

# ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΜΕ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Δ.Χ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

## 1. Εισαγωγή

Γενικά, θεωρείται ως αποδεκτή (και αποδειγμένη πρακτικά και θεωρητικά) η θέση ότι η Αποκέντρωση προάγει την κοινωνική και οικονομική Ανάπτυξη. Αυτό ισχύει τόσο για τις αναπτυγμένες όσο και για τις αναπτυσσόμενες χώρες,<sup>1</sup> με διαφοροποιήσεις μορφής και έντασης που εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες: πρωτεύουσα θέση μεταξύ αυτών έχει το συγκεκριμένο πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούν η Κεντρική Κυβέρνηση και οι Τοπικές Κυβερνήσεις (ή Τοπικές Διοικήσεις), απόρροια του οποίου είναι η ύπαρξη ή μη ουσίας στο πρώτο συνθετικό της λέξης «Αυτο-διοίκηση».

Βασικός ρόλος των Τοπικών Κυβερνήσεων<sup>2</sup> (Τ.Κ.) στην προαγωγή της Ανάπτυξης είναι η εξασφάλιση κάποιων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Δύο καθοριστικά ζητήματα που ανακύπτουν εδώ, και που σχετίζονται με την Αποκέντρωση, την Αυτο-διοίκηση και την Ανάπτυξη είναι:<sup>3</sup>

1. Για ποιές υπηρεσίες θα πρέπει μια Τ.Κ. να έχει αποκλειστική αρμοδιότητα και για ποιες μερική;
2. Με ποιους μηχανισμούς θα πρέπει να παρέχονται οι υπηρεσίες; Εξυπακούεται ότι θα πρέπει να εξασφαλίζεται, αφ' ενός μεν ένα ικανοποιητικό επίπεδο παραγωγικότητας, αφ' ετέρου δε συνέπεια με το κοινωνικο-οικονομικό σύστημα της χώρας και τους ευρύτερους στόχους της Κυβέρνησης.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι η (περιορισμένη) εξέταση μόνο του δεύτερου ζητήματος, και τούτο για τρεις λόγους: 1. Υπάρχουν περιορισμοί στην έκταση (σελίδες) της εργασίας. 2. Η μελέτη και η αξιολόγηση-επιλογή των μηχανισμών παροχής υπηρεσιών (ΜΠΥ) εμπεριέχουν όλα σχεδόν τα στοιχεία και τους προβληματισμούς που ανακύπτουν στην εξέταση του πρώτου ζητήματος. 3. Είναι καιρός να αρχίσουμε να εξετάζουμε πιο αναλυτικά το πολυσύνθετο θέμα της Αποκέντρωσης, ώστε να οδηγηθούμε επιτέλους σε πιο μόνιμες, πιο τεκμηριωμένες, πιο αντικειμενικές θέσεις και η αρχή μπορεί να γίνει από ένα μέρος του συνολικού προβλήματος. Εκτός αυτού, υπάρχει και η αναλυτική προδιάθεση του επιστήμονα που προτιμάει το συγκεκριμένο μερικό από το ασαφές γενικό – μια προδιάθεση που ενισχύεται σε προεκλογικές περιόδους όταν, χάριν πρόσκαιρου εντυπωσιασμού, ακούγονται άπμπολλα ασυνάρτητα και ατεκμηρίωτα.

## 2. Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα

Τι σημαίνει Αποκέντρωση; Δεν φαίνεται να υπάρχει συμφωνία μεταξύ των «αρμοδίων» (επιστήμονες, κόμματα, τοπικοί άρχοντες). Κατά τον ορισμό που έχει υιοθετήσει ο Ο.Η.Ε.<sup>4</sup>, «Αποκέντρωση είναι η μεταφορά εξουσίας στη λήψη αποφάσεων από το δομικό ή γεωγραφικό Κέντρο (την Κεντρι-

κή Κυβέρνηση) προς την Περιφέρεια». Αλλά, εννοούμε μεταφορά λίγης ή πολλής εξουσίας; Μεταφορά σε ποιόν περιφερειακό φορέα; Για ποιές αποφάσεις;

Στη διοικητική αποκέντρωση ή αποσυγκέντρωση, η εξουσία μεταφέρεται από την Κυβέρνηση, δια μέσου της κρατικής διοικητικής ιεραρχίας, προς τοπικούς εκπροσώπους της. Στην πολιτική αποκέντρωση, η εξουσία μεταδίδεται σε τοπικούς/περιφερειακούς φορείς. Είναι κοινή διαπίστωση των μελετητών,<sup>5</sup> διεθνώς, ότι μια Κεντρική Κυβέρνηση γενικά επιθυμεί την αποσυγκέντρωση, την οποία όμως επιμένει να αποκαλεί πολιτική αποκέντρωση. Η χώρα μας είναι χαρακτηριστική περίπτωση.

Η παροχή ή εξασφάλιση μιας υπηρεσίας συνεπάγεται τρεις βασικές δραστηριότητες:<sup>6</sup>

1. Το Σχεδιασμό (Σ): Αποφάσεις για την ποιότητα και έκταση της παροχής, κανονισμοί διάθεσης, κανονισμοί πληρωμής από τους χρήστες, κλπ.
2. Τη Χρηματοδότηση (Χ): Εξασφάλιση των αναγκαίων κεφαλαίων.
3. Την Παραγωγή/Διάθεση (Π): Επιλογή των συντελεστών παραγωγής, μετατροπή τους σε εκροές (υπηρεσίες), προγραμματισμός παραγωγής και διάθεσης της υπηρεσίας.

Αποκέντρωση συντελείται αν τουλάχιστον μία από τις παραπάνω δραστηριότητες μεταδίδεται προς την Τ.Κ. Είναι πάντως φανερό ότι η ουσιαστική εξουσία βρίσκεται στις δύο πρώτες δραστηριότητες, το Σ και τη Χ, όχι στην Π.

Τι ζητάει σήμερα η Τοπική «Αυτοδιοίκηση» στη χώρα μας; Τι έκτασης αρμοδιότητες και για ποιες υπηρεσίες; Δεχόμαστε ως ικανοποιητικό το αίτημα της «μεταφοράς πόρων προς τους Ο.Τ.Α.», που σημαίνει κρατική χρηματοδότηση; Υπάρχουν, δυστυχώς, ενδείξεις ότι δεν υπάρχει ξεκάθαρη και κοινή θέση μεταξύ των τοπικών αρχόντων<sup>7</sup>, ίσως ούτε και εντός του ίδιου κομματικού χώρου. (Οι προτάσεις κάποιων Ομάδων Εργασίας ή Τεχνοκρατών-Πολιτών δεν αποτελούν απαραίτητως και θέσεις των Ο.Τ.Α.). Είναι άραγε δυνατόν, ή και επιθυμητό από πλευράς Ανάπτυξης, να ουσιαστικοποιηθεί το «Αυτό» στην Αυτο-διοίκηση; Σχεδόν σε κάθε χώρα του κόσμου, οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των Τ.Κ. είναι περιορισμένες: απόλυτη αυτοδιοίκηση και αυτονομία δεν νοείται. Π.χ. η ανάγκη για κοινό εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα και για ομοιομορφία σε κανονισμούς καθιστά απαραίτητη την ύπαρξη ενός περιοριστικού (καθοδηγητικού) πλαισίου. Ο εθνικός Δημοκρατικός Προγραμματισμός είναι (και σωστά) άρνηση της αυτονομίας. Εκτός αυτού, η δυνατότητα ενός τοπικού οργανισμού να εκτελέσει τις ίδιες του τις αποφάσεις εξαρτάται, κατά κανόνα, από την υλοστρίξη της Κυβέρνησης. Χωρίς κεντρική επίδραση, πόσο μπορεί να παραμείνει μια Τ.Κ. αποδοτική και αδιάφθο-

ρη; Δεν είναι πάντως λίγοι οι μελετητές που υποστηρίζουν ότι η Ανάπτυξη προϋποθέτει αποτελεσματική Τ.Κ. και αυτή, με τη σειρά της, κρατική υποστήριξη και καθοδήγηση.<sup>8</sup>

Το έτος 1986 είναι έτος Τ.Α. και Αποκέντρωσης - λόγω εκλογών. Είναι όμως, ίσως περισσότερο, έτος Παραγωγικότητας - λόγω Οικονομίας. Οι νέες δομές στην Τ.Α. και οι ΜΠΥ μπορούν και πρέπει να αναλυθούν και από τη σκοπιά της παραγωγικότητας. Η αποκέντρωση προάγει την ανάπτυξη *μόνον* εφόσον υπάρχει ικανοποιητικό επίπεδο παραγωγικότητας: αυτό εύκολα το ξεχνούν οι αρμόδιοι -εκτός αν δεν τόχουν κατανοήσει. Θεωρούμε ως παραγωγικότητα ενός ΜΠΥ το συγκερασμό της *αποδοτικότητας* (θυσία ανά μονάδα παρεχόμενης υπηρεσίας) και της *αποτελεσματικότητας* (βαθμός ικανοποίησης της ανάγκης, περιλαμβανομένης της ποιοτικής και κοινωνικής διάστασης) του μηχανισμού. Μελέτη της παραγωγικότητας του ΜΠΥ προϋποθέτει μελέτη της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, χωρίς ιδεολογικές ή παραδοσιακές δεσμεύσεις: δηλαδή, για μια υπηρεσία (ή μέρος της) πρέπει να μελετηθεί το *ποιός, πώς και για ποιόν* θα Σχεδιάσει, θα Χρηματοδοτήσει, θα Παράγει.

### 3. Πλαίσια Διαμόρφωσης Μηχανισμών Παροχής Υπηρεσιών

Οι βασικές δραστηριότητες του Σχεδιασμού, της Χρηματοδότησης, και της Παραγωγής μιας υπηρεσίας, ή ενός «τμήματος» της υπηρεσίας, μπορούν να εκτελεστούν από τον ίδιο ή από διαφορετικούς φορείς. Προκειμένου περί των υπηρεσιών που θα ενδιαφέρουν έναν Ο.Τ.Α., υποψήφιοι εκτελεστές θα μπορούσαν να είναι οι εξής:

- |                     |                                |
|---------------------|--------------------------------|
| α. το Κράτος        | στ. Ιδιωτικές Επιχειρήσεις     |
| β. η Νομαρχία       | ζ. Εταιρίες Λαϊκής Βάσης       |
| γ. ο ίδιος Ο.Τ.Α.   | η. Συνεταιρισμοί               |
| δ. άλλος Ο.Τ.Α.     | θ. Δημοτική/Δημόσια Επιχείρηση |
| ε. Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. | ι. Ο ίδιος ο πολίτης/αποδέκτης |

Για παράδειγμα, στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση το κράτος σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και παράγει. Στην καθαριότητα μιας κοινότητας, ο Ο.Τ.Α. σχεδιάζει, το κράτος και ο Ο.Τ.Α. χρηματοδοτούν, ένας ιδιώτης παράγει. Στον κοινωνικό τουρισμό, ο πολίτης σχεδιάζει, το κράτος και ο πολίτης χρηματοδοτούν, κάποιες επιχειρήσεις παράγουν.

Ανάλογα με: (1) το ποιος από τους παραπάνω φορείς εκτελεί κάθε μια από τις τρεις βασικές δραστηριότητες, (2) το σύστημα διακίνησης χρημάτων, εξουσιοδότησης και οδηγιών μεταξύ του παραγωγού, του χρήστη και του μεσολαβητή (μεταξύ χρήστη και παραγωγού), και (3) τα περιθώρια επιλογής παραγωγού από τον χρήστη, μπορούν να διαμορφωθούν πλήθος διαφορετικών ΜΠΥ. Μερικοί μηχανισμοί που ήδη χρησιμοποιούνται σήμερα, και είναι κοινωνικά καταξιωμένοι, είναι οι εξής<sup>9</sup>:

1. Κρατική ή Δημοτική Υπηρεσία
2. Συμφωνία μεταξύ κρατικών φορέων ή Ο.Τ.Α.
3. Σύμβαση (Αγορά υπηρεσιών)
4. Παραχωρήσεις σε Ιδιωτική Επιχείρηση
5. Επιδότησεις Ιδιωτικών Επιχειρήσεων
6. Παραχωρήσεις σε Δημόσιες/Δημοτικές Επιδοτούμενες Επιχειρήσεις

7. Επιδότησεις Χρηστών (Κουπόνια)
8. «Ελεύθερη» Αγορά
9. Εθελοντική Εργασία
10. Αυτοεξυπηρέτηση

Οι επιδόσεις των μηχανισμών αυτών διαφέρουν πάρα πολύ από υπηρεσία σε υπηρεσία, ενώ δεν είναι όλοι οι μηχανισμοί δυνατοί για όλες τις υπηρεσίες.

Το πρόβλημα της επιλογής ενός ΜΠΥ γίνεται πολύ πιο κρίσιμο από πλευράς Ανάπτυξης και Παραγωγικότητας αν θεωρήσουμε κάθε υπηρεσία ως αποτελούμενη από «μέρη» ή «τμήματα», καθένα από τα οποία μπορεί να εξασφαλιστεί με διαφορετικό μηχανισμό. Για παράδειγμα, η υπηρεσία «υγειονομική περίθαλψη» περιλαμβάνει τα «μέρη» ιατρική, φαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη. Η υπηρεσία «νοσοκομειακή περίθαλψη» περιλαμβάνει επιμέρους υπηρεσίες, όπως εργαστηριακές αναλύσεις, ακτινογραφίες, χειρουργήσεις, καθαριότητα χώρων, σίτιση ασθενών, συντήρηση εξοπλισμού, συντήρηση κτιρίων, κλπ. Παρομοίως, στην καθαριότητα ενός Δήμου, διακρίνουμε τις υπηρεσίες, καθαρισμός δρόμων, συλλογή σκουπιδιών, διάθεση σκουπιδιών, συντήρηση απορριματοφόρων, χρέωση και συλλογή τελών, κ.ά. Είναι εξαιρετικά σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι, για κάθε «μέρος» μιας υπηρεσίας, όχι μόνον είναι δυνατόν, αλλά συχνά *συμφέρει* να χρησιμοποιηθεί διαφορετικός ΜΠΥ. Π.χ. τη συλλογή των σκουπιδιών την κάνουν δημοτικοί υπάλληλοι (Δημοτική Υπηρεσία), και τη συντήρηση των οχημάτων ένας εργολάβος (σύμβαση). Ή, οι χειρουργήσεις γίνονται από υπαλλήλους γιατρούς (Κρατική Υπηρεσία), οι ακτινογραφίες ή η συντήρηση του εξοπλισμού από ιδιώτες (σύμβαση), και οι εργαστηριακές αναλύσεις από άλλο νοσοκομείο (συμφωνία μεταξύ Κρατικών φορέων).

Με βάση τις ταυτίσεις ή διαφοροποιήσεις μεταξύ των φορέων-εκτελεστών των τριών βασικών δραστηριοτήτων, οι ΜΠΥ μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις τύπους: της Αποκλειστικότητας, της Σύμβασης, της Ρύθμισης, και της Επιχορήγησης.

**α. Αποκλειστικότητα:** Ο ίδιος φορέας εκτελεί Σχεδιασμό, Χρηματοδότηση, και Παραγωγή.

Αν ο φορέας είναι το κράτος, τότε έχουμε *απόλυτη κρατικοποίηση* (π.χ. σχολεία, αστυνομία). Αν είναι ο ίδιος ο χρήστης της υπηρεσίας, έχουμε *αυτοεξυπηρέτηση*, τον αντίποδα της απόλυτης κρατικοποίησης, (π.χ. ανατροφή παιδιών από την ίδια την οικογένεια). Ο φορέας θα μπορούσε να είναι και ένας συνεταιρισμός, ή ένας Ο.Τ.Α. Άραγε, υπάρχουν κάποιες υπηρεσίες που οι Ο.Τ.Α. επιθυμούν να παρέχουν με αποκλειστικότητα, στη βάση της Παραγωγικότητας και της Ανάπτυξης;

**β. Σύμβαση:** Ο φορέας που Παράγει είναι διαφορετικός απ' αυτόν που Σχεδιάζει και διαφορετικός απ' αυτόν που Χρηματοδοτεί (ο Σχεδιασμός και ο Χρηματοδότης μπορεί να ταυτίζονται ή όχι).

Είναι πλήθος οι υπηρεσίες που σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται από το κράτος, αλλά εκτελούνται από έναν τρίτο φορέα, που μπορεί να είναι ιδιωτική επιχείρηση (δρόμοι), Ο.Τ.Α. (προγραμματικές συμβάσεις), συνεταιρισμοί, κλπ. Αρκετές είναι και οι υπηρεσίες που σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται από μια οικογένεια αλλά παράγονται από τρίτους (οικιακή βοήθος για καθαριότητα και φαγητό, παιδικό σταθμό για τα παιδιά, επισκευές, κλπ.). Το δίλημμα ενός Ο.Τ.Α. (όπως και μιας οικογένειας, ή μιας επιχείρησης) αναφορικά με

την εξασφάλιση μιας υπηρεσίας είναι: «Εσωτερική» παραγωγή ή ανάθεση; Αν ανάθεση, σε τι είδους φορέα; Ιδιωτικό, συνεταιριστικό, δημόσιο; Η εμπειρία μας και η εμπειρία άλλων χωρών δεν μπορεί να αγνοηθεί. Τα τελευταία 6 χρόνια στη Μ. Βρετανία γίνεται πραγματική επανάσταση στο χώρο της Τ.Α., καθώς η Συντηρητική Κυβέρνηση προωθεί πιεστικά μηχανισμούς τύπου Σύμβασης (με προτίμηση σε ιδιώτες παραγωγούς) ενώ οι Τ.Κ. που ελέγχονται από τους Εργατικούς, και κυρίως οι εργαζόμενοι σ' αυτούς, προτιμούν τον τύπο της Αποκλειστικότητας.<sup>10</sup>

Στη χώρα μας, για την ίδια ακριβώς υπηρεσία, άλλοι Ο.Τ.Α. ή κρατικοί οργανισμοί χρησιμοποιούν μηχανισμούς τύπου Αποκλειστικότητας και άλλοι μηχανισμούς τύπου Σύμβασης, πράγμα που υποδηλώνει πιθανότητα μειωμένης παραγωγικότητας για τη μία ή την άλλη περίπτωση.

**γ. Ρύθμιση:** Ο φορέας που Σχεδιάζει (ο ρυθμιστής) είναι διαφορετικός από το Χρηματοδότη και από τον Παραγωγό, τους οποίους όμως ελέγχει (ρυθμίζει).

Στον τύπο αυτό εντάσσονται οι γνωστοί μηχανισμοί της Παραχώρησης και της «Ελεύθερης» Αγοράς, με ρυθμιστή το κράτος, καθώς και η περίπτωση όπου ένας Ο.Τ.Α. χρηματοδοτεί και παράγει την υπηρεσία, σύμφωνα όμως με κανονισμούς που καθορίζει το κράτος. Ρυθμιστής μπορεί να είναι ένας ΟΤΑ, μια ιδιωτική επιχείρηση, κ.ά.

**δ. Επιχορήγηση/Χρηματοδότηση:** Ο Χρηματοδότης δεν ταυτίζεται με το Σχεδιαστή ή τον Παραγωγό, ούτε τους ελέγχει (ο Σχεδιαστής και ο Παραγωγός μπορεί και να ταυτίζονται).

Οι κρατικές επιχορηγήσεις (συνεταιρισμών, ιδιωτικών ή δημοτικών επιχειρήσεων, κλπ.) ανήκουν σ' αυτόν τον τύπο ΜΠΥ, στο βαθμό που το κράτος δεν παρεμβαίνει στο σχεδιασμό. Εδώ ανήκουν και οι χρηματοδοτήσεις αναπτυξιακών έργων από ιδιωτικές επιχειρήσεις ή τράπεζες.

Οι επιχορηγήσεις των ταξί, των ΚΤΕΛ, των θεάτρων, κλπ. είναι συνδυασμός των τύπων *Ρύθμισης* και *Επιχορήγησης*.

Μεταξύ των παραπάνω τεσσάρων βασικών τύπων μπορούν, βέβαια, να αναγνωριστούν πλήθος ειδικών περιπτώσεων, παραλλαγών και συνδυασμών. Π.χ. ο σχεδιασμός μπορεί να γίνει από κοινού από την Κυβέρνηση και τον Ο.Τ.Α., η χρηματοδότηση από την Κυβέρνηση και τους χρήστες, ο σχεδιασμός από τους παραγωγούς και τους καταναλωτές, κλπ. Στην περίπτωση που ένας Ο.Τ.Α. αναθέτει την καθαριότητα σε εργολάβο, με (έστω μερική) κρατική χρηματοδότηση και ρύθμιση, έχουμε συνδυασμό Ρύθμισης, Επιχορήγησης και Σύμβασης. Κρατική ή δημοτική χρηματοδότηση οδηγεί, κατά κανόνα, σε αναδιανομή του εισοδήματος.

Αν η Αποκέντρωση στοχεύει στον έλεγχο/εξουσία επί της παροχής της υπηρεσίας, οι Ο.Τ.Α. θα πρέπει να επιδιώκουν το Σχεδιασμό και την Χρηματοδότηση κυρίως, και δευτερευόντως την Παραγωγή. Ουσιαστικό έλεγχο έχει ο Σχεδιαστής και ο Χρηματοδότης, όχι ο Παραγωγός.

#### 4. Αξιολόγηση των Μηχανισμών Παροχής.

Συνδυάζοντας το στόχο της Ανάπτυξης (άρα, και της Παραγωγικότητας) με το στόχο της κοινωνικής δικαιοσύνης (άρα, και του σεβασμού της γνώμης του πολίτη, και αναλογιζόμενοι ότι οι ΜΠΥ από έναν Ο.Τ.Α. επηρεάζουν, άμεσα ή έμμεσα, τις αναπτυξιακές δραστηριότητες της περιοχής, μπορούμε να καταλήξουμε στα εξής κριτήρια αξιολόγησης των ΜΠΥ<sup>11,12</sup>.

α. Παραγωγικότητα του ΜΠΥ, ήτοι,

- αποτελεσματικότητα: ανταπόκριση στις ανάγκες και επιθυμίες των πολιτών, και
- αποδοτικότητα: συνολικό κόστος ανά μονάδα παρεχόμενης υπηρεσίας

β. Εξουσία επί της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας

γ. Εμπιστοσύνη των πολιτών προς το χορηγό της υπηρεσίας

δ. Δικαιοκατανομή: ισοπολιτεία, αμεροληψία και ομοιομορφία του συστήματος παροχής απέναντι στους πολίτες

ε. Προδιάθεση των εργαζόμενων ως προς το μηχανισμό παροχής

στ. Σταθερότητα του ΜΠΥ: Διάρκεια λειτουργίας χωρίς κλυδωνισμούς

ζ. Δυνατότητα και ελευθερία του χρήστη να επιλέξει ο ίδιος τον παραγωγό της υπηρεσίας

θ. Διαχρονική χρηματοδοτική επιδάρυνση

ι. Προώθηση τοπικών και εθνικών αναπτυξιακών στόχων.

Κανένας ΜΠΥ δεν μπορεί, προφανώς, να είναι επικρατέστερος αναφορικά με όλα τα κριτήρια. Συνεπώς, δεν μπορούν να αποφευχθούν η υποκειμενικότητα και οι πολιτικές διεργασίες στην αξιολόγηση και επιλογή. Εκτός αυτού, το πλήθος των κριτηρίων (και μπορεί να υπάρξουν κι άλλα) και οι δεδομένες διαδικασίες λήψης απόφασης από τα συλλογικά όργανα (όπως π.χ. τα δημοτικά συμβούλια) δεν δημιουργούν ελπίδα για επιστημονική και αντικειμενική αξιολόγηση.

Σ' ένα πιο πρακτικό επίπεδο, και για τις σημερινές ανάγκες και συνθήκες, θάταν επιτυχία και πρόοδος ακόμα και η απλή συζήτηση, στο δημοτικό συμβούλιο, για τους δυνατούς μηχανισμούς παροχής μιας υπηρεσίας: η αναγνώριση, δηλαδή, των εναλλακτικών λύσεων. Θάταν βέβαια μεγάλη πρόοδος η απαρίθμηση κάποιων κριτηρίων αξιολόγησης. Αν τα παραπάνω δέκα κριτήρια φαίνονται πολλά, θα μπορούσαν να «συμπτυχθούν» ως εξής:

- i. Κοινωνικός Έλεγχος του μηχανισμού και της παρεχόμενης υπηρεσίας
- ii. Χρηματοδότηση της παροχής
- iii. Παραγωγικότητα του μηχανισμού παροχής

Δεδομένου ότι ο έλεγχος/εξουσία βρίσκεται στο Σχεδιασμό και τη Χρηματοδότηση, ο τύπος της Σύμβασης όχι μόνο δεν μειώνει ουσιαστικά το ρόλο του κράτους ή του Ο.Τ.Α., αλλά, αντίθετα παρέχει δυνατότητα αυξημένης αποδοτικότητας. Έχει παρατηρηθεί, στη χώρα μας και διεθνώς, ότι αύξηση του ρόλου του κράτους (και, λιγότερο, ενός ΟΤ.Α.) στην παροχή μιας υπηρεσίας συνοδεύεται από μειωμένη παραγωγικότητα λόγω οικονομικής επιδάρυνσης και μειωμένης αποδοτικότητας. Ενδείξεις αντιστροφής της τάσης αυτής παρουσιάζονται πρόσφατα στη Μ. Βρετανία όπου ο δημόσιος τομέας και οι Ο.Τ.Α., απειλούμενοι από την κ. Θάτσερ με συρρίκνωση εξουσίας, αντέδρασαν συστηματικά και αποτελεσματικά αυξάνοντας την παραγωγικότητά τους σε βαθμό που να τους επιτρέπει επιτυχίες στον (υποχρεωτικό) ανταγωνισμό τους με τον ιδιωτικό τομέα.

Εκτός από τη χρηματοδότηση της παροχής, που είναι κατανοητή στο απροσδιόστε αρμόδιο συλλογικό όργανο, πώς θα εκτιμηθούν η παραγωγικότητα και η δυνατότητα κοινωνικού ελέγχου των εναλλακτικών ΜΠΥ, όταν δεν υπάρχουν (τεχνικοοικονομικά και κοινωνιολογικά) στοιχεία; Ένας (πλάγιος) τρόπος είναι να αναγνωριστούν οι παράγοντες που επηρεά-

ζουν τα δύο αυτά κριτήρια και να εκτιμηθεί κατά πόσον οι εναλλακτικοί ΜΠΥ εμφανίζουν αυτούς τους παράγοντες. Τέσσερις τέτοιοι παράγοντες (όχι οι μόνοι) είναι:

- (i) Δυνατότητα επίτευξης της επιθυμητής (οικονομικής) κλίμακας στην παροχή της υπηρεσίας.
- (ii) Ύπαρξη ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών (περιορισμός μονοπωλιακών τάσεων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα).
- (iii) Συσχέτιση πληρωμής με όφελος, για τους χρήστες/καταναλωτές.
- (iv) Λαϊκή συμμετοχή στις διαδικασίες διακανονισμού των ΜΠΥ.

## 5. Ιδιωτικοποίηση στην Παροχή Υπηρεσιών;

Πολύς λόγος τελευταία στη χώρα μας για *Ιδιωτικοποίηση*. Η ασάφεια του όρου, η έντονη φόρτισή του (ιδεολογική και κομματική) και η προφανής σχέση του με το θέμα της παρούσας εργασίας, μας προτρέπουν σ' ένα ξεκαθάρισμα.

Έχουμε πλήρη *ιδιωτικοποίηση* στην παροχή μιας υπηρεσίας όταν Σχεδιασμός, Χρηματοδότηση και Παραγωγή γίνονται από φορείς του ιδιωτικού τομέα. Αυτό όμως μπορεί να συμβεί για ελάχιστες αστικές υπηρεσίες. Έχουμε *μερική ιδιωτικοποίηση* όταν το κράτος ή ο Ο.Τ.Α. αποχωρεί από μια τουλάχιστον βασική δραστηριότητα αφήνοντάς την στον ιδιωτικό τομέα. Η πλέον συνηθισμένη περίπτωση είναι η αποχώρηση από την Παραγωγή, δηλαδή ο τύπος της Σύμβασης. Στην περίπτωση αυτή, όταν ο παραγωγός ανήκει στον «ευρύτερο κοινωνικό τομέα» (συνεταιρισμός, εταιρία λαϊκής βάσης, δημοτική επιχείρηση, κλπ.), επιτυγχάνουμε *Αποκρατικοποίηση* χωρίς Ιδιωτικοποίηση – κάτι που για πολλούς σημαίνει κοινωνική δικαιοσύνη με παραγωγικότητα.

Για αποφυγή σύγχυσης με κάποιες τρέχουσες έννοιες, με τον όρο Σύμβαση εννοούμε την ανάθεση και εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου, σε συγκεκριμένο ποιοτικό επίπεδο, μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά όρια, με το ελάχιστο δυνατό κόστος, με την ελάχιστη δυνατή χρέωση καθ' όλη τη διάρκεια της Σύμβασης, με το ελάχιστο δυνατό κόστος διαχείρισης/διοίκησης στο κράτος ή τον Ο.Τ.Α., και με το μέγιστο δυνατό κοινωνικό έλεγχο. Η ταύτιση της Σύμβασης με την Ιδιωτικοποίηση, χωρίς διευκρίνιση, είναι εσφαλμένη, συχνά ηθελημένα. Δεν είναι λίγα τα συμφέροντα που θίγονται από την προώθηση μηχανισμών τύπου Σύμβασης – και, πρώτα-πρώτα, τα συμφέροντα όλων αυτών που ωφελούνται από την οικιρή κατάσταση του δημόσιου τομέα και της Τ.Α. Πρόσφατα, όλο και περισσότερες χώρες φαίνονται να στρέφονται με επιμονή (και ελπίδα) προς τη Σύμβαση (Κίνα, Ουγγαρία, Σ. Ένωση, Δ. Γερμανία, Μ. Βρετανία, κλπ.).

Δεν είναι καθόλου προφανές ότι όλοι οι Ο.Τ.Α., ανεξαρτήτως μεγέθους, θα πρέπει να έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες, ούτε ότι ένας Ο.Τ.Α. θα πρέπει να παράγει ο ίδιος, με δικούς του υπαλλήλους, τις διάφορες υπηρεσίες. Έχει μήπως την αναγκαία υποδομή; Ελπίζει σε ανταγωνιστικές επιδόσεις; Ή θα βασιστεί σε μονοπωλιακή προστασία; Οι ενδείξεις που έχουμε μέχρι τώρα στη χώρα μας δεν συνηγορούν προς μια αποδοχή των Ο.Τ.Α. ως επιχειρηματιών-παραγωγών. Αυτό βέβαια το έχει διαπιστώσει η Κυβέρνηση και, πολύ σωστά, προωθεί τις Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α., τους Συνδέσμους Ο.Τ.Α., καθώς και άλλους μηχανισμούς που έχουν από εικοσαετίας καταξιωθεί σ' άλλες χώρες και ιδιαίτερα στη Σουηδία, την Αγγλία και τις

Η.Π.Α. (Αναφέρεται για παράδειγμα η περίπτωση των 75 contract cities στην Καλιφόρνια, που έχουν αλληλοσυμβληθεί έτσι ώστε να πωλούν και να αγοράζουν δημοτικές αστικές υπηρεσίες μεταξύ τους αλλά και μ' άλλους δήμους: δημιούργησαν δηλαδή μια αγορά δημοτικών υπηρεσιών<sup>13</sup>). Είναι αξιοσημείωτο το ότι η Κυβέρνηση υποδεικνύει ότι οι Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. θα πρέπει να κατευθύνονται από κοινωνικά κριτήρια, όσον αφορά τους στόχους, αλλά από *ιδιωτικοοικονομικά* όσον αφορά τη λειτουργία τους, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ένα αποδεκτό επίπεδο παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας.

## 6. Επίλογος με Προβληματισμούς

Η ανάπτυξη προάγεται με την Αποκέντρωση – δηλαδή με μεταβίβαση εξουσίας στις Τ.Κ. Αλλά χωρίς Παραγωγικότητα και ουσιαστικό Κοινωνικό Έλεγχο, η Αποκέντρωση θα αποτύχει και Ανάπτυξη δεν θα γίνει. Και, για Παραγωγικότητα και Έλεγχο χρειάζονται ενημερωμένοι πολίτες που ενδιαφέρονται για τα κοινά· χρειάζεται ουσιαστική συμμετοχή· χρειάζεται ελπίδα ότι η συμμετοχή έχει νόημα. Όσο πιο εκτεταμένη η αποκέντρωση, τόσο πιο ευχερής ο κοινωνικός έλεγχος. Αλλά αποτελεσματικός έλεγχος και απαίτηση απόδοσης λογαριασμού μπορούν να γίνουν μόνο σε αυτοδύναμα συστήματα· και, βέβαια, δεν νοείται αυτοδυναμία χωρίς οικονομική αυτοδυναμία. Από την άλλη μεριά όμως, υπάρχουν παράγοντες που συνηγορούν υπέρ της συγκέντρωσης (οικονομία κλίμακας, χρηματοδότηση, κλπ.). Πώς καταμερίζονται οι δραστηριότητες του Σχεδιασμού, της Χρηματοδότησης και της Παραγωγής στις τρεις βαθμίδες της Τ.Α. για τις διάφορες υπηρεσίες, ώστε να προωθηθεί η Ανάπτυξη;

Σ' ένα συγκεκριμένο Ο.Τ.Α., ποιός, πότε και με ποιά διαδικασία αποφάσισε αν η παραγωγή μιας υπηρεσίας θα γίνεται από δημοτικούς υπαλλήλους ή από εργολάβο; Πώς γίνεται, διαφορετικοί Ο.Τ.Α. ίδιου μεγέθους, να χρησιμοποιούν διαφορετικούς μηχανισμούς για την ίδια υπηρεσία; Σε ποιο δημοτικό συμβούλιο έγινε συγκριτική αξιολόγηση εναλλακτικών ΜΠΥ; Γιατί η ύδρευση είναι ανταποδοτικό αγαθό και η κολύμβηση (όπου υπάρχει δημοτικό κολυμβητήριο) προσφέρεται δωρεάν; Ποιό από τα δύο αγαθά είναι πιο βασικό; Ποιά είναι η άποψη ενός φτωχού πολύτεκνου (που τα παιδιά του κολυμβούν δωρεάν) ως προς το αν αυτή η διάκριση είναι κοινωνικά δίκαιη;

Αν δεν μελετήσουμε αυτά τα γνωστά καθημερινά ζητήματα, περιοριζόμενοι στην «ιερή» παράδοση, πώς θα συνεννοηθούμε σε αναπτυξιακούς προβληματισμούς; Ποιά είναι τα εκπαιδευτικά και ερευνητικά προγράμματα του σήμερα που θα θεμελιώσουν την Αποκέντρωση και Ανάπτυξη του αύριο; Θέλουμε ή όχι Αποκέντρωση και Ανάπτυξη;

Το ζήτημα της επιλογής ΜΠΥ είναι κυρίως πολιτικό, όχι τεχνικο-οικονομικό. Και πολύ σωστά. Αλλά, αν ο πολιτικός ζητήσει επιστημονικά στηρίγματα για να αποφασίσει, αν θελήσει να ενδιαφερθεί για το δημόσιο συμφέρον (όχι όπως το καταλαβαίνει ο ίδιος – γιατί τάχα να ξέρει; – αλλά όπως προκύπτει από εμπειρίες πόνων και κρατών και από επιστημονικές αναλύσεις), δεν θα πρέπει αυτά να υπάρχουν; Η παρούσα εργασία είναι μια συμβολή στη διαμόρφωση κάποιων επιστημονικών στηριγμάτων, που ίσως ζητήσει ο πολιτικός.

## Σημειώσεις.

1. Mawhood, P. ed., *Local Government in the Third World*, Wiley 1983.

2. Ο όρος «Τοπική Διοίκηση» είναι πιο ορθός από τον όρο «Τοπική Κυβέρνηση». Έχει όμως, διεθνώς, επικρατήσει ο δεύτερος (local Government).
3. Δ.Χ. Παναγιωτακόπουλου, *Αποκέντρωση για Παραγωγικότητα: Μια Στρατηγική θεώρηση των Μηχανισμών Παροχής Αστικών Υπηρεσιών* (Εκδόσεις Ο.Μ.Α.Σ., 1986).
4. United Nations, *Decentralization for National and Local Development*, (Publication ST/TAO/M/19).
5. Mawhood, P. op. cit.
6. Sonenbium, S., J. Kirilin, and J. Ries, *How Cities Provide Services: An Evaluation of Alternative Delivery Structures*. Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass, 1977.
7. Δ.Χ. Παναγιωτακόπουλου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Μια διερευ-

νητική Ματιά». *Δημόσιος Τομέας*, Τεύχος 9, Ιούνιος 1986, σελ. 19-24.

8. Riggs I.R. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1964.
9. Δ.Χ. Παναγιωτακόπουλου, *Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα* op.cit.
10. Whitfield, D., *Making it Public: Evidence and Action Against Privatization*, Pluto Press, 1983.
11. Sonenbium et al., op.cit.
12. Δ.Χ. Παναγιωτακόπουλου, *Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα* op.cit.
13. E.S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatman House, Chatman, N.J., 1982.

## Πειραματικό πρόγραμμα ανάπτυξης του Ζαγοριού

Το Σάββατο πρωί 27-11-82 στη Νομαρχία έγινε σύσκεψη για την ανάπτυξη του Ζαγοριού. Πήραν μέρος ο Νομάρχης τρεις αρμόδιοι υπηρεσιακοί παράγοντες του Υπουργείου Γεωργίας που ήρθαν από την Αθήνα, τοπικοί υπηρεσιακοί παράγοντες και συλλογικοί φορείς του Ζαγοριού όπως ο Πολιτιστικός Σύλλογος Ζαγοριού και το Κέντρο Ερευνών Ζαγοριού.

Σκοπός αυτής της σύσκεψης ήταν μια πρώτη αναγνωριστική ανταλλαγή απόψεων σε μια πρωτοβουλία του Υπουργείου Γεωργίας σε συνεργασία με τον F.A.O. (οργάνωση του Ο.Η.Ε.) ο οποίος επέλεξε την περιοχή του Ζαγοριού σαν αντιπροσωπευτική για την εφαρμογή ενός Πειραματικού Προγράμματος Ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα αυτό αποβλέπει στην ανάπτυξη του τομέα δευτερογενούς παραγωγής, όπως η χειροτεχνία, οικότεχνία, οικόσιτο κτηνοτροφία, αγροτουρισμό κ.λ.π., με βασική επιδίωξη την απασχόληση των λιγότερο ενεργών μελών, όπως οι γυναίκες, με συνέπεια την εξασφάλιση ενός πρόσθετου οικογενειακού εισοδήματος.

Η σύσκεψη, όπως είπαμε, ήταν προπαρασκευαστική για τη συλλογή στοιχείων, που θα τεθούν υπόψη στο κλιμάκιο του FAO που θα επισκεφτεί πολύ σύντομα πολλές Κοινότητες του Ζαγοριού για να επιλέξει τις πιο πρόσφορες για τη δυνατότητα υλοποίησης των σκοπών του Προγράμματος.

Στην πρωινή σύσκεψη, μετά από σύντομη εισήγηση των αρμοδίων του Υπομν. Γεωργίας, το λόγο πήραν κατά σειρά: Ο Πρόεδρος του Πολιτ. Συνδ. Ζαγορίσιων Στέφανος Στεργιάδης, ο οποίος σε συντομία ανέπτυξε τις απόψεις του, τονίζοντας πως η ανάπτυξη του Ζαγοριού περνάει μέσα από μια ορθολογική αξιοποίηση του δάσους και τον τουρισμό. Σε ότι αφορά στην τουριστική ανάπτυξη, διατύπωσε τις επιφυλάξεις του για την αποτελεσματικότητα του Αγροτουριστικού, προτείνοντας τη δημιουργία μεγάλων σύγχρονων τουριστικών επιχειρήσεων, για ορισμένες τουλάχιστον περιοχές όπως η Τύμφη.

Ο κ. Σπ. Κατελλίδης Γ. Γραμματέας του Π.Σ.Ζ. υποστήριξε την ανάπτυξη της κτηνοτροφίας στο Δ. Ζαγόρι πάνω σε συνεταιριστική βάση.

Από πλευράς Κέντρου Ερευνών Ζαγοριού μίλησε ο πρόεδρος του Κέντρου Βασίλης Τζιόβας ο οποίος είπε: Το ΚΕΖ συμφωνεί βασικά με την προβληματική των εισηγητών και του FAO σε ότι αφορά στη φιλοσοφία ανάπτυξης και ενίσχυσης του δευτερογενή τομέα παραγωγής. Οποιοσδήποτε, όμως, προγραμματισμός ανάπτυξης του Ζαγοριού θα παίρνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες που αυτό εμφανίζει μέσα στην ίδια την περιοχή. (Ανατολικό, Κεντρικό, Δυτικό Ζαγόρι). Έτσι θα πρέπει να χωριστεί σε ζώνες (Δασική, Κτηνοτροφική, Γεωργική) κι ανάλογα μ' αυτές να σχεδιαστεί η ανάπτυξη του.

[Εφημερίδα Νέος Αγωνιστής]

