

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ  
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ:**

**η ευρωπαϊκή  
εμπειρία**

**(συνήθουγή άρθρων)**

**ΑΘΗΝΑ 1987**

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ  
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ:**

**η ευρωπαϊκή  
εμπειρία**

**(συλλογή άρθρων)**

**ΑΘΗΝΑ 1987**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....	7
Θεσμοί διακοινοτικής συνεργασίας στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.....	9
Διακοινοτική συνεργασία και ανάπτυξη από τη βάση.....	27
Προβλήματα της οικονομικής διαχείρισης του Comprensorio.....	69

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα σήμερα έχει περίπου 6.000 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι περισσότεροι από τους 300 δήμους έχουν το αναγκαίο μέγεθος και πληθυσμό, αλλά οι κοινότητες στην πλειοψηφία τους στερούνται του ελάχιστου απαιτούμενου μεγέθους για να ασκήσουν ουσιαστικά τις αρμοδιότητές τους και να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των δημοτών τους. Το πρόβλημα είναι σήμερα οξύτερο, καθώς το νέο θεσμικό πλαίσιο διευρύνει το πεδίο δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και το διευρύνει όχι μόνο με την αύξηση των αρμοδιοτήτων στους κλασικούς τομείς τοπικών λειτουργιών, όπως η παροχή κοινωνικών και διοικητικών υπηρεσιών, αλλά με την πρόβλεψη της ενεργού συμμετοχής των ΟΤΑ στις διαδικασίες τοπικής ανάπτυξης. Είναι λοιπόν φανερό ότι οι κοινότητες με αυτή τη διάρθρωση, όχι μόνο δεν έχουν τη δυνατότητα ικανοποιητικής παροχής των τοπικών αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και αδυνατούν να υποκινήσουν και να στηρίξουν την ενδογενή ανάπτυξη.

Δεδομένου ότι σήμερα δεν είναι σκόπιμο και εφικτό να προωθηθεί η αναγκαστική συνένωση των ΟΤΑ σε μεγαλύτερες πολιτικο-διοικητικές ενότητες, η διαδημοτική συνεργασία εμφανίζεται ως η καταλληλότερη λύση για το πρόβλημα του κατακερματισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κι αυτό γιατί η διακοινοτική συνεργασία, εκτός των άλλων πλεονεκτημάτων της (όπως η προώθηση της κοινοτικής αλληλεγγύης και της συλλογικής πρωτοβουλίας) ξεπερνά το πρόβλημα της έλλειψης μιας αναγκαίας οργάνωσης και στελέχωσης, που απαιτούν οι διαδικασίες παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και ανάπτυξης επενδυτικών πρωτοβουλιών. Η συνεργασία πολλών μικρότερων ΟΤΑ έρχεται να καλύψει την έλλειψη ενός μεγαλύτερου φορέα τοπικών υπηρεσιών και ανάπτυξης.

Η διακοινοτική συνεργασία μπορεί να είναι τυπική ή άτυπη. Άτυπη συνεργασία είναι εκείνη που δεν στηρίζεται σε υπάρχον θεσμικό πλαίσιο. Αποτελεί πρωτοβουλία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αφορά συνήθως οργάνωση κοινών εκδηλώσεων. Η τυπική συνεργασία αντίθετα αναπτύσσεται στα πλαίσια κάποιων θεσμών, που αποτελούν και το νομικό της πρόβλημα. Είναι αυτονόητο, ότι οι κανόνες που διέπουν τη διακοινοτική συνεργασία πρέπει όχι μόνο να μην θέτουν προσκόμματα, αλλά αντίθετα να προβλέπουν κίνητρα για τις συνεργαζόμενες κοινότητες. Το θεσμικό

πλαίσιο της διακοινοτικής συνεργασίας στη χώρα μας είναι ήδη αρκετά πλούσιο. Οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να δημιουργήσουν κοινές υπηρεσίες, να συστήσουν συνδέσμους για την παροχή υπηρεσιών, την εκτέλεση έργων, τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους, καθώς και να συνεργαστούν στα πλαίσια μιας προγραμματικής σύμβασης. Πιο προωθημένες μορφές συνεργασίας μπορούν να θεωρηθούν η σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων που προγραμματίζουν και κατευθύνουν την ανάπτυξη της περιοχής τους, η ίδρυση αναπτυξιακών εταιριών και η δημιουργία διακοινοτικών επιχειρήσεων, για την εκμετάλλευση των τοπικών πόρων και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Τέλος, η εθελοντική συνένωση των ΟΤΑ μπορεί να θεωρηθεί ως η πιο προωθημένη μορφή διακοινοτικής συνεργασίας.

Η εμπειρία από τυπικές και άτυπες μορφές διακοινοτικής συνεργασίας στη χώρα μας είναι ακόμη μικρή. Για τον λόγο αυτό κρίνεται αναγκαία η ενεργοποίηση των κεντρικών και τοπικών φορέων, για την εξεύρεση τρόπων προώθησης της διακοινοτικής συνεργασίας. Με βάση τις σκέψεις αυτές, η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), οργανώνει διεθνή συνάντηση στους Δελφούς και την Αθήνα στις 4, 5, 6 και 7 Μαρτίου 1987. Η συνάντηση αυτή θα εξετάσει την ευρωπαϊκή εμπειρία από τις διάφορες μορφές διακοινοτικής συνεργασίας και τις διαδικασίες υποκίνησης και υποστήριξης των σχετικών πρωτοβουλιών.

Στα πλαίσια αυτά εκδίδεται και το παρόν τεύχος για τη διακοινοτική συνεργασία στην Ευρώπη. Σκοπός του τεύχους είναι η παροχή ενημερωτικού υλικού για τα σχετικά θέματα, τόσο στους εκπροσώπους των ΟΤΑ, όσο και σε στελέχη της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, δηλαδή σε όσους έχουν αναλάβει να προωθήσουν την υλοποίηση των θεσμών της διακοινοτικής συνεργασίας.

E.E.T.A.A.  
Αθήνα, Μάρτιος 1987

# ΘΕΣΜΟΙ ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΑΛΛΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΧΩΡΕΣ

Εισήγηση στο Πρόγραμμα της Ε.Ε.Τ.Α.Α. για τους Συμβούλους Τοπικής Ανάπτυξης)

Μαίρη Ευαγγελινίδου

## 1. Εισαγωγή

Ο πρόσφατος νόμος 1622/86 προβλέπει την ανακυττάρωση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 1).

Δεν έχει όμως ακόμα συνειδητοποιηθεί η αναγκαιότητα συνένωσης των μικρών ΟΤΑ σε βιώσιμους πρωτοβάθμιους οργανισμούς. Για τον λόγο αυτό είναι χρήσιμο, τουλάχιστον στο μεταβατικό στάδιο, να προωθηθούν μορφές «άτυπης συνένωσης» και «διακοινοτικής συνεργασίας».

Με τις μορφές αυτές δίνεται η δυνατότητα της εξοικείωσης των ΟΤΑ σε κοινές δραστηριότητες και λειτουργίες, της προετοιμασίας του πληθυσμού στην ιδέα της δημιουργίας ευρύτερων διοικητικών μονάδων για την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτησή τους και της συγκρότησης της αναγκαίας υποδομής, που θα υποδεχθεί το νέο μεγάλο Δήμο (υλικοτεχνική υποδομή, ανθρώπινο δυναμικό, διοικητικός μηχανισμός).

Για να προωθηθούν οι επιλογές αυτές είναι κατά τη γνώμη μας αναγκαία μια συγκριτική ανάλυση των θεσμών δια-κοινοτικής συνεργασίας, όπως αυτοί εφαρμόζονται στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

## 2. Θεωρητική Προσέγγιση

Από την εποχή ήδη της βιομηχανικής επανάστασης τα «αναπτυγμένα κράτη» άρχισαν να εφαρμόζουν πανομοιότυπα αναπτυξιακά μοντέλα σχεδιασμένα και κατευθυνόμενα από κέντρα εξουσίας στην κορυφή της πολιτικής και διοικητικής πυραμίδας. Τόσο τα καπιταλιστικά κράτη, όσο και τα σοσιαλιστικά κράτη της Ανατολικής Ευρώπης, υπό την επίδραση του Keynes, ακολούθησαν ανάλογες αναπτυξιακές διαδικασίες. Η στρατηγική αυτή της ανάπτυξης από το Κέντρο, «από τα πάνω», αναμφισβήτητα συνετέλεσε στην παραπέρα ανάπτυξη και επέκταση των ήδη αναπτυγμένων κρατών.

Παρ' όλα αυτά η στρατηγική αυτή αμφισβητείται τώρα από τις αναπτυσσόμενες χώρες, στις οποίες ο διεθνής καταμερισμός εργασίας δημιουργεί όλο και περισσότερες ανισότητες στους όρους ανταλλαγής, που περιορίζουν τις εθνικές τους δυνατότητες για αρμονική ή ισόρροπη ανάπτυξη.

Η στρατηγική αυτή αμφισβητείται επίσης και από τις αναπτυγμένες χώρες, για τις οποίες «η ανάπτυξη από τη βάση» παρουσιάζεται σαν λύση στα προβλήματα και στα συμπτώματα που δημιουργήθηκαν από τη δυαδική διάρθρωση της οικονομίας τους, συμπτώματα όπου κλάδοι αιχμής γνώρισαν μια άνευ προηγουμένου επέκταση και ανάπτυξη, ενώ δραστηριότητες πιο παραδοσιακές αντιμετωπίζουν μαρασμό και ανεργία επειδή το εργατικό δυναμικό σ' αυτές αντικαθίσταται όλο και περισσότερο από το κεφάλαιο.

Η στρατηγική της «ανάπτυξης από τη βάση» εμπεριέχει τρία καθοριστικά πλεονεκτήματα:

*Πρώτον:* Δημιουργεί τις προϋποθέσεις ώστε, η αξιοποίηση από το σύνολο των οικονομικών φορέων της περιοχής των οικονομικών, πολιτιστικών και κοινωνικών δυνατοτήτων του τόπου τους να διαχυθεί και κατανεμηθεί καλύτερα και ορθολογικότερα στο χώρο, πράγμα που δεν επιτυγχάνετο μέσα στα πλαίσια της στρατηγικής του διεθνούς καταμερισμού εργασίας.

*Δεύτερον:* Προσφέρει σε πάρα πολλούς τη δυνατότητα να εκφραστούν και να δημιουργήσουν πρωτότυπες μορφές κοινωνικής οργάνωσης. Μ' αυτόν δε τον τρόπο προωθεί τόσο την πολιτιστική όσο και την οικονομική δημοκρατία.

*Τρίτον:* Η ανάπτυξη από τη βάση, που εκφράζεται μέσα από τον αποκεντρωμένο σχεδιασμό, επαναφέρει και αποκαθιστά τη χωρική και τοπική διάσταση στην οργάνωση της οικονομίας. Και είναι ποιοτικά πολύ διαφορετική από την κλασική κρατική πολιτική αποκεντρώσης για την ανάπτυξη, τη χωροταξία, και την ποιότητα ζωής, γιατί συνδυάζει και εξισορροπεί τη δυναμική της ανάπτυξης στο χώρο με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή ισορροπία μεταξύ οικονομικής αύξησης και οικολογικής ισορροπίας.

Τα παραπάνω δεν αποτελούν πρόταση για τοπική αυτονομία ούτε για ένα κλειστό οικονομικό σύστημα ανάπτυξης. Άλλωστε δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι ο δρόμος για αυτονομία περνάει μέσα από την ανταγωνιστικότητα της τοπικής οικονομίας και υλοποιείται από την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της περιοχής και από τη χρησιμοποίηση κατάλληλης τεχνολογίας για την προώθηση και υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη από τη βάση εμπεριέχει την έννοια της «ενδογενούς ανάπτυξης», δηλαδή της ανάπτυξης μιας περιοχής που βασίζεται κυρίως στους δικούς της πόρους, φυσικούς, ανθρώπινους και χρηματικούς, και όπου η Τ.Α. είναι ο καταλυτικός φορέας για την προώθησή της.

### *2.1. Προσδιορισμός και οριοθέτηση γεωγραφικών ενοτήτων (PAYS-MICRO-REGION)*

Η γεωγραφική μονάδα αναφοράς και προγραμματισμού της ανάπτυξης είναι συνήθως μικρότερη του νομού και προσδιορίζεται ή οριοθετείται από

μιαν ανθρωπογεωγραφική ενότητα όπου οι κάτοικοι ταυτίζονται και μοιράζονται κοινά πολιτιστικά, κοινωνικά και οικονομικά βιώματα και στοιχεία και όπου οι καθημερινές συναλλαγές των κατοίκων καλύπτουν όλο το φάσμα του κοινωνικού και οικονομικού χώρου.

Ο εννοιολογικός και κατ' επέκταση γεωγραφικός προσδιορισμός των βασικών αυτών χωρικών ενότητων αποτελεί αντικείμενο μελέτης και πειραματισμού στα περισσότερα από τα ευρωπαϊκά κράτη, και οι όροι που χρησιμοποιούνται συνήθως είναι η μικροπεριφέρεια (MICRO-REGION), η ενδο-περιφέρεια, ο ζωτικός χώρος ή ο τόπος (PAYS).

Οι βασικές αρχές που διέπουν τον προσδιορισμό και οριοθέτηση αυτών των μικροπεριφερειών είναι:

α) η πολιτιστική ομοιογένεια, οι κοινές αξίες και παραδόσεις, η κοινή πολιτιστική κληρονομιά των κατοίκων και η κοινή αντιμετώπιση των προβλημάτων που οδηγούν αναπόφευκτα σε συνεναιτικές διαδικασίες και εξεύρεση λύσεων.

β) η πολιτική ομοιογένεια και ταύτιση πολιτικών απόψεων που δημιουργούν τις προϋποθέσεις, ώστε όλα τα μέλη της κοινότητας να μπορούν να συμμετέχουν στα κέντρα τοπικής εξουσίας και στις διαδικασίες αποφάσεων, κάτι, που θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για τη μετάβαση σ' ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης.

γ) και τέλος η βασικότερη αρχή, η οικονομική, που εμπεριέχει και τις τρεις διαστάσεις, παραγωγή, απασχόληση και αγορά, όπως αυτές εκφράζονται μέσα από τις αλληλοεξαρτήσεις όλων των παραγωγικών δραστηριοτήτων της περιοχής, όπως είναι τα δίκτυα και οι ροές επικοινωνίας και συναλλαγής μεταξύ παραγωγικών - επαγγελματικών - καταναλωτικών φορέων, και όπως αυτές εκφράζονται μέσα από τα κοινά προβλήματα και συμφέροντα όπως τα αντιλαμβάνονται και τα αντιμετωπίζουν οι κάτοικοι της περιοχής καθημερινά μέσα στο χώρο και χρόνο..

Οι κοινές αυτές δραστηριότητες και λειτουργίες είναι:

- η απασχόληση και η αγορά εργασίας,
- οι μετακινήσεις από τον τόπο κατοικίας στον τόπο εργασίας,
- η κατοικία και οι στεγαστικές ανάγκες,
- τα συλλογικά και κοινωνικά μέσα υποδομής,
- το οικολογικό σύστημα και περιβάλλον της περιοχής και οι υπάρχοντες φυσικοί πόροι για ανάπτυξη και εκμετάλλευση,
- η αγροτική έξοδος, η μετανάστευση ή και η παλιννόστηση,
- το ιδιοκτησιακό καθεστώς της γης,
- ο τουρισμός και οι δυνατότητες για τουριστική ανάπτυξη, και πολλά άλλα.

Τέλος, για τον προσδιορισμό της γεωγραφικής αυτής ενότητας, όλοι οι φορείς του τόπου πρέπει να συμμετέχουν σ' αυτή τη διαδικασία. Δηλαδή,



όλες οι παραγωγικές τάξεις, οι εργατικές ενώσεις, οι καταναλωτές, και βεβαίως οι φορείς της Τ.Α.

Συμμετοχή που θα οδηγήσει στον προσδιορισμό μιας «μικρο-περιφέρειας» ικανής ν' αποτελέσει το χώρο για αρμονική κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη.

## 2.2. Θεσμοί Δια-κοινοτικής Συνεργασίας

Αν πράγματι οι κοινότητες επιθυμούν να παραμείνουν οι βασικές χωρικές ενότητες αρμόδιες για διοικητικά και κοινωνικά θέματα, θα πρέπει απαραίτητως να προωθήσουν τη συνεργασία μεταξύ τους πάνω σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης και χωροταξικού σχεδιασμού για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τόσο τις πιέσεις συγκεντρωτισμού που ασκεί σ' αυτές η Κεντρική Διοίκηση όσο και τη συνεχώς διευρυνόμενη αγορά.

Για τον λόγο αυτό, στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, προωθείται η δημιουργία ενός επιπέδου οικονομικής συνεργασίας και ανάπτυξης, αποκαλούμενο μικρο-περιφέρεια ή αυτό που αποκαλούμε στην Ελλάδα «γεωγραφική ενότητα» για τη σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων. Επομένως, στη διαδικασία του προγραμματισμού έχουμε το επίπεδο του πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, αυτό της μικρο-περιφέρειας, του νομού, της προγραμματικής περιφέρειας, και τέλος της Κεντρικής Διοίκησης.

Αυτές οι μικρο-περιφέρειες θα πρέπει να συσταθούν από ομάδες κοινοτήτων και όχι στη βάση μιας απλής υποδιαίρεσης του εθνικού ή νομαρχιακού χώρου.

Ποιο θα είναι όμως το αντικείμενο αυτών των συνδέσμων κοινοτήτων; Γιατί ασφαλώς η διακοινοτική συνεργασία δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά το μέσο για να πετύχουν οι κοινότητες από κοινού, ορισμένα πράγματα. Οι δυνατότητες που προσφέρονται είναι πολλές, όπως:

*Πρώτον:* Η εκτέλεση έργων και προγραμμάτων που δεν είναι οικονομικά και τεχνικά δυνατό να αντιμετωπιστούν από κάθε κοινότητα ή δήμο χωριστά (ιδίως στις αγροτικές περιοχές), π.χ. κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, μεταφορά μαθητών, επεξεργασία και συλλογή σκουπιδιών, σταθμός βιολογικού καθαρισμού, δια-κοινοτικά οδικά δίκτυα, αθλητικά κέντρα κ.λπ.

*Δεύτερον:* Η δημιουργία από κοινού μονάδας προγραμματισμού, καθώς και διοικητικών υπηρεσιών, επαρκώς στελεχωμένων για να προσφέρουν τεχνική βοήθεια στις επιμέρους κοινότητες.

Παρ' όλο που οι δραστηριότητες και τα αντικείμενα της δια-κοινοτικής συνεργασίας είναι πολλά και ποικίλα θα πρέπει να ενταχθούν και ιεραρχηθούν στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου προγράμματος τοπικής ανάπτυξης, για να είναι αποτελεσματικά.

### 2.3. Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα

Τι είναι το ΤΑΠ; Είναι ένα πρόγραμμα που πρέπει να καταρτιστεί, να χρηματοδοτηθεί και να υλοποιηθεί.

Καλύπτει το σύνολο της μικρο-περιφέρειας και έχει σαν αντικείμενο την ανάπτυξη όλων των κοινοτήτων του αναπτυξιακού συνδέσμου και όχι μόνον του κεντρικού δήμου.

Δεν περιορίζεται μόνο στην κατασκευή νέων έργων υποδομής αλλά περιλαμβάνει και δεσμεύεται για μέτρα προστασίας της υφιστάμενης υποδομής και παροχής των αναγκαίων υπηρεσιών, μέτρα για ενίσχυση της τοπικής οικονομίας, όπως διατήρηση και ανάπτυξη των υφιστάμενων βιομηχανικών δραστηριοτήτων, ενίσχυση της βιοτεχνίας και οικοτεχνίας, κ.ά.

Όλα τα παραπάνω προϋποθέτουν διοικητικές και νομοθετικές τροποποιήσεις και ρυθμίσεις αλλά και την προώθηση καινοτομικών ενεργειών και προγραμμάτων.

Τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα είναι ολοκληρωμένα προγράμματα με έμφαση στα αμέσως παραγωγικά έργα, καλύπτουν δε το σύνολο των τομέων της τοπικής ζωής, όπως ανάπτυξη γεωργοκτηνοτροφικών κλάδων, αλιευτικών και δασικών πόρων, τουριστική ανάπτυξη, προώθηση βιοτεχνικών κλάδων στους οποίους η περιοχή έχει συγκριτικό πλεονέκτημα και ανάπτυξη υπηρεσιών και έργων υποδομής για βελτίωση της ποιότητας ζωής.

Οι κύριοι άξονες και προβληματική για την κατάρτιση του ΤΑΠ θα πρέπει να είναι:

*Ποιοι είναι οι στόχοι και επιδιώξεις των κατοίκων για τη δημογραφική ισορροπία της περιοχής;*

Έλεγχος ή ενίσχυση της δημογραφικής αύξησης; Ανάσχεση της αγροτικής εξόδου; Εποικισμός;

*Ποιοι είναι οι στόχοι για την απασχόληση και τις οικονομικές δραστηριότητες;*

Δημιουργία θέσεων απασχόλησης σε αστικά επαγγέλματα σε μια περιοχή κατ' εξοχήν αγροτική, ή ενίσχυση του γεωργικού τομέα σε μια περιοχή όπου αναπτύσσονται και άλλες ανταγωνιστικές δραστηριότητες αστικού χαρακτήρα;

*Ποιοι είναι οι στόχοι για πολεοδομικό σχεδιασμό και για δίκτυα υποδομής;*

Δημιουργία και επέκταση οικιστικού δικτύου και κοινωνικής υποδομής ή βελτίωση και συντήρηση υφισταμένων κατοικιών και δικτύων κοινωνικής υποδομής;

Μόνο από την ανάλυση και επεξεργασία των παραπάνω στόχων που προσβλέπουν σε ισόρροπη ανάπτυξη της περιοχής, θα μπορέσουν να προκύψουν και να καθοριστούν οι σκοποί και τα αντικείμενα ενός συνδέσμου διακοινοτικής συνεργασίας, η κλίμακα, τα πλαίσια καθώς και τα όρια μέσα στα οποία μπορεί αυτός να δραστηριοποιηθεί, οι αρμοδιότητες που θα

του δοθούν, καθώς και οι τρόποι και τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν για ισοκατανομή των πόρων και των εσόδων του συνδέσμου.

Ο λόγος για την αποτυχία ή αδρανοποίηση ορισμένων συνδέσμων οφείλεται και στο γεγονός ότι από την αρχή της σύστασής τους παρέλειψαν να κάνουν ανάλυση της παρούσας κατάστασης και να διερευνήσουν και ιεραρχήσουν τους στόχους τους στα πλαίσια πάντα ενός ολοκληρωμένου προγράμματος τοπικής ανάπτυξης.

Τα ΤΑΠ εκπονούνται και υλοποιούνται από τοπικούς φορείς και χρηματοδοτούνται τόσο από τοπικούς, όσο και από εθνικούς ή διεθνείς πόρους.

Η έννοια της «ενδογενούς» ανάπτυξης προωθείται πρόσφατα και από τον ΟΟΣΑ, που υποβοηθά και υποστηρίζει προγράμματα τέτοιας ανάπτυξης.

Ο ΟΟΣΑ προωθεί παράλληλα «τις τοπικές πρωτοβουλίες για την απασχόληση» δηλαδή τοπικά προγράμματα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας (ΙΛΕ).

Η ΕΟΚ προβάλλει επίσης την ιδέα των προγραμμάτων «ενδογενούς» ανάπτυξης καθώς και «ολοκληρωμένης ανάπτυξης» μέσω της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), αλλά κυρίως μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ).

### **3. Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις και Αναδιοργάνωση των ΟΤΑ στις άλλες Ευρωπαϊκές Χώρες**

Το σύνολο των συστημάτων Τ.Α. στην Ευρώπη γνωρίζει μια χωρίς προηγούμενο μεταμόρφωση και μετεξέλιξη μετά από μια μακρά περίοδο «κυοφόρησης» 30 ετών.

Η εξέλιξη της βιομηχανικής κοινωνίας επηρέασε βαθιά και δραστικά και την Τ.Α. Στον καιρό μας, οι παραδοσιακές εξουσίες που ασκούν οι ΟΤΑ αποδείχτηκαν ανεπαρκείς για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των κατοίκων και να παρακολουθήσουν τους ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης και συνεχούς αλλαγής της μετα-βιομηχανικής κοινωνίας. Αρκεί μια αναφορά μόνο στα προβλήματα προστασίας περιβάλλοντος, στα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την αστικοποίηση στην παροχή ιατρικής περίθαλψης, στις μεταφορές και συγκοινωνίες και στις ριζικές αλλαγές που έγιναν στα σχολεία καθώς και στην παροχή κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών. Οι πεπαλαιωμένες δομές των Ο.Τ.Α., που οι περισσότερες χρονολογούνται από τον περασμένο αιώνα, υπέστησαν φοβερή πίεση και οι περισσότερες συνεθλίβησαν κάτω από το βάρος της παροχής και διαχείρισης όλων αυτών των καινούργιων δραστηριοτήτων και υπηρεσιών.

Οι οικονομικές, τεχνολογικές και κοινωνικές εξελίξεις της μετα-βιομηχανικής κοινωνίας συνετέλεσαν στη διεύρυνση και εξειδίκευση όλου του φάσματος των λειτουργιών του δημοσίου τομέα.

Πολλαπλασιάστηκαν πολλές διοικητικές διαδικασίες και η εισβολή της μοντέρνας τεχνολογίας και διοίκησης για την διεκπεραίωση των δημοσίων υποθέσεων είναι πλέον προϋπόθεση για την αποτελεσματική διαχείριση της διοίκησης σ' όλα τα επίπεδα.

Η εξειδίκευση όμως αυτή και η χρήση της νέας τεχνολογίας χρειάζονται μεγαλύτερες διοικητικές μονάδες για να μπορέσουν να λειτουργήσουν. Από την άλλη μεριά, οι διοικητικές δομές τόσο της περιφερειακής όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης έμειναν πίσω και δεν ακολούθησαν την εξέλιξη των κοινωνικών και οικονομικών δομών.

Οι μετακινήσεις πληθυσμών και οι οικονομικές δομές άλλαξαν ακολουθώντας τη δική τους δυναμική σ' αντίθεση με τη στατικότητα των υπαρχουσών διοικητικών δομών. Υπάρχουν σήμερα διοικητικά όρια ΟΤΑ που δεν συμπίπτουν καθόλου με τα όρια και τις χωρικές ενότητες μέσα στις οποίες εξελίσσεται το κοινωνικό και οικονομικό «γίνεσθαι» στην περιοχή τους.

Οι μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση της Τ.Α. δεν υπήρξαν ασφαλώς πανομοιότυπες στον Ευρωπαϊκό χώρο. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι τα ευρωπαϊκά κράτη διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τα πολιτικά και διοικητικά συστήματά τους (υπάρχουν συγκεντρωτικά αλλά και ομοσπονδιακά κράτη). Οι διαφορές αυτές οφείλονται κυρίως στους βαθιά ριζωμένους τοπικούς θεσμούς και δομές κάθε χώρας.

### *3.1. Χώρες όπου η μεταρρύθμιση έχει ολοκληρωθεί με συγχώνευση των ΟΤΑ*

Στην κατηγορία αυτή είναι οι *Σκανδιναβικές Χώρες, Δανία, Σουηδία και Νορβηγία*, όπου έχει ολοκληρωθεί μια ριζική διοικητική και εδαφική μεταρρύθμιση με συγχώνευση των ΟΤΑ. Στις χώρες αυτές οι αρχές και τα κριτήρια για τη συνένωση των ΟΤΑ και τον καθορισμό των ορίων των νέων γεωγραφικών ενότητων ήταν ότι ο νέος δήμος που θα προκύψει από τη συνένωση των ΟΤΑ θα πρέπει να αποτελείται από μια κεντρική κοινότητα με επαρκή οικονομική ενδοχώρα και επαρκή πληθυσμό που να δικαιολογούν και στηρίζουν την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών και ανέσεων και να επιτρέπουν την ίδρυση και διατήρηση τοπικής βιομηχανίας και συμπληρωματικών οικονομικών δραστηριοτήτων. Για τη Σουηδία, το κριτήριο του πληθυσμού ήταν 8.000 κάτοικοι για τη δημιουργία του νέου δήμου, για τη Νορβηγία 2.500 κάτοικοι.

Στη *Σουηδία*, ο αριθμός των ΟΤΑ από 2.500 το 1952 μειώθηκε σε 279 το 1980.

Στη *Δανία*, ο αριθμός των ΟΤΑ από 1.387 το 1961 μειώθηκε σε 275 το 1974.

Στη *Νορβηγία*, από 744 το 1961 σε 443 το 1974.

Στη *Μεγ. Βρετανία*, έχουν συντελεστεί επίσης ριζικές μεταρρυθμίσεις

ως προς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Με τη μεταρρύθμιση του 1974 ο αριθμός των ΟΤΑ στην Αγγλία από 1.244 μειώθηκε σε 332.

Στην Ουαλία, από 168 σε 37.

Στην Σκωτία από 432 σε 65.

Στην Ιρλανδία, η διοικητική και εδαφική μεταρρύθμιση των ΟΤΑ έχει ήδη από το 1925 ολοκληρωθεί. Ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων στην Ιρλανδία ανέρχεται σε 84 μόνο.

Στην Ολλανδία, το 1951 ο αριθμός των δήμων από 1015 μειώθηκε σε 811 και ήδη σχεδιάζονται και άλλες αλλαγές στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Τ.Α.

Στο Βέλγιο, επίσης, ο αριθμός των ΟΤΑ από 2.663 το 1961 μειώθηκε σε 589 το 1983.

Στη Γερμανία, την κατ' εξοχήν ομοσπονδιακή χώρα, η εδαφική μεταρρύθμιση της Τ.Α. ολοκληρώθηκε το 1980. Από τη μεταρρύθμιση δημιουργήθηκαν βασικές διοικητικές μονάδες Τ.Α., είτε με τη μορφή πρωτοβαθμίων δήμων, είτε με τη μορφή ομοσπονδίας δήμων.

Ο αριθμός των δήμων μειώθηκε από 15.533 σε 8.406. Και ο αριθμός των αυτόνομων πόλεων (που δεν ανήκουν σε διαμέρισμα) από 135 σε 87.

Στην Γερμανία το μέγεθος του πληθυσμού για τη δημιουργία του νέου δήμου που θα προκύψει από τη συνένωση είναι τουλάχιστον 5.000-8.000 κάτοικοι και το 5.000 θεωρείται ως η ελάχιστη προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα μιας δημοτικής διοίκησης διαρθρωμένης και οργανωμένης σε υπηρεσίες στελεχωμένες με υπαλλήλους πλήρους απασχόλησης.

Παρ' όλα αυτά στη Γερμανία προωθείται πολύ και ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας και είναι ίσως η μόνη ευρωπαϊκή χώρα που παρουσιάζει τέτοια ποικιλία και πολυμορφία ενώσεων, ομοσπονδιών και συνδέσμων διακοινοτικής συνεργασίας.

Αυτό οφείλεται στο ότι η συγχώνευση δεν έγινε ομόφωνα αποδεκτή από όλες τις γερμανικές πολιτείες και μερικές πολιτείες προτίμησαν την ομοσπονδιοποίηση ή και τους συνδέσμους διακοινοτικής συνεργασίας από τη συγχώνευση.

Παρόμοιες προσπάθειες για διοικητική και εδαφική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ έχουν ήδη δρομολογηθεί χωρίς όμως να έχουν ολοκληρωθεί και σε χώρες όπως η Αυστρία και το Λουξεμβούργο.

Τέλος, η Ελλάδα, με 6.037 ΟΤΑ και το 56% αυτών με πληθυσμό λιγότερο από 500 κατοίκους και το 83% αυτών με λιγότερο από 1000 κατοίκους έχει αποφασίσει την εθελοντική συγχώνευση και τη δημιουργία νέων βιώσιμων διοικητικών μονάδων Τ.Α. (Άρθρο 1 Ν. 1622/86).

Παράλληλα, βέβαια, προωθείται και ο θεσμός της διακοινοτικής συνεργασίας, ιδιαίτερα μέσα από τη σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων, που κύριο έργο τους θα είναι η εκπόνηση, υλοποίηση και χρηματοδότηση ενός ΤΑΠ μέσα στα όρια μιας ευρύτερης κοινωνικο-οικονομικής γεωγραφικής μικρο-περιφέρειας ή περιοχής.

### 3.2. Χώρες που διάλεξαν την εναλλακτική λύση της δια-κοινοτικής συνεργασίας έναντι της συγχώνευσης

Στη Γαλλία, όλες οι προσπάθειες για συγχώνευση των ΟΤΑ απέτυχαν. Ο αριθμός των ΟΤΑ από 37.708 το 1968 μειώθηκε μετά βίας σε 36.412 το 1980. Από το 1945 μέχρι σήμερα έγιναν μόνο 1224 συγχωνεύσεις και αυτές αφορούσαν μόνον 2.849 ΟΤΑ.

Στη Γαλλία φαίνεται ότι η Τ.Α. προτίμησε σαφώς τη δια-κοινοτική συνεργασία έναντι της συγχώνευσης. Έχουν ήδη συσταθεί 1.962 σύνδεσμοι πολλαπλού σκοπού, 152 σύνδεσμοι μεσαίων πόλεων, και 9 αστικά συγκροτήματα. Οι σύνδεσμοι αυτοί αφορούν 20.000 ΟΤΑ και ένα πληθυσμό 3 εκατ. κατοίκων.

Ειδικότερα για τη Γαλλία πρόκειται ν' ασχοληθούμε εκτενώς στα παρακάτω κεφάλαια. Η Ιταλία είναι ίσως η μόνη χώρα στην οποία από το τέλος ήδη του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου σημειώθηκε αύξηση του αριθμού των ΟΤΑ. Από 7.810 το 1945 αυξήθηκαν σε 8.056 μέχρι το 1972.

Το γεγονός αυτό εκφράζει σαφώς την αντίδραση των ιταλικών τοπικών κοινοτήτων κατά της αναγκαστικής συγχώνευσης όταν αυτές υποχρεώθηκαν από το φασιστικό καθεστώς του Μουσολίνι, να συγχωνευτούν με αποτέλεσμα να μειωθεί ο αριθμός τους τη δεκαετία του '30 στο μισό.

Στον ήδη μεγάλο αριθμό των μικρών κοινοτήτων ήλθε να προστεθεί και το μεταπολεμικό φαινόμενο της αγροτικής εξόδου του Ιταλικού Νότου προς τον Βορρά. Και έτσι εξηγείται το φαινόμενο γιατί υπάρχουν στην Ιταλία 1.513 κοινότητες (δηλαδή το 20%) με λιγότερους από 1.000 κατοίκους.

Παρ' όλα αυτά δεν φαίνεται να υπάρχει διάθεση τόσο από την περιφερειακή όσο και από την τοπική αυτοδιοίκηση για εδαφικές μεταρρυθμίσεις, γιατί και εδώ οι ΟΤΑ προτιμούν τις μορφές της δια-κοινοτικής συνεργασίας έναντι της συγχώνευσης.

Η Ελβετία, με σχετικά μεγάλο αριθμό ΟΤΑ, 3.072, εκ των οποίων το 60% (2.021) έχουν λιγότερο από 1000 κατοίκους, δεν φαίνεται να ευνοεί τη συγχώνευση και προσανατολίζεται στους συνδέσμους δια-κοινοτικής συνεργασίας.

Τέλος, στην Ισπανία, χώρα με την οποία έχουμε ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, ο κατακερματισμός των ΟΤΑ στον χώρο είναι μεγάλος. Από τους 8.088 ΟΤΑ, οι 5.783 (το 72%) έχουν λιγότερο από 2.000 κατοίκους ο καθένας. Παρ' όλα αυτά, φαίνεται ότι η Ισπανία εγκαταλείπει τις προσπάθειες για συγχώνευση και προσανατολίζεται προς τους συνδέσμους δια-κοινοτικής συνεργασίας.

## 4. Επικρατέστερες Μορφές Δια-κοινοτικής Συνεργασίας

Όπως είδαμε μέχρι τώρα σε μερικές ευρωπαϊκές χώρες, όπως στις Σκανδιναβικές Χώρες, στη Μ. Βρετανία και στο Βέλγιο, έχει ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση της Τ.Α. με την συγχώνευση των ΟΤΑ, και ο θεσμός της δια-

κοινοτικής συνεργασίας δεν προωθείται ιδιαίτερα γιατί δεν υπάρχει εκεί ουσιαστική ανάγκη για τέτοιου είδους συνεργασία.

Αντιθέτως, σε χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Ελβετία, μερικές πολιτείες της Ομοσπονδιακής Γερμανίας και της Αυστρίας, οι σύνδεσμοι δια-κοινοτικής συνεργασίας βρίσκονται σε πλήρη άνθιση ενώ αντιθέτως στις χώρες ή πολιτείες αυτές η συγχώνευση των ΟΤΑ δεν έγινε αποδεκτή με μεγάλο ή με καθόλου ενθουσιασμό από την Τ.Α. και τους κατοίκους τους.

Θ' αναφερθούμε κυρίως στην περίπτωση της Γαλλίας και Γερμανίας, γιατί οι δύο αυτές χώρες φαίνεται ότι έχουν προωθήσει και ολοκληρώσει όλες τις μορφές δια-κοινοτικής συνεργασίας αλλά ιδιαίτερα τους αναπτυξιακούς συνδέσμους, κάτι που ενδιαφέρει και τη χώρα μας. Αναφορά θα γίνει και στις χώρες της Ιταλίας, Ελβετίας και Αυστρίας, όπου παρουσιάζουν αυτές ενδιαφέρον.

Στην Ισπανία δεν θα αναφερθούμε γιατί οι θεσμοί αυτοί δεν είναι εκεί ιδιαίτερα προωθημένοι και τελειοποιημένοι και το όλο σύστημα Τ.Α. βρίσκεται υπό αναθεώρηση και σχεδιασμό.

#### *4.1. Ομοσπονδίες Δήμων και Κοινοτήτων (MUNICIPAL FEDERATIONS)*

Αποτελούν εναλλακτική λύση για την συγχώνευση των κοινοτήτων και ενδιάμεσο επίπεδο Τ.Α μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τις συναντούμε κυρίως σε μερικές πολιτείες της Ομοσπ. Γερμανίας και έχουμε τρεις διαφορετικές νομικές μορφές:

##### *4.1.1 VERBANDSGEMEINDEN*

Αποτελούν 2ο βαθμό Τ.Α και όλα τα όργανά τους είναι απ' ευθείας εκλεγμένα από τους κατοίκους των κοινοτήτων που είναι μέλη της ομοσπονδίας. Υπάρχουν 163 στην πολιτεία του RHINELAND-PALATINE. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, μέλη της ομοσπονδίας, διατηρούν όλες τις εξουσίες τους επάνω σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και οι ομοσπονδίες ασκούν μόνο τις παρακάτω αρμοδιότητες και όσες θελήσουν να τους μεταφέρουν οι κοινότητες μέλη.

##### *Αρμοδιότητες των VERBANDSGEMEINDEN*

Διοικητικές και εκτελεστικές εξουσίες για λογαριασμό του Κράτους για:

- Πολεοδομικό σχεδιασμό
- Πολεοδομικά γραφεία
- Δευτεροβάθμια εκπαίδευση
- Παροχή ύδρευσης και αποχέτευσης
- Πυρασφάλεια και προστασία
- Πισίνες και κοινοτικά μπάνια
- Κοινωνική Ασφάλιση και Πρόνοια

#### 4.1.2. SAMTGEMEINDEN

Αποτελούν και αυτές δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και το συμβούλιό τους είναι απ' ευθείας εκλεγμένο από τους κατοίκους των κοινοτήτων-μελών της ομοσπονδίας. Όμως μόνον μέχρι 10 κοινότητες μπορούν να γίνουν μέλη της ομοσπονδίας.

Υπάρχουν 142 τέτοιες ομοσπονδίες στην Κάτω Σαξονία.

Οι συνήθεις αρμοδιότητες και εξουσίες που τους ανατίθενται είναι ο χωροταξικός και οικονομικός σχεδιασμός, οι κατασκευές, η εκπαίδευση και η οικονομική διαχείριση των κοινοτικών μελών της ομοσπονδίας.

#### 4.1.3. AMTER

Χρονολογούνται από την περίοδο της Ναπολεοντικής διοίκησης και υπάρχουν 119 AMTER στην πολιτεία του SCHLESWIG-HOLSTEIN. Και εδώ ισχύουν τα ίδια με τα παραπάνω, μόνο που το αντιπροσωπευτικό τους όργανο εκλέγεται έμμεσα από τα συμβούλια των δήμων και κοινοτήτων που είναι μέλη της ομοσπονδίας.

Έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες που έχουν και οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και επιπλέον έχουν την ευθύνη για τη διαχείριση του προϋπολογισμού των κοινοτήτων-μελών τους καθώς και των διαμερισμάτων (KREISE).

Στη Γερμανία η εποπτεύουσα αρχή των ομοσπονδιών και συνδέσμων, δηλαδή η Πολιτεία (LAND), μπορεί να υποχρεώσει τους ΟΤΑ να συμμετέχουν σε ομοσπονδίες ή συνδέσμους ακόμα και σε περίπτωση που δεν συμφωνούν οι ΟΤΑ.

Η δια-κοινοτική συνεργασία εφαρμόζεται και διέπεται από ειδική νομοθεσία.

### 4.2. Σύνδεσμοι ΟΤΑ πολλαπλών σκοπών ή Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι

Είναι Ν.Π.Δ.Δ. και δεν αποτελούν βαθμό Τ.Α.

#### Γαλλία

α. Σύνδεσμοι ΟΤΑ πολλαπλών σκοπών (SIVOM) στις αγροτικές κυρίως περιοχές.

Έχουν όλες τις αρμοδιότητες που αποφασίζουν να τους μεταβιβάσουν οι ΟΤΑ μέλη τους εκτός από τις εξουσίες που διατηρεί ο δήμαρχος σε θέματα δημόσιας τάξης και αστικού κώδικα.

Όπως ειπώθηκε και παραπάνω οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι σκοπό έχουν την κατασκευή έργων και παροχή υπηρεσιών που δεν είναι οικονομικά και τεχνικά δυνατόν να αντιμετωπιστούν από κάθε κοινότητα χωριστά, όπως κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, μεταφορά μαθητών, επεξεργασία και συλλογή σκουπιδιών, σταθμοί βιολογικού καθαρισμού, διακοινοτικά οδικά δίκτυα, αθλητικά κέντρα κ.λπ., καθώς και την από κοινού



δημιουργία γραφείου μελετών και προγραμματισμού για την εκπόνηση ΤΑΠ και προσφορά τεχνικής βοήθειας στις επιμέρους κοινότητες.

Ο κυριότερος σκοπός και αντικείμενο των SIVOM στη Γαλλία είναι ο σχεδιασμός, εκπόνηση, υλοποίηση και χρηματοδότηση ενός ΤΑΠ μέσα στα όρια της γεωγραφικής ενότητας ή μικρο-περιφέρειας όπου ανήκουν οι συνεργαζόμενες κοινότητες (PAYS) και η σύναψη μιας προγραμματικής σύμβασης με το Κράτος (CONTRAT DE PAYS) για την χρηματοδότηση και υλοποίηση του ΤΑΠ.

### *Προγραμματικές Συμβάσεις (CONTRATS DE PAYS)*

Οι βασικές αρχές που διέπουν αυτές τις προγραμματικές συμβάσεις των συνδέσμων ΟΤΑ με την Κεντρική Διοίκηση είναι ότι εκτός από τις συνήθεις κρατικές επιχορηγήσεις για κατασκευή διαφόρων έργων που παίρνουν οι ΟΤΑ, έχει πλέον προβλεφθεί ειδικό κονδύλι από τον κρατικό προϋπολογισμό που προορίζεται για χρηματοδότηση ΤΑΠ μέσα στα πλαίσια πάντα μιας προγραμματικής σύμβασης.

Οι προγραμματικές αυτές συμβάσεις προϋποθέτουν:

- τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ διαφορετικών συμβαλλομένων φορέων
- συμφωνία για ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα, το ΤΑΠ
- ένα πρόγραμμα για μια μικρο-περιφέρεια στην οποία έχει συσταθεί αναπτυξιακός σύνδεσμος.

Τα συμβαλλόμενα μέρη είναι:

1) Το Κράτος, που προσφέρει:

- Τεχνική βοήθεια για την εκπόνηση και υλοποίηση του προγράμματος και των επιμέρους ενεργειών αυτού καθώς και
- επιχορηγήσεις για τα επιμέρους έργα συν επιχορηγήσεις από το ειδικό κονδύλι που προβλέπεται για τις προγραμματικές συμβάσεις.

2) Οι Σύνδεσμοι ΟΤΑ, κυρίως οι αναπτυξιακοί, εφόσον έχουν καταρτίσει ΤΑΠ.

3) Τα Χρηματοδοτικά Ιδρύματα, όπως το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή η Αγροτική Τράπεζα, κ.α., για τη χορήγηση δανείων στους συνδέσμους.

### *β. Σύνδεσμοι Αστικών Συγκροτημάτων (COMMUNAUTES URBAINES) (BORDEAUX — LILLE — MARSEILLES — STRASBOURG)*

Μερικές από τις αρμοδιότητές τους είναι:

- Προγράμματα επενδύσεων κοινωφελών έργων και εκσυγχρονισμός κοινωνικής υποδομής.
- Πολεοδομικός σχεδιασμός.
- Ρυθμιστικό σχέδιο.
- Σχέδιο χρήσης γης και τράπεζα γης.
- Δημιουργία χρηματοδοτικού κεφαλαίου.
- Οδικά δίκτυα.

- Χώροι στάθμευσης (PARKINGS).
- και κάθε άλλη συντρέχουσα αρμοδιότητα σχετικά με πολιτιστική, αθλητική, κοινωνική, εκπαιδευτική, υγειονομική υποδομή, πράσινο και φωτισμό.

### γ. Σύνδεσμοι μικρο-μεσαίων πόλεων (DISTRICTS)

#### Αρμοδιότητες

παροχή κατοικίας  
πυρασφάλεια

αποκλειστικές

συλλογή απορριμάτων  
παροχή νερού και αποχέτευσης  
πολεοδομικός σχεδιασμός  
αστικές μεταφορές  
λύκεια και κολλέγια  
και όλες τις αρμοδιότητες  
που μπορούν να τους μεταβιβάσουν  
τα μέλη τους.

προαιρετικές

Στη Γαλλία για να συσταθεί ένας αναπτυξιακός σύνδεσμος πρέπει πρώτα να συμφωνήσουν τα δημοτικά συμβούλια των αντιστοιχών ΟΤΑ. Η απαιτούμενη πλειοψηφία είναι  $\frac{1}{4} +$  τουλάχιστον του συνολικού πληθυσμού των αντίστοιχων ΟΤΑ. Σε περίπτωση που τα  $\frac{2}{3}$  των δημοτικών συμβουλίων και το  $50\% +$  του πληθυσμού των αντιστοιχών ΟΤΑ συναινούν τότε η ένταξη γίνεται υποχρεωτική για όλους τους ΟΤΑ που εμπíπτουν στη γεωγραφική ενότητα που έχει προσδιοριστεί από τον Νομάρχη. Όλοι οι σύνδεσμοι συστήνονται με απόφαση του Νομάρχη.

Τα ίδια ισχύουν και για τους συνδέσμους μεσαίων πόλεων (DISTRICT), αλλά ο Νομάρχης πρέπει να γνωμοδοτήσει αν το προτεινόμενο DISTRICT εμπίπτει στην προσδιορισθείσα γεωγραφική ενότητα.

Τα ίδια ισχύουν και για τα Αστικά Συγκροτήματα (50.000 κατοίκων<sup>+</sup>), αλλά η γεωγραφική ενότητα ορίζεται από το Νομάρχη σε συνεργασία με τον Πρόεδρο του Νομ. Συμβουλίου. Συστήνονται με Διάταγμα, αν όλοι οι ΟΤΑ συμφωνούν, σε αντίθετη περίπτωση με Προεδρικό Διάταγμα.

Τα αποφασιστικό όργανο των αναπτυξιακών συνδέσμων (SIVOM), των μεσαίων πόλεων και των αστικών συγκροτημάτων είναι το συμβούλιο του συνδέσμου που αποτελείται από εκπροσώπους των ΟΤΑ μελών που εκλέγονται έμμεσα.

#### Οικονομικοί Πόροι Αναπτυξιακών Συνδέσμων

Οι κυριότερες πηγές είναι:

- Η συμμετοχή, δηλαδή η εγγραφή των κοινοτήτων-μελών στο αρχικό μετοχικό κεφάλαιο του συνδέσμου ή και η συμμετοχή αυτών στις λειτουργικές δαπάνες του συνδέσμου. Τα ποσοστά συμμετοχής ορίζονται από τις συνελεύσεις των συνδέσμων, με βάση κριτήρια, όπως ο αριθμός κα-

- τοίκων και η φοροληπτική ικανότητα κάθε ΟΤΑ μέλους.
- Αυξημένες κρατικές επιχορηγήσεις για έργα υποδομής (αύξηση κατά 5%-20%).
  - Ειδική Επιχορήγηση από το Ειδικό Κονδύλι του Τακτικού Προϋπολογισμού που προβλέπεται για τις προγραμματικές συμβάσεις των συνδέσμων (CONTRAT DE PAYS)
  - Δάνεια από το Ταμ. Παρακ. Δανείων και την Αγροτική Τράπεζα.
  - Πρόσοδοι από πώληση κινητής και ακίνητης περιουσίας.
  - Δωρεές και κληρονομίες.

Οι SIVOM δεν έχουν εξουσίες για επιβολή ιδίων φόρων. Παρόλα αυτά μπορούν να επιβάλλουν ανταποδοτικά τέλη για τα απορρίματα, τέλη καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, κ.α.

Αντιθέτως, οι σύνδεσμοι αστικών συγκροτημάτων και μεσαίων πόλεων έχουν φορολογικές εξουσίες, π.χ. άμεσοι φόροι, που επιβάλλονται από τους ΟΤΑ όσο και από τους συνδέσμους, αστικούς και μεσαίων πόλεων, και υπολογίζονται αθροιστικά, όπως φόρος ακινήτου περιουσίας, ακαλύπτων χώρων, διαμονής (κατοικίας) και φόρος επαγγελματικός (επί των επιχειρήσεων).

## Γερμανία

Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι — Διοικητικές Κοινότητες  
(VERWALTUNGS GEMEINSCHAFT)

Δεν αποτελούν βαθμίδα Τ.Α. Υπάρχουν 345 στην Βαυαρία και 272 στο BADEN - WÜRTEMBERG. Οι αρμοδιότητές τους είναι:

- Σχεδιασμός και υλοποίηση τοπικών προγραμμάτων μέσα στα όρια μικρο-περιφερειών
- Οικοδομικός έλεγχος
- Έλεγχος χρήσεων γης
- Αποχετευτικά δίκτυα
- Οικονομική διαχείριση τοπικών πόρων

Σύνδεσμοι μεσαίων πόλεων (NACHBARSCHAFTS VERBÄNDE)  
στην HEIDELBERG, KARLSRUHE, ULM, κ.α.

Έχουν αρμοδιότητες για χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό.

## Ιταλία

Σύνδεσμοι Ορεινών Κοινοτήτων

Ιδιαίτερα προωθημένος θεσμός για δια-κοινοτική συνεργασία ορεινών κοινοτήτων και κοινή διαχείριση των τοπικών θεμάτων τους.

Ιδιαίτερα στο Ιταλικό Τυρόλο, έχουν επιλεγεί πεδινές περιοχές, οι οποίες έχουν υποδιαιρεθεί σε γεωγραφικές ενότητες (MICRO-REGIONS),

και έχουν συσταθεί αντίστοιχοι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι για εκπόνηση ΤΑΠ.

### **Αυστρία**

Η εμπειρία του Κρατιδίου του Τυρόλου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Υποδιαιρέθηκε σε 55 μικρο-περιφέρειες, συστήθηκαν 55 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι με αντίστοιχα αναπτυξιακά προγράμματα.

### **Ελβετία**

Υπάρχουν 54 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι ορεινών περιοχών με αντίστοιχα προγράμματα για κινητοποίηση και ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού.

Κατά μέσον όρο, κάθε ορεινή μικρο-περιφέρεια καλύπτει 500 τετρ. χλμ., με πληθυσμό 30.000 κατοίκους η κάθε μια. Κάθε δε αναπτυξιακός σύνδεσμος αποτελείται από 23 ΟΤΑ. Οι 54 αυτές μικρο-περιφέρειες καλύπτουν τα 2/3 του εθνικού εδάφους και το 1/4 του πληθυσμού της χώρας.

### **4.3. Σύνδεσμοι ή ενώσεις ΟΤΑ μοναδικού σκοπού**

Τέτοιοι σύνδεσμοι λειτουργούν στην Ιταλία, Ελβετία, Γαλλία, Ισπανία, Αυστρία, Δυτ. Γερμανία, Βέλγιο, Ολλανδία, Σουηδία, Νορβηγία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο.

Αρμοδιότητες:

- Κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων
- Παροχή ύδρευσης-αποχέτευσης
- Χωροταξικός-πολεοδομικός σχεδιασμός
- Ζώνες παραθεριστικές
- Εκμετάλλευση δασών
- Συλλογή απορριμάτων
- Μηχανοργάνωση υπηρεσιών ΟΤΑ
- Πυρασφάλεια
- Ιατρική περίθαλψη

Στην Σουηδία, Ιταλία, Ισπανία, Ολλανδία, Νορβηγία και Γερμανία, παρόλο που η συμμετοχή είναι εθελοντική, χρησιμοποιείται ειδική νομοθεσία για να υποχρεώσει τους ΟΤΑ να συμμετέχουν σε τέτοιους συνδέσμους παροχής από κοινού ορισμένων υπηρεσιών.

Οι Σύνδεσμοι μοναδικού σκοπού δεν αποτελούν λύση στον κατακερματισμό των μικρών κοινοτήτων γιατί εξειδικεύονται σε μια δραστηριότητα μόνον και έτσι δεν υπάρχει ενιαία σύλληψη και αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων. Ήδη στην Γαλλία γίνεται προσπάθεια να μετατραπούν οι σύνδεσμοι μοναδικού σκοπού σε συνδέσμους πολλαπλών σκοπών.

#### 4.4. Άλλες μορφές Διακοινοτικής Συνεργασίας

##### 4.4.1. Κοινές Υπηρεσίες μεταξύ ΟΤΑ

Η σύναψη προγραμματικών συμφωνιών μεταξύ ΟΤΑ για την από κοινού εκτέλεση προμηθειών και παροχή υπηρεσιών προβλέπεται από τη νομοθεσία όλων των Ευρωπαϊκών χωρών. Στην περίπτωση αυτή μια κοινότητα συνήθως λειτουργεί ως εντολοδόχος των άλλων και αμοίβεται για τις προσφερόμενες υπηρεσίες της.

Προγραμματικές συμφωνίες μεταξύ δύο ή περισσότερων κοινοτήτων μπορούν να έχουν ως αντικείμενο την εκπαίδευση μαθητών μιας κοινότητας στα σχολεία της άλλης, την από κοινού χρήση νοσοκομειακών κλινών ή θέσεων σε οίκους ευγηρίας, καθώς και την από κοινού χρήση αποχετευτικού δικτύου και προσωπικού.

##### 4.4.2. Δια-δημοτικές Επιχειρήσεις

(Σουηδία, Νορβηγία, Ελβετία, Βέλγιο, Αυστρία, Γερμανία)

Στην Ελβετία τέτοιες δια-δημοτικές επιχειρήσεις συνήθως συστήνονται με σκοπό τη δημιουργία αναπτυξιακών ή προγραμματικών περιφερειών και την αξιοποίηση των κινήτρων του Νόμου περί Επενδυτικής Βοήθειας (FEDERAL INVESTMENT AID ACT).

Στη Γερμανία, τέτοιες επιχειρήσεις συστήνονται για την παροχή υπηρεσιών εμπορικού ή βιομηχανικού χαρακτήρα, όπως, παροχή ενέργειας και νερού, τοπικές συγκοινωνίες, τουριστική ανάπτυξη.

Η σύσταση δια-δημοτικών επιχειρήσεων ιδιωτικού δικαίου δεν προβλέπεται και δεν επιτρέπεται από τη νομοθεσία της Γαλλίας, της Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου.

#### 5. Διαγραφόμενες Τάσεις για τη δημιουργία και άλλων οργάνων Τ.Α. στο επίπεδο της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Σ' όλες σχεδόν τις Ευρωπαϊκές χώρες, διαγράφονται τάσεις για τη δημιουργία και άλλων οργάνων Τ.Α. στο κατώτερο επίπεδο της Τ.Α. Με τη δημιουργία αυτής της βαθμίδας παρέχεται η δυνατότητα στους κατοίκους για ουσιαστικότερη συμμετοχή στα τοπικά θέματα και προβλήματα.

##### 5.1. Τοπικά Συμβούλια

Στη Γαλλία, Γερμανία, Ουαλλία, Σκωτία, η νομοθεσία προβλέπει τη σύσταση Τοπικών Συμβουλίων, συνήθως άμεσα εκλεγμένων από τους κατοίκους, σε κοινότητες που συγχωνεύτηκαν σε μεγαλύτερους δήμους. Οι λόγοι σύστασής τους είναι πρώτον, η διατήρηση ενός κοινοτικού διοικητικού κέντρου στην κοινότητα που έχασε την αυτονομία της, δεύτερον η παροχή με-

ρικών τοπικών υπηρεσιών και λειτουργιών από το τοπικό συμβούλιο, και τέλος, η διατήρηση της τοπικής ταυτότητας και συνεκτικότητας καθώς και η παροχή μιας «πλατφόρμας» για ουσιαστική λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις.

### *5.2. Ενοριακά Συμβούλια στην Αγγλία*

κυρίως στα χωριά και μικρές πόλεις.

### *5.3. Συνοικιακά Συμβούλια και Συμβούλια Γειτονιάς*

Είναι θεσμοί που προωθούνται όλο και περισσότερο στα μεγάλα αστικά κέντρα όλων των ευρωπαϊκών χωρών.

Οι τάσεις αυτές για διεύρυνση των οργάνων της Τ.Α. στα κατώτερα επίπεδα Αυτοδιοίκησης εκφράζουν τις ανάγκες που προέκυψαν για συντονισμό και οικονομική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στο ανώτερο επίπεδο του δήμου ή του αναπτυξιακού συνδέσμου, και για ουσιαστικότερη συμμετοχή των κατοίκων στο επίπεδο της κοινότητας, της συνοικίας, της γειτονιάς.

# ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΠΟ ΤΗ ΒΑΣΗ

του Jean-Louis Guigou

Από τη βιομηχανική επανάσταση, οι ανεπτυγμένες χώρες υιοθέτησαν ένα πανομοιότυπο μοντέλο ανάπτυξης «εκ των άνω». Οι σοσιαλιστικές χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως και οι καπιταλιστικές, κάτω από την επίδραση του Κένυς, ακολουθούν μια ανάλογη διαδικασία ανάπτυξης: το Κράτος παίζει τον πρωτεύοντα οικονομικό ρόλο επιδρώντας πάνω στη συνολική ζήτηση· ενθαρρύνεται η ίδρυση μεγάλων βιομηχανικών συγκροτημάτων προσανατολισμένων στις βιομηχανίες αιχμής και ισχύει ο διεθνής καταμερισμός της εργασίας.

Αυτή η στρατηγική της ανάπτυξης «εκ των άνω», που αναμφισβήτητα κατόρθωσε να εξασφαλίσει την επέκταση των πιο ανεπτυγμένων χωρών, σήμερα υφίσταται διπλή αμφισβήτηση:

- για τις υπό ανάπτυξη χώρες, ο διεθνής καταμερισμός της εργασίας προκαλεί ανταλλαγές όλο και πιο άνισες, που βάζουν φραγμό στην ικανότητά τους για αρμονική ανάπτυξη. Επίσης, πολυάριθμοι θεωρητικοί, όπως ο Samir Amin, θεωρούν προτιμότερη γι' αυτές τις χώρες μια αυτοεπικεντρωμένη ανάπτυξη, δηλαδή μια ανάπτυξη «από τη βάση».
- για τις ανεπτυγμένες χώρες, η ανάπτυξη «από τη βάση» εμφανίστηκε πιο πρόσφατα σαν μια λύση στα προβλήματα που θέτει η εμφάνιση διφυών οικονομιών, όπου μόνο ορισμένοι τομείς αιχμής γνωρίζουν ανάπτυξη και ευημερία, ενώ οι τομείς των πιο παραδοσιακών δραστηριοτήτων βρίσκονται αντιμέτωποι με την ανεργία, σαν αποτέλεσμα, εκτός των άλλων, της επιταχυνόμενης αντικατάστασης της εργασίας με το κεφάλαιο.

Η ανάπτυξη «από τη βάση» παρουσιάζει δύο αποφασιστικά πλεονεκτήματα:

- Επιτρέπει μια πιο διάχυτη στο χώρο και καλύτερα κατανεμημένη ανάμε-

σα στο σύνολο των οικονομικών παραγόντων, και επομένως πιο ορθολογική, εκμετάλλευση των οικονομικών, πολιτιστικών και κοινωνικών δυνατοτήτων, κατεξοχήν περιφερειακών και τοπικών, που ο διεθνής καταμερισμός της εργασίας συχνά αγνοούσε.

— Δίνοντας σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων τη δυνατότητα να εκφραστούν και να εφαρμόσουν πρωτότυπες μορφές κοινωνικής οργάνωσης, ευνοεί τη συνοχή της πολιτικής και της οικονομικής δημοκρατίας.

Η οργάνωση της ανάπτυξης «από τη βάση» απαιτεί καταρχήν να υπάρχουν καθορισμένες στοιχειώδεις τοπικές ενότητες που χρησιμεύουν σαν πλαίσιο για το μικρο-περιφερειακό σχεδιασμό της οικονομίας. Σύμφωνα με αυτές τις ενότητες της βάσης πρέπει να προσανατολιστούν οι βασικοί συντελεστές και να καθοριστούν οι πρωταρχικοί στόχοι και θέματα. Για να εξασφαλιστεί η συνοχή αυτών των μικρο-περιφερειακών προγραμμάτων μεταξύ τους και με τις εθνικές επιταγές ανάπτυξης, είναι απαραίτητη η ενσωμάτωση των τοπικών προγραμμάτων σε έναν εθνικό προγραμματισμό. Το μακρο-περιφερειακό επίπεδο είναι ο πιο κατάλληλος χώρος για την πραγματοποίηση παρόμοιων εξισοροπήσεων.

Αυτό λοιπόν που έχει σημασία δεν είναι η τεχνητή αντιπαράθεση της εθνικής και της τοπικής ανάπτυξης, αλλά η προσπάθεια ενίσχυσης της ανάπτυξης «από τη βάση» και ενσωμάτωσής της μέσα σε ένα εθνικό προγραμματισμό, που, έχοντας σαν κατευθυντήρια γραμμή τους εθνικούς στόχους, σέβεται τις τοπικές πρωτοβουλίες και ιδιαιτερότητες.

Για την επίτευξη αυτού του σίγουρα φιλόδοξου στόχου, πιστεύουμε πως ένα πρώτο στάδιο πρέπει να είναι η ανάπτυξη της διακοινοτικής συνεργασίας μέσα σε χώρους όπου εκφράζεται ένα πολύμορφο πνεύμα αλληλεγγύης. Αυτοί οι χώροι είναι οι «τόποι» ή μικρο-περιφέρειες, που ορίζονται σαν το σύνολο των κοινοτήτων όπου πραγματοποιούνται οι πιο συχνές και συμπυκνωμένες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ανταλλαγές.

Η εκπόνηση των μικρο-περιφερειακών προγραμμάτων πρέπει να γίνει μέσα στο πλαίσιο αυτών των «τόπων», ένα πλαίσιο πηγαίο, της καθημερινής ζωής και της κοινωνικής συμβίωσης.

## **1. Η διακοινοτική συνεργασία θέτει ορισμένα ζητήματα**

Δεχόμαστε την υπόθεση ότι οι κοινότητες, που αποτελούν τα κύτταρα της βάσης της κοινωνικής και διοικητικής μας οργάνωσης, πρέπει να ενισχυθούν.

Αν, πράγματι, οι κοινότητες θέλουν να παραμείνουν τοπικές ενότητες βάσης στο κοινωνικό και διοικητικό επίπεδο πρέπει απαραίτητα να εντείνουν την διακοινοτική συνεργασία στο οικονομικό και στο χωροταξικό επίπεδο, ώστε να μπορέσουν να αντέξουν στη συγκεντρωτική πίεση του Κράτους και τη διεθνοποίηση του κεφαλαίου.



Για το λόγο αυτό, ανάμεσα αφενός μεν στις κοινότητες, αφετέρου δε το διαμέρισμα, τις περιφέρειες και το Κράτος, πρέπει να θεσπιστεί μια πέμπτη βαθμίδα, αυτή της «μικρο-περιφέρειας» ή «τόπου». Αυτές οι μικρο-περιφέρειες πρέπει να συγκροτηθούν με συνένωση των κοινοτήτων και όχι με ένα απλό τεμαχισμό του εθνικού χώρου.

Αυτή η καινούργια βαθμίδα στην οποία πρέπει να αποδοθούν ειδικές αρμοδιότητες, πιστεύουμε ότι είναι απαραίτητη για τους παρακάτω λόγους:

- α) Πρέπει, αφενός να ασκήσει, μέσω της διακοινοτικής συνεργασίας, μια πραγματική αντι-εξουσιαστική δύναμη απέναντι στην ηγεμονία του Κράτους, και αφετέρου να ευνοήσει την καλύτερη αποτελεσματικότητα των διοικητικών υπηρεσιών.
- β) Πρέπει να εισάγει περισσότερο οικονομικό ορθολογισμό στη διαχείριση των τοπικών οικονομικών των κοινοτήτων ενός συγκεκριμένου «τόπου» με την πραγματοποίηση οικονομιών κλίμακας και με την καλυτέρευση της επιλογής του τόπου και της αποτελεσματικότητας των Δημόσιων Υπηρεσιών.
- γ) Πρέπει να οδηγήσει σε μια καλύτερη χρήση του μικρο-περιφερειακού χώρου, ώστε να μετριαστεί όσο γίνεται περισσότερο η αντίθεση πόλης-υπαίθρου.
- δ) Πρέπει να αντιπαρατεθεί στην παρακμή της αυτονομίας της τοπικής οικονομίας (ηγεμονία των εθνικών και πολυεθνικών εταιριών, εξαφάνιση της τοπικής αστικής τάξης και των μικρών και μεσαίων βιομηχανιών) και να προάγει τις οικονομικές, πολιτιστικές και τοπικές δυνατότητες.
- ε) Πρέπει, τέλος, να «ενσωματωθεί στη ζωή του τόπου», που συχνά δεν είναι πια καθαρά κοινοτική, ενισχύοντας τη συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση του πλαισίου ζωής τους και προάγοντας μια πραγματική τοπική δημοκρατία.

Η διαμόρφωση των βασικών υποθέσεων τις οποίες δεχτήκαμε θέτει ήδη πολλαπλά ερωτήματα, π.χ. Πώς μπορεί να διαρθρωθούν όλες οι οικονομικο-διοικητικές βαθμίδες: το κράτος, η μακρο-περιφέρεια (ή περιφέρεια προγράμματος), το διαμέρισμα, η μικρο-περιφέρεια (ή τόπος), η κοινότητα; Ποιες οι αρμοδιότητες για καθένα απ' αυτά τα επίπεδα; Ποιος ο τρόπος εκπροσώπησης;

Η πολλαπλότητα των ερωτημάτων μας επιβάλλει μια επιλογή. Σαν πανεπιστημιακοί, ειδικευμένοι στην οικονομία και τη γεωγραφία του χώρου, προσπαθήσαμε να απαντήσουμε σε δύο θέματα που κρίναμε θεμελιώδη: — Είναι δυνατό να «διαβάσουμε», δηλαδή να παρατηρήσουμε στο γεωγραφικό χώρο, όρια, σύνορα, διαιρέσεις περιοχών, των οποίων οι διαστάσεις θα μπορούσαν να είναι πολύ πιο μικρές από αυτές του διαμερίσματος και θα συνένωναν κάπου τριάντα με εκατό κοινότητες; Είναι δυνατό να φτάσουμε να προσδιορίσουμε τα σύνορα αυτών των τόπων με συνένωση των κοινοτήτων; Πάνω σε τι βάσεις (στατιστικές, κοινωνιολογικές κλπ);

— Είναι δυνατό να κρίνουμε από τη βιωσιμότητα τέτοιων τόπων σε οικονομικό επίπεδο και σε επίπεδο διοικητικών υπηρεσιών; Πώς μπορούμε να θεμελιώσουμε μια διαγνωστική μέθοδο μικρο-περιφερειακής οικονομίας; Πώς μπορούμε να επεξεργαστούμε ένα πλάνο μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης;

## **2. Η αυταρχική συνένωση των κοινοτήτων που επιβάλλεται με εξαναγκασμούς ξένους προς τη ζωή του τόπου αποτελεί αποτυχία.**

### *2.1. Η συνένωση των κοινοτήτων με στόχο την αποκέντρωση των υπηρεσιών του κράτους.*

Το κράτος δεν μπορεί πια να τα κάνει όλα. Χρειάζεται λοιπόν αποκέντρωση. Βάσει της αρχής, σύμφωνα με την οποία καμιά αρμοδιότητα δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί σε ανώτερο επίπεδο αν μπορεί να άσκηθεί σ' ένα κατώτερο, πρέπει να υπάρξει ένα τμήμα του συνόλου των διοικητικών αρμοδιοτήτων που θα αποτελέσει τις αρμοδιότητες των κοινοτήτων.

Σύμφωνα με την έκθεση O. GUICHARD, ο προσδιορισμός των συνόρων, των συνενώσεων, που πρέπει να γίνουν, δεν μπορεί παρά να είναι αποτέλεσμα του προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων: «η προτεινόμενη μεταρρύθμιση θα έχει νόημα αν και οι υπευθυνότητες υπαγορεύουν τα σύνορα των καινούργιων κοινοτήτων και όχι το αντίθετο» (σελ. 238). Τελικά, η διαίρεση του χώρου δεν φαίνεται να παίζει σπουδαίο ρόλο και αρκεί να δοθεί, σε οποιοδήποτε σύνολο κοινοτήτων το ζητήσει, η εξουσία και οι αρμοδιότητες ώστε αυτή η ενότητα να «λειτουργήσει». Αυτή η υπόθεση θεμελιώνεται πάνω στην ελπίδα ότι η ύπαρξη από κοινού καινούργιων αρμοδιοτήτων θα προκαλέσει ένα νέο πνεύμα αλληλεγγύης που θα συγκροτήσει τον καινούργιο τοπικό χώρο.

Με δυο λόγια, οι αρμοδιότητες, τις οποίες καθορίζει το κράτος και αποδίδει στις τοπικές κοινότητες, είναι αυτές που θα επιτρέψουν τον προσδιορισμό των καινούργιων συνόρων σε σχέση με τις ενώσεις των κοινοτήτων. Σύμφωνα με τις αρμοδιότητες, που το κράτος θεωρεί ότι δεν είναι δική του δουλειά, λόγω του μεγάλου τους αριθμού, οι συγγραφείς της έκθεσης πρότειναν μια *αρμοδιότητα-οδηγό* για τον προσδιορισμό των συνόρων της συνένωσης — η *αρμοδιότητα-οδηγός* θα είναι ο «χωροταξικός σχεδιασμός» (σελ. 239). Κατ' αυτό τον τρόπο, θα μπορούσε να σχεδιαστεί ένας καινούργιος χάρτης των κοινοτήτων της Γαλλίας, βασισμένος πάνω στην από κοινού άσκηση των αρμοδιοτήτων των τοπικών κοινοτήτων όσον αφορά τη διαχείριση του τοπικού χώρου.

Σύμφωνα με μια τέτοια άποψη ο προσδιορισμός του διοικητικού περιεχομένου θα καθόριζε την ύπαρξη του χωρικού πλαισίου.

Αυτή η υπόθεση είναι αμφισβητήσιμη. Αγνοεί τη δόμηση του χώρου, δηλαδή, την οργάνωσή του σε διαφορετικά επίπεδα-οικονομικός, φυσικός, ιστορικός, τεχνικός χώρος κλπ, τη λειτουργία τους, το πνεύμα αλληλεγγύης που δημιουργούν.

Πιστεύουμε ότι υπάρχουν ήδη τοπικές οντότητες, ανεξάρτητες από τις σημερινές κοινότητες και το φυσικό χώρο, που έχουν τις δικές τους συνοχές και συνιστούν μια ευτυχή σύνθεση ανάμεσα σε όλους αυτούς τους χώρους, οικονομικούς, ιστορικούς, πολιτιστικούς κλπ. Αυτές τις οντότητες πρέπει να αναγνωρίσουμε και να θεσμοποιήσουμε. Η παραγνώριση τους, προσδιορίζοντας μόνο τις διοικητικές αρμοδιότητες, μας φαίνεται ότι είναι η βασική αιτία των διαφόρων αποτυχιών των αλληπάλληλων κοινοτικών μεταρρυθμίσεων.

Εξάλλου, αν το σχέδιο των μεταρρυθμίσεων περιορίζεται στην αποκέντρωση ορισμένων μόνο αρμοδιοτήτων τις οποίες το κράτος δεν θέλει πια να ασκεί, δεν βλέπουμε γιατί θα χρειαζόταν να συνενωθούν οι κοινότητες, γιατί θα ήταν απαραίτητο να δημιουργηθεί μια καινούργια τοπική διοικητική οντότητα εφόσον υπάρχουν θεσμοί διακοινοτικής συνεργασίας (καντόνι, SIVOM...) που θα μπορούσαν θαυμάσια να εκπληρώσουν αυτές τις καινούργιες λειτουργίες.

Τέλος, αν πρόκειται πραγματικά να αυξηθεί η τοπική αυτονομία, η αναδιανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κράτος και τις τοπικές κοινότητες, δεν θα είχε πραγματικά νόημα παρά μόνο αν, ταυτόχρονα, έμπαινε σε λειτουργία μια διαδικασία *τοπικής αναδιανομής του πλούτου*. Η αναδιανομή της διοικητικής εξουσίας πρέπει να συμπορεύεται με τη χωρική αναδιανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων. Πράγματι, η αυτονομία δεν μπορεί παρά να αυξήσει και να ενισχύσει τις υπάρχουσες τοπικές ανισοροπίες. Η εξάρτηση απέναντι στο κράτος φαίνεται, σ' αυτούς τους πολυάριθμους εκλεγμένους αντιπροσώπους, προτιμότερη από μια αυτονομία και νομική ισότητα που θα επέτρεπε την ύπαρξη σημαντικών οικονομικών ανισοτήτων. Για το λόγο αυτό, πιστεύουμε ότι η κοινοτική διοικητική μεταρύθμιση πρέπει να σχετίζεται στενά με την εφαρμογή προγραμμάτων μικρο-περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης. Η συνένωση των κοινοτήτων πιστεύουμε ότι είναι πρόβλημα κατ' αρχήν οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό, κι ύστερα διοικητικό. Πρόκειται τόσο για τη δημιουργία νέων οικονομικών αρμοδιοτήτων για τις συνενώσεις των κοινοτήτων όσο και για την αποκέντρωση των διοικητικών αρμοδιοτήτων.

## 2.2. Η συνένωση των κοινοτήτων για να λυθούν προβλήματα σχετικά με τη μεγέθυνση της πόλης

Η πόλη, καθώς αυξάνεται, επιβάλλει, γενικά, στις γειτονικές κοινότητες μια ορισμένη τάξη του περιβάλλοντος χώρου. Έτσι, εκπονήθηκαν τα σχέδια χρήσεων γης και το κατευθυντήριο σχέδιο της πολεοδομικής διεύθυνσης, δημιουργήθηκαν οι τομείς και οι πολεοδομικές υπηρεσίες κλπ.

Κατ' αρχήν, αυτές οι μορφές συνένωσης, επιβλήθηκαν από τα έξω και, γενικά, δεν γέννησαν μια ζωντανή κοινότητα ούτε προκάλεσαν μορφές διαρκούς πνεύματος σύμπνοιας.

Έπειτα, η χωρική διαίρεση των καινούργιων τοπικών οντοτήτων είναι αποκλειστικά λειτουργική: τα σύνορα καθορίζονται με βάση τις περιοχές που αποτελούν πόλο έλξης, τις τοπικές αγορές, τις οδούς μαζικών συγκοινωνιακών μέσων και τις εναλλακτικές μετακινήσεις ανάμεσα στους τόπους κατοικίας και δουλειάς. Το εσωτερικό της ζώνης υποβάλλεται στους κανόνες της λειτουργικής (operationelle) πολεοδομίας: όγκοι, φόρμες, συγκοινωνιακοί άξονες κλπ. Αυτή η αναζήτηση για τη φόρμα, το περιγραφικό, το φαινομενικό, το πρακτικό και το λειτουργικό επιτρέπει, βέβαια, τον περιορισμό των φθορών της αστυκοποίησης στο χώρο αλλά δεν αρκεί για να διαγράψει τοπικά σύνορα που να ανταποκρίνονται στις χρήσεις του χώρου από τους κατοίκους.

Η ρύθμιση της μορφής του χώρου και του «πλαισίου» δεν μπορεί να αποκτήσει την ολοκληρωτική της σημασία παρά μόνο αν οι συνενώσεις των κοινοτήτων ασκούν έλεγχο στο «περιεχόμενο», δηλαδή σχεδιάζουν, οργανώνουν, προβλέπουν τη μικρο-περιφερειακή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

### **3. Η συνένωση των κοινοτήτων που βασίζεται αποκλειστικά στις πρακτικές του χώρου είναι ανεδαφική**

#### *3.1. Οι υπάρχουσες μορφές αλληλεγγύης και ο προσδιορισμός των καινούργιων συνόρων*

Η έννοια της αλληλεγγύης διακρίνεται από αυτή της καθημερινότητας. Η αλληλεγγύη είναι δυναμική, λανθάνουσα με την έννοια ότι δεν εκφράζεται γενικά, πάρα ενόψει ενός συγκεκριμένου προβλήματος. Έτσι, μπορούμε να μιλήσουμε για εθνική αλληλεγγύη, για αλληλεγγύη των τάξεων ή οποιασδήποτε ομάδας, μόλις τα άτομα αυτής της ομάδας οργανώνονται και αντιδρούν από κοινού μπροστά σε μια κατάσταση που τους φαίνεται απαράδεκτη γιατί μπορεί να αμφισβητήσει τα συμφέροντα ή ακόμα την ίδια την ύπαρξη της ομάδας.

Γι' αυτό, το να λέμε ότι η αλληλεγγύη των μελών μιας ομάδας υπάρχει γιατί κατοικούν τον ίδιο «τόπο», παρακολουθούν τα ίδια σχολεία, έχουν την ίδια λαογραφία, υιοθετούν τις ίδιες κοινωνικές, παραδοσιακές και θρησκευτικές συνήθειες, είναι καθαρή αυταπάτη. Η αλληλεγγύη δεν είναι απόλυτη έννοια· δεν αναφέρεται σ' ένα ομοιογενές σύνολο χαρακτήρων, υπονοεί μάλλον μια στάση, μια συμπεριφορά.

Έτσι, για παράδειγμα, ο ιστορικός χώρος του ΜΕΝΕ στη Βρετανία, που χαρακτηρίζεται από μια τοπική πολιτιστική ταυτότητα, με την ομοιογένειά του, έδωσε την εντύπωση μιας χωρικής ενότητας με σύμπνοια. Αλλά, μετά από είκοσι χρόνια οικονομικής ανάπτυξης αυτός ο «τόπος» μοιά-

ζει να αποσυντίθεται. Οι μορφές, λοιπόν, αλληλεγγύης, αν υπήρχαν, δεν αναλύθηκαν σωστά και τα σύνορα του χώρου όπου παρουσιάζονται, δεν ταυτίζονται με τα σύνορα του ομοιογενούς χώρου.

Συμπερασματικά, δεν ξέρουμε να υπάρχει κάποια πρόσφορη μέθοδος που να αποκαλύπτει τις σημερινές μορφές αλληλεγγύης, οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε γειτονικούς επαπτόμενους χώρους των οποίων η ύπαρξη θα είχε διάρκεια.

### 3.2. Η καθημερινότητα και η τοπική διαίρεση

Ο χώρος της καθημερινότητας ή βιωμένος χώρος είναι η χωρική εικόνα του συνόλου των καθημερινών συνηθειών των ατόμων σε μια συγκεκριμένη στιγμή· έτσι ο χώρος της καθημερινότητας είναι μια πραγματικότητα που αξίζει να αναλύσουμε. Κατ' αρχήν, μπορούμε να επισημάνουμε ένα καθημερινό χώρο συνδεδεμένο με την εναλλακτική κινητικότητα των ανθρώπων ανάμεσα στον τόπο της δουλειάς, της κατοικίας, της ψυχαγωγίας, της κατανάλωσης.

«Ο χώρος είναι το πεδίο της κινητικότητάς μας» (H. LEFEBVRE).

Μπορούμε, επίσης, να σημειώσουμε ένα καθημερινό χώρο σχετικό με τα πιο συχνά τηλεφωνήματα, με τις περισσότερο επαναλαμβανόμενες ροές εμπορευμάτων και ανταλλαγές κεφαλαίων.

Μπορούμε, λοιπόν, να εκτιμήσουμε ότι η καθημερινότητα επιτρέπει τον προσδιορισμό των συνόρων στο χώρο; Μπορούμε να αποσαφηνίσουμε τις ροές, τις ανταλλαγές, τις κινητικότητες, ή τις σχέσεις που προσδιορίζουν καθημερινούς χώρους αρκετά συναφείς και διαφοροποιημένους τους μεν σε σχέση με τους δε; Μπορούμε να θεσμοποιήσουμε την καθημερινότητα;

Για να φτάσουμε σε κάποια απάντηση, είμαστε υποχρεωμένοι να συσχετίσουμε την *καθημερινότητα* και *εγγύτητα*. Πράγματι, για να καταλήξουμε σε συμπαγείς χώρους με κάποια σύνορα, είναι απαραίτητο να καταφύγουμε στις έννοιες της εγγύτητας και του επαπτόμενου. Έτσι, περιοριζόμαστε να υπολογίσουμε — για να προσδιορίσουμε το βιωμένο χώρο σύμφωνα με την καθημερινότητα — μόνο αυτόν που προσδιορίζεται από τις εναλλακτικές μετατοπίσεις. Οι άλλες μορφές σχέσεων, ροή πληροφοριών, εμπορευμάτων, κεφαλαίων, ακόμα κι αν είναι καθημερινές, προσδιορίζουν συχνά χώρους διαχωρισμένους, ασυνεχείς.

Υποθέτοντας, λοιπόν, ότι μπορούμε να προσδιορίσουμε, στο χώρο, μορφές καθημερινότητας, σε τι θα μας χρησίμευε; Πιο συγκεκριμένα, τι σημασία θα 'πρεπε να αποδώσουμε σ' αυτούς τους καθημερινούς χώρους; Και τι θεσμικές συνέπειες μπορούμε να αντλήσουμε από τις ροές των μετατοπίσεων;

Σε πρώτη ανάλυση, ο καθημερινός χώρος, περιορισμένος στις μετατοπίσεις των ατόμων, είναι λειτουργικός χώρος. Είναι αποτέλεσμα του τεχνικού και κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας μέσα στο χώρο.

Η τμηματοποίηση των στόχων, η εφαρμογή του κατανεμημένου χρόνου,

ο χωρικός διαχωρισμός των οικονομικών λειτουργιών οδηγούν σε αδιάκοπους μετασχηματισμούς των μορφών της καθημερινότητας.

Αλλά, το πραγματικό θέμα είναι να δούμε σε τι μπορεί να είναι χρήσιμος ένας θεσμός συνδεδεμένος με τη μορφή της καθημερινότητας: ποιος χρειάζεται ένα ισχυρό διακοινοτικό κοινό για να διαχειριστεί την καθημερινότητα; Η απάντηση είναι πιο δύσκολη: θα τολμούσαμε να πούμε ότι η συνένωση των κοινοτήτων, που βασίζεται στην καθημερινότητα, θα είχε σκοπό να διαφυλάξει τις ροές, τις εναλλασσόμενες μετατοπίσεις, είτε πραγματοποιούνται εκούσια είτε ακούσια.

Τέλος, ο καθημερινός χώρος δεν βιώνεται με τον ίδιο τρόπο από όλες τις κοινωνικές ομάδες: οι αγρότες-εργάτες-υπάλληλοι, τα στελέχη και η αστική τάξη δεν έχουν τις ίδιες καθημερινές χωρικές πρακτικές.

Με δυο λόγια, οι συνενώσεις των κοινοτήτων που βασίζονται αποκλειστικά στο χώρο της αλληλεγγύης και/ή στο χώρο της καθημερινότητας μας φαίνονται ανεδαφικές, είτε γιατί η αναζήτηση συνεχόμενων μορφών αλληλεγγύης και καθημερινότητας επιβάλλει να αγνοήσουμε την ουσία τους για να τις περιορίσουμε στην πολιτιστική ομοιογένεια ή την πόλωση του χώρου, είτε υποθέτοντας ότι κατορθώνουμε να απομονώσουμε κάποιες συνεχόμενες χωρικές μορφές, με την πλήρη έννοια των όρων αλληλεγγύη και καθημερινότητα, γιατί αυτές οι συνήθειες πρέπει να αναλυθούν και να συσχετιστούν με το οικονομικό που τις καθορίζει ή με το οποίο έρχονται σε αντιπαράθεση.

#### **4. Η εκούσια συνένωση των κοινοτήτων γύρω από ένα πλάνο μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης έχει προοπτικές**

Η οικονομία (παραγωγή-απασχόληση-αγορά) δομεί και διαφοροποιεί όλο και περισσότερο το χώρο: έτσι πιστεύουμε ότι η συνένωση των κοινοτήτων πρέπει να πραγματοποιηθεί με άξονα το στόχο της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης, με ελεύθερη κοινή αποδοχή. Το πραγματικό θέμα του τοπικού διαλόγου νομίζουμε ότι είναι η τοπική οικονομική ανάπτυξη και όχι οι διοικητικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις τοπικές κοινότητες.

Σε κάθε μικρο-περιφερειακό χώρο πρέπει να αποδοθούν, σε κάποιο μέτρο, τα μέσα για την ανάπτυξή του. Αυτό το πλάνο σφαιρικής ανάπτυξης πρέπει να στραφεί γύρω από τα ζητήματα του τοπικού διαλόγου: εργασία, κατοικία, συλλογικός εξοπλισμός, οικολογία, αστυφιλία, έγγειες επενδύσεις, τουρισμός κλπ.

Πιστεύουμε ότι γύρω από ένα πρόγραμμα μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης θα ήθελαν οι κοινότητες να συγκροτηθούν.

Έτσι, λοιπόν, δε θα έπρεπε να συνενωθούν παρά οι κοινότητες που θα παρουσίαζαν ένα μεσοπρόθεσμο πλάνο μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτές οι κοινότητες θα έπρεπε να έχουν, σε αντιστάθμισμα, τις αρμοδιότητες και τα μέσα για να πραγματοποιήσουν αυτούς τους στόχους εργασίας,

κατοικίας κλπ., ένα σχέδιο χωροταξίας και έναν προϋπολογισμό που προβλέπει πλεονάσματα ή ελλείμματα. Η οικονομική βιωσιμότητα δε νομίζουμε ότι πρέπει στην αρχή να τεθεί σαν στόχος στη συνένωση των κοινοτήτων. Αυτές οι καινούργιες οντότητες, προσδιορισμένες με άξονα αυτό το πλάνο, θα μπορούσαν να συγκροτηθούν σε ομοσπονδία κοινοτήτων ή να υιοθετήσουν μοντέλα οργάνωσης με μεγαλύτερη ενσωμάτωση των κοινοτικών κέντρων αποφάσεων. Θα έπρεπε να τους αποδοθούν αρμοδιότητες να συμμετέχουν σ' ένα χρήσιμο διάλογο με το κράτος, να οργανώνουν το χώρο τους, να διαφυλάσσουν το πνεύμα σύμπνοιας, να δανείζουν στην αγορά χρήματος, να ενθαρρύνουν και να βοηθούν τις τοπικές πρωτοβουλίες, να παρακινούν τη δημιουργία τοπικών επιχειρήσεων και, ενδεχομένως, να επιδίδονται σε οικονομικές δραστηριότητες συμμετέχοντας σε επιχειρήσεις (πράγμα που θέτει σοβαρά προβλήματα).

Μόνο ένα τέτοιο πρόγραμμα μας φαίνεται ικανό να οδηγήσει σε κοινή συναίνεση, σε κινητοποίηση του δυναμικού της παραγωγής και σε πραγματική ανανέωση του μοντέλου της οικονομικής αύξησης: βιομήχανοι, καλλιεργητές, συνδικαλιστές, καταναλωτές, δημόσιοι υπάλληλοι, αιρετοί, θα έπρεπε να συμμετέχουν στον καθορισμό αυτού του μικρο-περιφερειακού χώρου που έχει τη δυνατότητα να εξασφαλίσει μια αρμονική κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη.

Αυτή η προσέγγιση, που συνίσταται στον προσδιορισμό ενός οικονομικού στόχου στις συνενώσεις των κοινοτήτων, παρουσιάζει πολυάριθμα πλεονεκτήματα:

- Οι κοινότητες θα παρέμεναν σαν διοικητικές οντότητες της βάσης· όσο για τις ομοσπονδίες κοινοτήτων θα ήταν μάλλον οικονομικές οντότητες που θα επιφορτίζονταν με την ανάπτυξη των τοπικών οικονομικών δραστηριοτήτων και τη διαχείριση του τοπικού χώρου. Αυτές οι μικρο-περιφέρειες — που προκύπτουν από ομοσπονδιακή συνένωση ή από ενσωμάτωση κοινοτήτων — θα αποτελούσαν τον τόπο της από κοινού άσκησης των καινούργιων οικονομικών αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων.
- Αυτές οι συνενώσεις θα είχαν ουσιαστικό σκοπό να προωθήσουν την επέκταση και την ενίσχυση του τοπικού οικονομικού ιστού που θα έπρεπε στα προσεχή χρόνια να παίξει ένα ουσιαστικό ρόλο σαν βάση για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Θα έπρεπε να ενισχύσει τη γέννηση του επιχειρησιακού πνεύματος παίζοντας το ρόλο του προνομιούχου συνομιλητή με τις μικρές και μεσαίες, δυναμικές ή αναδομούμενες επιχειρήσεις.
- Αυτό το σχέδιο συνένωσης των κοινοτήτων δίνει προτεραιότητα στο οικονομικό επίπεδο έναντι του διοικητικού, στις τοπικές δυνατότητες παρά στις προτιμήσεις του κράτους.
- Αυτή η διαδικασία έχει επιπλέον το πλεονέκτημα ότι εξαλείφει τη διάσταση πόλης/υπαιθρου συνδέοντας στο ίδιο σχέδιο ανάπτυξης αστικές και αγροτικές κοινότητες. Εννοείται ότι τα σχέδια μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης θα μπορούσαν να έχουν πολύ διαφορετικούς στόχους και να

αφορούν κυρίως τη γεωργία, την ύπαιθρο, τη βιομηχανία ή τον τουρισμό, ανάλογα με τις περιοχές, πράγμα που θα επέτρεπε να δρομολογηθεί μια επιβοηθητική πολιτική, ταυτόχρονα κατά τομέα και χώρο.

- Εξάλλου, αν εφαρμοζόταν αυτό το σχέδιο, θα περιόριζε τις κοινωνικές εντάσεις κάνοντας τους κατοίκους και τους αντιπροσώπους τους υπεύθυνους, ενμέρει, για την ανάπτυξή τους.

Θα μπορούσε να αλλάξει αυτή η στάση, που πολύ συχνά έχουν οι υπεύθυνοι της ζωής του τόπου και η οποία συνίσταται στο να περιμένουν την απασχόληση να έρθει μόνο από τα έξω και στο να πιστεύουν ότι εξαρτάται από τις επαφές τους με τα υπουργεία στην πρωτεύουσα και τους χώρους των συναλλαγών.

Σημειώνουμε επίσης ότι ένα τέτοιο σχέδιο συνένωσης των κοινοτήτων δεν θα έπρεπε να παγιώσει τις δομές και τις διαιρέσεις της μικροπεριφέρειας. Αντίθετα, θα έπρεπε να έχει χαρακτήρα εξελικτικό. Τα σύνορα θα μπορούσαν να αλλάζουν κάθε δέκα χρόνια, στο τέλος των πλάνων ανάπτυξης, σαν αποτέλεσμα περιθωριακών μετασχηματισμών. Ο χάρτης των συνενώσεων θα μπορούσε να τροποποιείται με την πάροδο του χρόνου αναφορικά με τους στόχους των καινούργιων πλάνων και των εθνικών χωροταξικών σχεδιασμών. Αυτό το πλάνο μικροπεριφερειακής ανάπτυξης θα μπορούσε να εννοηθεί σαν μια σύμβαση ανάμεσα στις κοινότητες, πράγμα που θα περιόριζε την εύλογη δυσπιστία των μικρών αγροτικών κοινοτήτων.

Αυτός ο καινούργιος, πιο αμιγής οικονομικός προσανατολισμός της συνένωσης των κοινοτήτων θέτει, φυσικά, σημαντικά θέματα, όπως:

- τις διαδικασίες και τις τεχνικές της επεξεργασίας των προγραμμάτων της μικρο-περιφερειακής ανάπτυξης που πρέπει να μελετηθούν σε βάθος (πώς μπορεί να γίνει μια διάγνωση της οικονομίας μιας μικροπεριφέρειας, κλπ).
- την αναδιοργάνωση της τοπικής οικονομίας σε σχέση με τη χειραφέτηση του περιφερειακού προγραμματισμού. Πραγματικά, στο μέτρο που οι συνενώσεις των κοινοτήτων θα συνιστούσαν μικρο-περιφέρειες με οικονομικές αρμοδιότητες, θα ήταν καλό να γίνει μια επανεξέταση του ρόλου των μακρο-περιφερειών, που θα έπρεπε απ' τη μια να εναρμονίζουν τα μικρο-περιφερειακά σχέδια, κι απ' την άλλη να παρενθέτουν στο μικροπεριφερειακό σχεδιασμό τους περιορισμούς που επιβάλλει το κράτος.

Όσον αφορά τη χωροταξία, θα ήταν χρήσιμο να αντικαταστήσουμε την έννοια της νομικής δικαιοσύνης με εκείνη της οικονομικής δικαιοσύνης. Έτσι, θα μπορούσε να προβλεφτεί μια δημοσιονομική διαφοροποίηση, με τοπικό κριτήριο, που θα χρησίμευε σε βάση σ' ένα σύστημα οριζόντιας εξισορρόπησης (όπως στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας).

Εξάλλου, το πρόβλημα της επιμόρφωσης και της πληροφόρησης των εκλεγμένων αντιπροσώπων και των πολιτών, που δεν προσεγγίσθηκε ικανοποιητικά στις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις, παραμένει.



Τέλος, πώς θα διαρθρωθούν οι πολιτικές υπευθυνότητες με τις καινούργιες χωρικές οντότητες, στις οποίες θα είχαν, ουσιαστικά, αποδοθεί οικονομικές αρμοδιότητες;

## 5. Οι διάφορες θεωρητικές και ιδεολογικές απόψεις για την περιφέρεια

### 5.1. Σύντομη ιστορική αναφορά

Η διαίρεση κατά περιοχές εμφανίζεται το 18ο αιώνα με τα μοναρχικά και φεουδαρχικά σχέδια μεταρρύθμισης των δομών. Η πρώτη περιφέρεια διαμορφώνεται με κριτήρια «φυσικά» (physique) και αντιστοιχεί στην επικράτεια του ποταμού, πράγμα που αντανακλά την πρωταρχική σημασία της πλωτής οδού για τη μεταφορά των εμπορευμάτων και των ατόμων («coche d'eau» μεταφορικό πλοίο).

Το 19ο αιώνα η θεωρία συμπληρώνεται: η «φυσική» (naturelle) περιφέρεια θεωρείται σαν το φυσικό (physique) πλαίσιο, όπου η ανθρώπινη ζωή παρουσιάζει παρόμοιους χαρακτήρες. Ο κυριαρχικός στόχος του γεωγράφου είναι να αποδείξει την ενότητά της και να χαράξει τα όριά της. Πρέπει να περιβάλλεται από βουνά (κι αν δεν υπάρχουν τα επινοούν, όπως τα ανύπαρκτα «Monts Faucilles» που αναγράφονται στους χάρτες της εποχής για να χωρίσουν την περιοχή του Παρισιού απ' την Βουργουνδία), και να περιέχει εδάφη σχετικά όμοια, με ομοιογενές κλίμα. Φαντάζονται μια οικονομία βασικά αγροτική και σταθερή. Η μακρόχρονη επαφή ανάμεσα στους συνδεδεμένους με τη γη αγρότες κι αυτή τη φυσική (naturelle) περιοχή υποδηλώνεται με ένα πλούσιο ιδιωματικό λεξιλόγιο, ένα σύνολο από τοπικιστικές λέξεις.

Η ανάπτυξη της βιομηχανίας, η αστυφιλία, ο εκμοντερνισμός του αγροτικού κόσμου οδηγεί τους Γάλλους γεωγράφους, από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, στην αναζήτηση λειτουργικών και κομβικών περιοχών, βασισμένων πάνω στο γεγονός της συμπληρωματικότητας (και όχι πια μιας ομοιογένειας του συνόλου) ανάμεσα στη ζωή του κέντρου και την ενδοχώρα (Hinterland). Η οργάνωση είναι βασικά ιεραρχική και βασίζεται πάνω στους οικονομικούς (μηχανισμοί παραγωγής, αγοράς) και κοινωνικούς (περιοχές εργατικού δυναμικού) δεσμούς.

Εδώ και μερικά χρόνια ορισμένοι επιμένουν στην ανακρίβεια των περιφερειακών διαχωρισμών. Αντί για τη διαίρεση ενός τόπου σε εφαιπόμενα και διαφορετικά τμήματα, προτείνουν τον προσδιορισμό ορίων που τέμνονται, ώστε ορισμένες κοινότητες να ανήκουν ταυτόχρονα σε περισσότερες περιφέρειες: μια τέτοια προσέγγιση επιτρέπει η συγκεχυμένη («floue») περιφερειοποίηση (Ponsard, 1977).

## 5.2. Οι μεγάλες θεωρίες για την περιφέρεια

### *Η διοικητική προσέγγιση*

Πρόκειται για τη διαίρεση του εθνικού χώρου σε μια σειρά από επάλληλα τμήματα, από την πιο μικρή βαθμίδα (κοινότητα) ως την πιο μεγάλη (περιφέρεια).

Η ιεραρχία είναι χωρική (οι ενότητες είναι επάλληλες) και λειτουργική (εφόσον αντιστοιχεί σε μια ιεραρχία των διοικητικών ή πολιτικών λειτουργιών).

Οι μαρξιστές κατηγορούν αυτή τη θεώρηση ότι δεν αντιπροσωπεύει παρά μόνο εποικοδομήματα, ξεκομμένα από τους μηχανισμούς ελέγχου των πληθυσμών και της παραγωγής, και διοικούμενα από το κράτος που δεν είναι ουδέτερο.

### *Η οικονομική προσέγγιση*

Η θεωρία των Κεντρικών Τόπων (Places Centrales) (CHRISTALLER, LOSCH) επιχειρεί να διακρίνει οικονομικές περιφέρειες με βάση δυο συνθήκες, απαραίτητες αλλά όχι αρκετές:

- απ' τη μια, την ιεραρχία των αγαθών και των υπηρεσιών σε σχέση με τις αγορές (οικονομική συνθήκη).
- απ' την άλλη την απόσταση που αυξάνει το κόστος της συνολικής αγοράς ενός προϊόντος (χωρική συνθήκη).

Μέσα σ' ένα περιβάλλον όπου κυριαρχεί ο πλήρης ανταγωνισμός (όπου η προσφορά και η ζήτηση ισορροπούν) και ο χώρος είναι ομοιογενής και συνεχόμενος εμφανίζονται οικονομικές περιφέρειες: περιοχές έλξης κεντρικών τόπων (ή αστικών ενδοχωρών).

Η ιεραρχία των πωλούμενων αγαθών και των παρεχόμενων υπηρεσιών καθορίζει την αστική ιεραρχία, η οποία, με τη σειρά της, καθορίζει την ιεραρχία των περιφερειών, από τις πιο μικρές (περιοχές αγορών των χωριών, για παράδειγμα) ως τις πιο μεγάλες.

Αυτή η θεωρία αποδείχτηκε πολύ καρποφόρα. Επέτρεψε την ανάπτυξη ενός μεγάλου αριθμού θεωρητικών μελετών στις πιο διαφορετικές χώρες του κόσμου· συνεισέφερε συχνά στον καθορισμό των πολιτικών πρακτικών της χωροταξίας.

Μια άλλη παραλλαγή της οικονομικής προσέγγισης, πιο πρόσφατη και πιο περιορισμένη, συνίσταται στη διάκριση *Πόλων Ανάπτυξης*. Την πρότεινε ο François Perroux, εδώ και είκοσι χρόνια, για να χρησιμεύσει σαν βάση για το γαλλικό σχεδιασμό και βασίζεται στο αποτέλεσμα της οικονομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς ορισμένων δραστηριοτήτων. Το αποτέλεσμα της συνάθροισης ορισμένων βιομηχανιών προκαλεί εξωτερικές οικονομίες, σημαντικές κυρίως για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και εγκαταστάσεις, παρέχοντας υπηρεσίες στις κινητήριες επιχειρήσεις (Perrin J.-C. 1974)..

Τα όρια των περιφερειών αντιστοιχούν στα όρια επιρροής του πόλου ανάπτυξης. Η ιεραρχία των πόλων καθορίζει την ιεραρχία των περιφερειών.

Αυτή η θεωρία για την περιφέρεια έχει μια άποψη καθαρά γαλλική: ετίθετο θέμα μέσα στα πλαίσια της Πέμπτης Δημοκρατίας, κωδικοποίησης του κρατικού παρεμβατισμού κάτω από τις κριτικές των μαρξιστών που κατηγορούσαν το καπιταλιστικό σύστημα ότι επιδεινώνει τις ανισότητες των περιφερειών.

Χρειαζόταν, επίσης, σε μια απ' τις πιο συγκεντρωτικές χώρες του κόσμου, να διασκορπιστούν τα κέντρα περιφερειακής ανάπτυξης.

Αυτό εξηγεί, βέβαια, το γεγονός ότι η θεωρία των Πόλων Αύξησης συζητήθηκε στο εξωτερικό, αλλά πολύ λίγο χρησιμοποιήθηκε. Οι γεωγράφοι σχεδόν πάντα μπέρδευαν τη θεωρία του Πόλου με εκείνη του Αστικού Κέντρου, στερώντας τη θεωρία από την ουσία της και δημιουργώντας σοβαρή σύγχυση.

Πράγματι, ένα φράγμα, οι περιοχές που ποτίζονται και τα εργοστάσια κονσερβοποιίας που χρησιμοποιούν αυτές τις πλούσιες καλλιέργειες, μπορούν να παίξουν το ρόλο ενός Πόλου Αύξησης. Αντίθετα, μια ναρκωμένη μικρή πόλη, χωρίς δραστηριότητα, δεν είναι Πόλος.

Οι μαρξιστές επιμένουν στη διανομή του κεφαλαίου και της (κοινωνικής) εργασίας ανάμεσα στους διάφορους τύπους δραστηριότητας που καθορίζουν οι μηχανισμοί της αγοράς. Παράγεται απαραίτητα, εκεί όπου ισχύει ο ελεύθερος ανταγωνισμός, μια εξίσωση του επιτοκίου του κέρδους, που είναι μια από τις βάσεις της καπιταλιστικής οικονομίας.

Αλλά, αρνούνται ότι ο χώρος μπορεί να παίξει ένα ανάλογο κανονιστικό ρόλο στην οικονομία. Γι' αυτούς, ο χώρος είναι ουδέτερος και δεν μπορεί να συμμετέχει στον καθορισμό του εντοπισμού των δραστηριοτήτων.. Είναι ένα πλαίσιο άδειο, όπου ενεργούν ελεύθερα οι οικονομικοί νόμοι και το οποίο στερείται δικής του λογικής. Τα ιδιαίτερα αποτελέσματα της χωρικής συγκέντρωσης των επιχειρήσεων, της συνάφειας των δραστηριοτήτων, της γειτνίασης των ανθρώπινων ομάδων, τους φαίνονται αμελητέα.

### *Η Περιφέρεια Προγράμματος*

Εδώ, πρόκειται για την αναζήτηση του καλύτερου πλαισίου παρέμβασης του σχεδιαστή. Σε κάθε πρόβλημα χωροταξίας αντιστοιχεί ένα ιεραρχικό σύνολο τόπων, μια διαίρεση του χώρου που επιτρέπει την προσέγγιση του προβλήματος με τους καλύτερους δυνατούς όρους. Βρίσκουμε αυτή την «καλύτερη διαίρεση» επιλέγοντας τις καταλληλότερες μεταβλητές (η επιλογή τους φυσικά εξαρτάται από το πρόβλημα που υπάρχει) και χρησιμοποιώντας τις για την ταξινόμηση, με τη βοήθεια ισχυρών και επακριβών μαθηματικών μεθόδων, των τμημάτων του χώρου σε ομάδες περιοχών που παρουσιάζουν τα ίδια προβλήματα και επιδέχονται τις ίδιες λύσεις (Isard, Ostroff, 1960).

Οι «περιφέρειες προγράμματος» καταρτισμένες κατ' αυτό τον τρόπο,

είναι πολύ χρήσιμες και στενά συνδεδεμένες με συγκεκριμένες πολιτικές και πρακτικές παρέμβασης. Το καλύτερο παράδειγμα που μπορεί κανείς να δώσει είναι η περιφέρεια «Απαλάχια» που συγκεντρώνει τις πιο καθυστερημένες πολιτείες της ανατολικής Αμερικής.

Όμως, η περιφέρεια προγράμματος δεν έχει δική της υπόσταση· εμφανίζεται σαν ένα σύνολο συνδεδεμένων τεχνικών προβλημάτων. Η μελέτη κάθε μεγάλου προβλήματος παρουσιάζει μια διαφορετική διαίρεση: η χωρική ανάλυση εξαφανίζει τη συγκεκριμένη πραγματικότητα της περιφέρειας, πράγμα που σοκάρει πολλούς μελετητές που δε θέλουν να αμφισβητήσουν αυτή την αντικειμενική πραγματικότητα.

*Ο τόπος: ο βιωμένος χώρος*

Αυτή η προσέγγιση βασίζει τη διαίρεση στην καθημερινή συμπεριφορά αυτών που χρησιμοποιούν το χώρο, επιμένοντας σε τρεις απόψεις:

- την ανθρωπολογική άποψη της καθημερινής ζωής: οι στενοί δεσμοί του ανθρώπου με το χώρο όπου μένει, εργάζεται και ζει·
- τη γλωσσική άποψη: τα αρχιτεκτονικά στοιχεία του αστικού χώρου (κτίρια, διαβάσεις, δρόμοι, προοπτικές, πράσινοι χώροι, αξιόλογα σημεία) δομούνται σαν λέξεις μιας φράσης. Αυτή η γλωσσική μετατόπιση των στοιχείων του αστικού περιβάλλοντος οδηγεί στη μελέτη ενός λεξιλογίου και μιας γραμματικής, στην ανάλυση της δομής τους και της βαθιάς συμβολικής σημασίας τους. Εδώ, ο αρχιτέκτονας, ο γλωσσολόγος, ο ψυχαναλυτής και ο πολεοδόμος συμπληρώνονται (Lynch, 1970).
- την καθαρά οικονομική άποψη με την προσέγγιση των χρονικών και χωρικών θεωρήσεων: πρόκειται για τον καθορισμό των χώρων όπου κυκλοφορούν οι άνθρωποι και των δυνατοτήτων για κοινωνικές, οικογενειακές, επαγγελματικές σχέσεις. Απ' την ώρα που ξυπνάει μέχρι την ώρα που κοιμάται, ο άνθρωπος μετακινείται στο εσωτερικό ενός «σωλήνα», που αντιπροσωπεύει, με τη διάμετρό του, τη ζώνη επικοινωνίας του ατόμου (η ομάδα του T. Hägerskand εργάζεται εδώ και χρόνια στο Πανεπιστήμιο του Lund στη Σουηδία, πάνω σ' αυτό το θέμα).

Η έννοια της καθημερινότητας είναι θεμελιώδης για την κατανόηση του χώρου και την παρατήρηση των μικρο-περιφερειών. Αλλά, η εμπειρία δείχνει πως η θέληση να διατηρήσεις και να βελτιώσεις τη χωρική καθημερινότητα των κατοίκων ενός χώρου δεν αρκεί για την κινητοποίηση των εκλεγμένων τοπικών αντιπροσώπων ώστε να τους οδηγήσουν να συσπειρωθούν στους κόλπους ενός καινούργιου θεσμού: του τόπου.

Από πού προέρχεται αυτό το μπλοκάρισμα; Είναι πολιτικό και ιδεολογικό.

### *5.3. Οι ιδεολογίες που στρέφονται γύρω από την έννοια της περιφέρειας*

Πολυάριθμες αντιπαραθέσεις μας επιτρέπουν να διακρίνουμε τις δυο μεγάλες αντιμαχόμενες ιδεολογίες:

- αυτές που «αρνούνται» την ύπαρξη και τη χρησιμότητα των τόπων (οι ιακωβίνοι και οι μαρξιστές)
- αυτές που «μάχονται» για τον περιφερισμό (regionalisme) (γιρονδίνοι και οι οπαδοί της αυτοδιαχείρισης).

*Η θέση αυτών που «αρνούνται» το αντικείμενο της ανάλυσης (τον τόπο) και τη σημασία του*

Πολύ σχηματικά τα επιχειρήματά τους είναι:

- Οι «τόποι» ή «μικρο-περιφέρειες»... δεν υπάρχουν, δεν υπάρχουν πια. Πρόκειται για καθαρά θεωρητικό δημιούργημα. Το αντικείμενο ανάλυσης δεν προϋπάρχει του προσδιορισμού που του αποδίδεται.

Πραγματικά, οι κοινωνίες με τουριστικό χαρακτήρα καταστράφηκαν και ενσωματώθηκαν μέσα στο πλέγμα των καπιταλιστικών μεταβολών. Η διεθνοποίηση του Κεφαλαίου και η εγκαθίδρυση των μονοπωλίων κατέστρεψε όλα τα τοπικά και εθνικά σύνορα — «προλετάριοι όλου του κόσμου, ενωθείτε». Ο χώρος δεν καθορίζεται πια με όρους τοπικούς αλλά με τους όρους των δικτύων· όχι πια με όρους εξισορρόπισης αλλά με όρους σύγκρουσης (μαρξιστική επιχειρηματολογία).

- Η ίδρυση τόπων ή μικρο-περιφερειών, με συνένωση κοινοτήτων, δεν εξυπηρετεί παρά τα συμφέροντα του κράτους. Πράγματι, αυτό εκλογικεύει την ένταξη του αγροτικού κόσμου, διευκολύνει έναν αυξημένο κοινωνικό έλεγχο των τοπικών πληθυσμών και ενισχύει, σίγουρα, την παντοδυναμία των υπηρεσιών του κράτους (επιχειρηματολογία ιακωβίνων και μαρξιστών).
- Οι αγώνες για τον τοπικό χώρο, για το περιβάλλον, για τη «ζωή στον τόπο» (pour «Vivre au Pays») κρύβουν πραγματικούς κοινωνικούς αγώνες, οι οποίοι μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο μέσα από την πάλη των τάξεων. Έτσι, οι πραγματικές συγκρούσεις είναι κοινωνικές και όχι τοπικιστικές γιατί σε τελευταία ανάλυση η αντίφαση που ενυπάρχει στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής — εκμετάλλευση των εργαζόμενων από τους ατομικούς ιδιοκτήτες των μέσων παραγωγής — είναι αυτή που γεννάει όλα τα κοινωνικά κινήματα. Η ιδεολογία του τόπου χρησιμεύει στην επισκίαση των πραγματικών κοινωνικών αγώνων και τη χειραγώγηση του εργατικού κινήματος (μαρξιστική επιχειρηματολογία).

*Η θέση αυτών που μάχονται για τον περιφερισμό*

Τα επιχειρήματά τους:

- Οι αγώνες για το τοπικό αντικείμενο και τους τόπους αποτελούν τους δείκτες μιας καινούργιας ύπαρξης κοινωνικής ζωής που μπορεί να πάρει τοπικό χαρακτήρα. Δεν πρόκειται τόσο για εδαφικό ζήτημα (ομοιογενής περιφέρεια, αγροτική, «φυσική») όσο για τη συγκέντρωση πλεγμάτων ανταλλαγής (υλική, συναισθηματική, συμβολική) που διαρθρώνονται

γύρω από την καθημερινότητα, τη γειτνίαση, την αμφισβήτηση της κηδεμονίας της εξουσίας και της επιθυμίας για μεγαλύτερη συμμετοχή (ανάπτυξη αισθήματος υπευθυνότητας, αυτοδιαχείριση, συλλογική οικειοποίηση του χώρου).

- Ο περιφερισμός, με συνένωση των κοινοτήτων και όχι με τυχαία διαίρεση του εθνικού χώρου, μπορεί να γεννήσει πραγματικές τοπικές αντιεξουσιαστικές τάσεις απέναντι στην εξουσία του κράτους. Αυτή η πρωτότυπη προοπτική ικανοποιεί μια νέα ανάγκη της διοικητικής ζωής. Πράγματι, για να αντιπαρατεθούν στις «πανταχού παρούσες» υπηρεσίες του κράτους στην περιοχή, για να αντιπαρατεθούν στον υπερβολικό έλεγχο που ασκεί στη ζωή των τοπικών πληθυσμών, για να αντιπαρατεθούν στην αποστέρωση του αισθήματος της υπευθυνότητας και την αποστέρωση της συλλογικής οικειοποίησης των τοπικών κοινοτήτων, πρέπει αυτές να ενωθούν και να ενισχύσουν τη διακοινοτική συνεργασία.
- Τέλος, η συνένωση των κοινοτήτων γύρω από ένα πλάνο μικροπεριφερειακής ανάπτυξης αποτελεί το καλύτερο μέσο ώστε να μπορέσουν να αντισταθούν στο «α-τοπικό» κεφάλαιο, να ελέγξουν και να προσανατολίσουν, ενμέρει, το μηχανισμό της τοπικής παραγωγής.

Οι κοινότητες θα πρέπει να απαντήσουν σε μια καινούργια επιταγή της οικονομικής ζωής και να μη δεχτούν τον ιστορικό φαταλισμό, παλεύοντας στο επίπεδο του «τόπου» για μια σχετική αυτονομία απέναντι στους μεγάλους εξωτερικούς οικονομικούς φορείς.

Αυτή η ακαδημαϊκή και ιδεολογική αντιπαράθεση αποδεικνύεται πολύ χρήσιμη γιατί μας επιβεβαιώνει ότι μια και το οικονομικό είναι αυτό που δομεί και διαμορφώνει αδιάκοπα το χώρο, και το κράτος, από μόνο του, δεν κατορθώνει να ελέγξει τη χωρική του εξέλιξη, ενδείκνυται να πολλαπλασιάσουμε στον εθνικό χώρο τους θεσμούς — μακροπεριφερειακούς και μικροπεριφερειακούς — που θα έχουν αποστολή, απ' τη μια να καταγράψουν λεπτομερικά τις τοπικές δυνατότητες κι απ' την άλλη να συνδυάσουν και να εναρμονίσουν την ανάπτυξη «εκ των άνω» και την ανάπτυξη απ' τη βάση.

## **6. Η αναγκαιότητα της εκούσιας συνένωσης των κοινοτήτων, παρά τις επίμονες αντιδράσεις**

Για μια ακόμα φορά, επιμένουμε να δείξουμε ότι η συνένωση των κοινοτήτων εμφανίζεται, για ιστορικο-κοινωνικούς λόγους και κοινωνικοπολιτικά αίτια, το ίδιο αναπόφευκτη όπως και η συνένωση των επιχειρήσεων σε μεγάλες εταιρίες και η συγκέντρωση των εργαζομένων και των καταναλωτών σε σωματεία και ενώσεις· αλλά, ταυτόχρονα, αυτή η συνένωση των τοπικών θεσμών που ξεκινάει από τη βάση και τις ανιεξουσιαστικές θέσεις που μπορεί να αντιπροσωπεύσει, συναντάει αντίδραση και εμπόδια.

## 6.1. Οι λόγοι της ενίσχυσης της διακοινοτικής συνεργασίας.

### α) Οι ιστορικοί λόγοι

Δανειζόμαστε από τους Laurent και Edgar, από το έργο τους “Vivre au Pays”, την ιδέα σύμφωνα με την οποία οι τοπικές διαιρέσεις μεταβάλλονται με πολύ αργό ρυθμό, σε σχέση με την εξέλιξη των κοινωνιών. Έτσι, στη Δύση, θα χρειαζόντουσαν τέσσερις αιώνες για να δούμε τις τοπικές ενότητες να μεταβάλλονται — κι αυτό όχι χωρίς αντίσταση.

Βλέπουμε έτσι να εξαπλώνεται προοδευτικά η ευρωπαϊκή και μακρο-περιφερειακή κλίμακα. Έτσι, το κράτος-έθνος θα μεταβίβαζε αρμοδιότητες σε όφελος αυτών των νέων βαθμίδων και θα επικρατούσε μια νέα ισορροπία. Το διαμέρισμα, με τη σειρά του, θα έπρεπε να απορροφηθεί σε μια καινούργια διαίρεση: απ' τη μια η μακρο-περιφέρεια κι από την άλλη η μικρο-περιφέρεια ή τόπος κι έτσι το διαμέρισμα θα έβρισκε μια καινούργια ισορροπία.

Τέλος, και κυρίως η κοινότητα πρέπει να συνυπάρξει με νέες μορφές διαίρεσης: τη μικρο-περιφέρεια και τη συνοικία. Μια καινούργια διανομή των σκοπών και των αρμοδιοτήτων ανάμεσα σ' αυτές τις τρεις ενότητες θα έπρεπε να οδηγήσει σε μια καλύτερη διαχείριση της τοπικής ζωής.

### β) Οι οικονομικοί λόγοι

Τρεις οικονομικές αιτίες, καθαρά τεχνικές, ωθούν στη δημιουργία τοπικών μικρο-περιφερειακών ενοτήτων:

- η πραγματοποίηση οικονομικών κλίμακας και ο ορθολογισμός των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών.
- η αναζήτηση των τοπικών οικονομικών δυνατοτήτων και η εφαρμογή πρωτότυπων μορφών παραγωγής.
- η παρουσίαση ενός κληρονομικού και οικονομικού ερείσματος αρκετά ισχυρού ώστε να εγγυάται δάνεια και να ευκολύνει τη μικρο-περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη.

Αλλά αυτά είναι μόνο επιχειρήματα. Πιο ουσιώδης είναι η πραγματική συζήτηση για την τοπική ζωή, από την οικονομική άποψη: πρόκειται για ένα ζήτημα που, όπως θα δούμε, αφορά την παγκόσμια κοινωνία.

### γ) Οι πολιτικοί και κοινωνικοί λόγοι

Σ' όλες τις ευρωπαϊκές χώρες η μεταρρύθμιση της τοπικής διαίρεσης και των διοικητικών αρμοδιοτήτων εφαρμόστηκε με γρήγορο ρυθμό.

Υπάρχουν στη Γαλλία περισσότερες κοινότητες (36.900) απ' ό,τι στο σύνολο των εννέα χωρών της Κοινής Αγοράς. Αυτή η κατάσταση δεν μπορεί να παραμείνει, γιατί πρέπει να αντιμετωπιστούν:

- η οικονομική κρίση των τοπικών κοινοτήτων
- η εμφανής θέληση του κράτους για αποκέντρωση (αναφορά Ο. GUICHARD)

- η επιθυμία συμμετοχής των κατοίκων στη διαχείριση του πλαισίου ζωής τους.

Αλλά, και αυτά είναι μόνο επιχειρήματα. Πιο ουσιαστικής είναι η πραγματική συζήτηση για την τοπική κοινωνία, από την άποψη των σχέσεων του κράτους με τις κοινότητες. Πρόκειται και εδώ για ένα ουσιαστικό θέμα.

## 6.2. Τα εμπόδια στη διακοινοτική συνεργασία

Μοιάζουν να είναι τριών ειδών:

- *Ιδεολογικές αντιθέσεις* που δε θα μπορέσουν να εκλείψουν παρά με την αποκάλυψη, με συγκεκριμένες μελέτες, της έλλειψης θεμελίωσης αυτής ή εκείνης της θεώρησης.
- *Η έλλειψη πληροφόρησης* τους τοπικούς εκλεγμένους αντιπροσώπους και τον κόσμο, που πιστεύουν ότι με τη συνένωση των κοινοτήτων θα χάσουν οι τοπικές κοινότητες την αυτονομία τους. Αυτό το εμπόδιο θα μπορούσε εύκολα να ξεπεραστεί αν το ίδιο το κράτος εξηγούσε με σαφήνεια τους σκοπούς του.
- *Οι στόχοι που ορίζονται συνήθως στην ένωση των κοινοτήτων δεν μπορούν να παίξουν το ρόλο κινητήριας δύναμης.* Σχεδόν όλες οι συζητήσεις γι' αυτό το θέμα είναι νομικές, διοικητικές ή πολιτικές. Λίγοι απ' τους πολίτες, τους εκλεγμένους αντιπροσώπους... εκτός από σπάνιους ειδικούς, παθιάζουν γι' αυτό το θέμα γιατί, στην πραγματικότητα, το ζήτημα βρίσκεται αλλού και μας φαίνεται πιο ουσιαστικό.

## 7. Η τοπική κοινωνία πρόβλημα της παγκόσμιας κοινωνίας

Μέσα από τα κοινωνικά κινήματα, τη θέληση για συμμετοχή, την ανάπτυξη της συλλογικής ζωής, τον επιθυμητό περιφερισμό, την αναζήτηση μιας κάποιας τοπικής αυτονομίας, την αντίσταση των αυτόχθονων, τις νέες μορφές αλληλεγγύης, την εμφάνιση μιας τοπικής εξουσίας, το δικαίωμα στην ιδιομορφία κλπ., παίζεται μια κοινωνική σύγκρουση, που εμφανίστηκε το 1968, πήρε διαστάσεις με την οικονομική κρίση του 1974, και ξεχειλίσε με τη νίκη των σοσιαλιστών το 1981. Οι τοπικές κοινότητες, τουλάχιστον αυτό που μένει, πρέπει να ενισχύσουν τη διακοινοτική συνεργασία για να αντιπαρατεθούν και να αντισταθούν στην κυριαρχική εξουσία του συγκεντρωτικού κράτους και του Οικονομισμού.

Πάντως, πιστεύουμε ότι αν οι τοπικές κοινωνίες ξαναπάρουν, μερικά, τον έλεγχο και την εξέλιξη του παραγωγικού μηχανισμού, ορισμένοι κίνδυνοι θα υποχωρήσουν.

Να γιατί νομίζουμε πως για να ξανακατακτήσουν το τοπικό αντικείμενο και την περιοχή τους, οι τοπικές κοινωνίες πρέπει να χρησιμοποιήσουν τα ίδια όπλα με αυτούς που τους επιτίθενται, δηλαδή τεχνικές και διαδικασίες οικονομικές. Οι συλλογικές τοπικές κοινότητες πρέπει να συνενωθούν γύρω από ένα πλάνο μικρο-περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης.



# Η ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

*Για τη δεκαετή επέτειο της Ένωσης Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ*

**Του Βολφ Γιούργκεν Ράιτ**

## 1. Εισαγωγικές σημειώσεις

Ως χωροταξικός σχεδιασμός με τη στενή έννοια του όρου νοείται ο σχεδιασμός που αποσκοπεί στην αλλαγή ή στη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης στο χώρο. Ο χωροταξικός σχεδιασμός με την ευρύτερη έννοια του όρου μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο για την πραγματοποίηση πολιτικών και οικονομικών στόχων σε περιφερειακό επίπεδο. Για χωροταξικό σχεδιασμό με την ευρύτερη αυτή έννοια μιλάμε ιδίως όταν η εξέλιξη του χώρου σε μια περιοχή είναι, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της, στενά συνδεδεμένη με την οικονομική και κοινωνική εξέλιξη. Αυτές οι σχέσεις ανάμεσα σε αναπτυξιακά προβλήματα του χώρου με τη στενή έννοια και αναπτυξιακά προβλήματα κοινωνικά, οικονομικά και περιφερειακής πολιτικής είναι ιδιαίτερα έντονες στις ορεινές περιοχές. Ο περιφερειακός σχεδιασμός στις ορεινές ζώνες αποτελεί, περισσότερο απ' ό,τι στις πεδινές, έργο κοινό των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

Ο F. Ulmer χαρακτηρίζει την «Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού» του Μπρέγκεντσερβάλντ το 1971, λίγο μετά την ίδρυσή της, ως εξής:

«Και το όνομά της είναι εύστοχο· γιατί μ' αυτό αποφεύγεται η επιφανειακή έκφραση “έρευνα του χώρου” και “σχεδιασμός του χώρου” και έτσι φαίνεται απλά και καθαρά ο στόχος: η έκφραση των ποικίλων κοινών συμφερόντων του πληθυσμού του Μπρέγκεντσερβάλντ. Παλαιότερα λεγόταν αυτό πολύ απλά “πολιτική” ή μάλλον σε αξιοπρεπή γερμανικά: επέμβαση για το κοινό καλό».

Η Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ, μία εθελοντική ένωση πολλών κοινοτήτων με τη μορφή του Συνδέσμου, κατά την ίδρυσή της το 1970 διατύπωσε το σκοπό στο αντίστοιχο άρθρο του καταστατικού της ως εξής:

Σκοπός της Κοινότητας είναι η προώθηση της περιφερειακής-πολιτικής ανάπτυξης του Μπρέγκεντσερβάλντ. Συγκεκριμένα η Κοινότητα αποσκοπεί:

- στην προώθηση της υπερτοπικής συνεργασίας και του καθορισμού των διακοινοτικών συμφερόντων ως προς όλα τα θέματα χωροταξικού σχεδιασμού·
  - στη μελέτη και απεικόνιση της υφιστάμενης κατάστασης στο Μπρέγκεντσερβάλντ από οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική σκοπιά, στη συγκεκριμενοποίηση των αναγκών, που θα προκύψουν από την προηγούμενη μελέτη, μέσω ενός προγράμματος που θα αφορά ολόκληρη την περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ ή τμήματά της και ιδιαίτερα στην παρότρυνση και προώθηση επιστημονικών εργασιών·
  - στην από κοινού αντιμετώπιση, αφού προηγηθεί η ανάλογη ανταλλαγή απόψεων, των θέσεων περί σχεδιασμού άλλων φορέων στα θέματα που αφορούν την Κοινότητα·
  - στο να καταστεί η Κοινότητα σύμβουλος των υπηρεσιών και των οργανισμών σε θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη και τον σχεδιασμό στο Μπρέγκεντσερβάλντ·
  - στο να πληροφορήσει γενικά περί της αναγκαιότητας και της δυνατότητας οικονομικής ανάπτυξης και σχεδιασμού.
- Η Κοινότητα είναι υπερ-κομματική και η δραστηριότητά της δεν αποσκοπεί στο κέρδος.

Το άρθρο αυτό γίνεται ακόμα πιο σαφές σε ένα από τα πρώτα προγράμματα εργασίας της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ:

Αντικείμενο της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ είναι η προώθηση των συμφερόντων όλων των κατοίκων της κοιλάδας. Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει να εντατικοποιηθεί η συνεργασία ανάμεσα στις Κοινότητες και να διατυπωθούν όσο το δυνατόν περισσότερες κοινές θέσεις σε θέματα που αφορούν είτε ολόκληρη την περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ είτε τμήματά της. Οι ανάγκες για τη μελλοντική ανάπτυξη της περιφέρειας πρέπει να πάρουν τη μορφή συγκεκριμένων συνολικών προτάσεων.

Από την άποψη των αρμοδιοτήτων, ο σύγχρονος χωροταξικός σχεδιασμός — με την έννοια της προγραμματισμένης συνολικής διαμόρφωσης του χώρου που στηρίζεται στην πρόβλεψη — στο Φοράλμπεργκ εμπίπτει στις αρμοδιότητες της τοπικής κυβέρνησης, εφόσον πρόκειται για θέματα υπερτοπικής σημασίας, και στις αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, εφόσον πρόκειται για θέματα τοπικής σημασίας, ενώ μόνο ορισμένα σημαντικά θέματα εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Έτσι ένας σύνδεσμος περιφερειακού σχεδιασμού, σε αντίθεση με παραδείγματα από άλλες χώρες, δεν έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, κυρίως όμως δεν έχει καμία λειτουργία ως κρατική εξουσία. Αντικείμενο λοιπόν αυτής της εργασίας είναι η σκοπιμότητα ύπαρξης εθελοντικής εργασίας σε περιφερειακό επίπεδο. Με την ευκαιρία του εορτασμού τωνδέκα χρόνων από την ίδρυσή της, η ίδια η Κοινό-

τητα απηύθυνε στο κοινό ένα εορταστικό φυλλάδιο, το οποίο περιέχει τον απολογισμό δράσης του φορέα σ' αυτό το διάστημα. Η παρούσα εργασία θα πρέπει να ειδωθεί ως μία πιο εκτεταμένη και λεπτομερής πραγμάτευση των θεμάτων, που αναφέρονται και στο φυλλάδιο, εκ μέρους ενός ειδικού.

Το έργο της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού στο Μπρέγκεντσερβάλντ χρηματοδοτείται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι μέλη της και πραγματοποιείται από πολυπληθείς ομάδες εργασίας και τις λεγόμενες ομάδες μελέτης, οι οποίες δουλεύουν εθελοντικά.

Ο συγγραφέας είχε την τύχη να εργασθεί ως σύμβουλος της Κοινότητας για αρκετά χρόνια και να ενισχύσει το έργο της με τις ειδικές του γνώσεις σε μεμονωμένα θέματα.

## **2. Σκέψεις για την περιφερειακή δομή του Φοράλμπεργκ παραμονές της ίδρυσης της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ**

Ήδη το 1961 η τοπική κυβέρνηση του Φοράλμπεργκ επεξεργάστηκε μία πρόταση «περί χρήσεων γης στο Φοράλμπεργκ», η οποία συνοδευόταν από ένα πρώτο περιφερειακό πρόγραμμα για την κοιλάδα του Ρήνου. Οι πρώτες ενδείξεις αντιμετώπισης μεμονωμένων περιοχών με περιφερειακά κριτήρια οφείλονται και στις προσπάθειες της Υπηρεσίας Γεωργίας του νομού Μπρέγκεντς υπό τη διεύθυνση του J. Kühne: σε συνάρτηση με το σχέδιο δρόμου ταχείας κυκλοφορίας (Autobahn) στην κοιλάδα του Ρήνου στο Φοράλμπεργκ έπρεπε να αποδειχθεί η ύπαρξη μιας ενιαίας γεωργικής ζώνης. Η μελέτη του δρόμου ταχείας κυκλοφορίας του 1960 είναι κατά τον J. Kühne «μία από τις σημαντικότερες βάσεις των μελετών και των σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης». Το 1963 ανατέθηκε στον R. Wurzer η περαιτέρω μελέτη θεμάτων σχετικών με τον περιφερειακό σχεδιασμό στην κοιλάδα του Ρήνου στο Φοράλμπεργκ. Το 1967 υπήρχε ήδη μία βάση για συζήτηση, η οποία περιελάμβανε όχι μόνο την «Πρόταση περιφερειακού σχεδιασμού στην κοιλάδα του Ρήνου», αλλά επιπλέον και τον «Καθορισμό στόχων για τη συνολική ανάπτυξη του Φοράλμπεργκ». Στο πρώτο «σχέδιο περί χρήσεων γης» και συγκεκριμένα στον απολογισμό έργου του ομόσπονδου κράτους του Φοράλμπεργκ το προηγούμενο θεμελιώνεται ως εξής: «Το ότι εδώ λαμβάνεται σε χοντρές γραμμές υπ' όψιν όλη η περιοχή του κράτους, εξηγείται απλά από το γεγονός ότι η κοιλάδα του Ρήνου δεν είναι δυνατόν να ειδωθεί ως απομονωμένη ενότητα». Η έκθεση του R. Wurzer (1967) περιέχει ήδη μία «Πρόταση οροθέτησης περιφερειών χωροταξικού σχεδιασμού», όπου αναφέρεται και η «περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ» που αποτελείται από 25 συνολικά κοινότητες.

Ως γνωστόν στη σχετική βιβλιογραφία δίστανται οι απόψεις περί του τρόπου οροθέτησης των περιφερειών: άλλοι προχωρούν στην οροθέτηση με κριτήριο το σκοπό της ανάλυσης («περιγραφικές» περιφέρειες)

και άλλοι με κριτήριο το στόχο του σχεδιασμού («κανονιστικές» περιφέρειες).

Από ιστορική άποψη, η περιοχή του Μπρέγκεντσερβάλντ πριν από το 1805, ως ανεξάρτητη επαρχία, ήταν ένα αυτόνομο πολιτικό μόρφωμα, που όμως δεν περιελάμβανε τις κοινότητες στις περιοχές του Μπρένγκετσερβάλντ με το χαμηλότερο υψόμετρο, ούτε τις κοινότητες του Ζούλτσμπρεγκ-Στοκ, του Τάνμπεργκ και του Νταμύλ. Σήμερα οι κοινότητες του Μπρέγκεντσερβάλντ ανήκουν πολιτικά-διοικητικά στο νομό του Μπρέγκεντς, ενώ όσον αφορά τη Δικαιοσύνη οι περισσότερες ανήκουν στην ενότητα του Μπετσάου. Διάφορες άλλες ενδοπεριφερειακές ενότητες προέκυψαν με άλλα κριτήρια, π.χ. τις εκπαιδευτικές περιφέρειες, την περιφέρεια του Οργανισμού Αποχέτευσης, κ.λπ.

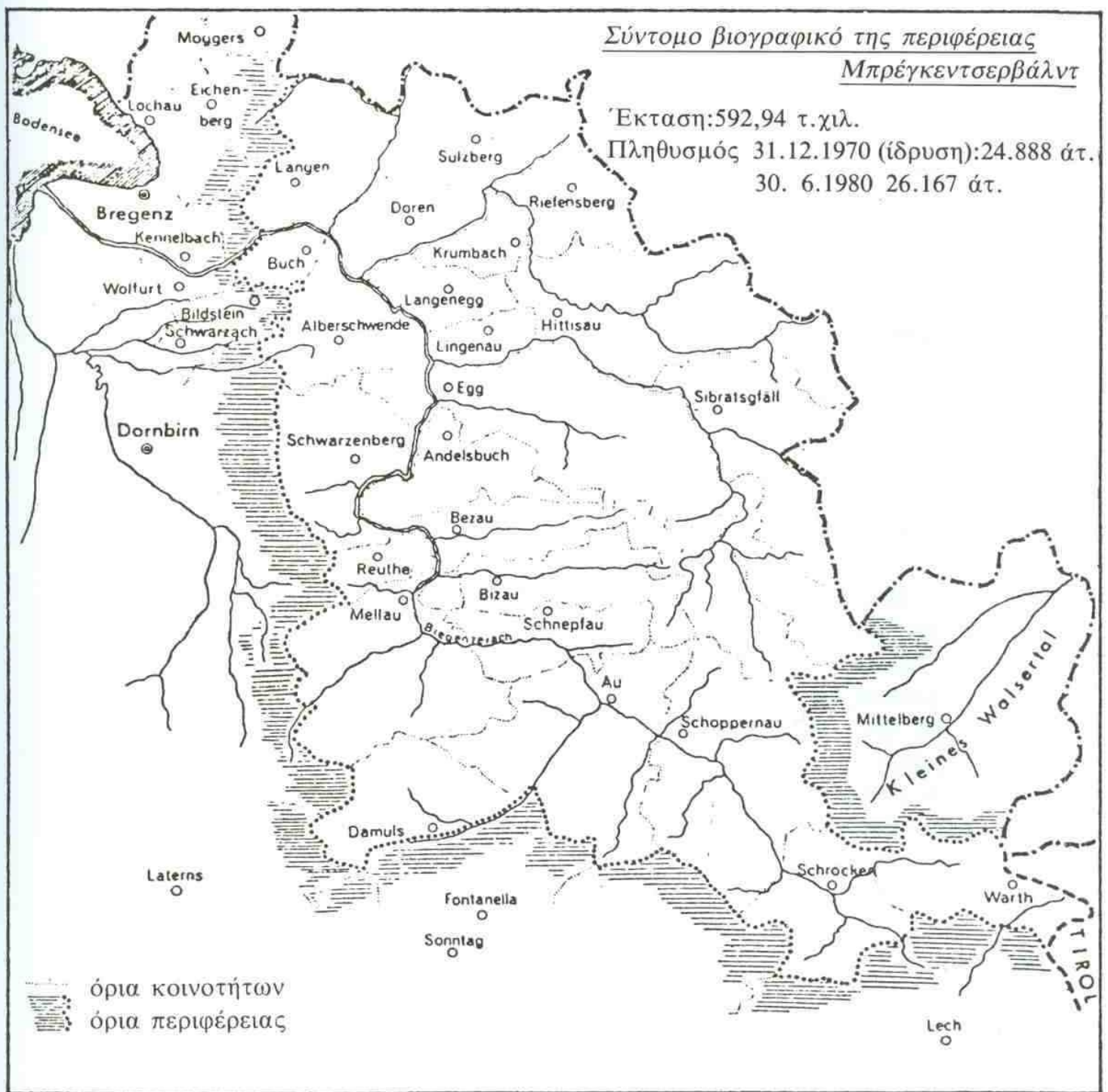
Όμως η ευρύτερη ενότητα κοινοτήτων του Μπρέγκεντσερβάλντ οφείλεται σε οικονομικούς λόγους και πραγματοποιήθηκε τα νεότερα χρόνια με την ίδρυση το 1904 της Συγκοινωνιακής Ένωσης του Μπρέγκεντσερβάλντ ειδικά για τη ρύθμιση των θεμάτων που συνδέονταν με την τουριστική κίνηση στην περιοχή).

Πριν όμως από την ίδρυση της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ, μόνο δευτερευόντως αντιμετωπιζόταν με επιστημονικά κριτήρια η περιφέρεια ως τέτοια. Και επειδή νομικά δεν υπήρχε κανένας περιορισμός ως προς τη δημιουργία ενώσεων, γεννήθηκε η ιδέα δημιουργίας μιας όσο το δυνατόν ευρύτερης ένωσης, η οποία θα περιλάμβανε όλες τις κοινότητες της «κοιλιάδας» του Μπρέγκεντσερβάλντ που γεωγραφικά, οικονομικά και πολιτιστικά αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο.

### **3. Ίδρυση της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ**

«Στη γέννηση της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού παρίσταντο» (με την έννοια του ειδικού συμβούλου, σημ. του συγγ.) — σημειώνει το διοικητικό συμβούλιο της Κοινότητας — «ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Dr. Ferdinand Ulmer και ο καθηγητής του πανεπιστημίου Dr. Josef Kühne». Ο J. Kühn το 1971 στο «Έρευνα και σχεδιασμός του χώρου — Ανακοινώσεις» περιέγραψε ήδη αναλυτικά την Κοινότητα κατά την περίοδο της ίδρυσής της, γι' αυτό κι εδώ θα αναφερθούν συνοπτικά ορισμένα κύρια σημεία.

Αναφέρθηκε ήδη ότι ο R. Wurzer το 1967 ξεκινώντας από την πρόταση περιφερειακού σχεδιασμού στην κοιλάδα του Ρήνου προχώρησε και στον καθορισμό στόχων για τη συνολική ανάπτυξη του Φοράλμπεργκ. Παράλληλα μ' αυτή την εργασία προχωρούν, αποκτώντας καινούργιες διαστάσεις, και οι έρευνες σε επίπεδο κράτους με τη μορφή μιας ανάλυσης των δομών και ενός αναπτυξιακού προγράμματος. Οι εργασίες αυτές, οι οποίες δημοσιεύτηκαν ως «Χρήσεις γης στο Φοράλμπεργκ» το 1971 από την κυβέρνηση του ομόσπονδου κράτους, είχαν ήδη στο στάδιο της προμε-



Εικ. 1: Οι κοινότητες της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ.

λέτης μεγάλο πολιτικό ενδιαφέρον. Επειδή όμως για χρόνια ολόκληρα αφετηρία όλων των ανάλογων προσπαθειών υπήρξε το επείγον πρόβλημα της ανάπτυξης «του ζωτικού χώρου» που λέγεται κοιλάδα του Ρήνου, οι «υπόλοιπες περιοχές της χώρας» (δηλ. του Φοράλμπεργκ, σημ. τ. μετ.) θεώρησαν σκόπιμη την εξεύρεση μιας κατάλληλης οργανωτικής μορφής, που θα τους έδινε τη δυνατότητα να συν-ομιλούν, όταν μπαίνουν θέματα ανάπτυξης της χώρας και κυρίως όταν λαμβάνονται αναπτυξιακά μέτρα που επιδρούν στις ορεινές περιοχές. Παράλληλα με τον κάπως πιο μακροπρόθεσμο αυτό στόχο, στο Μπρέγκεντσερβάλντ επιδιώχθηκε κατ' αρχήν η άσκηση επιρροής στη διαμόρφωση του προγράμματος αναδιάρθρωσης του εθνικού οδικού δικτύου και εκείνου του ομόσπονδου κράτους.

Αρχές του 1969 συγκροτήθηκε μια επιτροπή, η οποία για λογαριασμό των περισσότερων κοινοτήτων και κατ' εντολήν του Οργανισμού Συγκοινωνιών θα ασχολιόταν με τα εξής σημαντικά θέματα:

1. τη μελέτη κυκλοφοριακού δικτύου στο Μπρέγκεντσερβάλντ·
2. τον έλεγχο των επιπτώσεων του προγράμματος ανάπτυξης της χώρας στο Μπρέγκεντσερβάλντ·
3. την επεξεργασία προδιαγραφών για τη δημιουργία ενός αρχιτεκτονικού στίλ του Μπρέγκεντσερβάλντ·
4. τη μελέτη περί των δυνατοτήτων ανάπτυξης του τουρισμού στο Μπρέγκεντσερβάλντ.

Εδώ πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ιδιαίτερα ο στόχος της άμεσης και λειτουργικής αναδιάρθρωσης του κυκλοφοριακού δικτύου επιτάχυνε τη συνένωση των κοινοτήτων του Μπρέγκεντσερβάλντ. Έτσι η ιδρυθείσα το Δεκέμβρη του 1970 Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού μπόρεσε σύντομα ως «διεκδικητικός φορέας» και ως ισότιμος συνομιλητής των κρατικών υπηρεσιών να επιβάλει στόχους, ως προς την αναδιάρθρωση της υποδομής, θετικούς για την περιφέρεια και, στηριζόμενη στην ανάλογη προεργασία, κατάφερε να εγκριθεί τον επόμενο κιόλας χρόνο «Η πρόταση κυκλοφοριακού δικτύου στο Μπρέγκεντσερβάλντ». Η ευρύτητα του προβλήματος κυκλοφοριακή σύνδεση έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στην ίδρυση της «περιφέρειας του Μπρέγκεντσερβάλντ», η οποία περιλαμβάνει 24 συνολικά κοινότητες, πολλές από τις οποίες ορεινές. Η ιδιαίτερη επιτυχία της πρότασης για το κυκλοφοριακό της περιοχής οφείλεται στο γεγονός ότι στους εκπροσώπους των πολιτικών φορέων και στις κρατικές υπηρεσίες υποβλήθηκε όχι μόνο ένα γενικό πρόγραμμα αναγκαίων μέτρων, αλλά κυρίως ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης ιεραρχημένο, στο οποίο είχαν συμφωνήσει όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς στα πλαίσια της περιφέρειας. Το γεγονός ότι πολλές από τις κοινότητες μπόρεσαν να ξεφύγουν από τα στενά τους όρια και το γεγονός ότι η Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού λειτουργούσε ως συντονιστικό όργανο, βοήθησαν το έργο της Κοινότητας πολύ τα πρώτα χρόνια, έτσι ώστε η τελευταία να πετύχει την αναγνώριση και εκ μέρους των πολιτικών αλλά και των κρατικών φορέων.

#### 4. Η περιφέρεια Μπρέγκεντσερβάλντ στο «σύστημα σχεδιασμού» στο Φοράλμπεργκ

Σε μία έκθεση περί «Χρήσεων γης στην Αυστρία» του 1966 διαπιστώνεται με κάποια προπέτεια ότι: «Η Αυστρία έχει το πλεονέκτημα ότι αποτελείται από περιφέρειες των οποίων τα όρια στις περισσότερες περιπτώσεις ταυτίζονται με εκείνα των ομόσπονδων κρατών». Αυτή η διαπίστωση, που μόνο εν μέρει στέκει, θα μπορούσε να ισχύει ιδιαίτερα για το κράτος του Φοράλμπεργκ, λόγω της περιορισμένης του έκτασης και της ευκολίας καθορισμού των ορίων του. Παρόλα αυτά, τα τελευταία χρόνια διάφοροι μελετητές, και ιδίως ο R. Wuzzer, έχουν ασχοληθεί με τη δυνατότητα διαίρεσης του Φοράλμπεργκ σε μικρότερες χωροταξικές ενότητες και έχουν κάνει αντίστοιχες προτάσεις. Εάν δεχτούμε τον εύχρηστο αλλά όχι και τόσο ακριβή ορισμό της περιφέρειας του K. Lange «ως γεωγραφικού χώρου με σαφείς μεγέθους με σαφή όρια, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ενιαίος», τότε είναι δυνατόν να εντοπιστούν και στο Φοράλμπεργκ διάφοροι τέτοιοι χώροι.

Ο R. Wuzzer στην τροποποιημένη του πρόταση του 1971 περί «Περιφερειών και επιμέρους χωροταξικών ενοτήτων στο Φοράλμπεργκ» ξεκινά από την παραδοχή ότι οι περιφέρειες ως βάση εφαρμογής της χωροταξικής πολιτικής σε επίπεδο χώρας πρέπει να έχουν ανάλογο μέγεθος και διοικητική εξουσία. Η περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ σ' αυτή την πρόταση αποτελείται από 21 κοινότητες, δεν περιλαμβάνει δηλαδή τις ορεινές κοινότητες Λάνγκεν, Μπουχ και Βαρτ, ενώ αντίθετα περιλαμβάνει και την κοινότητα Μίτελμπεργκ (Κλάινβαλζεράλ).

Μετά την ίδρυση στο Φοράλμπεργκ της πρώτης επιτυχημένης Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού, του Συνδέσμου του Μπρέγκεντσερβάλντ, ακολούθησε η δημιουργία και άλλων Κοινοτήτων με παρόμοιο οργανωτικό σχήμα. Ενώ όμως ο καθορισμός των ορίων της περιφέρειας του Μπρέγκεντσερβάλντ έγινε με κριτήρια κυρίως επιστημονικά, η οροθέτηση των άλλων περιφερειών, ιδιαίτερα στις ορεινές περιοχές, στηρίχτηκε στην ιστορία και σε μίαν αίσθηση συγγένειας που απορρέει απ' αυτή.

Οι προβλεπόμενες στο αναπτυξιακό πρόγραμμα του Φοράλμπεργκ του 1971 περιφέρειες στη συνέχεια δεν ελήφθησαν υπ' όψιν από τους υπεύθυνους. Οι Κοινότητες Περιφερειακού Σχεδιασμού θεωρήθηκαν μεν πολύτιμοι συνεργάτες και συντονιστικά όργανα, πλην όμως δεν αναγνωρίστηκαν, λόγω χάρη στο νόμο περί χωροταξικού σχεδιασμού του 1973, ως διοικητικά όργανα. Στον προηγούμενο νόμο είναι σαφής η διάκριση ανάμεσα στις αρμοδιότητες των κεντρικών κρατικών φορέων και των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στα πλαίσια του «χωροταξικού σχεδιασμού των κεντρικών φορέων του κράτους» μπορούν να λαμβάνονται αποφάσεις και για επιμέρους περιφέρειες, ενώ προηγουμένως οι αντίστοιχες προτάσεις γνωστοποιούνται στις κοινότητες της περιφέρειας, στις δημό-

σιες υπηρεσίες και στους οργανισμούς και ενάγκη και στις υφιστάμενες Κοινότητες Περιφερειακού Σχεδιασμού προκειμένου να γνωμοδοτήσουν σχετικά.

Η παραίτηση από τη δημιουργία περιφερειακών οργάνων ανάπτυξης με θεσμοθετημένες αρμοδιότητες όσον αφορά τον χωροταξικό σχεδιασμό φαίνεται και από την απόφαση της τοπικής κυβέρνησης περί χωροταξικού σχεδιασμού μέσω των κεντρικών φορέων. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή ο χωροταξικός σχεδιασμός σε επίπεδο χώρας αφορά όλα τα θέματα που δεν εμπíπτουν στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και σε εκείνες της Ομοσπονδίας:

«Με αυτή την έννοια πρέπει να τονιστεί ότι θέματα τοπικού σχεδιασμού», (δηλαδή, τέτοια που, σύμφωνα με τον νόμο εμπíπτουν στις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., σημ. τ. μετ.) «με τα οποία ασχολούνται και Κοινότητες Περιφερειακού Σχεδιασμού ή άλλα κοινά όργανα, επειδή αφορούν περισσότερες κοινότητες δεν σημαίνει ότι αποκτούν χαρακτήρα υπερ-τοπικό· εξακολουθούν έτσι να εντάσσονται στις αρμοδιότητες των τοπικών φορέων και ως εκ τούτου στη σφαίρα επιρροής των κοινοτήτων».

Έτσι περιγράφηκε με σαφήνεια η θέση των Κοινοτήτων Περιφερειακού Σχεδιασμού στο «σύστημα σχεδιασμού» του Φοράλμπεργκ. Σε επίπεδο τοπικού σχεδιασμού και στην περίπτωση προβλημάτων που αφορούν περισσότερες από μία κοινότητες μπορούν να παίξουν ρόλο συντονιστικού οργάνου, σε επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας απλώς ακούγεται η γνώμη τους.

Στην απόφαση της τοπικής κυβέρνησης του 1976 που αναφέρθηκε προηγουμένως καθορίζεται επίσης λεπτομερώς το αντικείμενο του χωροταξικού σχεδιασμού:

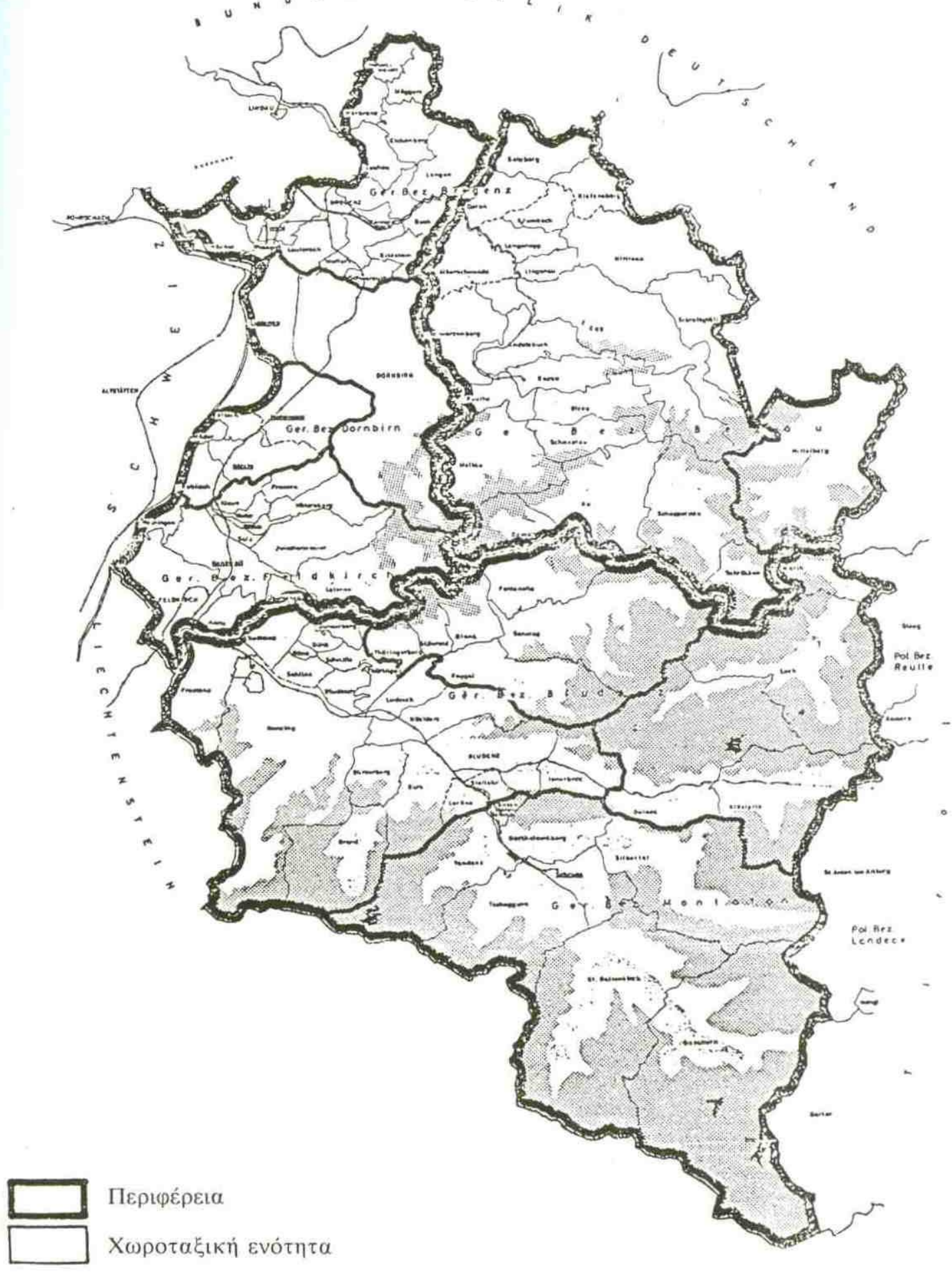
«Ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν περιλαμβάνει το σύνολο της οικονομικής, κοινωνικής και πολύ περισσότερο της κρατικής πολιτικής, αλλά μόνο τις δραστηριότητες του σχεδιασμού που διαμορφώνουν το χώρο». Αυτός ο αναγκαίος κατά βάση περιορισμός όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό αφορά τους κεντρικούς φορείς σχεδιασμού και τους Ο.Τ.Α, αλλά όχι και τις Κοινότητες Περιφερειακού Σχεδιασμού, οι οποίες, όπως είδαμε, δεν εντάσσονται άμεσα στο «σύστημα σχεδιασμού» της χώρας. Έτσι ενώ οι Κοινότητες Περιφερειακού Σχεδιασμού μπορούμε να πούμε ότι υστερούν από άποψη αρμοδιοτήτων, από την άλλη μεριά ακριβώς γι' αυτό το λόγο έχουν μεγάλη ελευθερία κινήσεων στον τομέα του σχεδιασμού. Και σ' αυτό, όπως θα δείξουμε αργότερα, οφείλεται το εύρος των δραστηριοτήτων της Κοινότητας του Μπρέγκντσερβάλντ.

## **5. Οργανωτικό σχήμα και όργανα δουλειάς της ΚΠΣ του Μπρέγκντσερβάλντ**

Η επιλογή του Συνδέσμου ως οργανωτικού σχήματος για την αντιμετώ-



Εικ. 2: Περιφέρειες κ. επιμέρους χωροταξικές ενότητες στο Φοράλμπεργκ, πρόταση του R. Wurzer, 1971 (από την Πρόταση Αναπτυξιακού Προγράμματος της Χώρας, πηγή 17, τόμος 2, σελ. 84).



πιση περιφερειακών προβλημάτων στο Μπρέγκεντσερβάλντ έχει ήδη τεκμηριωθεί αναλυτικά από τον J. Kühne. Επειδή είναι το πιο απλό οργανωτικό σχήμα, ήταν σκόπιμο να συμπεριλάβει ως μέλη μόνο Ο.Τ.Α. Κάθε Κοινότητα, εκπροσωπείται από τρία άτομα στη γενική συνέλευση. Οι σημαντικότερες αποφάσεις παίρνονται από τη γενική συνέλευση· ανάμεσα στ' άλλα η συνέλευση:

- ορίζει την Επιτροπή·
- αποφαινεται περί των προγραμμάτων ανάπτυξης της χώρας ή εκείνων που αφορούν το Μπρέγκεντσερβάλντ·
- αποφαινεται για κάθε αναπτυξιακό πρόγραμμα, είτε για το σύνολο είτε για τα κύρια σημεία του προγράμματος.

Επειδή δεν υπάρχει η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής διαφόρων προτάσεων, τα όργανα που τις επεξεργάζονται πρέπει να φροντίσουν οπωσδήποτε ώστε να εξασφαλιστεί η συγκατάθεση όλων και έτσι η ομοφωνία.

Δεύτερο ιεραρχικά όργανο μετά τη γενική συνέλευση είναι μία επιτροπή, όπου εκπροσωπούνται οι επιμέρους περιφέρειες και οι πολιτικοί φορείς του Μπρέγκεντσερβάλντ. Η Επιτροπή εκλέγει το Διοικητικό Συμβούλιο και μπορεί να διορίσει για τη μελέτη ειδικών θεμάτων ομάδες μελέτης. Το Συμβούλιο συμπεριλαμβάνει εκπροσώπους από όλες τις επιμέρους χωροταξικές ενότητες του Μπρέγκεντσερβάλντ. Είναι το κυριό-



Εικ. 3: Όργανα της ΚΠΣ του Μπρέγκεντσερβάλντ. Το 1980 δημιουργήθηκε προσωρινά και η «ομάδα μελέτης του σιδηροδρόμου του Μπρέγκεντσερβάλντ».

τερο συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο και περιλαμβάνει επίσης όλους τους υπεύθυνους των εκάστοτε ομάδων μελέτης. Η εργασία στα όργανα της κοινότητας δεν αμοιβεται. Η περιορισμένη οικονομική συμβολή των Ο.Τ.Α. (τώρα 3 σελίνια ανά κάτοικο, δηλ. 31 περίπου δραχμές), επιτρέπουν στην Κοινότητα την ανάθεση μελετών επ' αμοιβή σε ειδικούς επιστήμονες μόνον κατ' εξαίρεση. Γι' αυτό είχε την πρωτότυπη ιδέα να καταφύγει σε ειδικούς που ασχολούνται με ευρύτερα προγράμματα, αναθέτοντας, μετά, την αναγκαία εξειδίκευση αυτών των προγραμμάτων σε εθελοντές συνεργάτες.

## 6. Η δεκάχρονη δράση της ΚΠΣ του Μπρέγκεντσερβάλντ

Στο φυλλάδιο που εξέδωσε η Κοινότητα με την ευκαιρία των δέκα χρόνων από την ίδρυσή της, το σημαντικότερο έργο των οργάνων και συνεργατών της περιγράφεται συνοπτικά ως εξής:

1970

- Προκαταρκτική μελέτη για την αναδιάρθρωση του εθνικού και του οδικού δικτύου της χώρας στην περιοχή του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- 12 Δεκεμβρίου του 1970 ίδρυση της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού στο Μπετσάου.

1971

- Έγκριση της πρότασης για το κυκλοφοριακό της περιοχής από τη συνέλευση.
- Πρώτες συζητήσεις για την επεξεργασία ενός προγράμματος εκπαίδευσης.

1972

- Έγκριση του προγράμματος για την εκπαίδευση.
- Έγκριση της πρότασης για το δίκτυο μεταφοράς αγαθών υπερτοπικής σημασίας.
- Δημιουργία κοινού χώρου απόθεσης απορριμάτων για όλη την περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Έγκριση πρότασης για τα ειδικά εκπαιδευτικά ιδρύματα του Μπρέγκεντσερβάλντ. Σ' αυτό το πρόγραμμα ορίζονται ως περιοχές χωροθέτησης το Άου, το Έγκ και το Λάνγκενεγκ.
- Διαμόρφωση θέσης για την προτιθέμενη εγκατάλειψη του σχεδίου κατασκευής του σιδηροδρόμου του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Συμμετοχή στη διαδικασία επιλογής του κατάλληλου σημείου χωροθέτησης της εμπορικής σχολής του Μπετσάου.

1973

- Επεξεργασία ενός προγράμματος ανάπτυξης της γεωργίας στο Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Αρχή εργασιών πάνω στην επεξεργασία ενός προγράμματος για τις επικοινωνίες.

- Συμβολή στον προγραμματισμό για την εκμετάλλευση των υδροηλεκτρικών σταθμών του Μπρέγκεντσερβάλντ και ιδιαίτερα του υδροηλεκτρικού σταθμού της Λάνγκενεγκ.
- Τοποθέτηση πάνω στο αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας που πρότεινε ο καθηγητής Dr. R. Würzer. Η Κοινότητα του Μπρέγκεντσερβάλντ είναι αντίθετη στην περαιτέρω ανάπτυξη των κεντρικών οικισμών της περιφέρειας.
- Συμμετοχή στην επιλογή του χώρου για το δημοτικό του Ντόρεν (HAUPTSCHULE στο πρωτότυπο, δηλ. οι τάξεις 5-9 — ή 10 — του δημοτικού, σημ. του μτφρ.).
- Ξεκινάνε οι προμελέτες για τον καθορισμό των χρήσεων γης.

1974

- Ίδρυση ωδείου στο Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Διαμόρφωση πρότασης και έγκρισή της για τις χειμερινές συγκοινωνίες στο Μπρέγκεντσερβάλντ (εναέριοι σιδηρόδρομοι, τηλεφερίκ)
- Αιτήσεις και απόφαση-έγκριση εκ μέρους της Κοινότητας των πρώτων ρυθμιστικών των χρήσεων γης σχεδίων σε κοινότητες του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Τοποθέτηση στην πρόταση για το δίκτυο επικοινωνίας.

1975

- Εκπόνηση ενός σχεδίου για τις ασύρματες επικοινωνίες.
- Εκπόνηση ενός προγράμματος-πλαισίου για την επεξεργασία περιφερειακού προγράμματος του Μπρέγκεντσερβάλντ. Σ' αυτό περιλαμβάνονται πάνω από 100 συγκεκριμένα βήματα αποφασιστικής σημασίας για την περαιτέρω ανάπτυξη του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Οργάνωση μιας σειράς διαλέξεων με θέμα τα προβλήματα των νέων στο Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Πρώτες συζητήσεις για την ίδρυση φορέων κοινωνικής προνοίας ώστε να βελτιωθεί η μέριμνα για τους ηλικιωμένους και αρρώστους.

1976

- Συνέχιση των συζητήσεων για την ίδρυση φορέων κοινωνικής προνοίας.
- Η Κοινότητα παίρνει θέση στο θέμα της ίδρυσης νέων υποκαταστημάτων τραπεζών στο Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Αντιμετώπιση του θέματος της επιδιωκόμενης ίδρυσης ενός λατομείου στην περιοχή του Σβάρτσαχτόμπελ. Το λατομείο τελικά δεν λειτούργησε.
- Σύσταση επιτροπής μελέτης οικονομικών θεμάτων. Η επιτροπή αυτή ασχολήθηκε κυρίως με την παροχή συμβουλών ως προς τις δυνατότητες χρηματοδότησης της βιοτεχνίας στο Μπρέγκεντσερβάλντ (με τον όρο GEWERBE — βιοτεχνία — στην Αυστρία εννοούν και τις μικρές μονάδες επεξεργασίας αγροτικών προϊόντων, σημ. τ. μτφρ.).

- Συζήτηση στρογγυλής τραπέζης με θέμα τις δυνατότητες εξαγωγής ειδών χειροτεχνίας του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Απόφαση - υιοθέτηση ενός σχεδίου για τους συγκοινωνιακούς φορείς (γραμμές λεωφορείων, μεταφορά μαθητών κ.λπ.).

1977

- Εκδηλώσεις με θέμα «Νέες δυνατότητες οικιστικής οργάνωσης στις αγροτικές περιοχές».
- Πρώτες συμβουλευτικές συζητήσεις για τη δυνατότητα συνένωσης των κλήρων στις περιοχές του Μίττελ και Χίντερβαλντ.
- Συγκεντρώσεις σε επίπεδο περιφέρειας για τον καλύτερο συντονισμό των προσπαθειών τουριστικής ανάπτυξης.

1978

- Ολοκλήρωση των αναγκαίων έργων για την αποκομιδή των απορριμμάτων. Αναδιοργάνωση του τρόπου αποκομιδής των παλιών λάστιχων αυτοκινήτων. Προς το παρόν έχει εξασφαλιστεί η αποκομιδή των απορριμμάτων του Μπρέγκεντσερβάλντ μέχρι το 1986.
- Οργάνωση εκδηλώσεων με θέμα τη δυνατότητα επιδότησης της βιοτεχνίας στο Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Συγκεκριμενοποίηση των αναγκαίων εργασιών για την ανάπτυξη του τουρισμού. Ο Dipl.-Ing. Reith έθεσε στη διάθεση της Κοινότητας στοιχεία για την υφιστάμενη κατάσταση στον τομέα του τουρισμού στην περιοχή του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Διαπραγματεύσεις για την αναγκαία σύνδεση του Μπρέγκεντσερβάλντ με την εθνική οδό της Κοιλιάδας του Ρήνου στην περιοχή βόρεια του Ντόρνμπιρν.
- Πληροφοριακές εκδηλώσεις με θέμα την ανακαίνιση - εξυγίανση παλιών κτιρίων. Σ' αυτές τις διαλέξεις είχαν κληθεί τα μέλη των πολεοδομικών αρχών.
- Διορισμός ενός εμπειρογνώμονα, προκειμένου ν' αποφανθεί για συγκεκριμένες άδειες οικοδόμησης που είχαν υποβληθεί στην πολεοδομική υπηρεσία της νομαρχίας. Το έργο της γνωμοδότησης ανέλαβε ο LAbg. Dipl.-Ing. Helmut Batlogg.

1979

- Ίδρυση καταστήματος κοινωνικής πρόνοιας στο Φόρντερερ Μπρέγκεντσερβάλντ. Έδρα το Λάνγκενεγκ. Για τη φροντίδα των ηλικιωμένων και αρρώστων διορίζεται διπλωματούχος αδελφή νοσοκόμος.
- Προσπάθειες βελτίωσης της ιατρικής περίθαλψης στο Μπρέγκεντσερβάλντ. Προσπάθεια διατήρησης και εξασφάλισης της λειτουργίας των ιδιωτικών φαρμακείων που έχουν οι πρακτικοί γιατροί. Σύνταξη υπομνήματος για την καλύτερη σύνδεση του Μπρέγκεντσερβάλντ με την εθνική οδό της Κοιλιάδας του Ρήνου. Προτείνεται η απευθείας σύνδεση του Μπρέγκεντσερβάλντ, δηλαδή να μην περά-

σει η Β 200 από το Χάζελστάουντεν/Στίγκλινγκεν, αλλά να συνδεθεί από το Σβάρτσαχ απευθείας με την εθνική.

- Δημοσίευση της μελέτης με θέμα «Επιμέρους ενότητες της περιφέρειας ως βάση για ένα σχέδιο ανάπτυξης του τουρισμού, προσαρμοσμένου στο χώρο» που εκπόνησε ο Dipl.-Ing Wolf Jürgen Reith.
- Εκδηλώσεις με θέμα τη διαμόρφωση και την προστασία του τοπίου στο Μπρέγκεντσερβάλντ. Στις διαλέξεις συμμετείχαν εκπρόσωποι των κοινοτήτων, κυρίως των πολεοδομικών τους υπηρεσιών.
- Προσπάθειες ίδρυσης μιας ειδικής σχολής οικονομικών επαγγελματιών για γυναίκες στο Άντελσμπουχ. Οι σπουδές σ' αυτή τη σχολή θα έχουν διάρκεια από ένα έως δύο χρόνια.

1980

- Προσπάθειες τροποποίησης κανονισμού λειτουργίας καταστημάτων στο ομόσπονδο κράτος του Φοράλμπεργκ. Αίτημα η λειτουργία των καταστημάτων στις τουριστικές κοινότητες του Μπρέγκεντσερβάλντ και το απόγευμα της Κυριακής.
- Αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνδέονται με την ίδρυση φαρμακείου στο Εγκ. Αίτημα να διατηρηθούν πάση θυσία τα ιδιωτικά φαρμακεία των κοινοτικών γιατρών.
- Συγκρότηση ομάδας μελέτης για το σιδηρόδρομο του Μπρέγκεντσερβάλντ. Αντικείμενο μελέτης της ομάδας οι δυνατότητες διατήρησης της σιδηροδρομικής γραμμής του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Διαπραγματεύσεις με τις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες του Φοράλμπεργκ για τον καταλληλότερο από κυκλοφοριακή άποψη τρόπο σύνδεσης της κεντρικής αρτηρίας (οδού ταχείας κυκλοφορίας υπερτοπικής σημασίας) του Μπρέγκεντσερβάλντ με την εθνική οδό της Κοιλιάδας του Ρήνου.

Από τα προηγούμενα φαίνεται καθαρά ότι η Κοινότητα κατά την πρώτη φάση της λειτουργίας της, μέχρι το 1975 περίπου, πέρα από τον αυτονόητο ρόλο της ως διεκδικητικού φορέα, ανταποκρίθηκε με επιτυχία στο έργο του συντονισμού, εξασφαλίζοντας έτσι τη λήψη μέτρων ευνοϊκών για την περιφέρεια. Μ' αυτή την ευκαιρία αξίζει να σημειωθεί ότι η Κοινότητα του Μπρέγκεντσερβάλντ με δεδομένη την αποκεντρωμένη δομή πήρε θέση εναντίον της — δύσκολα πραγματοποιήσιμης — πρότασης δημιουργίας κέντρων στην περιοχή. Αντ' αυτού προτάθηκε η εξασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων — κυκλοφοριακή σύνδεση, αναγκαίες εγκαταστάσεις — ώστε να επιβιώσουν αλλά και να αναπτυχθούν περαιτέρω όλες οι κοινότητες της περιφέρειας.

Κατά τη διάρκεια της πρώτης αυτής φάσης αποδείχτηκε αναγκαία η ενσωμάτωση των συν τω χρόνω όλο και πιο σύνθετων εργασιών-μελετών σε ένα συνολικό πρόγραμμα δουλειάς. Έτσι το 1975 αποφασίστηκε από ένα διευρυμένο συμβούλιο η εκπόνηση ενός «προγράμματος-πλαισίου», το

οποίο εγκρίθηκε από την επιτροπή και τη γενική συνέλευση το 1976.

Μέχρι το 1980 η δραστηριότητα της Κοινότητας επεκτάθηκε σε διάφορους βασικούς τομείς. Ανάμεσα στ' άλλα:

- δόθηκε έμφαση ιδιαίτερη σε θέματα οικονομικής ανάπτυξης·
- βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα προγράμματα αναδιάρθρωσης συμπληρώθηκαν και με μακροπρόθεσμα (π.χ. σχέδιο για τους συγκοινωνιακούς φορείς, τις επικοινωνίες κ.λπ.)·
- αντιμετωπίστηκαν πιο συστηματικά θέματα κοινωνικά·
- εντάθηκε ο χαρακτήρας του Συνδέσμου ως συμβούλου των κοινοτήτων σε θέματα προγραμματισμού και δόμησης.

Έτσι μέσα στην προηγούμενη δεκαετία η Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ επεδίωξε με συνέπεια την υπέρβαση του αρχικού της χαρακτήρα και την μετατροπή της από φορέα σχεδιασμού του χώρου σε «α ν α π τ υ ξ ι α κ ό» φορέα, αποτολμώντας συνειδητά την αντιμετώπιση και κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων. Το γεγονός αυτό συνέβαλε στην αναγνώριση του έργου του Συνδέσμου από τις κοινότητες και τους άλλους φορείς σχεδιασμού-προγραμματισμού, αναιρώντας έτσι τις αρχικές επιφυλάξεις απέναντί του εξαιτίας των μη θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του.

## **7. Συνοπτική παρουσίαση ορισμένων από τα κυριότερα έργα**

Από τη συνολική δραστηριότητα της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού θα αναφερθούν ορισμένα από τα κυριότερα έργα πιο αναλυτικά, αλλά χωρίς απαιτήσεις πλήρους παρουσιάσής τους.

### **7.1. Πρόγραμμα-πλαίσιο για την επεξεργασία περιφερειακού προγράμματος του Μπρέγκεντσερβάλντ**

Ο συγγραφέας είχε την ευκαιρία να εργασθεί επί ένα χρόνο ως σύμβουλος του Διοικητικού Συμβουλίου στην εκπόνηση ενός συνολικού προγράμματος-πλαισίου. Το Διοικητικό Συμβούλιο στον πρόλογο της μελέτης αυτής, που δημοσιεύτηκε το 1976, γράφει ανάμεσα στ' άλλα και τα εξής:

«Το Διοικητικό Συμβούλιο αποφάσισε να επεξεργαστεί ένα πρόγραμμα-πλαίσιο, προκειμένου να ενταχθούν οι μέχρι τώρα μελέτες της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού αλλά και οι μελλοντικές σε ένα συνολικό, ενιαίο πρόγραμμα. Αυτό το πρόγραμμα-πλαίσιο θα επιτρέψει τον έλεγχο των εκάστοτε προτάσεων των ομάδων μελέτης καθώς και των ειδικών που προσλαμβάνουμε από την άποψη της σημασίας τους για τη διαμόρφωση μιας πρότασης συνολικής για την περιφέρεια. Μ' αυτό όμως το πρόγραμμα-πλαίσιο η Κοινότητα αναλαμβάνει περισσότερες ευθύνες.

Η μελλοντική δραστηριότητα της Κοινότητας απαιτεί μεγαλύτερη συμμετοχή στις ομάδες της και περισσότερη εθελοντική εργασία».

Η ελπίδα όμως ότι με το πρόγραμμα-πλαίσιο οι εθελοντές-συνεργάτες της Κοινότητας θα ενισχύονταν στο έργο τους από εργασίες των κεντρικών κρατικών φορέων ως προς την υφιστάμενη κατάσταση στην περιοχή του Μπρέγκεντσερβάλντ, δεν εκπληρώθηκε. Ωστόσο μία μελέτη που ανατέθηκε από το κράτος του Φοράλμπεργκ με περιοχή (μελέτης) μια άλλη περιφέρεια και που ολοκληρώθηκε το 1979, μας κάνει να ελπίζουμε ότι στο μέλλον θα ανατεθούν αντίστοιχες μελέτες ανάλυσης της υφιστάμενης κατάστασης και για άλλες περιφέρειες της χώρας, ώστε να καλυφθούν οι επείγουσες ανάγκες σ' αυτόν τον τομέα.

Το Πλαίσιο-πρόγραμμα αποτελούσε ένα πρώτο βήμα προς την πραγματοποίηση των εξής στόχων :

- Προσανατολισμός της δράσης της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού προς έναν χωροταξικό σχεδιασμό που δεν εξαντλείται σε ιδέες για κανονιστικούς όρους, αλλά αποτελεί αποφασιστικό εργαλείο ανάπτυξης του χώρου, π.χ. μέσω προγραμματισμένης κατανομής των κονδυλίων για τη χρηματοδότηση έργων υποδομής και οικιστικής ανάπτυξης.
- Συσχετισμός του χωροταξικού σχεδίου με εκείνα των κοινοτήτων, του ομόσπονδου κράτους και του εθνικού, προκειμένου να επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός των διαφόρων φορέων σε όλα τα επίπεδα.
- Επισήμανση των βασικών προβλημάτων που επηρεάζουν την ανάπτυξη του Μπρέγκεντσερβάλντ.
- Διατύπωση βασικών στόχων.
- Εναρμόνιση των στόχων του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού και της οικονομικής ανάπτυξης με τους στόχους του τοπικού χωροταξικού σχεδιασμού.
- Επισήμανση επιμέρους τομέων για την εκπόνηση προκαταρκτικών μελετών στα πλαίσια του χωροταξικού σχεδιασμού σε επίπεδο ομόσπονδου κράτους με την έννοια που ορίζει ο νόμος περί χωροταξίας. Υπόδειξη στους διάφορους φορείς χωροταξικού σχεδιασμού να πετύχουν κάποιο παρόμοιο επίπεδο σχεδιασμού.
- Καθορισμός των βραχυ-, μεσο- και μακροπρόθεσμων δραστηριοτήτων της Κοινότητας.
- Βελτίωση του διαλόγου ανάμεσα στους υπεύθυνους για τον σχεδιασμό φορείς. Επέκταση της συζήτησης περί στόχων και μέτρων του χωροταξικού σχεδιασμού στις ενδιαφερόμενες και θιγόμενες ομάδες του πληθυσμού.

Το πρόγραμμα πλαίσιο αποτελείται από τα εξής κύρια μέρη:

- έναν αναλυτικό κατάλογο προβλημάτων, όπου κάθε κατηγορία προβλημάτων συνοδεύεται από ένα λίγο ως πολύ ικανοποιητικό «πακέ-



το» προτάσεων στόχων με την έννοια της αποσαφήνισης των προθέσεων της Κοινότητας·

- συνοπτική παρουσίαση των προτεινόμενων για μελέτη τομέων και των ανάλογων σχεδίων με σύντομες επεξηγήσεις, στην οποία περιλαμβάνονται και οι ήδη εκπονηθείσες μελέτες·
- προτάσεις για την οργάνωση της δουλειάς στα πλαίσια της Κοινότητας και
- μια γενική εικόνα των καθηκόντων των οργάνων της Κοινότητας για τα επόμενα χρόνια στα πλαίσια του συνολικού προγράμματος.

Παρότι η πλήρης επεξεργασία ενός συνολικού περιφερειακού προγράμματος για το Μπρέγκεντσερβάλντ παρέμεινε αναγκαστικά στόχος απραγματοποίητος προς το παρόν, λόγω των περιορισμένων οικονομικών μέσων και της έλλειψης συνεργατών, καθώς και της έλλειψης μελετών βάσης εκ μέρους των κεντρικών κρατικών φορέων, η Κοινότητα εξακολούθησε να δουλεύει αντιμετωπίζοντας επείγοντα θέματα με την ίδια λογική, αποσκοπώντας πάντα σ' ένα συνολικό πρόγραμμα.

## 7.2. Κυκλοφοριακό

Ο Α. Sutterlüty γράφει στο φυλλάδιο που αναφέραμε:

«Με κριτήριο το επείγον κάθε θέματος ασχοληθήκαμε πρώτα με το δεκαετές πρόγραμμα αναδιάρθρωσης του εθνικού και του κρατικού οδικού δικτύου, έπειτα με το οδικό δίκτυο υπερτοπικής σημασίας μεταφοράς αγαθών, με τις επικοινωνίες και με τους συγκοινωνιακούς φορείς. Οι αντίστοιχες προτάσεις είναι αποκλειστικά έργο δικό μας. Πριν από κάθε πρόταση υπήρξε στενή συνεργασία με τις κοινότητες της περιοχής μας και εφόσον κρίθηκε αναγκαίο με τις γειτονικές περιφέρειες (Κλάινβάλζεραλ, Χοφστάικ και Ντόρμπιρν). Επιπλέον έγινε μία πετυχημένη προσπάθεια επεξεργασίας των προτάσεων από κοινού με τους υπεύθυνους για το εθνικό και κρατικό οδικό δίκτυο διοικητικούς φορείς, με τη διοίκηση του ταχυδρομείου και των τηλεπικοινωνιών, με τους εθνικούς σιδηροδρόμους και με την υπηρεσία γεωργίας του νομού. Όποτε το θέμα απαιτούσε ειδικές επιστημονικές γνώσεις, παροτρύναμε τις υπεύθυνες υπηρεσίες να θέσουν στη διάθεσή μας ανάλογες μελέτες ή γνωμοδοτήσεις εμπειρογνομώνων».

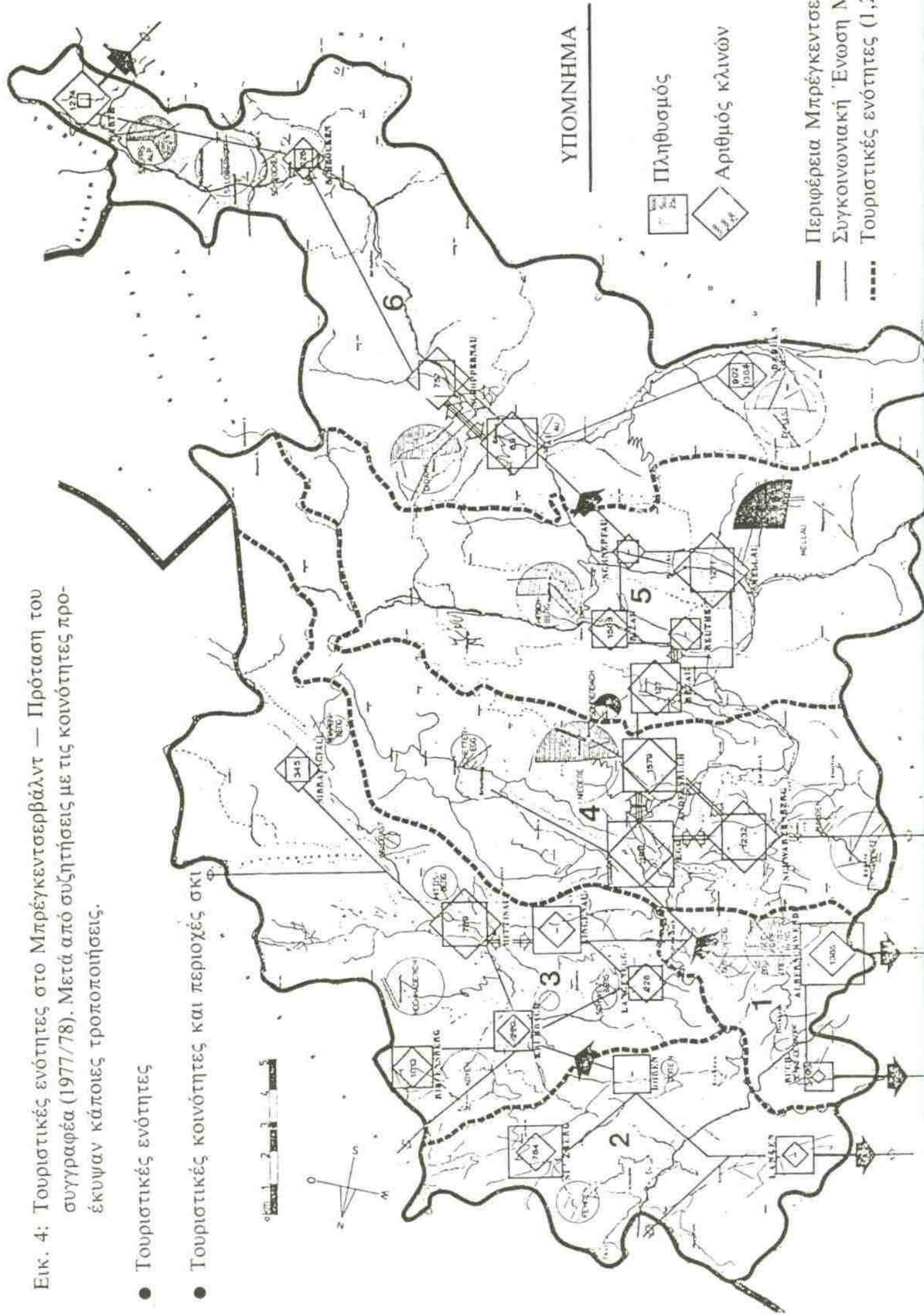
Αν και δεν μπορεί να αναμένει κανείς επαναστατικές αλλαγές ως προς το διαχωρισμό ανάμεσα στην ιδιωτική και δημόσια κυκλοφορία χωρίς αποφασιστικά μέτρα σε επίπεδο ενεργειακής και κυκλοφοριακής πολιτικής, ωστόσο η ζήτηση στα μέσα μαζικών μεταφορών μπορεί να ανέβει με διάφορες βελτιώσεις ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων απ' αυτά υπηρεσιών.

## 7.3. Οικονομικά θέματα

Στην προσπάθειά της να συμπεριλάβει στις δραστηριότητές της και θέματα περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης, η Κοινότητα το 1973 επεξερ-

Εικ. 4: Τουριστικές ενότητες στο Μπρέγκεντσερβάλντ — Πρόταση του συγγραφέα (1977/78). Μετά από συζητήσεις με τις κοινότητες προέκυψαν κάποιες τροποποιήσεις.

- Τουριστικές ενότητες
- Τουριστικές κοινότητες και περιοχές σκι



γάστηκε ένα πρόγραμμα ανάπτυξης της γεωργίας στο Μπρέγκεντσερβάλντ, το οποίο όμως παρότι περιείχε ένα αρκετά μεγάλο «πακέτο» προτεινόμενων επεμβάσεων και μέτρων, δεν απέφερε άμεσα αποτελέσματα. Στη συνέχεια η ομάδα μελέτης θεμάτων αγροτικής οικονομίας πήρε επανειλημμένα θέση υπέρ βελτιώσεων στον τομέα και έπαιξε ρόλο συμβουλευτικό, π.χ. στον καθορισμό περιοχών άμεσης επέμβασης.

Το υψηλό ποσοστό βιοτεχνιών υποχρέωσε την ομάδα μελέτης οικονομικών θεμάτων ν' ασχοληθεί ιδιαίτερα με το πρόβλημα της διατήρησής τους.

Οι προσπάθειες για μια ισορροπημένη ανάπτυξη του τουρισμού αποκτούν σάρκα και οστά για πρώτη φορά με μία ολοκληρωμένη πρόταση για τις χειμερινές συγκοινωνίες στο Μπρέγκεντσερβάλντ το 1974. Επίσης το 1974 με την προτροπή του υποφαινόμενου, το Διοικητικό Συμβούλιο της Κοινότητας ασχολήθηκε με το θέμα των δυσμενών επιπτώσεων του τουρισμού και της αναψυχής στο Μπρέγκεντσερβάλντ. Τα έτη 1976/1977 ο υποφαινόμενος με την υποστήριξη του υπεύθυνου της ομάδας μελέτης θεμάτων τουρισμού και του διευθυντή της στατιστικής υπηρεσίας του ομόσπονδου κράτους, συνέλεξε και επεξεργάστηκε τα αναγκαία στοιχεία για τον καθορισμό λειτουργικών ενοτήτων παραθερισμού-αναψυχής στο Μπρέγκεντσερβάλντ. Μια συνοπτική παρουσίαση αυτής της μελέτης δημοσιεύτηκε με τον τίτλο: «Λειτουργικές ενότητες στην περιφέρεια ως αφετηρία για μια προγραμματισμένη και προσαρμοσμένη στο χώρο τουριστική ανάπτυξη». Η μελέτη περιέχει την πάντα επίκαιρη πρόταση να ερευνηθεί από το κράτος — διότι το αντικείμενο υπερβαίνει τις δυνατότητες των κοινοτήτων — κατά πόσο είναι εφικτή η περαιτέρω ανάπτυξη του τουρισμού στις μικρότερες ενότητες, λαμβανομένων υπ' όψιν και των συγκρούσεων με άλλες δραστηριότητες. Επίσης, στηριζόμενος σ' αυτή, ο υπεύθυνος της ομάδας μελέτης τουρισμού έθεσε το θέμα της στενότερης συνεργασίας ανάμεσα στις λεγόμενες μικρές τουριστικές ζώνες της περιφέρειας του Μπρέγκεντσερβάλντ, ώστε να υπάρξει προγραμματισμένη ανάπτυξη και βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η επιθυμία επεξεργασίας ενός συνολικού προγράμματος τουριστικής ανάπτυξης του Μπρέγκεντσερβάλντ παραμερίστηκε προσωρινά από τις προσπάθειες αυτές και μέχρις ότου υπάρξουν και άλλες μελέτες-βάσεις (π.χ. για τους ημερήσιους επισκέπτες). Τέλος, θετικές ήταν και οι συζητήσεις με τις εταιρίες τελεφερίκ του Μπρέγκεντσερβάλντ, οι οποίες οδήγησαν στην αναγνώριση και από τα δύο μέρη των διαβάσεων των σκιέρ χωρίς σύνθετους υπολογισμούς.

#### *7.4. Κοινωνικά θέματα*

Τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της η Κοινότητα έρριξε βάρος και στην αντιμετώπιση θεμάτων σχετικών με τη βελτίωση της υποδομής της εκπαίδευσης. Παρά τη μετανάστευση παρατηρείται αύξηση του πληθυσμού, αν και με χαμηλότερους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια. Η προσπάθεια συγκράτησης του πληθυσμού εξαντλήθηκε προσωρινά με την επιλογή του χώρου

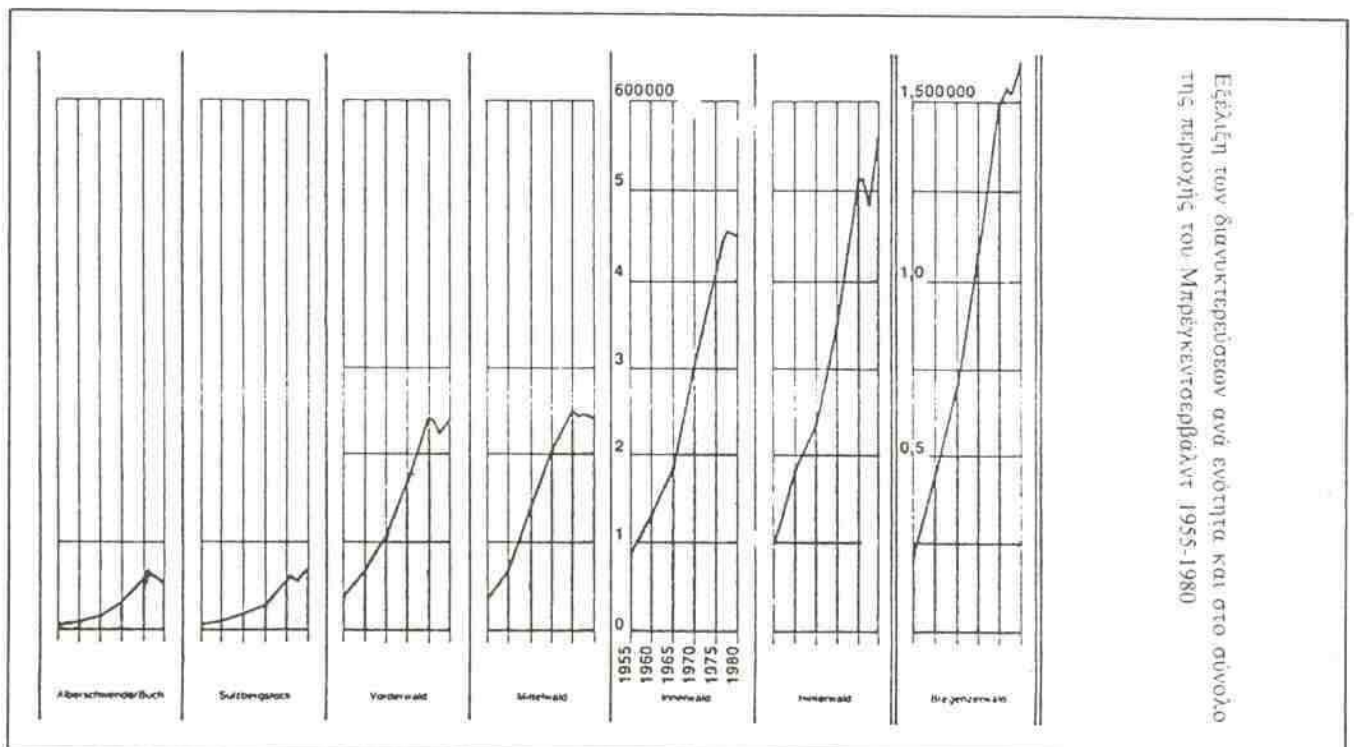
για την ίδρυση της οικονομικής σχολής για γυναικεία επαγγέλματα.

Ένα άλλο από τα κύρια προβλήματα που απασχόλησαν την Κοινότητα από το 1975 ήταν η μέριμνα για τους ηλικιωμένους και αρρώστους. Στόχος ήταν και παραμένει η αποκεντρωμένη μέριμνα και η ανάληψη ευθυνών εκεί όπου οι οικογενειακές και οικονομικές κοινότητες δεν μπορούν να ανταποκριθούν. Στην περιοχή του Φόρντερ-Μπρέγκεντσερβάλντ ιδρύθηκε ήδη από τις κοινότητες μία υπηρεσία πρόνοιας με αντικείμενο τη φροντίδα των ηλικιωμένων, την παροχή βοήθειας στους ηλικιωμένους, τις οικογένειες και τους νέους, καθώς και την υγεία. Με την ίδρυση και άλλων υπηρεσιών του είδους θα προκύψουν και νέες λειτουργικές ενότητες στην περιφέρεια.

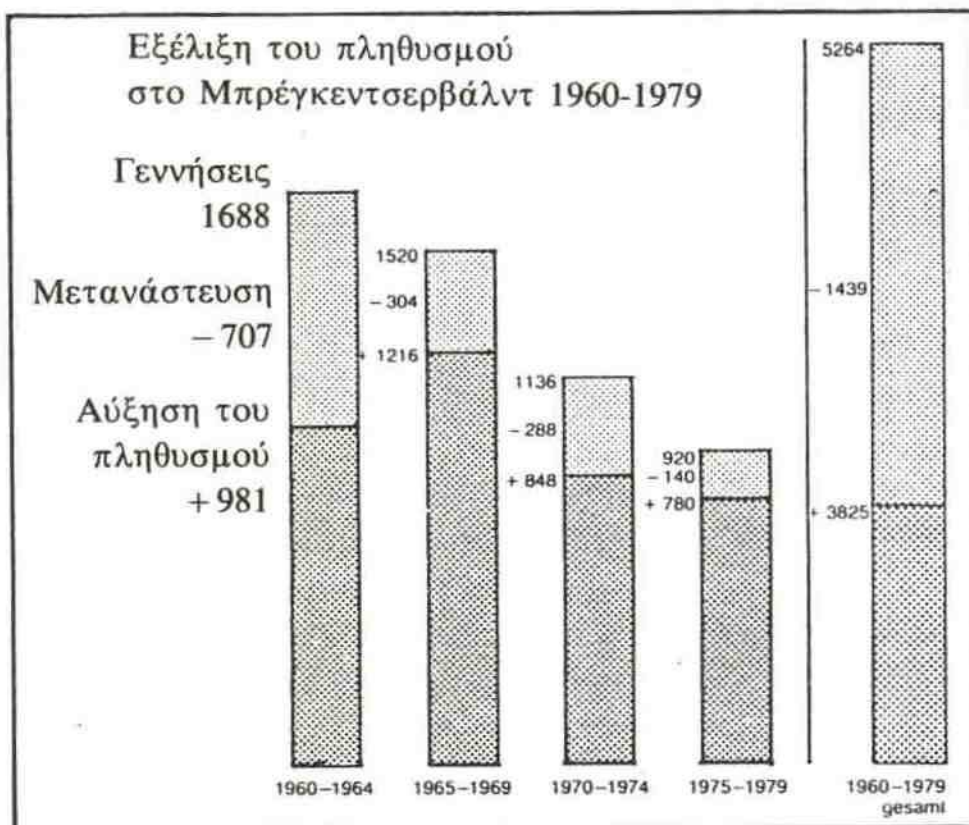
### 7.5. Διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου και ζητήματα δόμησης

Επειδή τα τελευταία χρόνια οι τοπικές υπηρεσίες έδειξαν αυξημένο ενδιαφέρον για τις γνώμες και άλλων πάνω σε θέματα διαμόρφωσης του περιβάλλοντος οικιστικού και μή, η υπεύθυνη για θέματα περιβάλλοντος και δόμησης ομάδα μελέτης ενέτεινε τη δραστηριότητά της, οργανώνοντας διαλέξεις και συζητήσεις, ώστε να υπάρξει έγκυρη πληροφόρηση γύρω απ' αυτά τα θέματα, και γνωμοδοτώντας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Σε ζητήματα αρχιτεκτονικής μορφής, παρά την προσπάθεια για τη διαμόρφωση αντικειμενικής γνώμης, υπήρξαν και κάποια όρια στο ρόλο της Κοινότητας ως γνωμοδοτικού-συμβουλευτικού οργάνου, αλλά και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις κοινότητες και στις υπεύθυνες υπηρεσίες του νομού.



Εικ. 5: Η τουριστική ανάπτυξη ανά ενότητα και τουριστική ζώνη του Μπρέγκεντσερβάλντ (εδώ εξέλιξη των διανυκτερεύσεων την περίοδο 1955-1980).



Εικ. 6: Αύξηση του πληθυσμού παρά τη μετανάστευση (εξέλιξη του πληθυσμού 1960-1979).

## 8. Κύρια καθήκοντα στο μέλλον

Το Διοικητικό Συμβούλιο της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ στο φυλλάδιο με τον τίτλο «Θα συνεχίσουμε και τη δεκαετία του '80» αναφέρεται συνοπτικά στα μελλοντικά σχέδια της Κοινότητας. Τα κυριότερα σημεία αυτού του κατ' αρχήν προγράμματος — με τα οποία θα πρέπει ν' ασχοληθούν πιο αναλυτικά και να εμβαθύνουν σ' αυτά τα όργανα του Συνδέσμου — είναι:

1. Προώθηση των θεμάτων, με τα οποία έχει ασχοληθεί μέχρι τώρα. Έτσι η Κοινότητα θα επιδιώξει τη στενότερη συνεργασία σε θέματα τουριστικής ανάπτυξης και, στα πλαίσια των μέτρων για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, την πραγματοποίηση του προγράμματος για τους συγκοινωνιακούς φορείς. Επίσης, θα αναλάβει πρωτοβουλίες ώστε να κατανοηθεί η ανάγκη διαμόρφωσης του κτιστού και μη περιβάλλοντος χώρου με κριτήρια λειτουργικά και σε σεβασμό προς το τοπίο.

2. Η εξασφάλιση όλων όσων έχουν επιτευχθεί μέχρι τώρα και που ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας με εκπροσώπους της πολιτικής και οικονομικής ζωής — π.χ. η εξασφάλιση της κοινωνικής μέριμνας, η διατήρηση των θέσεων απασχόλησης, η αξιοποίηση με τρόπο θετικό για την περιφέρεια των δυνατοτήτων που παρέχει η εκπαίδευση και ακόμη η διατήρηση των πολλαπλών δυνατοτήτων πολιτικής δραστηριότητας.

3. Κυριότεροι μελλοντικοί στόχοι της Κοινότητας είναι: αύξηση της απασχόλησης των νέων (το ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας κάτω των δεκαοχτώ φτάνει το 38% σήμερα), η βελτίωση του δασικού περιβάλλοντος, η πιο συστηματική αντιμετώπιση του θέματος της εξασφάλισης ενέργειας και μάλιστα, στα πλαίσια μιας συνολικής πολιτικής, ενέργειας για όλη την περιφέρεια.

## 9. Επίλογος

Στο κείμενο αυτό για τα δέκα χρόνια λειτουργίας της Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ προσπαθήσαμε να δείξουμε τη σκοπιμότητα ύπαρξης στο Φοράλμπεργκ περιφερειακών φορέων προγραμματισμού-σχεδιασμού. Παρά την περιορισμένη έκταση του κράτους και μολονότι η Κοινότητα δεν έχει εξασφαλισμένες, θεσμοθετημένες αρμοδιότητες στα πλαίσια του «συστήματος σχεδιασμού», ωστόσο κατάφερε με εθελοντική εργασία να εκπληρώσει το καθήκον της πληροφόρησης, του συντονισμού και της μεσολάβησης ανάμεσα στους «επάνω» και στους «κάτω» που έθεσε η ίδια στον εαυτό της.

Όμως η περιφέρεια του Μπρέγκεντσερβάλντ, λόγω της έκτασής της, της εύκολης οροθέτησής της και της λειτουργικής της συνοχής, ως ενότητα του Φοράλμπεργκ απ' αυτές που προέκυψαν από την εθελοντική συνένωση κοινοτήτων, πρέπει να ειπωθεί σαν ιδιαίτερη περίπτωση. Η δραστηριότητα της Κοινότητας έδειξε ακόμη ότι πλάι στα περιφερειακά προβλήματα, δηλαδή σ' αυτά που αφορούν και τις 24 κοινότητες της περιοχής, και στον ανάλογο χειρισμό τους, η αρχή της αποκέντρωσης οδηγεί σε υπο-ενότητες στο χώρο, έτσι π.χ. υποπεριφέρειες που προκύπτουν με κριτήριο την ακτίνα επιρροής διαφόρων λειτουργιών ή το χαρακτήρα της οικονομικής ανάπτυξης (π.χ. τουριστικές ενότητες).

Στα δέκα χρόνια λειτουργίας της Κοινότητας παρατηρήθηκε επίσης μια μετατόπιση του κέντρου βάρους της δραστηριότητάς της: μια πρώτη φάση αντιμετώπισης «κλασικών» προβλημάτων χώρου, ακολουθεί η δεύτερη, κατά τη διάρκεια της οποίας η Κοινότητα δίνει μεγαλύτερη έμφαση σε γενικά προβλήματα αναπτυξιακού σχεδιασμού.

Στη δεύτερη δεκαετία λειτουργίας της πρώτης Κοινότητας Περιφερειακού Σχεδιασμού του Φοράλμπεργκ μπαίνουν κατά τη γνώμη μας και τα εξής δύο ερωτήματα:

1. Η σκοπιμότητα δημιουργίας κάποιων ευρύτερων περιφερειών σε ολόκληρη τη χώρα (π.χ. μέσω εθελοντικής συνένωσης των περιοχών που σήμερα έχουν συλλόγους περιφερειακού σχεδιασμού) με στόχο ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα για όλο το Φοράλμπεργκ, και

2. πώς μπορεί να ενισχυθεί η εθελοντική εργασία των Κοινοτήτων με μέτρα οργανωτικά (π.χ. μέσω της τυπικής εκπροσώπησης και άλλων φορέ-

ων σχεδιασμού στα όργανα της Κοινότητας) και οικονομικά (π.χ. άμεσα με επιδοτήσεις, έμμεσα με ένταση της έρευνας βάσης).

Χωρίς αμφιβολία η Κοινότητα Περιφερειακού Σχεδιασμού του Μπρέγκεντσερβάλντ κατάφερε τα πρώτα δέκα χρόνια της λειτουργίας της να καταστεί συνομιλητής των διαφόρων φορέων σχεδιασμού. Ακόμα και περιφερειακά προβλήματα με τη στενή έννοια του όρου λύνονται δύσκολα αν περιοριστεί κανείς στις κοινότητες. Είναι αξιοσημείωτο ότι η Κοινότητα σε ζητήματα που προκαλούσαν έντονες συγκρούσεις κατάφερε να εκφράσει τη γνώμη ενός σίγουρα περιορισμένου, ωστόσο ετερογενούς μέρους του πληθυσμού της Κοιλάδας.

# ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ COMPENSORIO

του Aldo Chiancone

## 1. Εισαγωγή

Στις προσπάθειες, που γίνονται ακόμη και σήμερα, για να βρεθεί ένας λειτουργικός τρόπος σύνδεσης των διαφόρων επιπέδων τοπικών κυβερνήσεων (διοικήσεων) στο εσωτερικό της περιφέρειας (regione), εμφανίζονται μεταξύ των άλλων, δύο υποθέσεις εργασίας, αντιθετικές ως προς ορισμένες πλευρές τους.

Η πρώτη, κυριαρχούμενη από την ιδέα, καθαρά οικονομικής προέλευσης, της ανεύρεσης ενός αρίστου μεγέθους για τις προσφερόμενες υπηρεσίες από τους ΟΤΑ (α' βαθμού) ή και άλλου βαθμού κατωτέρου πάντα όμως από την περιφέρεια, γεγονός που σαν άμεση συνέπεια έχει και την ανεύρεση του αρίστου μεγέθους για τους ίδιους τους Ο.Τ.Α.

Η δεύτερη, από την άλλη μεριά, προσπαθεί να δείξει τρόπους χωρικής κατανομής λειτουργιών (αρμοδιοτήτων) της περιφέρειας σε τοπικό επίπεδο. Στη διαδικασία αυτή ο πιθανότερος τρόπος διαφαίνεται ότι είναι ή θα πρέπει να είναι οι εξουσιοδοτήσεις, από τη μεριά της περιφέρειας προς τα κατώτερα επίπεδα τοπικής διοίκησης.

Και για τις δύο υποθέσεις, οι εναλλακτικές προτάσεις και οι πρακτικές λύσεις που έχουν υιοθετηθεί, είναι αρκετές, αλλά μόνο δύο μπορούν να θεωρηθούν σαν βασικές και παρουσιάζονται συχνότερα στις διοικήσεις των περιφερειών:

Η δημιουργία συνδέσμων (consorzi) ή η παρέμβαση διαμέσου συγκεκριμένων προγραμμάτων.

Στην πράξη, όμως, η επιλογή μεταξύ των εναλλακτικών αυτών προτάσεων φαίνεται να επηρεάζεται, βασικά, από τον τρόπο που μεταφέρονται οι αρμοδιότητες του κράτους στην περιφέρεια. Αυτό πολύ συχνά γίνεται κατά τομείς ή ακόμα και κατά τμήματα τομέων. Έτσι σε πολλές περιπτώσεις, π.χ., η λύση της παρέμβασης διαμέσου συγκεκριμένων τομεακών προγραμμάτων παρουσιάστηκε και σαν η πιο εύκολη και σαν η πιο αυτο-νόητη.



Τώρα, πιο συγκεκριμένα, η δημιουργία Συνδέσμων (*consorzi*) τείνει να λύσει το πρόβλημα του άριστου μεγέθους με τη δημιουργία μιας μονάδας μεγαλύτερης από τις αντίστοιχες των υπαρχόντων Ο.Τ.Α. και έτσι εξυπηρετείται ο σκοπός της συνεχούς διαχείρισης ορισμένων ενεργειών, ενώ αντίθετα οι παρεμβάσεις με προγράμματα δαπανών φαίνονται καταλληλότερες όταν οι Ο.Τ.Α. πρέπει να ενεργοποιήσουν τυπικά α-συνεχείς πράξεις.

Σε αυτή τη διάκριση των λειτουργιών, ανταποκρίνονται διαρθρωμένοι κατάλληλα, και οι μέθοδοι χρηματοδότησής τους.

Έτσι στην περίπτωση τομεακών παρεμβάσεων, η χρηματοδότηση πραγματοποιείται με χρηματικά μέσα δεσμευμένα, όπως π.χ. συνεισφορές εξαρτώμενες από τη φορολογική ικανότητα της περιοχής δράσης, ή από τη δυνατότητα να πετύχουν προκαθορισμένες τιμές ορισμένων παραμέτρων.

Εκείνο που χρειάζεται ιδιαίτερα να τονισθεί στην περίπτωσή μας, είναι ότι από περισσότερες πλευρές εμφανίζεται μια δυσaréσκεια αναφορικά με τις τομεακές παρεμβάσεις, παρόλο που τους αναγνωρίζεται γενικά μια ευλυγισία δύσκολα εμφανιζόμενη σ' άλλες μορφές παρεμβάσεων.

Παράλληλα όμως, στο είδος αυτό των παρεμβάσεων, καταλογίζουν ότι οδηγεί σε υπέρμετρο κατατεμαχισμό τις επεμβάσεις και εμποδίζει έτσι την ύπαρξη μιας ενιαίας οπτικής· συνεπώς, καθιστά δύσκολο ή σχεδόν αδύνατο, έναν ολικό προγραμματισμό, στα πλαίσια του οποίου οι τομεακές επιλογές να κατευθύνονται πραγματικά σε στόχους και επιλογές κατάλληλους για τη συνολική ανάπτυξη της δεδομένης περιοχής· επίσης καταλογίζουν ακόμα ότι βασίζεται σε μία συνεχή ροή χρηματοδοτικών πόρων, με συγκεκριμένη, δεσμευμένη όμως κατεύθυνση, και όχι διαθέσιμους συνεπώς να προσφέρουν στους Ο.Τ.Α. τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν μια αυτόνομη πολιτική δαπανών· ακόμα, σ' ένα επίπεδο στενά οικονομικό, το είδος αυτό των παρεμβάσεων, για να μπορέσει να λειτουργήσει, χρειάζεται βάση νομοθεσίας, ένα σύνολο πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών και τεχνικών οργάνων, πράγμα που συνεπάγεται γενικά σημαντικά σταθερά έξοδα.

Έτσι, τα τελευταία χρόνια, η ιδέα της δημιουργίας μονάδων παρέμβασης πολλαπλών σκοπών, άρχισε να αποκτά όλο και πιο πλατειά αποδοχή, τόσο από τη μεριά των μελετητών των προβλημάτων οργάνωσης του χώρου και των συναφών διοικητικών προβλημάτων, όσο και από τη μεριά της περιφέρειας.

Έτσι, συγκεκριμένα, το *comprensorio*, θεωρείται σαν εργαλείο για την επίλυση του προβλήματος, που αναφέραμε στην αρχή, δηλ. του υπερβολικά μικρού μεγέθους ενός αρκετά μεγάλου αριθμού Ο.Τ.Α. (α' βαθμού).

Από την άλλη πλευρά, το *comprensorio*, εμφανίζεται στα μάτια πολλών σαν επίπεδο προγραμματισμού, ενδιάμεσο μεταξύ περιφέρειας και Ο.Τ.Α., που είναι σε θέση να συνδυάσει σε τοπικό επίπεδο τις προγραμματικές απο-

φάσεις των περιοχών ευθύνης και συγχρόνως να ικανοποιήσει συμμετοχικές διαδικασίες.

Αλλά αν θέλουμε να αντιμετωπίσουμε συγκεκριμένα τις απαιτήσεις που θα πρέπει να ικανοποιεί το *compreensorio*, μπορούμε να το κάνουμε βασικά με δύο τρόπους.

Ο πρώτος, θεωρεί το σχηματισμό των *compreensori*, σαν όργανα βοηθητικά των δήμων, με προσδιορισμένες υποχρεώσεις, μία εκ των οποίων θα είναι η συνεργασία στον προγραμματισμό της περιφέρειας. Αυτή η λύση μπορεί να συνοδευθεί από τη δημιουργία οργάνων συλλογικής μορφής, ταυτιζόμενων με το *compreensorio*, και την ανάθεση σ' αυτά αποφασιστικών και διαχειριστικών αρμοδιοτήτων για ορισμένους τομείς.

Από μια οπτική καθαρά πρακτική, οι συνέπειες που απορρέουν από αυτή την τοποθέτηση είναι ότι η πρωταρχική υποχρέωση του *compreensorio*, θα ήταν, από τη στιγμή που θα εξαντλούνταν οι λειτουργίες προγραμματικού χαρακτήρα, εκείνη της εξασφάλισης της αναγκαίας σύνδεσης μεταξύ των διαφόρων οργανισμών που λειτουργούν στο έδαφός του και τελικά να εγγυηθεί τον πραγματικό σεβασμό, αυτών που έχουν αποφασισθεί στο επίπεδο του προγραμματισμού.

Απ' ό,τι φαίνεται η οικονομική διαχείριση που εκτελούν τα *compreensori*, είναι σίγουρα μία διαχείριση χρήματος παράγωγου, από τη στιγμή που δεν έχουν ικανότητα εσόδων, ούτε αρμοδιότητα προσδιορισμού και κατεύθυνσης του συνόλου της δαπάνης. Ζητήματα, αυτά, που όπως θα δούμε στη συνέχεια δεν στερούνται επιδράσεων για τη σημασία εκείνου που θα έπρεπε ή θα μπορούσε να είναι το κύριο οικονομικό ντοκουμέντο του *compreensorio*, δηλ. ο προϋπολογισμός του.

Ο δεύτερος αναφέρεται στο σχηματισμό των *compreensori* σαν οργανισμός κυβέρνησης «δευτέρου βαθμού», ή σαν συλλογική μορφή έκφρασης των Ο.Τ.Α. ή ταυτιζόμενων ουσιαστικά με τις υπάρχουσες επαρχίες (*provincias*) με αρμοδιότητες διαφορετικές ή αυξημένες:

Στην περίπτωση αυτή οι αρμοδιότητες του *compreensorio* θα έτειναν να ήταν συνολικές και όχι απλής συνεργασίας στην προγραμματική δουλειά που γίνεται στην περιφέρεια.

Αν και το μοντέλο που υιοθετείται πλατύτερα είναι αυτό που ανήκει στην πρώτη από τις δύο εναλλακτικές προτάσεις που έχουμε εκθέσει παραπάνω, υπάρχουν και παραδείγματα, αν και μονάχα σαν υπόθεση εργασίας, της δεύτερης εναλλακτικής πρότασης, και ακόμα περισσότερο δεν λείπουν μαρτυρίες όχι ικανοποιητικές αναφορικά με την πρώτη λύση από μέρους των περιφερειών που την έχουν εφαρμόσει, μαρτυρίες που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν τη σκέψη για πιθανή μετατροπή των *compreensori*, από οργανισμούς πρώτου τύπου, σε οργανισμούς δεύτερου.

Στην εργασία αυτή προτίθεται να εξεταστεί ποια θα μπορούσαν να είναι τα χαρακτηριστικά και η σημασία, στην περίπτωση του *compreensorio*, του

βασικού ντοκουμέντου της οικονομικής πολιτικής δηλ. του προϋπολογισμού.

Θεωρούμε σκόπιμο, για τους λόγους που αναφέραμε παραπάνω, να μην περιορίσουμε την έρευνά μας μόνο στους προϋπολογισμούς των *comprensori* που έχουν προγραμματικές αρμοδιότητες, αλλά να ερευνήσουμε και ποιος θα μπορούσε ή μπορεί, να είναι ο ρόλος του προϋπολογισμού για *comprensori* με διαχειριστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες.

## **2. Το *Comprensorio* σαν δομή με στόχο τον Συνολικό Προγραμματισμό: Γενικές Αρχές.**

Η άποψη που οδηγεί στο να δημιουργηθούν *comprensori* σαν δομές που να έχουν μοναδικό σκοπό το συνολικό προγραμματισμό, διαχωρίζει το επίπεδο της πολιτικής επεξεργασίας που εδώ ταυτίζεται με τον προϋπολογισμό, έργο που ανατίθεται ακριβώς στα *comprensori*, από τη διαχείριση που ανατίθεται σε άλλους οργανισμούς, όπως π.χ. οι σύνδεσμοι.

Έτσι εννοούμενο το *comprensorio* στερείται εκτελεστικών αρμοδιοτήτων· γίνεται έκφραση των Ο.Τ.Α. και έδρα συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών και αυτών των οργανισμών, αλλά δεν έχει ούτε νομική υπόσταση ούτε έχει αρμοδιότητες ανάλογες με τους Ο.Τ.Α.· απλά ενθαρρύνει την εθελοντική οργάνωση των Ο.Τ.Α., προωθεί τη σύσταση συνδέσμων μεταξύ τους και μεταξύ Ο.Τ.Α. και Επαρχιών (*Province*) και πολλές φορές ασκεί εξουσιοδοτημένες λειτουργίες από την περιφέρεια.

Τι περιεχόμενο μπορεί επομένως να έχει ένας προϋπολογισμός τέτοιου είδους και ποια είναι η σημασία του;

Για να μπορέσουμε να απαντήσουμε σ' αυτές τις δύο ερωτήσεις χρειάζεται να εξετάσουμε σε βάθος τους σκοπούς και τον τρόπο που ενεργούν τα *comprensori*.

Σύμφωνα με μία πρώτη άποψη, το πρόβλημα που τίθεται για λύση με τη δημιουργία των *comprensori* είναι:

«Η ενοποίηση και η συστηματοποίηση της διαχείρισης σειράς υπηρεσιών με την αντίστοιχη διαχείριση του εδάφους· διαμέσου της χωροταξικής πειθαρχίας δύναται να πραγματοποιηθεί και η πειθαρχία της βιομηχανικής παρέμβασης, της υποδομής γενικά, της βιομηχανίας κτλ. Το *comprensorio* είναι μία ιεράρχηση των χρήσεων του εδάφους... με συνολική παράλληλη ρύθμιση όλων των άλλων παρεμβάσεων παραγωγικού τύπου...».

Όμως η χωροταξική πολιτική είναι ένα από τα εργαλεία που διαθέτει το *comprensorio* με σκοπό τον προγραμματισμό.

Το άλλο εργαλείο είναι το οικονομικό-κοινωνικό πρόγραμμα. Έτσι π.χ. στο άρθρο 15 του περιφερειακού νόμου της περιφέρειας του Veneto (*Regione di Veneto*), 9/6 1975 κ. 80, αναφέρει:

«...κάθε *comprensorio* πρέπει να έχει καταρτίσει το πρόγραμμά του». Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει:

- α) μία προγραμματική δήλωση στην οποία να διακρίνονται με σαφήνεια οι κοινωνικές και οικονομικές κατευθύνσεις του *comprensorio*.
- β) ένα χωροταξικό σχέδιο που να αναφέρεται σ' ολόκληρη τη γεωγραφική επιφάνεια του *comprensorio*, εναρμονιζόμενο πλήρως με τον ισχύοντα χωροταξικό νόμο της περιφέρειας.

Όμοιες διατάξεις βρίσκονται και στη νομοθεσία άλλων περιφερειών, παρόλο ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, υπάρχουν κανόνες που διαχωρίζουν τον κοινωνικο-οικονομικό προγραμματισμό από τη μία πλευρά και τη χωροταξία του εδάφους από την άλλη, αλλά με σαφή κατεύθυνση την υποταγή των χωροταξικών επιλογών στις αντίστοιχες επιλογές που αφορούν τον οικονομικοκοινωνικό προγραμματισμό.

Φαίνεται έτσι ότι το *comprensorio* γεννιέται σ' όλες τις περιπτώσεις με αρμοδιότητες κύρια προγραμματισμού. Αυτά όσον αφορά τις αρμοδιότητες.

Αλλά στην ανάλυσή μας πρέπει να λάβουμε υπόψη, το γεγονός το οποίο αναφέραμε προηγουμένως, ότι δηλ. ο περιφερειακός προγραμματισμός αρθρώνεται κάθετα σε δύο επίπεδα: το περιφερειακό και το *comprensoriale*.

Τα σχέδια του *comprensorio*, επεξεργασμένα με συντονία με τα αντίστοιχα περιφερειακά, συντάσσονται και με τη συμμετοχή των Δημόσιων Οργανισμών καθώς και με τη συμμετοχή κάθε άλλου ενδιαφερόμενου φορέα και στη συνέχεια τίθενται σε ισχύ με πράξεις υιοθεσίας.

Η περιφέρεια στη συνέχεια, πιστοποιεί την εναρμόνιση των σχεδίων του *comprensorio* με τα σχέδια που εκπονεί το ανώτερο επίπεδο σχεδιασμού και στη συνέχεια προχωρεί στην έγκρισή τους. Σε περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίο κάνει τις απαραίτητες διορθώσεις.

### 3. Η προγραμματική δραστηριότητα

Είναι φανερό ότι όταν αναφερόμαστε στον προϋπολογισμό του *comprensorio* δεν εννοούμε το σύνολο των λειτουργικών εξόδων - εσόδων, αλλά το σύνολο των έργων που πραγματοποιούνται στο χώρο του *comprensorio*.

Από την άλλη μεριά, επειδή το *comprensorio*, ασκεί καθαρά δραστηριότητες που αφορούν τον προγραμματισμό, ο προϋπολογισμός του θα πρέπει να ειδωθεί σε συνάρτηση με το γεγονός αυτό, που όπως γίνεται φανερό επηρεάζει τη δομή του.

Επομένως είναι βέβαιο ότι το γενικό πλαίσιο αναφοράς για τις επεμβάσεις στο *comprensorio* δεν μπορεί παρά να είναι το σύστημα των προγραμμάτων τόσο των περιφερειακών, όσο και αυτών που αφορούν το *comprensorio*, προγράμματα που αποτελούν τη βάση της οικονομικής δραστηριότητας του *comprensorio*.

Αλλά για να περιγράψουμε με μεγαλύτερη ακρίβεια τα όρια και τη σημασία ενός προϋπολογισμού που αφορά το *comprensorio* φαίνεται χρήσιμο να αναφερθούμε στη διάκριση μεταξύ πολυετών και ετήσιων προγραμμάτων

από τη μία πλευρά και προϋπολογισμών πολυετών και ετήσιων από την άλλη.

Είναι φανερό ότι, αφού τα *comprehensive* αντιπροσωπεύουν μια «περαιτέρω» συνιστώσα της επέμβασης στο έδαφος των περιφερειών, θα πρέπει να διαθέτουν οικονομικά ντοκουμέντα συνδεδεμένα οργανικά με τα αντίστοιχα περιφερειακά. Ας εξετάσουμε τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά αυτών των ντοκουμέντων.

Τα πολυετή προγράμματα του *comprehensive*, όπως και τα αντίστοιχα περιφερειακά, δεν θα πρέπει να περιέχουν πλατιές και πολύπλοκες αναλύσεις και προβλέψεις όλων των προβλημάτων του *comprehensive* και της πιθανής ανάπτυξής του, αλλά θα πρέπει να συγκεντρωθούν περισσότερο στο να συγκεκριμενοποιήσουν επιλογές συναφείς μεταξύ τους, που σαν σκοπό θα έχουν την πραγματοποίηση ακριβών και βασικών οικονομικών και κοινωνικών στόχων και να υποδείξουν τα μέσα για την επίτευξη, με τον αποτελεσματικότερο τρόπο, των προκαθορισμένων αυτών στόχων.

Η απαίτηση αυτή εκφράζεται καθαρά, αν και αναλογίζομαι ότι το πολιτικό παιχνίδι, βασιζόμενο στην εξασφάλιση της όσο δυνατόν μεγαλύτερης συναίνεσης, μπορεί να τείνει, όπως αποδεικνύεται από τη μέχρι τώρα εμπειρία, στη μη πραγματοποίηση ακριβών επιλογών, και ακόμα περισσότερο επιλογών μεγάλης σημασίας που θα μπορούσε να φανεί ότι ευνοούν κάποιους και άλλους όχι.

Ακόμα, ειδική προσοχή θα πρέπει να δοθεί από τα *comprehensive*, λόγω της φύσης τους σαν οργανισμών προγραμματισμού, στο να ιεραρχήσουν, αξιολογήσουν και συγκεκριμενοποιήσουν τα όρια των περιορισμών, εξωτερικών και εσωτερικών, που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τους σκοπούς του προγραμματισμού.

Εξωτερικοί περιορισμοί είναι πριν απ' όλα, η αυτονομία του προϋπολογισμού και της οικονομικής δραστηριότητας κάθε Ο.Τ.Α. που ανήκει στο *comprehensive*, αυτονομία που συνήθως είναι εκτενής, καθόσον ο προγραμματισμός του *comprehensive*, στη θεωρούμενη υπόθεση, δεν είναι καθόλου περιοριστικός για τους Ο.Τ.Α.

Αυτός είναι πιθανόν, ο μεγαλύτερος κόμπος, πολιτικού και οικονομικού χαρακτήρα μαζί, που τα *comprehensive* θα πρέπει να αντιμετωπίσουν, και είναι αυτό από το οποίο θα εξαρτηθεί κατά μεγάλο μέρος η επιτυχία του προγράμματος του *comprehensive*.

Άλλοι εξωτερικοί περιορισμοί επιβάλλονται από τη βιομηχανική πολιτική, την πιστωτική και τη φορολογική πολιτική του Κράτους.

Εσωτερικοί περιορισμοί είναι εκείνοι που επιβάλλονται από την οικονομικο-κοινωνική δομή του *comprehensive*, τη γεωγραφική του θέση, και από το μηχανισμό παρέμβασης που αυτό διαθέτει.

Ειδικά πρέπει να προσεχθούν τα τελευταία σημεία, καθόσον η αποτυχία του προγραμματισμού σε εθνικό επίπεδο οφείλεται κύρια στην αδυναμία

σωστής χρησιμοποίησης του μηχανισμού παρέμβασης, πέρα από την ακαταλληλότητα των διαθέσιμων εργαλείων.

Ένας ακόμα περιορισμός, τελικά, επιβάλλεται και από το πολυετές περιφερειακό πρόγραμμα, που έχει όμως τη μορφή και εξωτερικού και εσωτερικού περιορισμού:

Εξωτερικός περιορισμός, διότι προσδιορίζεται από οργανισμό διαφορετικό από το *comprensorio*.

Εσωτερικός, διότι το *comprensorio* είναι μέρος συστατικό αυτού του οργανισμού.

Το να ελεγχθούν και αξιολογηθούν οι περιορισμοί και η έκτασή τους δεν αποτελεί μια άχρηστη άσκηση: από αυτό, κατά μεγάλο μέρος, θα εξαρτηθεί το ότι ο προγραμματισμός των *comprensori*, καθώς επίσης και ο αντίστοιχος περιφερειακός, δεν θα καταλήξουν σε αφηρημένες γενικές ασκήσεις θεωρίας σε πίνακα, προορισμένες σε αποτυχία όπως μέχρι τώρα έχει γίνει με τον εθνικό προγραμματισμό.

Καταληκτικά, το ίδιο αίσθημα ρεαλισμού, το οποίο θα πρέπει να σπρώξει για αξιολόγηση και για επέμβαση μονάχα αναφορικά με τα πιο σημαντικά προβλήματα του *comprensorio*, χωρίς να επιχειρηθούν πολύ πλατιές και σύνθετες αναλύσεις όλων των πιθανών γραμμών ανάπτυξης, θα πρέπει επίσης να πρυτανεύσει για μία ανάλυση των συγκεκριμένων δυνατοτήτων επέμβασης, συνοδεύοντας αυτή την ανάλυση με μία χρονική κατανομή των αποτελεσμάτων των προβλεπόμενων παρεμβάσεων.

Φυσικά είναι πιθανό στην πράξη να εμφανισθούν και άλλα προβλήματα, άγνωστα σε μας, όπως π.χ. εκείνο της χρονικής σύνδεσης μεταξύ προγράμματος του *comprensorio*, του αντίστοιχου περιφερειακού και τη διάρκεια που η τοπική κυβέρνηση που συμφώνησε στις αρχές του προγράμματος είναι στη διακυβέρνηση του Δήμου ή της επαρχίας.

Αυτό, βέβαια, είναι πάνω απ' όλα ένα πολιτικό πρόβλημα και επομένως έξω από την αρμοδιότητα της εργασίας αυτής.

Αλλά για τις σχέσεις και τις επιδράσεις που το πρόβλημα αυτό μπορεί να έχει για τις οικονομικές και χρηματοδοτικές πλευρές του προγραμματισμού, εκείνο το οποίο μπορεί να ειπωθεί εδώ, είναι ότι το πρόγραμμα χρειάζεται να έχει κάποια ελαστικότητα και γι' αυτό που αφορά τον μηχανισμό παρέμβασης και γι' αυτό που αφορά τους στόχους. Παράλληλα πρέπει πάντα να έχουμε κατά νου ότι τόσο ο μηχανισμός παρέμβασης όσο και οι στόχοι, στο ποσοστό που εξαρτώνται από τους Ο.Τ.Α., μπορούν να αλλάξουν σε συνάρτηση με αλλαγές στην πολιτική σύνθεση των οργάνων κυβέρνησης των ίδιων των Ο.Τ.Α.

Τώρα το ετήσιο πρόγραμμα του *comprensorio*, θα πρέπει, στη συνέχεια, να αντιπροσωπεύει εκείνο το μέρος (ποσοτικά) της προγραμματικής δραστηριότητας που μπορεί να εφαρμοσθεί σ' ένα χρόνο. Στην πράξη, βεβαίως, μπορούν να εμφανισθούν ορισμένα προβλήματα στις σχέσεις μεταξύ πολυ-

ετούς και ετήσιου προγράμματος, που όμως μπορούν να αποτελέσουν ιδιαίτερο ζήτημα για μελέτη.

#### 4. Ο προϋπολογισμός

Παράλληλα με την ύπαρξη πολυετών και ετήσιων προγραμμάτων και ακριβώς επειδή αυτά υπάρχουν, δημιουργήθηκε η απαίτηση ύπαρξης πολυετών και ετήσιων προϋπολογισμών.

Ας δούμε ποια θα πρέπει να είναι τα χαρακτηριστικά αυτών των προϋπολογισμών με σκοπό στη συνέχεια να γίνει δυνατή η αξιολόγηση, για τη σημασία που μπορούν να έχουν για τα *comprensori* με προγραμματικές δραστηριότητες.

Σύμφωνα με το Εθνικό Οικονομικό Πρόγραμμα 1971-75:

«...όταν οι πολυετείς εξουσιοδοτήσεις θα μπορούν να δίδονται από τον πολυετή προγραμματικό προϋπολογισμό, το σύστημα των αποφάσεων δαπάνης θα μπορεί να αρθρωθεί μονάχα σε δύο πόλους: από τη μία πλευρά ο ίδιος ο πολυετής προϋπολογισμός, ενταγμένος στο πλαίσιο αναφοράς που δίνεται από το εθνικό οικονομικό πρόγραμμα, και από την άλλη ο ετήσιος προϋπολογισμός.

Σ' αυτό το σύστημα, οι νόμοι που καθόριζαν τη δαπάνη σε μακροχρόνιο πλαίσιο, και ακριβώς εννοούνταν σαν νόμοι που αφορούν μόνο τις δαπάνες και τίποτε άλλο, θα πρέπει τώρα πριν απ' όλα, να υποδείχνουν με κανονιστικούς όρους, τους σκοπούς, τους στόχους, τη διαδικασία και τις αρμοδιότητες της προγραμματικής δραστηριότητας».[1]

Πάντοτε το Εθνικό οικονομικό πρόγραμμα έδειχνε ότι ο πολυετής προϋπολογισμός «...αντιπροσωπεύει το λογιστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο συσχετίζονται και ολοκληρώνονται οι αποφάσεις εσόδων-εξόδων όλων των τομέων της Δημόσιας Διοίκησης και όλων γενικά των δημόσιων λειτουργιών και διαμέσου του οποίου μπορεί να πραγματοποιηθεί μια πρώτη εξακρίβωση της οικονομικής κάλυψης των επενδύσεων που πρέπει να προωθηθούν και να εκτελεσθούν στη συνέχεια, για την πραγμάτωση του Εθνικού Οικονομικού Προγράμματος.

Η παρουσία του προϋπολογισμού πρόβλεψης καθώς και του προγραμματικού προϋπολογισμού θα πρέπει φυσικά, να συμβαδίζει με το αντίστοιχο πρόγραμμα...» [2]

Από τη μεριά της η Κοινοβουλευτική Επιτροπή για προβλήματα δαπανών και του Δημόσιου Λογιστικού, υποστηρίζει ότι ο πολυετής προϋπολογισμός: «... μπορεί και πρέπει να αναλάβει να επιλύσει την υπαρκτή ανάγκη ενός κυλιόμενου προγραμματισμού. Η απαίτηση της εξασφάλισης ενός πολυετούς πλαισίου για τις δαπάνες και για τη διαχείριση των δαπανών, είναι πράγματι μια διαρκής απαίτηση και τίθεται σε κάθε στιγμή της πολιτικής του προϋπολογισμού, τόσο στον πρώτο χρόνο της ισχύος του όσο και στον τελευταίο.

Για το λόγο αυτό υπάρχει η ανάγκη ύπαρξης πάντα ενός μεσοχρόνιου

ορίζοντα για τα Δημόσια Οικονομικά (και ειδικά για τις Δημόσιες Δαπάνες) και ακόμα η ανάγκη, κάθε ετήσιος προϋπολογισμός να έχει άμεσο πλαίσιο αναφοράς τους μεσοχρόνιους (πολυετείς) αυτούς προϋπολογισμούς...»[3].

Τα περισσότερα κριτήρια και οι συμβουλές που δίνονται από τα προαναφερόμενα αποσπάσματα, έχουν ήδη υιοθετηθεί από τον νόμο 5/8/1978 κ.468 ο οποίος αναφέρεται σε ορισμένους κανόνες του γενικού λογιστικού πλαισίου του Κράτους με συγκεκριμένη βέβαια αναφορά στον προϋπολογισμό.

Τα κριτήρια αυτά, στο βαθμό που τείνουν να λύσουν γενικά προβλήματα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής του Δημοσίου, επεκτάθηκαν και στις περιφέρειες και δεν υπάρχει κανένας λόγος να μην επεκταθούν και στα *comprensori*: το γεγονός αυτό θα μπορούσε μεταξύ των άλλων να διευκολύνει την εξέταση των λειτουργικών διασυνδέσεων μεταξύ των διαφόρων ντοκουμέντων του κάθε οργανισμού.

Σε γενικές γραμμές, λοιπόν, ο πολυετής προϋπολογισμός του *comprensorio* θα πρέπει: να αποτελεί ένα σημείο αναφοράς για την πρόβλεψη της δαπάνης για ένα χρονικό διάστημα μεσοπρόθεσμο (3-5 χρόνια)· να πραγματοποιεί αξιολογήσεις για τα «τεκταινόμενα» της διοίκησης σε αναφορά με τον οικονομικό προγραμματισμό, και για το λόγο αυτό, να αποτελέσει έναν οδηγό για τη σύνταξη του ετήσιου προϋπολογισμού.

Από τη μεριά του ο ετήσιος προϋπολογισμός, που είναι το μέσο εφαρμογής, χρόνο με χρόνο, του οικονομικού προγράμματος, του εξασφαλίζει την εφαρμογή (...του πολυετή προϋπολογισμού σ.τ.μ), προσαρμόζοντας με ελαστικότητα τα διαθέσιμα μέσα για την επιτυχία των σκοπών αυτών.

Τόσο ο πολυετής προϋπολογισμός όσο και ο ετήσιος είναι ανάγκη να είναι προϋπολογισμοί στόχων. Μονάχα προϋπολογισμοί που έχουν συνταχθεί σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή εγγυώνται συνέπεια μεταξύ της πολιτικής του προϋπολογισμού και των προγραμματικών ντοκουμέντων.

Τα οικονομικά προγράμματα πράγματι, επιλέγουν διακριτικά τους στόχους που χρειάζονται να επιτευχθούν και πολύ συχνά τους εξειδικεύουν επίσης και ποσοτικά, στο μέτρο που αυτό απαιτείται για την επίτευξη των στόχων.

Συστήματα σύνταξης προϋπολογισμών που δεν εξειδικεύουν ποσοτικά τους στόχους τους, δεν επιτρέπουν να χρησιμοποιηθούν οι προϋπολογισμαί των δημόσιων οργανισμών για επίτευξη προγραμματικών στόχων, διότι δεν συνεπάγεται, ούτε από αυτούς ούτε από κανένα άλλο ντοκουμέντο, τη σχέση που βρίσκονται οι προβλέψεις του προϋπολογισμού με τους στόχους του προγράμματος.

Για να μπορέσουμε να εξετάσουμε με μεγαλύτερη ακρίβεια τα χαρακτηριστικά των ντοκουμέντων που αφορούν τον προϋπολογισμό του *comprensorio* θεωρούμε σκόπιμο να υπενθυμίσουμε για λίγο τα χαρακτηριστικά των διαφόρων εγγράφων της οικονομικής πολιτικής που συντάσσονται από τους δημόσιους οργανισμούς.



Αρχίζουμε από τον ετήσιο προϋπολογισμό, που συνήθως, καθόσον είναι ο μοναδικός προϋπολογισμός που εκγχωρεί εξουσιοδοτήσεις εκτελεστικές, θεωρείται σαν το πιο σημαντικό ντοκουμέντο του προϋπολογισμού.

Η πρώτη παρατήρηση που χρειάζεται να γίνει είναι ότι το *comprensorio* δεν μπορεί να διαθέτει έναν ετήσιο προϋπολογισμό παραδοσιακού τρόπου, δηλ. σαν πηγή εσόδων και σαν μέσο εξουσιοδότησης δαπανών, ακριβώς γιατί, όπως έχουμε επαναλάβει αρκετές φορές μέχρι τώρα, το *comprensorio* δεν έχει έσοδα, για την αντιμετώπιση των στόχων, καθώς επίσης ούτε δυνατότητα για αυτόνομες δαπάνες σε σχέση μ' αυτούς. Για την επίτευξη των στόχων, το μοναδικό μέσο που διαθέτει το *comprensorio* είναι οι εξουσιοδοτήσεις του κοινωνικο-οικονομικού προγράμματος. Με άλλα λόγια, η εξουσιοδοτική και αποφασιστική αρμοδιότητα αναφορικά με τα έσοδα και τα έξοδα δεν ανήκει στο *comprensorio*, αλλά στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Επαρχίες, Περιφέρειες) που υπάρχουν και δρουν στο έδαφος του *comprensorio*.

Ο προϋπολογισμός του *comprensorio* δεν θα μπορούσε λοιπόν να είναι διαφορετικός από το άθροισμα των προϋπολογισμών των οργανισμών που περιέχονται στα γεωγραφικά του όρια, αλλά δεδομένου ότι η αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει σ' αυτούς τους οργανισμούς, ποια σημασία και ποια χρησιμότητα μπορεί να έχει ένας τέτοιος προϋπολογισμός; Μια απάντηση στο ερώτημα αυτό θα μπορούσε να ήταν η εξής:

Ένας προϋπολογισμός του *comprensorio* δίνει τόσο το πλαίσιο των οικονομικών πόρων που συνολικά είναι διαθέσιμοι στους οργανισμούς που ανήκουν στο *comprensorio*, όσο και την κατανομή τους για διάφορες δαπάνες. Όσον αφορά δε τον προορισμό των δαπανών, που τώρα πια στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ αποτελεί το κυρίαρχο μέσο οικονομικής πολιτικής, δίνει ένα χρήσιμο πλαίσιο προσανατολισμού για τους στόχους που θα πρέπει να ακολουθηθούν. Τεχνικά το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να αποτελείται από ένα πίνακα διπλής εισόδου, στις στήλες του οποίου γίνεται η καταγραφή των στόχων (ή υποστόχων του προγράμματος) που το *comprensorio* προτείνει, και στις γραμμές οι οργανισμοί που είναι διαθέσιμοι να δουλέψουν για την επιτυχία των στόχων αυτών. Φαίνεται ότι δεν υπάρχει ανάγκη να σημειώσουμε ότι ένας οργανισμός μπορεί να ενδιαφερθεί για περισσότερους από ένα στόχους. Με τον τρόπο αυτό ο πίνακας θα μπορούσε να έχει την παρακάτω μορφή:

#### ΣΤΟΧΟΙ

Οργανισμοί	Βιολογικός Καθαρισμός	Βοήθεια στους Ανήλικους
Δήμος Α		
Δήμος Β		
Κοινότητα Γ		
Επαρχία		

Ένας πίνακας τέτοιου είδους μπορεί να κατασκευασθεί τόσο στη βάση προβλέψεων όσο και στη βάση ισολογισμού.

Μ' αυτή την οπτική, λοιπόν, ο προϋπολογισμός του *compreensorio* θα ήταν ο ομοιόμορφος-ομοιογενής προϋπολογισμός των ΟΤΑ που αποτελούν το *compreensorio*.

Θεωρώ χρήσιμο να δοθούν περισσότερες διευκρινήσεις για τη Δημόσια Δαπάνη του *compreensorio* στην προσπάθεια να προσφέρουμε τουλάχιστον ένα μοντέλλο αναφοράς. Έτσι: οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να διακρίνονται σε λογαριασμούς τεσσάρων τύπων.

Ο πρώτος λογαριασμός θα πρέπει να έχει για αντικείμενο την «προκαθορισμένη δαπάνη» που ορίζεται από την ισχύουσα νομοθεσία των ΟΤΑ. Η δαπάνη αυτή αντιπροσωπεύει συνεπώς το ελάχιστο όριο της δαπάνης για ολόκληρη την περίοδο που καλύπτει ο ετήσιος και ο πολυετής (μεσοπρόθεσμος) προϋπολογισμός. Για την αξιολόγηση της εξέλιξης της προκαθορισμένης δαπάνης στα προσεχή χρόνια, μπορούν να χρησιμοποιηθούν διαφορετικοί μέθοδοι, επιλεγμένοι ανάλογα με τον τύπο της δαπάνης.

Ο Vian [4] π.χ., σε μια μελέτη στην οποία έχει αναλύσει τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές ενός ικανού αριθμού προϋπολογισμών ΟΤΑ, θεωρεί χρήσιμο να διακρίνονται τα κριτήρια για την ποσοτικοποίηση των αποφάσεων της δαπάνης στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Κριτήρια στατιστικά, βασισμένα στις προβλέψεις των τάσεων που παράγονται από την εξέταση των αντίστοιχων ιστορικών στατιστικών σειρών.
- Κριτήρια οικονομικού τύπου, βασισμένα σε απλούς μηχανισμούς των οικονομικών μαθηματικών.
- Κριτήρια εξωτερικά, βασισμένα σε ειδικές πληροφορίες ή σε προγράμματα με προκαθορισμένους στόχους.

Μεταξύ των εξωτερικών κριτηρίων, τέλος, μπορούν να αναφερθούν:

- Προβλέψεις βασισμένες στους υπάρχοντες κανονισμούς δαπάνης·
- Προβλέψεις βασισμένες σε αναλυτικά προγράμματα που αφορούν τρέχουσες υπηρεσίες των ΟΤΑ·
- Προβλέψεις βασισμένες σε ειδικά πολυετή προγράμματα επενδύσεων για δημόσια έργα.

Επίσης, εκτός από το όριο της ελάχιστης δαπάνης, υπάρχει και το ανώτατο όριο, η μέγιστη δαπάνη, δηλ. εκείνη που απαιτείται για την πραγματοποίηση ορισμένων ειδικών στόχων.

Το συνολικό μέγεθος του είδους αυτής της δαπάνης, για κάθε κατηγορία, είναι αυτή που απορρέει σαν συμπέρασμα μετά τον υπολογισμό στη βάση ορισμένων standards (που θεωρούνται άριστα) αποδόσεων. Είναι φανερό ότι τέτοιου είδους προβλέψεις, για τη μέγιστη δαπάνη, βρίσκουν χώρο εφαρμογής στα πολυετή προγράμματα, μια και υπολογίζονται από «τεχνικές» οδηγίες που συνήθως δεν λαμβάνουν υπ' όψη τους διαταρακτικούς όρους άλλης φύσης (π.χ. λόγοι πολιτικοί, κοινωνικοί κ.τ.λ.).

Ένας τρίτος λογαριασμός δαπάνης έχει σαν περιεχόμενο τη «δυνατή δαπάνη», εκείνη δηλ. που μπορεί συγκεκριμένα να πραγματοποιηθεί λαμβάνοντας υπ' όψη τη δομή και την υπάρχουσα νοοτροπία στην Τοπική Διοίκηση.

Ένας τελικός περιορισμός δίνεται, αναφορικά με το μέγεθος της μέγιστης δαπάνης, από τη χρηματική διαθέσιμη επιφάνεια, η οποία εκ των πραγμάτων, μπορεί να περιορίσει τη «δυνατή δαπάνη»: το ποσό από τη δαπάνη αυτή (δηλ. τη δυνατή δαπάνη) που πραγματικά μπορεί να πραγματοποιηθεί, θα το ονομάσουμε «προγραμματική δαπάνη». Γίνεται φανερό, ότι η δαπάνη αυτή θα βρει την ακριβή ποσοστικοποίησή της στα ετήσια ντοκουμέντα του προϋπολογισμού.

Για παράδειγμα, η εξέλιξη της δαπάνης για μια χρονική περίοδο τριών (3) ετών μπορεί να λάβει τη μορφή του ακόλουθου πίνακα:

Πίνακας 2  
Εξέλιξη της δαπάνης για την τριετία .....

Είδος Δαπάνης	Χρόνος X			Χρόνος X+1			Χρόνος X+2		
	Τρεχ.	Επενδ.	Συνολ.	Τρεχ.	Επενδ.	Συνολ.	Τρεχ.	Επενδ.	Συνολ.
Δαπάνη προκαθορισμένη:									
— δαπάνες προσωπικού	100	200	300	100	200	300	100	200	300
— δαπάνες προκαθορισμένες από περιφερειακή νομοθεσία									
— δαπάνες από κρατική Επιχορήγηση με προκαθορισμ. δέσμευση	2	164	166	2	164	166	—	—	—
— άλλες δαπάνες ανελαστικές									
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>102</b>	<b>364</b>	<b>466</b>	<b>102</b>	<b>364</b>	<b>466</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>300</b>
— Δαπάνη που μπορεί να προγραμματισθεί									

## 5. Σχέσεις με τα οικονομικά ντοκουμέντα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Στο σημείο αυτό δημιουργείται το πρόβλημα των σχέσεων μεταξύ των προϋπολογισμών του comprensorio και των ΟΤΑ από τη μια πλευρά και

των προϋπολογισμών του *comprensorio* και της περιφέρειας από την άλλη.

Ο προϋπολογισμός του *comprensorio* επειδή συντάσσεται με την ίδια ομοιόμορφη δομή των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, της περιοχής ευθύνης του *comprensorio*, φαίνεται σαν να υπόκειται στη διάθεση αποφάσεων που είναι έξω από τη σφαίρα ευθύνης του.

Συγχρόνως δεν είναι βέβαια δυνατόν να υποστηριχθεί σοβαρά η εναλλακτική λύση σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός του *comprensorio* πρέπει να συντάσσεται πριν από τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ που ανήκουν στη γεωγραφική του περιφέρεια.

Μια εναλλακτική λύση έτσι φτιαγμένη είναι δύσκολο να φανταστούμε πώς μπορεί να εφαρμοσθεί στην πράξη, λογαριάζοντας επίσης το γεγονός ότι η αρμοδιότητα της τελικής απόφασης ανήκει πάντα στους ΟΤΑ, οι οποίοι μπορεί να μην εγκρίνουν τις επιλογές του προϋπολογισμού που τους αφορούν. Ούτε η ύπαρξη συνδέσμων μεταξύ των ΟΤΑ του *comprensorio* θα άλλαζε το βασικό πλαίσιο, καθόσον οι σύνδεσμοι και οι προϋπολογισμοί τους, εξαρτώνται ευθέως από τις αποφάσεις των ΟΤΑ, και όχι από τις αποφάσεις του *comprensorio*.

Εκτός του ότι ο προϋπολογισμός του *comprensorio* είναι ομοιόμορφος σε σχέση με τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ, θα μπορούσε, και πιθανά θα έπρεπε, να είναι ο τόπος όπου γίνεται η συνάντηση μεταξύ προϋπολογισμών των ΟΤΑ που έχουν συνταχθεί, στις περισσότερες περιπτώσεις με παραδοσιακά κριτήρια, και την απαίτηση που έχουμε αναφέρει προηγουμένως, να διαθέτουν προϋπολογισμούς στόχων. Τεχνικά, η απάντηση, που είναι αρκετά εύκολη, θα μπορούσε να δοθεί με την κατασκευή ενός πίνακα διπλής εισόδου στις στήλες του οποίου θα καταγράφονταν οι στόχοι του προγράμματος του *comprensorio* και στις γραμμές οι αντίστοιχες δαπάνες που υιοθετούνται από τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ.

Ο πίνακας επομένως θα έπαιρνε μια μορφή αρκετά όμοια μ' εκείνη του πίνακα που αναφέραμε προηγουμένως, παρόλο το διαφορετικό περιεχόμενο.

Δεν είναι εύκολο να δώσουμε εδώ μια περισσότερο συγκεκριμένη και λεπτομερέστερη εικόνα του πίνακα, ώστε να χρησιμεύσει σαν παράδειγμα, διότι δεν υπάρχει διαθέσιμη εμπειρία προγραμματισμού στόχων από τη μεριά των *comprensori*.

Είναι αρκετό όμως, να δοθούν μονάχα ορισμένες κατευθύνσεις, που θα χρησιμεύσουν να ξεκαθαρίσει κατά το δυνατό η σύνδεση ανάμεσα στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και στους προγραμματικούς προϋπολογισμούς του *comprensorio*.

Ο προϋπολογισμός στόχων του *comprensorio* θα πρέπει να περιέχει τόσο το σύνολο των παρεμβάσεων από τη μεριά των ΟΤΑ, όσο και την κατανομή των δαπανών, ΟΤΑ προς ΟΤΑ· η δεύτερη αυτή σειρά δεδομένων έχει σαν σκοπό να δείξει τη γεωγραφική κατανομή των παρεμβάσεων δαπάνης και συνεπώς να φανερώσει εάν και πού πιθανά αυτές δεν είναι σωστές, πράγμα

που είναι το σημαντικότερο, μια και στους σκοπούς που οδήγησαν στη δημιουργία του *comprehensive* ανήκει και η σωστή χωροταξική κατανομή των δαπανών.

Αλλά εάν τα στοιχεία σχετικά με τους ΟΤΑ μπορούν να διατεθούν και να χρησιμοποιηθούν με σχετική ευκολία, μεγαλύτερες δυσκολίες σίγουρα θα υπάρξουν για τα στοιχεία που αφορούν το πώς κατανέμονται ανά *comprehensive* οι προϋπολογισμοί των άλλων ΟΤΑ (επαρχίες κ.τ.λ.)

Σε κάθε περίπτωση, η συστηματική ομοιοποίηση των προϋπολογισμών απαιτεί να έχουν συνταχθεί, ακολουθώντας τις ίδιες αρχές κατά τρόπο ομοιόμορφο· χαρακτηριστικό που, εκ νέου, είναι πιο εύκολο να επιτευχθεί, ίσως μεταξύ των προϋπολογισμών ΟΤΑ (α' βαθμού) παρά μεταξύ αυτών και των άλλων οργανισμών. Όμοια προβλήματα, από αυτή την οπτική γωνία, θα παρουσιάζονταν με την ύπαρξη συνδέσμων ΟΤΑ. Συνολικά, επειδή σύμφωνα με την υπόθεση που έχουμε θέσει, το *comprehensive* δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι ενδείξεις που θα μπορούν να παραχθούν από την εδαφική κατανομή είναι, όπως και σ' όλες τις άλλες περιπτώσεις, καθαρά πληροφοριακές και θα χρησιμεύσουν σαν βάση για τις παρεμβάσεις που το *comprehensive* μπορεί να πραγματοποιήσει στα πλαίσια ενός ενδεικτικού προγραμματισμού.

Έτσι το βασικό πρόβλημα, που είναι η σχέση μεταξύ *comprehensive* και Τοπικών Οργανισμών, εξωτερικεύεται στα προβλήματα των προϋπολογισμών. Απομένει, αφού αναφερθήκαμε στα προβλήματα που δημιουργούνται στους προϋπολογισμούς μεταξύ *comprehensive* και ΟΤΑ (α' και β' βαθμού), να δώσουμε ορισμένα σημεία για τις σχέσεις μεταξύ προϋπολογισμών του *comprehensive* και της περιφέρειας.

Αν και με διαφορετικό τρόπο, τα καταστατικά όλων των περιφερειών προβλέπουν τη συμμετοχή των *comprehensive* στη σύνταξη του περιφερειακού σχεδιασμού. Αλλά για τα *comprehensive* δεν είναι σημαντική μονάχα η συμμετοχή τους στον περιφερειακό σχεδιασμό, αλλά τους ενδιαφέρει άμεσα και ο προϋπολογισμός της περιφέρειας τόσο όσον αφορά τη συνολική δαπάνη που αυτός προβλέπει, όσο και την κατανομή της χωρικά και χρονικά.

Για να μπορέσει να προγραμματίσει και να ακολουθήσει τους στόχους του το *comprehensive*, είναι αναγκαίο, κατά πρώτο λόγο, ο περιφερειακός προϋπολογισμός να έχει δομή προϋπολογισμού στόχων, κατάλληλη τόσο να συμπεριλάβει τον αντίστοιχο προϋπολογισμό του *comprehensive* όσο και να αποτελέσει το σημείο αναφοράς γι' αυτόν.

Επίσης είναι αναγκαίο ο περιφερειακός προϋπολογισμός να προμηθεύει τα στοιχεία για να μπορεί να ελεγχθεί κατά πόσο οι διάφοροι στόχοι επιτυγχάνονται τόσο χρονικά όσο και χωρικά. Το σίγουρο πάντως είναι ότι ο προϋπολογισμός του *comprehensive* θα είναι μια ασήμαντη πράξη, εάν δεν μπορέσει να συμπεριλάβει όλα αυτά τα στοιχεία της περιφερειακής δαπάνης.

Μονάχα με την προϋπόθεση λοιπόν, της ύπαρξης όλης αυτής της αλυσί-

δας των σχέσεων, όπως την έχουμε δείξει, ο προϋπολογισμός του *comprensorio* μπορεί να αποκτήσει μια χρήσιμη λειτουργία, για τη γνώση των οικονομικών δραστηριοτήτων των ΟΤΑ, και το βαθμό που αυτές δρουν προς την κατεύθυνση της ικανοποίησης των διαφόρων απαιτήσεων που έχουν τεθεί.

Σχετικά με τα σημεία που μας ενδιαφέρουν, υπενθυμίζουμε ότι η περιφέρεια υιοθετεί κάθε χρόνο, μαζί με τον ετήσιο προϋπολογισμό, ένα πολυετή προϋπολογισμό του οποίου οι προβλέψεις καθορίζονται από τους όρους και τους περιορισμούς που θέτει το αναπτυξιακό περιφερειακό πρόγραμμα.

Συνεπώς, ο πολυετής προϋπολογισμός, είναι επεξεργασμένος με αναφορά το περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα και αντιπροσωπεύει το σύνολο των πόρων που η περιφέρεια προβλέπει να αποκτήσει και να διαθέσει στη θεωρούμενη χρονική περίοδο.

Από εννοιολογικής πλευράς, μεταξύ των άλλων, τα διάφορα οικονομικά ντοκουμέντα που συντάσσουν και οι περιφέρειες και τα *comprensori*, θα πρέπει να διευκολύνουν τη ροή συνεργασίας για τον προγραμματισμό τοπικού και περιφερειακού επιπέδου. Άλλωστε η ροή αυτή προβλέπεται σ' όλους τους περιφερειακούς κανονισμούς.

Φυσικά υπάρχουν και διαφορές στα οικονομικά έγγραφα (ντοκουμέντα) μεταξύ των δύο αυτών οργανισμών, που αφορούν βέβαια τους προϋπολογισμούς· μερικές από αυτές αναφέρουμε στη συνέχεια: μια πρώτη διαφορά ουσιαστικής σημασίας, είναι ότι ο μεν προϋπολογισμός της περιφέρειας αποτελεί πηγή εσόδων και πόλο εξουσιοδότησης δαπανών, ο δε προϋπολογισμός των *comprensori* αποτελεί απλά την καταγραφή του συνόλου των εσόδων και των εξόδων των ΟΤΑ που ανήκουν στη γεωγραφική του περιοχή.

Μια δεύτερη θα μπορούσε να αναζητηθεί στη δομή των δύο προϋπολογισμών. Από τις ισχύουσες διατάξεις, ο νόμος για την περιφερειακή χρηματοδότηση, ενώ καθορίζει την ιεράρχηση των εσόδων, αφήνει ελεύθερες τις περιφέρειες να ρυθμίσουν την αντίστοιχη ιεράρχηση των δαπανών, με την υποχρέωση, βέβαια, να δώσουν σε συννημένο πίνακα την ιεράρχηση σύμφωνα με οικονομικά και λειτουργικά κριτήρια.

Εάν η περιφέρεια διαθέτει ένα προϋπολογισμό δομημένο βάσει στόχων, και εάν η δομή των επιλεγμένων στόχων είναι εναρμονισμένη με τη δομή των στόχων των προϋπολογισμών των *comprensori*, θα είναι εύκολο να περάσουμε από τους περιφερειακούς στόχους στους αντίστοιχους του *comprensorio*, και αντίστροφα, καθώς και να παρακολουθήσουμε, π.χ., σε ποιο μέτρο οι εξουσιοδοτήσεις που παραχωρεί η περιφέρεια χρησιμοποιούνται για να επιτευχθούν οι γενικοί στόχοι του περιφερειακού προϋπολογισμού.

Προβλήματα αντιθέτως μπορούν να υπάρξουν, εάν η ιεράρχηση των στόχων του προϋπολογισμού του *comprensorio* δεν ανάγεται στον αντίστοιχο περιφερειακό προϋπολογισμό· μια τέτοια κατάσταση θα καθιστούσε α-

δύνατη την ανάλυση που έχουμε επιχειρήσει παραπάνω, ακριβώς γιατί θα καθιστούσε αδύνατη την ομοιομορφία των στόχων του προϋπολογισμού του *comprensorio* με τους αντίστοιχους της περιφέρειας.

## 6. Μια Συνολική Αξιολόγηση

Ο αναγνώτης, ειδικότερα ο γνώστης της ιταλικής πραγματικότητας, σίγουρα θα έχει αναγνωρίσει ότι το σύστημα λογαριασμών που περιγράψαμε δύσκολα θα μπορούσε να εφαρμοσθεί εάν παραμείνει ενεργή η πρακτική που είναι πλήρως εναρμονισμένη με την κεντρική ή περιφερειακή γραφειοκρατία.

Μια πρώτη σοβαρότατη δυσκολία, όχι μόνο αναφορικά με το σύστημα που περιγράψαμε εδώ, αλλά και σχετικά με οποιαδήποτε προσπάθεια υπαρξής ενός προϋπολογισμού πρόβλεψης για το *comprensorio* παράγεται από την πρακτική των δήμων (α' βαθμός ΟΤΑ), που φαίνεται να είναι πλατιά διαδεδομένη, δηλ. να εγκρίνουν τους προϋπολογισμούς πρόβλεψης πέρα από την αρχή του έτους στο οποίο αναφέρονται· είναι φανερό, επομένως, στο μέτρο που αυτό γίνεται, ότι δεν είναι δυνατό να συνταχθεί ένας προϋπολογισμός του *comprensorio* που να έχει τα χαρακτηριστικά που έχουμε υποδείξει, και πάνω από αυτό, να χρησιμεύσει σαν οδηγός για την επίτευξη των στόχων που οι οργανισμοί που δρουν στα όρια του *comprensorio* έχουν θέσει.

Μια καλή και σωστή λειτουργία του *comprensorio* προϋποθέτει, λοιπόν, μια καλή λειτουργία των ΟΤΑ.

Φαινόμενα αυτού του τύπου θα μπορούσαν να φανούν στον αναγνώστη ότι δημιουργούν εμπόδια πάνω απ' όλα αναφορικά με τους χρόνους της δαπάνης και όχι τόσο με το συνολικό ποσό και τον προορισμό της δαπάνης. Αλλά η εμπειρία, και από τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, έχει δείξει ότι αυτές οι πλευρές του προβλήματος, δεν χωρίζονται, και εκεί που απουσιάζει ο έλεγχος στο χρόνο της δαπάνης, απουσιάζει και ο έλεγχος στα άλλα ζητήματα.

Άλλες πιθανές δυσκολίες προέρχονται από τα μη-αξιόλογα αποτελέσματα που έχει επιτύχει μέχρι τώρα ο ενδεικτικός προγραμματισμός στη χώρα μας, και δεν υπάρχει κανένας λόγος να πιστεύουμε ότι αυτός (δηλ. ο προγραμματισμός σ.τ.μ) θα είναι αποτελεσματικός όταν γίνεται από τους ΟΤΑ· βέβαια είναι ενδεχομένως πιθανό σε κάποιες περιπτώσεις η σύμπλευση των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων, τόσο των ΟΤΑ όσο και στη διοίκηση του *comprensorio*, να μπορέσει να πραγματοποιηθεί εκείνο που είναι συμφωνημένο στα προγράμματα του *comprensorio* και έτσι να έχουμε επιτυχία σχετικά με τους στόχους, αλλά από την άλλη πλευρά είναι πιθανό να είναι πολύ περισσότερες οι περιπτώσεις στις οποίες οι πολιτικές συνθέσεις διοίκησης των ΟΤΑ ή των *comprensori* θα αδιαφορήσουν για τις κατευθύνσεις του προγραμματισμού, για να μην πούμε ότι μπορεί και να τις εμποδίσουν.

## 7. Τα *comprensori* με αρμοδιότητες εκτελεστικές

Δεν ενδιαφέρει για τους σκοπούς της ανάλυσης μας να εξετάσουμε με ποιο τρόπο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί η παρέμβαση των *comprensori*, ούτε αν αυτά θα αποτελούσαν, όπως συμβαίνει τώρα, ένα ενδιάμεσο οργανισμό, με χωρική διάσταση, μεταξύ πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και Επαρχιών (β' βαθμός) ή αν καταργούμενες οι υπάρχουσες επαρχίες, τα *comprensori* θα ανελάμβαναν, χονδρικά, τις υποχρεώσεις και τις αρμοδιότητές τους. Ούτε φυσικά είναι σημαντικό για τους σκοπούς μας το ζήτημα της ονομασίας, αν δηλ. τα τέτοιας μορφής *comprensori* θα συνέχιζαν να ονομάζονται *comprensori*, ή, για να ξεχωρίζουν από εκείνα που έχουμε θεωρήσει μέχρι τώρα, θα έπρεπε να ονομασθούν διαφορετικά.

Επίσης, όπως έχουμε αναφέρει, δεν μπορούμε να αποκλείσουμε την πιθανότητα, *comprensori* του πρώτου είδους να μετατραπούν σε *comprensori* του δεύτερου είδους.

Μια τροποποίηση των αρμοδιοτήτων του *comprensorio* δεν θα πρέπει να επιφέρει αλλαγές στο σύνολο των ντοκουμέντων της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής.

[Πράγματι η δυνατότητα μεταλλαγής των *comprensori* από τον πρώτο στο δεύτερο τύπο οργάνωσης οδήγησε στην αναζήτηση μιας δομής οικονομικών ντοκουμέντων που να προσαρμόζονται και στις δυο καταστάσεις με ελάχιστες αλλαγές].

Αλλά αν παραμείνουν ίδια τα ντοκουμέντα, και συνεπώς οι διάφορες διασυνδέσεις τους, εντούτοις αλλάζει η σημασία ορισμένων από αυτά, και ειδικότερα του ετήσιου και μεσοπρόθεσμου (πολυετή) προϋπολογισμού. Στη νέα κατάσταση, ο προϋπολογισμός δεν είναι πια ομοιόμορφος προϋπολογισμός των ΟΤΑ που ανήκουν στο *comprensorio*, αλλά είναι προϋπολογισμός δράσης του ίδιου του *comprensorio* και από το γεγονός αυτό παράγονται σημαντικές συνέπειες.

Καταρίπτεται πριν απ' όλα το πρόβλημα της χρονικής συνάφειας μεταξύ προϋπολογισμών ΟΤΑ και *comprensorio*, και καταρίπτεται επομένως το συνδεόμενο μ' αυτό πρόβλημα, τα αποφασιζόμενα από τον ενδεικτικό προγραμματισμό να μην εφαρμόζονται στην πράξη.

Οι λογαριασμοί που καταγράφουν τη δαπάνη του *comprensorio* αποκτούν, όχι μόνο μια πιο ακριβή σημασία, αλλά και ένα ρόλο ουσιαστικό, δράσης, που σίγουρα δεν είχαν στην προηγούμενη περίπτωση.

Επίσης διαφορές παρουσιάζονται αναφορικά και με τα έσοδα· θα πρέπει τώρα να μιλάμε για έσοδα του *comprensorio* και όχι των ΟΤΑ.

Παραμένει το αίτημα ο προϋπολογισμός του *comprensorio* να είναι προϋπολογισμός στόχων, και βέβαια να είναι εναρμονισμένος με τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ (α', β' βαθμού).

Σε σχέση τώρα με τους περιφερειακούς προϋπολογισμούς δεν δημιουργούνται ιδιαίτερα προβλήματα τεχνικής σημασίας· αλλάζει φυσικά το εν-



νοιολογικό υπόστρωμα των σχέσεων μεταξύ διαφόρων οικονομικών ντοκουμέντων των δύο αναφερόμενων ΟΤΑ από τη στιγμή που το σύστημα λογαριασμών του *comptensorio* δεν έχει πια προγραμματική και ενδεικτική σημασία, αλλά εκτελεστική-αποφασιστική. Θα γίνουν έτσι πολύ πιο σημαντικά τα προβλήματα που αφορούν τις σχέσεις απόφασης και υλοποίησης των δύο αυτών οργανισμών. Τα προβλήματα αυτά, παρόλο που έχουν μια βασική σημασία για τη λειτουργία των οργανισμών αυτοδιοίκησης, υπερβαίνουν τα όρια της εργασίας αυτής.

ALDO CHIANCONE

## Σημειώσεις

- [1] Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1974 p. 97)
- [2] *Ibi dem.* p. 95
- [3] Camera dei Deputati (1972, p. 43)
- [4] Vian, F: Un criterio di analisi delle prospettive a medio termine del bilancio dell' ente locale. Fondazione Zancan, Padova 1977.