

ΟΙ ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΤΑ

Οι πόλεις στο στόχαστρο της κρίσης

*Ράλλης Γκέκας¹
Κατερίνα Μήτσου*

Η οικονομική κατάσταση των Ευρωπαϊκών δήμων και περιφερειών, ως γνωστό, διαφέρει. Η κρίση όμως του 2009 κατάφερε να προκαλέσει κάποια ομαδοποίηση στις επιπτώσεις της. Σε όλες σχεδόν τις Ευρωπαϊκές Τοπικές Αυτοδιοικήσεις παρατηρήθηκε περιορισμός των επιχορηγήσεων και των συνολικών εσόδων των δήμων και των περιφερειών που είχε ως αποτέλεσμα, σε συνδυασμό με τον έλεγχο του τοπικού δημόσιου δανεισμού, τον περιορισμό των δαπανών τους. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σε όλους σχεδόν τους Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ, η διάρθρωση των δαπανών τους είναι ιδιαίτερα ανελαστική. Το ποσοστό των συνολικών εξόδων που καλύπτει η δαπάνη μισθοδοσίας, παρότι διαφέρει από δήμο σε δήμο και από χώρα σε χώρα, παραμένει ένα από τα μεγαλύτερα κέντρα κόστους για την Ευρωπαϊκή ΤΑ.

Η Ελλάδα αλλά και πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Ισλανδία, Λετονία, Λουξεμβούργο) προσπάθησαν αυτή την περίοδο να αναδιοργανώσουν την τοπική τους αυτοδιοίκηση. Ταυτόχρονα, την ίδια περίοδο, παρατηρήθηκε μία κίνηση περιορισμού του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή των ενδιάμεσων βαθμίδων, σε χώρες όπως η Γαλλία, η Λετονία, η Νορβηγία, η Πολωνία και η Σουηδία.

Παράλληλα με τον περιορισμό των εσόδων ασκήθηκε μία έντονη πίεση στους ευρωπαϊκούς ΟΤΑ, λόγω της κρίσης, από την πλευρά των πολιτών. Οι πιέσεις για αύξηση της ζήτησης, κυρίως στις υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης ήταν πολύ ισχυρές. Στην αυξημένη αυτή ζήτηση θα πρέπει να προστεθεί η πάγια ανάγκη αντιμετώπισης προβλημάτων όπως αυτά που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού ή τη μετανάστευση. Η ραγδαία αύξηση της γήρανσης των δημοτών τροποποιεί τη ζήτηση και προσφορά των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών και Υπηρεσιών, ενώ η ενσωμάτωση των νέων πολιτών

¹ Ο Ράλλης Γκέκας είναι διευθύνων σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ και η Κατερίνα Μήτσου στέλεχος της ΚΕΔΚΕ

δημιουργεί νέα ζήτηση, ιδιαίτερα σε χώρες όπου οι ΟΤΑ παίζουν σημαντικό ρόλο στην προσφορά κοινωνικής κατοικίας, απασχόλησης και γενικότερα κοινωνικών υπηρεσιών.

Η οικονομική ανασφάλεια, η αύξηση της ζήτησης για τοπικές δημόσιες δαπάνες με παράλληλη μείωση των επιχορηγήσεων, αλλά και των τοπικών φορολογικών εσόδων, οδήγησε πολλούς ευρωπαϊκούς δήμους στην αύξηση της φορολογικής πίεσης. Στην πορεία αυτή αποκαλύφθηκε ότι ο τοπικός φόρος που επηρεάζεται λιγότερο από τις οικονομικές διακυμάνσεις και συμβάλλει στη σταθερότητα του δημοτικού προϋπολογισμού είναι ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας. Η πρόσφατη Ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει επίσης ότι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων αρμόζει περισσότερο στην ΤΑ ενώ αντίθετα, ο φόρος εισοδήματος των νομικών προσώπων φαίνεται να προσιδιάζει καλύτερα στις δυνατότητες και τα πλεονεκτήματα της κεντρικής κυβέρνησης.

Επίσης, ένα φαινόμενο που δεν αποτελεί αποτέλεσμα της κρίσης αλλά λόγω της κρίσης παρατηρήθηκαν αυξητικές τάσεις, είναι η μεταφορά, από ανώτερες βαθμίδες και κυρίως το κεντρικό κράτος, αρμοδιοτήτων οι οποίες όμως δεν συνοδεύονται από τους ανάλογους πόρους. Το φαινόμενο αυτό παίρνει πλέον και πιο εκλεπτυσμένες μορφές. Παρατηρήθηκε για παράδειγμα μεταφορά κόστους από τη βαθμίδα που καθορίζει τις προδιαγραφές και τη στρατηγική προσφοράς μίας υπηρεσίας στη βαθμίδα η οποία καλείται να τις εφαρμόσει.

Θα πρέπει πάντως να τονιστεί ότι παρά τις πιέσεις, ο δανεισμός της Ευρωπαϊκής ΤΑ δεν κινείται σε απαγορευτικά, αλλά ούτε καν ανησυχητικά επίπεδα. Σε χώρες ιδιαίτερα όπως η Ελλάδα, όπου οι δήμοι και οι περιφέρειες διαχειρίζονται το 3% μόλις του ΑΕΠ και ο δανεισμός τους αντιπροσωπεύει ποσοστό μικρότερο του 0,7% του συνολικού δημοσιονομικού χρέους, οι ανησυχίες που κατά καιρούς εκφράζονται είναι αβάσιμες. Σημειώνεται πάντως ότι σε πολλές χώρες (Ελλάδα, Τσεχία, Ηνωμένο Βασίλειο, Βουλγαρία) κατά την τρέχουσα οικονομική περίοδο τέθηκαν κανόνες στο δανεισμό, οι οποίοι τον συνδέουν με την ικανότητα εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης των δήμων και των περιφερειών.

Ο περιορισμός των εσόδων και η ανάγκη αύξησης των δαπανών οδηγεί τους δήμους και τις περιφέρειες στην αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων. Στόχος είναι ο περιορισμός του κόστους παροχής των Τοπικών Δημοσίων Αγαθών και Υπηρεσιών με παράλληλη διατήρηση, εάν όχι αύξηση, της παρεχόμενης ποσότητας και ποιότητας τους. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται πολιτικές που έχουν να κάνουν με την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δήμων και περιφερειών, την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας μέσω διαδημοτικών συνεργασιών, την προώθηση συνεργειών με τον ιδιωτικό τομέα.

Τέλος, δεν είναι τυχαίο ότι από πολλούς ερευνητές (Luiz de Mello, OECD 2010) και διεθνείς οργανισμούς, όπως η παγκόσμια ένωση πόλεων και τοπικών αυτοδιοικήσεων, τίθεται το θέμα επαναδιατύπωσης της αρχής του ισοσκελισμένου τοπικού δημόσιου προϋπολογισμού και της εισαγωγής περισσότερο ευέλικτων μορφών, ικανών να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικότερα τις οικονομικές διακυμάνσεις.

Το πρόγραμμα URBACT

Στο τέλος του 2009, 131 πόλεις από 24 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έλαβαν μέρος σε μία έρευνα που πραγματοποίησε το πρόγραμμα URBACT για τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης στις πόλεις. Η έρευνα χωρίστηκε σε δύο μέρη: το πρώτο διερευνούσε τη φύση των επιπτώσεων της κρίσης στις πόλεις και το δεύτερο τον τρόπο που αυτές αντέδρασαν. Τα κυριότερα σημεία της έρευνας συνοψίζονται στο παρακάτω κείμενο, με πρωταρχικό σκοπό να προσφερθεί μία επισκόπηση των επιπτώσεων της κρίσης στις διαφορετικές πόλεις ανά την Ευρώπη και παράλληλα να υπάρξει ενημέρωση γύρω από τις πιθανές απαντήσεις και λύσεις που υιοθετήθηκαν.

Οι επιπτώσεις της κρίσης στις πόλεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πάνω από το 80% των πόλεων που έλαβαν μέρος στην έρευνα ανέφεραν ότι έχουν πληγεί σοβαρά από την οικονομική κρίση, κυρίως στον τομέα της επιχειρηματικότητας και στην αγορά εργασίας, με τις ανάλογες επιπτώσεις στον κοινωνικό ιστό. Υπήρξαν ωστόσο και οι περιπτώσεις των πόλεων εκείνων, (23 πόλεις από την Γερμανία, την Πολωνία και την Σουηδία) στις οποίες παρατηρήθηκαν ελάχιστες επιπτώσεις είτε στον ιδιωτικό τομέα, είτε

στον τομέα της απασχόλησης γενικότερα. Το εθνικό πλαίσιο, όπως επίσης και τα τοπικά οικονομικά χαρακτηριστικά αποτελούν τους κύριους παράγοντες στην προσπάθεια εξήγησης της διαφορετικής αντίδρασης των πόλεων αυτών απέναντι στην κρίση: μία τοπική οικονομία που βασίζεται σε Μικρο- Μεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) που λειτουργούν τοπικά και αυτοχρηματοδοτούνται αντί να εξαρτώνται από τις τραπεζικές πιστώσεις, η οικονομία που βασίζεται στον τομέα των υπηρεσιών, η χαμηλή διασύνδεση με τις διεθνείς αγορές και η σημασία της εσωτερικής ζήτησης ήταν ανάμεσα στα χαρακτηριστικά που βοήθησαν.

Οι αναδιαρθρώσεις στην αγορά εργασίας των πόλεων

Αν και η ανεργία αυξήθηκε κατά 80% στις πόλεις, οι τομείς που επηρεάστηκαν σε μεγαλύτερο βαθμό ήταν συγκεκριμένοι. Οι κύριοι οικονομικοί τομείς που «χτυπήθηκαν» σε κάθε πόλη επηρέασαν το επίπεδο δεξιοτήτων, το φύλο, την ηλικία και την εθνική σύνθεση των ατόμων που κατέληξαν άνεργοι. Έτσι για παράδειγμα άντρες με σχετική ειδίκευση στις οικονομικές υπηρεσίες και στην αυτοκινητοβιομηχανία, ανειδίκευτοι εργάτες, νέοι και μετανάστες στις κατασκευές και ανειδίκευτες εργαζόμενες στον τουρισμό και στο λιανικό εμπόριο ήταν τα πρώτα θύματα της οικονομικής κρίσης. Στο σύνολό τους τα στοιχεία «δείχνουν» τους ανειδίκευτους ή με χαμηλή ειδίκευση εργάτες ως την βασική ομάδα ανέργων.

Οι νέοι

Συνολικά οι νέοι αναγνωρίστηκαν ως την ομάδα που έχει πληγεί σημαντικότερα από την κρίση, τόσο γιατί το κόστος απόλυσής τους ήταν χαμηλότερο, όσο και λόγω της απροθυμίας των εργοδοτών να προσλάβουν άπειρους εργαζόμενους. Σε κάποιες περιπτώσεις, τα υψηλά επίπεδα της νεανικής ανεργίας ήταν αποτέλεσμα και της αναζήτησης εργασίας νέων με προσόντα και ειδίκευση σε άλλες χώρες, όπως οι ΗΠΑ και ο Καναδάς. Στο πλαίσιο αυτό, οι πόλεις πλέον αντιμετωπίζουν την πρόκληση της εύρεσης βιώσιμων τοπικών πόρων και θέσεων απασχόλησης που θα συγκρατήσουν τους νέους στις τοπικές κοινωνίες.

Οι μετανάστες

Η ομάδα των μεταναστών υπήρξε ιδιαίτερα ευάλωτη στις επιπτώσεις της κρίσης, καθώς οι δείκτες της ανεργίας αυξήθηκαν ραγδαία στη δική τους περίπτωση σε σχέση και με τους αντίστοιχους δείκτες άλλων πληθυσμιακών ομάδων. Οι απαντήσεις των πόλεων αναφέρουν περιπτώσεις μεταναστών που επέστρεψαν στις πόλεις προέλευσής τους, αλλά και την παράλληλη μείωση νέων μεταναστών στις πόλεις της Βόρειας Ευρώπης. Ταυτόχρονα όμως, η επιστροφή μεταναστών, που προέρχονταν από τις πόλεις της Ανατολικής Ευρώπης στις πατρίδες τους, αύξησε την πίεση στην τοπική αγορά εργασίας και στα συστήματα κοινωνικής προστασίας.

Τα κοινωνικά ζητήματα

Τα ζητήματα που εντοπίστηκαν παραπάνω αποτελούν την κορυφή στο παγόβουνο των κοινωνικών προβλημάτων. Τα αυξημένα επίπεδα φτώχειας, η παραοικονομία, τα χρέη, ο αριθμός των άστεγων, τα προβλήματα υγείας, η αύξηση της εγκληματικότητας, αυξάνουν τη ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών, απειλώντας ταυτόχρονα την κοινωνική συνοχή.

Ωστόσο, ο αντίκτυπος της κρίσης στα κοινωνικά ζητήματα εξαρτάται παράλληλα και από την αντίδραση των πόλεων. Ο περιορισμός των φορολογικών εσόδων και οι περικοπές στους δημοτικούς προϋπολογισμούς οδήγησαν στην αναβολή και στον οριστικό τερματισμό προγραμμάτων κοινωνικού χαρακτήρα σε τοπικό επίπεδο. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις πόλεων που δήλωσαν ότι δεν είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και κοινωνικά επιδόματα. Υπάρχουν όμως και οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες οι πόλεις αξιοποίησαν ευρωπαϊκούς πόρους, εθνικά προγράμματα ανάκαμψης, αλλά και ιδίους πόρους προκειμένου να αυξήσουν τις κοινωνικές δαπάνες και να υλοποιήσουν κοινωνικά προγράμματα.

Οι τοπικοί προϋπολογισμοί

Το 80% των πόλεων απάντησαν ότι είχαν μειώσεις στους προϋπολογισμούς τους. Η φύση και το μέγεθος των μειώσεων αυτών εξαρτώνται από τη σύνθεση των οικονομικών της κάθε πόλης. Το αποτέλεσμα ήταν η απόσυρση των ιδιωτικών εταίρων από τη συγχρηματοδότηση προγραμμάτων και η αδυναμία των πόλεων να έχουν πρόσβαση στους ευρωπαϊκούς πόρους λόγω

της έλλειψης συγχρηματοδότησης. Μολονότι μία τέτοια κατάσταση συνεπάγεται καθυστέρηση στην υλοποίηση προγραμμάτων ανάκαμψης, έδωσε παράλληλα την ευκαιρία σε πολλές πόλεις να προχωρήσουν σε δικές τους πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της πράσινης και έξυπνης ανάπτυξης.

Τα σχέδια αντιμετώπισης της κρίσης

Μία στις τέσσερις πόλεις διαθέτουν επίσημο σχέδιο ανάκαμψης (τάση ιδιαίτερα κυρίαρχη σε πόλεις του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας). Ο μεγαλύτερος αριθμός πόλεων (μία στις τρεις) αναφέρουν ότι έχουν λάβει ανεξάρτητα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης, που συμπεριλαμβάνουν την υλοποίηση των εθνικών προγραμμάτων, την περικοπή δαπανών και την ανάληψη καινοτόμων δράσεων. Τέλος, μόνο το 30% απάντησε ότι δεν έχει ληφθεί ακόμη κανένα μέτρο, ποσοστό όμως που περιλαμβάνει και τις περιπτώσεις πόλεων στις οποίες η κρίση δεν είχε μεγάλο αντίκτυπο.

Η πλειοψηφία των μέτρων για την υποστήριξη των επιχειρήσεων περιλαμβάνει την ανεύρεση τρόπων για την προσωρινή κάλυψη των πιστωτικών τους αναγκών, την παροχή υποστήριξης, τη μείωση των δαπανών τους, αλλά και τη στροφή σε αναδυόμενους τομείς όπως είναι η παραγωγή ενέργειας.

Τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας χωρίζονται και αυτά σε διαφορετικές κατηγορίες: δημιουργία άμεσων αλλά προσωρινών θέσεων απασχόλησης, εντατική υποστήριξη των μακροχρόνια άνεργων, διεύρυνση της εκπαίδευσης και της κατάρτισής τους ιδιαίτερα σε μελλοντικούς τομείς ανάπτυξης. Υπάρχουν και ορισμένες πρωτοβουλίες που επικεντρώνονται στην δημιουργία ποιοτικών και βιώσιμων θέσεων εργασίας, σε τοπικό επίπεδο, ιδιαίτερα για ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες όπως είναι οι νέοι.

Ο κοινωνικός ρόλος

Η άμεση αντίδραση στην αύξηση των κοινωνικών υπηρεσιών αποτελείται κυρίως από την ενίσχυση των ανέργων με κοινωνικά επιδόματα, την συμβουλευτική σχετικά με τη διαχείριση χρεών, τα προγράμματα διάσωσης από περιπτώσεις υποθηκών και την κοινωνική στέγαση. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι αν και μερικές πόλεις ενίσχυσαν τις κοινωνικές τους

υπηρεσίες, δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η περικοπή τους υπήρξε μονόδρομος.

Ο ρόλος των επενδύσεων

Πολλές από τις πόλεις προχώρησαν σε επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα και στα μέτρα ενεργειακής απόδοσης στον τομέα των κατασκευών και των μεταφορών, αγοράζοντας εκτάσεις και κτίρια σε χαμηλές τιμές και αναπτύσσοντας επιχειρηματικές υποδομές. Οι επενδύσεις σε καινοτόμες επιχειρήσεις, στις «πράσινες» μορφές ενέργειας και στον τομέα της περιθάλψης σχεδιάστηκαν επίσης με τη λογική της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, χωρίς ωστόσο να είναι ξεκάθαρος ο αριθμός τους ή το σε ποιον απευθύνονται. Αν και πρόκειται για σημαντικά μέτρα, ένας μικρός μόνο αριθμός αυτών μπορεί να θεωρηθεί ως μακροχρόνιες παρεμβάσεις που προετοιμάζουν το έδαφος για τη μετά – κρίση εποχή.

Τελειώνοντας...

Οι πόλεις αναμφίβολα βρίσκονται στην πρώτη γραμμή όσον αφορά στον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης. Η θέση τους αυτή είναι ακριβώς ο λόγος για τον οποίο την ίδια στιγμή μπορούν να έχουν καθοριστικό ρόλο τόσο στην αναζήτηση απαντήσεων και λύσεων, όσο και στην εφαρμογή και υλοποίηση προγραμμάτων που μπορούν να έχουν άμεση επιρροή στην ποιότητα ζωής των πολιτών.