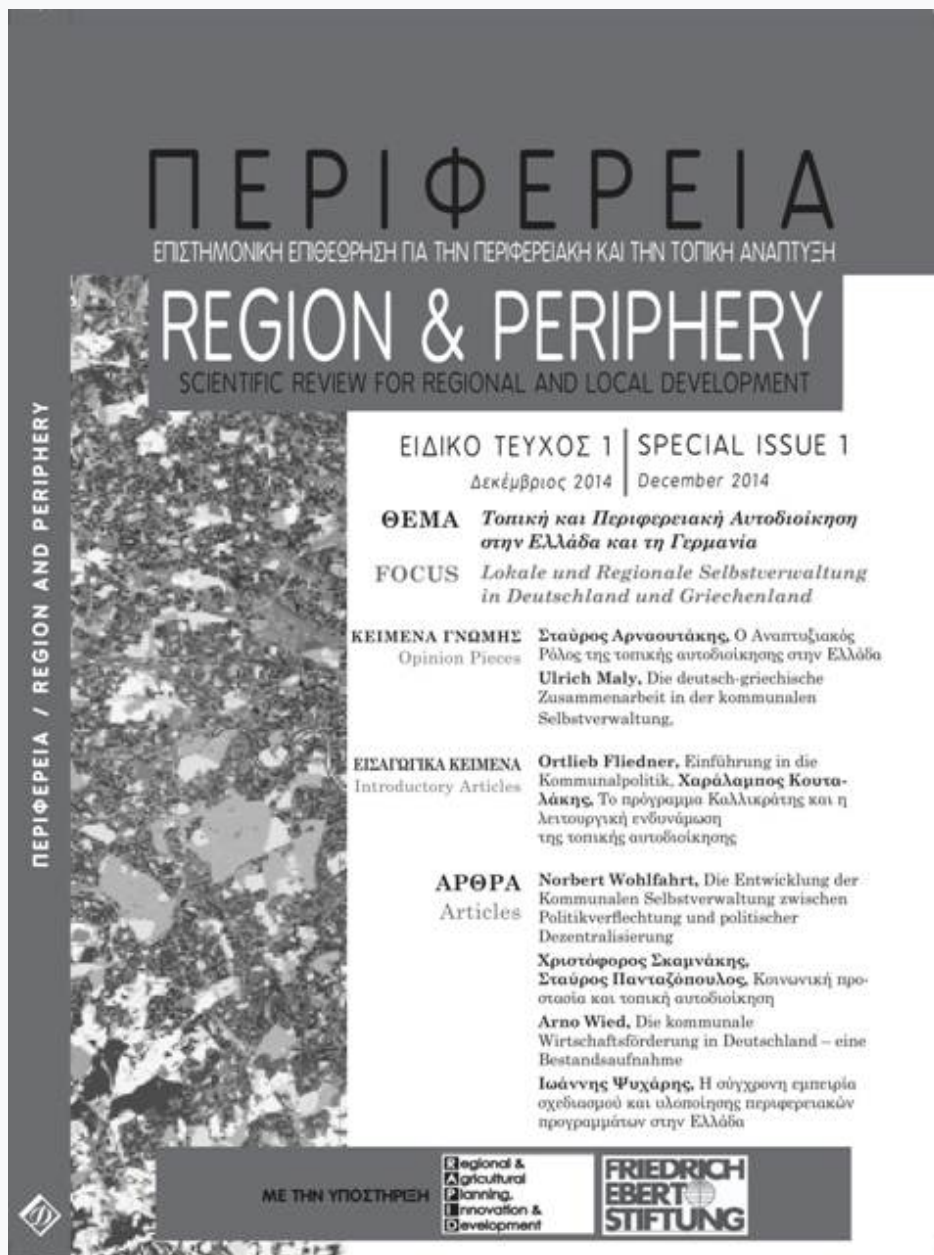


## Περιφέρεια

Τόμ. 4, Αρ. 4 (2014)

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



**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ**  
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**REGION & PERIPHERY**  
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ / REGION AND PERIPHERY

ΕΙΔΙΚΟ ΤΕΥΧΟΣ 1 | SPECIAL ISSUE 1  
Δεκέμβριος 2014 | December 2014

**ΘΕΜΑ** *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και τη Γερμανία*

**FOCUS** *Lokale und Regionale Selbstverwaltung in Deutschland und Griechenland*

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ** *Opinion Pieces*  
Σταύρος Αρναουτάκης, Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα  
Ulrich Maly, Die deutsch-griechische Zusammenarbeit in der kommunalen Selbstverwaltung.

**ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ** *Introductory Articles*  
Ortlieb Fliedner, Einführung in die Kommunalpolitik. Χαράλαμπος Κουταλάκης, Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

**ΑΡΘΡΑ** *Articles*  
Norbert Wohlfahrt, Die Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung zwischen Politikverflechtung und politischer Dezentralisierung  
Χριστόφορος Σκαμνάκης, Σταύρος Πανταζόπουλος, Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση  
Arno Wied, Die kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme  
Ιωάννης Ψυχάρης, Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα

ME TIN YΠOΣTHPEH

Regional & Agricultural Planning, Innovation & Development

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG



# ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

## REGION & PERIPHERY



## Περιφέρεια

### Region & Periphery

**Η** *Περιφέρεια* είναι ένα επιστημονικό περιοδικό το οποίο φιλοδοξεί να καθιερωθεί ως ένας χώρος ανταλλαγής επιστημονικών απόψεων αλλά και πολιτικών παρεμβάσεων, σε θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη της «περιφέρειας» από ιστορική, νομική, θεσμική, πολιτική, κοινωνική, περιβαλλοντική, πολιτιστική, χωροταξική και οικονομική σκοπιά.

Στο περιοδικό μας, ο όρος «περιφέρεια» ενέχει διττή υπόσταση. Αφενός, ορίζεται ως μια συγκεκριμένη περιοχή, η οποία καθίσταται αντικείμενο μελέτης υπό το πρίσμα διαφορετικών προσεγγίσεων των κοινωνικών επιστημών (region). Αφετέρου, νοείται ως ένας χώρος ο οποίος προσδιορίζεται μέσα από την διαλεκτική του σχέση με ένα «κέντρο», ο οποίος μπορεί να βρίσκεται σε εθνικό, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο (periphery).

Κατά την πρώτη έννοια, η ανάπτυξη της περιφέρειας αναφέρεται στην Ήπειρο, την Αττική ή οποιαδήποτε άλλη χωρική μονάδα, μεμονωμένα και ανεξάρτητα. Κατά τη δεύτερη έννοια, αναφέρεται στην αντιδιαστολή της «περιφερειακής» Ηπείρου με την «κεντρική» Αττική, στην ανάπτυξη της Ελλάδας ως ευρωπαϊκής περιφέρειας σε σχέση με τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή στην ανάπτυξη μιας χώρας του τρίτου κόσμου σε σχέση με τον ανεπτυγμένο κόσμο. Η θεώρηση αυτή είναι καθοριστική για την ταυτότητα του περιοδικού.

Η *Περιφέρεια* εκδίδεται ως δίγλωσσο περιοδικό, δύο φορές το χρόνο, δημοσιεύοντας επιστημονικά άρθρα, τόσο στην ελληνική όσο και στην αγγλική γλώσσα, στοχεύοντας στην ευρύτερη δυνατή εξέταση των θεμάτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη της περιφέρειας. Ταυτόχρονα, η *Περιφέρεια* δημοσιεύει πολιτικές παρεμβάσεις, περιλήψεις ερευνητικών εργασιών και βιβλιοκριτικές, ενώ προβλέπεται και η περιοδική έκδοση ειδικών τευχών με συγκεκριμένη θεματολογία και κατά το δυνατό εμπειρισιατωμένη θεώρηση των σχετικών θεμάτων.

**R**egion & Periphery is an interdisciplinary journal which aims to establish itself as a forum for the exchange of scientific views and political interventions on issues related to regional development from a historical, legal, institutional, political, social, environmental, cultural, spatial and economic point of view.

The English title of the journal comprises two related, but different terms, in order to convey the twofold meaning of the Greek word “*periphēreia*” (περιφέρεια). On the one hand, *periphēreia* refers to a specific geographical area, which becomes an object of social scientific analysis (region). On the other hand, it is conceptualized as a space defined by its dialectic relationship with a “centre”, which can be found at a national, European or international level (periphery).

Thus, under the first conceptualization, regional development refers to an individual and independent analysis of the regions of Calabria or Darmstadt, the federal state of Bavaria, the city of Shanghai or any other spatial unit. According to the second conceptualization, regional development refers to the juxtaposition of the “peripheral” region of Calabria to the “central” region of Darmstadt, the development of Greece as part of the European periphery in relation to the European “core”, or the development of a “third world” country in relation to the developed world. This twofold reading of the word περιφέρεια is central to the identity of the journal itself.

*Region & Periphery* is published bi-annually. It publishes scientific articles in the Greek and English languages, aiming for a wide-ranging coverage of issues related to regional development. At the same time, *Region & Periphery* publishes opinion pieces from policy makers, summaries of postgraduate dissertations and book reviews, as well as periodical special issues dedicated to specific topics of regional development.

**ΕΙΔΙΚΟ ΤΕΥΧΟΣ 1** *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην*  
**Special Issue 1** *Ελλάδα και τη Γερμανία*  
*Lokale und Regionale Selbstverwaltung in*  
*Deutschland und Griechenland*

- ΚΕΙΜΕΝΑ** Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, «*Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung Griechenlands im Bereich der Wirtschaftsentwicklung*», **Σ. Αρναουτάκης**  
**ΓΝΩΜΗΣ** Die deutsch-griechische Zusammenarbeit in der kommunalen Selbstverwaltung, «*Η Ελληνογερμανική συνεργασία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*», **U. Maly** 7-12  
**Opinion Pieces**
- ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ** **O. Fliedner**, Einführung in die Kommunalpolitik, «*Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης*», **Χαράλαμπος Κουταλάκης**, Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, «*Das Programm Kallikratis und die funktionelle Stärkung der Örtlichen Selbstverwaltung*» 13-41  
**ΚΕΙΜΕΝΑ** **Introductory Articles**
- ΑΡΘΡΑ** **N. Wohlfahrt**, Die Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung zwischen Politikverflechtung und politischer Dezentralisierung, «*Η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και πολιτικής αποκέντρωσης*» 43-87  
**Articles**
- Χ. Σκαρνάκης, Σ. Πανταζόπουλος**, Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση «*Soziale Sicherheit und Selbstverwaltung*» 89-116
- A. Wied**, Die kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, «*Η οικονομική ανάπτυξη στη γερμανική τοπική αυτοδιοίκηση: απογραφή της υπάρχουσας κατάστασης*» 117-198
- I. Ψυχάρης**, Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα, «*Die aktuelle Erfahrung der Planung und Umsetzung Regionaler Programm in Griechenland*» 199-229

**R**egional &  
**A**gricultural  
**P**lanning,  
**I**nnovation &  
**D**evelopment

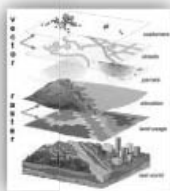
μελετητική συμβουλευτική ε.π.ε.

**Μελέτες**  
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη  
Γεωργία και Ανάπτυξη της Υπαίθρου



**Αξιολόγηση - Συμβουλευτική**  
Ευρωπαϊκά Προγράμματα  
Επιχειρηματικά Σχέδια

**Έρευνα Πεδίου**  
Χωρικές Επιπτώσεις  
Οικονομικές Επιπτώσεις



**Εφαρμογές G.I.S.**

**Δεξαμενή Προβληματισμού και Ανάπτυξης Ιδεών**

επικοινωνία: [rapidecon@gmail.com](mailto:rapidecon@gmail.com)

## Σημείωμα της Σύνταξης

**Ναπολέον Μαραβέγιας**, Καθηγητής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Στο πλαίσιο των θεματικών αφιερωμάτων της Επιστημονικής Επιθεώρησης “Περιφέρεια” περιλαμβάνεται το παρόν τεύχος που είναι αφιερωμένο στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζει στην Ανάπτυξη των Περιφερειών.

Με την ευγενική συνδρομή του Ιδρύματος Friedrich Ebert της Γερμανίας, στο αφιέρωμα αυτό περιλαμβάνεται παρουσίαση της ελληνικής και της γερμανικής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ενώ το ειδικό αυτό τεύχος εκδίδεται και στην ελληνική και στη γερμανική γλώσσα.

Στόχος της έκδοσης αυτής είναι να παρουσιασθεί στον ελληνικό επιστημονικό και πολιτικό κόσμο η γερμανική πραγματικότητα και στον γερμανικό επιστημονικό και πολιτικό κόσμο η αντίστοιχη ελληνική πραγματικότητα.

Τα άρθρα που περιλαμβάνονται στο ειδικό αυτό τεύχος παρουσιάζουν με τον καλλίτερο δυνατό τρόπο τις δύο διαφορετικές πραγματικότητες της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με στόχο να αντληθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

Η έκδοση αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ελληνογερμανικής συνεργασίας, η οποία μπορεί να συνεισφέρει στον επιστημονικό και πολιτικό διάλογο μεταξύ του Ευρωπαϊκού Βορρά και του Ευρωπαϊκού Νότου.

Πιστεύουμε ότι το ειδικό αυτό τεύχος αποτελεί από δείγμα της ελληνογερμανικής φιλίας που πρέπει να συνεχισθεί σε πολλά επίπεδα προς όφελος και των δύο χωρών και βέβαια της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελεί το κοινό μας σπίτι.

## Anmerkung der Redaktion

**Napoleon Maravegias**, Professor, Nationale und Kapodistriass  
Universität Athen

Diese Ausgabe gehört zu den themenspezifischen Sonderausgaben der wissenschaftlichen Zeitschrift „Perifereia“ und ist der regionalen Selbstverwaltung und ihrer entscheidenden Rolle in der Entwicklung der Regionen gewidmet.

Dank Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung enthält diese Sonderausgabe eine Einführung in die regionale Selbstverwaltung in Griechenland und Deutschland und wird sowohl in griechischer, als auch in deutscher Sprache herausgegeben.

Ziel dieser Ausgabe ist es, die deutsche kommunalpolitische Realität für den griechischen Diskurs in Wissenschaft und Politik zu erschließen und gleichermaßen, die griechische Kommunalpolitik für eine deutsche Leserschaft aus Wissenschaft und Politik zu öffnen.

Die in dieser Ausgabe enthaltenen Artikel beschreiben auf die beste Art und Weise die beiden unterschiedlichen Realitäten der Region und der Selbstverwaltung und sollen es so erlauben, nützliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

Diese Ausgabe gehört zum weiteren Rahmen der griechisch-deutschen Zusammenarbeit, die zum wissenschaftlichen und politischen Dialog zwischen dem europäischen Norden und dem europäischen Süden beitragen kann.

Wir glauben, dass diese Ausgabe ein greifbares Beispiel der griechisch-deutschen Freundschaft darstellt, das zu Gunsten beider Länder und natürlich auch der Europäischen Union, die unsere gemeinsame Heimat ist, auf mehreren Ebenen fortzusetzen ist.

## Ο Αναπτυξιακός Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Σταύρος Αρναουτάκης, Περιφερειάρχης Κρήτης

Η θεσμοθέτηση και η λειτουργία της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και η δημιουργία των Καλλικρατικών Δήμων αποτελεί την πιο σημαντική μεταρρύθμιση της μεταπολιτευτικής περιόδου. Ο «Καλλικράτης» υπήρξε μια θεσμική αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που έγινε με πολλές ελπίδες αλλά και με πολλά προβλήματα.

Παρά το ότι τα πρώτα βήματα του θεσμού έγιναν στο πιο δυσμενές πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι στόχοι που θέσαμε και οι παρεμβάσεις που κάναμε σε όλους τους τομείς ευθύνης μας, απέδωσαν σημαντικά αποτελέσματα για τους πολίτες.

Στα τρία χρόνια λειτουργίας του θεσμού της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με την εμπειρία και τη συνεργασία όλων καταφέραμε:

- να λύσουμε αρκετά από τα προβλήματα,
- να δημιουργήσουμε μια νέα φιλοσοφία διοίκησης και εφαρμοσμένων πολιτικών,
- να συνεχίζουμε να οραματιζόμαστε το μέλλον

Και εμείς έχουμε ξεκάθαρο όραμα για την Κρήτη:

Ένα νησί πρότυπο ανάπτυξης με πυλώνες την ποιότητα ζωής των κατοίκων της, την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της, την έρευνα και καινοτομία, και την πράσινη ανάπτυξη.

Η προσέγγιση του οράματός μας προϋποθέτει την κοινή προσπάθεια και στρατεύση όλων μας για την επίτευξη των Στρατηγικών Στόχων της Περιφέρειας Κρήτης, οι οποίοι είναι:

- Η Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας,
- Η ανάδειξη της Κρήτης σε διεθνή πόλο έρευνας και καινοτομίας,
- Η ενίσχυση της εξωστρέφειας προωθώντας ταυτόχρονα τη διεθνή εικόνα της Κρήτης,
- Η Βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων,
- Η Ενσωμάτωση της αειφορίας στις αναπτυξιακές επιλογές και παρεμβάσεις,
- Η αποτελεσματικότερη Οργάνωση και Διοίκηση της Περιφέρειας Κρήτης.

Οικοδομούμε με καθημερινή προσπάθεια το πνεύμα συνεργασίας σε όλα τα επίπεδα. Με τους βουλευτές της Κρήτης, τους Δήμους, τους φορείς και τις οργανώσεις των πολιτών καθώς και με τα Εκπαιδευτικά και Ερευνητικά Ιδρύματα μας, συνδυάζουμε την θέληση και την αποφασιστικότητα όλων μας προκειμένου να διεκδικήσουμε για την Κρήτη τους πόρους και τα μέσα που απαιτούνται για



την ανάπτυξη της, αλλά και να αξιοποιήσουμε με όραμα και σχέδιο τα συγκριτικά πλεονεκτήματα του νησιού (πρωτογενής παραγωγή, τουρισμός, πολιτισμός, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, εκπαιδευτικά ιδρύματα).

Βασική επιδίωξη μας ως αιρετή Περιφέρεια Κρήτης κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013 είναι η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, με στόχο την αντιμετώπιση των βασικών αναγκών του νησιού, όπως αυτές διαμορφώθηκαν και από την οικονομική κρίση που πλήττει την Ελλάδα.

Διατηρούμε αλλά και προωθούμε τις σχέσεις μας με τα κέντρα λήψης αποφάσεων στην Ελλάδα, αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αναμφίβολα κληθήκαμε να λειτουργήσουμε σε ένα έντονα δυσμενές περιβάλλον –κυρίως οικονομικό- παρά ταύτα θεωρούμε ότι πολλά έγιναν και μένουν να γίνουν ακόμη και άλλα.

Στη νέα προγραμματική περίοδο η Περιφέρεια Κρήτης μπορεί να μετατρέψει την κρίση σε ευκαιρία στο πλαίσιο μιας νέας ολοκληρωμένης στρατηγικής, που θα είναι σε αντιστοιχία με τη «Στρατηγική της Ευρώπης 2020» βασισμένη σε τρεις συγκεκριμένους άξονες: τον αγροτοδιατροφικό, τον πολιτιστικό-τουριστικό και τον τεχνολογικό-εκπαιδευτικό.

Σε κάθε περίπτωση, για να επιτευχθεί το μεγάλο στοίχημα που είναι η ανάπτυξη, μέσα σε αυτή τη δύσκολη οικονομική συγκυρία, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η στήριξη και μία γενναία στροφή της κεντρικής διοίκησης προς την Αιρετή Περιφέρεια.

Θα πρέπει να υπάρξει ουσιαστική απλούστευση των διαδικασιών απορρόφησης των κονδυλίων της νέας προγραμματικής περιόδου ώστε να κατευθυνθούν οι πόροι στις Περιφέρειες με παράλληλο περιορισμό της παρέμβασης του κεντρικού κράτους. Οι Περιφέρειες πρέπει να έχουν ουσιαστικό ρόλο και αναπτυξιακό σχεδιασμό -στην πράξη- και η κάθε Περιφέρεια να έχει το δικό της πρόγραμμα και να μην υποκαθιστάται το έργο της από τα Υπουργεία.

## Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung Griechenlands im Bereich der Wirtschaftsentwicklung

Stavros Arnaoutakis, *Gouverneur von Kreta*

Die Etablierung und das Funktionieren der Selbstverwaltung der Bezirke und der neuen Gemeindeneinteilungen im Rahmen der Kallikratisverordnung stellt die bedeutendste Reform seit dem Fall der Militärdiktatur dar. Durch „Kallikratis“ wurde die örtliche Selbstverwaltung auf institutioneller Ebene geändert, was mit großen Hoffnungen aber auch mit vielen Problemen verbunden war.

Obwohl die ersten Schritte der neuen Institution in einem äußerst ungünstigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeld stattfanden, können wir sagen, dass die von uns gesetzten Ziele und unsere Eingriffe in sämtliche in unserer Verantwortung liegenden Bereiche bedeutende Ergebnisse für die Bürger gehabt hatten.

In den drei Jahren, in denen die gewählte regionale Selbstverwaltung nun im Amt ist, konnten wir dank der Erfahrung und Zusammenarbeit aller Beteiligten folgendes erreichen:

- die Lösung des größten Teils der Probleme;
- Schaffung einer neuen Philosophie der Verwaltung und der angewandten Politik;
- die Weiterentwicklung unserer Zukunftsvisionen :

Und für Kreta haben wir eine klare Vision:

Eine Insel, die ein Vorbild in Sachen Entwicklung darstellt, gestützt durch die Lebensqualität der Einwohner, der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft, der Forschung und Innovation und der grünen Entwicklung.

Diese Vision können wir nur realisieren, wenn wir uns alle gemeinsam für die strategischen Ziele der Region Kreta einsetzen, welche sind:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Wirtschaft;
- Präsentation der Insel Kreta als internationales Zentrum für Forschung und Innovation;
- Stärkere Öffnung nach außen und Stärkung des internationalen Bildes der Insel Kreta;
- Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner;
- Integrieren der Nachhaltigkeit in die Entwicklungsstrategien und -maßnahmen;
- Effizientere Organisation und Verwaltung der Region Kreta.

Tagtäglich engagieren wir uns für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Mit den Abgeordneten Kretas, den Gemeinden, den gemeinnützigen Trägern und Bürgerorganisationen sowie auch mit unseren Bildungs- und Forschungsinstituten verbindet uns der Wille und die Entschlossenheit für die Insel Kreta die Ressourcen und Mittel zu beanspruchen, die für ihre Entwicklung notwendig sind, aber auch die Vorteile unserer Insel (Produktion im primären Sektor, Tourismus, Kultur, erneuerbare Energiequellen, Bildungsinstitute) mit Weitblick und nach Plan zu nutzen.

Das Hauptziel der gewählten Verwaltung der Region Kreta für die laufende Amtszeit von 2007-2013 besteht in der optimalen Nutzung der Mittel aus den Strukturfonds der EU zur Deckung der Grundbedürfnisse der Insel, die sich im Zuge der Wirtschaftskrise, unter welcher Griechenland leidet, herausgebildet haben.

Wir unterhalten und fördern Beziehungen mit den Entscheidungsträgern in Griechenland aber auch in der Europäischen Union.

Es besteht kein Zweifel, dass wir in einem äußerst ungünstigen Umfeld - vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht - in unser Amt gewählt wurden. Dessen ungeachtet haben wir unserer Meinung nach schon viel erreicht, auch wenn es noch einiges zu tun gibt.

In der nächsten Amtszeit kann die Region Kreta im Rahmen einer neuen umfassenden Strategie die Krise in eine Gelegenheit umwandeln. Diese Strategie entspricht der „Strategie Europa 2020“ und basiert wie diese auf drei konkreten Achsen: Landwirtschaft-Ernährung, Kultur-Tourismus und Technologie-Ausbildung.

Fraglos sind für das Erreichen des großen Ziels, das kein anderes ist als die Entwicklung, unabdingbare Voraussetzungen in diesem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld die Unterstützung und eine mutige Wende der Zentralverwaltung in Richtung der Gewählten Regionalverwaltung.

Die Verfahren zur Annahme der Gelder und zur Überführung der Mittel in die Regionen muss in der neuen Amtszeit wesentlich vereinfacht werden. Gleichzeitig muss das Eingreifen des zentralen Staates eingeschränkt werden. Die Regionen müssen eine grundlegende Rolle spielen, über eine - praxisbezogene - Entwicklungsplanung verfügen und jede Region sollte ihr eigenes Programm haben. Die Ministerien sollten nicht deren Arbeit ersetzen dürfen.

## Die deutsch-griechische Zusammenarbeit in der kommunalen Selbstverwaltung

Ulrich Maly, Oberbürgermeister der Stadt Nuernberg

Die Zusammenarbeit und Solidarität von Kommunen ist von herausragender Bedeutung, vor allem für Kommunen in Griechenland - dem Land, in dem kommunale Selbstverwaltung und Demokratie ihren Ursprung haben. Die Deutsch-Griechische Versammlung bildet ein Forum für Akteure auf kommunaler Ebene und für den Austausch von Ideen und Erfahrungen. Daher freue ich mich, dass die Stadt Nürnberg Gastgeber und Mitveranstalter der vierten Deutsch-Griechischen Versammlung (DGVIV), der ersten DGV in Deutschland, sein durfte.

Rund 400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, darunter zahlreiche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker aus beiden Ländern, absolvierten am 22. und 23. Oktober 2013 ein von den politischen Stiftungen mitgestaltetes Konferenzprogramm mit einem breiten Themenspektrum und praxisbezogenen Exkursionen. Am Ende der DGV IV wurde eine Erklärung, bei der eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie eine Ausweitung des Erfahrungsaustausches und konkreter Kooperationsprojekte im Mittelpunkt stehen, verabschiedet. In die gleiche Richtung zielt eine ebenso verabschiedete Erklärung zur Weiterentwicklung der Bürgermeister-Gespräche im Rahmen der DGV.

Nun kommt es darauf an, diese Ziele und Vorstellungen zeitnah und effektiv umzusetzen. Die Regierungen und Parlamente beider Länder wie auch die Wirtschaft sind gefordert, die Rahmenbedingungen für die Kommunen zu verbessern und die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge zu unterstützen. Die Kommunen wiederum sind gefordert, ihren Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum so weit wie möglich zu nutzen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Fortsetzung und Intensivierung der Zusammenarbeit von Kommunen in Griechenland und Deutschland ist eine Verringerung der immer noch bestehenden Informationsdefizite auf beiden Seiten. Ich begrüße daher das Vorhaben der Friedrich-Ebert- Stiftung, über unterschiedliche und gemeinsame kommunale Strukturen in beiden Ländern zu informieren, und bin davon überzeugt, dass diese Publikation bei den Kollegen und Partnern in Deutschland und Griechenland, gerade auch in Nürnbergs Partnerstadt Kavala, auf großes Interesse stamen wird.

## Η Ελληνογερμανική συνεργασία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Ulrich Maly, Δήμαρχος της πόλης της Νυρεμβέργης

Η συνεργασία και η αλληλεγγύη των δήμων είναι εξέχουσας σημασίας, ιδίως για τους δήμους στην Ελλάδα - τη χώρα καταγωγής της τοπικής αυτοδιοίκησης και της δημοκρατίας. Η Ελληνογερμανική Συνέλευση αποτελεί ένα φόρουμ φορέων σε επίπεδο δήμων για την ανταλλαγή ιδεών και εμπειριών. Για τον λόγο αυτόν χαίρομαι ιδιαίτερα που η πόλη της Νυρεμβέργης είχε την τιμή να φιλοξενήσει και να συνδιοργανώσει την τέταρτη Ελληνογερμανική Συνέλευση (DGVIV), την πρώτη Ελληνογερμανική Συνέλευση στη Γερμανία.

Περίπου 400 συμμετέχοντες από το χώρο της πολιτικής, της οικονομίας και της κοινωνίας, στους οποίους συγκαταλέγονται πολλοί εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και από τις δύο χώρες, παρακολούθησαν στις 22 και 23 Οκτωβρίου 2013 ένα συνέδριο που συνδιοργανώθηκε από τα πολιτικά ιδρύματα με ευρεία θεματολογία και εκδρομές για πρακτική. Στο τέλος της τέταρτης Ελληνογερμανικής Συνέλευσης υπεγράφη δήλωση, που εστιάζει στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και μια διεύρυνση της ανταλλαγής εμπειριών και συγκεκριμένων έργων συνεργασίας. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και μια άλλη δήλωση που αφορά την περαιτέρω ανάπτυξη των συνομιλιών των δημάρχων στο πλαίσιο της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης.

Τώρα, το ζητούμενο είναι η έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίηση αυτών των στόχων και σκέψεων. Οι κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των δύο χωρών, όπως και η οικονομία, καλούνται να βελτιώσουν τις συνθήκες λειτουργίας των δήμων και να τους στηρίξουν κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους στο πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Οι δήμοι πάλι καλούνται να αξιοποιήσουν όσο το δυνατόν περισσότερο τα περιθώριά τους λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης της πολιτικής.

Μια ουσιαστική προϋπόθεση για τη συνέχιση και την εντατικοποίηση της συνεργασίας δήμων στην Ελλάδα και τη Γερμανία είναι ο περιορισμός του ελλείμματος που εξακολουθεί να υπάρχει ως προς την ενημέρωση και από τις δύο πλευρές. Γι' αυτό χαίρετιζω το έργο που ανέλαβε το ίδρυμα Friedrich Ebert να παρέχει ενημέρωση σχετικά με τις διαφορετικές και κοινές δομές σε επίπεδο δήμου στις δύο χώρες και είμαι πεπεισμένος ότι η παρούσα έκδοση θα τύχει μεγάλης προσοχής και ενδιαφέροντος από τους συναδέλφους και εταίρους στη Γερμανία και την Ελλάδα, και ιδιαίτερα από την αδελφοποιημένη με τη Νυρεμβέργη πόλη, Καβάλα.

## **Einführung in die Kommunalpolitik**

**Ortlieb Fliedner**, *Rechtsanwalt und ehemaliger Buergermeister*

**D**ie Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, heißt es in Art. 20 Absatz 1 des Grundgesetzes. Bundesstaat bedeutet dabei, dass Deutschland ein zwei-gliedriger Staat ist mit dem Bund als Gesamtstaat und den Bundesländern als Gliedstaaten. Im Gegensatz zu einem Staatenbund ist in einem Bundesstaat den Ländern der Austritt aus dem Gesamtstaat nicht gestattet. Da die Zahl der Bundesländer, derzeit 16, im Grundgesetz nicht festgeschrieben ist, ist es den Ländern grundsätzlich möglich, sich zusammenzuschließen. Jedoch ist verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben, dass es unter der Bundesebene eine Länderebene geben muss. Darüber hinaus bestimmt das Grundgesetz in Art. 79 Absatz 3, dass eine Änderung des Grundgesetzes, die die Länderebene abschaffen würde, unzulässig ist. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland erhält dadurch eine verfassungsrechtliche „Ewigkeitgarantie“.

Neben dem Bund und den Bundesländern bilden die Gemeinden und die Gemeindeverbände eine dritte Ebene im Gesamtaufbau des Staates – die kommunale Ebene. Diese Ebene bildet die unterste Organisationsebene des Gesamtstaates und ist in vollem Umfang darin integriert. Allerdings ist den Kommunen eine besondere Rechtsstellung eingeräumt, die durch die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung und die jeweiligen Landesgesetze konkretisiert wird.

Bund und Länder haben in ihren Verfassungen das Prinzip der Gewaltenteilung als Grundprinzip der Staatsstruktur festgeschrieben. Danach wird die Staatsgewalt in eine gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt aufgeteilt, wie es Art. 20 Absatz 2 des Grundgesetzes festschreibt. Im Grundgesetz ebenso wie in den Verfassungen der Bundesländer ist die Trennung der drei Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – aber nicht strikt, sondern es gibt zwischen den Gewalten Verknüpfungen und Verschränkungen. Die konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung ist, laut Bundesverfassungsgericht, auf eine Gewaltenhemmung angelegt, das heißt auf eine gegenseitige Kontrolle, Begrenzung und ausgeglichene Verteilung der Gewichte der drei ineinandergreifenden Gewalten zwecks Mäßigung der Staatsmacht.

In dieser Staatsstruktur bilden die Kommunen einen Teil der vollziehenden Gewalt. Als unterste Ebene im Staat sind sie in die Länder integriert und bilden damit einen Teil der Verwaltung der Länder. Diese Einordnung der Kommunen

bedeutet zugleich, dass die Aufsicht und die Regelungszuständigkeit für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei den Ländern liegen. Dementsprechend sind die Gesetze, in denen die Aufgaben und die Struktur der Gemeinden und Gemeindeverbände geregelt werden, landesrechtliche Regelungen. Unterstrichen wird die Länderzuständigkeit für die Kommunen durch eine Regelung des Grundgesetzes, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben durch Bundesgesetze übertragen werden dürfen (Art. 85 Absatz 1 Satz 2 GG).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Kommunen die unterste Ebene im Staatsaufbau des Bundesstaates bilden, dass sie integraler Bestandteil der Bundesländer sind und dass sie Teil der vollziehenden Staatsgewalt, der Exekutive bzw. der Verwaltung, sind. Durch die im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierte Selbstverwaltung unterscheiden sich die Kommunen allerdings erheblich von staatlichen Verwaltungsbehörden, die hierarchisch gegliedert und durch Weisungsbefugnisse von oben nach unten gekennzeichnet sind.

Im Grundgesetz und in den Länderverfassungen wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung allerdings nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Per Gesetz kann demnach die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung geregelt werden. Dies geschieht in zahlreichen Gesetzen, insbesondere in den Gemeindeordnungen der Länder. Garantiert wird in den Verfassungen auch nur die Selbstverwaltung als solche, nicht aber die konkrete Gemeinde und ihre Aufgaben. Diese institutionelle Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung lässt es daher zu, dass per Gesetz Gemeinden aufgelöst oder zusammengeschlossen werden können. Ebenso kann in den kommunalen Aufgabenbestand durch Gesetz eingegriffen werden, das heißt es können einzelne Aufgaben entzogen und es können Aufgaben übertragen werden. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte von Bund und Ländern hat dem Gesetzgeber hierbei einen weiten Regelungsspielraum zugebilligt. Als Grenze dieser Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers haben die Gerichte formuliert, dass die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbestand und Wesensgehalt nicht angetastet werden darf.

Was das im konkreten Fall bedeutet ist dabei für jede Gemeindehoheit gesondert und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung zu bestimmen. Abgesichert wird die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen dadurch, dass sie gegen eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gerichtlich vorgehen können. Art. 93 Absatz 1 Nr. 4 b des Grundgesetzes bestimmt, dass Gemeinden und Gemeindeverbände beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde einlegen können, wenn sie sich durch ein Gesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt fühlen. Bei

Landesgesetzen entscheidet das Bundesverfassungsgericht nur, wenn keine Beschwerde bei einem Landesverfassungsgericht eingelegt werden kann. Die Möglichkeit, ein Landesverfassungsgericht anzurufen, sehen außer Hessen und Schleswig-Holstein alle Länder vor.

## Die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung

Im Folgenden wird näher erläutert, welchen Inhalt die Garantie hat, dass die Kommune die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich regeln darf. Diese Eigenverantwortlichkeit ist mit zwei grundsätzlichen Einschränkungen versehen: Erstens müssen sich alle Befugnisse, die das Recht der kommunalen Selbstverwaltung beinhalten, auf die örtlichen Angelegenheiten beziehen. Das bedeutet, es muss immer ein Bezug zum räumlich abgegrenzten Gemeindegebiet bestehen. Zweitens, müssen sich die eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungen im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen und dürfen nicht gegen Gesetze verstoßen. Diese Einschränkung bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber den Kommunen nach Belieben Vorschriften machen kann, wenn dies nur durch ein Gesetz geschieht.

Der Gesetzgeber muss die Verfassung beachten und hat daher die verfassungsmäßige Selbstverwaltungsgarantie zu respektieren. Ansonsten hat die Kommune das Recht, durch das Bundesverfassungsgericht oder ein Landesverfassungsgericht prüfen und darüber entscheiden zu lassen, ob das kommunale Selbstverwaltungsrecht möglicherweise durch ein Gesetz verletzt wurde. In diesem – räumlichen und gesetzlichen – Rahmen gibt das Selbstverwaltungsrecht den Kommunen eine Reihe von Befugnissen, die sie in eigener Verantwortung ausüben dürfen. Diese Befugnisse werden üblicherweise als Gemeindehoheiten bezeichnet.

Die **Gebietshoheit** bezeichnet die allgemeine Befugnis, im Gemeindegebiet rechtlich erhebliche Handlungen vorzunehmen und Hoheitsgewalt auszuüben. Die **Personalhoheit** ist die Befugnis, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Die **Organisationshoheit** besagt, dass die Gemeinde Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung festlegen kann. Die Verwendung privatrechtlicher Organisationsformen ist durch die Organisationshoheit eingeschlossen. Die Personal- und Organisationshoheit wird allerdings durch Bundes- und Landesgesetze in erheblichem Maße beeinflusst. So regeln die Besoldungs- und Versorgungsgesetze die Bezahlung der Gemeindebeamten und die Gemeindeordnungen enthalten umfangreiche Organisationsvorgaben. Die **Finanzhoheit** bezieht sich



auf die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Mit der **Abgabenhöhe** wird die Befugnis zur Erhebung von Abgaben bezeichnet. Die **Planungshöhe** betrifft insbesondere die eigenverantwortliche Aufstellung von Bauleitplänen und die Stadtentwicklung. Die **Rechtssetzungshöhe** bezeichnet die Befugnis, generelle Regelungen in Form von Gemeindefestsetzungen zu erlassen. Die **Kooperationshöhe** betrifft die Befugnis der Kommune, mit anderen Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben gemeinsam zu erledigen.

Alle diese Gemeindehöhen sind nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Per Gesetz können den Kommunen durchaus umfangreiche Vorgaben gemacht werden. Garantiert sind nur der Kernbestand und der Wesensgehalt der gemeindlichen Aufgaben und Befugnisse.

## Gemeinden und Gemeindeverfassungen

Bis in die 1990er-Jahre gab es sehr unterschiedliche Typen von Gemeindeverfassungen in den einzelnen Bundesländern. Man unterschied die norddeutsche von der süddeutschen Ratsverfassung, die Magistratsverfassung von der Bürgermeisterverfassung. Heute haben sich die Gemeindeverfassungen im Grundsatz sehr stark angenähert. Neben dem Kommunalparlament werden – wie in der süddeutschen Ratsverfassung schon immer – jetzt überall auch die Bürgermeister direkt vom Volk gewählt. Sie stehen an der Spitze der Kommunalverwaltung und sind hauptamtlich tätig. Nur in Hessen ist die Verwaltungsleitung nicht monokratisch organisiert, sondern erfolgt durch ein Kollegialorgan, das sich aus dem direkt gewählten Bürgermeister und aus hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten zusammensetzt, die von der Gemeindevertretung gewählt werden. Einzelne Aspekte sind in den Gemeindeordnungen jedoch weiterhin unterschiedlich geregelt. So differiert die Wahlzeit der Bürgermeister zwischen fünf und acht Jahren. Daneben ist in einigen Bundesländern der direkt gewählte Bürgermeister sowohl Chef der Verwaltung als auch Vorsitzender des Kommunalparlaments. In anderen Ländern ist er lediglich Verwaltungschef und die Gemeindevertretung wählt sich einen eigenen Vorsitzenden. Auch die Kompetenzverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister ist nicht überall gleich gestaltet. Unterschiede bestehen nicht zuletzt in der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie dem kommunalen Wahlrecht.

In den einzelnen Bundesländern ist die durchschnittliche Größe der Gemeinden sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen gibt es beispielsweise 396 Gemeinden (davon 270 Städte) mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 45.133 Einwohnern. Die Zahl der Gemeinden in Rheinland-Pfalz beträgt 2.306 (davon 127 Städte) mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 1.740.

Einige Länder – wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen – haben in der Vergangenheit kommunale Gebietsreformen und Neugliederungen durchgeführt und durch Zusammenlegung mehrerer Gemeinden größere Kommunen geschaffen. Ziel dieser Reform war es insbesondere, die Verwaltungskraft der Kommunen zu stärken. Andere Länder haben historisch gewachsene Gemeinden, auch wenn sie sehr klein waren, als eigenständige Gemeinden bestehen lassen. Um aber eine angemessene Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben zu gewährleisten, wurde die Möglichkeit oder die Pflicht zu Zusammenschlüssen kleiner Gemeinden geregelt. In Rheinland-Pfalz sind solche Zusammenschlüsse zum Beispiel die Verbandsgemeinden, die aus mehreren Ortsgemeinden gebildet werden. In einigen Ländern wie beispielsweise in Schleswig-Holstein werden mehrere Gemeinden zu Ämtern zusammengefasst, die die Aufgaben erledigen, die die Verwaltungskraft einer einzelnen kleinen Gemeinde übersteigen würde. Andere Länder wie Baden-Württemberg oder Sachsen regeln in ihren Gemeindeordnungen den Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften, die eine vergleichbare Funktion wie die Verbandsgemeinden oder die Ämter haben.

## Die Untergliederung von Kommunen

Fast alle Gemeindeordnungen der Länder sehen die Möglichkeit oder die Pflicht vor, innerhalb einer Gemeinde noch einmal Unterteilungen vorzunehmen, zum Beispiel Stadtbezirke oder Ortsteile, in denen die Einwohner eine eigene kommunale Vertretung wählen. Ziel dieser Regelungen ist es, dass die Entscheidungen innerhalb der Gemeinde möglichst ortsnah getroffen werden. In Nordrhein-Westfalen müssen zum Beispiel kreisfreie Städte das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke einteilen. In den Stadtbezirken muss, wie in der Gesamtstadt eine Vertretung des Volkes gewählt werden, die hier Bezirksvertretung heißt.

In Bayern können in Städten ab 100.000 Einwohnern in den Stadtbezirken Bezirksausschüsse eingerichtet werden, die von den Bürgern des Stadtbezirks gewählt werden. Verpflichtend sind Bezirksausschüsse nur in Städten mit über 1 Millionen Einwohner, also nur in München. In mehreren Bundesländern sieht die Gemeindeordnung vor, dass in selbstständigen Ortsteilen einer Gemeinde von den Bürgern ein Ortsvorsteher gewählt werden kann. Meist ist dann auch ein Ortsbeirat zu wählen. Die Aufgaben dieser unterhalb des Gemeinderates oder Stadtrates gebildeten Vertretungsorgane sind in der Gemeindeordnung oder in der Hauptsatzung der Gemeinde zumeist abschließend geregelt.

## Landkreise und kreisfreie Städte

Über den Gemeinden, die nicht kreisfreie Städte sind, gibt es in allen Bundesländern eine höhere kommunale Verwaltungsebene, die Landkreise. Ihre Aufgabe ist es, alle öffentlichen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen, zu verwalten. In Deutschland gibt es 301 Landkreise, die eine Fläche von 96 Prozent des Bundesgebietes umfassen und in denen 68 Prozent der gesamten Bevölkerung leben. Die meisten Landkreise haben zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner, aber die Bandbreite ist groß. So hat der kleinste Landkreis nur rund 50.000 Einwohner und der größte weit über 600.000 Einwohner. Daneben gibt es 112 kreisfreie Städte, die alle kommunalen Aufgaben wahrnehmen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen Landkreis und Gemeinde aufgeteilt sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und Gemeinde gibt es in der Praxis auch immer wieder Probleme. Als typische Aufgaben des Kreises können aber angesehen werden:

- Abfallwirtschaft,
- Sozial- und Jugendhilfe,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Krankenhäuser,
- Berufsschulen und Sonderschulen,
- Straßen.

In der Praxis werden einzelne dieser Aufgaben aber auch von großen kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen. Ebenso wie die Gemeinde hat der Landkreis eine von den wahlberechtigten Einwohnern des Kreisgebietes gewählte Vertretung, den Kreistag, und einen direkt gewählten Leiter der Kreisverwaltung, den Landrat. Als Gemeindeverband ist dem Landkreis das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen seiner gesetzlich bestimmten Aufgaben garantiert.

Der Landrat hat eine Doppelstellung. Er ist nicht nur Organ der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis, sondern er ist zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde und nimmt die staatlichen Verwaltungsaufgaben in seinem Bezirk wahr. Wird der Landrat in dieser Funktion tätig, hat der Kreistag kein Mitspracherecht. Außerdem ist er an Weisungen der vorgesetzten staatlichen Behörden gebunden. In den Bundesländern, in denen alle Aufgaben als Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaft angesehen werden, ist diese Funktion des Landrates eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Die kreisfreien Städte sind für alle Aufgaben zuständig, die sonst zwischen

kreisangehöriger Gemeinde und dem Landkreis aufgeteilt sind. Sie nehmen daher auch die Funktion der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr. Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind zum Beispiel

- Kfz-Zulassung,
- Erteilung von Gaststättenerlaubnissen,
- Lebensmittelüberwachung,
- Kommunalaufsicht der Landkreise über die kreisangehörigen Gemeinden.

### Weitere Gemeindeverbände

Die Gemeindeverbände, die insbesondere kleine Gemeinden zusammenfassen und zwischen Gemeinde und Landkreis angesiedelt sind, wurden bereits erwähnt: Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften. Über den Kreisen gibt es in einzelnen Bundesländern noch weitere Gemeindeverbände, denen spezielle Aufgaben übertragen worden sind. In Nordrhein-Westfalen sind dies zum Beispiel die beiden Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland, die Aufgaben im sozialen Bereich, in der Behinderten- und Jugendhilfe, in der Psychiatrie und in der Kultur erfüllen. In Hessen bilden die Landkreise und kreisfreien Städte aufgrund eines Gesetzes den Landeswohlfahrtsverband, eine kommunale Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er nimmt unter anderem Aufgaben auf dem Gebiet der Fürsorgeerziehung und der Gesundheit wahr. In Bayern wurden sieben Bezirke als Zusammenschlüsse mehrerer Landkreise eingerichtet, die unter anderem Aufgaben der sozialen Sicherung, der gesundheitlichen Versorgung und der Kultur- und Heimatpflege erfüllen. Auch der kommunale Zweckverband, ein Zusammenschluss von Gemeinden oder Landkreisen zur Erfüllung einzelner Verwaltungsaufgaben zählt zu den Gemeindeverbänden. Während Gemeinden und Landkreise immer eine von den wahlberechtigten Einwohnern gewählte Vertretung haben, ist dies bei den in diesem Abschnitt erwähnten Gemeindeverbänden nicht immer der Fall. Einige Gemeindeverbände haben Vertretungsorgane, deren Mitglieder nicht unmittelbar vom Volk, sondern von den Gemeinderäten gewählt werden. Dies ist zum Beispiel bei den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden und dem hessischen Wohlfahrtsverband der Fall. Auch die Mitglieder des Amtsausschusses, der Vertretung der Ämter in Schleswig-Holstein, werden von den Gemeinderäten gewählt. Gesetzliche Mitglieder dieser Amtsausschüsse sind die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden.

## Die kommunalen Einnahmen und Aufgaben

Zum Kern des Selbstverwaltungsrechts gehört dass den Kommunen angemessene Finanzmittel zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben erledigen zu können. Im Grundgesetz wird diesem Gesichtspunkt an zwei Stellen Rechnung getragen. Zum einen wird in Art. 28 Absatz 2 GG den Gemeinden eine „mit Hebesatz zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle“ garantiert. Zum anderen wird in Art. 106 Absätze 5 bis 7 GG geregelt, in welchem Umfang die Kommunen am allgemeinen Steueraufkommen zu beteiligen sind. Garantiert wird den Kommunen unter anderem ein prozentualer Anteil am Aufkommen der Einkommens- und Umsatzsteuer.

Darüber hinaus wird dort bestimmt, dass den Kommunen das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zusteht. Weitere Einnahmequellen der Kommunen sind vor allem Landeszuweisungen, die Erhebung von Gebühren und Abgaben sowie Kredite.

Betrachtet man diese Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden genauer, muss man allerdings feststellen, dass die Spielräume, die die Höhe der Einnahmen zu beeinflussen, gering sind. Der prozentuale Anteil am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer wird durch Bundesgesetze festgelegt. Bei der Gewerbesteuer kann die Gemeinde zwar die Höhe des Hebesatzes bestimmen, das Aufkommen ist aber konjunkturabhängig und zudem werden Bund und Land über eine Umlage noch an dem Aufkommen dieser Steuer beteiligt. Mit den Gebühren dürfen keine zusätzlichen Einnahmegeriele werden, da sie sich am Äquivalenzprinzip ausrichten müssen, das heißt, sie dürfen nur die der Gemeinde für die gebührenpflichtigen Leistungen entstandenen Kosten decken. Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern, zum Beispiel Hunde-, Getränke- oder Zweitwohnungssteuer, spielen im Umfang nur eine geringe Rolle und werden daher manchmal auch als „Bagatellsteuern“ bezeichnet. Die Finanznot führt allerdings dazu, dass einzelne Gemeinden sich in diesem Bereich in kreativer Weise neue Steuerquellen erschließen. So erhebt zum Beispiel die Stadt Köln eine spezielle Vergnügungssteuer für „die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swingerclubs oder Kraftfahrzeugen“, im Volksmund „Sexsteuer“ genannt. Seit 2010 wird auch eine Bettensteuer für Hotelübernachtungen in Köln erhoben. Über die Rechtmäßigkeit dieser Steuer wird allerdings noch gestritten.

Mit diesen Einnahmen sind die Gemeinden gehalten, ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen: Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten, Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinden erfüllen müssen – die Pflichtaufgaben, die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder – wie sie in einigen Gemeindeordnungen genannt werden – die übertragenen Aufgaben.

Hinsichtlich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist die Allzuständigkeit der Gemeinde. Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kann die Gemeinde zu ihrer Aufgabe machen. In diesem Bereich ist die Gemeinde frei, ob und wie sie solche Aufgaben erfüllen will. Freiwillige Aufgaben sind unter anderem: die Unterhaltung von Sportanlagen (Freibäder, Hallenbäder, Sportplätze), Kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen, Büchereien, Volkshochschule, Musikschule), Soziale Angelegenheiten („Offene Türen“ für Jugendliche, Sozialstationen, Altenheime), Verkehrseinrichtungen (Straßenbahn, Hafen) und Erholungseinrichtungen (Grünanlagen, Wanderwege) sowie die Vereinsförderung und die Partnerschaften mit ausländischen Gemeinden.

Bei den Pflichtaufgaben ist die Gemeinde verpflichtet, diese Aufgaben zu erledigen. Spielraum hat die Gemeinde nur bei der Frage, wie sie die Aufgaben im Rahmen der Gesetze erfüllen will. Pflichtaufgaben sind zum Beispiel:

Feuerwehr, Schulen (Gebäude, nicht-lehrendes Personal), Bauleitplanung, Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen, Straßenreinigung, Gewässerunterhaltung, Abwasserbeseitigung.

Bei den übertragenen Aufgaben bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist die Gemeinde auch hinsichtlich der Art der Erfüllung an die Weisungen der zuständigen staatlichen Behörden gebunden. Zu diesen Aufgaben gehören beispielsweise: Pass- und Meldewesen, Personenstandswesen, Bauaufsicht.

### Problematik der Aufgabenaufteilung

Immer mehr Kommunen schaffen es nicht mehr, einen ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden. Die Mehrzahl der Gemeindeordnungen sieht für diesen Fall vor, dass die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen muss, in dem dargestellt wird, mit welchen Maßnahmen und in welchem Zeitrahmen der Haushaltsausgleich erreicht werden soll. Da die übertragenen Aufgaben und die Pflichtaufgaben erfüllt werden müssen, ergeben sich Sparpotenziale vor allem bei den freiwilligen Aufgaben. Dementsprechend weisen die Aufsichtsbehörden, die das Haushaltssicherungskonzept zu genehmigen haben, solche Gemeinden in der Regel daraufhin, die freiwilligen Aufgaben deutlich zu reduzieren, um wieder einen Haus-

haltsausgleich zu erreichen. Bei diesen freiwilligen Aufgaben handelt es sich aber – wie dargestellt – um die eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde. Müssen diese Aufgaben reduziert werden bei gleichzeitiger Fortführung der gesetzlich auferlegten Pflichtaufgaben oder übertragenen Aufgaben, ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht in hohem Maße tangiert. Die

Finanznot der Kommunen droht daher, ihr Selbstverwaltungsrecht auszuhöhlen. Darüber hinaus gehören viele „freiwillige“ Aufgaben aus der Sicht der Einwohner zum zwingenden kommunalen Aufgabenbestand. Dies gilt insbesondere für die Unterhaltung kultureller Einrichtungen wie Theater oder Büchereien oder für die Förderung kultureller oder sportlicher Aktivitäten von bürgerschaftlichen Gruppen oder Vereinen. Aus diesem Grund wird von Kommunalpolitikern und Kulturschaffenden immer wieder die Forderung erhoben, insbesondere die Förderung des kulturellen Lebens zu einer kommunalen Pflichtaufgabe zu machen. Dieser Forderung ist bisher nur das Bundesland Sachsen nachgekommen. In § 2 Absatz 1 des sächsischen Kulturraumgesetzes heißt es ausdrücklich: „Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.“ In einigen Bundesländern wird zwar die Kulturpflege als Aufgabe der Gemeinden beschrieben, aber die Einordnung in die freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist damit nicht aufgegeben. Solange die Finanznot der Kommunen im derzeitigen Ausmaß bestehen bleibt, wird diese Problematik der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden bei jeder Schließung eines Theaters oder einer Bücherei virulent werden.

## Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης

**Ortlieb Fliedner**, Δικηγόρος και πρώην Δήμαρχος

**Η** Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Ομοσπονδιακό κράτος σημαίνει ότι η Γερμανία είναι κράτος δύο επιπέδων όπου η ομοσπονδία είναι το συνολικό κράτος και τα ομόσπονδα κρατίδια τα κράτη μέλη. Αντίθετα με μια ένωση κρατών (κοινοπολιτεία) δεν επιτρέπεται σε ένα ομοσπονδιακό κράτος η έξοδος ενός ομόσπονδου κρατιδίου από το κράτος. Εφόσον ο αριθμός των ομόσπονδων κρατιδίων, προς το παρόν 16, δεν ορίζεται από το Σύνταγμα, τα ομόσπονδα κρατίδια έχουν ουσιαστικά τη δυνατότητα να ενωθούν μεταξύ τους. Παρόλα αυτά ορίζεται δεσμευτικά από το Σύνταγμα ότι πρέπει να υπάρχει κάτω από το επίπεδο της Ομοσπονδίας το επίπεδο των κρατιδίων. Εκτός αυτού ορίζεται στο άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος ότι δεν επιτρέπεται τροποποίηση του Συντάγματος με την οποία καταργείται το επίπεδο των κρατιδίων. Η ομοσπονδιακή δομή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας λαμβάνει με αυτόν τον τρόπο συνταγματική εγγύηση αιωνιότητας.

Εκτός από την Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια οι κοινότητες και οι ενώσεις κοινοτήτων συγκροτούν ένα τρίτο επίπεδο στη συνολική δόμηση του κράτους - το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το εν λόγω επίπεδο αποτελεί το κατώτατο επίπεδο οργάνωσης του κράτους και είναι πλήρως ενσωματωμένο σε αυτό. Οι Δήμοι εξάλλου χαιρούν ενός ειδικού νομικού καθεστώτος, το οποίο υλοποιείται μέσω της συνταγματικά κατοχυρωμένης τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκάστοτε νόμων των ομόσπονδων κρατιδίων

Ομοσπονδία και ομόσπονδα κρατίδια έχουν θεσπίσει στα συντάγματά τους την αρχή της διάκρισης των εξουσιών ως θεμελιώδη αρχή της κρατικής δομής. Η κρατική εξουσία υποδιαιρείται βάσει αυτού σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία, ως ορίζεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Στο Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, όπως και στα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων, η διάκριση των τριών κρατικών εξουσιών - νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική - δεν είναι ωστόσο αυστηρή· υπάρχουν όμως μεταξύ των εξουσιών συνδέσεις και διασταυρώσεις. Η συγκεκριμένη διαμόρφωση της διάκρισης των εξουσιών βασίζεται σύμφωνα με το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στη συγκράτηση των εξουσιών, δηλ. αμοιβαίο έλεγχο, περιορισμό και ισορροπη κατανομή του βάρους των τριών αλληλοεξαρτώμενων εξουσιών με σκοπό το μετριασμό της κρατικής εξουσίας.

Σε αυτήν την κρατική δομή οι δήμοι συγκροτούν μέρος της εκτελεστικής εξουσίας. Ως κατώτατο επίπεδο του κράτους εντάσσονται στα ομόσπονδα κρατίδια



και συγκροτούν έτσι μέρος της διοίκησης των κρατιδίων. Η εν λόγω κατάταξη των δήμων σημαίνει ταυτόχρονα ότι η εποπτεία και η νομοθετική αρμοδιότητα για τις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων εναπόκειται στα ομόσπονδα κρατίδια. Οι νόμοι στους οποίους ρυθμίζονται τα καθήκοντα και η δομή των κοινοτήτων και των ενώσεων κοινοτήτων συνιστούν αντιστοίχως κανονισμούς του δικαίου των κρατιδίων. Υπογραμμίζεται η αρμοδιότητα των κρατιδίων για τους δήμους μέσω της διάταξης του Συντάγματος βάσει της οποίας δεν επιτρέπεται η μεταβίβαση καθηκόντων στις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων με ομοσπονδιακούς νόμους (Άρθρο 85 παρ. 1 πρόταση 2 Συντάγματος).

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε ότι οι δήμοι συγκροτούν το κατώτατο επίπεδο στην οικοδόμηση του ομοσπονδιακού κράτους, αποτελούν ένα αναπόσπαστο συστατικό μέρος των ομόσπονδων κρατιδίων και είναι μέρος της εκτελεστικής κρατικής εξουσίας ή της διοίκησης. Με την κατοχυρωμένη συνταγματικά αυτοδιοίκηση (από το Σύνταγμα και τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων) οι δήμοι ξεχωρίζουν εξάλλου σημαντικά από τις κρατικές διοικητικές αρχές, οι οποίες διακρίνονται από ιεραρχική διάρθρωση και διοικητική οργάνωση από πάνω προς τα κάτω.

Στο Σύνταγμα και τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων το δικαίωμα αυτοδιοίκησης παρέχεται εξάλλου στις κοινότητες και τις ενώσεις κοινοτήτων μόνο στο πλαίσιο των νόμων. Η συγκεκριμένη οργάνωση της αυτοδιοίκησης των δήμων μπορεί επομένως να ρυθμιστεί μόνο βάσει νόμου. Αυτό συμβαίνει σε πολλούς νόμους, ιδιαιτέρως στους τοπικούς νόμους των κοινοτήτων των ομόσπονδων κρατιδίων. Στα τοπικά συντάγματα παρέχεται μόνο εγγύηση για την αυτοδιοίκηση καθαυτή και όχι για τις συγκεκριμένες κοινότητες και τα καθήκοντά τους. Η εν λόγω θεσμική εγγύηση της αυτοδιοίκησης των δήμων επιτρέπει άρα τη διάλυση ή σύνεση κοινοτήτων βάσει νόμου. Παρομοίως μπορούμε να παρέμβουμε νομοθετικά σε θέματα που αφορούν τα καθήκοντα του δήμου, δηλ. μπορούν να αφαιρεθούν μεμονωμένα καθήκοντα και να μεταβιβαστούν νέα. Η δικαιοδοσία των συνταγματικών δικαστηρίων της Ομοσπονδίας και των ομόσπονδων κρατιδίων έχει αναγνωρίσει στο νομοθέτη περαιτέρω ρυθμιστική ευχέρεια. Ως όριο της ελευθερίας σχεδιασμού του νομοθέτη τα δικαστήρια διευκρίνωσαν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να θιγεί ως προς τα βασικά συστατικά και το περιεχόμενό της.

Το τι σημαίνει αυτό στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι διαφορετικό για κάθε δικαίωμα κυριαρχίας του δήμου και μπορεί να προσδιοριστεί λαμβάνοντας υπόψη την ιστορική εξέλιξη της αυτοδιοίκησης. Η εγγύηση αυτοδιοίκησης των δήμων εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι μπορούν να κινηθούν δικαστικά κατά της παραβίασης του δικαιώματος αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 93 παρ. 1 αριθμ. 4 b του Συντάγματος ορίζει ότι οι κοινότητες και οι ενώσεις κοινοτήτων μπορούν να υποβάλουν προσφυγές περί αντι συνταγματικότητας όταν νιώθουν ότι κάποιος νόμος προσβάλλει το δικαίωμά τους αυτοδιοίκησης. Στην περίπτωση νόμων των

ομόσπονδων κρατιδίων το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφασίζει μόνο αν δεν μπορεί να γίνει προσφυγή σε κάποιο συνταγματικό δικαστήριο ομόσπονδου κρατιδίου. Η δυνατότητα προσφυγής ενός συνταγματικού δικαστηρίου ομόσπονδου κρατιδίου προβλέπεται εκτός από το Έσσην και το Σλέσβιχ-Χολστάν από όλα τα ομόσπονδα κρατίδια.

## Η ίδια ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης

Παρακάτω διευκρινίζεται ποιο είναι το περιεχόμενο της εγγύησης βάσει της οποίας ο δήμος πρέπει να ρυθμίζει τα τοπικά θέματα με δική του ευθύνη. Η ίδια ευθύνη έχει δύο βασικούς περιορισμούς: Πρώτον όλες οι αρμοδιότητες που περιλαμβάνουν το δικαίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αφορούν σε τοπικά θέματα. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρχει πάντοτε κάποια σχέση με την τοπικά οριοθετημένη περιοχή της κοινότητας. Δεύτερον οι αποφάσεις του δήμου που αφορούν στην ίδια ευθύνη θα πρέπει να κινούνται στο πλαίσιο του ισχύοντος δικαίου και δεν πρέπει να παραβιάζουν τους νόμους. Ο εν λόγω περιορισμός δεν σημαίνει εξάλλου ότι ο νομοθέτης μπορεί να δίνει εντολές στους δήμους κατά βούληση αν αυτό γίνεται μόνο με κάποιο νόμο.

Ο νομοθέτης πρέπει να τηρεί το Σύνταγμα και κατά συνέπεια να σέβεται την εγγύηση αυτοδιοίκησης που παρέχει το σύνταγμα. Διαφορετικά ο δήμος έχει το δικαίωμα να ζητήσει την εξέταση ή τη σχετική απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με την πιθανή παραβίαση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης του δήμου από κάποιον νόμο. Σε αυτό το - χωρικό και νομικό - πλαίσιο το δικαίωμα αυτοδιοίκησης παρέχει στους δήμους μια σειρά αρμοδιοτήτων που οι ίδιοι καλούνται να ασκήσουν με δική τους ευθύνη. Οι εν λόγω αρμοδιότητες ορίζονται συνήθως ως »δικαιώματα κυριαρχίας των δήμων« (*Gemeindehoheit*).

Η **εδαφική αρμοδιότητα** ορίζει μια γενική αρμοδιότητα ανάληψης νομικά κρίσιμων δράσεων και άσκησης κρατικής κυριαρχίας. Η **αρμοδιότητα οργάνωσης προσωπικού** είναι η αρμοδιότητα επιλογής, πρόσληψης, προαγωγής και απόλυσης συνεργατών της διοίκησης του δήμου. Σύμφωνα με την **οργανωτική αρμοδιότητα** η κοινότητα μπορεί να ορίζει τις διαδικασίες και τις αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων για την εκπλήρωση των καθηκόντων της. Η χρήση μορφών οργάνωσης ιδιωτικού δικαίου συμπεριλαμβάνεται στην οργανωτική αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα οργάνωσης του προσωπικού και η οργανωτική αρμοδιότητα επηρεάζεται άλλωστε σημαντικά από τους ομοσπονδιακούς νόμους και τους νόμους των ομόσπονδων κρατιδίων. Έτσι οι νόμοι περί αποδοχών και συντάξεων ρυθμίζουν το θέμα της αμοιβής των δημοτικών υπαλλήλων και οι κώδικες δήμων και κοινοτήτων περιλαμβάνουν πολυάριθμα οργανωτικά έργα. Η **χρηματοοικονομική αρμοδιότητα** σχετίζεται με τον τομέα της οικονομίας εσόδων και εξόδων ίδιας

ευθύνης. Με την **αρμοδιότητα τελών** ορίζεται η αρμοδιότητα είσπραξης τελών. Η **αρμοδιότητα σχεδιασμού** αφορά ιδιαίτερος την εκπόνηση με ίδια ευθύνη πολεοδομικών σχεδίων και την ανάπτυξη της πόλης. Η **νομοθετική αρμοδιότητα** ορίζει την αρμοδιότητα δημοσίευσης γενικών κανονισμών με τη μορφή καταστατικών δήμων και κοινοτήτων. Η **αρμοδιότητα συνεργασίας** αφορά στην αρμοδιότητα των δήμων να διεκπεραιώνουν μαζί με άλλους δήμους καθήκοντα αυτοδιοίκησης.

Η εγγύηση όλων αυτών των αρμοδιοτήτων παρέχεται μόνο στο πλαίσιο των νόμων. Στους δήμους μπορούν να δοθούν μέσω των νόμων δίχως άλλο πολυάριθμες οδηγίες. Εγγύηση παρέχεται μόνο για τα βασικά συστατικά και το περιεχόμενο των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων.

### Τοπική αυτοδιοίκηση και συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης

Μέχρι τη δεκαετία του 1990 υπήρχαν πολύ διαφορετικά συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης στα μεμονωμένα ομόσπονδα κρατίδια. Γινόταν διάκριση μεταξύ του «καθεστώτος δημοτικού συμβουλίου» (*Ratsverfassung*) της Βόρειας Γερμανίας και αυτού της Νότιας Γερμανίας, όπως και μεταξύ του «καθεστώτος δημοτικού συμβουλίου μαγιστρών» (*Magistratsverfassung*) και του «καθεστώτος δημάρχων». Σήμερα τα καθεστώτα των δήμων έχουν προσεγγίσει κατά βάση πάρα πολύ το ένα το άλλο. Εκτός από τη δημοτική βουλή ο δήμαρχος εκλέγεται τώρα παντού απευθείας από το λαό - όπως ίσχυε πάντοτε στο καθεστώς δημοτικού συμβουλίου της Νότιας Γερμανίας. Οι δήμαρχοι βρίσκονται στην κορυφή της διοίκησης του δήμου και απασχολούνται πλήρως. Μόνο στο Έσσην η διεύθυνση της διοίκησης δεν είναι οργανωμένη μονοκρατικά, αλλά παρέχεται από ένα συλλογικό όργανο, το οποίο συγκροτείται από το δήμαρχο που εκλέγεται άμεσα από το λαό και εθελοντές συμβούλους που εκλέγονται από το δημοτικό συμβούλιο. Μεμονωμένες πτυχές εξακολουθούν ωστόσο να ρυθμίζονται διαφορετικά στους κώδικες δήμων και κοινοτήτων. Έτσι η διάρκεια της θητείας των δημάρχων ποικίλει μεταξύ πέντε και οκτώ ετών. Εκτός αυτού σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια ο δήμαρχος που εκλέγεται απευθείας είναι τόσο επικεφαλής της διοίκησης όσο και πρόεδρος της δημοτικής βουλής. Σε άλλα ομόσπονδα κρατίδια είναι μόνο επικεφαλής της διοίκησης και το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει το δικό του πρόεδρο. Και ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ του δημοτικού συμβουλίου και του δημάρχου δεν είναι παντού ο ίδιος. Τέλος δεν υπάρχουν διαφορές στη διοργάνωση δημοψηφισμάτων και λήψη αποφάσεων πολιτών όπως και στον εκλογικό νόμο σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το μέσο μέγεθος των δήμων διαφέρει σημαντικά από το ένα ομόσπονδο κρατίδιο στο άλλο. Στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία υπάρχουν για παράδειγμα 396

κοινοτήτες (εκ των οποίων οι 270 Δήμοι) με μέσο πληθυσμό 45.133 κατοίκους. Ο αριθμός των κοινοτήτων στη Ρηνανία-Παλατινάτο ανέρχεται σε 2.306 (εκ των οποίων οι 127 είναι δήμοι) με μέσο πληθυσμό 1.740 κατοίκους.

Ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια - όπως για παράδειγμα η Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία - έχουν διεξαγάγει στο παρελθόν δημοτικές εδαφικές μεταρρυθμίσεις και αναδιαρθρώσεις και έχουν δημιουργήσει μεγαλύτερους δήμους με τη συνένωση περισσότερων κοινοτήτων. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν ιδιαίτερος ενίσχυση της διοικητικής ισχύος των δήμων. Σε άλλα ομόσπονδα κρατίδια ιστορικά ανεπτυγμένες κοινότητες έχουν παραμείνει ανεξάρτητες κοινότητες παρότι ήταν πολύ μικρές. Για την εξασφάλιση όμως μιας προσηκούσας εκπλήρωσης των καθηκόντων των δήμων θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα ή η υποχρέωση συνένωσης μικρών κοινοτήτων. Στη Ρηνανία-Παλατινάτο παρόμοιες ενώσεις είναι παραδείγματος χάριν οι ενώσεις κοινοτήτων, οι οποίες αποτελούνται από διαφορετικές τοπικές κοινότητες. Σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια, όπως για παράδειγμα στο Σλέσβιχ-Χολστάιν, πολλές κοινότητες συνενώνονται σε υπηρεσίες που εκπληρώνουν τα καθήκοντα που υπερβαίνουν τις δυνατότητες των διοικητικών υπαλλήλων μεμονωμένων μικρών κοινοτήτων. Άλλα ομόσπονδα κρατίδια όπως η Βάδη-Βυρτεμβέργη (Baden-Württemberg) ή η Σαξονία έχουν θεσμοθετήσει στους κώδικες κοινοτήτων τους τη συνένωση γειτονικών κοινοτήτων που ανήκουν σε κομητείες σε διοικητικές κοινότητες που έχουν ανάλογη λειτουργία με αυτή των συνδέσμων κοινοτήτων ή των υπηρεσιών.

## Η υποδιαίρεση των δήμων

Σχεδόν όλοι οι κώδικες δήμων και κοινοτήτων των ομόσπονδων κρατιδίων προβλέπουν τη δυνατότητα ή την υποχρέωση να προβαίνουν σε υποδιαίρεσεις εντός μιας κοινότητας, π.χ. δημοτικά διαμερίσματα ή συνοικίες όπου οι κάτοικοι επιλέγουν τους δικούς τους δημοτικούς εκπροσώπους. Στόχος αυτών των κανονισμών είναι οι αποφάσεις να λαμβάνονται εντός της κοινότητας όσο το δυνατό εγγύτερα στον τόπο που αυτές αφορούν. Στη Ρηνανία-Βεστφαλία, για παράδειγμα, οι ανεξάρτητοι από κομητείες δήμοι πρέπει να διαιρούν τη συνολική έκταση της πόλης σε δημοτικά διαμερίσματα. Στα δημοτικά διαμερίσματα, όπως και σε ολόκληρο το δήμο, πρέπει να εκλεγούν εκπρόσωποι του λαού που ονομάζονται εκπρόσωποι του δημοτικού διαμερίσματος.

Στη Βαυαρία σε πόλεις από 100.000 κατοίκους και άνω μπορούν να συγκροτηθούν στα δημοτικά διαμερίσματα επιτροπές δημοτικών διαμερισμάτων που εκλέγονται από τους πολίτες του δημοτικού διαμερίσματος. Οι επιτροπές δημοτικών διαμερισμάτων είναι υποχρεωτικές μόνο σε πόλεις με πάνω από 1 εκατομμύριο κατοίκων, άρα μόνο στο Μόναχο. Σε πολλά ομόσπονδα κρατίδια ο κώδικας δήμων

και κοινοτήτων προβλέπει ότι στις ανεξάρτητες συνοικίες μιας κοινότητας μπορεί να εκλεγεί ένας επικεφαλής συνοικίας από τους πολίτες. Τις περισσότερες φορές πρέπει να εκλεγεί τότε και ένα γνωμοδοτικό συμβούλιο της συνοικίας. Τα καθήκοντα αυτού του οργάνου εκπροσώπησης που συγκροτείται κάτω από το κοινοτικό ή δημοτικό συμβούλιο ορίζονται τέλος συνήθως στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων ή στο βασικό καταστατικό της κοινότητας.

### Κομητείες και ανεξάρτητοι δήμοι

Πάνω από τις κοινότητες, που δεν είναι ανεξάρτητοι δήμοι, υπάρχει σε όλα τα ομόσπονδα κρατίδια ένα υψηλότερο δημοτικό διοικητικό κλιμάκιο, οι κομητείες. Το καθήκον τους συνίσταται στη διαχείριση όλων των δημόσιων καθηκόντων που υπερβαίνουν την παραγωγική ικανότητα των κοινοτήτων που ανήκουν σε κομητείες. Στη Γερμανία υπάρχουν 301 κομητείες που καλύπτουν επιφάνεια που αντιστοιχεί στο 96 τοις εκατό της έκτασης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και στις οποίες ζουν το 68 τοις εκατό του συνολικού πληθυσμού. Οι περισσότερες κομητείες έχουν μεταξύ 100.000 και 200.000 κατοίκων αλλά το περιθώριο διακύμανσης είναι μεγάλο. Έτσι η μικρότερη κομητεία έχει μόνο 50.000 κατοίκους περίπου και η μεγαλύτερη πολύ περισσότερους από 600.000 κατοίκους. Εκτός αυτού υπάρχουν 112 ανεξάρτητοι δήμοι (που δεν υπάγονται σε κομητείες) που εκπληρώνουν όλα τα καθήκοντα του δήμου που μοιράζονται στην περίπτωση των υπαγόμενων σε κομητείες δήμων μεταξύ της κομητείας και του δήμου. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κομητείας και υπαγόμενων σε κομητείες δήμων ρυθμίζεται διαφορετικά στα ομόσπονδα κρατίδια. Σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κομητείας και δήμου υπάρχουν στην πραγματικότητα πάντοτε προβλήματα. Ωστόσο μπορούμε να θεωρήσουμε ως τυπικά καθήκοντα της κομητείας τα εξής:

- διαχείριση αποβλήτων
- κοινωνικές παροχές και πρόνοια για τους νέους,
- δημόσιες αστικές συγκοινωνίες,
- νοσοκομεία,
- επαγγελματικά σχολεία και ειδικά σχολεία,
- δρόμους.

Στην πράξη κάποια από αυτά τα καθήκοντα εκπληρώνονται ωστόσο και από μεγάλους υπαγόμενους σε κομητείες δήμους. Ακριβώς όπως ο δήμος και η κομητεία έχει αιρετή εκπροσώπηση που εκλέγεται από τους κατοίκους της κομητείας με δικαίωμα ψήφου, δηλ. το συμβούλιο της κομητείας και έναν αιρετό διοικητικό διευθυντή της κομητείας, το διοικητή της κομητείας. Το δικαίωμα αυτοδιοίκησης εξασφαλίζεται στην κομητεία ως ένωση κοινοτήτων μόνο στο πλαίσιο των νόμιμων καθηκόντων της.

Ο διοικητής της κομητείας έχει διττό ρόλο. Δεν είναι μόνο όργανο του συλλογικού οργάνου αυτοδιοίκησης της κομητείας αλλά αποτελεί ταυτόχρονα κατώτερη κρατική διοικητική αρχή και εκπληρώνει τα κρατικά διοικητικά καθήκοντα στην περιοχή του. Αν ο διοικητής της κομητείας δραστηριοποιείται σε αυτό το ρόλο, το συμβούλιο της κομητείας δεν έχει δικαίωμα συναπόφασης. Επιπλέον δεσμεύεται από τις οδηγίες των προϊστάμενων κρατικών αρχών. Στα ομόσπονδα κρατίδια όπου όλα τα καθήκοντα θεωρούνται καθήκοντα του συλλογικού οργάνου αυτοδιοίκησης, αυτός ο ρόλος του διοικητή της κομητείας αποτελεί υποχρεωτικό καθήκον προς εκπλήρωση κατόπιν εντολής. Οι ανεξάρτητοι δήμοι είναι αρμόδιοι για όλα τα καθήκοντα που μοιράζονται μεταξύ των υπαγόμενων σε κομητείες δήμων και της κομητείας. Εκπληρώνουν ως εκ τούτου και τη λειτουργία της κατώτερης κρατικής διοίκησης. Καθήκοντα της κατώτερης κρατικής διοίκησης είναι για παράδειγμα τα εξής:

- άδειες αυτοκινήτων,
- χορήγηση αδειών λειτουργίας εστιατορίων,
- εποπτεία τροφίμων,
- δημοτική εποπτεία των κομητειών επί των
- υπαγόμενων σε κομητεία δήμων.

### Λοιπές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων

Οι ενώσεις κοινοτήτων που περιλαμβάνουν κυρίως μικρές κοινότητες και τοποθετούνται μεταξύ κοινοτήτων και κομητειών αναφέρθηκαν ήδη παραπάνω: υπηρεσίες, ενοποιημένες κοινότητες, ενώσεις κοινοτήτων και διοικητικές κοινότητες. Πάνω από τις κομητείες στα μεμονωμένα ομόσπονδα κρατίδια υπάρχουν και άλλες ενώσεις κοινοτήτων στις οποίες έχουν μεταβιβαστεί ειδικά καθήκοντα. Στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία υπάρχουν για παράδειγμα οι δύο τοπικές ενώσεις της Βεστφαλίας-Λίππε και της Ρηνανίας, που εκπληρώνουν καθήκοντα στον κοινωνικό τομέα, τον τομέα της πρόνοιας για αναπήρους και νέους, την ψυχική υγεία και τον πολιτισμό. Στο Έσσην οι κομητείες και οι ανεξάρτητοι δήμοι συστήνουν βάσει ενός νόμου την τοπική ένωση κοινωνικής πρόνοιας, ένα δημοτικό οργανισμό δημοσίου δικαίου. Εκπληρώνει μεταξύ άλλων καθήκοντα στον τομέα της φροντίδας του παιδιών και των νέων και της υγείας. Στη Βαυαρία έχουν συγκροτηθεί επτά διαμερίσματα ως ενώσεις πολλών κομητειών, τα οποία μεταξύ άλλων ασχολούνται με την κοινωνική ασφάλιση, την υγειονομική φροντίδα, την πολιτιστική και περιβαλλοντική προστασία. Και η δημοτική ένωση ειδικού σκοπού, μία ένωση κοινοτήτων ή κομητειών για την εκπλήρωση μεμονωμένων διοικητικών καθηκόντων, υπάγεται στις ενώσεις κοινοτήτων. Ενώ οι κοινότητες και οι κομητείες έχουν αιρετή εκπροσώπηση που εκλέγεται από τους κατοίκους με δικαίωμα ψήφου, αυτό

δεν ισχύει πάντα στις περιπτώσεις ενώσεων κοινοτήτων που αναφέρονται στην παρούσα παράγραφο. Ορισμένες ενώσεις κοινοτήτων έχουν όργανα εκπροσώπησης, τα μέλη των οποίων δεν εκλέγονται άμεσα από το λαό αλλά από τα κοινοτικά συμβούλια. Τέτοιες ενώσεις είναι για παράδειγμα οι ενώσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και ο σύνδεσμος πρόνοιας του Έσεν. Και τα μέλη της διευθυντικής επιτροπής της αποτελούμενης από διαφορετικές κοινότητες υπηρεσίας, που εκπροσωπεί τις υπηρεσίες του Σλέσβιχ-Χολστάιν, εκλέγονται από τα κοινοτικά συμβούλια. Νόμιμα μέλη αυτών των επιτροπών υπηρεσίας είναι οι δήμαρχοι των κοινοτήτων που συνθέτουν στην υπηρεσία.

### Τα δημοτικά έσοδα και καθήκοντα

Κεντρική έννοια στο δικαίωμα αυτοδιοίκησης είναι ότι οι δήμοι έχουν στη διάθεσή τους επαρκή χρηματοδότηση για να φέρουν σε πέρας τα καθήκοντά τους. Στο Σύνταγμα γίνεται αναφορά σε δύο σημεία στη συγκεκριμένη πτυχή. Αφενός στο άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος εξασφαλίζονται για τις κοινότητες «φορολογικοί πόροι που ορίζονται βάσει συντελεστή υπολογισμού». Αφετέρου στο άρθρο 106 παρ. 5 έως 7 του Συντάγματος ορίζεται σε ποιο βαθμό οι κοινότητες πρέπει να συμμετέχουν στα εθνικά έσοδα από φόρους. Στις κοινότητες παρέχεται μεταξύ άλλων ένα εγγυημένο ποσοστό επί των εσόδων από το φόρο εισοδήματος και το φόρο προστιθέμενης αξίας.

Επιπλέον ορίζεται εκεί ότι εμπίπτει στις κοινότητες το εισόδημα των φόρων ακίνητης περιουσίας και επιτηδεύματος, όπως και οι τοπικοί ειδικό φόροι κατανάλωσης. Λοιπές πηγές εσόδων των κοινοτήτων είναι κυρίως αναθέσεις του ομόσπονδου κρατιδίου, η αύξηση τελών και εισφορών όπως και πιστώσεων.

Εξετάζοντας τις συγκεκριμένες δυνατότητες εσόδων των κοινοτήτων με μεγαλύτερη ακρίβεια, διαπιστώνουμε ότι τα περιθώρια επιρροής στο ύψος των εσόδων είναι πολύ περιορισμένα. Το ποσοστό επί των εσόδων που προέρχονται από το φόρο εισοδήματος και τον ΦΠΑ ορίζεται με ομοσπονδιακούς νόμους. Στην περίπτωση του φόρου επιτηδεύματος η κοινότητα μπορεί μεν να ορίσει το ύψος του συντελεστή υπολογισμού, όμως τα έσοδα εξαρτώνται από την τρέχουσα οικονομική συγκυρία και επιπλέον η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια συμμετέχουν και αυτά στο εισόδημα αυτών των φόρων από ένα επίπεδο εισφοράς και πάνω. Με τα τέλη δεν επιτρέπεται να επιτυγχάνονται επιπλέον έσοδα, εφόσον πρέπει να στοχεύουν στην αρχή της ισοδυναμίας, δηλαδή πρέπει να καλύπτουν μόνο το κόστος που υπέστη η κοινότητα για τις παροχές που βαρύνονται με την καταβολή τέλους. Οι τοπικοί ειδικό φόροι κατανάλωσης, όπως π.χ. ο φόρος κατοχής σκύλου, ο φόρος κατανάλωσης στα οινοπνευματώδη ποτά ή ο φόρος δεύτερης κατοικίας, παίζουν συνολικά μόνο ένα υποδεέστερο ρόλο και γι' αυτό το λόγο χαρακτηρίζονται μερικές

φορές ως »ασήμαντοι φόροι«. Η οικονομική δυσχέρεια οδηγεί ωστόσο μεμονωμένες κοινότητες να αξιοποιούν σε αυτόν τον τομέα νέους φορολογικούς πόρους με δημιουργικό τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό ο Δήμος της Κολωνίας επιβάλλει για παράδειγμα ένα ειδικό φόρο ψυχαγωγίας για τη »στοχευμένη παροχή σεξουαλικών απολαύσεων σε μπαρ, σάουνα, λέσχες γυμνιστών και swinger club ή αυτοκίνητα«, που ο λαός αποκαλεί »φόρο σεξ«. Από το 2010 έχει επιβληθεί επίσης ένας φόρος κλίσης για τις διανυκτερεύσεις σε ξενοδοχείο στην Κολωνία. Η νομιμότητα του εν λόγω φόρου αποτελεί μάλιστα ακόμα αντικείμενο διαφωνιών.

Με αυτά τα έσοδα οι κοινότητες οφείλουν να εκπληρώσουν τα νόμιμα καθήκοντά τους: προαιρετικές υποθέσεις αυτοδιοίκησης, καθήκοντα της αυτοδιοίκησης που οι κοινότητες πρέπει να εκπληρώσουν - τα υποχρεωτικά καθήκοντα, τα υποχρεωτικά καθήκοντα προς εκπλήρωση μετά από σχετική εντολή ή - όπως ονομάζονται σε ορισμένους κώδικες δήμων και κοινοτήτων - τα μεταβιβασθέντα καθήκοντα.

Όσον αφορά στα προαιρετικά θέματα αυτοδιοίκησης εναπόκεινται στη γενική δικαιοδοσία των κοινοτήτων. Η κοινότητα μπορεί να αναλάβει όλα τα θέματα της τοπικής κοινωνίας ως καθήκοντά της. Σε αυτόν τον τομέα η κοινότητα είναι ελεύθερη να επιλέξει αν και με ποιο τρόπο θα εκπληρώσει αυτά τα καθήκοντα. Προαιρετικά καθήκοντα είναι μεταξύ άλλων: η συντήρηση αθλητικών εγκαταστάσεων (ανοιχτές πισίνες, κλειστά κολυμβητήρια, αθλητικά κέντρα), πολιτισμικά κέντρα (θέατρα, μουσεία, βιβλιοθήκες, κρατικά σχολεία δια βίου μάθησης, ωδεία), κοινωνικές υποθέσεις (»ανοιχτές πόρτες« για νέους, κέντρα παροχής κατ'οίκον φροντίδας σε ηλικιωμένους, γηροκομεία), συγκοινωνιακές δομές (μητροπολιτικός σιδηρόδρομος, λιμάνια) και χώροι ψυχαγωγίας (χώροι πρασίνου, μονοπάτια οδοιπορίας) όπως και η προώθηση συλλόγων και οι χορηγίες με κοινότητες/δήμους του εξωτερικού.

Στα υποχρεωτικά καθήκοντα οι κοινότητες υποχρεούνται να διεκπεραιώσουν αυτά τα καθήκοντα. Η κοινότητα έχει περιθώριο ελιγμών μόνο στο θέμα που αφορά τον τρόπο με τον οποίο αυτή επιθυμεί να εκπληρώσει τα καθήκοντα με βάση τη νομοθεσία. Υποχρεωτικά καθήκοντα είναι για παράδειγμα:

- η πυρόσβεση, τα σχολεία (κτήρια, μη διδακτικό προσωπικό), οικιστικός σχεδιασμός, διάθεση παιδικών σταθμών, καθαρισμός των δρόμων, ύδρευση, αποχέτευση.

Σε ό,τι αφορά τα καθήκοντα που ανατίθενται στην κοινότητα ή τα υποχρεωτικά καθήκοντα που εκπληρώνονται κατόπιν σχετικής εντολής, η κοινότητα δεσμεύεται από τις οδηγίες της αρμόδιας κρατικής αρχής όσον αφορά στον τρόπο εκπλήρωσής τους. Σε αυτά τα καθήκοντα ανήκουν για παράδειγμα: η διεύθυνση διαβατηρίων και υπηρεσία εγγραφής στο δήμο, δημοτολόγιο, πολεοδομία.



## Προβληματισμός σχετικά με τον καταμερισμό καθηκόντων

Όλο και περισσότεροι δήμοι δεν τα καταφέρνουν πλέον να υιοθετήσουν ένα ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Οι περισσότεροι κανονισμοί δήμων και κοινοτήτων προβλέπει για αυτήν την περίπτωση ότι η κοινότητα πρέπει να υποβάλει ένα σχέδιο προϋπολογισμού στο οποίο θα αναφέρεται με ποια μέτρα και σε ποιο χρονικό διάστημα θα πραγματοποιηθεί ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού. Εφόσον τα μεταβιβάσιμα καθήκοντα και τα υποχρεωτικά καθήκοντα πρέπει να εκπληρωθούν, προκύπτουν δυνατότητες αποταμίευσης κυρίως από τα προαιρετικά καθήκοντα. Κατ'αναλογία οι εποπτικές αρχές που πρέπει να εγκρίνουν το σχέδιο προϋπολογισμού υποδεικνύουν σε αυτές τις κοινότητες κατά κανόνα να μειώσουν σαφώς τα προαιρετικά καθήκοντα για να πετύχουν ξανά τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού. Αυτά τα προαιρετικά καθήκοντα είναι όμως - όπως περιγράψαμε - τα θέματα αυτοδιοίκησης καθεαυτά της κοινότητας. Αν αυτά τα καθήκοντα πρέπει να μειωθούν κατά την ταυτόχρονη συνέχιση των υποχρεωτικών καθηκόντων που επιβάλλει ο νόμος ή των μεταβιβάσιμων καθηκόντων, θίγεται σε μεγάλο βαθμό το δικαίωμα αυτοδιοίκησης των δήμων και κοινοτήτων. Η δυσχέρεια χρηματοδότησης των δήμων απειλεί συνεπώς με τη διάβρωση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης. Πολλά «προαιρετικά» καθήκοντα ανήκουν ωστόσο στα υποχρεωτικά καθήκοντα του δήμου από την οπτική των κατοίκων. Αυτό αφορά κυρίως τη συντήρηση πολιτιστικών κέντρων όπως θεάτρων ή βιβλιοθηκών ή την προώθηση πολιτιστικών ή αθλητικών δραστηριοτήτων ομάδων ή συλλόγων πολιτών. Γι'αυτό το λόγο πολιτικοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και επαγγελματίες του πολιτιστικού τομέα εγείρουν συχνά το αίτημα να υπαχθεί ιδιαίτερος η προαγωγή της πολιτιστικής ζωής στα υποχρεωτικά καθήκοντα των δήμων. Αυτό το αίτημα έχει ικανοποιηθεί μέχρι τώρα μόνο από το ομόσπονδο κρατίδιο της Σαξονίας. Στο άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου της Σαξονίας για τον πολιτισμό αναφέρεται ρητώς: »Στη Δημοκρατία της Σαξονίας ο τομέας του πολιτισμού είναι υποχρεωτικό καθήκον των κοινοτήτων και των κομητειών«. Παρότι σε ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια ο τομέας του πολιτισμού περιγράφεται ως καθήκον του δήμου, δεν εγκαταλείπεται γι'αυτό το λόγο η κατάταξη του στα προαιρετικά καθήκοντα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για όσο καιρό η οικονομική δυσχέρεια των δήμων παραμένει στα σύγχρονα επίπεδα, ο εν λόγω προβληματισμός περί προαιρετικών καθηκόντων των δήμων θα είναι έντονος κάθε φορά που κλείνει ένα θέατρο ή μια βιβλιοθήκη.

## Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Χαράλαμπος Κουταλάκης, *Επίκουρος καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

### Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το πρόγραμμα Καλλικράτης το οποίο εισήχθη το 2010 με το Ν 3852/2010 μετέβαλε δραστικά τα δεδομένα τόσο ως προς τη διοικητική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων δομών του κράτους όσο και ως προς το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που ασκούν. Είναι η πρώτη φορά που επιδιώκεται μια συνολική ταυτόχρονη μεταρρύθμιση όλων των δομών και λειτουργιών του κράτους που δεν εντάσσονται στην κεντρική διοίκηση με στόχο την ενδυνάμωση της νομικοπολιτικής τους θέσης και τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε κρίσιμους τομείς των δημόσιων πολιτικών.

Η μεταρρύθμιση αυτή φαίνεται να αντιμετωπίζει χρόνιες παθολογίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος τόσο σε επίπεδο αποκεντρωμένης διοίκησης όσο και σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Είναι ενδεικτικό, ότι παρά την εισροή σημαντικών πόρων από την ΕΕ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, βασικοί δείκτες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης όπως το ΑΕΠ, η ανεργία και το επίπεδο φτώχειας αναδεικνύουν σημαντικές και μόνιμες ανισοροπίες στις παραγωγικές δυνατότητες της χώρας. Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων στο εσωτερικό τους αποτελούν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της χώρας μας. Παρά τα σημαντικά βήματα προς την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση με τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ, οκτώ από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας μας συγκεντρώνουν ΑΕΠ κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Το ίδιο ισχύει και για τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες που είναι έντονες ιδιαίτερα στις περιφέρειες με νησιωτικό χαρακτήρα, στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές καθώς και στα μεγάλα αστικά κέντρα, στο εσωτερικό των οποίων παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ποιότητα ζωής και στην πρόσβαση των πολιτών σε υποδομές και ποιοτικές υπηρεσίες, ιδίως στην παιδεία, υγεία και κοινωνική πρόνοια.

Εκτός από τους γνωστούς ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες, τα αίτια της υστέρησης αυτής οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα. Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής

φύσης λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και αποσπούν σημαντική ενέργεια και πόρους από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους. Η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσοφορία στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης. Οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους αδυνατούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομιών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ενδεικτικά: Το 53% των Καποδιστριακών Δήμων είχε πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Μόνο το 25% των Δήμων έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους. Εκτός από σημαντικές ελλείψεις σε εξειδικευμένο προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή, η συντριπτική πλειονότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει σήμερα οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κυβέρνησης. Όπως έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης των ΚΠΣ οι επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν. Ανάλογες διαπιστώσεις μπορούν να γίνουν και για το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ο κατακερματισμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε μικρές ενότητες, η συμφόρηση του έργου τους σε μεγάλο αριθμό διεκπεραιωτικών κυρίως αρμοδιοτήτων αποτελούν βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες στην ουσιαστική συμβολή τους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Οι παραπάνω αδυναμίες, παρά τις σημαντικές προσπάθειες που έγιναν με το πρόγραμμα Καποδιστριας περιορίζουν τον αναπτυξιακό ρόλο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς πολύ συχνά οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη επιφέρουν αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ισχυροποιώντας τους ήδη ισχυρούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που διαθέτουν τους απαιτούμενους οργανωτικούς πόρους, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και τις επιτελικές υπηρεσίες για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Η προβληματική αυτή κατάσταση σε συνδυασμό με τη ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη. Είναι, βέβαια, γεγονός, ότι κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια καταβλήθηκαν έντονες προσπάθειες για την υπέρβαση του συγκεντρωτισμού που απέδωσε στο ελληνικό κράτος τον «τίτλο» του πιο συγκεντρωτικού στην Ευρώπη. Τα αλληπάλληλα κύματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με σημαντικές τομές, όπως η καθιέρωση της κρατικής περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του Καποδιστρια και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), αναβάθμισαν θεαματικά τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικο-διοικη-

τικό μας σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική, όσο απαιτούν οι ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων μέσω ευρύτατων συνενώσεων των δήμων ώστε να επιτευχθούν οι κατάλληλες οικονομίες κλίμακας τόσο στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες όσο και στον προγραμματισμό αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Ο αριθμός των Δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίζεται δραστικά σε 325. Στις 13 Περιφέρειες μεταφέρονται εκείνες οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια, εκτός από όσες, έχοντας αμιγώς κρατικό χαρακτήρα, παραμένουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.

### Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων

Ο αριθμός των Δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίζεται δραστικά σε 325. Οι νέοι και ισχυροί δήμοι αναλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες, μαζί με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που προέρχονται από την καταργούμενη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε τομείς όπως η πρόνοια και η προστασία της δημόσιας υγείας, η ανέγερση σχολικών κτιρίων, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η ένταξη των μεταναστών, οι πολεοδομικές εφαρμογές, ο υγειονομικός έλεγχος, η προστασία της παιδικής και της τρίτης ηλικίας, οι λαϊκές αγορές οι αδειοδοτήσεις και ο έλεγχος πολλών τοπικών, οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων και η πολιτική προστασία.

### Οι νέες αρμοδιότητες των περιφερειών

Στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση μεταφέρονται εκείνες οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια, εκτός από όσες, έχοντας αμιγώς κρατικό χαρακτήρα, παραμένουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Συγκεκριμένα στις ΠΑ μεταφέρονται αρμοδιότητες στους εξής τομείς: α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων, β) Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπολιτικές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας, γ) Περιβάλλοντος και κλιματικής αλλαγής (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας), δ) Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας,

ε) Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης, στ) Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (δια βίου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης), ζ) Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας, η) Πολιτικής Προστασίας. Με τον τρόπο αυτό η περιφερειακή αυτοδιοίκηση γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού.

Η αναδιοργάνωση της περιφερειακής αποκέντρωσης και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης υπαγορεύεται από το στάδιο οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, τις γενικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, τον διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της ευρωπαϊκής ένωσης. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις βρίσκονται σε αρμονία με τους Συνταγματικούς κανόνες της χώρας, τα αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα, τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της ευρωπαϊκής ένωσης, καθώς και τις βασικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού.

Με τις εισαγόμενες ρυθμίσεις, οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν :

Τις υπηρεσίες και αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται, εκτός

από εκείνες οι οποίες μεταφέρονται στους Δήμους. Σημαντικές αρμοδιότητες, που ασκούνται, σήμερα, από την Κρατική Περιφέρεια, με εξαίρεση όσες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής, σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, δασικής και μεταναστευτικής πολιτικής. Η Περιφέρεια γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της, ως προς τα έργα και τις υποδομές. Βασική προϋπόθεση είναι η επαρκής στελέχωσή της, αλλά και η αξιοποίηση της πείρας και της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες υπηρεσίες των κρατικών Περιφερειών, ορισμένες από τις οποίες μεταφέρονται, μαζί με το προσωπικό τους και τους πόρους τους, στις νέες Περιφέρειες.

Συγκεκριμένα στις ΠΑ μεταφέρονται αρμοδιότητες στους εξής τομείς: α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων, β) Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας, γ) Περιβάλλοντος και κλιματικής αλλαγής (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας), δ) Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας, ε) Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης, στ) Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (δια βίου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης), ζ) Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας, η) Πολιτικής Προστασίας.

## Das Programm Kallikratis und die funktionelle Stärkung der Örtlichen Selbstverwaltung

Ch. Koutalakis, *Assistenzprofessor, Universität Athen*

### Einführende Anmerkungen

Das Programm Kallikratis, das 2010 durch das Gesetz 3852/2010 eingeführt wurde, hat die Situation sowohl im Hinblick auf die Verwaltungsfähigkeit der Organe der örtlichen Selbstverwaltung und der dezentralen staatlichen Strukturen als auch im Hinblick auf ihren Befugnisrahmen deutlich geändert. Erstmals versucht man gleichzeitig und grundlegend sämtliche Strukturen und Funktionen des Staates zu reformieren, die nicht zur zentralen Verwaltung gehören, mit dem Ziel, ihre rechtlich-politische Stellung zu stärken und einen vollständigen Rahmen für eine vielschichtige Regierung in den kritischen Bereichen der öffentlichen Politik zu schaffen.

Diese Reform wird mit langjährigen Problemen des griechischen Verwaltungssystems konfrontiert, sowohl auf der Ebene der dezentralen Verwaltung als auch auf der Ebene der Selbstverwaltung. Bereits seit den 50er Jahren gelangen sämtliche Berichte über die griechische Wirtschaft zur derselben Schlussfolgerung: Die strukturellen Unzulänglichkeiten des öffentlichen Sektors in Griechenland wirken als einer der größten hemmenden Faktoren jedem starken Wirtschaftswachstum und jeder sozialen Entwicklung entgegen. Bezeichnend ist, dass ungeachtet der bedeutenden finanziellen Mittel, die in den letzten drei Jahrzehnten aus der EU geflossen sind, die grundlegenden Indikatoren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, wie das BIP, die Arbeitslosigkeit und die Armut, das ausgeprägte und permanente Ungleichgewicht in den Produktionskapazitäten des Landes zum Ausdruck bringen. Die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit sowohl zwischen den Regionen als auch innerhalb der verschiedenen lokalen Einheiten ist das strukturelle Hauptmerkmal des Entwicklungsmodells unseres Landes. Obwohl bedeutende Schritte in Richtung der wirtschaftlichen und sozialen Annäherung an die übrigen EU-Mitgliedstaaten unternommen wurden, erreichen acht der dreizehn Regionen unseres Landes ein BIP unter 75% des EU-Durchschnitts. Dasselbe gilt auch für die Ungleichheiten innerhalb der Regionen, die auf den Inseln, in den Bergen und in den abgelegenen Gebieten besonders ausgeprägt sind. Eine signifikante Ungleichheit findet sich aber auch in den großen Stadtzentren, in denen starke Unterschiede in der Lebensqualität und in dem Zugang der Bürger zu Infrastrukturen und qualitätsvollen Dienstleistungen herrschen, insbesondere in den Bereichen der Ausbildung, Gesundheit und sozialen Fürsorge.

Abgesehen von den bekannten historischen und geomorphologischen Faktoren liegen die Ursachen dieses Rückstands hauptsächlich in einer Reihe von strukturellen und funktionellen Unzulänglichkeiten der griechischen Verwaltung auf allen Ebenen. Die zentralisierte Verwaltungsstruktur und die geballte Konzentration von Exekutivfunktionen in den Ministerien führen zu ineffizientem Umgang mit den alltäglichen Problemen der Bürger und zur Verschwendung von reichlich Energie und Mitteln der strategischen Planung und der politischen Entscheidungen in ihren Verantwortungsbereichen. Die häufige Überlappung von Zuständigkeiten und Funktionen verursacht riesige Verwaltungskosten, sorgt für Verwirrung und Unzufriedenheit beim Bürger und schafft diffuse Verantwortungsbereiche in der Verwaltung. Die eingeschränkten Organisationsmöglichkeiten der lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen ersten. und zweiten Grades aufgrund ihrer niedrigen Bevölkerungszahl und ihrer Größe beeinträchtigen die Mitwirkung an der strategischen Planung und an der Umsetzung der örtlichen Entwicklungspolitik erheblich und verhindern ebenfalls die erforderlichen Einsparungen im Bereich der Versorgung der Bürger mit grundlegenden Dienstleistungen. Zum Beispiel: 53% der Gemeinden nach dem Kapodistrias-Plan hatten unter 5.000 Einwohner. Nur 25% der Gemeinden hatten bis zu 10.000 Einwohner. Zusätzlich zu dem bedeutenden Mangel an Fachpersonal und logistischer Infrastruktur, ist die überwältigende Mehrheit der Organe der örtlichen Selbstverwaltung heute weder wirtschaftlich noch verwaltungstechnisch selbständig, da sie ausschließlich von der Finanzierung durch die Regierung abhängig sind. Die Erfahrung mit der Umsetzung des Unterstützungsrahmens der EU hat gezeigt, dass ihre unternehmerischen und verwaltungstechnischen Fähigkeiten beschränkt sind und sie daher nicht im Stande sind, die bestehenden Entwicklungsgelegenheiten zu nutzen. Dem entsprechend lauten auch die Schlussfolgerung zum zweiten Grad der Selbstverwaltung. Die Zerstückelung der Selbstverwaltung der Präfekturen in kleine Einheiten, die Belastung ihrer Arbeiten durch eine große Anzahl von Befugnissen, die hauptsächlich die Sachbearbeitung betreffen, sind die hemmenden Hauptfaktoren, die jeden wesentlichen Beitrag zur Entwicklungsplanung verhindern. Diese Schwächen schränken trotz der bedeutenden Anstrengungen, die im Rahmen des Programms Kapodistrias unternommen wurden, die Rolle der Organe der örtlichen Selbstverwaltung in der Entwicklung ein, da die Politik für die Entwicklung der Regionen oft das Gegenteil vom erhofften Ergebnis bringen, indem sie die bereits bestehenden mächtigen Organe der örtlichen Selbstverwaltung stärken, die über die nötigen organisatorischen Mittel, das geeignete Personal und die führenden Dienste für das Ergreifen von Entwicklungsinitiativen verfügen. Diese

problematische Situation ist in Verbindung mit der rasanten Verschlechterung des funktionierenden Staates in den letzten Jahren die Hauptursache für das riesige finanzielle Problem und die verzögerte Entwicklung. Sicherlich hat man in den letzten dreißig Jahren nach besten Kräften versucht, die Zentralisierung zu überwinden, die dem griechischen Staat den „Titel“ des zentralisiertesten Staates in Europa einbrachte. Die verschiedenen aufeinander folgenden Phasen der Übertragung von Zuständigkeiten an die Selbstverwaltung und die Regionaldienste mit bedeutenden Einschnitten, wie etwa die Einführung der staatlichen Region, der Selbstverwaltung der Präfekturen und des Programms Kapodistrias sowie die Einführung der Zentralen Eigenständigen Ressourcen (KAP) haben die Situation der örtlichen Selbstverwaltung in unserem politischen und Verwaltungssystem erheblich verbessert, ohne diese jedoch zur Stärke und Effizienz zu verhelfen, die für die Versorgung der Bürger, die Entwicklung des Landes und die Harmonisierung mit dem europäischen Vermögenswerten erforderlich wären.

Das Programm Kallikratis hat die Einsparung von Mitteln durch weitgehende Zusammenlegungen von Gemeinden zum Ziel, so dass ein geeigneter finanzieller Maßstab bei der Erbringung von Dienstleistungen an den Bürgern und in der Planung von Entwicklungsmaßnahmen erreicht wird. Die Anzahl der Gemeinden im ganzen Land wird durch die Anwendung der Zusammenlegungskriterien deutlich auf 325 gesenkt. Die Zuständigkeiten der Selbstverwaltung der Präfekturen, welche effizienter auf Regionsebene auszuüben sind, werden auf die 13 Regionen übertragen. Dasselbe gilt für Zuständigkeiten, die heute von der staatlichen Region ausgeübt werden, außer denjenigen, die einen rein staatlichen Charakter haben und bei der dezentralen staatlichen Verwaltung bleiben.

### Die neuen Zuständigkeiten der Gemeinden

Die Anzahl der Gemeinden im ganzen Land wird durch die Anwendung der Zusammenlegungskriterien deutlich auf 325 gesenkt. Die neuen, stärkeren Gemeinden übernehmen auch neue Zuständigkeiten, gemeinsam mit den personellen und finanziellen Mitteln der einstigen und nun abgeschafften Selbstverwaltung der Präfekturen. Dies gilt insbesondere für die Fürsorge und den Schutz der öffentlichen Gesundheit, den Bau von Schulgebäuden, die Bekämpfung der sozialen Isolation, die Integration von Einwanderern, das Bauwesen, die Kontrolle durch das Gesundheitsamt, den Schutz von Kindern und Senioren, die Volksmärkte, die Erteilung von Genehmigungen und die Kontrolle vieler örtlicher, geschäftlicher und sozialer Aktivitäten und den Bürgerschutz.



## Die neuen Zuständigkeiten der Regionen

Auf die regionale Selbstverwaltung werden diejenigen Zuständigkeiten der Selbstverwaltung der Präfekturen übertragen, welche effizienter auf Regionsebene auszuüben sind. Dasselbe gilt für Zuständigkeiten, die heute von der staatlichen Region übernommen werden, außer denjenigen, die einen rein staatlichen Charakter haben und bei der dezentralen staatlichen Verwaltung bleiben. Konkret werden Zuständigkeiten in den folgenden Bereichen auf die regionale Selbstverwaltung übertragen: a) Planung und Entwicklung, besonders die Verwaltung der regionalen Unternehmensprogramme, die Erarbeitung der Entwicklungsplanung für die Region und die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen; b) Infrastrukturen - Transporte - Kommunikation, insbesondere Projekte von rein regionalem Umfang, Erarbeitung von Studien zum Straßenverkehr, dem regionalen Straßennetz, Verwaltung von Projekten auf regionaler Ebene, Schiffsverbindungen, Häfen von regionaler Bedeutung; c) Umwelt und Klimawandel (Verwaltung von Festabfällen, Beaufsichtigung der Verwaltungsträger geschützter Bereiche von regionaler Bedeutung; d) Natürliche Ressourcen - Energie - Industrie; e) Handel, Tourismus und Beschäftigung; f) Bildung, Kultur und Sport (lebenslanges Lernen, Berufsausbildung und Weiterbildung); g) Landwirtschaft - Viehzucht und Fischerei; h) Bürgerschutz. Auf diese Weise wird die regionale Selbstverwaltung zum Hauptpfeiler der Entwicklungsplanung.

Die Neuorganisation der regionalen Dezentralisierung und der regionalen Selbstverwaltung wird vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Landes, den allgemeinen Richtlinien der Raumplanung, dem internationalen Wettbewerb in der Entwicklung der Regionen und die bestmögliche Nutzung der Ressourcen aus der Regionspolitik der Europäischen Union vorgegeben. Die vorgeschlagenen Änderungen stehen im Einklang mit den Verfassungsvorschriften des Landes, den Entwicklungsprogrammen, die in Griechenland umgesetzt werden, den Regelungen der Strukturfonds der Europäischen Union und den Grundlinien der Raumplanung.

Mit den eingeführten Änderungen übernehmen die Regionen:

die Dienstleistungen und Zuständigkeiten der Selbstverwaltungen der Präfekturen, die abgeschafft werden, außer denjenigen, die an die Gemeinden übertragen werden. bedeutende Zuständigkeiten, die heute von der Staatlichen Region ausgeübt werden, mit Ausnahme derjenigen, die in den Händen der dezentralen staatlichen Organe verbleiben müssen, um die Einheitlichkeit der staatlichen Politik auf dem gesamten Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Dies betrifft zum Beispiel die Bereiche Raumplanung – Bauwesen und die

Forst- und Einwanderungspolitik. Die Region wird zum Hauptpfeiler der Entwicklungsplanung, während ihr gleichzeitig eine Schlüsselrolle hinsichtlich der Arbeiten und Infrastrukturen zukommt. Grundvoraussetzung dafür sind die ausreichende Besetzung mit Personal, aber auch die Nutzung der Erfahrung und des Fachwissens, welche die entsprechenden Dienste der staatlichen Regionen bis heute gewonnen haben, von denen einige gemeinsam mit ihrem Personal und ihren Ressourcen auf die neuen Regionen übertragen werden.

Konkret werden Zuständigkeiten in den folgenden Bereichen auf die regionale Selbstverwaltung übertragen: a) Planung und Entwicklung, insbesondere die Verwaltung der regionalen Unternehmensprogramme, die Erarbeitung der Entwicklungsplanung für die Region und die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen; b) Infrastrukturen - Transporte - Kommunikation, besonders Projekte von rein regionalem Umfang, Erarbeitung von Studien zum Straßenverkehr, dem regionalen Straßennetz, Verwaltung von Projekten auf regionaler Ebene, Schiffsverbindungen, Häfen von regionaler Bedeutung; c) Umwelt und Klimawandel (Verwaltung von Festabfällen, Beaufsichtigung der Verwaltungsträger geschützter Bereiche von regionaler Bedeutung; d) Natürliche Ressourcen - Energie - Industrie; e) Handel, Tourismus und Beschäftigung; f) Bildung, Kultur und Sport (lebenslanges Lernen, Berufsausbildung und Weiterbildung); g) Landwirtschaft - Viehzucht und Fischerei; h) Bürgerschutz.

**Η** ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΟΝΑΔΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ (ΕΜΕΠΟ) είναι μια άτυπη ερευνητική ομάδα με συντονιστή τον Καθηγητή Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης στο ΕΚΠΑ *Ναπολέοντα Μαραβέγια* και μέλη τον *Γιώργο Ανδρέου*, Λέκτορα Ευρωπαϊκών Πολιτικών στο ΑΠΘ, τον *Δημήτρη Κατσίκα*, Λέκτορα Διεθνούς Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας στο ΕΚΠΑ, τον *Μαρτίνο Λύκο*, Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Ανάπτυξης και Πολιτικής, τον *Γιάννη Ελ. Δούκα*, Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Αγροτικής Ανάπτυξης και Πολιτικής και τον *Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη*, Υποψήφιο Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Πολιτικής για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία.

**Τ** Ο ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ της ΕΜΕΠΟ καλύπτει θέματα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, όπως:

- Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση
- Ευρωπαϊκές πολιτικές
- Οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση
- Οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με όμορες ευρωπαϊκές χώρες
- Ευρωπαϊκή και διεθνής οικονομική κρίση και αντιμετώπισή της

**Η** ΕΜΕΠΟ έχει αναλάβει και ολοκληρώσει ερευνητικά προγράμματα και τα μέλη της έχουν δημοσιεύσεις, μονογραφίες και επιστημονικά άρθρα σε ελληνικά και διεθνή περιοδικά.



**Η** ΒΑΣΙΚΗ ΟΜΑΔΑ συνεργάζεται με άλλα μέλη ΔΕΠ ελληνικών και ξένων Πανεπιστημίων για την υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων και την πραγματοποίηση επιστημονικών δημοσιεύσεων.



Επικοινωνία  
 Θεμιστοκλέους 6, 10678 Αθήνα  
 Τ: 210 3688909  
 F: 210 3688950  
 emepo.uoa.gr@gmail.com  
 http://emepo.pspa.uoa.gr

© ΕΜΕΠΟ 2011

## **Die Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung zwischen Politikverflechtung und politischer Dezentralisierung**

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

### **1. Rahmenbedingungen politischen Handelns in der Kommunalen Selbstverwaltung**

**K**ennzeichnend für das föderalistische System in der Bundesrepublik Deutschland ist die geringe Ausprägung einer vertikalen Arbeitsteilung (vgl. Mayntz 1978). Es existieren nur wenige Bundesministerien mit nachgeordneter Verwaltung. Für einige Sachgebiete (z.B. Polizei, Schule) sind nahezu ausschließlich die Länder verantwortlich. Ansonsten lässt sich die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern am besten als funktionelle Arbeitsteilung beschreiben, wobei die Gesetzgebungskompetenz überwiegend beim Bund, der Gesetzesvollzug überwiegend bei den Ländern liegt. Angesichts dieser Konstellation hatte sich im Bereich der Steuerung der Kommunalverwaltungen bis in die 1990er Jahre eine Verwaltungspolitik herausgebildet, die Formen indirekter Steuerung präferierte und vor allem über das Instrument der finanziellen Anreize steuerte, wie z.B. bei der Städtebauförderung, der Krankenhausfinanzierung oder dem sozialen Wohnungsbau. Die auf die Kommunen ausgerichtete Verwaltungspolitik war lange Zeit inkrementalistisch und partiell, ohne klare Zielvorstellungen und häufig stark kompromissorientiert, was den Kommunalverwaltungen eröffnete, sich in langwierigen diskursiven Verfahren dem Modernisierungsansinnen auch entziehen zu können (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).

Unter dem Stichwort Politikverflechtung ist die wachsende Verzahnung der drei Ebenen der Aufgabenteilung im staatlichen Bereich Gegenstand vielfältiger Analysen gewesen, wobei schon frühzeitig deutlich wurde, dass die finanzielle und institutionelle Verflechtung von Bundes- und Landespolitik sowie der Kommunalpolitik, die vor allem der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik durch Ressourcenverteilung dienen soll, immer kritischer gesehen wurde (vgl. Derlien 1988). Eine institutionalisierte Beteiligung der Kommunen an zentralstaatlichen Entscheidungen existiert nur indirekt. Die kommunalen Handlungsspielräume sind durch Pflichtaufgaben, die der Staat den Kommunen überträgt und für deren Finanzierung sie gewöhnlich auch zuständig sind, stark eingeengt worden und die Pflicht, sich staatlichen Rahmenvorgaben anpassen zu müssen, wirkt sich restriktiv auf die kommunale Allzuständigkeit und Planungshoheit aus. Es verwundert nicht,

dass das Gewicht der Länder angesichts dieser Situation in den Kommunen stark gewachsen ist und die Länder politisch das Agenda-Setting übernehmen und dominieren. Der Kommunalpolitik wird angesichts dieser Lage immer wieder attestiert, dass die für die kommunale Selbstverwaltung konstitutive autonome Problemlösungsfähigkeit im Schwinden begriffen bzw. schon völlig verschwunden sei.

Die kommunale Selbstverwaltung, welche die Gemeindevertretung und die Verwaltung umfasst, gilt jedoch weiterhin - nicht zuletzt wegen des Auftrages des Grundgesetzes (Art. 28) - als ein hehres und unverzichtbares Gut. Es gibt keine politische Partei, die nicht in ihrem Programm ein Bekenntnis zur Aufrechterhaltung und zum weiteren Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung ablegt. In der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion über die Zivilgesellschaft kommt der kommunalen Selbstverwaltung deshalb auch ein zentraler Stellenwert zu. Kommunale Selbstverwaltung gilt - demokratietheoretisch betrachtet - als Inbegriff volksnaher Demokratie, in der sich der politische Gestaltungswille der Bürger unmittelbar äußert. Die kommunale Selbstverwaltung und damit die demokratische Selbstbestimmung und Selbststeuerung der kommunalen Ebene stehen offenbar unter Ewigkeitsgarantie und scheinen demnach für alle Zukunft fraglos anerkannt zu sein.

Die sozialpolitischen Aufgaben der Kommunen erstrecken sich auf zwei Felder: zum einen auf die sog. Pflichtleistungen und zum anderen auf die sog. freiwilligen Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung; des weiteren gehören dazu auch noch Auftragsangelegenheiten, die Bund oder Länder an die Kommunen delegieren (z.B. im Bereich der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern). Die Finanzierung und Bereitstellung von Sozialen Diensten im Rahmen des Sozialhilferechts (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gehören zu den Pflichtleistungen der kommunalen Selbstverwaltung. Freiwillige Leistungen sind vorrangig im Bereich der offenen Jugendarbeit wie in Teilen der offenen Altenhilfe angesiedelt; dazu zählen auch eine Reihe von Beratungs- und Koordinationsstellen. Sozialleistungen, die in der Erbringung von sozialen Diensten bestehen, etwa in Form von Beratung, Behandlung oder pflegerischer Unterstützung, werden in der Bundesrepublik in der Regel nicht von den leistungsverpflichteten Trägern, sondern von sog. „Dritten“, z.B. Ärzte, Krankenhäuser, Alten- oder Pflegeheimen und ambulanten Diensten, erbracht. Diese „Dritten“ (im Sozialrecht Leistungserbringer genannt) sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wettbewerblich organisierte Anbieter von sozialen Dienstleistungen, die für ihre Leistungserbringung durch einen öffentlichen Kostenträger finanziert werden. Dadurch ist den

öffentlichen Trägern eine Verantwortung zugewachsen, die sie verpflichtet, das Vorhandensein sozialer Dienste im Sinne der Sozialgesetze zu garantieren. Die Kommunen haben eine gesetzlich festgeschriebene Infrastrukturverantwortung, die in der Regel durch Planungs- und Fördermaßnahmen wahrgenommen wird. Im Bereich der Jugendhilfe obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII), die aber auch in anderen Bereich wahrgenommen wird, obwohl rechtlich nicht direkt normiert. Die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen und sonstige Leistungserbringer treten als Träger eigener sozialer Dienste auf, da die Sozialverwaltungen die Durchführung dieser Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip delegieren. Zur kommunalen Sozialverwaltung zählen die klassischen Ämter des Dezernats „Soziales“: Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt und (je nach örtlicher Besonderheit) das Amt für Soziale Dienste. Seit 2005 ist mit den Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGE) ein neuer lokaler Akteur im Bereich der Arbeitsvermittlung hinzugekommen.

Seit Ende der 1960er-Jahre wurden Modelle zur Neustrukturierung der Sozialverwaltung in einer Vielzahl von Städten und Kreisen erarbeitet und (teilweise) umgesetzt. Anlass waren zum einen die Gebietsreform, die zum Nachdenken über bisherige Verwaltungsstrukturen, Amtergrenzen und Zuständigkeiten zwang, also eine verwaltungsintern initiierte Reform, zum anderen ein externer Modernisierungsdruck, der mit der Gesellschafts- und Bürokratiekritik seit Ende der 1960er-Jahre verbunden war (vgl. Grunow 1996). Es gibt bis heute keine einheitliche Organisationsstruktur der Sozialverwaltung; die jeweiligen finanziellen und politischen Besonderheiten der Städte und Kreise sowie ihre Größe spielen bei der Organisation der zu erledigenden Aufgaben eine gewichtige Rolle, da Organisationshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgeübt werden kann.

Die traditionellen Gliederungs- und Organisationsprinzipien sind immer wieder Gegenstand heftiger Kritik gewesen. Diese entzündeten sich insbesondere an der administrativen Prägung und Überformung der sozialpädagogischen Hilfen für Kinder und Jugendliche und der damit verbundenen Einschränkung der Bedürfnisse der Klienten. Mit vielfältigen Versuchen der Neuorganisation sozialer Dienste hat man versucht, auf diesen Tatbestand zu reagieren (vgl. Flösser/Otto (Hg.), 1996, Kühn 1994).

Folgende gemeinsame Zielsetzungen lagen der Neuorganisation sozialer Dienste in den 1970er und 1980er-Jahren zu Grunde (vgl. Kühn 1994; Otto u.a. 1991):

- engere Verzahnung von persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe;
- bessere Betreuung verschiedener Klientengruppen;

- Einbindung von Klienten in die administrative Versorgungskette;
- Intensivierung der Kooperation der verschiedenen Personen und Institutionen, die an der Produktion von Verwaltungsleistungen beteiligt sind.

Diese Zielsetzungen machen deutlich, dass primär die bürokratische Aufbauorganisation, Ressortzersplitterung und die Dominanz von Verwaltungsfachkräften, die die spezialisierten Professionen in den Sozialverwaltungen dominieren, im Zentrum der Kritik standen. Neben den oben aufgeführten Organisationsprinzipien der klassischen Sozialverwaltung haben sich im Laufe der Zeit auch einige Handlungsprinzipien herausgebildet, die aber vor allem durch das Allgemeine Verwaltungsrecht oder den Sozialgesetzgeber bedingt sind. In Standortbestimmungen zur Handlungsautonomie der Kommunen wurde immer wieder betont, dass diese im Rahmen der vorhandenen politischen Arbeitsteilung nur wenig Spielraum zur Entfaltung einer eigenständigen, distinkten kommunalen Sozialpolitik haben. Die Kommunen agieren wesentlich als ausführende Instanz von politischen Programmen, die auf Bundes- oder Länderebene vor- und ausformuliert werden.

## 2. Zur Renaissance des Lokalen - einige Erklärungsansätze

„Stadt“ hat Konjunktur, d.h. dem Lokalen wird in jüngerer Zeit eine verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Politik und Wissenschaft beschäftigen sich wieder mit regionalen und lokalen Strukturen und Entwicklungen, fördern und erforschen regionale und lokale wirtschaftliche oder politische Netzwerke und fordern und fördern die Entstehung sog. lokaler Governance-Strukturen (local governance) in den unterschiedlichsten kommunalen Politikfeldern (in der Praxis häufig Partnerschaften oder Pakte für oder gegen etwas genannt). Das Lokale und seine Bedeutung für die Gesellschaft, also für die größere nationale und europäische Politik und Wirtschaft, stehen im Mittelpunkt vieler aktueller Diskurse. Das Lokale wird geradezu als Kontrapunkt der viel diskutierten Globalisierung wie auch der europäischen Entwicklungen gewürdigt, wertgeschätzt und entsprechend beforscht. Der soziale Nahraum und die Lebenswelt gewinnen dadurch wieder an politischer wie an wissenschaftlicher Bedeutung.

Das Lokale bzw. das sog. „Gemeinwesen“ - wie wir im Deutschen sagen, die Community, wie man es international ausdrücken würde - ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht von Bedeutung (bspw. als Standort internationaler Unternehmen, als Reservoir billiger oder auch qualifizierter Arbeitskräfte,

als innovative wachstumsstarke Wirtschaftsregion, die ihren Bürgern und Bürgerinnen Arbeit sichert). Auch in der Sozial- und Gesellschaftspolitik erlebt das Lokale eine Renaissance: Zivilgesellschaft, Bürgergesellschaft, bürgerschaftliches Engagement, neue demokratische Beteiligungsverfahren, Bürgertugenden, Gemeinwohlorientierung, soziales Kapital u.ä., das sind nur einige Begriffe, die die gegenwärtige Attraktivität des Gemeinwesens signalisieren. Enquetekommissionen und die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene entwickeln Aktivierungsprogramme, um den Wunsch vom aktiven Gemeinwesen und einer engagierten Bürgergesellschaft Wirklichkeit werden zu lassen. Die Kooperation, die Vernetzung von Verwaltung, Zivilgesellschaft und Bürgern steht auf der Tagesordnung und in den unterschiedlichsten Formen materialisiert sich dieses Zusammenspiel: die Einrichtung von Runden Tischen, Präventionsräten, Erziehungspartnerschaften, Sicherheitspartnerschaften, Partnerschaften und Pakte jeglicher Art, das sind die Erscheinungsformen dieser Konjunktur. Politisch ist das Lokale zu einem Hoffnungsträger erster Güte aufgestiegen. Das politische Ziel und die politischen Hoffnungen, die mit dem Lokalen, mit einem aktiven Gemeinwesen, verbunden werden sind jedenfalls hochfliegend: kommunale Bildungslandschaften, gesunde und soziale Städte, kommunale Integrationsprogramme für Migranten/innen, kommunale Pakte für Ausbildung oder Innere Sicherheit u.v.m stehen auf der politischen Agenda. Eine Reihe von Stiftungen haben sich ebenfalls der Beförderung des Lokalen (häufig über den Begriff der Zivilgesellschaft) angenommen und seitdem ist der Diskurs über die Zusammenarbeit von Kommunalpolitik, öffentlicher Verwaltung und Bürgergesellschaft einer breiteren Öffentlichkeit vertraut und erfreut sich einer publizistischen wie aber auch wissenschaftlichen Aufmerksamkeit, die man über die Konjunktur des Begriffs *Governance* beobachten kann.

Der Begriff *Governance* hat sich in der Politik zur Bezeichnung neuer transnationaler Ordnungsstrukturen - trotz aller Unschärfen und einer ausgesprochenen Vieldeutigkeit - durchgesetzt.<sup>1</sup> Auch in der Wirtschaft wird er vielfach benutzt: Corporate Governance bspw. meint neue betriebliche Ordnungsstrukturen, die in Leitbildern generiert werden, in denen sich Konzerne als umweltoffenes System selbst thematisiert, ihre Mission und sonstigen Ziele beschreibt; meist beschreibt sich das Unternehmen als effizient, transparent wie sozial und umweltpolitisch verantwortungsvoll, das einem Unternehmenskodex, den OECD-Guidelines sowie Sozial- und Umweltstandards verpflichtet sei (vgl. Brunnengräber u.a. 2004: 3,8). Die gegenwärtig beobachtbare Propagierung von *Local Governance* zum neuen Leitbild der Kommunalpolitik und -verwaltung ist schon jetzt Ursache dafür, dass das Lokale, das Gemeinwesen, der soziale Nahraum, eine politische Aufwertung erfährt und dadurch auch zu einem neuen



Maßstab der Sozialpolitik wird: Sozialpolitik, die Regulierung des Sozialen der Gesellschaft, das ist das Neue, ist nicht länger exklusive Aufgabe des nationalen Sozialstaats, sondern wird auch zu einer genuinen Aufgabe der substaatlichen Ebenen erklärt.<sup>2</sup>

Diesen Vorgang könnte man als *Dezentralisierung sozialstaatlicher Aufgaben* beschreiben. Die alte sozialstaatliche Arbeitsteilung zwischen staatlicher Politikentwicklung und örtlicher Politikumsetzung wird neu definiert, da von der lokalen Ebene zunehmend erwartet wird, dass sie eigene Ansätze einer eigenverantwortlichen kommunalen Sozialpolitik entwickelt und die lokale Gemeinschaft dementsprechend aktiviert. Durch die Neuordnung und Verschiebung von staatlicher Verantwortung nach unten wird auf diesem Weg die Zuständigkeit für das Soziale neu geordnet. Im internationalen Diskurs wird dieser Vorgang als *Devolution* thematisiert, also als „Tieferzonung“ staatlicher Verantwortung und Richtlinienkompetenz durch Stärkung der Autonomie lokaler Settings (vgl. Grell 2008: 34). Devolution findet statt durch Dezentralisierung (das ist die politisch gewollte Aufgabenübertragung an eigenständige subnationale Selbstverwaltungsebenen - bei uns auch manchmal als Kommunalisierung bezeichnet) wie durch die Dekonzentration von Verwaltungsaufgaben (vgl. Wollmann 2009), das ist die administrative Übertragung von Aufgaben an eine untere Verwaltungsebene (vgl. auch Grunow in diesem Band).

### 3. Die Aufwertung der kommunalen Ebene durch das New Public Management

Die heute feststellbare dichte Aufgaben- und Finanzverflechtung zwischen Staat und Stadt entstand mit dem Kriegswirtschafts- und Wohlfahrtssystem des 1. Weltkriegs (vgl. Petzina 1996). Nach 1945 gibt es kaum einen kommunalen Aufgabenbereich mehr, der nicht durch die Einflussnahme des Staates bestimmt wird. Selbst die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. der Betrieb kultureller Einrichtungen, die Anlage von Grünflächen oder der Bau von Sportplätzen) unterliegen wie die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Schulbau oder Abfallbeseitigung) oder die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (z.B. ordnungsbehördliche Aufgaben) und die Auftragsangelegenheiten (z.B. Durchführung von Bundestagswahlen) dieser Einflussnahme.

Insbesondere durch die Verknüpfung von staatlichen Konjunkturprogrammen und kommunaler Investitionspolitik wird die Ausgabenpolitik der Kommunen auf diesem Felde bestimmt. Petzina spricht „von den schrumpfenden Handlungsspielräumen der Kommunen als Folge zentralistischer Durchdringung und Steuerung der gemeindlichen Finanzpolitik in der Umbruchsperiode der siebziger und frühen Achtzigerjahre“ (Petzina 1996: 247). Immer wieder,

insbesondere in Zeiten aktueller Konjunkturkrisen, in denen der Abbau kommunaler Steuerungsfähigkeit besonders eklatant wird, wird seitens der Kommunen der Ruf nach Überwindung struktureller Einschränkungen im System der Aufgaben- und Finanzverflechtung und nach Rückgewinnung größerer finanzpolitischer Entscheidungsspielräume laut.

Seit einiger Zeit ist jedoch eine Veränderung zu beobachten, die sich mit den Umbauarbeiten am Sozialstaat in Verbindung bringen lässt. Die sog. *Kommunalisierung* ist der Versuch, sozialstaatliche Aufgaben der Länder (bisher meist freiwillige) auf die Kommunen zu delegieren (siehe den Beitrag von Manderscheid in diesem Band) und ihnen die Verteilung der staatlichen Finanzen an die örtlichen Träger und deren Kontrolle zu übertragen. Auch in der Arbeitsmarktpolitik hat der Dezentralisierungsgedanke zu einer starken Betonung der *kommunalen Beschäftigungsförderung* geführt. Hier wird besonders gut deutlich, dass Dezentralisierung und der Umbau der Sozialstaatlichkeit eng miteinander verbunden sind. Durch Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik (das gilt für die anderen genannten Fälle auch) soll die Rolle der Kommunen (z.B. in sog. territorialen Beschäftigungspakten) bei der Bearbeitung von Problemen neu gestaltet werden. Das Prinzip der lokalen Verantwortung scheint immer gleich: Die Kommunalverwaltung aktiviert auf den jeweiligen Interventionsbereich bezogen die lokale Stakeholdergesellschaft, die lösen soll, was die Shareholdergesellschaft schon seit längerem nicht mehr schaffen oder nicht angehen will. Nicht zufällig wird diese Entwicklung deshalb auch als fortschreitende De-Parlamentarisierung wahrgenommen.

Die Dezentralisierungstendenzen in der nationalen Politik führen notwendigerweise zum Aufbau kommunaler politischer Steuerungssysteme, denn wenn den Kommunen im Rahmen der Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung neue Aufgaben gestellt werden, zu deren Bearbeitung lokales Wissen wie aber auch die Aktivierung lokaler Bündnisse und Netzwerke notwendig sind, dann wächst der Kommune eine (neue) Steuerungsfunktion zu. Neben den Aufgaben der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie der Neuordnung der Verwaltung zur Wahrnehmung von Gestaltungs- und weniger Verwaltungsaufgaben, umfasst politische Steuerung auch Aufgaben der Netzwerksteuerung, in der es um die Schaffung einer lokalen Governance geht. Durch das mittlerweile weit verbreitete New Public Management (NPM) sind die Kommunen schon seit einiger Zeit mit diesen Aufgaben konfrontiert. Das von der KGSt (2000) entwickelte Konzept des Strategischen Managements impliziert diese neue, auf kommunaler Ebene angesiedelte Steuerungsfunktion. „Steuern statt rudern“, mit dieser Zielvorstellung ist das NPM angetreten.<sup>3</sup> Der Umbau des Sozialstaates stellt neue Anforderungen an die Kommunalverwaltung.

Aktivierende Sozialpolitik, Bürgergesellschaft und Bürgerkommune, Kommunalisierung von Aufgaben, all diese Konzepte und Prozesse konfrontieren die Kommunalverwaltung nicht nur mit ökonomisch-betriebswirtschaftlichen Fragen, sondern fordern sie auch heraus, neue sozial-, gesellschafts- wie gerechtigkeitspolitische Antworten auf die durch globale Entwicklungen verursachten lokalen Veränderungen und Transformationsprozesse zu entwickeln. Dass diese Probleme lokal bearbeitet und deren „Lösung“ nicht mehr zentralstaatlich normiert werden, das ist eine politische Entscheidung, die mit dem sich neu entwickelnden Sozialstaatstypus zu tun hat. Dessen durchgehendes Credo, dass der Markt und die Eigenverantwortung zur Bearbeitung sozial- und gesellschaftspolitischer Probleme Vorrang genießen (sollen), spiegelt sich auch als Herausforderung lokaler politischer Steuerung wider. Eines zeichnet sich deshalb schon deutlich ab: in dem Maße, wie sich ein parteiübergreifender Konsens zum Um- und Abbau des Sozialstaates auf Bundesebene entwickelt<sup>4</sup>, wird es notwendig, auf kommunaler Ebene (auf der Ebene der Lebenswelt des Bürgers) eigene, lokale sozial- und gesellschaftspolitische Leitbilder und Programme zu entwickeln und zu implementieren, was sich u.a. auch an der aktuellen Konjunktur sog. kommunaler Integrationskonzepte ablesen lässt.

#### **4. Local Governance: kooperative Steuerung und Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft**

**L**ocal Governance bezeichnet die Steuerungsform der kooperativen Kommune, bei der sich die Stadt selbst als Akteur unter Akteuren versteht und eine planende und koordinierende Funktion oder eine bloß moderierende und makelnde Funktion ausübt. Derartige Kooperationen, die durch mehr oder weniger feste Regelungen und Beziehungsmuster strukturiert sind, sollen nicht nur die Kommune entlasten, sondern auch neue Produktivitätspotenziale erschließen. Die sich hier entwickelnde neue Rolle der Stadt wird vom Deutschen Städtetag begrüßt. Insbesondere im Hinblick auf Bereiche wie Kultur, Sport, Beschäftigungsförderung, Ausbildung und Integration bedarf es nach seiner Ansicht neuer Antworten auf die Frage, „wie Städte diese Rolle des Moderators, des Förderers und des Vernetzers gesellschaftlicher Initiativen und Leistungen weiter entwickeln können“ (Deutscher Städtetag 2001: 4).

In den vergangenen Jahren sind auf Länder- und kommunaler Ebene eine Reihe von Reformen initiiert worden, die sich als Versuch der Etablierung einer lokalen Governance interpretieren lassen (vgl. Klenk/Nullmeier 2003). So wurden auf kommunaler und Landesebene direktdemokratische Elemente bei Sachentscheidungen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide bzw. Volksbegehren und -entscheide) gestärkt. Durch die Einführung der Direktwahl von

Bürgermeistern bzw. Landräten in den Kommunalverfassungen haben sich die kommunalen Entscheidungsstrukturen nachhaltig verändert, da hiermit eine deutliche Stärkung der Verwaltungsführung einhergeht. In einer Reihe von Kommunen sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am kommunalen Haushalt durch den sog. Bürgerhaushalt verbessert worden. Dabei sollen die Bürger in verständlicher Form über den kommunalen Haushalt informiert werden und der Rat ist aufgefordert, seine Haushaltsentscheidungen gegenüber dem Bürger zu begründen.<sup>5</sup>

Lokale Governancelässt sich auch als kommunalpolitischer Steuerungsansatz charakterisieren, in dem es darum geht, die traditionellen korporatistischen Einflussmöglichkeiten aufzubrechen und kontextbezogene Lösungsansätze durchzusetzen (Strünck 1997). Erwartet wird eine Steigerung der Effektivität und Effizienz lokalen Regierens und eine Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen für kommunale Aufgaben. Die Zivilgesellschaft wird als Teil der lokalen Governance verstanden, die eine neue Verantwortungsteilung zum Ziel hat und die Zivilgesellschaft als Koproduzenten öffentlicher Güter betrachtet und den Staat dabei in der Rolle des Leistungsaktivierers sieht, der nur noch Gewährleistungsfunktionen ausübt (vgl. Jann/Wegrich 2004). Die von der Politik und den Politikberatern geäußerte Hoffnung, mittels der neuen Governance weniger Staat und Bürokratie und stattdessen mehr diskursive Politik bei mehr gesellschaftlicher Beteiligung und Eigenverantwortung schaffen zu können, ist die idealistische Verkehrung eines zunehmend totalitären staatlichen Anspruchs an die Funktionalität seiner Bürgerinnen und Bürger und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die nur noch als Leistungsproduzenten in den Blick genommen werden. Die neue Governance hat instrumentellen Charakter (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009a), da sie entgegen ihrer Selbstbeschreibung der Umsetzung und Steuerung strikter politischer Ziele dient.<sup>6</sup>

Das „Projekt Bürgergesellschaft“ (vgl. KGSt 1999) und das „Projekt Ökonomisierung“ sollen in der bürgerschaftlichen Sozialarbeit zusammen finden und der Ort ihrer Zusammenführung ist der Sozialraum, in dem sich effiziente professionelle Leistungsketten mit engagementbereiten Bürgern kombinieren und auf diese Weise für eine „Good Governance“ sorgen, die dem modernisierten Wohlfahrtsstaat zur Herzensangelegenheit geworden ist (vgl. Benz 2004).

## 5. Bürgerkommune: Leitbild und Steuerungskonzept

Dezentralisierte Sozialpolitik ist auch Kernbestandteil des Konzeptes *Bürgerkommune*, das zum einen ein Leitbild für kommunales Entscheiden und Handeln sein will und gleichzeitig auch ein Steuerungskonzept darstellt (Wohlfahrt/Zühlke 2005). „Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger

Politik(er)verdrossenheit abbauen, Engagement fördern und die gravierenden Haushaltsprobleme reduzieren können. Im Kern geht es bei der Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Damit zielt die Bürgerkommune auf eine Neugestaltung des Krätedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 7).

Das Konzept Bürgerkommune ist nicht nur mit Partizipationsversprechen verbunden, sondern soll auch dazu führen, den Bürger als „öffentliche Ressource“ wahrzunehmen, deren Nutzung vernünftige Kommunalpolitik erst ermöglicht. Das Konzept Bürgerkommune ist anschlussfähig an das Konzept Bürgergesellschaft. In der Leipziger Resolution des Deutschen Städtetages von 2001 heißt es dazu beispielsweise: „Auch der Bürger selbst muss zukünftig zu mehr Eigenleistung und Eigenbeteiligung motiviert und befähigt werden (aktive Bürgerkommune)“ (Deutscher Städtetag 2001: 6). Mit Ehrenämtern, Selbsthilfeaktivitäten, freiwilliger Übernahme gemeinwesenorientierter Aufgaben, Eigenverantwortung und Selbstorganisation, mit Beteiligung an Partizipationszirkeln (Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Einwohnerversammlungen, Stadtteilkonferenzen usw.), in Beteiligungsverfahren (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Mitwirkung in Gremien, Beiräten und Ausschüssen), in Stiftungen, Freiwilligenzentren und Vereinen sollen engagierte Bürgerinnen und Bürger Aktiv- und Verantwortungsrollen übernehmen.

Obwohl nach Auffassung der Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ bürgerschaftliches Engagement mehr sein soll als ein Ersatz für ausgebliebene öffentliche Leistungen, stellt sie doch folgendes fest: „Gerade in Zeiten finanzieller Restriktionen der öffentlichen Kassen gewinnt die aktive Mithilfe der Bürger eine neue Qualität. Es zeichnet sich zunehmend ab, dass das Gemeinwesen ohne die Hilfe des Einzelnen keine Zukunft mehr hat. Dies kann mit dem Leitbild der Bürgerkommune beschrieben werden. Für die Kommunen gilt, das freiwillige Engagement zu fördern, zu pflegen und zu honorieren“ (Enquetekommission NRW 2004: 264).

Ziel der Bürgerkommune ist es, einerseits Ressourcen einzusparen, andererseits brachliegende Ressourcen zu aktivieren. Die durch das Managementkonzept in der Verwaltungsreform anvisierte Kontextsteuerung erweitert sich damit programmatisch um ein bürgerschaftliches Co-Management, um „Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten“ (KGSt 1999: 16). Private Stiftungen, Freiwilligenzentren, ehrenamtlich tätige Bürger usw. sollen nicht nur ergänzende oder zusätzliche Aufgaben übernehmen, sondern auch Leistungen,

die normalerweise von den Kommunen selbst erbracht werden müssten, z. B. Spielplatzpflege, Grünpflege im Stadtteil, Mithilfe in der städtischen Bibliothek, Betrieb eines Schwimmbades oder einer Sportanlage, Organisation von Theateraufführungen und Konzerten durch Vereine, Mithilfe bei der Altenpflege, in Beschäftigungsgesellschaften usw. Die Aktivierung der Bürger und ihrer Vereinigungen soll zur Aufrechterhaltung von Infrastruktureinrichtungen dienen, die auf Grund der schlechten städtischen Finanzlage gefährdet sind und sonst geschlossen werden müssten.

Ergänzt wird dieses Leitbild nun um das der *bürgerschaftlichen Sozialarbeit*, weil das Gemeinwesen mit neuen Inklusionsaufgaben konfrontiert ist, die aus der Armutsentwicklung in der Gesellschaft und einer grundlegenden Neuorganisation Sozialer Dienste folgt. In allen Programmen, die eine Dezentralisierung der Sozialen Dienste befördern (ambulant vor stationär in der Behindertenhilfe; wohnortnahe Versorgung im Gesundheitswesen; Wohnen im Quartier in der Altenhilfe; Quartiersmanagement in der sozialen Stadtentwicklung usw.), kommt dem Begriff der Inklusion eine herausgehobene Rolle zu. Dahinter verbirgt sich das anspruchsvolle Konzept, dass eine Versorgung mit sozialen Diensten und eine dauerhafte Integration in die Gesellschaft dort stattfinden soll, wo der Hilfebedürftige in seiner Lebenswelt verankert ist: im lokalen Gemeinwesen. In diesen Programmen verbindet sich der Anspruch an eine nicht durch Sondereinrichtungen und Aussonderung gekennzeichnete Versorgung, die an den Leitideen von Partizipation und Empowerment ausgerichtet ist, mit einer Öffnung für sozialraumorientiertes Arbeiten und einer offensiven gemeinwesenorientierten Arbeit (vgl. für die Behindertenhilfe Theunissen 2006).

## 6. Sozialräumliche Inklusion: Kommunale Sozialpolitik als gemeinwesenbezogene Sozialarbeitspolitik?

Die aktuellen Dezentralisierungstendenzen in der Sozial- und Gesellschaftspolitik sind davon bestimmt, die lokalen Institutionen sowie den Bürger und seine lokalen Vereinigungen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme zu aktivieren. Das geschieht gewöhnlich mit dem Hinweis auf das vor Ort vorhandene Wissen und die sich daraus ergebenden lokalen Problemlösungskompetenzen, die den staatlichen Ebenen auf Grund der räumlichen Entfernung und mangelnder (globaler) Statistiken wie auch Planungs- und Steuerungsinstrumenten fehle. Ein anderes Argument scheint jedoch noch gewichtiger: politische Dezentralisierungsprozesse sind auch immer mit dem Hinweis verbunden, dass die Aktivierung der lokalen Stakeholdergesellschaft dazu beitragen soll, den als „überbordend“ bzw. „überfordert“ deklarierten Wohlfahrtsstaat zu entlasten. Spricht man über Dezentralisierung, sei es in

der Jugendhilfe, Arbeitsmarkt- oder Integrationspolitik, dann schwingt darin auch immer der Verweis auf die Bedeutung der (lokalen) Zivilgesellschaft mit. Dezentralisierung und die Aktivierung der Zivilgesellschaft (in Form von individuellem bürgerschaftlichen Engagement, gering organisierten Netzwerken oder in Form von formal organisierten Vereinigungen) zur Mitarbeit an der Beseitigung oder Linderung sozialer Probleme, die aber gewöhnlich staatlich gesetzten Zielen folgt, das sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

Insbesondere das Konzept der Sozialraumorientierung (das ist vor allem die quartiersbezogene Finanzierung und Vernetzung präventiver und fallbezogener professioneller und ehrenamtlicher sozialer Arbeit) hat im Zuge der Dezentralisierung in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen und ist zu einem immer wichtiger werdenden Bereich der kommunalen sozialen Dienstleistungserstellung geworden.<sup>7</sup> Die Kommunalpolitik, die immer Berührungängste gegenüber der klassischen Gemeinwesenarbeit (GWA) hatte (vgl. Hinte/Lüttringhaus/Oelschlägel 2001), entdeckt die sozialraumbezogene Sozialarbeit für sich (mit unterschiedlicher Begründung): Im Rahmen des großstädtischen *Quartiersmanagements* kann die Sozialraumorientierung auch als ordnungspolitisches Instrument zur Kontrolle sozialer Räume vereinnahmt werden (vgl. Eick 2005); manche Kommunen sehen in der Sozialraumorientierung einen Hebel zur Förderung *bürgerschaftlichen Engagements*, zur Förderung *der lokalen Demokratie*, zur „Vergesellschaftung des Sozialstaates von unten“ (Hummel 2004: 3; Marquard 2004); für andere ist die „Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum“ die einzige, letzte Möglichkeit angesichts einer „Reduzierung sozialstaatlicher Leistungen auf ein Mindestmaß“ soziale Hilfen überhaupt noch aufrecht zu erhalten, sei es auch um den Preis, dass Helfen sich reduziert auf die „Befähigung zur eigenverantwortlichen Existenzsicherung in Anerkennung gesellschaftlicher Regeln“ (Hoehn/Lindner/Röder 2004: 216).

Die Attraktivität der neuen Sozialraumkonzepte für Politik und Verwaltung liegt offensichtlich in ihrer Anschlussfähigkeit sowohl an die politischen Dezentralisierungstendenzen, wie an den Effizienz- und Modernisierungsdiskurs und an die in der Sozialpolitik allen Ortes diskutierten Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Staates an den Bürger; die Sozialraumdebatte - im Unterschied zum Lebensweltkonzept (vgl. Thiersch 2009) oder zum Konzept der Integrierten Hilfen (Peters 2000) - kreist also „hauptsächlich um Finanzierungs- und Planungsfragen“ (Wolff 2002) und neuerdings auch um die sozialpolitisch geforderte Verkoppelung professionellen und ehrenamtlichen Handelns, ist sehr instrumentell und fachlich fast schon inhaltsentleert. Die neue „Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung“ erweist sich damit in erster Linie als ein Steuerungsinstrument zur Restrukturierung des Systems

Sozialer Dienste im lokalen Sozialstaat. In dem Maße, wie sozialräumliches Arbeiten zur Effizienzsteuerung sozialer Dienste instrumentalisiert wird, wird Sozialraumorientierung auch entpolitisiert und zeigt sich dadurch überhaupt nicht mehr als anschlussfähig an die hoch politisierte ältere Gemeinwesenarbeit, die den Bürger zum Protest gegen die Verwaltung motivierte um bspw. Unterversorgung zu skandalisieren. Sozialraumorientierte Soziale Arbeit sei wichtiger Bestandteil einer sozialen Kommunalpolitik, heißt es heute vielfach (vgl. Hummel 2004), bei näherem Hinsehen erweist sie sich aber als Bestandteil einer sich auf *Kostenmanagement* reduzierenden Sozialpolitik.

In allen Programmen, die eine Dezentralisierung der Sozialen Dienste befördern geht es auch um Inklusion und deshalb enthalten all diese Programme gemeinwesenorientierte Partizipations- und Empowermentstrategien, für deren Umsetzung die Soziale Arbeit für zuständig erklärt wird (vgl. Theunissen 2006; Clausen 2008)<sup>8</sup>. Bürgerzentrierte Aktionsprogramme stellen die logische Fortsetzung dieser Zielsetzung dar, weil es wesentlich darauf ankommt, Nicht-Betroffene in die Förderung von „community-inclusion“ einzubeziehen und persönliche und soziale Ressourcen zu erschließen, die für eine dauerhafte Integration der Betroffenen in das Gemeinwesen unerlässlich sind. Durch die Dezentralisierungspolitik erhält die Kommune bzw. das Quartier (z.B. in sog. territorialen Beschäftigungspakten oder Sozialraumgremien) bei der Bearbeitung von Problemen eine neue Funktion.

Unerwähnt bleibt in diesem Zusammenhang allerdings häufig, dass das Gelingen der anspruchsvollen Zielsetzung einer ganzheitlichen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wesentlich von den Mitteln abhängig ist, die dem lokalen Gemeinwesen und seinen Bewohnern für derartige Aktivitäten zur Verfügung stehen. Gelingende Partizipation, die Steigerung von Teilhabechancen und Implementierung eines Unterstützungsmanagement sind abhängig von materiellen Ressourcen: defizitäre Lebenslagen lassen sich nicht nur mit guten Worten bewältigen. An dieser Stelle könnte schon ein Blick auf die reale Situation der Kommunen genügen, um zu zeigen, dass von einer hinreichenden materiellen Ausstattung für die Ausgestaltung solcher komplexer Vernetzungs- und Dienstleistungsaufgaben nicht die Rede sein kann<sup>9</sup>. Die lokale Sozialpolitik, die mit immer weniger Mitteln immer größere „Integrationsaufgaben“ zu bewältigen hat, setzt deshalb konsequent auf das Ideal, dass durch eine stärkere „Vernetzung“, die „Integration und Bündelung“ von Ressourcen, eine stärkere „Aktivierung“ der lokalen Bevölkerung usw. eine kompensatorische Bewältigung der Problemlagen möglich ist. So wird das Bürgerschaftliche Engagement - also das freiwillige Eintreten von Bürgerinnen und Bürgern für soziale Zwecke - zu einem zentralen Hoffnungsträger für den lokalen Sozialstaat.



Bürgerschaftliche Sozialpolitik dieser Art kann man auch als Selbstkritik des Sozialstaates lesen. Das Motto, dass „niemand abgeschrieben“ werden soll, ist das Eingeständnis, dass der Tatbestand der Exklusion (von Erwerbsarbeit) tatsächlich für immer mehr Menschen praktische Gültigkeit hat. Ob die *bürgerschaftliche Sozialpolitik* der Kommunen und die daraus folgende *bürgerschaftliche Sozialarbeit* geeignet ist, diese Situation nachhaltig zu verbessern, muss bezweifelt werden, nicht nur, weil (wie oben erwähnt) die Ressourcenausstattung für die Umsetzung dieser Politik gar nicht vorhanden ist. Der Aktivierungs- und Investitionsansatz der aktuellen Sozialpolitik geht von erwerbszentrierten Lebensentwürfen aus und ist von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leitbildern bestimmt, die keinen Mangel an bezahlter Erwerbsarbeit kennen. Die zu Aktivierenden teilen gewöhnlich diese Einschätzung und Sichtweise nicht. Sie fragen sich beständig, wofür sie sich denn aktiv halten sollen und warum die von den ARGEn verordnete Pflicht zur permanenten Arbeitssuche, die „zum biographischen Dauerstress“ (Ullrich 2004: 156) ausartete, notwendig ist: angesichts der Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer werden sie nicht einmal mehr als industrielle Reservearmee benötigt, denn auch die hat man erfolgreich „outgesourcet“; die zu Aktivierenden sind eigentlich die Überflüssigen, und das wissen sie meist.

Die bürgerschaftliche Sozialarbeit auf kommunaler Ebene besteht im Wesentlichen aus Elementen, die man früher mit dem Wort *Armutsverwaltung* gekennzeichnet hat. Soziale Arbeit im Verein mit dem staatlich gewollten Ehrenamt, bürgerschaftliche Sozialarbeit also, ist staatlich veranlasste Intervention auf der Mikro-Ebene zur Beeinflussung sozialer Beziehungen, sozialer Lebensweisen und *Lebensstile* (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2008a). Soziale Integration durch Aktivierung des Sozialraums und durch Lebensstilintervention, so ließe sich das Ziel der bürgerschaftlichen Sozialarbeit beschreiben.

## **7. Fazit: Zentralstaatliche Steuerung des Lokalen - Aktivierung als Chance und Schranke sozialer Inklusion**

Seit längerem ist beobachtbar, dass z.B. Grundsätze und Ziele der Stadtentwicklungspolitik, der kommunalen Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik von den Landesparlamenten diskutiert und beschlossen werden; dass auf Länderebene konkrete Leistungsziele formuliert, Regeln aufgestellt, Förderinhalte entwickelt und Modellprojekte durchgeführt werden, deren Umsetzung in den Kommunen dann verwaltungsmäßig ablaufen kann. Die Höherzonung von Entscheidungen hat Gründe: Die meisten der von den Kommunen zu bearbeitenden Aufgaben sind mittlerweile nur noch selten auf den

Stadtraum begrenzte Angelegenheiten und auf der Landesebene lässt sich das für die Steuerung erforderliche Wissen besser akkumulieren als in den Kommunen. Die Kommunen sind jedoch weiterhin aufgefordert, die jeweiligen Konzepte vor dem Hintergrund der lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten anzupassen und entsprechend zu implementieren. Dieses Implementationsmanagement nimmt konsequenterweise technokratische Züge an, weil die strategische „quovadis“-Frage durch die (scheinbaren) lokalen Modernisierungszwänge einerseits wie ihrer überlokal definierten Rahmenbedingungen andererseits politisch längst entschieden ist. Trotzdem wird vor Ort häufig so gehandelt, als könnten die lokalen Netzwerke noch strategische Entscheidungen treffen: Ziele werden formuliert und vereinbart, gesellschaftliche Gruppen eingebunden, Allianzen geschmiedet, Indikatoren spiegeln die Maßstäbe des Umsetzungsmanagements, Evaluierungen prüfen die Wirksamkeit der verfolgten Maßnahmen und das Ganze wird begleitet durch Konferenzen und sozialräumliche Begegnungsrituale, welche die beteiligten Akteure zuverlässig darüber informieren, dass Probleme noch nicht gelöst sind, aber sich in Bearbeitung befinden.

Die von den Bundesländern neuerdings favorisierte Dezentralisierung der staatlichen Förderpolitik ist ein weiterer Ausdruck dieser Entwicklung: „Zentrales Ziel einer grundlegenden Veränderung der Förderpolitik des Landes sollte die stärkere Dezentralisierung von konkreten Förderentscheidungen auf die kommunale bzw. auf die regionale Ebene sein“ (Enquetekommission des Landes NRW 2004, S. 331). Diese Dezentralisierung der Förderpolitik ist aber eingebettet in einer parallel dazu verlaufenden Zentralisierung von Steuerungsmöglichkeiten auf Länderebene: gesteuert wird über Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommunen auf der Grundlage von integrierten Entwicklungskonzepten der Kommunen, ferner durch Einführung eines Städte- und Regionalmonitorings, d. h. eines landesweiten Monitoring- und Controllingsystems. Steuerung durch das Land setzt voraus, dass auf Landesebene klare politische Leitbilder und konkrete Entwicklungsziele für das Land insgesamt und seine Teilräume entwickelt werden. Diese in den Ländern registrierbare Strategie einer *Gleichzeitigkeit von Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozessen* wird verständlich, wenn man sie als Ausdruck eines politischen, vom Land beanspruchten Strategischen Managements versteht, durch das den Kommunen der operative Part zufällt.

Die gegenwärtig zu beobachtenden Kommunalisierungs- bzw. Dezentralisierungsprozesse haben für die Kommunen und ihre Bürger/innen noch eine andere, weiter gehende Konsequenz. Da diese Reformen nicht eingebunden sind in eine Reform der Gemeindefinanzen, können die von den Kommunen vor Ort zu erarbeitenden Problemlösungen nur so weit gehen, wie es die kommunale Haushaltslage zulässt. Das Machbare bestimmt der

Kämmerer. Da die Kommunen unterschiedlich finanzstark bzw. finanzschwach sind, führt die Dezentralisierungspolitik zu einem Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse in den Kommunen. Hier reproduziert sich, was sich auf der Ebene der Bundesländer schon länger abzeichnet (z.B. als Ost-West-Gefälle). Das Grundgesetzziel der „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik wurde schon vor längerem (1994) durch das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ersetzt. Der Bundespräsident hatte 2004 mit seiner Infragestellung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) eine Debatte über die Notwendigkeit des Sozialausgleichs eröffnet, in der er und andere auch noch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als übergreifendes politisches Ziel infrage gestellt haben (vgl. dazu: Barlösius 2006, Göschel 2004). Es bedarf keiner großen prognostischen Fähigkeiten, um auch für die kommunale Ebene eine wachsende ungleiche Entwicklung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge wie der Lebensverhältnisse vorzusehen. Die Tendenzen der Kommunalisierung der Sozialpolitik und ihre sozialräumliche Dezentralisierung verstärken die vorhandene materielle und sonstige Ungleichheitsentwicklung. Eine Debatte über sog. „Mindeststandards“, die in vielen anderen Politikbereichen heftig geführt und zum Teil schon umgesetzt wird (Sozialhilfe, Gesundheitspolitik), würde das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse noch einmal eine Stufe niedriger zonen, ist aber noch nicht einmal im Ansatz erkennbar. Was auf kommunaler Ebene in den Sozialräumen für sozialpolitische, sozialintegrative oder für entwicklungspolitische Maßnahmen aufgewendet werden kann, bestimmen zunehmend die Zufälligkeiten lokaler Budgets und der aktivierbare Anteil an bürgerschaftlichen Ressourcen. Diese Entwicklung lässt sich nur schwerlich als politische Steuerung begreifen, auch nicht, wenn ihre Umsetzung letztlich vom Rat beschlossen wird.

Die Aufwertung von raumbezogenen Interventionsstrategien und die damit einhergehende Stärkung der kommunalen Ebene in der Steuerung und der zielbezogenen Ausrichtung sozialer Infrastruktur und Sozialer Arbeit ist nicht mit einer Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung zu verwechseln. Sie folgt vielmehr dem zentralstaatlichen Willen, sich aus der aktiven Gestaltung der Daseinsvorsorge zurückzuziehen, das damit verbundene Ideal der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ schrittweise aufzugeben und dezentrale und damit heterogene „Lösungen“ sozialer Probleme bei nachhaltig knappen Kassen staatlich zu akzeptieren bzw. durchzusetzen.<sup>10</sup> Vernetzung, Local Governance, Sozialraumorientierung und bürgerschaftliche Aktivierung etc. sind Ansätze einer Rationalisierung und Optimierung der lokalen sozialpolitischen Ressourcen und ihrer Neuausrichtung im Rahmen eines sich aus der direkten „Alimentierung“ von Hilfebedürftigen zunehmend zurückziehenden Sozialstaats<sup>11</sup>. Insofern stellt

die Sozialraumorientierung nicht das Gegenstück zu dem vorherrschenden Modell kommunaler Standortkonkurrenz dar, sondern ist dessen notwendige Ergänzung, weil sie die „Lösung“ sozialer Probleme dorthin zurückverweist, wo sie ihren sichtbaren Ausdruck finden: in den Sozialräumen und letztlich bei den Betroffenen, die neben den immer zahlreicher werdenden Suppenküchen (Tafeln) auf ihre Selbstaktivierung verwiesen werden.

### Endnoten

1. Governance steht für „alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz 2004: 9).
2. Im Mittelpunkt kommunaler Sozialpolitik steht traditionell die Hilfe für Personen und soziale Gruppen, die aus persönlichen, materiellen oder sozialen Gründen mit der Bewältigung ihrer persönlichen Lebensumstände und -anforderungen aus alleiniger Kraft überfordert sind. Kommunale Sozialpolitik ergänzt damit die staatliche Sozialpolitik: sie bearbeitet Restprobleme, die im Rahmen der staatlichen Sozialversicherung nicht abgedeckt sind (vgl. Bieker 2006), unterliegt dabei aber auch häufig staatlicher Regulation, so dass ihr vielfach nur die Funktion eines Implementationsträgers zukommt.
3. Für das NPM wie auch für das Strategische Management trifft zusammenfassend folgende Bewertung zu: „Die neuen Strategien der Verwaltungsmodernisierung koppeln das Verwaltungshandeln sehr viel direkter als bisher an ökonomische Prozesse“ (Felder 2001: 141). Durch das New Public Management wird „die Definitionsmacht über staatliche Aufgabenerfüllung von den Entscheidungsstrukturen parlamentarischer Instanzen hin auf die betriebswirtschaftliche Finanzkontrolle übertragen, womit die finanzpolitischen Entscheide zunehmend an eine scheinbar unpolitische Legitimationsquelle gebunden werden. Diese allgemeine Entpolitisierung des Verwaltungshandelns erfolgt also durch den Übergang von einer primär rechtlichen Steuerung des Verwaltungshandelns zu einer Steuerung durch ökonomische Kennziffern“ (Pelizzari 2001: 67). Pelizzari spricht in seinem gleichnamigen Buch deshalb von einer „Ökonomisierung des Politischen“.
4. Der neue Sozialstaat fordert mehr Eigenverantwortung und kombiniert Strategien des Fördern und Fordern - was paradigmatisch durch das SGB II (Hartz IV) institutionalisiert wurde - und beschreibt sich selbst seitdem mit den Begriffen Aktivierender Sozialstaat und Investiver Sozialstaat (vg. Dahme/Wohlfahrt 2005, Dahme/Wohlfahrt 2008a, Lessenich 2008). Das Neue an der aktivierenden Sozialpolitik ist die rechtliche Verankerung von Kontrol-

le, Sanktion und Strafe in den Sozialgesetzen, mit Blick auf diejenigen, die sich nicht Fördern lassen wollen. Dadurch entkernt die neue Sozialpolitik die staatsbürgerschaftlichen Grundlagen des Sozialleistungssystems und baut so die sozialen Dienstleistungsorganisationen (bspw. Arbeitsverwaltung und AGREn) systematisch zu Kontrollinstitutionen um. Zwang, Kontrolle und Strafe wird dadurch Bestandteil modernen Regierens.

5. Häufig nutzen die Bürgermeister diese Partizipationsverfahren, um mit dem so genannten Bürgerwillen zugleich eigene Präferenzen durchzusetzen und den Rat „auszuspielen“. „Bezogen auf die Neugestaltung des Kräfteverhältnisses zwischen Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürgern kann festgehalten werden, dass es in der ausgebauten Bürgerkommune zu einem Machtzuwachs der Bürgermeister und der Bürger und einem Machtverlust der Kommunalvertretung kommt“ (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 93).
6. „Mit Zivilgesellschaft bezeichnet die Politikforschung eine spezifische Form politischer Kultur: Verschiedene Kräfte aus Staat, Markt, bürgerlicher Öffentlichkeit und bürgerlicher Privatheit agieren in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Diese Balance entspricht der idealen Vorstellung einer demokratischen, diskutierenden und partizipierenden Bürgergesellschaft“ (Greiffenhagen 1999: 151). Zivilgesellschaft wäre demnach die Sphäre der Gesellschaft, in welcher der Bürger jenseits seiner wirtschaftlichen Interessen agiert, sich als staatsbildendes Subjekt begreift und an der Konstituierung und Verwirklichung eines Gemeinwohls mitwirkt.
7. Zu unterscheiden ist bei der Sozialraumorientierung zwischen zwei Strategien: Sozialraumorientierung I als Instrument einer neuen Steuerung der Hilfen zur Erziehung mit Hilfe der Sozialraumbudgetierung und die Sozialraumorientierung II als kommunales Instrument der Vernetzung und präventiven Ausrichtung unterschiedlichster lokaler Akteure. Empirisch lässt sich hier eine breite Varianz der Vorgehensweisen identifizieren (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009b).
8. Die hier skizzierte Inklusionsstrategie ist methodisch mit dem Unterstützungsmanagement eng verknüpft. Gemeint ist damit „die Organisation einer ganzheitlichen sozialen Hilfe durch Mobilisierung, das Arrangement und die Vernetzung von Unterstützungsressourcen“ (Herriger 2002: 88). Inklusion und Teilhabe hängt damit davon ab, in welchem Umfang es gelingt, Dienstleistungsanbieter und freiwillig Engagierte so zu vernetzen, abzustimmen und zu steuern, dass ein passgenauer, dauerhafter und transparenter Unterstützungsprozess realisiert werden kann.
9. Der in der Frühjahrsprognose der Wirtschaftsinstitute vorhergesagte Rückgang der jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des realen Bruttoinlands-

produkts von 1,8% auf 1,4% hätte einen Steuerausfall bei Bund, Ländern und Gemeinden von ca. 2 Mrd. Euro zur Folge. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Bereich sozialer Leistungen werden - da sind sich die Prognosen einig - auch in Zukunft ungebrochen ansteigen. Auch wenn in der letzten Zeit auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung konjunkturabhängige Sozialausgaben gesunken sind, ist eine Fortsetzung des Anstiegs der konjunkturunabhängigen Sozialausgaben festzustellen (vgl. Hammerschmidt 2008). Von 2003 bis 2007 kam es zu einem Anstieg der Gesamtausgaben für soziale Leistungen um über 23%. Bis 2009 prognostiziert der Deutsche Städte- und Gemeindebund einen weiteren Anstieg um etwa 5%. Neben den Mehrausgaben ergeben sich Mindereinnahmen für die Gebietskörperschaften auf Grund von Steuerausfällen und durch die abnehmende Wirtschaftsleistung.

10. Gerechtigkeitstheoretisch wird diese Wende als Abkehr von der nachsorgenden hin zu einer vorsorgenden (präventiven) Gerechtigkeitspolitik diskutiert, als Wende von ex-post- zu ex-ante-Konzepten sozialer Gerechtigkeit (vgl. Strünck 2005: 39). Dabei wird ersteres mit Verteilungsgerechtigkeit und zweiteres mit Chancengerechtigkeit gleichgesetzt. Da sich die Aktivierungspolitik auch als eine Investitionspolitik in das Humankapital versteht (vgl. Becker 2003), soll die Politik der Verteilungsgerechtigkeit gegenüber der Politik der Chancengerechtigkeit Nachrang haben.
11. Vgl. zur Programmatik das von der Bertelsmann-Stiftung initiierte und geförderte Projekt „Netzwerk: Soziales neu gestalten“ ([www.zukunft-quartier.de](http://www.zukunft-quartier.de)). Dort werden am Beispiel der Altenhilfe die Logiken

## Literatur

- Barlösius, E. (2006), Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37/2006: 16-22
- Becker, G. S. (2003), Die Bedeutung der Humankapitalvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. In: Leipert, C. (Hg.). *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen: 89-102
- Benz, A. (Hg.) (2004), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden
- Bieker, R. (2006), *Kommunal Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. München
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*. Berlin
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, (2008), Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf,

- Frieder (Hg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden*, S. 275 – 288
- Brunnengräber, A. / Dietz, K. / Hirschl, B. / Walk, H. (2004), Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. *Diskussionspapier des IÖW 64/04*. Berlin
- Clausen, J. J. (2008), Community Care und Community Living. Kritische Anmerkungen zu einer Diskussion in der Behindertenhilfe, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, H. 6: 230 – 232
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.) 2005: *Aktivierende Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008a), Institutionen. In: A. Hanes / H. G. Homfeldt (Hg.). *Lebensalter und Soziale Arbeit. Eine Einführung*. Baltmannsweiler:78-92
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008b), Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Investitionspolitik. In: B. Bütow u.a. (Hg.). *Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat*. Opladen, S. 43-58
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009), Zivilgesellschaft und „managerieller“ Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In: Bode, I. u. a. (Hg.). *Bürgergesellschaft als Projekt*. Wiesbaden: 240 - 264
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009b), Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit. In W. Hanesch (Hg.) (im Erscheinen)
- Derlien, Hans-Ulrich, (1988), *Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg*, Baden-Baden
- Deutscher Städtetag (2001), Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft, verabschiedet während der 31. *Hauptversammlung* vom 8. Bis 10.5. 2001
- Eick Volker (2005), „Ordnung wird sein ...“. Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Dahme, H.-J./ Wohlfahrt, N. (Hg.). *Aktivierende Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler: 110 - 122
- Enquetekommission NRW 2004: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission an den Landtag, Drucksachen 13/5500
- Felder, M. 200: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*. Wiesbaden
- Göschel, A. (2004), Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. In: *difu-Berichte* (Deutsches Institut für Urbanistik), H. 4: 2-3
- Greiffenhagen M. u. S. (1999), Deutschland und die Zivilgesellschaft. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, *Heft 3*, 49. Jg.: 48-152
- Grell, B. (2008), *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik*. Bielefeld

- Hammerschmidt, R. (2008), *Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Sozial- und Gesundheitswirtschaft*. Köln (Bank für Gemeinwirtschaft)
- Herriger, N. (2002), *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*. 2. Auflage. Stuttgart
- Hinte, W. / Lüttringhaus, M. / Oelschläger, D. (2001), *Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit*. Münster
- Hoehn, J. / Lindner, L. / Röder, M. (2004), Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfe. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge* H. 4: 216-221
- Hummel, K. (2004), Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* H. 1: 3 - 6
- Jann, W. / Wegrich, K. (2004), Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: 193-214
- KGSt (1999), *Bürgerengagement – Chance für Kommunen*. Köln (Bericht Nr. 6/1999)
- KGSt (2000), *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*. Köln (Bericht Nr. 8/2000)
- Klenk, T. / Nullmeier, F. (2003), *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf (Edition der Hans-Böckler-Stiftung)
- Lessenich, St. (2008), *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld
- Marquard, Peter (2004), Sozialraumorientierung und Demokratisierung. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, H. 4, 2004: 117 – 124
- Mayntz, Renate (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller
- Pelizzari, A. (2001), *Die Ökonomisierung des Politischen*. Konstanz
- Peters, F. (2000), Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hg.). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat*. Berlin: 119-188
- Petzina, D. (1996), Veränderte Staatlichkeit und kommunale Handlungsspielräume - historische Erfahrungen in Deutschland im Bereich der Finanzpolitik. In: Grimm D. (Hg.). *Staatsaufgabe*. Baden-Baden: 233-260
- Strünck, C. (1997), Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung. In: Heinelt, H. / Mayer, M. (Hg.). *Modernisierung der Kommunalpolitik, Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen: 153-170



- Strünck, C. (2005), Ist auch gut, was gerecht ist? Gerechtigkeitspolitik im Vergleich. In: Heil, H. / Seifert, J. (Hg.). *Soziales Deutschland. Für eine neue Gerechtigkeitspolitik*. Wiesbaden: 37-61
- Theunissen, G. (2006), Inklusion. Perspektiven für die Behindertenhilfe unter Berücksichtigung des Wohnens und Lebens in der Gemeinde von Menschen mit Lernschwierigkeiten und mehrfachen Behinderungen ([http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF\\_Inklusion.pdf](http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF_Inklusion.pdf))
- Thiersch Hans (2009), *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit* (7.Auflage). Weinheim
- Ullrich, C. G. (2004), Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: *Soziale Welt*, 55. Jg.: 145 - 158
- Wohlfahrt, N. / Zühlke, W. (2005), *Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“*. Hamburg
- Wolff, M. (2002), Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Merten, R. (Hg.). *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim: 41 – 52
- Wollmann, H. (2009), *Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik* (im Erscheinen)

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

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

### 1. Πλαίσιο συνθηκών πολιτικής δράσης στην τοπική αυτοδιοίκηση

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Η αναγέννηση του τοπικού στοιχείου - μερικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Συμμετοχικός δήμος: Πρότυπο και προσέγγιση διακυβέρνησης

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### Σημειώσεις

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

- μετάβασης από μια κυρίως νομική διακυβέρνηση σε μια διακυβέρνηση βάσει οικονομικών δεικτών (Pelizzari 2001: 67). Γι' αυτόν τον λόγο, ο Pelizzari κάνει λόγο στο ομώνυμο βιβλίο του για «οικονομικοποίηση του πολιτικού στοιχείου».
4. Το νέο κοινωνικό κράτος απαιτεί μεγαλύτερη ίδια ευθύνη και συνδυάζει στρατηγικές προαγωγής και αιτημάτων -κάτι που θεσμοθετήθηκε υποδειγματικά από το SGB II (Hartz IV) -και έκτοτε αυτοπεριγράφεται με τις έννοιες Κοινωνικό Κράτος Δραστηριοποίησης και Κοινωνικό Κράτος Επενδυτικού Χαρακτήρα (πρβλ. Dahme/Wohlfahrt 2005, Dahme/Wohlfahrt 2008a, Lessenich 2008). Το νέο στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής δραστηριοποίησης είναι η νομική κατοχύρωση του ελέγχου, των κυρώσεων και των ποινών στην κοινωνική νομοθεσία, έχοντας κατά νου εκείνους που δεν θέλουν να λάβουν στήριξη. Με τον τρόπο αυτό, η νέα κοινωνική πολιτική αποδυναμώνει τα θεμέλια της ιθαγένειας του συστήματος κοινωνικών παροχών και μετατρέπει συστηματικά τους οργανισμούς κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και τις ARGΕ) σε οργανισμούς ελέγχου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο καταναγκασμός, ο έλεγχος και η ποινή γίνονται συστατικό στοιχείο της σύγχρονης διακυβέρνησης.
  5. Συχνά οι δήμαρχοι χρησιμοποιούν αυτές τις συμμετοχικές διαδικασίες για να επιβάλουν, μαζί με την επονομαζόμενη βούληση του πολίτη, δικές τους προτιμήσεις και να «κάνουν στην άκρη» το συμβούλιο. «Όσον αφορά στην αναδιαμόρφωση της ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ δημοτικών συμβούλων, διοίκησης και πολιτών μπορεί να σημειωθεί ότι στο διαμορφωμένο συμμετοχικό δήμο σημειώνεται αύξηση εξουσίας των δημάρχων και των πολιτών και απώλεια εξουσίας των δημοτικών συμβούλων». (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 93).
  6. «Ως κοινωνία των πολιτών χαρακτηρίζει η πολιτική έρευνα μια ιδιαίτερη μορφή πολιτικής κουλτούρας: Διάφορες δυνάμεις του κράτους, της αγοράς, της αστικής κοινής γνώμης και της αστικής ιδιωτικότητας ενεργούν μέσα σε μια ισορροπημένη σχέση. Η εν λόγω ισορροπία αντιστοιχεί στην ιδανική ιδέα μιας δημοκρατικής, διαλογικής και συμμετοχικής κοινωνίας των πολιτών» (Greifenhagen 1999: 151). Σύμφωνα με τα παραπάνω, η κοινωνία των πολιτών θα ήταν εκείνη η σφαίρα της κοινωνίας, στην οποία ο πολίτης δρα πέρα από τα οικονομικά του συμφέροντα, κατανοεί τον εαυτό του ως υποκείμενο που διαμορφώνει το κράτος και συμμετέχει στη σύσταση και την υλοποίηση του κοινού καλού.
  7. Ως προς τον προσανατολισμό προς τον κοινωνικό χώρο πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ δύο στρατηγικών: Προσανατολισμός προς τον κοινωνικό χώρο I, ως μέσο μιας νέας διαχείρισης των ενισχύσεων για την εκπαίδευση με τη βοήθεια ενός προϋπολογισμού του κοινωνικού χώρου, και προσανατολισμός προς τον κοινωνικό χώρο II, ως μέσο των δήμων για τη δικτύωση και την

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

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

## Βιβλιογραφία

- Barlösius, E. (2006), Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37/2006: 16-22
- Becker, G. S. (2003), Die Bedeutung der Humankapitalvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. In: Leipert, C. (Hg.). *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen: 89-102
- Benz, A. (Hg.) (2004), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden
- Bieker, R. (2006), *Kommunal Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. München
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*. Berlin
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, (2008), Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden, S. 275 – 288
- Brunnengräber, A. / Dietz, K. / Hirschl, B. / Walk, H. (2004), Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. *Diskussionspapier des IÖW 64/04*. Berlin
- Clausen, J. J. (2008), Community Care und Community Living. Kritische Anmerkungen zu einer Diskussion in der Behindertenhilfe, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, H. 6: 230 – 232
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.) 2005: *Aktivierende Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008a), Institutionen. In: A. Hanes / H. G. Homfeldt (Hg.). *Lebensalter und Soziale Arbeit. Eine Einführung*. Baltmannsweiler:78-92
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2008b), Der Effizienzstaat: die Neuausrichtung des Sozialstaats durch Aktivierungs- und soziale Investitionspolitik. In: B. Bütow u.a. (Hg.). *Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat*. Opladen, S. 43-58
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009), Zivilgesellschaft und „managerieller“ Staat. Bürgerschaftliche Sozialpolitik als Teil instrumenteller Governance. In: Bode, I. u. a. (Hg.). *Bürgergesellschaft als Projekt*. Wiesbaden: 240 - 264
- Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (2009b), Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit. In W. Hanesch (Hg.) (im Erscheinen)
- Derlien, Hans-Ulrich, (1988), *Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg*, Baden-Baden

- Deutscher Städtetag (2001), Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft, verabschiedet während der 31. *Hauptversammlung* vom 8. Bis 10.5. 2001
- Eick Volker (2005), „Ordnung wird sein ...“. Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Dahme, H.-J./ Wohlfahrt, N. (Hg.). *Aktivierende Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler: 110 - 122
- Enquetekommission NRW 2004: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission an den Landtag, Drucksachen 13/5500
- Felder, M. 200: *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*. Wiesbaden
- Göschel, A. (2004), Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. In: *difu-Berichte* (Deutsches Institut für Urbanistik), H. 4: 2-3
- Greiffenhagen M. u. S. (1999), Deutschland und die Zivilgesellschaft. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, *Heft 3*, 49. Jg.: 48-152
- Grell, B. (2008), *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik*. Bielefeld
- Hammerschmidt, R. (2008), *Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Sozial- und Gesundheitswirtschaft*. Köln (Bank für Gemeinwirtschaft)
- Herriger, N. (2002), *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*. 2. Auflage. Stuttgart
- Hinte ,W. / Lüttringhaus, M. /Oelschläger, D. (2001), *Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit*. Münster
- Hoehn, J. / Lindner, L. / Röder, M. (2004), Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfe. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge* H. 4: 216-221
- Hummel, K. (2004), Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* H. 1: 3 - 6
- Jann, W. / Wegrich, K. (2004), Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hg.). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: 193-214
- KGSt (1999), *Bürgerengagement – Chance für Kommunen*. Köln (Bericht Nr. 6/1999)
- KGSt (2000), *Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung*. Köln (Bericht Nr. 8/2000)
- Klenk, T. / Nullmeier, F. (2003), *Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf* (Edition der Hans-Böckler-Stiftung)
- Lessenich, St. (2008), *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld
- Marquard, Peter (2004), Sozialraumorientierung und Demokratisierung. In: *Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, H. 4, 2004: 117 – 124

- Mayntz, Renate (1978), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller
- Pelizzari, A. (2001), *Die Ökonomisierung des Politischen*. Konstanz
- Peters, F. (2000), Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung. In: Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N. (Hg.). *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat*. Berlin: 119-188
- Petzina, D. (1996), Veränderte Staatlichkeit und kommunale Handlungsspielräume - historische Erfahrungen in Deutschland im Bereich der Finanzpolitik. In: Grimm D. (Hg.). *Staatsaufgabe*. Baden-Baden: 233-260
- Strünck, C. (1997), Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung. In: Heinelt, H. / Mayer, M. (Hg.). *Modernisierung der Kommunalpolitik, Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen: 153-170
- Strünck, C. (2005), Ist auch gut, was gerecht ist? Gerechtigkeitspolitik im Vergleich. In: Heil, H. / Seifert, J. (Hg.). *Soziales Deutschland. Für eine neue Gerechtigkeitspolitik*. Wiesbaden: 37-61
- Theunissen, G. (2006), Inklusion. Perspektiven für die Behindertenhilfe unter Berücksichtigung des Wohnens und Lebens in der Gemeinde von Menschen mit Lernschwierigkeiten und mehrfachen Behinderungen ([http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF\\_Inklusion.pdf](http://www.bundesinitiative-daheim-statt-heim.de/files/FF_Inklusion.pdf))
- Thiersch Hans (2009), *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit* (7.Auflage). Weinheim
- Ullrich, C. G. (2004), Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: *Soziale Welt*, 55. Jg.: 145 - 158
- Wohlfahrt, N. / Zühlke, W. (2005), *Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“*. Hamburg
- Wolff, M. (2002), Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Merten, R. (Hg.). *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit*. Weinheim: 41 - 52
- Wollmann, H. (2009), *Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik* (im Erscheinen)



## Το Ίδρυμα Friedrich Ebert στην Αθήνα

Το Ίδρυμα Friedrich Ebert, το παλαιότερο πολιτικό ίδρυμα της Γερμανίας, είναι αφοσιωμένο στις θεμελιώδεις αξίες της σοσιαλδημοκρατίας και δραστηριοποιείται υπέρ μιας πολιτικής για την ελευθερία, την αλληλεγγύη και την κοινωνική δικαιοσύνη. Προωθεί τον διάλογο γύρω από κεντρικά θέματα όπως η δημοκρατία και η βιώσιμη ανάπτυξη, η ειρήνη και η ασφάλεια, η κοινωνικά συμβατή παγκοσμιοποίηση καθώς και η διεύρυνση και εμπάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ελλάδα βρίσκεται αντιμέτωπη με μεγάλες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές προκλήσεις. Στα πλαίσια αυτά, οι δράσεις του Ιδρύματος στην Ελλάδα στοχεύουν

- στην προώθηση των ελληνογερμανικών σχέσεων,
- στην εμπάθυνση της ευρωπαϊκής διασύνδεσης της Ελλάδας και
- στον διάλογο μεταξύ των προοδευτικών δυνάμεων των δυο χωρών.

Οι εναλλακτικές οικονομικές προτάσεις στην πολιτική λιτότητας, οι στρατηγικές για τη μείωση της ανεργίας των νέων, η ανάπτυξη δράσεων για την αντιμετώπιση της Ακροδεξιάς, οι δυνατότητες προώθησης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, η στήριξη της διαδικασίας εκσυγχρονισμού της πολιτικής και της διοίκησης αποτελούν μερικά από τα βασικά θέματα που μας απασχολούν στο πλαίσιο του προωθούμενου διαλόγου. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη συνεργασία σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα στο πλαίσιο της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης.



Συνεργαζόμαστε στενά με τους Έλληνες εταίρους μας από τους τομείς της πολιτικής, της κοινωνίας των πολιτών, των συνδικάτων, της επιστήμης και των μέσων ενημέρωσης. Διοργανώνουμε από κοινού συνέδρια, εργαστήρια και κύκλους συζητήσεων, ενώ αναθέτουμε την εκπόνηση μελετών και αναλύσεων και προβαίνουμε σε δημοσιεύσεις.

Μια από τις πιο πρόσφατες δημοσιεύσεις είναι του κυρίου **Ηλία Ευθυμιόπουλου** με θέμα «**Υπάρχει χώρος για πράσινη πολιτική στην κεντροαριστερά;**».

## Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος.

**Χριστόφορος Σκαμνάκης**, *Επίκουρος Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*

**Σταύρος Πανταζόπουλος**, *Υποψήφιος Διδάκτωρ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνιολογίας*

### Περίληψη

Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα βρίσκονται σε μια μακρά περίοδο αλλαγών και προς την κατεύθυνση διεύρυνσης του ρόλου τους. Σημαντικές αλλαγές στη δομή αλλά και το περιεχόμενό τους λαμβάνουν χώρα για περισσότερο από τρεις δεκαετίες και είναι προανατολισμένες στην εμπέδωση του ρόλου του θεσμού στη λειτουργία του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Παράλληλα, αναπτύσσονται παρεμβάσεις και θεσμοί κοινωνικής προστασίας οι οποίοι βαθμιαία συνθέτουν ένα δίκτυο κοινωνικής προστασίας. Η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει σταδιακά τμήμα της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο και αποτελεί μέρος των επίσημων φορέων της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο και στα δύο πεδία οι θεσμοί εμφανίζουν σημαντικές αδυναμίες με συνέπεια ο ρόλος και οι παρεμβάσεις τους να παραμένουν αναιμικές. Εντοπίζονται συνεπώς συνθήκες ανάπτυξης ενός διπλού ελλείμματος το οποίο συντίθεται από τους φορείς της αυτοδιοίκησης από τη μια, και από την άλλη, από την κοινωνική προστασία που οργανώνεται από τον επίσημο τομέα και εκβάλλει στην άσκησης κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Η ατελής και υπολειμματική αυτή λειτουργία επιδεινώνεται συνεπεία της τρέχουσας ύφεσης και των επιπτώσεων που αυτή επιφέρει στο επίπεδο της κοινωνικής προστασίας που οργανώνεται με την ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών.

## Soziale Sicherheit und Selbstverwaltung, die Entwicklung eines doppelten Defizits

**Christoforos Skamnakis**, *Assistenzprofessor, Demokrit Universität Thrakiens*  
**Stavros Pantazopoulos**, *Doktorand, Panteion Universität Athens, Fakultät Soziologie*

### Zusammenfassung

In Griechenland gewinnt die kommunale Selbstverwaltung ein zunehmend größeres Feld von Aktivitäten und Rollen und verstärkt ihre Präsenz in der Gesellschaftspolitik. Die wellenförmige Ausweitung ihrer Zuständigkeiten unterstreicht die stabile Orientierung hin zu einer zunehmenden

Dezentralisierung von Aufgaben, die traditionell dem Zentrum oblagen. Selbstredend reicht aber die Verlagerung von Aufgaben von der Zentrale an die regionalen und kommunalen Selbstverwaltungsorgane nicht aus. Heute verfügt die Selbstverwaltung, insbesondere die Institutionen auf dem ersten Level, über einen breiten Rahmen an Instrumenten um Eingriffe zur sozialen Sicherheit auf vielen verschiedenen Ebenen zu planen und durchzuführen. Es ist allerdings offensichtlich, dass dies nicht ausreicht, weil die Mittel, die den Kommunen zur Verfügung stehen extrem limitiert sind und sich in der Kontrolle des Staates befinden oder aus den Strukturfonds der EU stammen. Folglich ist bezüglich der Rolle der Selbstverwaltung zwar graduell deutlicher Fortschritt zu erkennen. Dennoch ist die Überwindung der entscheidenden Schwächen bislang nicht gelungen. Diese Schwächen begrenzen das System der Selbstverwaltung und unterminieren die Chancen, auf lokaler Ebene ein komplementäres und gleichzeitig autonomes Geflecht von Interventionen zu schaffen, das sich an die lokale Gesellschaft richtet,

Soziale Sicherheit in Griechenland entwickelte sich im europäischen Vergleich mit deutlicher Verspätung und blieb für lange Zeit in einer Position der relativen Schwäche. Der Fortschritt im Bereich der Sozialpolitik vermochte nicht, die Schwächen und Defizite zu beheben, die nicht allein die ökonomische Unzulänglichkeit des griechischen Staates betreffen, sondern auch seine organisatorischen Widersprüche, die atypischen sozialen und politischen Verflechtungen sowie zusätzlich organisierte Interessensgruppen. Zudem trafen die Rezession der Wirtschaft und die Ausrichtung der Reformen, die ihr folgten in bedeutsamem Maße die Sozialpolitik und das Level der sozialen Sicherheit, indem sie die verfügbaren Mittel und damit verbundenen Dienstleistungen ebenso reduzierten, wie Sozialleistungen. Ebenso davon betroffen, waren die Nutznießer der sozialen Leistungen. Das ohnehin schon brüchige Netz sozialer Sicherheit bekam weitere Schwächen und Lücken. In der Folge beeinträchtigt die allgemeine Sozialpolitik, den defizitär angelegten Pfeiler der kommunalen Sozialpolitik und bestätigt damit die Eingangshypothese vom doppelten Defizit.

Das doppelte Defizit wird einerseits gespeist aus den Begrenzungen, den Verwicklungen sowie der Abhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, andererseits gründet es auf dem schwachen sozialpolitischen Netz Griechenlands heute, aber auch schon vor Ausbruch der aktuell herrschenden ökonomischen Krise. Zur Befreiung aus diesem doppelten Defizit bedarf es eines neuen Paradigmas mit der Stärkung der kommunalen Institutionen und einer gleichzeitigen Reorientierung der Sozialpolitik und ihrer Anpassung an die neuen ökonomischen und sozialen Verhältnisse des heutigen Griechenlands.

## Εισαγωγή

Η ρόλος της αυτοδιοίκησης στην οργάνωση των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας των αυτοδιοικητικών θεσμών συνδυαζόμενης με την κοινωνική πολιτική όπως αυτή σχεδιάζεται και οργανώνεται από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Η δομή και διάταξη των αυτοδιοικητικών θεσμών στο χώρο, η αυτονομία τους από το κέντρο και οι δυνατότητες που έχουν να οργανώνουν παρεμβάσεις στο πεδίο της ευθύνης τους αποτελεί αφετηρία για την ανάλυση του ρόλου τους στην κοινωνική προστασία. Αντιστοίχως κρίσιμη είναι η πορεία ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής ως δημόσια κρατική πολιτική. Στην ελληνική περίπτωση τόσο η αυτοδιοίκηση όσο και η κοινωνική πολιτική βρέθηκαν τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο σημαντικών αλλαγών οι οποίες διαφοροποίησαν ουσιαστικά τόσο το τοπίο της αυτοδιοίκησης όσο και την κοινωνική προστασία στη χώρα. Η διπλή υστέρηση, τόσο στην ανάπτυξη αυτοδιοικητικών θεσμών στο παραδοσιακά συγκεντρωτικό ελληνικό κράτος όσο και στην ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής προστασίας οδήγησε σε ένα *διπλό έλλειμμα* που μεταφράζεται σε ένα αναιμικό ρόλο των αυτοδιοικητικών θεσμών στην κοινωνική προστασία, ρόλο ο οποίος κατά κύριο λόγο περιορίζει την αυτοδιοίκηση σε τοπικό διανομέα των κεντρικών πολιτικών. Στην εργασία μας προσεγγίζουμε κριτικά την πορεία της αυτοδιοίκησης καθώς και την εξέλιξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας αναδεικνύοντας το διπλό έλλειμμα και καταλήγοντας στην αιτιολόγηση του ατελούς περιεχομένου της κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα.

Στο πρώτο μέρος αναλύεται διεξοδικά η πορεία του θεσμού της αυτοδιοίκησης και τα κύματα των αλλαγών που οδήγησαν στη σημερινή της μορφή. Οι αλλαγές πραγματοποιήθηκαν σε διακριτά στάδια τα οποία είχαν σταθερό προσανατολισμό τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια, παρακολουθώντας και πλησιάζοντας τα παραδείγματα χωρών της Ευρώπης. Στο δεύτερο μέρος αποτυπώνονται τα κρίσιμα στάδια ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, η οποία σαφώς υπολείπεται των ευρωπαϊκών παραδειγμάτων. Η κοινωνική πολιτική μπορεί να μην ακολουθεί απαραίτητα τα κύματα αλλαγών στην αυτοδιοίκηση ωστόσο και εδώ οι μεταρρυθμίσεις παρουσιάζουν μια σχετική περιοδικότητα. Η τρέχουσα ύφεση συνιστά τομή στην εξελικτική πορεία των θεσμών και των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και αναπόφευκτα οι αλλαγές που τη συγκροτούν φωτίζονται προκειμένου να τροφοδοτήσουν το περιεχόμενο του τρίτου και τελευταίου μέρους. Σε αυτό αναλύεται συνθετικά η πορεία ανάπτυξης των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας της αυτοδιοίκησης ενώ έμφαση δίνεται η σύνδεσή τους με τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και τα οφέλη αλλά και τις αδυναμίες που αυτή συνεπάγεται. Καταλήγουμε στην επιβεβαίωση του διπλού ελλείμματος ως παραμέτρου αδυναμίας της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα.

## 1. Οι Αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Η ανάπτυξη των θεσμών της αυτοδιοίκησης συναρτάται με την ανάπτυξη των επίσημων φορέων οι οποίοι ελέγχονται από κεντρικούς μηχανισμούς και διαδικασίες και αποτελούν σημείο αναφοράς της κρατικής λειτουργίας. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί ορίζονται ως προς το ρόλο και τις αρμοδιότητές τους από το κράτος στο ευρύτερο πλαίσιο οροθέτησης της κρατικής λειτουργίας. Στην Ελλάδα αυτοδιοικητικοί θεσμοί ενσωματώνονται στη λειτουργία του νέου ελληνικού κράτους μαζί με την ίδρυσή του. Η ιστορική τοπική παράδοση και η δομή οργάνωσης της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας ενισχύουν την αυτοδιοίκηση και κληροδοτούν στην τρέχουσα Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία θεσμούς και κεντρικά στοιχεία της λειτουργίας τους [Σκαμνάκης,2006:155-168].

Οι τοπικές εξουσίες στον ελλαδικό χώρο εκφράζονται θεσμικά μέσω της αυτοδιοίκησης και έως πρόσφατα -είτε εμφανώς είτε υπόρρητα- αντιστοιχούσαν στις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις όπως εκφράζονταν στο κοινοβούλιο αποτελώντας τοπικές μικρογραφίες τους. Τοπικά αναπτύσσεται και αναλαμβάνει ρόλους ένα πολιτικό προσωπικό σε αντιστοιχία με το κεντρικό πολιτικό σύστημα και τους συσχετισμούς των προσώπων και των πολιτικών δυνάμεων που το απαρτίζουν [Ηλερας,2003]. Η μεταφορά των κεντρικών ιδεολογικών και πολιτικών αντιπαράθεσεων από το κεντρικό επίπεδο στο τοπικό επηρέασε σε ένα βαθμό τις δράσεις και τις παρεμβάσεις των ΟΤΑ στο σύνολο του φάσματος των αρμοδιοτήτων τους και ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Στο περιβάλλον αυτό οι δράσεις των αυτοδιοικητικών θεσμών αναπτύσσονται είτε αντιθετικά, είτε υποστηρικτικά στις κεντρικές επιλογές. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα, παραδοσιακά αποτέλεσαν τμήμα των μηχανισμών νομιμοποίησης των κεντρικών πολιτικών επιλογών και των κυβερνητικών αποφάσεων [Page–Goldsmith, 1987].

Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί λειτουργούν εντός ενός αυστηρά προσδιορισμένου από το κέντρο πλαισίου, χωρίς να είναι σε θέση να αναπτύξουν αυτόνομες πολιτικές και παρεμβάσεις. Ταυτόχρονα οι έντονες πελατειακές σχέσεις, στην περίπτωση της λειτουργίας του ελληνικού πολιτικού συστήματος βρίσκουν πρόσφορο έδαφος και στο τοπικό επίπεδο καθώς και στη σχέση τοπικών φορέων και αρχών και κεντρικών, όπου βεβαίως λαμβάνονται και οι κρίσιμες αποφάσεις. Η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ του κέντρου και των αυτοδιοικητικών θεσμών είναι εντάσσεται σε ένα δίπολο που περιλαμβάνει το σύνολο της κρατικής λειτουργίας και ακολουθεί την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία σε ένα ουσιαστικό δίπολο με χαρακτηριστικά *εκκρεμούς* (*pendulum democracy*) [Hendriks,2010]. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα εντάσσονται στην ευρύτερη λειτουργία ενός συγκεντρωτικού συστήματος εξουσίας και ελέγχου και ανήκουν στις περιπτώσεις χωρών εκείνων οι οποίες χαρακτηρίζονται από τη συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα κέ-

ντρο υποστηριζόμενο από εκτεταμένο γραφειοκρατικό μηχανισμό, όπως κωδικοποιείται στην κλασική κατάταξη των Hesse – Sharpe ως *Franco* [Hesse-Sharpe, 1991]. Τονίζοντας την έντονη εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από το κέντρο και τους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς οι Loughlin – Peters αναφέρονται στο *Ναπολεόντιο* (Napoleonic) σύστημα που αναπτύσσεται στη Γαλλία καθώς και άλλα κράτη του ευρωπαϊκού νότου μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα και συνεπάγεται κοινά χαρακτηριστικά στους ρόλους που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στο χωρικό πλαίσιο της ευθύνης τους [Loughlin – Peters, 1997].

### *Τα τρία κύματα των αλλαγών*

Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα βρίσκονται τις τρεις τελευταίες δεκαετίες σε μια διαρκή, σταθερή αν και αργή, διαδικασία ανάπτυξης. Ο ρόλος τους διευρύνεται διαρκώς και καθίστανται σταδιακά ως κρίσιμος πόλος για την υλοποίηση εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών σε διάφορα πεδία. Οι αλλαγές αυτές διαγράφουν μια γραμμική εξέλιξη η οποία επιταχύνεται ή επιβραδύνεται ανάλογα με εξελίξεις στο ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον της χώρας, εμφανίζεται σε κύματα και τελικά διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο συζήτησης για το ρόλο και τις δυνατότητες των αυτοδιοικητικών θεσμών στη σύγχρονη Ελλάδα.

Παρότι η σταδιακή μεταρρύθμιση έχει να επιδείξει σημαντικές διαφορές σε σχέση με το σημείο εκκίνησης, δεν μεταβάλλει δραστικά τη θέση της χώρας όπου η λειτουργία του κράτους παραμένει συγκεντρωτική και οι αποφάσεις στο τοπικό επίπεδο διατηρούνται έτερο-καθοριζόμενες. Οι μεταρρυθμιστικές κινήσεις και οι αλλαγές στη δομή της αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανατρέψει τα βασικά της χαρακτηριστικά και η Ελλάδα παραμένει χώρα με τη λειτουργία των επίσημων φορέων χαρακτηριστικά συγκεντρωμένη στο κέντρο και υπό τον έλεγχο του κράτους και υποστηριζόμενη από ένα πλέγμα πολυδιασπασμένων και πολυδαίδαλων φορέων και κρατικών υπηρεσιών [Hlepas – Getimis, 2010:427].

Το σύγχρονο περιβάλλον οικοδομήθηκε και λειτουργεί υπό τις δομικές αλλαγές που συντελέστηκαν αρχής γενομένης από τις πρώτες μεταρρυθμίσεις των αρχών της δεκαετίας του '80. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές στόχευσαν στην εξυπηρέτηση του αιτήματος της διεύρυνσης των συμμετοχικών διαδικασιών με νέους θεσμούς στην αυτοδιοίκηση επιφορτισμένους με αρμοδιότητες [Hlepas, 2010:227]. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί βρίσκονται στο σημείο εκκίνησης μιας νέας πραγματικότητας για το ρόλο και τη συμβολή τους στην οργάνωση της ζωής των μελών της κοινότητας, ενέργειες οι οποίες -αρχικά τουλάχιστον- φαίνεται να είναι σε θέση να θέσουν την αυτοδιοίκηση στο επίκεντρο της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης [Loughlin, 2004:287. Makrydimitris, 1999:143].

Το δεύτερο σημείο αναφοράς για την αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι η δημιουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τον Ν2218/94 και ενώ έχουν προηγηθεί δύο απόπειρες που δεν έχουν τελεσφορήσει, η πρώτη το 1986 και η δεύτερη το

1990. Η οργάνωση αυτοδιοικητικών θεσμών στο ευρύτερο τοπικό επίπεδο πλέον του δήμου, συνοδεύει τη λειτουργία του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του το 1832. Οι σοβαρές αδυναμίες συνοδεύουν το θεσμό από την ίδρυσή του [Σπανού κ.α.1997] και κατ' ουσία υπονομεύουν την ευόδωση του ίδιου του εγχειρήματος στο οποίο γινόταν λόγος για την ουσιαστική αποκέντρωση εξουσιών και την αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης σε χωρικές μονάδες σημαντικά μεγαλύτερες από τους ΟΤΑ της εποχής.

Οι αλλαγές που συντελούνται δεν ανταποκρίνονται στο γενικό αίτημα της αποκέντρωσης και της ουσιαστικής ενίσχυσης των αυτοδιοικητικών θεσμών διαφοροποιούν ωστόσο δραματικά τη δομή της αυτοδιοίκησης και διαμορφώνουν σταδιακά μονάδες που είναι δυνατό να αναλαμβάνουν σημαντικές αρμοδιότητες και να διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη. Προς την εξυπηρέτηση του παραπάνω το επόμενο σημείο αναφοράς είναι η υλοποίηση του *Σχεδίου Καποδιστριας* με τον Ν.2539/97 με την υποχρεωτική συνένωση δήμων και κοινοτήτων από το σύνολο των 5775 (456 δήμοι και 5318 κοινότητες) σε 1034 μονάδες (924 δήμοι και 100 κοινότητες). Διαμορφώνεται με τον τρόπο αυτό η απαραίτητη υποδομή για την οργάνωση πολιτικών στο τοπικό επίπεδο με σημείο αναφοράς τον ΟΤΑ. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί ότι ο τελικός αριθμός των 1034 μονάδων είναι περίπου διπλάσιος του αρχικού σχεδίου που προέβλεπε ένα τελικό αριθμό γύρω στις 500 αυτοδιοικητικές μονάδες.

Είναι βέβαιο ότι ο Ν.2539/97 άλλαξε ριζικά το τοπίο της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Παράλληλα με τη νέα γεωγραφία που διαμόρφωσε σηματοδότησε τη βούληση για οργανωτικές ρυθμίσεις προκειμένου λειτουργίες του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών να μεταφερθούν προς το τοπικό επίπεδο και τους ΟΤΑ. Η διαδικασία αυτή βρίσκεται σε αντιστοιχία με την ανάγκη για θεσμικό εκσυγχρονισμό συνολικά στο ελληνικό κράτος. Μια σειρά από θεσμούς, διαδικασίες και πρακτικές έρχονται να ενταχθούν στην καθημερινή λειτουργία του κράτους ως ανταπόκριση σε ανάγκες και πιέσεις από τον ευρωπαϊκό χώρο και τις κοινές ευρωπαϊκές πρακτικές [Σωτηρόπουλος,2007]. Εκτός της θεσμικής αναβάθμισης του ρόλου της αυτοδιοίκησης η ενίσχυση των ΟΤΑ ως κεντρική πολιτική επιλογή επιβεβαιώνεται και από τα ποσοτικά στοιχεία που συνοδεύουν τη στελέχωση και λειτουργία τους. Από την ψήφιση του Ν.2539/97 έως το 2005 η απασχόληση σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αυξάνεται από το 17% των δημοσίων υπαλλήλων σε σχεδόν 22,5% το 2005 ενώ οι πόροι δεν ακολουθούν την αντιστοιχη πορεία και η αυτοδιοίκηση παραμένει χωρίς αυτόνομες δυνάμεις για να αναπτύξει τοπικές πολιτικές [Dexia,2008].

Ωστόσο, παρά την ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών, η υλοποίηση του Σχεδίου Καποδιστριας συνιστά σημείο αναφοράς όχι όμως τομή στην οργάνωση των σχέσεων μεταξύ κέντρου και αυτοδιοικούμενων μονάδων. Η δομή της λειτουργίας του κράτους παραμένει συγκεντρωτική και παρά την καλύτερη διάταξη των

αυτοδιοικητικών μονάδων στο χώρο, η εξουσία παραμένει εντοπισμένη χωρικά στο κέντρο και τους κρατικούς μηχανισμούς ενώ ταυτόχρονα οι επιμέρους αυτοδιοικητικοί θεσμοί διατηρούνται σε οικονομική εξάρτηση από τις αποφάσεις της κυβέρνησης [Heinelt – Hlepas,2006. Goldsmith,2002:108]

Τα δεδομένα που δημιούργησε το Πρόγραμμα Καποδιστριας στη δομή και το ρόλο των αυτοδιοικητικών θεσμών στη χώρα προετοιμάζουν για την υλοποίηση του επόμενου κύματος αλλαγών που έρχεται το 2010 με το νόμο 3852 και το κωδικό όνομα «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*». Ο νόμος αυτός ρυθμίζει το τρέχον περιβάλλον εντός του οποίου δομούνται οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί και λαμβάνουν χώρα οι παρεμβάσεις τους στο χωρικό πλαίσιο της ευθύνης τους. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζονται σε 325 δήμους ενώ η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν ορίζεται πλέον στο επίπεδο του νόμου αλλά της περιφέρειας, συγκροτούνται 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις οι οποίες αντιστοιχούν στις παλιότερες διοικητικές περιφέρειες οι οποίες έχουν διορισμένο από την κυβέρνηση τον επικεφαλής γενικό γραμματέα.

Οι ριζικές αλλαγές που επιφέρει ο Ν.3852 στοχεύουν στην αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης και στην ανάληψη από μέρους του αρμοδιοτήτων κυρίως στην παροχή υπηρεσιών για τους ΟΤΑ και αναπτυξιακής λειτουργίας για τις Περιφέρειες. Ο ευρύτερος προσανατολισμός των αλλαγών στοχεύει στην παρακολούθηση των λειτουργιών που έχουν αναλάβει οι αντίστοιχοι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στον ευρωπαϊκό χώρο. Γενικότερα, η «*Νέα Αρχιτεκτονική*» είναι προσανατολισμένη στην ολοκλήρωση των αυτοδιοικητικών θεσμών ως προς την επικοινωνία του πολίτη με τους επίσημους φορείς και την παράλληλη απαλλαγή των κεντρικών μηχανισμών από την επαφή με το κοινό. Επιπλέον, αναδεικνύεται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση σε κρίσιμο αναπτυξιακό πόλο ο οποίος συντονίζει και εκφράζει το ειδικό αναπτυξιακό δυναμικό κάθε περιοχής. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, η νέα δομή που προκύπτει υποστηρίζεται από το αντίστοιχο προσωπικό που στελεχώνει τις απαραίτητες θέσεις εργασίας στο νέο οργανόγραμμα που προκύπτει. Ακόμη, κεντρικός προσανατολισμός των νέων σε περιεχόμενο θεσμών είναι η εξωστρέφεια και η προώθηση της δημόσιας λογοδοσίας. Στο πλαίσιο αυτό θεσμοθετούνται μεταξύ άλλων, ο Συνήγορος του Δημότη, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, διαδικασίες δημόσιας και ανοιχτής διαβούλευσης προκειμένου να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών και ο δημόσιος διάλογος για θέματα που απασχολούν τις επιμέρους κοινότητες ή ευρύτερες περιοχές [Υπουργείο Εσωτερικών,2010]. Η τρέχουσα διάταξη των αυτοδιοικητικών θεσμών στην Ελλάδα υποστηρίζει μερικώς το πάγιο αίτημα της αποκέντρωσης ενώ παράλληλα ανταποκρίνεται σε κάποιο βαθμό στους άξονες της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση η οποία υιοθετήθηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών [ΕτΠ,2009].

Είναι προφανές ότι οι αλλαγές στην αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ερχόμενες σε κύματα υπογραμμίζουν τον προσανατολισμό της χώρας στην ενίσχυση των το-



πικών εξουσιών και των θεσμών αυτοδιοίκησης. Είναι ταυτόχρονα προφανές ότι οι αλλαγές αυτές δεν επαρκούν για να επιβεβαιώσουν τη διαφοροποίηση της κατανομής ισχύος μεταξύ κεντρικών μηχανισμών και της αυτοδιοίκησης. Η Ελλάδα παραμένει χώρα με συγκεντρωτική δομή και ασθενή αυτοδιοίκηση. Η σημαντική πορεία που έχει διανυθεί δεν επαρκεί για να δικαιολογήσει τη μετάβαση των δημόσιων πολιτικών σε περισσότερο αποκεντρωμένες λειτουργίες. Το κεντρικό κράτος παραμένει ο κύριος πυλώνας των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζονται στο τοπικό επίπεδο ακόμη και αν συμμετέχει η αυτοδιοίκηση ως ενδιαμέσος φορέας. Ο ρόλος της παραμένει σε σημαντικό βαθμό καθοριζόμενος κεντρικά και περιορισμένος στην τοπική διανομή των κεντρικών πολιτικών. Όπως είναι επόμενο, η ανταπόκριση της αυτοδιοίκησης στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών και στα ελλείμματα του πλέγματος κοινωνικής προστασίας παραμένει εξαρτώμενη από το κεντρικό κράτος. Συνεπώς, η αργή ανάπτυξη των αυτοδιοικητικών θεσμών συγκροτεί το ένα τμήμα του *διπλού ελλείμματος* αναφορικά με την ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

## 2. Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα

Οι δημόσιες πολιτικές για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα αναπτύσσονται οργανωμένα και με σχετική συνέπεια από τις αρχές της δεκαετίας του '80. Χωρίς να απουσιάζουν ανεπάρκειες και αντιφάσεις, εγκαινιάζεται μια μακρά περίοδος κατά την οποία ξεκινά η λειτουργία θεσμών κοινωνικής προστασίας σε σχετική αντιστοιχία με θεσμούς των ευρωπαϊκών κρατών των οποίων η παράδοση και τα αποτελέσματα αποτέλεσαν και εξακολουθούν να αποτελούν οδηγό για την ελληνική περίπτωση. Η πρώτη δεκαετία των μεταρρυθμίσεων χαρακτηρίζεται από χρηματικές κατά κύριο λόγο ενισχύσεις οι οποίες δεν διέθεταν οριζόντιο χαρακτήρα ενισχύοντας έτσι τον αποσπασματικό και συχνά πολωμένο χαρακτήρα του συστήματος. Η περίοδος αυτή έχει να επιδείξει την ίδρυση του ΕΣΥ, την επέκταση των χρηματικών παροχών για την ενίσχυση της οικογένειας καθώς και την επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού καθώς και των ανασφάλιστων ηλικιωμένων [Σακελλαρόπουλος –Οικονόμου,2006].

Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας σηματοδοτούν την αλλαγή της περιόδου αφού από το μόλις 15,7% του ΑΕΠ κατά το 1980 αγγίζουν το 20,25% το 1985 [ΥτΟικ.1990]. Ωστόσο η αύξηση αυτή δεν κατορθώνει να διαφοροποιήσει δραστηκά τα ποσοστά της φτώχειας και των εισοδηματικών ανισοτήτων στη χώρα. Η διεθνή διάρθρωση του συνόλου των κοινωνικών μεταβιβάσεων περιορίζει την επίδραση των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας επί της ανισότητας αφού εκτός των συντάξεων τα μεγέθη των (λοιπών) κοινωνικών μεταβιβάσεων κυμαινόνταν πολύ χαμηλά, μεταξύ του 2%-2,5% του ΑΕΠ. Η θέση της Ελλάδας συνεχίζει βεβαίως να υπολείπεται των άλλων ευρωπαϊκών ακόμη και όσων επίσης δεν παρουσιάζουν

εντυπωσιακά αποτελέσματα στην καταπολέμηση των ανισοτήτων, όπως αυτών του ευρωπαϊκού νότου (Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία) τα οποία βρίσκονται κατά την ίδια περίοδο επίσης σε φάση μεγέθυνσης [Πετμέζιδου-Παπαθεοδώρου,2004].

Ορόσημο της πρώτης περιόδου ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είναι ο νόμος 1397/83 με τον οποίο εγκαινιάζεται η καθολική προστασία της υγείας στο σύνολο της επικράτειας καθώς και η αναγνώριση του δικαιώματος της προστασίας της υγείας στη βάση της ιδιότητας του πολίτη από ένα ενιαίο σύστημα αρχών και κανόνων [Οικονόμου,2005].

Συνολικά κατά τη δεκαετία του '80 θεμελιώνονται πολιτικές κοινωνικής προστασίας οι οποίοι ωστόσο ενσωμάτωσαν σημαντικές αδυναμίες της λειτουργίας του κράτους οι οποίες συντήρησαν και κληροδότησαν στο μέλλον ένα πολυδιασπασμένο ασφαλιστικό σύστημα με επιμέρους γενναιόδωρες παροχές για όσες ομάδες είχαν πρόσβαση στα υφιστάμενα και ισχυρά δίκτυα πολιτικής πατρωνίας και ισχυρή συνδικαλιστική δύναμη και ταυτόχρονα υπολλειματικές παροχές για όσους δεν διέθεταν τις σχετικές προσβάσεις προς την εξουσία [Σωτηρόπουλος, 1999. Πετμέζιδου, 1992]. Επιπλέον, η κοινωνική προστασία δεν αποκτούσε ισχυρή θεσμική οντότητα η οποία θα την εξασφάλιζε σταθερότητα και οριζόντιες παρεμβάσεις αφού κυρίως προκρίθηκαν οι επιμέρους χρηματικές παροχές αντί των υπηρεσιών [Ματσαγγάνης, 2003. Στασινοπούλου, 1993].

Η Ελλάδα ανταποκρίνεται στο αίτημα οργάνωσης μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και εγγύησης των συνθηκών κοινωνικής ασφάλειας με σχετική υστέρηση από τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η χρονική περίοδος όπου η κοινωνική προστασία τίθεται στο επίκεντρο των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα έρχεται σε αντίθεση με τις τάσεις στο ευρύτερο ευρωπαϊκό περιβάλλον. Η κοινωνική πολιτική θεμελιώνεται την περίοδο της απορύθμισης και του σταδιακού περιορισμού του κράτους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η χρονική υστέρηση ανάγεται σε λόγους που ξεπερνούν το παρόν άρθρο ωστόσο απολήγουν και ενισχύουν την υστέρηση ανάπτυξης και εδραίωσης θεσμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα. Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν οδήγησε σε καμία περίπτωση στην εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών, οι θεσμοί και οι πρακτικές που ακολουθήθηκαν ανταποκρίνονταν σε εσωτερικές ανάγκες και επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων [Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου,2006. Σακελλαρόπουλος, 2003].

Τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας δεν διαφοροποιούνται δραματικά κατά την επόμενη δεκαετία. Ωστόσο σημειώνονται θεσμικές παρεμβάσεις στην κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του υφιστάμενου καθεστώτος προκειμένου παροχές και υπηρεσίες να ανταποκρίνονται στις δημοσιονομικές δυνατότητες, στα δημογραφικά μεγέθη καθώς και στην αντιμετώπιση δυσλειτουργιών του συστήματος.

Οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα έως τα μέσα της δεκαετίας του '90 κυμαίνονται κατά μέσο όρο λίγο κάτω από το 19% του ΑΕΠ [ΥτΟικ. 2008:28]. Ενώ από το 19,9% του 1995 φτάνει στο τέλος της δεκαετίας να ξεπερνά το 23% χωρίς ωστόσο να φτάνει τα υψηλότερα ποσοστά του ευρωπαϊκού μέσου όρου ο οποίος κινείται λίγο κάτω από το 1/3 των συνολικών δαπανών. Για την Ελλάδα τα ποσοστά αυτά αντιστοιχούν καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας σε κοινωνικές μεταβιβάσεις που κατά κύριο λόγο αφορούν συντάξεις ενώ τα ποσά των μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων υπολείπονται σταθερά των αντίστοιχων μεγεθών μεταξύ των δεκαπέντε χωρών της Ένωσης [Πετμέζιδου και Παπαθεοδώρου, 2004:336]. Καθώς οι κοινωνικές δαπάνες αυξάνουν από τα μέσα της δεκαετίας τα ποσοστά της φτώχειας εμφανίζουν μια σχετική μείωση χωρίς αυτή να είναι τόσο εντυπωσιακή αφού δεν κατορθώνει να υπερβεί τη μονάδα, από περίπου 21% το 1995 στο 20% το 2000 στοιχείο που ενισχύει την ερμηνεία για την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην περίπτωση της Ελλάδας [Λαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011].

Στο πεδίο της υγείας η δεκαετία του '90 χαρακτηρίζεται από τρεις θεσμικές παρεμβάσεις [N.2071/92, N.2194/94, N.2519/97] που κάθε μια εξ αυτών πραγματοποιήθηκε στο όνομα της μεταρρύθμισης του Εθνικού Συστήματος Υγείας χωρίς ωστόσο καμία από αυτές να αντιμετωπίζει τις δυσλειτουργίες και τις ανεπάρκειες στο πεδίο της δημόσιας φροντίδας υγείας. Η πρώτη αποτέλεσε σημείο αναφοράς της απορρύθμισης του δημόσιου συστήματος ενώ η δεύτερη μετά από δύο χρόνια είχε στόχο την αποκατάσταση του εθνικού συστήματος υγείας, η δε τελευταία, αυτή του 1997 επικεντρώθηκε γύρω από την οργανωτική και διοικητική δομή των υπηρεσιών. Σε καμία περίπτωση δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της αναβάθμισης των υπηρεσιών και η οργανική συνεργασία του κεντρικού χώρου της υγείας με το ευρύτερο σύστημα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας [Οικονόμου, 2004. Venieris, 2003].

Αναφορικά με το ασφαλιστικό σύστημα και την προστασίας της εργασίας η δεκαετία του '90 χαρακτηρίζεται από τις ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου '90-'92. Κεντρική επιδίωξη είναι η παράταση της βιωσιμότητας του συστήματος και η αντιμετώπιση των ελλειμμάτων τους. Τα όρια συνταξιοδότησης έφτασαν στα εξηταπέντε έτη και για τα δύο φύλα, θεσμοθετήθηκε η κρατική συμμετοχή στις ασφαλιστικές εισφορές, ωστόσο η πολυ-διάσπαση των Ταμείων και γενικότερα του συστήματος δεν αντιμετωπίστηκε κληροδοτώντας το ζήτημα αυτό στις επόμενες μεταρρυθμίσεις [Ρομπόλης και Ρωμανιάς 2004]. Για την αντιμετώπιση της φτώχειας των ηλικιωμένων, οι οποίοι είχαν χάσει και περίπου 20% από τη μέση κύρια σύνταξη έως το 1995 [ΟΟΣΑ, 1997:42], θεσμοθετείται το 1996 το Επίδομα Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) το οποίο λειτουργεί συμπληρωματικά στην κύρια σύνταξη και χορηγείται κατόπιν ελέγχου των μέσων διαβίωσης, στόχος του είναι να αποτελέσει εγγύηση ενός ελαχίστου εισοδήματος των συνταξιούχων. Παρά τη μακρά σχετική συζήτηση δεν θεσμοθετήθηκε κάποια μορφή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στον γενικό πληθυσμό.

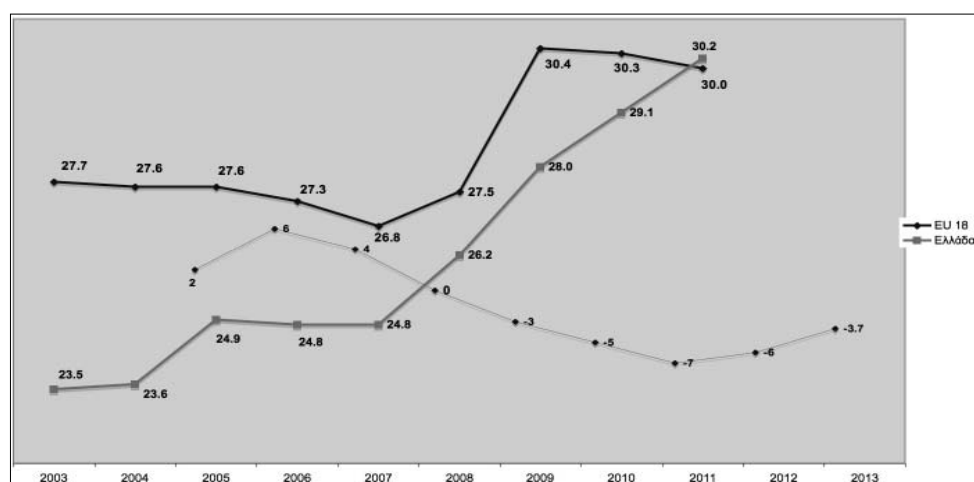
Το πεδίο της κοινωνικής φροντίδας παρέμενε στην Ελλάδα σε μεγάλο βαθμό χωρίς σημαντικούς θεσμούς και υπηρεσίες αφού τμήμα των σχετικών αναγκών αντιμετωπιζόταν από τα άτυπα δίκτυα και την οικογένεια. Ο νόμος 2646/98 επιχειρεί την οργάνωση μιας συγκροτημένης παρέμβασης στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας και φιλοδοξούσε να απαντήσει στις ελλείψεις του παρελθόντος αλλά και στις νέες ανάγκες όπως αυτές προκύπτουν από το σύγχρονο τρόπο ζωής και εργασίας και ευρύτερα τη δομή της οικογένειας και των κοινωνικών δικτύων. Ο νόμος 2646/98 εισάγει στοιχεία πλουραλισμού στο σύστημα κοινωνικής προστασίας αναγνωρίζοντας ρόλους στην οργάνωση και την παροχή υπηρεσιών όχι μόνο στους επίσημους φορείς, κράτος και αυτοδιοίκηση, αλλά και σε οργανώσεις του Τρίτου Τομέα. Έχει βεβαίως προηγηθεί ο νόμος 2082/92 ο οποίος αποτέλεσε τη βάση για την εφαρμογή του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» από τα μέσα της δεκαετίας του '90 και σηματοδότησε τόσο την ενεργό εμπλοκή των ΟΤΑ στην κατ'οίκον φροντίδα όσο και την προσαρμογή του συστήματος της κοινωνικής πρόνοιας στις νέες ανάγκες. Οι δημόσιες δαπάνες για την κοινωνική πρόνοια κατά τη δεκαετία του '90 βαίνουν αυξανόμενες με αργό ρυθμό από το 1,1% του ΑΕΠ το 1990 έως το 1,8% αντίστοιχα για το 2000, σχετικά υψηλότερα από τις άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου μέσου όρου αλλά υπολειπόμενες από τις αντίστοιχες δαπάνες των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών [ΟΟΣΑ,2014]. Σημαντικό είναι να σημειωθεί βεβαίως η συμβολή των Κοινωνικών Διαρθρωτικών Ταμείων των οποίων οι πόροι στήριξαν σημαντικά τις δομές πρόνοιας, ειδικά στο τοπικό επίπεδο [Σκαμνάκης,2011].

Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παραμένει ζητούμενο των δημόσιων πολιτικών. Το φάσμα των υπηρεσιών και των παροχών απέχει από τη διασφάλιση των όρων κοινωνικής ασφάλειας. Η εξέλιξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας δεν οδήγησε στην ανατροπή από τις θέσεις του ουραγού των χωρών της Ένωσης. Η οικογένεια διατηρεί σημαντικό ρόλο τόσο στη διανομή του εισοδήματος και στην παροχή φροντίδας. Το ασφαλιστικό σύστημα βασίζεται στις εισφορές αναλογικά με τις αμοιβές, ενώ οι κοινωνικές μεταβιβάσεις αφορούν κατά κύριο λόγο συντάξεις και συμβάλουν ελάχιστα στην αναδιανομή του εισοδήματος και στην αντιμετώπιση της φτώχειας. Η ύφεση φαίνεται να επιδρά αρνητικά στο αναιμικό πλέγμα της κοινωνικής προστασίας και να επιτείνει την απορρύθμιση του συστήματος.

Η δεκαετία του 2000 είναι περίοδος όπου το κοινωνικό κράτος έχει ριζικά διαφορετική όψη από αυτή πριν από δύο δεκαετίες. Στα χρόνια αυτά οι κοινωνικές δαπάνες υπολείπονται βέβαια, αλλά σταδιακά πλησιάζουν τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ειδικότερα τις δαπάνες κρατών με παράδοση στην κοινωνική προστασία όπως αυτές της ευρωζώνης. Η εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ αποτυπώνεται στο ακόλουθο διάγραμμα 1, όπου αναδεικνύεται η σταδιακή σύγκλιση των συνολικών δαπανών με αυτές των δεκαοχτώ χωρών της Ένωσης, τουλάχιστον έως το 2008. Έκτοτε η πτώση του ΑΕΠ στη χώρα εκτοξεύει τις κοινωνικές δαπάνες ως μέγεθος συναρτώμενο του ΑΕΠ, αφού πλέον αντιστοιχούν σε

πολύ χαμηλότερα επίπεδα απόλυτων τιμών. Αποτυπώνεται επίσης η ανελαστικότητα των κοινωνικών δαπανών αφού, όπως και παρακάτω φαίνεται, οι συντάξεις αποτελούν το κύριο τμήμα τους και παρά τις σημαντικές περικοπές τους η σύνθεση των συνολικών κοινωνικών δαπανών δεν διαφοροποιείται σημαντικά.

**Διάγραμμα 1**  
**Εξέλιξη Κοινωνικών Δαπανών ως ποσοστό ΑΕΠ Ελλάδα**  
**και Ευρωζώνη με παράλληλη αποτύπωση της εξέλιξης του ΑΕΠ**

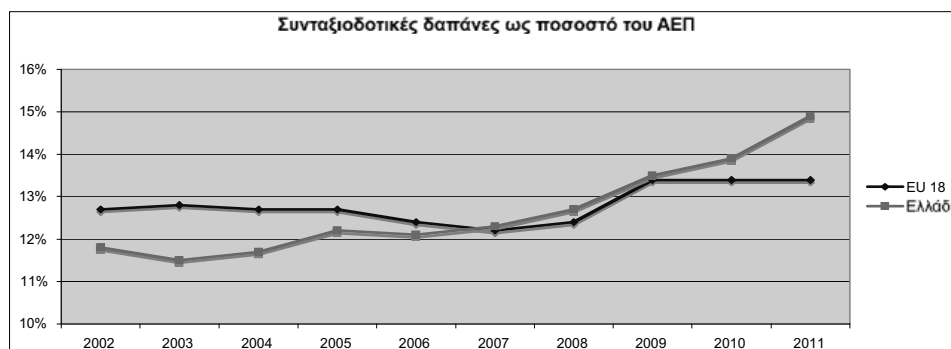


Πηγή: Eurostat, ΕΛΣΤΑΤ, data extracted on April, 2014

Παροχές και υπηρεσίες δεν κατορθώνουν να αμβλύνουν σημαντικά τις ανισότητες και να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά τη φτώχεια. Τα ποσοστά της φτώχειας στον γενικό πληθυσμό δεν αντιμετωπίζονται μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων όπως επισημαίνουν οι Λαφέρμος – Παπαθεοδώρου οι οποίοι τονίζουν τα σχετικά χαμηλά επίπεδα φτώχειας την περίοδο 1994-2008 τα οποία ωστόσο δεν μεταβάλλονται δραστικά μετά την επίδραση των κοινωνικών μεταβιβάσεων [Λαφέρμος - Παπαθεοδώρου, 2011]. Επιπλέον, η αναδιανεμητική λειτουργία ολόκληρου του συστήματος φόρων και κοινωνικών μεταβιβάσεων δεν είναι σε θέση να εξισορροπήσει τις υφιστάμενες ανισότητες και να υποστηρίξει αποτελεσματικά περιβάλλον κοινωνικής ασφάλειας [OECD, 2013:83-84].

Αναλύοντας τις κοινωνικές δαπάνες οι δαπάνες για τις συντάξεις όπως εμφανίζονται στο Διάγραμμα ΙΙ παρουσιάζουν αυξητική τάση η οποία αντιστοιχεί στη σχετική υστέρηση της μείωσης του ΑΕΠ και των συντάξεων, ενώ κατά την περίοδο της ύφεσης, από το 2008 και ύστερα, περικοπές στις συντάξεις και ο φόβος για επιπλέον απώλειες των εισοδημάτων ώθησε προς συνταξιοδότηση σημαντικό ποσοστό όσων είχαν κατοχυρωμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα και πίεσε περαιτέρω τη σχετική δαπάνη.

## Διάγραμμα II



**Πηγή:** eurostat, data extracted on April, 2014

Ωστόσο οι συντάξεις στην Ελλάδα δεν αρκούν για να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της φτώχειας, οι συνταξιούχοι αντιμετωπίζουν υψηλά ποσοστά φτώχειας σε κάθε από τις οπτικές της που παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα 1. Η ύφεση επιτείνει δραματικά τη θέση των συνταξιούχων, παρότι στην κατηγορία της σχετικής φτώχειας παρουσιάζεται βελτίωση, αυτή οφείλεται στις επί τα χείρω επιπτώσεις στις λοιπές ηλικιακές ομάδες ειδικότερα στην αύξηση της ανεργίας και στην απώλεια εισοδημάτων στον ενεργό οικονομικά πληθυσμό [Ματσαγγάνης-Λεβέντη, 2013].

## Πίνακας 1

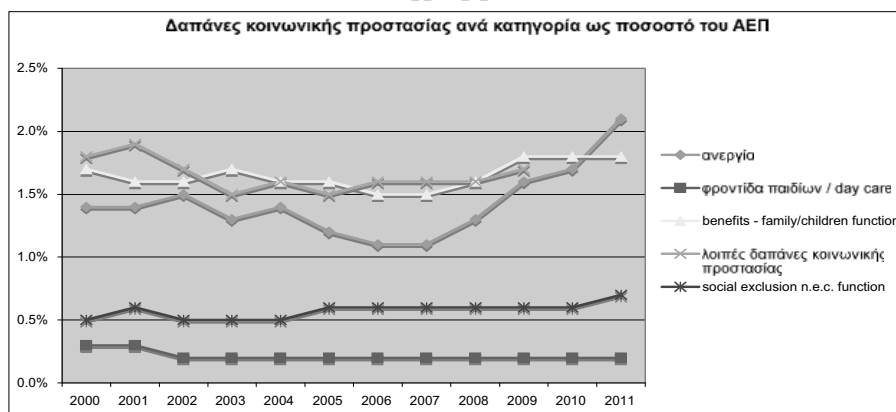
ηλικιακή ομάδα 65+	2009	2012	2013
σχετική φτώχεια	19.0%	10.7%	12.4%
φτώχεια με σταθερό όριο	19.0%	33.0%	38.9%
ακραία φτώχεια	0.1%	1.5%	2.9%

**Πηγή:** Ομάδα ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, 2013

Οι δαπάνες για την προστασία των άνεργων είναι μια ακόμη σημαντική παράμετρος τα μεγέθη της οποίας σηματοδοτούν το χαρακτήρα και τον προσανατολισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ειδικά κατά την τρέχουσα περίοδο της ύφεσης. Στο Διάγραμμα III αποτυπώνεται η εξέλιξη των επιμέρους δαπανών που συνθέτουν εκτός των συντάξεων τις κύριες δαπάνες των κοινωνικών μεταβιβάσεων. Είναι προφανές ότι κατά την πρώτη δεκαετία του νέου αιώνα οι σχετικές δαπάνες παραμένουν σχετικά στάσιμες και δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερες μεταβολές. Τόσο στο σύνολό τους όσο και στις επιμέρους διακρίσεις τους παρουσιάζουν σχετική υστέρηση από τις αντίστοιχες του μέσου όρου των χωρών της Ένωσης και ειδικά της Ευρωζώνης. Για παράδειγμα ενώ για την περίοδο 2000 έως 2011 ο μέσος όρος της δαπάνης για την ανεργία αντιστοιχεί στο 1,8% του ΑΕΠ στις χώρες της ευρωζώνης η Ελλάδα έχει μόλις 1,4% με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία που αφο-

ρούν το 2011 να έχει ανέβει σημαντικά στο 2,1%. Την ίδια περίοδο η Ελλάδα δεν αντιμετωπίζει ως κεντρικό πρόβλημα την ανεργία η οποία ωστόσο εξελίσσεται ως κεντρικό πρόβλημα για την ελληνική κοινωνία και οικονομία αφού από το 2008 η ανεργία αυξάνεται διαρκώς σε ποσοστά πρωτόγνωρα για τη χώρα αφού καταγράφονται ποσοστά που αγγίζουν και ξεπερνούν το 28% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και βρίσκονται στην κορυφή των χωρών του ΟΟΣΑ [OECD,2014]. Η δε ανεργία των νέων αγγίζει το 60% για το 2013 μέγεθος που συνιστά εξαιρετικά δυσεπίλυτο πρόβλημα για σήμερα αλλά και για το μέλλον αφού συνεπάγεται μια σειρά προβλημάτων για την τρέχουσα περίοδο αλλά και για το μέλλον. Οι δαπάνες για την οικογένεια και τη φροντίδα των παιδιών υπολείπεται σημαντικά από το μέσο όρο της ευρωζώνης αφού είναι μόλις 1,7% του ΑΕΠ, έναντι 2,2%.

Διάγραμμα III



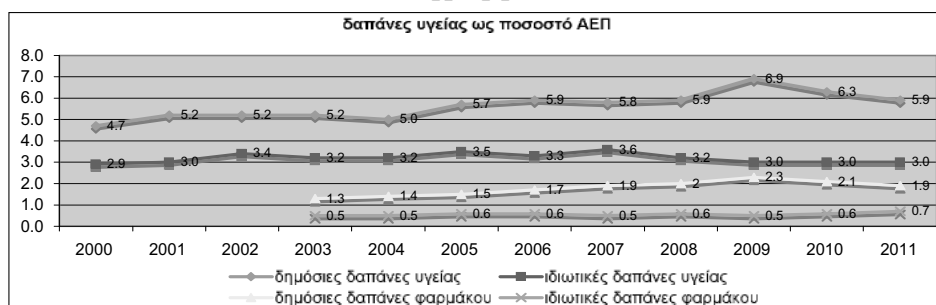
Πηγή: Eurostat, data extracted on April, 2014

Στο πεδίο της υγείας οι σημαντικές μεταβολές συγκεντρώνονται στο τέλος της περιόδου οπότε επιχειρείται μια βίαιη προσαρμογή των δημοσιονομικών η οποία δεν αφήνει ανεπηρέαστο το χώρο της προστασίας της υγείας. Από τα πρώτα χρόνια της συγκεκριμένης περιόδου εντοπίζεται μια σταδιακή αύξηση των δημόσιων δαπανών για την υγεία οι οποίες αφορούν αθροιστικά τις δαπάνες για την ενδοοικογενειακή φροντίδα όσο και για το φάρμακο. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ η αύξηση των δαπανών για τη φροντίδα της υγείας έχει ετήσιο ρυθμό αύξησης 5,3% για την περίοδο από το 2000 έως το 2009, τάση η οποία αντιστρέφεται απολύτως την επόμενη χρονιά και μέσα σε δύο χρόνια υφίσταται ετήσια συρρίκνωση 11,1%. Αντιστοιχες είναι οι τάσεις αλλά με πολύ διαφορετικά μεγέθη στο σύνολο των κρατών του ΟΟΣΑ όπου η αύξηση είναι 4,1% ενώ θετική είναι και η περίοδος 2009-11 με μόλις 0,2%. [OECD,2013].

Οι αυξήσεις αυτές αιτιολογούνται από μια σειρά αντικειμενικών δεδομένων για την ελληνική αλλά και την ευρωπαϊκή πραγματικότητα όπως η γήρανση του

πληθυσμού, ο πληθωρισμός καθώς και οι τεχνολογικές εξελίξεις και το κόστος του ιατρικού εξοπλισμού. [Καραμπλή, κ.α. 2013]. Η εξέλιξη των δαπανών υγείας στην Ελλάδα αλλά και στον υπόλοιπο κόσμο έχει ενεργοποιήσει πολιτικές και μέτρα «εξορθολογισμού» που στοχεύουν στη μείωση κυρίως των δημόσιων δαπανών. Στο ακόλουθο διάγραμμα IV, αποτυπώνεται η εξέλιξη των δαπανών υγείας ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά κατηγορία, σημαντική είναι η διάσταση των ιδιωτικών δαπανών η οποία έως τουλάχιστον το 2008 βρίσκεται σε σημαντικά υψηλότερα ποσοστά (περίπου στο 40%) από τον αντίστοιχο μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (28%) καταδεικνύοντας την αδυναμία του συστήματος να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών [Nikolski – Mossialos, 2013. Economou, 2010].

Διάγραμμα IV



Πηγή: OECD Stat., data extracted on April 2014

Ριζικές μεταρρυθμίσεις επιχειρήθηκαν στο τέλος αυτής της περιόδου και κυρίως από την εμβληματική πίεση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Η οργάνωση ενιαίου ασφαλιστικού συστήματος για την υγεία σταδιακά για το σύνολο των εργαζόμενων κατέληξε στην ίδρυση του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) στο οποίο υπάχθηκαν οι τέσσερις κύριοι ασφαλιστικοί οργανισμοί της χώρας (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΟΠΑΔ και ΟΓΑ). Για τον λόγο αυτό προωθήθηκαν και άλλες δομικές αλλαγές στο σύστημα (όπως τα Κλειστά Ενοποιημένα Νοσήλια) που χρόνιζαν. Ωστόσο τα κενά και οι αντιφάσεις του συστήματος και βεβαίως τα ελλείμματά που του κληροδότησαν οι προηγούμενοι ασφαλιστικοί οργανισμοί, δεν αντιμετωπίστηκαν κυρίως εξαιτίας του υφεσιακού περιβάλλοντος, των περιορισμών της κρατικής χρηματοδότησης και βεβαίως των περιορισμένων ασφαλιστικών εισφορών λόγω της υψηλής ανεργίας της περιόδου [ΕΣΔΥ, 2012]. Οι αδυναμίες του νέου οργανισμού οδήγησαν σύντομα σε αλλαγές στην πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας με την αναδιοργάνωση των δομών του συστήματος και τη θεσμοθέτηση οικογενειακού γιατρού, που μένει ακόμη να αξιολογηθούν κατά την εφαρμογή τους. Το σύνολο των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων προωθήθηκε υπό το πρίσμα του περιορισμού της δημόσιας δαπάνης η οποία έως το 2009 είχε ανέλθει σε εξαιρετικά υψηλά μεγέθη χωρίς αντίστοιχα να βελτιωθούν αναλόγως οι σχετικές υπηρεσίες



και τελικά να λειτουργούν σε βάρος των Ταμείων, του κρατικού προϋπολογισμού καθώς και των ίδιων των χρηστών.

Η ρύθμιση της εργασίας αποτέλεσε στην περίπτωση της Ελλάδας ένα ακόμη πεδίο αποσπασματικών ρυθμίσεων οι οποίες τροφοδότησαν ένα πολωμένο περιβάλλον με ομάδες εργαζόμενων που απολάμβαναν σημαντικών προνομίων ενώ άλλες έμεναν ακάλυπτες από σημαντικούς κινδύνους. Στο ελληνικό παράδειγμα κοινωνικής προστασίας παραμένει ισχυρή η διάκριση μεταξύ των εντός και εκτός της εργασίας η οποία και αποτελεί το κύριο διαβατήριο εισόδου σε παροχές, υπηρεσίες και εν γένει δικαιώματα. Ανεξάρτητα από τις αιτίες που συνέβαλαν στη διαμόρφωση αυτής της πραγματικότητας, τα επίπεδα της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των διαφορετικών ομάδων χρηστών χωρίς να είναι πάντοτε εύκολο να κατηγοριοποιηθούν οι προνομιούχες ή μη ομάδες στη βάση τυπικών κατά κύριο λόγο ή και άτυπων διακρίσεων [Πετμέζιδου, 1992, 2003, Lavdas, 1997 Σωτηρόπουλος, 2003 Ψημμένος και Σκαμνάκης, 2008].

Ειδικότερα, στο πεδίο της οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων η πλέον πρόσφατη περίοδος έχει να καταδείξει σημαντικές αλλαγές. Η προσφυγή στον μηχανισμό οικονομικής στήριξης της ΕΕ και του ΔΝΤ, καθόρισε σε μεγάλο βαθμό μια ατζέντα αλλαγών και στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων με σαφή κατεύθυνση την απορρύθμισή τους και την εξατομίκευση των διαπραγματεύσεων μεταξύ εργαζόμενου-εργοδότη καθώς και τη μείωση του εργασιακού κόστους. Οι αλλαγές στον χώρο της εργασίας και της κοινωνικής ασφάλισης υπερβαίνουν τα όρια της εργασίας μας, ωστόσο απολογιστικά έως σήμερα καταγράφεται σημαντική υποχώρηση τόσο στο θεσμικό επίπεδο αναφορικά με την ισχύ των συλλογικών διαδικασιών όσο και στο επίπεδο των αμοιβών σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. [Κουζής, 2011, 2010, INE, 2011, ΕΙΕΑΔ, 2012].

Μια επιπλέον διάσταση όπου εκβάλλουν οι συνθήκες εργασίας και οι ρυθμίσεις της κοινωνικής προστασίας είναι αυτή των αμοιβών που αποκομίζουν οι εργαζόμενοι και μέσω αυτών της προστασίας τους από τη φτώχεια. Η ανεργία είδαμε ότι βρίσκεται σε πρωτόγνωρα επίπεδα για την ελληνική οικονομία και κοινωνία, ωστόσο και η εργασία δεν φαίνεται να είναι ικανή συνθήκη για να προστατεύει από τη φτώχεια αφού διαπιστώνεται ότι ούτε η ανεργία αρκεί για να εξηγήσει τα ποσοστά της φτώχειας ενώ αντίστροφα η εργασία δεν αρκεί για να προστατεύσει άτομα και νοικοκυριά από τον κίνδυνο της φτώχειας. Όπως προκύπτει από τις σχετικές επεξεργασίες της έρευνας εισοδήματος EU-SILK το 40% των φτωχών διαθέτουν κάποια μορφή απασχόλησης ενώ περίπου ένας στους τέσσερις φτωχούς στην Ελλάδα είναι συνταξιούχος και μόλις ένας στους δέκα είναι άνεργος [Ιωαννίδης, κ.α., 2012].

Οι μηχανισμοί της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα δεν κατορθώνουν να συνθέσουν ένα ολοκληρωμένο φάσμα υπηρεσιών και παροχών και παραμένουν

αποσπασματικοί και αδύναμοι. Συγκριτικά με τα αντίστοιχα μεγέθη των κρατών της Ένωσης υπολείπονται σημαντικά ενώ αντίστοιχα αδύναμη είναι η αποτελεσματικότητά τους. Η πορεία *εξορθολογισμού* του συστήματος υπό το κράτος της οικονομικής κρίσης καθοδηγείται από το κεντρικό ζητούμενο του περιορισμού των δαπανών. Ο ήδη υπολειμματικός χαρακτήρας του συστήματος εντείνεται στο πλαίσιο ευρύτερων πολιτικών απορρύθμισης.

Ταυτόχρονα βεβαίως επιχειρούνται παρεμβάσεις που απαντούν σε δομικές αδυναμίες όπως η πολυδιάσπαση των ταμείων, η εκτεταμένη παραβατικότητα στη χρήση επιδομάτων κλπ. Η διαδικασία αυτή βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη και τα αποτελέσματα δεν είναι ορατά. Ωστόσο σε συνθήκες ύφεσης και υψηλής ανεργίας το υφιστάμενο –έστω υπό μεταρρύθμιση- σύστημα φαίνεται να απαιτεί πόρους που δεν είναι διαθέσιμοι και νέες υπηρεσίες για τις οποίες ακόμη δεν διαφαίνεται προοπτική. Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα παραμένει αναιμική και συμπληρώνει την αδυναμία των αυτοδιοικητικών θεσμών στο *διπλό έλλειμμα* που καταλήγει στις ατελείς παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο που θα αναλύσουμε παρακάτω.

### 3. Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση

Η ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο με την ευθύνη της αυτοδιοίκησης είναι το αποτέλεσμα της συνάρθρωσης του πλαισίου λειτουργίας των αυτοδιοικητικών θεσμών από τη μια πλευρά και των στοχεύσεων της κοινωνικής πολιτικής από την άλλη. Είναι σαφές ότι και οι δύο παράγοντες που καθορίζουν τις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο ρυθμίζονται αποφασιστικά από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αντανακλούν την οργανωτική δομή του κράτους και των μηχανισμών του, όπως είδαμε και στο πρώτο μέρος παραπάνω. Αντίστοιχα, τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας και οι γενικότερες επιδιώξεις της κοινωνικής πολιτικής αφορούν κεντρικές αποφάσεις στο επίπεδο του κράτους. Το σύστημα της κοινωνικής προστασίας παραμένει κατά κύριο λόγο πεδίο εθνικών επιλογών και είναι στραμμένο στις εσωτερικές προτεραιότητες και ανάγκες κάθε χώρας.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ελλάδας η συμβολή των αυτοδιοικητικών θεσμών αποτελεί τμήμα ευρύτερων των τοπικών σχεδιασμών. Η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής εμπλουτίζει τους φορείς που αναλαμβάνουν τμήμα της κοινωνικής προστασίας στη χωρική μονάδα ευθύνης τους, ωστόσο ενέχει το ενδεχόμενο του ασαφούς καταμερισμού της ευθύνης αλλά κυρίως της εγγύησης της κοινωνικής προστασίας από την πλευρά του κράτους [Hill, 2000. Le Grant, 1998. Evers & Svetlik, 1991]. Στην ελληνική περίπτωση συνδυάζονται άνευροι θεσμοί αυτοδιοίκησης και αδύναμοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας με συνέπεια την τροφοδότηση του διπλού ελλείμματος.

### *3.1 Η αβέβαιη θεμελίωση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας*

Η σταδιακή αναβάθμιση του ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών ταυτίζεται με τις προσπάθειες βελτίωσης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα. Με άξονα το πεδίο της φροντίδας αναπτύσσονται σταδιακά ανοιχτού χαρακτήρα δομές κυρίως για τη φροντίδα των ηλικιωμένων. Οι δομές των ΚΑΠΗ που αρχικά λειτουργούσαν από εθελοντικές οργανώσεις και με την υποστήριξη του κράτους, περνούν το 1982 στους Δήμους [Τσαούσης και Χατζηγιάννη, 1990] και σύντομα αποτελούν την κορωνίδα της κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ. Οι ΟΤΑ στους οποίους περιορίζεται η τοπική αυτοδιοίκηση, δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να υποστηρίξουν περαιτέρω δομές και δράσεις κοινωνικής προστασίας ενώ σποραδικά μόνον και ειδικά σε μεγάλους δήμους εντοπίζονται συμμετοχές σε δράσεις που χρηματοδοτούνται από τα Διορθωτικά Ταμεία της Ένωσης. Στα πρώτα χρόνια εμπλοκής της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας είναι σαφές ότι διαμορφώνονται σημαντικές χωρικές ανισότητες αφού μικροί δήμοι και οι ακόμη υφιστάμενες κοινότητες δεν διαθέτουν τις υποδομές σε υλικούς και άυλους πόρους προκειμένου να παρακολουθήσουν τη σταδιακή μεταβολή του ρόλου τους [Roos, 2002].

Ο ρόλος των ΟΤΑ θα παραμείνει ωστόσο περιορισμένος στο πεδίο της ανοιχτής φροντίδας των ηλικιωμένων σχεδόν για την επόμενη δεκαετία. Το επόμενο σημαντικό βήμα για τους ΟΤΑ γίνεται αφού έχει προηγηθεί η συνένωση των μονάδων αυτοδιοίκησης και το σύνολό τους διαθέτει πλέον τις στοιχειώεις δυνατότητες να υποστηρίξει τις υπάρχουσες δομές αλλά και ένα περισσότερο σύνθετο ρόλο για την αυτοδιοίκηση. Κατά τη δεκαετία του '90 και ειδικότερα στο δεύτερο μισό της διευρύνεται σημαντικά το φάσμα των υπηρεσιών φροντίδας που προσφέρεται από τους Δήμους. Το πρώτο επίπεδο αυτοδιοίκησης προκρίνεται ως το πλέον κατάλληλο να υλοποιήσει μια σειρά από δομές κοινωνικής φροντίδας οι οποίες απαντούν στις νέες κοινωνικές ανάγκες [ΕΥΣΕΚΤ, 2005]. Το δεύτερο επίπεδο αυτοδιοίκησης δεν ανέλαβε ενεργούς ρόλους στην κοινωνική προστασία παρά περιορίστηκε στην υποστήριξη των μονάδων κλειστής φροντίδας σε αντιστοιχία του κεντρικά ρυθμιζόμενου ρόλου της νομαρχίας καθώς και στη διανομή χρηματικών ενισχύσεων (με τη μορφή επιδομάτων) σε ευπαθείς ομάδες [Σκαμνάκης, 2006:228].

Κυρίως μέσω των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων οι ΟΤΑ συγκροτούν σταδιακά ένα κρίσιμο πλέγμα κοινωνικών υπηρεσιών στο πεδίο της φροντίδας με έμφαση στους ηλικιωμένους και τα παιδιά προσχολικής ηλικίας. Με μια σειρά εξειδικευμένων δομών επιχειρείται η θεσμοθέτηση ενός φάσματος υπηρεσιών που αντιμετώπιζαν τις ανάγκες φροντίδας με παράλληλη την απελευθέρωση του χρόνου των άτυπων φροντιστών –γυναικών κατά κύριο λόγο- που αναλάμβαναν την κάλυψη των σχετικών αναγκών στο πλαίσιο της οικογένειας. Οι δομές αυτές κωδικοποιούνται στις ακόλουθες κατηγορίες:

Βοήθεια στο Σπίτι (ΒοΣ): περιοδική κατ'οίκον φροντίδα ατόμων με δυσκολίες στην αυτοεξυπηρέτηση, κατ'οίκον φροντίδα επίσης παρέχουν και οι Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας(ΜΚΜ)

Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ): δομές ανοιχτού τύπου με σκοπό την παροχή φροντίδας σε ηλικιωμένους με δυσκολίες στην αυτοεξυπηρέτηση

ΚΑΠΗ: ψυχοσυναισθηματική στήριξη, κοινωνική φροντίδα των ηλικιωμένων με επίκεντρο την ενεργοποίηση των ίδιων των συμμετεχόντων σε μια σειρά κοινωνικών δραστηριοτήτων

Δημοτικοί βρεφονηπιακοί σταθμοί και Δημοτικά Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης και άλλα που απευθύνονται σε παιδιά με αναπηρίες.

Δομές όπως οι παραπάνω λειτουργούν κυρίως με τη χρηματοδότηση του δεύτερου και τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και συνολικά συνθέτουν ένα επαρκές αλλά αμφίβολο ως προς το μέλλον πλέγμα κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η σύνθεσή τους αναλυτικά παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα II.

Πίνακας II

Δομές για την προστασία των ηλικιωμένων	ΚΑΠΗ	ΚΗΦΗ	ΜΚΜ	ΒοΣ	Σύνολο
	734	62	183	881	1860
Δομές για την προστασία των παιδιών	Προερχόμενοι από το κεντρικό κράτος	Αμιγώς δημοτικοί	Δομές από Β' και Γ' ΚΠΣ		
	1491	32	218		1741

Πηγή: ΕΕΤΑΑ, 2008<sup>α</sup>, 2008<sup>β</sup>, 2008<sup>γ</sup>

Στο σύνολο των δομών είναι εμφανής ο προσανατολισμός να καλυφθούν νέες ανάγκες που έχουν προκύψει και σε μεγάλο βαθμό έμεναν ακάλυπτες από τις υφιστάμενες υπηρεσίες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Φαίνεται ότι ελαττώνεται η συμμετοχή της οικογένειας στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών και απελευθερώνονται δυνάμεις προς την αγορά εργασίας, κυρίως γυναίκες που δεσμεύονταν από την παροχή φροντίδας. Κατά συνέπεια η συμβολή της οικογένειας που είδαμε και ως χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, δείχνει να βαίνει μειούμενη.

Τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο βρίσκονται σε συνάφεια με αυτά του κεντρικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ειδικότερα, οι υπηρεσίες που οργανώνονται και λειτουργούν στο πλαίσιο των ΟΤΑ έχουν στοχευμένο χαρακτήρα και παρέχονται κατά κύριο λόγο, κατόπιν ελέγχου των μέσων διαβίωσης. Όπως και παρακάτω αποτυπώνεται, συνυπάρχουν με αντίστοιχες της ελεύθερης αγοράς και αποτελούν στοιχεία των ευρύτερων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας που οργανώνονται από τους επίσημους φορείς. Κύριο χα-

ρακτηριστικό τους είναι η ομοιομορφία των υπηρεσιών που δεν επηρεάζεται από τοπικές ιδιαιτερότητες και συνθήκες. Ωστόσο οι τυπικές ρυθμίσεις είναι δυνατό να *ελαστικοποιούνται* υπό την πίεση τοπικών πελατειακών δικτύων με συνέπεια την ασάφεια των ουσιαστικών κριτηρίων επιλογής και τις άτυπες ταξινομήσεις των πολιτών. Παράλληλα, παρουσιάστηκε συχνά αδυναμία ή απροθυμία των ΟΤΑ να αξιοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους με αποτέλεσμα την απουσία δομών κοινωνικής προστασίας στη χωρική μονάδα ευθύνης τους. Οι υπηρεσίες που παρέχονταν από τους ΟΤΑ δεν συνοδεύονταν από την εγγύηση της πλήρους γεωγραφικής κάλυψης με τους μεγαλύτερους δήμους να εμφανίζουν μεγαλύτερη συχνότητα υπηρεσιών σε σύγκριση με τις μικρότερες μονάδες. Επιπλέον, οι δομές αυτές λειτουργησαν χωρίς επίσημη και σταθερή μεταξύ τους διασύνδεση περιορίζοντας την πρόσβαση σε αυτές τμήματος των δημοτών με περιορισμένη πρόσβαση στη σχετική πληροφόρηση [Κοντιάδης&Απιστούλας,2006, Φερώνας,2005]. Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά λειτουργούν οι δομές κοινωνικής προστασίας από τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς και σήμερα.

### ***3.2 Το σύγχρονο πλαίσιο και η πραγματικότητα της κοινωνικής πολιτικής στην αυτοδιοίκηση***

Το φάσμα των υπηρεσιών φροντίδας που αναπτύχθηκε στους ΟΤΑ, όπως και παραπάνω είδαμε, στηρίχθηκε στο μεγαλύτερο τμήμα του σε Κοινοτικούς πόρους. Η ολοκλήρωση του τρίτου ΚΠΣ ανέδειξε μια σειρά σημαντικών προβλημάτων που εντοπίζονται στη βιωσιμότητα των δομών. Το ζήτημα της χρηματοδότησης των δομών συνέπεσε με την αδυναμία των ίδιων των ΟΤΑ αλλά και του κράτους να αντικαταστήσουν τους πόρους που προέρχονταν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Για τη διαχείριση των νέων δεδομένων οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί ακολουθούν ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο όπως οργανώνεται από το Σχέδιο Καλλικράτης που είδαμε παραπάνω.

Οι αλλαγές που επιφέρει το νέο θεσμικό πλαίσιο διευρύνει τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας ενώ δεν αφήνει ιδιαίτερες δυνατότητες στις ευρύτερες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

Οι ΟΤΑ ήδη από το 2006 και τον Ν.3463 κατέχουν κεντρικό ρόλο στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Μέσω τριών θεσμικών προτύπων έχουν τη δυνατότητα να οργανώνουν παρεμβάσεις για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών. Μέσω Δημοτικών Ιδρυμάτων, Δημοτικών Νομικών Προσώπων Δημόσιου Δικαίου και Δημοτικών Κοινοφελών επιχειρήσεων είναι σε θέση να αναπτύσσουν δομές και δράσεις κοινωνικής προστασίας. Μάλιστα με το Ν. 3852/10 δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξης υπερ-τοπικών συνεργασιών με την ανάπτυξη διαδημοτικών ή διαβαθμικών συνδέσεων για την προώθηση παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας [Αμίτσης,2014:52-53].

Το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ δίνει τη δυνατότητα ανάπτυξης σημαντικών παρεμβάσεων χωρίς ωστόσο να εξασφαλίζει τους αντιστοιχούς πόρους.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο πυρήνας των θεσμικών ρυθμίσεων εδράζει στο Ν.3463/06, και επεκτείνεται το 2010 με την ανάληψη από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση σημαντικών αρμοδιοτήτων και λειτουργιών που παραδοσιακά ασκούσαν στο ανώτερο επίπεδο, αυτό της Νομαρχίας.

### Πίνακας III

Νόμος	Πεδία αρμοδιότητας ΟΤΑ
3463/06	Υποστήριξη και συμμετοχή στην υλοποίηση δράσεων και προγραμμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης Κοινωνική φροντίδα βρεφικής και παιδικής ηλικίας Κοινωνική φροντίδα ηλικιωμένων Προστασία της υγείας μέσω της πρόληψης (συμπεριλαμβανόμενης της ψυχικής) Κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων του πληθυσμού Υποστήριξη της κοινωνικής κατοικίας Υποστήριξη της δράσης και λειτουργίας ΜΚΟ
3852/10 3905/10	Έλεγχος και πιστοποίηση τήρησης όρων υγιεινής σε δημόσιες και ιδιωτικές υποδομές όπου παρέχονται υπηρεσίες φροντίδας Υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής Διεύρυνση των δυνατοτήτων τους στην οργάνωση δομών κοινωνικής κατοικίας Καταβολή προνοιακών επιδομάτων

Πηγή: ΕΕΤΑΑ,2011

Αντίστοιχα για τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης ο ρόλος των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων περιορίζεται πέραν κάποιων γενικών αναφορών στη *συμμετοχή και υλοποίηση προγραμμάτων προώθησης στην απασχόληση και στην κοινωνική ενσωμάτωση διαφόρων κατηγοριών ανέργων στο πλαίσιο Εθνικών και Ευρωπαϊκών πολιτικών* [Ν.3852,§186, τμ.Δ, παρ.1].

Η επιλογή του κράτους είναι η υποστήριξη και προώθηση μέρους των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο και η λειτουργία τους υπό την ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί παραμένουν τμήμα του επίσημου συστήματος κοινωνικής προστασίας και μάλιστα είναι προσανατολισμένοι σταθερά στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας ευπαθών ομάδων. Από την οπτική των αρμοδιοτήτων φαίνεται να διαθέτουν ένα εξαιρετικά ευρύ πεδίο προκειμένου να οργανώνουν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας. Στην πραγματικότητα ωστόσο οι περιορισμένοι πόροι καθορίζουν απόλυτα το φάσμα της κοινωνικής τους πολιτικής και τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας που παρέχουν.

Η σύγχρονη πραγματικότητα επιφέρει δομικές αλλαγές στο ρόλο της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η ολοκλήρωση της χρηματοδότησης των δομών σε συνδυασμό με την ύφεση και την αδυναμία αντικατάστασης των πό-

ρων των Διαρθρωτικών Ταμείων με εθνικούς ή τοπικούς πόρους μεγεθύνουν την πίεση στον πυλώνα της κοινωνικής πολιτικής και επιτείνουν το διπλό έλλειμμα στην κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, η εξέλιξη των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των ΟΤΑ, που αντιστοιχούν στο ½ των τακτικών τους εσόδων, μειώνονται δραματικά και βρίσκονται σήμερα περίπου στα επίπεδα του 2003 έχοντας γνωρίσει μείωση περίπου 40% το 2012 σε σχέση με το 2010 [ΕΕΤΑΑ,2013] περιορίζοντας δραματικά τους αντίστοιχους πόρους με τους οποίους στηρίζουν μέρος των δομών κοινωνικής φροντίδας. Θα πρέπει ακόμη να προστεθεί ότι η Ελλάδα παραμένει στις τελευταίες θέσεις αναφορικά με τα έσοδα της αυτοδιοίκησης από τοπικούς φόρους. Αλλά και ως προς τις δαπάνες της η αυτοδιοίκηση ξεκινά από εξαιρετικά χαμηλή αφετηρία συγκριτικά με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες αφού κατορθώνει να δαπανά λίγο πάνω από το 10% των ετήσιων εξόδων της για την κοινωνική προστασία σε σύγκριση με το σχεδόν διπλάσιο των 27 της ΕΕ [Dexia –CERM,2012].

Εντωμεταξύ παρά τις παρατάσεις που πήραν τα χρηματοδοτούμενα προγράμματα η νέα πραγματικότητα που διαμορφώθηκε και αναμένεται να ακολουθηθεί και στο μέλλον είναι ο εμπλουτισμός, στην πράξη, των παρόχων κοινωνικών υπηρεσιών με τη συμμετοχή εκτός των ΟΤΑ και φορέων από τον ιδιωτικό τομέα (ιδιωτικές επιχειρήσεις, ΜΚΟ, κοινωνικές επιχειρήσεις κλπ). Όπως ωστόσο αποτυπώνεται στα έως σήμερα δεδομένα η συμμετοχή φορέων εκτός των ΟΤΑ παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη αφού για το 2012 η συμμετοχή Αστικών Μη Κερδοσκοπικών φορέων ήταν μόλις 2% του συνόλου με το υπόλοιπο να αντιστοιχεί στο σύνολο των νομικών προσώπων που ελέγχονται από ΟΤΑ. Αντιθέτως, για τις δομές Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων η ποικιλία φαίνεται μεγαλύτερη με τη ενεργοποίηση αρκετών Αστικών Μη Κερδοσκοπικών σχημάτων τα οποία αντιστοιχούν στο 39% των δομών. Στο πεδίο της φροντίδας η εμπλοκή νέων παρόχων είναι νωρίς για να αξιολογηθεί, ωστόσο θέτει νέα δεδομένα στο ρόλο και την εμβέλεια των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ [ενδεικτικά για την κατ' οίκον φροντίδα, βλ. Αμίτσης,ο.π.:80-87]. Αντίστοιχα βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί συνθέτουν ένα επίσης έντονα πλουραλιστικό περιβάλλον με περίπου το 1/3 των οποίων να αφορά φορείς από την ιδιωτική οικονομία. Βεβαίως θα πρέπει στο σημείο αυτό να συνυπολογιστεί και η αύξηση των διαθέσιμων θέσεων οι οποίες υποστηρίχθηκαν με πόρους ΕΣΠΑ και η αύξησή τους φτάνει για το 2012 το τριπλάσιο νούμερο των θέσεων για το 2010 (83.832 έναντι 26.727) χωρίς και πάλι να είναι δυνατό να καλυφθεί η συνολική ζήτηση [ΕΕΤΑΑ,2013].

Ακόμα, στο φάσμα των υπηρεσιών στις οποίες οι ΟΤΑ και οι Περιφέρειες έχουν σημαντικό ρόλο είναι προγράμματα προώθησης της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο μέσω της προώθησης στην απασχόληση άνεργων και ειδικών ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτών των προγραμμάτων έχουν αναπτυχθεί κατά τόπους ενώσεις φορέων με τη συμμετοχή των ΟΤΑ προκειμένου να υποστηριχθούν

στη βάση συγκεκριμένου αναπτυξιακού σχεδίου νέες θέσεις εργασίας προς όφελος των τοπικών επιχειρήσεων αλλά και κυρίως της τοπικής οικονομίας. Σημαντικός ρόλος για τους ΟΤΑ εντοπίζεται και στην ανάπτυξη του «Εθνικού Δίκτυου Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας» όπου δημιουργούνται και λειτουργούν υπηρεσίες που απευθύνονται στις πλέον αδύναμες ομάδες του πληθυσμού που πλήττονται από τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης και συγκεκριμένα: Κοινωνικά παντοπωλεία, Κοινωνικά φαρμακεία, Ανοιχτά κέντρα ημερήσιας υποδοχής αστέγων, Υπνωτήρια, Δομές παροχής Συσσιτίων, Δημοτικοί Λαχανόκηποι, Τράπεζες χρόνου, Γραφεία Διαμεσολάβησης. Τα προγράμματα αυτά υποστηρίζονται από πόρους ΕΣΠΑ και βρίσκονται πάντοτε υπό την αβεβαιότητα της διάρκειάς τους. Με τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στα προγράμματα αυτά, αναγνωρίζεται ο κεντρικός τους ρόλος στη ρύθμιση των κοινωνικών προβλημάτων όπως αυτά εκφράζονται στο τοπικό επίπεδο αλλά παράλληλα αποτυπώνεται και η εξάρτησή του από πόρους που δεν ελέγχει και χωρίς να διαθέτει τη δυνατότητα να εγγυηθεί τη διάρκειά τους.

Συνολικά οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί συμμετέχουν στη άσκηση κοινωνικής πολιτικής χωρίς ωστόσο να κατορθώνουν να αναπτύξουν αυτόνομα από το κεντρικό κράτος το ρόλο τους. Σταδιακά ο ρόλος αυτός έχει εμπλουτιστεί παρακολουθώντας τις εξελίξεις δύο διαφορετικών πεδίων άσκησης πολιτικής, αυτό της οργάνωσης του κράτους και αυτό της κοινωνικής προστασίας.

## Συμπεράσματα

Στην Ελλάδα η αυτοδιοίκηση αποκτά ολοένα και μεγαλύτερο πεδίο δραστηριοτήτων και ρόλων και ενισχύει την παρουσία της στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Η κατά κύματα ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της καταδεικνύει τον σταθερό προσανατολισμό των αλλαγών στην αποκέντρωση λειτουργιών που παραδοσιακά βρίσκονταν στο κέντρο. Βεβαίως η μετακύλιση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τους περιφερειακούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς δεν αρκεί. Σήμερα η αυτοδιοίκηση και ειδικότερα οι οργανισμοί του πρώτου βαθμού, διαθέτουν ευρύ θεσμικό πλαίσιο προκειμένου να σχεδιάσουν και να αναλάβουν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας σε ένα εξαιρετικά ευρύ φάσμα πεδίων. Είναι προφανές όμως ότι αυτό δεν είναι αρκετό αφού οι πόροι που έχουν οι δήμοι στη διάθεσή τους είναι εξαιρετικά περιορισμένοι, βρίσκονται υπό τον έλεγχο του κράτους ή προέρχονται από τα Κοινωνικά Διαρθρωτικά Ταμεία. Συνεπώς, αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο οριοθετείται ο ρόλος της αυτοδιοίκησης, είναι σαφές ότι σημειώνεται σταδιακά σημαντική πρόοδος. Ωστόσο δεν έχει καταστεί δυνατή ακόμη η υπέρβαση των καιριών αδυναμιών οι οποίες περιορίζουν τη σημασία της αυτοδιοίκησης και υποβαθμίζουν τις δυνατότητες να συγκροτηθεί στο τοπικό επίπεδο ένα συμπληρωματικό αλλά αυτόνομο φάσμα παρεμβάσεων που απευθύνεται στην τοπική κοινότητα.



Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα αναπτύχθηκε με σημαντική υστέρηση σε σχέση με τον ευρωπαϊκό χώρο και παρέμεινε για μια μακρά περίοδο σε θέση συγκριτικής αδυναμίας. Η πρόοδος που πραγματοποιήθηκε στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής δεν κατόρθωσε να καλύψει ελλείψεις και αδυναμίες που αφορούσαν όχι μόνο την οικονομική αδυναμία του ελληνικού κράτους αλλά και οργανωτικές του αντιφάσεις, άτυπες κοινωνικές και πολιτικές διασυνδέσεις ακόμα και συντεχνιακά συμφέροντα. Επιπλέον, η ύφεση της οικονομίας και ο προσανατολισμός των μεταρρυθμίσεων που ακολουθούνται έπληξαν σημαντικά την κοινωνική πολιτική και τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας περιορίζοντας του πόρους και αντίστοιχα υπηρεσίες και παροχές αλλά και χρήστες. Το ήδη υπολειμματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας προστέθηκαν επιπλέον αδυναμίες και κενά. Κατά συνέπεια το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής συνιστά τον έτερο ελλειμματικό πυλώνα της κοινωνικής πολιτικής στην αυτοδιοίκηση και επιβεβαιώνει την αρχική υπόθεση περί διπλού ελλείμματος.

Το διπλό έλλειμμα τροφοδοτείται από τις αγκυλώσεις, τους περιορισμούς και την εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από τη μία πλευρά ενώ από την άλλη από το αδύναμο πλέγμα κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα αλλά και προτού το ξέσπασμα της τρέχουσας οικονομικής ύφεσης. Ο απεγκλωβισμός από το διπλό έλλειμμα απαιτεί την ανάδειξη νέου παραδείγματος με την ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών θεσμών παράλληλα με τον αναπροσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής και την ανταπόκρισή της στα νέα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα της σύγχρονης Ελλάδας.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αρίτσης, Γ. (2014), *Τα μοντέλα της κατ' οίκον φροντίδας στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας*, Παπάζησης: Αθήνα.
- Δαφέρμος, Γ. και Παπαθεοδώρου, Χ., (2011), «Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση δαπανών για την κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;» *Κείμενο Πολιτικής Ι*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- ΕΕΤΑΑ-ΚΕΔΚΕ, (1995), *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές*, ΕΕΤΑΑ, 1995.
- ΕΕΤΑΑ, (2008<sup>α</sup>), «Καταγραφή - Επεξεργασία Προγραμμάτων Κ.Δ.Α.Π και Κ.Δ.Α.Π. με.Α.». Αθήνα.
- ΕΕΤΑΑ, (2008<sup>β</sup>), «Καταγραφή Αποτίμηση και Αξιολόγηση της λειτουργίας των Δομών, των Υπηρεσιών και των Προγραμμάτων της Τ.Α για τους Ηλικιωμένους», Αθήνα.
- ΕΕΤΑΑ, (2008<sup>γ</sup>), «Εκθεση καταγραφής Αποτίμησης και Αξιολόγησης της Ίδρυσης και Λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών που λειτουργούν στους Ο.Τ.Α.».

- ΕΕΤΑΑ, (2011), Υπάρχουσες και νέες αρμοδιότητες Δήμων με βάση το Ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» και τους Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», Ν. 3870/2010, Ν. 3905/2010 και Ν.3979/2011, Αθήνα.
- ΕΕΤΑΑ, (2013), Οι Δήμοι σε αριθμούς, Αθήνα.
- Επιτροπή των Περιφερειών (2009), *White paper on multilevel governance*, CONST-IV-020.
- Επιτροπή των Περιφερειών (2009), *Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση*, Βρυξέλες
- ΕΣΔΥ (2012), Ανασυγκρότηση και Χρηματοδότηση της Ασφάλισης Υγείας, Το εγχείρημα του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας, Αθήνα.
- ΕΥΣΕΚΤ, (2005), Έκθεση αξιολόγησης των μέτρων και δράσεων που συμβάλλουν στη συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, Αποτελέσματα προέρευνας, Αθήνα.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (1998-2011), Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση: *Ετήσιες Εκθέσεις*, Αθήνα.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2008-2011), Οι εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα: *Ετήσιες Εκθέσεις*, Αθήνα.
- Ιωαννίδης, Α. Παπαθεοδώρου, Χ. Σουφτάς, Δ. Εργαζόμενοι και όμως φτωχοί, Διαστάσεις της φτώχειας των εργαζόμενων στην Ελλάδα, *Επιστημονική Έκθεση 6*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Κοντιάδης, Ξ. (2006), «Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τ.1,σ.49-66, Αθήνα.
- Κοντιάδης, Ξ. και Απίστουλας Δ. (2006) *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουζής Γ. (2010), «Η πορεία της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης της εργασίας και το άλλοθι της κρίσης» στο Βατικιώτης Α. *Ο χάρτης της κρίσης: Το τέλος της αυταπάτης*, Τόπος:Αθήνα.
- Κουζής Γ. (2011), Η εργασία στη δίνη της οικονομικής κρίσης και του μνημονίου: Δέκα επισημάνσεις, Περιοδικό *Ουτοπία*, τεύχ. 97, Νοεμβριος – Δεκέμβριος.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- ΟΑΣΑ (2013) Ελλάδα, μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας, Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ.
- Οικονόμου Χ., (2004), *Πολιτικές υγείας στην Ελλάδα και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες*, Αθήνα: Διώνικος.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Μ. Πετμεζίδου (2004), “Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική

- προοπτική” στο Πετμεζίδου, Μ και Χ. Παπαθεοδώρου, *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Εξάντας: Αθήνα.
- Πετμεζίδου- Τσουουβή, Μ. (1992), *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Αθήνα: Εξάντας.
- Ρομπόλης Σ., Ρωμανιάς Γ., (2004), «Κρατικές πολιτικές στην κοινωνική ασφάλιση», στο: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2003), *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. και Χ. Οικονομου, (2006), « Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη* 2006 1 (1), 5-36.
- Σπανού Κ., Α.Ρήγος & Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.
- Στασινοπούλου Ο. (1993), «Αναδιάρθρωση των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών. Η επικαιρότητα της ανεπίσημης φροντίδας και οι σύγχρονες διαπλοκές», στο: Γετίμης Π., Γράβαρης Δ., (επιμ.), *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική*, σ.σ. 271-311, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Σκαμνάκης, Χ. (2006) *Ο ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*, Αθήνα: Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ. (2005) «Η Υποεθνική Παράμετρος, προοπτική ή αδύναμος κρίκος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Μια εμπειρική διερεύνηση των χαρακτηριστικών των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας», στο: Ζαϊράκης Γιάννης, Αγάπη Κανδυλάκη, (επιμ.) *Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας. Μορφές παρέμβασης σε ευπαθείς ομάδες και σε πολυπολιτισμικές κοινότητες*, Αθήνα: Κριτική.
- Σκαμνάκης, Χ. (2012), Η κοινωνική πολιτική από την αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύθυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση, στο: Θανοπούλου, Μ - Πετμεζίδου, Μ. - Στρατηγάκη, Μ. (επιμ), *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής, μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη*, Αθήνα, Gutenberg.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (1999), “Το καλειδοσκοπείο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα της δεκαετίας του ‘90”, στο: Ματσαγγάνης Μ., (επιμ.) (1999) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Τσαούσης Δ., και Χατζηγιάνη Α., (1990) *Κοινωνικές και χωροταξικές προϋποθέσεις λειτουργίας των ΚΑΠΗ ως θεσμού σύνδεσης των ηλικιωμένων με την κοινότητα*, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο / ΚΕΚΜΟΚΟΠ.

- Υπουργείο Εσωτερικών, 2010, Αυτολογική Έκθεση σχεδίου νόμου “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης” Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομικών (1991), Κοινωνικός Προϋπολογισμός, Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομικών, (2009), Κοινωνικός Προϋπολογισμός: Αθήνα.
- Φερόνας, Α. (2005) «Οι τοπικοί φορείς στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού: Προβλήματα και προοπτικές», στο: Γ.Ο. Τσομπάνογλου, Γ. Κορρέ και Ι. Γιαννοπούλου (επιμ.) *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ψημμένος, Ι. και Σκαρνάκης, Χ. (2007), *Πρόσβαση και Χρήση των Υπηρεσιών Κοινωνικής Προστασίας: Η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία*, Αθήνα: Gutenberg.

### Ξενογλώσση

- Dexia - CERM, (2012), Subnational public finance in the European Union, downloaded on the Dexia Crédit Local website ([www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr) in the «Nos publications» section) and the CEMR website ([www.ccre.org](http://www.ccre.org)), on 4/12/2014.
- Dexia (2008), Sub-National Governments in the European Union. Paris: Dexia Editions.
- Economou, C. (2010), «Health Systems in Transition, Greece Health system review», *European Observatory on Health Systems and Policies*, v.12, n.7.
- Goldsmith, M. (1996), “Normative Theories of Local Government: A European Comparison”, in King, D. – Stoker, G. (eds.), *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, London.
- Goldsmith, M. (2002), Central Control over Local Government - A Western European Comparison’, *Local Government Studies*, 28: 3, 91-112.
- Hesse, J. - Sharpe, L. J. (1991), “Local government in international perspective – some comparative observations”, in J. Hesse – L.J. Sharpe (eds.), *Local Government*, Sage, London.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press
- Hlepas, K.N. (2010b), “Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second”, *Local Government Studies*, April 2010.
- Hlepas, K.N. (2003). ‘Local government reform in Greece’, in N. Kersting and A. Vetter (eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich, pp. 221-39
- Hlepas, N.K. and P. Getimis (2010), “Greece a Case of Fragmented Centralism and ‘Behind the Scence’ Localism, in Lidström, A. Hendriks, F and J. Loughlin, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pp.410-433, Oxford University Press.

- Hlepas, N.K. and P. Getimis (2011) Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment, *Local Government Studies*, 37:5, 517-532,
- Hlepas, N.K. (2010) incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms, *Local Government Studies*, 36:2, 223-249.
- Heinelt, H. & Hlepas, N. (2006) Typologies of local government systems, in: H. Back, H. Heinelt, & A. Magnier (eds) *The European Mayor*, pp.21-42 (Wiesbaden: VS Verlag).
- Kazepov, Y.(2008), *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*.
- Kazepov, Y. (ed.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Nikoloski, Zlatko and Mossialos, Elias (2013) Corruption, inequality and population perception of healthcare quality in Europe. *BMC health services research*, 13 . p. 472.
- Loughlin, J. (2004), Greece: Between “Enosis’ and Decentralization” in J. Loughlin, (ed.), *Sub-national Democracy in the European Union*, Oxford University Press.
- Loughlin, J. and B. G. Peters (1997), ‘State traditions, administrative reform and regionalization’, in M. Keating and J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, pp. 41-62.
- OECD (1997), OECD economic surveys, Greece 1997, Paris.
- OECD (2014), Society at a Glance. Paris
- OECD Health Statistics (2013), <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>
- Page, E. (1991) *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, New York.
- Page, E. C. – Goldsmith, M. (eds.), (1987), *Central and Local Government Relations*, Sage, London.
- Page, E.C. and M. Goldsmith (1987), *Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European States* (London:Sage).
- Lavas, K. (1997), *The Europeanization of Greece. Interest politics and the crisis of integration*. London, Macmillan.
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (eds.) (1993), *Quasi Markets and Social Policy*, Macmillan.
- Evers A, Sveltik I. (1991), *New welfare mixes in care for the elderly: vol. 3; Canada, France, Germany, Italy, United Kingdom*, European Centre for Social Welfare Policy, Vienna.
- Rooij, R.(2002), “The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands”, *Journal of European public Policy*, v.9, n.3, pp.447-467.
- Venieris, D. (2003), Social Policy in Greece: Rhetoric versus Reform. *Social Policy & Administration*, 37: 133-147.

## Die kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme<sup>1</sup>

Arno Wied, *Referatsleiter, Persönlicher Referent des Landrates - Referat  
des Landrates Kreis*

### Einleitung

Durchforscht man die Wahlprogramme von Landrats-, Oberbürgermeister- oder Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten – oder auch die der meisten für die Wahlen zu einer kommunalen Vertretungskörperschaft antretenden Parteien und Wählergruppen – so ist festzustellen, dass „Wirtschaftsförderung“ fast immer als eine der wichtigsten kommunalen Aufgaben genannt wird.

Warum ist das so? Zwar haben die Kreise, Städte und Gemeinden den kommunalverfassungsrechtlichen Auftrag, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen zu schaffen,<sup>2</sup> aber den Begriff „Wirtschaftsförderung“ sucht man in den maßgeblichen Gesetzen und Verordnungen vergebens. Damit ist klar: Wirtschaftsförderung ist – obwohl allerorten als wichtig empfunden – keine Pflichtaufgabe der Kommunen, sondern wird von ihnen als freiwillige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung wahrgenommen und gestaltet.

Dies hat zur Folge, dass es kein einheitliches Bild davon gibt, was der „Wirtschaftsförderung“ alles zuzurechnen ist und was einzelne Kommunen im Rahmen ihres Verständnisses und ihrer Bedürfnisse als wirtschaftsfördernde Angelegenheiten definieren. Dieses unterschiedliche Verständnis führt zu völlig verschiedenen Definitionen des Begriffs „Wirtschaftsförderung“:

- Es gibt eine ganzheitliche Definition, die Wirtschaftsförderung als „Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zur *selektiven Begünstigung* bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bestimmt und Wirtschaftsförderung insofern abgrenzt von anderen, gesamtwirtschaftlich wirkenden Maßnahmen, etwa zur Konjunktur- oder Wachstumsbelebung.“<sup>3</sup> Damit werden alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auf staatlicher und kommunaler Ebene erfasst. Kommunale Wirtschaftsförderung wird in Abgrenzung dazu als die „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die auf kommunaler Ebene selbstständig und eigenverantwortlich, auch im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit, durchgeführt werden“<sup>4</sup> definiert.

- Eine aus dem kommunalen Blickwinkel formulierte, aber sehr allgemeine Begriffsdefinition liefert Rekka Schubert: „Kommunale Wirtschaftsförderung soll bestimmt werden als die zur Daseinsvorsorge zählende Aufgabe der Gemeinden, Städte und Landkreise, die durch die Schaffung oder Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft mittels Förderung und Pflege der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen, das wirtschaftliche und soziale Wohl im kommunalen Gebiet sichert oder steigert.“<sup>5</sup>
- Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln, fand hingegen eine umfassende Definition: „Kommunale Wirtschaftsförderung umfasst alle Maßnahmen zur Verbesserung der Faktoren, die die Standortwahl von Unternehmen beeinflussen. Dies gilt sowohl für die sogenannten harten Faktoren (z.B. Gewerbeflächen, Infrastruktur, überörtliche Verkehrsanbindung) als auch für die sogenannten weichen Faktoren (z.B. Bildungs- und Kulturangebot, Attraktivität der Stadt).
- Die Maßnahmen beziehen sich sowohl auf die vorhandenen Betriebe (Bestandssicherung und -entwicklung) als auch auf anzusiedelnde oder noch zu gründende Betriebe. Zielgruppen der Wirtschaftsförderung sind nicht nur die unternehmerische Wirtschaft, sondern auch Behörden, Verbände und Einrichtungen ohne Erwerbscharakter.“<sup>6</sup>

Diese Definition ist weit offener und bestätigt nicht nur die unterschiedlichen Themenfelder und Handlungsansätze, die auf kommunaler Ebene unter dem Dach der Wirtschaftsförderung abgehandelt werden, sondern schlägt gleichzeitig eine Brücke zu den schon zitierten Aufgabenzuweisungen in den kommunalen Verfassungsgesetzen. Die KGSt geht sogar noch weiter und sieht „Wirtschaftsförderung als eine kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge für die örtliche Gemeinschaft“<sup>7</sup>, die aus der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 GG abgeleitet werden könne.

Diese Ableitung ist sicherlich strittig, zumal in den letzten Jahren die Handlungsmöglichkeiten kommunaler Wirtschaftsförderung durch Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft eingeschränkt worden sind und zum Beispiel direkte, durch Kommunen gewährte Subventionen für einzelne Unternehmen quasi ausgeschlossen sind. Andererseits zeigen die Ausführungen der KGSt die Vielfältigkeit kommunaler Wirtschaftsförderung und machen deutlich, dass es sich hierbei um eine kommunale Querschnittsaufgabe handelt, deren Ziele bei fast allen kommunalen Aufgabenbereichen und Handlungsfeldern zu berücksichtigen sind.

## 1. Wirtschaftsförderung – Eine kommunale Querschnittsaufgabe

Das Wirtschaftsförderung eine kommunale Querschnittsaufgabe ist, wird besonders gut erkennbar, wenn man kommunale Wirtschaftsförderung, die für sie allgemein formulierten Ziele und die dazu in verschiedenen Handlungsbereichen notwendigerweise zu erzielenden Wirkungen entlang der Bereiche eines kommunalen Haushaltes betrachtet. Dies geschieht im Folgenden beispielhaft unter Orientierung an den Gliederungsvorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen<sup>8</sup>. Auf diese Weise wird gleichzeitig ein Überblick über die vielfältigen Anforderungen gewonnen, die an kommunale Wirtschaftsförderung gestellt werden, und über deren Handlungsansätze.

- *Innere Verwaltung:*

Die der „Inneren Verwaltung“ zuzuordnenden Organisationseinheiten sind insbesondere für die Gewährleistung einer den Anforderungen entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation zuständig. Dazu zählt die Entwicklung und Realisierung effizienter und effektiver Organisationsmodelle ebenso wie eine nach qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten geeignete Personalausstattung. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann eine Verwaltung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zielorientiert, kostengünstig und schnell arbeiten. Wirtschaftsunternehmen erwarten aber – wenn sie als Kunden von Verwaltungen auftreten – gerade dies: ein unternehmensfreundliches Klima, das geeignet ist, die notwendigen Behördenkontakte ohne unnötige Suchprozesse und mit der erforderlichen Unterstützung durch die Verwaltung erledigen zu können. Dabei ist es für Unternehmen oft besonders wichtig, erforderliche Genehmigungen so schnell wie möglich zu erlangen.

- *Sicherheit und Ordnung:*

Schnelle Entscheidungen über beantragte Erlaubnisse und Genehmigungen sind auch in diesem Bereich von erheblicher Bedeutung für die gewerbliche Wirtschaft. Ob es zum Beispiel um die Erteilung von Gaststättenerlaubnissen, um die Zulassung von Schwertransporten oder die Nutzung von öffentlichen Verkehrsflächen für Baumaßnahmen oder Straßenwirtschaften geht – für die Unternehmen ist es wichtig, schnell rechtssichere Entscheidungen zu bekommen, auf denen die weitere betriebliche Planung aufgebaut werden kann.

Aber auch andere kommunale Aufgaben, die diesem Bereich zuzurechnen sind, können weitreichende Wirkungen auf die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erzielen. Zu nennen sind beispielsweise eine bedarfsgerechte Ausstattung der Feuerwehren, die unabwiesbare Voraussetzung für die



Genehmigung von gewerblichen Bauten sein kann, oder die Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

- *Schulträgeraufgaben:*

Adäquat ausgestattete Schulen und Berufskollegs leisten wichtige Beiträge für die Heranbildung von qualifizierten Arbeitskräften. Angesichts des demografischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftemangels ist dies ein entscheidender Aspekt bei der Standortwahl von Unternehmen und damit auch für die Funktionsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Eine gute Versorgung mit allgemeinbildenden Schulen ist auch für die Attraktivität einer Stadt oder Gemeinde als Wohnstandort ein wichtiger Indikator. Das Schulangebot hat Einfluss auf die Wahl von Arbeitsplatz und Wohnort und damit indirekt auch auf die Chancen, einen Fachkräftemangel oder einen Bevölkerungsrückgang in einer Region durch Zuwanderung von außen ausgleichen zu können. Die Bereitstellung eines attraktiven Schulangebotes ist deswegen aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung ein wichtiger weicher Standortfaktor.

- *Kultur und Wissenschaft:*

Den weichen Standortfaktoren wird das Kulturangebot einer Kommune, eines Kreises oder einer Region zugeordnet. Wirtschaftsstandorte, die kein attraktives Kulturangebot aufweisen können, sind für Unternehmen weniger interessant, weil es sich unter solchen Rahmenbedingungen schwierig gestaltet, Arbeitskräfte aus anderen Regionen oder aus dem Ausland anzuwerben. Wirtschaftsförderung hat daher immer einen Bezug zur Kulturförderung.

Daneben werden auch Elemente einer aktiven Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft als positiv für die Entwicklung eines Wirtschaftsstandortes gesehen. Eine enge Kooperation zwischen Kreisen, Städten und Gemeinden auf der einen und zum Beispiel Forschungstransferstellen auf der anderen Seite oder die Auslobung von kommunalen Forscher- oder Gründerpreiswettbewerben ist deswegen vielerorts eine aktive Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung.

Auch die im eher den Bereichen der Kulturpflege und Erwachsenenbildung zugeordneten Volkshochschulen erlangen vielerorts auch unter wirtschaftsfördernden Aspekten neue Bedeutung, weil sie oftmals Bildungsgänge anbieten, die für die Entwicklung des Fachkräftepotenzials wichtig sind.

- *Soziale Leistungen:*

Die „Sozialen Leistungen“ haben nur in wenigen Kommunen eine direkte Verknüpfung zur kommunalen Wirtschaftsförderung. Ein wichtiger Zusammenhang zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft ergibt sich aber aus der Kooperation der Kommunen – insbesondere der Kreise – mit den Agenturen

für Arbeit. Dies gilt zum einen bei der Verwaltung der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) in den Jobcentern, zum anderen bei der alleinigen Betreuung dieses Personenkreises in den sogenannten Optionskommunen.

- *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe:*

Ähnlich wie bei den Aufgaben, die die Kommunen als Schulträger wahrzunehmen haben, haben die in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu gestaltenden Aufgaben Bedeutung als weicher Standortfaktor. Ein ausreichendes und hochwertiges Angebot im Bereich der Kinderbetreuung gehört dazu genauso wie eine ansprechende Jugendarbeit, um nur einzelne Themenfelder zu nennen. Mit ihren Aktivitäten im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nehmen die Kommunen Einfluss auf ihre Attraktivität als Wohn- und damit auch als Wirtschaftsstandort. Die in den letzten Jahrzehnten zunehmend gestiegene Frauenerwerbsquote in Kombination mit den sich abzeichnenden Problemen zur Deckung des Fachkräftebedarfs führt dazu, dass diesem Themenfeld auch in Wirtschaftskreisen immer größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

- *Gesundheitsdienste:*

Kommunale Aufgaben im Bereich der Gesundheit haben meistens nur dann ein besonderes Gewicht für die gewerbliche Wirtschaft, wenn Lebensmittelskandale oder Seuchen zu beklagen sind. Es besteht aber – deutlich weniger von der Öffentlichkeit wahrgenommen – im Bereich der Lebensmittel- und Gesundheitswirtschaft eine ganz enge Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Wirtschaftsbetrieben. Diese Zusammenarbeit ist nicht nur den strengen rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch den Qualitätsmanagementsystemen geschuldet, denen sich zum Beispiel Fleisch verarbeitende Betriebe unterwerfen müssen. Dass diese Zusammenarbeit partnerschaftlich funktioniert und nicht vornehmlich durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis geprägt ist, kann als kommunale Wirtschaftsförderung im weiteren Sinne gewertet werden. Als neuer Aspekt gewinnt insbesondere im ländlichen Raum die Versorgung der Bevölkerung mit einem ausreichenden Angebot an ärztlichen und pflegerischen Dienstleistungen mehr und mehr Gewicht. Ebenso spielen in diesem Kontext die Gesundheitsämter mit ihren Aufgaben nach dem Heilpraktikergesetz eine besondere Rolle.

Wesentlich ist zudem, dass die „Gesundheitswirtschaft“ an sich aufgrund der großen Zahl von Arbeitsplätzen für einige Regionen oder Kommunen als eigener Wirtschaftsfaktor eine besondere Bedeutung besitzt. Dies gilt vor allem dann, wenn medizinische Fakultäten oder medizinische Forschungsinstitute an einem Standort vorhanden sind oder sich eine größere Anzahl von (Fach-)Kliniken angesiedelt hat.<sup>9</sup>

- *Sportförderung:*

Eine Verknüpfung zwischen Sport- und Wirtschaftsförderung herzustellen, erscheint im ersten Moment schwierig. Es sei denn, es handelt sich um Kommunen, die sehr erfolgreiche Sport- und insbesondere Fußballvereine vorzuweisen haben. In solchen Städten (seltener sind es Gemeinden) steht die Wirtschaftsförderung in engem Zusammenhang mit den positiven Wirkungen, die die erfolgreichen Sportvereine etwa für den Bekanntheitsgrad, das Image oder das Übernachtungsgewerbe haben.

Sport und Sportangebot sind aber auch unabhängig vom publikumsträchtigen Spitzensport bedeutsam für die Ausprägung einer Kommune als Wirtschaftsstandort. Daher gehören sie ebenfalls den weichen Standortfaktoren zugeordnet. Sport, Sportförderung und Sportstättenentwicklung sind damit Bestandteile der Überlegungen, die in den Gesamtkontext kommunaler Wirtschaftsförderung eingeordnet werden müssen.

- *Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen:*

Einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftsförderung herzustellen, fällt für die „Räumliche Planung und Entwicklung“ leicht, weil Raumordnung und Landesplanung und damit die Gestaltung von Landesentwicklungsprogrammen direkte Auswirkungen auf die Gestaltung von Förderprogrammen oder Vorgaben für die Regionalentwicklungsplanung haben kann. Die in den Gebietsentwicklungsplänen enthaltenen Grundzüge der Regionalplanung sind für jede Kommune bei der Erarbeitung von Bauleitplänen zu beachten. Mithin steht die Frage, wo zum Beispiel neue Gewerbegebiete, Einzelhandels- oder Logistikzentren im Flächennutzungsplan einer Stadt oder Gemeinde ausgewiesen werden können, in hoher Abhängigkeit von den Zielaussagen und -planungen, die auf übergeordneten Ebenen entwickelt und entschieden werden. Jede Kommune ist daher gut beraten, hier frühzeitig ihren Einfluss geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund gibt es in der Praxis viele Beispiele, bei denen innerhalb einer Kommunalverwaltung den für die Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheiten eine Koordinierungs- oder Steuerungsfunktion für landesplanerische Verfahren zugewiesen wird, an denen die Kommunen als Träger öffentlicher Belange beteiligt werden. Mit solchen Regelungen soll meist sichergestellt werden, dass für die Gesamtentwicklung des Kreis-, Stadt- oder Gemeindegebietes wichtige Überlegungen berücksichtigt werden – unabhängig von oftmals nur Teilbelange berücksichtigenden Erwägungen einzelner Fachabteilungen.

- *Bauen und Wohnen:*

In deutlichem Zusammenhang zur Aufgabe der Wirtschaftsförderung steht „Bauen und Wohnen“. Die Planung und Erschließung von Gewerbe-

und Industrieansiedlungsflächen wird seit jeher als Kernaufgabe der Wirtschaftsförderung verstanden, auch wenn die operative Umsetzung den Bau- und Planungsabteilungen unterliegt. Dabei gibt es unterschiedliche Ansätze, wie intensiv die für die Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheiten in den Prozess zur Entwicklung von Gewerbeflächen eingebunden sind oder diesen sogar selbst steuern und sich dabei der Fachkräfte aus den „Bauämtern“ nur als „Erfüllungsgehilfen“ bedienen. Unabhängig davon sind neben der Entwicklung von Gewerbeflächen viele andere Aspekte von „Bauen und Wohnen“ für die Wirtschaftsförderung einer Kommune von herausragender Bedeutung. So ist zum Beispiel die Entwicklung von zeitgemäßen und kostengünstigen Wohnansiedlungsflächen für den Bau von Eigenheimen oder für den Mietwohnungsbau ein wichtiger weicher Standortfaktor, der die Kommune für den Zuzug von Arbeitskräften interessant macht. Diese Attraktivität ist unter zweierlei Gesichtspunkten wichtig: Einerseits kann damit eine ausreichende Versorgung der Unternehmen mit Fachkräften unterstützt werden, andererseits ist es für die Berechnung des Anteils an der Einkommensteuer, den die Kommune als wichtige Einnahmequelle erhält, bedeutsam, dass von den in der Stadt oder Gemeinde arbeitenden Personen auch möglichst viele dort wohnen.

Als weiterer Aspekt sei die Entwicklung des Einzelhandels in einer Kommune angesprochen, die maßgeblich über den Flächennutzungsplan als vorbereitenden und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan beeinflusst werden kann. Die Attraktivität als Einzelhandelsstandort ist in unterschiedlicher Weise für eine Kommune interessant: Zum einen können darüber ebenfalls Arbeitsplätze bereitgestellt werden, zum anderen ist die ortsnahe Versorgung der Bevölkerung ebenfalls als Standortfaktor zu bewerten. Letztlich kann so Kaufkraft gebunden werden, was wiederum für die Einnahmesituation der Kommune vorteilhaft ist.

- *Ver- und Entsorgung:*

Produzierendes Gewerbe benötigt funktionierende Ver- und Entsorgungsstrukturen, vor allem dann, wenn es energieintensive Betriebe, Betriebe mit großem Wasserbedarf oder Betriebe sind, in denen in größerer Menge belastete Abwässer anfallen. Deswegen ist es für die Entwicklung von Gewerbe, Industrie und Handel in einer Kommune wichtig, dass die vorhandenen kommunalen Ver- und Entsorgungssysteme funktionieren, dass sie flexibel und belastbar auf besondere betriebliche Erfordernisse reagieren können und trotzdem möglichst kostengünstig sind.

- *Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV:*

Die Verbindung von Wirtschaftsförderung und Verkehr ist unverkennbar. Unternehmen brauchen eine gute Verkehrsanbindung – nicht nur auf der Straße, sondern oftmals auch auf der Schiene, auf dem Wasser oder in der Luft –, um

im globalisierten Markt bestehen zu können. Und sie benötigen oft auch einen funktionierenden Öffentlichen Personennahverkehrs, um Arbeitskräften und Kunden eine kostengünstige und Parkplatzsparende Anreise zu ermöglichen.

- *Natur- und Landschaftspflege- sowie Umweltschutz:*

Diese Bereiche stehen stärker im Kontext mit weichen Standortfaktoren und haben damit Bedeutung für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes. Intakte Kultur- und Naturlandschaften und die Vermittlung gesunder Umwelt- und Lebensverhältnisse haben heute eine größere Bedeutung als noch vor zwei oder drei Jahrzehnten und werden bei der Auswahl von Arbeits- und Wohnort in deutlich stärkerem Umfang berücksichtigt als früher.

Damit ist zuweilen auch erhebliches Konfliktpotenzial verbunden. Das Interesse an der Ansiedlung von neuen – vielleicht emissionsträchtigen – Betrieben mit der gleichzeitigen Bereitstellung neuer Arbeitsplätze ist häufig nicht mit den Erwartungen der Bevölkerung an gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse zu vereinbaren.

- *Wirtschaft und Tourismus:*

Dies ist der Kern der wirtschaftsfördernden Aktivitäten eines Kreises, einer Stadt oder einer Kommune im Haushaltsplan. Zwar sind es oft nur wenige Produkte und Aufgabenbereiche, die hier festgehalten sind, aber die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass „Wirtschaftsförderung“ im weiteren Sinne auch außerhalb dessen stattfindet. Interessant ist, wie die für Wirtschaftsförderung zuständigen Bediensteten bzw. Organisationseinheiten auf andere Teile der Verwaltung Einfluss nehmen, um Wirtschaftsförderung in ihrer Gesamtheit aktiv als Aufgabe wahrnehmen zu können.

- *Allgemeine Finanzwirtschaft:*

Die „Allgemeine Finanzwirtschaft“ ist von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftsförderung, weil in diesem Zusammenhang die Erhebung von Steuern bzw. die Gesamtdeckung des Haushaltes eine besondere Rolle spielt. Die Gesamtfinanzierung des kommunalen Haushaltes hat nach den Bestimmungen der Gemeindefinanzwirtschaft zwar zunächst aus sonstigen Einnahmen und speziellen Entgelten (Gebühren und Beiträgen) und nur nachrangig aus Steuern zu erfolgen. Aber der kommunale Praktiker weiß, dass zwei Einnahmearten von elementarer Bedeutung für die Finanzausstattung einer Kommune sind. Dabei handelt es sich zum einen um die Gewerbesteuer und zum anderen um den Anteil aus dem Aufkommen der Einkommensteuer, welcher der Kommune zur Verfügung gestellt wird. Beide Einnahmen – Gewerbesteuer und Anteil an der Einkommensteuer – stehen in direktem Zusammenhang mit der Frage, wie erfolgreich die Kommune auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung ist. Wie viele Gewerbesteuer zahlende Unternehmen können angesiedelt und an den Standort gebunden werden? Wie

viele Arbeitsplätze stehen im Stadt- oder Gemeindegebiet zur Verfügung bzw. wie viele Arbeitsplätze werden für die Einwohner der jeweiligen Kommune angeboten? Dabei hat auch dies wiederum mit Standortattraktivität zu tun: Unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit wird eine Kommune sehr intensiv unter Berücksichtigung der Entwicklung in Nachbargemeinden und -regionen abwägen, wie hoch sie die Hebesätze für die Gewerbesteuer ansetzt. Dies ist oft eine Gratwanderung: Setzt man den Hebesatz zu niedrig an, kann dadurch der Gesamtausgleich des kommunalen Haushaltes gefährdet werden; setzt man ihn zu hoch an, verliert der Wirtschaftsstandort an Attraktivität und man verringert die Chancen, neue Unternehmen und Arbeitsplätze zu gewinnen. Im schlimmsten Fall droht sich eine Spirale zu entwickeln, die durch verfehlte Ansiedlungspolitik langfristig einen erheblichen Beitrag zur Unterfinanzierung eines Haushaltes liefern kann.

Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung werden deswegen gleichermaßen sorgsam wie intensiv auf die Entwicklung der Gewerbesteuer in ihrer Kommune Einfluss zu nehmen versuchen und die politischen Entscheidungsträger mit den dazu notwendigen Informationen versorgen.

- *Stiftungen:*

Zwar gehört die Einrichtung von Stiftungen nicht zum engeren kommunalen Aufgabenportfolio, denn zumeist sind es einzelne kommunale Zwecke, die von einem Stiftungsgeber verfolgt werden. Mittlerweile finden sich jedoch zunehmend von Kommunen oder Kreisen eingerichtete Stiftungen – manchmal in Kooperation mit Kreditinstituten, Hochschulen oder Wirtschaftsverbänden –, die direkt oder indirekt Aufgaben verfolgen, die eine enge Nähe zur kommunalen Wirtschaftsförderung aufweisen.

## 2. Organisation der Wirtschaftsförderung

Die Vielfalt der Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung erfordert eine entsprechende Organisation von Seiten der Kommunen, die im Folgenden analytisch dargestellt wird.

### *Aufgabenträger und Organisation*

Ebenso vielfältig wie die von Wirtschaftsförderungen wahrgenommenen Aufgaben sind auch die organisatorischen Lösungsansätze, die zur Aufgabenerledigung auf der kommunalen Ebene vorzufinden sind. Dazu muss zunächst festgestellt werden, dass es keine rechtlichen Vorgaben oder Anweisungen für die Kreise, Städte und Gemeinden gibt, wie sie die Wirtschaftsförderung in ihrem Gebiet und Zuständigkeitsbereich zu organisieren haben. Jede kommunale Gebietskörperschaft ist aufgefordert, hierfür eine ihrer Größenordnung und ihren

Bedürfnissen angemessene, aber auch ihrer finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit entsprechende Lösung zu finden. Damit wird bereits deutlich, dass sich die in kleineren Kommunen anzutreffenden Organisationsformen in aller Regel deutlich von denen in größerer Städten oder Kreisen unterscheiden.

Neben den finanziellen Möglichkeiten hängt dies natürlich auch mit den Aufgaben zusammen: Einzelne kleine oder mittlere kreisangehörige Städte und Gemeinden haben beispielsweise kaum spürbaren Einfluss auf die Entwicklung der Fachkräfteverfügbarkeit. Diese und vergleichbare Aufgaben, die nur über die Grenzen einzelner Kommunen hinaus zu bewältigen sind, werden somit lediglich von großen kreisangehörigen oder kreisfreien Städten und natürlich von den Kreisen wahrgenommen. Selbst für einzelne klassische Aufgabenbereiche der Wirtschaftsförderung – wie zum Beispiel die Gewerbeflächenentwicklung und -erschließung – werden zunehmend interkommunale Ansätze realisiert. Die damit verbundenen planerischen und finanziellen Herausforderungen können von kleinen Kommunen nicht mehr bewältigt werden, wenn bedeutsame, im regionalen Wettbewerb gut vermarktbar Flächenansätze verwirklicht werden sollen.

Mitunter liegen Ursachen vor, die zum Beispiel Aspekte des Natur-, Arten- oder Landschaftsschutzes betreffen und die Realisierung von neuen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen in einzelnen Städten und Gemeinden nicht zulassen.

#### *Wirtschaftsförderung in der kommunalen Verwaltung*

Die Wahrnehmung der dem Bereich Wirtschaftsförderung zuzurechnenden Aufgaben gestaltet sich in den kommunalen Verwaltungen sehr unterschiedlich. Generell kann man danach unterscheiden, ob die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Organisationseinheiten und Dienstkräfte noch Teil der Verwaltung sind oder ob die Aufgabenerledigung in von der Kommune getragene Unternehmungen ausgegliedert ist. In diesem Abschnitt sollen vorrangig die Organisationslösungen betrachtet werden, bei denen eine solche Ausgliederung nicht stattgefunden hat und die Wirtschaftsförderung damit in die Verwaltung integriert ist. Es wird allerdings in den einzelnen Abschnitten kurz darauf eingegangen, ob in der jeweils betrachteten Gruppe von Kommunen eine Ausgliederung eher häufiger oder nur selten stattfindet.

Da die in den Kommunen anzutreffenden Lösungen sehr stark von ihrer Größe – gemessen an der jeweiligen Einwohnerzahl – abhängen, wird im Folgenden eine nach Größenklassen untergliederte Betrachtung vorgenommen. Die hier gewählte Differenzierung orientiert sich an den Erfahrungen des Verfassers und nicht an Modellen für Größenklassen, die in der Verwaltungsorganisationslehre üblich sind.

*Kleinere Kommunen*

Als „kleinere Kommunen“ werden hier kreisangehörige Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern verstanden. Wirtschaftsförderung in solchen Kommunen ist dadurch gekennzeichnet, dass es keine eigene Organisationseinheit – etwa ein „Amt“ oder einen „Fachdienst“ für Wirtschaftsförderung – gibt. Wirtschaftsförderung ist hier typischerweise „Chefsache“ und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister versteht sich als erste/erster Ansprechpartner/in für die Unternehmen der örtlichen Wirtschaft. Natürlich kann die höchste Führungskraft nicht alle anfallenden Aufgaben und Herausforderungen selbst bearbeiten, sondern beauftragt damit dann nachgeordnete Dienstkräfte, häufig aus den für Bauangelegenheiten zuständigen Organisationseinheiten. In einigen Fällen gibt es ergänzende Lösungen, bei denen einzelne Verwaltungsmitarbeiter innerhalb der Verwaltung für die Hauptverwaltungsbeamten eine koordinierende Funktion übernehmen oder auch nach außen als Ansprechpartner für Unternehmen und Unternehmer erkennbar sind. Aber auch diese Mitarbeiter sind daneben mit einem anderen Aufgabenbereich betraut und nicht ausschließlich für Wirtschaftsförderungsaufgaben abgestellt.

Mit diesen Organisationslösungen, zu denen es in der Regel aufgrund der Verwaltungs- und Finanzkraft von Kommunen dieser Größenordnung keine Alternative gibt, ist das Problem verbunden, dass Wirtschaftsförderung überwiegend nur reaktiv stattfinden kann und wichtige Gesamtbetrachtungen, Steuer- und Entwicklungsfunktionen themenfeldübergreifend nicht oder nur unzureichend wahrgenommen werden können. Kleinere Kommunen sind deswegen meistens darauf angewiesen, dass es auf Kreisebene eine funktionierende Wirtschaftsförderungseinrichtung gibt, welche die notwendigen Prozesse in den Kommunen unterstützt und für die örtliche Wirtschaft Services und Dienstleistungen vorhält, welche von der Stadt oder Gemeinde nicht sichergestellt werden können.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation kleinerer Kommunen übernehmen häufig die für Bauangelegenheiten zuständigen Bereiche federführende oder koordinierende Funktionen für die Wirtschaftsförderung, weil der Fokus hier regelmäßig auf die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen bzw. betriebliche Standortfragen gerichtet ist, die in einem engen Zusammenhang mit Raumordnung und Landesplanung bzw. der Bauleitplanung stehen.

Ausgenommen von dieser grundsätzlichen Betrachtung sind Einrichtungen für besondere, der Wirtschaftsförderung zuzurechnende Aufgabenbereiche. Beispielhaft kann hier der Bereich der Tourismuswirtschaft genannt werden, für die es in Kommunen mit spürbarem Fremdenverkehrsaufkommen eigene



Touristikinformationen oder -büros gibt, die oftmals auch Aufgaben aus dem Bereich des Stadtmarketings für die Kommune mit übernehmen. Diese Einrichtungen werden oft in einer Partnerschaft mit Vereinen oder Verbänden der Hotellerie und Gastronomie oder des Einzelhandels unterhalten, um eine abgestimmte Vorgehensweise und Synergieeffekte realisieren zu können.

#### *Mittlere Kommunen*

Anders stellt sich die Situation schon in kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern dar, die hier als „mittlere Kommunen“ bezeichnet werden sollen.

Natürlich gilt auch hier, dass der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin Wirtschaftsförderung häufig als Chefsache betrachtet. Dennoch gibt es hier regelmäßig Beigeordnete oder Dezernenten, die anstelle des Hauptverwaltungsbeamten die Federführung in Angelegenheiten der Wirtschaftsförderung übernehmen. In den meisten mittleren Kommunen wird für den Bereich der Wirtschaftsförderung auch eine eigene Organisationseinheit geschaffen. Mal ist dies ein eigenständiges Amt, mal eine Stabsstelle. Teilweise gibt es nur eine organisatorische, in der Verwaltungsstruktur zu einer anderen Organisationseinheit gehörende Untergliederung, die nur der besseren Wahrnehmbarkeit wegen in der Außendarstellung hervorgehoben wird. Ob es daneben weitere der Wirtschaftsförderung zuzurechnende Einrichtungen für zum Beispiel Stadtmarketing oder Tourismus gibt, hängt von der Struktur der einzelnen Kommune und den sich ihr stellenden Aufgaben und Herausforderungen ab.

Die im Einzelfall realisierte Lösung lässt noch keine Rückschlüsse auf die Leistungsstärke der für Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheit zu. In den meisten Fällen wird die personelle Besetzung eher gering sein und eine oder zwei Vollzeitstellen umfassen, weil sich die Aufgabe auf eine koordinierende Funktion und die einer zentralen Anlaufstelle für alle im Kontext der Wirtschaftsförderung auftretenden Fragen beschränkt. Damit wird im Umkehrschluss erkennbar, dass diese Organisationseinheiten nur einen kleinen eigenen Aufgabenbereich haben, in dem sie alleine und ausschließlich zuständig sind oder zumindest innerhalb der Verwaltung der „Herr des Verfahrens“ sind. Für die meisten Aufgaben und Angelegenheiten versuchen sie lediglich, auf andere Stellen in der Verwaltung Einfluss zu nehmen und die dortige Aufgabenerfüllung im Interesse der örtlichen Wirtschaft insgesamt oder einzelner Unternehmen zu beeinflussen. Deswegen werden im Fachjargon für solche Organisationseinheiten auch gerne Bezeichnungen wie „One-Stop-Agency“ oder „Behördenlotse“ verwendet.

Die mittleren Kommunen haben im Vergleich zu den kleineren Kommunen den Vorteil, dass sie überhaupt eine im Kern für Wirtschaftsförderung zuständige Organisationseinheit haben, welche die notwendigen übergreifenden Untersuchungen zur Strukturentwicklung anstellen, auf Entwicklungsdefizite hinweisen, neue Maßnahmen und Projekte anstoßen und Entscheidungsvorlagen für die politischen Gremien erarbeiten kann. Deswegen sind diese Organisationseinheiten auch oft für die Koordinierung von Stellungnahmen zu überörtlichen Planungen (zum Beispiel Landesentwicklungsplan, Regionalentwicklungsplan) oder Fachplanungen zuständig.

Diese hervorgehobene Stellung innerhalb der Verwaltungsorganisation führt in vielen Kommunen zu Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikten zwischen der Wirtschaftsförderung und anderen Organisationseinheiten, die das Zusammenwirken und das geschlossene Auftreten der Verwaltung beeinträchtigen können. Es ist Aufgabe des Verwaltungsvorstands, durch entsprechende Regelungen solche Konflikte zu vermeiden.

#### *Große Kommunen*

In größeren kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern ist eigentlich immer eine eigene für die Wirtschaftsförderung zuständige Organisationseinheit eingerichtet, deren Aufgaben und Kompetenzen über die Wirtschaftsförderungsabteilungen der mittleren Kommunen hinausgehen. Sie koordinieren nicht nur die gesamte Wirtschaftsförderung, sondern sind in aller Regel auch für Marketing und Tourismus, teilweise aber auch für Kultur und Heimatpflege oder die Entwicklung und den Betrieb von Freizeiteinrichtungen verantwortlich. Damit soll erreicht werden, dass die Wirtschaftsförderung maßgeblichen Einfluss auf eine positive Entwicklung der Standortfaktoren hat und gleichzeitig über eigene Budgets verfügt. Die Organisationseinheit in den großen Kommunen hat damit keine überwiegend koordinierende und in die Arbeit anderer Verwaltungsorganisationseinheiten eingreifende Funktion, sondern stellt in der Struktur eine vollwertige Verwaltungseinrichtung dar und wird damit von anderen Organisationseinheiten als gleichwertig eingestuft. Die in kleineren und mittleren Kommunen oftmals notwendigen ad hoc-Eingriffe der Wirtschaftsförderer in die Arbeit anderer Ämter oder Fachservices findet hier in dieser Form nicht mehr statt, weil die zur Aufgabenerledigung beschriebenen Geschäftsprozesse eine frühzeitige Einbindung und Beteiligung der Wirtschaftsförderung vorsehen.

Auch bei den großen Kommunen gilt, dass die Personal- und Leistungsstärke der Wirtschaftsförderung von den zu erledigenden Aufgaben und Herausforderungen abhängig ist. Kommunen, die zum Beispiel im

Ballungsraum überwiegend als Stadt zum Wohnen wahrgenommen werden, werden deutlich kleinere Wirtschaftsförderungen haben als Kommunen, die pulsierende Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche haben. Die aktuelle personelle Besetzung ist auch von besonderen Entwicklungen abhängig: So kann die Schließung größerer Betriebe und der damit einhergehende Verlust von Arbeitsplätzen ebenso besondere Maßnahmen einer Kommune erfordern wie der Status als eine vom Truppenabbau betroffene Konversionsstadt. Während für kleinere und mittlere kreisangehörige Kommunen die Wirtschaftsförderung des Kreises in solchen Fällen zum Hauptakteur wird, weil die Kommune selbst die notwendigen Aktivitäten kapazitäts- und kompetenzmäßig nicht leisten kann, werden sich die größeren Kommunen die Führungsrolle nicht nehmen lassen.

Besonders spürbar wird dies bei sehr großen kreisangehörigen Städten.<sup>10</sup> Diese Städte haben ein völlig anderes Selbstverständnis und wehren sich regelmäßig gegen jede Einflussnahme durch die Kreisebene. In solchen Städten bilden die Wirtschaftsförderungen – in welcher Organisationsform auch immer – die gesamte für diesen Aufgabenbereich vorstellbare Leistungspalette ab. Damit entsprechen sie eher den Organisationslösungen in kreisfreien Städten, die im Folgenden ausgeführt werden.

#### *Kreise und kreisfreie Städte*

Auf Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte kommt der Aufgabe der Wirtschaftsförderung immer eine ganz besondere Bedeutung zu. Für die kreisfreien Städte können auf der einen Seite die im vorhergehenden Abschnitt für die größeren Kommunen gemachten Ausführungen sinngemäß übernommen werden. Andererseits nehmen sie in ihrem Gebiet aber auch alle Aufgaben wahr, die für kreisangehörige Kommunen von den Kreisen übernommen werden.

Dabei nehmen die Kreise entsprechend ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Bedeutung grundsätzlich die überörtlichen Aufgaben der Wirtschaftsförderung wahr. Dies sind alle Aufgaben, die von den kreisangehörigen Kommunen nicht in eigener Verantwortung oder nicht bezogen auf ein Stadt- oder Gemeindegebiet bewältigt oder gelöst werden können. Beispielhaft sind hier Aufgaben wie das regionale Gebietsmarketing, Innovations- und Technologieförderung oder Aktivitäten zur Bewältigung des Fachkräftemangels zu nennen. Hinzu kommen solche Aufgaben, die einzelne Kommunen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Verwaltungs- und Finanzkraft nicht oder nicht hinreichend wahrnehmen können. Ebenfalls nur beispielhaft können hier Aufgaben wie die Existenzgründungsberatung oder Maßnahmen zur Gewerbeflächenentwicklung genannt werden, wobei sich je nach örtlichen und regionalen Besonderheiten die Aufgabenverteilung zwischen

Kreisen und kreisangehörigen Kommunen sehr unterschiedlich gestalten kann. Insofern übernehmen die Kreise teilweise auch eine Ausgleichsfunktion zwischen kleineren und größeren kreisangehörigen Kommunen.

Für die Kreise und die kreisfreien Städte ist weiterhin zu beachten, dass sie als Träger der beruflichen Schulen und wegen ihrer Aufgaben im Bereich SGB-II-Verwaltung (als Optionskommunen oder im Rahmen der Jobcenter) erhebliche Bedeutung für die Sicherung einer ausreichenden Versorgung ihres Gebietes mit gut qualifizierten Fachkräften haben.

Die Organisation der Wirtschaftsförderung in den Kreisen und kreisfreien Städten ist – wie in den unterschiedlichen Größenklassen der kreisangehörigen Kommunen auch – sehr unterschiedlich. Einige der Kreise und kreisfreien Städte verfügen noch über verwaltungsinterne Organisationsabteilungen für Wirtschaftsförderung und fast immer gibt es neben der Landrätin/dem Landrat bzw. der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister als Hauptverwaltungsbeamten eine weitere Führungskraft, die bezogen auf den Aufgabenbereich der Wirtschaftsförderung eine herausgehobene Stellung einnimmt. Diese Dezernenten oder Referenten für Wirtschaftsförderung haben in der Regel die Funktion, die vielfältigen Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Kreise bzw. der Stadt zu steuern und zu koordinieren. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn einige der Wirtschaftsförderungsaufgaben in kreis- bzw. stadteigene Gesellschaften oder Anstalten ausgelagert sind, was regelmäßig der Fall ist. Die Kreise und kreisfreien Städte übernehmen zusätzlich in aller Regel für Vereine und Verbände, die in ihrem Gebiet Aufgaben in den Bereichen Marketing, Tourismus, Kultur oder Heimatpflege und in anderen für die Wirtschaftsförderung relevanten Handlungsfeldern wahrnehmen, eine Geschäftsführungs- oder Steuerungsfunktion. Dabei ist die Verzahnung häufig so eng, dass für Außenstehende nicht mehr zu erkennen ist, wer der eigentliche Aufgabenträger ist.

#### *Kommunale Unternehmen in der Wirtschaftsförderung*

Es wurde bereits angemerkt, dass insbesondere auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, teilweise aber auch bei mittelgroßen oder großen kreisangehörigen Kommunen Aufgaben der Wirtschaftsförderung in kommunaleigene Unternehmen ausgelagert sind. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich:

- Insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren wurde die Auffassung vertreten, dass Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die in einer auch den privatwirtschaftlichen Unternehmen geläufigen Rechtsform wie zum Beispiel der GmbH geführt würden, höhere Anerkennung genießen und auf gleicher Handlungs- und Gesprächsebene agieren könnten.

- Die Entscheidung für eine Auslagerung hängt oft mit einer direkten unternehmerischen Zielsetzung der Kommune zusammen. Der Bau von Technologie- oder Gründerzentren, die Entwicklung, Erschließung und Veräußerung von Gewerbeflächen oder geschäftsmäßige Tätigkeiten im Bereich der Weiterbildung können beispielhaft für solche unternehmerische Aktivitäten der Kommunen genannt werden. Solche Aufgaben und Geschäfte gingen häufig über die Daseinsvorsorge im engeren Sinne hinaus, weil das Merkmal eines Betriebs gewerblicher Art überwog und somit auch Umsatzsteuerpflicht entstand.
- Ein weiterer Grund für die Auslagerung der Wirtschaftsförderung war in der Vergangenheit, dass solche Betriebe unter den bis vor wenigen Jahren maßgeblichen Bedingungen des kameralen Rechnungswesens schlechter gesteuert werden konnten. Oft sah man die Vorteile in einer verbesserten operationalen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Unternehmen, die damit gleichzeitig dem alltäglichen Einfluss der Kommunalpolitik ein Stück weit entzogen wurden.
- Schließlich gibt es noch einen einfachen operativen Grund: Für die Aktivitäten der Wirtschaftsförderungsgesellschaft sollten Spitzenkräfte mit volks- oder betriebswirtschaftlicher Hochschulausbildung gewonnen werden, die möglichst über längere Zeiträume tätig sein und nicht wieder in die freie Wirtschaft abwandern sollten. Dies konnte nur dann gelingen, wenn man ihnen attraktive Verdienstmöglichkeiten bot, die bei einer Einbindung in die kommunale Verwaltung nicht zu realisieren gewesen wären.
- Aber noch ein wichtiger Grund ist hervorzuheben: Die Kommunen sahen es in vielen Fällen als sinnvoll an, bei ihren wirtschaftsfördernden Aktivitäten weitere Akteure eng mit einzubinden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, Banken und Sparkassen, Unternehmerverbände und -vereine. Mit deren Einbindung sollte erreicht werden, dass ihr Know-how für die kommunale Wirtschaftsförderung nutzbar gemacht wird und in größerem Rahmen abgestimmte und vereinbarte Konzepte auf den Weg gebracht und gemeinschaftlich realisiert werden.

Als Vorbild für diese Form der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik dienten häufig die auf Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum um 1990 initiierten und von den einzelnen Regionen eingeforderten regionalen Entwicklungskonzepte, die von der kommunalen Ebene unter Einbindung der gesellschaftlich relevanten Institutionen, Gruppen und Vereine zu erarbeiten waren. Aus Sicht der kommunalen Politik war mit der Beteiligung anderer

Institutionen oftmals auch die Hoffnung oder Erwartung verbunden, dass sich diese an den mit der Wirtschaftsförderung verbundenen Kosten beteiligen würden. Dies geschieht in Einzelfällen auch, allerdings meistens nur bezogen auf ausgewählte Projekte. Eine Beteiligung an den allgemeinen Personal- und Sachkosten erfolgt nicht bei allen Gesellschaften. Damit bleibt eine Reduzierung des den Kommunen entstehenden Aufwands über eine Zuweisung zur Verlustabdeckung der in der Regel nicht rentierlich arbeitenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften weitgehend aus.

Insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten sind aus den geschilderten Gründen eine Vielzahl von Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften mit ebenso vielfältigen Gesellschafterstrukturen gegründet worden. Nach einer Untersuchung des Deutschen Verbandes der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften (DVWE e.V.), in dem bundesweit mehr als 150 dieser Gesellschaften Mitglied sind, wurden rund 75 Prozent aller Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften nach 1990 gegründet, nur rund drei Prozent sind älter als 50 Jahre.<sup>11</sup>

Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass die Gesellschaften eine breite Palette von Aufgaben wahrnehmen, vor allem Beratung, Technologieförderung, Clusterbildung, Marketing sowie das Management von Immobilien und Projekten.

Dabei sind die Gesellschaften sehr heterogen. So liegt die Zahl der Mitarbeiter bei einem Fünftel aller Gesellschaften bei drei oder weniger Personen, rund 65 Prozent aller Gesellschaften haben zwischen fünf und 15 Mitarbeitende, nur 7 Prozent mehr als 20 Beschäftigte. Eigene Einnahmen erzielen die Gesellschaften insbesondere aus der Erschließung und dem Verkauf eigener, kommunaleigener oder privater Gewerbeflächen, Dienstleistungen zur Erschließung und zum Verkauf kommunaleigener oder privater Gewerbeflächen, Maklertätigkeiten, dem Betrieb von Technologie- und Gründerzentren, Beratungsleistungen und Dienstleistungen im Bereich des Projektmanagements.

Einige wenige Gesellschaften erzielen auch Einnahmen aus dem Betrieb von Parkhäusern oder Kongresshallen bzw. durch die Veranstaltung von Seminaren oder als Weiterbildungsträger.

Dabei gestaltet sich der Betrieb der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften nur in wenigen Fällen rentierlich: 77 Prozent aller Gesellschaften sind regelmäßig auf die Abdeckung von Verlusten durch die Gesellschafter angewiesen. Soweit es neben den Kommunen weitere Gesellschafter aus Kammern, Banken oder (in der Regel Unternehmer-)Vereinen und Verbänden gibt, beteiligen sich diese nur bei 64 Prozent der Gesellschaften auch an der Abdeckung von Verlusten.

Einen aktuellen und flächendeckenden Gesamtüberblick darüber, wie viele Gemeinden, Städte und Kreise Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften gegründet haben und wie viele demgegenüber auf die traditionelle Aufgabenwahrnehmung durch ein „Amt“ in der Kommunalverwaltung vertrauen, gibt es leider nicht. Eine Umfrage unter Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern fand im Jahr 2008 im Rahmen der bereits zitierten Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik statt. Nach deren Ergebnis haben 40 Prozent aller Kommunen eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft eingerichtet, wobei ein Fünftel dieser Kommunen neben der Gesellschaft auch noch parallel ein Amt für Wirtschaftsförderung hat.<sup>12</sup>

#### *Sonstige Organisationen der Wirtschaftsförderung*

Neben den bisher dargestellten Organisationsformen der Wirtschaftsförderung gibt es weitere Lösungsansätze, insbesondere im Bereich der Tourismusförderung, wo viele Kreise und Kommunen als öffentliche Akteure an regional verankerten Tourismusvereinen bzw. -verbänden beteiligt sind, die gemeinsam mit den Hotel- und Gaststättenverbänden und einzelnen Betrieben der Hotellerie und Gastronomie geführt werden. Auch hier übernehmen die Kommunen in vielen Fällen einen großen Teil der für den Betrieb erforderlichen Kosten, stellen zumindest teilweise das notwendige Personal oder unterhalten den operativen Betrieb in Gänze. Gerade im Bereich der Tourismuswirtschaft gibt es aber auch eine Vielzahl überregionaler Dachverbände, die für ihre Mitgliedsvereine und -verbände Aktivitäten im Bereich des Marketings übernehmen. Zusätzlich werden zu einzelnen touristischen Angeboten, zum Beispiel zu Premiumwanderwegen oder Veranstaltungsformaten, eigene Organisationen geschaffen, weil die vorhandene Gebietsstruktur der Tourismusverbände den meist regionsübergreifenden Anforderungen nicht gerecht wird.

Ähnliche Strukturen können in einigen Regionen für die Kulturförderung festgestellt werden, die wegen ihres Einflusses auf weiche Standortfaktoren eine hohe Nähe zur Wirtschaftsförderung aufweist und oft direkt an diese gekoppelt ist.

Orientiert an den besonderen Anforderungen oder Besonderheiten einzelner Regionen, haben sich neben den Ämtern und Gesellschaften für Wirtschaftsförderung für einzelne Zwecke noch andere Organisationen gebildet, die auch unterschiedliche Rechtsformen aufweisen.

So kommt es immer wieder vor, dass einzelne kreisangehörige Kommunen für von ihnen wahrzunehmende Wirtschaftsförderungsaufgaben – oder auch nur für einzelne Projekte – Zweckverbände nach den Gesetzen zur interkommunalen Zusammenarbeit bilden und damit einen neuen Aufgabenträger installieren,

der als zusätzliche Ebene zwischen den Städten und Gemeinden auf der einen Seite und dem jeweiligen Kreis auf der anderen Seite gesehen werden kann. Zweckverbände zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen von mehreren Kommunen eine bestimmte Aufgabe oder eine konkret abgegrenzter Bereich von Aufgaben zur Durchführung übertragen wird.

#### *Kooperationspartner der kommunalen Wirtschaftsförderung*

Es ist zu erkennen, dass die kommunale Wirtschaftsförderung heute in deutlich stärkerem Umfang auf Kooperationen mit anderen Partnern setzen muss als dies früher notwendig war. Dies resultiert aus den veränderten Anforderungen, die heute an kommunale Wirtschaftsförderung gestellt werden. Stand vor einigen Jahrzehnten fast ausschließlich die Ausweisung von Gewerbeflächen und die damit verbundene und auf die Interessen einer einzelnen Kommune ausgerichtete Ansiedlungswerbung und -förderung im Fokus kommunaler Wirtschaftsförderung, hat sich der Aufgabenkanon heute deutlich ausgeweitet. Es sind Aufgabenbereiche hinzugekommen, die von den Kommunen alleine nicht mehr bewältigt werden können – entweder weil sie in einem über die Grenzen einer einzelnen Kommune hinausgehenden Kontext stehen oder weil die finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht ausreicht.

Dabei wird für einige Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderung bewusst auf andere Kommunen als Kooperationspartner gesetzt. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo es um Aufgaben geht, die nahe an den kommunalen Kernaufgaben liegen. Beispielhaft kann hier die Entwicklung gemeinsamer Gewerbeflächen genannt werden. Zunehmend gewinnen bei der interkommunalen Zusammenarbeit aber auch horizontal und vertikal aufgebaute Verwaltungsnetzwerke eine Bedeutung, die auf eine Verbesserung der unternehmensorientierten Servicefunktionen oder die Beschleunigung von Verfahrens- und Genehmigungsprozessen für zum Beispiel Investitionsvorhaben von Unternehmen ausgerichtet sind. Die Wirtschaftsförderer nehmen mit solchen Maßnahmen gezielt Einfluss auf die Geschäftsprozesse in anderen Bereichen der Verwaltung, weil sich gezeigt hat, dass eine mittelstandsorientierte Verwaltungsarbeit zu einem wichtigen und von den Unternehmen bewusst wahrgenommenen und geschätzten Standortfaktor geworden ist.

Daneben setzen die kommunalen Wirtschaftsförderungen immer mehr auf den Aufbau von Netzwerken mit anderen Institutionen und Einrichtungen. Diese Entwicklung zeigt sich vornehmlich in Handlungsfeldern, in denen die Kommunen nur eine eingeschränkte Kompetenz besitzen oder in denen andere Akteure maßgeblich an Verfahren, Prozessen oder der Entwicklung neuer Projekte und Schwerpunkte beteiligt sind.



So hat sich im Rahmen der kommunalen Bestandspflege die Notwendigkeit gezeigt, frühzeitig auf Situationen Einfluss zu nehmen, die den Bestand von Unternehmen bedrohen, um Insolvenzen und den Verlust von Arbeitsplätzen zu vermeiden. Für diese unter dem Oberbegriff der Krisenprävention und -intervention stehenden Netzwerke wird von der kommunalen Wirtschaftsförderung eine Partnerschaft mit den Kammern, insbesondere aber mit den Banken und Sparkassen gesucht, um gezielt Mechanismen für das frühzeitig Erkennen von sich anbahnenden Unternehmenskrisen und für deren Abwendung zu entwickeln.

Diese Zusammenschlüsse werden meistens auch in der Beratung von potenziellen Unternehmensgründern (Existenzgründerberatung) aktiv. Unter Federführung der Kammern und meistens unter Nutzung der von den Bundesländern vorgegebenen Strukturen werden entsprechende Beratungsangebote gezielt in den Medien bekannt gemacht und umgesetzt. Dabei ist die Verteilung der Aufgaben zwischen den einzelnen Partnern sehr unterschiedlich, weil auf individuelle Kompetenzen und Erfahrungen Rücksicht genommen wird.

Gleiches gilt für Beratungsangebote, die von den kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen zu Förderprogrammen der Europäischen Union, des Bundes oder der Länder vorgehalten werden. Auch hier findet eine enge Zusammenarbeit mit den Kammern sowie Banken und Sparkassen statt.

Wiederum andere Netzwerkpartner werden für den Bereich der Fachkräfteversorgung gesucht. Bis vor einigen Jahren war in vielen Kommunen und Regionen die mangelnde Verfügbarkeit von adäquaten Gewerbeflächen ein negatives Kriterium für die Standortentscheidung von Unternehmen. Heute wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmend erkennbar, dass eine ausreichende Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften zum wichtigsten Standortfaktor wird. Die kommunale Wirtschaftsförderung hat vielerorts auf dieses Problem reagiert und mit zum Beispiel Kammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Bildungsträgern Aktionsbündnisse aufgebaut, mit denen gemeinsam Strategien zur Sicherung der Fachkräfteversorgung entwickelt werden. Teilweise werden schon allgemeinbildende Schulen in diese Aktivitäten einbezogen, um die Schüler frühzeitig für die von den Unternehmen benötigten Berufsbilder zu interessieren. Selbst mit Grundschulen werden mancherorts Kooperationen entwickelt, um frühzeitig das Interesse von Kindern an zum Beispiel technischen Ausbildungen und Berufen zu wecken.

Gerade wenn es um Fachkräfte mit Hochschulabschlüssen geht, bauen die kommunalen Wirtschaftsförderungen regelmäßig enge Netzwerke zwischen

den Hochschulen, deren Transferstellen und den Unternehmen auf. Diese Netzwerke sind teilweise allgemein gehalten, orientieren sich teilweise aber auch an einzelnen Branchen oder Kernkompetenzen der heimischen Wirtschaft. Ziel ist dabei, den Studierenden Praktikumsplätze in den Unternehmen zur Verfügung zu stellen und damit frühzeitig eine Bindung an das Unternehmen zu entwickeln. Manche Unternehmen fördern im Rahmen solcher Netzwerke ausgewählte Studierende ganz gezielt mit finanziellen Unterstützungen und versuchen so, bessere Voraussetzungen zur Deckung ihres Fachkräftebedarfs zu schaffen. Solche Netzwerke zu initiieren und zu steuern, kann eine wichtige Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung sein.

In der Zusammenarbeit mit Hochschulen und Unternehmen bauen manche kommunale Wirtschaftsförderungen zudem branchen- oder clusterorientierte Netzwerke auf, die sich an den Kernkompetenzen der heimischen Wirtschaft orientieren. Solche Netzwerke sollen den Know-how-Transfer zwischen Unternehmen und Hochschulen fördern und haben oftmals gemeinsam getragene Technologie- und Forschungsprojekte zum Ziel. Mit ihnen sollen die Wettbewerbschancen der Unternehmen erhalten oder verbessert und die Möglichkeiten der Hochschulen zur Generierung von Drittmitteln verbessert werden.

In einigen Regionen sind die Wirtschaftsförderungen dazu übergegangen, gemeinsam mit Unternehmen und anderen Akteuren übergreifende Netzwerke zu bilden. Diese Netzwerke bzw. diese sogenannten „Standortinitiativen“ verfolgen zunächst das allgemeine Ziel, die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes und die Wettbewerbschancen der Unternehmen zu fördern. Erst nach und nach werden in der weiteren Zusammenarbeit dieser Netzwerke Handlungsfelder und -schwerpunkte definiert, zu denen einzelne Projekte und Maßnahmen auf den Weg gebracht werden sollen. Dabei können die einzelnen Themen völlig unterschiedlich sein und sich über die gesamte Bandbreite der Handlungsfelder von Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung erstrecken.

Auch in den besonderen Aufgabenfeldern der kommunalen Wirtschaftsförderung – hier sind beispielhaft die Tourismus- oder die Kulturförderung zu nennen – bauen die Akteure auf unterschiedliche Kooperationen mit anderen Vereinen und Verbänden, insbesondere um aktuelle Angebote zu sichern oder um neue Angebote zu entwickeln.

Gleiches gilt für Maßnahmen zur Förderung des Einzelhandels oder zur Vermeidung oder Beseitigung von Leerständen in Innenstädten und Einkaufszonen. Auch hier wird mit den örtlichen Gewerbevereinen und Einzelhandelsverbänden in aller Regel in einer sehr engen Partnerschaft kooperiert, um die Situation der Unternehmen zu verbessern und gleichzeitig

die Attraktivität der Innenstädte zu erhalten. Damit sollen Kaufkraftabflüsse vermieden und natürlich Arbeitsplätze erhalten werden. In diesen Netzwerken werden ebenfalls völlig unterschiedliche Ideen, Maßnahmen und Projekte entwickelt, um die selbst gesetzten Ziele zu erreichen.

Abschließend bleibt festzustellen, dass kommunale Wirtschaftsförderungen in vielfältiger Weise in Netzwerke eingebunden sind und diese in vielen Fällen initiieren oder sogar leiten und steuern müssen.<sup>13</sup> Der damit verbundene Aufwand ist erheblich und angesichts der in der Regel begrenzten Personalausstattung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen in vielen Fällen auch bedenklich. Andererseits lässt es auch die politische Erwartungshaltung in den Kommunen meistens nicht zu, auf entsprechende Aktivitäten zu verzichten. Die Gefahr, dass andere Akteure und insbesondere ortsansässige Unternehmen aus einer fehlenden Präsenz den Rückschluss ziehen, die Kommune habe kein Interesse, ist zu groß. Angesichts der angespannten Finanzlage der kommunalen Familie, die auch für die Zukunft keine großzügigere Ausstattung der Wirtschaftsförderungen zulassen wird, muss es deswegen für die Kreise, Städte und Gemeinden eine Aufgabe und Herausforderung sein, die notwendigen Maßnahmen noch weiter zu bündeln, ohne dabei lokale Besonderheiten und Erwartungen aus dem Auge zu verlieren. Die Verstärkung einer interkommunalen Zusammenarbeit, bei der einzelne Wirtschaftsförderungseinrichtungen – insbesondere auf der Ebene der Kreise – stellvertretend für die betroffenen Städte und Gemeinden Aufgaben und Initiativen federführend übernehmen, wird in der Zukunft unerlässlich sein. Nur so können die Kommunen im Aufgabenbereich der Wirtschaftsförderung den vielfältigen Anforderungen noch gerecht werden und gute Voraussetzungen für die Entwicklung der Wirtschaftsstandorte aufrechterhalten bzw. schaffen.

### 3. Aufgaben der Wirtschaftsförderung

#### 3.1 Konventionelle Aufgaben

Im Anschluss an die in Kapitel I dargestellten Bereiche hier sollen die konventionellen Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung beschrieben werden. Diese traditionellen Aufgaben werden in jeder kommunalen Gebietskörperschaft durch die Einrichtungen für Wirtschaftsförderung bzw. durch die dafür in der Verwaltung zuständigen Stellen wahrgenommen. Dabei handelt es sich vornehmlich um das Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement, die Bestandspflege, die Existenzgründerberatung und das Standortmarketing.

##### *Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement*

Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement wird aus Sicht der kommunalen Politik bis heute als die wichtigste Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung

empfunden. Der politische Erfolg, der mit der Neuansiedlung von Unternehmen und der damit verbundenen Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verbunden sein könnte, übt offenbar einen zu großen Reiz aus, um die Möglichkeiten der eigenen Kommune in einem immer härter werdenden Standortwettbewerb nüchtern betrachten zu können. Zu oft gerät dabei aus dem Blick, dass es nicht die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und dazu initiierte Werbemaßnahmen um neue Unternehmen alleine sind, die über den Erfolg beim „Kampf“ um neue Ansiedlungen entscheiden. Jüngere Untersuchungen – zum Beispiel des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin – haben deutlich gemacht, dass folgende Standortfaktoren in der nachstehenden Reihenfolge die Entscheidung der Unternehmen über die Auswahl des zukünftigen Unternehmensstandortes maßgeblich beeinflussen:

1. Nähe zu Kunden
2. Nähe zu Lieferanten
3. Qualität des Fachkräfteangebots
4. Wohn- und Freizeitwert
5. Nähe zu Forschungs- und Technologiezentren
6. Verfügbarkeit von Gewerbeflächen
7. Preisniveau von Gewerbeflächen bzw. Mieten
8. Überregionale Verkehrsanbindung
9. Regionales Lohnniveau
10. Zusammenarbeit mit Behörden
11. Kommunale Steuern
12. Preisniveau für Energie und Wasser

Es wird deutlich, dass es zum Teil von der Kommune oder ihrer Wirtschaftsförderung noch nicht einmal im Ansatz beeinflussbare Faktoren sind, die vorrangige Bedeutung haben. Zudem kann festgestellt werden, dass die Standortwahl auch maßgeblich über aktuelle Trends, Entwicklungen, Diskussionen oder über mediale Effekte beeinflusst wird.

Dennoch bleibt es unbestritten eine wichtige Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung, Gewerbe- und Industrieflächen in ausreichendem und den Ansprüchen der Unternehmen entsprechendem Umfang zur Verfügung zu stellen. Dabei unterliegen die Kommunen jedoch Beschränkungen, die aus den maßgeblichen Gesetzen und Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung (zum Beispiel Landesplanung, Gebietsentwicklungsplanung, Landschaftsplanung) abzuleiten sind und die die Planungshoheit sowie die faktischen Gestaltungsmöglichkeiten begrenzen. In Kommunen mit einem hohen Anteil an Gebieten, die aus den Gesichtspunkten des Natur-, Landschafts- oder Wasserschutzes schützenswert sind, und die zudem noch

eine bewegte Topographie aufweisen, wird es deswegen schwierig, neue, regional oder überregional bedeutsame Flächen ausweisen und erschließen zu können. Teilweise gelingt dies nur noch durch eine enge Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen, durch die der Eingriff in Natur und Landschaft und der mit der äußeren Erschließung verbundene Aufwand reduziert werden kann.

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass von der ersten Idee bis zur baureifen Bereitstellung eines Gewerbegebietes mehrere Jahre vergehen, sodass kommunale Flächenplanung in höchstem Maße vorausschauend sein muss. Teilweise müssen auch erst überregionale Planungswerke wie der Gebietsentwicklungsplan oder der eigene Flächennutzungsplan in umfänglichen Verfahren geändert werden, um Gewerbe- und Industrieflächen neu auszuweisen, für die es bisher noch keinen Planungsansatz gab. Die hierfür maßgeblichen Voraussetzungen zu schaffen und in diesem Kontext den Nachweis zu liefern, dass es tatsächlich den absehbaren Bedarf für neue Gewerbeflächen gibt, obliegt den kommunalen Wirtschaftsförderungen in enger Zusammenarbeit mit den Planungsämtern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kommunale Gewerbeflächenplanung fast immer eine angebotsorientierte Planung ist, bei der in frühen Planungsstadien nur sehr grobe und meistens von zeitgenössischen Wünschen beeinflusste Vorstellungen über die später einmal anzusiedelnden Unternehmen bestehen.

Die Kommune wird in solchen auf lange Zeiträume ausgerichteten Prozessen zudem frühzeitig entscheiden müssen, ob sie die Flächen selbst ankaufen, entwickeln, erschließen und vermarkten möchte oder sich für diese Aufgabe einer Grundstücksentwicklungsgesellschaft bedienen möchte. Dies ist maßgeblich von ihrer finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit abhängig. Bessere Vermarktungschancen können durch den Einsatz überregional tätiger und in der Regel kostenintensiver Dienstleister nicht nachweisbar generiert werden – zumindest dann nicht, wenn die Kommune und ihre Wirtschaftsförderung in der Lage sind, das Gewerbeflächenmarketing und die Betreuung potenziell an einer Ansiedlung interessierter Unternehmen professionell zu gestalten.

Für das Gewerbeflächenmarketing können die Kommunen häufig auf Unterstützungsangebote zurückgreifen, die von regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf Ebene der Kreise oder von den Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Länder vorgehalten werden. Über deren Portale, Messeaktivitäten und sonstigen Werbemaßnahmen werden Unternehmen im In- und Ausland angesprochen und über vorhandene Gewerbe- und Industrieflächen informiert, die ihren Anforderungen entsprechen. Gezielte Anfragen werden an die Kommunen weitergeleitet und können von diesen unmittelbar oder nach einer entsprechenden Vorbearbeitung oder Bündelung

durch die Kreis- oder Landeswirtschaftsförderung beantwortet werden. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen werden im regionalen Umfeld eigene vergleichbare Aktivitäten einleiten, um Unternehmen mit Erweiterungs- oder Verlagerungsbedarf über das eigene Angebot zu informieren. Die Initiierung von darüberhinausgehenden überregionalen oder gar internationalen Werbemaßnahmen ist eigentlich nur für bestimmte Gewerbe- und Industriestandorte in den Ballungsräumen zu empfehlen. Zumindest gibt es keine gesicherten Erkenntnisse über die Erfolgchancen weitergehender werblicher Aktivitäten oder nachweisbaren Erfahrungs- und Erfolgsberichte.

Unabhängig von der Herkunft eines an einer Ansiedlung interessierten Unternehmens und den Ursachen für die Herstellung des Erstkontaktes ist die Betreuung und Begleitung eines Ansiedlungs- und Investitionsvorhabens für jede kommunale Wirtschaftsförderung eine besondere Herausforderung, bei der sie ein breites Repertoire an fachkundiger Unterstützung beweisen muss. Die Anforderungen bei einer Neuansiedlung von außerhalb oder sogar aus dem Ausland sind noch einmal deutlich höher als bei Verlagerungen aus der Region, weil der Investor mit der Struktur der regionalen Behörden und den zu bewältigenden Melde- und Genehmigungsprozessen häufig nicht vertraut ist. Er wird jedoch erwarten, dass er in allen Fragen von der kommunalen Wirtschaftsförderung eine optimale Unterstützung erhält und in ihr einen verlässlichen Partner findet. Dabei muss sich die kommunale Wirtschaftsförderung darauf einstellen, dass sie Ansiedlungsvorhaben unter anderem auch in folgender Weise begleiten und unterstützen muss:

- Unterstützung bei der Unternehmensgründung
- Herstellung von Behördenkontakten und Management der erforderlichen Genehmigungsverfahren
- Prüfung und Klärung der handels- und gewerberechtlichen Rahmenbedingungen
- Vermittlung von Informationen zu steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen
- Kontaktabahnung und Vermittlung zu den Experten aus Politik, Verwaltung, Kreditwirtschaft und Medien, zu Steuerberatern, Rechtsanwälten, Notaren, Versicherungen usw.
- Prüfung und Vermittlung von Fördermitteln
- Für die Bewältigung der mit entsprechenden Ansiedlungsvorhaben einhergehenden Anforderungen haben sich in vielen Regionen Netzwerke gebildet, auf die die kommunale Wirtschaftsförderung zurückgreifen und womit sie dem Investor optimale Beratung und Voraussetzungen bieten kann.

### 3.2. Bestandspflege

Bestandspflege ist eine Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung, die in der Wahrnehmung der Politik und in ihrer Bedeutung für die Öffentlichkeit häufig hinter der Ansiedlungspolitik zurückfällt. Tatsächlich wird sie von den in der kommunalen Wirtschaftsförderung aktiven Akteuren regelmäßig als die wichtigste Aufgabe eingestuft.

Ziel der Bestandspflege ist, dass Unternehmen in der Kommune angesiedelt bleiben und sich ihren Bedürfnissen entsprechend entwickeln können. Um hierfür gute Voraussetzungen zu bieten, muss die kommunale Wirtschaftsförderung Instrumente entwickeln, die sie in die Lage versetzen, eventuelle Probleme oder Bedürfnisse der ortsansässigen Unternehmen schnell zu erkennen. In vielen Kommunen wird versucht, das Risiko von Informationslücken durch regelmäßige Betriebsbesuche, Unternehmerstammtische oder Betriebsbefragungen zu verringern. Aber hiermit kann immer nur ein begrenzter Erfolg erreicht werden. Es ist deswegen wichtig, dass

- auf der einen Seite den Führungskräften in den Unternehmen die Beratungs-, Service- und Unterstützungsangebote und insbesondere die Ansprechpartner in den kommunalen Verwaltungen bekannt sind und
- auf der anderen Seite in den kommunalen Verwaltungen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass den am Standort ansässigen Unternehmen optimaler Service geboten wird.

In diesem Kontext kommt der kommunalen Wirtschaftsförderung eine wichtige Pilot- und Kommunikationsfunktion zu, denn sie muss innerhalb der Verwaltungsstrukturen einen Prozess in Gang setzen, an dessen Ende die unternehmensorientierten Service- und Beratungsangebote und die für Unternehmen relevanten Geschäftsprozesse optimiert sind. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu vor einigen Jahren das Modellprojekt „Mittelstandsfreundliche Verwaltung NRW“ durchgeführt, bei dem in einer Reihe von Modellkommunen (zum Beispiel Stadt Dortmund, Rhein Kreis Neuss, Kreis Herford, Stadt Hückeswagen) wichtige Elemente unternehmensorientierter Verwaltung erprobt wurden. Demnach sind insbesondere für die Betreuung von Unternehmen im Rahmen der Bestandspflege folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- *Zentrale Ansprechpartner*

Unternehmen und ihre Führungskräfte sind mit den Strukturen der kommunalen Verwaltung und den kommunalen Geschäftsprozessen nicht vertraut. Nur in kleineren Kommunen kennen sie aus dem persönlichen Umgang die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister oder die für einzelne Anliegen zuständigen Bediensteten. Ansonsten fällt es ihnen schwer, die für ein einzelnes

Anliegen richtige Stelle innerhalb der Verwaltung oder den zuständigen Sachbearbeiter zu identifizieren.

Für die Unternehmen sollten deswegen in den Verwaltungen zentrale Ansprechpartner oder eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet werden, an die sich Unternehmer zunächst mit jedem Anliegen wenden können. Die Kontaktdaten dieser Mitarbeiter sollten in allen Publikationen der Kommune veröffentlicht werden und den Unternehmen regelmäßig mitgeteilt werden. So können lange Suchprozesse, die nicht nur den Unternehmer, sondern auch die Verwaltung belasten, vermieden werden.

- *Behördenlotse / Fallmanager*

Über die Funktion des „Zentralen Ansprechpartners“ hinausgehend hat es sich bewährt, für jedes unternehmerische Anliegen einen festen Ansprechpartner anzubieten, der sich zentral – meist in der Wirtschaftsförderung angesiedelt – um die Bearbeitung der jeweiligen Angelegenheit kümmert. Dieser zum Beispiel als „Behördenlotse“ oder Fallmanager bezeichnete „Kümmerer“ begleitet und koordiniert die Bearbeitung der jeweiligen Angelegenheit auch über die Grenzen der jeweiligen Verwaltung hinaus. Dabei übernimmt er die Aufnahme und Analyse des Anliegens, die Vereinbarung des weiteren Vorgehens, die Ermittlung und Beteiligung der zuständigen Sachbearbeiter in der eigenen und in anderen Verwaltungen, bis hin zur Koordination des weiteren Vorgehens mit anderen internen oder externen Stellen und die Überwachung der Einhaltung des Verfahrensablaufs. Abschließend informiert er das Unternehmen über den Fortgang des Verfahrens bzw. gegebenenfalls über auftretende Verzögerungen, wenn zum Beispiel noch Unterlagen oder Erklärungen nachzureichen sind.

- *Behördennetzwerke*

Eine so umfassende Funktion bzw. Dienstleistung wie die des Behördenlotsen bzw. Fallmanagers, die in größeren Kommunen in eigens für Unternehmen eingerichteten Servicestellen wahrgenommen wird (zum Beispiel Dienstleistungszentrum der Stadt Dortmund – [www.dlzw-dortmund.de](http://www.dlzw-dortmund.de)), kann zumindest außerhalb von kreisfreien Städten und bei komplexen Genehmigungsverfahren nur auf Basis eines funktionierenden Behördennetzwerkes realisiert werden. Dabei müssen die unterschiedlichen an Verfahren beteiligten internen und externen Verwaltungsstellen ihre Geschäftsprozesse analysiert und aufeinander abgestimmt haben.

Gute Beispiele für solches regionales Genehmigungsmanagement sind unter anderem in den Kreisen Herford, Neuss oder Lippe entwickelt worden. Hier haben die beteiligten Stellen gemeinsam konkrete Verfahrens- und Beteiligungszeiten, Abstimmungs- und Kommunikationsregeln, Checklisten und Handreichungen sowie Service-Versprechen (siehe hierzu auch nachfolgenden



Abschnitt) erarbeitet und deren Anwendung in Rahmenvereinbarungen verbindlich geregelt.

- *Service-Versprechen*

Auf Basis der in Behördennetzwerken getroffenen Vereinbarungen haben viele Kommunen heute die Möglichkeit, Qualitätsstandards für ihre Dienstleistungen zu entwickeln und diese Standards als „Service-Versprechen“ aktiv zu kommunizieren. Sie beziehen sich im Einzelnen auf völlig unterschiedliche Ebenen der Zusammenarbeit mit den Unternehmen und umfassen zum Beispiel

- Rahmenbedingungen für die Erreichbarkeit von Verwaltungsmitarbeitern
- Verpflichtungen zu Rückkopplungen
- Gewährleistung fester Ansprechpartner und Fallmanager
- Antragskonferenzen und regelmäßige Informationen über den Verfahrensstand bei der Genehmigung gewerblicher Investitionsvorhaben
- Zeitliche Fristen für die Beantwortung von Flächen- oder Immobilienanfragen

Umfragen, die im Kontext des Modellprojektes „Mittelstandsfreundliche Verwaltung NRW“ durchgeführt worden sind, haben gezeigt, dass sich die Zufriedenheit der Unternehmen mit den Leistungen der Verwaltung insgesamt deutlich verbessert hat, wenn entsprechende Service-Versprechen abgegeben und eingehalten wurden.

Die damit verbundenen Wirkungen sollten nicht unterschätzt werden, wenn man bedenkt, dass in der Rangfolge der Standortfaktoren aus unternehmerischer Sicht eine gute Zusammenarbeit mit den Behörden wichtiger ist als zum Beispiel das Preisniveau für Energie.

### *3.3. Gründungsförderung*

Die kommunale Wirtschaftsförderung hat die begleitende Beratung von potenziellen Unternehmensgründern schon immer als wichtige Aufgabe verstanden. Besondere Bedeutung hat die Gründungsberatung mit vielen dazu auf Landesebene durchgeführten Projekten und Initiativen erfahren, zum Beispiel die Existenzgründungsoffensive GO des Landes Nordrhein-Westfalen. Zuletzt ist mit den „Startercentern NRW“ die Gründungsberatung unter Federführung der Kammern neu strukturiert worden. Sie besitzt aber nach wie vor eine wichtige Bedeutung für die kommunale Wirtschaftsförderung als Ansprechpartner, Kontaktvermittler, Beratungsstelle für finanzielle Unterstützungen und Mitwirkende in den regionalen Netzwerken.

### 3.4. Standortmarketing

Das Standortmarketing hat für die kommunale Wirtschaftsförderung eine besondere Bedeutung, wobei die damit verbundenen Ziele sehr unterschiedlich sind. Der Begriff Standortmarketing ist in diesem Kontext nur als Oberbegriff für nicht immer eindeutig voneinander abgegrenzte Begriffe wie Stadtmarketing oder Regionalmarketing verwendbar. Er kann aber auch als spezifische Bezeichnung für das auf die Vermarktung eines bestimmten Standortes ausgerichtete Marketing genutzt werden. Dazu kann man ergänzen, dass das von öffentlichen und insbesondere kommunalen Institutionen und damit auch von Wirtschaftsförderungseinrichtungen initiierte und gesteuerte Marketing neben den beschriebenen Zielen auch meistens eine verbesserte Identifikation der Bevölkerung mit der Stadt oder Region und eine Stärkung des Zusammengehörigkeits- und Wir-Gefühls zum Ziel hat.

Als weitere spezielle Ausformung des Marketings im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung kann noch das Verwaltungsmarketing genannt werden, mit dem die Service-Angebote und die Dienstleistungen der Verwaltung bekannter gemacht werden sollen.

Nicht alle Kommunen und nicht alle kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind im Bereich des Standortmarketings tätig. Für viele Kommunen gehört Standortmarketing jedoch zu den Kernaufgaben, um den eigenen Wirtschaftsstandort regional, national und international zu präsentieren und zu bewerben. Die dem Standortmarketing zuzurechnenden Aufgaben werden dann auch nicht von den Wirtschaftsförderungseinrichtungen, sondern durch eigene Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung oder speziell für diese Zwecke eingerichtete Gesellschaften für Standort-, Stadt- oder Regionalmarketing wahrgenommen. Solche Gesellschaften sind finanziell und personell oft deutlich besser ausgestattet als die Ämter oder Einrichtungen, die nur die konventionellen Wirtschaftsförderungsaufgaben innehaben. Teilweise wird Standortmarketing auch von besonderen für die Tourismusförderung eingerichteten Stellen wahrgenommen.

Die genauen Ziele und Strategien des Standortmarketings muss jede Kommune für sich definieren und erarbeiten. Dabei kommt es maßgeblich darauf an, ob es zum Beispiel vorrangig „nur“ um die Vermarktung von Gewerbeflächen oder die Stärkung eines Einzelhandelsstandortes oder das Anlocken von mehr Tagesgästen und / oder Touristen geht oder ob ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden soll. Welche Zielgruppen sollen in welchen Regionen angesprochen werden? Soll auch eine Stärkung des Wir-Gefühls erreicht werden? Geht es gleichzeitig um die Vermarktung der Dienstleistungen der Verwaltung?

Nur nach Definition der maßgeblichen Ziele und der Strategie zur Zielerreichung kann festgelegt werden, welche Aktivitäten und Maßnahmen, welches Marketingmix richtig und erfolgsversprechend erscheinen. Weiterhin muss ermittelt werden, welche Kosten mit der Umsetzung der Marketingmaßnahmen verbunden sein werden. Es wird deutlich, dass dies ein schwieriger und komplexer Prozess ist, der mitunter mehrmals durchlaufen werden muss, um zu einer realistischen Umsetzungsplanung zu kommen. Führt der Prozess in der Umsetzung nicht zu den gewünschten Erfolgen, muss er überarbeitet und angepasst werden. Letztlich erscheint es ratsam – wenn im eigenen Personalstamm keine Marketingfachleute vorhanden sind –, die Entwicklung durch externe Experten begleiten zu lassen.

#### **4. Neue Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung**

Bisher ist deutlich geworden, dass die kommunalen Wirtschaftsförderungen sich heute neben den konventionellen Aufgaben vor eine Vielzahl neuer Herausforderungen gestellt sehen, deren Bewältigung für jeden Wirtschaftsstandort von erheblicher Bedeutung ist. Gleichzeitig handelt es sich dabei um solche Aufgaben und Themenfelder, die überwiegend nur auf regionaler Ebene und allenfalls auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte federführend wahrgenommen werden können, wenn Erfolge erzielt werden sollen. Ebenso wichtig ist es, dass die dort angestoßenen Maßnahmen in alle Teilgebiete und Kommunen Wirkung zeigen. Es erscheint deshalb sinnvoll, dass die Wirtschaftsförderungen aller Ebenen in diesen Handlungsfeldern eng zusammenarbeiten und sich auf eine abgestimmte Vorgehensweise verständigen.

Bei diesen Handlungsfeldern handelt es sich um fünf Bereiche

- Arbeitsmarktpolitik und Fachkräftegewinnung,
- Bildung und Qualifizierung,
- Innovations- und Technologieförderung,
- Cluster und Netzwerke sowie
- Regionalmanagement.

##### ***4.1. Arbeitsmarktpolitik und Fachkräftegewinnung***

Allen Kommunalverantwortlichen ist bewusst, dass vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Verfügbarkeit von ausreichend qualifizierten Fachkräften nach und nach zum Problem der wirtschaftlichen Entwicklung wird. Zwar gibt es regionale Unterschiede in der Dimension des Problems, aber es wird keine Region geben, wo es nicht irgendwann spürbar sein wird.

Schon heute zeigt sich in einzelnen, vorwiegend ländlichen Regionen mit einer guten mittelständischen Unternehmensstruktur und geringer Arbeitslosenquote, dass nicht alle Stellen für Facharbeitskräfte zum gewünschten Zeitpunkt oder mit Personen, die über die gewünschte Qualifizierung verfügen, besetzt werden können. Es ist zu erwarten, dass diese Situation in manchen Regionen dauerhaft so bleiben wird, wenn nicht entsprechende Gegenmaßnahmen in Form von verstärkter Ausbildung oder vermehrtem Bemühen um Zuzug von außerhalb eingeleitet und erfolgreich umgesetzt werden.

Aber selbst dann werden einige Regionen das Problem nicht vollständig lösen können, weil schon heute festgestellt werden kann, dass nicht alle zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze besetzt werden können. Dabei sind neben den regionalen Unterschieden auch solche zwischen einzelnen Branchen und Berufsgruppen erkennbar: Das Handwerk – und hier insbesondere für Berufe mit wenig attraktiven Arbeitsbedingungen (zum Beispiel Bäcker, Metzger) – hat noch größere Schwierigkeiten, ausreichend Nachwuchs zu finden.

Das Kriterium nicht ausreichend verfügbarer Facharbeitskräfte stellt einen so erheblichen Standortnachteil dar, dass betroffene Kommunen und Regionen, denen es nicht gelingt, dieses Problem zu lösen, im Wettbewerb um Neuansiedlungen von Unternehmen chancenlos sein werden und mittelfristig auch mit der Abwanderung von heute noch ansässigen Unternehmen rechnen müssen. Dies betrifft besonders solche Gebiete, die noch weitere negative Standortfaktoren (zum Beispiel schlechte überregionale Verkehrsanbindung oder geringer Wohn- und Freizeitwert) und keine branchenbezogenen oder technologischen Kernkompetenzen aufweisen. Schlimmstenfalls kann es an solchen Wirtschaftsstandorten zu einer Abwärtsspirale kommen, die die aufgrund des demografischen Wandels ohnehin schon zu erwartende Bevölkerungsverluste durch Abwanderung verstärkt und zu einem erheblichen negativen Trend in der Gesamtentwicklung werden lässt.

Die kommunalen Wirtschaftsförderungen reagieren zunehmend auf diese Bedrohung und initiieren gemeinsam mit Kammern, Unternehmensverbänden oder Gewerkschaften Aktivitäten, um ihre Region und ihren Standort im Wettbewerb um genügend und insbesondere die besten Arbeitskräfte zu positionieren. Dabei wird häufig mit veränderten Strategien im Standortmarketing gearbeitet, um den Zuzug von auswärtigen, gegebenenfalls auch ausländischen Fachkräften zu verstärken. Vornehmlich setzt man aber auf die Gewinnung von Nachwuchskräften aus der Region und Maßnahmen, die eine langfristige Bindung begünstigen sollen. Die dazu geeigneten Projekte und Initiativen sind sehr unterschiedlich und stark von den analysierten Stärken und Schwächen einer Region abhängig. Damit wächst auch vielerorts die Erkenntnis, dass an

der Ausstattung des jeweiligen Gebietes mit zum Beispiel einem guten ÖPNV-Angebot, besseren Freizeitangeboten und attraktiven Wohngebieten gearbeitet werden muss. Dies erfordert umfassende Maßnahmen, die zeitaufwendig, meistens kostenintensiv und nur eventuell erfolgsversprechend sind.

Primär werden Maßnahmen eingeleitet, die potenzielle Nachwuchskräfte über die heimische Wirtschaft, die Unternehmen, deren Stärken und Vorzüge und die angebotenen Berufsbilder informieren. Es zeigt sich vielerorts, dass insbesondere mittelständische Unternehmen die Probleme aktiv bewältigen wollen und sich mit großem Engagement beteiligen. Dabei wird teilweise schon die Zusammenarbeit mit Grundschulen gesucht, um im jüngsten Kindesalter zum Beispiel die Begeisterung für Technik zu wecken. Mit weiterführenden Schulen werden zum Teil Kooperationen eingegangen, um Schülern umfassende Möglichkeiten für Praktika bieten zu können. Außerdem bieten immer mehr Unternehmen Plätze für duale Studiengänge an.

In vielen Regionen werden auch die Bemühungen verstärkt, Arbeitslose mit ungünstiger Qualifikation nachzuqualifizieren oder Langzeitarbeitslosen neue Chancen zu bieten. Hier sind zum Beispiel bei Berufsrückkehrerinnen Erfolge sichtbar. Gleichzeitig wird deutlich, dass die zur Verfügung stehenden Integrations- und Betreuungsmöglichkeiten und die Mittel der Arbeitsagenturen für Qualifizierungen – zum Beispiel bei der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser – begrenzt sind.

Viele der von der kommunalen Wirtschaftsförderung und ihren Partnern aufgebauten Netzwerke verstärken deswegen ihre Bemühungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitskräfte mit Familien durch zusätzliche, teilweise auch direkt von den Unternehmen getragene Betreuungsangebote oder durch die Realisierung familienfreundlicher Arbeitszeiten. Oder es wird versucht, in Zusammenarbeit mit regionalen Bildungsträgern die Voraussetzungen für die betriebliche Weiterqualifizierung zu verbessern.

Generell zeigt sich, dass nur über eine Vielzahl von sehr differenzierten und an einzelne Personengruppen gerichtete Maßnahmen mittelfristig Erfolge zu erzielen sind. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen sind hier weniger als Handelnde, sondern mehr als Moderator und Ideengeber und gegebenenfalls als Beschaffer von Fördermitteln für neue Projekte gefragt.

#### *4.2. Bildung und Qualifizierung*

Im Bereich von Bildung und Qualifizierung haben sich die kommunalen Wirtschaftsförderungen sehr unterschiedlich positioniert und dementsprechend mal mehr und mal weniger Berührung damit. Die Kreise und kreisfreien Städte stellen als Träger der berufsbildenden Schulen (Berufskollegs) die zur weiteren Entwicklung dieser Bildungseinrichtungen notwendigen

Überlegungen und Planungen in einer ganzheitlichen Betrachtung an und sehen dies im Kontext der Gesamtentwicklung des Wirtschaftsstandortes. In einigen Kreisen sind aus diesen Überlegungen die Zuständigkeiten und die Verantwortung für die Wirtschaftsförderung und die Entwicklung der Berufskollegs zusammengeführt worden.

Viele Wirtschaftsförderungen haben eigene Bildungsangebote entwickelt und sich als Bildungsträger anerkennen bzw. zertifizieren lassen oder unterstützen die Etablierung von zum Beispiel Stiftungslehrstühlen oder gemeinnützigen Bildungseinrichtungen. Je nach regionaler oder lokaler Arbeitsmarktsituation werden entsprechende Angebote jedoch nur noch wenig nachgefragt, was manche der entsprechenden – auch von Kommunen getragenen – Einrichtungen an die Grenzen der Wirtschaftlichkeit bringt.

Die meisten der kommunalen Wirtschaftsförderungen können jedoch entsprechende Maßnahmen und Projekte nicht eigenständig auf den Weg bringen und sehen sich deswegen als Mittler und Koordinator und beschränken sich auf Beratungsangebote für Qualifizierungsinteressierte. Die Beratung hat dabei die Vermittlung finanzieller Hilfen (zum Beispiel Bildungsscheck oder Bildungsprämie) zum Ziel und soll einen Überblick über die in der jeweiligen Region vorhandenen Bildungsangebote vermitteln.

#### *4.3. Innovations- und Technologieförderung*

Innovations- und Technologieförderung hat sich als Handlungsfeld der kommunalen Wirtschaftsförderung erst in den letzten drei Jahrzehnten und vornehmlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte entwickelt.

Ihren Ursprung als kommunale Wirtschaftsförderungsaufgabe hatte die Innovations- und Technologieförderung zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen mit den vom Land initiierten Strukturförderprogrammen ZIM (Zukunftsinitiative Montanregion, 1987) und ZIN (Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, 1989), die Innovations- und Technologieförderung als Schwerpunktthema definierten. Sie machten es damit auch den Kommunen zur Pflicht, sich mit den Kernkompetenzen, Leitbranchen und Schlüsseltechnologien und damit den technologischen Stärken ihrer Wirtschaftsregion zu befassen. Dieser Ansatz wurde Anfang der 1990er Jahre durch die vom Land eingeforderten Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) aufgegriffen und bis heute fortgeführt.

In der Folge dieser Programme und auf der Basis nachfolgender, vom Land vorgegebener Förderschwerpunkte, haben Kommunen und Regionen die für sie spezifischen und in ihrer Wirtschafts- und Unternehmensstruktur abgebildeten technologischen Kernkompetenzen definiert und versucht, mit geeigneten Maßnahmen und Projekten vorhandene Stärken auszubauen bzw. durch die Identifizierung und Förderung von innovativen Schlüsseltechnologien zu

ergänzen. In der Folge entstanden viele Technologie- und Gründerzentren und in vielen Fällen nachhaltig wirkende Branchennetzwerke, die bis in die heutige Zeit hinein – in der Regel unter der inhaltlichen Führung der beteiligten Unternehmen – den technologischen Fortschritt forcieren. Dabei findet in aller Regel eine enge Zusammenarbeit mit Hochschulen und Forschungsreinrichtungen statt, sodass sich einige Netzwerke als regionale Innovationstreiber etabliert haben.

Der damit eingeschlagene Weg, auf dem die kommunalen Wirtschaftsförderungen bis heute eine moderierende bis lenkende Rolle übernehmen und gegebenenfalls einmal ins Stocken geratene Dialoge wieder anschieben, hat sich bewährt und in vielen Regionen erfolgreich zu einer positiven Verstärkung der wirtschaftlichen Entwicklung geführt.

#### 4.4. Clusterinitiativen und Netzwerke

Clusterstrategien und -konzepte entwickeln seit knapp zehn Jahren die in der Innovations- und Technologieförderung begonnenen Ansätze, die sich an Kernkompetenzen und Kernbranchen orientieren, zu kompetenzfeldorientierten Initiativen und Netzwerken von Unternehmen, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen weiter. Sie greifen dabei die Erkenntnis auf, dass sich Unternehmen einer Branche, eines Technologiefeldes usw. inklusive der Zuliefererindustrie räumlich ballen. Diese Entwicklungsansätze und die damit verbundenen Chancen aufzugreifen, sehen mittlerweile mehr als zwei Drittel aller kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen als eine wichtige Aufgabe an und sind in diesem Handlungsfeld tätig.

Dabei kommen den kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen insbesondere folgende Aufgaben zu:<sup>14</sup>

- Entwicklung geeigneter Organisationsformen und Plattformen, gegebenenfalls auch die Bildung von gesonderten Organisationseinheiten
- Erarbeitung von Clusterstrategien und -konzepten im Zusammenwirken mit relevanten Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft
- Abstimmung der lokalen und regionalen Strategien mit den Programmen und Aktivitäten der übergeordneten Ebenen (Land, Bund, EU)
- Schaffung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen wie Technologie- und Gründerzentren mit entsprechendem Clusterprofil
- Initiierung, Unterstützung und Moderation von Netzwerken zwischen den Unternehmen, Hochschulen, Kammern etc.
- Anpassung des Standortmarketings und internationaler Aktivitäten an die identifizierten Clusterpotenziale bzw. Unterstützung der Marketing- und Internationalisierungsmaßnahmen bestehender Netzwerke
- Unterstützung von Leitprojekten, in denen die Anwendung von Technologien in Stadt und Region beispielhaft ausprobiert wird

- Mitwirkung bei Querschnittsaufgaben wie Unternehmensfinanzierung, Gründerberatung oder Qualifizierung für Clusterunternehmen

Diesen Anforderungen werden die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen mehr als gerecht. Nach einer 2008 durchgeführten Untersuchung des Difu<sup>15</sup> gehen mehr als 90 Prozent aller Clusteransätze auf Initiativen zurück, an denen die kommunale Wirtschaftsförderung beteiligt war. Kammern oder Hochschulen waren hingegen nur an 19 bzw. sieben Prozent der Initiativen im Anfangsstadium beteiligt. Auch in der weiteren Begleitung und Steuerung der Clusterinitiativen nehmen die kommunalen Wirtschaftsförderungen meistens eine aktive Rolle ein und etablieren sich als Moderator oder Kümmerer der Netzwerke.

Die Kommunen übernehmen aber auch an der dauerhaften Finanzierung der in den Clusterinitiativen stattfindenden Arbeit einen erheblichen Anteil. Ohnehin werden die erforderlichen Finanzmittel überwiegend aus öffentlichen Haushalten beigesteuert. Nach der bereits angesprochenen Untersuchung des Difu stellen Kommunen in mehr als 70 Prozent der Fälle finanzielle Mittel für die Arbeit der Clusterinitiativen zur Verfügung. Neben den kommunalen Mitteln werden weitere öffentliche Finanzmittel in mehr als 40 Prozent der Fälle in Anspruch genommen. Die Privatwirtschaft beteiligt sich bei etwa der Hälfte der Cluster an der Finanzierung.

#### 4.5. Regionalmanagement

In den letzten Jahren hat die kommunale Wirtschaftsförderung auch zunehmend Aufgaben im Bereich des Regionalmanagements übernommen.

Regionalmanagement soll durch den Aufbau regionaler fachübergreifender Netzwerke in Regionen, Kreisen und kreisfreien Städten einen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit leisten. Durch diese Netzwerke soll das vorhandene Potenzial in Teilregionen optimal genutzt und deren eigenverantwortliche Entwicklung nachhaltig gestärkt werden. Ziel ist es, die Schwächen einer Region ein Stück weit zu kompensieren und die vorhandenen Stärken zu sichern und weiter zu verbessern. Dabei wird ein fach- und branchenübergreifender Ansatz verfolgt, der den einzelnen Regionen ausreichend Spielraum zur Definition der eigenen Handlungsfelder und -schwerpunkte lassen soll. Selbst die Abgrenzung der Region, der Handlungsfelder und -ebenen ist dabei eine Aufgabe der beteiligten Akteure, die weitgehend frei von Vorgaben ist.

Wie auch bei den Clusterinitiativen wird im Regionalmanagement der Fokus auf die Zusammenarbeit der kommunalen Ebene mit Wirtschaft und Wissenschaft und anderen möglichen Vernetzungspartnern in der Region gelegt. Dabei sollen insbesondere die Interessenvertreter aus Wirtschaft, Politik



und Verwaltung und die Bürgerschaft aktiv einbezogen werden. Durch die Vernetzung sollen zugleich auch regionale Beteiligungsprozesse angeregt und gefördert werden.

Zu den Aufgaben des Regionalmanagements zählen typischerweise die Erarbeitung und Umsetzung definierter Projekte der Region, der Aufbau, Pflege und Zusammenführung eines Kontaktnetzwerkes zu bestehenden örtlichen Initiativen und zwischen Unternehmen, Hochschulen, Kammern, Verbänden, Dienstleistern und Kapitalgebern etc.. Dazu kommt die Förderung eines aktiven Meinungs-, Kenntnis- und Know-how-Transfers, die Erfassung möglichst sämtlicher in der Region aktuell durchgeführter Aktivitäten, insbesondere Abstimmung mit der Regionalförderpolitik und die Hinführung von regionalen Projekten zu Förderprogrammen auf EU-, Bundes- und Landesebene. Schlussendlich umfasst es die Durchführung von und Mitwirkung bei Veranstaltungen zu wesentlichen Themen

Eine besondere Form des Regionalmanagements sind die sogenannten integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK), die darauf abzielen, den ländlichen Raum gleichzeitig als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum weiterzuentwickeln. Dieses Konzept zielt auf eine möglichst umfassende Berücksichtigung verschiedener Handlungsfelder ab. Dabei sollen regionaltypische Eigenheiten besonders berücksichtigt werden und es sollen regionalinterne Kräfte aktiviert sowie regionale Netzwerke aufgebaut werden.

Dazu wird zunächst eine Stärken-Schwächen-Analyse des aktuellen Zustandes in einer Region vorgenommen. Im Weiteren werden Ziele und Handlungsfelder benannt, die kurz-, mittel- und langfristig zu berücksichtigen sind. Durch den so entwickelten Handlungsplan soll sichergestellt werden, dass die Maßnahmen und Handlungen verschiedener regionaler Akteure bei der Entwicklung einer Region zusammenwirken und dem gemeinsam definierten Ziel dienen.

Die Handlungspläne können unter anderem Aspekte der Dorfgestaltung und Dorferneuerung, der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, der Regionalplanung, der landwirtschaftlichen Flächen, der Naturräume und des Tourismus berühren. Damit wird der durch das EU-Programm LEADER entwickelte Ansatz auf alle Lebensbereiche der ländlichen Entwicklung angewendet.

Ähnlich wie in der Innovations- und Technologieförderung oder wie bei den kompetenzfeldorientierten Clusterinitiativen übernehmen die kommunalen Wirtschaftsförderungen auch im Regionalmanagement in den meisten Fällen die Rolle des Initiators und Kümmerers und stimmen die laufenden Prozesse und die erzielten Ergebnisse mit der überörtlichen Ebene ab.

## 5. Besondere Aufgaben

In diesem abschließenden Abschnitt soll auf einige besondere Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderungen eingegangen werden, die nicht in jeder Kommune mit der gleichen Notwendigkeit bzw. Intensität anstehen und verfolgt werden, aber in einigen Kommunen besondere Relevanz besitzen. Diese Aufgabenbereiche haben nur indirekten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde, einer Stadt oder eines Kreises und können dennoch – insbesondere im Hinblick auf eine gewünschte positive Veränderung der für Ansiedlungsentscheidungen maßgeblichen Standortfaktoren – erhebliche Wirkung entfalten.

### 5.1. Kulturförderung

Im Kapitel „Kommunale Wirtschaftsförderung“ wurde darauf hingewiesen, dass immer ein Zusammenhang zwischen Kultur und Standortentwicklung besteht. Ein adäquates Kulturangebot gehört zu den weichen Standortfaktoren und wirkt sich auf unternehmerische Standortentscheidungen ebenso positiv aus wie auf Entscheidungen von Arbeitskräften, in welchen Regionen und Kommunen sie ihren Wohn- und Arbeitsplatz wählen.

Zwar ist Kulturförderung kein neues Handlungsfeld für Gemeinden, Städte und Kreise, aber vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der Kommunen sind in der Vergangenheit viele Kulturfördermaßnahmen zurückgefahren, aufgegeben oder erst gar nicht auf den Weg gebracht worden. In anderen Kommunen wurde der Fokus zu stark auf die Erhaltung des bestehenden Angebots gerichtet, sodass neue Anforderungen und Wünsche – insbesondere aus dem Blickwinkel von Fach- und Führungskräften – nicht hinreichend beachtet wurden.

Wie in vielen anderen Handlungsfeldern auch kann es als Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung gesehen werden, entsprechende für die Standortgunst negative Entwicklungen zu beeinflussen oder Verbesserungen zu forcieren. Dies ist vielerorts festzustellen, indem die kommunalen Wirtschaftsförderungen den politischen Entscheidungsträgern die Bedeutung dieses Handlungsfeldes für die Entwicklung eines positiven Standortimages bewusst gemacht haben und im Zusammenwirken mit kulturellen Akteuren alternative Angebote und Finanzierungsmodelle, teilweise in interkommunalen oder über die Regionsgrenzen hinausgehenden Ansätzen, realisiert haben.

Mancherorts sind völlig neue Veranstaltungsformate oder Projekte entwickelt worden, die den Wirtschaftsstandort als Ganzes überregionale Aufmerksamkeit eingebracht und ein positives Image verliehen haben.

### 5.2. Freizeit, Naherholung und Tourismus

Der Freizeitwert einer Kommune oder einer Region, die Angebote zur Naherholung und zum Tourismus stehen in einem engen Wirkungszusammenhang, der große Bedeutung für die für Ansiedlungsentscheidungen maßgeblichen Standortfaktoren hat. Der altbekannte Werbespruch „Arbeiten und Wohnen, wo andere Urlaub machen“ bringt dies am besten zum Ausdruck. Fakt ist: Eine mit Einrichtungen für Freizeit und Naherholung schlecht ausgestattete Region wird sich auch nur schwer als Tourismusstandort präsentieren können und Regionen oder Kommunen mit schwacher Tourismuswirtschaft haben größere Probleme, attraktive Angebote für Freizeit und Erholung aufrechtzuerhalten. Und: Kommunen und Regionen mit einer schlechten Ausstattung an Freizeit- und Erholungseinrichtungen haben weniger Chancen im Standortwettbewerb als andere, besser ausgestattete.

Unabhängig von der Tatsache, dass in Kommunen und Regionen mit hohem Fremdenverkehrsaufkommen dieses Handlungsfeld zu den Schwerpunkten kommunaler Wirtschaftsförderung gehört, wird sie sich immer um einen guten Freizeit- und Naherholungswert bemühen und dort, wo in diesem Bereich deutlich wahrnehmbare Schwächen vorhanden sind, mit eigenen Ideen und Projekten, Initiativen und Vorschlägen versuchen, die Situation zu verbessern.

### 5.3. Schlussbetrachtung

Die Bündelung der sehr vielfältigen Bereiche, die oben dargestellt wurden und ihre Bearbeitung im Sinne einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Kommunen ist eine Daueraufgabe kommunaler Entscheidungsträger. Nur in Querschnittsform sowie in Kooperation mit übergeordneten und benachbarten Gebietskörperschaften ist es möglich, diese für das wirtschaftliche Leben der Kommune so wichtige Aufgabe zu erfüllen. Und im Zuge des internationalen Standortwettbewerbs, der gerade auch in Europa deutlich spürbar ist, müssen die Kommunen die schwierige Balance zwischen einer selbstzerstörerischen Abwärtsspirale im Bieterwettbewerb sowie dem ebenfalls katastrophalen Beharren auf Alleingängen wahren. Die kommunale Wirtschaftsförderung wird mithin auch zum Thema innerregionaler und interregionaler Koordination werden, um den gewünschten Standortwettbewerb mit einem notwendigen Netz des Solidarität zwischen Kommunen einzuhegen.

## Endnoten

1. Dieser Text ist ursprünglich in ausführlicherer Form in der Reihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung

- erschieden und unter folgender URL zu finden: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/FES\\_AK\\_13\\_Gesamt\\_www.pdf](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/FES_AK_13_Gesamt_www.pdf)
2. Vgl. zum Beispiel § 8 Absatz 1 GO NRW oder § 6 Absatz 1 KrO NRW
  3. Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wirtschaftsförderung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54820/wirtschaftsfoerderung-v5.html>
  4. Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: kommunale Wirtschaftsförderung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/71538/kommunale-wirtschaftsfoerderung-v4.html>
  5. Schubert, Rekka: Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis, Tübingen 1998. S. 88f.
  6. KGSt Köln: Gutachten „Organisation Wirtschaftsförderung“ G8, 8/1990, S. 14.
  7. Ebd.
  8. Vgl. § 4 GemHVO NRW in Verbindung mit dem vom Innenminister vorgegebenen Produktrahmen
  9. In vielen traditionellen Staats- oder Heilbädern hat sich aus historischen Entwicklungen heraus eine Reihe von Fachkliniken angesiedelt,
  10. Als Beispiel soll hier die Stadt Neuss genannt werden, die mit mehr als 150.000 Einwohnern die größte kreisangehörige Stadt Deutschlands ist.
  11. Vgl. „Aufgaben und Strukturen kommunaler Wirtschaftsförderung – Aktuelle Entwicklungen und Trends“. Vortrag von Werner Gerissen, Leiter der Geschäftsstelle des Deutschen Verbandes der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften – DVWE, Münster und Isselburg, [www.dvwe.de](http://www.dvwe.de)
  12. Vgl. Difu-Papers: „Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven“
  13. Vgl. Difu-Berichte 2008: Clusterinitiativen und Netzwerke – Handlungsfelder der Wirtschaftsförderung, Berlin 2008.
  14. Vgl. Küpper, Utz Ingo und Röllinghoff, Stefan: Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. I / 2005, S. 60.93.
  15. Vgl. Difu-Berichte 2008 – Clusterinitiativen und Netzwerke, a.a.O.

## Bibliografie und weiterführende Literatur

DVWE (Deutscher Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften) „Aufgaben und Strukturen kommunaler Wirtschaftsförderung – Aktuelle Entwicklungen und Trends“. Vortrag von Werner Gerissen, Leiter der Geschäftsstelle des Deutschen Verbandes der

- Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften – DVWE, Münster und Isselburg, [www.dvwe.de](http://www.dvwe.de)
- Difu Berichte 2/2008: „Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven“, download unter: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22008/kommunale-wirtschaftsfoerderung-2008-strukturen.html>
- Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wirtschaftsförderung, download unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54820/wirtschaftsfoerderung-v5.html>
- Grätz, C.: *Kommunale Wirtschaftsförderung - Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation*, Bochum 1983.
- Heinelt, Hubert :Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik: ein Überblick. In: *Modernisierung der Kommunalpolitik: neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Hrsg.: H. Heinelt, M. Mayer. S. 12-28. Leske & Budrich , Opladen.
- Heuer, H.: *Instrumente kommunaler Gewerbepolitik*, Stuttgart 1985.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) Köln: Gutachten „Organisation Wirtschaftsförderung“ G8, 8/1990.
- Küpper, Utz Ingo und Röllinghoff, Stefan: Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. I / 2005, S. 60.93.
- Schubert, Rekka: *Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis*, Tübingen 1998.
- Schubert, R.: *Kommunale Wirtschaftsförderung: die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl*, Tübingen 1998.
- Stember, J.: *Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovationen zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform*, Bonn 1997.

## Η οικονομική ανάπτυξη στη γερμανική τοπική αυτοδιοίκηση: απογραφή της υπάρχουσας κατάστασης<sup>1</sup>

Arno Wied, Σύμβουλος τοπικής αυτοδιοίκησης και συνεργάτης της Τοπικής Συνεργασίας για διοίκηση και μανάτζμεντ στο Siegen-Wittgenstein

### Εισαγωγή

Εξετάζοντας τα προεκλογικά προγράμματα των υποψήφιας επικεφαλής των κομητειών και δημάρχων ή και εκείνα των περισσότερων κομμάτων και εκλογικών ομάδων που διεκδικούν αξιώματα αντιπροσώπευσης σε τοπικό επίπεδο, διαπιστώνουμε ότι η «οικονομική ανάπτυξη» αναφέρεται σχεδόν πάντα ως ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γιατί όμως συμβαίνει αυτό; Παρότι η καταστατική νομοθεσία περί τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπει για την κομητεία (*Kreis*), το δήμο (*Stadt*) και την κοινότητα (*Gemeinde*), τη δημιουργία, στο πλαίσιο των δυνατοτήτων τους, των απαραίτητων δομών παροχής οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών προς τους κατοίκους τους,<sup>2</sup> η αναζήτηση της έννοιας «οικονομική ανάπτυξη» στους οικείους νόμους και διατάγματα αποδεικνύεται μάταια. Γίνεται λοιπόν φανερό ότι η οικονομική ανάπτυξη —παρά την σπουδαιότητα που της αποδίδεται πανταχόθεν— δεν αποτελεί υποχρέωση για τους δήμους, οι οποίοι ωστόσο αναλαμβάνουν με δική τους πρωτοβουλία και ευθύνη να την ασκούν και να τη διαμορφώνουν στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Απόρροια αυτού αποτελεί η απουσία μιας ενιαίας εικόνας ως προς το τι τελικά εμπίπτει στην «οικονομική ανάπτυξη» αλλά και ποιες υποθέσεις οι επιμέρους δήμοι ορίζουν, με γνώμονα την αντίληψη και τις ανάγκες τους, ως θέματα οικονομικής ανάπτυξης. Από τις διαφορετικές αυτές αντιλήψεις προκύπτουν αρκετά ετερόκλητοι ορισμοί για την έννοια της «οικονομικής ανάπτυξης»:

- Υπάρχει ένας ολιστικός ορισμός, με βάση τον οποίο η **οικονομική ανάπτυξη** λογίζεται ως «μέτρα οικονομικής πολιτικής για την *επιλεκτική προαγωγή* συγκεκριμένων οικονομικών πράξεων ή πρακτικών, και διακρίνει ως προς τούτο την οικονομική ανάπτυξη από άλλα μέτρα γενικής οικονομικής πολιτικής, όπως η ανάκαμψη της οικονομίας ή η τόνωση της ανάπτυξης».<sup>3</sup> Στο πλαίσιο αυτό, όλα τα μέτρα οικονομικής ανάπτυξης λαμβάνονται σε κεντρικό κρατικό και τοπικό επίπεδο. Η **τοπική οικονομική ανάπτυξη** ορίζεται εννοιολογικά ως «μέτρα οικονομικής ανάπτυξης τα οποία εφαρμόζονται στο επίπεδο των δήμων αυτόνομα και με ίδια ευθύνη, όπως και στο πλαίσιο της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης»<sup>4</sup>.
- Έναν ορισμό διατυπωμένο από τη σκοπιά της τοπικής αυτοδιοίκησης, αν και πολύ γενικό, παρέχει η Reikka Schubert: «η τοπική οικονομική ανάπτυξη

πρέπει να οριστεί ως καθήκον των κοινοτήτων, των δήμων και των κομητειών στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η οποία διασφαλίζει ή αυξάνει την οικονομική και κοινωνική ευημερία σε τοπικό επίπεδο, δημιουργώντας ή βελτιώνοντας τις συνθήκες του τόπου εγκατάστασης για την οικονομική δραστηριότητα μέσω της προώθησης και ενίσχυσης των επιχειρήσεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.»<sup>5</sup>

- Η Δημοτική Υπηρεσία Διοικητικής Διαχείρισης (KGSt) της Κολωνίας, από την πλευρά της, καταλήγει σε έναν **ευρύ ορισμό**: «Η τοπική οικονομική ανάπτυξη περιλαμβάνει όλα τα μέτρα για τη βελτίωση των παραγόντων που επηρεάζουν τις επιχειρήσεις στην επιλογή του τόπου εγκατάστασής τους. Αυτό ισχύει τόσο για τους λεγόμενους σκληρούς παράγοντες (π.χ. επαγγελματικούς χώρους, υποδομές, περιφερειακή συγκοινωνιακή σύνδεση κ.λπ.) όσο και τους λεγόμενους ήπιους παράγοντες (π.χ. εκπαιδευτικές και πολιτιστικές δυνατότητες, ελκυστικότητα της πόλης κ.λπ.).

Τα σχετικά μέτρα αφορούν τόσο στις υφιστάμενες επιχειρήσεις (εγγύηση και ανάπτυξη του επιχειρηματικού αποθέματος) όσο και στις υποψήφιες προς εγκατάσταση ή τις υπό σύσταση επιχειρήσεις. Αποδέκτες των μέτρων οικονομικής ανάπτυξης δεν είναι όμως μόνο οι επιχειρηματικοί φορείς της οικονομίας αλλά και δημόσιες αρχές, ενώσεις και δομές μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.<sup>6</sup>

Ο ορισμός αυτός είναι πολύ ευρύτερος και δεν αρκείται απλώς στην αναγνώριση των διαφορετικών θεματικών πεδίων και προσεγγίσεων δράσης που καλύπτονται σε τοπικό επίπεδο υπό τη σκέπη της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά δημιουργεί παράλληλα γέφυρες προς τους τομείς αρμοδιοτήτων που μνημονεύονται στους καταστατικούς νόμους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μάλιστα, η KGSt προχωρεί κι ένα βήμα παραπέρα και θεωρεί την »οικονομική ανάπτυξη ως αποστολή των δημοτικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προς την τοπική κοινότητα»<sup>7</sup>, η οποία μπορεί, όπως αναφέρει, να εκπορευείται από την εγγύηση αυτοδιοίκησης του άρθρου 28 του γερμανικού Συντάγματος.

Ο παραγωγικός αυτός συλλογισμός αποτελεί, βεβαίως, αντικείμενο διαμάχης, κυρίως γιατί τα τελευταία χρόνια λόγω των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι δυνατότητες δράσης για την οικονομική ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο έχουν περιοριστεί και έχει ουσιαστικά αποκλειστεί, για παράδειγμα, η απευθείας χορήγηση επιδοτήσεων από την τοπική αυτοδιοίκηση προς μεμονωμένες επιχειρήσεις. Από την άλλη πλευρά, οι αναλύσεις της KGSt αναδεικνύουν την ποικιλομορφία της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και καθιστούν σαφές ότι αποτελεί υπόθεση οριζόντιας τοπικής δράσης, οι στόχοι της οποίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε όλους σχεδόν τους τομείς αρμοδιότητας και πεδία δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## 1. Οικονομική ανάπτυξη – αρμοδιότητα οριζόντιας τοπικής πολιτικής

Ότι η οικονομική ανάπτυξη είναι οριζόντιο καθήκον της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται αντιληπτό ιδιαίτερος όταν εξετάζουμε κατά μήκος των τομέων ενός τοπικού προϋπολογισμού την τοπική οικονομική ανάπτυξη, τους γενικά διατυπωμένους στόχους της και τα αναγκαία προς τούτο επιδιωκόμενα αποτελέσματα σε διάφορους τομείς δράσης. Παρακάτω παρέχονται παραδείγματα με βάση τις προδιαγραφές ταξινόμησης της νέας μεθόδου δημοσιονομικής διαχείρισης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ομόσπονδο κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας Βεστφαλίας<sup>8</sup>. Με αυτόν τον τρόπο παρέχουμε ταυτόχρονα και μια γενική εικόνα τόσο των ποικίλλων απαιτήσεων σε επίπεδο τοπικής οικονομικής ανάπτυξης όσο και των προσεγγίσεων δράσης που ακολουθούνται.

- *Εσωτερική διοίκηση:*

Οι οργανωτικές μονάδες που υπάγονται στη λεγόμενη «εσωτερική διοίκηση» είναι επιφορτισμένες κυρίως με την εξασφάλιση μιας οργάνωσης δομών και διαδικασιών, που μπορεί να ανταποκριθεί στις εκάστοτε ανάγκες. Εδώ συγκαταλέγονται τόσο η ανάπτυξη και υλοποίηση αποδοτικών και αποτελεσματικών μοντέλων οργάνωσης όσο και η κατάλληλη στελέχωση με ανθρώπινο δυναμικό από ποιοτική και ποσοτική άποψη. Μόνο εφόσον πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, η διοίκηση μπορεί να εργάζεται σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία στοχευμένα, οικονομικά και γρήγορα. Οι επιχειρήσεις όμως — όταν έχουν το ρόλο πελάτη έναντι της δημόσιας διοίκησης — περιμένουν τούτο ακριβώς: ένα κλίμα φιλικό προς τις επιχειρήσεις, το οποίο να διευκολύνει τις απαραίτητες επαφές με τις δημόσιες αρχές, χωρίς άσκοπες διαδικασίες ελέγχων και με την απαραίτητη υποστήριξη από πλευράς διοίκησης. Εδώ έχει συχνά ιδιαίτερη σημασία για τις επιχειρήσεις η όσο το δυνατόν ταχύτερη χορήγηση των απαραίτητων διοικητικών αδειών.

- *Ασφάλεια και δημόσια τάξη:*

Η ταχεία έκδοση αποφάσεων επί αιτημάτων έγκρισης ή αδειοδότησης είναι και σε αυτό τον τομέα εξαιρετικά σημαντική για την επιχειρηματική οικονομία. Είτε το ζητούμενο είναι, για παράδειγμα, η αδειοδότηση επιχειρήσεων εστίασης, η έγκριση διακίνησης βαρέων οχημάτων ή η χρήση δημοσίων δρόμων για οικοδομικές εργασίες ή υπαίθριες εμπορικές δραστηριότητες, είναι σημαντικό για τις επιχειρήσεις να λαμβάνουν γρήγορα νομικώς ασφαλείς αποφάσεις, για να μπορέσουν στη συνέχεια να εφαρμόσουν τον περαιτέρω επιχειρησιακό σχεδιασμό τους.

Όμως και άλλες δράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης που εντάσσονται στο ίδιο πεδίο μπορούν να επηρεάσουν σε μεγάλο βαθμό την ανάπτυξη της επιχειρηματικής οικονομίας. Τέτοιες είναι, για παράδειγμα, επαρκής εξοπλισμός πυρόσβεσης, ο οποίος συνιστά απαρέγκλιτη προϋπόθεση για την έγκριση λειτουργίας εμπορικών



κτηρίων ή βιομηχανικών εγκαταστάσεων ή η λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της μαύρης εργασίας.

- *Αρμοδιότητες σχολικής εκπαίδευσης:*

Επαρκώς εξοπλισμένα σχολεία και επαγγελματικές σχολές συμβάλλουν σημαντικά στην εκπαίδευση εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Λαμβάνοντας υπόψη τη δημογραφική αλλαγή και την παρεπόμενη έλλειψη εξειδικευμένου δυναμικού, η παράμετρος αυτή είναι καθοριστικής σημασίας για τις επιχειρήσεις ως προς την επιλογή του τόπου εγκατάστασής τους, και επομένως και για τη λειτουργικότητα της περιφερειακής οικονομίας. Η καλή προσφορά σχολείων γενικής εκπαίδευσης αποτελεί και σημαντικό δείκτη ελκυστικότητας για ένα δήμο ή μια κοινότητα ως έδρα κατοικίας. Η προσφορά σχολείων επηρεάζει την επιλογή θέσης εργασίας και τόπου κατοικίας, επηρεάζοντας έτσι έμμεσα και τις ευκαιρίες για αντιστάθμιση τυχόν ελλείμματος εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού ή μείωσης του πληθυσμού χάρη στην εισερχόμενη μετανάστευση. Έτσι, από τη σκοπιά της οικονομικής ανάπτυξης, η ελκυστική προσφορά σχολείων αποτελεί σημαντικό ήπιο παράγοντα επιλογής του τόπου εγκατάστασης.

- *Επιστήμη και πολιτισμός:*

Στους ήπιους παράγοντες επιλογής του τόπου εγκατάστασης συγκαταλέγεται και η πολιτιστική προσφορά της κοινότητας, της κομητείας ή της περιφέρειας. Οι τόποι επιχειρηματικής εγκατάστασης που δεν έχουν να επιδείξουν μια ελκυστική προσφορά σε πολιτιστικό επίπεδο παρουσιάζουν λιγότερο ενδιαφέρον για τις επιχειρήσεις, εφόσον υπό αυτές τις συνθήκες η προσέλκυση εργατικού δυναμικού από άλλες περιοχές ή από το εξωτερικό γίνεται πιο δύσκολη. Η οικονομική ανάπτυξη είναι επομένως πάντα συνυφασμένη με την πολιτιστική ανάπτυξη.

Πέραν αυτών, θεωρείται πως παίζουν θετικό ρόλο στην ανάπτυξη ενός τόπου εγκατάστασης επιχειρήσεων και στοιχεία ενεργού συνεργασίας μεταξύ επιστήμης και οικονομίας. Ως εκ τούτου, η στενή συνεργασία μεταξύ αφενός κομητειών, δήμων και κοινοτήτων και αφετέρου, για παράδειγμα, ερευνητικών κέντρων, ή η προκήρυξη διαγωνισμών εντός του δήμου για την απονομή βραβείων σε ερευνητές ή ιδρυτές αποτελεί για αυτό το λόγο σε πολλά μέρη ενεργό καθήκον τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.

Και τα κρατικά σχολεία δια βίου μάθησης (*Volkshochschulen*), τα οποία εντάσσονται μάλλον στους τομείς πολιτισμού και εκπαίδευσης ενηλίκων, αποκτούν σε πολλές περιοχές μια νέα σημασία και από τη σκοπιά της οικονομικής ανάπτυξης, αφού συχνά περιλαμβάνουν πεδία ειδίκευσης που είναι σημαντικά για την ανάπτυξη των δυνατοτήτων εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού.

- *Κοινωνικές παροχές:*

Οι «κοινωνικές παροχές» έχουν σε λίγους μόνο δήμους άμεση συνάφεια με την τοπική οικονομική ανάπτυξη. Ιδιαίτερη σχέση με την ανάπτυξη της περιφερεια-

κής οικονομίας έχει ωστόσο η συνεργασία των δήμων - και ιδίως των κομητειών - με τα γραφεία ευρέσεως απασχόλησης. Τούτο αφορά αφενός μεν στη διαχείριση των δικαιούχων παροχών βάσει του γερμανικού Κοινωνικού Δικαίου Τόμος II (SGB II) (γνωστό και ως «Hartz IV») από τα κέντρα ευρέσεως εργασίας, αφετέρου δε στην αποκλειστική υποστήριξη αυτής της ομάδας ατόμων από τους «Επίλεκτους Δήμους» (*Optionskommunen*).

- *Υποστήριξη παιδιών, νέων και οικογενειών*

Όπως και με τα καθήκοντα που καλούνται να επιτελέσουν οι δήμοι ως φορείς σχολικής εκπαίδευσης, η αρμοδιότητά τους στον τομέα της υποστήριξης των παιδιών, των νέων και της οικογένειας επέχει επίσης θέση ήπιου παράγοντα επιλογής του τόπου εγκατάστασης. Σε αυτήν εντάσσεται μια επαρκής προσφορά υψηλής ποιότητας στον τομέα της φύλαξης παιδιών, όπως και ελκυστική προσφορά δραστηριοτήτων για τη νεολαία, για να αναφέρουμε μόνο ορισμένα θεματικά πεδία. Με τις δραστηριότητές τους στο πεδίο της υποστήριξης παιδιών, νέων και οικογένειας οι δήμοι επηρεάζουν την ελκυστικότητά τους ως έδρες κατοικίας και επομένως επιχειρηματικής δραστηριότητας. Το αυξημένο ποσοστό των οικονομικά ενεργών γυναικών τις τελευταίες δεκαετίες σε συνδυασμό με τα διαφαινόμενα προβλήματα κάλυψης των αναγκών σε εξειδικευμένο δυναμικό έχει ως αποτέλεσμα να αποδίδεται σε αυτό τον θεματικό τομέα ολοένα και μεγαλύτερη προσοχή και εντός των επιχειρηματικών κύκλων.

- *Υπηρεσίες υγείας:*

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της υγείας λαμβάνει τις περισσότερες φορές ιδιαίτερο βάρος για τις επιχειρήσεις σε περίπτωση καταγγελιών σκανδάλων με τρόφιμα ή επιδημιών. Υπάρχει όμως στο χώρο της βιομηχανίας τροφίμων και της υγείας εξαιρετικά στενή συνεργασία μεταξύ των δημοτικών αρχών και των επιχειρήσεων — γεγονός σαφώς λιγότερο γνωστό στο ευρύ κοινό. Αυτή η συνεργασία δεν οφείλεται μόνο σε αυστηρά νομικά δεδομένα αλλά και στα συστήματα διαχείρισης ποιότητας, με τα οποία πρέπει να συμμορφώνονται, για παράδειγμα, οι επιχειρήσεις επεξεργασίας κρέατος. Το γεγονός ότι η εν λόγω συνεργασία λειτουργεί στη βάση της εταιρικότητας και δεν εμφορείται από σχέσεις υπέρταξης ή υποταγής, μπορεί να θεωρηθεί ως τοπική οικονομική ανάπτυξη υπό ευρύτερη έννοια. Νέος παράγοντας που αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη βαρύτητα, ιδιαίτερα στις αγροτικές περιοχές, είναι η εξασφάλιση επαρκούς προσφοράς ιατρικών και νοσηλευτικών υπηρεσιών για τον τοπικό πληθυσμό. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερο ρόλο παίζουν επίσης οι τοπικές υπηρεσίες δημόσιας υγείας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους σύμφωνα με το νόμο περί «πρακτικών θεραπευτών» (*Heilpraktiker*).

Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι ο «κλάδος της υγείας» αποκτά ιδιαίτερη σημασία για ορισμένες περιφέρειες ή δήμους ως παράγοντας ανάπτυξης της οικονομίας λόγω του μεγάλου αριθμού θέσεων εργασίας που παρέχει. Τούτο ισχύει κυρίως σε

περιπτώσεις όπου σε έναν τόπο εγκατάστασης υπάρχουν σχολές ιατρικής ή ιδρύματα ιατρικής έρευνας ή έχουν έδρα πλήθος (ειδικών) κλινικών.<sup>9</sup>

- *Προαγωγή του αθλητισμού:*

Ο συσχετισμός της προαγωγής του αθλητισμού και της οικονομικής ανάπτυξης φαίνεται κατ' αρχάς δύσκολος. Εκτός, βέβαια, αν αναφέρεται κανείς στους δήμους, οι οποίοι έχουν να επιδείξουν ιδιαίτερα επιτυχημένους αθλητικούς και ιδιαίτερος ποδοσφαιρικούς συλλόγους. Σε τέτοιους δήμους (σπανιότερα και σε κοινότητες) η οικονομική ανάπτυξη βρίσκεται σε στενή συνάρτηση με τη θετική επίδραση που έχουν οι επιτυχημένοι αθλητικοί σύλλογοι, για παράδειγμα, στην αναγνωρισιμότητα, την εικόνα της πόλης ή τον ξενοδοχειακό κλάδο.

Ανεξάρτητα όμως από τα δημοφιλή αθλήματα υψηλού επιπέδου, ο αθλητισμός και η προσφορά αθλητικών δραστηριοτήτων είναι σημαντικές παράμετροι για την ανάπτυξη ενός δήμου ως τόπου εγκατάστασης επιχειρήσεων. Έτσι και αυτές εντάσσονται στους ήπιους παράγοντες επιλογής της έδρας εγκατάστασης. Ο αθλητισμός, η προαγωγή του αθλητισμού και η ανάπτυξη αθλητικών εγκαταστάσεων αποτελούν επομένως συστατικά στοιχεία των προβληματισμών που πρέπει να συνεκτιμώνται στο ευρύτερο πλαίσιο της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.

- *Χωροταξικός σχεδιασμός και ανάπτυξη, γεωχωρικές πληροφορίες:*

Η σύνδεση με την τοπική οικονομική ανάπτυξη είναι εύκολη υπόθεση στην περίπτωση του «χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης», επειδή η χωροταξία και ο χωροταξικός σχεδιασμός κι ως εκ τούτου η διαμόρφωση προγραμμάτων ανάπτυξης των ομόσπονδων κρατιδίων μπορούν να έχουν άμεσες επιπτώσεις στη διαμόρφωση των προγραμμάτων στήριξης ή των κατευθυντήριων γραμμών του σχεδιασμού περιφερειακής ανάπτυξης. Οι βασικές αρχές περιφερειακού σχεδιασμού που περιέχονται στα τοπικά έργα ανάπτυξης πρέπει να τηρούνται από κάθε δήμο κατά την κατάρτιση πολεοδομικών σχεδίων. Στο πλαίσιο αυτό το ζήτημα, όπως π.χ. που δύναται να οριστούν νέες εμπορικές ζώνες, κέντρα λιανικού εμπορίου και εμπορευματικά κέντρα στο χωροταξικό σχέδιο ενός δήμου ή μιας κοινότητας, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις διακηρύξεις στόχων και το σχεδιασμό που γίνονται και αποφασίζονται από τα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια. Συνιστάται επομένως σε κάθε δήμο να ασκεί εγκαίρως την επιρροή του σε αυτό το επίπεδο. Βάσει των ανωτέρω υπάρχουν πολλά πρακτικά παραδείγματα, όπου εντός της διοίκησης του δήμου ανατίθενται στις αρμόδιες για την οικονομική ανάπτυξη οργανωτικές μονάδες λειτουργίες συντονισμού ή ελέγχου διαδικασιών περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, στις οποίες μετέχουν οι δήμοι ως φορείς του δημοσίου συμφέροντος. Με παρόμοιες ρυθμίσεις επιχειρείται κυρίως να διασφαλιστεί ότι για τη συνολική ανάπτυξη της περιοχής της κομητείας, του δήμου ή της κοινότητας συνεκτιμώνται σημαντικές απόψεις — ανεξάρτητα από τις συχνά μεροληπτικές θέσεις μεμονωμένων επιμέρους τμημάτων.

- *Οικοδομική και οικιστική δραστηριότητα:*

Η «οικοδομική και οικιστική δραστηριότητα» βρίσκεται σε σαφή συνάρτηση με την αρμοδιότητα της οικονομικής ανάπτυξης. Ο σχεδιασμός και η αξιοποίηση χώρων εγκατάστασης εμπορικών και βιομηχανικών επιχειρήσεων θεωρείτο ανέκαθεν βασικό καθήκον της οικονομικής ανάπτυξης, ακόμη κι αν η επιχειρησιακή υλοποίηση υπάγεται στα τμήματα πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Στο θέμα αυτό διατυπώνονται διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς τον βαθμό στον οποίο οι αρμόδιες για την οικονομική ανάπτυξη οργανωτικές μονάδες εμπλέκονται στη διαδικασία ανάπτυξης επαγγελματικών χώρων ή και τις ρυθμίζουν οι ίδιες, χρησιμοποιώντας το απασχολούμενο ειδικευμένο δυναμικό της πολεοδομίας απλώς ως «βοηθούς εκτέλεσης». Πέραν όμως αυτού, παράλληλα με την ανάπτυξη επαγγελματικών χώρων, υπάρχουν και άλλες πτυχές της «οικοδομικής και οικιστικής δραστηριότητας» που έχουν μεγάλη σημασία για την οικονομική ανάπτυξη ενός δήμου. Έτσι, η ανάπτυξη, για παράδειγμα, σύγχρονων και οικονομικά συμφερούσων οικιστικών ζωνών με σκοπό την ανέγερση μονοκατοικιών ή πολυκατοικιών με διαμερίσματα προς ενοικίαση αποτελεί σημαντικό ήπιο παράγοντα επιλογής του τόπου εγκατάστασης, ο οποίος καθιστά το δήμο ενδιαφέροντα πόλη έλξης για την εγκατάσταση εργατικού δυναμικού. Η ελκυστικότητα αυτή είναι σημαντική από δυο διαφορετικές σκοπές: Αφενός μπορεί να ενισχυθεί ο επαρκής εφοδιασμός των επιχειρήσεων με ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, και αφετέρου έχει σημασία για τον υπολογισμό του ποσοστού επί του φόρου εισοδήματος που λαμβάνει η τοπική αυτοδιοίκηση ως σημαντική πηγή εσόδων, εφόσον είναι πολύ πιθανό πολλοί από τους εργαζομένους στο δήμο ή στην κοινότητα να είναι και κάτοικοι της περιοχής.

Μία περαιτέρω παράμετρος είναι η ανάπτυξη του λιανικού εμπορίου στο δήμο, την οποία μπορεί να επηρεάσει καθοριστικά το σχέδιο χρήσεων γης ως προ-παρασκευαστικό και το γενικό πολεοδομικό σχέδιο ως δεσμευτικό σχέδιο πόλης. Η ελκυστικότητα ενός τόπου ως έδρας δραστηριοτήτων λιανικού εμπορίου είναι ενδιαφέρουσα για το δήμο με διαφορετικούς τρόπους: αφενός μπορούν έτσι να δημιουργηθούν επίσης θέσεις εργασίας, αφετέρου ο τοπικός ανεφοδιασμός του πληθυσμού θεωρείται επίσης παράγοντας επιλογής της έδρας κατοικίας. Τέλος, επιτυγχάνεται με αυτόν τον τρόπο η συσπείρωση της αγοραστικής δύναμης, πράγμα επωφελές για τα έσοδα του δήμου.

- *Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και διάθεση αποβλήτων*

Η βιομηχανία χρειάζεται λειτουργικές δομές κοινής ωφέλειας και διάθεσης αποβλήτων, κυρίως στην περίπτωση ενεργοβόρων επιχειρήσεων, επιχειρήσεων με αυξημένες ανάγκες νερού ή επιχειρήσεων με μεγάλη παραγωγή λυμάτων. Ως εκ τούτου, για την ανάπτυξη βιοτεχνικής, βιομηχανικής και εμπορικής δραστηριότητας σε έναν δήμο, είναι σημαντικό τα υφιστάμενα τοπικά συστήματα παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και διάθεσης αποβλήτων να λειτουργούν, να μπορούν να

ανταποκρίνονται ευέλικτα και με συνέπεια στις ειδικές λειτουργικές ανάγκες των επιχειρήσεων, και εντούτοις να είναι κατά το δυνατό οικονομικά συμφέρουσες.

- *Χώροι κυκλοφορίας και συστήματα μεταφορών, δημόσιες συγκοινωνίες:*

Η σύνδεση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και μεταφορών είναι προφανής. Οι επιχειρήσεις χρειάζονται καλή συγκοινωνιακή σύνδεση —όχι μόνο οδική αλλά συχνά και σιδηροδρομική, θαλάσσια/ποτάμια ή αεροπορική— για να μπορέσουν να επιβιώσουν στην παγκοσμιοποιημένη αγορά. Συχνά δε, χρειάζονται και λειτουργικές δημόσιες αστικές συγκοινωνίες για να εξασφαλίσουν προσβασιμότητα με χαμηλό κόστος στους εργαζόμενους και τους πελάτες τους χωρίς τη χρήση ιδιωτικού μέσου μεταφοράς.

- *Προστασία και διατήρηση της φύσης και του τοπίου όπως και προστασία του περιβάλλοντος:*

Οι συγκεκριμένοι τομείς συγκαταλέγονται μάλλον στους ήπιους παράγοντες επιλογής του τόπου εγκατάστασης και είναι γι'αυτό σημαντικοί για την ελκυστικότητα ενός τόπου εγκατάστασης επιχειρήσεων. Τα παρθένα φυσικά και πολιτιστικά τοπία, καθώς και η εξασφάλιση υγιεινών περιβαλλοντικών συνθηκών και συνθηκών διαβίωσης έχουν σήμερα μεγαλύτερη βαρύτητα από ό,τι πριν δυο ή τρεις δεκαετίες και λαμβάνονται πλέον σε σαφώς μεγαλύτερο βαθμό υπόψη από ό,τι παλαιότερα κατά την επιλογή της έδρας εργασίας και κατοικίας.

Ενίοτε αποτελούν και πεδίο σημαντικών δυνητικών συγκρούσεων. Το ενδιαφέρον εγκατάστασης νέων —ενδεχομένως ρυπογόνων— επιχειρήσεων με την ταυτόχρονη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας δεν είναι συχνά συμβατό με τις προσδοκίες του τοπικού πληθυσμού για υγιείς συνθήκες κατοικίας και διαβίωσης.

- *Οικονομία και τουρισμός:*

Ο συγκεκριμένος τομέας είναι ο πυρήνας των δραστηριοτήτων οικονομικής ανάπτυξης μιας κομητείας, ενός δήμου ή μιας κοινότητας στο πλαίσιο του προϋπολογισμού. Παρόλο που συχνά μόνο λίγα προϊόντα και κλάδοι αρμοδιοτήτων καταγράφονται σε αυτόν τον τομέα, οι έως τώρα αναλύσεις έχουν καταδείξει σαφώς ότι η «οικονομική ανάπτυξη» στην ευρύτερη έννοιά της πραγματοποιείται και εκτός αυτών. Ενδιαφέρον έχει πώς οι αρμόδιοι για την οικονομική ανάπτυξη υπάλληλοι ή/και οργανωτικές μονάδες ασκούν επιρροή σε άλλα τμήματα της διοίκησης για να μπορούν να επιδιώκουν ενεργά την οικονομική ανάπτυξη στο σύνολό της στο πλαίσιο των καθηκόντων τους.

- *Γενική δημοσιονομία (ή διαχείριση των δημοσίων οικονομικών):*

Η «γενική δημοσιονομία» έχει ιδιαίτερη σημασία για την οικονομική ανάπτυξη, διότι σε αυτόν τον τομέα η εισπραξη φόρων ή αλλιώς η καθολικότητα του προϋπολογισμού παίζει σπουδαίο ρόλο. Άρα ο προϋπολογισμός των Δήμων πρέπει να χρηματοδοτηθεί στο σύνολό του σύμφωνα με τους όρους της οικονομίας των δήμων κατά πρώτο λόγο από λοιπά έσοδα και ειδικές αμοιβές (τέλη και εισφο-

ρές) και μόνο δευτερευόντως από φόρους. Όμως ο εργαζόμενος στο δήμο γνωρίζει ότι υπάρχουν δύο είδη εσόδων θεμελιώδους σημασίας για τη χρηματοδότηση ενός δήμου. Αφενός πρόκειται για τους φόρους επιτηδεύματος και αφετέρου για ένα ποσοστό επί του φόρου εισοδήματος, το οποίο τίθεται στη διάθεση του δήμου. Και τα δύο είδη εσόδων - ο φόρος επιτηδεύματος και ποσοστό επί του φόρου εισοδήματος - βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με το ερώτημα πόσο επιτυχής είναι ο Δήμος στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης. Πόσες επιχειρήσεις που καταβάλλουν φόρο επιτηδεύματος μπορούν να εγκατασταθούν και να συνδεθούν με το συγκεκριμένο τόπο; Πόσες θέσεις εργασίας είναι διαθέσιμες στην επικράτεια της πόλης ή της κοινότητας ή πόσες θέσεις εργασίας προσφέρονται για τους κατοίκους των εκάστοτε δήμων; Αυτό έχει από την άλλη να κάνει και με την ελκυστικότητα της συγκεκριμένης περιοχής: από την άποψη της ανταγωνιστικότητας ένας δήμος θα σταθμίσει πολύ προσεκτικά, λαμβάνοντας υπόψη την ανάπτυξη των γειτονικών δήμων και περιφερειών, το ύψος του ποσοστού για το φόρο επιτηδεύματος. Το συγκεκριμένο έργο αποτελεί συχνά ακροβατική άσκηση: ορίζοντας πολύ χαμηλό ποσοστό, ενδέχεται να τεθεί σε κίνδυνο ο συνολικός ισοσκελισμός του προϋπολογισμού του δήμου, ενώ αν οριστεί πολύ υψηλό ποσοστό, η περιοχή ως έδρα οικονομικής δραστηριότητας χάνει την ελκυστικότητά της και μειώνονται οι ευκαιρίες προσέλκυσης νέων επιχειρήσεων και θέσεων εργασίας. Στη χειρότερη των περιπτώσεων σοβεί ο κίνδυνος ανάπτυξης ενός φαύλου κύκλου ο οποίος μέσω μιας αποτυχημένης πολιτικής εγκατάστασης επιχειρήσεων μπορεί να συμβάλει μακροπρόθεσμα στην υποχρηματοδότηση ενός προϋπολογισμού.

Οι φορείς οικονομικής ανάπτυξης στο επίπεδο του δήμου θα προσπαθήσουν γι' αυτό το λόγο να επηρεάσουν στον ίδιο βαθμό με επιμέλεια και εντατικά την ανάπτυξη του φόρου επιτηδεύματος στο δήμο τους και να παρέχουν την αναγκαία γι' αυτό το σκοπό ενημέρωση στους πολιτικούς ιθύνοντες-λήπτες αποφάσεων.

- *Ιδρύματα:*

Πράγματι η σύσταση ιδρυμάτων δεν αποτελεί αυστηρά αρμοδιότητα του δήμου, διότι τις περισσότερες φορές ένας χορηγός ιδρύματος επιδιώκει μεμονωμένους δημοτικούς σκοπούς. Στο μεταξύ ωστόσο υπάρχουν όλο και περισσότερα ιδρύματα που συστήνονται από δήμους ή κομητείες - που ενίοτε συνεργάζονται με πιστωτικά ιδρύματα, ανώτατες σχολές ή εμπορικές ενώσεις - και έχουν άμεσα ή έμμεσα καθήκοντα που συνδέονται στενά με την οικονομική ανάπτυξη του δήμου.

## 2. Οργάνωση της οικονομικής ανάπτυξης

Λόγω των πολλών διαφορετικών καθηκόντων στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης οι Δήμοι οφείλουν να αναπτύξουν μια οργάνωση που να ανταποκρίνεται σε αυτά και η οποία περιγράφεται αναλυτικά στη συνέχεια.

*Αρμόδιοι φορείς και οργάνωση*

Οι οργανωτικές λύσεις που συνδέονται με την εκπλήρωση καθηκόντων στο επίπεδο του δήμου παρουσιάζουν την ίδια ποικιλομορφία με τις αρμοδιότητες που άπτονται της οικονομικής ανάπτυξης. Επιπλέον πρέπει αρχικά να αναγνωρίσουμε ότι δεν υπάρχει νομικό πλαίσιο ή οδηγίες για τις κομητείες, τους δήμους και τις κοινότητες σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης της οικονομικής ανάπτυξης στην περιοχή και τον τομέα αρμοδιότητάς τους. Κάθε οργανισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης καλείται να βρει γι' αυτό το σκοπό μια κατάλληλη λύση για την τάξη μεγέθους του και τις ανάγκες του που να ανταποκρίνεται στις οικονομικές και διοικητικές του δυνατότητες. Κατ' αυτό τον τρόπο καθίσταται ευθύς αμέσως σαφές ότι οι μορφές οργάνωσης που συναντιούνται σε μικρότερους δήμους διαφέρουν κατά κανόνα σαφώς από τις μορφές οργάνωσης σε μεγαλύτερες πόλεις ή κομητείες.

Εκτός από τις χρηματοοικονομικές δυνατότητες αυτό συνδέεται φυσικά και με τις αρμοδιότητες: μεμονωμένοι μικροί και μεσαίου μεγέθους δήμοι και κοινότητες δεν επηρεάζουν για παράδειγμα σχεδόν καθόλου την ανάπτυξη της διαθεσιμότητας ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Αυτά και παρόμοια καθήκοντα που μπορούν να διεκπεραιωθούν μόνο πέρα από τα σύνορα των μεμονωμένων δήμων αναλαμβάνονται μόνο από τους μεγάλους δήμους εξαρτώμενους ή ανεξάρτητους από κομητείες και φυσικά από τις κομητείες. Ακόμη και για μεμονωμένους κλασικούς τομείς αρμοδιοτήτων της οικονομικής ανάπτυξης - όπως για παράδειγμα την ανάπτυξη και αξιοποίηση επαγγελματικών χώρων - πραγματοποιούνται όλο και περισσότερο διαδημοτικές συνεργασίες. Η διαχείριση των χρηματοοικονομικών προκλήσεων και των προκλήσεων που αφορούν στο σχεδιασμό δεν μπορεί πλέον να γίνει από τους μικρούς δήμους, αν επιδιώκεται η δημιουργία προϋποθέσεων για εμπορεύσιμους χώρους στο πλαίσιο του περιφερειακού ανταγωνισμού.

Αυτό οφείλεται σε αίτια που αφορούν λόγου χάρη θέματα της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, των τεχνών ή του τοπίου και που δεν επιτρέπουν την πραγματοποίηση νέων τομέων εγκατάστασης εμπορικών επιχειρήσεων και βιομηχανιών σε μεμονωμένους δήμους και κοινότητες.

*Οικονομική ανάπτυξη στη διοίκηση των δήμων*

Ο τρόπος με τον οποίο γίνονται αντιληπτές οι αρμοδιότητες που αφορούν στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης διαμορφώνεται πολύ διαφορετικά στις διοικήσεις των δήμων. Γενικά μπορούμε να διακρίνουμε αν οι μονάδες οργάνωσης και το εργατικό δυναμικό που ασχολούνται με την εκπλήρωση των εν λόγω αρμοδιοτήτων εξακολουθούν να αποτελούν μέρος της διοίκησης ή αν οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες έχουν ανατεθεί σε τρίτες επιχειρήσεις που βασίζονται στο δήμο. Σε αυτό το κεφάλαιο εξετάζουμε κυρίως τις οργανωτικές λύσεις όπου δεν έγινε ανάθεση σε τρίτους και η οικονομική ανάπτυξη παραμένει ως εκ τούτου ενσωματωμένη στη

διοίκηση. Θα γίνει εξάλλου στα μεμονωμένα κεφάλαια σύντομη αναφορά στο αν πραγματοποιείται μάλλον συχνά ή μόνο σπάνια ανάθεση σε τρίτους στην εκάστοτε υπό εξέταση ομάδα δήμων .

Εφόσον οι λύσεις που απαντώνται στους δήμους εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το μέγεθός τους - ανάλογα με τον εκάστοτε αριθμό κατοίκων -, θα τις εξετάσουμε στο εξής σύμφωνα με τις ταξινομήσεις. Η διαφοροποίηση που επιλέγουμε εδώ βασίζεται στις εμπειρίες της συντάκτριας και όχι στα μοντέλα ταξινόμησης που συνηθίζονται στη θεωρία περί διοικητικής οργάνωσης.

### *Μικρότεροι δήμοι*

Ως «μικρότεροι δήμοι» νοούνται εδώ οι δήμοι και οι κοινότητες που ανήκουν σε μια κομητεία με λιγότερους από 20.000 κατοίκους. Η οικονομική ανάπτυξη σε αυτούς τους δήμους χαρακτηρίζεται από το ότι δεν έχουν καμία δική τους οργανωτική μονάδα - κάτι σαν «υπηρεσία» ή «ειδικευμένη υπηρεσία» - για την οικονομική ανάπτυξη. Η οικονομική ανάπτυξη είναι σε αυτήν την περίπτωση τυπικά «δουλειά του αφεντικού» και ο ή η δήμαρχος νοείται ως ο πρώτος συνομιλητής για τις επιχειρήσεις της τοπικής οικονομίας. Φυσικά οι διευθυντές στα υψηλότερα κλιμάκια δεν μπορούν να ανταποκριθούν μόνοι τους σε όλα τα σχετικά καθήκοντα και προκλήσεις, αλλά τα αναθέτουν στη συνέχεια στους υφιστάμενους εργαζομένους που συχνά προέρχονται από τις οργανωτικές μονάδες που είναι αρμόδιες για θέματα κατασκευών ή κτηρίων. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχουν συμπληρωματικές λύσεις στις οποίες οι μεμονωμένοι διοικητικοί συνεργάτες αναλαμβάνουν το ρόλο συντονιστή εντός της διοίκησης για τους υπαλλήλους της κεντρικής διοίκησης ή αναγνωρίζονται προς τα έξω ως συνομιλητές για επιχειρήσεις και επιχειρηματίες. Όμως και αυτοί οι συνεργάτες είναι εκτός αυτού εξοικειωμένοι με έναν άλλο τομέα αρμοδιότητας και δεν έχουν αποκλειστικά και μόνο καθήκοντα που άπτονται της προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης.

Με τις εν λόγω οργανωτικές λύσεις, για τις οποίες δεν υπάρχει κατά κανόνα καμία εναλλακτική εξαιτίας του διοικητικού προσωπικού και του προσωπικού της οικονομικής υπηρεσίας δήμων αυτής της τάξης μεγέθους, συνδέεται το πρόβλημα ότι η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να πραγματοποιηθεί κατά κύριο λόγο μόνο ως αντίδραση και δεν μπορούμε να λάβουμε υπόψη σημαντικές συνολικές εκτιμήσεις ή φορολογικές και αναπτυξιακές λειτουργίες σε όλα τα θεματικά πεδία ή μπορούμε να τις λάβουμε υπόψη μόνο ανεπαρκώς. Μικρότεροι δήμοι γι' αυτό το λόγο τις περισσότερες φορές εξαρτώνται από το αν υπάρχει σε επίπεδο κομητείας ένας φορέας για την οικονομική ανάπτυξη σε λειτουργία που υποστηρίζει τις απαραίτητες διαδικασίες στους δήμους και παρέχει τις τοπικές υπηρεσίες οικονομίας που δεν μπορούν να εξασφαλιστούν από το δήμο ή την κοινότητα.



Εντός της διοικητικής οργάνωσης μικρότερων δήμων οι τομείς που άπτονται των κατασκευών και των κτηρίων αναλαμβάνουν συχνά ηγετικό ή συντονιστικό ρόλο στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης, επειδή σε αυτήν την περίπτωση δίδεται συνήθως έμφαση στην ανάπτυξη νέων τομέων εγκατάστασης εμπορικών επιχειρήσεων και βιομηχανιών ή σε θέματα εγκατάστασης των επιχειρήσεων, τα οποία συνδέονται στενά με το χωροταξικό σχεδιασμό ή την πολεοδομία.

Με εξαίρεση αυτή τη βασική παρατήρηση πρόκειται για ειδικούς τομείς με καθήκοντα που αφορούν στην οικονομική ανάπτυξη. Για παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε τον τομέα της τουριστικής οικονομίας για την οποία υπάρχουν σε δήμους με πολύ τουρισμό γραφεία τουριστικής ενημέρωσης, τα οποία συχνά αναλαμβάνουν για το δήμο και καθήκοντα από τον τομέα μάρκετινγκ της πόλης. Οι συγκεκριμένες δομές συντηρούνται συχνά σε συνεργασία με ενώσεις ή συλλόγους των ξενοδοχείων και της εστίασης ή του λιανικού εμπορίου για να μπορέσει να εφαρμοστεί μια συντονισμένη προσέγγιση και να παραχθούν αποτελέσματα συνεργίας.

#### *Δήμοι μεσαίου μεγέθους*

Η κατάσταση παρουσιάζεται εντελώς διαφορετική σε δήμους και κοινότητες που ανήκουν σε κομητεία με έως 50.000 κατοίκους, οι οποίοι εδώ αποκαλούνται «δήμοι μεσαίου μεγέθους».

Φυσικά κι εδώ ισχύει ότι οι δήμαρχοι συχνά θεωρούν την οικονομική ανάπτυξη ως καθήκον του αφεντικού. Παρόλα αυτά υπάρχουν συχνά αναπληρωτές ή τμηματάρχες που αναλαμβάνουν τη γενική διεύθυνση σε θέματα προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης. Στους περισσότερους δήμους μεσαίου μεγέθους δημιουργείται για τον τομέα της προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης και ένα ξεχωριστό οργανωτικό τμήμα. Ενίοτε πρόκειται για μια αυτόνομη υπηρεσία, ενίοτε για ένα διοικητικό τμήμα. Υπάρχει εν μέρει μόνο μια οργανωτική υποδιαίρεση εντός της διοικητικής δομής που ανήκει σε μια διαφορετική οργανωτική μονάδα, η οποία επισημαίνεται μόνο επειδή εξασφαλίζει καλύτερη προβολή στην παρουσίαση προς το ευρύ κοινό. Αν υπάρχουν εκτός από αυτές και άλλοι φορείς που αφορούν στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης π.χ. για το μάρκετινγκ της πόλης ή τον τουρισμό, αυτό εξαρτάται από τη δομή των μεμονωμένων δήμων και τα καθήκοντα και τις προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν.

Η λύση που πραγματοποιείται κατά περίπτωση δεν επιτρέπει καμία εκτίμηση σχετικά με την απόδοση του αρμόδιου για την οικονομική ανάπτυξη οργανωτικού φορέα. Τις περισσότερες φορές το απασχολούμενο προσωπικό είναι μάλλον περιορισμένο και περιλαμβάνει μία ή δύο θέσεις εργασίας πλήρους απασχόλησης, γιατί οι αρμοδιότητές του περιορίζονται στο συντονισμό και τη λειτουργία ενός κεντρικού αρμόδιου γραφείου για όλα τα ζητήματα που τυχόν προκύψουν στο πλαίσιο της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι καθίσταται αντιστρόφως σαφές ότι αυ-

τές οι οργανωτικές μονάδες έχουν μόνο ένα μικρό δικό τους τομέα καθηκόντων όπου οι ίδιες είναι αποκλειστικά υπεύθυνες ή τουλάχιστον έχουν τον απόλυτο «έλεγχο της διαδικασίας» εντός της διοίκησης. Για τα περισσότερα καθήκοντα και θέματα προσπαθούν μόνο να ασκήσουν επιρροή σε άλλες υπηρεσίες της διοίκησης και να επηρεάσουν την εκεί εκτέλεση καθηκόντων προς το συμφέρον γενικά της τοπικής οικονομίας ή των μεμονωμένων επιχειρήσεων. Γι' αυτό για παρόμοιες οργανωτικές μονάδες χρησιμοποιούνται στην τεχνική ορολογία ονομασίες όπως «One-Stop-Agency» («υπηρεσία μίας στάσης») ή «Behördenlotsen» («πιλογός δημοσίων υπηρεσιών»).

Οι δήμοι μεσαίου μεγέθους έχουν σε σύγκριση με τους μικρότερους δήμους το πλεονέκτημα ότι έχουν γενικά μία ουσιαστικά οργανωτική μονάδα αρμόδια για την οικονομική ανάπτυξη, η οποία μπορεί να διεξάγει τις αναγκαίες συνολικές έρευνες για την ανάπτυξη των δομών, να επισημαίνει τα ελλείμματα ανάπτυξης, να λαμβάνει νέα μέτρα και να ξεκινά νέα έργα, όπως και να εκπονεί σχέδια αποφάσεων για τα πολιτικά όργανα. Γι' αυτόν τον λόγο οι οργανωτικές μονάδες είναι αρμόδιες συχνά και για το συντονισμό των γνωμοδοτήσεων για ευρύτερο σχεδιασμό πέρα από το δήμο (π.χ. σχέδιο ανάπτυξης του ομόσπονδου κρατιδίου, σχέδιο ανάπτυξης περιφέρειας) ή ειδικευμένο σχεδιασμό.

Η εν λόγω σημαντική θέση τους εντός της διοικητικής οργάνωσης προκαλεί σε πολλούς δήμους συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της διεύθυνσης οικονομικής ανάπτυξης και άλλων οργανωτικών μονάδων που δύνανται να επηρεάσουν τη σύμπραξη και την από κοινού δράση της διοίκησης. Επαφίεται στο διοικητικό συμβούλιο να αποφύγει παρόμοιες συγκρούσεις λαμβάνοντας κατάλληλα μέτρα.

### *Μεγάλοι δήμοι*

Σε μεγαλύτερους δήμους που ανήκουν σε κομητεία με περισσότερους από 50.000 κατοίκους δημιουργείται πάντα μια ειδική οργανωτική μονάδα αρμόδια για την οικονομική ανάπτυξη, τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες της οποίας ξεπερνούν αυτά των τμημάτων οικονομικής ανάπτυξης των δήμων μεσαίου μεγέθους. Δεν συντονίζουν μόνο τη συνολική οικονομική ανάπτυξη αλλά είναι κατά κανόνα υπεύθυνες και για το μάρκετινγκ και τον τουρισμό, εν μέρει όμως και για τον πολιτισμό και την παράδοση ή την ανάπτυξη και λειτουργία εγκαταστάσεων αναψυχής. Έτσι ο στόχος είναι η οικονομική ανάπτυξη να επηρεάσει σημαντικά τη θετική ανάπτυξη των παραγόντων του συγκεκριμένου τόπου και ταυτόχρονα να διαθέτει το δικό της προϋπολογισμό. Η οργανωτική μονάδα στους μεγάλους δήμους δεν έχει έτσι κυρίως συντονιστικό ρόλο και η λειτουργία της δεν συνδέεται με την εργασία άλλων διοικητικών οργανωτικών μονάδων, αλλά αποτελεί μια ισοδύναμη διοικητική υπηρεσία εντός της διοικητικής δομής και ταξινομείται ως ισάξια με άλλες οργανωτικές μονάδες. Οι συχνά αναγκαίες ad hoc παρεμβάσεις στους δή-

μους μικρού και μεσαίου μεγέθους από τους υπευθύνους για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στο έργο άλλων υπηρεσιών ή ειδικών γραφείων δεν πραγματοποιούνται σε αυτή την περίπτωση, γιατί από τις επιχειρησιακές διαδικασίες για την εκτέλεση των καθηκόντων προβλέπεται έγκαιρη ενσωμάτωση και συμμετοχή της οικονομικής ανάπτυξης.

Και στην περίπτωση των μεγάλων δήμων ισχύει ότι το προσωπικό και η απόδοση του τμήματος οικονομικής ανάπτυξης εξαρτάται από τα καθήκοντα και τις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν. Δήμοι π.χ. που γίνονται κυρίως αντιληπτοί στο πολεοδομικό συγκρότημα ως πόλεις για κατοικίες θα έχουν σαφώς μικρότερη προώθηση οικονομικής ανάπτυξης από ό,τι δήμοι με δραστήριο εμπορικό και βιομηχανικό τομέα. Η σημερινή στελέχωση προσωπικού εξαρτάται και από συγκεκριμένες εξελίξεις: έτσι σε περίπτωση κλεισίματος μεγαλύτερων επιχειρήσεων και της παρεπόμενης απώλειας θέσεων εργασίας μπορεί ο δήμος να κληθεί να λάβει ειδικά μέτρα, όπως θα συνέβαινε και στην περίπτωση μιας μετασχηματιζόμενης πόλης από την οποία αποχωρούν σταδιακά οι στρατιωτικές δυνάμεις που ήταν εγκατεστημένες εκεί. Ενώ για μικρότερους και μεσαίου μεγέθους δήμους που ανήκουν σε μια κομητεία η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της κομητείας καθίσταται σε αυτές τις περιπτώσεις κύριος παράγοντας, αφού ο ίδιος δήμος δεν μπορεί να υλοποιήσει τις αναγκαίες δράσεις σύμφωνα με τις ικανότητες και τις αρμοδιότητές του, οι μεγαλύτεροι δήμοι δεν θέλουν να παραιτηθούν του ηγετικού τους ρόλου.

Τούτο γίνεται ιδιαίτερα αισθητό στην περίπτωση πολύ μεγάλων πόλεων που ανήκουν σε κομητεία.<sup>10</sup> Αυτές οι πόλεις έχουν εντελώς διαφορετική εικόνα του εαυτού τους και αμύνονται συνήθως έναντι οποιασδήποτε επιρροής μέσω της κομητείας. Σε τέτοιες πόλεις τα τμήματα οικονομικής ανάπτυξης - σε οποιαδήποτε οργανωτική μορφή κι αν βρίσκονται - απεικονίζουν τη συνολική δυνατή παλέτα υπηρεσιών για το συγκεκριμένο τομέα αρμοδιοτήτων. Έτσι αντιστοιχούν μάλλον στις οργανωτικές λύσεις σε ανεξάρτητους δήμους που δεν ανήκουν σε κάποια κομητεία που αναφέρονται παρακάτω:

#### ***Κομητείες και ανεξάρτητοι δήμοι***

Στο επίπεδο των κομητειών και των ανεξάρτητων δήμων (που δεν ανήκουν σε κάποια κομητεία) η οικονομική ανάπτυξη αποκτά μια όλο και πιο ιδιαίτερη σημασία. Για τους ανεξάρτητους δήμους ισχύουν αφενός κατ'αναλογία όσα αναφέρθηκαν για τους μεγαλύτερους δήμους στην προηγούμενη παράγραφο. Αφετέρου όμως διεκπεραιώνουν και όλες τις αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν οι κομητείες στην περίπτωση δήμων που ανήκουν σε κομητείες.

Συγχρόνως οι κομητείες όπως ορίζει η σημασία τους σύμφωνα με το καταστατικό δικαίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης φέρνουν σε πέρας βασικά τα καθήκοντα οικονομικής ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής. Σε αυτά περιλαμβάνονται όλα

τα καθήκοντα που οι εξαρτώμενοι από κομητείες δήμοι δεν μπορούν να διαχειριστούν ή να επιλύσουν με δική τους ευθύνη ή σε σχέση με την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας. Ως παράδειγμα αναφέρουμε εδώ καθήκοντα όπως το περιφερειακό μάρκετινγκ της περιοχής, την προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας ή δραστηριότητες για την αντιμετώπιση της έλλειψης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Σε αυτά επίσης προστίθενται καθήκοντα που οι μεμονωμένοι δήμοι δεν μπορούν να φέρουν σε πέρας ή δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς λόγω του διοικητικού και οικονομικού προσωπικού που έχουν στη διάθεσή τους. Παρομοίως μπορούμε εδώ να αναφέρουμε μόνο ενδεικτικά καθήκοντα όπως συμβουλευτική για την ίδρυση επιχειρήσεων ή μέτρα για την ανάπτυξη επαγγελματικών χώρων, όπου ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο η κατανομή των καθηκόντων μεταξύ κομητειών και εξαρτώμενων από κομητείες δήμων μπορεί να διαμορφωθεί πολύ διαφορετικά. Από αυτήν την άποψη οι κομητείες μπορούν να αναλάβουν εν μέρει και ένα αντισταθμιστικό ρόλο μεταξύ μικρότερων και μεγαλύτερων εξαρτώμενων από κομητείες δήμων.

Για τις κομητείες και τους ανεξάρτητους δήμους πρέπει να προσέξουμε ότι αυτοί ως φορείς των επαγγελματικών σχολείων και λόγω των καθηκόντων τους στον τομέα της διοίκησης SGB-II (του Δεύτερου τόμου Κοινωνικού Δικαίου που αφορά στους ανέργους) (ως *Optionskommunen* («Επίλεκτοι Δήμοι») ή στο πλαίσιο Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας) έχουν μεγάλη σημασία για την εξασφάλιση επαρκούς εφοδιασμού της περιοχής τους με ειδικά εκπαιδευμένο εργατικό δυναμικό.

Η οργάνωση της οικονομικής ανάπτυξης στις κομητείες και τους ανεξάρτητους δήμους είναι πολύ διαφορετική - όπως και στις διαφορετικές ταξινομήσεις των εξαρτώμενων από κομητείες δήμων. Ορισμένες κομητείες και ανεξάρτητοι δήμοι διαθέτουν ακόμη εσωτερικά διοικητικά οργανωτικά τμήματα οικονομικής ανάπτυξης και σχεδόν πάντα υπάρχει εκτός από τον Διοικητή της Κομητείας ή το Δήμαρχο ένα άλλο στέλεχος ως κύριος διοικητικός υπάλληλος που αναλαμβάνει υψηλή θέση στον τομέα αρμοδιοτήτων της οικονομικής ανάπτυξης. Οι τμηματάρχες ή αρμόδιοι της οικονομικής ανάπτυξης έχουν κατά κανόνα τη λειτουργία να κατευθύνουν και να συντονίζουν τις ποικίλες δραστηριότητες προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης των κομητειών ή του δήμου. Αυτό είναι κυρίως αναγκαίο όταν ορισμένα από τα καθήκοντα οικονομικής ανάπτυξης έχουν μεταφερθεί σε εταιρείες ή οργανισμούς της κομητείας ή του δήμου, πράγμα που συμβαίνει πολύ συχνά. Οι κομητείες και οι ανεξάρτητοι δήμοι αναλαμβάνουν επίσης κατά γενικό κανόνα ένα διευθυντικό ή καθοδηγητικό ρόλο ενώσεων και συλλόγων που διεκπεραιώνουν στην επικράτεια τους καθήκοντα μάρκετινγκ, τουρισμού, πολιτισμού ή παράδοσης, όπως και σε άλλα πεδία δράσης που άπτονται της οικονομικής ανάπτυξης. Σε αυτήν την περίπτωση η σύνδεση μεταξύ τους είναι συχνά τόσο στενή που όσοι είναι από έξω αδυνατούν πλέον να αναγνωρίσουν ποιος είναι ο αρμόδιος φορέας.

### Δημοτικές επιχειρήσεις στην οικονομική ανάπτυξη

Παρατηρήθηκε ήδη ότι ιδιαίτερα στο επίπεδο των κομητειών και των ανεξάρτητων δήμων, εν μέρει όμως και στους δήμους μεσαίου-μεγάλου μεγέθους ή στους μεγάλους δήμους, μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης σε επιχειρήσεις του δήμου. Υπάρχουν διαφορετικοί λόγοι για αυτό:

- Ιδιαίτερος τη δεκαετία του 1980 και του 1990 θεωρήθηκε ότι οι οργανισμοί προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης που θα είχαν μια νομική μορφή που συνηθίζουν οι εταιρείες του ιδιωτικού τομέα, όπως π.χ. ΕΠΕ, θα μπορούσαν να απολαύσουν μεγαλύτερη αναγνώριση και να δράσουν στο ίδιο επίπεδο δράσης και διαλόγου.
- Η απόφαση για μια μεταφορά αρμοδιοτήτων εξαρτάται συχνά από τους άμεσους επιχειρηματικούς στόχους του δήμου. Η ίδρυση τεχνολογικών κέντρων ή επωαστηρίων επιχειρήσεων, η ανάπτυξη, αξιοποίηση και εκποίηση επαγγελματικών χώρων ή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στον τομέα της μετεκπαίδευσης μπορούν να αναφερθούν ως παράδειγμα παρόμοιων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των δήμων. Αυτά τα καθήκοντα και οι δράσεις πήγαιναν συχνά πέρα από την κοινωνική πρόνοια υπό στενή έννοια, αφού υπερίσχυε το χαρακτηριστικό της λειτουργίας μιας εμπορικής επιχείρησης και έτσι προέκυπτε η υποχρέωση καταβολής ΦΠΑ.
- Άλλος λόγος για την μεταφορά της αρμοδιότητας της οικονομικής ανάπτυξης σε τρίτους ήταν στο παρελθόν ότι η διαχείριση παρόμοιων επιχειρήσεων ήταν πιο δύσκολη υπό το καθεστώς των περιορισμών του λογιστικού συστήματος για το δημόσιο τομέα (*kamerales Rechnungswesen*) που ίσχυαν μέχρι πριν μερικά χρόνια. Συχνά τα πλεονεκτήματα που διαπιστώναμε συνίστατο σε μια καλύτερη ικανότητα δράσης και λήψης αποφάσεων των επιχειρήσεων, οι οποίες ταυτόχρονα απομακρύνονταν λίγο από την καθημερινή επίδραση της πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Τέλος υπάρχει άλλος ένας απλός επιχειρησιακός λόγος: Για τις δραστηριότητες των εταιρειών προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν άτομα υψηλών προσόντων με πανεπιστημιακή εκπαίδευση στην επιστήμη της οικονομίας ή στη διοίκηση επιχειρήσεων, τα οποία θα έπρεπε πιθανότητα να απασχοληθούν για μακρά χρονικά διαστήματα και όχι να υποχρεωθούν να μεταναστεύσουν ξανά στην ελεύθερη οικονομία. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί μόνο αν τους προσέφερε κανείς ελκυστικές αποδοχές που δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε περίπτωση πρόληψης στη διοίκηση του δήμου.
- Όμως υπάρχει άλλος ένας λόγος που πρέπει να τονίσουμε: οι δήμοι θεωρούσαν σε πολλές περιπτώσεις σκόπιμο να εμπλέκουν στενά στις δραστηριότητές τους προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης και άλλους φορείς. Σε

αυτούς συμπεριλαμβάνονται ιδιαίτερος τα βιομηχανικά και εμπορικά επιμελητήρια, τα βιοτεχνικά επιμελητήρια, οι τράπεζες και τα ταμειυτήρια, οι ενώσεις και σύλλογοι επιχειρήσεων. Με την εμπλοκή αυτών στόχος ήταν να χρησιμοποιηθεί η τεχνογνωσία τους για την οικονομική ανάπτυξη των δήμων και να δρομολογηθούν και να υλοποιηθούν από κοινού ιδέες που συμφωνήθηκαν σε ευρύτερα πλαίσια.

Ως πρότυπα για αυτήν τη μορφή της πολιτικής για την οικονομική ανάπτυξη των δήμων χρησίμευσαν πολλές φορές τα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης που είχαν δρομολογηθεί γύρω στο 1990 σε επίπεδο κρατιδίου στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία μετά από αίτημα των επιμέρους περιφερειών. Η επεξεργασία των εν λόγω σχεδίων έπρεπε να γίνει από το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συμμετοχή των σημαντικών για την κοινωνία οργανισμών, ομάδων και ενώσεων. Από τη σκοπιά της πολιτικής των δήμων, η συμμετοχή άλλων οργανισμών συνδεόταν συχνά και με την ελπίδα ή την προσδοκία ότι εκείνοι θα συμμετείχαν στις δαπάνες που προκύπτουν από την οικονομική ανάπτυξη. Αυτό συμβαίνει βέβαια σε μεμονωμένες περιπτώσεις, συνήθως όμως μόνο αναφορικά με επιλεγμένα σχέδια. Η συμμετοχή στις γενικές δαπάνες προσωπικού και υλικού δεν γίνεται σε όλες τις εταιρείες. Έτσι, σε μεγάλο μέτρο δεν επιτυγχάνεται μείωση του κόστους που προκύπτει για τους δήμους με τη μέθοδο της μεταφοράς της κάλυψης των ζημιών των εταιρειών οικονομικής ανάπτυξης, οι οποίες κατά κανόνα δεν είναι οικονομικά αποδοτικές.

Ιδίως τις δύο τελευταίες δεκαετίες ιδρύθηκαν για τους παραπάνω λόγους πολλές εταιρείες οικονομικής ανάπτυξης και αναπτυξιακές εταιρείες με εξίσου διαφορετικές εταιρικές δομές. Σύμφωνα με έρευνα της Γερμανικής Ένωσης των Εταιρειών Οικονομικής Ανάπτυξης και των Αναπτυξιακών Εταιρειών (Deutscher Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften, DVWE e.V.), της οποίας μέλη είναι περισσότερες από 150 τέτοιες εταιρείες από ολόκληρη τη Γερμανία, περίπου το 75% του συνόλου των εν λόγω εταιρειών ιδρύθηκαν μετά το 1990, ενώ μόνο περίπου 3% έχουν ιδρυθεί πριν από περισσότερα από 50 χρόνια.<sup>11</sup>

Η έρευνα έδειξε όμως επίσης ότι οι εταιρείες ασκούν ευρύ φάσμα καθηκόντων, κυρίως συμβουλευτική, προώθηση της τεχνολογίας, δημιουργία συνεργατικών σχηματισμών (*cluster*), μάρκετινγκ, καθώς και διαχείριση ακινήτων και έργων.

Σε αυτόν τον τομέα όμως οι εταιρείες διαφέρουν πολύ μεταξύ τους. Έτσι, το προσωπικό του ενός πέμπτου του συνόλου των εταιρειών ανέρχεται σε τρία ή λιγότερα άτομα, περίπου 65% των εταιρειών έχουν από 5 έως 15 συνεργάτες, και μόνο το 7% απασχολεί πάνω από 20 άτομα. Τα ίδια έσοδα των εταιρειών προέρχονται κυρίως από την εκμετάλλευση και την πώληση εκτάσεων επαγγελματικής χρήσης που ανήκουν στις ίδιες, στο δήμο ή σε ιδιώτες, από παροχή υπηρεσιών εκμετάλλευσης και πώλησης δημοτικών ή ιδιωτικών επαγγελματικών χώρων, από μεριστικές

δραστηριότητες, από τη λειτουργία κέντρων τεχνολογίας και ιδρυτών, από συμβουλευτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διαχείρισης έργου.

Μικρός αριθμός εταιρειών έχει επίσης έσοδα από τη λειτουργία χώρων στάθμευσης ή συνεδριακών χώρων και από τη διοργάνωση σεμιναρίων ή τη δραστηριότητά τους ως φορέα επιμόρφωσης.

Όμως η λειτουργία των εταιρειών οικονομικής ανάπτυξης και των αναπτυξιακών εταιρειών είναι οικονομικά αποδοτική σε λίγες μόνο περιπτώσεις: 77% του συνόλου των εταιρειών εξαρτώνται συνήθως από την κάλυψη ζημιών από τους εταίρους. Στις περιπτώσεις που εκτός από τους δήμους υπάρχουν περαιτέρω εταίροι από επιμελητήρια, τράπεζες ή (κατά κανόνα επιχειρηματικούς) συλλόγους και ενώσεις, οι εν λόγω εταίροι συμμετέχουν και στην κάλυψη ζημιών μόνο στο 64% των εταιρειών.

Δυστυχώς δεν υπάρχει μια επίκαιρη, ολοκληρωμένη και γενική εικόνα για τον αριθμό των κοινοτήτων, δήμων και κομητειών που έχουν ιδρύσει εταιρείες οικονομικής ανάπτυξης και αναπτυξιακές εταιρείες, ούτε για τον αντίστοιχο αριθμό εκείνων που, αντίθετα, εμπιστεύονται την παραδοσιακή εκπλήρωση των καθηκόντων από μια «υπηρεσία» της διοίκησης του δήμου. Το έτος 2008 διεξήχθη δημοσκόπηση σε δήμους με περισσότερους από 50.000 κατοίκους στο πλαίσιο της προαναφερθείσας έρευνας του Γερμανικού Ινστιτούτου Πολεοδομίας (*Deutsches Institut für Urbanistik*). Σύμφωνα με τη δημοσκόπηση, το 40% του συνόλου των δήμων έχει ιδρύσει μια εταιρεία ιδιωτικού δικαίου, ενώ το ένα πέμπτο αυτών των δήμων διαθέτει παράλληλα με την εταιρεία και μια υπηρεσία οικονομικής ανάπτυξης.<sup>12</sup>

#### *Λοιπές οργανώσεις οικονομικής ανάπτυξης*

Παράλληλα με τις μορφές οργάνωσης οικονομικής ανάπτυξης που παρουσιάστηκαν ως τώρα υπάρχουν και άλλες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση του θέματος, ιδίως στον τομέα της προώθησης του τουρισμού. Εδώ, πολλές κομητείες και δήμοι συμμετέχουν ως δημόσιοι φορείς σε περιφερειακούς τουριστικούς συλλόγους και ενώσεις, που λειτουργούν από κοινού με τις ενώσεις ξενοδοχείων και εστίασης και με επιμέρους επιχειρήσεις του παραπάνω κλάδου. Και εδώ, οι δήμοι αναλαμβάνουν σε πολλές περιπτώσεις μεγάλο μέρος των δαπανών λειτουργίας, παρέχουν έστω εν μέρει το απαραίτητο προσωπικό ή καλύπτουν συνολικά τις δαπάνες λειτουργίας. Ειδικά όμως στον τομέα του τουριστικού κλάδου υπάρχει επίσης μεγάλος αριθμός διαπεριφερειακών κεντρικών ομοσπονδιών, οι οποίες αναλαμβάνουν δραστηριότητες μάρκετινγκ για λογαριασμό των συλλόγων που είναι μέλη τους. Επιπροσθέτως, δημιουργούνται ειδικές οργανώσεις για επιμέρους τουριστικές προσφορές, για παράδειγμα για υψηλής ποιότητας διαδρομές πεζοπορίας ή είδη εκδηλώσεων, επειδή η υφιστάμενη εδαφική δομή των τουριστικών ενώσεων δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις συνήθως διαπεριφερειακές απαιτήσεις.

Διαπιστώνεται ότι σε ορισμένες περιφέρειες υπάρχουν παρόμοιες δομές για την προαγωγή του πολιτισμού, η οποία λόγω της επιρροής της στους ήπιους παράγοντες επιλογής της έδρας εγκατάστασης βρίσκεται πολύ κοντά στους φορείς οικονομικής ανάπτυξης, συχνά δε έχει άμεση σύνδεση μαζί τους.

Με γνώμονα τις ιδιαίτερες απαιτήσεις ή τις ιδιαιτερότητες ορισμένων περιφερειών έχουν δημιουργηθεί, παράλληλα με τις υπηρεσίες και τις εταιρείες οικονομικής ανάπτυξης, και άλλες οργανώσεις για επιμέρους σκοπούς, οι οποίες έχουν επίσης διαφορετικές νομικές μορφές.

Έτσι συμβαίνει επανειλημμένα επιμέρους εξαρτώμενοι από κομητεία δήμοι να δημιουργούν ενώσεις ειδικού σκοπού σύμφωνα με τους νόμους για τη διαδημοτική συνεργασία, για καθήκοντα οικονομικής ανάπτυξης που πρέπει να ασκήσουν οι ίδιοι -ή και για μεμονωμένα έργα- ιδρύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο έναν νέο φορέα γι' αυτά τα καθήκοντα, που μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πρόσθετο επίπεδο μεταξύ, αφενός, των δήμων και κοινοτήτων και, αφετέρου, της εκάστοτε κομητείας. Χαρακτηριστικό των ενώσεων ειδικού σκοπού είναι ότι τους ανατίθεται από περισσότερους του ενός δήμους να φέρουν σε πέρας ένα συγκεκριμένο καθήκον ή ένας σαφώς καθορισμένος αριθμός καθηκόντων.

#### *Εταίροι συνεργασίας δημοτικών φορέων οικονομικής ανάπτυξης*

Διαφάνεται ότι η οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι υποχρεωμένη σήμερα να βασίζεται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι παλαιότερα σε συνεργασίες με άλλους εταίρους. Αυτό οφείλεται στη μεταβολή των απαιτήσεων που αντιμετωπίζει σήμερα η δημοτική οικονομική ανάπτυξη. Πριν λίγες δεκαετίες βρισκόταν στο επίκεντρο της οικονομικής ανάπτυξης σχεδόν αποκλειστικά ο προσδιορισμός χώρων επαγγελματικής χρήσης και η σχετική προβολή και προώθησή τους με στόχο την εγκατάσταση, σύμφωνα με τα συμφέροντα του εκάστοτε δήμου. Σήμερα ωστόσο το φάσμα των καθηκόντων έχει διευρυνθεί σημαντικά. Προστέθηκαν τομείς καθηκόντων που ο δήμος δεν είναι πλέον σε θέση να διεκπεραιώσει μόνος του -είτε επειδή το πλαίσιο τους ξεπερνά τα όρια ενός συγκεκριμένου δήμου, είτε επειδή ο δήμος δεν διαθέτει επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους γι' αυτό.

Σε αυτό το πλαίσιο, για ορισμένα καθήκοντα της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης βασίζεται συνειδητά σε άλλους δήμους ως εταίρους συνεργασίας. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν πρόκειται για καθήκοντα που βρίσκονται κοντά στα βασικά καθήκοντα του δήμου. Μπορούμε να αναφέρουμε εδώ ενδεικτικά την ανάπτυξη κοινών χώρων επαγγελματικής χρήσης. Στη διαδημοτική συνεργασία αποκτούν όμως ολοένα μεγαλύτερη σημασία και οριζόντια και κάθετα δομημένα διοικητικά δίκτυα, που έχουν ως στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών παροχής υπηρεσιών με επίκεντρο τις επιχειρήσεις ή την επίσπευση διαδικασιών και αδειοδοτήσεων, π.χ. για επενδυτικά σχέδια επιχειρήσεων. Οι φορείς οικονομικής ανάπτυξης επηρεά-



ζουν στοχευμένα, λαμβάνοντας τέτοια μέτρα, τις διαδικασίες που προβλέπονται σε άλλους τομείς της διοίκησης, καθώς έχει διαπιστωθεί ότι το διοικητικό έργο που επικεντρώνεται στις μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις έχει γίνει σημαντικός παράγοντας επιλογής του δήμου ως τόπου εγκατάστασης, τον οποίο οι επιχειρήσεις αντιλαμβάνονται συνειδητά και εκτιμούν.

Παράλληλα, οι φορείς δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης βασίζονται ολοένα και περισσότερο στη δημιουργία δικτύων μαζί με άλλους οργανισμούς και θεσμούς. Η εν λόγω εξέλιξη εμφανίζεται κατά κύριο λόγο σε πεδία δράσης όπου οι δήμοι έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες ή όπου άλλοι φορείς συμμετέχουν καθοριστικά σε διαδικασίες και διεργασίες ή στην ανάπτυξη νέων έργων και κεντρικών σημείων.

Έτσι, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας διατήρησης των επιχειρήσεων στον δήμο καθίσταται σαφές πως είναι αναγκαία η άσκηση έγκαιρης επιρροής σε καταστάσεις που απειλούν τη διατήρηση των επιχειρήσεων, προκειμένου να αποφεύγονται περιπτώσεις χρεοκοπίας και η απώλεια θέσεων εργασίας. Για αυτά τα δίκτυα που εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο της πρόληψης κρίσεων και παρέμβασης σε καταστάσεις κρίσεων, η δημοτική οικονομική ανάπτυξη επιζητεί εταιρική σχέση με τα επιμελητήρια, ιδίως όμως με τράπεζες και ταμειυτήρια, προκειμένου να αναπτύξει στοχευμένα μηχανισμούς για την έγκαιρη διαπίστωση επικείμενων κρίσεων σε επιχειρήσεις και την πρόληψή τους.

Οι ενώσεις αυτές συνήθως ασχολούνται και με τη συμβουλευτική σε επίδοξους ιδρυτές επιχειρήσεων (*Existenzgründerberatung*, «συμβουλευτική σε όσους θέλουν να συστήσουν επιχείρηση»). Υπό την αιγίδα των επιμελητηρίων και τις περισσότερες φορές με χρήση των δομών που καθορίζονται από τα ομόσπονδα κρατίδια, γνωστοποιούνται στοχευμένα στα μέσα ενημέρωσης και υλοποιούνται ανάλογες προσφορές συμβουλευτικής. Η κατανομή καθηκόντων διαφέρει πολύ μεταξύ των επιμέρους εταιρών, επειδή λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές ικανότητες και η πείρα του καθενός.

Το ίδιο ισχύει και για τις προσφορές συμβουλευτικής που διαθέτουν οι δημοτικοί οργανισμοί οικονομικής ανάπτυξης για προγράμματα στήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ή των ομόσπονδων κρατιδίων. Κι εδώ υπάρχει στενή συνεργασία με τα επιμελητήρια, καθώς και με τράπεζες και ταμειυτήρια.

Επίσης, αναζητούνται εταιροί δικτύων για τον τομέα στελέχωσης με εξειδικευμένο προσωπικό. Μέχρι πριν λίγα χρόνια, σε πολλούς δήμους και περιφέρειες, η μειωμένη διαθεσιμότητα κατάλληλων χώρων επαγγελματικής χρήσης αποτελούσε αρνητικό κριτήριο για να αποφασίσουν επιχειρήσεις να τους επιλέξουν ως τόπο εγκατάστασής τους. Σήμερα, ενόψει της δημογραφικής αλλαγής, διαφαίνεται όλο και πιο πολύ ότι η επαρκής διαθεσιμότητα καλά εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού καθίσταται ο κυριότερος παράγοντας επιλογής της έδρας εγκατάστασης. Σε

πολλά μέρη η δημοτική οικονομική ανάπτυξη έχει αντιδράσει στο πρόβλημα αυτό δημιουργώντας, για παράδειγμα, ενώσεις δράσης με επιμελητήρια, συνδέσμους εργοδοτών, συνδικαλιστικές οργανώσεις και μορφωτικούς φορείς, σε συνεργασία με τους οποίους αναπτύσσονται στρατηγικές για την εξασφάλιση της τροφοδοσίας με εξειδικευμένο προσωπικό. Εν μέρει, σε αυτές τις δραστηριότητες συμπεριλαμβάνονται ήδη σχολεία γενικής εκπαίδευσης, προκειμένου να αφυπνίσουν από νωρίς το ενδιαφέρον των μαθητών για τα επαγγελματικά προφίλ που χρειάζονται οι επιχειρήσεις. Σε ορισμένες περιοχές αναπτύσσονται ακόμα και συνεργασίες με δημοτικά σχολεία, προκειμένου να αποκτήσουν τα παιδιά από νωρίς ενδιαφέρον π.χ. για την τεχνική εκπαίδευση και τα τεχνικά επαγγέλματα.

Ειδικά όσον αφορά εξειδικευμένο δυναμικό με πανεπιστημιακά διπλώματα, οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης συστήνουν συνήθως στενά δίκτυα μεταξύ των πανεπιστημίων, των υπηρεσιών διαβίβασης και των επιχειρήσεων. Μέρος των εν λόγω δικτύων έχει γενικό προσανατολισμό, κάποια όμως επικεντρώνονται επίσης σε επιμέρους κλάδους ή στις βασικές ικανότητες της εγχώριας οικονομίας. Στόχος είναι να διαθέσουν στους σπουδαστές θέσεις πρακτικής άσκησης στις επιχειρήσεις προκειμένου να αναπτυχθεί από νωρίς σύνδεση με την επιχείρηση. Ορισμένες επιχειρήσεις ενισχύουν στοχοθετημένα στο πλαίσιο τέτοιων δικτύων επιλεγμένους σπουδαστές με οικονομική στήριξη και επιχειρούν με τον τρόπο αυτό να δημιουργήσουν καλύτερες προϋποθέσεις για την κάλυψη των αναγκών τους σε εξειδικευμένο προσωπικό. Η ίδρυση και η διεύθυνση τέτοιων δικτύων μπορεί να αποτελέσει σημαντικό καθήκον της οικονομικής ανάπτυξης των δήμων.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο της συνεργασίας με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις, ορισμένοι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης δημιουργούν δίκτυα που εστιάζουν σε κλάδους ή συνεργατικούς σχηματισμούς οι οποίοι επικεντρώνονται στις βασικές ικανότητες της τοπικής οικονομίας. Σκοπός τέτοιων δικτύων είναι η προώθηση της μεταφοράς τεχνογνωσίας μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων, ενώ συχνά ο στόχος τους είναι η υλοποίηση κοινών τεχνολογικών και ερευνητικών έργων. Με αυτά σκοπός είναι να διατηρηθεί ή να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και να βελτιωθούν οι δυνατότητες των πανεπιστημίων εύρεσης εξωτερικής χρηματοδότησης.

Σε ορισμένες περιφέρειες οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης άρχισαν να δημιουργούν οριζόντια δίκτυα μαζί με επιχειρήσεις και άλλους παράγοντες. Τα δίκτυα αυτά ή οι επονομαζόμενες «πρωτοβουλίες για τον τόπο εγκατάστασης» επιδιώκουν καταρχάς το γενικό στόχο της προαγωγής της ανάπτυξης του τόπου ως έδρας οικονομικής δραστηριότητας και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Μόνο σταδιακά με την εξέλιξη της συνεργασίας αυτών των δικτύων θα οριστούν πεδία και κεντρικά σημεία δράσης, για τα οποία θα δρομολογηθούν επιμέρους έργα και δράσεις. Τα σχετικά επιμέρους θέματα μπορεί να είναι εντελώς

διαφορετικά και να καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα των πεδίων δράσης ανάπτυξης των τόπων εγκατάστασης και οικονομικής ανάπτυξης.

Στα συγκεκριμένα πεδία καθηκόντων της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης -αναφέρουμε ενδεικτικά την προώθηση του τουρισμού ή του πολιτισμού- οι εμπλεκόμενοι παράγοντες βασίζονται επίσης σε διαφορετικές συνεργασίες με άλλους συλλόγους και ενώσεις, ιδίως για τη διασφάλιση της υπάρχουσας προσφοράς ή την ανάπτυξη νέας.

Το ίδιο ισχύει για δράσεις προώθησης του λιανικού εμπορίου ή την αποφυγή ή αποκατάσταση των κενών χώρων στο κέντρο των πόλεων και τις εμπορικές ζώνες. Και εδώ πραγματοποιείται κατά κανόνα πολύ στενή συνεργασία με τους εταίρους, δηλαδή τους τοπικούς επαγγελματικούς συλλόγους και τις ενώσεις λιανικού εμπορίου, προκειμένου να βελτιωθεί η κατάσταση των επιχειρήσεων και ταυτόχρονα να διατηρηθεί η ελκυστικότητα του κέντρου των πόλεων. Σκοπός είναι να αποφευχθούν με τον τρόπο αυτόν οι διαρροές αγοραστικής δύναμης και, φυσικά, να διατηρηθούν οι θέσεις εργασίας. Στα δίκτυα αυτά αναπτύσσονται επίσης εντελώς διαφορετικές ιδέες, δράσεις και έργα προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί.

Ολοκληρώνοντας πρέπει να επισημάνουμε ότι οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης εμπλέκονται με πολλούς τρόπους σε δίκτυα και σε πολλές περιπτώσεις πρέπει να τα δρομολογήσουν ή ακόμα και να τα διευθύνουν και να τα κατευθύνουν.<sup>13</sup> Το κόστος που συνεπάγονται αυτά είναι σημαντικό και ενόψει των κατά κανόνα περιορισμένων ανθρωπίνων πόρων των οργανισμών οικονομικής ανάπτυξης είναι σε πολλές περιπτώσεις και ανησυχητικό. Από την άλλη, όμως, και οι πολιτικές προσδοκίες στους δήμους δεν επιτρέπουν τις περισσότερες φορές την παραίτηση από παρόμοιες δραστηριότητες. Ο κίνδυνος άλλοι παράγοντες, ιδίως δε οι τοπικές επιχειρήσεις, να καταλήξουν από αυτήν την απουσία στο συμπέρασμα ότι ο δήμος δεν ενδιαφέρεται είναι υπερβολικά μεγάλος. Συνεπώς, ενόψει της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης της οικογένειας των δήμων, που δεν θα επιτρέψει ούτε μελλοντικά μια πιο γενναιόδωρη χρηματοδότηση της οικονομικής ανάπτυξης, η περαιτέρω ομαδοποίηση των αναγκαίων δράσεων για τις κομητείες, τους δήμους και τις κοινότητες πρέπει να αποτελέσει καθήκον και πρόκληση χωρίς να αγνοηθούν ωστόσο οι τοπικές ιδιαιτερότητες και προσδοκίες. Στο μέλλον θα είναι οπωσδήποτε απαραίτητη η ενίσχυση μιας διαδημοτικής συνεργασίας, κατά την οποία επιμέρους οργανισμοί οικονομικής ανάπτυξης -ιδίως σε επίπεδο κομητειών- θα αναλαμβάνουν να κατευθύνουν καθήκοντα και πρωτοβουλίες στη θέση των εν λόγω δήμων και κοινοτήτων. Μόνο έτσι θα μπορέσουν να ανταποκριθούν οι δήμοι στις πολύπλευρες απαιτήσεις του τομέα καθηκόντων της οικονομικής ανάπτυξης και να διατηρήσουν ή να δημιουργήσουν θετικές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των εδρών επιχειρηματικής δραστηριότητας.

### 3. Καθήκοντα προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης

#### 3.1 Συμβατικά καθήκοντα

Ως συνέχεια των τομέων που παρουσιάστηκαν στο κεφάλαιο I, εδώ θα περιγραφούν τα συμβατικά καθήκοντα της οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτά τα παραδοσιακά καθήκοντα ασκούνται σε κάθε οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης από φορείς οικονομικής ανάπτυξης ή από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες. Πρόκειται κατά κύριο λόγο για τη διαχείριση εκτάσεων για επαγγελματική και οικιστική χρήση, τη διατήρηση των επιχειρήσεων στην περιοχή, την παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής σε όσους θέλουν να συστήσουν επιχείρηση και το μάρκετινγκ για την προώθηση της εκάστοτε περιοχής ως έδρας εγκατάστασης επιχειρήσεων.

#### *Διαχείριση χώρων για επαγγελματική και οικιστική χρήση*

Η διαχείριση χώρων για επαγγελματική και οικιστική χρήση εξακολουθεί να θεωρείται και σήμερα, από τη σκοπιά της τοπικής πολιτικής, το σημαντικότερο καθήκον των φορέων οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Προφανώς, η πολιτική επιτυχία, την οποία θα μπορούσε να προσφέρει η εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων και η συνακόλουθη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, ασκεί τόσο μεγάλη έλξη στους τοπικούς φορείς που δεν είναι σε θέση να αξιολογήσουν αντικειμενικά τις δυνατότητες του δήμου τους μέσα σε έναν ολοένα σκληρότερο ανταγωνισμό μεταξύ των τόπων εγκατάστασης. Σε αυτό το πλαίσιο λησμονιέται πολύ συχνά το γεγονός ότι η επιτυχία στον «αγώνα» για νέες εγκαταστάσεις δεν καθορίζεται μόνο από τη διαθεσιμότητα επαγγελματικών χώρων και τις σχετικές δράσεις προσέλκυσης νέων επιχειρήσεων. Σχετικά πρόσφατες έρευνες -για παράδειγμα του Deutsches Institut für Urbanistik (Γερμανικό Ινστιτούτο Πολεοδομίας) του Βερολίνου- κατέστησαν σαφές ότι οι παρακάτω παράγοντες αναφορικά με τον τόπο εγκατάστασης, με τη σειρά που παρουσιάζονται, ασκούν καθοριστική επίδραση στην επιλογή του μελλοντικού τόπου εγκατάστασης μιας επιχείρησης:

1. Εγγύτητα σε πελάτες
2. Εγγύτητα σε προμηθευτές
3. Ποιότητα της προσφοράς εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού
4. Ποιότητα των προσφερομένων δυνατοτήτων ως προς τη διαμονή και τον ελεύθερο χρόνο
5. Εγγύτητα σε ερευνητικά και τεχνολογικά κέντρα
6. Διαθεσιμότητα εκτάσεων για επαγγελματική χρήση
7. Επίπεδα τιμών χώρων επαγγελματικής χρήσης και ενοικίων
8. Διαπεριφερειακή συγκοινωνιακή σύνδεση
9. Περιφερειακό επίπεδο αμοιβών
10. Συνεργασία με δημόσιες υπηρεσίες

11. Δημοτικοί φόροι
12. Επίπεδα τιμών ενέργειας και νερού

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι μέρος των παραγόντων που κατέχουν πρωτεύουσα σημασία δεν μπορεί να επηρεαστεί ούτε στο ελάχιστο από τον δήμο ή την οικονομική του ανάπτυξη. Επιπλέον μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι η επιλογή του τόπου εγκατάστασης επηρεάζεται καθοριστικά και από επίκαιρες τάσεις, εξελίξεις, συζητήσεις ή τον τρόπο προβολής των μέσων ενημέρωσης.

Παρ' όλα αυτά, χωρίς αμφιβολία, η διάθεση επαρκών χώρων για επαγγελματική και βιομηχανική χρήση, οι οποίοι θα ικανοποιούν τις απαιτήσεις των επιχειρήσεων, παραμένει σημαντικό καθήκον στο πλαίσιο της οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως προς αυτό όμως οι δήμοι υπόκεινται σε περιορισμούς, οι οποίοι απορρέουν από τους ισχύοντες νόμους και κανόνες για το δημοτικό οικιστικό σχεδιασμό (για παράδειγμα: χωροταξικός σχεδιασμός σε επίπεδο κράτους, σχεδιασμός ανάπτυξης μιας περιοχής, η διαχείριση τοπίων) και περιορίζουν την εξουσία σχεδιασμού καθώς και τις πραγματικές δυνατότητες διαμόρφωσής τους. Γι' αυτό, σε δήμους με μεγάλο ποσοστό εδαφών που χρήζουν προστασίας από τη σκοπιά της προστασίας της φύσης, του τοπίου ή των υδάτων που παρουσιάζουν εκτός αυτού και πολυποικίλη τοπογραφία, είναι δύσκολο να επισημανθούν και να αξιοποιηθούν νέοι περιφερειακοί ή υπερπεριφερειακοί σημαντικοί χώροι. Αυτό εν μέρει μπορεί πλέον να επιτευχθεί μόνο σε στενή συνεργασία με γειτονικούς δήμους, χάρη στην οποία μπορεί να περιοριστεί η παρέμβαση στη φύση και το τοπίο και οι δαπάνες εξωτερικής αξιοποίησης.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να θεωρείται δεδομένο ότι από την αρχική σύλληψη της ιδέας μέχρι τη διάθεση μιας βιομηχανικής ζώνης έτοιμης για οικοδόμηση περνούν αρκετά χρόνια, και έτσι ο χωροταξικός σχεδιασμός σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι διορατικός όσο το δυνατό περισσότερο. Σε αρκετές περιπτώσεις είναι επίσης αναγκαίο να τροποποιηθούν πρώτα με ευρείες διαδικασίες διαπεριφερειακά έργα όπως το σχέδιο ανάπτυξης περιοχής ή το σχέδιο χρήσεων γης της εκάστοτε περιοχής, προκειμένου να γίνει ο πρώτος χαρακτηρισμός εκτάσεων, για τις οποίες μέχρι τότε δεν είχε γίνει κανένας σχεδιασμός, ως βιοτεχνικών και βιομηχανικών. Η δημιουργία των απαραίτητων γι' αυτό το σκοπό προϋποθέσεων και η απόδειξη σε αυτό το πλαίσιο ότι υπάρχει πραγματικά η προβλεπόμενη ανάγκη για νέες εκτάσεις επαγγελματικής χρήσης είναι καθήκον των φορέων οικονομικής ανάπτυξης κάθε δήμου σε στενή συνεργασία με τις υπηρεσίες χωροταξικού σχεδιασμού. Στο σημείο αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο σχεδιασμός για τους χώρους επαγγελματικής χρήσης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σχεδόν πάντα προσανατολισμένος στην προσφορά, ενώ στα αρχικά στάδια του επικρατούν πολύ αδρές αντιλήψεις, που συνήθως επηρεάζονται από τις επιθυμίες της εποχής, για τις επιχειρήσεις που θα εγκατασταθούν κάποια στιγμή εκεί αργότερα.

Επιπλέον, σε τέτοιες διαδικασίες που αφορούν μεγάλες χρονικές περιόδους, ο δήμος θα πρέπει να αποφασίσει από νωρίς αν θέλει να αγοράσει, να αναπτύξει, να αξιοποιήσει και να διαθέσει στην αγορά ο ίδιος τις εκτάσεις ή να χρησιμοποιήσει γι' αυτό μια εταιρείααδαφικής ανάπτυξης. Αυτό εξαρτάται πρωτίστως από τις οικονομικές του δυνατότητες του και τις επιδόσεις του προσωπικού του. Δεν μπορούμε να αποδείξουμε ότι με τη χρησιμοποίηση παρόχων διαπεριφερειακών υπηρεσιών, που κατά κανόνα κοστίζουν περισσότερο, δημιουργούνται καλύτερες δυνατότητες διάθεσης της γης - τουλάχιστον όχι αν ο δήμος και οι φορείς ανάπτυξης της οικονομίας του είναι σε θέση να διεκπεραιώσουν με επαγγελματικό τρόπο το μάρκετινγκ των εκτάσεων επαγγελματικής χρήσης και να προσφέρουν στήριξη σε επιχειρήσεις που ενδεχομένως ενδιαφέρονται να εγκατασταθούν σε αυτούς.

Για το μάρκετινγκ των εκτάσεων επαγγελματικής χρήσης οι δήμοι μπορούν συχνά να καταφύγουν σε προσφορές στήριξης από περιφερειακούς οργανισμούς οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο κομητειών ή από τις επιχειρήσεις οικονομικής ανάπτυξης των ομόσπονδων κρατιδίων. Μέσω των διαδικτυακών πυλών τους, της διοργάνωσης εκθέσεων και άλλων δράσεων προβολής απευθύνονται σε επιχειρήσεις εγχώριες ή του εξωτερικού ενημερώνοντάς τους για τους διαθέσιμους χώρους για εμπορική και βιομηχανική χρήση που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις τους. Συγκεκριμένα αιτήματα διαβιβάζονται στους δήμους και μπορούν να απαντηθούν από αυτούς άμεσα ή, μετά από ανάλογη επεξεργασία ή ομαδοποίηση, από τους φορείς οικονομικής ανάπτυξης των κομητειών ή των ομόσπονδων κρατιδίων. Οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης δρομολογούν δικές τους παρόμοιες δραστηριότητες σε περιφερειακό επίπεδο με σκοπό την ενημέρωση των επιχειρήσεων, που θέλουν να διεκπεραιώσουν τη δραστηριότητά τους ή να προσχωρήσουν σε μετεγκατάσταση, για την προσφορά τους. Η δρομολόγηση περαιτέρω δράσεων προβολής, σε διαπεριφερειακό ή και διεθνές επίπεδο, συστήνεται βασικά μόνο για συγκεκριμένους τόπους εγκατάστασης εμπορικών ή βιομηχανικών δραστηριοτήτων στις αστικές περιοχές. Δεν υπάρχουν σε κάθε περίπτωση βεβαιωμένες γνώσεις για τις πιθανότητες επιτυχίας ευρύτερων δράσεων προβολής ή ανιχνεύσιμες αναφορές σχετικών εμπειριών και επιτυχιών.

Ανεξάρτητα από την προέλευση μιας επιχείρησης που ενδιαφέρεται για εγκατάσταση και από τα αίτια δημιουργίας της πρώτης επαφής, η πλαισίωση και η στήριξη ενός σχεδίου εγκατάστασης και επένδυσης αποτελούν ιδιαίτερη πρόκληση για κάθε δημοτικό φορέα οικονομικής ανάπτυξης, καθώς ο τελευταίος καλείται να παρουσιάσει ένα ευρύ ρεπερτόριο εξειδικευμένης υποστήριξης. Οι απαιτήσεις σε περίπτωση νέας εγκατάστασης επιχείρησης από άλλη περιφέρεια ή και από το εξωτερικό είναι σαφώς υψηλότερες από εκείνες των μετεγκαταστάσεων εντός περιφέρειας, επειδή ο επενδυτής δεν είναι συχνά εξοικειωμένος με τη διάρθρωση των περιφερειακών αρχών και τις διαδικασίες εγγραφής και αδειοδότησης που πρέπει

να φέρει σε πέρας. Όμως θα περιμένει ότι θα έχει την καλύτερη δυνατή στήριξη σε όλα τα θέματα από το δημοτικό φορέα οικονομικής ανάπτυξης, που θα είναι γι' αυτόν αξιόπιστος εταίρος. Σε αυτό το πλαίσιο, ο δημοτικός φορέας οικονομικής ανάπτυξης πρέπει να προετοιμαστεί για να πλαισιώσει και να στηρίξει μεταξύ άλλων και με τους ακόλουθους τρόπους το σχέδιο εγκατάστασης των επιχειρήσεων:

- Στήριξη κατά την ίδρυση της επιχείρησης
- Δημιουργία επαφών με τις υπηρεσίες και διαχείριση των απαιτούμενων διαδικασιών αδειοδότησης
- Έλεγχος και αποσαφήνιση των διατάξεων του εμπορικού και βιομηχανικού δικαίου
- Διαβίβαση πληροφοριών για το φορολογικό πλαίσιο και τη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης
- Λήψη επαφής και διαμεσολάβηση με τους εμπειρογνώμονες της πολιτικής, της διοίκησης, του πιστωτικού συστήματος και των μέσων ενημέρωσης, με φοροτεχνικούς, δικηγόρους, συμβολαιογράφους, ασφαλιστικές εταιρείες κ.λπ.
- Έλεγχος και διαμεσολάβηση όσον αφορά οικονομικές ενισχύσεις

Για την αντιμετώπιση των απαιτήσεων που συνοδεύουν τα αντίστοιχα σχέδια εγκατάστασης έχουν δημιουργηθεί σε πολλές περιφέρειες δίκτυα στα οποία καταφεύγουν οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης και με τη βοήθεια των οποίων μπορούν να προσφέρουν στον επενδυτή την καλύτερη δυνατή καθοδήγηση και προϋποθέσεις.

### 3.2. Διατήρηση των επιχειρήσεων

Η διατήρηση των επιχειρήσεων στην περιοχή είναι καθήκον των δημοτικών φορέων οικονομικής ανάπτυξης το οποίο συχνά έρχεται σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με την πολιτική εγκατάστασης τόσο στην αντίληψη των πολιτικών όσο και ως προς τη σημασία του για την κοινή γνώμη. Στην πραγματικότητα, οι ενεργοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης των δήμων το αξιολογούν γενικά ως το σημαντικότερο καθήκον τους.

Στόχος της διατήρησης των επιχειρήσεων είναι να μπορούν οι επιχειρήσεις να παραμείνουν εγκατεστημένες στο δήμο και να αναπτυχθούν ανάλογα με τις ανάγκες τους. Προκειμένου να προσφέρει καλές προϋποθέσεις γι' αυτό, ο δημοτικός φορέας οικονομικής ανάπτυξης πρέπει να αναπτύξει μέσα που θα του δώσουν τη δυνατότητα να αναγνωρίζει γρήγορα τα ενδεχόμενα προβλήματα ή ανάγκες των επιχειρήσεων της περιοχής. Σε πολλούς δήμους επιχειρείται να μειωθεί ο κίνδυνος των κενών στην πληροφόρηση μέσω τακτικών επισκέψεων σε επιχειρήσεις, συναντήσεων επιχειρηματιών ή σφυσγιομετρήσεων σε επιχειρήσεις. Όλα αυτά όμως έχουν πάντα μόνο περιορισμένη επιτυχία. Για τον λόγο αυτό είναι σημαντικό

- αφενός, να είναι γνωστή στα κορυφαία στελέχη των επιχειρήσεων η προσφορά συμβουλευτικής, υπηρεσιών και υποστήριξης και ιδίως οι υπεύθυνοι υπάλληλοι στις διοικητικές υπηρεσίες του δήμου, και
- αφετέρου να δημιουργηθούν στις εν λόγω διοικητικές υπηρεσίες οι προϋποθέσεις ώστε να παρέχονται οι καλύτερες δυνατές υπηρεσίες στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην περιοχή.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης αναλαμβάνουν μια σημαντική πιλοτική και επικοινωνιακή λειτουργία, εφόσον πρέπει να θέσουν σε κίνηση μια διαδικασία εντός των διοικητικών δομών, στο τέλος της οποίας θα έχει βελτιστοποιηθεί η προσφορά υπηρεσιών και συμβουλευτικής προς τις επιχειρήσεις και οι διαδικασίες που τις αφορούν. Το κρατίδιο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (BPB) εκτέλεσε πριν λίγα χρόνια το αντίστοιχο πρότυπο πρόγραμμα με τίτλο «Διοίκηση φιλική προς τις μεσαίες επιχειρήσεις της BPB», στο πλαίσιο του οποίου δοκιμάστηκαν σε μια σειρά πρότυπων δήμων (όπως για παράδειγμα του Δήμου Dortmund, των κομητειών Neuss στον Ρήνο και Herford και του Δήμου Hückeswagen) σημαντικά στοιχεία μιας προσανατολισμένης προς τις επιχειρήσεις διοίκησης. Ως προς τούτο έχουν ιδιαίτερη σημασία οι παρακάτω παράγοντες, ειδικά για την υποστήριξη επιχειρήσεων στο πλαίσιο της προσπάθειας να παραμείνουν στην περιοχή:

- *Κύριοι συνομιλητές*

Οι επιχειρήσεις και η διεύθυνσή τους δεν είναι εξουκειωμένες με τις δομές της τοπικής διοίκησης και τις επιχειρηματικές διαδικασίες σε επίπεδο δήμου. Μόνο σε σχετικά μικρούς δήμους γνωρίζουν προσωπικά το δήμαρχο ή τους αρμόδιους υπαλλήλους για τα διάφορα επιμέρους ζητήματα. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις τούς είναι δύσκολο να αναγνωρίσουν ποια είναι η κατάλληλη υπηρεσία που είναι αρμόδια για κάποιο συγκεκριμένο ζήτημα στους κόλπους της διοίκησης ή τον αρμόδιο υπάλληλο.

Για τον λόγο αυτόν θα έπρεπε να προβλεφθούν στις διοικήσεις κύριοι συνομιλητές ή μία κεντρική θέση αναφοράς, στους οποίους θα μπορούν καταρχήν να απευθύνονται οι επιχειρηματίες για οποιαδήποτε υπόθεση. Τα στοιχεία επαφής αυτών των συνεργατών θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε όλες τις δημοσιεύσεις του δήμου και να γνωστοποιούνται τακτικά στις επιχειρήσεις. Με τον τρόπο αυτό μπορούν να αποφευχθούν οι μακρόχρονες διαδικασίες αναζήτησης, οι οποίες δεν επιβαρύνουν μόνο τους επιχειρηματίες, αλλά και τη διοίκηση.

- *“Πλοηγός δημοσίων υπηρεσιών”/ Διαχειριστής υποθέσεων*

Πέρα από τη λειτουργία του «κύριου συνομιλητή» έχει αποδειχτεί αποτελεσματικό να υπάρχει ένας σταθερός συνομιλητής για κάθε επιχειρηματικό μέλημα, ο οποίος ασχολείται κεντρικά - συνήθως με έδρα τον φορέα οικονομικής ανάπτυξης- με την επεξεργασία της εκάστοτε υπόθεσης. Αυτός ο υπάλληλος που αποκα-



λείται για παράδειγμα »πλοηγός δημοσίων υπηρεσιών« ή »διαχειριστής υποθέσεων« παρακολουθεί και συντονίζει την επεξεργασία των επιμέρους υποθέσεων και πέρα από τα όρια της εκάστοτε διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, αναλαμβάνει την παραλαβή και την ανάλυση του αιτήματος, τη συμφωνία για τις περαιτέρω ενέργειες, την αναζήτηση και συμμετοχή των αρμόδιων για την επεξεργασία του μέσα στη δική του διοίκηση και σε άλλες διοικήσεις, όπως και το συντονισμό των περαιτέρω ενεργειών με άλλες εσωτερικές και εξωτερικές υπηρεσίες και την παρακολούθηση της τήρησης της διαδικασίας. Στη συνέχεια ενημερώνει την επιχείρηση για την πρόοδο της διαδικασίας ή ενδεχομένως την εμφάνιση καθυστερήσεων, αν πρέπει για παράδειγμα να υποβληθούν εκ των υστέρων και άλλα έγγραφα ή δηλώσεις.

- *Δίκτυα υπηρεσιών*

Μια τόσο ευρεία αποστολή ή υπηρεσία όπως αυτή του πλοηγού δημοσίων υπηρεσιών ή του διαχειριστή υποθέσεων, η οποία σε σχετικά μεγάλους δήμους προσφέρεται σε σημεία παροχής υπηρεσιών που δημιουργήθηκαν ειδικά για τις επιχειρήσεις (όπως για παράδειγμα το κέντρο υπηρεσιών του δήμου Dortmund – [www.dlzw-dortmund.de](http://www.dlzw-dortmund.de)), μπορεί να υλοποιηθεί, τουλάχιστον εκτός των ανεξαρτήτων δήμων και όταν οι διαδικασίες αδειοδότησης είναι περίπλοκες, μόνο εφόσον στηρίζεται σε ένα λειτουργικό δίκτυο δημοσίων υπηρεσιών. Για να επιτευχθεί αυτό, πρέπει οι διάφορες εσωτερικές και εξωτερικές διοικητικές υπηρεσίες που συμμετέχουν στη διαδικασία να έχουν αναλύσει και εναρμονίσει τις διαδικασίες που ακολουθούν.

Θετικά παραδείγματα για μια τέτοια περιφερειακή διαχείριση της αδειοδότησης έχουν αναπτυχθεί μεταξύ άλλων στις κομητείες Herford, Neuss και Lippe. Εδώ, οι υπηρεσίες που συμμετέχουν, επεξεργάστηκαν από κοινού συγκεκριμένους χρόνους για τη διαδικασία και τη συμμετοχή, κανόνες συμφωνίας και επικοινωνίας, καταλόγους σημείων ελέγχου και οδηγίες, καθώς και δεσμεύσεις εξυπηρέτησης (βλέπε σχετικά και το επόμενο κεφάλαιο) και κατέστησαν δεσμευτική την εφαρμογή τους σε συμφωνίες πλαίσιο.

- *Δεσμεύσεις εξυπηρέτησης*

Χάρη στις συμφωνίες των δικτύων δημοσίων υπηρεσιών, πολλοί δήμοι έχουν σήμερα τη δυνατότητα να αναπτύσσουν ποιοτικά πρότυπα για τις υπηρεσίες τους και να παρουσιάζουν δυναμικά αυτά τα πρότυπα με τη μορφή »δεσμεύσεων εξυπηρέτησης«. Οι εν λόγω δεσμεύσεις εξυπηρέτησης αναφέρονται σε εντελώς διαφορετικά επίπεδα συνεργασίας με τις επιχειρήσεις και περιλαμβάνουν για παράδειγμα

- Πλαίσιο προϋποθέσεων για τη δυνατότητα πρόσβασης από στελέχη της διοίκησης
- Δεσμεύσεις ανάδρασης
- Εξασφάλιση σταθερών συνομιλητών και διαχειριστών υποθέσεων
- Συσκέψεις για τις αιτήσεις και τακτική ενημέρωση για την πορεία της διαδικασίας αδειοδότησης επαγγελματικών επενδυτικών σχεδίων

- ο Χρονικές προθεσμίες για την απάντηση σε αιτήματα σχετικά με οικοπέδα ή ακίνητα

Σφυγμομετρήσεις που έγιναν στο πλαίσιο του πρότυπου προγράμματος «Διοίκηση φιλική προς τις μεσαίες επιχειρήσεις της ΒΡΒ» έδειξαν ότι όταν προσφέρονταν και τηρούνταν οι σχετικές δεσμεύσεις εξυπηρέτησης, σημειωνόταν γενικά σαφής αύξηση της ικανοποίησης των επιχειρήσεων με τις επιδόσεις της διοίκησης.

Οι επιδράσεις αυτού δεν θα πρέπει να υποτιμώνται, λαμβανομένου υπόψη ότι από την σκοπιά των επιχειρήσεων μια καλή συνεργασία με τις δημόσιες υπηρεσίες έχει μεγαλύτερη σημασία στην ιεράρχηση των παραγόντων επιλογής ενός τόπου εγκατάστασης από ό,τι, για παράδειγμα, οι τιμές ηλεκτρικής ενέργειας.

### *3.3. Προαγωγή της ίδρυσης επιχειρήσεων*

Οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης θεωρούσαν ανέκαθεν σημαντικό καθήκον την παρακολούθηση και παροχή συμβουλευτικής στους δυνητικούς ιδρυτές επιχειρήσεων. Η συμβουλευτική σε θέματα ίδρυσης επιχειρήσεων απέκτησε ιδιαίτερη σημασία χάρη σε πολλά σχετικά προγράμματα και πρωτοβουλίες που υλοποιήθηκαν σε επίπεδο κρατιδίου, όπως για παράδειγμα η κίνηση για την ελεύθερη επιχειρηματική δραστηριότητα του κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας. Πρόσφατα η συμβουλευτική ίδρυσης επιχειρήσεων αναδιαρθρώθηκε με τα »Startercenter NRW« (»κέντρα υποστήριξης ιδρυτών επιχειρήσεων της ΒΡΒ«) υπό την αιγίδα των επιμελητηρίων. Ωστόσο, εξακολουθεί να διατηρεί ουσιαστική σημασία για την οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης ως συνομιλητής, διαμεσολαβητής επαφών, υπηρεσία συμβουλευτικής για οικονομικές ενισχύσεις και παράγοντας των περιφερειακών δικτύων.

### *3.4. Μάρκετινγκ του δήμου ως τόπου εγκατάστασης*

Το μάρκετινγκ του δήμου ως τόπου εγκατάστασης έχει ιδιαίτερη σημασία για την οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι σχετικοί στόχοι διαφέρουν πολύ μεταξύ τους. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια του »μάρκετινγκ ως τόπου εγκατάστασης« μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο ως γενική έννοια στην οποία υπάγονται άλλες, οι οποίες δεν είναι πάντα σαφώς διακριτές μεταξύ τους, όπως το μάρκετινγκ της πόλης ή το περιφερειακό μάρκετινγκ. Μπορεί όμως επίσης να χρησιμοποιηθεί ως ειδικός όρος για το μάρκετινγκ που στοχεύει στο πλασάρισμα στην αγορά ενός συγκεκριμένου τόπου ως έδρας εγκατάστασης. Εδώ μπορούμε να συμπληρώσουμε ότι το μάρκετινγκ που διεξάγεται και καθοδηγείται από δημόσιους και ιδίως από δημοτικούς οργανισμούς, και συνακόλουθα από οργανισμούς οικονομικής ανάπτυξης, πέρα από τους σκοπούς που αναφέραμε, στοχεύει συνήθως και σε μια καλύτερη ταύτιση του πληθυσμού με την πόλη ή την περιφέρεια και ενίσχυση του συναισθήματος της συνοχής και του «εμείς».

Μια άλλη ειδική μορφή που παίρνει το μάρκετινγκ στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το διοικητικό μάρκετινγκ, που έχει ως στόχο να κάνει ευρύτερα γνωστές την προσφορά εξυπηρέτησης και τις υπηρεσίες της διοίκησης.

Δεν δραστηριοποιούνται όλοι οι δήμοι και όλοι οι δημοτικοί οργανισμοί οικονομικής ανάπτυξης στον τομέα του μάρκετινγκ του δήμου ως τόπου εγκατάστασης. Για πολλούς δήμους όμως το μάρκετινγκ του δήμου ως έδρας εγκατάστασης αποτελεί κεντρικό καθήκον προκειμένου να παρουσιάσουν και να προβάλουν τον εαυτό τους ως τόπο εγκατάστασης επιχειρήσεων σε περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο. Τότε τα καθήκοντα που υπάγονται στο μάρκετινγκ του δήμου ως τόπου εγκατάστασης δεν εκτελούνται από τους αρμόδιους για την οικονομική ανάπτυξη οργανισμούς, αλλά από οργανωτικές μονάδες της ίδιας της διοίκησης ή από ειδικά για αυτό το σκοπό συσταθείσες εταιρείες για το μάρκετινγκ του δήμου ως έδρας εγκατάστασης, το μάρκετινγκ της πόλης ή το περιφερειακό μάρκετινγκ. Οι εταιρείες αυτού του είδους συχνά διαθέτουν πολύ καλύτερους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους από τις δημόσιες υπηρεσίες ή τους οργανισμούς που εκτελούν μόνο τα συμβατικά καθήκοντα ανάπτυξης της οικονομίας. Εν μέρει, το μάρκετινγκ της περιοχής ως τόπου εγκατάστασης αναλαμβάνουν και ειδικές υπηρεσίες που έχουν δημιουργηθεί για την προώθηση του τουρισμού.

Κάθε δήμος πρέπει να ορίσει ο ίδιος και να επεξεργαστεί τους δικούς του, ακριβείς στόχους και στρατηγικές για το μάρκετινγκ ως τόπου εγκατάστασης. Ως προς αυτό είναι καθοριστικό το εάν για παράδειγμα το ζητούμενο είναι πρωτίτως «μόνο» η διάθεση στην αγορά βιομηχανικών εκτάσεων ή η ενίσχυση ενός τόπου εγκατάστασης λιανικού εμπορίου ή η προσέλκυση περισσότερων επισκεπτών ή/και τουριστών, ή εάν πρόκειται να ακολουθηθεί μια ολιστική προσέγγιση. Ποιες πρέπει να είναι οι ομάδες-στόχος και σε ποιες περιφέρειες; Συμπεριλαμβάνεται στους στόχους και η ενίσχυση της αίσθησης του «εμείς»; Είναι ταυτόχρονα στόχος και η διάθεση των υπηρεσιών της διοίκησης στην αγορά;

Μόνο μετά από διατύπωση των καθοριστικών στόχων και της στρατηγικής για την επίτευξή τους μπορούν να οριστούν οι δραστηριότητες και οι δράσεις, ποιο μείγμα μάρκετινγκ μοιάζει σωστό και θα μπορούσε να οδηγήσει στην επιτυχία. Επίσης, πρέπει να διαπιστωθεί το κόστος που ενέχει η υλοποίηση των δράσεων μάρκετινγκ. Έτσι καθίσταται σαφές ότι πρόκειται για μια δύσκολη και πολύπλοκη διαδικασία, η οποία συμβαίνει να πρέπει να διεξαχθεί περισσότερες της μίας φορές για να οδηγήσει σε έναν ρεαλιστικό σχεδιασμό υλοποίησης. Αν η υλοποίηση της διαδικασίας δεν οδηγήσει στις αναμενόμενες επιτυχίες, πρέπει να γίνει αναθεώρηση και προσαρμογή της διαδικασίας. Τέλος, αν το εκάστοτε προσωπικό δεν περιλαμβάνει ειδικούς στο μάρκετινγκ, φαίνεται σκόπιμο να ανατεθεί η παρακολούθηση της εξέλιξης σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες.

#### 4. Νέες προκλήσεις για την οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης

Μέχρι τώρα καταδείχθηκε ότι σήμερα οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης βρίσκονται αντιμέτωποι, παράλληλα με τα συμβατικά τους καθήκοντα, με πληθώρα νέων προκλήσεων, των οποίων η αντιμετώπιση έχει εξαιρετικά μεγάλη σημασία για κάθε επαγγελματική έδρα. Ταυτόχρονα, τα εν λόγω καθήκοντα και θεματικά πεδία στην πλειονότητά τους είναι τέτοιας φύσης, ώστε να μπορεί να τα αναλάβει μόνο το περιφερειακό επίπεδο και στην καλύτερη περίπτωση το επίπεδο των κομητειών και των ανεξαρτήτων δήμων, για να διεκπεραιωθούν με επιτυχία. Εξίσου σημαντικό είναι οι δράσεις που θα δρομολογηθούν εκεί να έχουν αποτελέσματα σε όλες τις επιμέρους περιοχές και δήμους. Ως εκ τούτου φαίνεται εύλογο οι φορείς οικονομικής ανάπτυξης όλων των επιπέδων να συνεργάζονται στενά σε αυτά τα πεδία δράσης και να συμφωνήσουν σε έναν εναρμονισμένο τρόπο δράσης.

Τα εν λόγω πεδία δράσης περιλαμβάνουν πέντε τομείς

- πολιτική της αγοράς εργασίας και εύρεση εξειδικευμένου δυναμικού,
- εκπαίδευση και εξειδίκευση,
- προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας,
- συνεργατικοί σχηματισμοί και δίκτυα, καθώς και
- περιφερειακή διαχείριση.

##### 4.1. Πολιτική της αγοράς εργασίας και εύρεση εξειδικευμένου δυναμικού,

Όλοι οι υπεύθυνοι των κοινοτήτων συνειδητοποιούν ότι ενόψει της δημογραφικής αλλαγής, η διαθεσιμότητα επαρκώς εξειδικευμένου προσωπικού γίνεται προοδευτικά πρόβλημα για την ανάπτυξη της οικονομίας. Οι διαστάσεις του προβλήματος διαφέρουν βέβαια ανά περιφέρεια, ωστόσο δεν πρόκειται να υπάρξει περιφέρεια όπου δεν θα γίνει κάποια στιγμή αισθητό.

Ήδη σήμερα φαίνεται σε επιμέρους -κυρίως αγροτικές- περιφέρειες με καλή δομή μεσαίων επιχειρήσεων και χαμηλά ποσοστά ανεργίας ότι δεν είναι δυνατή η κάλυψη όλων των θέσεων εξειδικευμένου προσωπικού τη χρονική στιγμή που χρειάζεται ή με πρόσωπα που διαθέτουν την επιθυμητή εξειδίκευση. Αυτή η κατάσταση αναμένεται να γίνει μόνιμη σε ορισμένες περιφέρειες, αν δεν ληφθούν και υλοποιηθούν με επιτυχία αντιστοιχα μέτρα αντιμετώπισης με τη μορφή ενίσχυσης της εκπαίδευσης ή μεγαλύτερης προσπάθειας προσέλκυσης ανθρώπινου δυναμικού από αλλού.

Ακόμα και τότε όμως θα υπάρχουν περιφέρειες που δεν θα μπορέσουν να λύσουν πλήρως το πρόβλημα, αφού μπορεί ακόμη και σήμερα να διαπιστωθεί ότι δεν μπορούν να καλυφθούν όλες οι διαθέσιμες θέσεις στην εκπαίδευση. Εκτός από τις περιφερειακές διαφορές, διαφαίνονται εδώ και διαφορές μεταξύ επιμέρους κλάδων

και ομάδων επαγγελματιών: Η βιοτεχνία -ιδίως τα επαγγέλματα με όχι ιδιαίτερα ελκυστικές συνθήκες εργασίας (όπως του αρτοποιού και του κρεοπώλη)- συναντά ακόμα μεγαλύτερες δυσκολίες να βρει επαρκές νέο αίμα.

Η έλλειψη επαρκούς εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού ως κριτήριο τύπου εγκατάστασης αποτελεί τόσο μεγάλο μειονέκτημα, ώστε οι δήμοι και οι περιφέρειες που δεν θα καταφέρουν να λύσουν αυτό το πρόβλημα, δεν θα έχουν καμία ευκαιρία να ανταγωνιστούν για νέες εγκαταστάσεις επιχειρήσεων και θα πρέπει να περιμένουν μεσοπρόθεσμα και την εγκατάλειψή τους από επιχειρήσεις που σήμερα είναι ακόμα εγκατεστημένες εκεί. Αυτό αφορά ιδίως περιοχές στις οποίες υπάρχουν και άλλοι αρνητικοί παράγοντες για την εγκατάσταση επιχειρήσεων (για παράδειγμα κακές συνδέσεις με διαπεριφερειακά δίκτυα μεταφορών ή χαμηλή ποιότητα ως προς την κατοικία και τον ελεύθερο χρόνο) και οι οποίες δεν είναι ουσιαστικά εξειδικευμένες σε συγκεκριμένους κλάδους ή στην τεχνολογία. Στη χειρότερη περίπτωση, ενδέχεται τέτοιοι τύποι εγκατάστασης να οδηγηθούν σε μια καθοδική πορεία, που θα αυξήσει μέσω της εγκατάλειψης τις ήδη αναμενόμενες λόγω της δημογραφικής αλλαγής απώλειες πληθυσμού καθιστώντας τις σημαντικό αρνητικό παράγοντα στη συνολική ανάπτυξη.

Οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης αντιδρούν ολοένα περισσότερο σε αυτήν την απειλή και δρομολογούν, μαζί με επιμελητήρια, ενώσεις επιχειρήσεων ή συνδικαλιστικές οργανώσεις, δράσεις προκειμένου να αποκτήσει η περιφέρεια και ο τύπος εγκατάστασής τους μια καλή ανταγωνιστική θέση για να προσελκύσει επαρκώς και, κυρίως, το καλύτερο εργατικό δυναμικό. Σε αυτό το πλαίσιο εφαρμόζονται συχνά τροποποιημένες στρατηγικές μάρκετινγκ του δήμου ως τύπου εγκατάστασης, έτσι ώστε να ενισχυθεί η προσέλκυση εξειδικευμένου δυναμικού από άλλες περιφέρειες ή και από το εξωτερικό. Κυρίως όμως επενδύουν στην απόκτηση μιας νέας γενιάς ανθρώπινου δυναμικού από την ίδια την περιφέρεια και σε δράσεις που θα ευνοήσουν μια μακροχρόνια δέσμευση. Τα κατάλληλα γι' αυτό σχέδια και πρωτοβουλίες διαφέρουν πολύ μεταξύ τους και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τα δυνατά και αδύνατα σημεία μιας περιφέρειας, όπως προκύπτουν από αναλύσεις. Παράλληλα, σε πολλές περιοχές γίνεται ολοένα πιο κατανοητό ότι πρέπει γίνουν ενέργειες για τη βελτίωση του εξοπλισμού της εκάστοτε περιοχής, για παράδειγμα με μια καλή προσφορά σε δημόσιες επιβατικές συγκοινωνίες, με προσφορά καλύτερων δυνατοτήτων αναψυχής και με πιο ελκυστικές κατοικημένες περιοχές. Αυτό απαιτεί εκτεταμένα μέτρα που είναι χρονοβόρα, τις περισσότερες φορές δαπανηρά και δεν υπόσχονται σίγουρη επιτυχία.

Κατά κύριο λόγο δρομολογούνται δράσεις ενημέρωσης της δυνητικής νέας γενιάς εργαζομένων για την τοπική οικονομία, τις επιχειρήσεις, τα δυνατά σημεία και τα πλεονεκτήματά τους και τα προσφερόμενα επαγγελματικά προφίλ. Σε πολλές περιοχές καθίσταται φανερό ότι ιδίως οι μεσαίες επιχειρήσεις είναι

εκείνες που θέλουν να αντιμετωπίσουν ενεργά τα προβλήματα και συμμετέχουν με μεγάλη προθυμία. Σε αυτό το πλαίσιο επιδιώκεται εν μέρει ήδη η συνεργασία με δημοτικά σχολεία, προκειμένου π.χ. να ξυπνήσουμε στα παιδιά από πολύ νωρίς ενθουσιασμό για την τεχνολογία. Σε ορισμένες περιπτώσεις γίνονται συνεργασίες με σχολεία μέσης εκπαίδευσης για να είναι δυνατή η προσφορά μεγάλου φάσματος δυνατοτήτων πρακτικής άσκησης στους μαθητές. Εκτός αυτού, ολοένα περισσότερες επιχειρήσεις προσφέρουν θέσεις δυαδικής εκπαίδευσης.

Σε πολλές περιφέρειες ενισχύονται επίσης οι προσπάθειες για συμπληρωματική εξειδίκευση ανέργων με ανεπαρκή προσόντα ή προσφορά νέων ευκαιριών σε μακροχρόνια ανέργους. Εδώ σημειώνονται για παράδειγμα επιτυχίες με γυναίκες που επιστρέφουν στον επαγγελματικό στίβο. Ταυτόχρονα καθίσταται φανερό ότι οι διαθέσιμες δυνατότητες ενσωμάτωσης και στήριξης, καθώς και τα μέσα εξειδίκευσης των υπηρεσιών εργασίας -για παράδειγμα αναφορικά με την επανένταξη μακροχρόνια ανέργων- είναι περιορισμένες.

Πολλά από τα δίκτυα που έχουν δημιουργηθεί από τους δημοτικούς φορείς οικονομικής ανάπτυξης και τους εταίρους τους ενισχύουν για τον λόγο αυτό τις προσπάθειές τους βελτίωσης των συνθηκών εργασίας για τους εργαζομένους που έχουν οικογένεια μέσω της προσφοράς πρόσθετων δυνατοτήτων φύλαξης παιδιών, που εν μέρει καλύπτονται και από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, ή μέσω της εφαρμογής ωραρίων συμβατών με την οικογένεια. Επίσης, επιχειρείται η βελτίωση των προϋποθέσεων της περαιτέρω εξειδίκευσης μέσα σε επιχειρήσεις σε συνεργασία με περιφερειακούς εκπαιδευτικούς φορείς.

Γενικότερα αποδεικνύεται ότι μεσοπρόθεσμα μπορούν να σημειωθούν επιτυχίες μόνο μέσω μεγάλου αριθμού εξαιρετικά διαφοροποιημένων μέτρων που απευθύνονται σε μεμονωμένες ομάδες ατόμων. Οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης καλούνται να διαδραματίσουν εδώ όχι τόσο ενεργητικό ρόλο, όσο ρόλο συντονιστή και εμπνευστή και, εφόσον χρειαστεί, ρόλο διαμεσολαβητή οικονομικής ενίσχυσης για νέα έργα.

#### *4.2. Εκπαίδευση και εξειδίκευση*

Οι θέσεις που έχουν λάβει οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης στον τομέα της εκπαίδευσης και εξειδίκευσης διαφέρουν πολύ μεταξύ τους και ως εκ τούτου η επαφή τους με τους εν λόγω τομείς είναι άλλοτε μεγαλύτερη κι άλλοτε μικρότερη. Οι κομητείες και οι ανεξάρτητοι δήμοι ως φορείς της επαγγελματικής εκπαίδευσης (των επαγγελματικών σχολών) προβαίνουν στην απαραίτητη εξέταση και σχεδιασμό για την περαιτέρω ανάπτυξη αυτών των εκπαιδευτικών οργανισμών με μια ολιστική θεώρηση, και βλέπουν το θέμα στο πλαίσιο της συνολικής ανάπτυξης της εκάστοτε περιοχής ως έδρας οικονομικής δραστηριότητας. Με αυτό το σκεπτικό, σε ορισμένες κομητείες έχουν συνενωθεί οι αρμοδιότητες και η ευθύνη για την οικονομική ανάπτυξη και την ανάπτυξη των επαγγελματικών σχολών.

Πολλοί φορείς ανάπτυξης της οικονομίας έχουν δημιουργήσει δικές τους εκπαιδευτικές προσφορές και έχουν λάβει αναγνώριση και πιστοποίηση ως εκπαιδευτικοί φορείς ή στηρίζουν τη σύσταση, για παράδειγμα, επιχορηγούμενων εδρών διδασκαλίας ή εκπαιδευτικών οργανισμών κοινής ωφελείας. Ωστόσο, ανάλογα με την κατάσταση της αγοράς εργασίας σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, η αντίστοιχη προσφορά έχει πλέον μικρή μόνο ζήτηση, πράγμα που οδηγεί ορισμένους από τους αντίστοιχους οργανισμούς -που εξαρτώνται επίσης από δήμους- στα όρια της οικονομικής βιωσιμότητας.

Όμως οι περισσότεροι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης δεν είναι σε θέση να δρομολογήσουν αυτόνομα ανάλογες δράσεις και έργα και για τον λόγο αυτόν βλέπουν τον εαυτό τους ως διαμεσολαβητή και συντονιστή και περιορίζονται στην παροχή συμβουλευτικής προς τους ενδιαφερομένους για εξειδίκευση. Εδώ, ο στόχος της συμβουλευτικής είναι η εύρεση οικονομικών ενισχύσεων (π.χ. »επιταγές« (επιδόματα) κατάρτισης ή μπόνους κατάρτισης) και η παρουσίαση μιας επισκόπησης των εκπαιδευτικών δυνατοτήτων που προσφέρονται στην εκάστοτε περιφέρεια.

#### 4.3. Προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας

Η προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας εξελίχθηκε σε πεδίο δράσης της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης μόλις τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, και κυρίως σε επίπεδο κομητειών και ανεξάρτητων δήμων.

Για παράδειγμα, στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία η προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας έγινε για πρώτη φορά καθήκον της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης με τη δρομολόγηση εκ μέρους του κρατιδίου των διαρθρωτικών προγραμμάτων στήριξης ZIM ((*Zukunftsinitiative Montanregion* [»Πρωτοβουλία για το Μέλλον της Περιφέρειας Μοντάν«], 1987) και ZIN (*Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens* [»Πρωτοβουλία για το Μέλλον των Περιφερειών Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας«], 1989), που όρισαν ως κύριο θέμα την προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας. Με τον τρόπο αυτόν ανατέθηκε επίσης στους δήμους η υποχρέωση να ασχοληθούν με τις βασικές ικανότητες, τους κορυφαίους κλάδους και τις βασικές τεχνολογίες γενικής εφαρμογής, και συνακόλουθα με τα δυνατά σημεία της οικονομικής τους περιφέρειας όσον αφορά την τεχνολογία. Αυτή η προσέγγιση επανήλθε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με την εφαρμογή των Αρχών Περιφερειακής Ανάπτυξης (*Regionale Entwicklungskonzepte*, REK) που ζητήθηκε από το ομόσπονδο κρατίδιο, και συνεχίζεται μέχρι σήμερα

Σε συνέχεια αυτών των προγραμμάτων και επί τη βάση κεντρικών σημείων στήριξης που υπέδειξε το κρατίδιο, οι δήμοι και οι περιφέρειες όρισαν τις βασικές ικανότητες που τους/τις χαρακτηρίζουν και αντανακλώνται στη δομή της οικονομίας και των επιχειρήσεών τους και προσπάθησαν να διευρύνουν τα δυνατά τους σημεία με κατάλληλες δράσεις και έργα και να τα συμπληρώσουν με την επισήμαν-

ση και προώθηση καινοτόμων βασικών τεχνολογιών γενικής εφαρμογής. Μετά από αυτό δημιουργήθηκαν πολλά κέντρα τεχνολογίας και ιδρυτών, καθώς και κλαδικά δίκτυα, που σε πολλές περιπτώσεις είχαν μακροπρόθεσμη επίδραση. Όλα αυτά δίνουν ως σήμερα μεγάλη ώθηση -κατά κανόνα με περιεχόμενα που καθορίζονται από τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις- στην τεχνολογική πρόοδο. Υπάρχει κατά κανόνα στενή συνεργασία με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και ερευνητικούς οργανισμούς, με αποτέλεσμα ορισμένα δίκτυα να έχουν καθιερωθεί ως περιφερειακοί μοχλοί προώθησης της καινοτομίας.

Με τον τρόπο αυτόν χαρακτήθηκε μια πορεία, στην οποία οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης ασκούν μέχρι σήμερα ρόλο συντονιστή και καθοδηγητή και εφόσον χρειαστεί, δίνουν και πάλι ζωή σε διαλόγους που ήταν αποτελεσματικοί. Η πορεία αυτή απέδειξε την αξία της και οδήγησε με επιτυχία σε πολλές περιφέρειες σε μια θετική ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης.

#### *4.4. Πρωτοβουλίες και δίκτυα συνεργατικών σχηματισμών*

Οι στρατηγικές και τα σχέδια συνεργατικών σχηματισμών αναπτύσσονται εδώ και σχεδόν μία δεκαετία τις προσεγγίσεις που ξεκίνησαν στο πλαίσιο της προώθησης της καινοτομίας και της τεχνολογίας, οι οποίες προσανατολίζονται σε βασικές ικανότητες και κλάδους, σε πρωτοβουλίες προσανατολισμένες προς τομείς δεξιοτήτων και σε δίκτυα επιχειρήσεων, επιστημονικών και ερευνητικών οργανισμών. Ως προς αυτό βασίζονται στη διαπίστωση ότι οι επιχειρήσεις ενός κλάδου, ενός τεχνολογικού πεδίου κ.λπ., μαζί με τον κλάδο των προμηθευτών, συγκεντρώνονται στον ίδιο χώρο. Στο μεταξύ, παραπάνω από τα δύο τρίτα του συνόλου των δημοτικών οργανισμών οικονομικής ανάπτυξης θεωρούν σημαντικό καθήκον να ακολουθήσουν αυτές τις αναπτυξιακές προσεγγίσεις και να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που ενέχουν και δραστηριοποιούνται σε αυτό το πεδίο δράσης.

Τα καθήκοντα των δημοτικών και περιφερειακών οργανισμών οικονομικής ανάπτυξης είναι εν προκειμένω ιδίως τα εξής:<sup>14</sup>

- Ανάπτυξη κατάλληλων μορφών οργάνωσης και πλατφορμών, ενδεχομένως και δημιουργία χωριστών μονάδων οργάνωσης
- Επεξεργασία στρατηγικών και σχεδίων συνεργατικών σχηματισμών σε συνεργασία με σχετικούς φορείς της οικονομίας και της επιστήμης
- Εναρμόνιση των τοπικών και περιφερειακών στρατηγικών με τα προγράμματα και τις δραστηριότητες των ανώτερων επιπέδων (κρατίδιο, ομοσπονδία, ΕΕ)
- Δημιουργία υποδομών που άπτονται της οικονομίας, όπως τεχνολογικά κέντρα και κέντρα για ιδρυτές επιχειρήσεων με ανάλογο προφίλ συνεργατικών σχηματισμών
- Δρομολόγηση, στήριξη και συντονισμός δικτύων μεταξύ επιχειρήσεων, ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, επιμελητηρίων κ.λπ.



- Προσαρμογή του μάρκετινγκ τύπου εγκατάστασης, καθώς και διεθνών δραστηριοτήτων, στα διαπιστωθέντα δυναμικά συνεργατικών σχηματισμών και ενίσχυση των δράσεων μάρκετινγκ και διεθνοποίησης που διεξάγονται από υφιστάμενα δίκτυα
- Ενίσχυση εμβληματικών έργων, όπου δοκιμάζεται ενδεικτικά η εφαρμογή τεχνολογιών σε δήμους και περιφέρειες
- Συμμετοχή σε οριζόντια καθήκοντα όπως η χρηματοδότηση επιχειρήσεων, η παροχή συμβουλών σε ιδρυτές επιχειρήσεων ή η εξειδίκευση για συνεργατικούς σχηματισμούς επιχειρήσεων.

Οι δημοτικοί οργανισμοί οικονομικής ανάπτυξης ανταποκρίνονται με το παραπάνω σε αυτές τις απαιτήσεις. Σύμφωνα με έρευνα που διεξήγαγε το 2008 το ινστιτούτο Difu<sup>15</sup>, παραπάνω από το 90% όλων των πρωτοβουλιών για τη δημιουργία συνεργατικών σχηματισμών ξεκίνησε από πρωτοβουλίες, στις οποίες συμμετείχε ο δημοτικός φορέας οικονομικής ανάπτυξης. Αντίθετα, επιμελητήρια ή ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα συμμετείχαν στο αρχικό στάδιο μόνο σε 19% και 7% των πρωτοβουλιών αντίστοιχα. Οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης διαδραματίζουν τις περισσότερες φορές ενεργό ρόλο και στη μετέπειτα παρακολούθηση και κατεύθυνση των πρωτοβουλιών συνεργατικών σχηματισμών και καθιερώνονται ως συντονιστές ή φροντιστές των δικτύων.

Όμως οι δήμοι αναλαμβάνουν επίσης σημαντικό μέρος της συνεχούς χρηματοδότησης των εργασιών που διεξάγονται στις πρωτοβουλίες συνεργατικών σχηματισμών. Οι απαραίτητοι χρηματοδοτικοί πόροι προέρχονται ούτως ή άλλως κυρίως από τους δημόσιους προϋπολογισμούς. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα έρευνα του Difu, οι δήμοι διαθέτουν σε παραπάνω από 70% των περιπτώσεων χρηματοδοτικούς πόρους για την εργασία των πρωτοβουλιών συνεργατικών σχηματισμών. Παράλληλα με τους δημοτικούς πόρους χρησιμοποιούνται περαιτέρω δημόσιοι πόροι σε παραπάνω από 40% των περιπτώσεων. Η ιδιωτική οικονομία συμμετέχει στη χρηματοδότηση των μισών περίπου συνεργατικών σχηματισμών.

#### 4.5. Περιφερειακή διαχείριση

Κατά τα τελευταία χρόνια οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης αναλαμβάνουν ολοένα συχνότερα καθήκοντα που αφορούν τον τομέα της περιφερειακής διαχείρισης.

Η περιφερειακή διαχείριση θα συμβάλει στη βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας μέσω της δημιουργίας περιφερειακών διεπαγγελματικών δικτύων σε περιφέρειες, κομητείες και ανεξάρτητες πόλεις. Μέσω αυτών των δικτύων θα αξιοποιηθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το υφιστάμενο δυναμικό σε τμήματα περιφερειών και θα ενισχυθεί μόνιμα η αυτόνομη ανάπτυξή τους. Στόχος είναι να αντισταθμιστούν σε κάποιο μέτρο οι αδυναμίες μιας περιφέρειας και να

διασφαλιστούν και να βελτιωθούν περαιτέρω τα δυνατά της σημεία. Για τον σκοπό αυτόν εφαρμόζεται μια διεπαγγελματική και διακλαδική προσέγγιση, που θα πρέπει να αφήνει στις επιμέρους περιφέρειες επαρκή περιθώρια για τον ορισμό των πεδίων και των κεντρικών σημείων δράσης τους. Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμη και η οριοθέτηση της περιφέρειας, των πεδίων και επιπέδων δράσης είναι καθήκον των εμπλεκόμενων φορέων, που σε μεγάλο βαθμό δεν διέπεται από κανόνες.

Όπως συμβαίνει και στις πρωτοβουλίες συνεργατικών σχηματισμών, η περιφερειακή διαχείριση εστιάζει στη συνεργασία του επιπέδου των δήμων με την οικονομία, την επιστήμη και άλλους ενδεχόμενους εταίρους δικτύωσης στην περιφέρεια. Σκοπός είναι να συμπεριληφθούν και να συμμετάσχουν εδώ ενεργά ιδίως οι εκπρόσωποι συμφερόντων της οικονομίας, της πολιτικής και της διοίκησης και οι πολίτες. Ταυτόχρονα, σκοπός είναι να κινηθούν και να προαχθούν με τη δικτύωση διαδικασίες συμμετοχής σε επίπεδο περιφέρειας.

Στα χαρακτηριστικά καθήκοντα της περιφερειακής διαχείρισης συγκαταλέγονται η επεξεργασία και η υλοποίηση καθορισμένων σχεδίων της περιφέρειας, η δημιουργία, η φροντίδα και η συνένωση ενός δικτύου επαφών με τις υφιστάμενες τοπικές πρωτοβουλίες και μεταξύ επιχειρήσεων, ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, επιμελητηρίων, ενώσεων, παρόχων υπηρεσιών, παρόχων κεφαλαίου κ.λπ. Σε αυτά προστίθεται η προαγωγή μιας ενεργού ανταλλαγής απόψεων, γνώσεων και τεχνογνωσίας, η συμπερίληψη κατά το δυνατόν όλων των τρεχουσών δραστηριοτήτων που διεξάγονται στην περιφέρεια, και ιδίως η εναρμόνιση με την περιφερειακή πολιτική στήριξης και η πρόσβαση περιφερειακών σχεδίων σε προγράμματα στήριξης σε επίπεδο ΕΕ, σε ομοσπονδιακό επίπεδο και σε επίπεδο κρατιδίων. Τέλος, περιλαμβάνει τη διεξαγωγή εκδηλώσεων για σημαντικά ζητήματα και τη συμμετοχή σε τέτοιες εκδηλώσεις.

Ιδιαίτερη μορφή της περιφερειακής διαχείρισης είναι τα επονομαζόμενα »ολοκληρωμένα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης« (*integrierte ländliche Entwicklungskonzepte*. ILEK), στόχος των οποίων είναι η μετεξέλιξη των αγροτικών περιοχών ως χώρου, ταυτόχρονα, διαβίωσης, εργασίας, αναψυχής και ως φυσικού χώρου. Το σχέδιο αυτό στοχεύει σε μια κατά το δυνατό ευρεία συμπερίληψη διαφόρων πεδίων δράσης. Σε αυτό το πλαίσιο πρόκειται να ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη οι χαρακτηριστικές για κάθε περιφέρεια ιδιαιτερότητες και να ενεργοποιηθεί το περιφερειακό δυναμικό, αλλά και να δημιουργηθούν περιφερειακά δίκτυα.

Για τον σκοπό αυτόν γίνεται αρχικά μια ανάλυση των δυνατών σημείων και των αδυναμιών βάσει της τρέχουσας κατάστασης της εκάστοτε περιοχής. Στη συνέχεια αναφέρονται στόχοι και πεδία δράσης που πρέπει να ληφθούν βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα υπόψη. Με αυτό το σχέδιο δράσης, σκοπός είναι να διασφαλιστεί η συνέργεια των μέτρων και δράσεων διαφόρων περιφερειακών φορέων για την ανάπτυξη μιας περιοχής και η εξυπηρέτηση του στόχου που ορίστηκε από κοινού.

Τα σχέδια δράσης μπορούν να θίγουν μεταξύ άλλων πτυχές της διαμόρφωσης και ανανέωσης των χωριών, της δημογραφικής εξέλιξης, της υποδομής, του περιφερειακού σχεδιασμού, των γεωργικών εκτάσεων, του φυσικού περιβάλλοντος και του τουρισμού. Με τον τρόπο αυτόν εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς της ζωής της αγροτικής ανάπτυξης η προσέγγιση που αναπτύχθηκε με το κοινοτικό πρόγραμμα LEADER.

Όπως στην προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογίας ή στις πρωτοβουλίες συνεργατικών σχηματισμών με γνώμονα το πεδίο ικανοτήτων, οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης υιοθετούν τις περισσότερες φορές και στην περιφερειακή διαχείριση τον ρόλο του υποκινητή και φροντιστή και συντονίζουν τις τρέχουσες διαδικασίες και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με το υπερτοπικό επίπεδο.

## 5. Ιδιαίτερα καθήκοντα

Σε αυτό το τελικό κεφάλαιο θα εξεταστούν ορισμένα ιδιαίτερα καθήκοντα των δημοτικών φορέων οικονομικής ανάπτυξης, τα οποία δεν είναι εξίσου απαραίτητα σε όλους τους δήμους και δεν εκτελούνται με την ίδια ένταση, έχουν όμως ιδιαίτερη σημασία σε μερικούς από αυτούς. Αυτοί οι τομείς αρμοδιότητας έχουν μόνο έμμεση επιρροή στην οικονομική ανάπτυξη μιας κοινότητας, ενός δήμου ή μιας κομητείας, αλλά παρ' όλα αυτά μπορούν να αναπτύξουν σημαντική επίδραση -ιδίως όσον αφορά την επιθυμητή θετική μεταβολή των παραγόντων που καθορίζουν την απόφαση σχετικά με τον τόπο εγκατάστασης.

### 5.1. Προαγωγή του πολιτισμού

Στο κεφάλαιο «Ανάπτυξη της οικονομίας σε επίπεδο δήμων» επισημάνθηκε ότι υπάρχει πάντα σχέση μεταξύ πολιτισμού και ανάπτυξης τόπου εγκατάστασης. Μια επαρκής προσφορά στον τομέα του πολιτισμού συγκαταλέγεται στους ήπιους παράγοντες αναφορικά με τον τόπο εγκατάστασης και έχει εξίσου θετική επίδραση στις αποφάσεις των επιχειρήσεων για τον τόπο εγκατάστασης και στις αποφάσεις των εργαζομένων για τις περιφέρειες και τους δήμους που θα επιλέξουν για την κατοικία και την εργασία τους.

Ασφαλώς, η προαγωγή του πολιτισμού δεν είναι νέο πεδίο δράσης για τις κοινότητες, τους δήμους και τις κομητείες. Όμως στο παρελθόν, πολλές δράσεις προαγωγής του πολιτισμού ανεστάλησαν, ακυρώθηκαν ή δεν δρομολογήθηκαν καν εξαιτίας της τεταμένης οικονομικής κατάστασης των δήμων. Άλλοι δήμοι εστίασαν υπερβολικά στη διατήρηση της υφισταμένης προσφοράς, με αποτέλεσμα να μη δοθεί επαρκής προσοχή σε νέα αιτήματα και επιθυμίες -ιδίως από τη σκοπιά του εξειδικευμένου προσωπικού και των κορυφαίων στελεχών.

Όπως και σε πολλά άλλα πεδία δράσης, μπορεί να θεωρηθεί καθήκον της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης να ασκήσει επιρροή σε ανάλογες εξελίξεις που είναι

αρνητικές για την επιλογή του τόπου εγκατάστασης ή να ασκήσει πίεση για βελτιώσεις. Αυτό διαπιστώνεται σε πολλές περιοχές δεδομένου ότι οι δημοτικοί φορείς οικονομικής ανάπτυξης έκαναν κατανοητή στους φορείς λήψης πολιτικών αποφάσεων τη σημασία του εν λόγω πεδίου δράσης για τη δημιουργία μιας θετικής εικόνας της περιοχής ως έδρας εγκατάστασης και δημιούργησαν σε συνεργασία με πολιτιστικούς παράγοντες εναλλακτικές προσφορές και χρηματοδοτικά πρότυπα, εν μέρει με διαδημοτικές προσεγγίσεις ή προσεγγίσεις που ξεπερνούν τα όρια της περιφέρειας.

Σε ορισμένες περιοχές αναπτύχθηκαν εντελώς καινούργιες μορφές εκδηλώσεων ή έργα χάρη στα οποία η συγκεκριμένη περιοχή ως έδρα οικονομικής δραστηριότητας συγκέντρωσε την προσοχή σε διαπεριφερειακό επίπεδο και απέκτησε μια θετική εικόνα.

### *5.2. Ελεύθερος χρόνος, τοπική αναψυχή και τουρισμός*

Η προσφορά δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου ενός δήμου ή μιας περιφέρειας, οι προσφερόμενες δυνατότητες για τοπική αναψυχή και για τουρισμό συνδέονται στενά μεταξύ τους, πράγμα που έχει μεγάλη σημασία όσον αφορά τους καθοριστικούς παράγοντες για την απόφαση εγκατάστασης στη συγκεκριμένη περιοχή. Αυτό το εκφράζει πιο καλά από όλα το παλιό, πασίγνωστο διαφημιστικό σλόγκαν «εργασία και διαμονή εκεί όπου άλλοι περνούν τις διακοπές τους». Είναι γεγονός: Μια περιφέρεια που δεν διαθέτει ικανοποιητικές εγκαταστάσεις για τον ελεύθερο χρόνο και την τοπική αναψυχή, δύσκολα θα μπορέσει να παρουσιάσει τον εαυτό της ως τουριστική περιοχή, και οι περιφέρειες ή οι δήμοι με ασθενή τουριστική οικονομία αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα προβλήματα να διατηρήσουν ελκυστικές προσφορές για τον ελεύθερο χρόνο και την αναψυχή. Και: Οι δήμοι και οι περιφέρειες που δεν έχουν ικανοποιητική υποδομή για τον ελεύθερο χρόνο και την αναψυχή έχουν λιγότερες δυνατότητες να ανταγωνιστούν άλλους καλύτερα εξοπλισμένους δήμους ή περιφέρειες ως τόποι εγκατάστασης.

Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι σε δήμους και περιφέρειες με ανεπτυγμένο τουρισμό αυτό το πεδίο δράσης συγκρατείται στα κεντρικά σημεία της δημοτικής οικονομικής ανάπτυξης, η τελευταία πάντα θα επιδιώκει καλή προσφορά όσον αφορά στον ελεύθερο χρόνο και την αναψυχή και θα προσπαθεί να βελτιώσει την κατάσταση με δικές της ιδέες και έργα, πρωτοβουλίες και προτάσεις εκεί όπου υπάρχουν εμφανείς αδυναμίες στον εν λόγω τομέα.

### *5.3. Συμπεράσματα*

Η ομαδοποίηση των πολλών και διαφορετικών τομέων που παρουσιάστηκαν παραπάνω και η επεξεργασία τους υπό το πρίσμα μιας θετικής οικονομικής ανάπτυξης των εκάστοτε δήμων αποτελεί για τους δημοτικούς φορείς λήψης αποφάσεων διηλεκτές καθήκον. Η εκπλήρωση αυτού του καθήκοντος, που είναι τόσο σημαντικό για την οικονομική ζωή του δήμου, είναι εφικτή μόνο οριζόντια και σε συ-

νεργασία με ανώτερες και γειτονικές τοπικές αρχές. Στο πλαίσιο δε του διεθνούς ανταγωνισμού, που είναι σαφώς αισθητός και στην Ευρώπη, οι δήμοι πρέπει να διατηρήσουν τη δύσκολη ισορροπία μεταξύ μιας αυτοκαταστροφικής καθοδικής πορείας στον διαγωνισμό για την καλύτερη δυνατή προσφορά και της επίσης καταστροφικής εμμονής σε μια μοναχική πορεία. Η δημοτική οικονομική ανάπτυξη θα αποτελέσει ως εκ τούτου επίσης θέμα συντονισμού εντός των περιφερειών και σε διαπεριφερειακό επίπεδο προκειμένου να περιοριστεί ο επιθυμητός ανταγωνισμός για την επιλογή τόπου εγκατάστασης μέσω της δημιουργίας ενός αναγκαίου δικτύου αλληλεγγύης μεταξύ των δήμων.

### Σημειώσεις

- 1 Το παρόν κείμενο πρωτοκυκλοφόρησε σε εκτενέστερη μορφή στη σειρά «Grundwissen Kommunalpolitik» της Ακαδημίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Ιδρύματος Friedrich Ebert και είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση URL: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/FES\\_AK\\_13\\_Gesamt\\_www.pdf](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/FES_AK_13_Gesamt_www.pdf)
2. Πρβλ. για παράδειγμα άρθρο 8 παρ. 1 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (GO) ή άρθρ. 6 παρ. 1 του Κώδικα Νομαρχιών (KrO) της Βόρειας Ρηνανίας Βεστφαλίας.
3. Gabler Verlag (επιμέλεια), Gabler Wirtschaftslexikon (Οικονομικό λεξικό), λήμμα: Wirtschaftsförderung, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54820/wirtschaftsfoerderung-v5.html>
4. Gabler Verlag (επιμέλεια), Gabler Wirtschaftslexikon, λήμμα: kommunale Wirtschaftsförderung, ηλεκτρονικά διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/71538/kommunale-wirtschaftsfoerderung-v4.html>
5. Schubert, Rekka: Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis, Tübingen 1998. σελ. 88 κ.ε.
6. Δημοτική Υπηρεσία Διοικητικής Διαχείρισης (KGSt) Κολωνίας: Έκθεση «Organisation Wirtschaftsförderung» G8, 8/1990, σ. 14.
7. ό.π.
8. Πρβλ. άρθρο 4 GemHVO (Κανονισμός για τον Προϋπολογισμό των Κοινοτήτων) της Βόρειας Ρηνανίας Βεστφαλίας σε συνδυασμό με το «Πλαίσιο Προϊόντων» (*Produktrahmen*) που ορίζει ο Υπουργός Εσωτερικών.
9. Πολλές παραδοσιακές λουτροπόλεις συγκεντρώνουν λόγω της ιστορικής εξέλιξής τους πλήθος ειδικών κλινικών.
10. Εδώ πρέπει να αναφέρουμε ως παράδειγμα την πόλη Neuss, η οποία με περισσότερους από 150.000 κατοίκους αποτελεί τη μεγαλύτερη πόλη της Γερμανίας που ανήκει σε κομητεία.

11. Πρβλ. „Aufgaben und Strukturen kommunaler Wirtschaftsförderung – Aktuelle Entwicklungen und Trends“. Διάλεξη του Werner Gerissen, διευθυντή του γραφείου της Γερμανικής Ένωσης των Εταιρειών Οικονομικής Ανάπτυξης και των Αναπτυξιακών Εταιρειών – DVWE, Münster και Isselburg, [www.dvwe.de](http://www.dvwe.de)
12. Βλ. έγγραφο του Difu: „Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven“
13. Πρβλ. εκθέσεις Difu 2008: Clusterinitiativen und Netzwerke – Handlungsfelder der Wirtschaftsförderung, Βερολίνο 2008.
14. Βλ. Küpper, Utz Ingo και Röllinghoff, Stefan: Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke. Σε: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, τ. I / 2005, σελ. 60.93.
15. Βλ. εκθέσεις του Difu του 2008 – Clusterinitiativen und Netzwerke, ό.π.

## Βιβλιογραφία

- DVWE (Deutscher Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften) „Aufgaben und Strukturen kommunaler Wirtschaftsförderung – Aktuelle Entwicklungen und Trends“. Vortrag von Werner Gerissen, Leiter der Geschäftsstelle des Deutschen Verbandes der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften – DVWE, Münster und Isselburg, [www.dvwe.de](http://www.dvwe.de)
- Difu Berichte 2/2008: „Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven“, download unter: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22008/kommunale-wirtschaftsfoerderung-2008-strukturen.html>
- Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wirtschaftsförderung, download unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54820/wirtschaftsfoerderung-v5.html>
- Grätz, C.: *Kommunale Wirtschaftsförderung - Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation*, Bochum 1983.
- Heinelt, Hubert :Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik: ein Überblick. In: *Modernisierung der Kommunalpolitik: neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Hrsg.: H. Heinelt, M. Mayer. S. 12-28. Leske & Budrich , Opladen.
- Heuer, H.: *Instrumente kommunaler Gewerbepolitik*, Stuttgart 1985.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) Köln: Gutachten „Organisation Wirtschaftsförderung“ G8, 8/1990.
- Küpper, Utz Ingo und Röllinghoff, Stefan: Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. I / 2005, S. 60.93.

Schubert, Rekka: *Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis*, Tübingen 1998.

Schubert, R.: *Kommunale Wirtschaftsförderung: die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl*, Tübingen 1998.

Stember, J.: *Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovationen zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform*, Bonn 1997.

## Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή και απόπειρα αξιολόγησης

Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

### Περίληψη

Το άρθρο αυτό επιδιώκει να εξετάσει την πορεία σχεδιασμού και υλοποίησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά το διάστημα των τελευταίων πέντε δεκαετιών στην Ελλάδα. Τα προγράμματα αυτά που αποτέλεσαν μέρος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989-93, 1994-99, 2000-06), του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (2007-13) και του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2014-20) κλήθηκαν διαχρονικά να υπηρετήσουν την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, στο πλαίσιο μεταβαλλόμενων στρατηγικών στοχεύσεων της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διερεύνηση των παραγόντων που διαμόρφωσαν τη φιλοσοφία αυτών των προγραμμάτων, η χρηματοδοτική τους βαρύτητα, η συνάρθρωσή τους με άλλες – οριζόντιες - πολιτικές και οι διοικητικές δομές που τα υποστήριζαν, αποτελούν ορισμένα από τα ζητήματα μιας κριτικής αξιολόγησης της συμβολής τους στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Περιφερειακά προγράμματα, περιφερειακή ανάπτυξη, περιφερειακή πολιτική, ΕΣΠΑ, Ελλάδα

### Die aktuelle Erfahrung der Planung und Umsetzung Regionaler Programm in Griechenland: eine erste Darstellung und der Versuch einer Bewertung

Ioannis Psycharis, Professor, Panteion Universität für Soziale und Politische Wissenschaften

### Zusammenfassung

Die Regionalen Programme haben eine lange Wegstrecke im System der regionalen Programmierung in Griechenland hinter sich. Aus der Erfahrung ihrer Implementation lassen sich einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen, die bei der Verbesserung der regionalen Planung in der Zukunft helfen können.

Bevor wir allerdings zu dieser Bewertung kommen, muss eine Frage von strategischer Bedeutung geklärt werden. Die Regionalen Operativen Programme



bergen in sich eine inhärente Begrenzung, trotzdem sie auf die Entwicklung der Peripherien fokussiert sind. Obwohl sie direkt mit den Peripherien im Zusammenhang stehen, bleibt ihr Einfluss auf deren Entwicklung begrenzt. Denn regionale Entwicklung ergibt sich zumeist als Ergebnis der komponierten gegenseitigen Beeinflussung der sektoralen und der regionalen Programme und oft haben die nicht territorial gebundenen Programme größere territoriale Auswirkungen als diejenigen, mit einer entsprechenden direkten Ausrichtung. Demzufolge muss, ohne die Rolle dieser Programme für die regionale Entwicklung schmälern zu wollen, diese inhärente Begrenzung bei der Erfüllung ihrer Ziele benannt werden.

Aus der vorangegangenen Beobachtung der Implementation der regionalen Programme, ergeben sich einige nützliche Schlussfolgerungen.

Erstens: bezüglich der Gesamtheit der Prioritäten der Struktur- und Kohäsionsfonds wird deutlich, dass die größte Bedeutung hierbei der grundlegenden Infrastruktur beigemessen wurde. Trotz der Versuche der Bereicherung dieser Prioritäten mit Aktivitäten, die das Produktionsumfeld und das Humankapital betrafen, bleibt die Infrastruktur die Hauptkonstante der Kohäsionspolitik in Griechenland.

Zweitens: der Anteil der Regionalen Programme an der Gesamtheit der Struktur- und Kohäsionsfonds verzeichnet deutliche Ausschläge, mit einer Tendenz der Stabilisierung in den letzten Jahren auf einem Niveau von unter 30 Prozent der verfügbaren Mittel. Auf Basis der Gewichtung ihrer Finanzierung und deren Verlauf muss gefolgert werden, dass keine Absicht für eine zunehmende Dezentralisierung bei der Verwaltung der Mittel zu erkennen ist.

Drittens: Abseits der finanziellen Unterfütterung wurden diese Programme nicht in eine breitere regionale Planung zur Schaffung von Synergien einbezogen, um Kohärenz und Komplementarität sowohl mit den sektoralen Programmen, als auch mit Aktivitäten außerhalb der Struktur- und Kohäsionsfonds herzustellen und so ihren Beitrag zu einer ausgewogenen regionalen Entwicklung zu stärken.

Viertens: Diese Programme sind zumeist von Standardisierung geprägt, mit dem Ergebnis, dass sie nicht den Grad von Spezialisierung und Differenzierung erreichen können, der nötig ist, um den Anforderungen der Wirtschaft der jeweiligen Region gerecht zu werden.

Schließlich: Trotz der wichtigen Fortschritte, die hier gemacht wurden, bleibt die administrative Kompetenz der Peripherien begrenzt und verteilt sich ungleich zwischen den unterschiedlichen Einheiten, mit dem Ergebnis, dass Verzögerungen im Mittelabruf und bei der Nutzung der Programme verzeichnet werden.

Dennoch haben die Regionalen Programme einen Erfahrungsschatz für die regionale Planung geschaffen, der für die regionale Entwicklung genutzt werden

kann. Die Vorschläge, die man für die Zukunft der regionalen Programme formulieren kann, lauten in der Übersicht, wie folgt:

Erstens: Die Stärkung ihrer Finanzierung, die sich bei unter 30 Prozent eingependelt zu haben scheint.

Zweitens: Die Schaffung eines gesamtheitlichen Programms regionaler Entwicklung, innerhalb dessen die Aktivitäten der regionalen Programme sich spezifisch entfalten können. Somit kann die größtmögliche Kohärenz und Komplementarität mit sektoralen und regionalen Programmen sowie anderen Förderungen außerhalb der Struktur- und Kohäsionsfonds gesichert werden.

Drittens: Die Stärkung der administrativen Struktur der Peripherien und der Transfer von Zuständigkeiten und Mitteln, so dass die Peripherien zum zentralen Ansatzpunkt für regionale Entwicklung werden.

Schlussendlich: Die Planung muss die Standardisierung vermeiden und muss einerseits weitsichtiger und andererseits spezifischer auf die jeweiligen Bedürfnisse der einzelnen Peripherie angelegt werden

## 1. Εισαγωγή

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι να κάνει μια πρώτη αποτίμηση των συγχρηματοδοτούμενων με την Ευρωπαϊκή Ένωση περιφερειακών προγραμμάτων και της συμβολής τους στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα<sup>1</sup>. Όπως είναι γνωστό, οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά το 1986 με σκοπό να εναρμονιστεί η περιφερειακή πολιτική της χώρας με την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Στη συνέχεια η ελληνική περιφερειακή πολιτική πέρασε από μια περίοδο προσαρμογής στο σύστημα πολυετούς προγραμματισμού της Κοινότητας, η οποία οριστικοποιήθηκε το 1989 με την έναρξη εφαρμογής αρχικά των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και μετέπειτα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς και του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Έκτοτε, τα μόνα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης που εκπονούνται στην Ελλάδα είναι αυτά των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ<sup>2</sup>.

Τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ αποτελούνται από δύο τμήματα ή αλλιώς από δύο σκέλη. Το εθνικό και το περιφερειακό. Στο πρώτο ανήκουν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, στο δεύτερο ανήκουν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Το πρώτο τμήμα (Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα/ΤΕΠ) καλύπτει τις παρεμβάσεις, οι οποίες λόγω της εμβέλειάς τους πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο π.χ. Αγροτική Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Οδικοί Άξονες. Το δεύτερο τμήμα (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα/ΠΕΠ) καλύπτει αναπτυξιακές δράσεις για κάθε μια από τις δεκατρείς Περιφέρειες της χώρας. Η

περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται και από τα δύο Προγράμματα, τομεακά και περιφερειακά. Όλες οι τομεακές πολιτικές έχουν χωρικές διαστάσεις και όλα τα περιφερειακά προγράμματα υλοποιούν τομεακές πολιτικές. Άρα η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των προγραμμάτων παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής.

Το άρθρο αυτό θα ασχοληθεί κυρίως με τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά, τα οποία έχουν γίνει υποδοχείς ενός σημαντικού μέρους (30% περίπου) των διατιθέμενων πόρων ΚΠΣ/ΕΣΠΑ<sup>3</sup> συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη με έναν ειδικό τρόπο, ο οποίος και τα καθιστά αυτόνομο αντικείμενο μελέτης. Καταρχάς, προσδιορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια την περιφερειακή στρατηγική, και προσαρμόζονται περισσότερο στις αναπτυξιακές απαιτήσεις της κάθε περιφέρειας. Επιπλέον, προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο εξειδίκευσης και αξιολόγησης και των τομεακών πολιτικών. Παρότι τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούν συνήθως έργα μικρής κλίμακας, έχουν εξαιρετική σημασία για την τοπική ανάπτυξη, και παράγουν σημαντική τοπική προστιθέμενη αξία. Μάλιστα, μεγάλο μέρος των έργων αυτών εμπίπτει στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση και η ίδια η περιφέρεια αποτελεί βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, τα περιφερειακά προγράμματα αποκαλύπτουν τον βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης του κράτους, που είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύγχρονης δημόσιας πολιτικής.

Στην βιβλιογραφία καταγράφονται ορισμένες μελέτες σχετικά με την περιφερειακή διάσταση των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ όπου αναδεικνύεται και η σημασία των Περιφερειακών Προγραμμάτων (Προδρομίδης κ.α. 2010, Τράπεζα της Ελλάδος/ΕΛΙΑΜΕΠ 2012). Αυτό το άρθρο ωστόσο αφορά αποκλειστικά στα Περιφερειακά Προγράμματα, αναδεικνύοντας τη σημασία τους, τη διαδρομή τους στο σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού και τη συμβολή τους στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Τα ερωτήματα επομένως που θα συζητηθούν σε αυτό το άρθρο είναι τα εξής: Ποια είναι η διαχρονική βαρύτητα αυτών των προγραμμάτων στο σύνολο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ και πώς αυτή αποτιμάται; Αποτελούν άραγε τα περιφερειακά προγράμματα τμήματα ενός ευρύτερου αναπτυξιακού σχεδιασμού ή μήπως πρόκειται για αποσπασματικές δράσεις χωρίς οργανική σύνδεση με άλλες οριζόντιες πολιτικές, με τις οποίες θα όφειλαν να διαμορφώνουν τη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο της ανάπτυξης της χώρας; Μπορούν τα προγράμματα αυτά να αποτελέσουν μια παρακαταθήκη για το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα;

## 2. Περιφερειακά προγράμματα και περιφερειακός σχεδιασμός

Αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει για την Ελλάδα αυτοτελές πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης. Ωστόσο, ο αντίλογος θα ήταν ότι τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ έχουν ως πρωταρχικό στόχο τη σύγκλιση και τη συνοχή, κατά συνέπεια ο περιφερειακός σχεδιασμός αποτελεί συστατικό στοιχείο αυτών των προγραμμάτων.

Παρότι πράγματι η περιφερειακή ανάπτυξη αποτέλεσε στόχο της πολιτικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντούτοις, η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης ευρύτερου των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δεν έχει εκλείψει. Οι λόγοι για αυτή την ανάγκη συνοψίζονται στα εξής:

Πρώτον, ενώ η προτεραιότητα των στόχων των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ για την περιφερειακή σύγκλιση είναι δεδομένη, όμως, διαχρονικά η προτεραιότητα αυτή είτε φθίνει είτε περιλαμβάνεται μαζί με άλλους συχνά αλληλοαναιρούμενους στόχους που ακυρώνουν ή περιορίζουν την εμβέλεια και τη σημασία της. Για παράδειγμα, στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία υπάρχει μεγάλη συζήτηση κατά πόσον η στρατηγική της Λισαβόνας βρίσκεται σε συμφωνία με την περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση, ιδίως των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών του ευρωπαϊκού νότου. Αντιστοίχως, σήμερα υπάρχει έντονος προβληματισμός στο κατά πόσο η στρατηγική στόχευση της Ατζέντας 2020 ευνοεί την περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή. Δεν είναι τελικά τυχαίο ότι ούτε στο διάστημα εφαρμογής των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, ούτε και σήμερα έχει τεθεί κάποιος συγκεκριμένος ποσοτικός στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>4</sup>.

Δεύτερον, οι πόροι που διατίθενται για τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δεν αποτελούν τους μοναδικούς πόρους για την άσκηση αναπτυξιακής και περιφερειακής πολιτικής. Παράδειγμα αποτελούν οι δημόσιες επενδύσεις εκτός των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ενώ το συγχρηματοδοτούμενο μέρος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων υλοποιείται μέσω των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, το υπόλοιπο, το αποκαλούμενο εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων δεν εντάσσεται σε ένα κοινό σχέδιο οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας<sup>5,6</sup>.

Επομένως ο σχεδιασμός των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ όχι μόνο δεν απέκλειε ή εμπόδιζε τον ευρύτερο περιφερειακό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων προϋπέθετε την ύπαρξη αυτού του σχεδιασμού.

Η έλλειψη περιφερειακού στρατηγικού σχεδιασμού έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως μια από τις βασικές αδυναμίες της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα. Η αναφορά του ΚΕΠΕ στην έκθεση για την αξιολόγηση των ΠΕΠ του ΙΙ ΚΠΣ 1994-1999 είναι εξαιρετικά κατατοπιστική. Πρόκειται για την απουσία ή ελλιπή παρουσία ολοκληρωμένων και ευρύτερης προοπτικής αναπτυξιακών σχεδίων στρατηγικού χαρακτήρα, με τα οποία να εκφράζεται η διαπεριφερειακή ανα-

πτυξιακή στρατηγική και βάσει των οποίων διαμορφώνονται οι κύριες τομεακές παρεμβάσεις και η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων' (ΚΕΠΕ 1997:132). Επίσης, σε άλλη έκθεση αξιολόγησης του ΙΙ ΚΠΣ για την Ελλάδα αναφέρεται ότι 'τόσο στα ΠΕΠ όσο και στα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους του ΙΙ ΚΠΣ, δεν διακρίνεται η διαπεριφερειακή διάσταση, που θα συνιστούσε κατευθυντήριο πλαίσιο άρθρωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής κάθε περιφέρειας και παράλληλα θα στήριζε τη διαμόρφωση συγκροτημένων διαπεριφερειακής και στρατηγικής σημασίας τομεακών παρεμβάσεων σ' ένα ευρύτερο των περιφερειών πλαίσιο χωρικών ενότητων' (ΚΕΠΕ-REMACO, 1998:3-33).

Επιπροσθέτως, παρά τις εξαγγελίες, η διοικητική αποκέντρωση και η δημοσιονομική αποκέντρωση, που θα συνόδευαν τον προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΠΕΠ, δεν φαίνεται να έχουν προχωρήσει αρκετά. Οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν το 1986, αλλά πόρους διαχειρίστηκαν μόλις το 1998<sup>7</sup>. Αυτό σημαίνει ότι το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και διαχείρισης των δημοσίων πόρων έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές υποθέσεις όλο αυτό το διάστημα.<sup>8</sup>

Στην Ελλάδα, παρά τη ρητή Συνταγματική ρήση ότι 'η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα' (άρθρο 101), τόσο ο βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, όσο και ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι πολύ περιορισμένοι. Τα κοινοτικά προγράμματα - και πολύ περισσότερο τα περιφερειακά προγράμματα -, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, ανέδειξαν την περιφέρεια ως τυπικά ισοδύναμο εταίρο στην περιφερειακή ανάπτυξη και επέφεραν μια σειρά από αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης που έδιναν έμφαση στην ισχυροποίηση των αποκεντρωμένων δομών του κράτους. Οι περιφέρειες έχουν λειτουργήσει μέχρι σήμερα με διάφορες μορφές - ως βαθμίδα προγραμματισμού, ως βαθμίδα αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και ως βαθμίδα αυτοδιοίκησης - και έχουν διαχειριστεί Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα πέντε προγραμματικών περιόδων από το 1989-93 έως το 2014-20. Επομένως θα έπρεπε να έχει δημιουργηθεί - και ως ένα βαθμό έχει δημιουργηθεί - ένα απόθεμα γνώσης και εμπειρίας που μπορεί να αποτελέσει μια παρακαταθήκη για την άσκηση ενός σημαντικού ρόλου της αυτοδιοίκησης για το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού και της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα.

### 3. Η διαχρονική βαρύτητα του άξονα προτεραιότητας περιφερειακή ανάπτυξη στο σύνολο των ΚΠΣ

Τα ΠΕΠ αποτέλεσαν το περιφερειακό σκέλος των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ. Ωστόσο, ενώ για τα ΚΠΣ τα ΠΕΠ ταυτίστηκαν με τον άξονα 'Περιφερειακή Ανάπτυξη', στα ΕΣΠΑ έπαψαν να υπάγονται σε έναν αυτοτελή άξονα «Περιφερειακή Ανάπτυξη», εξακολουθούσαν όμως να αποτελούν το περιφερειακό σκέλος αυτών των προγραμ-

μάτων. Ο άξονας προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη» των ΚΠΣ περιελάμβανε τα ΠΕΠ. Από το ΕΣΠΑ και έπειτα παύει να υπάρχει αυτοτελής άξονας «περιφερειακή ανάπτυξη» που περιλαμβάνει τα ΠΕΠ, αλλά τα ΠΕΠ εξακολουθούν να υφίστανται και να συνιστούν το περιφερειακό σκέλος των ΕΣΠΑ.

Στους πίνακες 1 έως 6 που ακολουθούν αποτυπώνεται η κατανομή των πόρων των Ι, ΙΙ και ΙΙΙ ΚΠΣ και των Ι και ΙΙ ΕΣΠΑ κατά άξονα προτεραιότητας. Από τους πίνακες αυτούς προκύπτουν ορισμένα πολύ χρήσιμα συμπεράσματα.

### 3.1. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 1989 - 1993

Το πενταετές ΚΠΣ 1989-1993, έχει έξι προτεραιότητες. Τα ΠΕΠ περιλαμβάνονται στον άξονα 'ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών'<sup>9</sup>. Την περίοδο αυτή το 50% των πόρων του ΚΠΣ πήγε στα ΠΕΠ. Εδώ όμως εμφανίζεται το εξής παράδοξο. Ενώ την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και στην απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα είναι ενισχυμένα. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι σε αυτά τα προγράμματα εντάχθηκαν κυρίως έργα κεντρικών φορέων (Υπουργείων), Περιφερειών, Νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα) και Δήμων και Κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ). Οι δε ενισχυμένοι πόροι αφορούσαν στον κατακερματισμό των πόρων σε τοπικής εμβέλειας μικρά έργα. Αυτό διευκόλυνε μεν την απορρόφηση πόρων, δεν είναι όμως καθόλου βέβαιο ότι συνέβαλε στην περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ την ίδια στιγμή είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούσε και την εθνική ανάπτυξη (Economou, 1997; Georgiou, 1994; Τσοούκαλης, 1997:304). Έτσι το 41% στην αρχή του ΚΠΣ για τα ΠΕΠ, έγινε 50% στο τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Από πού όμως προκύπτει το 'πλεόνασμα πόρων' που πάει στην περιφερειακή ανάπτυξη; Εξετάζοντας τους άλλους άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται παραδείγματος χάριν ότι στον άξονα προτεραιότητας 1 'βελτίωση των βασικών υποδομών', το προγραμματισμένο αρχικά 37,4% των πόρων μειώνεται στο 28,8%.

Πίνακας 1: Οι έξι βασικές προτεραιότητες του Ι ΚΠΣ 1989-1993

Βασικές προτεραιότητες	Σχετικό μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό μερίδιο στο τέλος του ΚΠΣ
<b>1η προτεραιότητα</b> Βελτίωση των βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
<b>2η προτεραιότητα</b> Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	5,8%	6,1%
<b>3η προτεραιότητα</b> Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων	7,0%	3,8%

**4η προτεραιότητα**

Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού	1,3%	0,8%
---------------------------------	------	------

**5η προτεραιότητα**

Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	7,5%	10,2%
-----------------------------------	------	-------

**6η προτεραιότητα**

Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	40,9%	50,3%
--	-------	-------

<b>Σύνολο</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
---------------	---------------	---------------

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994: 17-18.

Οι υπόλοιποι τέσσερις άξονες έχουν μικρότερη συμμετοχή στο ΚΠΣ, με μεγάλη όμως σχετική σημασία ως προς τον τομέα παρέμβασής τους. Αν εξεταστούν πιο αναλυτικά θα διαπιστωθούν άλλου τύπου ανακολουθίες και στρεβλώσεις.

Για παράδειγμα, υπερβάσεις σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό παρατηρούνται στον άξονα 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού', ο τρίτος, από άποψη σχετικής βαρύτητας, άξονας του ΚΠΣ (από το 7,5% στο 10,2%). Δεδομένης της σημασίας που έχουν οι δημόσιες επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό στην αναπτυξιακή διαδικασία (Tondl, 2001), είναι ιδιαίτερα θετικό που αυτές καταλαμβάνουν τόσο υψηλή θέση στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων της ελληνικής οικονομίας. Πολύ περισσότερο από την στιγμή που η ελληνική οικονομία από τα μέσα της δεκαετίας του '80 άρχισε να εμφανίζει ανησυχητικά υψηλή ανεργία. Δυστυχώς, όμως, και αυτή η εικόνα είναι επίσης παραπλανητική. Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό στην πράξη μεταφράστηκε σε πλήθος σεμιναρίων, τα οποία δεν ήταν πάντα σωστά εστιασμένα στις απαιτήσεις της οικονομίας. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της επένδυσης στην γνώση και το ανθρώπινο δυναμικό εμφανίζεται αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας με βάση τον τρόπο υλοποίησής του στο Ι ΚΠΣ.

Αντίθετα, στον άξονα προτεραιότητας 'βελτίωση της ανταγωνιστικότητας', στον οποίο επρόκειτο να κατανεμηθεί το 7% των πόρων, τελικά κατανεμήθηκε σχεδόν μόλις το 3,8%. Δυστυχώς, η ελληνική πολιτεία αδυνατεί να κατευθύνει πόρους και να αξιοποιήσει κονδύλια που θα ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα, κάτι που είναι σημαντικό για την θωράκιση της οικονομίας απέναντι στον διεθνή ανταγωνισμό, ο οποίος γίνεται ακόμη πιο έντονος σε μια διαδικασία ολοκλήρωσης της αγοράς.

Όσον αφορά στην κατανομή των πόρων στον 'αγροτικό τομέα', παρατηρείται ότι δέχεται μια ενίσχυση της τάξης του 5,8% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων, η δε απόκλιση ανάμεσα στον αρχικό προγραμματισμό και στην υλοποίηση είναι μικρή. Η προτεραιότητα αυτή χρειάζεται να ενισχυθεί περισσότερο με δεδομένα τόσο τη σημασία του τομέα για την ελληνική οικονομία, όσο και τις έντονες πιέσεις που έχει δεχτεί μετά την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα. Η συμμετοχή

του τουρισμού ανέρχεται στο 1,3% του προγράμματος και περιορίζεται στο 0,8% κατά την φάση της υλοποίησης του προγράμματος.

Συνοπτικά, την περίοδο 1989-1993 το 50% του ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ. Αυτό όμως φαίνεται ότι υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές ανάγκες, που εξυπηρετούν την μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, παρά από τη ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Παρατηρείται επίσης ότι δίνεται έμφαση στις υποδομές, έλλειψη συνέπειας με τον προγραμματισμό, ενώ μεγάλη είναι και η ανεπάρκεια σε δομές αποκεντρωμένης διοίκησης.

Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες ίσως δικαιολογούνται και από την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Δεν παύει όμως αυτό να έχει επηρεάσει την ανάπτυξη και την σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας, και να έχει οδηγήσει σε ένα φτωχό αναπτυξιακό αποτέλεσμα του Ι ΚΠΣ για την ελληνική οικονομία.

### 3.2. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 1994-1999

Προχωρώντας θα εξεταστούν πιο συνοπτικά τα αντίστοιχα δεδομένα για το ΙΙ ΚΠΣ, κατά την έναρξη και κατά τη λήξη, της περιόδου εφαρμογής του 1994-1999<sup>10</sup>. Οι διαδικασίες πλέον έχουν γίνει πιο αυστηρές και υπάρχουν εμπόδια στη δυνατότητα μετατόπισης πόρων μεταξύ των αξόνων και από το ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα στο άλλο<sup>11</sup>. Επιπλέον δημιουργούνται νέες δομές υποστήριξης της διαχείρισης (με την ευρεία έννοια της διοίκησης (management) και όχι της οικονομικής διαχείρισης μόνο) - Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ) - και τεχνοκρατικής στήριξης - Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ) -, ενώ οι περιφέρειες αναλαμβάνουν πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες των ΠΕΠ. Μέσω των ΠΕΠ του ΙΙ ΚΠΣ, συνεχίστηκαν να υλοποιούνται έργα των κεντρικών φορέων, των περιφερειών, των νομαρχιών (Νομαρχιακά προγράμματα) και έργα των δήμων και κοινοτήτων (ΕΑ-ΠΤΑ-2). Η εικόνα του ΙΙ ΚΠΣ, όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 2, έχει πολλές ομοιότητες, αλλά και σημαντικές διαφορές σε σχέση με τα προηγούμενα ΚΠΣ.

**Πίνακας 2: Οι πέντε αναπτυξιακοί άξονες και μορφές παρέμβασης του ΙΙ ΚΠΣ 1994-1999**

Αναπτυξιακοί άξονες	Σχετικό μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό μερίδιο μέχρι τις 30/06/1999
<b>Άξονας 1</b> Μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση της εσωτερικής συνοχής μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων δικτύων υποδομής	27,8%	22,3%
<b>Άξονας 2</b> Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης	9,05%	11,7%



**Άξονας 3**

Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού	25,3%	21,9%
--	-------	-------

**Άξονας 4**

Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας	12,5%	15,4%
---	-------	-------

**Άξονας 5**

Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών	25,0%	28,5%
---	-------	-------

**Τεχνική Βοήθεια**

	0,33%	0,2%
--	-------	------

**Σύνολο**

	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
--	---------------	---------------

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994:126-129, ΥΠΕΘΟ, 1999:118

Οι άξονες προτεραιότητας είναι πέντε, ο δε 5<sup>ος</sup> άξονας αφορά στο περιφερειακό σκέλος, δηλαδή στα περιφερειακά προγράμματα του ΙΙ ΚΠΣ. Η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο άξονας αυτός έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Ι ΚΠΣ, από το 41%, στο 25%. Παρατηρείται μάλιστα αντίστροφη σχέση ανάμεσα στην ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων δομών διοίκησης και στην αποκέντρωση των πόρων. Δηλαδή, ενώ τώρα αρχίζουν να δημιουργούνται καλύτερες δομές διαχείρισης σε περιφερειακό επίπεδο, οι πόροι που διοχετεύονται στα περιφερειακά προγράμματα μειώνονται. Δηλαδή, η δημοσιονομική αποκέντρωση δεν συμβαδίζει με την διοικητική αποκέντρωση. Η κεντρική εξουσία αργεί να εκχωρήσει εξουσία και - κυρίως - πόρους στις άλλες βαθμίδες διοίκησης.

Η μετατόπιση των πόρων μεταξύ των αξόνων δεν είναι πλέον εύκολη και για αυτό το ειδικό βάρος του άξονα 'περιφερειακή ανάπτυξη' μετατοπίζεται μεν, αλλά όχι τόσο όσο στο Ι ΚΠΣ (από το 25% στο 28,5%).

Αναφορικά με τους υπόλοιπους τέσσερις άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται ότι και σε αυτό το ΚΠΣ η έμφαση δίνεται κυρίως στον τομέα των βασικών υποδομών. Στο άξονα αυτό κατανέμεται το 28% των πόρων. Αντίθετα με ότι προγραμματίζεται ωστόσο, η συμμετοχή αυτού του άξονα στο τέλος του ΚΠΣ διαμορφώνεται πολύ χαμηλότερα, στο 22%, εξαιτίας μεγάλων καθυστερήσεων στην υλοποίηση των έργων, που οδήγησε σε μεγάλο αριθμό 'έργων - γέφυρα' για το επόμενο ΚΠΣ.

Η 'ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού', είναι επίσης άξονας κρίσιμης σημασίας, εμφανώς ενισχυμένος, ο οποίος ενώ ξεκινάει από το 25% στην αρχή του ΚΠΣ διαμορφώνεται στο 22% στο τέλος του ΚΠΣ.

Στους άξονες 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας' και 'βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης', διατίθενται σχετικά λιγότεροι πόροι (12,5% και 9% αντίστοιχα), με μικρή μετατόπιση των ποσοστών τους προς τα πάνω στο τέλος του ΚΠΣ.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το II σε σχέση με το I ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο I ΚΠΣ. Επίσης επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Επιπρόσθετα παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται. Τέλος, η τεχνοκρατική στήριξη των έργων και των προγραμμάτων γίνεται πιο επιτακτική, τα Τεχνικά Δελτία Έργων/Υποέργων σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στην διάρκεια του ΚΠΣ 1994-99<sup>12</sup>.

### 3.3. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 2000-2006

Το ΚΠΣ 2000-2006, που έχει επταετή διάρκεια, αποτελείται από επτά άξονες προτεραιότητας<sup>13</sup>. Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής. Τα σημαντικότερα σημεία του, είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο I και II ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και η δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών, και τέλος, ο υπαρκτός κίνδυνος της οριστικής απώλειας πόρων (με την εφαρμογή του κανόνα  $n+2$ ) σε περίπτωση καθυστερήσεων στην απορρόφηση των κονδυλίων που έχουν εγκριθεί και συμβασιοποιηθεί. Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική, οι έλεγχοι πιο αυστηροί και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). Τόσο κατά την προετοιμασία του Σχεδίου Ανάπτυξης, όσο και κατά την εφαρμογή, έχει αρχίσει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τον συντονισμό των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα.

Στο III ΚΠΣ ο άξονας προτεραιότητας 7, με τίτλο 'Περιφερειακή Ανάπτυξη', περιλαμβάνει τα ΠΕΠ. Ο άξονας αυτός σταθεροποιείται γύρω στο 25%, όπως και κατά την προηγούμενη περίοδο. Δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, με τις κατά Περιφέρεια αρμόδιες Δ/σεις τους και οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Ειδικά για τους ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά για αυτούς, υπήρχε εντούτοις μέριμνα για τη χρηματοδότηση των μελετών των έργων τους μέσω πόρων του Υπουργείου Εσωτερικών, κάτι που καταργήθηκε στο ΕΣΠΑ. Για τη διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά, τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους έξι άξονες είναι εμφανές καταρχάς ότι και σε αυτό το ΚΠΣ δίνεται ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στις 'Μεταφορές' (28%) - άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του ΙΙΙ ΚΠΣ. Στην δεύτερη θέση βρίσκεται ο άξονας Περιφερειακή Ανάπτυξη. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η 'βελτίωση της ανταγωνιστικότητας', ενώ στην τέταρτη η 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης'. Η 'αγροτική ανάπτυξη και αλιεία' βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την 'κοινωνία της πληροφορίας' και την 'ποιότητα ζωής'.

**Πίνακας 3: Οι αναπτυξιακοί άξονες και μορφές παρέμβασης του ΙΙΙ ΚΠΣ 2000-2006**

ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ
<b>Άξονας προτεραιότητας 1</b> Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης	10,7%
<b>Άξονας προτεραιότητας 2</b> Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη	14,5%
<b>Άξονας προτεραιότητας 3</b> Μεταφορές	28,8%
<b>Άξονας προτεραιότητας 4</b> Αγροτική ανάπτυξη και αλιεία	9,0%
<b>Άξονας προτεραιότητας 5</b> Ποιότητα ζωής	4,3%
<b>Άξονας προτεραιότητας 6</b> Κοινωνία της πληροφορίας	6,8%
<b>Άξονας προτεραιότητας 7</b> Περιφερειακή ανάπτυξη	25,8%
<b>Τεχνική βοήθεια</b>	0,2%
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100,0%</b>

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001α

Παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη, με τις μεταφορές να αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο ΙΙΙ ΚΠΣ<sup>14</sup>.

#### 3.4. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013

Η μετάβαση στην επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 συνδυάζεται από σημαντικές αλλαγές στην περιφερειακή πολιτική και στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης<sup>15</sup>. Ξεκινώντας από την ονομασία, τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) που γνωρίσαμε στις τρεις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους δίνουν την θέση τους στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)<sup>16</sup>. Το

πρόγραμμα αυτό και ιδιαίτερα το περιφερειακό του σκέλος, έχει αρκετές αλλαγές σε σχέση με τα αντίστοιχα προηγούμενων προγραμματικών περιόδων.

Η πρώτη αλλαγή είναι το γεγονός ότι, ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ όλες οι περιφέρειες της χώρας ανήκαν στο στόχο 1, στη νέα προγραμματική περίοδο υπάρχουν οκτώ μόνο περιφέρειες που συνεχίζουν να υπάγονται στον στόχο 1, - που τώρα ονομάζεται στόχος σύγκλισης - , καθώς εξακολουθούν να έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Τρεις περιφέρειες εμπίπτουν στην κατηγορία περιφερειών στατιστικής σύγκλισης (phasing out) με επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 75% της ΕΕ-15 και μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-25 (Αττική, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία), ενώ δύο περιφέρειες εμπίπτουν στο στόχο σταδιακής εισόδου (phasing in) με επίπεδο ανάπτυξης μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-15 (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο)<sup>17</sup>.

Η δεύτερη μεγάλη αλλαγή είναι ότι κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 εκπονούνται πέντε αντί για δεκατρία περιφερειακά προγράμματα. Παρότι οι συνολικά διατιθέμενοι πόροι επιμερίζονται τελικά στις δεκατρείς περιφέρειες, τα κείμενα που υποβάλλονται στην κοινότητα αφορούν σε πέντε επιχειρησιακά προγράμματα. Ο λόγος για αυτή την μεταβολή δεν φαίνεται να είναι τόσο ουσιαστικός όσο διαδικαστικός, αφού με τον συγκερασμό των περιφερειών ενισχύεται το κριτήριο επιλεξιμότητας για την διευκόλυνση της υπαγωγής/παραμονής όλων των περιφερειών στα κριτήρια επιλεξιμότητας για κοινοτικές ενισχύσεις<sup>18</sup>.

Η τρίτη μεγάλη αλλαγή που συντελείται κατά τη διάρκεια αυτής της προγραμματικής περιόδου αφορά στην αλλαγή του ρόλου της περιφέρειας στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Με την διοικητική μεταρρύθμιση που επέφερε ο ν. 3852/2010 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' η περιφέρεια μετατρέπεται από αποκεντρωμένη βαθμίδα κρατικής διοίκησης σε Β' βαθμό τοπική αυτοδιοίκηση. Η μετατροπή της περιφέρειας σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί νέα δεδομένα στην λειτουργία του θεσμού, αλλά και στην δυνατότητά της να διαχειρίζεται και να υλοποιεί αναπτυξιακά προγράμματα<sup>19</sup>.

Η τέταρτη μεγάλη αλλαγή είναι ότι ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ τα Περιφερειακά Προγράμματα ήταν πολυταμειακά και δέχονταν χρηματοδοτήσεις από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ μετατρέπονται για πρώτη φορά σε μονοταμειακά και χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Επομένως, στη θέση των πολυταμειακών προγραμμάτων έχουμε πλέον μονοταμειακά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Η πέμπτη μεγάλη αλλαγή αφορά στο ότι ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ η περιφερειακή ανάπτυξη αφορούσε σε έναν αυτοτελή άξονα προτεραιότητας που συμπεριλάμβανε όλα τα ΠΕΠ, τώρα πλέον τα ΠΕΠ, εξακολουθούν μεν να υφίστανται ως προγράμματα, έχουν πάψει όμως να εντάσσονται σε έναν αυτοτελή άξονα

προτεραιότητας. Η αλλαγή αυτή σηματοδοτεί την μεγαλύτερη αναγνώριση ότι η περιφερειακή ανάπτυξη προκύπτει ως αποτέλεσμα μιας περισσότερο σύνθετης διαδικασίας που δεν ταυτίζεται ούτε περιορίζεται μόνο στα ΠΕΠ και κατά συνέπεια οφείλει να διαπερνά το σύνολο των προγραμμάτων τομεακών και περιφερειακών<sup>20</sup>. Ωστόσο, η απαλοιφή του όρου Περιφερειακή Ανάπτυξη ως άξονα προτεραιότητας του ΕΣΠΑ, μπορεί να ερμηνευτεί ότι σχετίζεται και με την μετατόπιση του κέντρου βάρους στην ασκούμενη ευρωπαϊκή διαρθρωτική πολιτική.

Η έκτη μεγάλη αλλαγή σχετίζεται με την πολιτική προτεραιότητα της κατανομής του 80% του ΕΣΠΑ στις περιφέρειες εκτός Αττικής. Η προτεραιότητα αυτή σχετίζεται με τα δεδομένα της μετα-Ολυμπιακών-Αγώνων-εποχής, ώστε να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα στην χρηματοδότηση έργων στην περιφέρεια, καθώς λόγω των Ολυμπιακών Αγώνων συγκεντρώθηκαν σημαντικές υποδομές στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και των Ολυμπιακών Πόλεων.

Μια ακόμη αλλαγή είναι ότι τη διαχείριση των ΠΕΠ κρατά κεντρικά το Υπουργείο Οικονομίας, το οποίο εκχωρεί πόρους στις Περιφέρειες μέσω των Ενδιάμεσων Διαχειριστικών Αρχών, αλλά παράλληλα εκχωρεί πόρους και σε άλλους ενδιάμεσους φορείς Διαχείρισης. Αυτό σημαίνει ότι οι Περιφέρειες δε διαχειρίζονται το σύνολο των πόρων που τους αναλογούν βάσει των χρηματοδοτικών πινάκων (δεν διαχειρίζονται δηλαδή ΕΠ) παρά μόνο τα τμήματα που τους εκχωρούνται από το Υπουργείο Οικονομίας.

Τέλος, η οικονομική κρίση που συνέπεσε με αυτή την προγραμματική περίοδο δημιουργεί νέα δεδομένα και ανάγκες για τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων που αφορούν στο σύνολο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, επομένως και αυτών για τα περιφερειακά προγράμματα.

Για να υπάρξει μια συγκριτική εικόνα με τα προηγούμενα παραθέτουμε στη συνέχεια την χρηματοδοτική βαρύτητα των πόρων του ΕΣΠΑ κατά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Με αυτό τον τρόπο μπορούμε να συγκρίνουμε τη σχετική βαρύτητα των ΠΕΠ στο σύνολο του ΕΣΠΑ και να τα συγκρίνουμε με τον άξονα προτεραιότητας Περιφερειακής Ανάπτυξης που αποτελούσε μέχρι το ΙΙΙ ΚΠΣ διακριτό άξονα προτεραιότητας.

Πίνακας 4: Τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Κοινοτική χρηματοδό- τηση	Εθνική Συμμετο- χή	Συνολική Συγχρημα- τοδότηση (Δημόσια Δαπάνη)	Σχετικό μερίδιο
	Τιμές 2007 σε εκ. ευρώ			(%) επί του συ- νόλου
	1	2	3=1+2	4
ΕΠ Περιβάλλον - Αειφόρος ανάπτυξη	1.800,0	450,0	2.250,0	8,6%
ΕΠ Ενίσχυση της προσπελασιμότητας	3.700,2	1.276,0	4.976,2	19,0%
ΕΠ Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρη- ματικότητα	1.291,0	228,0	1.519,0	5,8%
ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση	860,0	215,0	1.075,0	4,1%
ΕΠ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού	2.260,0	565,3	2.825,3	10,8%
ΕΠ Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση	1.440,0	618,0	2.058,0	7,8%
ΕΠ Διοικητική μεταρρύθμιση	505,0	126,0	631,0	2,4%
ΕΠ Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής	192,0	33,9	225,9	0,9%
<b>Σύνολο Τομεακών ΕΠ</b>	<b>12.048,2</b>	<b>3.512,2</b>	<b>15.560,4</b>	<b>59,3%</b>
ΠΕΠ Μακεδονίας - Θράκης	2.675,0	589,5	3.264,5	12,4%
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας - Πελοπον- νήσου - Ιονίων Νήσων	914,0	229,0	1.143,0	4,4%
ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	871,3	322,7	1.194,0	4,5%
ΠΕΠ Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου	1.105,0	369,0	1.474,0	5,6%
ΠΕΠ Αττικής	2.438,0	613,0	3.051,0	11,6%
<b>Σύνολο ΠΕΠ</b>	<b>8.003,3</b>	<b>2.123,2</b>	<b>10.126,5</b>	<b>38,6%</b>
<i>ΕΠ Στόχος «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συ- νεργασία»</i>	<i>209,5</i>	<i>140,0</i>	<i>349,5</i>	<i>1,3%</i>
<i>Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων</i>	<i>158,8</i>	<i>52,9</i>	<i>211,7</i>	<i>0,8%</i>
<b>Σύνολο</b>	<b>20.419,8</b>	<b>5.828,4</b>	<b>26.248,2</b>	<b>100,0%</b>

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007) Εθνικό Στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς 2007-2013, Αθήνα.

Στον Πίνακα 4 αποτυπώνεται η κατανομή της κοινοτικής συνδρομής κατά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Η κοινοτική χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ προϋπολογισμού € 20,4 δις, κατανέμεται κατά 59,3% στα τομεακά προγράμματα και κατά 38,6% στα Περιφερειακά προγράμματα. Συνολικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στην έναρξη του ΕΣΠΑ ο άξονας περιφερειακή ανάπτυξη εμφανίζεται ενισχυμένος σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο κατά την οποία τα ΠΕΠ συγκέντρωναν το 25,8% των διατιθέμενων πόρων.

Όσον αφορά στα τομεακά προγράμματα, όπως και στις προηγούμενες περιόδους, το πρόγραμμα με την μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα είναι 'Ενίσχυση προσελασιμότητας' που περιλαμβάνει κυρίως υποδομές μεταφορών (19,0%), ενώ ενισχύονται τα προγράμματα που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό και στην αειφόρο ανάπτυξη ('Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού' (10,0%), 'Περιβάλλον – Αειφόρος ανάπτυξη' (8,6%). Αντίθετα, η 'Ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα' έχει μικρότερο μερίδιο συμμετοχής (5,8%).

Σε ότι αφορά στα Περιφερειακά Προγράμματα το ΠΕΠ Μακεδονίας και Θράκης έχει τη μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα (12,4%) και ακολουθεί το ΠΕΠ Αττικής (11,6%).

Τέλος έχει ενδιαφέρον να γίνει ειδική αναφορά στο στόχο της 'ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας' που αποτελεί έναν άξονα της κοινοτικής πολιτικής που υλοποιείται μέσω πέντε προγραμμάτων (Ελλάδα / Βουλγαρία, Ιταλία, Κύπρος, Αλβανία, ΠΓΔΜ).

Το ΕΣΠΑ κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του γνώρισε σημαντικές μεταβολές που οφείλονται αφενός στην οικονομική κρίση, αφετέρου στις δυσκολίες καταβολής της εθνικής συμμετοχής λόγω της δημοσιονομικής κρίσης. Το ιστορικό αυτών των μεταβολών που αφορά στο σύνολο του ΕΣΠΑ περιλαμβάνει και ανάλογες μεταβολές στα ΠΕΠ. Συνοπτικά το ιστορικό αυτών των μεταβολών περιγράφεται συνοπτικά παρακάτω.

Τον Ιούνιο του 2011 σε συμφωνία που επετεύχθη ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποφασίστηκε να μειωθεί η εθνική συμμετοχή στο ΕΣΠΑ στο 15%, από 25% που ήταν αρχικά και να αυξηθεί η ποσοστιαία συμμετοχή της Κοινότητας στο 85%, από 75% που ήταν αρχικά, χωρίς όμως να αυξηθούν οι κοινοτικοί πόροι. Αφού λοιπόν η κοινοτική συμμετοχή έμεινε σταθερή, για να επιτευχθεί η αναλογία 85/15 μειώθηκε ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ. Η ρύθμιση αυτή είχε αναδρομική ισχύ από την έναρξη του ΕΣΠΑ (1/1/2007). Επομένως η Ελλάδα έλαβε επιστροφές<sup>21</sup> για τα προγράμματα για τα οποία είχε ήδη καταβάλει συμμετοχή μεγαλύτερη του 15%. Πρακτικά αυτό σήμαινε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέστρεψε στην Ελλάδα πόρους ύψους € 771 εκ. Μέχρι το τέλος του 2013 θα είχαν εξοικονομηθεί πόροι ύψους € 1.8 δις. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις, ο προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκε σε € 24,3 δις, από τα οποία € 20,5 δις, ήταν ευρωπαϊκοί και € 3,8 δις, εθνικοί πόροι.

Επιπροσθέτως, τον Δεκέμβριο 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να αυξήσει προσωρινά το ποσοστό συγχρηματοδότησης για χώρες με οικονομικές δυσκολίες (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Ρουμανία) κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το συνηθισμένο ποσοστό συμμετοχής. Πρακτικά αυτό για την Ελλάδα σήμαινε ότι τα νέα ποσοστά συγχρηματοδότησης θα είναι 95% για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και 5% για την Ελλάδα (εφαρμογή Κανονισμού top up). Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση η μείωση αυτή δεν συνεπάγεται αύξηση της συμμετοχής της κοινότητας αλλά μείωση του συνολικού προϋπολογισμού. Αυτή η ρύθμιση τέθηκε σε ισχύ αναδρομικά από την 1/1/2010 με διάρκεια μέχρι τις 31/12/2013 και αφορούσε μόνο στα Επιχειρησιακά Προγράμματα που υπάγονταν στο Στόχο 1 και όχι σε αυτά του Στόχου 2 λόγω της ήδη πιο χαμηλής χρηματοδότησης αυτών των περιφερειών. Έτσι στο ΠΕΠ ΘΕΣΗΠ και το ΠΕΠ ΚΝΑ δεν εφαρμόστηκε αυτό το μέτρο.

Στον Πίνακα 5 αποτυπώνεται η πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ μέχρι το 2013. Από αυτόν τον Πίνακα εξάγονται μερικά ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Από τα € 12,7 δις. του ΕΣΠΑ το 70% αφορά στο Εθνικό Σκέλος και το 28,7% το Περιφερειακό, μειωμένο σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό. Από τα τομεακά προγράμματα η ενίσχυση της προοπτασιμότητας αυξάνει τη συμβολή της στο σύνολο των διατιθέμενων πόρων, όπως και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η ανταγωνιστικότητα-επιχειρηματικότητα. Φαίνεται πάντως πως κυρίαρχη κατηγορία δαπανών, παραμένουν και σε αυτό το πρόγραμμα οι μεταφορικές υποδομές.

Σε ότι αφορά στα Περιφερειακά Προγράμματα φαίνεται ότι όλα έχουν υστέρηση στην αξιοποίηση των πόρων - εξαιρείται αυτό της Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας- Ηπείρου - με μεγάλες καθυστερήσεις να εμφανίζονται και στο ΠΕΠ Αττικής.

Όσον αφορά την κατανομή της χρηματοδότησης ανάμεσα στα προγράμματα κατά την έναρξη και λήξη του ΕΣΠΑ, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν αρκετές μεταβολές που αφορούν τόσο την κατανομή του προγράμματος σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, όσο και την κατανομή των πόρων ανάμεσα στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του κάθε σκέλους. Η συνολική ισορροπία ανάμεσα στα τομεακά και περιφερειακά προγράμματα φαίνεται να μην επιβεβαιώνεται, καθώς μειώνεται η τελική χρηματοδοτική βαρύτητα των ΠΕΠ στο σύνολο των πόρων του προγράμματος. Παράλληλα παρατηρούνται και αποκλίσεις της χρηματοδοτικής βαρύτητας των επιμέρους προγραμμάτων ανάμεσα στον προγραμματισμό και στην υλοποίηση των προγραμμάτων.



Πίνακας 5: Πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013

Χρηματοδοτικό πρόγραμμα	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Σύνολο πληρωμών έως τις 31/12/2013	Σχετικό μερίδιο	
		Τρέχουσες τιμές σε εκ. ευρώ	(%) επί του σκέλους	(%) επί του συνόλου
		1	2	3
ΕΘΝΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	Χωρίς προσδιορισμό	0,2	0,0%	0,0%
	ΕΠ Περιβάλλον - Αεφόρος ανάπτυξη	702,6	7,8%	5,5%
	ΕΠ Ενίσχυση της προσηλωσιμότητας	3.532,8	39,5%	27,8%
	ΕΠ Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα	1.520,3	17,0%	12,0%
	ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση	153,6	1,7%	1,2%
	ΕΠ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού	1.599,9	17,9%	12,6%
	ΕΠ Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση	832,6	9,3%	6,6%
	ΕΠ Διοικητική μεταρρύθμιση	287,3	3,2%	2,2%
	ΕΠ Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής	218,0	2,4%	1,7%
	Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων	109,9	1,2%	0,9%
	<b>Σύνολο εθνικού σκέλους</b>		<b>8.957,037</b>	<b>100,0%</b>
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	Χωρίς προσδιορισμό	44,4	1,2%	0,4%
	ΠΕΠ Μακεδονίας - Θράκης	1.329,8	36,4%	10,5%
	ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας - Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων	305,9	8,4%	2,4%
	ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	485,1	13,3%	3,8%
	ΠΕΠ Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου	632,0	17,3%	5,0%
	ΠΕΠ Αττικής	855,3	23,4%	6,7%
	<b>Σύνολο περιφερειακού σκέλους</b>		<b>3.652,578</b>	<b>100,0%</b>
	<i>Λοιπά</i>	93,8		0,7%
<b>Σύνολο</b>		<b>12.703,387</b>	<b>100,0%</b>	

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, επεξεργασία στοιχείων ΟΠΣ (Οκτώβριος 2014), επεξεργασίες δικές μας.

Συνολικά, τα σημαντικά στοιχεία του απολογισμού του ΕΣΠΑ φαίνονται να είναι η μείωση της βαρύτητας των περιφερειακών προγραμμάτων και η εμμονή στις βασικές υποδομές.

### 3.5. Τα Περιφερειακά Προγράμματα στο ΕΣΠΑ 2014-2020

Με αυτά τα δεδομένα περνάμε στην προετοιμασία της πέμπτης προγραμματικής περιόδου 2014-2020, που καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την λεγόμενη ατζέντα 2020. Η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 διαμορφώνεται σε ένα περιβάλλον όπου κυριαρχεί η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας, κάτι που αφορά περισσότερο στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου και τις χώρες της αποκαλούμενης περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απάντηση της Ε.Ε. στα προβλήματα της συγκυρίας όσον αφορά στην συνολική κατεύθυνση του αναπτυξιακού σχεδιασμού φαίνεται να διαπνέεται ολόενα και περισσότερο από τον στόχο της ανταγωνιστικότητας. Όσον αφορά στην πολιτική συνοχής, εισάγεται πλέον μια νέα έννοια στη άσκηση περιφερειακής πολιτικής, η χωρικά στοχευμένη πολιτική ανάπτυξης (race-base policies)<sup>22</sup>. Εξακολουθεί πάντως και σε αυτή την προγραμματική περίοδο να μην υπάρχει ως διατυπωμένος ποσοτικός στόχος, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Οι εξελίξεις αυτές αντικατοπτρίζονται και στην φιλοσοφία του νέου προγραμματικού πλαισίου που εκπονείται από την Ελλάδα. Μετά από μια ταλάντευση για την ονομασία του προγράμματος από το αρχικό 'Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης' κατέληξε σε ένα διπλό όνομα, 'Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020'. Το τελικό κείμενο πάντως φέρει τη διπλή ονομασία Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020.

Η περιφερειακή πολιτική και τα περιφερειακά προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου έχουν επίσης σημαντικές αλλαγές σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

Η πρώτη αλλαγή αφορά στην κατάταξη των περιφερειών σε τρεις κατηγορίες: λιγότερο αναπτυγμένες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου ΕΕ27), περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου της ΕΕ27) και περισσότερο αναπτυγμένες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου ΕΕ27)<sup>23</sup>.

Η δεύτερη αλλαγή αφορά στην αρχιτεκτονική του νέου ΕΣΠΑ, και την επαναφορά των 13 Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων έναντι των πέντε που δοκιμάστηκε για πρώτη και μόνη φορά κατά τη διάρκεια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Αντίθετα, μειώνεται ο αριθμός των τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε 4 σε σχέση με τα 7 της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, 'προκειμένου να διευκολύνονται οι συνέργειες και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων αναπτυξιακών τομέων' (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 114).

Η τρίτη αλλαγή αφορά στην επαναφορά των πολυταμειακών Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στη θέση των μονοταμειακών προγραμμάτων που

ίχουσε για πρώτη και μόνη φορά κατά τη διάρκεια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Υπενθυμίζεται ότι την προγραμματική περίοδο 2007-2013 τα Περιφερειακά Προγράμματα δέχονταν χρηματοδοτήσεις μόνο από το ΕΤΠΑ.

Η τέταρτη αλλαγή είναι η μεταβολή στη φιλοσοφία από την οποία διαπνέονται και την οποία καλούνται να εκπληρώσουν όλα τα προγράμματα και πολύ περισσότερο εκείνα που σχετίζονται ευθέως με την χωρική ανάπτυξη, η οποία διαπνέεται ολοένα και περισσότερο από την επικέντρωση στις πολιτικές ανάπτυξης του τόπου (place-base policies)<sup>24</sup>. Σημειώνεται εδώ ότι από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά του ΕΣΠΑ II είναι η έμφαση που δίνεται στην «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010) των δράσεων των προγραμμάτων που αναγάγουν την καινοτομία και τη διαφοροποίηση σε κυρίαρχο στοιχείο της επιλεξιμότητάς τους, αλλά ταυτόχρονα και σε «σπαζοκεφαλιά» όσον αφορά τη δυνατότητα προσδιορισμού των παραπάνω εννοιών και την μετατροπή τους σε υλοποιήσιμες ενέργειες.

Η πέμπτη αλλαγή αφορά στα νέα εργαλεία της χωρικής ανάπτυξης που αφορούν στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων, στη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη και στην Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση (II ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 164).

Στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα επιλέγουν τα εργαλεία, με τα οποία θα υλοποιήσουν τη στρατηγική τους σε ότι αφορά στους πόρους ΕΤΠΑ και ΕΚΤ (τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων, Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη, Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση) και ορίζουν αντιστοίχως τους τύπους χωρικών ενότητων, τα κριτήρια επιλογής τους, το αναγκαίο ελάχιστο περιεχόμενο των τοπικών σχεδίων και τα κριτήρια αξιολόγησης τους, τους Θεματικούς Στόχους, τις Επενδυτικές Προτεραιότητες και τους τύπους δράσεων που θα καλύπτονται από τη στρατηγική ανά εργαλείο, τη χρηματοδότηση της στρατηγικής συνολικά και ανά εργαλείο, τις στρατηγικές, σχεδιαστικές, εφαρμοστικές και χρηματοδοτικές συνέργιες με τα άλλα Προγράμματα (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 164).

Το τελικό αποτέλεσμα είναι οι περιφέρειες να διαχειρίζονται το 35% του αθροίσματος των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ. Παράλληλα στις 13 περιφέρειες εκχωρείται το περίπου 30% από το Τομεακό Πρόγραμμα της Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 118) καθώς και πόροι από το Ταμείο Συνοχής.

Η συνολική εικόνα του προγράμματος αποτυπώνεται στον Πίνακα 6.

Πίνακας 6: Τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Κοινοτική Συμμετοχή	Περιφερειακή Κατανομή από ΤΣ	Συνολική Κοινοτική Συμμετοχή	Σχετικό μερίδιο
	1	2	3=1+2	4
ΕΠ Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία	3.646,4		3.646,4	18,7%
ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη	4.333,9	(-)783,4	3.550,5	18,2%
ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση	1.933,4		1.933,4	9,9%
Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων	171,5		171,5	0,9%
ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα	377,2		377,2	1,9%
<b>Σύνολο Τομεακών ΕΠ</b>	<b>10.462,5</b>	<b>(-)783,4</b>	<b>9.679,0</b>	<b>49,6%</b>
ΠΕΠ Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης	406,2	59,8	466,0	2,4%
ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας	771,9	186,9	958,8	4,9%
ΠΕΠ Θεσσαλίας	320,9	74,4	395,3	2,0%
ΠΕΠ Ηπείρου	260,7	24,8	285,5	1,5%
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας	392,8	38,3	431,0	2,2%
<i>Λιγότερο αναπτυγμένες Περιφέρειες</i>	<i>2.152,5</i>	<i>384,1</i>	<i>2.536,6</i>	<i>13,0%</i>
ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας	264,6	18,7	283,3	1,5%
ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας	95,0	69,3	164,4	0,8%
ΠΕΠ Πελοποννήσου	216,3	63,8	280,1	1,4%
ΠΕΠ Ιονίων Νήσων	181,5	15,0	196,5	1,0%
ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου	241,3	11,4	252,8	1,3%
ΠΕΠ Κρήτης	347,9	5,2	353,2	1,8%
<i>Περιφέρειες Μετάβασης</i>	<i>1.346,7</i>	<i>183,5</i>	<i>1.530,2</i>	<i>7,8%</i>
ΠΕΠ Αττικής	912,0	192,3	1.104,3	5,7%
ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου	84,1	23,5	107,6	0,6%
<i>Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες</i>	<i>996,1</i>	<i>215,8</i>	<i>1.211,9</i>	<i>6,2%</i>
<b>Σύνολο ΠΕΠ</b>	<b>4.495,2</b>	<b>783,4</b>	<b>5.278,6</b>	<b>27,1%</b>
<i>Πρόγραμμα Αγροτική Ανάπτυξη*</i>	<i>4.224,0</i>		<i>4.224,0</i>	<i>21,7%</i>
<i>ΕΠ Αλιεία και Θάλασσα**</i>				
<i>ΕΠ Τεχνική Βοήθεια</i>	<i>317,6</i>		<i>317,6</i>	<i>1,6%</i>
<b>Σύνολο</b>	<b>19.499,2</b>	<b>783,4</b>	<b>28.801,0</b>	<b>100,0%</b>

\*Υπάρχει διατύπωση για κατανομή του 30% του Προγράμματος στα ΠΕΠ \*\* Δεν έχουν οριστικοποιηθεί τα ποσά

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2014) Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020), Αθήνα, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών-Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ.

Από τον Πίνακα αυτό προκύπτει ότι το περιφερειακό σκέλος καλύπτει το 27,1% του προγράμματος με τη μεγαλύτερη αναλογία να αφορά στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Ωστόσο η συμμετοχή των περιφερειών στη διαχείριση των πόρων του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης όπως και στους πόρους του Ταμείου Συνοχής εισάγουν μια νέα παράμετρο στην συμμετοχή της περιφέρειας στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και στην περιφερειακή ανάπτυξη.

#### 4. Μια πρώτη αποτίμηση των περιφερειακών προγραμμάτων

Τα Περιφερειακά Προγράμματα έχουν μια μεγάλη διαδρομή στο σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα. Από την εμπειρία εφαρμογής τους μπορεί να εξαχθούν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην βελτίωση του περιφερειακού σχεδιασμού στο μέλλον.

Πριν όμως προχωρήσουμε στην αξιολόγησή τους θα ήταν καλό να διευκρινιστεί ένα στρατηγικής σημασίας ζήτημα. Τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα παρά την εστίασή τους στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας μεταφέρουν μέσα τους έναν εγγενή περιορισμό. Ενώ σχετίζονται ευθέως με τις περιφέρειες, η δυνατότητά τους να επηρεάσουν την περιφερειακή ανάπτυξη είναι περιορισμένη αφού η περιφερειακή ανάπτυξη προκύπτει ως αποτέλεσμα της σύνθετης αλληλεπενέργειας τομεακών με περιφερειακά προγράμματα και συχνά τα μη χωρικά προγράμματα έχουν μεγαλύτερες χωρικές επιδράσεις από εκείνα που σχετίζονται ευθέως με τον χώρο. Επομένως, χωρίς να μειωθεί η σημασία αυτών των προγραμμάτων στην περιφερειακή ανάπτυξη δεν μπορεί και να μην σημειωθεί αυτός ο εγγενής περιορισμός τους στην εκπλήρωση του στόχου που έχουν θέσει.

Από την επισκόπηση της εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων που προηγήθηκε μπορούν να εξαχθούν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα.

Πρώτον, σε ότι αφορά στο σύνολο των αξόνων προτεραιότητας των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ φαίνεται ότι η μεγαλύτερη προτεραιότητα αφορούσε στις βασικές υποδομές. Παρά τις προσπάθειες εμπλουτισμού των αξόνων προτεραιότητας με δράσεις που αφορούν στο παραγωγικό περιβάλλον και στο ανθρώπινο δυναμικό η προτεραιότητα των βασικών υποδομών φαίνεται να έχει αποτελέσει μια σταθερά στις προτεραιότητες της πολιτικής συνοχής για την Ελλάδα.

Δεύτερον, η συμμετοχή των Περιφερειακών Προγραμμάτων στο σύνολο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ παρουσιάζει σημαντικές αυξομειώσεις με τάση να σταθεροποιηθούν τα τελευταία χρόνια σε επίπεδο χαμηλότερο του 30% των διατιθεμένων πόρων. Επομένως, με βάση την πορεία που είχε η χρηματοδοτική τους βαρύτητα δεν τεκμηριώνεται η πρόθεση για σταδιακά μεγαλύτερη αποκέντρωση στη διαχείριση των πόρων.

Τρίτον, πέρα από τη χρηματοδοτική τους βαρύτητα, τα προγράμματα αυτά δεν

εντάχθηκαν σε έναν ευρύτερο περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό στο πλαίσιο του οποίου θα έπρεπε να αναζητηθούν συνέργειες που θα εξασφαλίσουν συνοχή και συμπληρωματικότητα τόσο με τα τομεακά προγράμματα όσο και με άλλες εκτός ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δράσεις για την ενίσχυση της συμβολής τους στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη.

Τέταρτον, τα προγράμματα αυτά συχνά χαρακτηρίστηκαν από τυποποίηση με αποτέλεσμα να μην μπορούν να επιτύχουν το βαθμό διαφοροποίησης και εξειδίκευσης που χρειάζονταν, ώστε να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της οικονομίας της κάθε περιφέρειας.

Τέλος, παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν γίνει, η διοικητική ικανότητα των περιφερειών παραμένει περιορισμένη και κατανέμεται άνισα ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες με αποτέλεσμα να παρατηρούνται καθυστερήσεις στην απορρόφηση των πόρων και στην αξιοποίηση του προγράμματος.

Ωστόσο, τα Περιφερειακά Προγράμματα έχουν δημιουργήσει μια παρακαταθήκη στον περιφερειακό σχεδιασμό που μπορεί να αξιοποιηθεί σε όφελος της περιφερειακής ανάπτυξης. Οι προτάσεις που θα μπορούσαν να διατυπωθούν για το μέλλον των Περιφερειακών Προγραμμάτων έχουν συνοπτικά ως εξής:

Πρώτον, ενίσχυση της χρηματοδοτικής τους βαρύτητας, η οποία με την πάροδο του χρόνου φαίνεται να σταθεροποιείται κάτω από το 30% στο σύνολο των πόρων.

Δεύτερον, διαμόρφωση ενός συνολικού προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης εντός του οποίου θα εξειδικεύονται και οι δράσεις των περιφερειακών προγραμμάτων ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συνοχή και συμπληρωματικότητα των τομεακών και των περιφερειακών προγραμμάτων καθώς και άλλων προγραμμάτων εκτός ΚΠΣ/ΕΣΠΑ.

Τρίτον, ενίσχυση της διοικητικής δομής της περιφέρειας και μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων που να καθιστούν την περιφέρεια ουσιαστικό μοχλό της περιφερειακής ανάπτυξης.

Τέλος, ο σχεδιασμός πρέπει να αποφύγει την τυποποίηση και να γίνει πιο ενορατικός με μεγαλύτερη εξειδίκευση στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε περιφέρειας.

## Σημειώσεις

1. Από το 1986 μέχρι το 2020, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο θα έχουν συνολικά καταρτίσει 63 προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης (έξι στο πλαίσιο των ΜΟΠ, τριάντα εννέα στο πλαίσιο των τριών ΚΠΣ και δεκαοκτώ στο πλαίσιο των ΕΣΠΑ. Ειδικότερα για την περίοδο 1986-2006 τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης αντιπροσωπεύουν ποσοστό που κυμαίνεται από 1,2% ως 5,9% του ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών πλην Αττικής (Konsolas et al 2002:4).
2. Το «Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985», είναι το πρώτο

αυτοτελές πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987» αποτελεί το τελευταίο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα που εφάρμοσε η Ελλάδα. Το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992» δεν προωθήθηκε τελικά για έγκριση στη Βουλή των Ελλήνων, αλλά τροποποιήθηκε και υποβλήθηκε στην Κοινότητα ως Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) 1989-1993, στη βάση του οποίου εγκρίθηκε το Ι ΚΠΣ, που περιλαμβάνει και τα ΠΕΠ.

3. Το σύνολο του προϋπολογισμού των προγραμμάτων ΚΠΣ/ΕΣΠΑ της περιόδου 1986-2013 ανέρχεται σε € 125,3 δις, από τα οποία τα 65,4 δις αφορούσαν στην κοινοτική συμμετοχή και τα 59,9 δις, στην εθνική συμμετοχή (Κουκολιάς 2011).
4. Μια αναφορά-στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας ετέθη το 2003, στη 'Χάρτα Σύγκλισης 2004-2008', όπου επιδιώκεται καμία ελληνική περιφέρεια να μην έχει επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% του κοινοτικού μέσου όρου το 2008 (ΥΠΕΘΟ, 2003:13). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι στους στόχους της Ελλάδας σε σχέση με τη στρατηγική 'Ευρώπη 2020' δεν περιλαμβάνεται κάποιος ποσοτικός στόχος που να αφορά στην περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 8-9) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001,2002,2007).
5. Για την περίοδο 2013–2016 το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ανέρχεται περίπου στο 90% του συνολικού Προγράμματος . Το υπόλοιπο 10% των πιστώσεων στο εθνικό σκέλος του ΠΔΕ , αν και μειωμένο σε σχέση με το παρελθόν, παραμένει ιδιαίτερης σημασίας , προκειμένου να στηριχθούν αναπτυξιακές επιλογές, οι οποίες δεν είναι επιλέξιμες για το ΕΣΠΑ, όπως επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, ενισχύσεις των ιδιωτικών επενδύσεων στο πλαίσιο υλοποίησης των αναπτυξιακών νόμων, δαπάνες για την αποκατάσταση ζημιών και τη χορήγηση ενισχύσεων σε πληγέντες από σεισμούς και άλλες καταστροφές, δαπάνες για δραστηριότητες καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα, όπως η κοινωνική πρόνοια, η λαϊκή κατοικία, ενίσχυση του ΟΑΕΔ για την καταπολέμηση της ανεργίας κ.ά.
6. Στις προτάσεις αναδιοργάνωσης του ΠΔΕ το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα 2013-2016 προτείνει τη μετατροπή του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ σε Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (Μεσοπρόθεσμο σελίδες 55 και 57). Η αναγκαιότητα σύνδεσης ΣΕΣ και «εθνικού» ΠΔΕ υπό μορφή ενιαίου Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος είναι αναγκαία (Μιχαηλίδης 2014).
7. Ο θεσμός της Περιφέρειας εισάγεται στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση–περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Με το Ν. 2503/1997 'Σχέδιο Καποδιστριας' μετατράπηκαν οι περιφέρειες σε ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους.

Με το Ν. 3852/2010 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' οι περιφέρειες μετατρέπονται σε Β' βαθμό Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από το 1998 εκδίδονται Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ), δηλαδή καταρτίζεται ξεχωριστό Περιφερειακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα για τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Περιφέρεια, ως τμήμα του ΠΔΕ, με ξεχωριστό όριο πληρωμών. Μετά τη μετατροπή της περιφέρειας σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης ο Υπουργός Εσωτερικών ορίζεται ως κύριος διατάκτης του Προϋπολογισμού (ν. 4270/2014, άρθρο 80, παρ.4), αλλά ο Περιφερειάρχης είναι διατάκτης των δαπανών του Προϋπολογισμού της περιφέρειας.

8. Κλασικές συνεισφορές σε αυτά τα θέματα θεωρούνται τα έργα των Musgrave (1959), Oates (1972) και Tiebout (1956). Από τις σχετικά πρόσφατες εκδόσεις ξεχωρίζουν αυτές των Dafflon (2003) και Rodden et al (2003), OECD 2010. Στην ελληνική βιβλιογραφία βλέπε κυρίως Γεωργακόπουλος (1997: 636-662), Τάτσος (1999). Για τον ρόλο των περιφερειών στην σύγχρονη Ευρώπη βλέπε Keating (1998). Για το ρόλο του Περιφερειακού Προγραμματισμού Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2002).
9. Συγκεκριμένα, στο Ι ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Το συνολικό κόστος των προγραμμάτων (τομεακών και περιφερειακών) ανήλθε σε 15,5 δις ECU. Σε αυτό το ποσό περιλαμβάνονται οι πόροι από τον στόχο 1 καθώς και αυτοί από τα ΜΟΠ 1986-1992 (ΕΕ, 1990; EC, 1997:34).
10. Το ΙΙ Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης συνοδεύτηκε από επιπλέον αύξηση των χορηγούμενων πόρων και από επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής διάρκεια). Στο ΙΙ ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Οι συνολικοί πόροι που διατέθηκαν ήταν 29,72 δις ECU, από τα οποία τα 7,4 δις ECU αφορούσαν στα ΠΕΠ. Αν συνυπολογιστεί και το Ταμείο Συνοχής οι συνολικοί διαρθρωτικοί πόροι για την Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή ανήλθαν σε 32,78 δις ECU.
11. Αυτό επιτρέπεται μετά από συμφωνία της ΕΕ σε τεκμηριωμένη έκθεση της Ελλάδας ότι με τη μεταφορά ενισχύεται η απορροφητικότητα των πόρων και ενισχύεται η αναπτυξιακή διάσταση των δράσεων που θα αντικαταστήσουν τις αναθεωρημένες. Αυτό αποτελεί και την ισχύουσα πολιτική μέχρι σήμερα, παρά την αυστηρότητα των κανονισμών, δεδομένου ότι πρωταρχικός στόχος και της ΕΕ ήταν και είναι η απορρόφηση των πόρων.
12. Στην εγκύκλιο για την κατάρτιση του ΠΔΕ του έτους 1996 εντοπίστηκε και η πρώτη αναφορά στα ΤΔΕ, σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι "... προϋπόθεση για την εγγραφή έργου σε Συλλογική Απόφαση συγχρηματοδοτούμενων έργων [ΣΑΜ/2, ΣΑΕ/2, ΣΑΝΤ/2] αποτελεί η ύπαρξη εγκεκριμένου ΤΔΕ Α' Φάσης".



13. Το ΙΙΙ ΚΠΣ περιλαμβάνει 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα, εκ των οποίων τα 11 αφορούν εθνικές-τομεακές πολιτικές (ΤΕΠ) και τα 13 περιφερειακές (ΠΕΠ). Το πρόγραμμα, ύψους € 52,4 δις, είναι το μεγαλύτερο που εφαρμόστηκε ποτέ στην Ελλάδα. Οι κοινοτικοί πόροι αντιπροσωπεύουν το 2,19% του ΑΕΠ, η δημόσια δαπάνη ανέρχεται στο 3,27%, ενώ αν συνυπολογιστεί και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα η παρέμβαση ανέρχεται στο 4,35% (ΕΕ, 2003:9).
14. Εκτενέστερη ανάλυση παρέχεται σε ειδικότερη βιβλιογραφία Κόνσολας (2000), European Commission (2002), Getimis (2003), Georgiou - Psycharis (2004), Πετράκος και Ψυχάρης (2004), Plaskonitis (2008)
15. Στον ακαδημαϊκό διάλογο είναι χαρακτηριστική η συζήτηση που διεξάγεται γύρω από την έκθεση Sapir (2003) η οποία παρότι είναι γνωμοδοτικού χαρακτήρα, δείχνει την ισχυρή τάση που διαμορφώνεται για μεγαλύτερη έμφαση στην ανταγωνιστικότητα έναντι της συνοχής στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας (Sapir et al 2004). Βλέπε επίσης τη συζήτηση στο σχετικό αφιέρωμα του περιοδικού Regional Studies. Vol. 38.9, pp. 991-999, December 2(K)4
16. Το ΕΣΠΑ 2007-2013 υλοποιείται μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δώδεκα (12) ΕΠ Εδαφικής Συνεργασίας. Ο αρχικός προϋπολογισμός ανέρχεται €26.2 δις. ευρώ από τα οποία τα €20.5 προέρχονται από κοινοτικούς πόρους και τα €5.7 από εθνικούς. Το ποσοστό συγχρηματοδότησης ανέρχεται σε 78% από ευρωπαϊκούς και 22% από εθνικούς πόρους.
17. Στόχος σύγκλισης. Αφορά Περιφέρειες για τις οποίες ισχύει ΑΕΠ περιφέρειας <75% (ΑΕΠΕΕ25). Αποτελεί μέρος του Στόχου 1 «Σύγκλιση». Περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης. Αφορά περιφέρειες για τις οποίες ισχύει 75% (ΑΕΠΕΕ25) < ΑΕΠ περιφέρειας <75% (ΑΕΠΕΕ15). Αποτελεί μέρος του Στόχου 1 «Σύγκλιση». Περιφέρειες σταδιακής εισόδου. Αφορά περιφέρειες που υπάγονταν στο Στόχο 1 την περίοδο 2000-2006 και για τις οποίες ισχύει ΑΕΠ περιφέρειας >75% (ΑΕΠΕΕ15). Αποτελεί μέρος του Στόχου 2 «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση».
18. Τα υπερσύνολα των περιφερειών δημιουργούσαν όμως και πολλά προβλήματα μεταξύ των οποίων είναι ότι δεν αντιστοιχούν με διοικητικές διαίρεσεις της χώρας, ούτε εναρμονίζονται με τις περιφέρειες που αποτελούν το NUTS ΙΙΙ γεωγραφικό επίπεδο των παρεμβάσεων της ΕΕ.
19. Με το νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» οι 13 Περιφέρειες της χώρας ορίστηκαν ως αυτοτελείς Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους ανατέθηκαν σημαντικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, μέσω του νόμου αυτού μεταφέρθηκαν στις Περιφέρειες οι αρμοδιότητες για περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό, προγραμματισμό, υλοποίηση σχετικών δράσεων και παρακολούθηση της αναπτυξιακής πορείας, εξειδίκευση στόχων και κατευθύνσεων

αναπτυξιακής πολιτικής, υλοποίηση διαδικασιών προγραμματισμού για ετήσια και μεσοχρόνια προγράμματα, τελική διαμόρφωση και μέριμνα για έγκριση, κατανομή πιστώσεων, παρακολούθηση εκτέλεσης ετήσιων Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων.

20. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο ΕΣΠΑ οι συνιστώσες της χωρικής διάστασης του αναπτυξιακού προγραμματισμού αφορούν σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα: τις πόλεις, τις ορεινές περιοχές, τις νησιωτικές περιοχές, καθώς και τις αγροτικές περιοχές και τις περιοχές που συνδέονται με την αλιεία. Οι παρεμβάσεις αυτές θα συμβάλλουν στις τρεις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές (ΚΣΚΓ) που αφορούν στην Περιφερειακή Διάσταση της Πολιτικής Συνοχής: 2.1. Η συμβολή των πόλεων στην ανάπτυξη και στην απασχόληση, 2.2. Υποστήριξη για την οικονομική διαφοροποίηση των αγροτικών περιοχών, των περιοχών αλιείας και των περιοχών με φυσικά πλεονεκτήματα και 2.3 – 2.6. Διασυνοριακή, Διαπεριφερειακή, Διεθνική συνεργασία (ΕΣΠΑ 2007-2013, σελ.78).
21. Σύμφωνα με το Νόμο 3614/2007, άρθρο 14, όλα τα συγχρηματοδοτούμενα έργα (υπό την ευθύνη των δημοσίων αρχών) θεωρούνται δημόσιες επενδύσεις και προπληρώνονται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.
22. Ένα κείμενο πολιτικής το οποίο αποτέλεσε το νέο άξονα των συζητήσεων στον ακαδημαϊκό διάλογο σχετικά με τις προοπτικές και τάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής είναι η Έκθεση Barca (Barca Report 2009) με την οποία εισάγεται η έννοια της place based policy. Δες επίσης (Barca, McCann, Rodriguez-Pose, 2012), Μαραβέγιας 2014.
23. Σύμφωνα με αυτή την κατάταξη πέντε περιφέρειες ανήκουν στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (Αν. Μακεδονία και Θράκη, Κεντρική Μακεδονία, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτικής Ελλάδας), έξι στις περιφέρειες μετάβασης (Δυτική Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα, Ιονίων Νήσων, Βορείου Αιγαίου, Κρήτης) ενώ δύο περιφέρειες συγκαταλέγονται στις περισσότερο αναπτυγμένες (Αττική, Νότιο Αιγαίο).
24. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται: 'Τα δεδομένα αυτά λαμβάνονται υπόψη και οδηγούν στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία μια χωρικά στοχευμένη πολιτική με έντονη «place-based» και ιδιαίτερα «αστική» προσέγγιση, ολοκληρωμένου χαρακτήρα, και με ειδικότερη μέριμνα για τις περιοχές που πλήττονται από τη φτώχεια (που απαντώνται κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα – όπου η πρόσφατη οικονομική κρίση επιδείνωσε την συνολική οικονομική και κοινωνική τους ταυτότητα). Όσον αφορά στην αστικότητα, αυτή επιταχύνεται: τα 3/4 του ελληνικού πληθυσμού ζουν πλέον σε πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και σε 29 Νομούς ο αστικός πληθυσμός ξεπερνά το 50% του συνόλου. Οι ειδικές ανάγκες αυτών των περιοχών σκιαγραφούνται συνοπτικά, ως εξής: (α) η πρόσβαση

στην απασχόληση και σε βασικά αγαθά ή υπηρεσίες, (β) η κοινωνική ένταξη (στέγαση, εκπαίδευση, απασχόληση, κλπ), (γ) η άρση της απομόνωσης σε όλες τις παραμέτρους (βελτίωση της προσβασιμότητας, πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, σε πολιτισμικά αγαθά, κλπ) και (δ) η αντιμετώπιση φαινομένων που δυσχεραίνουν ή αναπαράγουν τα φαινόμενα φτώχειας (όπως η έλλειψη αναπτυξιακών ευκαιριών), ή παραμονής στην κατηγορία των Ευπαθών Ομάδων' (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 38)

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση

- Barca F., McCann Ph. and Rodriguez-Pose A. (2012), 'The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches', *Journal of Regional Science*, Vol. 52, No. 1, 2012, pp. 134–152
- Barca, F. (2009), 'An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations', Independent Report, Prepared at the Request of the European, Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- Concept?* Vol. 38.9, pp. 991-999, December 2(K)4
- Dafflon B. (2003) (ed.) *Local Public Finance in Europe*, Massachusetts: Edward Elgar
- Economou D. (1997), 'The impact of the First Community Support Framework for Greece: The anatomy of failure', *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-84.
- European Commission (1997), *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (2002), *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the period 2000-2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Georgiou G. - Psycharis I. (2004), 'The new enlargement of the European Union: the financial framework and the new challenges ahead', *European Planning Studies*, June
- Georgiou G. (1994), 'The implementation of EC Regional Programs in Greece: A critical review', *European Planning Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 321-336.
- Getimis P. (2003), 'Improving European Union regional policy by learning from the past in view of enlargement', *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 1
- Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Massachusetts: Edward Elgar
- Konsolas N., Papadaskalopoulos A. and Plaskovitis I. (2002), *Regional Development in Greece*, Springer
- Musgrave R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: McGraw Hill
- OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris

- Plaskovitis I. (2008), Change in regional policy priorities, objectives and instruments in Greece: a comparative analysis of regional programmes, in Coccossis and Psycharis (eds) *Regional Analysis and Policy: The Greek experience*, Springer
- Regional Studies (2004), *Regional Competitiveness: An Elusive yet Key*
- Rodden J., Eskeland G. and Litvack J. (eds) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, London: Cambridge, Massachusetts: the MIT Press
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wam-Ace H. with Buti M., Nava M. and Smith P. M. (2004), *An Agenda for a Growing Europe*. Sapir Report. Oxford: Oxford University Press.
- Sapir et al (2004), *An Agenda for a Growing Europe: the Sapir report*, Oxford
- Tiebout C. (1956), 'A pure theory of local government expenditures', *Journal of Political Economy*, 64, 416-424
- Tondl G. (2001), *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Wien-New York: Springer

### Ελληνόγλωσση

- Γεωργακόπουλος Θ. (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), *Δεύτερη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: (COM2003) 34
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), "Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή σύγκλιση ανταγωνιστικότητα συνεργασία", *Τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή*, Luxemburg.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007), *Τέταρτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2007) 273
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Πέμπτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2010) 642.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2012), *Έκτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2010) 642. COM(2009) 295 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1990), *Ελλάδα: Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ελλάδα: Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), *Ελλάδα: Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), *Πρώτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (Ιανουάριος 2002), Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003), Δεύτερη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή (Ιανουάριος 2003), Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), *Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη*, Τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), ΕΥΡΩΠΗ 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- ΚΕΠΕ (1997), *Μελέτη Αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994-1999*, Εκθέσεις 28, Αθήνα
- ΚΕΠΕ-REMACO (1998), *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα 1994-1999: Έκθεση Αξιολόγησης*, Αθήνα
- Κόνσολας Ν. (2000), 'Ελλάδα 2000-2006: Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την προσαρμογή στην Ο.Ν.Ε.', *ΤΑΣΕΙΣ - Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*, σελ. 106-120
- Κουκολιάς Κ. (2011), 'Μαθήματα από την εμπειρία των ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ: η περίπτωση της Ελλάδος', στο Προδρομίδης Πρ. 'Η περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα και το ΕΣΠΑ', Πρακτικά Εισηγήσεων, Ίδρυμα Ωνάση
- Μαραβέγιας Ν. (2014) (επιμέλεια), Βιώσιμα μοντέλα ολοκληρωμένης ανάπτυξης ορεινών περιοχών, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Μιχαηλίδης Γ. (2014). 'Από τη διάχυση της ανάπτυξης στη χωρική ανάπτυξη', Κείμενο εργασίας (αδημοσίευτο)
- Παπαδασκαλόπουλος Α. και Χριστοφάκης Μ. (2002). Περιφερειακός Προγραμματισμός, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Κριτική
- Προδρομίδης Π., Θ. Τσέκερης, Α. Αθανασίου, Ζ. Αναστασάκου, Κ. Βογιατζόγλου, Ν. Κανελλόπουλος, Ρ. Καραγιάννη, Σ. Σπαθή, Α. Πετραλιάς, Ι. Ψυχάρης, Θ. Τερροβίτης (2010), *Η Περιφερειακή Διάσταση του ΕΣΠΑ*. Δύο τόμοι. Αθήνα: ΚΕΠΕ
- Σύνταγμα της Ελλάδος (2008), *Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27<sup>ης</sup> Μαΐου 2008 της Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων*, Βουλή των Ελλήνων
- Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Αθήνα: Τυπωθήτω
- Τράπεζα της Ελλάδος / ΕΛΙΑΜΕΠ (2011), 'Επιδράσεις που έχουν ασκήσει ή θα ασκήσουν στην ελληνική οικονομία η Πολιτική της Οικονομικής Κοινωνικής Συνοχής, η οποία συγχρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ Οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και η Ελληνική Οικονομία', Αθήνα
- Τσούκαλης Α. (1997), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1999), *Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2003), *Η Χάρτα της Σύγκλισης, Ελλάδα 2004-2008: Πλαίσιο διαλόγου*, Αθήνα

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2014), Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020, Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020, Αθήνα

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*, Αθήνα

**Ευχαριστίες:** Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον κ. **Παναγιώτη Μακρυγιάννη** και στην κα. **Στέλλα Αλεξοπούλου** για τα πολύ χρήσιμα σχόλιά τους σε προγενέστερα στάδια διαμόρφωσης αυτού του κειμένου.

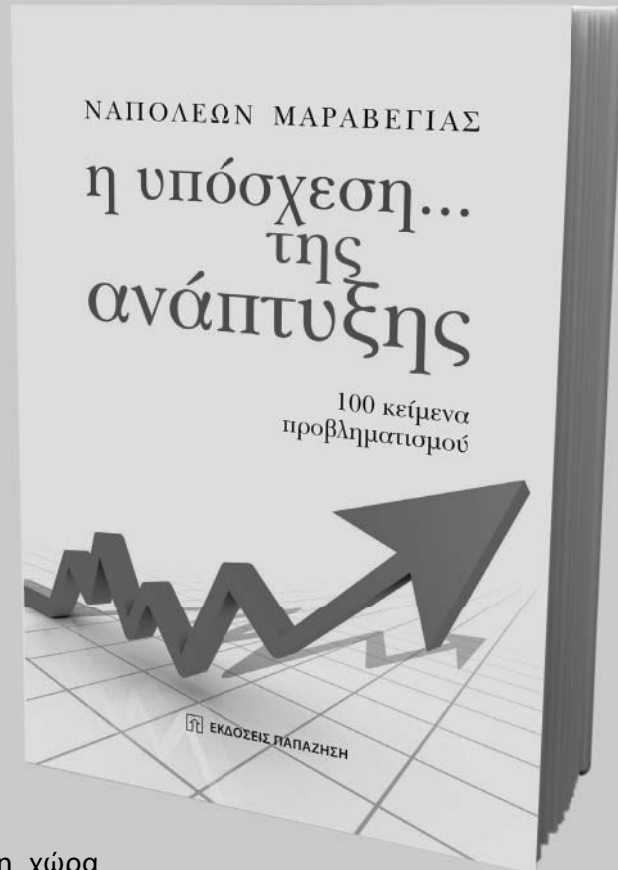




ΕΚΔΟΣΕΙΣ | ΠΑΠΑΖΗΣΗ

από το 1929

Το βιβλίο αυτό επιχειρεί να διατυπώσει απαντήσεις στα πολλά και κρίσιμα ερωτήματα των ελλήνων πολιτών κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, όπως: ποιος «φταίει» για την κρίση, τι πρέπει να κάνουμε για να έρθει επιτέλους η ανάπτυξη, ποιες είναι οι δυνατότητες και οι περιορισμοί της χώρας μέσα στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, μήπως υπάρχει λύση εκτός ευρώ, πόσο μεγάλη σημασία έχει η εκπαίδευση για την ανάπτυξη της χώρας, γιατί είναι δύσκολη η μείωση της φοροδιαφυγής, γιατί δεν προχωρούν οι μεταρρυθμίσεις, πόσο μεγάλη είναι η φτώχεια στη χώρα μας, γιατί έχει μεγάλη σημασία για την Ελλάδα η αλλαγή της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, ποιο είναι το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πώς μπορούμε να επιχειρήσουμε ένα νέο ξεκίνημα σε σταθερές βάσεις, πώς μπορούμε να κάνουμε ένα άλμα προς τα εμπρός, σε ποιους τομείς πρέπει να στηριχθούμε για να ξεπεράσουμε τις αδυναμίες μας, πόσο πρέπει να βελτιώσουμε τους θεσμούς και τις συμπεριφορές μας, τι πρέπει να αλλάξουμε στο πολιτικό μας σύστημα και στη διοίκηση για να αποκτήσουμε σύγχρονο κράτος, πώς θα περιορίσουμε τη διαφθορά, πώς πρέπει να βελτιώσουμε την παιδεία μας για να αποκτήσουμε καινοτόμο νοοτροπία.



Νικηταρά 2, 10678 Αθήνα | τηλ. 210 3838020, fax 210 3809150  
www.papazisi.gr | papazisi@otenet.gr



## ΟΔΗΓΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ

Τα κείμενα υποβάλλονται στα ελληνικά ή στα αγγλικά. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι δεν έχουν δημοσιεύσει ή υποβάλει προς κρίση τα άρθρα τους σε άλλο έντυπο. Σε περίπτωση δημοσίευσης παρόμοιου άρθρου, αυτό δηλώνεται από τον συγγραφέα. Τα κείμενα υποβάλλονται σε ηλεκτρονική μορφή στην ακόλουθη διεύθυνση:

perifereia.edit@gmail.com

Τα άρθρα αξιολογούνται από δύο τουλάχιστον ανώνυμους κριτές. Το όνομα και τα άλλα στοιχεία του συγγραφέα, καθώς και ο τίτλος του άρθρου πρέπει να υποβάλλονται σε ξεχωριστή σελίδα από το κυρίως σώμα (τίτλο, κείμενο, βιβλιογραφικές αναφορές). Τα υποβαλλόμενα άρθρα πρέπει να συνοδεύονται από δύο περιλήψεις, όχι μεγαλύτερες των 100 λέξεων, και 5 λέξεις-κλειδιά στα ελληνικά και τα αγγλικά. Η έκταση των άρθρων πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 6-8.000 λέξεων συμπεριλαμβανομένων των περιλήψεων και αναφορών.

Για τις αναφορές χρησιμοποιείται το σύστημα Harvard. Οι αναφορές στο κείμενο περιλαμβάνουν το επώνυμο του συγγραφέα και το έτος έκδοσης της δημοσίευσης, π.χ. (Esping-Andersen, 1990; Kleinman and Piachaud, 1993). Οι άμεσες αναφορές πρέπει να δίνουν και τον αριθμό της σελίδας ή των σελίδων, π.χ. (Ferrera et al., 2002: 230). Σε περίπτωση περισσότερων αναφορών του ίδιου συγγραφέα για το ίδιο έτος, πρέπει να χρησιμοποιείται η διάκριση με α, β, γ κ.λπ. για το έτος. Οι βιβλιογραφικές αναφορές (όχι βιβλιογραφία) καταχωρούνται αλφαβητικά στο τέλος του κειμένου. Παρακαλούνται οι συγγραφείς να επιμελούνται την ακριβή αντιστοίχιση των αναφορών του κειμένου με τον αλφαβητικό κατάλογο των βιβλιογραφικών αναφορών στο τέλος του κειμένου και το αντίστροφο. Η αναφορά σε βιβλία πρέπει να δίνει το όνομα του συγγραφέα, το έτος έκδοσης, τον τίτλο του βιβλίου, τον τόπο έκδοσης και την επωνυμία του εκδοτικού οίκου. Π.χ. Scharpf F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Η αναφορά άρθρων σε περιοδικά πρέπει να δίνει τόμο, τεύχος, σελίδες καθώς και τον τίτλο του άρθρου σε απλά εισαγωγικά. Για παράδειγμα: Atkinson A.B., Marlier E. and Nolan B., (2004), "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 42:47-75. Αναφορές σε κεφάλαια συλλογικών τόμων καταχωρούνται με τον τίτλο του κεφαλαίου σε απλά εισαγωγικά, ακολουθούμενο από τον συγγραφέα και τον τίτλο του συλλογικού τόμου. Π.χ. Leibfried, S. and Pierson P., (1995) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a multitiered Europe", in: Leibfried S. and Pierson P., (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, p.p. 43-77, Washington D.C.: The Brookings Institution. Οι τίτλοι των βιβλίων και περιοδικών γράφονται με πλάγια γράμματα. Συνιστάται οι επεξηγηματικές σημειώσεις να είναι οι ελάχιστες δυνατές. Εάν κρίνονται απαραίτητες, τότε πρέπει να αριθμούνται στο κείμενο και να παρατίθενται στο τέλος τους άρθρου. Επίσης, στο τέλος παρατίθενται και οι τυχόν ευχαριστίες. Άρθρα που δεν συμβιβάζονται με τις παραπάνω οδηγίες επιστρέφονται στον συγγραφέα για την ανάλογη προσαρμογή. Για την απεικόνιση μαθηματικών τύπων, διαγραμμάτων και πινάκων να χρησιμοποιείται αντίστοιχη τυποποιημένη εφαρμογή. Η γλωσσική επιμέλεια των κειμένων (στα ελληνικά ή στα αγγλικά) είναι αποκλειστική ευθύνη του συγγραφέα.

Τα **προς κρίση-παρουσίαση βιβλία** αποστέλλονται επίσης στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση: perifereia.edit@gmail.com

Η **Περιφέρεια** κυκλοφορεί δύο φορές τον χρόνο: την άνοιξη και το φθινόπωρο. Εκδίδεται με την υποστήριξη της RAPID Μελετητική-Συμβουλευτική ΕΠΕ, email: rapidecon@gmail.com. Εκτυπώνεται και διανέμεται από τις εκδόσεις Διώνικος, Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: dionicos@otenet.gr. Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: perifereia.info@gmail.com. **Οι περιλήψεις των άρθρων** είναι διαθέσιμες στο <http://emero.pspa.uoa.gr>.