

ΔΟΜΕΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ

Μαρία-Αθηνά Αρταβάνη

1. Εισαγωγή

Η ανάδειξη του καίριου θέματος της τοπικής ανάπτυξης ως κεντρικής συνιστώσας στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης έστρεψε το ενδιαφέρον των ερευνητών στην ανάλυση όλων των παραγόντων που επιδρούν στην ενεργοποίηση των αναπτυξιακών διαδικασιών σε τοπικό επίπεδο. Αναμφισβήτητα ένας από τους παράγοντες αυτούς είναι ο θεσμικός, ο παράγοντας δηλαδή που αντικατοπτρίζει τις δομές στήριξης της τοπικής αναπτυξιακής διαδικασίας. Το εύρος των μορφών και των συνδυασμών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο σχηματισμό των δομών αυτών είναι πολύ μεγάλο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο στο άρθρο αυτό επικεντρώνεται το ενδιαφέρον μας μόνο στις Αναπτυξιακές Εταιρείες, έναν θεσμό, που διεθνώς αλλά και στη χώρα μας χρησιμοποιούν οι Οργανισμοί Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για τη στήριξη των αναπτυξιακών τους πρωτοβουλιών.

2. Ειδικές επιχειρηματικές δράσεις και τοπική ανάπτυξη

Συνήθως οι οικονομικές κρίσεις αναδεικνύουν μέτρα πολιτικής του προτύπου της «εκ των κάτω» ανάπτυξης. Έτσι, η λεγόμενη ενδογενής ανάπτυξη εμφανίστηκε και στη χώρα μας στη δεκαετία του '80. Η διαδικασία αυτή συνεχίζεται μέχρι σήμερα και έχει πολλούς υποστηρικτές, στην επιστημονική κοινότητα, αλλά και στην πολιτική πρακτική. Κύριο μέσο της πολιτικής αυτής είναι η τοπική ανάπτυξη.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας της τοπικής ανάπτυξης, είναι το ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ικανοποίηση ειδικών αναγκών του τοπικού πληθυσμού και η ευαισθησία για τοπικά προβλήματα κοινωνικού χαρακτήρα. Το χαρακτηριστικό αυτό είναι αλληλένδετο με την ίδια την φύση του

πρότυπου της τοπικής ανάπτυξης του οποίου η υιοθέτηση συνεπάγεται μια σημαντική αλλαγή: στροφή από την αρχή της μεγιστοποιημένης απόδοσης για επιλεγμένους παράγοντες, στην οποία βασίστηκαν τα πρότυπα της «εκ των άνω» ανάπτυξης, προς την αρχή της μεγιστοποίησης της πλήρους κινητικότητας των πόρων. Η στροφή αυτή συνοδεύτηκε από την προτίμηση της χωρικής από την λειτουργική οργάνωση και μια γενικότερη αλλαγή νοοτροπίας, περνώντας από τα πρότυπα της «εκ των άνω» ανάπτυξης που βασίζονταν σε αυστηρά οικονομικά κριτήρια, έντονη ανταγωνιστική συμπεριφορά και μηχανισμούς αναδιανομής ευρείας κλίμακας, στο πρότυπο της τοπικής ανάπτυξης που ενσωματώνει ιδέες, κριτήρια και σκοπούς ευρύτερου κοινωνικού περιεχομένου, προώθηση συνεργασίας και ενδογενή κίνητρα.

Μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης υλοποιείται σε τέσσερα στάδια:

α) Στο πρώτο στάδιο ιδρύονται τοπικές επιχειρήσεις, αναδύεται η τοπική επιχειρηματικότητα, αξιοποιούνται τα τοπικά επιχειρηματικά ταλέντα·

β) Στο δεύτερο στάδιο πραγματοποιείται η επέκταση των τοπικών επιχειρήσεων πέρα από τα όρια της περιφέρειας·

γ) Το τρίτο στάδιο αφορά στη δημιουργία τοπικών δομών ελέγχου για τη συντήρηση και εξέλιξη δραστηριοτήτων σημαντικών για την τοπική ανάπτυξη, και

δ) Το τέταρτο στάδιο περιλαμβάνει την ανάπτυξη ενός ισχυρού, τοπικά ελεγχόμενου οικονομικού τομέα.

Η δημιουργία τοπικών δομών ελέγχου και η ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, που περιλαμβάνονται στο τρίτο στάδιο, έχουν ως στόχο την επίτευξη της απαραίτητης για την αναπτυξιακή διαδικασία διασύνδεσης της κινητικότητας των πόρων με την ικανοποίηση βασικών αναγκών του τοπικού πληθυσμού.

Οι πρωτοβουλίες αυτές συνιστούν μία ειδική κατηγορία δραστηριοτήτων, η οποία είναι βασικό συστατικό της διαδικασίας της τοπικής ανάπτυξης και αποτελεί την μόνη διέξοδο για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών που βρίσκονται εκτός των πλαισίων της κρατικής δραστηριότητας και θα παρέμεναν ανικανοποίητες εάν εξαρτώντο από την ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία.

Η συμμετοχή αυτής της ειδικής κατηγορίας δραστηριοτήτων στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης, υλοποιείται μέσω της δράσης των Αναπτυξιακών Οργανισμών, η οποία βασίζεται στις ανθρώπινες σχέσεις, διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της συμμετοχής, της αμοιβαιότητας, της αλληλεγγύης και της συνεργασίας, το δε αποτέλεσμά της είναι άμεσα κατευθυνόμενο στην τοπική κοινωνία.

Οι κύριοι τομείς δράσης των αναπτυξιακών οργανισμών είναι:

- Παροχή πληροφοριών για συγκεκριμένες δραστηριότητες.
- Υπηρεσίες marketing προσαρμοσμένες στις ειδικές αναπτυξιακές στρατηγικές που χρησιμοποιούνται κατά περίπτωση.
- Συντονισμός των δραστηριοτήτων και πρωτοβουλιών, που αναλαμβάνονται από άλλους οργανισμούς ή ομάδες και οι οποίες είναι σημαντικές για την επιτυχία της συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής.

Τα κύρια χαρακτηριστικά των αναπτυξιακών οργανισμών είναι τα ακόλουθα:

- Άριστος σχεδιασμός και γνώσεις σχετικά με την τοπική οικονομία και την απασχόληση, που επιτρέπουν την ορθολογική εκμετάλλευση των δυνατοτήτων του αναπτυξιακού οργανισμού, αλλά και της τοπικής κοινότητας, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία μιας δυναμικής και βιώσιμης τοπικής αναπτυξιακής διαδικασίας.

- Ισχυρές διασυνδέσεις με τον ιδιωτικό τομέα και καλές σχέσεις με όλες τις κοινωνικές ομάδες της τοπικής κοινότητας, που εξασφαλίζουν μια ευρύτερη αποδοχή των δραστηριοτήτων του οργανισμού.

- Κατάλληλη νομική μορφή, η οποία ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τους στόχους του οργανισμού και προσδίδει τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία.

- Δυνατότητες μεγιστοποίησης της χρήσης των διαθέσιμων πόρων, χρησιμοποιώντας την επιρροή και τα μη οικονομικά πλεονεκτήματα που διαθέτουν, όπως είναι η ευρύτερη αποδοχή εκ μέρους της τοπικής κοινωνίας ή οι πολιτικές διασυνδέσεις.

Τέλος, όσον αφορά στην τυπολογία των αναπτυξιακών οργανισμών, υπάρχει μια ευρεία ποικιλία οργανωτικών μορφών, όμως η τελική επιλογή εξαρτάται από το μέγεθος της τοπικής κοινότητας, από το βαθμό πολυπλοκότητας των θεσμών και από τον ρόλο του συγκεκριμένου οργανισμού στη συνολική αναπτυξιακή διαδικασία. Ειδικά, για τη χώρα μας, οι αναπτυξιακοί οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν σημαντική εφαρμογή των δομών της τοπικής ανάπτυξης.

3. Η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. υλοποιήθηκε μέσα από τη δημιουργία αναπτυξιακών οργανισμών, των οποίων η δράση εντάσσεται στα πλαίσια της διαδικασίας της τοπικής ανάπτυξης και αποτελεί έκφραση της αναγκαιότητας να υπάρξουν νέοι θεσμοί και νέες οργανωτικές μορφές, με στόχο να υποστηριχθεί η τοπική ανάπτυξη και να αναδειχθεί το τοπικό στοιχείο ως βασικός παράγοντας της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Οι πρώτοι ελληνικοί αναπτυξιακοί οργανισμοί ιδρύθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '80 με πρωτοβουλία της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος. Το 1984 ψηφίστηκε ο νόμος 1416/1984 περί «Ενίσχυσης της Αποκέντρωσης και Αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ο οποίος παρείχε την δυνατότητα να δημιουργηθούν αναπτυξιακές εταιρείες με συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των αγροτικών συνεταιρισμών. Οι επιχειρήσεις αυτές είχαν την δυνατότητα να υπαχθούν στις ευεργετικές διατάξεις του νόμου 1262/82 και έτσι προς τα τέλη της δεκαετίας του '80 εμφανίζονται οι πρώτες εταιρείες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες ταξινομούνται στις ακόλουθες τρεις κατηγορίες:

α) *Αμιγής Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση*: Πρόκειται για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, των οποίων φορέας είναι ο Δήμος ή η Κοινότητα, αλλά λειτουργούν ανεξάρτητα από τον φορέα τους. Μία άλλη μορφή επιχείρησης αυτής της κατηγορίας είναι η Δημοτική ή Κοινοτική Επιχείρηση Συνεταιριστικού Χαρακτήρα που δημιουργείται με την συμμετοχή ενός Δήμου ή Κοινότητας και φυσικών προσώπων. Αυτή η μορφή δεν έχει πρακτική εφαρμογή.

β) *Διαδημοτική ή Διακοινοτική επιχείρηση*: Πρόκειται για επιχειρήσεις οι οποίες συστήνονται από δύο ή περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες σύμφωνα με το πρότυπο των αμιγώς Δημοτικών ή Κοινοτικών Επιχειρήσεων.

γ) *Ανώνυμες Εταιρείες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*: Αυτή η κατηγορία περιλαμβάνει τις καθαυτό Αναπτυξιακές Εταιρείες, οι οποίες τόσο στην μορφή όσο και στους στόχους και στις δραστηριότητες ανταποκρίνονται στα πρότυπα των αναπτυξιακών εταιρειών, που έχουν τεθεί διεθνώς. Συνεπώς μία ειδική αναφορά σ' αυτή την κατηγορία εταιρειών κρίνεται επιβεβλημένη.

4. Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες

Κατ' αρχήν ας δούμε πώς οριοθετείται η έννοια της αναπτυξιακής εταιρείας. Σύμφωνα με το άρθρο 277 του Π.Δ. 410/95 που αφορά τροποποίηση των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα οι αναπτυξιακές εταιρείες είναι επιχειρήσεις που συνιστούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είτε μόνοι τους, είτε με τη συμμετοχή και άλλων νομικών ή φυσικών προσώπων με σκοπό την εκτέλεση έργων για την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και την οικονομική εκμετάλλευση αυτών των έργων, την παραγωγή αγαθών και την παροχή υπηρεσιών με στόχο την εξυπηρέτηση του κοινού και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση εσόδων.

Οι Ανώνυμες Εταιρείες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τις ακόλουθες μορφές:

α) *Ανώνυμη Εταιρεία με συνεταιρισμούς* (Δημοσυνεταιριστική): Σ' αυτή τη μορφή οι Ο.Τ.Α. και οι τοπικές ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων που μετέχουν, διατηρούν το 35-65% των κοινών μετοχών. Κατά το υπόλοιπο ποσοστό μετέχουν συνεταιρισμοί, ενώ κατ' εξαίρεση μπορούν να μετέχουν και φορείς του δημόσιου τομέα με κοινές μετοχές που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά έως 20% του μετοχικού κεφαλαίου. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής οποιουδήποτε νομικού ή φυσικού προσώπου με προνομιούχες μετοχές, χωρίς δικαίωμα ψήφου·

β) *Δημοτική Εταιρεία Λαϊκής Βάσης*: Αυτή η μορφή εταιρείας συνιστάται από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμμετέχουν σε ποσοστό τουλάχιστον 35% του μετοχικού κεφαλαίου με κοινές μετοχές.

Μπορούμε να διακρίνουμε δύο είδη Δημοτικών Εταιρειών Λαϊκής βάσης: στο πρώτο είδος μετέχουν υποχρεωτικά φορείς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Συνεταιρισμοί, οι οποίοι μαζί με τους φορείς των Ο.Τ.Α. κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου και φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Στο δεύτερο είδος μετέχουν φορείς των Ο.Τ.Α. και νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Για τα φυσικά πρόσωπα υπάρχει η δέσμευση ότι πρέπει να είναι δημότες του Δήμου ή της Κοινότητας, να κατοικούν ή να κατάγονται από το νομό που ανήκει ο Δήμος ή η Κοινότητα·

γ) *Διαδημοτική Ανώνυμη Εταιρεία*: Πρόκειται για εταιρείες τις οποίες συνιστούν Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής φορέων του Δημόσιου Τομέα σε ποσοστό μέχρι 20% του μετοχικού κεφαλαίου, ενώ δεν είναι δυνατή η συμμετοχή άλλων φυσικών ή νομικών προσώπων·

δ) *Μικτή εταιρεία φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*: Πρόκειται για επιχειρήσεις στις οποίες φορείς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρούν τουλάχιστον το 35% του μετοχικού κεφαλαίου. Επίσης συμμετέχουν συνεταιρισμοί και νομικά ή φυσικά πρόσωπα, ενώ είναι δυνατή και η έκδοση προνομιούχων μετοχών με δικαίωμα ψήφου.

Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες αποτελούν ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέσο για τη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης. Η μορφή τους και οι δυνατότητές τους, επιτρέπουν να συντονίζουν διεσπαρμένες τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να εφαρμόζουν νέα κοινοτικά προγράμματα, να παρέχουν τεχνική υποστήριξη στην υλοποίηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης, να συμβάλλουν στη διάχυση καινοτομιών και να παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες στους τοπικούς φορείς.

Με τη θεσμοθέτηση αυτού του νέου εταιρικού θεσμού επιδιώχθηκε:

α) Να δοθεί η δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναπτύξουν επιχειρηματικές δραστηριότητες με διπλό στόχο: αφενός μεν να αποκομίσουν οικονομικά οφέλη και αφετέρου να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη της τοπικής κοινότητας, και

β) Να προωθηθεί σε όλα τα επίπεδα η συμμετοχή φορέων, αλλά και μελών της τοπικής κοινωνίας σε αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, που αναλαμβάνουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω των αναπτυξιακών εταιρειών. Έτσι η τοπική ανάπτυξη γίνεται υπόθεση όλων των μελών της τοπικής κοινωνίας.

Οι κύριοι τομείς δραστηριότητας των Αναπτυξιακών Εταιρειών είναι οι ακόλουθοι:

- Έρευνες και μελέτες προγραμματισμού.
- Παροχή τεχνικής υποστήριξης στον προγραμματισμό έργων και πρωτοβουλιών των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Εκπαίδευση και κατάρτιση στελεχών οργανισμών και επιχειρήσεων.
- Εκπαίδευση και κατάρτιση ανέργων, ιδιαίτερα σε νέες ειδικότητες.
- Παροχή υπηρεσιών, κυρίως συμβουλευτικού χαρακτήρα προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.
- Συγκρότηση δικτύων συνεργασίας.
- Συμμετοχή σε Ευρωπαϊκά και Διεθνή δίκτυα συνεργασίας.
- Σχεδιασμός και υλοποίηση Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, από το 1989 έχει ιδρυθεί η EURADA, η Ευρωπαϊκή Ένωση Αναπτυξιακών Εταιρειών, στην οποία μετέχει και σημαντικός αριθμός ελληνικών αναπτυξιακών εταιρειών.

5. Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α.

Η ριζική αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. με το νόμο 1416/1984 στόχευε στην υποστήριξη και την αναβάθμιση της επιχειρηματικότητας των Ο.Τ.Α., μέσω της δημιουργίας ενός ευρέως φάσματος επιχειρηματικών επιλογών και μέσων σχετικά με τη νομική μορφή των επιχειρήσεων που θα μπορούσε να συστήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και με τη δυνατότητα συνεργασίας με άλλους φορείς του δημοσίου αλλά και του ιδιωτικού τομέα.

Η προοπτική της δημιουργίας επιχειρησιακών μέσων, ανεξάρτητων οργα-

νωτικά και οικονομικά από τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διεύρυνε τη δυνατότητα παρέμβασης των Ο.Τ.Α. σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης ενώ παράλληλα η ανάληψη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων δημιούργησε προσδοκίες ανάλογων κερδών, που θα συνέβαλλαν μεταξύ των άλλων στην επίλυση του οικονομικού προβλήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μετά από μια δεκαπενταετία επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. έχουν δημιουργηθεί περίπου 1.300 επιχειρήσεις, από τις οποίες οι αναπτυξιακές εταιρείες αποτελούν περίπου το 10%.

Η πλειοψηφία των αναπτυξιακών εταιρειών έχει υιοθετήσει έναν από τους τύπους των ανώνυμων εταιρειών του Δημοτικού-Κοινοτικού Κώδικα. Οι δραστηριότητές τους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, που στοχεύουν στην Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και την προώθηση της απασχόλησης. Στο μετοχικό τους κεφάλαιο, εκτός από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συμμετέχουν και διάφοροι άλλοι τοπικοί φορείς, όπως επιμελητήρια και συνεταιρισμοί. Σε ορισμένες δε από αυτές συμμετέχουν φορείς τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Η χρηματοδότηση των αναπτυξιακών εταιρειών βασίζεται κυρίως στα κοινοτικά προγράμματα και δευτερευόντως στην παροχή υπηρεσιών προς τους τοπικούς φορείς. Η οικονομική τους κατάσταση στις περισσότερες περιπτώσεις, χωρίς να κρίνεται ως κακή, χαρακτηρίζεται από αστάθεια και δέχεται επιρροές από συγκυρίες τοπικού, πολιτικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Στη δεκαετία του '90 διαμορφώθηκε ένα νέο πλαίσιο, το οποίο μετέβαλε ριζικά το καθεστώς λειτουργίας και οργάνωσης των αναπτυξιακών εταιρειών μέσα από θεσμικές αλλά και νομοθετικές αλλαγές.

Η δημιουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, αλλά και η εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» διεύρυνε τις δραστηριότητες και αναβάθμισε την ποιότητα της επιχειρηματικής δράσης των δύο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα, το νέο θεσμικό πλαίσιο για την επαγγελματική κατάρτιση δημιούργησε μια νέα κατηγορία επιχειρήσεων: τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.), τα οποία συστήνονται και λειτουργούν σύμφωνα με τον Δημοτικό Κοινοτικό Κώδικα, αλλά η δραστηριότητά τους υπάγεται στις διατάξεις για τους φορείς επαγγελματικής κατάρτισης.

Σχετικά με τις νομοθετικές αλλαγές, η προσπάθεια εναρμόνισης του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο υπήρξε η αιτία για τη θεσμοθέτηση μιας σειράς νομοθετημάτων, τα οποία κατάργησαν σημαντικά προνόμια, που απολάμβαναν οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένων και των αναπτυξιακών εταιρειών.

Ειδικότερα:

- Με το Ν.1892/90 καταργήθηκαν οι ευνοϊκές ρυθμίσεις του προηγούμενου Ν.1262/82 για αυξημένη επιχορήγηση των επενδύσεων της αυτοδιοίκησης, ενώ ο τελευταίος Ν.2601/98 καθορίζει επιλέξιμες επιχειρηματικές δραστηριότητες και τις ανάλογες δαπάνες, και εφόσον οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις συγχρηματοδοτούνται όπως και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις.
- Με το Ν.2459/97 καταργήθηκαν τα περισσότερα φορολογικά προνόμια και απαλλαγές των επιχειρήσεων του Ο.Τ.Α.
- Η δραστηριότητα των επιχειρήσεων του Ο.Τ.Α. διέπεται από τη νομοθεσία για τα δημόσια έργα (Ν.2229/94, Ν.1418/84).
- Η δραστηριότητα των επιχειρήσεων του Ο.Τ.Α. υπάγεται επίσης στο σύστημα προμηθειών του δημόσιου τομέα (Ν.2286/94, Π.Δ. 370/95).
- Τέλος, η πρόσληψη προσωπικού στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. ακολουθεί τις διαδικασίες πρόσληψης στο δημόσιο τομέα (Ν.2527/97).

6. Προβλήματα – Προοπτικές

Η μέχρι τώρα πορεία της δραστηριότητας των αναπτυξιακών εταιρειών δείχνει ότι οι εταιρείες κατάφεραν να διατηρήσουν σε ένα βαθμό την αυτονομία τους όσον αφορά τη λειτουργία τους και την οργάνωσή τους. Επιπλέον κατάφεραν να αναπτύξουν σε ικανοποιητικό βαθμό τις σχέσεις τους τόσο με τους μετόχους τους, όσο και με τους άλλους τοπικούς φορείς, ενώ παράλληλα ανέπτυξαν σε πολλές περιπτώσεις καινοτομικά συστήματα οργάνωσης και διοίκησης. Ωστόσο δεν έγινε δυνατό να διαμορφώσουν μια ιδιαίτερη επιχειρησιακή φυσιογνωμία, ανεξάρτητα από τις υπόλοιπες δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ούτε να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους στην έκταση που θα τους επέτρεπε να συγκροτήσουν έναν «τρίτο» τομέα, ισότιμο εταίρο με το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, κάτι που έχει επιτευχθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Αυτό συνδέεται άμεσα με τα ακόλουθα προβλήματα:

- Η δραστηριότητα των αναπτυξιακών εταιρειών και τα αποτελέσματά της επηρεάζονται σε σημαντικό βαθμό από τα μεγάλα διαρθρωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση: περιορισμένη οικονομική αυτοδυναμία, αναποτελεσματική διοίκηση, ξεπερασμένη οργάνωση και λειτουργία.

• Σε πολλές περιπτώσεις οι δραστηριότητες των εταιρειών και κυρίως του τριτογενούς τομέα παραγωγής, καθορίστηκαν με κριτήριο όχι τη βιωσιμότητα, αλλά τη δυνατότητα υποστήριξης των ανάλογων αποφάσεων των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α.

• Οι αναπτυξιακές εταιρείες κλήθηκαν να καλύψουν ελλείψεις σε τεχνικές και κοινωνικές αστικές υποδομές σε βάρος των βασικών επιχειρηματικών τους στόχων.

• Τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΑΚΕ, ΤΕΔΚ αλλά και φορείς όπως η ΕΕΤΑΑ) δεν παρείχαν την αναγκαία τεχνική και επιστημονική υποστήριξη.

• Το θεσμικό πλαίσιο, που διαμορφώθηκε την δεκαετία του '90 δημιούργησε ένα όχι τόσο ευνοϊκό περιβάλλον για τις αναπτυξιακές εταιρείες, αφού κατάφερε να επιβάλει στη λειτουργία τους όλα τα μειονεκτήματα και τις δεσμεύσεις του δημόσιου τομέα και ταυτόχρονα τους επέβαλε να δραστηριοποιηθούν στο ανταγωνιστικό περιβάλλον του ιδιωτικού τομέα.

Συνοψίζοντας, θα πρέπει να πούμε ότι κατ' αρχήν πρέπει να επιλέξουμε εάν οι αναπτυξιακές εταιρείες αλλά και οι υπόλοιπες επιχειρήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα χρησιμοποιηθούν απλώς ως ένα εργαλείο υποστήριξης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή εάν θα λειτουργήσουν ως εταιρικά σχήματα με καθαρά επιχειρηματικά κριτήρια και θα αναλαμβάνουν δραστηριότητες οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου, που θα εγκρίνουν οι μέτοχοί τους.

Στην πρώτη περίπτωση, η δυνατότητα βιωσιμότητάς τους δεν έχει ιδιαίτερη σημασία αφού θα αποτελούν ένα ακόμα λειτουργικό όργανο των Ο.Τ.Α. Απλώς θα πρέπει μέσω ειδικών ρυθμίσεων να επιτρέπεται στους Ο.Τ.Α.-ιδιοκτήτες η ενίσχυση των συγκεκριμένων σχημάτων, ώστε να είναι δυνατή η λειτουργία τους.

Στη δεύτερη όμως περίπτωση, οι εταιρείες θα πρέπει να λειτουργήσουν χωρίς κάποιο ιδιαίτερο καθεστώς κινήτρων, πέρα από αυτά που ισχύουν για όλες τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, αλλά απελευθερωμένες από τις όποιες δεσμεύσεις και παρεμβάσεις συνεπάγεται το ιδιόρρυθμο καθεστώς, στο οποίο υπάγονται.

Μόνο κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις θα γίνει δυνατόν να συγκροτήσουν έναν τρίτο τομέα της οικονομίας, που θα λειτουργεί παράλληλα με τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, καλύπτοντας τις όποιες ελλείψεις παρουσιάζονται στην κοινωνία, σύμφωνα με τα πρότυπα άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρότυπα τα οποία αποδεικνύονται ιδιαίτερα επιτυχημένα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Blakely, E.J. (1989), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, London : Sage.
- Coffey, W. J. - Polese, M. (1985), Local Development Conceptual Bases & Policy Implications, *Regional Studies*, Vol. 19.
- Coffey, W. J. - Polese, M. (1984), The concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth, *Papers of R.S.A.* vol. 5.
- Evangelinidou - Arachovitou, M. (1990), Some Theoretical Aspects Concerning Local Development, in N. Konsolas (ed.) *Local Development*, Athens: R.D.I.
- Henriques, J. M. (1990), Theory and Policies of Local Development, in N. Konsolas (ed.) *Local Development*, Athens: RDI.
- Stohr, W. B. - Taylor, D. F. (eds) (1981), *Development from above or from below?* Chichester: John Wiley.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αρταβάνη Μ.- Α., (1998) *Τα Νέα Μέσα της Περιφερειακής Πολιτικής και η Συμβολή τους στην Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Διδακτορική Διατριβή.
- ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ, Π.Δ. 410/95, Φ.Ε.Κ. Α΄ 231.
- Παπαδόπουλος, Α. (1989), Τοπική Ανάπτυξη και Διακοινοτική Συνεργασία, *Θέματα Τοπικής Ανάπτυξης*, Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Σαπουνάκης, Τ. (1999), Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Τοπική Αυτοδιοίκηση –Αποκέντρωση*.