

Γιάννης Βαβούρας*

**ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ:
Η ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο κοινωνικοοικονομικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης διανύει στη χώρα μας περίοδο ριζικών μεταβολών. Οι απαιτήσεις των πολιτών για ποσοτική αύξηση και ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων από τον δημόσιο τομέα κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών και για ευρύτερη συμβολή του στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής τους, 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 πρόσφατα και σε όλους τους τομείς της οικονομίας, ιδιαίτερα μάλιστα αν αναφέρονται στην αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων και εφόσον οι οικονομικές αυτές δραστηριότητες εκτιμάται ότι θα είναι αποδοτικές από ιδιωτικοοικονομική άποψη, δηλαδή κερδοφόρες.¹

* Λέκτορας, Τομέας Πολιτικής Οικονομίας, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειος Α.Σ.Π.Ε.

1. Η δυνατότητα ανάπτυξης από την τοπική αυτοδιοίκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με σκοπό την πραγματοποίηση κερδών παραχωρήθηκε αρχικά από τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980 (Ν. 1065/1980). Τη δυνατότητα αυτή διατηρεί και ενισχύει το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987. Βλ. Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987: Προκαταρκτικά, Βουλή των Ελλήνων, 1983, σ. 9.

Πέρα από τη διεύρυνση των πλαισίων επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, με βάση τις αρχές ότι κάθε μεταβίβαση 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 φορείς.² 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. Αλλά ακόμη και αν γίνει αποδεκτό ότι αυτό συμβαίνει πραγματικά, μόνο τυχαία οι έτσι διατιθέμενοι κοινωνικοί πόροι μπορούν να εξυπηρετήσουν αποτελεσματικά τους επιδιωκόμενους κοινωνικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς. Για να επιτευχθεί αυτό είναι απαραίτητος ο κοινωνικός προγραμματισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο όρος κοινωνικός προγραμματισμός έχει στη μελέτη αυτή διττή έννοια: α) Από άποψη περιεχομένου του αναφέρεται στις ευρύτερες κοινωνικές επιπτώσεις των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι μόνο στις οικονομικές. Αυτό σε αντιδιαστολή προς τον οικονομικό προγραμματισμό. β) Από άποψη 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.

Βασικοί σκοποί της μελέτης αυτής είναι: α) η ανάλυση του περιεχομένου, που θεωρούμε ότι είναι αναγκαίο να έχει ο κοινωνικός προγραμματισμός, στα πλαίσια της ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, ώστε 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 από το κράτος· γ) η διερεύνηση της εφαρμογής των αρχών και διαδικασιών του κοινωνι-

2. Βλ. σχετικά Ν. 1262/1982, άρθρο 9.

κού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας και, τέλος, η διατύπωση των αναγκαίων για την ουσιαστική εφαρμογή του προτάσεων πολιτικής.

2. ΕΝΝΟΙΑ, ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Για να αναλυθεί το περιεχόμενο του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί η έννοιά του γενικά και να θεμελιωθεί η ανάγκη της κοινωνικής συμμετοχής στον προγραμματισμό της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2.1. Η έννοια του κοινωνικού προγραμματισμού γενικά

Κοινωνικό προγραμματισμό ορίζουμε τις διαδικασίες επισήμανσης, ιεράρχησης ή προσαρμογής —σύμφωνα με τις υφιστάμενες ή προβλεπόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες— των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών σκοπών μιας γεωγραφικά καθορισμένης κοινωνικής ομάδας, καθώς και τις διαδικασίες της 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 της.³ Κατά συνέπεια, ο κοινωνικός προγραμματισμός είναι μια μορφή στρατηγικού προγραμματισμού —τό 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

3. Βλ. σχετικά και United Nations, *The Problems and Methods of Social Planning*, Γενεύη 1965, σ. 8, όπου ορίζεται ότι κοινωνικός προγραμματισμός είναι μια μέθοδος βαθμιαίας βελτίωσης ολόκληρου του μηχανισμού λήψης αποφάσεων μιας κοινωνίας, ώστε οι σκοποί εκείνοι που είναι κοινοί να επιτυγχάνονται αποτελεσματικότερα ως αποτέλεσμα των επιλογών των μελών της.

μόνο στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που αφορούν στην οργάνωση ή λειτουργία των οικονομικών δραστηριοτήτων που αναφέρονται στην εφαρμογή των σκοπών.

2.2. Η σημασία της κοινωνικής συμμετοχής στον προγραμματισμό των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης

Είναι γνωστό 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 κάποια κοινωνική κλίμακα προτιμήσεων. 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 αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σπουδαιότητα στις τοπικές εκλογές, αφού ακόμη και σε αγροτικές περιοχές με ελάχιστο πληθυσμό διεξάγονται πολλές φορές πάνω σε κομματική βάση.⁴

Το ζήτημα βέβαια 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».

Είναι φανερό ότι σε άλλες περιπτώσεις δεν είναι έντονη η ευθυγράμμιση των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις εντολές του κόμματος στο οποίο ανήκουν. Αυτό μπορεί να υποστηριχτεί ότι συμβαίνει συχνά σε ημιαστικές ή αγροτικές περιοχές. Σε άλλες περιπτώσεις, πάλι, τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ευθυγραμμίζονται πλήρως με την κομματική γραμμή. Αυτό μπορεί να υποστηριχτεί ότι συμβαίνει συχνά σε αστικές περιοχές. 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

4. Δεν συμπεριλαμβάνεται στους σκοπούς της μελέτης αυτής η αξιολόγηση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων της πολιτικοποίησης των τοπικών εκλογών. Για ανάλυσή της βλ. ιδιαίτερα P.G. Richards, *The Reformed Local Government System*, β' έκδ., Allen and Unwin, Λονδίνο 1975, σ. 115 - 117.

όταν τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι κομματικά ενταγμένα, 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 αυτή 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 επιδιωκόμενους σκοπούς της δραστηριότητας αυτής και της συνέπειάς 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 διαφόρων 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 κοινωνικών ομάδων, είναι σίγουρο ότι μακροχρόνια θα έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στις βασικές οικονομικές και κοινωνικές του λειτουργίες. Ο κοινωνικός προγραμματισμός είναι το αποτελεσματικότερο μέτρο ελαχιστοποίησης των αρνητικών αυτών συνεπειών.

2.3. Τά στάδια του κοινωνικού προγραμματισμού όταν αναφέρεται στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση

Το περιεχόμενο του κοινωνικού προγραμματισμού, όταν αυτός αναφέρεται στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, θεωρούμε ότι είναι απαραίτητο να διακρίνεται στα εξής στάδια:

α) Διερεύνηση των υφιστάμενων και προβλεπόμενων αναγκών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στη συγκεκριμένη περιοχή, καθώς και των υφιστάμενων και προβλεπόμενων δυνατοτήτων ανάληψης οικονομικών δραστηριοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα. Η επιλογή των τομέων ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από την τοπική αυτοδιοίκηση είναι απαραίτητο να στηρίζεται σε προηγούμενη ανάλυση των υφιστάμενων και προβλεπόμενων αναγκών παροχής κοι-

νωνικών υπηρεσιών, καθώς και των υφιστάμενων και προβλεπόμενων δυνατότητων αξιοποίησης των τοπικών αυτοπαραγωγικών πόρων. Η ανάλυση αυτή μπορεί να διακριθεί στην επισήμανση και στην ποσοτική μέτρηση των αναγκών και δυνατοτήτων αυτών. Η επισήμανση, χωρίς να είναι εύκολη, δεν παρουσιάζει συνήθως σοβαρά προβλήματα, εφόσον μάλιστα το κοινωνικό σύνολο αποφασίζει σχετικά, έχοντας την απαιτούμενη πληροφόρηση. Η ποσοτική όμως μέτρηση συνδέεται με σημαντικές δυσχέρειες, ιδιαίτερα όταν αναφέρεται σέ κοινωνικές ανάγκες, ακόμη και στις πιο βασικές. Η ποσοτική μέτρηση δεν γίνεται ευκολότερη με τη χρησιμοποίηση του χρήματος ως κοινού μέτρου ή κοινού παρονομαστή στη διαδικασία αυτή.

Θα πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι η έννοια της κοινωνικής ανάγκης διαφέρει σημαντικά από εκείνη της ζήτησης. Πολλές φορές οι κοινωνικές ανάγκες δεν έχουν συνειδητοποιηθεί από τον τοπικό πληθυσμό στον γενικότερα επιθυμητό βαθμό. Οικονομικοί, κοινωνικοί, ιδεολογικοί, ιστορικοί και γεωγραφικοί παράγοντες ασκούν σημαντικές επιδράσεις στα μέλη μιας κοινωνικής ομάδας ως προς το τι θεωρούν κοινωνικές ανάγκες και τον επιθυμητό βαθμό ικανοποίησής τους.

β) Καθορισμός και ιεράρχηση των βασικών κοινωνικοοικονομικών σκοπών σε τοπικό επίπεδο. Αφού οι κοινωνικές ανάγκες και οι δυνατότητες ανάληψης οικονομικών δραστηριοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα επισημανθούν και μετρηθούν, είναι απαραίτητος ο καθορισμός και η ιεράρχηση των βασικών κοινωνικοοικονομικών σκοπών σε τοπικό επίπεδο. Ο καθορισμός των σκοπών συνδέεται συνήθως με δύο προβλήματα: Είτε οι σκοποί που υιοθετούνται είναι εκείνοι μιας ομάδας ατόμων που μετέχουν στις διαδικασίες του προγραμματισμού, ιδιαίτερα της γραφειοκρατίας, των ειδικών επιστημόνων, των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή ακόμη και της κεντρικής διοίκησης, τα οποία πολλές φορές διαπνέονται από πατερναλιστική συμπεριφορά, είτε αποτελούν απλές ευχές που οι πιθανότητες που έχουν να πραγματοποιηθούν είναι ελάχιστες.

Ο καθορισμός των σκοπών είναι απαραίτητο να στηρίζεται στην κατανόηση του κοινωνικού, οικονομικού και φυσικού περιβάλλοντος στο οποίο δρα η τοπική αυτοδιοίκηση καθώς και στην εθνική και περιφερειακή κοινωνική και οικονομική πολιτική, όπως εξειδικεύεται στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η έκταση της δυνατότητας καθιέρωσης σκοπών από την τοπική αυτοδιοίκηση εξαρτάται από το εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο,⁵ το

5. Στη χώρα μας μέχρι το έτος 1980, που άρχισαν να αναγνωρίζονται εκτεταμένες αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο απέτρεπε τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης από το να υιοθετούν ρητούς σκοπούς και ιδιαίτερα από το να τους εξειδικεύουν σε συγκεκριμένους στόχους. Αναθέτονταν στην τοπική αυτοδιοίκηση ορισμένες αποστολές, όπως καθαριότητα, ύδρευση, αποχέτευση κ.ά. που νόμοι αριθμούσαν περιοριστικά.

οποίο αποτελεί έκφραση του γενικότερου ρόλου που της ανατίθεται από το κράτος.⁶

Η ιεράρχηση των σκοπών εξαρτάται από τις υφιστάμενες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες. Απαιτεί την καθιέρωση κάποιων κανόνων κατάταξης που εξειδικεύονται σε συντελεστές στάθμισης των σκοπών. Η στάθμιση αυτή συνδέεται με σοβαρές δυσκολίες, όχι μόνο ως προς τον ακριβή καθορισμό των συντελεστών της, αλλά ακόμη και ως προς την καθιέρωση αποδεκτών προσεγγίσεών τους. Ο προσδιορισμός των συντελεστών αυτών είναι πολλές φορές αυθαίρετος, δεδομένου ότι παράγοντες όπως η ιδεολογία, αξιολογικές κρίσεις καθώς και ορισμένες ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες, που θέλουν να προωθήσουν συγκεκριμένες απόψεις ή συμφέροντα, ασκούν καθοριστική επίδραση.

Ο καθορισμός και η ιεράρχηση των κοινωνικοοικονομικών σκοπών σε τοπικό επίπεδο προϋποθέτει, εξάλλου, ότι ο τοπικός πληθυσμός επιδιώκει μόνιμους σκοπούς που μπορούν να εκφραστούν με συγκεκριμένους όρους μέσω κάποιου πολιτικού μηχανισμού ψηφοφορίας. Όμως και αν ακόμη γίνει αποδεκτή η δυνατότητα καθορισμού και ιεράρχησης σχετικά μόνιμων σκοπών με κάποιο πολιτικό μηχανισμό ψηφοφορίας, ο μηχανισμός αυτός αφήνει πάντοτε μια δυσαρεστημένη μειοψηφία, η οποία δεν μπορεί να αγνοηθεί, δεδομένου ότι υπάρχει πάντα η δυνατότητα της μετακίνησης σε άλλους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο του πληθυσμού όσο και των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που έχουν αναπτυχθεί σε μια περιοχή, με αποτέλεσμα την αλλοίωση των βασικών κοινωνικοοικονομικών δομών της, άρα και των σκοπών της. Αλλά και αυτή η μονιμότητα των κοινωνικοοικονομικών σκοπών σε τοπικό επίπεδο είναι δύσκολο να επιτευχθεί, δεδομένου ότι οι σκοποί αυτοί επηρεάζονται από πολιτικούς παράγοντες, όπως είναι κυρίως η εναλλαγή στην εξουσία κομμάτων διαφορετικής ιδεολογίας και κατά συνέπεια διαφορετικών σκοπών.⁷

γ) *Εξειδίκευση συγκεκριμένων κριτηρίων επιτυχίας των βασικών κοινωνικοοικονομικών σκοπών.* Η εξειδίκευση των κατάλληλων κριτηρίων επιτυχίας των βασικών κοινωνικοοικονομικών σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης και κατά συνέπεια και αξιολόγησης των εναλλακτικών δυνατοτήτων επιχειρηματικής δράσης της είναι δύσκολη, ιδιαίτερα όσον αφορά τους σκοπούς που αναφέρονται στην ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών γιατί, παρόλο που οι βασικότε-

6. Για τον κοινωνικοοικονομικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης βλ. T. Eddison, *Local Government: Management and Corporate Planning*, Leonard Hill Books, Beds, 1975, σσ. 1 - 4 και I. Βαβούρας, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Επενδύσεις», *Αντιθέσεις*, τ. 19, 1984, σ. 67 - 76.

7. Στη χώρα μας μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970 ο καθορισμός και η ιεράρχηση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο μέτρο που μπορούσαν να εκταθούν, γίνονταν από τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης τα οποία, ενώ εθεωρείτο ότι εξέφραζαν τις επιθυμίες των πολιτών, ουσιαστικά στηρίζονταν συχνά στις απόψεις υπηρεσιακών παραγόντων, τις αντιδράσεις ορισμένων οργανωμένων ομάδων συμφερόντων και την προσωπική τους εμπειρία και γνώμη.

ρες τουλάχιστον έχουν συνειδητοποιηθεί από το κοινωνικό σύνολο, αποτελούν κυρίως αξιολογικές κρίσεις που δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν ποσοτικά, όπως απαιτείται από τα κριτήρια.

Πάντως είναι ευρύτερα αποδεκτό ότι επιχειρηματικές δραστηριότητες που αναφέρονται στην ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών πρέπει να αξιολογούνται με βάση κοινωνικοοικονομικά ή κοινωνικά κριτήρια, κριτήρια δηλαδή που στηρίζονται στη σύγκριση του κοινωνικού κόστους και των κοινωνικών ωφελειών που συνδέονται με αυτές, ενώ επιχειρηματικές δραστηριότητες που αναφέρονται στην οικονομική αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων πρέπει να αξιολογούνται με βάση ιδιωτικοοικονομικά ή χρηματοοικονομικά κριτήρια, κριτήρια δηλαδή που στηρίζονται στη σύγκριση του χρηματικού κόστους και των χρηματικών ωφελειών που συνδέονται με αυτές καθώς και με αναπτυξιακά κριτήρια.⁸

δ) Διερεύνηση των διαφόρων περιοριστικών παραγόντων. Σημαντικό στάδιο στη διαδικασία του κοινωνικού προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η διερεύνηση των διαφόρων οικονομικών, κοινωνικών και θεσμικών περιοριστικών παραγόντων. Οι περιοριστικοί παράγοντες καθορίζουν και τα πλαίσια των επιδιωκόμενων σκοπών και ταυτόχρονα επιδρούν στην εξειδίκευση των κριτηρίων επιτυχίας τους. Οι οικονομικοί ιδιαίτερα περιορισμοί συμβάλλουν ώστε σε πολλές περιπτώσεις ο τοπικός πληθυσμός να επιθυμεί από την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτα την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών του, ιδιαίτερα των βασικότερων από αυτές, και κατόπιν την ανάληψη από αυτήν επιχειρηματικών δραστηριοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα.

ε) Επισήμανση και ανάλυση των εναλλακτικών δυνατοτήτων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας από την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο στάδιο αυτό επισημαίνονται και αναλύονται από οικονομική και κοινωνική άποψη όλες οι δυνατότητες ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας από τον συγκεκριμένο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σημαντικότερο πρόβλημα που παρουσιάζεται εδώ είναι ότι διάφοροι παράγοντες όπως τα ίδια τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, η τοπική γραφειοκρατία, οργανώσεις και μεμονωμένα άτομα, πιθανό να έχουν δικές τους απόψεις ως προς τις επιχειρηματικές δραστηριότητες που πρέπει να αναπτυχθούν, τις οποίες να θέλουν να προωθήσουν και έτσι να επηρεάσουν αποφασιστικά τους συγκεκριμένους τομείς ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας. Είναι μάλιστα δυνατό, η επιλογή των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης να μη στηρίζεται σε προηγούμενη

8. Τα κοινωνικά κριτήρια διαφέρουν από τα αναπτυξιακά κατά το ότι πέρα από τις επιπτώσεις των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στην οικονομική ανάπτυξη διερευνούν και τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις τους.

συστηματική επισήμανση και ανάλυση όλων των δυνατοτήτων που παρουσιάζει μια περιοχή, αλλά σε πνεύμα μιμητισμού ή ανταγωνιστικότητας που μπορεί να αναπτυχθεί μεταξύ διαφόρων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

στ) Ιεράρχηση των εναλλακτικών δυνατοτήτων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας και επιλογή εκείνων που εξυπηρετούν περισσότερο τους βασικούς κοινωνικοοικονομικούς σκοπούς. Η ιεράρχηση και, κατά συνέπεια, η επιλογή των εναλλακτικών δυνατοτήτων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται με βάση τους επιδιωκόμενους κοινωνικοοικονομικούς σκοπούς, τα κριτήρια επιτυχίας τους που έχουν καθιερωθεί και τους υφιστάμενους και προβλεπόμενους περιορισμούς. Η επίλυση του προβλήματος της κατάρτισης μιας γενικότερα αποδεκτής τοπικής κοινωνικής κλίμακας προτιμήσεων, που παρουσιάζεται στο στάδιο αυτό, συνδέεται με πολλές δυσχέρειες, γιατί η κοινωνία από την οποία απαρτίζεται ο κάθε οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελείται από έναν αριθμό κοινωνικών τάξεων και οργανωμένων ομάδων, που επιδιώκουν σε μεγάλο ή μικρό βαθμό αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα εξαιτίας όχι μόνο των κοινωνικών και οικονομικών αλλά και των πολιτικών και πολιτιστικών διαφορών τους. Πάντως δεν μπορεί να αγνοείται στη διαδικασία του κοινωνικού προγραμματισμού. Αντίθετα είναι απαραίτητο να οδηγεί στη διερεύνηση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων των διαφορετικών συμφερόντων τους με απώτερο σκοπό την ελαχιστοποίηση των αρνητικών.⁹ Και στο στάδιο αυτό δεν πρέπει να αγνοούνται τα συμφέροντα της μειοψηφίας, για λόγους που ήδη αναπτύχθηκαν.

ζ) Εφαρμογή των επιλογών. Η εφαρμογή των επιλογών επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, που κρίνονται ότι συμβάλλουν στην προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας, είναι ένα από τα σημαντικότερα στάδια του κοινωνικού προγραμματισμού, ο οποίος τότε μόνο είναι αποτελεσματικός, όταν εφαρμόζονται οι επιλογές που καθορίζονται μέσα από τις διαδικασίες του. Η εφαρμογή των επιλογών είναι δυσχερέστερη όσο μεγαλύτερες είναι οι κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές με τις οποίες συνδέονται.

Μια δυσχέρεια που παρουσιάζεται και στο στάδιο αυτό είναι ότι διάφοροι παράγοντες, οργανώσεις ή μεμονωμένα άτομα, που έχουν συμφέρον να επηρεάσουν το αποτέλεσμα του κοινωνικού προγραμματισμού και δεν το κατόρθωσαν σε προηγούμενα στάδια, είναι δυνατό να προσπαθήσουν να επηρεάσουν την εφαρμογή των επιλογών προς την κατεύθυνση της εξυπηρέτησης των συμφερόντων τους με μεγάλες πιθανότητες να το επιτύχουν, δεδομένου ότι τα άτομα, ως τυπικά μέλη λαϊκών συνελεύσεων, για λόγους που θα αναπτυχθούν παρακάτω, δεν έχουν κίνητρα για αποτελεσματική συμμετοχή στις διαδικασίες εφαρμο-

9. Βλ. σχετική άποψη σε United Nations, *Planning and Administration of Social Welfare at the Local Level*, Geneva, 1967, σ. 42.

γής των επιλογών της γεωγραφικά καθορισμένης κοινωνικής ομάδας, εξαιτίας μάλιστα και των ειδικών γνώσεων που απαιτούνται στο στάδιο αυτό.

2.4. Το πρόβλημα της άριστης περιφέρειας προγραμματισμού

Οι περιορισμοί ως προς την εδαφική έκταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν αίτια δημιουργίας θετικών και αρνητικών εξωτερικών οικονομικών επιδράσεων στην παραγωγή και κατανάλωση τόσο κοινωνικών όσο και καθαρά ιδιωτικών αγαθών και υπηρεσιών. Η εδαφική έκταση στην οποία κατανέμονται οι κοινωνικές ωφέλειες από μια ορισμένη οικονομική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να συμπίπτει με την εδαφική έκταση στην οποία κατανέμεται το κοινωνικό κόστος. Αν από την επιχειρηματική δραστηριότητα ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργούνται θετικές εξωτερικές οικονομικές επιδράσεις για άλλους, τα αγαθά και οι υπηρεσίες που θα προσφέρονται από αυτόν θα παράγονται σε χαμηλότερες από τις κοινωνικά επιθυμητές ποσότητες. Αν πάλι από την επιχειρηματική του δραστηριότητα δημιουργούνται αρνητικές εξωτερικές οικονομικές επιδράσεις, είναι βέβαιο ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες που θα προσφέρονται από αυτόν θα παράγονται σε υψηλότερες από τις κοινωνικά επιθυμητές ποσότητες. Στις περιπτώσεις αυτές το άριστο επίπεδο προσφοράς ενός αγαθού ή υπηρεσίας μόνο τυχαία μπορεί να επιτευχθεί.

Σε κάθε τοπική επιχειρηματική δραστηριότητα που αναφέρεται σε ικανοποίηση κοινωνικής ανάγκης είναι απαραίτητο να μετέχει ένας άριστος αριθμός οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που προσδιορίζεται από τον πληθυσμό εκείνο για τον οποίο η κοινωνική υπηρεσία μπορεί να παραχθεί με το χαμηλότερο μέσο κοινωνικό κόστος. Η άριστη αυτή περιφέρεια καθορίζεται από τη φύση της υπηρεσίας και το χρόνο που προσφέρεται, δεδομένου ότι η τεχνολογική πρόοδος ασκεί σημαντικές επιδράσεις. Επειδή το μεγαλύτερο ποσοστό των κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο συνδέονται με οικονομίες κλίμακας —χαμηλότερο κοινωνικό κόστος κατά μονάδα προϊόντος όσο αυξάνει η κλίμακα παραγωγής—, η αποτελεσματική χρήση των πόρων απαιτεί τη συμπαραγωγή των κοινωνικών αυτών υπηρεσιών από περισσότερους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης.

3. ΘΕΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Γιά την εφαρμογή των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού γενικά είναι απαραίτητη προϋπόθεση η καθιέρωση 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 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 υπερβολής των θετικών επιπτώσεων των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιορισμού των αρνητικών. Τό 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. Όταν όμως ο αριθμός των συμμετεχόντων σε μια λαϊκή συνέλευση είναι μεγάλος, κάθε τυπικό μέλος της γνωρίζει από πριν ότι οι απόψεις του δεν θα επηρεάσουν σημαντικά το αποτέλεσμα, ανεξάρτητα από το πόσο ενήμερο είναι στα θέματα της συνέλευσης. Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανό να μην ερευνήσει τα θέματά της στο μέτρο που θα το έκανε 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 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 δραστηριό-

τητες 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 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 του άριστου επιπέδου, από γεωγραφική άποψη, παροχής μιας κοινωνικής υπηρεσίας ή αξιοποίησης τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων. vi) Η διαρκής επικοινωνία 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 κυρίαρχο 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:¹⁰ i) Παροχή τεχνικής και διοικητικής συνδρομής στα τοπικά συμβούλια ενημέρωσης και προγραμματισμού και τις επιτροπές τους της εδαφικής τους περιφέρειας. ii) Παροχή δυνατοτήτων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της εδαφικής τους περιφέρειας για ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών σε ζητήματα προγραμματισμού επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. iii) Συνεργασία μεταξύ των τοπικών συμβουλίων ενημέρωσης και προγραμματισμού της εδαφικής τους περιφέρειας 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.

4. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

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 διαφόρων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που οφείλεται κυρίως στο τοπικιστικό πνεύμα, συντελεί πολλές φορές σέ σπατάλη πόρων. Όπως επισημάνθηκε ήδη, 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 πλουτοπαραγωγικούς τους πόρους. Ο ανταγωνισμός αυτός συμβάλλει στη μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων.

β) Και όταν ακόμη δεν επικρατεί πνεύμα ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθεί η

10. Για σχετικές απόψεις βλ. και σε P.G. Richards, *ό.π.*, σ. 54.

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 λειτουργίας.¹¹

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 κάποιας δικής του συνάρτησης ευημερίας, στα πλαίσια των διαδικασιών του προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, μπορούν να οδηγήσουν σε μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων 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 κοινωνικά ελάχιστα αποδεκτοί, όταν αναλαμβάνονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν αντικίνητρα ώστε να μην 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, υποστηρίζειται από πολλούς, μπορεί να αγνοείται.¹² 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 από

11. *Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976 - 1980: Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ΚΕΠΕ, Αθήνα 1976, σ. 22.

12. Το επιχείρημα της παράλειψης του κινδύνου, όταν αναλαμβάνεται ένας μεγάλος αριθμός επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, στηρίζεται στην αντίληψη ότι σε ένα σύνολο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων μπορεί μεν καθεμία από αυτές ξεχωριστά να συνδέεται με έναν ορισμένο βαθμό κινδύνου, δεν σημαίνει όμως ότι ως σύνολο συνδέονται με τον ίδιο βαθμό και προτείνεται από τους Samuelson και Vickrey, βλ. P.A. Samuelson and W. Vickrey, «Discussion», *American Economic Review: Proceedings*, τ. 54, 1964, σ. 88 - 96.

μων, από τα οποία ξεχωριστά το καθένα θεωρεί ότι οι επιπτώσεις του πάνω σ' αυτό είναι ελάχιστες και κατά συνέπεια ο κίνδυνος αυτός μπορεί να αγνοείται.¹³ 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 συμβιβάζεται η παράλειψη της διερεύνησης του κινδύνου των επιχειρηματικών πρωτοβουλιών της.

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 επιβάλλεται να καθορίζονται σε γεωγραφική βάση οι βασικές κοινωνικές υπηρεσίες που είναι απαραίτητες να παρέχονται από όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και η κατάταξη επιθυμητή ποσότητα και ποιότητά τους.¹⁴ 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 άλλη.¹⁵

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 προσωπικό. Γιατί, ακόμη και στις περιπτώσεις που ορισμένοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μακροχρόνια εμπειρία στην παραγωγή ορισμένων κοινωνικών αγαθών ή έ-

13. Το επιχείρημα της διασποράς του κινδύνου προτείνεται από τους Arrow και Lind, βλ. K.J. Arrow and R.C. Lind, «Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions», *American Economic Review*, τ. 60, 1970, σ. 364 - 378.

14. Για ανάλυση του προβλήματος του καθορισμού κατώτατων αποδεκτών επιπέδων παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών βλ. σε J. Burkhead and J. Miner, *Public Expenditure*, Aldine, Σικάγο 1971, σ. 273 - 274.

15. Για ανάλυση του προβλήματος αυτού με το οποίο συνδέεται ο προγραμματισμός σε τοπικό επίπεδο, βλ. United Nations, *Planning and Administration of Social Welfare at the Local Level*, ό.π., σ. 41.

χουν αναπτύξει σημαντικές τοπικές δραστηριότητες αξιοποίησης πλουτοπαραγωγικών πόρων, ίσως στερούνται των διοικητικών και τεχνικών εκείνων στελεχών που θα συνέβαλαν 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 ανάπτυξής του κ.ά.— διαφέρουν ως προς τις δυνατότητές τους να συμβάλουν 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 ανταποκρίνονται ευκολότερα στις τοπικές κοινωνικές ανάγκες και αναπτυξιακές δυνατότητες απ' ό,τι οι κεντρικές υπηρεσίες προγραμματισμού, ενώ ταυτόχρονα είναι σε θέση να αξιολογήσουν και να ιεραρχήσουν τις τοπικές αυτές ανάγκες και δυνατότητες σφαιρικότερα και να καθορίσουν αντίστοιχες προτεραιότητες.

5. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΠΟΥ ΕΠΙΔΡΟΥΝ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

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 γενικότεροι από αυτούς τους παράγοντες είναι οι εξής:

i) 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 μεγάλες.¹⁶ Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 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 προϊόν.¹⁷

Παρ' όλα αυτά, οι περιφερειακές ανισότητες εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Οι αποκλίσεις σε όρους κατά κεφαλήν διαθέσιμου εισοδήματος ίσως είναι μικρότερες, δεδομένου ότι οι περιφέρειες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν συνδέονται και με χαμηλότερο κατά κεφαλήν φόρο εισοδήματος και με υψηλότερες μεταβιβατικές 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 Θεσσαλονίκης.¹⁸

Οι διαπεριφερειακές ανισότητες συντελούν στην ύπαρξη σημαντικών αποκλίσεων μεταξύ των διαφόρων 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

16. Πρόγραμμα Περιφερειακής Αναπτύξεως 1981 - 1985, ΚΕΠΕ, Αθήνα, 1980, σ. 12 - 13.

17. Παρατηρείται βέβαια μια τάση περιορισμού των περιφερειακών ανισοτήτων. Έτσι η τυπική απόκλιση, σ, μεταξύ των δεικτών που δίνεται από τη σχέση

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum X_i^2 \left(\frac{\sum X_i}{n} \right)^2}{n}}$$

όπου X_i είναι ο δείκτης της περιοχής i και n ο αριθμός των περιοχών, είναι 18, 17 για το έτος 1970, 14,65 για το 1974 και 14,97 για το 1977.

18. Για ανάπτυξη του ζητήματος βλ. Πρόγραμμα Περιφερειακής Αναπτύξεως 1981 - 1985, ό.π., σ. 13 - 14.

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι

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

Περιφέρεια	Έτος 1970		Έτος 1974		Έτος 1977	
	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν σε δραχμές	Σύνολο Χώρας = 100	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν σε δραχμές	Σύνολο Χώρας = 100	Ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν κατά κεφαλήν σε δραχμές	Σύνολο Χώρας = 100
1. Ανατολικής Στερεάς και Νήσων	36.644	125	65.095	115	100.000	109
2. Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας	27.305	93	54.852	97	91.867	101
3. Πελοποννήσου και Δυτ. Στερ. Ελλάδος	24.293	82	48.409	86	77.504	85
4. Θεσσαλίας	22.378	76	46.180	82	75.177	82
5. Ανατολικής Μακεδονίας	21.438	73	44.939	80	71.100	78
6. Κρήτης	22.516	76	46.637	83	74.000	81
7. Ηπείρου	18.924	64	40.036	71	66.900	73
8. Θράκης	17.808	60	36.674	65	51.290	56
9. Νήσων Ανατολικού Αιγαίου	21.944	74	38.437	68	63.910	70
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	29.438	100	56.370	100	91.335	100

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

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

ΠΙΝΑΚΑΣ 2
Εξέλιξη του πραγματικού πληθυσμού κατά γεωγραφικό διαμέρισμα: 1961 - 1981
(σε χιλιάδες)

Περιφέρεια	1961		1971		1981	
	πραγματικός πληθυσμός	ποσοστό % του συνόλου	πραγματικός πληθυσμός	ποσοστό % του συνόλου	πραγματικός πληθυσμός	ποσοστό % του συνόλου
1. Πρωτεύουσες	1.852,7	22,1	2.540,2	29,0	3.027,3	31,1
2. Λοιπές Σπερείας και Ευβοίας	970,9	11,6	991,0	11,3	1.099,8	11,3
3. Πελοποννήσου	1.096,4	13,1	986,9	11,2	1.012,5	10,4
4. Ιονίων Νήσων	212,6	2,5	184,5	2,1	182,7	1,9
5. Ηπείρου	352,6	4,2	310,3	3,5	324,5	3,3
6. Θεσσαλίας	689,9	8,2	661,0	7,5	695,7	7,1
7. Μακεδονίας	1.896,1	22,6	1.890,7	21,6	2.122,0	21,8
8. Θράκης	356,6	4,2	329,6	3,8	345,2	3,5
9. Νήσων Αιγαίου	477,5	5,7	417,8	4,8	428,5	4,4
10. Κρήτης	483,3	5,8	456,6	5,2	502,2	5,2
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	8.388,6	100,0	8.768,6	100,0	9.740,4	100,0

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος, 1982, Αθήνα 1983, σ. 17 - 18.

τοπική αυτοδιοίκηση είναι η δημογραφική αποδυνάμωση της περιφέρειας. Παρόλο 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 2, η τάση αυτή εξακολουθεί 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 δυσχέρειες, τόσο ως προς τον καθορισμό του άριστου αριθμού οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την παραγωγή μιας κοινωνικής υπηρεσίας, όσο και ως προς τη δυνατότητα άντλησης φόρων, τελών και δικαιωμάτων για τη χρηματοδότηση της προσφοράς της, αλλά και ως προς τη δυνατότητα συγκέντρωσης των απαιτούμενων κεφαλαίων για την αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων. Γενικά, η δημογραφική αποδυνάμωση *αυξάνει τον κίνδυνο* και την αβεβαιότητα των επιχειρηματικών πρωτοβουλιών της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς τη μακροχρόνια βιωσιμότητά τους.

iii) *Διαρθρωτικές αδυναμίες.* Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχονταν το έτος 1981 σε 6.038 από τους οποίους 264 ήταν δήμοι και 5.774 κοινότητες.¹⁹ Ο αστικός πληθυσμός κατά το ίδιο έτος ήταν 5.659,1 χιλιάδες ενώ ο ημιαστικός και αγροτικός 4.081,3 χιλιάδες άτομα.²⁰ Δηλαδή το 95,6% των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αντιπροσώπευε το 42,0% του πληθυσμού της χώρας. Δεδομένου ότι η ικανότητα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως συνάρτηση του πληθυσμού τους, παρατηρείται ότι υπάρχει ένας μικρός μόνο αριθμός από αυτούς, μεγέθους ικανοποιητικού για την αποτελεσματική εξασφάλιση της παροχής εκείνων των κοινωνικών υπηρεσιών που θεωρούνται απαραίτητες.²¹

iv) *Οικονομικές δυσχέρειες.* Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του διοικητικού συστήματος της χώρας επηρέασε άμεσα και το σύστημα κατανομής των δημόσιων εσόδων υπέρ της κεντρικής διοίκησης, αποστερώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την τοπική αυτοδιοίκηση από πολλές πηγές εσόδων με συνέπεια να περιέλθει σε δυσχερή οικονομική κατάσταση.²² Η οικονομική ευρωστία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα η θεσμοθέτηση κινήτρων ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας από την τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν

19. ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, 1982, Αθήνα 1983, σ. 11.

20. Στο ίδιο, σ. 17.

21. *Πρόγραμμα Ανάπτυξέως 1976 - 1980: Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π. σ. 24.

22. Στο ίδιο, σ. 26.

βασικές προϋποθέσεις για τη στροφή της τοπικής αυτοδιοίκησης προς αυτήν την κατεύθυνση.²³

Συνοπτική εικόνα της εξέλιξης της οικονομικής κατάστασης της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται στον Πίνακα 3, ο οποίος οδηγεί στις εξής διαπιστώσεις: α) Η συμμετοχή των προσόδων από περιουσία και επιχειρηματική δράση στα συλλογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης από τρέχουσες συναλλαγές μειώνεται διαχρονικά. Το έτος 1981 ήταν μόλις το 6,6%. β) Η συμμετοχή των άμεσων και έμμεσων φόρων στα συνολικά έσοδα έχει περιοριστεί σημαντικά από 80,3% το 1950 σε 14,4% το 1981, ενώ ταυτόχρονα έχει αυξηθεί η συμμετοχή των τελών και δικαιωμάτων από 18,6% το 1955 σε 45,6% το 1981. γ) Η συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων έχει αυξηθεί από 7,0% το 1950 σε 31,2% το 1981.²⁴ Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι πέρα από την πολιτική εξάρτηση

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Εξέλιξη της διάρθρωσης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τρέχουσες συναλλαγές

Έτος	άμεσοι και έμμεσοι φόροι	πρόσοδοι περιουσίας και επιχ. δράσης	κρατικές επιχορηγήσεις	δικαιώματα και τέλη
	συνολικά έσοδα %	συνολικά έσοδα %	συνολικά έσοδα %	συνολικά έσοδα %
1950	80,3	9,2	7,0	—
1955	65,5	13,8	0,6	18,6
1960	54,9	14,2	—	26,3
1965	42,4	14,2	19,5	21,7
1970	40,6	11,9	17,1	29,2
1975	27,2	15,2	13,9	41,4
1980	15,6	8,0	28,6	44,9
1981	14,4	6,6	31,2	45,6

Πηγή: 1) Υπουργείο Συντονισμού, ΓΔΕΛ, *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1958 - 1975*, Αθήνα 1976, σ. 100-101 και 186-187.

2) Υπουργείο Συντονισμού, ΓΔΕΛ, *Προσωρινοί Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1981*, Αθήνα 1982, σ. 71.

23. Έτσι με βάση το νόμο 1069/1980 «περί κινήτρων διά την ίδρυση επιχειρήσεων υδρεύσεως και αποχετεύσεως» συστήθηκαν από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεκάδες επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχέτευσης. Βλ. σχετικά, Ν. Κηρολύτης, «Μελέτη για την ιστορική εξέλιξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Δεκ. 1983, σ. 1475 - 1479.

24. Για λεπτομερέστερη ανάλυση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα για τις αδυναμίες του συστήματος εσόδων και δαπανών της βλ. Ν. Τσάτσος, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και οικονομική ανάπτυξη: Δυνατότητες και περιορισμοί», *Σπουδαί*, τ. 32, 1982, σ. 161 - 166.

της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, σημαντική είναι και η οικονομική της εξάρτηση. Κάθε λοιπόν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση για παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από σχετικές οικονομικές ενισχύσεις προς αυτήν, δεδομένων των περιορισμένων πόρων της.

ν) *Οργανωτικά και διοικητικά προβλήματα.* Οι διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις των κατοίκων από την τοπική αυτοδιοίκηση για κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες καθώς και οικονομικές παροχές επιβάλλεται να συνοδεύονται από την ανάλογη προσαρμογή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από άποψη οργάνωσης, διοίκησης και διαχείρισής τους. Η προσαρμογή αυτή στη χώρα μας δεν έγινε στον απαιτούμενο βαθμό. Αυτό οφείλεται κυρίως στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης μικρού πληθυσμιακού μεγέθους, στον υψηλό ρυθμό εξωτερικής και εσωτερικής μετανάστευσης, ιδιαίτερα κατά το παρελθόν, στις επεμβάσεις της κεντρικής διοίκησης που δεν παρείχε στην τοπική αυτοδιοίκηση μεγάλα περιθώρια προσαρμογής, στις οικονομικές δυσχέρειές της καθώς και στην επέκταση και σ' αυτήν ορισμένων αδυναμιών της κεντρικής διοίκησης, όπως της συγκεντρωτικής νοοτροπίας, της γραφειοκρατίας και της βραδύτητας στη λήψη αποφάσεων.²⁵ Είναι φανερό πως, χωρίς την επίλυση των οργανωτικών και διοικητικών της προβλημάτων, η ανάπτυξη από την τοπική αυτοδιοίκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων δεν θα έχει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

vi) *Έλλειψη του απαιτούμενου προσωπικού.* Η τοπική αυτοδιοίκηση στερείται του απαραίτητου διοικητικού και τεχνικού προσωπικού. Οι τακτικοί υπάλληλοι της ανέρχονται σε 12.377 από τους οποίους μόνο οι 502 είναι πτυχιούχοι ανώτατων σχολών,²⁶ δηλαδή ποσοστό 4%. Από αυτούς η μεγάλη πλειοψηφία υπηρετεί στους δήμους της Αττικής και Θεσσαλονίκης. Λόγω κυρίως του μικρού πληθυσμιακού μεγέθους τους αλλά και του περιορισμένου κοινωνικοοικονομικού ρόλου που τους είχε ανατεθεί μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν απασχολούν προσωπικό εξειδικευμένο σε θέματα οργάνωσης, διοίκησης, προγραμματισμού, προστασίας περιβάλλοντος κ.ά., σχετικών με την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Η έλλειψη αυτή αποτελεί μεγάλο μειονέκτημα γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση στερείται από το απαιτούμενο τεχνικό και διοικητικό υπόβαθρο για την ορθολογική αξιολόγηση και λήψη οικονομικά αποδοτικών και κοινωνικά ευπρόσδεκτων αποφάσεων.²⁷ Επιπλέον, ο τοπικός πληθυσμός στερείται της απαραίτητης επιστημονι-

25. Τα προβλήματα αυτά αναλύονται στο *Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976 - 1980: Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 25.

26. Ν. Τάσος, ό.π., σ. 168.

27. *Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976 - 1980: Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 37.

κής και τεχνικής συνδρομής προκειμένου να εξειδικεύσει μια γενικότερα αποδεκτή συνάρτηση τοπικής κοινωνικής ευημερίας του και να επιλέξει τις επιχειρηματικές εκείνες δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίες συμβάλουν στη μεγιστοποίησή της.

6. Η ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η έκταση της εφαρμογής των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα καθορίζεται κυρίως από τα «Προκαταρκτικά» του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987,²⁸ δεδομένου ότι δεν υπάρχει πλήρες θεσμικό πλαίσιο το οποίο να αναφέρεται στο σύνολο των διαδικασιών σχεδιασμού και προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασική επιδίωξη του προγράμματος αυτού είναι η εφαρμογή ως γενικού τύπου προγραμματισμού του δημοκρατικού προγραμματισμού, ο οποίος θα στηρίζεται στην πλατιά συμμετοχή και τον δημοκρατικό διάλογο²⁹ και που θα γίνει προσπάθεια να καθιερωθεί μέσα από διαδικασίες οι οποίες περιλαμβάνουν «τη δημιουργία κατάλληλης οργανωτικής υποδομής τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο» και «την επιλογή ενός σχεδίου δράσης και κατάλληλης τακτικής όπου, με εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης, θα αντιμετωπίζονται οι βασικότεροι περιοριστικοί παράγοντες και θα καθορίζονται οι απαραίτητες θεσμικές αλλαγές και τα κυριότερα οικονομικά και κοινωνικά μέτρα πολιτικής».³⁰

Με βάση το πρόγραμμα αυτό θα θεσμοθετηθούν τα εξής όργανα προγραμματισμού:³¹ Σε περιφερειακό επίπεδο το περιφερειακό συμβούλιο που θα απαρτίζεται από εκλεγμένους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και των παραγωγικών και κοινωνικών φορέων, σε επίπεδο επαρχίας το επαρχιακό συμβούλιο και σε τοπικό επίπεδο το συμβούλιο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συμμετοχή εκπροσώπων και εργαζομένων και των άλλων παραγωγικών τάξεων. Παράλληλα, η συνέλευση των κατοίκων «θα παίξει σημαντικό ρόλο στην αποτύπωση των κοινωνικών αναγκών, στη συγκέντρωση των

28. Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987: Προκαταρκτικά, Βουλή των Ελλήνων, 1983.

29. Στο ίδιο, σ. 12.

30. Στο ίδιο, σ. 12.

31. Στο ίδιο, σ. 13.

προτάσεων και κύρια στην ιεράρχηση των επιλογών». ³² Σε κάθε επίπεδο προγραμματισμού διαπιστώνεται η ανάγκη λειτουργίας επιτροπών και υπηρεσιών τεχνικής υποστήριξης των οργάνων προγραμματισμού. ³³

Αναγνωρίζεται ότι πρώτο επίπεδο προγραμματισμού —τοπικό επίπεδο— μπορεί να αποτελέσει μια ευρύτερη περιοχή, όπως είναι μια ομάδα οικισμών και κοινοτήτων της περιφέρειας, ένας δήμος με ενδοχώρα, ένα νησί με κάποιο αστικό κέντρο και ενδοχώρα και ένας μεγάλος δήμος μιας αστικής περιοχής. Σε τέτοιες ανθρωπογεωγραφικές ενότητες «αντιστοιχεί το πρώτο επίπεδο προγραμματισμού που στα πλαίσιά του είναι δυνατή η συγκροτημένη ανάπτυξη παραγωγικών δυνάμεων και η αποδοτικότερη αξιοποίηση των τοπικών πόρων». ³⁴ Στο επίπεδο αυτό διαπιστώνεται η ανάγκη λειτουργίας και της αναπτυξιακής επιτροπής βάσης ως οργάνου λαϊκής εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων. ³⁵

Μια ομάδα περιοχών της πρώτης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης με κοινά οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά θα αποτελεί την επαρχία, το δεύτερο επίπεδο προγραμματισμού. Για την ανάπτυξη των περιοχών που θα υπάγονται σ' αυτήν, κυρίαρχη θέση θα έχει το κριτήριο της ισόρροπης ανάπτυξης. Στα πλαίσια του δεύτερου αυτού επιπέδου προγραμματισμού θα υπάγεται «η συντονισμένη κατασκευή έργων υποδομής με ομόρροπη αναπτυξιακή κατεύθυνση». ³⁶

Για τη διευκόλυνση της ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, διακηρύσσεται ότι θα ενισχυθεί η δυνατότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να δημιουργούν συνδέσμους για το σχεδιασμό και κατάρτιση κοινών προγραμμάτων, τήν κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την κοινή προμήθεια μηχανικού εξοπλισμού και την κοινή παροχή υπηρεσιών. ³⁷ Για την εξυπηρέτηση εξάλλου των γενικότερων σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαγγέλλεται η προετοιμασία νέου θεσμικού πλαισίου για την ενίσχυση των δυνατοτήτων ανάληψης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, το οποίο θα εξασφαλίζει τη βελτίωση τόσο των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών, όσο και την αξιοποίηση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων και για τη δημιουργία προϋποθέσεων συνεργασίας και κοινής επιχειρηματικής δράσης με συνεταιρισμούς, ιδιώτες, τράπεζες και το δημόσιο. ³⁸ Στα πλαίσια αυτά ανακοινώνεται, τέλος, ότι προγραμματίζεται η δημιουργία Τράπεζας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την πιστωτική υποστήρι-

32. Στο ίδιο, σ. 13.

33. Στο ίδιο, σ. 13.

34. Στο ίδιο, σ. 36.

35. Στο ίδιο, σ. 36 - 37.

36. Στο ίδιο, σ. 36.

37. Στο ίδιο, σ. 38.

38. Στο ίδιο, σ. 38.

ξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους καθώς και η σύσταση επιτελικού φορέα τεχνικής υποστήριξης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους σε τεχνικοοικονομικά, διοικητικά, οργανωτικά και διαχειριστικά θέματα.³⁹

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Όπως φαίνεται από τη μέχρι τώρα ανάλυση, υπάρχουν μεγάλες προσεγγίσεις μεταξύ της έννοιας του δημοκρατικού προγραμματισμού, όπως καθορίζεται στα «Προκαταρκτικά» του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987, και εκείνης του κοινωνικού προγραμματισμού, όπως ορίζεται στη μελέτη αυτή. Και οι δύο μορφές προγραμματισμού έχουν ως βασικές αρχές την πλατιά λαϊκή συμμετοχή, τον δημοκρατικό διάλογο και την αποκέντρωση, με τη διαφορά, ότι η μεν πρώτη είναι έννοια γενική, η οποία θεωρείται απαραίτητο να εφαρμόζεται σε όλες τις διαδικασίες προγραμματισμού, η δε δεύτερη, όπως την εξειδικεύσαμε μόνο στις περιπτώσεις ανάπτυξης επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι έννοια ειδική, για την εφαρμογή της οποίας πέρα από τις παραπάνω κοινές βασικές αρχές πρέπει να ακολουθούνται τα στάδια προγραμματισμού που αναπτύχθηκαν, να έχουν καθιερωθεί όλοι οι θεσμοί που θεωρήθηκαν αναγκαίοι και το κράτος να διαδραματίζει το ρόλο που χαρακτηρίστηκε ότι είναι απαραίτητο να αναλάβει.⁴⁰

Δεν μπορεί λοιπόν να υποστηριχθεί ότι ο κοινωνικός προγραμματισμός, ως διαδικασία προγραμματισμού των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχει θεσμοθετηθεί. Με την ανάπτυξη όμως του δημοκρατικού προγραμματισμού γενικά θέτονται οι προϋποθέσεις της εφαρμογής του, οι οποίες βέβαια απαιτούν αρκετές ακόμη θεσμικές ρυθμίσεις, που δεν μπορούν να επιτευχθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα ούτε μέσα από τα «Προκαταρκτικά» ενός γενικού προγράμματος. Χρειάζονται μακροχρόνιες προσπάθειες ώστε: i) Να καταρτιστεί πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στο οποίο να εξειδικεύονται κατά γεωγραφική περιφέρεια οι βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, που θεωρείται απαραίτητο να παρέχονται από όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και η κατώτατη επιθυμητή ποσότητα και ποιότητά τους. ii) Να καταρτιστεί πρόγραμμα για τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων και της δημογραφικής αποδυνάμωσης της περιφέρειας. iii) Να θεσμοθετηθούν σε τοπικό επίπεδο τα τοπικά συμβούλια ενημέρωσης και προγραμμα-

39. Στο ίδιο, σ. 39.

40. Υπάρχουν εξάλλου, όπως μπορεί εύκολα να επισημανθεί από όσα αναπτύχθηκαν, ορισμένες σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ακόμη και σε γενικό επίπεδο.

τισμού με τις αρμοδιότητες που απαριθμήθηκαν, και σε επίπεδο νομού και διοικητικής περιφέρειας οι επιτροπές κοινωνικού προγραμματισμού με τους σκοπούς που εξειδικεύθηκαν. iv) Να καθοριστούν οι συγκεκριμένοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που θα αποτελούν την κάθε ενότητα κοινωνικού προγραμματισμού. v) Να εξειδικευθούν σε κάθε περιφέρεια ποσοτικά κοινωνικά κριτήρια αξιολόγησης των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα αναφέρονται στην ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών καθώς και ποσοτικά αναπτυξιακά κριτήρια αξιολόγησης των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα αναφέρονται στην αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων. vi) Να γίνει ριζική αναδιάρθρωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από άποψη οργάνωσης, διοίκησης και διαχείρισής τους ώστε να ανταποκρίνονται στις αυξημένες κοινωνικές απαιτήσεις. vii) Να γίνει η απαραίτητη στελέχωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κατάλληλο διοικητικό και τεχνικό προσωπικό ώστε τα όργανά της και ο τοπικός πληθυσμός να έχουν την απαραίτητη πληροφόρηση σε όλα τα στάδια του κοινωνικού προγραμματισμού. viii) Να μεταφερθούν οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στο σύγχρονο κοινωνικό και αναπτυξιακό ρόλο της.

ΕΠΙΛΟΓΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

- Bar J.L. and O.A. Davis, «An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments», *Southern Economic Journal*, σ. 33, σ. 149 - 165.
- Burkhead J. and J. Miner, *Public Expenditure*, Aldine, Σικάγο 1971.
- Eddison T., *Local Government: Management and Corporate Planning*, Leonard Hill Books, Beds, 1975.
- Κηρολύτης Ν., «Μελέτη για την ιστορική εξέλιξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Νοέμβριος 1983, σ. 1329 - 1347 και Δεκέμβριος 1983, σ. 1457 - 1484.
- Leemans A.F., *Changing Patterns of Local Government*, International Union of Local Authorities, The Hague, 1970.
- Λιζάρδος Σ.Ν., *Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εις τον τομέα της επιχειρηματικής δραστηριότητας* (Ασκήσεις Επιχειρήσεων Κοινής Ωφελείας), Αθήνα 1968.
- Richards P.G., *The Reformed Local Government System*, 2nd edn., Allen and Unwin, Λονδίνο 1975.
- Τάτσος Ν., «Τοπική Αυτοδιοίκηση και οικονομική ανάπτυξη: Δυνατότητες και περιορισμοί», *Σπουδαί*, τ. 32, 1982, σ. 156 - 178.
- Topham N., «Local Government Economics», in R. Millward and others eds., *Public Sector Economics*, Longman, Λονδίνο 1983, σ. 129 - 198.
- United Nations, *Decentralization for National and Local Development*, N.Y. 1962.
- United Nations, *The Problems and Methods of Social Planning*, Γενεύη 1965.
- United Nations, *Planning and Coordination of Social Welfare Programmes at the Local Level*, Γενεύη 1966.
- United Nations, *Planning and Administration of Social Welfare at the Local Level*, Γενεύη 1967.
- Βαβούρας Ι., «Τοπική Αυτοδιοίκηση και επενδύσεις», *Αντιθέσεις*, No 19, 1984, σ. 67 - 76.