

**Διάσκεψη των Υπουργών των αρμόδιων για την Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης**

17<sup>η</sup> σύνοδος, Κίεβο, 3-4 Νοεμβρίου 2011

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε κρίσιμους καιρούς: πολιτικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της κρίσης, την ανάκαμψη και την οικοδόμηση ενός βιώσιμου μέλλοντος<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Μεταφράστηκε από το Γραφείο Μεταφράσεων του Υπουργείου Εσωτερικών

**Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΚΡΙΣΙΜΟΥΣ ΚΑΙΡΟΥΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ, ΤΗΝ  
ΑΝΑΚΑΜΨΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΕΝΟΣ ΒΙΩΣΙΜΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ**

**ΕΚΘΕΣΗ**

που εκπονήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τοπικής και Περιφερειακής  
Δημοκρατίας (CDLR), με την υποστήριξη των Ιδρυμάτων Ανοικτής  
Κοινωνίας (OSF)  
και τη συμβολή του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών  
(CEMR)

Υιοθετήθηκε από τη CDLR στις 21 Σεπτεμβρίου 2011

## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: ΖΩΝΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΑ**

Μια εποχή αυξημένης αβεβαιότητας  
Ζώντας με την αβεβαιότητα  
Δημιουργία σταθερής βάσης εσόδων  
Βέλτιστη χρήση των περιορισμένων πόρων  
Δημιουργία συμπράξεων για την αντιμετώπιση μακροπρόθεσμων προκλήσεων  
Συμπεράσματα

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ ΕΣΟΔΑ: ΑΠΟΔΟΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ**

A. Απόδοση εσόδων των τοπικών προϋπολογισμών κατά την οικονομική κρίση  
B. Εισοδηματικές πολιτικές

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: ΒΕΛΤΙΣΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΙΟ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**

Περιορισμοί στους προϋπολογισμούς  
Εδαφική αναδιοργάνωση  
Εξορθολογισμός της παροχής υπηρεσιών  
Απασχόληση  
Συμπράξεις δημόσιου/ ιδιωτικού τομέα  
Έλεγχος δαπανών  
Έλεγχος απόδοσης  
Διαφάνεια

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙV: ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

Επιμερισμένη κοινωνική ευθύνη  
Κοινωνικές επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης  
Εθνικό Πλαίσιο  
Κοινωνική Ευθύνη και Τοπικοί Προϋπολογισμοί  
Στοχευμένη κοινωνική βοήθεια  
Φροντίδα σε επίπεδο τοπικής κοινότητας  
Διαδημοτική συνεργασία  
Επιμερισμένη Κοινωνική Ευθύνη

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ V: ΒΙΩΣΙΜΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Χρηματοδότηση επενδύσεων κεφαλαίου στο τοπικό επίπεδο  
Πηγές χρηματοδότησης επενδύσεων κεφαλαίου στο τοπικό επίπεδο  
Δημιουργία συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα  
Παροχή τοπικών υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα  
Πρώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στο τοπικό επίπεδο  
Ενεργειακή απόδοση

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

### ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ: ΖΩΝΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΑ

#### Μια εποχή αυξημένης αβεβαιότητας

Με ποιο τρόπο η οικονομική κρίση στην Ευρώπη έχει επηρεάσει τις τοπικές αυτοδιοικήσεις; Με ποιο τρόπο αντέδρασαν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις και οι εθνικές κυβερνήσεις; Αυτά ήταν ερωτήματα που ετέθησαν στη σύνοδο των υπουργών στην Ουτρέχτη το 2009 για να επανεξεταστούν σε διάστημα δυο ετών και να οδηγήσουν στην επόμενη σύνοδο στο Κίεβο.

Οι απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα αποτελούν σκοπό της παρούσας ανασκόπησης που έλαβε χώρα με τη βοήθεια των παρουσιάσεων στις δυο διασκέψεις του Στρασβούργου καθώς και μελετών για τα κράτη, οι οποίες εκπονήθηκαν από μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία (CDLR), του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR) και από ομάδα ανεξάρτητων παρατηρητών.

Προκύπτουν ορισμένα σαφή συμπεράσματα. Από τις μελέτες και τα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν από τη Eurostat και τη Dexia γνωρίζουμε ότι:

- Τα έσοδα των τοπικών προϋπολογισμών συρρικνώθηκαν σε πραγματικούς όρους στα περισσότερα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης τα οποία μελετήθηκαν κατά την περίοδο 2008 -2010.
- Η πτώση οφειλόταν κυρίως στη μείωση των φορολογικών εσόδων (συμπεριλαμβανομένων και των κρατικών φόρων) κυρίως το 2009.
- Το 2009 η πτώση των εσόδων περιορίστηκε σε πολλά κράτη μέσα από αντισταθμιστικές αυξημένες μεταβιβάσεις (πόρων) μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, είτε για στήριξη του κρατικού προϋπολογισμού ή για προγράμματα δημιουργίας κεφαλαίου «φορολογικών κινήτρων», αλλά η παρέμβαση αυτή μειώθηκε το 2010. Το 2011 οι μεταβιβάσεις μειώθηκαν περαιτέρω σε χώρες που πλήττονται από κρίση δημόσιου χρέους (Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία) και ξεκίνησαν στη Ρουμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο σε μεσοπρόθεσμα προγράμματα για τη μείωση των ελλειμμάτων των εθνικών προϋπολογισμών.
- Οι τοπικές δημόσιες υπηρεσίες υπέστησαν μειωμένη χρηματοδότηση αλλά όχι με τρόπο αναλογικό. Υπήρξε ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, ενώ οι κεφαλαιουχικές δαπάνες αναβλήθηκαν σε μεγάλο βαθμό.
- Οι δαπάνες των τοπικών προϋπολογισμών για κοινωνική πρόνοια και υποστήριξη αυξήθηκαν ως αποτέλεσμα των οικονομικών πιέσεων που υφίστανται τα νοικοκυριά και θα συνεχίσουν να αυξάνουν καθώς το ποσοστό του πληθυσμού που είναι άνω των 65 ετών διατηρεί την ανοδική του πορεία.

Ωστόσο οι μελλοντικές εξελίξεις απέχουν πολύ από το να είναι σαφείς. Δεν γνωρίζουμε:

- πότε θα υπάρξει επανεκκίνηση της οικονομίας. Μια ελαφρά ανάκαμψη που υπήρξε το 2010 έχει σταματήσει στα περισσότερα κράτη της Ευρώπης το 2011 με την επέκταση της κρίσης του δημόσιου χρέους και τις απειλές κατά του ευρώ. Ακόμη και η οικονομική ανάπτυξη της Γερμανίας σταμάτησε κατά το δεύτερο τετράμηνο.
- τις μελλοντικές τάσεις στις τιμές των βασικών αγαθών και τον αντίκτυπό τους στα έσοδα και τις δαπάνες των τοπικών προϋπολογισμών
- τον αντίκτυπο της κρίσης και τα επακόλουθά της στη διακυβέρνηση, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας των μεμονωμένων κυβερνήσεων να συνεχίσουν να εφαρμόζουν μέτρα λιτότητας και την πιθανή επέκταση της επιρροής της ΕΕ στη δημοσιονομική διαχείριση σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.
- τις επιπτώσεις στην κοινωνία και σε διάφορες ομάδες

Επίσης δεν γνωρίζουμε τι άλλο θα συμβεί που θα αποσταθεροποιήσει το περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι τοπικοί προϋπολογισμοί. Το απροσδόκητο γεγονός είναι σίγουρο ότι θα συμβεί. Στην Ουτρέχτη, για παράδειγμα, δεν μπορούσαμε να προβλέψουμε ούτε την Αραβική Άνοιξη ούτε και το τσουνάμι στην Ιαπωνία.

### **Ζώντας με την αβεβαιότητα**

Δεν γνωρίζουμε εάν η κρίση έχει τελειώσει ή όχι. Στη Δημοκρατία της Τσεχίας και στην Τουρκία φαίνεται να μην έχει φτάσει ποτέ. Στην Ισπανία είναι ίσως πιο έντονη από ποτέ. Οι περισσότερες χώρες τηρούν ακόμη στάση αναμονής.

Αυτή η συνεχής αβεβαιότητα είναι ακόμη πιο ανησυχητική λόγω της αντίθεσης με τη διάθεση αισιοδοξίας και ανάπτυξης που επικρατούσε πριν την κρίση. «Χθες, όλα τα προβλήματά μας φαίνονταν τόσο μακρινά». Υπηρεσίες μπορούσαν να διευρύνονται, μισθοί να αυξάνουν, χρήματα να δανείζονται με εμφανή εμπιστοσύνη. Όλα αυτά ανήκουν στο παρελθόν ωστόσο οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δεν έχουν καταρρεύσει. Οι δρόμοι εξακολουθούν να καθαρίζονται και τα παιδιά να μαθαίνουν γράμματα. Όπως το έθεσε ο Chesterton, «ο Θεός φανερώνει την παρουσία του με διάφορους τρόπους, ακόμη και μέσα από την τοπική αυτοδιοίκηση». Η Διάσκεψη του Κιέβου μπορεί:

- να επιδοκιμάσει τις αντοχές της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη Διάσκεψη της Ουτρέχτης και μετά, και
- να διακηρύξει την ανάγκη συμμόρφωσης με αυστηρές στρατηγικές που αντέχουν αυξομειώσεις σε οικονομικά αγαθά

Από το κύριο μέρος της παρούσας έκθεσης προκύπτουν τρεις στρατηγικές :

- Δημιουργία σταθερής βάσης εσόδων
- Βέλτιστη χρήση των περιορισμένων πόρων, και
- Δημιουργία συμπράξεων για την αντιμετώπιση μακροπρόθεσμων προκλήσεων

### **Δημιουργία σταθερής βάσης εσόδων**

Οι τοπικοί προϋπολογισμοί επιβαρύνονται πολύ από τακτικές λειτουργικές δαπάνες. Αυτό ισχύει κυρίως όπου καλύπτονται μισθοί εκπαιδευτικών, ιατρικές υπηρεσίες και υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, αλλά οι περισσότεροι προϋπολογισμοί καλύπτουν δαπάνες για βασικές υπηρεσίες όπως συντήρηση δρόμων, διαχείριση απορριμμάτων, φροντίδα για ηλικιωμένους και παροχή ύδατος. Για την κάλυψη αυτών των υποχρεώσεων απαιτείται η ύπαρξη σταθερών εσόδων.

Από την πρόσφατη εμπειρία είναι σαφές ότι ορισμένοι πόροι είναι πολύ πιο σταθεροί από άλλους. Οι στρατηγικές χρηματοδότησης θα πρέπει να στηρίζονται στα παρακάτω διδάγματα :

- Οι τοπικοί προϋπολογισμοί δεν θα πρέπει να βασίζονται πάρα πολύ σε ευμετάβλητα έσοδα τα οποία παρουσιάζουν υπερβολική αντίδραση στις οικονομικές διακυμάνσεις. Φόροι με βάση τα εταιρικά κέρδη ή συναλλαγές ακινήτων αποτελούν βασικά παραδείγματα. Υπάρχουν θετικές συζητήσεις σε ότι αφορά στην πρόσβαση των δήμων σε αυτές τις βάσεις εσόδων αλλά όχι τη μεγάλη εξάρτηση από αυτές. Ο φόρος Gewerbesteuer (φόρος επιτηδεύματος) που επιβάλλεται στη Γερμανία στα εταιρικά κέρδη, για παράδειγμα, αποτελεί το 30% των φορολογικών εσόδων στους δήμους. Πριν από την κρίση οι φόροι επί των πωλήσεων των ακινήτων συνέβαλαν κατά 56% στα φορολογικά έσοδα των δήμων στη Βουλγαρία τα οποία συρρικνώθηκαν το 2009-2010 κατά 55%.

- Αντιθέτως, η φορολογία ιδιοκτησίας ακινήτων ή εισοδημάτων από την εργασία αποδείχθηκε εξαιρετικά σταθερή. Και αυτό γιατί στα περισσότερα κράτη της Ευρώπης οι υποχρεώσεις αυτές δεν τροποποιούνται σύμφωνα με τις ετήσιες αλλαγές στις αξίες των ακινήτων. Οι δήμοι έχουν κάνει χρήση της ελευθερίας που έχουν να αυξήσουν τα ποσοστά ή να εντείνουν τη διαχείριση για να αντισταθμίσουν τις μειώσεις άλλων πόρων . Είναι σημαντικό η παροχή τέτοιων δυνατοτήτων σε τοπικές αυτοδιοικήσεις που δεν τις έχουν.

- Τα έσοδα των τοπικών προϋπολογισμών που προέρχονται από ποσοστά επί της φορολογίας εσόδων φυσικών προσώπων έχουν αναπόφευκτα πληγεί από μειώσεις των θέσεων εργασίας, των ωρών εργασίας, των μισθών κλπ αλλά σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με τα έσοδα που προέρχονται από φορολογία εισοδημάτων των εταιριών. Παραμένουν η πιο αποτελεσματική εναλλακτική στην υπερβολική εξάρτηση από τις μεταβιβάσεις και η εναλλακτική αυτή θα πρέπει να προστατεύεται (ή να εισάγεται όπου δεν υπάρχει)

Οι τοπικοί προϋπολογισμοί δεν μπορούν να προστατεύονται επ' αόριστον από τις απώλειες εσόδων και τα ελλείμματα των προϋπολογισμών που

βιώνουν τα κράτη. Ωστόσο, οι άμεσες και αυθαίρετες περικοπές ζημιώνουν τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες. Οι περικοπές δεν θα πρέπει να είναι δυσανάλογες προς τις εξοικονομήσεις του κρατικού προϋπολογισμού και οι απώλειες μπορούν να ελαχιστοποιηθούν όταν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις ενημερώνονται τουλάχιστον ένα χρόνο νωρίτερα για τις μειώσεις και έχουν τη δυνατότητα να σχεδιάζουν τον καλύτερο δυνατό τρόπο για να τις απορροφήσουν. Οι περικοπές, εφόσον είναι αναγκαίες, θα πρέπει να γίνονται με τρόπο αντικειμενικό, ώστε να διασφαλίζεται ισότητα και πολιτική ουδετερότητα.

Η αναζωογόνηση των επενδύσεων κεφαλαίων θα είναι σημαντική για την ανάκαμψη, που σημαίνει ανάκτηση λειτουργικών πλεονασμάτων για χρηματοδότηση των επενδύσεων ή εξόφληση του χρέους. Αλλά η αυξανόμενη υπερχρέωση απαιτεί βελτιώσεις στο ρυθμιστικό καθεστώς τόσο σε ότι αφορά το δανεισμό όσο και την αφερεγγυότητα. Αυτό ισχύει επίσης για τις οικονομικές σχέσεις χωρίς διαφάνεια μεταξύ των τοπικών προϋπολογισμών και των προϋπολογισμών των εταιριών κοινής ωφέλειας.

### **Βέλτιστη χρήση των περιορισμένων πόρων**

Στο Κεφάλαιο III παρατίθενται τρόποι με τους οποίους οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έχουν μειώσει δαπάνες έναντι της απώλειας εσόδων. Οι τρόποι είναι διάφοροι και στις περισσότερες περιπτώσεις επιλέγονται σε τοπικό επίπεδο. Ιδιαίτερα πρότυπα προς μίμηση είναι τα ακόλουθα:

- Αύξηση συνεργασίας μεταξύ δήμων, ιδιαίτερα στη λειτουργία βασικών υποδομών ή κοινών διοικητικών διαδικασιών όπως ανάπτυξη διαδικασιών ελέγχου, συλλογή φόρων, προμήθειες και τεχνολογία της πληροφορίας
- Μειώσεις στις δαπάνες μισθοδοσίας αποφεύγοντας απολύσεις προσωπικού
- Πρόσληψη προσωπικού για τον εντοπισμό τρόπων εξοικονόμησης πόρων
- Διαφάνεια στις προμήθειες και τις δαπάνες του προϋπολογισμού
- Αυξημένη χρήση συγκριτικής αξιολόγησης, σύγκριση συστημάτων και σχετικών δαπανών

Από την άλλη πλευρά, η συμβολή του ιδιωτικού τομέα και οι μηχανισμοί της αγοράς σε ότι αφορά την αποτελεσματική παροχή δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας έχουν αντιστραφεί σε μερικές χώρες, θέτοντας σε ενδεχόμενο κίνδυνο τα αποτελέσματα επιτυχημένων συμπράξεων που υπήρξαν τις τρεις τελευταίες δεκαετίες.

## **Δημιουργία συμπράξεων για την αντιμετώπιση μακροπρόθεσμων προκλήσεων**

Η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει μακροπρόθεσμες προκλήσεις που θα διαρκέσουν περισσότερο από την κρίση. Η αυτονομία που προωθήθηκε από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη πρέπει να δίνει την ελευθερία για καινοτόμες δράσεις αντιμετώπισης αυτών των προκλήσεων καθώς και κάποιο βαθμό ασφάλειας σε ότι αφορά τους πόρους. Αυτά όμως απαιτούν ένα τρόπο και μια μορφή συμπράξεων με άλλους βασικούς παράγοντες όπως άλλα επίπεδα διοίκησης, ιδιωτικός τομέας, πανεπιστήμια, άλλα μέλη από κοινότητες έρευνας και εκπαίδευσης, κοινωνικές επιχειρήσεις και άλλες μη κυβερνητικές οργανώσεις. Ιδιαίτερης σημασίας είναι οι προκλήσεις σε σχέση με :

- *τη διατήρηση των τοπικών οικονομιών σε καλή κατάσταση.* Δεν μπορούμε πλέον να θεωρούμε ως δεδομένο ότι η ανάκαμψη από την τρέχουσα ύφεση μπορεί να στηρίζεται σε στρατηγικές όπως προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό και αστική ανάπτυξη οι οποίες σημείωναν τόση επιτυχία στις δεκαετίες το 80 και του 90. Ο παγκόσμιος ανταγωνισμός είναι μεγαλύτερος και η δραστηριότητα στην αγορά ακινήτων πιο αδύναμη. Η σύμπραξη με άλλους τοπικούς παράγοντες θα είναι σημαντική στον προσδιορισμό σύγχρονων ευκαιριών, την προώθηση τεχνολογικής έρευνας και καινοτομίας, την εκπαίδευση με σκοπό τη βελτίωση δεξιοτήτων σε τοπικό επίπεδο και την παροχή χωροταξικού πλαισίου και πλαισίου υποδομών (συμπεριλαμβανομένης της ενημέρωσης και της τεχνολογίας επικοινωνίας).
- *την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.* Δημοτικά περιουσιακά στοιχεία που θα έχουν υψηλότερη ενεργειακή απόδοση, αυξημένη χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τροποποιήσεις στις μεταφορές, αύξηση της ικανότητας αποστράγγισης όμβριων υδάτων, όλα αυτά αποτελούν βασικά έργα της τοπικής αυτοδιοίκησης που απαιτούν συμπράξεις με εταιρίες κοινής ωφέλειας και μεταφορών, με εταιρίες «πράσινης» τεχνολογίας και κάθε άλλο κατάλληλο παράγοντα με δυνατότητες και αφοσίωση. Οι σχεδιασμοί, για παράδειγμα, συχνά βασίζονται στην παραγωγή, συγκέντρωση και διανομή αγαθών σε διάφορα σημεία ανά τον κόσμο παρά το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος μεταφοράς. Η βιωσιμότητα αυτού του μοντέλου πιθανώς θα υποστεί μεγάλη πίεση.
- *την υποστήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, με ιδιαίτερη προσοχή στα παιδιά και τους ηλικιωμένους.* Η υποστήριξη του αυξανόμενου αριθμού των ηλικιωμένων θα εξαρτηθεί από τις στρατηγικές ενθάρρυνσης της φροντίδας στην τοπική κοινότητα και παροχής βοήθειας στα μέλη των οικογενειών και όχι μόνο, για την παροχή άτυπης φροντίδας. Υψηλές όπως η πρόωρη ανάπτυξη της παιδικής ηλικίας που συμβάλλουν κατά πολύ στα ανθρώπινα δικαιώματα των ευάλωτων ομάδων θα πρέπει να διασφαλιστούν σε εποχές λιτότητας. Ενδεχομένως θα πρέπει να υπάρξουν περιορισμοί και τα οφέλη να εστιάζονται και να αφορούν νοικοκυριά που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.



## **Συμπεράσματα**

Ο αντίκτυπος της κρίσης σε συμμόρφωση με το Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας υπήρξε ανάμεικτος. Στο Κεφάλαιο ΙΙ αναφέρονται παραδείγματα αυξήσεων αλλά και απωλειών σε ότι αφορά την αυτονομία της τοπικής φορολογίας. Από την Ιρλανδία μέχρι την Ουγγαρία δίδονται παραδείγματα για εθνικές κυβερνήσεις που παρεμβαίνουν σε αναλυτικές αποφάσεις για τον τοπικό προϋπολογισμό, ενώ υπάρχουν φόβοι ότι οι προσπάθειες της ΕΕ να επιβάλει κοινή οικονομική διακυβέρνηση εντός της ευρωζώνης θα περιορίσουν την δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης να καθορίζει τα επίπεδα των δαπανών. Από την άλλη πλευρά, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν χαλαρώσει κάποιες προϋποθέσεις και κάποιους ελέγχους, για να αποφύγουν ευθύνες για περικοπές σε υπηρεσίες.

Σε διάστημα τριών χρόνων η κρίση άλλαξε το επίκεντρό της -στεγαστική χρηματοδότηση, κατάρρευση τραπεζών, οικονομική ύφεση, δημόσιο χρέος, επιβίωση νομίσματος- και τη γεωγραφική της θέση, από τη Βαλτική στη Μεσόγειο, με απίστευτη ταχύτητα. Δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι οι σχολιαστές είναι απρόθυμοι να αποφανθούν για τον αντίκτυπο στις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες. Ποσοτικά στοιχεία παρουσιάζουν μια επιβράδυνση των επενδύσεων σε υποδομές παρά την αύξηση των δαπανών στην ΕΕ, και υπάρχουν ανησυχητικά στοιχεία για περικοπές διακριτικών δαπανών σχετικά με τη βοήθεια ευάλωτων ομάδων.

Τα καλά νέα είναι ότι η κρίση προώθησε μια κουλτούρα μεγαλύτερης υπευθυνότητας στις τοπικές αυτοδιοικήσεις για συνετή χρήση πόρων και αμοιβαία συνεργασία με γείτονες και άλλους τοπικούς εταίρους. Έτσι, θα μπορούν να αντιμετωπίζουν καλύτερα τις προκλήσεις, κοινωνικές, οικονομικές, δημογραφικές και περιβαλλοντικές, που θα διαρκέσουν και πέραν της ύφεσης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

### ΕΣΟΔΑ: ΑΠΟΔΟΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

#### **Α. Απόδοση εσόδων των τοπικών προϋπολογισμών κατά την οικονομική κρίση**

Στα μέσα του 2011 για πρώτη φορά είχαμε την ευκαιρία να κοιτάξουμε τα τρία τελευταία χρόνια της οικονομικής κρίσης (2008-2010) και να αξιολογήσουμε τις επιπτώσεις της κρίσης στους προϋπολογισμούς στα επίπεδα διοίκησης κάτω του εθνικού στην Ευρώπη. Αν και δεν πρόκειται για εύκολο εγχείρημα, για λόγους που αναφέρονται εν συντομία παρακάτω, είναι πολύ σημαντικό να υπάρξει μια διάκριση όχι μόνο μεταξύ χωρών, ή ομάδων χωρών, αλλά και μεταξύ αυτού που θα ονομάζαμε, κάπως αυθαίρετα, πρώτης και δεύτερης φάσης της κρίσης: τάσεις που επικρατούν στους προϋπολογισμούς κατά το 2009/2008 σε αντιδιαστολή με το 2010/2009. Θα παρατηρήσουμε ότι η κρίση και ειδικότερα ο αντίκτυπός της στους προϋπολογισμούς ξεκίνησε σε διαφορετικές χρονικές περιόδους στις διάφορες χώρες, με σημαντικά χρονικά κενά.

Ο μέσος όρος δεικτών στην Ευρώπη τείνει να συσκοτίσει την πολύ μικτή εικόνα. Η κοινή θέση που επικρατεί σε όλη την Ευρώπη είναι η ριζική αλλαγή που επήλθε τα δυο αυτά χρόνια στις παγιωμένες εκτιμήσεις και προσδοκίες των αρμόδιων λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο αλλά και των αγορών. Πριν την κρίση, για πολλά χρόνια και σε κάθε σχεδόν χώρα οι τοπικοί και περιφερειακοί προϋπολογισμοί ήταν αυξημένοι καθώς και οι κύριες πηγές εσόδων. Οι ρυθμοί ανάπτυξης ήταν μεγαλύτεροι από των αντίστοιχών ΑΕΠ. Σύμφωνα με εκτιμήσεις που ενσωματώνονταν στους πολυετείς προϋπολογισμούς η τάση αυτή επρόκειτο να συνεχιστεί.

Οι ακμάζουσες οικονομίες δημιούργησαν περιφέρειες και δήμους με μεγάλη αυτοπεποίθηση που μπήκαν στον πειρασμό να επωφεληθούν από την ευημερία βασιζόμενοι σε πηγές εσόδων που σχετίζονταν άμεσα με τον (θετικό) κύκλο οικονομικής δραστηριότητας: είτε φόροι επιτηδεύματος διαφόρων ειδών ή φόροι συναλλαγών στην ακίνητη περιουσία, που διαμορφώνονταν με τρόπο, ώστε να παρακολουθούν τις ανοδικές τάσεις της αγοράς. Συχνά επρόκειτο για μόχλευση που οδηγούσε τους δήμους σε ενδεχόμενο μη βιώσιμου χρέους.

Τα δυο χρόνια κρίσης έφεραν στους προϋπολογισμούς, πάνω από όλα, αυξημένη ετερογένεια στις χώρες της Ευρώπης. Οι οικονομικές τάσεις, η πολιτική απάντηση στον οικονομικό σοκ και τα αποτελέσματα των μέτρων είχαν σημαντικές αποκλίσεις και διάφεραν πολύ σε σχέση με την ήρεμη κατάσταση που επικρατούσε πριν την κρίση. Τα πράγματα δεν θα μπορούσαν να ήταν και διαφορετικά εξ αιτίας των παρακάτω λόγων:

- υπήρχε διαφορά στη χρονική στιγμή και τη σοβαρότητα της οικονομικής ύφεσης: διάστημα μεγαλύτερο του ενός έτους χώριζε την κορύφωση της κρίσης στις χώρες της Βαλτικής και στην Ελλάδα
- η δυνατότητα της κρατικής διοικητικής μηχανής να εφαρμόζει πολιτικές σε δυσμενείς συνθήκες καθώς και το δημοσιονομικό

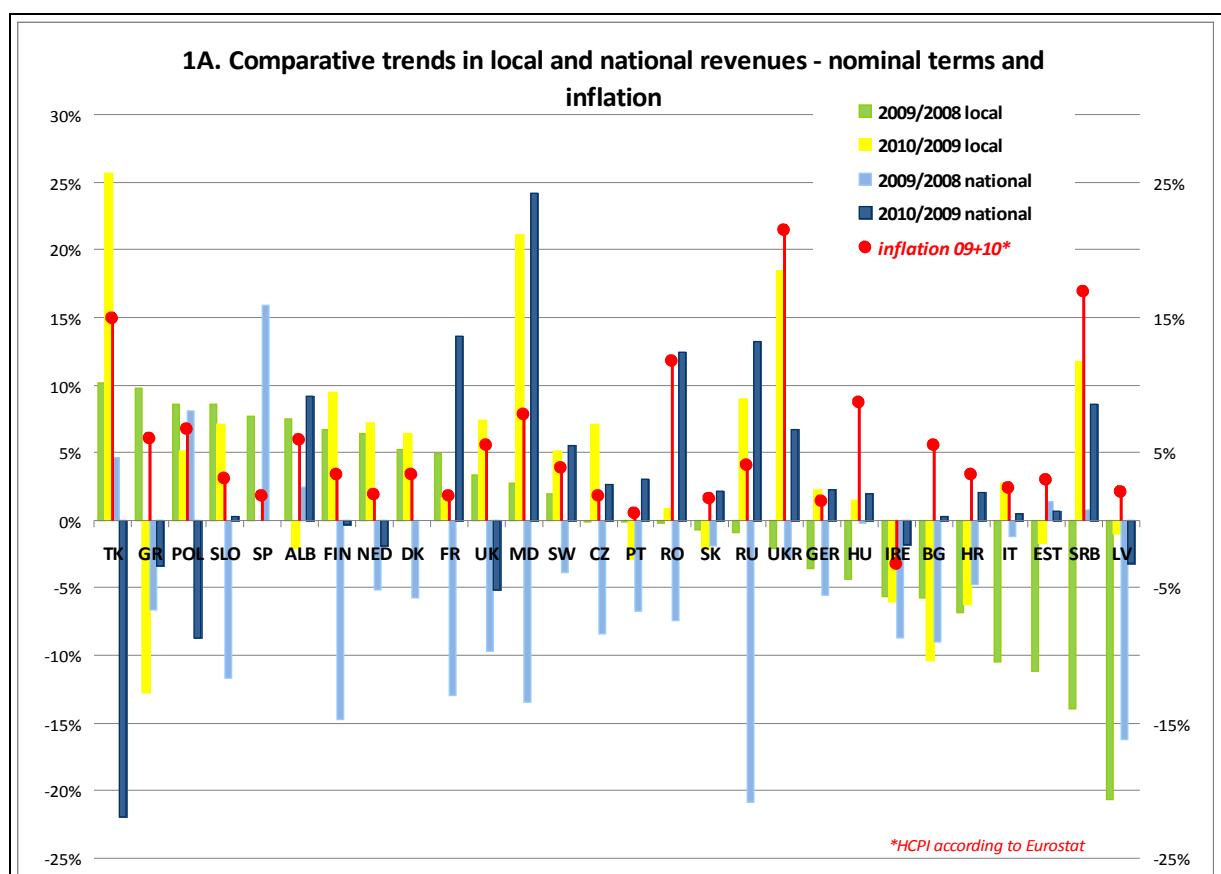
περιθώριο ελιγμών διέφεραν, επίσης, ιδιαίτερα στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

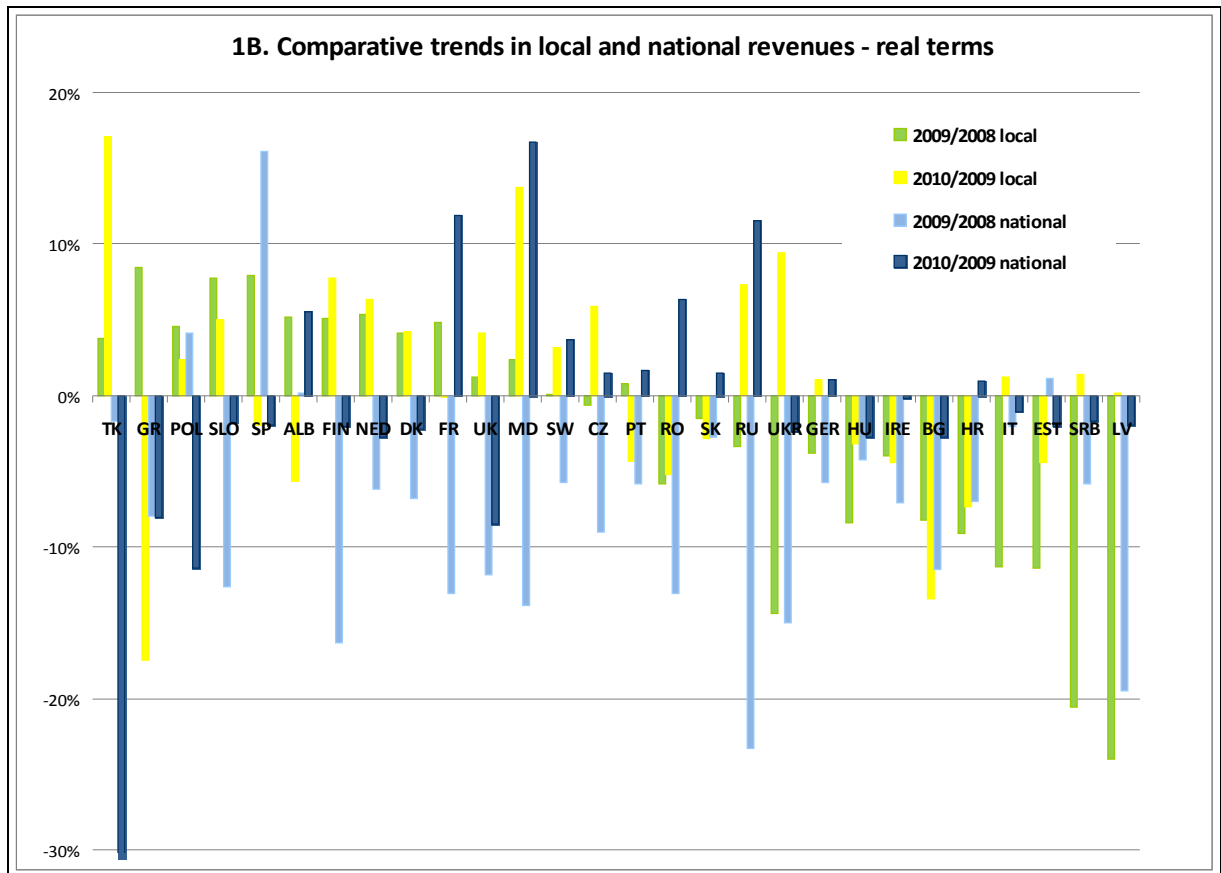
- το μέγεθος, οι αρμοδιότητες και το πεδίο εφαρμογής σε ότι αφορά θέματα λήψης αποφάσεων στις υπο-εθνικές διοικήσεις διαφέρουν κατά πολύ, καθώς είναι ουσιαστικής σημασίας στις Σκανδιναβικές χώρες (40-60% της δημόσιας δαπάνης) μέχρι μέτριας σημασίας στην Ελλάδα, την Κύπρο, την Ιρλανδία, την Τουρκία ή την Πορτογαλία (περίπου στο 10% ή και λιγότερο).

Όλοι αυτοί οι παράγοντες οδήγησαν σε αποκλίνουσες πολιτικές αντιμετώπισης της κρίσης σε ότι αφορά τις αρχές διοίκησης επιπέδων κάτω του εθνικού, που είτε τις προστάτευαν οι κεντρικές διοικήσεις από τις χειρότερες επιπτώσεις προϋπολογισμών που είχαν συρρικνωθεί ή έπρεπε να επωμιστούν ένα δυσανάλογο βάρος των συνεπειών της κρίσης. Αυτό είναι κατανοητό, καθώς η πολιτική προσοχή που δίνεται στις τοπικές δαπάνες δεν είναι ίδια σε χώρες όπου οι υπο-εθνικές αρχές δεν παρέχουν σημαντικές κοινωνικές υπηρεσίες. Στα παρακάτω τμήματα γίνεται προσπάθεια προσδιορισμού ορισμένων τάσεων στο κατά τα άλλα σύνθετο και μεταβαλλόμενο τοπίο κατά τους τελευταίους τρεις κύκλους προϋπολογισμών.

### Συγκριτικές τάσεις στα τοπικά και εθνικά έσοδα

Το Σχ. 1 συγκεντρώνει στα ίδια διαγράμματα τα δυο στάδια της κρίσης. Πρώτα τις αλλαγές σε ονομαστικούς όρους με τον πληθωρισμό να παρουσιάζεται ξεχωριστά (Σχ. 1 A) και στη συνέχεια τις αλλαγές σε πραγματικό χρόνο (Σχ. 1 B)





Μια προσεκτική ανάγνωση των τάσεων δείχνει ότι η υπόθεση που διαμορφώνεται στην προκαταρκτική ανάλυση το 2010 επαληθεύεται:

- στην πλειονότητα των χωρών της Ευρώπης οι τοπικοί προϋπολογισμοί έχουν υποστεί συρρίκνωση με μείωση της ονομαστικής αξίας στο διάστημα 2008-2010 (λαμβάνοντας υπόψη το ποσοστό του πληθωρισμού)
- και στις περισσότερες από τις μισές χώρες για τις οποίες έχουμε στοιχεία, οι τοπικοί προϋπολογισμοί συρρικνώθηκαν περισσότερο στο σύνολό τους σε σχέση με τους αντίστοιχους κρατικούς προϋπολογισμούς των κεντρικών διοικήσεων, τουλάχιστον κατά τον ένα χρόνο της κρίσης.

Η δεύτερη αυτή τάση είναι εμφανής σε πολλές χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβακία, Βουλγαρία, Εσθονία, Κροατία, Σερβία) άλλα και σε ορισμένα παλιά κράτη μέλη (Γαλλία, Ιταλία, Ιρλανδία). Το μόνο που διαφέρει είναι το χρονοδιάγραμμα των διαφόρων μικρο- τάσεων, ενώ το καθαρό αποτέλεσμα είναι το ίδιο. Άλλες χώρες για τις οποίες διαθέτουμε επιμέρους στοιχεία (Ισπανία, Ελλάδα) είναι πολύ πιθανό να ανήκουν στην ίδια κατηγορία. Σε ορισμένες από αυτές τις χώρες υπάρχουν στοιχεία ότι οι κεντρικές διοικήσεις έχουν ασκήσει σκόπιμα

πιέσεις στους τοπικούς προϋπολογισμούς για να δημιουργηθούν δημοσιονομικά περιθώρια στο κεντρικό επίπεδο, ώστε να διαχειριστούν τα αποτελέσματα της κρίσης, είτε μειώνοντας τις μεταβιβάσεις και τον τοπικό δανεισμό ή εξαναγκάζοντας τις τοπικές αυτοδιοικήσεις να διατηρούν πλεονάσματα. (Ρουμανία, Σερβία, Βουλγαρία)

Σε ορισμένες μεγάλες χώρες που στην πρώτη φάση της κρίσης φάνηκε να απορροφούν το σοκ, το επόμενο έτος σημειώθηκε μείωση της ονομαστικής αξίας στα έσοδα των τοπικών προϋπολογισμών, κάτι που επιβεβαιώνει τη γενική τάση, της κάποιας χρονικής καθυστέρησης (Πολωνία, Ισπανία, Γαλλία).

Στα δάχτυλα του ενός χεριού μπορούν να μετρηθούν τα κράτη οι κεντρικές διοικήσεις των οποίων κατάφεραν να προστατεύσουν τους τοπικούς προϋπολογισμούς από τις επιπτώσεις της ύφεσης, αυξάνοντας τον όγκο των μεταβιβάσεων τον πρώτο χρόνο της κρίσης (Γαλλία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Σλοβενία, Ρωσία) ή το δεύτερο χρόνο (Πολωνία), αλλά και αναθεωρώντας προς τα πάνω τους συντελεστές των τοπικών φόρων που καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία (Δημοκρατία της Τσεχίας) Επίσης στο Ηνωμένο Βασίλειο φαίνεται να υπήρξε κάποια σχετική προστασία των τοπικών προϋπολογισμών κατά την περίοδο της κρίσης, σε αντίθεση με τους προϋπολογισμούς της κεντρικής διοίκησης. (αν και τώρα έρχονται αντιμέτωποι με ουσιαστικές περικοπές που ξεκίνησαν το 2011).

Η Σκανδιναβική ομάδα (Σουηδία, Δανία, Φιλανδία) τα πήγε επίσης καλά στην περίοδο της κρίσης. Οι χώρες αυτές κατάφεραν να προστατεύσουν τους μεγάλους τοπικούς προϋπολογισμούς τους από περικοπές, παρόλο που και στις τρεις περιπτώσεις οι κρατικοί προϋπολογισμοί παρουσίασαν συρρίκνωση το πρώτο έτος. Αυτό οφειλόταν κυρίως στο αποτέλεσμα των αυτόματων σταθεροποιητών που ήταν ενσωματωμένοι μέσα στους μηχανισμούς μεταβιβάσεων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, οι οποίοι βοήθησαν να εξουδετερωθούν οι συνέπειες στους προϋπολογισμούς σε ότι αφορά στις ευαίσθητες κοινωνικές υπηρεσίες.

Τέλος, στην Τουρκία και στην Ουκρανία οι τάσεις επηρεάστηκαν από σημαντικές αλλαγές στους δημοσιονομικούς κανόνες κατανομής πόρων, κάτι που δυσχεραίνει τις συγκρίσεις για την περίοδο 2008-2010: χωρίς τη σημαντική ανακατανομή εσόδων στους δήμους, συρρίκνωση των τοπικών προϋπολογισμών θα είχε παρατηρηθεί και στην Τουρκία.

## Σχ. 2.1 Χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

**Δημόσιο Χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί τοις % επί του συνόλου των τοπικών εσόδων (συνδυασμός όλων των επιπέδων )**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	
Ισπανία	169.7%	182.5%	Over 220%	↑↑
Γερμανία	153.0%	171.7%	187.4%	↑
Τουρκία	120.8%	126.0%	127.0%	↑
Ιρλανδία	100.0%	114.0%		↑
Σουηδία	46.3%	50.5%	45.8%	
Λετονία	39.7%	57.0%	62.0%	↑↑
Εσθονία	37.7%	45.9%	44.8%	↑
Ουγγαρία	32.2%	36.6%	43.3%	↑
Κροατία	29.1%	32.2%	30.2%	
Δανία	29.3%	29.3%		
Σλοβακία	26.7%	31.8%	38.4%	↑↑
Δημ. της Τσεχίας	24.5%	26.2%	24.7%	
Φινλανδία	22.4%	23.8%	23.2%	
Ρουμανία	21.8%	26.0%	27.1%	↑↑
Πολωνία	20.3%	26.0%	33.8%	↑↑
Σλοβενία	15.9%	22.4%	25.4%	↑↑
Μολδαβία	6.4%	5.0%	4.0%	
Ρωσία	6.1%	7.6%	8.0%	↑
Βουλγαρία	2.7%	6.2%	6.5%	↑↑
Σερβία	0.0%	0.0%	30.6%	↑↑

Πηγή :χώρες-παρατηρητές

**Σχ. 2.2 Χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί τοις % του ΑΕΠ**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Αύξηση κατά την κρίση 2010/08</b>
Νορβηγία	9.6	9.8	11.7	12.6	29%
Ολλανδία	7.1	7.3	8.0	8.4	15%
Γαλλία	7.2	7.5	8.2	8.3	11%
Ιταλία	8.0	8.1	8.6	8.3	2%
Δανία	6.3	6.6	7.3	7.2	9%
Φινλανδία	5.3	5.4	6.6	6.6	22%
Λετονία	3.3	4.1	5.8	6.4	56%
Ευρωζώνη (16 χώρες)	5.5	5.6	6.1	6.1	9%
ΕΕ (27 χώρες)	5.1	5.1	5.7	5.8	14%
Σουηδία	5.6	5.5	5.5	5.6	2%
Πορτογαλία	4.2	4.5	5.1	5.2	16%
Γερμανία	4.9	4.8	5.2	5.2	8%
Βέλγιο	5.0	4.8	4.8	5.1	6%
Ηνωμένο Βασίλειο	4.6	4.7	4.8	4.9	4%
Ουγγαρία	3.1	3.9	4.1	4.6	18%
Πολωνία	2.2	2.3	3.0	3.9	70%
Εσθονία	2.7	3.2	4.0	3.7	16%
Ιρλανδία	2.5	3.0	3.6	3.6	20%
Ισπανία	2.8	2.9	3.3	3.3	14%
Αυστρία	1.9	1.9	2.3	2.8	47%
Σλοβακία	1.8	1.9	2.4	2.7	42%
Δημ. της Τσεχίας	2.5	2.5	2.7	2.6	4%
Ρουμανία	1.7	1.9	2.3	2.4	26%
Λουξεμβούργο	2.2	2.2	2.3	2.3	5%
Κύπρος	2.0	1.9	2.0	2.0	5%
Σλοβενία	0.7	0.9	1.5	1.7	89%
Λιθουανία	1.0	1.2	1.6	1.6	33%
Βουλγαρία	0.6	0.6	1.0	1.2	100%
Ελλάδα	0.8	0.8	0.9	0.9	13%
Ισλανδία	4.8	7.6	9.4		
Κροατία	0.5	0.6	0.6		
Τουρκία	0.4	0.6	0.8		

Πηγή: Eurostat

Σε γενικές γραμμές, το χρέος στις τοπικές αυτοδιοικήσεις έχει αυξηθεί, εκτός από λίγες εξαιρέσεις: η Σκανδιναβική ομάδα και λίγες ακόμα χώρες, όπως η Κροατία ή η Δημοκρατία της Τσεχίας. Ωστόσο, υπάρχει μεγάλη ανισότητα ανάμεσα στα παλιά κράτη μέλη της ΕΕ ή την Τουρκία, όπου το χρέος των δήμων είναι πάνω από το 100% των συνολικών τοπικών εσόδων, και τις Σκανδιναβικές χώρες και τα νέα κράτη μέλη της ΕΕ όπου ακόμη είναι πολύ χαμηλότερο. (Σχ.2.1)

Σε ότι αφορά άλλες χώρες με πρόσφατα προβλήματα δημόσιου χρέους για τις οποίες δεν διαθέτουμε παρά μόνο ασύμβατες πληροφορίες από τους αρμόδιους παράγοντες μας για τα κράτη, μπορούμε να προβούμε σε αναλύσεις χρησιμοποιώντας τα στοιχεία της Eurostat (Σχ. 2.2). Οι δυο σειρές στοιχείων- τα δικά μας και της Eurostat- δείχνουν στο σύνολό τους παρόμοιες τάσεις, με τη διαπίστωση ότι τα τελευταία στοιχεία πρέπει να ερμηνευτούν έχοντας κατά νου το πολύ διαφορετικό μέγεθος του τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ποσοστό επί του ΑΕΠ σε κάθε χώρα. Κατά μέσο όρο, ο πυρήνας της ζώνης του ευρώ εμφανίζει μικρή αύξηση του χρέους σε επίπεδο κατώτερο του εθνικού, κυρίως τον πρώτο χρόνο της κρίσης (9%), ενώ στη διευρυμένη ΕΕ εμφανίζεται κάπως μεγαλύτερη αύξηση, η οποία ωστόσο παραμένει μέτρια.

Υπάρχουν ορισμένες αποκλίνουσες τάσεις σε χώρες που είναι τώρα στο προσκήνιο. Στην Ιταλία και την Ελλάδα δεν σημειώθηκε σχεδόν καμία αύξηση του τοπικού δημόσιου χρέους μεταξύ του 2008 και 2010 (ωστόσο στην Ιταλία οι δαπάνες των διοικήσεων σε επίπεδα κατώτερα του εθνικού είναι πιο μεγάλες από ότι στην Ελλάδα) και στην Πορτογαλία παρουσιάζεται μέτρια αύξηση. Με άλλα λόγια τα προβλήματα του δημόσιου χρέους σε αυτές τις χώρες δεν φαίνεται να οφείλονται στο ότι το χρέος των υποεθνικών αρχών είναι εκτός ελέγχου. Ωστόσο, στην Ισπανία, την Ελλάδα ή την Τουρκία, ενώ το τοπικό χρέος δεν αντιπροσωπεύει σημαντικό μέρος του ΑΕΠ, παραμένει αρκετά υψηλό σε σχέση με το σύνολο των τοπικών εσόδων.

Η γρήγορη αύξηση του χρέους στους δήμους στα νέα κράτη μέλη όπως η Λετονία, η Ρουμανία, η Σλοβενία, η Ουγγαρία ή η Σλοβακία, αν και είναι ακόμα σε μέτρια επίπεδα, προκαλεί ανησυχία, καθώς στην ομάδα αυτών των κρατών, η αύξηση σημείωσε και μάλιστα ξεπέρασε το 50% μόνο μέσα σε τρία χρόνια. Βέβαια, η αύξηση αυτή δημιουργείται κατά τον κύκλο του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού 2007- 2014, δηλαδή σε μια περίοδο κατά την οποία η απορρόφηση των διαρθρωτικών ταμείων έπρεπε να επιταχύνεται, και πολλά διαρθρωτικά προγράμματα τίθενται σε εφαρμογή από τις τοπικές αρχές. Ωστόσο η τάση, -η οποία αφορά και στη Σερβία, όπου σημειώθηκε ανώμαλη διόγκωση του χρέους το 2010 (κυρίως λόγω βραχυπρόθεσμων και καθυστερούμενων πληρωμών), χρειάζεται πιο στενή παρακολούθηση.

Από την άλλη πλευρά, οι αρχές στην Κροατία και τη Δημοκρατία της Τσεχίας κατάφεραν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο να διαχειριστούν καλύτερα το δανεισμό των δήμων, ο οποίος παρέμεινε σταθερός κατά τη διάρκεια της κρίσης. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για τη Βουλγαρία, η



οποία εφάρμοσε αυστηρότερο έλεγχο στα χρέη των δήμων, ως μέτρο ασφάλειας σε καιρούς αβεβαιότητας. Ως αποτέλεσμα τα επίπεδα του χρέους είναι παρόμοια με τα επίπεδα της Μολδαβίας, όπου οι συνθήκες της αγοράς και όχι τόσο οι ρυθμίσεις και οι κανονισμοί, καθιστούν το δανεισμό δύσκολο.

### **Πλεονάσματα κατά την εκτέλεση των προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Άλλος τρόπος εφαρμογής αυστηρών κανόνων στις τοπικές αυτοδιοικήσεις σε ορισμένες χώρες ήταν να υποχρεωθούν να έχουν λειτουργικά πλεονάσματα στο τέλος του οικονομικού έτους, για να υπάρχει μεγαλύτερο περιθώριο χειρισμών για εξισορρόπηση των εθνικών λογαριασμών (βλέπε τμήμα 1 παραπάνω). Υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις<sup>2</sup> ότι επρόκειτο για σκόπιμη στρατηγική των εθνικών κυβερνήσεων της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, για παράδειγμα, οι οποίες όφειλαν να περικόψουν δαπάνες.

Στην Ισπανία ξεκίνησε παρόμοια τάση τα δυο τελευταία οικονομικά έτη καθώς επιδεινώθηκε η δημοσιονομική θέση της χώρας στο σύνολό της. Παρόμοια μέτρα ανακοινώθηκαν και στην Ελλάδα ως μέρος ενός ευρύτερου πακέτου για μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, αν και δεν υπάρχουν ακόμα διαθέσιμα στοιχεία ώστε να αξιολογηθούν οι πραγματικές επιπτώσεις των μέτρων.

**Σχ 3. Πλεονάσματα κατά την εκτέλεση των προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης (συνδυασμός όλων των επιπέδων)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Βουλγαρία	9.4%	8.0%	7.2%
Αρμενία	-7.6%	6.1%	2.7%
Ρουμανία	3.3%	3.3%	6.2%
Φινλανδία	-1.1%	1.8%	4.8%
Δανία	1.0%	1.0%	0.3%
Ισπανία	-1.2%	0.8%	
Σουηδία	-0.5%	-1.2%	0.2%
Ουκρανία	-1.2%	-1.3%	-0.2%
Αλβανία	-1.4%	-1.7%	-1.6%
Ρωσία	-0.5%	-2.2%	-0.4%
Ουγγαρία	0.5%	-2.6%	-7.3%
Μολδαβία	-5.2%	-3.8%	0.1%
Λετονία	-6.2%	-4.6%	3.9%
Εσθονία	-4.4%	-5.2%	1.7%
Δημ. της Τσεχίας	3.8%	-6.6%	-0.3%

<sup>2</sup> Συζητήσεις με δημάρχους κατά τη διάσκεψη της Εθνικής Ένωσης Δήμων της Βουλγαρικής Δημοκρατίας (NAMBR) στο Μπόροβets της Βουλγαρίας, 27 Ιουνίου 2011

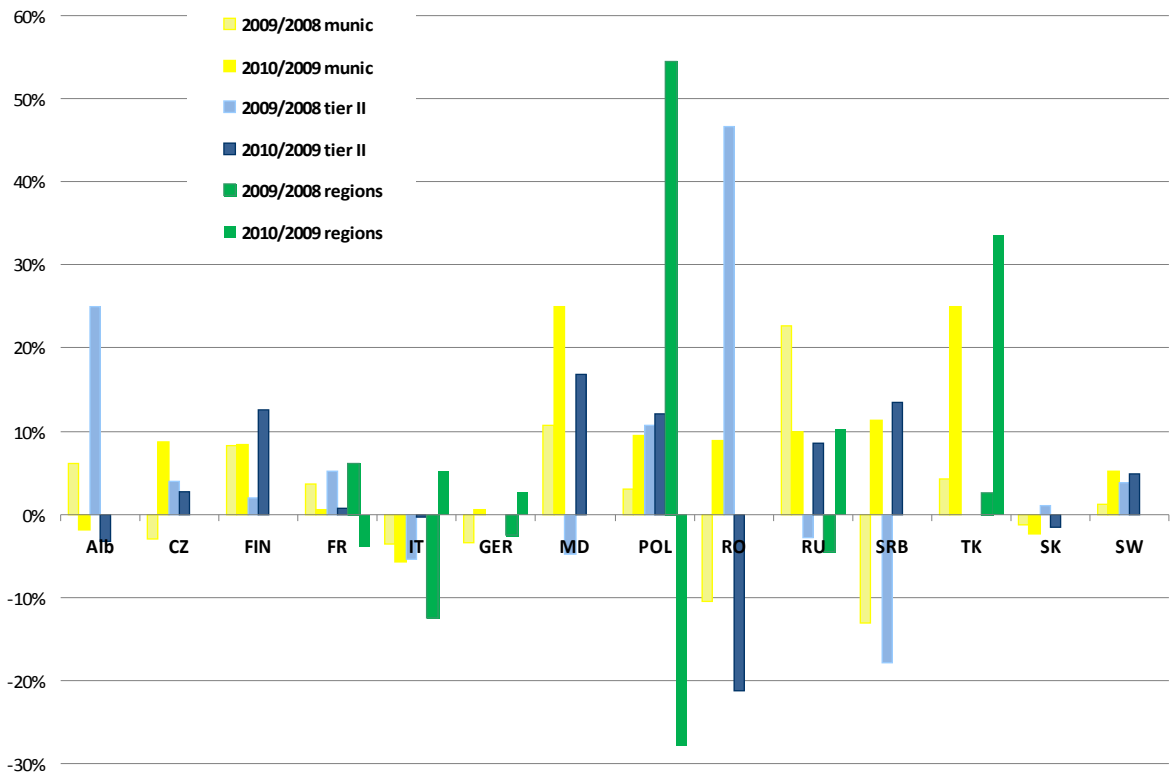
Σλοβακία	-1.3%	-6.7%	-8.9%
Σλοβενία	-9.2%	-7.7%	-6.1%
Κροατία	-1.0%	-8.3%	-0.7%
Πολωνία	-1.8%	-8.4%	-9.2%
Γερμανία	2.2%	-9.9%	-9.2%
Σερβία	-0.9%	-14.9%	-9.7%

### **Αντίκτυπος ανά επίπεδα διοίκησης κατώτερα του εθνικού**

Το διάγραμμα 4 δείχνει ότι υπήρχε μεγαλύτερη αστάθεια στα έσοδα των ανώτερων επιπέδων υπο –εθνικής διοίκησης (περιφέρειες, κομητείες) σε σχέση με τα κατώτερα (επίπεδο δήμων). Αυτό ισχύει σε χώρες όπου αυτά τα ενδιάμεσα επίπεδα παίζουν σημαντικό ρόλο (Ιταλία, Γαλλία, Πολωνία, Γερμανία) αλλά και σχετικά μικρότερο ρόλο (Σερβία, Τουρκία).

Θα ήταν υπερβολή να ερμηνευτεί αυτό ως μια σκόπιμη προσπάθεια προστασίας των πιο ευάλωτων υπο εθνικών αρχών (πχ μικρότεροι δήμοι) από τις δυσμενείς επιπτώσεις της ύφεσης. Η εξήγηση έχει να κάνει, πιθανώς, περισσότερο με το γεγονός ότι οι πηγές εσόδων που διατίθενται σε αυτό το επίπεδο διοίκησης είναι από τη φύση τους πιο ασταθείς (φόροι επιχειρήσεων) ή ότι οι επενδύσεις αντιπροσωπεύουν μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών τους: οι επενδύσεις μειώθηκαν (όπως στη Ρουμανία το δεύτερο έτος της κρίσης), ή ενισχύθηκαν (όπως στη Γερμανία) ή ακολούθησαν μια απρόβλεπτη τάση σε όλο το διάστημα (Ιταλία, Πολωνία).

#### 4. Comparative trends in revenues by tier of sub-national government



## **Τάσεις ανά κατηγορία εσόδων**

Σε ότι αφορά τις βασικές κατηγορίες εσόδων, τα στοιχεία που διαθέτουμε δεν επαρκούν για να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα. Οι περισσότερες δημοσιονομικές πληροφορίες προέρχονται από χώρες της Κεντρικής – Ανατολικής Ευρώπης, με την Ιταλία να είναι η μόνη μεγάλη χώρα από τα παλιά κράτη μέλη της ΕΕ που περιλαμβάνεται στην ανάλυση. Ανεπίσημα στοιχεία δείχνουν ότι η Ισπανία μπορεί να ακολουθήσει τις ίδιες τάσεις με την Ιταλία στην είσπραξη της τοπικής φορολογίας.

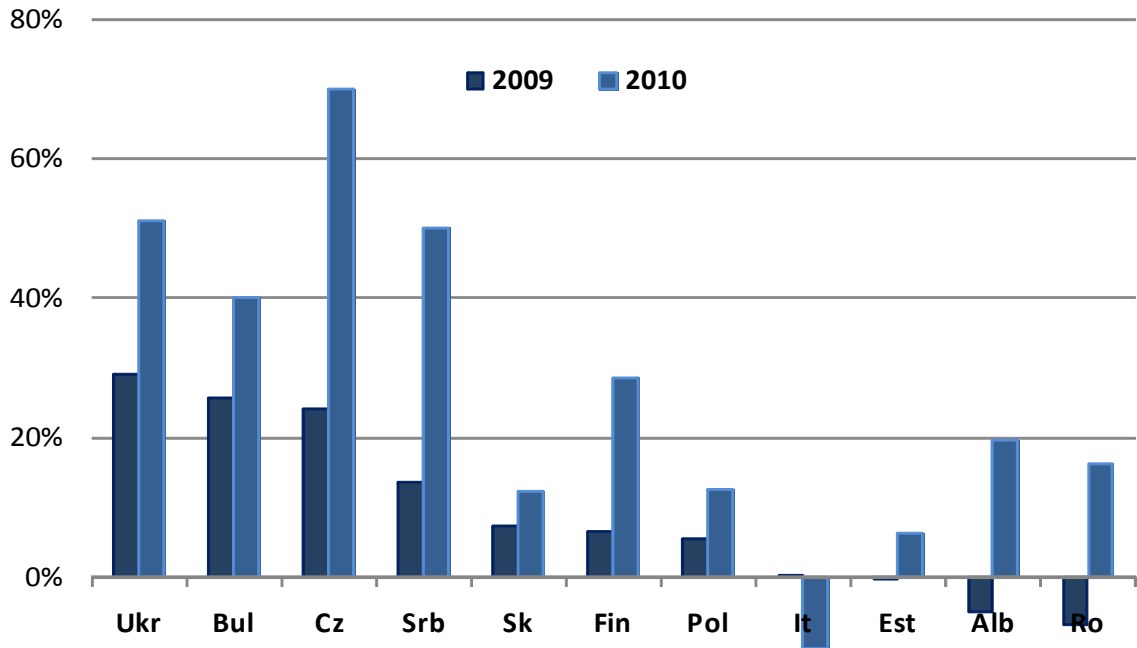
Τα διαγράμματα 5 και 6 δείχνουν ότι πράγματι ο φόρος ακίνητης περιουσίας ήταν πολύ πιο εύρωστος στην περίοδο της κρίσης τουλάχιστον συγκρινόμενος με τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων: με εξαίρεση την Αλβανία και τη Ρουμανία το πρώτο έτος της κρίσης, και την Ιταλία το δεύτερο, οι αποδόσεις από την φορολόγηση ακινήτων αυξήθηκαν και στις δέκα χώρες για τις οποίες διαθέτουμε στοιχεία. Αντιθέτως, σημειώθηκε μείωση των εισπράξεων από φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων στις περισσότερες χώρες – ακόμα και στην Πολωνία, όπου τεχνικά δεν υπήρχε ύφεση.

Η εξήγηση στηρίζεται σε συνδυασμό παραγόντων. Σε πολλές χώρες υπήρχε μεγάλο περιθώριο χειρισμών για να βελτιωθεί η λειτουργία των τοπικών δημοσιονομικών μηχανισμών και να αυξηθεί το ποσοστό είσπραξης και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που αντιμετώπιζαν ελλείψεις στα έσοδα υιοθέτησαν φυσικά τη λύση αυτή για τους πόρους των εσόδων που μπορούσαν να ελέγχουν άμεσα. Αυτό συνέβη στη Σερβία, τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία, την Αλβανία. Από την άλλη πλευρά, η κεντρική διοίκηση αύξησε το φορολογικό συντελεστή με νόμο στη Δημοκρατία της Τσεχίας. Παρόμοια αλλαγή θα ακολουθήσει στην Ουκρανία στις αρχές του 2012, ένας πραγματικός φόρος ακίνητης περιουσίας θα εισαχθεί μαζί με την ισχύουσα «έγγεια φορολογία».

Σε ότι αφορά τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, δεν είναι σίγουρο ότι όλες οι μειώσεις εσόδων που παρουσιάζονται στο διάγραμμα 6 ήταν «φυσικό να συμβούν»: τουλάχιστον στη Ρουμανία οι κυβερνήσεις μείωσαν το ποσοστό του φόρου εισοδήματος που χορηγείται στις τοπικές αυτοδιοικήσεις, για να ενισχύσουν τον προϋπολογισμό της κεντρικής διοίκησης.

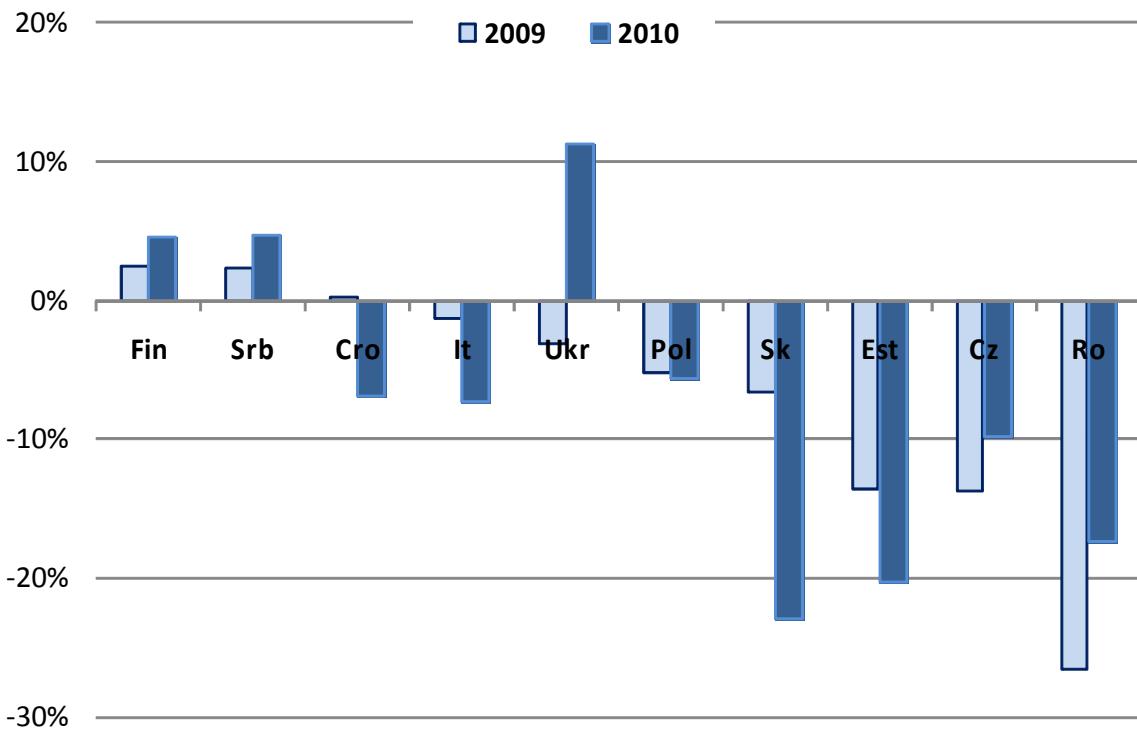
### 5. Relative change in property tax collection

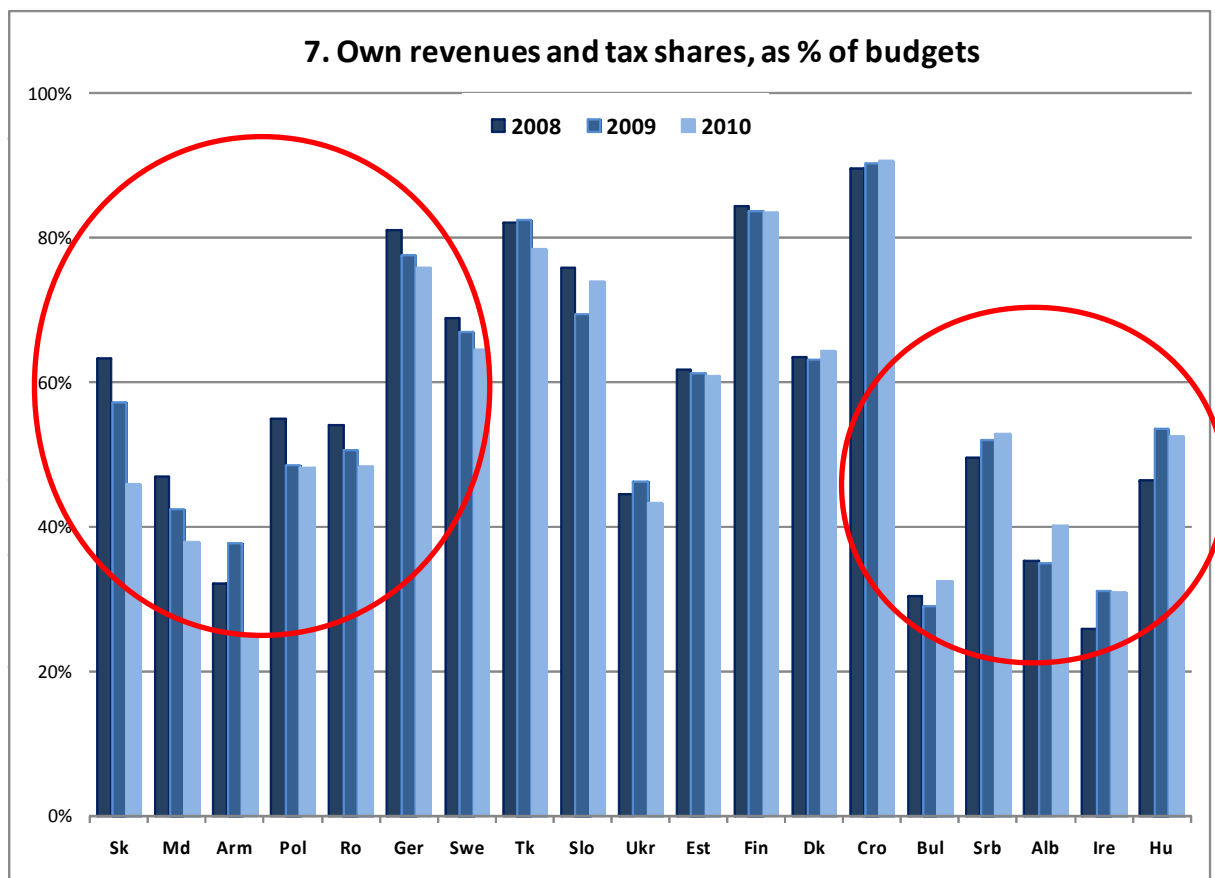
2008 = 100%



### 6. Relative change in PIT collection

2008 = 100%





αυτοδιοικήσεις, έτσι οι τοπικοί προϋπολογισμοί έχουν μειωθεί σε πραγματικούς όρους. Ή, όπως στην Εσθονία και την Κροατία, οι μεταβιβάσεις από την κεντρική διοίκηση μειώθηκαν περίπου στην ίδια

αναλογία με τη μείωση των ίδιων εσόδων, αλλά με το τελικό αποτέλεσμα να είναι ίδιο δηλαδή περιορισμοί στον τοπικό προϋπολογισμό.

Γενικά, δεν φαίνεται να δημιουργείται κάποιο πρόβλημα στη σταθερότητα των τοπικών προϋπολογισμών σε περίοδο κρίσης, εάν ο δείκτης στο διάγραμμα 7 έχει υψηλή ή χαμηλή αξία. Αυτό που προέχει είναι η διασφάλιση μιας ευρείας και ποικίλης βάσης ίδιων εσόδων, αποφεύγοντας την υπερβολική εξάρτηση από ένα και μόνο σημαντικό φόρο, καθώς και η δημιουργία μηχανισμών μεταβίβασης με ενσωματωμένους αυτόματους σταθεροποιητές, όπως αυτοί που χρησιμοποιήθηκαν στη Βόρεια Ευρώπη για τη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών.

## **B. Έσοδα και φορολογική πολιτική**

### **Καταμερισμός φορολογικών βάσεων**

Η ύφεση αύξησε τις συνεχείς ανησυχίες ως προς τον αντίκτυπο των τοπικών φόρων στις εμπορικές επιχειρήσεις. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζει πολλές πτυχές. Από την πλευρά της τοπικής αυτοδιοίκησης, φορολογικές βάσεις όπως κέρδη επιχειρήσεων ή επί του κύκλου εργασιών αποδεικνύονται εξαιρετικά ευάλωτες σε μια γενική οικονομική ύφεση και παρουσιάζουν μια αστάθεια που δεν επιτρέπει τη χρηματοδότηση σταθερών περιοδικών δαπανών, όπως μισθοί εκπαιδευτικών ή συντήρηση οδικού δικτύου. Από την πλευρά των επιχειρήσεων οι φόροι αυτοί αποτελούν δυσβάσταχτο φορτίο σε καιρούς ύφεσης, εάν βασίζονται σε κριτήρια όπως αξίες του ενεργητικού, που δεν αντανakλούν την πορεία των εσόδων τα οποία αποτελούν τη βάση της φορολογίας. Επίσης ενδέχεται να θεωρηθούν σαν μια προσπάθεια επιβολής δυσανάλογων υποχρεώσεων εκ μέρους των τοπικών πολιτικών στους μη-ψηφοφόρους.

Τα επιχειρήματα αυτά για καιρό στοχεύουν τον γαλλικό *Taxe Professionnelle*, τη μεγαλύτερη τοπική πηγή φορολογίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ύφεση ανανέωσε τις πιέσεις των εμπορικών επιχειρήσεων για κατάργηση του φόρου που βασιζόταν κυρίως σε μισθώματα περιουσιακών στοιχείων ο οποίος με νομοθεσία αντικαταστάθηκε από την *cotisation économique territoriale* (οικονομική συνεισφορά σε περιφερειακό επίπεδο) που ενσωματώνει την προστιθέμενη αξία που παράγεται από την επιχείρηση μέσα στη φορολογική βάση. Η πιο σημαντική αλλαγή για την τοπική αυτοδιοίκηση είναι η απώλεια εξουσίας στον προσδιορισμό των συντελεστών που τώρα θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο. Άλλη σημαντική αλλαγή υπήρξε η αναδιανομή μέρους της απόδοσης των φόρων μεταβίβασης ακινήτων μεταξύ των *departements* (νομών), που έχουν πληγεί σε μεγάλο βαθμό από την πτώση της αγοράς ακινήτων παράλληλα με την υποχρέωση κάλυψης αυξημένων δαπανών στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.

Η ύφεση έχει δώσει νέα ώθηση στη συζήτηση περί μεταρρύθμισης του γερμανικού *Gewerbesteuer*, ενός τοπικού φόρου επί των κερδών των επιχειρήσεων. Προτάσεις κατάργησης ή μείωσής του με παράλληλη αύξηση άλλων φόρων όπως του φόρου εισοδήματος ή του ΦΠΑ αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης της ομοσπονδιακής επιτροπής, η οποία όμως, δεν κατέληξε σε κάποιο συμπέρασμα.

Ορισμένοι άλλοι φόροι επί των επιχειρήσεων έχουν επίσης καταργηθεί ή μειωθεί σε μια γενική προσπάθεια ελάφρυνσης των φορολογικών επιβαρύνσεων σε ένα δυσμενές οικονομικό κλίμα. Οι τοπικοί φόροι επί των πωλήσεων και επί των σκαφών θα καταργηθούν το 2012 στην Εσθονία. Οι δήμοι στην Ιρλανδία σε μεγάλο βαθμό ανταποκρίθηκαν στις εκκλήσεις της κυβέρνησης και συγκράτησαν τις αυξήσεις των τελών ακίνητης περιουσίας, ενώ περιορίστηκαν οι εξουσίες των σλοβακικών αρχών ως προς τον καθορισμό των συντελεστών φορολογίας επί των ακινήτων των επιχειρήσεων. Όπως επίσης περιορίστηκαν και οι εξουσίες των δημοτικών αρχών στην Αλβανία ως προς την διαφοροποίηση του συντελεστή φορολογίας στις μικρές επιχειρήσεις.

Αντιθέτως, υπήρξαν ορισμένες αυξήσεις στις τοπικές πηγές εσόδων. Τα μερίδια των δήμων στη Φιλανδία από τις αποδόσεις φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων αυξήθηκαν προσωρινά στο 32%, μέχρι το 2011. Στη Μολδαβία ο συντελεστής φορολογίας επί των μηχανοκίνητων οχημάτων αυξήθηκε κατά 30%. 54 αρχές της Κροατίας έκαναν χρήση αυξημένων εξουσιών για να προσαυξήσουν το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Από το 2012 θα εισπράττεται στην Ουκρανία δημοτικός φόρος ακίνητης περιουσίας. Οι δήμοι στην Ιρλανδία απέκτησαν το δικαίωμα να φορολογούν τις δευτερεύουσες κατοικίες και εισάγεται στο εξής γενικός φόρος επί των οικιστικών ακινήτων. Η Βρετανική κυβέρνηση ανακοίνωσε την πρόθεσή της να αποκαταστήσει το δικαίωμα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να διατηρούν κάποιο μερίδιο από τον φόρο περιουσίας που εισπράττουν από τους φορολογούμενους των επιχειρήσεων. Τώρα όλος ο φόρος ανακατανέμεται σε εθνική βάση και σύμφωνα με τον αριθμό των κατοίκων.

Πιο ριζοσπαστικές είναι οι προτάσεις που υποβλήθηκαν στο Ιταλικό Κοινοβούλιο για την ενίσχυση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Μεταξύ άλλων, προέβλεπαν για τα έσοδα από μισθώματα να μην φορολογούνται πλέον σύμφωνα με την εθνική φορολογία του εθνικού φόρου εισοδήματος, αλλά βάσει ενός αναθεωρημένου δημοτικού φόρου ακίνητης περιουσίας. Στους κρατικούς φόρους επί των επιχειρήσεων θα μπορούσαν επίσης να επιβάλλονται προσαυξήσεις από τις περιφέρειες. Τα μέτρα αυτά εάν υιοθετηθούν και περάσουν στη νομοθεσία θα σηματοδοτήσουν ουσιαστική απόκλιση από την τρέχουσα Ευρωπαϊκή τάση μείωσης της τοπικής φορολογικής αυτονομίας.



### **Πλαίσιο 1**

#### **Συνεργασία μεταξύ των επιπέδων διοίκησης στη Φινλανδία**

Οι τακτικές διαβουλεύσεις μεταξύ της Φινλανδικής Ένωσης τοπικών και περιφερειακών αρχών και του Υπουργείου Οικονομικών οδήγησαν στην υιοθέτηση ορισμένου αριθμού μέτρων με σκοπό τον περιορισμό των πιέσεων στους τοπικούς προϋπολογισμούς μεταξύ του 2009 και του 2011. Αυτές οι πιέσεις προέκυψαν κυρίως από την αύξηση των δαπανών κοινωνικής πρόνοιας και την ανάγκη καταπολέμησης της ανεργίας στους νέους.

Τα μέτρα αυτά περιελάμβαναν :

- Προσωρινή αύξηση του μεριδίου των δήμων στον εταιρικό φόρο από 22,03% σε 32,03%.
- Μείωση του μεριδίου των δήμων στην συνεισφορά για την εθνική συνταξιοδοτική ασφάλιση το 2009 και πλήρη κατάργηση από το 2010.
- Νομοθετικές τροποποιήσεις που επιτρέπουν στους δήμους την αύξηση των φόρων ακίνητης περιουσίας σε επαναπροσδιοριζόμενα όρια
- Οι δήμοι έλαβαν επίσης, ειδική βοήθεια σε ορισμένους τομείς και ουσιαστικές αυξήσεις των κρατικών επιχορηγήσεων

Ομάδες εργασίας εξέτασαν, επίσης, τις επιπτώσεις της εδαφικής αναδιοργάνωσης που προτάθηκε από τη νέα κυβέρνηση το 2011.

#### **Φορολογική αυτονομία**

Ορισμένες χώρες θέτουν ακόμα ανώτατα όρια στους συντελεστές της τοπικής φορολογίας ή προσαυξήσεις, όπως στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Η πρακτική αυτή είναι αντιπαραγωγική, ιδιαίτερα εάν όλοι ή σχεδόν όλοι οι δήμοι έχουν θέσει ανώτατο συντελεστή. Στην περίπτωση αυτή ο φορολογούμενος του τοπικού επιπέδου γνωρίζει ότι προστατεύεται από μεγαλύτερους φόρους και χάνει το ενδιαφέρον του να ελέγξει μια πιθανή σπάταλη πολιτική σε ότι αφορά τον τοπικό προϋπολογισμό. Τα ανώτατα όρια στους φορολογικούς συντελεστές θέτουν τέρμα στη λογοδοσία. Και ενθαρρύνουν ηθικούς κινδύνους στις τοπικές αυτοδιοικήσεις διότι, λόγω έλλειψης εναλλακτικών λύσεων που θα καθιστούν τους πολίτες υπεύθυνους, τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης δεσμεύονται ως προς τη διάσωση των μη ισοσκελισμένων τοπικών προϋπολογισμών. Επιπλέον, η δυνατότητα αύξησης των συντελεστών της τοπικής φορολογίας δεν θα πρέπει να περιορίζεται, διότι ενδέχεται να υπάρξει ανάγκη προσφυγής στον φορολογούμενο για πιθανή χρηματοδότηση του χρέους.

Γενικά, οι θεσμικές μορφές αντιμετώπισης της κρίσης έχουν μειώσει την ελευθερία της τοπικής αυτοδιοίκησης στον καθορισμό των επιπέδων της τοπικής φορολογίας αν και υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις. Η κατάσταση αυτή αποδυναμώνει τη σύγκλιση με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

Ωστόσο, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αίσθηση λογοδοσίας των τοπικών συμβουλίων στις επιχειρήσεις που φορολογούνται μπορεί να είναι πιο αδύναμη σε σχέση με τη λογοδοσία στους κατοίκους. Οι περιορισμοί στις εξουσίες καθορισμού συντελεστών για την πρόληψη διακρίσεων σε βάρος των μη –ψηφοφόρων μπορούν συνεπώς να δικαιολογηθούν. Ανώτατα όρια σε υπερβολικές τοπικές φορολογίες εισοδήματος φυσικών προσώπων επίσης μπορούν να δικαιολογηθούν όπου έχουν αποδεδειγμένο αντίκτυπο στην απασχόληση.

### **Φορολογική βάση του φόρου περιουσίας**

Όπως ήδη σημειώθηκε, οι φόροι για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ακινήτων ή την κατοχή ιδιοκτησίας αποδείχθηκαν ιδιαίτερα σταθεροί στην Ευρώπη κατά την περίοδο της κρίσης. Οι αυξημένοι συντελεστές ή η βελτιωμένοι μηχανισμοί είσπραξης έχουν δώσει στις τοπικές αυτοδιοικήσεις την ευκαιρία να καλύψουν μέρος των ζημιών που προκλήθηκαν από άλλες πηγές.

Ενώ ούτε στο Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας ούτε σε Συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφέρεται ότι οι φόροι ιδιοκτησίας πρέπει να βασίζονται στις εμπορικές αξίες- στις τιμές της αγοράς, η ιδέα αυτή επανέρχεται τακτικά από διεθνείς εμπειρογνώμονες. Ωστόσο, ο φόρος ιδιοκτησίας που βασίζεται στις πραγματικές τιμές της αγοράς δεν έχει παράδοση στην Ευρώπη (με εξαιρέσεις όπως η Δανία και η Σουηδία) και όπου εφαρμόστηκε πχ στο Ηνωμένες Πολιτείες τα μειονεκτήματά του ήρθαν στο προσκήνιο κατά τη διάρκεια της πρόσφατης κρίσης. Οι φόροι ιδιοκτησίας θα πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικές αξίες και να αναθεωρούνται από καιρού εις καιρόν. Οι αναθεωρήσεις αυτές θα πρέπει να αντανakλούν τις μακροπρόθεσμες εξελίξεις της αγοράς μάλλον παρά τις βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις της.

Τροποποιήσεις θα πρέπει να επέρχονται στο ποσό του φόρου περιουσίας ανά τακτά διαστήματα μεταξύ περιοδικών αξιολογήσεων ώστε να αντανakλά την αύξηση των δημοτικών δαπανών που χρηματοδοτεί. Ωστόσο οι τροποποιήσεις αυτές δεν θα πρέπει να υπόκεινται στις υπερβολικές διακυμάνσεις στις οποίες υπόκεινται οι τιμές της αγοράς ακινήτων. Οι διακυμάνσεις αυτές θα μπορούσαν πράγματι να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στους δημοτικούς προϋπολογισμούς όταν μειώνονται οι εμπορικές αξίες ή στην τσέπη των φορολογουμένων όταν σημειώνεται μεγάλη αύξηση. Η τιμαριθμοποίηση της βάσης του δείκτη τιμών καταναλωτή είναι μια πιθανή λύση. Οι τακτικές αυξήσεις στους συντελεστές φορολογίας που θέτουν τα τοπικά συμβούλια είναι μια άλλη λύση. Όπως

γίνεται στα τοπικά συμβούλια της Βρετανίας και της Πολωνίας, για παράδειγμα, οι ετήσιες αυξήσεις πάνω ακριβώς από το ποσοστό του πληθωρισμού έχουν εξασφαλίσει ουσιαστικές αυξήσεις στα έσοδα χωρίς σοβαρές πολιτικές αντιδράσεις.

### **Ασταθία στα έσοδα**

Η Σύσταση Rec (2005)<sup>1</sup> της Επιτροπής των Υπουργών<sup>3</sup> αναφέρει ότι «Η τοπική φορολογία θα πρέπει να είναι εύλογα σταθερή ώστε να συμβάλει στη συνοχή και να προβλέπει δυνατότητες για τις δημόσιες υπηρεσίες,...». Η ύφεση έχει προκαλέσει ζημιές στους τοπικούς προϋπολογισμούς που εξαρτώνται πολύ από ασταθείς φορολογικές βάσεις όπως κέρδη επί των επιχειρήσεων ή επί του κύκλου εργασιών και συναλλαγές ακινήτων. Οι εκχωρήσεις αυτών των εσόδων χρήζουν σοβαρής επανεξέτασης.

Η σωστή λύση δεν είναι άμεσα προφανής. Οι εταιρίες, όπως και οι ιδιώτες θα έπρεπε να συμβάλουν στο κόστος των υποδομών και των υπηρεσιών που απολαμβάνουν. Όποια και αν είναι η φορολογική βάση ο φόρος πρέπει να καταβάλλεται με βάση τα εισοδήματα τα οποία παρουσιάζουν διακυμάνσεις. Τα κέρδη και οι κύκλοι εργασιών, με αυτή τη σειρά, αποτελούν τους καλύτερους δείκτες της ικανότητας πληρωμής, αλλά η δίκαιη αντιμετώπιση των φορολογουμένων δεν δίνει στους τοπικούς προϋπολογισμούς τη σταθερότητα που χρειάζονται. Όλα είναι θέμα ισορροπίας. Οι φόροι επί των επιχειρήσεων πρέπει να αποτελούν μέρος των εσόδων του τοπικού προϋπολογισμού, αλλά τα πλέον ασταθή έσοδα, όπως αυτά που προέρχονται από εταιρικούς φόρους, δεν θα πρέπει να αναμένεται να καλύπτουν μεγάλο μέρος των τοπικών δαπανών.

Όταν φόροι που αποφέρουν ασταθή έσοδα έχουν ήδη εκχωρηθεί στις τοπικές αυτοδιοικήσεις και είναι δύσκολο να γίνουν νομοθετικές αλλαγές, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις πρέπει να εισάγουν προστατευτικούς μηχανισμούς που θα επιτρέπουν τη διάθεση εσόδων που αποκτήθηκαν σε περιόδους ευημερίας για τη χρηματοδότηση του τοπικού χρέους ή τη δημιουργία αποθεμάτων για τις δύσκολες μέρες.

### **Μεταβιβάσεις μεταξύ των επιπέδων διοίκησης**

Σε όλες σχεδόν τις χώρες τα έσοδα των κεντρικών διοικήσεων επηρεάστηκαν πρώτα σε μεγαλύτερο βαθμό από την ύφεση σε σχέση με τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αν και η τάση αυτή αντιστράφηκε το 2010. – Ως εκ τούτου μεγάλος ήταν ο πειρασμός να μειωθούν τα εθνικά ελλείμματα περιορίζοντας τις μεταβιβάσεις μεταξύ των επιπέδων διοίκησης – επιμερίζοντας το κόστος και τους δήμους.

Ορισμένες κυβερνήσεις δεν μπόρεσαν να αντισταθούν στον πειρασμό. Το 2010 το Κοινοβούλιο της Σερβίας τροποποίησε τη νομοθεσία με

<sup>3</sup> Σύσταση [Rec\(2005\)1](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P1236_146909) της Επιτροπής των Υπουργών στα Κράτη μέλη σχετικά με τους οικονομικούς πόρους των τοπικών και περιφερειακών αρχών: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P1236\\_146909](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P1236_146909)

τιμαριθμοποίηση των χρηματοδοτήσεων από τον εθνικό προϋπολογισμό, έτσι ώστε οι δήμοι με έσοδα άνω του μέσου όρου ανά κάτοικο να λάβουν λιγότερα από ότι θα είχαν λάβει σε διαφορετική περίπτωση, τουλάχιστον για ένα χρόνο. Επίσης, πέρσι η κυβέρνηση της Βουλγαρίας προέβη σε παρακράτηση 15% των επιχορηγήσεων για μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων στα μέσα του έτους. Οι επιχορηγήσεις της Βρετανικής κυβέρνησης μειώθηκαν το 2010/11 κατά 1.16 δις λίρες Αγγλίας (2.1%)

Οι περισσότερες κυβερνήσεις είχαν πιο φιλικές συμπεριφορές προς τους τοπικούς προϋπολογισμούς. Το 2009, πολλές χώρες μεταξύ των οποίων η Αυστρία, η Γερμανία, η Νορβηγία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, προέβησαν σε βραχυπρόθεσμες χρηματοδοτήσεις μικρών επενδυτικών προγραμμάτων έτοιμων προς υλοποίηση, ώστε να τονωθεί η κατασκευαστική βιομηχανία. Το ίδιο έτος πολλές χώρες μεταξύ των οποίων η Αλβανία, η Δανία, η Φιλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Σουηδία αύξησαν προσωρινά τις γενικές μεταβιβάσεις πόρων για να αντισταθμίσουν μειώσεις των φορολογικών εσόδων στις τοπικές αυτοδιοικήσεις.

Τα περισσότερα από τα μέτρα αυτά ήταν ad hoc αντιδράσεις, και κάποια επαναλήφθηκαν το 2010. Ωστόσο από το 2011, σοβαρές αμφιβολίες για την ικανότητα εξυπηρέτησης ή αναχρηματοδότησης του δημόσιου χρέους οδήγησαν σε συγκράτηση των επιχορηγήσεων σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία. Σκόπιμες και μακροπρόθεσμες μειώσεις στις μεταβιβάσεις σημειώνονται και σε ορισμένες άλλες χώρες όπως η Ρουμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο σε μια σοβαρή προσπάθεια περιορισμού του διαρθρωτικού ελλείμματος των δημοσίων οικονομικών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο οι περικοπές κλιμακώνονται και θα φθάσουν το 12% ανά έτος μέχρι το 2015. Αυτό επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα του ΟΟΣΑ ότι οι οικονομικές συνέπειες της ύφεσης γίνονται πιο αισθητές στους τοπικούς προϋπολογισμούς όταν ξεκινήσει η οικονομική ανάκαμψη και οι εθνικές κυβερνήσεις προσπαθούν να αποκαταστήσουν τις ζημιές στο σύνολο των δημοσίων οικονομικών.

Σε ποιο βαθμό αυτές οι περικοπές στις δημόσιες δαπάνες είναι αναγκαίες; Η ερώτηση αυτή, με διαφορετική απάντηση για κάθε χώρα, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας μελέτης. Ωστόσο είναι σημαντικό οι περικοπές στις μεταβιβάσεις να γίνουν με τρόπο όσο γίνεται πιο ομαλό, δίκαιο και προβλέψιμο ώστε οι τοπικές αυτοδιοικήσεις να έχουν προηγούμενη ενημέρωση και ευκαιρία να προβούν στις αναγκαίες προσαρμογές ως προς την παροχή υπηρεσιών και την απασχόληση. Ο καθορισμός της φορολογικής βάσης ή η κατανομή πόρων βάσει προβλέψεων προβαίνοντας σε εκ των υστέρων εγκρίσεις με βάση τα πραγματικά δεδομένα (όπως στη Δανία για παράδειγμα) είναι ένας άλλος μηχανισμός που επιτρέπει τον περιορισμό των απωλειών στους προϋπολογισμούς και τη σταθεροποίηση των πηγών των εσόδων.

## **Χρέος**

Το τρέχον χρέος των επιπέδων διοίκησης κάτω του εθνικού αυξήθηκε στην ΕΕ κατά 9.9% το 2009 και κατά 6% το 2010 και αντιπροσωπεύει το 13% του συνολικού ελλείμματος του δημόσιου τομέα.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, προέκυψε το πρόβλημα του μη βιώσιμου χρέους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου πόροι που διατίθενται στους δήμους είναι ιδιαίτερα ασταθείς και ευαίσθητοι στον κύκλο της οικονομικής δραστηριότητας – ιδιαίτερα ίδια έσοδα, αλλά και χρηματοδοτήσεις μέσα από μεταβιβάσεις- δημιουργείται το φαινόμενο «οικονομικής ακμής- ύφεσης», όπου οι δήμοι ήταν σχετικά ξένοιαστοι κατά την περίοδο της οικονομικής ακμής, με κίνητρα να τοποθετούν τα πλεονάσματα σε εντυπωσιακά επενδυτικά προγράμματα αλλά και να προβαίνουν σε υπερβολικές προσλήψεις. Το χειρότερο, η μεγάλη πιστοληπτική ικανότητα «στις καλές εποχές» σε συνδυασμό με την εύκολη πρόσβαση σε δανεισμό επέτρεψε στους πιο εύπορους δήμους να αυξήσουν τη δημοσιονομική τους ικανότητα αναλαμβάνοντας χρέη η εξυπηρέτηση των οποίων δεν είναι τώρα βιώσιμη.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, πρέπει να αναληφθεί δράση για διόρθωση των οικονομικών ανισοτήτων στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης και υπάρχει ανάγκη για μια πολιτική αναδιάρθρωσης του χρέους στους δήμους και ανάκαμψη των τοπικών αυτοδιοικήσεων που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες. Ωστόσο, τίθενται τα πλέον ουσιώδη προβλήματα ελέγχου του χρέους χωρίς υπερβολική παρέμβαση στην τοπική αυτονομία και ενίσχυσης του δημόσιου ελέγχου του δανεισμού των δήμων. Η ρυθμιστική δομή οφείλει να καλύψει τόσο την ελευθερία ανάληψης χρεών όσο και τη διαχείριση της αφερεγγυότητας .

Τα κριτήρια του Μάαστριχτ παρακινούσαν ορισμένες χώρες να εισάγουν μηχανισμό μεταξύ των επιπέδων διοίκησης που θα αποσκοπούσε στον περιορισμό της δυνατότητας δανεισμού του δημόσιου τομέα με ονομασίες όπως « εσωτερικό σύμφωνο σταθερότητας» ή «φρένο στο δανεισμό». Το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε Συστάσεις το 2004, και το NALAS (Δίκτυο Ενώσεων των τοπικών αρχών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης) πρόσφατα δημοσίευσε πλήρεις Κατευθυντήριες Γραμμές για το δανεισμό των τοπικών αρχών στη νοτιοανατολική Ευρώπη, οι οποίες αξίζουν την προσοχή μας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: ΒΕΛΤΙΣΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΙΟ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**

### **Περιορισμοί στους προϋπολογισμούς**

Η περικοπή των δημοσίων δαπανών, σε ποιο βαθμό και με ποιο χρονικό ορίζοντα είναι καυτά πολιτικά ζητήματα εθνικού επιπέδου που τίθενται από την Ουάσιγκτον και το Ουάιτχολ (White Hall) μέχρι την Αθήνα και τη Μαδρίτη. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις οι οποίες αντιμετωπίζουν όλο και μεγαλύτερους περιορισμούς στους τοπικούς προϋπολογισμούς έχουν λιγότερα περιθώρια για συζητήσεις ιδεολογικού και μακρο-οικονομικού περιεχομένου. Η βέλτιστη χρήση των πιο περιορισμένων πόρων αποτελεί πιθανώς μια διαρκή πρόκληση.

Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο V, ένα μεγάλο μέρος των μειώσεων στις δαπάνες έχει επιτευχθεί με την αναβολή επενδύσεων κεφαλαίου. Ωστόσο, οι εκθέσεις αποκαλύπτουν πολλές προσπάθειες βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των τοπικών προϋπολογισμών. Ολοκληρωμένες προσεγγίσεις – η μια παραγωγική – διοικητική (top-down) και η άλλη επαγωγική- συμμετοχική (bottom-up)- έχουν αναληφθεί από δυο χώρες που έχουν πληγεί σοβαρά από την ύφεση: την Ιρλανδία και την Ισλανδία.

Η Κυβέρνηση της Ιρλανδίας έχει ενορχηστρώσει ριζικές μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνουν:

- Ανακατανομή και κατανομή της παροχής υπηρεσιών και των διοικητικών διαδικασιών μεταξύ κεντρικών διοικήσεων και δήμων με σκοπό την επίτευξη οικονομιών κλίμακας.
- Εξοικονόμηση πόρων με βάση συγκριτικές αξιολογήσεις αξίας 500 εκατ. ευρώ
- Περικοπές μισθών κατά 25% και πάγωμα προσλήψεων, και
- Μέτρα καταστολής της φοροδιαφυγής στα μηχανοκίνητα οχήματα

Η πόλη του Ρέικιαβικ, η οποία αντιμετώπισε απώλειες εσόδων της τάξης του 20% τα τελευταία δυο χρόνια, επέβαλε:

- Σταδιακές περικοπές μισθών στους ανώτερους υπαλλήλους
- Πάγωμα των προσλήψεων
- 300 βελτιώσεις της αποδοτικότητας βάσει προτάσεων που υπέβαλε το προσωπικό μέσω διαδικτύου, και
- Συνεργασία με εμπορικές και εθελοντικές οργανώσεις.

Άλλα μέτρα λιτότητας εφαρμόστηκαν ευρέως ωστόσο ήταν σποραδικά και σπανίως στρατηγικού χαρακτήρα. Παρακάτω τίθενται σε κατηγορίες .

### **Εδαφική αναδιοργάνωση**

Το μέσο μέγεθος των τοπικών αυτοδιοικήσεων ποικίλλει κατά πολύ στις διάφορες χώρες. Ο μέσος δημοτικός πληθυσμός κυμαίνεται από 1,640

κατοίκους στη Δημοκρατία της Τσεχίας και 1,720 στη Γαλλία μέχρι 56, 570 στη Λιθουανία και 139,480 στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Διάφορες τάσεις της δεκαετίας του 1980 και του 1990 οδήγησαν σε μια πιο περίτεχνη δομή σε πολλές χώρες. Αυτές περιελάμβαναν:

- Ενθάρρυνση για ανάπτυξη περιφερειακών επιπέδων αυτοδιοίκησης μέσω της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και του μηχανισμού των διαρθρωτικών ταμείων
- Αναστροφή της διαδικασίας συγχωνεύσεων μετά το 1989, χαρακτηριστική της κομμουνιστικής περιόδου
- Περιφερειακή αυτονομία όπως στην Ισπανία
- Εθνικές συγκρούσεις στα Δυτικά Βαλκάνια
- Λειτουργικές απαιτήσεις των περιβαλλοντικών υποδομών που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ

Λόγω της οικονομικής κρίσης οι χώρες εστίασαν περαιτέρω την προσοχή τους στο κόστος αυτής της θεσμικής ανάπτυξης και εντόπισαν αύξηση των γενικών διοικητικών δαπανών ή απουσία οικονομικών κλίμακας. Ορισμένες χώρες ξεκίνησαν ήδη τη λήψη μέτρων. Μέχρι το 2008 στη Δανία είχαν επέλθει συγχωνεύσεις μειώνοντας τον αριθμό των δήμων από 271 σε 98. Στη Γεωργία 985 δήμοι, στην πλειονότητά τους χωριά, συγχωνεύτηκαν σε 64 μεγαλύτερους δήμους βασισμένους σε προηγούμενους παλιούς δήμους, πολιτική που έχει ήδη υιοθετηθεί και από τη Λιθουανία. Ο αριθμός των δήμων στη Φινλανδία μειώθηκε από 447 σε 348.

Η οικονομική κρίση έχει δώσει νέα ώθηση σε αυτή τη διαδικασία σε τρεις από τις χώρες που πλήττονται σε μεγαλύτερο βαθμό. Η Ελλάδα μείωσε τον αριθμό των δημοτικών αρχών από 1034 σε 325, η Ισλανδία από 7.200 (το 1990) σε 76, και η Λετονία από 500 σε 118. Η νέα κυβέρνηση της Φινλανδίας προτείνει μια σημαντική συνένωση των δήμων στο επίπεδο που τώρα αποτελεί το περιφερειακό επίπεδο (η κυρίαρχη ιδέα της πρότασης βασίζεται στα αστικά κέντρα και τη διαδρομή μεταξύ τόπου διαμονής και τόπου εργασίας).

Οι μεγαλύτεροι δήμοι θα έπρεπε να δαπανούν μικρότερο ποσοστό από τους πόρους τους σε γενικές διοικητικές δαπάνες και να επιτυγχάνουν μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας. Ωστόσο, ενώ οι συγχωνεύσεις μπορεί να επιτρέπουν στις τοπικές αυτοδιοικήσεις να παρέχουν περισσότερες ή πιο ποιοτικές υπηρεσίες, δεν αποδεικνύεται ότι συμβάλλουν και σε εξοικονομήσεις χρημάτων. Εκτός από τις εφάπαξ δαπάνες που σχετίζονται με την ανα-διοργάνωση, υπάρχει μια τάση των αρχών που έχουν συγχωνευθεί να υιοθετούν τις πιο δαπανηρές συνήθειες των προκατόχων τους.

Η αύξηση των συμπράξεων μεταξύ των δήμων αποτελεί ένα πιο σύντομο δρόμο εξοικονόμησης πόρων με λιγότερο πολιτικό κόστος και έχει ευρέως επιταχυνθεί λόγω της κρίσης. Αυτές οι συμπράξεις λαμβάνουν χώρα με διάφορες μορφές.

Η πρώτη, η οποία προκύπτει περισσότερο από τη διαδικασία προσχώρησης στην ΕΕ μάλλον παρά από την κρίση, είναι η δημιουργία διαδημοτικών εταιριών για την κατασκευή και λειτουργία περιβαλλοντικών υποδομών, όπως χώροι υγειονομικής ταφής και εγκαταστάσεις επεξεργασίας νερού με σημαντικές οικονομίες κλίμακας. Στην Ουγγαρία ο αριθμός των δημοτικών χώρων υγειονομικής ταφής περιορίστηκε κατά 90% με τη δημιουργία κοινών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που δύνανται να μεγιστοποιούν τη χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας και των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ. Το ένα πέμπτο των δήμων στην Κροατία έχουν κοινές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας.

Η δεύτερη μορφή, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη, είναι η ένταξη του σχεδιασμού και της παροχής υπηρεσιών στα αστικά κέντρα, όπως δείχνει η μεγάλη αύξηση των γαλλικών *communautes urbaines* (αστικές κοινότητες) (και η δημιουργία ενός νέου διαδημοτικού επιπέδου, της μητρόπολης)

Στην παρούσα οικονομική συγκυρία, η πλέον δημοφιλή μορφή είναι η χρήση από κοινού των επαγγελματικών πόρων και του εξοπλισμού που απαιτείται για διοικητικές ενέργειες όπως είσπραξη φόρων, πολεοδομικοί έλεγχοι, διαχείριση μισθοδοσίας, εσωτερικοί οικονομικοί έλεγχοι και τεχνολογία της πληροφορίας. Οι κοινές πρωτοβουλίες στις δημόσιες δημοπρασίες μπορούν να πετύχουν καλύτερες προσφορές και να μειώσουν το διοικητικό κόστος.

Στη Σλοβακία η δημιουργία κοινών γραφείων επέτρεψε την αποκέντρωση των δημοσίων υπηρεσιών όπως η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια στο πλαίσιο ενός εξαιρετικά κατακερματισμένου δημοτικού συστήματος. Ακόμα και στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έχουν κατά μέσο όρο μεγάλο αριθμό κατοίκων, λόγω της κρίσης προωθήθηκε σε μεγάλο βαθμό η από κοινού διαχείριση των υπηρεσιών. Η πόλη του Westminster ενώθηκε με το γειτονικό δήμο, του Kensington και Chelsea με σκοπό την από κοινού παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης.

Όπως αναφέρεται σε έκθεση της Ολλανδίας, οι μικροί δήμοι αντιτίθενται στις συνενώσεις ωστόσο αποδέχονται τη δημιουργία κοινών διοικητικών διαδικασιών. Αυτό υπήρξε το πιο ευρέως διαδεδομένο αποτέλεσμα της κρίσης. Οι αρχές της Ιρλανδίας έχουν δημιουργήσει «συνασπισμούς» για τη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, την τεχνολογία της πληροφορίας και τους πολεοδομικούς ελέγχους, στο βόρειο αλλά και στο νότιο τμήμα των συνόρων. Η Ισπανία κατέγραψε πέρσι 780 νέες διαδημοτικές συμφωνίες.

### **Εξορθολογισμός της παροχής υπηρεσιών**

Η κρίση ενθάρρυνε το επιλεκτικό κλείσιμο φορέων παροχής υπηρεσιών που υπολειπόμενες. Η Βουλγαρία, η Δανία, η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Μολδαβία, η Ρουμανία, η Ουκρανία και το Ηνωμένο Βασίλειο ανέφεραν τη



λήψη παρόμοιων μέτρων, με ορισμένα σχολεία της υπαίθρου να αποτελούν τον πιο κοινό στόχο. Σε πολλές περιπτώσεις η ύφεση παρείχε την ευκαιρία για αλλαγές οι οποίες προκλήθηκαν από δημογραφικές αλλαγές.

Τα μέτρα αυτά έχουν ένα κοινωνικό κόστος. Η έκθεση της Ένωσης Τοπικών Αρχών της Δανίας αναφέρεται στη μείωση της επισκέψεων σε ηλικιωμένους κατοίκους εξ αιτίας των συγχωνεύσεων των κέντρων υποδοχής και φροντίδας, ενώ στην Ουκρανία αναφέρεται αδυναμία της πρόσβασης των εθνικών μειονοτήτων στην εκμάθηση της μητρικής γλώσσας.

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις, ωστόσο, συχνά ενθαρρύνονται από διοικητικές και οικονομικές διαδικασίες να παρέχουν υπηρεσίες με τρόπο αδικαιολόγητα ακριβό. Για παράδειγμα, σε ορισμένες χώρες όπως στην Ουγγαρία και την Ουκρανία η παροχή υπηρεσιών όπως η φιλοξενία ηλικιωμένων σε ιδρύματα και η νοσοκομειακή περίθαλψη ασθενών ανήκει στην αρμοδιότητα ανώτερων επιπέδων διοίκησης, ενώ οι δήμοι παρέχουν κατ'οίκον νοσηλεία και πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας. Η χρηματοδότηση υπηρεσιών που διασφαλίζονται από ανώτερα επίπεδα διοίκησης στηρίζεται σε υπολογισμούς όπου λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των ατόμων που έχουν φιλοξενηθεί ή θεραπευτεί. Οι ρυθμίσεις αυτές ενδέχεται να δώσουν ισχυρά κίνητρα ώστε να φιλοξενηθούν άτομα σε ιδρύματα ή να εισαχθούν ασθενείς σε νοσοκομεία χωρίς αυτό να αποτελεί τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο αντιμετώπισης των αναγκών τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις όμως, αποτελεί την πλέον δαπανηρή λύση.

Οι δαπάνες ιατρικής περίθαλψης αυξάνουν επίσης από ένα σύστημα αμοιβής στους παρόχους υπηρεσιών με βάση την υποδοχή ή την εξατομικευμένη θεραπεία. Οι αρνητικές επιπτώσεις είναι ευρέως αναγνωρισμένες και έχουν σχεδιαστεί συστήματα όπως χρηματοδότηση ομογενών ομάδων διάγνωσης (diagnostic related groups) με σκοπό να τις περιορίσουν. Ωστόσο αυτές οι μεταρρυθμίσεις δεν είχαν καθολικό χαρακτήρα και με την κρίση η ανάγκη για τέτοιες μεταρρυθμίσεις καθίσταται πιο επιτακτική

Αφθονούν τα παραδείγματα υπερβολών σε δαπάνες στον κοινωνικό τομέα. Σχολεία με αριθμό μαθητών που μειώνεται, για παράδειγμα, συχνά διατηρούν τον ίδιο αριθμό εκπαιδευτικών οι οποίοι έχουν μειωμένο πρόγραμμα.

Τοπικές αυτοδιοικήσεις που θα επιθυμούσαν να περιορίσουν τις δαπάνες, αδυνατούν λόγω υφιστάμενων εθνικών ρυθμίσεων. Δαπανηρές υπηρεσίες όπως υπηρεσίες εκπαίδευσης, κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας καθορίζονται συχνά από λεπτομερή πρότυπα παροχής υπηρεσιών και η διαχείριση από την τοπική αυτοδιοίκηση υπόκειται σε στενή εποπτεία από τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία. Σε γενικές γραμμές, οι ρυθμίσεις διέπουν τα μέσα μάλλον παρά τα αποτελέσματα.

Αυτό ισχύει κυρίως σε χώρες στις οποίες γίνεται διάκριση καθηκόντων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε «αυτόνομα» και «κατ' έξουσιοδότηση- με μεταβίβαση» και τίθενται οι δαπανηρές κατ άτομο υπηρεσίες στη δεύτερη κατηγορία. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ουκρανίας οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δεν δύνανται να προβούν σε κλείσιμο σχολείων με λίγους μαθητές ή κοινωνικών ή πολιτιστικών φορέων χωρίς την άδεια των υπουργείων η οποία ενδέχεται να μη δοθεί παρόλη τη χαμηλή προσέλευση είτε λόγω δημογραφικών αλλαγών ή λόγω αλλαγών στις προτιμήσεις των κατοίκων.

Το πρόβλημα επιδεινώνεται από το γεγονός ότι τα καθ ύλην αρμόδια υπουργεία δεν έρχονται αντιμέτωπα με τις συνέπειες λειτουργίας μη αποδοτικών υπηρεσιών, καθώς η χρηματοδότηση υπηρεσιών που μεταβιβάζονται ανήκει συνήθως στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών. Πολλοί εθνικοί εισηγητές σχολιάζουν ότι η αδυναμία να πληρούνται τα πρότυπα παροχής μη βιώσιμων υπηρεσιών είναι ευρέως διαδεδομένη ωστόσο υπάρχει ανοχή σε αυτό. Άλλοι θεωρούν σοβαρό πρόβλημα την εθνική επιμονή στην τήρηση κανόνων. Οι χώρες που έχουν υπογράψει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα εθνικά υπουργεία δεν προβαίνουν σε μικρο- διαχείριση υπηρεσιών που ανατίθενται στην τοπική αυτοδιοίκηση είτε πρόκειται για μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες ή όχι.

## **Απασχόληση**

Κατά την άποψη των φορολογουμένων στα δημαρχεία υπάρχει πάντα πλεονάζον προσωπικό. Η μεγάλη γραφειοκρατία, είτε πρόκειται για μύθο ή για πραγματικότητα, αποτελεί μέρος του συλλογικού ασυνείδητου. Στους τρόπους αντιμετώπισης της κρίσης συμπεριλήφθηκαν κατά συνέπεια πολύ γρήγορα και σε μεγάλο βαθμό λύσεις που συνίστανται στη μείωση του προσωπικού ή των αποδοχών ( ή και τα δυο).

Σε ορισμένες περιπτώσεις τα μέτρα μείωσης υπήρξαν ριζοσπαστικά. Οι τοπικές αρχές στην Ιρλανδία προέβησαν στην κατάργηση 6.600 θέσεων εργασίας τα τελευταία τρία χρόνια. Οι δημοτικές επιχειρήσεις στη Δανία μειώθηκαν κατά 2.6% το 2009 και στην Αλβανία κατά 3% το 2010. Η Κυβέρνηση της Ουκρανίας έθεσε ως στόχο τον περιορισμό του δημόσιου τομέα κατά 20%.

Αλλά πολλά άλλα κράτη ή μεμονωμένες αρχές κατέβαλαν προσπάθειες να αποφύγουν τις απολύσεις, εν μέρει λόγω του κόστους των αποζημιώσεων και εν μέρει λόγω της επιδείνωσης της ύφεσης. Οι εναλλακτικές για πάγωμα μισθών και περικοπές έχουν υιοθετηθεί ευρέως. Οι μισθοί στην Ισπανία μειώθηκαν κατά 5%, στη Λετονία και την Εσθονία κατά 15%, και στη Ρουμανία κατά 25%. Η Ελληνική Κυβέρνηση μείωσε μισθούς και επιδόματα ενώ η Ουγγαρία δεν κατέβαλε τον 13<sup>ο</sup> μισθό το 2009 και το 2010, με εξαίρεση τους χαμηλόμισθους. Η ίδια προοδευτική προσέγγιση υιοθετήθηκε στην Πορτογαλία όπου περικοπές επιβλήθηκαν σε μισθούς

άνω των 1.500 ευρώ, με το μέγεθος των περικοπών να αυξάνει ανάλογα με το μισθό μέχρι το ανώτατο όριο του 10%. Οι μισθοί όλων των δημοσίων υπαλλήλων στη Βρετανία πάγωσαν για το 2011/12. Η Λετονία δεν μείωσε προσωπικό αλλά περιόρισε την εργάσιμη εβδομάδα σε τέσσερις μέρες, ενώ οι δήμοι στην Ισλανδία έκοψαν ώρες και υπερωριακή απασχόληση. Αυτές οι περικοπές παρουσιάζονται συνήθως ως προσωρινές, για να διατηρήσουν μακροπρόθεσμα τον ελκυστικό χαρακτήρα των δημοσίων υπηρεσιών. Η μητροπολιτική Κωνσταντινούπολη απέφυγε τις απολύσεις αλλά περιόρισε άλλες δαπάνες όπως χρήση τηλεφώνων και επίσημων αυτοκινήτων.

Το πάγωμα των προσλήψεων από το 2009 και μετά υπήρξε ευρέως διαδεδομένο. Η Ρουμανία επιτρέπει την πλήρωση κενών θέσεων σε αναλογία ένα προς επτά. Η Σερβία νομοθέτησε την επιβολή ανώτατου ορίου τεσσάρων δημοτικών υπαλλήλων ανά 1.000 κατοίκους. Ορισμένοι δήμοι προτίμησαν να απολύουν υπαλλήλους και στη συνέχεια να τους αναθέτουν υπεργολαβία τα καθήκοντα που ασκούσαν στο παρελθόν.

Οι αιρετοί αξιωματούχοι δεν απέφυγαν εντελώς παρόμοιες θυσίες. Το Κοινοβούλιο της Σλοβακίας ψήφισε περικοπές στις αποδοχές των δημάρχων. Όταν έληξε η θητεία των δημοτικών συμβουλίων στην Ουγγαρία το 2010, ο αριθμός των μελών μειώθηκε κατά 30-40%.

Καθώς οι κυβερνήσεις προσπαθούν να αποκαταστήσουν την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, το σχετικό θέμα των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ήρθε στο επίκεντρο. Οι μεταρρυθμίσεις, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπίσουν το θέμα της μακροζωίας, αφορούν τρεις περιπτώσεις το επίπεδο εισφορών στα συνταξιοδοτικά ταμεία, την ηλικία συνταξιοδότησης και τη βάση αξιολόγησης. Οι προτάσεις συνήθως αφορούν την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η γαλλική κυβέρνηση ήρθε σε αντίθεση με τα συνδικάτα και προώθησε μικρές αλλαγές στο Κοινοβούλιο το 2010. Πιο ριζοσπαστικές αλλαγές προβλέπονται στη νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου.

### **Συμπράξεις δημόσιου/ ιδιωτικού τομέα**

Άλλη λύση που προτιμάται στο Νέο Μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης είναι η ανάθεση στον ιδιωτικό τομέα με εργολαβία της διαχείρισης δημοσίων υπηρεσιών- προσέγγιση που φαίνεται προφανής σε καιρούς οικονομικών δυσχερειών. Τόσο ο ανταγωνισμός όσο και οι οικονομίες κλίμακας μπορούν να μειώσουν τις δαπάνες. Ωστόσο, εκπλήσσει το γεγονός ότι εκθέσεις κάνουν μικρή αναφορά σε αυτή τη λύση. Τα συμβούλια κομητειών στη Βρετανία κατέβαλαν προσπάθειες μια-δυο φορές για εξωτερικές αναθέσεις, οι οποίες είδαν το φως της δημοσιότητας, αλλά τελικά δεν υλοποιήθηκαν. Τόσο στη Γαλλία όσο και στην Ουγγαρία υπήρξαν περιπτώσεις ανάθεσης δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες ακυρώθηκαν.

Η κρίση επιβράδυνε τη γενίκευση των συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση αρχικών επενδύσεων σε εξοπλισμούς και εγκαταστάσεις δημοσίων υπηρεσιών. Οι συνεργασίες αυτές παραμένουν διαδεδομένες σε περιπτώσεις όπως η διάθεση απορριμμάτων όπου η κατασκευή και η λειτουργία μπορεί να συνδυαστεί κάτω από μια ενιαία διαχείριση και όπου το κόστος μπορεί να αποσβεστεί απευθείας από τους δικαιούχους. Αντίθετα, η αποδοτικότητα μπορεί να μην είναι η μέγιστη όταν η αρμοδιότητα λειτουργίας κατακερματίζεται μεταξύ εμπορικών επενδυτών και υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών. Το κόστος μπορεί επίσης να κλιμακώνεται ουσιαστικά όταν βαρύνεται με υψηλότερα επιτόκια που συνδέονται με δάνεια που έχει συνάψει ο ιδιωτικός τομέας. Η Ισλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρουν το σοβαρό αντίκτυπο που έχουν οι αλλαγές στις τιμές της αγοράς των ακινήτων στην πώληση και εκμίσθωση ακινήτου από τον αγοραστή στον πωλητή.

Αντιθέτως, η κρίση αύξησε το ενδιαφέρον για συνεργασίες με τις κοινωνικές επιχειρήσεις και τον εθελοντικό τομέα σε ότι αφορά τη λειτουργία υπηρεσιών στους δήμους. Στη Βρετανία ο David Cameron ενστερνίστηκε το όραμα της Μεγάλης Κοινωνίας που στηρίζει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένα σχέδιο νόμου θα επέτρεπε σε δημοτικές ομάδες να ζητούν το δικαίωμα να διαχειρίζονται τοπικές υπηρεσίες και εξοπλισμούς. Στη Δανία 100 εκατ. κορώνες Δανίας χορηγήθηκαν το 2011 για την προώθηση της εθελοντικής συμμετοχής στη διαχείριση τοπικών δημόσιων υπηρεσιών.

Ωστόσο, η κρίση αποτελεί απειλή για τη συμμετοχή του τριτογενούς τομέα, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Τα φιλανθρωπικά ιδρύματα στη Βρετανία ισχυρίζονται ότι έχασαν 100 εκατ. λίρες λόγω μειωμένων επιχορηγήσεων από τις τοπικές αρχές το 2011, παρόλο που η κυβέρνηση διαβεβαιώνει ότι έχει δώσει 1 δις λίρες επιπλέον για κοινωνική μέριμνα για την περίοδο μέχρι το 2014.

### **Έλεγχος δαπανών**

Παρατηρητές Χωρών σε εκθέσεις τους αναλύουν τις προσπάθειες που καταβάλλουν μεμονωμένες τοπικές αυτοδιοικήσεις για να μειώσουν δαπάνες. Αφορούν κυρίες γενικές διοικητικές δαπάνες και περιλαμβάνουν περικοπές σε υπερωριακή απασχόληση, μπόνους, χρήση τηλεφώνων, επίσημες εορταστικές εκδηλώσεις, ενώ έχουν παγώσει αγορές αυτοκινήτων και επίπλων. Στην περίπτωση της Ρουμανίας ορισμένα από τα μέτρα αυτά υπαγορεύτηκαν από μέτρα αποτελεσματικότητας που συμφωνήθηκαν με την Ευρωπαϊκή Ένωση ως προϋπόθεση για την στήριξη του κρατικού προϋπολογισμού. Στη Σερβία συστήματα GPS τοποθετήθηκαν σε αυτοκίνητα του δήμου ώστε και οι οδηγοί να γνωρίζουν που βρίσκονται αλλά και οι δημοτικές αρχές να μπορούν να τα εντοπίζουν.

Όσο δικαιολογημένα και αν θεωρούνται, τα μέτρα αυτά φέρνουν προσωρινή εξοικονόμηση και δεν έχουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Χρειάζεται πιο ουσιαστική εξέταση των πρακτικών τρόπων λειτουργίας των υπηρεσιών, των προσεγγίσεων «σχέσης κόστους ωφέλειας» και των συστημάτων ελέγχου απόδοσης που αναπτύχθηκαν τις τρεις τελευταίες δεκαετίες υπό το μοντέλο *New Public Management* (Νέα Διαχείριση του δημόσιου τομέα). Τρεις από τις προσπάθειες αυτές αξίζει να τύχουν ευρύτερης εφαρμογής:

- Η Ένωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Δανίας έχει προβεί σε αξιολογήσεις των σχέσεων κόστους ωφέλειας μεμονωμένων αρχών και υπηρεσιών, οι οποίες στηρίζονται, όπως και στο Ηνωμένο Βασίλειο, στη διάδοση πρακτικών που εφαρμόζουν δήμοι οι οποίοι φέρνουν καλύτερα αποτελέσματα σε ότι αφορά το κόστος ανά μονάδα
- Η συγκριτική αξιολόγηση των αποδόσεων των υπηρεσιών και του κόστους των διοικητικών υπηρεσιών που υλοποιήθηκε στη Βουλγαρία από το Ινστιτούτο Ανοικτής Κοινωνίας (Open Society Institute) σε συνεργασία με το Κέντρο Πόρων για την Αποκέντρωση και τη Δημοτική Ανάπτυξη και το Club Economika 2000
- Η αξιολόγηση προτύπων απόδοσης από την ομάδα αξιολόγησης στελεχών της εταιρίας ύδατος στην Ουγγαρία με τη συμβουλευτική υποστήριξη του Περιφερειακού Κέντρου έρευνας για την ενεργειακή πολιτική στο Πανεπιστήμιο Corvinus της Βουδαπέστης που βασίζεται στη συγκριτική μελέτη τεχνικών θεμάτων και ζητημάτων διαχείρισης.

Η συγκριτική αξιολόγηση είναι ένα από τα εργαλεία που έχει σχεδιαστεί για να βοηθήσει το κοινό να εξετάσει προσεκτικά πόσο σωστά χρησιμοποιήθηκαν τα χρήματα. Ένα άλλο εργαλείο είναι ο Χάρτης του Πολίτη που αποτελεί συμβόλαιο τιμής -υπόσχεση στους πολίτες προσδιορίζοντας συγκεκριμένα πρότυπα εξυπηρέτησης αλλά και σειρά διαδικασιών με τις οποίες οι πολίτες δύνανται να ελέγξουν την τήρηση της υπόσχεσης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης συνδράμει για την ανάπτυξη της ικανότητας διαχείρισης της απόδοσης σε ορισμένες χώρες όπως η Βουλγαρία, η Ρωσία και η Σερβία. Επίσης στηρίζει τις προσπάθειες της Γαλλίας σε αυτόν τον τομέα. Λόγω της οικονομικής ύφεσης η ανάγκη υποστήριξης αυτών των προσπαθειών καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική.

Η Κυβέρνηση της Ρουμανίας εστίασε στις διαδικασίες διαχείρισης δημοτικών προϋπολογισμών για να αποφύγει τη συσσώρευση χρεών και καθυστερούμενων οφειλών. Οι εκτιμήσεις για τα έσοδα δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 95% των πραγματικών εσόδων του προηγούμενου έτους, και οι εκκρεμείς πληρωμές πρέπει να περιλαμβάνονται σε πρώτη ζήτηση στους νέους προϋπολογισμούς. Η αύξηση του χρέους προσδίδει νέα

σημασία στις διαδικασίες αφερεγγυότητας των δήμων που αναπτύσσονται στη νομοθεσία της Ουγγαρίας και στο Πρόγραμμα Καλλικράτης της Ελλάδας.

Η μηχανογράφηση αποτελεί κλειδί για την εξοικονόμηση πόρων. Από το 2012 οι αιτήσεις του κοινού προς τους δήμους της Δανίας θα υποβάλλονται ηλεκτρονικά. Οι πολίτες της Ιρλανδίας καταβάλλουν εισφορές και τοπικούς φόρους ηλεκτρονικά. Για τους χρήστες δημόσιων βιβλιοθηκών στη Βρετανία εφαρμόζεται η πρακτική του self- service, οι οποίοι οφείλουν να καταγράφουν τα βιβλία που δανείζονται και τα βιβλία που επιστρέφουν στο τερματικό της βιβλιοθήκης. Οι Ισπανοί πολίτες έχουν δυνατότητα ηλεκτρονικής πρόσβασης στις τοπικές αρχές της χώρας.

### **Έλεγχος απόδοσης**

Το 2006 το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (LGI) προέβη σε αξιολόγηση του οικονομικού ελέγχου στις τοπικές αρχές 12 χωρών της νοτιοανατολικής Ευρώπης. Διαπίστωσε ότι οι περισσότερες χώρες είχαν το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο, μεγάλο μέρος του οποίου είχε πρόσφατα ψηφιστεί με τη βοήθεια της ΕΕ, αλλά ότι η εφαρμογή ήταν ανεπαρκής.

Δεν υπήρχαν αρκετοί κατάλληλοι ελεγκτές στο δημόσιο τομέα και ως εκ τούτου οι εξωτερικοί οικονομικοί έλεγχοι δεν ήταν συχνοί. Αναπόφευκτα η κατάσταση επιδεινώθηκε σε χώρες με μεγάλο αριθμό μικρών αρχών (μόνο 84 από τους 7,455 τελικούς λογαριασμούς στην τοπική αυτοδιοίκηση της Ρουμανίας είχαν ελεγχθεί).

Οι έλεγχοι εστιάζουν κυρίως στη νομιμότητα και τη συμμόρφωση με την απαιτούμενη διαδικασία. Η απόδοση και η αποτελεσματικότητα, παρόλο που ενέπιπταν στις αρμοδιότητές, σπάνια εξετάζονταν. Η επιμόρφωση σε θέματα ελέγχου είναι συχνά ανεπαρκής. Το ενδιαφέρον του κοινού στις διαπιστώσεις και τα πορίσματα των ελέγχων ήταν γενικά περιορισμένο, και η συνήθης αδιαφάνεια και η φρόνηση που χαρακτηρίζουν τις εκθέσεις που δημοσιεύονται επί του θέματος δεν συμβάλλουν στο να υποκινούν το ενδιαφέρον.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης συνδράμει στην ανάπτυξη ικανοτήτων ελέγχου της απόδοσης σε ορισμένες χώρες όπως η Βουλγαρία, η Ρωσία και η Σερβία. Η οικονομική ύφεση καθιστά την ανάγκη αυτή ακόμη πιο επιτακτική. Στην «Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας» και τη Ρουμανία για παράδειγμα οι μικροί δήμοι μέσα από διαδημοτικές ενώσεις απασχολούν εξειδικευμένους εξωτερικούς ελεγκτές.

Η φιλόδοξη Στρατηγική για την Καινοτομία και την Καλή Διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο που ξεκίνησε το Συμβούλιο της Ευρώπης περιλαμβάνει στα μέτρα υλοποίησης της και την ανάπτυξη ενός Ευρωπαϊκού Σήματος Αριστείας στη Διακυβέρνηση (ELOGE) που θα χορηγείται με τρόπο αποκεντρωμένο σε δήμους που αποκτούν ένα ορισμένο επίπεδο ποιότητας

στη γενική διακυβέρνηση. Το σήμα αυτό, που στηρίζεται ιδιαίτερα σε ένα εργαλείο συγκριτικής αξιολόγησης το οποίο προσαρμόζεται ειδικά στις ανάγκες των τοπικών αρχών, θα μπορούσε να είναι πολύ αποτελεσματικό και να υποστηρίξει τη βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης.

Άλλη μορφή ελέγχου της απόδοσης είναι η χρήση δημοσκοπήσης του καταναλωτή, μια πρωτοποριακή προσέγγιση που αναφέρεται στο Χάρτη του Πολίτη.

## **Πλαίσιο 2**

### **Ερευνητικές μελέτες για την ικανοποίηση των χρηστών από τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες στη Δανία**

#### **Δήμοι**

Το 2007 η Κυβέρνηση της Δανίας δημοσίευσε – στο πλαίσιο του προγράμματος για τη βελτίωση της ποιότητας – πρόταση για εκπόνηση μελετών σχετικά με την ικανοποίηση των χρηστών από διάφορες υπηρεσίες που παρέχουν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις. (Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, τους παιδικούς σταθμούς, τη φροντίδα ηλικιωμένων, άλλες κοινωνικές υπηρεσίες, οι περιφέρειες ασχολούνται με υπηρεσίες υγείας και νοσοκομεία). Η πρόταση αυτή στηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, σε μια πρακτική που αναπτύχθηκε από όλο και περισσότερους δήμους που θεώρησαν χρήσιμο να εντοπίσουν αδυναμίες και να βελτιώσουν την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, καθώς και σε μια επιθυμία να συγκρίνουν αποτελέσματα μεταξύ των δήμων.

Ένα πιλοτικό πρόγραμμα ξεκίνησε με τη συνεργασία της κεντρικής διοίκησης και της Ένωσης των Δήμων και κατέληξε στην ανάπτυξη ενός πλαισίου εργαλείων που θα χρησιμοποιείται για τις βασικές υπηρεσίες που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο. Το νέο εργαλείο έδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα και οι δυο πλευρές θέλησαν να το αναπτύξουν για να χρησιμοποιείται από τους δήμους, αλλά λόγω διαφωνιών για το κόστος αυτού του υποχρεωτικού προγράμματος δεν εφαρμόστηκε και οι ερευνητικές μελέτες εκπονούνται τώρα σε εθελοντική βάση.

Ωστόσο, μετά το 2010 η κυβέρνηση και η ένωση των δήμων συμφώνησαν να συστήνουν την εκπόνηση ερευνητικών μελετών κάθε δυο χρόνια με βάση μια σειρά ορισμών που θα επιτρέπουν τη συγκριτική αξιολόγηση των δήμων. Πολλοί ιδιώτες προμηθευτές προσφέρουν τώρα σχετικά προγράμματα και το Υπουργείο Εσωτερικών όπως και το Υπουργείο Υγείας εργάζονται προς την κατεύθυνση δημιουργίας μιας κεντρικής ψηφιακής βάσης δεδομένων για τα διάφορα αποτελέσματα των ερευνητικών μελετών.

Δεν υπάρχει καμία απόδειξη ότι η ικανοποίηση του χρήστη συνδέεται με το ύψος των διαθέσιμων πόρων, και αυτός είναι ίσως ο λόγος που οι μελέτες αυτές χαίρουν ιδιαίτερης εκτίμησης μεταξύ των τοπικών αρχών. Δείχνουν ότι μπορεί να βελτιωθεί η ικανοποίηση των χρηστών χωρίς να δαπανηθούν

περισσότερα χρήματα απλά κάνοντας τα πράγματα με το σωστό τρόπο. Και αποδεικνύεται ότι η αποτυχία ενός φορέα να ικανοποιήσει τις προσδοκίες των χρηστών συνήθως οδηγεί στη λήψη μέτρων που βελτιώνουν το βαθμό ικανοποίησης όπως αυτός παρουσιάζεται στην ερευνητική μελέτη του επόμενου έτους, καθιστώντας σαφές ότι οι φορείς προβαίνουν σε διορθωτικά μέτρα όταν μειώνεται η ικανοποίηση των χρηστών.

### **Περιφέρειες**

Σε επίπεδο περιφέρειας εκπονούνται σε ετήσια βάση μελέτες που αφορούν στο βαθμό ικανοποίησης των ασθενών από τα νοσοκομεία (συμπεριλαμβανομένων των ιδιωτικών νοσοκομείων και των εξω-νοσοκομειακών κλινικών) και τα αποτελέσματα αναρτώνται στο διαδίκτυο για κάθε νοσοκομείο (συμπεριλαμβάνοντας και πληροφορίες για το χρόνο αναμονής και άλλα μέτρα που αφορούν στην ποιότητα των υπηρεσιών). Οι ερευνητικές μελέτες γίνονται σε εθελοντική βάση από περιφέρειες που επέλεξαν να καλύψουν 250.000 ασθενείς εντός και εκτός νοσοκομείων (ο αριθμός ισοδυναμεί περίπου με το 5% του πληθυσμού). Οι μελέτες είναι τόσο πλήρεις που τα αποτελέσματά τους αποκαλύπτουν διαφορές στο βαθμό ικανοποίησης ακόμα και ανάμεσα στις διάφορες πτέρυγες των νοσοκομείων. Για τις περιφέρειες, τώρα, οι μελέτες αυτές αποτελούν πλέον απαραίτητο εργαλείο ελέγχου της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

### **Διαφάνεια**

Μια λιγότερο δομημένη προσέγγιση για τον περιορισμό των υπερβολικών δαπανών υιοθετήθηκε από τοπικές αρχές διαφορετικών χωρών όπως είναι η Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο. Συνίσταται στη δημοσίευση στο διαδίκτυο λεπτομερειών για δαπάνες που υπερβαίνουν συγκεκριμένο όριο (600 ευρώ για το Windsor για παράδειγμα) δίδοντας στα μέσα ενημέρωσης που το επιθυμούν τη δυνατότητα λεπτομερούς εξέτασης. Οι δήμοι στην Τσεχία και στη Σλοβακία στο εξής υποχρεούνται να αναρτούν αγορές και συμβάσεις στο διαδίκτυο.

### **Πλαίσιο 3 Ηλεκτρονικές δημοπρασίες στη Σλοβακία**

Μια εταιρία λογισμικού, η PROe.biz, προώθησε από το 2002 στην αγορά ένα σύστημα ηλεκτρονικών δημοπρασιών. Από τότε που ξεκίνησε η κρίση χρησιμοποιείται συχνά από τους δήμους για προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών, ενώ η διαδικασία κατέστη υποχρεωτική από τον Απρίλιο του 2011.

Η πρόσκληση για την υποβολή προσφορών γίνεται κανονικά, αλλά οι δημόσιες προσφορές αναρτώνται στο διαδίκτυο. Σε δεδομένη στιγμή οι υποβάλλοντες την προσφορά δύνανται να προβούν σε μειώσεις τιμών ή σε τροποποιήσεις όρων, όπως για παράδειγμα ο χρόνος παράδοσης. Οι τιμές



και άλλοι παράγοντες συνυπολογίζονται βάσει ενός δημοσιευμένου τύπου και η χαμηλότερη τιμή- η πλέον συμφέρουσα προσφορά κερδίζει. Έρευνα που διεξήγαγε η Research international αναφέρει εξοικονόμηση της τάξης του 50% στις προμήθειες του δημοσίου τομέα (σε σύγκριση με 18% στον ιδιωτικό τομέα)

Ορισμένοι αντιπρόσωποι στη Διάσκεψη του Στρασβούργου το 2011 εξέφρασαν την ανησυχία τους για μη διαφανείς διαδικασίες εκτός προϋπολογισμού που λαμβάνουν χώρα σε δήμους της χώρας τους. Αυτές οι συναλλαγές όχι μόνο δεν ελέγχονται από τα αιρετά τοπικά συμβούλια αλλά οι οικονομικοί κίνδυνοι που κρύβουν ενδέχεται να επιβαρύνουν τους τοπικούς προϋπολογισμούς. Οι σχέσεις των τοπικών προϋπολογισμών και των δημοσίων επιχειρήσεων των δήμων θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προβλήματα αδιαφάνειας, έλλειψη πολιτικού ελέγχου και απρόβλεπτους οικονομικούς κινδύνους. Οι αντιπρόσωποι φρονούν ότι η ύπαρξη, και μάλιστα η συσσώρευση, καθυστερούμενων οφειλών από τους τοπικούς προϋπολογισμούς στις τοπικές δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να αποτελέσει καλό δείκτη αυτών των κινδύνων. Η σχέση αλληλεξάρτησης που υπάρχει μεταξύ των δήμων και των επιχειρήσεών τους αξίζει να έχει την ιδιαίτερη προσοχή του Συμβουλίου της Ευρώπης.

## **Κεφάλαιο IV**

### **ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**

#### **Επιμερισμένη κοινωνική ευθύνη**

Οι βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες, που θίγονται από την κρίση, αντιμετωπίζουν όχι μόνο κοινωνικές προκλήσεις, αλλά και αυξημένη ανασφάλεια στον τομέα της απασχόλησης, μεγαλύτερη φτώχεια, κοινωνικές ανισότητες που διευρύνονται καθώς και σκληρότερες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού.

Στο πλαίσιο αυτών των προκλήσεων, το Συμβούλιο της Ευρώπης εκπονεί τον Ευρωπαϊκό Χάρτη επιμερισμένης κοινωνικής ευθύνης. Το σχέδιο Σύστασης της Επιτροπής των Υπουργών στα κράτη μέλη (DGIII/DCS (2011)09) αναγνωρίζει το ιδανικό της καθολικής κοινωνικής προστασίας ως τη βάση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και θεωρεί ότι αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς. Σε μια προσπάθεια συμφιλίωσης του με την οικονομική πραγματικότητα, αναγνωρίζει ότι «πολλές χώρες της Ευρώπης αντιμετωπίζουν δημόσια χρέη και τα κράτη, εκτεθειμένα σε κινδύνους επαναλαμβανόμενων κρίσεων και οικονομικής κερδοσκοπίας, αδυνατούν όλο και περισσότερο να εκπληρώσουν τον ρόλο τους και να διασφαλίσουν την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία, την υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση, τη στέγαση, και γενικά στα κοινά αγαθά, ακόμα και αν αυτή η πρόσβαση αποτελεί την κύρια πηγή εμπιστοσύνης και κοινωνικής συνοχής».

Ο επιμερισμός του βάρους της κοινωνικής ευθύνης αναφέρεται όχι μόνο στην αλληλεξάρτηση των μελών της κοινωνίας και την πιθανή ευθύνη των «πιο ευνοημένων ομάδων των πληθυσμού» στον επιμερισμό των συνεπειών της κρίσης με τις πιο αδύναμες ομάδες, αλλά (αναφέρεται επίσης) και στην ιδέα σύμφωνα με την οποία, ως αντίβαρο στον αποδυναμωμένο ρόλο των κρατικών εταιριών, συνιστάται στις κοινωνικές οργανώσεις, τις οικογένειες και τα μεμονωμένα άτομα «να αποκτήσουν τις δεξιότητες και τα κίνητρα που απαιτούνται για την άσκηση και τον επιμερισμό της κοινωνικής ευθύνης».

Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει τον κοινωνικό αντίκτυπο της κρίσης, το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπισή της και τη δυνατότητα επιμερισμού αυτού του ρόλου με άλλους πιθανούς εταίρους.

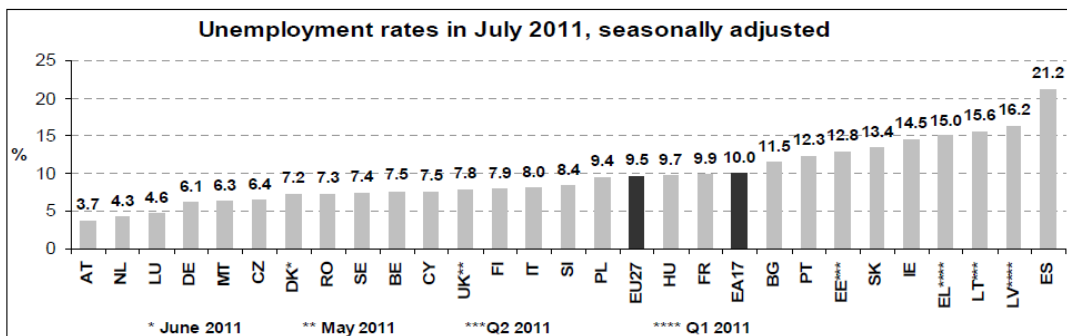
#### **Κοινωνικός αντίκτυπος της οικονομικής ύφεσης**

Οι συνέπειες της κρίσης επηρέασαν τα διάφορα κοινωνικά στρώματα με διαφορετικό τρόπο, ενώ έχουν θιγεί περισσότερο τα πιο αδύναμα στρώματα. Τα στατιστικά στοιχεία που δείχνουν τον αντίκτυπο αυτό συνάγουν τις ακόλουθες τάσεις:

- Αύξηση της ανεργίας ( Σχ.1)

- Υλική στέρηση, ιδιαίτερα σε παιδιά και ηλικιωμένους, που θίγει τουλάχιστον το 10% του πληθυσμού σε 22 χώρες και πάνω από το 20% του πληθυσμού σε 11 από αυτές (Σχ.2)
- Αύξηση των δαπανών των νοικοκυριών που επιδεινώθηκε με αυξημένα τιμολόγια των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας σε 18 χώρες (Αρμενία, Αυστρία, Βουλγαρία, Βοσνία, Κροατία, Εσθονία, Φινλανδία, Γεωργία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ισλανδία, Λετονία, Μολδαβία, Ρουμανία, Σερβία, Σλοβακία, Ισπανία και Ουκρανία). Ο αντίκτυπος στον προϋπολογισμό των νοικοκυριών ήταν ιδιαίτερα αρνητικός σε χώρες, όπου δεν υπήρχαν στοχευμένες παροχές στέγασης.(Σχ.3).

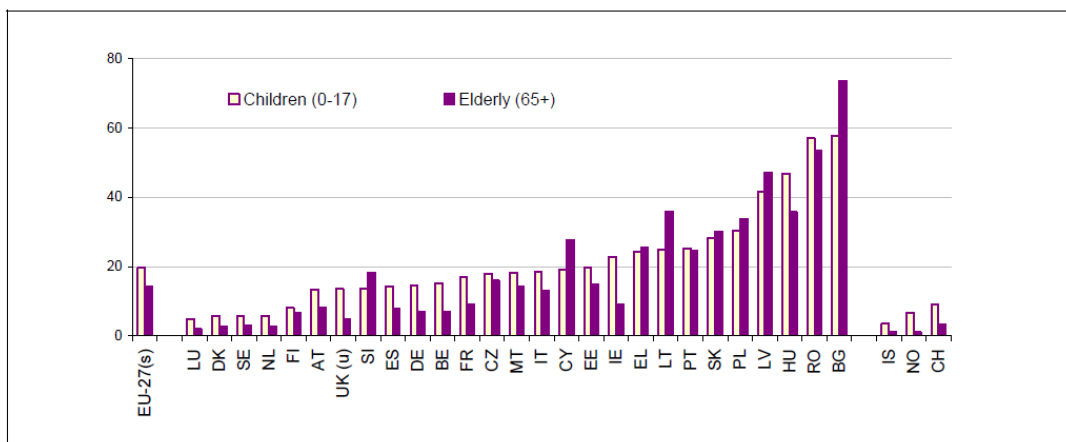
Σχ 1<sup>4</sup>



Source: EUROSTAT

Σχ. 2

Figure 14-2: Material deprivation rate by age group (%), 2009

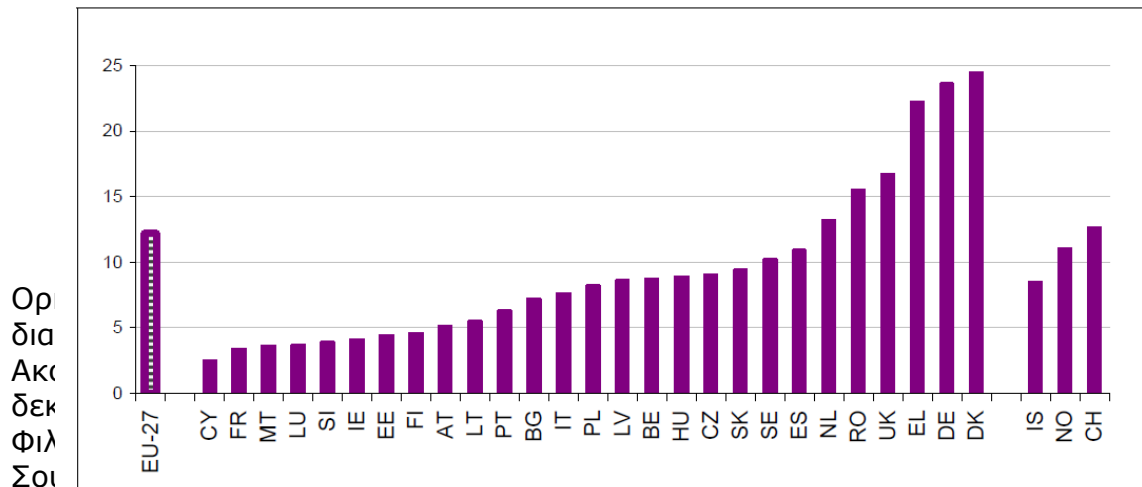


Source: EU-SILC. s Eurostat estimate. u unreliable or uncertain data

<sup>4</sup> Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion  
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=ssr2010&mode=advancedSubmit&langId=en>

### Σχ. 3<sup>5</sup>

Figure 14-6: Housing cost overburden rate (%), 2009



Source: EU-SILC

Σε ότι αφορά στις μακροπρόθεσμες προοπτικές των Ευρωπαϊκών χωρών, η κατάσταση των χωρών αυτών είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, ενώ τα παιδιά πλήττονται πιο σοβαρά από την φτώχεια και τη στέρηση σε σχέση με άλλες ηλικιακές ομάδες.

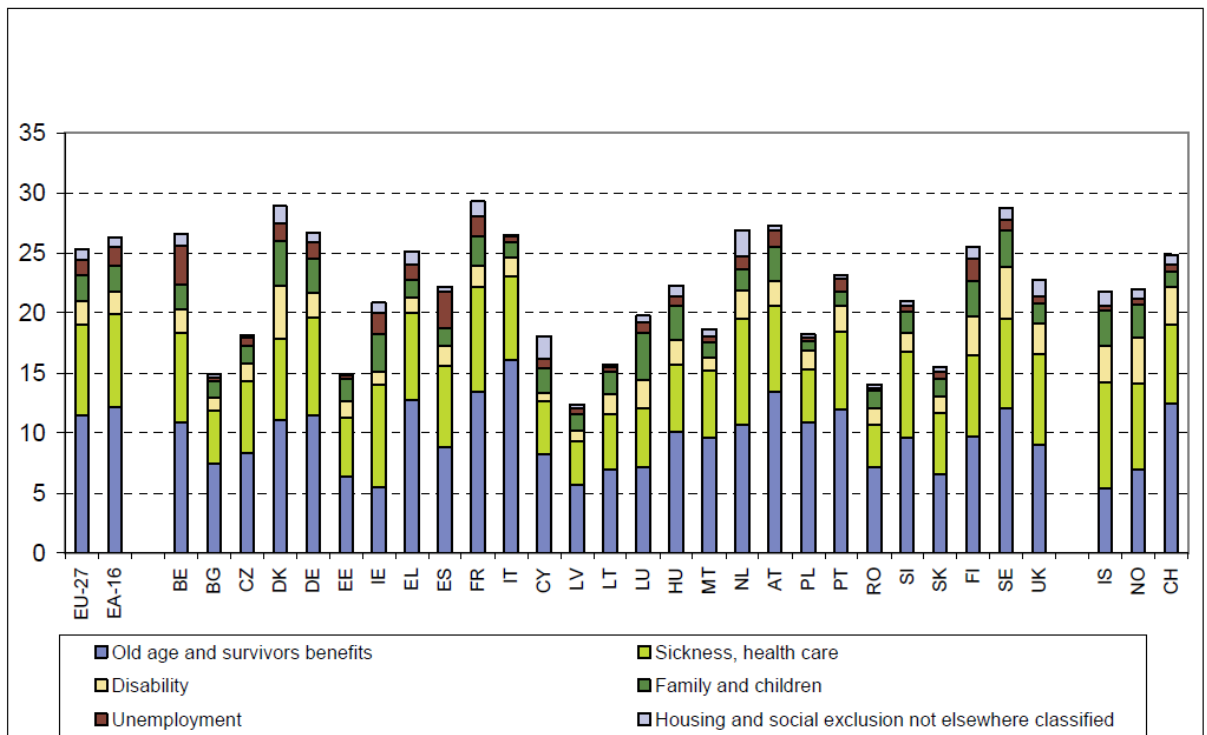
#### Το εθνικό πλαίσιο

Παρόλο που τα επίσημα έγγραφα γενικά αναφέρονται στο Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, και στο κράτος πρόνοιας, στην πραγματικότητα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας διαφέρουν πολύ στην Ευρώπη. Οι διαφοροποιήσεις φαίνονται μεταξύ άλλων στο επίπεδο της κοινωνικής ασφάλισης που χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους, στις παροχές, στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, στον τομέα της αγοράς και τον μη- κυβερνητικό τομέα, στις υποχρεωτικές και προαιρετικές υπηρεσίες και στις παροχές σε χρήμα. Ο αντίκτυπος της οικονομικής ύφεσης πιθανώς, ήταν πιο έντονος σε ορισμένες κατηγορίες συστημάτων ενώ άλλα συστήματα είχαν περισσότερες αντιστάσεις. (Σχ.4)

<sup>5</sup> Idem

#### Σχ.4.

Figure 10-4: Social benefits as % of GDP by groups of functions, 2008



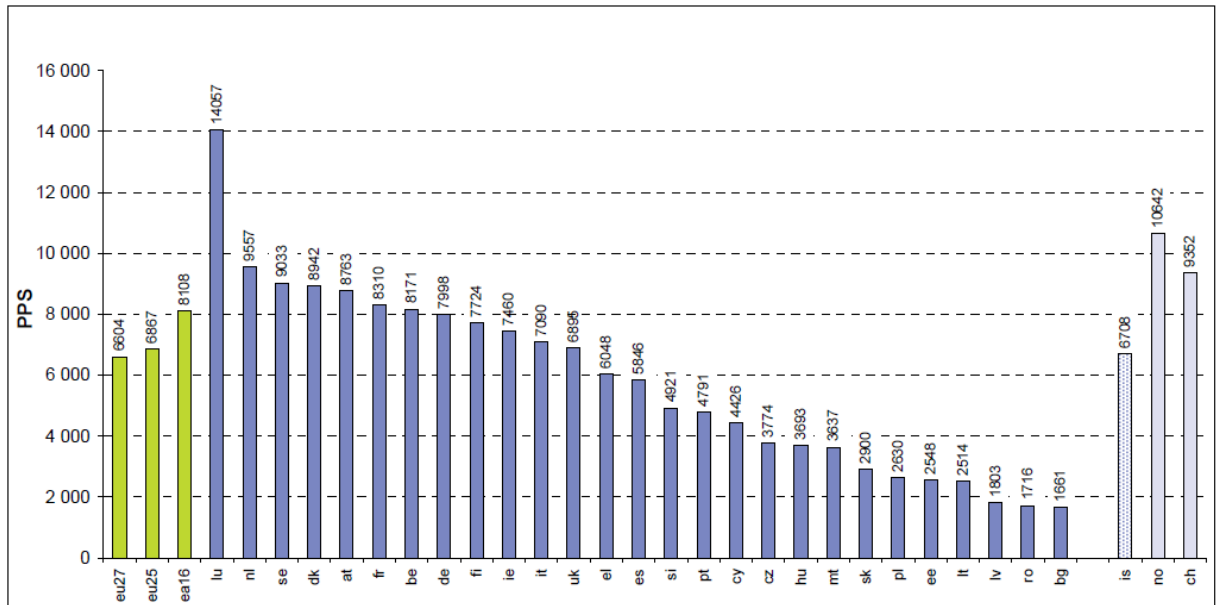
Source: Eurostat — European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

Σε ορισμένες χώρες υπήρξαν περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες ή έντονες συζητήσεις ξεκίνησαν για τον αναπόφευκτο χαρακτήρα αυτών των περικοπών. Το Σχέδιο Σύστασης της Επιτροπής των Υπουργών στον προτεινόμενο Χάρτη επιμερισμένης κοινωνικής ευθύνης εφιστά στην προσοχή στην ανάγκη «να κινηθούμε πέρα από την απλοϊκή άποψη της οικονομικής αποδοτικότητας που δεν περιλαμβάνει τη συλλογική ευημερία...».

Εντονότερες διαφορές εκδηλώνονται εάν ληφθούν υπόψη οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε σχέση με την κατά κεφαλήν αγοραστική δύναμη. Οι δαπάνες αυτές ανέρχονταν το 2008 σε 14.057 στο Λουξεμβούργο και 9.557 στην Ολλανδία, αλλά μόλις σε 1.716 στη Ρουμανία και 1.661 στη Βουλγαρία σε σχέση με 6.604 που αποτελεί το μέσο όρο στην Ευρώπη των 27 ( Σχ.5)

#### Σχ.5

Figure 10-2: Expenditure on social protection in PPS per head of population, 2008



Source: Eurostat — European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

## Κοινωνική ευθύνη και τοπικοί προϋπολογισμοί

Οι κύριοι φορείς των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας καλύπτουν υπηρεσίες κοινωνικών ασφαλίσεων ( υγεία, ατυχήματα, σύνταξη, ανεργία), κοινωνικές παροχές σε χρήμα που υπόκεινται σε εισοδηματικά κριτήρια και οι κοινωνικές υπηρεσίες. Οι αρμοδιότητες λειτουργίας αυτών των φορέων κατανέμονται με διάφορους τρόπους μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και των τοπικών αρχών. Ανάλογα με τα συστήματα που εφαρμόζονται στις διάφορες χώρες, η τοπική αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει ορισμένες από τις αυξανόμενες δαπάνες σε ότι αφορά:

Στεγαστικά επιδόματα και επιδόματα για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (λόγω των μειωμένων εισοδημάτων των νοικοκυριών ή καθυστερήσεων πληρωμών από την κεντρική διοίκηση)

- Πληρωμές ως «δίκτυ ασφαλείας» σε μακροχρόνια ανέργους και σε άτομα που δικαιούνται (να λαμβάνουν) ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα
- Βοήθεια έκτακτης ανάγκης σε οικογένειες που περιμένουν να λάβουν κοινωνικές παροχές από το Κράτος
- Φροντίδα σε ηλικιωμένους -ο αριθμός των οποίων αυξάνει συνεχώς- και σε άτομα με ειδικές ανάγκες
- Προστασία ενός αυξανόμενου αριθμού παιδιών που ανήκουν σε οικογένειες που ζουν σε οικονομική στέρηση.

Το 2010 οι δαπάνες αυτές των τοπικών προϋπολογισμών παρουσίασαν αύξηση της τάξης του 10% στη Δανία, του 22% στην Ουγγαρία και του 24.5% στη Σλοβακία.

Αυτές οι επιπλέον επιβαρύνσεις δεν είναι κατ' ανάγκη μόνιμες, αν και ιστορικά τα επίπεδα της ανεργίας ανακάμπτουν πιο αργά από το ΑΕΠ. Αλλά οι μόνιμες και αυξανόμενες δαπάνες προκύπτουν από δημογραφικές τάσεις σύμφωνα με τις οποίες μέχρι το 2050 το ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας άνω των 65 θα αυξηθεί κατά 50%. Σε πολλά κράτη της Ευρώπης η φροντίδα θα βαρύνει ένα αριθμό ατόμων σε ηλικία απασχόλησης που μειώνεται συνεχώς.

Η κοινωνική ευθύνη των τοπικών αρχών υπόκειται σε μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες πιέσεις. Η φροντίδα προς τους ηλικιωμένους είναι ένας τομέας δαπάνης που απλά θα συνεχίζει να αυξάνει.

Η δυνατότητα των τοπικών αρχών να αντεπεξέλθουν σε αυτές τις αυξανόμενες ευθύνες μειώνεται λόγω των περιορισμένων εσόδων για τα οποία ήδη συζητήσαμε στο κεφάλαιο 2, και λόγω των μειώσεων σε προσωπικό που περιγράψαμε στο Κεφάλαιο III. (Εκθέσεις παρατηρητών αναφέρουν μειώσεις προσωπικού και μισθών σε 20 χώρες). Οι στρατηγικές γεφύρωσης αυτού του κενού ανάμεσα στις αυξανόμενες απαιτήσεις και τους περιορισμένους πόρους περιλαμβάνουν:

- Βελτιωμένη στόχευση των κοινωνικών επιδομάτων
- Προώθηση της φροντίδας σε επίπεδο τοπικής κοινότητας μάλλον παρά κατ' οίκον, ιδιαίτερα για τους ηλικιωμένους
- Αύξηση της συνεργασίας με άλλες τοπικές αρχές, με ιδιωτικές και κοινωνικές επιχειρήσεις και με εθελοντικές οργανώσεις.

Τα θέματα αυτά εξετάζονται με τη σειρά.

### **Στοχευμένη κοινωνική βοήθεια**

Η κρίση οδήγησε σε προσπάθειες για στοχευμένα οφέλη μεγαλύτερης ακρίβειας. Ορισμένες πόλεις της Ρουμανίας, μεταξύ των οποίων και το Βουκουρέστι, προέβησαν στην κατάργηση επιδοτήσεων σε επιχειρήσεις θέρμανσης, και στη θέση τους κατέβαλαν επιδοτήσεις σε ιδιώτες βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Τόσο στο Τσισινάου όσο και στο Ζάγκρεμπ λαμβάνονται υπόψη εισοδηματικά κριτήρια στις επιδοτήσεις των μεταφορών. Η δωρεάν πρόσβαση σε παιδικούς σταθμούς και νηπιαγωγεία στην Κροατία γίνεται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων. Στη Ρουμανία βάσει νομοσχεδίου προτείνεται η εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων για την καταβολή των επιδομάτων τέκνων.

Η πιο αποτελεσματική στόχευση αποτελεί θετική πρωτοβουλία εφόσον αποσκοπεί στην παροχή περισσότερων οικονομικών πόρων σε οικογένειες που ζουν στη φτώχεια, αλλά ενδέχεται να είναι επιβλαβής εφόσον συνδέεται με προϋποθέσεις, βάσει των οποίων αποκλείονται ορισμένες οικονομικά ασθενείς ομάδες πληθυσμού από το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.

### **Φροντίδα σε επίπεδο τοπικής κοινότητας**

Οι δημογραφικές τάσεις απαιτούν θεμελιώδεις αλλαγές στην ισορροπία παροχής μακροχρόνιας φροντίδας σε ηλικιωμένους, πεδίο στη διαχείριση και τη χρηματοδότηση του οποίου η τοπική αυτοδιοίκηση έχει συνήθως πρωταρχικό ρόλο. Έχει ήδη γίνει αναφορά στην ανάγκη εξάλειψης προκαταλήψεων, θεσμικών ή οικονομικών, σε ότι αφορά τη φροντίδα στα ιδρύματα, που κατά κανόνα είναι πιο ακριβή και συχνά λιγότερο φιλική σε σχέση με τη φροντίδα στο επίπεδο της τοπικής κοινότητας.

Ιστορικά η ισορροπία μεταξύ φροντίδας στα ιδρύματα και φροντίδας στο σπίτι για τους ηλικιωμένους διαφέρει πολύ στις χώρες της Ευρώπης, με τις μετα-κομμουνιστικές χώρες να συνδέονται περισσότερο με την παροχή φροντίδας στα ιδρύματα, ενώ οι παραδόσεις τηρούνται περισσότερο και η φροντίδα μέσα στην οικογένεια επικρατεί σε μεγάλο βαθμό στις Μεσογειακές χώρες. Αλλά ενώ οι αντιδράσεις κατά του κρατικού σοσιαλισμού έχουν μειώσει τις προκαταλήψεις σε ότι αφορά τη φροντίδα στα ιδρύματα στην Ανατολική Ευρώπη, η δυνατότητα για φροντίδα στο σπίτι έχει και αυτή περιοριστεί στις περισσότερες χώρες λόγω της αυξανόμενης μετανάστευσης της νέας γενιάς με σκοπό την εργασία σε πόλεις ή στο εξωτερικό. Η κοινωνική πολιτική ευνοεί όλο και περισσότερο ένα μικτό σύστημα παροχής φροντίδας και οικονομικής υποστήριξης σε ηλικιωμένους, που τους επιτρέπει να επιλέξουν τον τόπο αλλά και τη μορφή της παρεχόμενης φροντίδας ανάλογα με τις οικονομικές τους δυνατότητες.

Δυο οικονομικοί μηχανισμοί έχουν προωθηθεί για το σκοπό αυτό. Ο πρώτος είναι η εισαγωγή υποχρεωτικής ασφάλισης μακροχρόνιας φροντίδας. Ξεκίνησε στη Γερμανία και αναγνωρίζεται ευρέως ως μια επιθυμητή λύση, αλλά φόβοι για αύξηση του κόστους απασχόλησης εμπόδισαν μέχρι τώρα την υποχρεωτική υιοθέτηση του μέτρου και αλλού.

Ως εναλλακτική λύση πολλές χώρες αντικατέστησαν υπηρεσίες σε είδος προς τους ηλικιωμένους με χρηματικά επιδόματα σε σχέση με το ημερήσιο κόστος διαβίωσης τα οποία κλιμακώνονται ανά βαθμό εξάρτησης, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν με τρόπο πιο ευέλικτο ώστε οι ηλικιωμένοι να αποκτούν τη βοήθεια που χρειάζονται. Τέτοια επιδόματα ξεκίνησαν να χορηγούνται σε χώρες όπως η Γαλλία, η Πολωνία, η Σερβία, η Σλοβακία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Δίδεται στους δικαιούχους το δικαίωμα επιλογής και με την επιλογή έρχεται και ο ανταγωνισμός, η αποτελεσματικότητα και η αξιοπρέπεια. Οίκοι ευγηρίας παρέχουν εξωτερικές υπηρεσίες, όπως γεύματα, κουμπιά πανικού, πλύσιμο ρούχων, κηπευτικές εργασίες, οικιακές εργασίες σε ηλικιωμένους που δεν μένουν σε οίκους ευγηρίας. Στην Ιταλία σημαντικός αριθμός μεταναστών απασχολείται σε νοικοκυριά ηλικιωμένων, ενώ λαμβάνει τον κατώτατο μισθό ή και λιγότερο και χρηματοδοτείται με το επίδομα ειδικής φροντίδας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο εθελοντές πληρώνονται τη βενζίνη τους για να μεταφέρουν τους γείτονές τους σε κλινικές, σε σούπερ μάρκετ ή σε τράπεζες.

Στην πράξη οι εθελοντικές αυτές εργασίες γίνονται από γυναίκες. Αυτό πρέπει να αναγνωριστεί στις ρυθμίσεις οι οποίες διευκολύνουν το συνδυασμό μισθωτής εργασίας και κατ' οίκον φροντίδας μαζί με την επιστροφή σε εργασία με πλήρες ωράριο σε μεταγενέστερη φάση.



Η βοήθεια ηλικιωμένων για να παραμείνουν σπίτι παρά την αναπηρία τους συνεπάγεται υποστήριξη στα μέλη των οικογενειών τους και απαιτεί άτομα που φροντίζουν ηλικιωμένους σε μη επαγγελματική βάση στα οποία πέφτει το μεγαλύτερο βάρος. Σε πολλές χώρες όπως η Σλοβακία υπάλληλοι που βγαίνουν νωρίς σε σύνταξη για να φροντίσουν συγγενικό τους πρόσωπο αποζημιώνονται για απώλειες στη σύνταξη. Η φροντίδα σε ιδρύματα μπορεί να διακοπεί για μικρό χρονικό διάστημα ώστε να πάρουν άδεια τα άτομα που φροντίζουν ηλικιωμένους σε επαγγελματική βάση. Στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία άτομα που φροντίζουν ηλικιωμένους σε μη επαγγελματική βάση αμείβονται με τον ελάχιστο νόμιμο μισθό.

Η αναπηρία και η εξάρτηση που συνεπάγεται αναχαιτίζονται με την προώθηση ενεργού τρόπου ζωής μεταξύ των ηλικιωμένων, με δραστηριότητες αναψυχής, κέντρα ημερήσιας φροντίδας κλπ. Το Τάι-τσι εισέρχεται στον κατάλογο αρμοδιοτήτων που ανήκουν στη διακριτική ευχέρεια των δήμων.

Η φροντίδα για τους ηλικιωμένους ανήκει όλο και περισσότερο στη μικτή οικονομία. Το 80% της φροντίδας στα ιδρύματα στην Ισπανία παρέχεται από τον ιδιωτικό τομέα, με τους θρησκευτικούς φορείς να εξειδικεύονται ιδιαίτερα στη φροντίδα της ψυχικής υγείας. Η Ορθόδοξη Εκκλησία στη Ρουμανία επεκτείνει τη φροντίδα στα ιδρύματα. Στη Βουλγαρία άτομα που ασχολούνται με την κατ'οίκον φροντίδα ηλικιωμένων χρηματοδοτούνται με συνεργασία των δήμων, του Ερυθρού Σταυρού και της Τράπεζας UniCredit.

### **Διαδημοτική συνεργασία**

Η ανάπτυξη της διαδημοτικής συνεργασίας που έχει συζητηθεί γενικά στο Κεφάλαιο III αφορά ειδικότερα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε μια προσπάθεια μείωσης των κόστους των γενικών δαπανών, και αύξησης των οικονομιών κλίμακας, οδηγώντας σε βελτιωμένη ποιότητα σε σχέση με το προσωπικό και την ποικιλομορφία των υπηρεσιών. Η ανάπτυξη αυτή αναφέρεται στην Αλβανία, την Αρμενία, την Αυστρία, την Κροατία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας, τη Δανία, την Εσθονία, τη Φιλανδία, τη Γεωργία, την Ουγγαρία, την Ισλανδία, την Ιρλανδία, τη Λετονία, τη Σλοβενία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ουκρανία. Η διαδημοτική συνεργασία και η συνένωση των παροχών υπηρεσιών μπορεί να έχει ένα ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο σε χώρες με σχετικά μεγάλο αγροτικό πληθυσμό.

### **Επιμερισμένη Κοινωνική Ευθύνη**

Η φροντίδα των ηλικιωμένων είναι μόνο ένας από τους πολλούς τομείς κοινωνικής ευθύνης στον οποίο οι τοπικές αρχές συνεργάζονται όλο και περισσότερο με άλλους φορείς, που μπορεί να είναι από κοινωνικές επιχειρήσεις μέχρι μη κερδοσκοπικά φιλανθρωπικά ιδρύματα και μεμονωμένοι εθελοντές. Αυτό απεικονίζει την προσφορά και τη ζήτηση, με τη ζήτηση να ενισχύεται με την αυξανόμενη ενέργεια και την καλή φυσική κατάσταση ατόμων που έχουν βγει πρόσφατα σε σύνταξη.

Η συμμετοχή της κοινότητας και των παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών ενδέχεται να εμπλουτίσει τις υπηρεσίες που προσφέρονται, να

προωθήσει καινοτόμες δράσεις και να συμβάλει στη νέα ερμηνεία της κοινωνικής συνοχής, δηλ στην επιμερισμένη κοινωνική ευθύνη. Ωστόσο, υπό την έννοια αυτή οι χώρες ακολούθησαν και διαφορετικούς δρόμους. Ορισμένες έχουν μακρά παράδοση στην παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή κυβερνητικών φορέων, άλλες, κυρίως οι μετά σοσιαλιστικές χώρες πρέπει να επαναλειουργήσουν ή να συνενώσουν εθελοντικές οργανώσεις.

Ωστόσο, σύμφωνα με ανεπίσημα στοιχεία οι δαπάνες των τοπικών προϋπολογισμών για τη υποστήριξη των εταιρών του τριτογενούς τομέα μειώνονται κατά τρόπο δυσανάλογο. Υπάρχουν τουλάχιστον δυο λόγοι για αυτό. Πρώτον, οι υπηρεσίες που παρέχονται από συμπράξεις ανήκουν στη διακριτική τους ευχέρεια και δεν καθορίζονται από υποχρεωτικά πρότυπα. Δεύτερον, ο περιορισμός αυτών των δαπανών δεν συνεπάγεται κόστος απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Αυτό μπορεί να είναι ατυχές εάν οι βασικοί δικαιούχοι αυτών των υπηρεσιών είναι τα πιο ευάλωτα νοικοκυριά. Προγράμματα πρόωρης ανάπτυξης της παιδικής ηλικίας προετοιμάζουν τα παιδιά οικογενειών μεταναστών με χαμηλά εισοδήματα για την επίσημη εκπαίδευση. Νηπιαγωγεία και φορείς εξωσχολικής απασχόλησης δίνουν τη δυνατότητα και το χρόνο σε μητέρες με χαμηλά εισοδήματα να κερδίσουν χρήματα. Εταίροι του τριτογενούς τομέα παρέχουν φροντίδα σε άτομα με ειδικές ανάγκες και σε τοξικομανείς. Η προτεραιότητα στην υποστήριξη των δημοσίων υπαλλήλων και σε υποχρεωτικές υπηρεσίες μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες για τις ανάγκες των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και για την κοινωνική συνοχή, κίνδυνοι στους οποίους επέστησε την προσοχή ο Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κατά τη Διάσκεψη του Στρασβούργου τον Οκτώβριο 2010 και τους οποίους πρόσφατα επανέλαβε. Ορισμένοι υπουργοί υπεύθυνοι για την τοπική αυτοδιοίκηση θέλησαν να αντιστρέψουν αυτήν την τάση και ελπίζουμε η Διάσκεψη του Κιέβου να προσθέσει τη φωνή της προς αυτή την κατεύθυνση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ V:

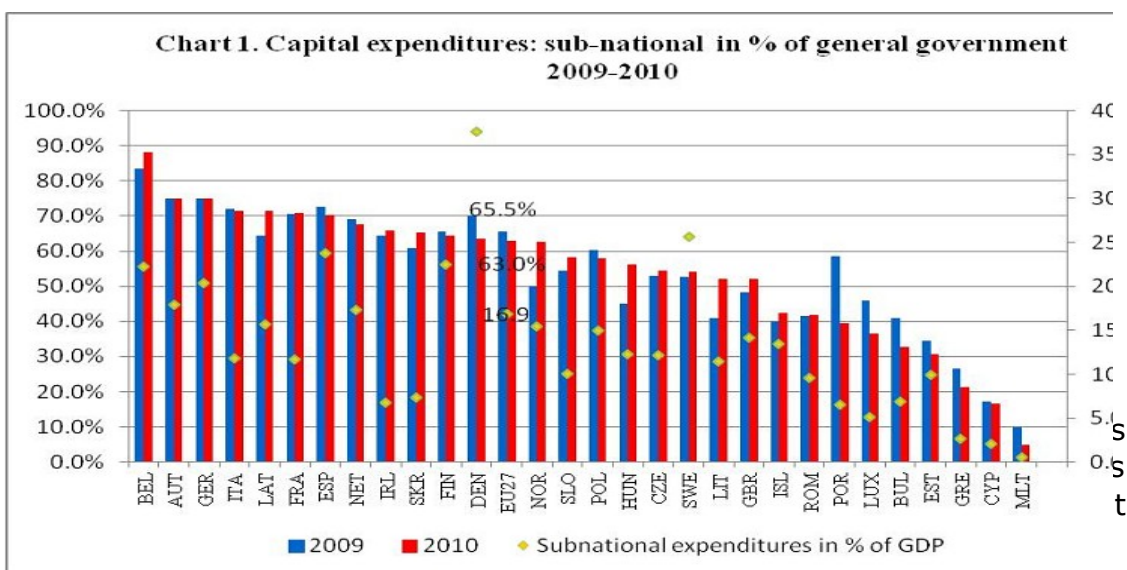
### ΒΙΩΣΙΜΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

#### Χρηματοδότηση τοπικών επενδυτικών κεφαλαίων

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις διαχειρίζονται σημαντικό μέρος των γενικών κεφαλαιουχικών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης. Κατά μέσο όρο στις 27 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το μερίδιο των υπο-εθνικών διοικήσεων είναι σχεδόν τα δύο τρίτα των ακαθάριστων επενδύσεων στο σύνολο του δημόσιου τομέα<sup>6</sup>. (Σχ 1: 63% το 2010). Έτσι στην περίοδο της οικονομικής ύφεσης η δυνατότητα των τοπικών αυτοδιοικήσεων να χρηματοδοτούν επενδυτικά κεφάλαια και να προβαίνουν σε υλοποίηση επενδύσεων κεφαλαίου είναι σημαντική. Μπορούν να συμβάλουν στην οικονομική ανάκαμψη διατηρώντας το επίπεδο των δημοσίων επενδύσεων και ξεκινώντας νέα προγράμματα, όταν παρατηρείται μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων. Ωστόσο, το σχετικά μεγάλο μερίδιο των τοπικών αυτοδιοικήσεων και η εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους, όπως επιχορηγήσεις κεφαλαίου από τον κρατικό προϋπολογισμό καθιστά τις επενδύσεις κεφαλαίων εύκολο στόχο περιορισμών και κατά συνέπεια ένα μάλλον ευάλωτο κονδύλι του δημόσιου προϋπολογισμού.

Οι κεφαλαιουχικές δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέονται στενά με το επίπεδο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Στις περισσότερο αποκεντρωμένες χώρες το μερίδιο των τοπικών αυτοδιοικήσεων σε κεφαλαιουχικές δαπάνες είναι πολύ πάνω από το μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, ενώ στις χώρες με χαμηλότερο επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης- που υπολογίζεται από το επίπεδο των υπο εθνικών δαπανών που εκφράζεται σε ποσοστό του ΑΕΠ- η συμβολή των τοπικών αυτοδιοικήσεων στις κεφαλαιουχικές δαπάνες είναι περιορισμένη. Υπάρχουν εξαιρέσεις σε χώρες όπου οι επενδύσεις κεφαλαίου είναι υψηλές: σε λιγότερο αποκεντρωμένες χώρες όπως η Λετονία, η Ιρλανδία, η Σλοβακία όπου οι τοπικές κεφαλαιουχικές δαπάνες χρηματοδοτούνται κυρίως από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ. Στην Ιταλία και τη Γαλλία το υψηλό επίπεδο υπο εθνικών κεφαλαιουχικών δαπανών εξηγείται εν μέρει λόγω της διοικητικής αποκέντρωσης.

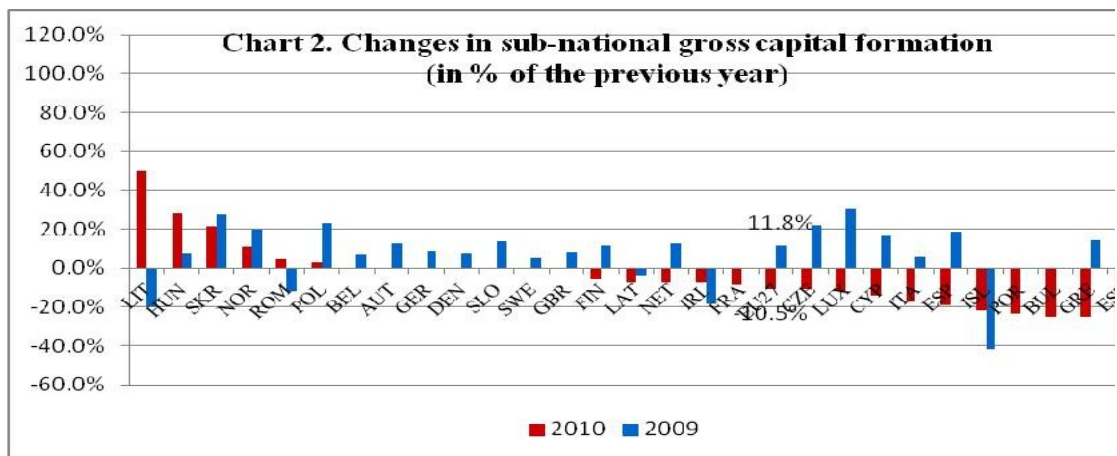
<sup>6</sup> Οι ακαθάριστες επενδύσεις υπολογίζονται από τη συνολική αξία των ακαθάριστων επενδύσεων πάγιου κεφαλαίου, αλλαγές στα αποθεματικά και από αγορές μείον πωλήσεις τιμαλφών



Η οικονομική ύφεση άγγιξε τους προϋπολογισμούς επενδύσεων των τοπικών αυτοδιοικήσεων με κάποια καθυστέρηση: το μερίδιο των υπο εθνικών διοικήσεων επί του συνόλου των κεφαλαιουχικών δαπανών της κεντρικής διοίκησης ήταν 65.5% το 2009, αλλά άρχισε να σημειώνει πτώση τον περασμένο χρόνο (63%). Αυτή η χρονική υστέρηση προκλήθηκε εν μέρει από προγράμματα οικονομικής τόνωσης στις πιο ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης και εν μέρει από την ικανότητα καλύτερης απορρόφησης κονδυλίων της ΕΕ. Φαίνεται ότι από το 2010, δηλ από το τρίτο έτος της οικονομικής ύφεσης αυτοί οι πόροι μειώθηκαν και η γενική συγκεντρωτική τάση περιόρισε το ρόλο των τοπικών αυτοδιοικήσεων σε ότι αφορά στις επενδύσεις κεφαλαίων του δημοσίου τομέα (πχ σε χώρες όπως η Πορτογαλία, η Βουλγαρία, η Δανία, η Ελλάδα, η Εσθονία).

Στις 27 χώρες της ΕΕ, οι κεφαλαιουχικές δαπάνες των υπο εθνικών διοικήσεων μειώθηκαν κατά 10.5% το 2010 σε σύγκριση με τον προηγούμενο χρόνο. (Σχ. 2) Μόνο έξι χώρες μπόρεσαν να αυξήσουν τις τοπικές ακαθάριστες επενδύσεις: από αυτές οι πέντε είναι νέες χώρες μέλη, που επωφελούνται κυρίως από επιδοτήσεις της ΕΕ (Λιθουανία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Ρουμανία, Πολωνία). Όλες οι υπόλοιπες είτε διατήρησαν τις κεφαλαιουχικές δαπάνες στο ίδιο επίπεδο ή τις μείωσαν. Πέρα από τις λιγότερο αποκεντρωμένες χώρες (Μάλτα, Βουλγαρία, Κύπρος), οι χώρες που θίγονται περισσότερο από την κρίση ανήκουν σε αυτήν την ομάδα: Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία.

Έτσι σε αντίθεση με τις ευνοϊκές τάσεις του 2009, όπου οι επενδύσεις κεφαλαίων σε τοπικό επίπεδο είχαν αυξηθεί κατά 11.8% στις 27 χώρες της ΕΕ, το επόμενο έτος σημειώθηκαν δραστικές αλλαγές. Η οικονομική ύφεση άγγιξε τις τοπικές αυτοδιοικήσεις με καθυστέρηση ενός έτους. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις είδαν τα έσοδά τους να μειώνονται και έτσι αναγκάστηκαν να ισοσκελίσουν τους τρέχοντες προϋπολογισμούς τους.



Source: Eurostat

### Πηγές χρηματοδότησης επενδύσεων κεφαλαίου στο τοπικό επίπεδο

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις στο μελλοντικό στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης θα αντιμετωπίσουν καινούρια δημοσιονομικά προβλήματα. Τα προγράμματα δημοσιονομικής τόνωσης στην αναπτυγμένη πλευρά της Ευρώπης δεν μπορούν να συνεχιστούν καθώς το έλλειμμα του προϋπολογισμού και το υψηλό δημόσιο χρέος θα περιορίσουν τη δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων να δρομολογούν μεγάλα επενδυτικά προγράμματα. Οι πιέσεις στον τρέχοντα δημοτικό προϋπολογισμό (αποπληρωμή χρέους, μειώσεις φόρων, λειτουργικό κόστος νέων επενδύσεων, κλπ) θα περιορίσουν τα τοπικά κεφάλαια που μπορούν να διατεθούν για επενδύσεις.

Στις νέες χώρες μέλη της ΕΕ όπου οι κύριες πηγές χρηματοδότησης των προγραμμάτων επενδύσεων κεφαλαίου προέρχονταν από μεταβιβάσεις πόρων της ΕΕ, οι απαιτήσεις συγχρηματοδότησης και η ικανότητα υλοποίησης του προγράμματος ενδέχεται να αποτελέσουν βασικό περιοριστικό παράγοντα. Τα λειτουργικά πλεονάσματα που χρησιμοποιούνταν στο παρελθόν για χρηματοδότηση επενδύσεων κεφαλαίου μειώθηκαν, όπως επίσης περιορίστηκε και η δυνατότητα απορρόφησης κονδυλίων της ΕΕ. Σε ορισμένες χώρες αυτά συνδυάστηκαν με τις επιπτώσεις της περιόδου των εκλογών, γιατί οι αλλαγές κυβερνήσεων το 2010 επιβράδυναν τις δεσμεύσεις και την εκταμίευση κονδυλίων για προγράμματα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ (πχ Ουγγαρία).

Έτσι, σε περίοδο γενικών περιορισμών οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δεν θα μπορέσουν να συνεχίσουν τις δαπάνες επενδύσεων στα επίπεδα του παρελθόντος και πιθανώς οι μηχανισμοί χρηματοδότησης πρέπει να αλλάξουν και αυτοί. Τα επόμενα χρόνια το εκτιμώμενο επίπεδο χρέους του δημόσιου τομέα θα σημειώσει αύξηση τόσο εντός της Ευρωζώνης όσο και

στις χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας 1). Κατά μέσο όρο οι ακαθάριστες χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις είναι ίσες με το ΑΕΠ και υπάρχουν μάλλον μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των χωρών.

**Πίνακας 1. Ακαθάριστες χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις του δημόσιου τομέα ως ποσοστό επί του ΑΕΠ**

	Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις ως ποσοστό επί του ΑΕΠ	
	Ευρωζώνη (14 χώρες)	ΟΟΣΑ -Σύνολο
2007	71,7	73,1
2008	76,7	79,3
2009	87,0	90,9
2010	92,8	97,6
2011	95,7	102,4
2012	96,6	105,4

Source: OCDE

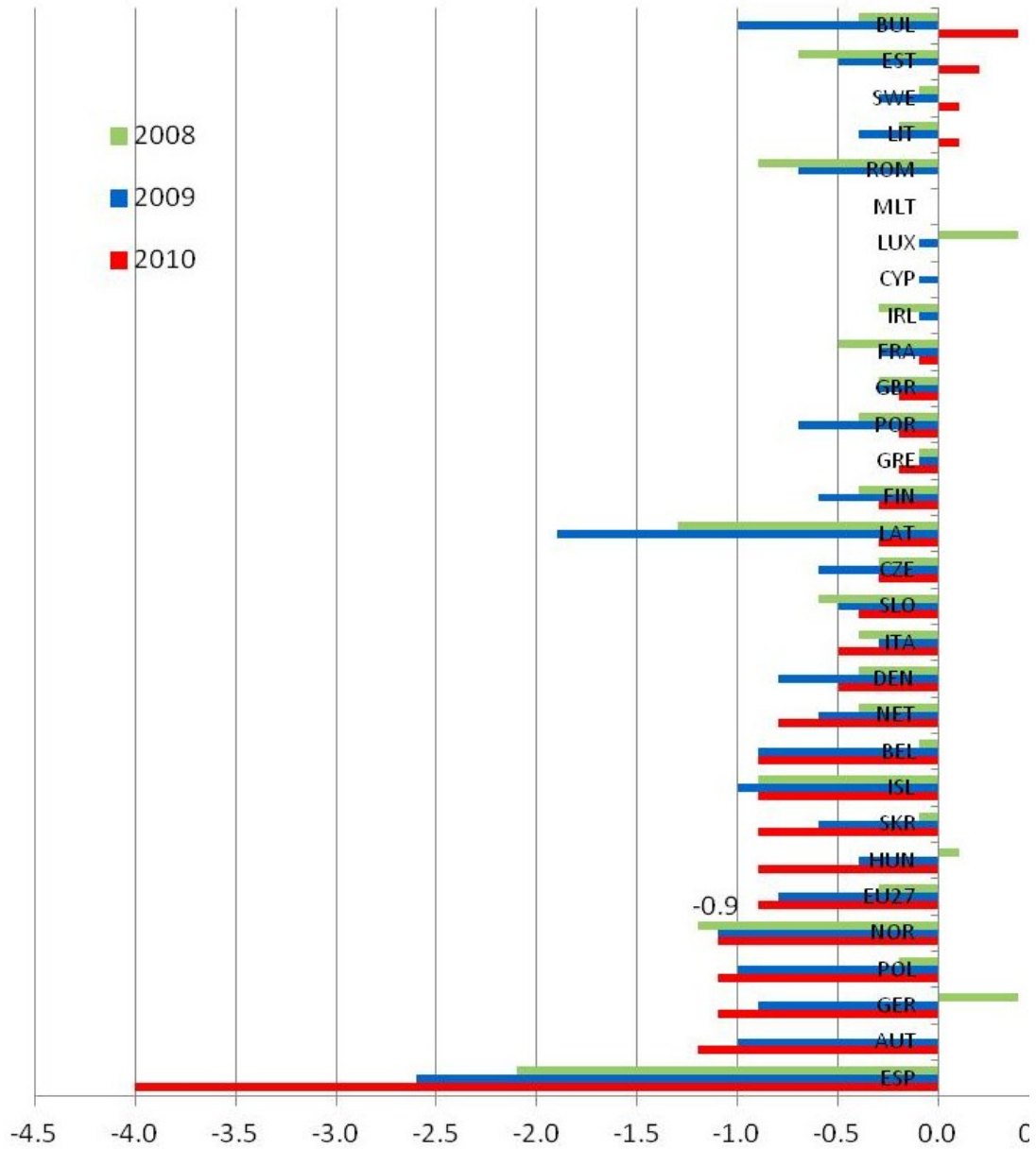
Το ήδη υψηλό και αυξανόμενο επίπεδο του δημόσιου χρέους μείωσε τις δυνατότητες δανεισμού σε τοπικό επίπεδο.(Σχ.3) Τα δάνεια σε υπο-εθνικό επίπεδο μειώθηκαν στις περισσότερες χώρες το 2010 σε σύγκριση με προηγούμενα έτη. Και πάλι, οι νέες χώρες μέλη της ΕΕ που προέρχονται από την Κεντρική Ευρώπη (χωρίς τις χώρες της Βαλτικής), ορισμένες από τις πιο αποκεντρωμένες χώρες (πχ Ολλανδία) και τα ομόσπονδα κράτη, συμπεριλαμβανομένης και της Ισπανίας, κατάφεραν να δανειστούν περισσότερο το 2010. Οι πιο χρεωμένες χώρες περιόρισαν ακόμη περισσότερο τα δάνεια των τοπικών αυτοδιοικήσεων είτε αποθαρρύνοντας τον τοπικό δανεισμό ή μειώνοντας προσωρινά το κατώτατο όριο για το τοπικό χρέος.(πχ Ισπανία).

Η δημοσιονομική κατάσταση του δημόσιου τομέα καθορίζει κατά πολύ το κόστος του τοπικού δανεισμού, ανεξάρτητα από την πιστοληπτική ικανότητα μιας συγκεκριμένης πόλης. Έτσι, οι εκθέσεις των βασικών οργανισμών αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας θα επηρεάσουν έμμεσα και το δημοτικό επίπεδο. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει ήδη εκπονήσει σύσταση για την υπερχρέωση των κρατών<sup>7</sup> Εφιστά την προσοχή στην ευθύνη που φέρουν οι οργανισμοί αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας ως προς τη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου για τις υπερχρεωμένες χώρες: η υποβάθμιση της αξιολόγησης θα αυξήσει το κόστος δανεισμού και, κατά συνέπεια, θα περιορίσει τις επιλογές χρηματοδότησης του ήδη υψηλού δημόσιου χρέους.

<sup>7</sup> Σύσταση 1961 (2011): Η υπερχρέωση των Κρατών : κίνδυνος για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/EREC1961.htm>

**Λαμβανόμενο δάνειο (-)/χορηγούμενο δάνειο (+) σε υπο-εθνικό επίπεδο σε ποσοστό % επί του ΑΕΠ**

**Chart 3. Sub-national borrowing (-)/lending (+) in % of GDP**



Source: Eurostat

Τρόποι αντιμετώπισης του υψηλού δημόσιου χρέους διαμορφώθηκαν σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης παρέχει οικονομική βοήθεια σε χώρες με σοβαρά οικονομικά προβλήματα μέσα από ένα καθεστώς χορήγησης δανείων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δανείζεται στις αγορές κεφαλαίων και η οφειλή αποπληρώνεται από το Κράτος Μέλος που είναι ο δικαιούχος<sup>8</sup>. Εναλλακτικά, πόροι παρέχονται επίσης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας που είναι προικισμένο με 440 δις ευρώ, από τα οποία τα 250 δις διατίθενται για δάνεια<sup>9</sup>. Τα δάνεια αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις χώρες της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες. Οι 16 χώρες μέλη εγγυώνται το χρέος του Ταμείου.

Σε τοπικό επίπεδο, οι δήμοι καταβάλλουν επίσης προσπάθειες να διατηρήσουν τις επενδύσεις κεφαλαίων στο απαιτούμενο επίπεδο. Σε ορισμένες χώρες, εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης επενδύσεων κεφαλαίου βρίσκονται στις τοπικές εταιρίες κοινής ωφέλειας και στις δημοτικές θυγατρικές εταιρίες όπως είναι οι φορείς διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων. Ωστόσο, με αυτή τη μέθοδο χρηματοδότησης μεταφέρεται η επιβάρυνση σε αυτές τις εκτός προϋπολογισμού μονάδες. Οι φορείς παροχής υπηρεσιών αντιμετωπίζουν και αυτοί τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης: οι καθυστερούμενες οφειλές των χρηστών έχουν αυξηθεί, οι εθνικές ρυθμίσεις απαγορεύουν αυξήσεις εσόδων, οι ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης και τα διαθέσιμα δάνεια περιορίζονται. Οι εταιρίες κοινής ωφέλειας συχνά δανείζονται με την εγγύηση των δήμων, έτσι οι τοπικές αυτοδιοικήσεις φέρουν την τελική ευθύνη και για αυτά τα δάνεια.

Εάν ληφθούν υπόψη αυτές οι οικονομικές υποχρεώσεις, τότε το επίπεδο του χρέους, των εγγυήσεων και των λοιπών έκτακτων οικονομικών υποχρεώσεων θα είναι υψηλότερο. Όπως αναφέρει εθνικός παρατηρητής από την Κροατία, στο τοπικό επίπεδο οι καθυστερήσεις πληρωμών του άμεσου χρέους της τοπικής αυτοδιοίκησης αυξήθηκαν από 47% σε 69%. Όταν η αξία των καθαρών χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων συνενώθηκε με την αξία των τοπικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τότε το θετικό υπόλοιπο (το 2009 0.2 δις κούνα για τις τοπικές αυτοδιοικήσεις) μειώθηκε (-5.7 δις κούνα). Υπήρχαν ήδη περιπτώσεις όπου οι δημοτικοί λογαριασμοί είχαν μπλοκαριστεί από τους πιστωτές, λόγω των εγγυήσεων που εξέδωσαν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις.

### **Συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα**

Παρά τις ενέργειες κρατικοποίησης και εκ νέου «δημοτικοποίησης» ο δημόσιος τομέας θα λειτουργεί μακροπρόθεσμα σε ένα περιβάλλον αγοράς. Η παροχή των δημοτικών υπηρεσιών, οι επιλογές αύξησης εσόδων μέσα από τέλη προς τους χρήστες και ιδιωτικές επενδύσεις, τα προγράμματα αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης δεν μπορούν να απομονωθούν από τον ιδιωτικό τομέα. Οι δυο τελευταίες δεκαετίες απέδειξαν τις δυσκολίες, αλλά και τα πολλά πλεονεκτήματα αυτής της συνεργασίας, με καλύτερη παροχή υπηρεσιών, βελτιωμένη αποδοτικότητα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και αμοιβαία, δημόσια και ιδιωτικά οφέλη από δράσεις αστικής και τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.

<sup>8</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/173>

<sup>9</sup> <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>



Ωστόσο, η γενική τάση του κοινού στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα πρόσφατα έχει αλλάξει. Η ανάθεση έργων και τα προγράμματα μέσα από συμπράξεις δημοσίου- ιδιωτικού τομέα απορρίπτονται γιατί τα προγράμματα έγιναν πιο σύνθετα και πολύπλοκα έτσι οι διοικήσεις των δήμων αδυνατούσαν να προβούν σε διαπραγματεύσεις των συμφωνιών με τις μεγάλες πολυεθνικές εταιρίες. Τα συνήθη επιχειρήματα ενάντια σε κάθε μορφή συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα είναι το αυξημένο κόστος υπηρεσιών λόγω των κερδών των ιδιωτικών εταιριών και οι αρνητικές συνέπειες των αυστηρών συμβατικών ρυθμίσεων. Το κόστος των ιδιωτικών πρωτοβουλιών χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι ιδιαίτερα αυξημένο και από τα υψηλότερα επιτόκια που καταβάλουν ιδιώτες επενδυτές. Τις τελευταίες δεκαετίες οι δημόσιοι φορείς (πελάτες και ρυθμιστικές αρχές) έχουν την τάση να έχουν τις υπηρεσίες αυτές υπό άμεσο έλεγχο, καθώς έμαθαν πολλά από τη συνεργασία με τους ιδιωτικούς φορείς σε ότι αφορά τον τρόπο χρηματοδότησης και διαχείρισης των δημοτικών υπηρεσιών. Υπάρχει μια όλο και πιο μεγάλη απόρριψη των ξένων φορέων καθώς οι δημόσιες εταιρίες κοινής ωφέλειας απέκτησαν περισσότερη εμπειρία και μπορούσαν να πάρουν πίσω τη διαχείριση των υπηρεσιών.

Στο μέλλον, όταν εκτός από τα απλά μέτρα λιτότητας, η οικονομική ανάκαμψη θα απαιτεί νέες μορφές δημόσιας παρέμβασης, η συνεργασία μεταξύ παραγόντων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναπτυχθεί ακόμη περισσότερο. Έτσι οι νέες μορφές συμπράξεων μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων και των εμπορικών οργανισμών θα μπορούσαν να παίξουν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης. Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε δυο πτυχές συμπράξεων:

- (i) παροχή δημοσίων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα
- (ii) κοινές τοπικές δράσεις που θα αναπτύσσονται από δημόσιους φορείς και επιχειρήσεις.

### **Παροχή τοπικών υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα**

Δεν έχουν όλες οι χώρες το ίδιο επίπεδο γνώσεων σε ότι αφορά στο κόστος και το όφελος που υπάρχει από τη συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα στην παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις με μεγαλύτερη παράδοση σε αναθέσεις και εδραιωμένα καθεστώτα βρίσκονται σε καλύτερη θέση σε σύγκριση με αυτές που μπήκαν πρόσφατα στην αγορά, τις δυο τελευταίες δεκαετίες, οι οποίες και εξαρτώνται περισσότερο από τα ιδιωτικά κεφάλαια, τη μεταφορά τεχνολογίας και την προσαρμογή των μεθόδων διαχείρισης. Για το λόγο αυτό οι περισσότερες περιπτώσεις επιστροφής υπηρεσιών ύδατος που παρέχονταν από τον ιδιωτικό τομέα και ανάθεσης τους σε δημοτικές επιχειρήσεις, αναφέρονται από τη Γαλλία (πχ υπηρεσίες ύδατος Παρισιού) και προγράμματα ανάθεσης υπηρεσιών σε κοινότητες σχετικά με τον τομέα

της ενέργειας είναι υπό συζήτηση στη Γερμανία<sup>10</sup>, ενώ στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη οι πρακτικές αυτές αποτελούν την εξαίρεση.

Οι εταιρίες παροχής υπηρεσιών συχνά δέχονται κριτικές όταν οι πρώτες ιδιωτικές επενδύσεις βελτιώσουν τις επιδόσεις των υπηρεσιών και υπάρχουν αυξήσεις στα τιμολόγια ή τα τέλη χρήσης διατηρούνται σε υψηλά επίπεδα. Σε ορισμένες περιπτώσεις λαϊκισμοί οδήγησαν σε επιστροφή της εκτέλεσης των υπηρεσιών στους δήμους όταν σε ένα αποκεντρωμένο περιβάλλον οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έχουν περιορισμένη κανονιστική ικανότητα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, όταν υπάρχει επιστροφή της εκτέλεσης των υπηρεσιών στους δήμους πριν τη λήξη της σύμβασης, οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αποζημιωθούν για την καταγγελία της μακροχρόνιας παραχώρησης ή των λειτουργικών συμβάσεων, κάτι που βεβαίως θα προκαλέσει εφάπαξ δαπάνες για τις τοπικές διοικήσεις.<sup>11</sup>

Η επαναγορά των περιουσιακών στοιχείων και των δημοτικών μετοχών των εταιριών παραχώρησης συμβαίνει κυρίως στον τομέα διαχείρισης ενέργειας και ύδατος. Κάτι τέτοιο είναι πιο εφικτό όταν η τοπική αυτοδιοίκηση και οι δημοτικές αρχές έχουν βελτιώσει τις ικανότητες διαχείρισής τους και έχουν πειραματιστεί σε νέες μορφές συνεργασίας. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έχουν περισσότερο την τάση να αναπτύσσουν διαδημοτικές συμφωνίες για την παροχή δημοτικών υπηρεσιών, έτσι οικονομίες κλίμακας μπορούν να αναπτυχθούν όχι μόνο από ιδιωτικές εταιρίες αλλά και από τους δήμους, ως πάροχοι δημόσιων υπηρεσιών. Επίσης έχουν όφελος από συγχωνεύσεις φορέων παροχής μιας μόνο υπηρεσίας σε εταιρίες, με εξοικονόμηση πόρων μέσω συνεργειών για την είσπραξη φόρων, με την αποτελεσματική χρήση μηχανημάτων και εξοπλισμού ή την διασταυρούμενη επιδότηση δραστηριοτήτων διαφορετικής αποδοτικότητας. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις ενδέχεται να έχουν έμμεσα οφέλη από αυτές τις εταιρίες που λειτουργούν κατά τρόπο ανεξάρτητο και ανταγωνιστικό εφαρμόζοντας προγράμματα εξοικονόμησης ενέργειας σε τοπικούς οργανισμούς ή εισάγοντας ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, κάτι που δεν θα αποτελούσε προτεραιότητα των αναδόχων του ιδιωτικού τομέα.

Ωστόσο, οι συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα εξακολουθούν να θεωρούνται αποτελεσματικό εργαλείο παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Ορισμένες χώρες πρόσφατα θέσπισαν νόμους για τις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα (πχ Ρουμανία, Κροατία) ωστόσο τα κίνητρα δεν είναι πάντα σαφή (εθνικός παρατηρητής της Ρουμανίας αναφέρει ότι πρόκειται μάλλον για προσπάθεια δημιουργίας τρόπων καταστρατήγησης της νομοθεσίας περί ανάθεσης συμβάσεων). Στην Αλβανία υπάρχουν απλές περιπτώσεις παροχής δημόσιας γης σε επενδυτές ως αντάλλαγμα κοινωνικής στέγασης.

<sup>10</sup> Τα επόμενα 2-3 χρόνια οι δήμοι θα πρέπει να αποφασίσουν για τις 12.000 συμβάσεις παραχώρησης στη Γερμανία, εάν θα προβούν σε παράταση των συμβάσεων παραχώρησης ή θα αναλάβουν τη λειτουργία του δικτύου δημοτικές εταιρίες. Η τροποποίηση των ενεργειακών ρυθμίσεων είναι ήδη υπό συζήτηση και αποσκοπεί στον περιορισμό των δικαστικών διαφορών, διασφαλίζοντας τις πληροφορίες για τους δήμους. ( ενημερωτικά δελτία που προσκόμισε ο εθνικός παρατηρητής). Οι νέες τάσεις είναι υπό συζήτηση από τους Wollman, H.-Marcou, G (2010): Παροχή δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, UK

<sup>11</sup> Οι περιπτώσεις αυτές είναι μάλλον συχνές στη Γαλλία, αλλά παρόμοια δημοτική εξαγορά από τον ανάδοχο στον τομέα του ύδατος συνέβη και σε μεγάλη πόλη της Ουγγαρίας. Βλέπε : <http://www.remunicipalisation.org/>

Συμβάσεις διαχείρισης αγαθών, όπως πώληση και εκμίσθωση δημοτικού ακινήτου από τον αγοραστή στον πωλητή δεν είναι συχνές στην περίοδο της οικονομικής ύφεσης. (έκθεση από Ιρλανδία).

Η Ευρωπαϊκή Αγορά της συμφωνίας σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα ξεκίνησε μια αργή ανάκαμψη το 2010<sup>12</sup>. Η συνολική αξία των συναλλαγών από συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα έφτασε τα 18 δις ευρώ για 112 προγράμματα, και είναι παρόμοια με τα επίπεδα του 2002-2004, αλλά χαμηλότερη σε σχέση με την περίοδο πριν από την κρίση 2005-2007. Οι χώρες με πιο ενεργό δράση στον τομέα είναι το Ηνωμένο Βασίλειο (44 προγράμματα) και μαζί με την Ισπανία και την Πορτογαλία οι τρεις αυτές χώρες αντιπροσωπεύουν το 63% της συνολικής αξίας των συμπράξεων δημοσίου –ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ. Στην Ανατολική Ευρώπη είχαμε μόνο έξι συνεργασίες.

Οι συμπράξεις αυτές αφορούν κυρίως σε προγράμματα στον τομέα των μεταφορών και στο χώρο της εκπαίδευσης και της υγείας έτσι είναι σχεδόν κατ αποκλειστικότητα προγράμματα συμπράξεων δημοσίου –ιδιωτικού τομέα που υλοποιούνται σε επίπεδο εθνικών κυβερνήσεων .

### **Πρώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στο τοπικό επίπεδο**

Η άλλη, η ευρύτερη όψη των συμπράξεων συνδέεται με την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Οι δήμοι έμαθαν διάφορες τεχνικές οικονομικής ανάπτυξης του τοπικού επιπέδου, που χρησιμοποιήθηκαν επιτυχώς στην περίοδο που υπήρχε σχετικά σταθερή οικονομική ανάπτυξη και σχετική αφθονία σε κεφάλαια και κονδύλια για επενδύσεις. Τα προγράμματα οικονομικής τόνωσης στόχευαν σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και τα προγράμματα της ΕΕ αποσκοπούσαν στη μείωση του διοικητικού φόρτου αυτών των επιχειρήσεων.

Τα επόμενα χρόνια οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, πιθανώς θα αντιμετωπίσουν μείωση των άμεσων ξένων επενδύσεων και οι πιο ανεπτυγμένες οικονομίες θα πρέπει να βρουν νέες, ενδογενείς πηγές οικονομικής ανάπτυξης. Σε αυτήν την κατάσταση, οι στρατηγικές της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι αναπτυξιακές της δράσεις θα πρέπει επίσης να τροποποιηθούν. Εθνικοί παρατηρητές ανέφεραν ήδη κάποια παραδείγματα που στοχεύουν άμεσα στην οικονομική ανάπτυξη του τοπικού επιπέδου. Αυτά ποικίλουν από απλές συνεργασίες μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων και επιχειρήσεων για επίτευξη κοινών σκοπών (πρώθηση τουρισμού με επιμερισμό του φόρτου στο τοπικό κέντρο ενημέρωσης τουριστών στην Αλβανία) μέχρι πιο στρατηγική υποστήριξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας (σύσταση ειδικής εταιρίας οικογεωργικής παραγωγής που παρέχει θέσεις εργασίας σε πιο ευάλωτες ομάδες πληθυσμού σε δήμο της Βοσνίας Ερζεγοβίνης).

Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις δεν θα μπορέσουν να δημιουργήσουν ικανοποιητικό αριθμό θέσεων απασχόλησης και ο γενικός αντίκτυπός τους στην τοπική φορολογική βάση θα είναι περιορισμένος. Ωστόσο, ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας αναζητούν από κοινού ευκαιρίες απασχόλησης. Για παράδειγμα, στη Δανία μονάδα κοινωνικών λειτουργιών και συμβούλων

<sup>12</sup> Market Update. Review of the European PPP Market in 2010. <http://www.eib.org/epec>

βρίσκεται σε εταιρίες με σκοπό να αυξήσει τη συνεργασία μεταξύ κυβέρνησης και επιχειρήσεων.

Σε αυτούς τους ιδιαίτερους καιρούς δημιουργούνται συγκεκριμένες μορφές τοπικής οικονομικής ανάπτυξης. Για την τοπική οικονομική ανάπτυξη σημαντικός παράγοντας είναι η συνεργασία μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Οι δήμοι πρέπει να συνεργάζονται σε οριζόντιο επίπεδο με γειτονικούς δήμους, με οικονομικούς φορείς ή εταιρίες κοινής ωφέλειας και σε κάθετο επίπεδο με άλλα αιρετά επίπεδα διοίκησης (περιφέρειες, αστικές περιοχές) ή φορείς της κεντρικής διοίκησης. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις θα έπρεπε να συμβάλουν ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη ανταποκρινόμενες περισσότερο σε τοπικές στρατηγικές αστικής ανάπτυξης, σε πολεοδομικούς κανονισμούς, σε επενδύσεις υποδομών, σε προγράμματα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, στη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος για καινοτομία, κλπ.

Οι θεσμικές μορφές τοπικής οικονομικής ανάπτυξης έχουν και αυτές μεταμορφωθεί. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο οι πρώην φορείς περιφερειακής ανάπτυξης αντικαταστάθηκαν από Τοπικές Επιχειρήσεις Συμπράξεων στην Αγγλία. Αυτές οι κοινές συμπράξεις δημοσίων αρχών και επιχειρήσεων αποσκοπούν στη στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης παρέχοντας βοήθεια σε νέες μικρές επιχειρήσεις, στον τουρισμό, συνεργαζόμενες με πανεπιστήμια, αντιμετωπίζοντας θέματα όπως στέγαση, τοπικές μεταφορές και προτεραιότητες υποδομών, απασχόληση και μετάβαση σε οικονομία με χαμηλές εκπομπές άνθρακα.

### **Πλαίσιο 3**

#### **Πόλοι Ανταγωνιστικότητας στη Γαλλία**

Δημιουργία 17 οικονομικών πόλων με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη: συνεργασία μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, βιομηχανίας/επιχειρήσεων, πανεπιστημίων και ΜΚΟ.

Οι πόλοι ανταγωνιστικότητας σχεδιάστηκαν το 2004 ως εργαλείο πολιτικής για την οικονομική ανάπτυξη από την Εθνική Υπηρεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης, που είναι φορέας της γενικής κυβέρνησης. Αν και η ιδέα δεν είναι εντελώς νέα (η Ιταλία έχει «τα διαμερίσματα» η Γερμανία «δίκτυο-σύστημα αρμοδιοτήτων», η Καλιφόρνια τη Silicon Valley), στη Γαλλία επρόκειτο για μια αλλαγή αρκετά επαναστατική. Η περιφερειακή ανάπτυξη, κατά παράδοση θεωρείτο ως μια πολιτική συνοχής και εξισορρόπησης χάρη στη συνεργασία Κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό τη δημιουργία σχεδόν ίδιων επενδύσεων και δημοσίων υπηρεσιών σε ολόκληρη τη χώρα. Τώρα γίνεται σαφής επιλογή των πολιτικών που αφορούν σε πόλους ανταγωνιστικότητας οι οποίοι (πόλοι) θα βρίσκονται σε συγκεκριμένα σημεία της επικράτειας, με πολύ διαφορετικά προγράμματα. Κεντρικοί φορείς δεν είναι πλέον οι τοπικές αυτοδιοικήσεις, αλλά επιχειρήσεις, ερευνητικά κέντρα, πανεπιστήμια, νοσοκομεία κλπ.

Στόχος είναι η τόνωση της συνεργασίας μεταξύ όλων αυτών των παραγόντων σε συγκεκριμένα μακροπρόθεσμα προγράμματα καινοτόμων δράσεων με οριακή οικονομική συμμετοχή του δημοσίου.

Οι πόλοι αυτοί και τα προγράμματα δεν είναι περιφερειακά με τη διοικητική έννοια του όρου, για δυο λόγους: 1) το κέντρο τους βρίσκεται σε κάποια συγκεκριμένη περιφέρεια παρ'όλο που τα μέλη μπορούν να βρίσκονται οπουδήποτε στη Γαλλία 2) ο πόλος ανταγωνιστικότητας πρέπει να αποφασίσει για τις φιλοδοξίες του: να έχει ηγετικό ρόλο σε ευρωπαϊκό ή παγκόσμιο επίπεδο, και όχι απλά σε επίπεδο περιφέρειας. Οι επιτυχημένες δράσεις δεν μένουν εγκλωβισμένες σε διοικητικά όρια ωστόσο, η ανάπτυξή τους έχει οφέλη για την περιφέρεια.

Η δημιουργία ενός πόλου μπορεί να προέλθει από πρωτοβουλία ομάδας επιχειρηματιών, κυρίως με την υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία υποβάλλει πρόγραμμα στην Εθνική Υπηρεσία μετά από πρόσκληση υποβολής προσφορών. Γίνεται δεκτός ένας περιορισμένος αριθμός πόλων. Αρχικά επρόκειτο για ένα πολύ μικρό αριθμό (10 μέχρι 15) και παγκόσμιας διάστασης (αυτοκίνητα του μέλλοντος, χημεία, φαρμακευτική...) αλλά έγιναν δεκτοί 66 το 2005 στους οποίους προστέθηκαν άλλοι 5 το 2007, καλύπτοντας όλους σχεδόν τους τομείς της οικονομίας. Διεθνής αξιολόγηση το 2008 κατέληξε ότι 13 παρουσίαζαν αδυναμίες και τελικά ανακλήθηκε η διαπίστευση 6 πόλων με χαμηλή απόδοση. Αλλά το 2010 δημιουργήθηκαν έξι νέοι, αφιερωμένοι στις οικονομολογίες (νερό, ενέργεια, απορρίμματα...) Ο συνολικός αριθμός εξακολουθεί να είναι 71. Ως προς το νομικό τους καθεστώς είναι ιδιωτικού δικαίου, κυρίως όμιλοι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με δυνατότητα μεγαλύτερης ευελιξίας.

Ανταγωνιστικές προσφορές σε εθνικό επίπεδο δημοσιεύονται για συγκεκριμένα προγράμματα με ένδειξη του διαθέσιμου ποσού, τις γενικές προτεραιότητες και τη διαδικασία ενημέρωσης. Από το 2005 μέχρι τα μέσα του 2011, έχουν επιλεγεί και έχουν λάβει υποστήριξη 1051 προγράμματα. Το Σεπτέμβριο του 2011 ήταν η 11<sup>η</sup> πρόσκληση υποβολής προσφορών. Η οικονομική υποστήριξη του δημοσίου προέρχεται από τα Υπουργεία του Κράτους ανάλογα με τη φύση των προγραμμάτων, από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, κυρίως τις περιφέρειες και από την Ευρωπαϊκή Ένωση (FEDER).

Οι αρχές που διέπουν τους πόλους είναι: συνεργασία μεταξύ οικονομικών φορέων, μεταξύ δημοσίων διοικήσεων (Υπουργεία, περιφέρειες, δήμοι κλπ) και μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ύπαρξη κοινού στόχου και στρατηγικών γραμμών. Να στοχεύουν να είναι οι καλύτεροι σε ένα συγκεκριμένο τομέα και σε ένα συγκεκριμένο φάσμα, ως εκ τούτου να αναπτύσσουν την καινοτομία. Θεαματικά αποτελέσματα δεν υπάρχουν ούτε και όλοι οι πόλοι λειτουργούν τέλεια, αλλά η προσωρινή αξιολόγηση είναι μάλλον θετική και η αλληλεγγύη σε περίοδο κρίσης αποτελεί πλεονέκτημα. Η επόμενη πλήρης αξιολόγηση προγραμματίζεται για το 2012<sup>13</sup>

Αυτή η στρατηγική προσέγγιση για την τοπική ανάπτυξη απαιτεί πιο σφαιρικές και συντονισμένες δράσεις εκ μέρους των τοπικών

<sup>13</sup> Πηγή : <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/201005-poles-competitivite-ciadt.pdf>

αυτοδιοικήσεων. Τόσο οι διεθνείς φορείς ανάπτυξης όσο και οι εθνικές οργανώσεις τείνουν να προωθούν την ανάκαμψη εντάσσοντας δράσεις σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο. Είτε πρόκειται για τη νέα προσέγγιση για την περιφερειακή ανάπτυξη που σχεδιάζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην επόμενη περίοδο κατάρτισης του προϋπολογισμού χρησιμοποιώντας την έννοια «ανάπτυξη προσαρμοσμένη στα τοπικά δεδομένα»,<sup>14</sup> είτε για τις Αρχές της Βαρκελώνης για οικονομική ανάκαμψη που υπογραμμίζουν τη σημασία του ενεργού ηγετικού ρόλου<sup>15</sup> σε τοπικό επίπεδο, ή για την αναγνώριση της ανάγκης για σχεδιασμό πολύ-τομεακών αναπτυξιακών προγραμμάτων,<sup>16</sup> όλες αυτές οι πρωτοβουλίες δίνουν έμφαση στην ίδια ολοκληρωμένη προσέγγιση για επιτυχημένες αναπτυξιακές δράσεις. Αναλύσεις που αφορούν σε εθνικές πολιτικές τονίζουν τη σημασία του τοπικού ηγετικού ρόλου και της ποιότητας του χώρου στην οικονομική ανάκαμψη.<sup>17</sup>

### **Ενεργειακή απόδοση**

Η χρήση της ενέργειας είναι ένα ειδικό διατομεακό θέμα που αφορά στην μελλοντική ανάπτυξη του τοπικού επιπέδου. Πέρα από τα συνολικά εθνικά προγράμματα είναι σε μεγάλο βαθμό θέμα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και οι φορείς τους ως μεγάλοι χρήστες ενέργειας έχουν άμεσα επιρροή στην κατανάλωση ενέργειας αλλά και έμμεσα, μέσα από ρυθμίσεις που αφορούν στις κατασκευές, τη θέρμανση ή τα δημόσια μεταφορικά συστήματα μπορούν να καθορίζουν το τοπικό κομμάτι της αγοράς ενέργειας. Τα προγράμματα ορθολογικής χρήσης της ενέργειας είναι τοπικού επιπέδου, διότι οι λύσεις είναι συγκεκριμένες και δεν μπορούν να είναι τυποποιημένες με τον ίδιο τρόπο για όλη τη χώρα.

Μεγάλες διαφορές υπάρχουν και εντός της Ευρώπης: οι δυτικές πιο ανεπτυγμένες χώρες ξεκίνησαν προγράμματα ορθολογικής χρήσης και εξοικονόμησης ενέργειας πριν από δεκαετίες, ενώ στη Νότια και Κεντρική Ευρώπη η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης αποτελεί πρόσφατο θέμα. Η δημοσιονομική αποκέντρωση ανάγκασε τις τοπικές αυτοδιοικήσεις να αναζητήσουν τρόπους εξοικονόμησης ενέργειας και άνοιξε το δρόμο για νέες επιλογές εξοικονόμησης λόγω των αυξανόμενων δαπανών στον τομέα της ενέργειας.

Η μακροπρόθεσμη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έθεσε επίσης σημαντικούς στόχους βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πεδίο της κλιματικής αλλαγής και της χρήσης της ενέργειας μέχρι το 2020 στοχεύει να μειώσει τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με το 1990. Το 20% της χρήσης της ενέργειας θα πρέπει να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και σχεδιάζεται να επιτευχθεί αύξηση της τάξης του 20% στην ενεργειακή απόδοση.

<sup>14</sup> Barca, F. 2009: AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Rapport indépendant élaboré pour Danuta Hübner, Commissaire chargée de la politique régionale

<sup>15</sup> Clark, G., 2009: Recession, recovery and reinvestment: The role of local economic leadership in a global crisis. OECD LEED

<sup>16</sup> Romanik, C, 2011: A new definition of local development.  
<http://www.developmentandtransition.net/>

<sup>17</sup> The Work Foundation, 2009: Recession and Recovery: How UK Cities can respond and drive the recovery. London

Η ορθολογική χρήση της ενέργειας κινείται πέρα από τα τεχνικά θέματα της ενεργειακής απόδοσης και της στενής περιβαλλοντικής προσέγγισης. Οι προμηθευτές συνήθως συζητούν αυτά τα παραδοσιακά θέματα μηχανικής. Η ηγεσία του τοπικού επιπέδου εστιάζει στην οικονομική και πολιτική πλευρά: Ποιες είναι οι ρυθμιστικές και θεσμικές προϋποθέσεις που συνδέονται με την τοπική φορολογία η οποία ενθαρρύνει την εξοικονόμηση ενέργειας; Με ποιο τρόπο θέματα όπως η ορθολογική χρήση της ενέργειας και η χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μπορούν να τεθούν στο πρώτο πλάνο της πολιτικής συζήτησης σε τοπικό επίπεδο; Η κλιματική αλλαγή θα επηρεάσει επίσης τις τοπικές πολιτικές, καθώς είναι ήδη ορατή η μεγαλύτερη ζήτηση για αποχετευτικά συστήματα με σκοπό τη διαχείριση των βροχοπτώσεων ή την προστασία των πόλεων από πλημμύρες.

Εθνικοί παρατηρητές αναφέρουν διάφορες τάσεις. Στο εθνικό πρόγραμμα δράσης 2008-2012 της Ισπανίας προτείνονται αλλαγές στις ρυθμίσεις που αφορούν στο φωτισμό των δρόμων και βελτιώσεις στην υψηλή κατανάλωση ενέργειας στην ύδρευση και στις εγκαταστάσεις καθαρισμού νερού. Έλεγχοι κατανάλωσης της ενέργειας αυξάνουν την απόδοση των δημοτικών εγκαταστάσεων και των δημοσίων επιχειρήσεων. Εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με επιμορφωτικά προγράμματα για την ενέργεια που θα απευθύνονται στους τεχνικούς των δήμων. Η Κεντρική διοίκηση, οι περιφέρειες και η τοπική αυτοδιοίκηση έχουν θεσπίσει διάφορες αρχές που αφορούν στην ενεργειακή απόδοση.

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις της Δανίας στο πλαίσιο των προγραμμάτων δράσης για το κλίμα, αναπτύσσουν συμφωνίες με ιδιωτικές εταιρίες παροχής ενεργειακών υπηρεσιών για την ανάπτυξη και χρηματοδότηση προγραμμάτων με σκοπό τη μείωση του κόστους λειτουργίας και συντήρησης για τους πελάτες τους. Εθνικοί διαγωνισμοί και απονομές βραβείων από τα Υπουργεία αυξάνουν το τοπικό ενδιαφέρον για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προώθηση καθαρών τεχνολογιών.

Στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη αναφέρονται ορισμένα παραδείγματα ώστε να δημιουργηθούν οι βάσεις για την ορθολογική χρήση της ενέργειας. Στη Γεωργία, η Τιφλίδα υιοθέτησε πρόγραμμα ενεργειακής απόδοσης θέτοντας τον κανόνες που θα πρέπει να τηρούν οι εργολάβοι κατασκευών και οι κατασκευαστικές εταιρίες για την κατασκευή σπιτιών και κτιρίων για γραφεία με ενεργειακή απόδοση. Ο εκσυγχρονισμός του φωτισμού των δρόμων, η εγκατάσταση ηλιακών συλλεκτών στα δημόσια κτίρια (Κροατία), προγράμματα μόνωσης των κτιρίων, προγράμματα ενεργειακής απόδοσης σε συνδυασμό με την ανακαίνιση κτιρίων (Εσθονία) αποτελούν χαρακτηριστικές πράξεις που λαμβάνουν χώρα σε τοπικό επίπεδο. Συχνά χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ (Βουλγαρία) ή οι τοπικές αυτοδιοικήσεις επωφελοούνται από την πώληση δικαιωμάτων εκπομπών -ποσοστώσεων CO<sub>2</sub> (Εσθονία).