

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το παρόν Πρώτο Τεύχος των Θεμάτων Οικονομικής Πολιτικής αποτελείται από δεκατρία κεφάλαια, τα οποία στην πρώτη τους μορφή εμφανίσθηκαν ως άρθρα σε περιοδικά ή τόμους που δημοσιεύθηκαν κατά την τελευταία πενταετία, ενώ ένα έχει δημοσιευθεί ως discussion paper. Στα περισσότερα έχουν γίνει προσθήκες, ώστε να λαμβάνονται υπόψη είτε οι πρόσφατες εξελίξεις της ελληνικής οικονομίας είτε η πρόσφατη βιβλιογραφία επί του αντικειμένου τους.

Το περιεχόμενο του τόμου αναφέρεται σε ορισμένα σημαντικά θέματα της οικονομικής πολιτικής. Συγκεκριμένα: Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται ο κοινωνικός προγραμματισμός ως μέσο ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται το θέμα του αποτελεσματικού προγραμματισμού των επενδύσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και παρουσιάζονται τα γενικά πλαίσια αυτής της διαδικασίας. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται ο κοινωνικός χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης και διερευνώνται τα προβλήματα με τα οποία συνδέεται ο κοινωνικός της έλεγχος καθώς και οι προϋποθέσεις για την αποτελεσματική υπολοποίηση των κοινωνικοοικονομικών της στόχων. Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται το ζήτημα της αξιολόγησης της επίδοσης των δημοσίων επιχειρήσεων, τόσο θεωρητικά όσο και όσον αφορά την περίπτωση της χώρας μας. Στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται το πρόβλημα της διερεύνησης της εν γένει αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Στο έκτο κεφάλαιο αναλύονται οι προσδιοριστικοί παράγοντες της επενδυτικής συμπεριφοράς των δημοσίων επιχειρή-

σεων στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας. Στο έβδομο κεφάλαιο διαμορφώνεται η απαραίτητη για τον προσδιορισμό των λογιστικών τιμών των συντελεστών παραγωγής μεθοδολογία, εκτιμούνται οι παράμετροι που απαιτούνται για τον καθορισμό αυτών των τιμών, παράγονται οι λογιστικές τιμές των συντελεστών παραγωγής και συγκρίνονται με τις τιμές αγοράς. Στο όγδοο κεφάλαιο αναλύεται κριτικά η υφιστάμενη μεθοδολογία κοινωνικής ανάλυσης των επενδυτικών σχεδίων και παρουσιάζεται μια εναλλακτική μέθοδος, η των χρονικά τυποποιημένων αποκλίσεων από τους στόχους. Στο ένατο κεφάλαιο παρουσιάζεται από τους Ι. Βαβούρα, Ν. Καραβίτη και Α. Τσούχλου μια νέα μέθοδος εκτίμησης του μεγέθους της παραοικονομίας, η οποία εντάσσεται στην κατηγορία των μεθόδων ζήτησης χρήματος και η οποία εφαρμόζεται στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας. Στο δέκατο κεφάλαιο αναλύονται οι υφιστάμενες σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ παραοικονομίας και οικονομικής πολιτικής. Στο ενδέκατο κεφάλαιο διερευνάται το ζήτημα κατά πόσο στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας οι οριακές ροπές για αποταμίευση που συνδέονται με τις τρεις βασικές κατηγορίες εισοδήματος διαφέρουν μεταξύ τους σημαντικά. Στο δωδέκατο κεφάλαιο αναλύονται οι σχέσεις μεταξύ της θεωρίας της οικονομικής πολιτικής και της πρακτικής της οικονομικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας, και επιχειρείται μια κριτική του σταθεροποιητικού προγράμματος του 1985. Τέλος, στο δέκατο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται τα βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας κατά τη δεκαετία του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990.

Αθήνα, Νοέμβριος 1990
Γιάννης Βαβούρας

Ι. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ*

1.1. Εισαγωγή

Ο κοινωνικοοικονομικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας έχει μεταβληθεί ριζικά κατά την τελευταία δεκαετία. Οι απαιτήσεις των πολιτών για ποσοτική αύξηση και ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών και για μεγαλύτερη συμβολή του στην οικονομική ανάπτυξη με βάση την ενεργό κοινωνική συμμετοχή, ιδιαίτερα όμως η συνειδητοποίηση από τους φορείς της κρατικής πολιτικής των δυνατοτήτων που έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμβάλει στην πραγματοποίηση αυτών των απαιτήσεων και η εξαιτίας της εκτεταμένη τροποποίηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, αποτελούν τα σημαντικότερα αίτια των μεταβολών αυτών. Οι περισσότερες καινοτομίες παρουσιάζονται στον τομέα της επιχειρηματικής δράσης. Οι δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων πέρα από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, επεκτάθηκαν τη δεκαετία αυτή σε όλους τους τομείς της οικονομίας, ιδιαίτερα μάλιστα αν αναφέρονται στην αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων και εφόσον οι οικονομικές αυτές

* Μια πρώτη γραφή του κεφαλαίου αυτού δημοσιεύθηκε στην *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τεύχος 59, 1985, σσ. 71-96, με τίτλο: Κοινωνικός Προγραμματισμός: Η Βάση για την Ανάπτυξη Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

δραστηριότητες εκτιμάται ότι θα είναι αποδοτικές από ιδιωτικοοικονομική άποψη, θα είναι δηλαδή κερδοφόρες¹.

Πέρα από τη διεύρυνση των δυνατοτήτων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση τις αρχές ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να συνοδεύεται και από τη διάθεση προς αυτήν των αναγκαίων οικονομικών πόρων, καθώς και ότι η υλοποίηση από την Τοπική Αυτοδιοίκηση ειδικών αναπτυξιακών στόχων πρέπει να συνδυάζεται με οικονομική επιχορήγησή της από την κεντρική διοίκηση, δίνονται στις επιχειρήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρόσθετες επιχορηγήσεις, πέρα από αυτές που παρέχονται σε καθαρά ιδιωτικούς φορείς². Για να είναι όμως ουσιαστική η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη, δεν αρκεί ο οικονομικός παρεμβατισμός της να γίνει εντονότερος, είναι απαραίτητος ο προγραμματισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της. Απαιτείται δηλαδή η συστηματική επισήμανση και ανάλυση των κοινωνικών αναγκών και αναπτυξιακών δυνατοτήτων της κάθε περιοχής και ο καθορισμός ορισμένων προτεραιοτήτων που να ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις του τοπικού πληθυσμού. Αυτό δεν γίνεται συνήθως. Εκείνο που συμβαίνει συχνά είναι ότι επισημαίνεται μια συγκεκριμένη κοινωνική ανάγκη ή αναπτυξιακή δραστηριότητα, πολλές φορές ύστερα από πίεση ορισμένων ενδιαφερόμενων κοινωνικών ομάδων, η οποία εξεταζόμενη μεμονωμένα θεωρείται ότι προάγει την οικονομική και κοινωνική ευημερία.

Όμως, ακόμη και αν η κάθε επιχειρηματική δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που επιλέγεται μεμονωμένα πράγματι προάγει την οικονομική και κοινωνική ευημερία, το σύνολο των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που επιλέγεται κατ' αυτόν τον τρόπο, μόνο κατά τύχη μπορεί να είναι το άριστο εφικτό. Για να επιτευχθεί το τελευταίο είναι απαραίτητος ο κοινωνικός προγραμματισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο όρος «κοινωνικός προγραμματισμός» χρησιμοποιείται εδώ με την εξής σημα-

σία: α) Από την άποψη του περιεχομένου του αναφέρεται στις ευρύτερες κοινωνικές επιπτώσεις των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι μόνο στις οικονομικές επιπτώσεις τους. Αυτό σε αντιδιαστολή προς τον οικονομικό προγραμματισμό. β) Από την άποψη των φορέων του αναφέρεται στο κοινωνικό σύνολο, στον τοπικό πληθυσμό, ο οποίος απαρτίζει τη συγκεκριμένη μονάδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι στα όργανα της κεντρικής διοίκησης ή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό σε αντιδιαστολή προς τον κεντρικό ή αποκεντρωμένο κρατικό προγραμματισμό.

Σκοποί του παρόντος κεφαλαίου είναι: α) η ανάλυση της έννοιας και της σημασίας του κοινωνικού προγραμματισμού στα πλαίσια της ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ώστε αυτός να αποτελεί αποτελεσματικό μέσο για την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας· β) η διερεύνηση των θεσμών που θεωρούμε ότι είναι απαραίτητοι για την εφαρμογή του, καθώς και του γενικότερου ρόλου που πρέπει να αναπτυχθεί για το σκοπό αυτό από το κράτος· γ) η διερεύνηση της εφαρμογής των αρχών και διαδικασιών του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας και, τέλος, δ) η διατύπωση των αναγκαιών, για την ουσιαστική εφαρμογή του θεσμού αυτού, προτάσεων πολιτικής.

1.2. Η έννοια και η σημασία του κοινωνικού προγραμματισμού

1.2.1. Η έννοια του κοινωνικού προγραμματισμού

Για να αναλυθεί το περιεχόμενο του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί η έννοιά του και να θεμελιωθεί η ανάγκη της κοινωνικής συμμετοχής στον προγραμματισμό της επιχειρηματικής δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κοινωνικό προγραμματισμό ορίζουμε τις διαδικασίες επισήμανσης, ιε-

ράρχησης ή προσαρμογής –σύμφωνα με τις υφιστάμενες ή προβλεπόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες– των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών σκοπών μιας κοινωνίας (ή κοινότητας) προσδιορισμένης με βάση γεωγραφικά κριτήρια, καθώς και τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων εκείνων που αναφέρονται στα συγκεκριμένα μέτρα που αφορούν στην εξεύρεση και διάθεση των απαιτούμενων πόρων για την επίτευξη των κοινών αυτών σκοπών. Στις διαδικασίες αυτές οι αποφασιστικές αρμοδιότητες ανήκουν στην ίδια την κοινωνική ομάδα. Αποτελεί, λοιπόν, ο κοινωνικός προγραμματισμός ουσιαστικά μια μέθοδο συλλογικής δραστηριότητας, η οποία, στηριζόμενη στην κατάλληλη προσαρμογή του μηχανισμού λήψης αποφάσεων, εγγυάται την αποτελεσματικότερη επιτυχία των κοινών σκοπών μιας γεωγραφικά προσδιορισμένης κοινωνικής ομάδας ως αποτέλεσμα των επιλογών των ίδιων των μελών της³. Κατά συνέπεια, ο κοινωνικός προγραμματισμός είναι μια μορφή στρατηγικού προγραμματισμού –το κοινωνικό σύνολο αποφασίζει τόσο για τους κοινούς σκοπούς του που θα επιδιωχθούν, όσο και για την πολιτική εξεύρεσης και διάθεσης των απαιτούμενων πόρων– και όχι απλώς προγραμματισμού οργάνωσης ή λειτουργίας, όπου το κοινωνικό σύνολο μετέχει μόνο στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων που αναφέρονται στην οργάνωση ή λειτουργία των οικονομικών δραστηριοτήτων που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των σκοπών.

1.2.2. Η σημασία της κοινωνικής συμμετοχής στον προγραμματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Είναι ευνόητο ότι οι φορείς της πολιτικής εξουσίας, ακόμη και στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν είναι δυνατό να γνωρίζουν όλες τις ανάγκες παροχής κοινωνικών υπηρεσιών των πολιτών της περιφέρειάς τους ή τις δυνατότητες αξιοποίησης των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων, ιδιαίτερα μάλιστα την ιεραρχική τους κατάταξη σύμφωνα με τις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου.

Το πρόβλημα γίνεται περισσότερο περίπλοκο αν ληφθεί υπόψη ότι κατά την εκλογή των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ο καθοριστικός παράγων είναι συνήθως η πολιτική παράταξη στην οποία ανήκουν, παρά οι θέσεις τους για τα σημαντικότερα έστω τοπικά προβλήματα. Το πολιτικό στοιχείο φαίνεται ότι έχει μεγάλη σημασία στις τοπικές εκλογές, αφού ακόμη και σε κοινότητες με μικρό πληθυσμό διεξάγονται πολλές φορές πάνω σε κομματική βάση.

Σημειώνεται ότι η αξιολόγηση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων της πολιτικοποίησης ή ακριβέστερα κομματικοποίησης των τοπικών εκλογών δεν ανήκει στους σκοπούς της μελέτης αυτής¹. Πάντως το ζήτημα είναι μέχρι ποιου σημείου η κομματική επιλογή και κατά συνέπεια η κομματική εξάρτηση των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επιδρά στην εξυπηρέτηση του «κοινού τοπικού συμφέροντος». Εξάλλου, είναι φανερό ότι σε άλλες περιπτώσεις δεν είναι έντονη η ευθυγράμμιση των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τις επιλογές της παράταξης στην οποία ανήκουν, ενώ, σε άλλες περιπτώσεις, τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ευθυγραμμίζονται πλήρως με τις επιλογές της παράταξης στην οποία ανήκουν. Στην τελευταία περίπτωση είναι φανερό ότι οι επιλογές των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όταν αναφέρονται στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, δεν έχουν πάντα κύριο στόχο την εξυπηρέτηση του ευρύτερου τοπικού κοινωνικού συμφέροντος ή οφέλους, όπως το αντιλαμβάνεται το σύνολο των πολιτών ή τουλάχιστον η πλειοψηφία του, αλλά όπως το αντιλαμβάνονται οι τοπικές οργανώσεις της πολιτικής παράταξης στην οποία ανήκουν, αν όχι τα κεντρικά όργανά της, που στην καλύτερη περίπτωση εκφράζουν τις βασικές επιθυμίες της πλειοψηφίας, που πολύ πιθανό να αποτελεί τη μειοψηφία του συνόλου. Αλλά και όταν τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κομματικά αδέσμευτα, ο στόχος της εξυπηρέτησης του τοπικού κοινωνικού συμφέροντος ή οφέλους είναι έννοια η οποία μόνο με κοινωνική συμμετοχή είναι δυνατό να προσδιοριστεί.

Η κοινωνική συμμετοχή στον προγραμματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

είναι απαραίτητη όχι μόνο για τον προσδιορισμό της έννοιας του τοπικού κοινωνικού συμφέροντος, αλλά και γιατί χωρίς αυτήν είναι πολύ δύσκολο να γίνει ευρύτερα αντιληπτή η σημασία της κάθε συγκεκριμένης επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση μεταξύ των μελών της κοινωνικής ομάδας ως προς τους σκοπούς που επιδιώκονται με αυτήν τη δραστηριότητα και τις συνέπειές της σ' αυτά. Αυτό γίνεται ακόμη πιο σημαντικό, αν ληφθεί υπόψη ότι ο τοπικός πληθυσμός συνεισφέρει, άμεσα ή έμμεσα, το υψηλότερο ποσοστό των μετοχικών κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, δεν πρέπει να αγνοείται ότι ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διατήρηση μιας ισορροπίας μεταξύ των διάφορων οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, που λειτουργούν στην περιοχή του καθενός. Έτσι, ενώ αυτός ο ρόλος της παρέχει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τη δυνατότητα ανάπτυξης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, εντούτοις δεν της επιτρέπει να τις αναλαμβάνει σύμφωνα με τις προτιμήσεις ορισμένων μόνο κοινωνικών ομάδων της περιοχής, αλλά όσο το δυνατόν περισσότερων. Ο προγραμματισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ενός οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τις προτιμήσεις ορισμένων μόνο κοινωνικών ομάδων, είναι σίγουρο ότι μακροχρόνια θα έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στις βασικές οικονομικές και κοινωνικές του λειτουργίες. Ο κοινωνικός προγραμματισμός είναι το αποτελεσματικότερο μέσο ελαχιστοποίησης των αρνητικών αυτών συνεπειών.

1.3. Θεσμοί για την εφαρμογή του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Για την εφαρμογή των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού απαιτείται η χρησιμοποίηση μέτρων ενίσχυσης του ενδιαφέροντος των πολιτών για τα γενικότερα θέματα που

τους αφορούν και ενθάρρυνσης της συμμετοχής τους στις διαδικασίες διερεύνησής τους. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η λαϊκή συμμετοχή στη διερεύνηση και επίλυση τοπικών θεμάτων χρησιμοποιείται μερικές φορές μόνο ως σύνθημα ή, το πολύ, περιορίζεται στη διαδικασία έγκρισης ήδη καταρτισμένων από τις κεντρικές αρχές προγραμμάτων ή σχεδίων επενδύσεων. Για την ενθάρρυνση της λαϊκής συμμετοχής είναι απαραίτητο να γίνεται στον τοπικό πληθυσμό διαρκής ενημέρωση, η οποία πρέπει να είναι ειλικρινής με τη χρησιμοποίηση πραγματικής πληροφόρησης απαλλαγμένης από τάσεις υπερεκτίμησης των θετικών επιπτώσεων των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και υποεκτίμησης των αρνητικών. Το κοινωνικό σύνολο δεν μπορεί να καταλήξει σε αποφάσεις που προάγουν την ευημερία του αν δεν γνωρίζει τις επιπτώσεις τους με σχετική ακρίβεια.

Πολύ σημαντικά προβλήματα κατά την εφαρμογή του κοινωνικού προγραμματισμού στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζει η διερεύνηση των επιθυμιών του τοπικού πληθυσμού κατά τις διαδικασίες επισήμανσης και ιεράρχησης των εναλλακτικών δυνατοτήτων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ένας τρόπος διερεύνησης των επιθυμιών του τοπικού πληθυσμού είναι με τη συγκρότηση λαϊκών συνελεύσεων. Σημειώνεται όμως ότι όταν ο αριθμός των συμμετεχόντων σε μια συνέλευση είναι μεγάλος, κάθε τυπικό μέλος της γνωρίζει από πριν ότι οι απόψεις του δεν θα επηρεάσουν σημαντικά το αποτέλεσμα, ανεξάρτητα από το πόσο ενημερωμένο είναι όσον αφορά τα θέματα της συνέλευσης. Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανό να μη ερευνά τα θέματά της στην έκταση εκείνη που θα επέλεγε αν την ευθύνη της λήψης αποφάσεων την είχε αποκλειστικά το ίδιο. Επειδή λοιπόν οι αποφάσεις των λαϊκών συνελεύσεων έχουν τις ίδιες επιπτώσεις σε όλα τα μέλη της κοινωνικής ομάδας, ανεξάρτητα από τους κόπους που καταβάλλουν τα τελευταία για να τις επιτύχουν ή να τις βελτιώσουν, τα τυπικά μέλη των λαϊκών συνελεύσεων δεν έχουν κίνητρα να ασχοληθούν ιδιαίτερα με τα τοπικά

θέματα, περισσότερο μάλιστα όταν η διερεύνησή τους απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις.

Ο αποτελεσματικός προγραμματισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί την καθιέρωση ενός θεσμικού πλαισίου με το οποίο να γίνεται σαφής και λεπτομερής καταμερισμός των καθηκόντων και ευθυνών, ενώ ταυτόχρονα να αφήνει μεγάλα περιθώρια ανάπτυξης πρωτοβουλιών. Για το σκοπό αυτό τα τεχνικά και διοικητικά θέματα του προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων κάθε οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητο να αναθέτονται σε έναν ειδικό φορέα, ο οποίος να απαρτίζεται από επαρκές ειδικευμένο τεχνικό και διοικητικό προσωπικό, εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους όλων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων της περιοχής τους οποίους αφορούν οι επιχειρηματικές δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και από μεμονωμένα άτομα με σχετικές γνώσεις ή εμπειρία.

Κύριοι σκοποί του φορέα αυτού που ονομάζουμε τοπικό συμβούλιο ενημέρωσης και προγραμματισμού θα είναι: i) Η συλλογή στοιχείων και πληροφοριών σχετικών με τις υπάρχουσες και προβλεπόμενες κοινωνικές ανάγκες και τις δυνατότητες ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα του συγκεκριμένου οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ii) Η συλλογή στοιχείων σχετικών με τους περιορισμούς με τους οποίους συνδέεται η ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από τον συγκεκριμένο οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. iii) Η ανάλυση των ευρύτερων θετικών και αρνητικών κοινωνικών επιπτώσεων των προγραμματιζόμενων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η εκπόνηση σχετικών μελετών τεχνικοοικονομικής σκοπιμότητας. iv) Η ανταλλαγή πληροφοριών με άλλους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συναφή θέματα. v) Η συνεργασία με άλλα τοπικά συμβούλια ενημέρωσης και προγραμματισμού για τον καθορισμό της άριστης γεωγραφικής περιφέρειας παροχής μιας κοινωνικής υπηρεσίας ή αξιοποίησης τοπικών πλουτοπαράγωγικών πόρων. vi) Η διαρκής επι-

κοινωνία με τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες τις σχετικές με θέματα οικονομικού και κοινωνικού προγραμματισμού. vii) Η συστηματική ενημέρωση των κατοίκων της περιοχής σε οτιδήποτε αφορά την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από τον οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. viii) Η παροχή πληροφοριών τόσο στα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και στις λαϊκές συνελεύσεις ως προς τις υφιστάμενες και προβλεπόμενες προτεραιότητες για ανάπτυξη τοπικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. ix) Η παρακολούθηση της εφαρμογής των τοπικών προγραμμάτων και των μεμονωμένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων.

Το τοπικό συμβούλιο ενημέρωσης και προγραμματισμού θα επικουρείται στο έργο του από διάφορες επιτροπές, ο αριθμός των οποίων θα είναι συνάρτηση του αριθμού των κατοίκων του συγκεκριμένου οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, του βαθμού ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από αυτόν καθώς και της σπουδαιότητας των επιχειρηματικών αυτών δραστηριοτήτων του. Το τοπικό συμβούλιο ενημέρωσης και προγραμματισμού και οι διάφορες επιτροπές του θα αποτελούν τα αρμόδια όργανα για τη διερεύνηση κάθε ζητήματος που τυχόν θα παρουσιάζεται στα διάφορα στάδια του κοινωνικού προγραμματισμού και θα υποβάλλουν σχετικές προτάσεις προς τη λαϊκή συνέλευση, υπό την έγκριση της οποίας θα τελούν πάντα, ως κυρίαρχου οργάνου του κοινωνικού προγραμματισμού.

Άλλος θεσμός, που θεωρούμε απαραίτητο, είναι η σύσταση δευτεροβάθμιων –σε επίπεδο νομού– και τριτοβάθμιων –σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας– επιτροπών κοινωνικού προγραμματισμού, οι οποίες θα έχουν τους εξής σκοπούς:⁵ i) Παροχή τεχνικής και διοικητικής συνδρομής στα τοπικά συμβούλια ενημέρωσης και προγραμματισμού και τις επιτροπές τους της γεωγραφικής τους περιφέρειας. ii) Παροχή δυνατοτήτων στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της περιφέρειάς τους για ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών σε ζητήματα προγραμματισμού επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. iii) Συνεργασία μεταξύ των τοπικών συμβουλίων ενημέρωσης και προγραμματισμού της πε-

ριφέρειάς τους ώστε να ακολουθούν ομοιογενή πολιτική σε ορισμένα θέματα, όπως είναι η παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών. iv) Διαπραγματεύσεις με την κεντρική διοίκηση ως προς το ύψος της χρηματικής συνδρομής της προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους τρόπους κατανομής της στους διάφορους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. v) Εκπροσώπηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κρατικά όργανα και συμβουλευτικές επιτροπές που συνδέονται με τον προγραμματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

1.4. Ο ρόλος του κράτους

Είναι ευνόητο ότι η έκταση της εφαρμογής των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτάται από το πολιτικό σύστημα και τη διοικητική δομή μιας χώρας. Τα πλαίσια όμως του ρόλου του κράτους στον κοινωνικό προγραμματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθορίζονται από τις αδυναμίες με τις οποίες συνδέεται γενικά ο τοπικός προγραμματισμός, οι κυριότερες από τις οποίες είναι οι εξής:

α) Ο ανταγωνισμός μεταξύ διάφορων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που οφείλεται κυρίως στο τοπικιστικό πνεύμα, συντελεί πολλές φορές σε σπατάλη πόρων. Όπως είναι γνωστό, πολλές επιχειρηματικές δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αναπτύσσονται επειδή υπάρχουν κάποιες κοινωνικές ανάγκες, που έχουν γίνει αισθητές, είτε γιατί έχουν γενικότερα συνειδητοποιηθεί ορισμένες δυνατότητες αξιοποίησης τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων, αλλά επειδή ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες παρέχονται από άλλους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή επειδή άλλοι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν αξιοποιήσει συναφείς πλουτοπαραγωγικούς τους πόρους. Ο ανταγωνισμός αυτός συμβάλλει στη μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων.

β) Και όταν ακόμη δεν επικρατεί πνεύμα ανταγωνισμού μεταξύ των διάφορων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

σης, είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί η συνεργασία τους, όταν για ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες η σύμπραξη περισσότερων προάγει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι βασικό χαρακτηριστικό των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ότι θεωρείται πως διέπονται από γενικό κλίμα αδράνειας, στατικότητας και υποτονικής λειτουργίας⁶.

γ) Υπάρχουν σοβαρές δυσχέρειες στην εξεύρεση του κατάλληλου προσωπικού που είναι απαραίτητο να στελεχώσει τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αλλά και αν ακόμη το προσωπικό αυτό θα μπορούσε να εξευρεθεί, η πλήρης απασχόλησή του ίσως δεν θα μπορούσε να εξαντληθεί στα πλαίσια ενός οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, οι διαφορές του προσωπικού αυτού ως προς τις σχετικές γνώσεις και την εμπειρία προγραμματισμού καθώς και η τυχόν επιδίωξη από αυτό της προαγωγής καθαρά ατομικών σκοπών του, μπορούν να οδηγήσουν σε μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των διάφορων περιοχών ως προς την ποσότητα και ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών ή το βαθμό αξιοποίησης τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων.

δ) Δεδομένου ότι η χρηματοδότηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται σε τελευταία ανάλυση από το κοινωνικό σύνολο, τα όργανά της έχουν ως βασικό καθήκον να χρησιμοποιούν τα διατιθέμενα κεφάλαια κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο. Κίνδυνοι που αναλαμβάνονται από ιδιώτες επιχειρηματίες κατά την ανάπτυξη από αυτούς επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, για τους οποίους προσδοκούν να αποζημιωθούν με τα κέρδη που θα αποκομίσουν, είναι ελάχιστα αποδεκτοί κοινωνικά, όταν αναλαμβάνονται από τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν αντικίνητρα ώστε να μὴν επιλέγουν επιχειρηματικές δραστηριότητες που συνδέονται με μεγάλες πιθανότητες κινδύνου. Αν μάλιστα αναλαμβάνουν ένα μεγάλο αριθμό επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, μπορεί να γίνει «συνένωση» του κινδύνου τους οπότε, υποστηρίζεται από πολλούς, ο κίνδυνος με τον

οποίο συνδέονται μπορεί να αγνοείται⁷. Επίσης προτείνεται από άλλους ότι όταν ο αριθμός εκείνων που μετέχουν σε μια επιχειρηματική δραστηριότητα είναι μεγάλος, όπως δηλαδή συμβαίνει με τις επιχειρήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τότε ο κίνδυνος «διασπείρεται» ουσιαστικά σε ένα μεγάλο αριθμό ατόμων, από τα οποία ξεχωριστά το καθένα θεωρεί ότι οι επιπτώσεις του πάνω σ' αυτό είναι ελάχιστες και κατά συνέπεια ο κίνδυνος αυτός μπορεί να αγνοείται⁸. Δεδομένου όμως ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαχειρίζεται πόρους που ανήκουν στο κοινωνικό σύνολο, πρέπει να τους κατανέμει σύμφωνα με τους κοινωνικοοικονομικούς σκοπούς της, που αναφέρονται στη βελτίωση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου, με την οποία δεν συμβιδάζεται η παράλειψη της διερεύνησης του κινδύνου με τον οποίο συνδέονται οι επιχειρηματικές δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Είναι, λοιπόν, απαραίτητο το κράτος να παρεμβαίνει ώστε:

i) Να εκπονούνται προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που να αποτελούν τη βάση για την εφαρμογή των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο. Στα προγράμματα αυτά επιδιάλλεται να καθορίζονται σε γεωγραφική βάση τα βασικά κοινωνικά αγαθά που είναι απαραίτητο να παρέχονται από όλους τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η κατώτατη επιθυμητή ποσότητα και ποιότητά τους⁹. Εφόσον δε ορισμένοι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν διαθέτουν τους απαιτούμενους πόρους για να ικανοποιήσουν τις κοινωνικές αυτές ανάγκες, να χρηματοδοτούνται από το κράτος. Ένα άτομο δεν πρέπει να τιμωρείται γιατί κατοικεί σε ορισμένη περιοχή, απολαμβάνοντας λιγότερες κοινωνικές υπηρεσίες από κάποιο άλλο που κατοικεί σε κάποια άλλη¹⁰.

ii) Να θεσμοθετηθεί το απαραίτητο νομικό πλαίσιο και να δημιουργηθούν οι κατάλληλες πολιτικές συνθήκες εφαρμογής των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού, τόσο σε γενικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Στα πλαίσια αυτά κρίνεται απαραίτητη η θεσμοθέτηση κινήτρων λαϊκής

συμμετοχής στον εθνικό και περιφερειακό προγραμματισμό. Αν σε μια χώρα ο θεσμός της λαϊκής συμμετοχής έχει αναπτυχθεί σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο προγραμματισμού, μπορούν ευκολότερα να αναπτυχθούν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες από την Τοπική Αυτοδιοίκηση με βάση τις αρχές του κοινωνικού προγραμματισμού.

iii) Τουλάχιστον στα πρώτα στάδια εφαρμογής του κοινωνικού προγραμματισμού των επιχειρηματικών πρωτοβουλιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να παραχωρηθεί από την κεντρική διοίκηση το κατάλληλο τεχνικό και επιστημονικό προσωπικό. Γιατί, ακόμη και στις περιπτώσεις που ορισμένοι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν μακροχρόνια εμπειρία στην παραγωγή ορισμένων κοινωνικών αγαθών ή έχουν αναπτύξει σημαντικές τοπικές δραστηριότητες αξιοποίησης πλουτοπαραγωγικών πόρων, ίσως στερούνται των διοικητικών και τεχνικών εκείνων στελεχών που θα συνέβαλλαν στην αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών του τοπικού πληθυσμού ή την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων.

iv) Να γίνει η απαραίτητη προσαρμογή των μεθόδων κεντρικής εποπτείας στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανάλογα με τις δυνατότητες εφαρμογής των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη από αυτούς επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Είναι φανερό ότι τόσο τα όργανα όσο και το διοικητικό και τεχνικό προσωπικό των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και το κοινωνικό σύνολο –ανάλογα με το βαθμό κοινωνικής ομοιογένειάς του, με την τυχόν προηγούμενη εμπειρία του, με το στάδιο κοινωνικής ανάπτυξης του κ.ά.– διαφέρουν ως προς τις δυνατότητές τους να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον κοινωνικό προγραμματισμό.

v) Να οργανώσει τις υπηρεσίες προγραμματισμού και σε περιφερειακό επίπεδο. Ο αποκεντρωμένος προγραμματισμός αποτελεί την καταλληλότερη διαδικασία καθορισμού του άριστου αριθμού οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είναι απαραίτητο να μετέχουν σε κάθε συγκεκριμένη τοπική επιχειρηματική δραστηριότητα, δεδομένου, όπως

επισημάνθηκε ήδη, ότι τα γεωγραφικά όρια των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνήθως δεν συμπίπτουν με εκείνα των κοινωνικών αναγκών ή των δυνατοτήτων ανάληψης οικονομικών δραστηριοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα. Η οργάνωση των υπηρεσιών προγραμματισμού και σε περιφερειακό επίπεδο συνδέεται εξάλλου με το πλεονέκτημα ότι οι περιφερειακές υπηρεσίες ανταποκρίνονται ευκολότερα στις τοπικές κοινωνικές ανάγκες και αναπτυξιακές δυνατότητες από ό,τι οι κεντρικές υπηρεσίες προγραμματισμού, ενώ ταυτόχρονα είναι σε θέση να αξιολογήσουν και να ιεραρχήσουν τις τοπικές ανάγκες και δυνατότητες σφαιρικότερα και να καθορίσουν αντίστοιχες προτεραιότητες.

1.5. Παράγοντες που περιορίζουν την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας συνδέεται με πολλά προβλήματα και αδυναμίες που επιδρούν άμεσα ή έμμεσα στις επιχειρηματικές της δυνατότητες και που δεν μπορούν να αγνοούνται κατά τις διαδικασίες του κοινωνικού προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της.

Οι πιο σημαντικοί από αυτούς τους παράγοντες είναι οι εξής:

ι) *Οι περιφερειακές ανισότητες.* Οι περιφερειακές ανισότητες, τόσο με τη στενή έννοια του κατά κεφαλήν ακαθάριστου περιφερειακού προϊόντος, όσο και με την ευρύτερη έννοια της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής υποδομής και των ευκαιριών ανάπτυξης της προσωπικότητας, είναι μεγάλες¹¹. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 1.1., κατά την περίοδο 1970-1977, για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, παρατηρείται σαφής τάση περιορισμού των διαπεριφερειακών ανισοτήτων ως προς το κατά κεφαλήν ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν¹². Παρ' όλα αυτά, οι περιφερειακές ανισότητες εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Οι αποκλίσεις σε όρους κατά κεφαλήν διαθέσιμου εισοδήματος ίσως είναι μικρότερες, δεδομένου ότι οι πε-

Πίνακας 1.1.

Εξέλιξη του κατά κεφαλήν ακαθάριστου περιφερειακού προϊόντος: 1970-1977
(σε τρέχουσες τιμές)

Περιφέρεια	Έτος 1970	Έτος 1974	Έτος 1977
	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν Χώρας σε δραχμές = 100	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν Χώρας σε δραχμές = 100	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν Χώρας σε δραχμές = 100
1. Ανατολικής Στερεάς και Νήσων	36.644	65.095	100.000
2. Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας	27.305	54.852	91.867
3. Πελοποννήσου και Δυτ. Στερ. Ελλάδος	24.293	48.409	77.504
4. Θεσσαλίας	22.378	46.180	75.177
5. Ανατολικής Μακεδονίας	21.438	44.939	71.100
6. Κρήτης	22.516	46.637	74.000
7. Ηπείρου	18.924	40.036	66.900
8. Θράκης	17.808	36.674	51.290
9. Νήσων Ανατολικού Αιγαίου	21.944	38.437	63.910
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	29.438	56.370	91.335
	100	100	100

Πηγή: 1) Έτη 1970 και 1974, Υπουργείο Συντονισμού, Γενική Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών, Εκτιμήσεις Περιφερειακού Προϊόντος της Ελλάδος 1970 και 1974, Αθήναι 1979, σ. 48.

2) Έτος 1977, Υπουργείο Συντονισμού, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Πρόγραμμα Περιφερειακής Αναπτύξεως 1981-1985, Αθήναι 1980, σ. 15.

ριφέρειες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ακαθάριστο προϊόν συνδέονται και με χαμηλότερο κατά κεφαλήν φόρο εισοδήματος και με υψηλότερες μεταβιβαστικές πληρωμές. Παράλληλα όμως δεν πρέπει να αγνοείται ότι ένα μέρος των εισοδημάτων που δημιουργούνται στις περιοχές αυτές εισρέει στις πλουσιότερες με τη μορφή των κερδών και προσόδων περιουσίας από επιχειρηματικές δραστηριότητες, δεδομένου ότι πολλές από τις επιχειρηματικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται στην περιφέρεια ελέγχονται από τα οικονομικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης¹³.

Οι διαπεριφερειακές ανισότητες συντελούν στην ύπαρξη σημαντικών αποκλίσεων μεταξύ των διάφορων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την ποσότητα και ποιότητα των παρεχόμενων από αυτούς κοινωνικών υπηρεσιών, αφού η δυνατότητα άντλησης φόρων ή τελών και δικαιωμάτων για τη χρηματοδότηση των σχετικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι συνάρτηση του αριθμού των κατοίκων της περιοχής και της εισοδηματικής τους κατάστασης. Αλλά και στην περίπτωση της ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων για την αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων είναι ευκολότερο να συγκεντρωθούν τα απαιτούμενα κεφάλαια σε περιοχές με περισσότερο πληθυσμό και υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα.

ii) *Η δημογραφική αποδυνάμωση των περιφερειών.* Ένας άλλος σημαντικός παράγων που επιδρά στην ανάπτυξη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η δημογραφική αποδυνάμωση της περιφέρειας. Παρ' όλο που η ένταση της τάσης αύξησης της δημογραφικής αποδυνάμωσης της περιφέρειας μειώθηκε στην περίοδο 1971-1981 σε σύγκριση με εκείνη της περιόδου 1961-1971, όπως φαίνεται από τον Πίνακα 1.2., η τάση αυτή εξακολούθει να είναι θετική. Έτσι, ενώ το έτος 1961 ο πραγματικός πληθυσμός της περιφέρειας πρωτεύουσας έφτανε το 22,1% του συνολικού της χώρας, το ποσοστό αυτό αυξήθηκε στο 29,0% το 1971 και στο 31,1% το 1981. Η δημογραφική αποδυνάμωση της περιφέρειας, ιδιαίτερα όταν αναφέρεται στη διαχρονική μείωση του απόλυτου μεγέθους του τοπικού πληθυσμού, δημιουργεί σοβαρές δυ-