρτησία τους. Παρόλα αυτά, τα όποια «αρνητικά» στοιχεία των γενικών επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να αμβλυνθούν, με την υιοθέτηση περιορισμών (για παράδειγμα η δημοσιονομική - φορολογική προσπάθεια ή / και οι τοπικές ανάγκες) προκειμένου να αποδοθούν τελικά στους δικαιούχους τους. Από την άλλη, οι ειδικές επιχορηγήσεις εκφράζουν την επιθυμία της Κεντρικής Διοίκησης να διαθέσει πόρους σε συγκεκριμένες δραστηριότητες που έχει επιλέξει.

Η κρισιμότερη διαφορά μεταξύ γενικών - ειδικών επιχορηγήσεων είναι ότι οι γενικές επιχορηγήσεις ουσιαστικά έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ, ενώ οι ειδικές επιχορηγήσεις έχουν την ικανότητα να μεταβάλλουν - ελαπτώνουν τις τιμές συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που «υπαγορεύονται» από την κεντρική διοίκηση.

Είναι αντιληπτό ότι οι ειδικές επιχορηγήσεις, ενώ από τη μία είναι κατάλληλες για την αντιμετώπιση πιθανών στρεβλώσεων ίσων αφορά την κατανομή των δαπανών στους ΟΤΑ, από την άλλη είναι δυνατόν να συμβάλλουν στο συγκεντρωτισμό

άρμοδιοτήτων και εξουσιών στην κεντρική διοίκηση και στη μείωση της ανεξαρτησίας των τοπικών κοινωνιών. Η διάκριση των ειδικών επιχορηγήσεων σε αυτές όπου δεν απαιτείται συμμετοχή των ΟΤΑ και σε αυτές όπου απαιτείται γίνεται με την βοήθεια κριτηρίων αξιολόγησης των αναγκών ή με βάση την αξιολόγηση διαφόρων εισροών όπως το μέγεθος του πληθυσμού, το ποσοστό ανεργίας, το εισόδημα κτλ.

Η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων (γενικών ή / και ειδικών) θα πρέπει να είναι κατά τέτοιο τρόπο σχεδιασμένη, ώστε να αποδίδει ποσό ανάλογο των αναγκών των τοπικών κοινωνιών και αντιστρόφως ανάλογο της ικανότητάς τους να καλύπτουν τις ανάγκες τους με ίδια έσοδα, έτσι ώστε να ενισχύονται με αυτό τον τρόπο οι πιο «αδύνατοι» ΟΤΑ. Από την άλλη, θα πρέπει να λαμβάνεται πολύ σοβαρά υπόψη το γεγονός ότι κάποιοι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν υψηλότερες ανάγκες σε σχέση με κάποιους άλλους. Οι ΟΤΑ αυτοί μπορεί να είναι «φτωχοί» ή και πιο «πλούσιοι», οι οποίοι για διάφορους λόγους μπορεί να μην μπορούν να αντεπέχουν αποτελεσματικά στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Κατά συνέπεια οι ΟΤΑ αυτοί θα έπρεπε να λαμβάνουν μεγαλύτερη επιχορήγηση από την Κεντρική Διοίκηση⁷. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να επιχορηγούνται εντονότερα οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί που έχουν αφενός μεγαλύτερες οικονομικές ανάγκες και αφετέρου λιγότερα ίδια έσοδα να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους.

Είναι φανερό ότι η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων είναι μια πολύπλοκη υπόθεση, αφού από τα πρώτα κιόλας βήματα της διαδικασίας προκύπτουν τρία βασικά ερωτήματα:

Πρώτον, τι είναι οι τοπικές ανάγκες (local needs) των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και πως είναι δυνατόν αυτές να εκτιμηθούν, ώστε να συνυπολογισθούν κατά την διαδικασία κατανομής;

Δεύτερον, τι δυναπότητα άντλησης ιδίων εσόδων έχουν οι ΟΤΑ, προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες τους, ή αλλιώς προια είναι

η δημοσιονομική δυνατότητά τους (fiscal capacity);

Και τρίτον, εφόσον υπάρχουν τα ίδια έσοδα για την κάλυψη των τοπικών αναγκών, σε ποιο βαθμό αυτά αξιοποιούνται από τις τοπικές κοινωνίες, ή αλλιώς πόση δημοσιονομική προσπάθεια (fiscal effort) καταβάλλουν οι ΟΤΑ προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τόνυς.

Οι έννοιες αυτές - δημοσιονομική δυνατότητα, δημοσιονομική προσπάθεια και τοπικές ανάγκες - αναρένεται να αποτελέσουν πολύτιμο οδηγό κατά την διαδικασία κατανομής των επιχορηγήσεων, δίνοντας μια άλλη διάσταση στο πρόβλημα της αντιμετώπισης των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, που έχει εφαρμοστεί στη χώρα μας, και αποτελώντας ουσιαστικά τους κεντρικούς περιορισμούς κατά το σχεδιασμό ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.

Για παράδειγμα, μπορεί κάποιοι ΟΤΑ, ενώ θέλουν, να μη δύνανται να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους λόγω έλλειψης των αναγκαίων κατά περίπτωση πόρων ή μέσων. Ή είναι δυνατόν κάποιοι ΟΤΑ να εμφανίζουν πλασματικά υψηλά επίπεδα αναγκών για να προσελκύσουν υψηλότερη κρατική οικονομική ενίσχυση. Είτε, για λόγους μικροπόλιτικής σκοπιμότητας, μπορεί κάποιοι τοπικοί άρχοντες να μην επιδιώκουν την οργάνωση ενός φορο-εισπρακτικού μηχανισμού και την ανάληψη τις τοπικής φορολογικής πολιτικής. Ο λόγος είναι γιατί ενώ από τη μια μπορεί να ενισχύσουν τα ίδια έσοδά τους, από την άλλη όμως θα έχουν να αντιμετωπίσουν το πολιτικό κόστος που θα προέλθει από τη δυσαρέσκεια των δημοτών λόγω της φορολογικής πολιτικής τους. Αναμφισβήτητα, στην πρώτη περίπτωση όπου αντικειμενικά οι ΟΤΑ δεν είναι υπεύθυνοι για την οικονομική - υλικοτεχνική τους κατάσταση, η παροχή ενίσχυσης από την Κεντρική Διοίκηση κρίνεται αναγκαία. Αντίθετα, στις άλλες δυο περιπτώσεις, όπου η δημοσιονομική ανισότητα πηγάζει από δικές τους ενέργειες δεν δικαιολογείται η κρατική οικονομική ενίσχυση.

Είναι φανερό ότι αν οι ως άνω παράμετροι ορισθούν με σαφήνεια, εκτιμηθούν πιοστικά, αξιολογηθούν και τέλος ιεραρχηθούν μπορούν να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στο σχεδιασμό ενός δίκαιου και ορθολογικού συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ. Αυτό γιατί οι επιχορηγήσεις στα χέρια της κεντρικής διοίκησης μπορεί να αποτελούν πολύτιμα ρυθμιστικά μέσα για την αντιμετώπιση και διόρθωση πιθανών οικονομικών στρεβλώσεων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης, από την άλλη όμως, πολύ εύκολα μπορεί να μετατραπούν σε μέσα ελέγχου και χειραγώγησης των επιχορηγούμενων.

Οι σημαντικότεροι σκοποί που εξυπηρετούνται και για τους οποίους κρίνεται αναγκαία η παροχή των κρατικών επιχορηγήσεων, παρόλη την έντονη και πολλές φορές αρνητική κριτική που δέχονται είναι:

- η εξομάλυνση των οριζόντιων και κάθετων δημοσιονομικών ανισοτήτων,
- η διάχυση του κόστους ή του οφέλους,
- η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών,
- η άσκηση μακρο-οικονομικής πολιτικής και
- η παροχή δημόσιων αγορών.

Κρατικές Επιχορηγήσεις:

Ελληνική και Διεθνής Πρακτική

Ο θεσμός των κρατικών επιχορηγήσεων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ουσιαστικά, εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα το 1920⁸.

Παρακολουθώντας, την εξελικτική πορεία του θεσμού των κρατικών επιχορηγήσεων στη χώρα μας και την επίδρασή τους στην αποκεντρωτική διαδικασία, από τις αρχές του 20ου αιώνα που πρωτεμφανίστηκαν ως τη σχετικά πρόσφατη θέσπιση των

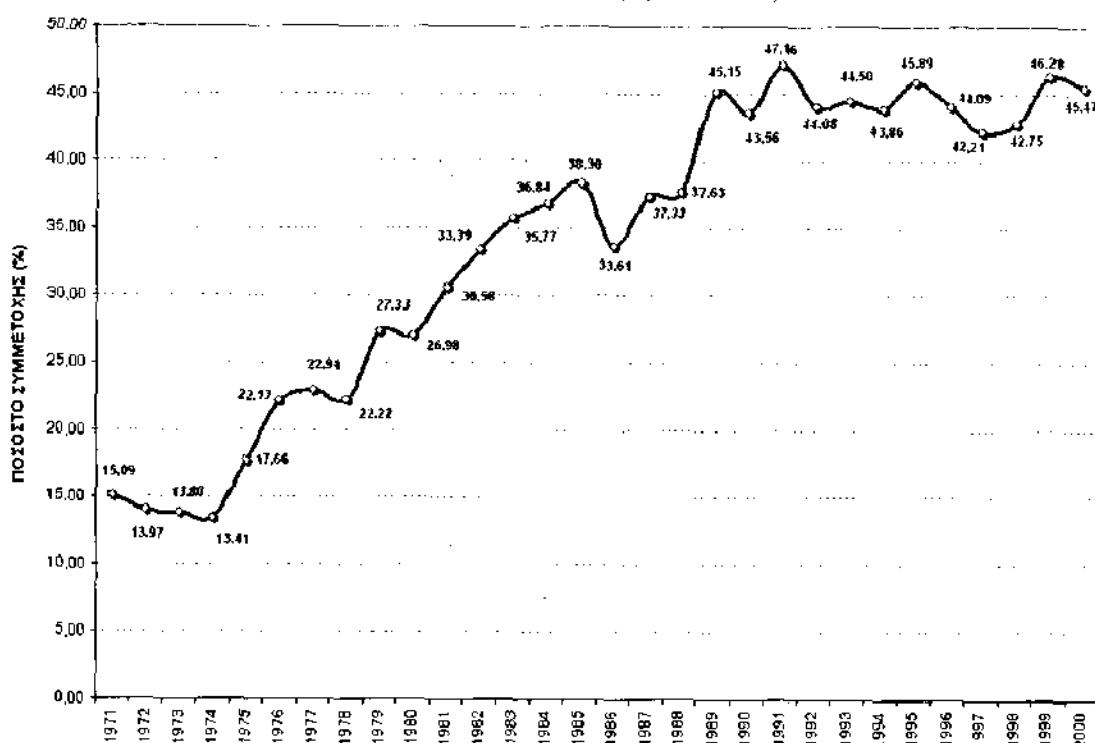
Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) το 1989, διαπιστώνεται ότι:

- πόροι που θα μπορούσαν να αποτελέσουν δυναμικά οχήματα ενδογενούς ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών (κυρίως φορολογικά έσοδα) αντικαταστάθηκαν σταδιακά από τις κρατικές επιχορηγήσεις,
- το ύψος και ο τρόπος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων καθορίζοταν από επιτροπές της κεντρικής διοίκησης, που αγνοούσαν τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών και είχαν αποδεχθεί το πληθυσμιακό και το «πολιτικό» κριτήριο ως τα κυριαρχα κριτήρια κατανομής,
- η αυτοδιοίκηση μη μπορώντας να αντεπεξέλθει στις

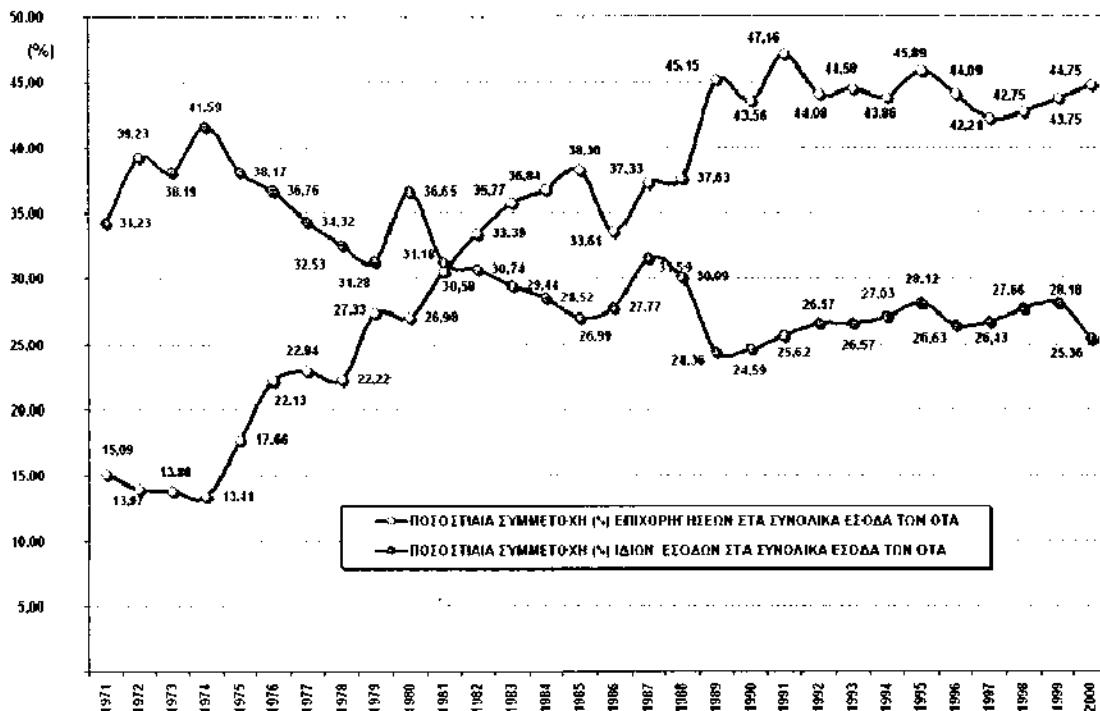
υποχρεώσεις της, αναγκαζόταν να καταφεύγει ολοένα και περισσότερο στην οικονομική «προστασία» της κεντρικής διοίκησης, με συνέπεια το συνεχή περιορισμό της οικονομικής αυτονομίας και ανεξαρτησίας της.

Οι μορφές των κρατικών επιχορηγήσεων, που αντικατέστησαν σταδιακά τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ, ήταν και εξακολουθούν να είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις, τακτικές και έκτακτες. Οι τακτικές επιχορηγήσεις αναφέρονται στην ετήσια τακτική επιχορηγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, ουσιαστικά στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.) και οι έκτακτες αντίστοιχα διακρίνονται στην Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.), στην επιχορηγηση του Ο.Α.Ε.Δ. για την εκτέλεση Δημοτικών έργων με στόχο την καταπολέμηση της

**ΓΡΑΦΗΜΑ 3. ΠΟΣΟΣΤΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ (%) ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ (Τοπικών & Εκτάκτων)
ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ (περίοδου 1971-2000)**



**ΓΡΑΦΗΜΑ 4. ΠΟΣΟΣΤΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ (%) ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ, ΙΔΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ
ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ (περίοδον 1971-2000)**



ανεργίας, στην επιχορήγηση του Νομαρχιακού Ταμείου, στην κρατική επιχορήγηση από τα Κρατικά Λαχεία και σε άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις.

Ειδικότερα, κατά την περίοδο 1971-2000, στη χώρα μας παραπρέπει αιυτήτική πορεία της συμμετοχής των κρατικών επιχορηγήσεων (τακτικών και εκτάκτων), στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ (βλ. Γράφημα 3).

Άμεσες συνέπειες της κυριαρχίας των επιχορηγήσεων εις βάρος των ιδίων εσόδων των ΟΤΑ ήταν αφενός ο γιγαντισμός του κράτους και η μη ουσιαστική αποκέντρωση και αφετέρου η διεύρυνση της εξάρτησης των οικονομικών των τοπικών κοινωνιών, από την πολιτική βούληση της κεντρικής διοίκησης, αποδυναμώνοντας τον ρόλο της αυτοδιοίκησης. Η διάρθρωση των εσόδων της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας και ειδικότερα

η σχέση μεταξύ ιδίων εσόδων και κρατικών επιχορηγήσεων, μπορεί να οδηγήσει σε συμπεράσματα σχετικά με το βαθμό άσκησης αυτόνομης και ανεξάρτητης πολιτικής από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Παρατηρώντας την πορεία των ιδίων εσόδων και συγκρίνοντάς την μ' αυτήν των επιχορηγήσεων, είναι εμφανής η ποσοτική υπεροχή των δεύτερων ιδίως από τις αρχές της δεκαετίας του '80 ως τα τέλη της περιόδου 1971-2000 (βλ. Γράφημα 4).

Επίσης, είναι εμφανής η υποχώρηση της σχέσης των ιδίων εσόδων προς τις κρατικές επιχορηγήσεις, η οποία ξεκίνησε από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και εντάθηκε σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '90. Εισι, ενώ η σχέση ιδίων εσόδων – επιχορηγήσεων τη δεκαετία του '70 ήταν κατά προσέγγιση $2 \div 1$, τη δεκαετία του '90 το κλίμα φαίνεται ότι αντιστρέφει

πλήρως και η σχέση διαμορφώθηκε σε $1 \div 2$ περίπου.

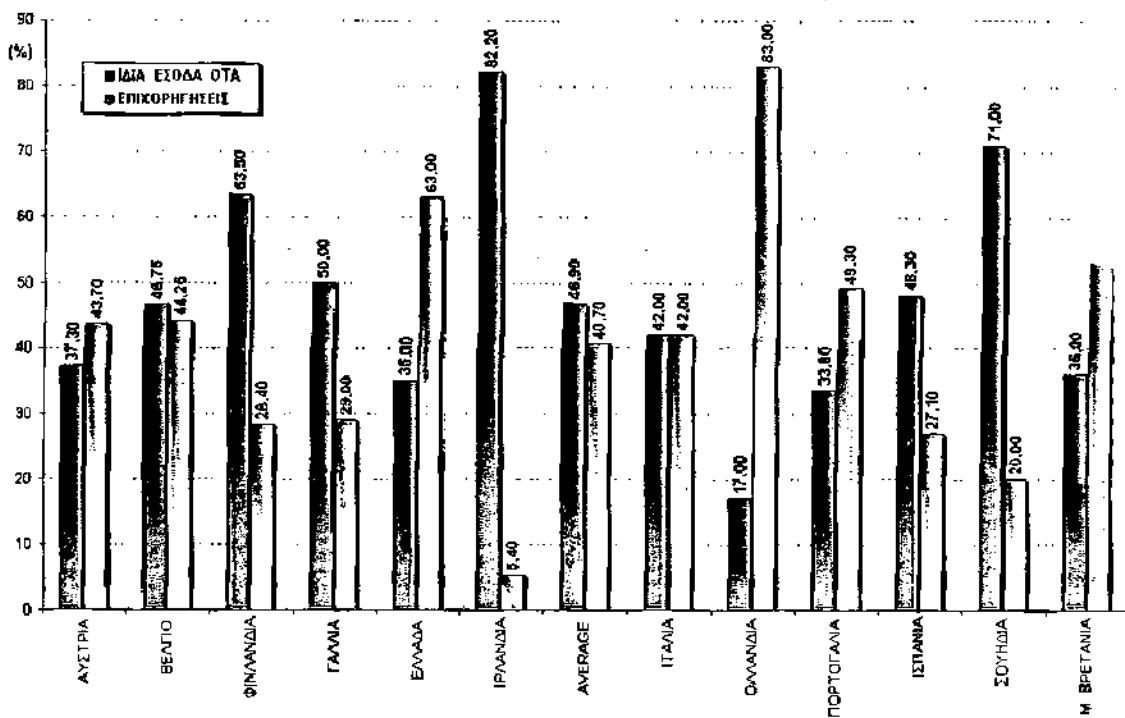
Αντίστοιχα και σε επίπεδο συμμετοχής των ιδίων εσόδων και των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, παρατηρείται ότι, μέχρι το 1981 τα ίδια έσοδα συμμετείχαν σε μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με τις κρατικές επιχορηγήσεις στη διαμόρφωση των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ, μετά το 1981 και ως το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, η εικόνα αντιστρέφεται πλήρως με τις κρατικές επιχορηγήσεις να κυριαρχούν των ιδίων εσόδων στη διαμόρφωση των συνολικών εσόδων των τοπικών κοινωνιών.

Όλα αυτά, όπως είναι φυσικό, δημιουργησαν έντονους προβληματισμούς, όσον αφορά τη δυνατότητα άσκησης ανεξάρτητης τοπικής πολιτικής από τους ΟΤΑ και την ουσιαστική

παρουσία της αυτοδιοίκησης στο διοικητικό μοντέλο της χώρας. Οι προβληματισμοί εντείνονται αντιπαραβάλλοντας τη εικόνα της Ελληνικής αυτοδιοίκησης με την εικόνα που παρουσιάζει η αυτοδιοίκηση σε άλλες χώρες της Ε.Ε⁹ (βλ. Γράφημα 5).

Η διατριβή ανέδειξ ότι τόσο ο σχεδιασμός, όσο και η υλοποίηση ενός συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων ποικίλει σημαντικά μεταξύ των διαφόρων χωρών αντανακλώντας με αυτόν τον τρόπο όχι μόνο τις διαφορετικές θεσμικές, ιστορικές και πολιτικές θεωρήσεις της κάθε χώρας, αλλά και τις διαφορετικές δυναπότητες, προτεραιότητες και κυρίως ανάγκες των τοπικών κοινωνιών¹⁰. Τα κριτήρια κατανομής, τόσο σε χώρες υψηλού όσο και χαμηλότερου επιπέδου ανάπτυξης, είναι σύνθετα και δεν περιορίζονται μόνο στο πλήθυσμακό κριτήριο, κάτιο το οποίο

ΓΡΑΦΗΜΑ 5. ΠΟΣΟΣΤΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ (%) ΙΔΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ - ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ
ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΡΑΤΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε. (2000)



είδαμε να ισχύει μέχρι πρόσφατα στη χώρα μας.

Από την άλλη, όσον αφορά την υιοθέτηση πρακτικών της διεθνούς εμπειρίας αν και αποτελεί πολύ χρήσιμο οδηγό κατά το σχεδιασμό συστημάτων κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, απαιτείται πολύ προσεκτικός χειρισμός αφού ενυπάρχει ο κίνδυνος να λειτουργούν υποδειγματικά και λαμβάνοντας υπόψη ότι στη χώρα μας υπάρχει πολύ μεγάλο πρόβλημα ποσοτικής και ποιοτικής επάρκειας δεδομένων σε τοπικό επίπεδο.

Τα βασικά συμπεράσματα που αναδύθηκαν κατά τη μελέτη της διεθνούς πρακτικής σχετικά με το σχεδιασμό συστημάτων κρατικών επιχορηγήσεων προς τις κατώτερες διοικήσεις, συνοψίζονται ως ακολούθως¹¹:

Τόσο οι γενικού σκοπού επιχορηγήσεις, όσο και οι ειδικού σκοπού συμμετοχικές επιχορηγήσεις (π.χ. για υποδομές) διαδραματίζουν διεθνώς πολύ σημαντικό ρόλο στα συστήματα των κρατικών επιχορηγήσεων.

Η «δεξαμενή» των πόρων που προορίζονται για διάνομη μέσω γενικού σκοπού επιχορηγήσεων θα πρέπει να καθορίζεται με ένα σταθερό αλλά και ευέλικτο τρόπο (π.χ. ως ένα ποσοστό των κεντρικών φόρων, προσαρμόσιμοι κάθε λίγα χρόνια κ.ά.)

Κατά τη διαδικασία κατανομής των γενικών επιχορηγήσεων θα πρέπει να λαμβάνονται συβαρά υπόψη οι ανάγκες αλλά και η δημοσιονομική ικανότητα των τοπικών κοινωνιών, αλλά όσο πιο απλά, αξιόπιστα και με διαφάνεια γίνεται.

Εάν οι γενικές επιχορηγήσεις είναι κανονικά σχεδιασμένες και εάν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έχουν κάποιο βαθμό διακριτικής ευχέρειας – ελευθερίας στη φορολογική πολιτική, δεν είναι απαραίτητο να συμπεριληφθούν ειδικά κίνητρα για να ενθαρρυνθεί επιπρόσθιη φορολογική προσπάθεια.

Κανένας κανόνας δεν θα πρέπει να επιβάλλεται, όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο δαπανώνται οι γενικές επιχορηγήσεις¹².

Από την άλλη, όσον αφορά τις επιχορηγήσεις ειδικού σκοπού θα πρέπει θα πρέπει να περιλαμβάνουν και μια συνιστώσα συμμετοχής, η οποία βέβαια θα πρέπει να κυμαίνεται τόσο με τον τύπο της δαπάνης που χρηματοδοτείται όσο και την δημοσιονομική δυνατότητα του λήπτη¹³.

Ειδικά για τις επιχορηγήσεις (ειδικού σκοπού) που κατευθύνονται σε υποδομές, για τους αποδέκτες τους θα πρέπει να απαιτείται να ικανοποιούνται κάποιες κατάλληλες τεχνικές προδιαγραφές, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι τα χρήματα αξιοποιούνται κανονικά και αποτελεσματικά.

Τέλος, όλες οι τοπικές κοινωνίες θα πρέπει να απαιτείται να χειρίζονται τα οικονομικά τους σύμφωνα με διαφανείς διαδικασίες και να ελέγχονται σε τακτά χρονικά διαστήματα και δημοσίως¹⁴. Αντίστοιχα, οι κεντρικές διοικήσεις θα πρέπει να ανακοινώνουν εγκαίρως και δημοσίως τις προθέσεις τους όσον αφορά την πολιτική επιχορηγήσεων τους.

Μοντέλο εξορθολογισμού της κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων

Κεντρικός στόχος της έρευνας τέθηκε εξαρχής η ανάδειξη της σκοπιμότητας, αλλά και της αναγκαιότητας εξορθολογισμού του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς πρώτου βαθμού της χώρας, μέσω ενός ολοκληρωμένου μοντέλου απόφασης – κατανομής, επιστημονικά δομημένου από μεταβλητές που δεν λαμβάνονται υπόψη ως σήμερα.

Στο καθαυτό εμπειρικό μέρος, λόγω της πληθώρας και της πολυπλοκότητας των χαρακτηριστικών (μεταβλητών) που έπρεπε να ληφθούν υπόψη αφενός και της φύσης του προβλήματος αφετέρου, η διατριβή αναζήτησε τον τρόπο της μεθοδολογικής της τακτικής στη συστηματική στατιστική ανάλυση πολυδιάστατων φαινομένων και ειδικότερα στην ταξονομική ανάλυση δεδομένων. Ουσιαστικά, αξιοποίησε τη δυνατότητα της ταξινομίας στην οργάνωση και στην σύνοψη σύνθετων

περιγραφών σε απλούστερες και στην προσέγγιση επιλογών (αποφάσεων) παρουσία πολλών ή πολλαπλών κριτηρίων επιλογής, επιλέγοντας ως μεθοδολογία ανάλυσης δεδομένων την αναγωγή, αφού πρώτο και κύριο μέλημα της διατριβής ήταν η σμίκρυνση των διαισθάσεων της αρχικής περιγραφής χωρίς να μειωθεί η πληροφοριακή αξία της.

Η μεθοδολογία κατάρτισης του μοντέλου κατανομής στηρίχθηκε στην Ανάλυση Παραγόντων (Factor Analysis) και εργκότερα την Ανάλυση Κυρίων Συνιστωσών (Principal Component Analysis - PCA).

Το μεθοδολογικό αντικείμενο της ανάλυσης υπόθεσης (case study) είναι η ταξινόμηση και των 1.033¹⁵ ΟΤΑ της χώρας. Αποτέλεσμα η δημιουργία δυο ταξινομήσεων ως προς ένα σύνολο 300 περίπου μεταβλητών (250 αρχικών και 50 παράγωγών μεταβλητών περιγραφής)¹⁶. Από τις μεταβλητές αυτές, επιλέγονται στατιστικά, μετά την κατασκευή των αντίστοιχων μητρώων συσχετίσεων (correlation matrices), δείκτες – κριτήρια ιεράρχησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανάλογα με την επίδοσή τους ως προς δύο κύριους άξονες απόφασης - κατανομής, την Αναγκαιότητα Επιχορήγησης (NECESSITY) και ως προς την Δημοσιονομική Προσπάθεια/ Διαχειρισιακή Επάρκεια τους (EFFICIENCY), αντίστοιχα. Μέσω των δυο αξόνων απόφασης αντανακλώνται οι δημοσιονομικές δυνατότητες - αδυναμίες, οι τάσεις, οι πρωτοπικές, οι ανάγκες, αφενός και η δημοσιονομική προσπάθεια και διαχειρισιακή επάρκεια των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών αντίστοιχα.

Προφανώς, το μεθοδολογικό πρόβλημα της απόφασης συνίσταται στην επιλογή των ΟΤΑ που θα επιχορηγηθούν. Θεμελιώδης θέση της διατριβής είναι ότι θα πρέπει να επιχορηγούνται εντονότερα οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ που εμφανίζουν μεγαλύτερη αναγκαιότητα για επιχορήγηση (NECESSITY) ενώ ταυτόχρονα παρουσιάζουν υψηλή Δημοσιονομική Προσπάθεια/ Διαχειρισιακή Επάρκεια (EFFICIENCY), αντίστοιχα.

Κρίσιμες παράμετροι ευημερίας, φτώχιας, αποτύπωσης αγροτικού και αστικού χαρακτήρα, προτίμησης εγκατάστασης, διοικητικών αναγκών και υποδομών αφενός, αλλά και οικονομικής εξάρτησης, δημοσιονομικής προσπάθειας, σπατάλης και επαρκούς διαχείρισης των οικονομικών των ΟΤΑ αφετέρου, λαμβάνονται για πρώτη φορά υπόψη, αποτυπώνοντας με διαφάνεια σημαντικά στοιχεία της κοινωνικο-οικονομικής φυσιογνωμίας των τοπικών κοινωνιών.

Τον πρώτο άξονα κατανομής (NECESSITY), ο οποίος στην ουσία σκιαγραφεί την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση των 1.033 ΟΤΑ της χώρας στοιχειοθετούν οι ακόλουθες 10 μεταβλητές -δείκτες:

1. Πληθυσμός Απογραφής 15-64 Ετών (2001) / Συνολικό Πληθυσμό Απογραφής (2001)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΥΝΗΤΙΚΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

2. Πληθυσμός Απογραφής >=65 Ετών (2001) / Συνολικό Πληθυσμό Απογραφής (2001)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΓΗΡΑΝΣΗΣ

3. Πλήθος Οικισμών ανά Καποδιστριακό ΟΤΑ

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ

4. *In* (Μέσου Υψομέτρου σταθμισμένου ως προς τον Συνολικό Πληθυσμό Απογραφής (2001))

ΔΕΙΚΤΗΣ (ΜΗ) ΠΡΟΤΙΜΗΣΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

5. Συνολική Προσιτότητα (Οδική, Σιδηροδρομική, Ακτοπλοϊκή & Αεροπορική Προσιτότητα Επιβατών & Εμπορευμάτων)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΠΡΟΣΙΤΟΤΗΤΑΣ

6. *In* (Φορολογούμενου Οικογενειακού Εισοδήματος (Κλιμ. 11) / Συνολικό πληθυσμό απογραφής (2001))

ΔΕΙΚΤΗΣ κ.κ. ΤΟΠΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

7. Φορολογούμενο Γεωργικό Εισόδημα (Κλιμ. 1 - 6) / Συνολικό Φορολογούμενο Οικογενειακό Εισόδημα

ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

8. Συνολικό Φορολογούμενο Εισόδημα Μισθωτών & Ελεύθερων Επαγγελματών / Συνολικό Φορολογούμενο Οικογενειακό Εισόδημα

ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΣΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

9. Φορολογούμενο Οικογενειακό Εισόδημα (Κλιμ. 1 - 2) / Συνολικό Φορολογούμενο Οικογενειακό Εισόδημα

ΔΕΙΚΤΗΣ ΦΤΩΧΙΑΣ

10. (Φορολογούμενο εισόδημα Γενικού Συνόλου ΟΛΩΝ των Ομάδων Επαγγελματών (Κλιμάκια 1 ως 6) (ΜΕΙΟΝ) Φορολογούμενο οικογενειακό εισόδημα (Κλιμ. 1 - 2) / (Συνολικό Φορολογούμενο οικογενειακό εισόδημα (ΜΕΙΟΝ) Φορολογούμενο οικογενειακό εισόδημα (Κλιμ. 1 - 2)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΜΕΣΗΣ ΕΥΗΜΕΡΙΑΣ

Αντίστοιχα, το δεύτερο άξονα κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης που αποτυπώνει το βαθμό της διαχειριστικής επάρκειας και της δημοσιονομικής προσπάθειας των ΟΤΑ (EFFICIENCY) συναποτελούν οι ακόλουθες 8 μεταβλητές - δείκτες:

1. Συντελεστής Δημοτικού Τέλους - ΚΑΤΟΙΚΙΑ (2002)

(Σταθμισμένος μέσος ηλεκτροδοτούμενης επιφάνεια κατοικίας)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ I

2. Συντελεστής Δημοτικού Τέλους - ΓΕΝΙΚΗ ΧΡΗΣΗ (2002)

(Σταθμισμένος μέσος όρος ηλεκτροδοτούμενης επιφάνεια γενικής χρήσης)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ II

3. (Τέλη, Δικαιώματα + Φόροι, Εισφορές (2000)) / ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ Εσόδων ΟΤΑ (2000)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ III

4. ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ Εσόδων ΟΤΑ (2000) / Συνολικό Φορολογούμενο Εισόδημα ΟΛΩΝ των ομάδων επαγγελματών (2002)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

5. Έκτακτα Έσοδα ΟΤΑ (2000) / ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ Εσόδων ΟΤΑ (2000)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ I

6. Έκτακτες Επιχορηγήσεις & Προσωπική Εργασία (2000) / ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ Εσόδων ΟΤΑ (2000)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ II

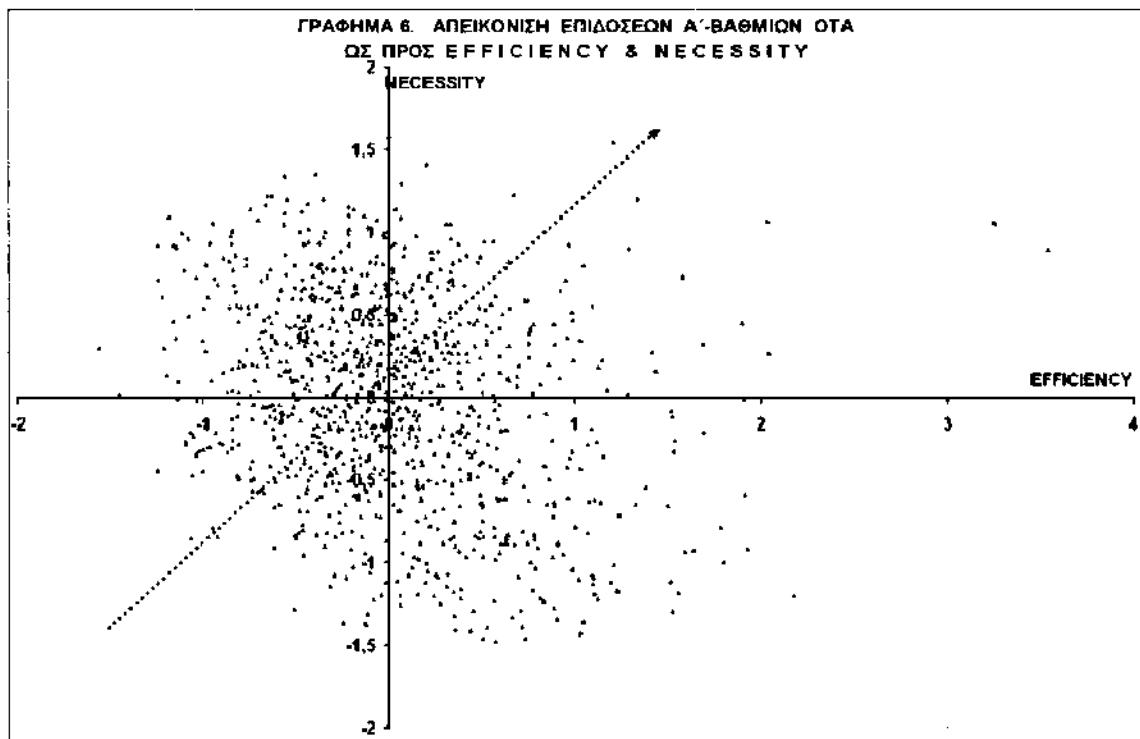
7. (ΣΥΝΟΛΟ Ειδικών Εξόδων ΟΤΑ - ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ (2000)) / ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ Εξόδων ΟΤΑ (2000)

ΔΕΙΚΤΗΣ ΣΠΑΤΑΛΗΣ

8. ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ (Κατασκευές Έργων - Μηχ. Εξοπλισμός - Μελέτες) (2000) / (Δαπάνες Αιρετών Αμοιβές Ειδικών Καπηγορίων Προσωπικού + Έξοδα για Επικοινωνίες & Δημόσιες Σχέσεις + Αποδοχές Δημοτικών, Κοινωνικών Υπαλλήλων (2000))

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΙΑΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ

Ακολούθως, οι επιδόσεις των ΟΤΑ ως προς τους ανωτέρω δύο κεντρικούς άξονες του μοντέλου απόφασης – κατανομής, απόρροια Ανάλυσης Κυρίων Συνιστωσών, αποτυπώθηκαν σε έναν «χάρτη απόφασης» (βλ. Γράφημα 6). Ο χάρτης αυτός δε διασφαλίζει μόνο τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα της κατανομής, αλλά κυρίως την αποτελεσματικότητά της, αφού κανείς ΟΤΑ δεν επιχορηγείται εάν δεν έχουν επιχορηγηθεί όλοι οι «καλύτεροι» του, ως προς τις επιδόσεις τους σε NECESSITY και EFFICIENCY αντίστοιχα.



Διθέντος του συνολικού μεγέθους των κρατικών επιχορηγήσεων προκύπτουν με την εφαρμογή συστηματικών αλγορίθμων πολυκριτήριας απόφασης, οι ΟΤΑ που θα ενισχυθούν με συγκεκριμένο ύψος επιχορηγήσεων.

Η φόρμουλα κατανομής που υποστηρίχθηκε από την διατριβή ήταν η ακόλουθη:

$$G_i = G_{(total)} \cdot \left(a \cdot \frac{P_i}{P_{total}} + b \cdot \frac{Y_{(NEC)i}}{\sum_i Y_{(NEC)i}} + c \cdot \frac{X_{(EFF)i}}{\sum_i X_{(EFF)i}} \right)$$

όπου:

G_i το ποσό της κρατικής επιχορήγησης που αντιστοιχεί στον i ΟΤΑ, $G_{(total)}$ το συνολικό ποσό της κρατικής επιχορήγησης,

P_i
 P_{total} η πληθυσμιακή αναλογία του i ΟΤΑ ως προς το σύνολο της χώρας, a , η στάθμιση της ως άνω πληθυσμιακής αναλογίας του i ΟΤΑ, b , η στάθμιση του NECESSITY, c η στάθμιση του EFFICIENCY, $X_{(EFF)i}$ η ομαλοποιημένη τιμή της επίδοσης του (i) ΟΤΑ ως προς το EFFICIENCY και $Y_{(NEC)i}$ η ομαλοποιημένη τιμής της επίδοση του (i) ΟΤΑ ως προς το NECESSITY & ($a+b+c=1$).

Παράλληλα, παρουσιάστηκαν πολιτικές – σενάρια κατανομών, όπως:

- είτε επιχορηγώντας τους ΟΤΑ, ως προς τη «μέση επίδοση»

στους δυο άξονες κατανομής, αποδίδοντάς τους είτε την ίδια είτε διαφορετική στάθμιση,

- είτε επιχορηγώντας όλους ή μέρος των ΟΤΑ ανάλογα με τη θέση της πολιτικής βούλησης στο ερώτημα «λίγα σε πολλούς ή πολλά σε λίγους?»

- είτε επιχορηγώντας τους ΟΤΑ κατά ομάδες με διαφορετικά ποσά ή/και διαφορετικές σταθμίσεις στους άξονες κατανομής, στην προοπτική να ενισχυθούν εντονότερα συγκεκριμένες ομάδες αυτοδιοικούμενων οργανισμών,

ενώ τονίστηκε ότι η τελική φόρμουλα κατανομής των πόρων είναι αποκλειστική ευθύνη της κεντρικής διοίκησης.

Καταλήγοντας, η διατριβή υποστήριξε την ανάγκη ολοκλήρωσης του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, μέσω μιας ανεξάρτητης αρχής - μηχανισμού ελέγχου και παρακολούθησης (*monitoring & control system*), «παρατηρητηρίου», της διαχείρισης των επιπτώσεων των επιχαρηγήσεων σε βασικά μακροοικονομικά μεγέθη, στην ευημερία και στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών.

Συμπεράσματα - Επιστημονική συμβολή διατριβής

Οπως έχει ήδη αναφερθεί τις τρεις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, οι κρατικές επιχορηγήσεις, αλλά και τα τέλη - δικαιώματα, διαδραμάτισαν τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη χρηματοδότηση των τοπικών κοινωνιών - οικονομιών, ενώ φόροι - εισφορές και δανεισμός έπαιξαν δευτερεύοντα ρόλο, παρουσιάζοντας μάλιστα μια ομαλώς πιστική πορεία με χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, χωρίς αξιοσημείωτες διακυμάνσεις.

Το Ελληνικό Κράτος του 21^{ου} αιώνα θα πρέπει να είναι ευέλικτο, να οργανώνει, να υποστηρίζει και να κατευθύνει χωρίς να υπόκαθιστά την κοινωνία και τη βούλησή της. Η ενδυνάμωση και η ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως μέσω της οικονομικής ανεξάρτησίας της θα συμβάλλει ουσιαστικά στην αυτονομία της και στην ουσιαστική απεξάρτησή της από

τους κεντρικά κατευθυνόμενους πόρους. Αν και ο κίνδυνος να μετατραπούν οι ΟΤΑ σε απλούς φορο-εισπρακτικούς μηχανισμούς θα εξακολουθεί να είναι υπαρκτός, αν η οποία θεσμική βελτίωση δεν συνοδεύεται από γενναία εξυγίανση της εσωτερικής διάρθρωσης του δημοσιονομικού συστήματος των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την ανάγκη ενός δημοσιονομικού συστήματος το οποίο αφενός θα στηρίζεται κυρίως σε ίδια έσοδα, και αφετέρου:

- Θα προσανατολίζει τις κρατικές επιχορηγήσεις κυρίως στη διόρθωση στρεβλώσεων και στην εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, με κριτήρια που διασφαλίζουν τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητα της κατανομής,
- Θα αξιοποιεί αποτελεσματικά την περιουσία (ακίνητη και κινητή) των ΟΤΑ,
- Θα επεκτείνει το πρόγραμμα επενδύσεων των ΟΤΑ σε χρεόγραφα και κυρίως σε δυναμικές μορφές παραγωγικών επενδυτικών δραστηριοτήτων,
- Θα επιβραβεύει τις τοπικές κοινωνίες για τη δημοσιονομική ευθύνη, πειθαρχία και προσπάθεια που επιδεικνύουν,
- Θα σταθεροποιεί το ύψος των δημοτικών φόρων και τελών, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζεται στο κοινωνικό σύνολο ένα «αξιοπρεπές» επίπεδο τοπικά παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών,
- Θα αναδεικνύει το δανεισμό σε σημαντική χρηματοδοτική λειτουργία αναπτύσσοντας συνεργασίες εκτός των παραδοσιακών και με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα του εσωτερικού, και του εξωτερικού,
- Θα πρωθεί τον εξορθολογισμό των δαπανών στοχεύοντας με αυτό τον τρόπο στην αποτελεσματικότερη διαχείρισή

τους περιορίζοντας τις σπατάλες και κυρίως τις προσλήψεις προσωπικού στα αναγκαία επίπεδα.

Οι αδιαμφισβήτητες αδυναμίες της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας χρησίμευσαν και απ' ότι φάνηκε εξακολουθούν να χρησιμεύουν σε πολλές τοπικές αυτοδιοίκησεις ως άλλοθι για να εξαρτηθούν περισσότερο από την κεντρικά εκχωρούμενη οικονομική βοήθεια, υπονομεύοντας όμως το δυναμικό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η τοπική αυτοδιοίκηση στα νέα δεδομένα που επιτάσσει κυρίως το σύγχρονο διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Η αναγκαιότητα της ύπαρξης των κρατικών επιχορηγήσεων ως βασικά εξισωτικά εργαλεία από τη μια και το ότι η τελική απόφαση του τρόπου κατανομής των κρατικών πόρων στην αυτοδιοίκηση αποτελεί κατά κύριο λόγο πολιτική απόφαση από την άλλη, επιβάλλει την υιοθέτηση ορθολογικών συστημάτων κατανομής των κρατικών πόρων, τα οποία θα βρίσκονται κάτω από τον διακριτικό έλεγχο και την παρακολούθηση ανεξάρτητων θεσμοθετημένων οργάνων – αρχών, τα οποία θα αξιολογούν τις εφαρμοσθείσες κάθε φορά πολιτικές. Η ανάγκη παρακολούθησης και ελέγχου της αποτελεσματικότητας του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων κρίθηκε αναγκαία από τη διατριβή, η οποία δεν αρκέστηκε μόνο στον εξορθολογισμό του, αλλά και στην ολοκλήρωσή του με τη συνδρομή ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης και ελέγχου (monitoring and control system) της αποτελεσματικής διαχείρισης των εκχωρούμενων πόρων, μιας και το πρόβλημα της κατανομής των επιχορηγήσεων συνίσταται στο συγκερασμό πληθώρας παραμέτρων - συχνά ανταγωνιστικών μεταξύ τους.

Στόπλαίσιοτηςεμπειρικήςπροσέγγισηςτηςκοινωνικοοικονομικής κατάστασης καθενός ΟΤΑ έχωριστά, η ανάλυση διαπίστωσε άμεσα τη σοβαρή ανεπάρκεια επίσημων και μη στατιστικών στοιχείων σε τοπικό επίπεδο.

Από τα θεμελιώδη στοιχεία του μοντέλου απόφασης - κατανομής

που υποστηρίχθηκε από κατανομή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης δεν θα αντανακλούσε με αντικειμενικότητα τις ως άνω σχέσεις ενώ θα ενείχε και σημαντικό βαθμό αυθαιρεσίας, αφού οι όποιες νόρμες θεμιτό είναι να υπάρχουν όμως συχνά δρουν ισοπεδωτικά παράπονάτας αισθητά την πράγματικότητα, ενώ όταν χρησιμοποιούνται χωρίς να προηγείται συστηματική ανάλυση και στηρίζονται στην άκρη αντιγραφή της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής είναι πολύ πιθανό να επιφέρουν και αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Η αναλυτική τακτική που ακολούθησε η διατριβή απεφάνθη ότι χρήζει εντονότερης αρωγής ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός, ο οποίος εμφανίζει υψηλότερες επιδόσεις ως προς τους δύο κεντρικούς άξονες κατανομής, την αναγκαιότητα για κρατική επιχορήγηση (NECESSITY) και την δημοσιονομική προσπάθεια - διαχειριστική επάρκεια (EFFICIENCY), αντίστοιχα.

Η αναγκαιότητα για επιχορήγηση (NECESSITY) αυξάνει, όταν αυξάνεται το επίπεδο φτώχιας, το επίπεδο της μέσης ευημερίας, ο αγροτικός χαρακτήρας, ο βαθμός γήρανσης, ο δείκτης προτίμησης εγκατάστασης ο δείκτης του επιπέδου διοικητικών αναγκών και όταν μειώνεται αντίστοιχα το κ.κ. τοπικό εισόδημα, ο αστικός χαρακτήρας, ο βαθμός δυνητικής παραγωγικότητας και το επίπεδο τοπικών υποδομών.

Από την άλλη, η δημοσιονομική / διαχειριστική επάρκεια (EFFICIENCY) αυξάνει, όταν αυξάνονται οι δείκτες οικονομικής εξάρτησης των τοπικών κοινωνιών – οικονομιών σε έκτακτες πηγές χρηματοδότησης, ο δείκτης επαρκούς οικονομικής διαχείρισης, οι δείκτες δημοσιονομικής προσπάθειας και ο δείκτης αξιοποίησης του τοπικού εισοδήματος και μειώνεται ο δείκτης σπατάλης, αντίστοιχα.

Το μοντέλο απόφασης - κατανομής που υποστηρίχθηκε από τη διατριβή, δεν αποτελεί πανάκεια και κυρίως δε φιλοδοξεί να υποδειχτεί κάποια συγκεκριμένη πολιτική κατανομής πόρων στους πρωτοβάθμιους ως άριστη¹⁷.

Αποτελεί όμως ένα εργαλείο εξορθολογισμού της κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, ενώ συγχρόνως περιγράφει το περιβάλλον της, αφήνοντας φε κεντρική διοίκηση, πολιτικούς και φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης την τελική απόφαση για το συνολικό ύψος της οικονομικής ενίσχυσης και τον τρόπο κατανομής και κυρίως θέτοντας τις βάσεις για την ολοκλήρωση του, μέσω του «παραπηρητηρίου» διαχείρισης των κρατικών επιχορηγήσεων, το οποίο θα παρακολουθεί διαχρονικά τις επιπτώσεις τους αναδεικύνοντας τα θετικά και αρνητικά σημεία των κατανομών.

Ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον παρουσίασαν τα έξι «σενάρια» κατανομών που διενεργήθηκαν, αποδίδοντας κάθε φορά διαφορετικές σταθμίσεις στην πληθυσμιακή μεταβλητή, στο NECESSITY και στο EFFICIENCY, αντίστοιχα¹⁸. Ακολούθως, τα σενάρια αυτά συγκρίθηκαν με την κατανομή του ΥΠΕΣΔΔΑ, κατά το έτος 2002. Από τη συσχέτιση των αποτελεσμάτων των ανωτέρω επτά κατανομών έγινε φανερή η αύξηση της συσχέτισης μεταξύ της κατανομής του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., με τα πιθανά σενάρια της διατριβής όσο αύξανε η σημασία της πληθυσμιακής μεταβλητής στη φόρμουλα κατανομής, γεγονός το οποίο συνάγει την πολύ υψηλή – κεντρική σημασία της πληθυσμιακής μεταβλητής στην κατανομή του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α¹⁹ και αναδεικύνοντας ότι παρόλες τις θεσμικές βελτιώσεις, η φιλοσοφία κατανομής των επιχορηγήσεων δεν έχει μεταβληθεί αισθητά, εκτός των αναγκαίων αναπροσαρμογών των τιμών τους. Επιπρόσθετα, η ανάλυση ανέδειξε ότι τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ και ΣΑΤΑ²⁰, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι εφαρμόζονται στην πράξη κατά την κατανομή των κρατικών πόρων από τη μια, ενώ από την άλλη αναφέρονται σε μεταβλητές που είναι πολύ δύσκολο να συλλεχθούν σε τοπικό επίπεδο.

Η θεσμοθέτηση της επήσιας τακτικής οικονομικής ενίσχυσης (ΚΑΠ) παρά την θετικότατη συνεισφορά στο θεσμό της αυτοδιοίκησης και η κατανομή της με μοντέλα πολλών παραμέτρων δεν είναι σίγουρο ότι αντιμετωπίζει με επιτυχία το πρόβλημα της δίκαιης

και κατά κύριο λόγο της αποτελεσματικής κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.

Η προσοχή των ιθυνόντων ίσως θα έπρεπε να εστιαστεί στο γεγονός ότι καλλιεργήθηκαν προσδοκίες σχετικά με το ότι η τακτική οικονομική ενίσχυση θα αντιμετώπιζε τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών, χωρίς να ληφθεί καμία μέριμνα για τη διάκριση της είτε ως προς το σκοπό για τον οποίο προοριζόταν (δηλ. σε ειδικές και γενικές επιχορηγήσεις), είτε λαμβάνοντας υπόψη της προϋποθέσεις συμμετοχής ή μη συμμετοχής των ΟΤΑ στη χρηματοδότηση των δαπανών τους, τη δημοσιονομική (φορολογική) τους προσπάθεια, τις δημοσιονομικές (φορολογικές) δυνατότητές τους, όπως συνηθίζεται διεθνώς.

Η επιστημονική συμβολή της διατριβής αντανακλάται κυρίως στο συγχρονικό υπόδειγμα απόφασης - κατανομής, το οποίο χαρακτηρίζεται από μια σειρά καινοτομιών. Επίκεντρο του υποδείγματος ήταν η κατά δυνατόν ακριβέστερη αποτύπωση της κοινωνικοοικονομικής εικόνας των ΟΤΑ αφενός και ο εξορθολογισμός και η ολοκλήρωση του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων αφετέρου. Ειδικότερα:

- Κατάρτιση βάσης δεδομένων αποτελούμενης από πληθώρα τοπικών χαρακτηριστικών των ΟΤΑ.
- Συστηματικός και επιστημονικά τεκμηριωμένος προσδιορισμός των παραμέτρων (κριτηρίων) της κατανομής των κρατικών πόρων, με στατιστικό τρόπο, αποκλείοντας οποιαδήποτε μορφή υποκειμενισμού και αιθαιρεσίας, που θα έθετε υπό αμφισβήτηση την αντικειμενικότητα του υποδείγματος κατανομής.
- Προσανατολισμός του υποδείγματος κατανομής σε παραμέτρους που δεν έχουν χρησιμοποιηθεί ως σήμερα κατά την κατανομή των κρατικών πόρων, όπως: ο βαθμός ευημερίας, το επίπεδο φτώχειας και η αποτύπωση του αγροτικού και του αστικού χαρακτήρα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όπως αυτά αντανακλώνται στο τοπικό εισόδημα, αλλά και το ίδιο τα κ.κ. τοπικό εισόδημα, η προτίμηση ή μη για εγκατάσταση των

κατοίκων σε σχέση με το μέσο σταθμισμένο πλήθυσμακά υψόμετρο ανά οικισμό, το επίπεδο των τοπικών διοικητικών αναγκών όπως διαμορφώνεται από το πλήθος των οικισμών που «εξυπηρετεί» κάθε αυτοδιοικούμενος οργανισμός, αλλά και των υποδομών συνολικής προσιτότητας, η οικονομική εξάρτηση των τοπικών κοινωνιών – οικονομιών από έκτακτες πηγές εσόδων που αποτελεί τροχοπέδη τόσο για αυτόνομη ανάπτυξή τους, όσο και για μακρόπνιο προγραμματισμό παραγωγικών δράσεων, η δημοσιονομική προσπιάθεια που καταβάλλεται από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ώστε να αξιοποιηθεί με αποτελεσματικό τρόπο το ενδογενές δημοσιονομικό δυναμικό τους, ο βαθμός σπατάλης και επαρκούς διαχείρισης των οικονομικών των ΟΤΑ αφετέρου.

- Ταξινόμηση - Αξιολόγηση των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών ως προς την αναγκαιότητα για οικονομική ενίσχυση (NECESSITY) που παρουσιάζουν, καθώς και ως προς τη δημοσιονομική προσπιάθεια και τη διαχειριστική επάρκειά τους αντίστοιχα, αναδεικνύοντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις τοπικές δυνατότητες, τάσεις, ανάγκες και προσπικές.

- Ολοκλήρωση του μοντέλου κατανομής, μέσα από τη δημιουργία ειδικού ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου και παρακολούθησης
 - «παρατηρητηρίου» - της αποτελεσματικής διαχείρισης των κρατικών ενισχύσεων και της ουσιαστικής συμβολής τους στην τοπική ανάπτυξη και ευημερία. Η συνεισφορά της ολοκλήρωσης του συστήματος απόφασης - κατανομής δεν περιορίζεται μόνο στη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και κυρίως της αποτελεσματικότητας της κατανομής, αλλά επεκτείνεται και στην διαχρονική αξιολόγηση της διαχείρισης των επιχορηγήσεων, μέσω του «παρατηρητηρίου» το οποίο θα συλλέγει στοιχεία, θα παρακολουθεί και θα αναλύει τις επιπτώσεις της εφαρμοσθείσας πολιτικής και θα τη συγκρίνει με άλλες εναλλακτικές, αφήνοντας στη διακριτική ευχέρεια του πολιτικού την τελική απόφαση και των αιρετών τοπικών «αρχόντων» τη διαχείριση.

Εν κατακλείδι, η διατριβή προώθησε τον εξορθολογισμό του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων και συντάχθηκε με την άποψη ενός ολοκληρωμένου μοντέλου, το οποίο στοχεύει μόνο στην άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των αποκεντρωμένων μονάδων διοίκηση, στην απόδοση κοινωνικής δικαιοσύνης, στην επίτευξη οικονομικής αποτελεσματικότητας και στην παρακολούθηση των επιπτώσεων της διαχείρισης της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, έτσι ώστε να διασφαλίζονται σε όλους τους πολίτες ίσες ευκαιρίες πρόσβασης σε ένα αξιοπρεπές επίπεδο ποιότητας ζωής.

Σημειώσεις

¹ Στους ως άνω 1.033 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (δήμους & κοινότητες) δεν συμπεριλαμβάνεται το Άγιο Όρος.

² Χαρακτηριστικά παραδείγματα μετονομασίας γνωστών φόρων σε τέλη είναι το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) και το Τέλος Παρεπιδημούντων.

³ Γνωστό παράδειγμα αποτελεί ο φόρος ακίνητης περιουσίας, που ως γνωστό παρουσιάζει προβλήματα όταν τον διαχειρίζεται η κεντρική διοίκηση.

⁴ Στο άρθρο 4 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Χ.Τ.Α.) σχετικά με την έννοια της τοπικής αυτονομίας αναφέρεται: «... η έκφραση - πραγματική ικανότητα - εμπεριέχει την ιδέα ότι το τοπικό - νομικό δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις, πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκησή τους. Η εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών». (Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ – Δ. ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, «Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης», σελ. 68, Εκδόσεις Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα, 1995).

⁵ Στην χώρα μας, από τη διερεύνηση της πορείας των

- κρατικών επιχορηγήσεων και των τοπικών δαπανών, που πραγματοποίησε η διστριβή, κατά την περίοδο 1971-2000, φαίνεται ότι υπάρχει εμφανής σχέση και μάλιστα ανόδικη !
- ⁶ Αυτό επιβεβαιώνεται αρκεί να δει κανείς τις γραμμικές συσχετίσεις μεταξύ των τιμών των τακτικών (0,9877), των εκτάκτων (0,9752) και των συνολικών κρατικών επιχορηγήσεων (0,9971) προς τους ΟΤΑ και των αντίστοιχων δαπανών μισθοδοσίας τους, για την περίοδο 1971-2000.
- ⁷ R. JACKMAN, "Estimating Expenditure Need: The use of regression analysis in England and Wales", OECD, Urban Management Studies, 1981, p.p. 21.
- ⁸ Ν. 2125/1920 περί «Καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαιδεύσεως της Αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών».
- ⁹ Πηγή: ΥΠΕΣΔΔΑ, «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», Τεύχος 2, Οκτώβριος 2001, Αθήνα. / The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: a test for subsidiarity. Council of Europe. 2000.
- ¹⁰ E. AHMAD, "Financing Decentralized Expenditures-An International Comparison of Grants", Edward Elgar UK, 1997, p.p. 1-16.
- ¹¹ BIRD R. M. and SMART M., "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience", International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto, March 2001, from a Working Paper which was originally prepared for the Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, Feb. 2001, p. 22.
- ¹² BIRD R. M. and A. FISZBEIN, "Colombia: The Central Role of Central Governments in Fiscal Decentralization", in Bird and Vaillancourt, eds., 1998.
- ¹³ Συμπερασματικά, ο βαθμός συμμετοχής (matching rate) της κεντρικής διοίκησης στα πλαίσια εφαρμογής του οποιοδήποτε ειδικού τοπικού θα πρέπει να είναι τόσο υψηλότερος, αφενός όσο μεγαλύτερο θα είναι το ενδιαφέρον της κεντρικής διοίκησης για το πρόγραμμα και αφετέρου όσο χαμηλότερος είναι ο (αναμενόμενος) βαθμός του τοπικού ενθουσιασμού (δηλ. η ελαστικότητα της τιμής – price elasticity) και η ικανότητα της τοπικής κοινωνίας (δηλ. η ελαστικότητα του εισοδήματος – income elasticity) να υποστηρίξει το ως άνω πρόγραμμα !
- ¹⁴ BIRD R. M. "Setting the stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance", in M.E. Freire and R.E. Stren eds., The Challenge of Urban Governance, Washington, World Bank Institute, 2001.
- ¹⁵ Στους 1.033 ΟΤΑ δεν συμπεριλαμβάνεται το ΑΓΙΟΝ ΟΡΟΣ Χαλκιδικής.
- ¹⁶ Οι μεταβλητές αυτές περιέχουν πολύτιμες πληροφορίες για ένα πλήθος χαρακτηριστικών των ΟΤΑ όπως: Ταυτοκά, Γεωγραφικά, Δημογραφικά, Εισοδήματος κατά Φορολογικό Κλιμάκιο και Ομάδα Δραστηριότητας, Επιπέδου Υποδομών Προσιτότητας (οδικής, σιδηροδρομικής, ακτοπλοϊκής και αεροπορικής προσιτότητας), Τουριστικής κίνησης, Οικονομικών των ΟΤΑ (Έσοδα – Έξοδα), Κατανάλωσης Ηλεκτρικής Ενέργειας κατά χρήση, Συντελεστών Δημοτικών Τελών και Φόρων (ΔΕΗ).
- ¹⁷ ROMAN SLOWINSKI, "Fuzzy sets in DECISION ANALYSIS, Operations Research and Statistics", Kluwer Academic Publishers, Boston / Dordrecht / London, 1998, p. 105.
- PAUL GOODWIN and GEORGE WRIGHT, "Decision Analysis for Management Judgement", 2nd Edition, WILEY, 1998, p.p. 301 – 303.
- ANATOL RAPOPORT, "Decision Theory and Decision Behaviour", MACMILLAN Press Ltd., 2nd Revised Edition, London, 1998, p.p. 160-173.
- D. V. LINDLEY, "Making Decisions", JOHN WILEY & SONS, London-New York-Brisbane-Toronto-Singapore, 2nd Edition, 1994, p.p. 180-186.

¹⁸ ΠΙΝΑΚΑΣ: ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΠΑΡΑΜΕΤΡΩΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ

SCENARIO	(a)	(b)	(c)
I.	0,20	0,40	0,40
II.	0,20	0,60	0,20
III.	0,20	0,20	0,60
IV.	0,50	0,25	0,25
V.	0,70	0,15	0,15
VI.	0,90	0,05	0,05

¹⁹ Μάλιστα, όταν αποδόθηκε στάθμιση 0,90 στην πληθυσμιακή μεταβλητή και από 0,05 στα NECESSITY & EFFICIENCY, η κατανομή αυτή (SCENARIO VI.) με την κατανομή του ΥΠΕΣΔΔΑ εμφάνισε την μεγαλύτερη γραμμική συσχέτιση 0,998.

²⁰ Όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 13 του Ν. 2539/1997.

Η επιχειρηματική δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τοπικές Δημόσιες Επιχειρήσεις

**Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Αθήνα 2005, Επιβλέπων: Καθ. Ν. Τάτσος
Μαρία ΖΩΗ***

1. Εισαγωγικά

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας ήταν η διερεύνηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δραστηριοποιείται επιχειρηματικά κυρίως μέσω των Τοπικών Δημόσιων Επιχειρήσεών της (local public enterprises). Είναι γεγονός ότι ο θεσμός των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης αμφισβητείται έντονα τα τελευταία χρόνια. Σήμερα, στον Ελλαδικό Χώρο λειτουργούν 1.116 επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης που πραγματοποιούν κύκλο εργασιών αξίας 447,6 εκ. Ευρώ και απασχολούν 27.500 άτομα. Ωστόσο, η πλειονότητα αυτών των επιχειρήσεων παρουσιάζει ζημιές.

Στα πλαίσια αυτής της εργασίας γίνεται μια προσπάθεια να δοθούν απαντήσεις στα εξής βασικά ερωτήματα: Πόσο αναγκαίος είναι ο θεσμός των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης

στη σύγχρονη κοινωνία; Οι επιχειρήσεις αυτές εξυπηρετούν ανάγκες της τοπικής κοινωνίας ή ουσιαστικά ήταν αποτέλεσμα κάποιων άλλων παραγόντων; Μήπως στην πραγματικότητα οι επιχειρήσεις αυτές δημιουργούν περισσότερα προβλήματα απ' αυτά που λύνουν; Μήπως κάποια άλλα μέτρα του κράτους για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της κοινωνίας θα ήταν πιο αποτελεσματικά συγκριτικά με το θεσμό των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης;

Κρίθηκε σκόπιμη η διερεύνηση διαφόρων παραμέτρων του θεσμού των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης (οικονομικών, ιστορικών, διοικητικών κ.α.) προκειμένου να εντοπιστούν τα βασικά προβλήματα των Επιχειρήσεων και οι λόγοι που οδήγησαν στην επιδείνωση της οικονομικής τους κατάστασης. Μέσα από αυτή τη διαδικασία προέκυψαν πολύτιμα συμπεράσματα τα οποία οδήγησαν σε προτάσεις και μέτρα για

Μαρία ΖΩΗ, Δρ. Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

την έξυγιανση αυτών των επιχειρήσεων.

Η δομή της εργασίας έχει ως εξής: αρχικά παρουσιάζεται η θεωρία που αφορά στις δημόσιες επιχειρήσεις μιας και αυτές εμφανίζουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά με τις επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, αναφέρονται οι πολιτικές του κράτους στις οποίες μπορεί να συμμετάσχει αποτελεσματικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και οι λόγοι που ώθησαν την Αυτοδιοίκηση να αναπύξει επιχειρηματικές πρωτοβουλίες. Σε άλλα κεφάλαια παρουσιάζονται: η ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, το θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης και οι βασικοί τομείς στους οποίους δραστηριούνται. Επίσης, γίνεται μια αναφορά στην τιμολογιακή πολιτική που ακολουθούν οι επιχειρήσεις, με μια ιδιαίτερη έμφαση στις επιχειρήσεις που λειτουργούν ως τοπικά μονοπώλια, και παρουσιάζεται ο τρόπος χρηματοδότησή τους. Σε ξεχωριστό κεφάλαιο αναλύεται η δανειοδότηση των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και στο Διεθνή χώρο. Στο τελευταίο μέρος της μελέτης εμφανίζεται η οικονομική κατάσταση των Ελληνικών Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης, παρατίθενται κάποια οικονομικά στοιχεία που αφορούν τις αντίστοιχες επιχειρήσεις στα εξωτερικό και διαπιπώνονται ορισμένα συμπεράσματα και προτόσεις.

2. Δανειοδότηση

Τα δάνεια αποτελούν μια από τις κυριότερες πηγές εσόδων των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης. Οι φορείς από τους οποίους οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. μπορούν να δανείζονται είναι: το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, οι Εμπορικές Τράπεζες της Ελλάδας και του εξωτερικού και οι Ειδικοί Πιστωτικοί Οργανισμοί, όπως είναι για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων αποτελεί τον βασικό δανειοδότη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών της. Ο δανεισμός των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών τους εσόδων είναι πολύ μικρός. Το

έτος 2000, τα δάνεια που έλαβαν οι επιχειρήσεις ως ποσοστό των συνολικών τους εισόδων ήταν μόλις 0,01%. Σύμφωνα με στοιχεία του Τ. Π. & Δανείων, από το 1999 μέχρι το 2003 έχουν χορηγηθεί προς τις Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνολικά 137.528.212 Ευρώ. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 5,07% του συνόλου των δανείων (στεγαστικά, δάνεια Ο.Τ.Α. και δάνεια Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων) που χορηγήθηκαν από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων πρας όλους τους νομούς της Χώρας.

Αξίζει να αναφερθεί ότι σήμερα ελάχιστες είναι οι επιχειρήσεις που πληρώνουν από ίδια έσοδα τις υποχρεώσεις τους. Το Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων αναγκάζεται να παρακρατεί τις δόσεις των δανείων από ταυς εγγυητές Ο.Τ.Α..

3. Οικονομική Ανάλυση

Για την οικονομική ανάλυση των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης χρησιμοποιήθηκαν οικονομικά στοιχεία του έτους 2000 (στοιχεία μόνο για τις 923 ενεργές επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης). Βασικό εργαλείο της οικονομικής ανάλυσης αποτέλεσε η χρήση Χρηματοοικονομικών Αριθμοδεικτών οι οποίοι αναλύθηκαν στο σύνολο των επιχειρήσεων, ανά τομέα οικονομικής δραστηριότητας, ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας και σε επίπεδο κοινωφελών και εμπορικών επιχειρήσεων.

Ανάμεσα στα αποτελέσματα που προέκυψαν από τις παραπάνω οικονομικές αναλύσεις ήταν και τα εξής: α) Οι επιχειρήσεις που εντάσσονται στον πρωτογενή τομέα βρίσκονται σε πολύ καλή οικονομική κατάσταση (θετική αποδοτικότητα συνολικών κεφαλαίων και θετική παραγωγικότητα του κύκλου εργασιών) ενώ οι επιχειρήσεις του τριτογενούς τομέα συνολικά παρουσιάζουν τη χειρότερη εικόνα δύσαν αφορά στα οικονομικά τους (αρνητική αποδοτικότητα και παραγωγικότητα του κύκλου εργασιών, μεγάλη εξάρτηση από επιχόρηγσεις κ.α.), β) Το 64,12% των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης είναι κοινωφελές επιχειρήσεις

και τα 35,88% εμπορικές επιχειρήσεις (έτος 2000). Οι δυο κατηγορίες επιχειρήσεων πραγματοποιούν ζημιές. Οι εμπορικές επιχειρήσεις πραγματοποιούν το 8,17% των συνολικών ζημιών και οι κοινωφελείς επιχειρήσεις το υπόλοιπο 91,83% (Καθαρά αποτέλεσμα : -29.743.358,15 = 100%).

4. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Η σύσταση των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ήταν αποτέλεσμα κυρίως του ευνοϊκού θεσμικού πλαισίου που υιοθετήθηκε τη δεκαετία του '80. Πράγματι, την περίοδο εκείνη δόθηκαν σημαντικές κρατικές ενισχύσεις (φορολογικές απαλλαγές, επιδοτήσεις, ευνοϊκά δάνεια κ.α.) (Ν.1065/1980, Ν.1262/1982, Ν.1360/1983, Ν.1416/1984) που είχαν ως αποτέλεσμα τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης που διαφορετικά δε θα είχαν συσταθεί.

Η εικόνα που παρουσιάζουν σήμερα οι Επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης δεν είναι καθόλου ικανοποιητική (ζημιογόνες επιχειρήσεις). Η κατάσταση των οικονομικών των επιχειρήσεων άρχισε να επιδεινώνεται μετά την κατάργηση των φορολογικών κινήτρων και των λοιπών κρατικών ενισχύσεων που είχαν δοθεί (Ν.1892/1990, Ν.2459/1997).

Μερικοί από τους λόγους για τους οποίους οι επιχειρήσεις της Αυτοδιοίκησης εμφανίζουν ζημιά είναι και οι εξής:

- 1) Η απουσία «Management» από τις επιχειρήσεις.
- 2) Οι υπερβολικά υψηλοί μισθοί κάποιων μελών του διοικητικού συμβουλίου και κάποιων διευθυντικών στελεχών. Οι υψηλοί μισθοί αυξάνουν τα συνολικά έξοδα της επιχείρησης και πολλές φορές ευθύνονται για τη ζημιά που εμφανίζει η επιχείρηση.
- 3) Ο υπέρμετρη δανειακή επιβάρυνση κάποιων επιχειρήσεων. Ορισμένες επιχειρήσεις προχωράνε στην σύναψη μεγάλου αριθμού δανείων χωρίς πρώτα να αξιολογούν τις ανάγκες τους και τις δυνατότητες που έχουν να τα αποπληρώσουν. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δανείζονται συνεχώς για να αποπληρώσουν

τις προηγούμενες οφειλές τους, γεγονός που οδηγεί στην υπέρμετρη αύξηση του χρέους τους.

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων προτείνονται τα εξής:

1. Όσον αφορά στο θέμα του Management:

Κάθε επιχείρηση ή όλες οι επιχειρήσεις συνολικά θα πρέπει να εκπονήσουν ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα για την αναδιάρθρωση των προβληματικών επιχειρήσεων και των εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας τους.

2. Όσον αφορά στους υψηλούς μισθούς των διευθυντικών στελεχών και κάποιων μελών του διοικητικού συμβουλίου:

Οι μισθοί τόσο της διοίκησης όσο και των υπαλλήλων θα πρέπει να συνδέονται με την παραγωγικότητα και τα κέρδη της επιχείρησης. Το πρόβλημα των υψηλών μισθών μπορεί να αντιμετωπιστεί με δραστικές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου. Για παράδειγμα, «θα μπορούσαν να καθοριστούν ανώτερα χρηματικά όρια στις αποζημιώσεις των διοικητικών μελών ως πιοστά επί των εξάδων παράστασης του οικείου Δημάρχου ή Προέδρου της Κοινότητας, λαμβάνοντας υπόψη τον ιστοριογισμό και τα αποτελέσματα χρήσης της επιχείρησης του προηγουμένου έτους, καθώς και τα αντίστοιχα όρια για τις νεοϊδρυόμενες επιχειρήσεις»¹.

3. Στο θέμα του υπέρμετρου δανεισμού:

- Δημιουργία ενός Ειδικού Τμήματος (στους Ο.Τ.Α. ή στις επιχειρήσεις) ή Φορέα ο οποίος θα ασχολείται αποκλειστικά με την εξέμρεση των καταλληλότερων πηγών δανεισμού (με τους ευνοϊκότερους όρους) στον εγχώριο και διεθνή χώρο.
- Εξειδικευμένοι χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι και σύμβουλοι ανάπτυξης που θα φροντίσουν για τη σωστή και αποδοτική διαχείριση των πόρων που προέρχονται από το δανεισμό.
- Δημιουργία Εξειδικευμένης Τράπεζας στο χώρο της

Αυτοδιοίκησης

Κάποιες άλλες ενέργειες οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό και στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Αυτοδιοίκησης είναι και οι παρακάτω:

- Δημιουργία ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την επιχειρηματική δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Δημιουργία μιας Ένωσης Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης που θα λειτουργεί ως συνδικαλιστικό όργανο και θα ασκεί πιέσεις για τη βελτίωση του περιβάλλοντος (οικονομικού, θεσμικού) των επιχειρήσεων.
- Συστηματική επιμόρφωση και εκπαίδευση των στελεχών των επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης (προγράμματα κατάρτισης των στελεχών κ.α.).
- Δημιουργία ενός φορέα που θα παρέχει τεχνική βοήθεια και συμβουλευτικές υπηρεσίες στις Επιχειρήσεις.

Ωστόσο, το πιο βασικό στοιχείο που θα συμβάλει στην αναδιάρθρωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η αλλαγή της νοοτροπίας των αιρετών, των διευθυντικών στελεχών και των άλλων στελεχών των επιχειρήσεων. Οι επιχειρήσεις δε θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την εξυπηρέτηση των πελατειακών σχέσεων των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Τα διευθυντικά στελέχη και οι εργαζόμενοι πρέπει να αποκτήσουν εργασιακή συνείδηση και να καταλάβουν ότι μόνο η αποδοτική λειτουργία της επιχείρησης θα εξασφαλίσει την παραμονή τους στην επιχείρηση.

Σημειώσεις

¹ «Σχέδιο Επιπροπών, άρθρο 9 Ν.3146/2003», Συνέδριο ΚΕΔΚΕ, Θεσσαλονίκη 27-29 Νοεμβρίου 2003.

Βιβλιογραφία

Αντωνόπουλος, Αντ., «Δανειοδότηση των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 3, 1998,

σελ.41-45.

CEEP, Local public services and opening of the markets: the role of local public enterprises, A renewed platform of the European Center of Enterprises with Public participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP), Local Enterprises Committee, CEEP.01/AVIS.03, Orig. De-March 2001.

Council of Europe, Borrowing by Local and Regional Authorities, Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, No.47, Report Prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Council of Europe Publishing 1992.

Council of Europe, Local Finance in Europe, Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, No.61, Council of Europe Publishing, 1997.

Γεωργακόπουλος, Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα, 1997.

Dafflon, B., Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Debt, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2002.

Καράγιωργας, Δ. Π., Δημόσια οικονομική 1: Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1979.

K.E.Δ.Κ.Ε., Ενημέρωση και Αξιοποίηση του Μητρώου των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης, Ανάδοχος Π.Ε.Τ.Α., Μάρτιος 2003.

Κηρολύτης, Ν. Κ., Μελέτη για την Ιστορική Εξέλιξη της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1983.

Λίτινας, Μ., "Τμήμα μελέτης για διεύρυνση των δραστηριοτήτων του Ταμείου σε θέματα αναπτυξιακής πολιτικής των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, 2003.

Μπέσιλα – Βήκα, Ευρ., Δημοτικός και Κοινωνικός Κώδικας - Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (όπως ισχύουν με τις μέχρι σήμερα συμπληρώσεις και τροποποιήσεις τους), Εκδόσεις

Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003.

Σαπουνάκης, Τ., «Η επιχειρηματική δραστηριότητα της Τ.Α.», Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Δίμηνη Επιθεώρηση, Ιανουάριος - Φεβρουάριος 1999, σελ.31 - 38.

Τάσσος, Ν., Δημοσιονομική Αποκέντρωση - Θεωρία & Πράξη, Τυπωθήτω, ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΝΑΝΟΣ, Αθήνα, 1999.

Τάσσος, Ν., Τα Οικονομικά της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., Ιανουάριος 2004, (Αδημοσίευτη Μελέτη).

Τριανταφυλλούλου, Αθ., Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. – Νομικό Πλαίσιο, Οργάνωση, Λειτουργία, Εμπειρικά Στοιχεία, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 2004.

Περιφερειακή Πολιτική και Χωρική Ανάπτυξη - Η υλοποίηση της δημόσιας παρέμβασης στον περιφερειακό χώρο με έμφαση στην Κεντρική Μακεδονία (1989-1999)

Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής ΑΝάπτυξης, Τμήμα Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, Πολυτεχνική Σχολή, Α.Π.Θ., Θεσσαλονίκη, 2005, Επιβλέπων: Καθ. Γρ. Καυκαλάς

Ελισάβετ ΘΩΙΔΟΥ*

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες η περιφερειακή πολιτική αποτελεί σημαντικό πεδίο της δημόσιας παρέμβασης στην Ελλάδα, ενισχυόμενη και από την περιφερειακή διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Την ίδια περίοδο η χωρική διάσταση της ανάπτυξης τονίζεται τόσο στις θεωρητικές προσεγγίσεις όσο και στις εφαρμογές πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό η διατριβή έχει στόχο να εξτάσει τη δημόσια παρέμβαση στον περιφερειακό χώρο κατά τη δεκαετία του 1990 και ειδικότερα την υλοποίηση των προτεραιοτήτων των πολιτικών χωρικής ανάπτυξης μέσα από τα αναπτυξιακά προγράμματα. Το ενδιαφέρον έκινανε από τη σημασία που έχει η περιφερειακή πολιτική και η δημόσια παρέμβαση γενικότερα για τη διαμόρφωση αλλά και την αντιμετώπιση των χωρικών ανισοτήτων.

Στη διερεύνηση αυτή εμπεριέχονται:

- Ένα ερμηνευτικό πλαίσιο με βάση τις θεωρίες χωρικής

Ελισάβετ ΘΩΙΔΟΥ, Αρχιτέκτων Μηχανικός ΑΠΘ, Μεταπτυχιακό Δίπλωμα Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου, Διδάκτορας Τμήματος Αρχιτεκτόνων ΑΠΘ.

ανάπτυξης, με έμφαση στις κατευθύνσεις των πολιτικών χωρικής ανάπτυξης.

- Η παρουσίαση της εξέλιξης της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ).
- Η διερεύνηση των περιφερειακών προγραμμάτων που υλοποιούν άμεσα την περιφερειακή πολιτική και των λοιπών μορφών δημόσιας παρέμβασης μέσω των τομεακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.
- Η διερεύνηση των χωρικών διαστάσεων της δημόσιας παρέμβασης και των επιλογών της ως προς το ζήτημα της ισότητας ή αποδοτικότητας.

Τα ζητήματα αυτά εξετάζονται για το σύνολο και τις περιφέρειες της χώρας κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990, ενώ η εμπειρική έρευνα, που δίνει έμφαση στην περιφέρεια Κεντρικής

Μακεδονίας, επικεντρώνεται στις προγραμματικές περιόδους 1989-1993, 1994-1999.

Στο επίπεδο της θεωρίας διαπιστώνεται ότι η περιφερειακή πολιτική είναι παρούσα σε όλες τις προσεγγίσεις της χωρικής ανάπτυξης. Ωστόσο οι κατεύθυνσεις της διαφοροποιούνται ανάλογα με τις απαντήσεις σε βασικά ζητήματα, όπως οι προτεραιότητες και τα μέσα των παρεμβάσεων, η ισότητα ή αποδοτικότητα της δημόσιας παρέμβασης, η σχέση μεταξύ κεντρικών και τοπικών πολιτικών. Από τα πρώτα στάδια της εμφάνισής της η περιφερειακή πολιτική τέθηκε στην "υπηρεσία" της συνολικής εθνικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας να αξιοποιήσει δυνατότητες ή να αντιμετωπίσει προβλήματα με χωρική έκφραση. Η λειτουργία του παρεμβατικού κράτους πρόνοιας προσδιόριζε και την ισορροπία ανάμεσα στις αναπτυξιακές και αναδιανεμητικές συνιστώσεις της. Κατά τη δεκαετία του 1970 η γενικευμένη για τις οικονομίες της αγοράς οικονομική κρίση και αναδιάρθρωση δημιούργησε τις συνθήκες για να αναδειχθεί και να μελετηθεί η χωρική διάσταση των τρόπων ανάπτυξης. Οι χωρικές ανισότητες στο εσωτερικό των αναπτυγμένων χωρών σε συνδυασμό με τα επιτυχημένα παραδείγματα τόπων ανάπτυξης, οδηγούν στην ανάδειξη του χώρου ως ερμηνευτική κατηγορία των φαινομένων της κρίσης και των επιτυχημένων περιπτώσεων προσαρμογής και αναδιάρθρωσης. Οι προσεγγίσεις αυτές συνεισφέρουν στη διαμόρφωση των σύγχρονων πολιτικών χωρικής ανάπτυξης, τονίζοντας την ευέλικτη εξειδίκευση του παραγωγικού συστήματος, τη δικτύωση και οργάνωση των επιχειρήσεων, την ανάπτυξη της τεχνολογίας και την εφαρμογή καινοτομιών, την ικανότητα μάθησης, την παρουσία κοινωνικού κεφαλαίου. Επιπλέον τονίζεται η διαφοροποίηση μεταξύ κεντρικών "από τα πάνω" και τοπικών "από τα κάτω" πολιτικών. Η κατεύθυνση της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης κινείται ανάμεσα στη θεωρία και την πολιτική, επηρεάζοντας σε σημαντικό βαθμό τις πολιτικές χωρικής ανάπτυξης κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990.

Η εμπειρική διερεύνηση των πολιτικών χωρικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, από την εμφάνισή τους στα προγραμματικά κείμενα στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, την ανάδειξή τους κατά τη δεκαετία του 1980, την καθιέρωση και την εξειδίκευσή τους μετά το 1990, οδηγεί σε ορισμένες διαπιστώσεις που αποτέλεσαν την αφετηρία των ερωτημάτων της διατριβής.

Η προώθηση της τοπικής και της περιφερειακής ανάπτυξης κατά τη δεκαετία του 1980, με θεσμικά κυρίως μέσα, φάνηκε ότι βρισκόταν μεταξύ των βασικών αναπτυξιακών επιλογών. Η υλοποίηση προγραμμάτων τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης κατά τη δεκαετία του 1990 συνδυάστηκε με την ενεργοποίηση των διαφόρων κρατικών πολιτικών με τη μορφή τομεακών επιχειρησιακών προγραμμάτων εθνικής εμβέλειας, τα οποία στόχο είχαν τη βελτίωση της θέσης της χώρας μέσα από την αξιοποίηση της διαφθρωτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα με την εφαρμογή της τελευταίας μέσω συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με κύριο το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), στη χώρα υλοποιούνται μεμονωμένες δράσεις και αναπτυξιακά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από εθνικούς μόνο πόρους. Προκύπτει έτσι μια διπλή διάκριση των προγραμμάτων της περιόδου 1989-1999:

1) Με βάση το χωρικό επίπεδο αναφοράς διαπιστώνεται ότι στον περιφερειακό χώρο υλοποιούνται παράλληλα αφενός προγράμματα χωρικής (αστικής / τοπικής / περιφερειακής) ανάπτυξης και αφετέρου τομεακά αναπτυξιακά προγράμματα. Σχηματικά μπορούν να χαρακτηριστούν ως προγράμματα "για την περιφέρεια" και "στην περιφέρεια", αντίστοιχα.

2) Με βάση την προέλευση της χρηματοδότησης, τα προγράμματα διακρίνονται σε συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και σε αυτά που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Σχηματικά οι προσδιορισμοί της δημόσιας παρέμβασης μπορούν να διαφοροποιηθούν σε εθνικούς και Κοινωνικούς, αν και οι τελευταίοι συνδιαμορφώνονται στα

πλαισία της εταιρικής σχέσης.

Ανεξάρτητα από τις διακρίσεις μεταξύ των αναπτυξιακών προγραμμάτων, στις περιφέρειες προκύπτει ένα σύνθετο αποτέλεσμα από την παράλληλη εφαρμογή των επιμέρους δράσεων που αυτά περιλαμβάνουν, το οποίο δεν μπορεί, σε τελευταία ανάλυση, να αποδοθεί στο ένα ή στο άλλο πρόγραμμα, στη μια ή την άλλη πηγή χρηματοδότησης. Το σύνολο των έργων / δράσεων που υλοποιούνται παράλληλα σε μία περιοχή, ανεξάρτητα από το αναπτυξιακό πρόγραμμα στο οποίο εντάσσονται και από τις πηγές χρηματοδότησής τους, μπορεί να θεωρηθεί ως ένα άρρητο πρόγραμμα που προκύπτει εκ των πραγμάτων ή, διαφορετικά, ένα ντε φάκτο πρόγραμμα. Επομένως, η οπική της χωρικής ολοκλήρωσης των επιμέρους πολιτικών σε μια χωρική ενότητα είναι καθοριστική για τη διερεύνηση των ερωτημάτων που θέτει η διατριβή.

Με βάση αυτήν την τοποθέτηση αναδεικνύονται τα ζητήματα της σχέσης προγραμματισμού και υλοποίησης της δημόσιας παρέμβασης, των διαφορετικών προσδιορισμών της ανάλογα με την πηγή χρηματοδότησης, των χωρικών της διαστάσεων και των επιλογών ως προς την ισότητα ή αποδοτικότητα, γύρω από τα οποία στρέφονται και τα ερωτήματα της διατριβής. Η διατριβή αποτελείται από έντεκα κεφάλαια που αρθρώνονται σε τρία μέρη. Συνοδεύεται από παράρτημα πινάκων ανά κεφάλαιο, κατάλογο βιβλιογραφικών αναφορών στην ελληνική και την αγγλική γλώσσα, πίνακα με συντομογραφίες.

Στο πρώτο μέρος παρουσιάζονται αρχικά σι θεωρίες περιφερειακής ισορροπίας, αυτές της περιφερειακής ανισορροπίας και οι κριτικές απόψεις, με άξονα τη σύνδεσή τους με τις κατευθύνσεις και τα μέσα της περιφερειακής πολιτικής. Έμφαση δίνεται στις σύγχρονες απόψεις, την ενδογενή τοπική ανάπτυξη, την ευέλικτη εξειδίκευση και τις εκδοχές της κανονόμου ή ευφυούς περιφέρειας. Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζεται ως πλαίσιο για την αντίστοιχη ελληνική

αλλά και για τους σύγχρονους προβληματισμούς σχετικά με τις πολιτικές χωρικής ανάπτυξης. Η πορεία της από την αρχή της περιόδου που εξετάζεται έχει συνδεθεί με την προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, καθώς η οικονομική ολοκλήρωση που προχωρά σε βάθος και έκταση εντείνει τις ανισότητες στην Ένωση. Σύμφωνα με τη θεώρηση των παραγόντων που επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών περιφερειών, περιορίζεται ο ρόλος που αποδίδεται στις υποδομές ενώ τονίζεται ο ρόλος του ανθρώπινου κεφαλαίου, της καινοτομίας, της τεχνολογίας, των δικτύων επιχειρήσεων, των θεορών. Αντίστοιχα με τους παράγοντες περιφερειακής ανταγωνιστικότητας, οι κατηγορίες παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ (που στη διατριβή ονομάζονται Καπιτορίες Συνοχής) για τις περιφέρειες του Στόχου 1 όπως οι ελληνικές, μετατοπίζουν τη χρηματοδοτική τους βαρύτητα από τις Υποδομές προς το Παραγωγικό Περιβάλλον και τους Ανθρώπινους Πόρους. Μέσα από την οπική της Κοινοτικής χωροταξίας εντοπίζεται μια νέα συγκεντρωποίηση στον ευρωπαϊκό χώρο, η διάσταση ανάμεσα στην αναγκαιότητα αύξησης της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ένωσης ή ενίσχυσης των επιμέρους περιοχών, καθώς και η ανάγκη χωρικής ολοκλήρωσης των πολιτικών για την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους και την προώθηση των στόχων χωρικής ανάπτυξης. Η ελληνική εμπειρία παρουσιάζεται μέσα από τα αναπτυξιακά προγράμματα, την οργάνωση του συστήματος προγραμματισμού και στοιχεία της πολιτικής για τη χωροταξία. Διαπιστώνεται ότι, καθώς η περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα γίνεται όλο και σημαντικότερη ίδιως με την εφαρμογή της αντίστοιχης Κοινοτικής, οι προγραμματικές της επιλογές εξειδικεύονται, χωρίς, κατά κανόνα, να έχουν χωρικό προσανατολισμό, εντείνονται έτσι τα προβλήματα χωρικής οργάνωσης και περιβάλλοντος.

Το πρώτο μέρος ολοκληρώνεται με τις μεθοδολογικές υποθέσεις και παραδοχές της έρευνας, τη σύνδεσή τους με τα ερωτήματα

και τον τρόπο επεξεργασίας των στοιχείων, την παρουσίαση των δεικτών και των πηγών - κυρίως του ΠΔΕ. Οι κύριες μεθοδολογικές επιλογές αφορούν τον εντοπισμό των προγραμματικών προτεραιοτήτων χωρικής ανάπτυξης και την αποτύπωση της δημόσιας παρέμβασης η οποία υλοποιείται με χρηματοδοτικά μέσα. Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα χωρικής ανάπτυξης, δηλαδή τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) και τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), επιλέγονται για την αποτύπωση των προγραμματικών προτεραιοτήτων της δημόσιας παρέμβασης. Το ετήσιο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στο οποίο καταγράφονται οι πραϋπολογισμοί και οι πληρωμές του μεγαλύτερου μέρους των έργων / δράσεων που υλοποιούν τη δημόσια αναπτυξιακή παρέμβαση η οποία ασκείται με χρηματοδοτικά μέσα, παρά τις αδυναμίες ως προς την καταγραφή ορισμένων μορφών παρέμβασης ιδιως την περίοδο 1989-1993, επιλέγεται για την προσέγγιση της υλοποιούμενης δημόσιας παρέμβασης με τη δημιουργία του ντε φάκτο προγράμματος για το σύνολο χώρας και για την περιφέρεια μελέτης.

Η εμπειρική έρευνα ξεκινά στο δεύτερο μέρος από το σύνολο χώρας. Μέσα από τα δύο Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης της δεκαετίας του 1990 φαίνεται ότι κατά την πρώτη περίοδο η προσπάθεια προσανατολίζεται κυρίως προς τέσσερις άξονες (Ανθρώπινο Δυναμικό, Πρωτογενής Τομέας, Μεταφορές, Ενέργεια) σχετικά ισόρροπα, με βασική επιδίωξη την αξιοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά την περίοδο 1994-1999 οι προγραμματικές επιλογές οργανώνονται γύρω από τις τρεις Κατηγορίες Συνοχής. Αν και οι κύριοι άξονες προτεραιότητας παραμένουν οι ίδιοι, η βαρύτητα μετατοπίζεται προς τις Μεταφορές. Η διερεύνηση της υλοποιούμενης δημόσιας παρέμβασης μέσα από το ντε φάκτο πρόγραμμα κάθε περιόδου, το οποίο κατασκευάζεται με τη σύνθεση σε μεσοχρόνια βάση των πληρωμών των ετήσιων ΠΔΕ κατά τομέα, φανερώνει την εναλλαγή στην πρώτη και τη δεύτερη, ως προς τη χρηματοδοτική

βαρύτητα, θέση (εκτός του νομαρχιακού σκέλους) μεταξύ των τομέων Βιομηχανία και Συγκοινωνίες κατά την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο αντίστοιχα, καθώς και την παραπέρα ενίσχυση των Υποδομών μεταξύ των τριών Κατηγοριών Συνοχής. Το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ντε φάκτο προγράμματος ισχυροποιεί τον ρόλο του καθώς οι προτεραιότητές του ταυτίζονται με αυτές του συνόλου κατά τη δεύτερη περίοδο. Αν και οι προτεραιότητες του ντε φάκτο προγράμματος δεν είναι ρητά διατυπωμένες, φαίνεται ότι για το σύνολο χώρας σε γενικές γραμμές ανταποκρίνονται στις προγραμματικές προτεραιότητες σε ό,τι αφορά τους κύριους άξονες και τομείς του. Προγραμματικές και πραγματικές προτεραιότητες ταυτίζονται ως προς τις Κατηγορίες Συνοχής, τοποθετώντας στην πρώτη θέση από πλευράς χρηματοδοτικής βαρύτητας τις Υποδομές, στη δεύτερη το Παραγωγικό Περιβάλλον και στην τρίτη τους Ανθρώπινους Πόρους, αν και κατά την υλοποίηση οι Υποδομές έχουν ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα. Έτσι, ο προγραμματισμός και κυρίως η υλοποίηση της δημόσιας παρέμβασης για το σύνολο χώρας διαφοροποιούνται από το σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών του Στόχου 1, που κατά την περίοδο 1994-1999 έχουν στραφεί σε πιο ισόρροπη κατανομή των πόρων και δίνουν προτεραιότητα στην ενίσχυση του Παραγωγικού Περιβάλλοντος.

Σε αναλογία με το εθνικό επίπεδο, τα προγραμματικά χαρακτηριστικά της δημόσιας παρέμβασης εξετάζονται για την Κεντρική Μακεδονία μέσα από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) των δύο περιόδων, που είναι τα αποκλειστικά προγράμματα «για την περιφέρεια». Η προσέγγιση της περιόδου 1989-1993 είναι τομεακή, ενώ την επόμενη περίοδο επιλέγεται ένα πρότυπο πολιτικής ανάπτυξης με επίκεντρο τη Θεσσαλονίκη για την οποία επιδιώκεται ο ρόλος του μητροπολιτικού κέντρου των Βαλκανίων. Σύμφωνα με τον προγραμματισμό, από τις Κατηγορίες Συνοχής οι Υποδομές έχουν σταθερά τον κύριο ρόλο, ενώ μεταξύ των δύο περιόδων η βαρύτητα μετατοπίζεται από τους Ανθρώπινους Πόρους προς το

Παραγωγικό Περιβάλλον. Παράλληλα με τον προγραμματισμό, η υλοποιούμενη μέσω διαφόρων αναπτυξιακών προγραμμάτων δημόσια παρέμβαση «στην περιφέρεια» διερευνάται με το ντε φάκτο πρόγραμμα που συντίθεται από μια βάση δεδομένων η οποία δημιουργήθηκε με τα στοιχεία πληρωμών όλων των έργων / δράσεων που περιλαμβάνονται στους πίνακες χωροταξικής κατανομής του ΠΔΕ. Τους μισούς περίπου πάρους του ντε φάκτο προγράμματος στην Κεντρική Μακεδονία συγκεντρώνουν οι τομείς Νομαρχιακά έργα και Συγκοινωνίες που εναλλάσσονται στην πρώτη και τη δεύτερη θέση κατά την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο αντίστοιχα. Την περίοδο 1994-1999 κύριο ρόλο έχουν και οι τομείς που σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος «Θεσσαλονίκη, Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, 1997». Ως προς τους άξονες προτεραιότητας που θέτει ο προγραμματισμός, το ντε φάκτο πρόγραμμα τους ακολουθεί ως έναν βαθμό, με κοινή την πρώτη προτεραιότητα της Βελτίωσης βασικών υποδομών. Διαφοροποιήσεις υπάρχουν ανάλογα με την πηγή χρηματοδότησης. Οι προτεραιότητες του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ντε φάκτο προγράμματος της περιφέρειας ταυτίζονται με αυτές του συνόλου, ενώ το μη συγχρηματοδοτούμενο σκέλος διαφοροποιείται εν μέρει και καπευθύνεται περισσότερο στους εξειδικευμένους για την περιφέρεια άξονες, όπως η Ενδυνάμωση του μητροπολιτικού χαρακτήρα της Θεσσαλονίκης την περίοδο 1994-1999. Κατά την ίδια περίοδο, παρά την εξιαρροπητική τάση του προγραμματισμού, στην πράξη η δημόσια παρέμβαση στην Κεντρική Μακεδονία μετατοπίζει τη βαρύτητά της προς ορισμένους άξονες προτεραιότητας και γενικότερα στην ακόμα μεγαλύτερη ενίσχυση των Υποδομών και έτσι απομακρύνεται από το πρότυπο των αντίστοιχων ευφωνιακών περιφερειών.

Το τρίτο μέρος συνεχίζει την εμπειρική έρευνα για τη σχέση μεταξύ κεντρικών - τοπικών πολιτικών και τις επιλογές μεταξύ ισάρτητας - αποδοτικότητας, στη χώρα και την Κεντρική Μακεδονία. Το πρώτο ζήτημα εξετάζεται κατά τον προγραμματισμό και

κατά την υλοποίηση της δημόσιας παρέμβασης, μέσα από τη διερεύνηση των χωρικών της διαστάσεων (περιφερειακό σκέλος των ΚΠΣ, προγράμματα ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια των ΠΕΠ, νομαρχιακό σκέλος του ΠΔΕ). Κατά τη δεκαετία του 1980 η επιλογή της τοπικής «από τα κάτω» ανάπτυξης με μοχλό τις τοπικές πρωτοβουλίες και την εμπλοκή της αυτοδιοίκησης υποστηρίχτηκε στο επίπεδο των θεσμών. Στη συνέχεια, παρά τις προγραμματικές διακηρύξεις, κυρίως κατά την περίοδο 1989-1993, η δημόσια παρέμβαση μέσα από τα αναπτυξιακά προγράμματα δεν ακολούθησε την ίδια καπευθυνση. Σε ό,τι αφορά τον εθνικό προγραμματισμό (ΚΠΣ) υπάρχει σαφής μετακίνηση προς κεντρικές πολιτικές με μείωση της συμμετοχής των περιφερειακών προγραμμάτων κατά την περίοδο 1994-1999, ενώ και στο ενδιπεριφερειακό επίπεδο (ΠΕΠ) η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Η προτεραιότητα στα λεγόμενα μεγάλα έργα κατά την ίδια περίοδο δεν ευνοεί την έμφαση στις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες. Ο περιορισμός της υποστήριξης του τοπικού επιπέδου επιβεβαιώνεται και για την υλοποιούμενη μέσω του ΠΔΕ δημόσια παρέμβαση. Τόσο σε επίπεδο χώρας όσο και στην περιφέρεια μελέτης μειώνεται σταδιακά η συμμετοχή του νομαρχιακού σκέλους στο ντε φάκτο πρόγραμμα.

Το δίλημμα της ισότητας ή αποδοτικότητας διερευνάται με τη συσχέτιση των επιπέδων ανάπτυξης όπως αποδίδονται από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, με τις πραγματοποιούμενες δημόσιες επενδύσεις όπως αποτυπώνονται με τις κατά κεφαλήν πληρωμές του χωρικά κατανεμημένου ΠΔΕ, μεταξύ των περιφερειών της χώρας και μεταξύ των νομών της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας. Στο διαπεριφερειακό επίπεδο δεν προκύπτει για την περίοδο 1989-1997 στενή συσχέτιση των δύο μεγεθών. Η ασθενής συσχέτιση για ορισμένες χρονιές καπευθύνεται κυρίως μπέρα της ιαρτήτης. Στο ενδιπεριφερειακό επίπεδο την περίοδο 1989-1999 εμφανίζεται επίσης έλλειψη σαφούς καπεύθυνσης ως προς τη συσχέτιση των μεγεθών. Στην περίπτωση αυτή οι

χαμηλές συσχετίσεις για κάποιες χρονιές συνηγορούν υπέρ της αποδοτικότητας. Τελικά και άλλοι παράγοντες θα πρέπει να συνυπολογιστούν για τον εντοπισμό των επιλογών μεταξύ ισότητας – αποδοτικότητας.

Μετά την ολοκλήρωση της θεωρητικής προσέγγισης και της εμπειρικής έρευνας, τα συμπεράσματα επιχειρούν να συνδέουν τη συζήτηση για τα θεωρητικά ζητήματα και τον προβληματισμό για τις κατευθύνσεις της περιφερειακής πολιτικής με τις διαπιστώσεις για τη χώρα και την περιφέρεια μελέτης. Όπως φαίνεται από την ελληνική πραγματικότητα της δεκαετίας του 1990, οι προτεραιότητες που θέτει η περιφερειακή πολιτική, η εράρχησή τους και τα μέσα που επιλέγει για να τις προωθήσει διαφοροποιούνται ανάλογα με τη συγκυρία και επηρεάζονται από τα κυρίαρχα θεωρητικά ρεύματα καθώς και από τις γενικότερες τάσεις της πολιτικής. Στην Ελλάδα, η οποία κατά την προγραμματική περίοδο 1994-1999 σε κάποιο βαθμό παρακολουθεί τη στροφή προς πολιτικές ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας που διαμορφώνονται την ίδια περίοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και διεθνώς και βασίζονται κυρίως σε νέες μορφές παρέμβασης, διαπιστώνεται στροφή προς κεντρικές πολιτικές και ενίσχυση του κριτηρίου της αποδοτικότητας, που "μεταφράστηκαν" σε ακόμα μεγαλύτερη υποστήριξη των Υποδομών. Η τάση αυτή, που ενισχύεται κατά την υλοποίηση της δημόσιας παρέμβασης, θα μπορούσε να ερμηνευτεί με βάση τον ιδιαίτερο ρόλο του κλάδου των κατασκευών αλλά και τους περιορισμούς των μορφών της δημόσιας παρέμβασης που ενισχύουν τους Ανθρώπινους Πόρους και το Παραγωγικό Περιβάλλον.

Σε ό,τι αφορά τη σχέση του προγραμματισμού με την υλοποιούμενη δημόσια παρέμβαση, στο εθνικό επίπεδο διαφαίνεται μεγαλύτερη ταύτιση σε σχέση με το περιφερειακό. Αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί στον συντονισμό, που στο σύνολο χώρας συγκροτείται σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο. Στο περιφερειακό επίπεδο η σχετική διαφοροποίηση ανάμεσα

στον περιφερειακό προγραμματισμό και την υλοποίηση της δημόσιας παρέμβασης, ακόμα και αν σημαίνει την ύπαρξη ενός τοπικού ενδογενούς προτύπου και οράματος το οποίο εκφράζεται μέσα από τον προγραμματισμό (ΠΕΠ), ακόμα και αν αποκαλύπτει τις δυνατότητες των εθνικών πολιτικών, παράλληλα με τις Κοινοτικές, να χαράξουν καπευθύνσεις και προτεραιότητες, υποδηλώνει και την αδυναμία του περιφερειακού επιπέδου να υποστηρίξει επαρκώς τις προγραμματικές επιλογές χωρικής ανάπτυξης μέσα από το σύνολο της δημόσιας παρέμβασης στην περιφέρεια.

Οι διαφανόμενες ανακαπατάξεις και αλλαγές κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις πολιτικές της και ιδίως στην περιφερειακή διαρθρωτική πολιτική, με πηγικά τόσο στενά όχει συνδεθεί η αντίστοιχη ελληνική, αναδεικνύοντας τη σημασία των πορισμάτων της έρευνας για τις προοπτικές της περιφερειακής πολιτικής στην καπεύθυνση του συντονισμού των επιμέρους αισκούμενων πολιτικών και της μεταξύ τους συνέργιας στον περιφερειακό χώρο.