



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ : « Επιχειρησιακά Προγράμματα Οργανισμών
Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και η συμβολή τους στην Βιώσιμη Ανάπτυξη :
Η περίπτωση του Δήμου Ανατολικής Μάνης »**

Εργασία του μεταπτυχιακού φοιτητή Σαμιώτη Κωνσταντίνου
(Α.Μ. : μαρμ 10035)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : Πέτρου Αναστασία

Επιτροπή :

Τρίπολη Φεβρουάριος 2012



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ : « Επιχειρησιακά Προγράμματα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και η συμβολή τους στην Βιώσιμη Ανάπτυξη :

Η περίπτωση του Δήμου Ανατολικής Μάνης »

Εργασία του μεταπτυχιακού φοιτητή Σαμιώτη Κωνσταντίνου

(Α.Μ. : μαρμ 10035)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : Πέτρου Αναστασία

Επιτροπή :

Τρίπολη Φεβρουάριος 2012

«Αν μια πολιτεία βρίσκεται, στο σύνολο της σε ακμή εξυπηρετεί πολύ καλύτερα τους πολίτες, παρά όταν οι πολίτες επιτύχουν ο καθένας, αλλά η πολιτεία στο σύνολο της δυστυχεί.....»

ΠΕΡΙΚΛΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι ευρείες και ταχύτατες μεταβολές που πραγματοποιούνται και θα πραγματοποιηθούν στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα και οι νέες συνθήκες που διαμορφώνονται σε Ευρωπαϊκό και Εθνικό επίπεδο, αναδεικνύουν και ενισχύουν τον ρόλο και την συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη και οδηγούν την τοπική κοινωνία και τους Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν σε νέες προκλήσεις, να επιλύσουν κρίσιμα προβλήματα και να αξιοποιήσουν ευκαιρίες.

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων ενσωμάτωσε τις δύο βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αρχή της «εταιρικής σχέσης» και την αρχή της «επικουρικότητας» και θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση κατάρτισης τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Με τον νόμο Ν.3852/2010 Νέα αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-«Καλλικράτης» ενίσχυσε τον θεσμό αυτό και τον έκανε υποχρεωτικό για κάθε Δήμο και επέκτεινε τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό από τέσσερα σε πέντε έτη. Τα επιχειρησιακά προγράμματα αναμένεται να αποτελέσουν ένα σημαντικό εργαλείο στα χέρια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς την κατεύθυνση της τοπικής βιώσιμης ανάπτυξης και περιλαμβάνουν του όραμα και τους αναπτυξιακούς στόχους κάθε Δήμου καθώς και τον προγραμματισμό για την υλοποίησή τους. Σκοπός αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας είναι να αναδείξει τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην τοπική ανάπτυξη μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

ABSTRACT

The rapid changes in the Greek public sector and the new environment that is formulated in European and National level, enforces the role of Local Government in creating development. Therefore the need for the local communities to respond to the new challenges and deal with critical issues by benefiting from new opportunities is vital. Towards this direction and in compliance with the two basic principles of the European Union –those of partnership and subsidiarity- the Municipalities and Communities Code enacts the requirement for the Municipalities to create a four - year Operational Program. The new architecture of Local Government enforced this statute by making it obligatory for all the Municipalities of the country and by prolonging the mid-term planning from four to five years. According to the existing bibliography, Operational Programs are an important tool for the Local Government, in order to achieve sustainable local growth. The Operational Programs include the vision of the Municipalities their development objectives and their plan for implementation. The aim of the present thesis is to point the importance of the operational programs to the process of local development.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ-ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΑ	Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΕΠ	Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων
ΤΑΠ	Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ-ΠΙΝΑΚΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΑΔΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ.	- 67 -
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 Κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου.....	- 85 -
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.....	- 87 -
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΕΩΝ ΤΟΥ Ε.Π. ...	- 88 -
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ.....	- 153 -
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	- 154 -

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1- ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΔΗΜΟΥ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ ΠΟΥ ΤΕΛΟΥΝ ΥΠΟ ΕΙΔΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	- 100 -
Πίνακας 2 -ΤΟΠΙΑ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΚΑΛΛΟΥΣ ΣΤΗΝ ΛΑΚΩΝΙΑ.....	- 100 -
Πίνακας 3 - Κατανομή πληθυσμού Δήμου Ανατολικής Μάνης ανά Τομέα – Πηγή : Αγγ. Σιόλας	- 105 -
Πίνακας 4 – Πίνακας ταξινόμησης του πληθυσμού σε ημιαστικό και αγροτικό.....	- 106 -
Πίνακας 5 - Επιχειρήσεις Δευτερογενούς Τομέα αναά τέως Δήμο & Συνολικά – Πηγή Επιμελιτήριο Λακωνίας.....	- 108 -
Πίνακας 6 - Κλάδοι οι οποίοι ωφελούνται από τον τουρισμό	- 117 -
Πίνακας 7 - Κίνηση Λιμένα Γυθείου 2010.....	- 118 -
Πίνακας 8 - Σχηματική Παρουσίαση Σεναρίων.....	- 130 -
Πίνακας 9- ΔΙΑΡΚΗΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΚΗΡΥΓΜΕΝΩΝ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ & ΜΝΗΜΕΙΩΝ ΝΟΜΟΥ ΛΑΚΩΝΙΑΣ	- 155 -

Πίνακας περιεχομένων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	- 10 -
1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΡΧΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ	- 16 -
1.1 Ιστορική Αναδρομή του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	- 16 -
1.2 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	- 18 -
1.2.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	- 18 -
1.2.2 Αρμοδιότητες των Δήμων	- 22 -
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	- 25 -
2.1 Η έννοια της Ανάπτυξης.....	- 25 -
2.2 Η Έννοια της Βιώσιμης ή Αειφόρου Ανάπτυξης	- 26 -
2.3 Η τοπική- ενδογενής ανάπτυξη: έννοια και χαρακτηριστικά	- 30 -
2.4 Η σημασία του περιφερειακού προγραμματισμού στην αναπτυξιακή διαδικασία - 33 -	-
2.5 Η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ενδογενή ανάπτυξη και τον περιφερειακό προγραμματισμό.	- 36 -
2.6 Ιστορική αναδρομή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων	- 42 -
2.7 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ	- 45 -
2.7.1 Οι βασικές αρχές της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας»	- 45 -
2.7.2 Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....	- 46 -
2.7.3 Περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	- 47 -
2.7.4 Ο Κανονισμός 1260/1999 περί διαρθρωτικών ταμείων	- 48 -
2.7.5 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007 -2013).....	- 50 -
3 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ο.Τ.Α.	- 54 -
3.1 Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	- 54 -
3.1.1 Το θεωρητικό υπόβαθρο του τοπικού προγραμματισμού	- 54 -
3.1.2 Καθορισμός των Αντικειμενικών στόχων	- 56 -
3.1.3 Βασικές αρχές τοπικού προγραμματισμού	- 59 -
3.1.4 Βασικοί σκοποί τοπικού προγραμματισμού	- 60 -
3.1.5 Σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	- 60 -
3.1.6 Η σημασία των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	- 63 -

3.1.7	Βασικά Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	- 63 -
3.1.8	Ενδεικτικές Πηγές Χρηματοδότησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος	- 66 -
3.1.9	Διαδικασία κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων	- 67 -
3.1.10	Εισαγωγή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στην Ελλάδα	- 68 -
3.2	ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ Ε.Π. ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΜΕ ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΟΥ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΕΙ Η Ε.Ε. (ΤΟΜΕΑΚΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ)	- 70 -
3.3	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	- 73 -
3.3.1	Αρχές που πηγάζουν από το Συνταγματικό Πλαίσιο	- 73 -
3.3.2	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)	- 76 -
3.3.3	Υπουργική Απόφαση 18183/2007	- 78 -
3.3.4	Προεδρικά Διατάγματα 185/2007 & η τροποποίηση του 89/2011	- 78 -
3.3.5	Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.	- 84 -
3.4	Προϋποθέσεις για τον επιτυχημένο Σχεδιασμό και Υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος	- 93 -
4	ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	- 97 -
5	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	- 142 -
5.1	ΒΙΒΛΙΑ	- 143 -
5.2	ΕΛΛΗΝΙΚΗ	Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι ταχύτατες μεταβολές που συντελούνται στην σύγχρονη πραγματικότητα του Ελληνικού Δημοσίου Τομέα και οι νέες συνθήκες που διαμορφώνονται σε Ευρωπαϊκό και Εθνικό επίπεδο, ενισχύουν τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη και καλούν την τοπική κοινωνία και τους Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν σε νέες προκλήσεις, να επιλύσουν κρίσιμα προβλήματα και να αξιοποιήσουν διαθέσιμες ευκαιρίες.

Το 1988 με την αναμόρφωση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής εισάγεται ο πολυετής προγραμματισμός και αρχίζουν να διαμορφώνονται αντίστοιχα πολυετή προγράμματα. Στην Ελλάδα η εφαρμογή του προγραμματισμού στην τοπική αυτοδιοίκηση ξεκίνησε με τις διατάξεις του του Ν.1622/1986 περί Δημοκρατικού προγραμματισμού και Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Τ.Α.Π.). Όμως ο θεσμός των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων απέτυχε. Όμως η προσπάθεια για περιφερειακό σχεδιασμό και βιώσιμη τοπική ανάπτυξη δεν σταμάτησε και υποστηρίζεται στον Ευρωπαϊκό και στον Ελληνικό χώρο.

Προς την κατεύθυνση αυτή και ευθυγραμμισμένος με τις δύο βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αρχή της «εταιρικής σχέσης» και την αρχή της «επικουρικότητας», ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων θεσμοθέτησε την υποχρέωση κατάρτισης τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα αποτελούν ένα πολύτιμο εργαλείο που έχουν στην διάθεση τους οι Ο.Τ.Α. προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ενδογενούς ανάπτυξης και περιλαμβάνουν τους αναπτυξιακούς στόχους κάθε σύγχρονου Δήμου και τον προγραμματισμό για την υλοποίησή τους.

Με τον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, το 2006, καθορίστηκε ότι οι Δήμοι άνω των 10.000 κατοίκων υποχρεούνται να έχουν μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό και να συντάξουν τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα. Με τον νόμο Ν.3852/2010 «Καλλικράτης» η σύνταξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Δήμων είναι υποχρεωτική, η δε περίοδος προγραμματισμού παρατείνεται από τέσσερα σε πέντε έτη.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάδειξη της συμβολής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στην διαδικασία της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης και στην αντιμετώπιση των ιδιαίτερων συνθηκών μέσω στοχευμένων μικρής κλίμακας δράσεων και μεθόδων. Με αφετηρία την ανάλυση και αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου Ανατολικής Μάνης, έγινε προσπάθεια να αναλυθεί ο θεσμός των επιχειρησιακών σχεδίων, να επιβεβαιωθεί η αναγκαιότητα του προγραμματισμού στην σύγχρονη αναπτυξιακή διαδικασία και να εξαχθούν συμπεράσματα για τον βαθμό προσαρμογής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα νέα δεδομένα.

Το 1988 με την αναμόρφωση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής εισάγεται ο Πολυετής Προγραμματισμός και διαμορφώνονται τα αντίστοιχα πολυετή προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά προσδιορίζουν και τις περιόδους προγραμματισμού.

Στην αρχή κάθε Προγραμματικής Περιόδου, τίθεται ένας καινούριος προγραμματικός στόχος, με βάση τον οποίο γίνεται ο προγραμματισμός των δράσεων και αναμορφώνονται οι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των χρηματοδοτικών μέσων. Εντός των προγραμματικών περιόδων κατανέμονται οι πόροι και διαμορφώνεται η πολιτική της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Το σύστημα αυτό, με όλους τους σχεδιασμούς που επήλθαν, ισχύει έως σήμερα. Με πρωτοβουλία της Επιτροπής, οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζονται στον στρατηγικό σχεδιασμό και την εφαρμογή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Έτσι, εισάγονται στην άσκηση των δημοσιών πολιτικών στην Ελλάδα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, μέσω των οποίων κατευθύνονται οι πόροι (Εθνικοί και Κοινοτικοί) σε συγκεκριμένους στόχους, μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού.

ΣΚΟΠΟΣ

Η τελική εργασία «Επιχειρησιακά Προγράμματα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και η συμβολή τους στην Βιώσιμη Ανάπτυξη : Η περίπτωση του Δήμου Ανατολικής Μάνης» έχει ως σκοπό την ανάδειξη του ρόλου των Ο.Τ.Α. στην τοπική ανάπτυξη μέσω της νέας πραγματικότητας, της σύνταξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, μέσα από την ανάλυση και την αξιολόγηση της περίπτωσης του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου Ανατολικής Μάνης καθώς και η μελέτη του νέου εργαλείου προγραμματισμού των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, δηλαδή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα εξετάζονται ως προς το θεσμικό πλαίσιο που τα διέπει και ως προς την έως τώρα (Ιανουάριος 2012) πρακτική τους εφαρμογή, ιδίως μέσα από την μελέτη περίπτωσης του Ε.Π. Δήμου Ανατολικής Μάνης.

ΣΤΟΧΟΣ

Στόχος της παρούσης εργασίας αποτελεί η προσπάθεια αποτύπωσης του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α.. Η εργασία επιχειρεί να ορίσει με όσο το δυνατόν περισσότερη σαφήνεια το πεδίο των Ε.Π., βοηθώντας παράλληλα στον ερευνητικό σχεδιασμό και στη συλλογή πρωτογενών δεδομένων γύρω από το συγκεκριμένο θέμα. Η επιλογή των στόχων έγινε κυρίως βάσει της σαφήνειάς τους, της εφικτότητάς τους στο συγκεκριμένο χρονικό περιθώριο εκπόνησης της εργασίας και της κατεύθυνσής τους προς την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων.

ΜΕΣΑ

Η εκπόνηση της εργασίας στηρίζεται κατά πρώτο λόγο στην αναζήτηση πρωτογενών πηγών (σχετική νομοθεσία και θεσμικό πλαίσιο, άτυπες συνεντεύξεις με στελέχη του Τμήματος Προγραμματισμού και Οργάνωσης του Δήμου Ανατολικής Μάνης, του οποίου είμαι στέλεχος, μελέτη περίπτωσης του Ε.Π. Δήμου Ανατολικής Μάνης, στατιστικά στοιχεία) αλλά και σε περιορισμένη δευτερογενή βιβλιογραφία (βιβλία, άρθρα, διαδικτυακές πηγές), κυρίως όσον αφορά στο καθαρά θεωρητικό κομμάτι της εργασίας.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η ερευνητική μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για την εκπόνηση αυτής της μελέτης είναι η ανάλυση δεδομένων και η μελέτη περίπτωσης.

Κυρίαρχα κριτήρια επιλογής μεθοδολογικού εργαλείου για την εκπόνηση της εργασίας αποτέλεσαν η πρόσβαση σε πρωτογενές υλικό και βιβλιογραφία, ο διαθέσιμος χρόνος για την ολοκλήρωση της εργασίας και τα πορίσματα και οι κατευθύνσεις που προέκυψαν κατά τη συνεργασία με την επιβλέπουσα καθηγήτρια.

Θέλοντας να προσεγγίσουμε τον θεσμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και την συνεισφορά τους στην τοπική ανάπτυξη, αναλύθηκε (με την βοήθεια της βιβλιογραφίας, της νομοθεσίας και των ηλεκτρονικών πηγών) η έννοια της ενδογενούς βιώσιμης ανάπτυξης και του επιχειρησιακού σχεδιασμού, οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διοίκηση μέσω στόχων, καθώς και ο θεσμός κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Ο.Τ.Α. Ά βαθμού, όπως ισχύει μέσα από την τρέχουσα Ελληνική Νομοθεσία.

Στοχεύοντας σε μια ολιστική, σε βάθος ανάλυση του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, επιλέχθηκε η μελέτη περίπτωσης, η οποία αποτελεί μια ιδανική μεθοδολογία που αναδεικνύει με λεπτομέρεια τα καίρια ζητήματα από την οπτική γωνία των συμμετεχόντων και χρησιμοποιώντας πολλαπλές πηγές δεδομένων. Ως μελέτη περίπτωσης επιλέχθηκε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Ανατολικής Μάνης, διότι εργαζόμαστε στο τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής του Δήμου Ανατολικής Μάνης. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω κριτήρια, η εργασία εντάσσεται τελικά στις περιγραφικές έρευνες ή αλλιώς έρευνες πεδίου (Ακρίβος, Ρουμπάνης και Ψαρόπουλος, 2009). Στηρίζεται στην αξιοποίηση πρωτογενούς υλικού και ιδίως στη μελέτη του θεσμικού πλαισίου, σε άτυπες συνεντεύξεις και στη μελέτη περίπτωσης του Δήμου Ανατολικής Μάνης.

Εκ των ανωτέρω συνάγονται τα εξής ερευνητικά ερωτήματα, τα οποία διατρέχουν το σώμα της εργασίας:

- Ποιά είναι η νομότυπη τυπική δομή και διαδικασία κατάρτισης ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος;
- Ποιά είναι η σημασία του Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού στην βιώσιμη τοπική ανάπτυξη;
- Πόσο συμβαδίζει ο θεσμός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με την

Διοικητική Μεταρρύθμιση;

ΥΠΟΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η επιλογή του μεθοδολογικού εργαλείου, όπως αυτό περιγράφεται στην προηγούμενη ενότητα, υπαγορεύει αυτόματα την υιοθέτηση της υπόθεσης εργασίας (*Ακρίβος, Ρουμπάνης και Ψαρόπουλος, 2009*).

Το ερευνητικό ερώτημα που τίθεται είναι το εξής:

- Συμβάλλουν τα τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα που εκπονούν οι Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού στον αποτελεσματικότερο προγραμματισμό των δράσεων των Δήμων και στην επίτευξη του οράματος που οι ίδιοι οι Δήμοι θέτουν;

Στην υπόθεση αυτή ως ανεξάρτητη μεταβλητή θεωρούνται τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Δήμων, ενώ ως εξαρτημένη μεταβλητή δύναται να θεωρηθεί η συμβολή τους στον προγραμματισμό και την επίτευξη του οράματος των Δήμων. Η ποσοτικοποίηση της συμβολής αυτής, αν και επιβεβλημένη, δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί, λόγω της μικρής περιόδου εφαρμογής των Ε.Π. στην ελληνική πραγματικότητα και της συναφούς έλλειψης σχετικών στοιχείων. Ωστόσο θεωρείται εφικτή η έστω και ποιοτική προσέγγιση του ζητήματος.

ΔΟΜΗ

Το πρώτο μέρος της εργασίας αναφέρεται στην σύνδεση των προγραμμάτων προγραμματισμού και την τοπική ανάπτυξη όπως διαμορφώθηκε από τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πρώτο κεφάλαιο πραγματεύεται την ανάπτυξη του θεσμού της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, εξετάζοντας την συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της, την αυτοτέλειά της και τις αρμοδιότητές της.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αποτυπώνεται η σημασία της έννοιας του προγραμματισμού στην ενδογενή βιώσιμη τοπική ανάπτυξη και επιχειρείται η σύνδεση του θεσμού των επιχειρησιακών προγραμμάτων με τις Ευρωπαϊκές Επιταγές, όπως αυτές διαμορφώνονται από της αρχές της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας.

Τέλος, το τρίτο κεφάλαιο εξειδικεύεται στον θεσμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, το θεσμικό πλαίσιο, τους σκοπούς και τους στόχους τους καθώς και την ορθή διαδικασία κατάρτισής τους.

Το δεύτερο μέρος της μελέτης επικεντρώνεται την μελέτη περίπτωσης του Δήμου

Ανατολικής Μάνης, όπου στο τέταρτο κεφάλαιο επιχειρείται μια συνοπτική περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης της περιοχής αλλά και του Ο.Τ.Α ως οργανισμού.

Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί ανάλυση του Επιχειρησιακού Προγράμματος 2012 - 2014 του Δήμου Ανατολικής Μάνης ακολουθώντας βήμα προς βήμα την διαδικασία κατάρτισης του και καταγράφοντας το όραμα και τους επιχειρησιακούς στόχους όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την δημοτική αρχή.

Το πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα συμπεράσματα και τις προτάσεις από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε, ενώ η συγκεκριμένη μελέτη ολοκληρώνεται με την βιβλιογραφία και τις πηγές που χρησιμοποιήθηκαν, καθώς και το παράρτημα με στοιχεία τα οποία δεν ήταν δυνατό να ενσωματωθούν στο θεωρητικό μέρος.

1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΡΧΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

1.1 Ιστορική Αναδρομή του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Από τον 6^ο π.Χ. αιώνα, ο Κλεισθένης δημιούργησε τους πρώτους 100 δήμους στην ιστορία, χωρίζοντας τους Αθηναίους σε δέκα φυλές με δέκα δήμους η καθεμία, μέχρι τον πρόσφατο νόμο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» η τοπική αυτοδιοίκηση έχει διανύσει πάρα πολλά βήματα. Λίγο μετά την ελληνική επανάσταση, το 1822 ψηφίζεται το πρώτο ουσιαστικό θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, με την διαίρεση της χώρας σε 28 επαρχίες, σε υποεπαρχίες και σε κοινότητες. Το 1828 ο Ι. Καποδίστριας έθεσε τα θεμέλια ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης. Η χώρα διαιρέθηκε σε τμήματα, στα οποία τέθηκαν επικεφαλής επίτροποι, και κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες που αποτελούνταν από πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Το 1833 ο νόμος της Αντιβασιλείας «Περί συστάσεως των Δήμων» διακρίνει τους δήμους σε τρεις κατηγορίες (δήμοι με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, δήμοι με πληθυσμό 2.000-10.000 κατοίκους και δήμοι με πληθυσμό μέχρι 2.000 κάτοικους). Με το νόμο αυτό εισάγεται ο θεσμός της δημαρχίας. Οι δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία και έχουν εννεαετή θητεία. Στους Δήμους με πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους ο δήμαρχος διοριζόταν από τον βασιλιά ενώ στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων από τον πληρεξούσιο νομάρχη. Με αυτό τον νόμο η χώρα είχε 750 δήμους. Με το Σύνταγμα του 1864 θεσπίστηκε η άμεση εκλογή των δημάρχων. Στο νόμο του 1912 «Περί συστάσεων δήμων και κοινοτήτων» επήλθαν σημαντικές αλλαγές στην δομή της Αυτοδιοίκησης. Οι πρωτεύουσες των νομών ή πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων έγιναν δήμοι και ο συνολικός αριθμός των δήμων και κοινοτήτων ήταν μεγαλύτερος των 6.000. Επί εποχής Βενιζέλου δημιουργούνται και οι 14 νομοί με 27 υποδιαιρέσεις. Το 1927 στο Σύνταγμα προβλέπονται δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, διαιρώντας την χώρα σε περιφέρειες και ορίζοντας ως πρώτο βαθμό τις κοινότητες. Οκτώ χρόνια αργότερα θα επανέλθει το καθεστώς του νόμου του 1912 με τις χιλιάδες διάσπαρτες κοινότητες. Ο Ι. Μεταξάς το 1938 με νόμο καθορίζει ορισμένες νομαρχιακές αρμοδιότητες. Ακολουθεί το Σύνταγμα του 1952, με το οποίο δεν επέρχονται σημαντικές τροποποιήσεις. Ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας συντάχθηκε το 1954, ενώ με το Σύνταγμα του 1975 επανακαθορίζονται οι βαθμοί αυτοδιοίκησης, ο πρώτος βαθμός είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι προσπάθειες διοικητικών μεταρρυθμίσεων πριν από τον «Καποδίστρια» ήταν αρκετές. Στην χρονική περίοδο από το 1912 έως την δεκαετία του 1980 ο αριθμός των κοινοτήτων παρέμεινε σχεδόν ο ίδιος. Το 1939 ήταν 5.582, το 1953 ήταν 5.639 και το 1986 υπήρχαν 5.697 κοινότητες. Για να μειωθεί αυτός ο μεγάλος αριθμός κοινοτήτων και δήμων, για πρώτη φορά το 1984 θεσπίζονται οικονομικά κίνητρα για εθελούσιες συνενώσεις. Με τον ίδιο νόμο δημιουργούνται και 572 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Το 1986 με νέο νόμο καθιερώνονται 1.116 γεωγραφικές ενότητες δήμων και προβλέπονται ακόμη πιο

ισχυρά οικονομικά κίνητρα για εθελούσιες συνενώσεις. Η υποχρεωτική συνένωση προβλέπεται μόνο στην περίπτωση που τα 3/5 των δήμων μιας γεωγραφικής ενότητας, τα οποία αντιστοιχούσαν και στο 50% του πληθυσμού της, επιθυμούσαν να συνενωθούν, οπότε η επιλογή αυτή ήταν αναγκαστική και για τα υπόλοιπα 2/5 των δήμων. Παρά τα σημαντικά οικονομικά κίνητρα η αποτελεσματικότητα των νομοθετικών πρωτοβουλιών ήταν απογοητευτική, καθώς λιγότεροι από 400 δήμους και κοινότητες από τους 5.775 συνολικά αξιοποίησαν το κίνητρο των συνενώσεων. Μια καινοτομία το 1994, με το νόμο για την συγκρότηση των συμβουλίων περιοχής, ήταν η συγκρότηση 492 συμβουλίων περιοχής. Τα συμβούλια περιοχής ήταν σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων με στόχο να λειτουργήσουν ως πόλος έλξης των δραστηριοτήτων όλης της περιοχής και να συμβάλλουν ώστε σταδιακά να προχωρήσουν οι εθελοντικές συνενώσεις. Ούτε αυτή η προσπάθεια απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ως αποτέλεσμα η χώρα μας εξακολουθούσε την δεκαετία του 1990 να έχει 5.318 κοινότητες και 457 δήμους. Από τους δήμους και τις κοινότητες ποσοστό 94% είχε πληθυσμό μικρότερο των 2.000 κατοίκων και αντιστοιχούσε μόλις στο 31% του πληθυσμού της χώρας. Από αυτούς ποσοστό 64% ήταν Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μικρότερο από 510 κατοίκους, ενώ στο σύνολό τους οι δήμοι και οι κοινότητες δεν αποτελούσαν ενιαίες πολεοδομικές ενότητες, αφού διαιρούνταν σε 12.315 οικισμούς. Η διοικητική μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια», το 1997, εισήγαγε τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των συνενώσεων και μετά από ισχυρές αντιδράσεις οδήγησε σε 914 δήμους και 120 κοινότητες. Με τον ν. 3845/2010 «Καλλικράτης» πραγματοποιήθηκε υποχρεωτική συνένωση και δημιουργήθηκαν 325 νέοι δήμοι (Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2010)/ Τεύχος 126).

1.2 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.2.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η πολυμορφία και οι τοπικές ιδιαιτερότητες διαφόρων θεμάτων που καλείται να αντιμετωπίσει και να επιλύσει ένα κράτος καθώς και οι οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες συγκεκριμένων κοινωνιών εξηγούν την ανάγκη προσφυγής της έννομης τάξης στο θεσμό της Αυτοδιοίκησης. Λόγω της αδυναμίας της κρατικής διοίκησης να γνωρίζει τις τοπικές υποθέσεις, οι διοικητικές αρμοδιότητες αλλά και η πολιτική ευθύνη διαχείρισης των τοπικών κοινωνιών μεταβιβάζεται στις ίδιες.

Ο όρος Διοίκηση διακρίνεται σε Δημόσια (Πολιτική και Στρατιωτική), και σε Ιδιωτική. Για την δημόσια πολιτική διοίκηση συνήθως χρησιμοποιείται ο όρος «Δημόσια Διοίκηση» (administration), ενώ συνήθως για την ιδιωτική χρησιμοποιείται ο ταυτόσημος αγγλικός όρος του 'management'. Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται γενικά το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών (Τσάτσος, 1999). Η δημόσια διοίκηση μιας χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας.

Αποκέντρωση είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια, είτε με τη μεταβίβαση τους με νόμο στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή στους λοιπούς τοπικούς οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας, είτε με την αποσυγκέντρωση, δηλαδή την παροχή εξουσιοδότησης προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων πάνω σε θέματα τοπικής σημασίας (Τσάτσος, 1999, σελ. 16).

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ο κατεξοχήν φορέας που αντιπροσωπεύει αμεσότερα την τοπική κοινωνία. Είναι ο φορέας που μπορεί να γίνει και ο φορέας προγραμματισμού και υλοποίησης της τοπικής ανάπτυξης μιας και η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αρμοδιότερη πολιτική βαθμίδα για τον προγραμματισμό και την υλοποίησή του (Π. Μαΐστρος, 2000).

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους.

Σύμφωνα και με το άρθρο 102 του Συντάγματος της Ελλάδος προκύπτουν πέντε ουσιαστικά εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα εξής :

1. Ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών προσώπων δημοσίου δικαίου, 2. Άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, 3. Αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, 4. Κρατική εποπτεία, 5. Διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπεσίλα-Βήκα Ε., 2004).

Η ισχύουσα νομοθεσία αναγνωρίζοντας την αναπτυξιακή αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιερώνει γενική αρμοδιότητα υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς όλες τις τοπικές υποθέσεις με τρόπο ώστε να παρακολουθεί τις εξελίξεις της τοπικής κοινωνίας.

Οι πολλαπλές δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με τις δραστηριότητες του κράτους, αναπτύσσονται στο πλαίσιο της σύγχρονης κοινωνίας, της οποίας οι δράσεις και λειτουργίες κατατάσσονται σε 3 διακριτούς αλλά και αλληλοεμπλεκόμενους μεταξύ τους τομείς :

α) Το δημόσιο τομέα, που περιλαμβάνει τόσο το υπό την στενή έννοια κράτος (κυβέρνηση-κρατική διοίκηση) όσο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου στα οποία περιλαμβάνονται και οι Ο.Τ.Α.- οι Οργανισμοί ιδιωτικού δικαίου ελεγχόμενοι από το κράτος-δημόσιες επιχειρήσεις),

β) Τον τομέα της «ιδιωτικής πρωτοβουλίας» (επιχειρήσεις και γενικότερα δραστηριότητες που οργανώνονται στα πλαίσια και κατά τους κανόνες της αγοράς)

και γ) Τον κοινωνικό τομέα ή τομέα συλλογικών δράσεων, που περιλαμβάνει δραστηριότητες που αναπτύσσονται από συλλογικούς φορείς όπως συνεταιρισμοί, επαγγελματικά επιμελητήρια, τοπικοί σύλλογοι ή άλλες μορφές συλλογικών πρωτοβουλιών με κοινωνικό στόχο (Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, 2002).

Η τοπική αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να θεωρηθεί κοινωνικός θεσμός διότι με την δομή και τις λειτουργίες τις οποίες επιτελεί προωθεί τη συμμετοχή και έκφραση των κατοίκων και των συλλογικών φορέων της περιοχής, μέσω των αυτοδιοικητικών θεσμών και δράσεων.

Κάθε σύγχρονο αποκεντρωτικό σύστημα διοικήσεως πρέπει να βασίζεται σε κάποιες αρχές όπως : η αρχή της ενότητας της διοικήσεως, δηλαδή η ενότητα των στόχων και της κατευθύνσεως στα πλαίσια των στόχων που καθορίζονται από την κυβέρνηση. Η αρχή του ορθολογισμού καταμερισμού των έργων και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, η αρχή της ισόρροπης ανάπτυξης στόχων και οργανώσεως που βασίζεται στην αντίληψη ότι το μέγεθος κάθε οργανωτικής διάρθρωσης πρέπει να ανταποκρίνεται στους στόχους που επιδιώκει.

Η αρχή της επικουρικότητας, η οποία καθιερώνεται και ως θεσμική υποχρέωση των κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ε.Ε. από την συνθήκη του Μάαστριχτ, ότι όλες οι αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται από μονάδες που βρίσκονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Το κράτος υποχρεούται με δικά του μέσα να επικουρεί τις μονάδες αυτές για την αποτελεσματική διεξαγωγή της αποστολής τους (Φαναριώτης Π., 1999).

Η αρχή της συντονισμένης δράσης με την οποία θεσμοθετούνται οι πόροι και τα χρηματοδοτικά μέσα για την υλοποίηση προγραμμάτων ή δράσεων. Σε αυτή την αρχή συμπυκνώνεται η φροντίδα της Πολιτείας για την βιωσιμότητα προγραμμάτων ή δράσεων.

Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης, η συναίνεση των τοπικών κοινωνιών είναι ασφαλώς μια από τις προϋποθέσεις επιτυχίας προγραμμάτων ή δράσεων. Κανένα μέτρο πολιτικής, δεν είναι δυνατό να επιτύχει τον σκοπό του, στο πλαίσιο της δημοκρατικής πολιτείας, χωρίς την αποδοχή από εκείνους προς τους οποίους απευθύνεται και των οποίων προσδοκίες προορίζονται να ικανοποιήσει.

Η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, στόχος των προγραμμάτων ή δράσεων πρέπει να είναι η συγκρότηση Ο.Τ.Α. ικανών να προγραμματίζουν και να υποστηρίζουν την ανάπτυξη στο χώρο τους και ικανών να παρέχουν υπηρεσίες βάσει σύγχρονων μορφών διοικητικής οργάνωσης.

Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας: Στόχος του προγράμματος είναι ο συγκερασμός και ταυτόχρονα η εγγύηση έκφρασης των ιδιαιτεροτήτων που αφορούν τον κάθε Ο.Τ.Α., τα διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης των υποδομών, ακόμη και τις διαφορές στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική φυσιογνωμία τους. Επίσης η με ορθολογικά κριτήρια χωροθέτηση ενός ελαχιστου ορίου έργων στους οικισμούς του δήμου.

Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης: Σε πολλές περιπτώσεις κατοχυρώνεται η αρχή της ελάχιστης εγγυημένης αντιπροσώπευσης σε συλλογικά όργανα λήψης αποφάσεων ή γνωμοδοτικά όργανα.

Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων μικρών χωριών : Η βελτίωση των όρων διαβίωσης και επαγγελματικής δραστηριότητας στα μικρά και σχεδόν άδεια χωριά της υπαίθρου και η ανάγκη να παραμείνει το παραγωγικό δυναμικό σε αυτά, αποτελούν συστατικό στοιχείο των στόχων των Ο.Τ.Α. (Παπαγεωργίου Γ., 2008).

Τα χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι (Γ. Πετράκος-Γ. Ψυχάρης, 2004: 261) :

1. Δημοκρατική συγκρότηση
2. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων
3. Η διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια
4. Η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση

1. Δημοκρατική Συγκρότηση των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος, οι Αρχές των Ο.Τ.Α. εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Άρα θεμελιώνεται από το Σύνταγμα η δημοκρατική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων των Ο.Τ.Α.. Η ελληνική αυτοδιοίκηση, από τα πρώτα χρόνια εμφάνισής της συνδέθηκε με τη «δημοκρατική αρχή» και καθιερώθηκε ως ο θεσμός που πραγματώνει τη λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο. Ο αιρετός χαρακτήρας των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς του κράτους σε τοπικό επίπεδο, καθώς τα όργανα αυτά εκλέγονται άμεσα από τους κατοίκους και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα προβλήματά τους.

2. Η διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων»

Στα όργανα των δημοκρατικά συγκροτημένων και νομιμοποιημένων Ο.Τ.Α., το Σύνταγμα (άρθρο 102 § 1) προβλέπει αποκλειστικά τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

3. Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α. διακρίνονται για την διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. πρωτοεμφανίστηκε στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102 § 2). Οι Ο.Τ.Α. με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα και χωρίς να δέχονται διαταγές από το κράτος ή άλλο δημόσιο φορέα εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν στις αποφάσεις τους στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

Όμως η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. δεν σημαίνει και «αυτονομία», δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης (Μπέσιλα-Βήκα, 1995: 160). Η ανάγκη για ενιαία συμμόρφωση στο νόμο, σε όλη την επικράτεια, καθιστά αποδεκτό τον έλεγχο νομιμότητας στους Ο.Τ.Α.. Αντίθετα ο έλεγχος σκοπιμότητας επί πράξεων των Ο.Τ.Α. κρίνεται αντισυνταγματικός διότι η καθιέρωση τέτοιου ελέγχου θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους (Γ. Πετράκος-Γ. Ψυχάρης, 2004: 263).

Το Σύνταγμα ορίζει ρητά την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν αυτά κατά βούληση, να καθορίζουν τα έξοδα, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν το δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το κράτος περιορίζεται στο να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων στους Ο.Τ.Α., προκειμένου αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση αυτών των πόρων. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς τους Ο.Τ.Α. συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων (άρθρο 102 § 5 του Συντάγματος).

4. Η κρατική εποπτεία

Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιορίζεται με το άρθρο 102 § 4 του Συντάγματος. Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας, έγκειται στη διαφύλαξη της ενότητας του κράτους, αλλά ταυτόχρονα και στην προστασία των δικαιωμάτων του διοικούμενου (Χλέπας, 2000). Η εποπτεία επί πράξεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφορά αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελευθερία δράσης της. Με το Ν.2218/1994 καθιερώθηκε η αρχή της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α..

Για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., η εποπτεία επί πράξεων των δημοτικών συμβουλίων, των οικονομικών επιτροπών, των Δημάρχων ασκείται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

1.2.2 Αρμοδιότητες των Δήμων

Ορίζεται ως «αρμοδιότητα» η ικανότητα «που απονέμει το δίκαιο στο όργανο για την επιτέλεση ορισμένου έργου» δηλαδή «είτε να θεσπίζει με πράξεις τους κανόνες δικαίου (ατομικούς ή απρόσωπους) μονομερώς ή με συμβάσεις, είτε να συμβάλλει στη θέσπιση τέτοιων κανόνων είτε να προβαίνει σε υλικές ενέργειες». Η αρμοδιότητα είναι η «υποκειμενική όψη της λειτουργίας και η εξειδίκευση της» (Χλέπας Ν., 1998, σελ. 186).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως σκοπό την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων με τέτοιο τρόπο ώστε να οδηγεί στην βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, δηλαδή την προώθηση και την εξυπηρέτηση των τοπικών υποθέσεων και συμφερόντων, πάντα σύμφωνα με το Σύνταγμα, τους νόμους του κράτους και κυρίως το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

Στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ) γίνεται μια συστηματική καταγραφή των αρμοδιοτήτων των τοπικών υποθέσεων που ενδεικτικά αναφέρονται και κατατάσσονται στους παρακάτω επτά τομείς : 1. Ανάπτυξη, 2. Περιβάλλον, 3. Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία των Πόλεων και των Οικισμών, 4. Απασχόληση, 5. Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη, 6. Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός και 7. Πολιτική Προστασία.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με την σχετική νομοθεσία, για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Βασικές αρχές που λαμβάνονται υπόψη και τηρούνται κατά την κατανομή και την άσκηση αρμοδιοτήτων είναι η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της εγγύτητας (Δεληθέου Β., 2008).

Ο Δ.Κ.Κ. αναφέρει και τις «γενικές αρχές» άσκησης αρμοδιοτήτων και υποχρεώνει την εναρμόνιση των Ο.Τ.Α. α' βαθμού πέρα από το θεσμικό πλαίσιο και σε πολιτικές υψηλότερου επιπέδου (περιφερειακές, εθνικές, ευρωπαϊκές) που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. Επίσης αναφέρεται η ανάγκη για συνεργασίες και συντονισμό με άλλες αρχές και φορείς με σκοπό την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πόρων, επάρκεια και ποιότητα των υπηρεσιών, την εξυπηρέτηση των πολιτών, την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών. Επίσης κατοχυρώνεται η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και γίνεται λόγος για την αρχή της εγγύτητας, ενώ εισάγονται ως στόχοι, η ανάπτυξη και η συνεχής βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Μια σύντομη καταγραφή των αρμοδιοτήτων και δράσεων των Δήμων παρατίθεται παρακάτω :

Υλικοτεχνική υποδομή: Είναι μια σειρά παραδοσιακών αρμοδιοτήτων της Τ.Α. όπως η κατασκευή, η συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, έργων δημοτικής οδοποιίας, κοινόχρηστων χώρων και πλατειών, ηλεκτροφωτισμού, χώρων πρασίνου, αναψυχής και παιδικών χαρών. Επίσης ο έλεγχος για την τήρηση των σχετικών με την ύδρευση, την άρδευση και την αποχέτευση διατάξεων.

Κοινωνική πολιτική: Κυρίως τα τελευταία χρόνια γίνεται ευρεία παραχώρηση δραστηριοτήτων σε αυτόν τον τομέα στους Ο.Τ.Α. Ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη και μπορεί να παρέχει τέτοιες υπηρεσίες λόγω εγγύτητας, το κόστος τους είναι υψηλό και δεν μπορούν να επιβληθούν ανταποδοτικά τέλη ή εισφορές.

Οι σημαντικότερες αρμοδιότητες στον τομέα αυτό είναι :

Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί σταθμοί: Ενώ αρχικά η ίδρυση και λειτουργία των παιδικών, βρεφικών και βρεφονηπιακών σταθμών αποτελούσε αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους, με τον Ν.2503/1997 οι βρεφονηπιακοί και βρεφικοί σταθμοί μεταφέρονται στους Δήμους με την αντίστοιχη μεταφορά των πόρων.

Κέντρα ψυχαγωγίας ηλικιωμένων και κέντρα ανοιχτής περίθαλψης ηλικιωμένων και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες. Από το 1984 ξεκίνησαν να λειτουργού Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ) και Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ). Τα τελευταία χρόνια δημιουργούνται Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) καθώς και μονάδες φροντίδας ΑμΕΑ σε μεγάλους Δήμους.

Μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων: Στον τομέα αυτό οι Ο.Τ.Α. δραστηριοποιούνται σε κοινωνικά προγράμματα όπως η απεξάρτηση ναρκομανών, κοινωνική ένταξη μεταναστών και προσφύγων, την αξιοποίηση κοινοτικών και άλλων πόρων για τα ανωτέρω και συνεργάζονται με άλλους φορείς για την επίτευξη των προγραμμάτων¹.

Η ανωτέρω απαρίθμηση αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. είναι ενδεικτική, αφού κάθε άλλη αρμοδιότητα που χαρακτηρίζεται ως «τοπική υπόθεση» ανήκει στην αρμοδιότητά τους. Οι Δήμοι ασκούν γνωμοδοτική δραστηριότητα σε θέματα προστασίας περιβάλλοντος και χωροταξικά (άρθρο 77 ΚΔΚ)

¹ ΕΕΤΑΑ, (1995) στο www.eetaa.gr

2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2.1 Η έννοια της Ανάπτυξης

Είναι δύσκολο να συμπεριλάβουμε σε έναν ορισμό την έννοια και το περιεχόμενο της ανάπτυξης, όχι μόνο στην οικονομική της διάσταση αλλά και στην κοινωνική και πολιτιστική, είναι ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα γιατί το περιεχόμενο της ανάπτυξης είναι πολυδιάστατο και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το σύστημα αξιών και προτιμήσεων που υπάρχει άμεσα ή έμμεσα πίσω από κάθε ορισμό. (Κ. Αθανασόπουλος, 2007).

Οι Oberle, Stowers και Darby θεωρούν ότι στην έννοια της ανάπτυξης εμπλέκονται τρεις επιστήμες, η Οικονομική Επιστήμη, η Κοινωνιολογία και η Ηθική και δίνουν τον εξής ορισμό : «ανάπτυξη είναι μια διαδικασία, στην οποία όλο και μεγαλύτερος αριθμός ατόμων μιας δεδομένης περιοχής ή ενός δεδομένου περιβάλλοντος λαμβάνει και υλοποιεί κοινωνικά υπεύθυνες αποφάσεις, η πιθανή συνέπεια των οποίων είναι η καλύτερευση των συνθηκών διαβίωσης μερικών ατόμων, χωρίς να χειροτερεύουν τις συνθήκες ζωής των άλλων» (σε Αποστολόπουλος Κ., 2007).

Η ανάπτυξη είναι διαχρονική επιδίωξη κάθε κοινωνίας. Από οικονομικής απόψεως, ανάπτυξη θεωρείται η ικανότητα μιας οικονομίας να παράγει διαρκώς αυξανόμενο όγκο αγαθών και υπηρεσιών. Ουσιαστικά ταυτίζεται με την οικονομική μεγέθυνση και είναι μετρίσιμη με οικονομικούς δείκτες. Θεωρείται πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση αυτή που προσδίδει στην ανάπτυξη όχι μόνο οικονομικό αλλά και ποιοτικό περιεχόμενο, ταυτίζοντάς την με την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου (Μπεσίλα-Βήκα Ε., 1995).

Ο όρος ανάπτυξη, έχει εμπλουτιστεί τα τελευταία χρόνια με νέες παραμέτρους ενώ διαφαίνεται η τάση αντικατάστασής της με παρεμφερείς όρους όπως η βιώσιμη και η αειφόρος ανάπτυξη. Οι έννοιες της αειφόρου και της βιώσιμης ανάπτυξης είναι ολοκληρωμένες έννοιες που προωθούν την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη με σεβασμό στο περιβάλλον (Δεληθέου Βασ., 2007).

Με τον όρο ανάπτυξη εννοείται κυρίως η επίτευξη ή επιδίωξη μιας ή περισσότερων θετικών μεταβολών στα βασικά συστατικά της κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας των ανθρώπων. Η ανάπτυξη έχει σχέση με την καλύτερη ποιότητα ζωής, που δικαιούνται να έχουν όλοι οι άνθρωποι ανεξαρτήτως εάν ζουν σε μια ανεπτυγμένη ή μη ανεπτυγμένη χώρα (Μητούλα Ρ., 2011).

Σε κάθε κοινωνία, ανεξαρτήτως επιπέδου ανάπτυξης και διοικητικού συστήματος, ο προγραμματισμός είναι βασικότατο εργαλείο της κάθε αναπτυξιακής διαδικασίας. Βασική επιδίωξη του προγραμματισμού είναι η επίτευξη του μεγαλύτερου βαθμού κοινωνικής ευημερίας που μπορεί να επιτευχθεί λαμβανομένων υπόψη των υφιστάμενων δυνατοτήτων και περιοριστικών παραγόντων.

2.2 Η Έννοια της Βιώσιμης ή Αειφόρου Ανάπτυξης

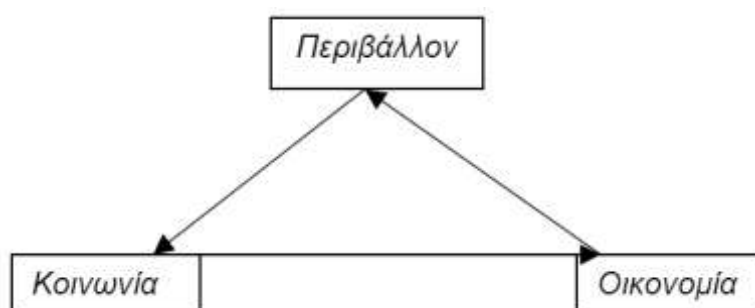
Ο όρος βιώσιμη ανάπτυξη, ως σχεδιαστικός στόχος, έχει ήδη "ζωή" δύο περίπου δεκαετιών. Ο όρος αρχικά εμφανίστηκε και χρησιμοποιήθηκε στην επιστήμη της βιολογίας και της γεωπονίας, περίπου από το 18ο αιώνα, αλλά καθιερώθηκε ως επιστημονικός όρος που έχει διάσταση κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική (Σχήμα 1) μέσα από την έκθεση της επιτροπής Brundtland στον ΟΗΕ, το έτος 1987.

Σύμφωνα με το κείμενο της έκθεσης αυτής, ως βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται η ανάπτυξη η οποία «ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος χωρίς να διακυβεύεται η ικανότητα των μελλοντικών γενεών να καλύψουν τις δικές τους ανάγκες» (Brundtland Report, 1987). Βασικός στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης είναι η επίτευξη μιας υψηλής ποιότητας ζωής για όλους τους πολίτες της γης, τόσο των παρόντων όσο και των μελλοντικών γενεών. Βασικό μέλημα της επιδίωξης του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης είναι η ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων ώστε αφενός μεν να καλύπτονται οι παρούσες ανάγκες της σημερινής γενιάς, αφετέρου δε να εξασφαλίζεται η ύπαρξή τους σε τέτοια ποιότητα και ποσότητα ώστε να είναι σε θέση και οι μελλοντικές γενεές να καλύψουν τις ανάγκες τους.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, οπότε και εμφανίστηκε ο όρος βιώσιμη ανάπτυξη, η ανάπτυξη ήταν συνυφασμένη κυρίως με την οικονομική ανάπτυξη. Τα κράτη 'μάχονταν' για την οικονομική ευημερία τους, παραβλέποντας τις επιπτώσεις που είχε αυτή στο φυσικό περιβάλλον, αλλά και στην ίδια την κοινωνία. Οι φυσικοί πόροι κατασπαταλήθηκαν, ο αστικός ιστός σε πολλές περιπτώσεις αναπτύχθηκε άναρχα, δημιουργήθηκαν μεγάλης κλίμακας αστικά κέντρα, όπου συγκεντρώθηκε σημαντικό τμήμα του πληθυσμού και το περιβάλλον επιβαρύνθηκε με ρυπογόνα στοιχεία. Επιπλέον, αυτό το μοντέλο ανάπτυξης οδήγησε στην ανάπτυξη οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων, που οδήγησαν σε διεθνείς εντάσεις και διαφορές, οι οποίες πολλές φορές εκδηλώνονται με καταστροφικούς πολέμους. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο κύριος και μοναδικός δείκτης μέτρησης της ανάπτυξης ενός κράτους ήταν,

και ακόμα αποτελεί ένα από τους βασικότερους αναπτυξιακούς δείκτες, το ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν), το οποίο είναι το σύνολο όλων των προϊόντων και αγαθών που παράγει μια οικονομία εκφρασμένο σε χρηματικές μονάδες, δηλαδή αποτελεί έναν καθαρά οικονομικό και μόνο όρο.

Όλα τα παραπάνω οδήγησαν στην αμφισβήτηση του μέχρι τότε μονοδιάστατου μοντέλου της οικονομικής ανάπτυξης και την ανάγκη εξεύρεσης ενός νέου πολυδιάστατου μοντέλου, σύμφωνα με το οποίο η ανάπτυξη επιδιώκεται μέσα από την κοινωνική πρόοδο, που αναγνωρίζει και λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες όλων των πολιτών, την αποτελεσματική περιβαλλοντική διαχείριση και την ανταγωνιστικότητα του παραγωγικού συστήματος.



Εικόνα 1 : Το τρίπτυχο της Αειφόρου (Βιώσιμης) Ανάπτυξης

Πλέον η πρόοδος μιας χώρας δεν εξετάζεται μόνο στη βάση οικονομικών μεταβλητών και με μοναδικό δείκτη ευημερίας το ΑΕΠ, αλλά λαμβάνοντας υπόψη όλους τους παράγοντες που οδηγούν στη βιωσιμότητα.

Για την αξιολόγηση της προόδου αυτής αναπτύχθηκαν επιπλέον «κοινωνικοί δείκτες», ενώ αργότερα περιελήφθησαν και «περιβαλλοντικοί δείκτες». Σημαντικές προσπάθειες γίνονται την τελευταία δεκαετία από την Επιτροπή του ΟΗΕ για την Αειφόρο Ανάπτυξη για την ανάπτυξη κοινώς αποδεκτών «δεικτών βιώσιμης ανάπτυξης». Η πρώτη προσπάθεια της Επιτροπής προς αυτή την κατεύθυνση έγινε το 1996, όπου καταρτίστηκε ένας πίνακας με το σύνολο μερικών δεικτών, ενώ έγιναν 2 αναθεωρήσεις αυτών το 2001 και το 2006.

Σήμερα το σύνολο των ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών έχουν εντάξει τη βιώσιμη ανάπτυξη στην πολιτική τους και την έχουν θέσει ως βασικό σχεδιαστικό στόχο.

Σε διεθνές επίπεδο, υπάρχει σημαντική κινητοποίηση προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης από οργανισμούς όπως ο ΟΗΕ και η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), μέσα από την οργάνωση παγκόσμιων συνεδρίων και διασκέψεων με κύριο θέμα συζήτησης την προστασία του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Οι ευρύτερες συζητήσεις γύρω από την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης στο πλαίσιο αυτό έχουν οδηγήσει στη σταδιακή εμβάθυνση στην εν λόγω έννοια, στην αποσαφήνιση των διαστάσεών της και των πολιτικών με τις οποίες μπορεί να επιτευχθεί, ενώ έχουν υπογραφεί συνθήκες δέσμευσης των κρατών για την υιοθέτηση μιας παγκόσμιας στρατηγικής προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι σημαντικότερες διασκέψεις σχετικά με το ζήτημα της βιώσιμης ανάπτυξης είναι:

- Το Παγκόσμιο Συνέδριο για το Περιβάλλον το 1982, στο οποίο αποφασίστηκε να συσταθεί μία Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη η οποία ολοκλήρωσε την έρευνά της το 1987 και κατέθεσε την έκθεση «Το κοινό μας Μέλλον» («Our Common Future») ή έκθεση Brundland, στα κείμενα της οποίας εισάγεται και περιγράφεται για πρώτη φορά ο όρος «βιώσιμη ανάπτυξη».

- Η παγκόσμια συνάντηση για το περιβάλλον που έγινε στο Ρίο Ντε Τζανέιρο της Βραζιλίας το 1992, με θέμα «Περιβάλλον και Ανάπτυξη», η οποία αποτελεί ορόσημο στην εξέλιξη του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και το σημαντικότερο επίτευγμα της ήταν η «Ατζέντα 21», ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης που αναφέρεται τους στόχους της Οικονομικής Κοινότητας για την επίτευξη μίας καλύτερης ζωής και στους στόχους της αειφορίας για τον 21^ο αιώνα και στοχεύει μεταξύ άλλων, στην άμεση ενημέρωση σχετικά με την κρισιμότητα της κατάστασης και την επιτακτική ανάγκη για την επιδίωξη του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης τον 21ο αιώνα. Συνέχεια της συνάντησης του Ρίο αποτέλεσαν η Ειδική Σύνοδος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1997 (Ρίο+5) και η Παγκόσμια Σύνοδος Κορυφής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη στο Γιοχάνεσμπουργκ της Ν. Αφρικής το 2002 (Ρίο+10).

- Η διάσκεψη του Κιότο που έλαβε χώρα το 1997, στη πόλη Κιότο της Ιαπωνίας κατά την οποία συνάφθηκε το Πρωτόκολλο του Κιότο, ένα σημαντικό νομικό εργαλείο για τον έλεγχο των εκπομπών αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου. Το πρωτόκολλο αυτό προέκυψε από τη Σύμβαση Πλαίσιο για τις Κλιματικές Αλλαγές που είχε υπογραφεί στη διάσκεψη του Ρίο και τέθηκε σε ισχύ το 2005.
- Το Εαρινό Συμβούλιο Κορυφής που πραγματοποιήθηκε το 2000 στη Λισσαβόνα, όπου η ΕΕ υιοθέτησε τη «Στρατηγική της Λισσαβόνας», στόχος της οποίας είναι η επίτευξη μίας υγιούς και δυνατής οικονομίας, η οποία θα έχει σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας παράλληλα με την ανάπτυξη κατάλληλης κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής, ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη στην ΕΕ, καθώς και η εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού. Η στρατηγική αυτή αναπτύχθηκε στο πλαίσιο πολλών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που διεξήχθησαν μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας και συγκεκριμένα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (2001), στο οποίο δόθηκε η περιβαλλοντική διάσταση στη Στρατηγική της Λισσαβόνας και εγκρίθηκε η Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, και τέλος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2006, στο οποίο έγινε επανεξέταση της Στρατηγικής και τελικά εγκρίθηκε η Αναθεωρημένη Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη και δεσμεύτηκαν τα κράτη μέλη να επεξεργαστεί το καθένα την Εθνική Στρατηγική του για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη.

Μέσα από τις παραπάνω διασκέψεις-σταθμούς για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά και από σειρά άλλων διασκέψεων για το θέμα αυτό, έχει διαμορφωθεί το διεθνές και ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο που ισχύει σήμερα για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος και την προώθηση των αρχών της βιωσιμότητας.

Δεδομένων των ραγδαίων εξελίξεων στα περιβαλλοντικά θέματα και των κινδύνων που συνεπάγονται οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, που γίνονται ολοένα και περισσότερο εμφανείς και αντιληπτοί, ο ΟΗΕ συγκαλεί συνεχώς νέες διασκέψεις όπου καλούνται οι ηγέτες όλων των κρατών να συμφωνήσουν σε νέα δεσμευτικά κείμενα και να συναποφασίσουν σε πλαίσια δράσης για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών και την περαιτέρω εμβάθυνση του στόχου βιώσιμης ανάπτυξης.

2.3 Η τοπική- ενδογενής ανάπτυξη: έννοια και χαρακτηριστικά

Πρέπει όμως να λαμβάνουμε υπόψη μας ότι οι αναπτυξιακές διαδικασίες πραγματοποιούνται στον χώρο, δηλαδή σε συγκεκριμένες περιοχές, που είναι και οι αποδέκτες των εκάστοτε μεταβολών των κοινωνικοοικονομικών συστημάτων (Barquero V.A., 1991).

Ο Garofoli (1990,1992: σε Χριστοφάκης Μ., 2004) υποστηρίζει ότι η τοπική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται από ενδογενείς παράγοντες, καθώς και από εξωτερικές μεταβλητές. Η αναπτυξιακή διαδικασία σε πολλές περιπτώσεις βασίζεται περισσότερο σε εξωγενείς παράγοντες απ' ότι σε ενδογενείς. Οι Coffey και Polese (1984,1985:σε Χριστοφάκης Μ., 2004) ταυτίζοντας την τοπική με την ενδογενή ανάπτυξη, προτείνουν τα εξής στάδια στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης : α. ανάδυση της τοπικής επιχειρηματικότητας, β. ανάπτυξη και επέκταση των τοπικών επιχειρήσεων και διατήρηση αυτών κάτω από τοπικό έλεγχο και γ. επίτευξη μιας οικονομικής διάρθρωσης με λειτουργίες και επιχειρηματικές υπηρεσίες, που βρίσκονται κάτω από τον τοπικό έλεγχο.

Σε πρακτικό επίπεδο, η εφαρμογή του προτύπου της τοπικής – ενδογενούς ανάπτυξης και τα σημαντικά θετικά αποτελέσματά του οδήγησαν στην καθιέρωσή του και στην εφαρμογή του παράλληλα με το πολιτικό πρότυπο (Παπαδασκαλόπουλος, 1995 σε Χριστοφάκης Μ., 2004).

Η μεταβλητή του χώρου, η οποία ενσωματώθηκε αργά στις οικονομικές θεωρίες και στην άσκηση οικονομικής πολιτικής, αποτελεί σημαντική συνιστώσα, καθώς ορισμένα από τα προβλήματα του χώρου (διαπεριφερειακές ανισότητες στα εισοδήματα, επίπεδα ανεργίας κτλ), δημιουργούν εντάσεις στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πεδίο. Οι θεωρίες και οι πολιτικές του χώρου αναπτύχθηκαν αρχικά για την ερμηνεία και αντιμετώπιση της πολύπλευρης κρίσης των ανεπτυγμένων κυρίως οικονομιών και των μαζικών διαδικασιών αποβιομηχάνισης της δεκαετίας του 1970. Τα νέα δεδομένα της παγκοσμιοποίησης, βασικό χαρακτηριστικό της οποίας είναι η μείωση της σημασίας των μεταβολών στις επιμέρους εθνικές οικονομίες και η αύξηση της σημασίας των επιδράσεων που ασκούνται σ' αυτές από τις μεταβολές στην παγκόσμια κλίμακα, έδωσαν νέα χροιά στην δυναμική των θεωριών του χώρου. (Κόνσολας, 1997).

Ο χώρος αποτελεί βασική μεταβλητή στην συνάρτηση της κοινωνικής ευημερίας και επηρεάζει την διαμόρφωση πολιτικών και προγραμμάτων. Τα προβλήματα που δημιουργούνται από τις κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές επηρεάζουν άμεσα τον χώρο και αντίστροφα επηρεάζονται από αυτόν (Κόνσολας Ν., 1997). Τα προβλήματα όπως η ανεργία, το διαφορετικό επίπεδο εισοδημάτων και βιοτικού επιπέδου, η παρακμή κάποιων κλάδων ορισμένων περιφερειών κ.α. έχουν και χωρική διάσταση. Η αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων αποτελεί βασική επιδίωξη της περιφερειακής πολιτικής που προσπαθεί να απαλύνει τις χωρικές ασυμμετρίες και να πετύχει την οικονομική ανάπτυξη με παράλληλη ενίσχυση της οικονομικής συνοχής. Μια πρωτοποριακή εργασία του Krugman (1991) έδειξε ότι ο γεωγραφικός παράγοντας παίζει ένα ρυθμιστικό ρόλο στην κατανομή των δραστηριοτήτων στο χώρο (Γ. Πετράκος-Γ. Ψυχάρης 2004 σελ. 27).

Αποτέλεσμα των παραπάνω εξελίξεων είναι οι θεωρίες και οι πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης να διέρχονται μια περίοδο σημαντικών αλλαγών, οι οποίες συνδέονται με την διαδοχή του προτύπου της «εκ των άνω» ανάπτυξης (όπου οι κεντρικοί φορείς της διοίκησης κατευθύνουν την ανάπτυξη με δράσεις στα πολιτικά κέντρα και αυτή στη συνέχεια διαχέεται στον ευρύτερο χώρο) με την εφαρμογή πιο ισορροπημένων μορφών χωρικής στρατηγικής που έχουν στην βάση τους το πρότυπο της ενδογενούς ανάπτυξης.

Για τον προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής ανάπτυξης είναι σημαντικό να διερευνηθούν οι όροι από τους οποίους αποτελείται. Το βασικό θέμα που τίθεται δεν αφορά μόνο τις εξωγενείς επιδράσεις, αλλά πρωταρχικά τη φύση της ανάπτυξης στο πλαίσιο της ανοικτής οικονομίας και τους προσδιοριστικούς παράγοντες αυτής σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η ενδογενής ανάπτυξη σημαίνει: α) ικανότητα μετασχηματισμού του τοπικού κοινωνικοοικονομικού συστήματος, β) ικανότητα αντίδρασης σε εξωτερικές προκλήσεις, γ) προώθηση της κοινωνικής πληροφόρησης, δ) ικανότητα εισαγωγής ειδικών μορφών κοινωνικής ρύθμισης σε τοπικό επίπεδο που ευνοούν τα προαναφερθέντα σημεία.

Ενδογενής ανάπτυξη είναι, με άλλα λόγια, η ικανότητα να καινοτομεί κανείς σε τοπικό επίπεδο (Garofoli, 1992).

Το κεντρικό χαρακτηριστικό της τοπικά προσανατολισμένης ανάπτυξης είναι η πλήρης αξιοποίηση του δυναμικού των τοπικών ανθρώπινων, θεσμικών και οικονομικών πόρων.

Πρόκειται στην ουσία για μια διαδικασία με την οποία οι τοπικές αρχές και οι

οικονομικές ομάδες διαχειρίζονται τους υπάρχοντες πόρους τους και προβαίνουν σε νέες συνεργατικές ρυθμίσεις και συμφωνίες με τον ιδιωτικό τομέα ή μεταξύ τους, με σκοπό τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την παρακίνηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε μία σαφώς ορισμένη οικονομική ζώνη.

Δίνεται έμφαση στις πολιτικές ενδογενούς ανάπτυξης, οι οποίες χρησιμοποιούν το δυναμικό των τοπικών φυσικών, ανθρώπινων και θεσμικών πόρων και που τελικά αποτέλεσαν τη βάση του προτύπου της τοπικής – ενδογενούς ανάπτυξης που κυριάρχησε μετά την πολύπλευρη κρίση της δεκαετίας του 1970. (Χριστοφάκης Μ., 2004).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η εκ των κάτω ανάπτυξη πρέπει να περιλαμβάνει τις ακόλουθες συνιστώσες:

- Δημιουργία θέσεων εργασίας για την αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών.
- Ανάπτυξη δραστηριοτήτων στον τομέα των υπηρεσιών.
- Δημιουργία σύγχρονων υποδομών και μεταφορικών δικτύων καθώς και ενίσχυση των τοπικών εξυπηρετήσεων.
- Διαμόρφωση ενός βασικού πλαισίου ανάπτυξης των βασικών θεσμών (θεσμική αποκέντρωση)
- Δημιουργία παραγωγικών μονάδων μικρής κλίμακας σε αποκεντρωμένους τόπους (παραγωγικής αποκέντρωση) και ενδυνάμωση τοπικού ελέγχου.
- Αξιοποίηση τοπικών φυσικών πόρων.

Κάθε ένας από αυτούς τους παράγοντες θα πρέπει να συντονίζεται με τους υπόλοιπους, υπόθεση που οδηγεί στην έννοια της συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο. Η συνεργασία δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά ότι όλα τα στοιχεία είναι ισότιμα, αλλά κάθε ένα από αυτά εκπληρώνει τον ρόλο του στην αναπτυξιακή διαδικασία ούτως ώστε να παραχθεί ένας βιώσιμος μηχανισμός ολοκληρωμένης ανάπτυξης.

Η ολοκληρωμένη ανάπτυξη είναι συνεπώς μια διαδικασία με την οποία επιδιώκεται παράλληλα:

1. Η προώθηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων, στις οποίες η περιφέρεια παρουσιάζει πλεονεκτήματα καθώς και η εκμετάλλευση και αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πηγών της,
2. Η ισόρροπη ανάπτυξη όλων των χωρικών μονάδων της περιφέρειας και η αποφυγή συγκεντρώσεων (Χριστοφάκης Μ., 2001)

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η τοπική ενδογενής ανάπτυξη συμβαδίζει απόλυτα με το πρότυπο της ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης και αποτελεί

συστατικό στοιχείο της επιτυχούς εφαρμογής του. Πρόκειται για μια διαδικασία που αναφέρεται σε επίπεδο χαμηλότερο από το κρατικό και το περιφερειακό. Η διαδικασία της τοπικής-ενδογενούς ανάπτυξης πραγματοποιείται εντός του πλαισίου μιας τοπικής αγοράς εργασίας και συχνά καλύπτει μια επιφάνεια μεγαλύτερη ή ίση από μια περιοχή τοπικής εξουσίας (κυβέρνησης-αυτοδιοίκησης), αλλά με δραστηριότητα εστιασμένη σε ειδικές θέσεις, τομείς ή κοινωνικές ομάδες. Το στοιχείο το οποίο πάντα υπεισέρχεται στο θέμα είναι η τοπική εξουσία-διοίκηση και οι τοπικοί οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς-εταίροι (Bennet-Krebs,1991: σε Μ. Χριστοφάκης, 2004).

Η τοπική εξουσία και οι κάτοικοι της περιοχής απορρίπτουν την στάση της αναμονής και αναλαμβάνουν δράση .

Για την προσέγγιση του στόχου αυτού είναι αναγκαία η χάραξη της πολιτικής τοπικής ανάπτυξης, κύριο εργαλείο της οποίας αποτελεί ο περιφερειακός προγραμματισμός.

2.4 Η σημασία του περιφερειακού προγραμματισμού στην αναπτυξιακή διαδικασία

Για την συγκεκριμενοποίηση της έννοιας της περιφερειακής πολιτικής, προκειμένου να συνδεθεί αποτελεσματικά με τον προγραμματισμό είναι απαραίτητο να δοθεί ο ορισμός της:

Η *περιφερειακή πολιτική* αποτελεί « ένα σύστημα σκοπών , μέσων και φορέων που συνδυάζονται σ' ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας» (Κόνσολας 1997, σελ 42-43).

Ο δημόσιος προγραμματισμός στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής προσδιορίζεται ως μια ομάδα διαδικασιών με τις οποίες οι δημόσιοι φορείς, προσπαθούν να κατευθύνουν ομάδες μέσων και δράσεων για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου, ο οποίος έχει προσδιοριστεί εκ των προτέρων (Παπαδασκαλόπουλος - Χριστοφάκης , 2002).

Οι λόγοι που υπαγορεύουν την παρέμβαση της οργανωμένης πολιτείας δεν σχετίζονται τόσο με τις ανθρωπιστικές ευαισθησίες των ασκούντων την πολιτική, αλλά με την ανάγκη να εξασφαλιστούν συνθήκες σταθερότητας και ανάπτυξης στο κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο αντίστοιχα.

Τα περισσότερα επιχειρήματα υπέρ της αναγκαιότητας άσκησης περιφερειακής αποτελεσματικότητας της οικονομίας και λιγότερο με το κριτήριο της ισότητας (Γ. Πετράκος-Γ. Ψυχάρης 2004 σελ. 179).

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών είναι βασική επιδίωξη της περιφερειακής πολιτικής που προσπαθεί να διορθώσει τις χωρικές ασυμμετρίες και να πετύχει την οικονομική ανάπτυξη παράλληλα με την ενίσχυση της οικονομικής συνοχής.

Η περιφερειακή πολιτική αποτελεί ένα σύστημα σκοπών, μέσων και φορέων που συνδυάζονται σε ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας (Κόνσολας Ν., 1997).

Ο περιφερειακός προγραμματισμός αποτελεί βασικό μέσο του εθνικού αναπτυξιακού σχεδιασμού και βοηθά καταλυτικά στην αποτελεσματικότητά του, για τους παρακάτω λόγους:

1. Τα μέτρα του Εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος εξειδικεύονται σε περιφερειακό επίπεδο ανάλογα με τις μικρότερης κλίμακας ανάγκες και έτσι διευκολύνεται ο έλεγχος της εφεκτικότητας και της συνέπειας των στόχων
2. Η καταγραφή των διαθέσιμων παραγωγικών συντελεστών είναι ρεαλιστικότερη
3. Ενισχύεται η αποκέντρωση του συστήματος λήψης των αποφάσεων, η συμμετοχή των τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή διαδικασία και με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η κοινωνική συναίνεση και η αποδοχή των στόχων του Εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος από τον πληθυσμό.

Το κύριο στοιχείο που προσδιορίζει την έννοια του περιφερειακού προγραμματισμού είναι ο προσδιορισμός της γεωγραφικής οντότητας την οποία αφορούν τα επικείμενα μέτρα και δράσεις. Πρέπει να τονισθεί βέβαια, ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι περιφέρειες προγραμματισμού μπορεί να μην αποτελούν διοικητική οντότητα, αλλά μόνο προγραμματική, με την έννοια ότι, αν και δεν τις χαρακτηρίζει ενότητα διοικητικής δικαιοδοσίας, υπόκεινται σε μια ενιαία προγραμματική αρχή, η οποία εξασφαλίζει την ενότητα προγραμματικής δικαιοδοσίας που απαιτείται για τη λειτουργία τους.

Οι περιφέρειες προγραμματισμού μπορεί να είναι είτε πολικές, είτε ομοιογενείς περιφέρειες. Όταν η παρέμβαση γίνεται σε *μακροεπίπεδο*, η οριοθέτηση γίνεται με κριτήρια πόλωσης, δηλαδή με την αξιοποίηση δεδομένων που αφορούν τις σχέσεις, τις ροές και τις αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των χωρικών μονάδων. Και αυτό γίνεται γιατί μέσα από το πλέγμα των ροών σχεδιάζεται και ελέγχεται η διάχυση της επίδρασης μιας επένδυσης ή ενός προγράμματος.

Όταν όμως θέλουμε να παρέμβουμε σε *μικροεπίπεδο*, το κριτήριο οριοθέτησης των μικροπεριφερειών δεν είναι δυνατόν να ταυτίζεται με τη χωρική ιεράρχηση, που στηρίζεται σε δεδομένο πλέγμα ροών και εξαρτήσεων με έναν κυρίαρχο πόλο.

Το βασικό κριτήριο οριοθέτησης θα πρέπει να στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην ομοιογένεια των χωρικών μονάδων. Με την υιοθέτηση του κριτηρίου αυτού κάθε μικροπεριφέρεια παρουσιάζει ομοιογενή χαρακτηριστικά και συναφή προβλήματα, τα οποία μπορούν να αντιμετωπισθούν με ενιαία μέτρα πολιτικής, γεγονός που διευκολύνει την αρμονικότερη συνεργασία των τοπικών φορέων στην κατάρτιση και εφαρμογή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και την αποτελεσματική άσκηση των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. (Παπαδασκαλόπουλος 1995, Κόνσολας 1997).

Οι μικροπεριφέρειες προγραμματισμού, λοιπόν, είναι τοπικές ομοιογενείς ζώνες μικρής γεωγραφικής κλίμακας, με ενότητα δικαιοδοσίας στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και στην άσκηση του προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο, για τη διαμόρφωση και εφαρμογή ενιαίων προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης με ολοκληρωμένες και συνεκτικές δράσεις (Χριστοφάκης,2001). Ενδεικτικά, οι τοπικές ομοιογενείς ζώνες μικρής γεωγραφικής κλίμακας, μπορεί να αναφέρονται σε μια ζώνη ενός μεγάλου αστικού κέντρου, σε μια ορεινή ή μια παράκτια περιοχή ενός Νομού, μιας Επαρχίας, μιας ομάδας Δήμων ή ενός Δήμου κ.τ.λ.

Συνεπώς, θα πρέπει να εξετάζονται με συστηματικό τρόπο τα αναπτυξιακά και χωροταξικά χαρακτηριστικά των οικισμών και περιοχών που πρόκειται να συστήσουν μια μικροπεριφέρεια, όπως η μορφολογία του εδάφους, η απόσταση των οικισμών, οι οδικές συνδέσεις και γενικά οι μεταφορές, η εγκατάσταση των εξυπηρετήσεων και των δραστηριοτήτων, το παραγωγικό πρότυπο, οι παραδόσεις, ιστορικά και πολιτιστικά στοιχεία κ.λπ. Επίσης, για να λειτουργήσει σωστά μια μικροπεριφέρεια προγραμματισμού θα πρέπει και εδώ, τα αναπτυξιακά της όρια να ταυτίζονται με τα διοικητικά ή εναλλακτικά, και στην περίπτωση που αυτό δεν είναι εφικτό (π.χ. λόγω μεγέθους της γεωγραφικής ενότητας), η αναπτυξιακή μικροπεριφέρεια θα πρέπει να υπόκειται σε μια ενιαία προγραμματική αρχή. Έτσι, θα υπάρχει ενότητα (προγραμματικής ή και διοικητικής δικαιοδοσίας) στο σχεδιασμό, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και τελικά την υλοποίηση ολοκληρωμένων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Η θεσμική αποκέντρωση, η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τοπικών φορέων στην ενεργοποίηση της διαδικασίας τοπικής ανάπτυξης κρίνεται κεφαλαιώδους σημασίας (Αθανασόπουλος, 1992).

Συμπερασματικά, βασικό εργαλείο της περιφερειακής πολιτικής είναι ο *προγραμματισμός*, ο οποίος προσπαθεί να προσανατολίσει και να διαχειριστεί την αναπτυξιακή διαδικασία, η οποία εκφράζεται από μια αέναη αλλαγή των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων μέσα στις περιφέρειες.

Όμως στην σύγχρονη παγκόσμια πραγματικότητα το «τοπικό» και το «παγκόσμιο» αρθρώθηκαν με νέους όρους. Μιλάμε για ένα νέο είδος παγκοσμιο-τοπικότητα (Glocalization) όπου το παγκόσμιο ενυπάρχει με το τοπικό και το αντίστροφο. Στην νέα πραγματικότητα, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι παγκοσμιοποίηση και τοπικότητα αποτελούν όψεις του ίδιου νομίσματος (CDLR Report 2001:7).

«Οι παγκόσμιοι όροι συσσώρευσης του κεφαλαίου και τα παγκόσμια πολιτισμικά και πολιτικά πρότυπα για να παραμείνουν κερδοφόροι έπρεπε να συνδεθούν με συγκεκριμένα τοπικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Και αυτό γιατί οι παγκόσμιες τάσεις ενοποίησης θα παρέμεναν μετέωρες αν δεν μπορούσαν να υλοποιηθούν σε συγκεκριμένους τόπους. Η άρθρωση του παγκόσμιου με το τοπικό έπρεπε να τύχει μιας ελάχιστης κοινωνικής συναίνεσης και ρύθμισης, έτσι ώστε οι εκάστοτε επιλογές να παρουσιάζονται νομιμοποιημένες» (Χατζημιχάλης Κ., 1993:42-43).

2.5 Η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ενδογενή ανάπτυξη και τον περιφερειακό προγραμματισμό.

Δύο είναι τα βασικά συστήματα προγραμματισμού, το συγκεντρωτικό και το αποκεντρωτικό. Όταν εφαρμόζεται το συγκεντρωτικό σύστημα προγραμματισμού, οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους αναλαμβάνουν αποκλειστικά την διαμόρφωση και οριστικοποίηση του προγραμματισμού με αποτέλεσμα να αφαιρείται κάθε πρωτοβουλία από την περιφέρεια και την τοπική αυτοδιοίκηση και να αποκλείεται η συμμετοχή των τοπικών κοινωνικών φορέων και του τοπικού πληθυσμού στις σχετικές διαδικασίες. Έτσι το πρόγραμμα πολλές φορές μεταβάλλεται σε μέσο επιβολής και όχι εξυπηρέτησης των αντικειμενικών σκοπών της περιφερειακής πολιτικής (Κόνσολας Ν., 1997). Στον αντίποδα υπάρχουν τα επιχειρήματα του καλύτερου συντονισμού των περιφερειακών προγραμμάτων από μια ισχυρή κεντρική προγραμματική αρχή, της αποτελεσματικότερης εναρμόνισης των στόχων της εθνικής και περιφερειακής πολιτικής και της τεχνοκρατικής αντίληψης στον προγραμματισμό. Στο αποκεντρωτικό σύστημα προγραμματισμού, το περιφερειακό και δημοτικό πρόγραμμα αποτελεί ουσιαστικό έργο των περιφερειακών και δημοτικών υπηρεσιών και αρχών, γιατί αυτές έχουν την ευθύνη λήψης των σχετικών αποφάσεων, της

κατάρτισης και της εφαρμογής του. Στο αποκεντρωτικό σύστημα οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς έχουν άμεση γνώση των προβλημάτων της περιοχής τους και επιλέγουν το είδος και τα μέσα ανάπτυξης που επιθυμούν για τον τόπο τους. Παράλληλα παρακολουθούν καλύτερα την πορεία εφαρμογής των μέτρων και των δράσεων του προγράμματος και προβαίνουν άμεσα στις αναγκαίες προσαρμογές και διορθώσεις. Βέβαια ο περιφερειακός και τοπικός προγραμματισμός πρέπει να εναρμονίζεται με τον εθνικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και να εξυπηρετεί γενικότερα τους στόχους της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής.

Από την δεκαετία του 1990, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρούνται όλο και περισσότερο παράγοντες της αναπτυξιακής πολιτικής². Πιο πρόσφατα, στην Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Ανάπτυξη, στην αναθεωρημένη συμφωνία του Κοτονού και σε μια σειρά συμπερασμάτων, ψηφισμάτων και γνωμοδοτήσεων που εξέδωσαν κοινοτικά όργανα³ γίνεται επανειλημμένα λόγος για τη σημαντική τεχνογνωσία που διαθέτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, όχι μόνον ως πάροχοι υπηρεσιών, αλλά και ως καταλύτες για την αλλαγή, την πρόληψη συγκρούσεων, την αποκέντρωση και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης στην αναπτυξιακή διαδικασία. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν σημαντικούς οικονομικούς πόρους για την ανάπτυξη (οι οποίοι στην Ισπανία για παράδειγμα αντιστοιχούν στο 15% περίπου της εθνικής επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας), και έχουν δημιουργήσει ειδικά μέσα για την παράδοση της βοήθειας (προγράμματα, μέσα χρηματοδότησης, αδελφοποιήσεις πόλεων, συμφωνίες άμεσης συνεργασίας). Συγχρόνως όμως απουσιάζει μια καλά σχεδιασμένη στρατηγική προσέγγιση σε επίπεδο Ε.Ε. για τη διευκόλυνση και την αναγνώριση των διαφόρων πτυχών αυτής της αυξανόμενης συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στην αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε.

Η διαρκώς αυξανόμενη συμμετοχή, το ύψος των χρηματοδοτικών πόρων που κινητοποιούνται και η αυξανόμενη ποικιλία και η πολυπλοκότητα των συμμετεχόντων φορέων καθιστούν πρόδηλη την ανάγκη ενός ποιοτικού και

² Το ρόλο τους αναγνώρισαν επίσης οι διασκέψεις των Ηνωμένων Εθνών (Ρίο Ντε Τζανέιρο 1992, Κωνσταντινούπολη 1996) για το περιβάλλον & την ανάπτυξη και τους ανθρώπινους οικισμούς, η Διάσκεψη της Χιλιετίας 2000 και η παγκόσμια σύνοδος κορυφής του 2002 στο Γιοχάνεσμπουργκ.

³ Ανακοίνωση με τίτλο «Διακυβέρνηση και ανάπτυξη», COM 2003, 615 τελικό, γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής των Περιφερειών με τίτλο «Η αποκεντρωμένη συνεργασία στη μεταρρύθμιση της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ», 2006/15/09, γνωμοδότηση με τίτλο «Η διακυβέρνηση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινής Αντίληψης για την αναπτυξιακή πολιτική», 2007/C197/09, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2007 σχετικά με τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και την αναπτυξιακή συνεργασία, 2006/2235 (INI), Κοινή Στρατηγική Αφρικής-ΕΕ και Σχέδιο Δράσης 2007.

προσδιορισμού αυτής της εξέλιξης και δημιουργίας της βάσης μιας συντονισμένης προσέγγισης για τη διαρθρωμένη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας. Μια στρατηγική προσέγγιση σε επίπεδο Ε.Ε. θα διευκολύνει τον καλύτερο συντονισμό της συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στην αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ, με σεβασμό στην αρχή της επικουρικότητας.

Με την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Φορείς Ανάπτυξης» (2008) 626 επιδιώχθηκε να υπογραμμιστεί η σημασία αυτού του πρόσφατου φαινομένου και να προσδιορίσει τα πρώτα στοιχεία μιας στρατηγικής ανταπόκρισης η οποία θα επιτρέψει να αξιοποιηθεί στο έπακρο η πείρα που διαθέτουν οι Ο.Τ.Α. ως εταίροι στην αναπτυξιακή πολιτική. Ουσιαστικά το εν λόγω κείμενο έθεσε σε κίνηση μια διαδικασία που θα ενισχύσει την συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στον προγραμματισμό και την εφαρμογή των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων, με τρόπο συντονισμένο και στρατηγικό.

Στην Ελλάδα η παραδοσιακά ισχυρά συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους σταδιακά αντικαθίσταται από πιο αποκεντρωμένες διοικητικές δομές και διαδικασίες προγραμματισμού. Η ένταξη της χώρας στην Ε.Ε., σε συνδυασμό με τις γενικότερες τάσεις στον περιφερειακό και εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό και ευρύτερο επίπεδο συνέβαλαν καθοριστικά σε αυτές τις αλλαγές. Η ενίσχυση της αποκέντρωσης στην Ελλάδα κινήθηκε σε δύο άξονες.

Ο πρώτος αφορά το Δημοκρατικό Προγραμματισμό μέσω της ενίσχυσης των συμμετοχικών διαδικασιών και της προσαρμογής της χώρας στο πλαίσιο και τις διαδικασίες προγραμματισμού της Ε.Ε., όπως αυτές προσδιορίζονται από τις βασικές αρχές της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας». Με τις αρχές αυτές προωθείται η γενικότερη άποψη στον προγραμματισμό, ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να παίρνονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο διοίκησης. Έτσι, δίνεται στις περιφερειακές και τοπικές αρχές μια ισότιμη θέση δίπλα στις κοινοτικές και εθνικές αρχές στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού.

Ο δεύτερος αφορά το θεσμικό πλαίσιο. Ειδικότερα τις τελευταίες δεκαετίες, παράλληλα με την αναδιοργάνωση και εξέλιξη του συστήματος προγραμματισμού της χώρας, εισήχθησαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο, που σχετίζονται με την αναδιάρθρωση των διοικητικών και χωρικών ενοτήτων, το εύρος των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ενεργό συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών φορέων στην αναπτυξιακή διαδικασία κλπ και καλύπτουν διάφορες πλευρές της προσπάθειας προώθησης της αποκέντρωσης και της

περιφερειακής ανάπτυξης⁴ (Μπέσιλα-Βήκα Ε., 2005).

Η θεσμική αποκέντρωση, η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τοπικών φορέων στην ενεργοποίηση της διαδικασίας τοπικής ανάπτυξης κρίνεται κεφαλαιώδους σημασίας (Αθανασόπουλος, 1996).

Η ολοκληρωμένη ενδογενής ανάπτυξη είναι μια διαδικασία με την οποία επιδιώκεται η προώθηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων, στις οποίες η περιφέρεια παρουσιάζει πλεονεκτήματα, καθώς και η εκμετάλλευση και αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πηγών της. Κάθε περιοχή έχει διαφορετικό υπόβαθρο για τη διερεύνηση και ενεργοποίηση των ενδογενών δυνάμεών της και αυτό βέβαια το γνωρίζουν καλύτερα από κάθε άλλο οι ίδιοι οι τοπικοί φορείς, οι οποίοι είναι βασικοί παράγοντες δρομολόγησης της αναπτυξιακής διαδικασίας (Παπαδασκαλόπουλος-Χριστοφάκης, 2009). Μεγάλη αξία έχει να μην μεταβληθεί η ταυτότητα της περιοχής, να μη υπάρξει αλλαγή νοοτροπίας του ντόπιου πληθυσμού, να ενισχυθεί η δημιουργικότητα και να υπάρχει γνώση των ικανοτήτων και δυνατοτήτων της περιοχής και όλα αυτά κάτω από το πρίσμα της βιωσιμότητας της περιοχής (Παπακωσταντινίδης Α., 2002). Η τοπική ενδογενής ανάπτυξη συμβαδίζει με το πρότυπο της ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης και είναι συστατικό στοιχείο της επιτυχούς εφαρμογής της. Η κάθε τοπική κοινωνία, τοπική εξουσία και οι συλλογικοί φορείς θα πρέπει να ενεργοποιηθούν και να αναλάβουν δράση.

Τις τελευταίες δεκαετίες, παράλληλα με την εξέλιξη και αναδιοργάνωση του συστήματος προγραμματισμού στην Ελλάδα, προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο που αφορούν την αναδιοργάνωση των διοικητικών και χωρικών ενοτήτων, το εύρος των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ενεργή συμμετοχή των τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή (consensus building) κ.λ.π και καλύπτουν διάφορες πλευρές της προσπάθειας αποκέντρωσης και της τοπικής ανάπτυξης.

Έτσι διαμορφώνεται μια νέα δυναμική , κινητοποιώντας τοπικούς φορείς και δυνάμεις που αποτελούν τους φυσικούς φορείς σχεδιασμού και προγραμματισμού στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, σε μια προσπάθεια για την δρομολόγηση μιας ενδογενούς ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο (Χριστοφάκης , 2001).

⁴ Μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν κυρίως με τους νόμους 1416/84, 1622/86 αλλά και πιο πρόσφατα με τους νόμους 2218/94, 2503/97 , 2539/97 και 3852/2010 συνέβαλαν στην αποκέντρωση, στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης και στην ανασυγκρότηση των Ο.Τ.Α.

Τονίζοντας τον καθοριστικό ρόλο των τοπικών παραγόντων στην εφαρμογή των πολιτικών της τοπικής ανάπτυξης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν ιδιαίτερο ρόλο στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών. Όχι μόνο η άμεση γνώση των τοπικών αναγκών αλλά και η τοπική διάσταση της αναπτυξιακής διαδικασίας καθιστούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση την πιο κατάλληλη για το ρόλο του συντονιστή και προγραμματιστή των ενεργειών.

Ο Quevit (1986) δίνει ένα επιπλέον λόγο για τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η πλέον κατάλληλη για τον προγραμματισμό και την οργάνωση της τοπικής ανάπτυξης. Ο λόγος αυτός έχει σχέση με τον πρωταγωνιστικό ρόλο που έχει αποκτήσει, όσον αφορά την διαχείριση των προβλημάτων της κρίσης. Η Κρατική διοίκηση έχει επικεντρώσει την προσοχή της στη επίλυση των χρηματοδοτικών προβλημάτων και λιγότερο στα προβλήματα της ανάπτυξης, μειώνοντας την χρηματοδότηση των πολιτικών που αφορούν θέματα χώρου.

Το γεγονός αυτό δίνει στις τοπικές αρχές στρατηγικό ρόλο, όσον αφορά των καθορισμό των πολιτικών για την ανάπτυξη.

Μέσα σε αυτό το γενικό πλαίσιο, ο Quevit (1986) αναφέρει και τις ακόλουθες ενέργειες για την ανάπτυξη των τοπικών δυνάμεων:

- ❖ Το σχεδιασμό προγραμμάτων και ενεργειών που κατευθύνονται προς την ανάπτυξη της τοπικής κοινότητας
- ❖ Τη διεύρυνση των δυνατοτήτων ενδογενούς ανάπτυξης και την ολοκλήρωση τους μέσα από τα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης
- ❖ Την καθημερινή στήριξη των προγραμμάτων με στόχο την εφαρμογή από τους κατάλληλους δημόσιους φορείς και υπηρεσίες
- ❖ Την διάρθρωση εσωτερικών ροών ανάμεσα στους τοπικούς επιχειρηματίες, τους εκπαιδευτικούς, πανεπιστημιακούς φορείς χρηματοδοτικούς φορείς και τις υπόλοιπες δημόσιες αρχές
- ❖ Την οργάνωση της τοπικής αγοράς και την δημιουργία ευκαιριών εμπορίου και εξαγωγής τοπικών προϊόντων.

Στην Ελλάδα, η παραδοσιακά ισχυρή συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους, αντικαθίσταται σταδιακά τα τελευταία χρόνια από πιο αποκεντρωμένες διοικητικές δομές και διαδικασίες προγραμματισμού. Η ένταξη της χώρας στη Ευρωπαϊκή Ένωση, σε συνδυασμό με τις γενικότερες τάσεις στον περιφερειακό και εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό, έδωσαν την ώθηση για δρομολόγηση πιο ολοκληρωμένων – αποκεντρωτικών μορφών διοικητικής διάρθρωσης και προγραμματισμού.

Ειδικότερα, η ενίσχυση της αποκέντρωσης και κατά συνέπεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Ελλάδα κινητοποιήθηκε σε δυο αλληλένδετες κατευθύνσεις, σε ένα συνδυασμό του παραδοσιακού πολιτικού και του νέου «από τη βάση» μοντέλου ρύθμισης. (Παπαδασκαλόπουλος – Χριστοφάκης, 2002)

1. Η πρώτη αφορά τον προγραμματισμό, μέσω της ενίσχυσης των συμμετοχικών διαδικασιών (Δημοκρατικός Προγραμματισμός) και της προσαρμογής της χώρας στις δυο βασικές αρχές της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας». Με αυτές τις αρχές προωθείται η γενικότερη άποψη στον προγραμματισμό, ότι οι αποφάσεις και θα πρέπει να παίρνονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο διοίκησης. (Πλασκοβίτης, 1999)
2. Η δεύτερη κατεύθυνση, στην οποία κινήθηκε η αποκέντρωση στην Ελλάδα αφορά το θεσμικό πλαίσιο. Ειδικότερα, τις τελευταίες δεκαετίες, παράλληλα με την αναδιοργάνωση και εξέλιξη του συστήματος προγραμματισμού στην χώρα μας, εισήχθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το εύρος των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών και ενίσχυση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης. (Αθανασόπουλος, 2000).

Μέσα στο γενικότερο αυτό πλαίσιο, η αποκέντρωση αποτέλεσε έννοια πολύπλευρη και πολυδιάστατη, γιατί η σημασία της δεν αφορά μόνο την οργανωτική δομή και τον προγραμματισμό αλλά έχει και έννοια πολιτική. Η σχέση της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να υπόκειται σε συνεχείς αναθεωρήσεις και αναπροσαρμογές για να συμβαδίζει με τις τρέχουσες εξελίξεις, ενώ παράλληλα για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματικά σαν ουσιαστικός μοχλός ανάπτυξης και προγραμματισμού πρέπει η σχέση της με την Κεντρική Διοίκηση να είναι σαφής και αντιληπτή. (Τσάτσος, 1999).

Στο πλαίσιο αυτό και κατά την εφαρμογή των πολιτικών της τοπικής ανάπτυξης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να λάβει υπόψη της ότι το αποτέλεσμα των πολιτικών της καθορίζεται από το σύνολο των μακροοικονομικών και τομεακών πολιτικών της κεντρικής Διοίκησης. Η καινοτομικές πολιτικές σε τομείς όπως η βιομηχανία, η παιδεία, η απασχόληση και τα δημόσια έργα, παρόλο που μπορεί να έχουν σχεδιαστεί για το σύνολο του εθνικού χώρου, επηρεάζουν αναπόφευκτα τον τοπικό σχεδιασμό και ανάπτυξη.

Δεν θα πρέπει να παραβλεφθεί το γεγονός ότι η οικονομική εξάρτηση, η ανυπαρξία

ικανοποιητικού βαθμού στελεχών και η ανελαστικότητα των μισθών αποτελούν σημαντικά εμπόδια για την ικανοποιητική άσκηση των νέων λειτουργιών. Με δεδομένη την πολυπλοκότητα και την έλλειψη εμπειρίας θέτει σημαντικούς περιορισμούς στην αποτελεσματική εφαρμογή ενεργειών οικονομικής υφής. (Barquero, 1991)

Ο ρόλος και η σημασία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό ενισχύεται στην σημερινή συγκυρία και λόγω των εξελίξεων σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο :

- 1) Το Εθνικό κράτος αποκτά ρόλο κεντρικού στρατηγείου και εφαρμόζοντας την αρχή της επικουρικότητας προγραμματίζει την ανάπτυξη των επιτελικών λειτουργιών του και την αποκέντρωση των δημόσιων πολιτικών.
- 2) Οι Ευρωπαϊκές τάσεις για ενίσχυση της περιφέρειας, ενδυναμώνουν τον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στον σχεδιασμό και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και πολιτικών.
- 3) Οι πολίτες, στην προσπάθεια τους να αμυνθούν έναντι των προβλημάτων της παγκοσμιοποίησης, αναζητούν απαντήσεις στα προβλήματα της κοινωνικής απομόνωσης, ανεργίας και πολιτισμικής ταυτότητας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Σημαντικός στόχος του αναπτυξιακού σχεδιασμού είναι να μην μεταβληθεί η ταυτότητα της περιοχής και να υπάρχει γνώση των ικανοτήτων και των δυνατοτήτων της, κάτω από το πρίσμα της βιωσιμότητας της έναντι των διεθνών εξελίξεων. (Παπακωνσταντινίδης, 2002)

Επομένως, ο ρόλος των Ο.Τ.Α στη τοπική ανάπτυξη, την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και ιδιαίτερα στον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικός.

2.6 Ιστορική αναδρομή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων

Ακρογωνιαίος λίθος του τοπικού σχεδιασμού αποτελεί η θεσμοθέτηση των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Τ. Α .Π) με τον νόμο 1622/1986. (Αθανασόπουλος, 2007).

Η προβληματική εφαρμογή τους και η αποτυχία υλοποίησης μεγάλου μέρους τους, επειδή δεν είχαν σημείο αναφοράς ένα ευρύτερο χρηματοδοτικό πλαίσιο αποτέλεσε έντονη την ανάγκη για την δημιουργία των επιχειρησιακών προγραμμάτων με την μορφή που τα γνωρίζουμε σήμερα. Οι βασικότερες αδυναμίες των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων απέρρεαν από τους παρακάτω λόγους:

1. Σχεδίαση των προγραμμάτων από εξωτερικά γραφεία μελετών τα οποία μη γνωρίζοντας τις πραγματικές ανάγκες κάθε περιοχής έθεταν στόχους που δεν ανταποκρίνονταν σε πραγματικά τοπικά δεδομένα.
2. Απουσίαζε η διαδικασία της διαβούλευσης η οποία θέτει τα μέτρα σε ρεαλιστική βάση και επιτυγχάνει κοινωνική συναίνεση.
3. Η απουσία δεικτών αξιολόγησης στην κατάρτιση αλλά και κατά την διάρκεια εφαρμογής τους.
4. Η ανεπάρκεια των χρηματοδοτικών πόρων σε σχέση με τις απαιτήσεις των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.
5. Η απουσία καταρτισμένων στελεχών και που δημιουργούσε εσωτερική αδυναμία των Ο.Τ.Α στην συνέχεια της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Τα Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Α.Π.Τ.Α) ενσωματώθηκαν στα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά προγράμματα του πρώτου ΚΠΣ (1989-1993) και αποτέλεσαν ξεχωριστά υποπρογράμματα αναπτυξιακών έργων μικρής κλίμακας.

Σχεδιάζονταν και υλοποιούνταν από τοπικούς φορείς , ενώ για την καλύτερη υλοποίησή τους εξασφαλίστηκε εκπροσώπηση των τοπικών φορέων στις επιτροπές παρακολούθησης των Π.Ε.Π. (Κόνσολας , 1997).

Τέλος, από τις διατάξεις του Ν.2539/97 προβλέπεται η κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α) με σκοπό την ολοκλήρωση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α. καθώς και την πραγματοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

Η διάρκεια του Ε.Π.Τ.Α ήταν πενταετής (1998 -2002) και μπορούσε, όπως και έγινε να παραταθεί για δυο ακόμα χρόνια με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. (αρθρ 13 παρ.2 του Ν.2539 /97)

Το ΕΠΤΑ αποτελούνταν από έξι υποπρογράμματα τα οποία προσανατολιζόνταν στην εκπόνηση μελετών και την χρηματοδότηση έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας του περιβάλλοντος, αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού των δήμων και κοινοτήτων αλλά και της ποιότητας ζωής των κατοίκων, διοικητικής , κοινωνικής , αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής, καθώς και άλλων δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης (Καλλιαντάσης, 2009).

Το ΕΠΤΑ φιλοδοξούσε να αποτελέσει τομή στις χρηματοδοτήσεις των έργων και δραστηριοτήτων όλων των δήμων και κοινοτήτων της χώρας και στόχευε:

- Στο συντονισμό των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζονται για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους ρόλου,
- Στην ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνονται στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. ώστε να βελτιώνεται η αποδοτικότητά τους.
- Στην ενίσχυση των νέων Ο.Τ.Α. για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους και την πραγματοποίηση των αναγκαίων υποδομών για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων.

Παρ' όλα αυτά, το Ε.Π.Τ.Α δεν κατάφερε να υλοποιήσει τους στόχους του, καθώς πολλά από τα εντεταγμένα για χρηματοδότηση έργα δεν κατάφεραν να υλοποιηθούν, ενώ η έλλειψη διαδικασίας αξιολόγησης (ex ante , on going και ex post) δεν οδήγησε στην πολυπόθητη αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική διοίκηση αλλά μάλλον προς την σύσφιξη των «πελατειακών σχέσεων».

Η αξιολόγηση είναι άρρητα συνδεδεμένη με την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής και με τις επιμέρους αναπτυξιακές παρεμβάσεις (προγράμματα έργα, δράσεις και πράξεις) τόσο της Αυτοδιοίκησης όσο και της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης. Πέρα από τις βασικές έννοιες όπως οι εισροές τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις , μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση οφείλει να ασχοληθεί και με μια σειρά ειδικών θεμάτων όπως :

1. Η συνάφεια, που διερευνά την έκταση στην οποία οι προγραμματισμένοι στόχοι ενός προγράμματος έχουν σχέση με τις εξελισσόμενες ανάγκες σε τοπικό , εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.
2. Η απόδοση που διερευνά τον τρόπο με τον οποίο οι πόροι μετατράπηκαν σε αποτελέσματα.
3. Η αποτελεσματικότητα που διερευνά τον βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα συνέτεινε στην επίτευξη των γενικών και ειδικών στόχων.
4. Η διατηρησιμότητα, που διερευνά στην χρονική περίοδο που αναμένεται να διαρκέσουν οι αλλαγές αφού ολοκληρωθεί το πρόγραμμα.

(Παπαδασκαλόπουλος - Χριστοφάκης , 2002)

Στην προσπάθεια εξεύρεσης συστηματοποιημένου πλαισίου για τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα το οποίο θα συμβαδίζει με τις επιταγές των Ευρωπαϊκών Κανονισμών για αξιολόγηση και προγραμματισμό καθώς και για άμεσους και εφικτούς στόχους λειτούργησε η προσπάθεια του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων να θεσμοθετήσουν ειδικά προγράμματα προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

2.7 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

2.7.1 Οι βασικές αρχές της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας»

Τα επιχειρησιακά κείμενα αναπτυξιακού προγραμματισμού αποτελούν ουσιαστική προσπάθεια προσαρμογής της χώρας στο πλαίσιο και της διαδικασίες προγραμματισμού της Κοινότητας, όπως αυτές προσδιορίζονται από τις δυο βασικές αρχές της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας». Με αυτές τις αρχές προωθείται η γενικότερη άποψη στον προγραμματισμό, ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να παίρνονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο διοίκησης. (Πλασκοβίτης, 1999)

2.7.1.1 Η αρχή της επικουρικότητας

Η αρχή της επικουρικότητας ορίζεται στο άρθρο 5 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σκοπός της αρχής αυτής είναι να εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη. Ως εκ τούτου, ελέγχεται αν η δράση που πρόκειται να αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνο όταν η δράση της είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας. Η αρχή της επικουρικότητας συνδέεται στενά με τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, σύμφωνα με τις οποίες η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει τα απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης όρια.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου του Δεκεμβρίου του 1992 εξέδωσε δήλωση για την αρχή της επικουρικότητας, όπου καθορίζει τους κανόνες εφαρμογής της. Η προσέγγιση που απορρέει από τη δήλωση αυτή περιλαμβάνεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ με τη μορφή πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο προσαρτήθηκε στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το πρωτόκολλο αυτό καθιερώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική ανάλυση του αντίκτυπου των νομοθετικών προτάσεων στην αρχή της επικουρικότητας και τη χρήση, όπου είναι δυνατόν, άλλων, λιγότερο δεσμευτικών κοινοτικών μέτρων.

2.7.1.2 Αρχή της εταιρικής σχέσης

Η αρχή της εταιρικής σχέσης, με βάση τις πρόνοιες του Κανονισμού 1083/2006, για το στρατηγικό σχεδιασμό και προγραμματισμό εφαρμόστηκε μέσα από διαδικασίες

που διασφαλίζουν ευρύτατο διάλογο με όλους τους εταίρους και με πλήρεις όρους.

Η εταιρικότητα, η συμμετοχή δηλαδή των κοινωνικοοικονομικών και περιβαλλοντικών εταίρων σε διαδικασίες διαβούλευσης, μπορεί να συμβάλλει στον καλύτερο σχεδιασμό ενός προγράμματος, λόγω της εμπειριστατωμένης και εξειδικευμένης γνώσης τους.

Η ανάλυση των διαδικασιών κατάρτισης και σχεδιασμού ως προς την εφαρμογή της εταιρικότητας δίνει μία εικόνα της σοβαρότητας με την οποία τα κράτη μέλη και οι αρμόδιες αρχές αντιμετωπίζουν διαδικασίες, όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός και αρχές όπως η αειφόρος ανάπτυξη ή αν συνεχίζουν να σχεδιάζουν με στενά τομεακά κριτήρια.

2.7.2 Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και η διαδικασία της επικύρωσης του από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ξεκίνησε στις 15 Οκτωβρίου 1985. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου είναι και μέρη του Χάρτη - με εξαίρεση τα τρία μικρά κράτη του Μονακό, της Ανδόρας και του Σαν Μαρίνο. Τα νέα κράτη μέλη στο Συμβούλιο της Ευρώπης αναμένεται να επικυρώσουν τον Χάρτη το συντομότερο δυνατόν.

Ο Χάρτης δεσμεύει τα κράτη μέρη που έχουν επικυρώσει την συνθήκη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών. Προνοεί ότι η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλει να αναγνωρίζεται στην εσωτερική νομοθεσία και, εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα. Οι τοπικές αρχές οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία, και είναι το πιο πρώιμο νομικό όργανο για την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας. Οι τοπικές αρχές, ενεργώντας εντός των ορίων του νόμου, θα πρέπει να είναι σε θέση να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους αποκλειστική ευθύνη και προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού.

Ο Χάρτης θεωρεί ότι οι δημόσιες υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από αρχές που είναι εγγύτερα προς τους πολίτες, ενώ ένα υψηλότερο επίπεδο διοίκησης θεωρείται κατάλληλο μόνο όταν ο συντονισμός ή η παραχώρηση των αρμοδιοτήτων είναι αδύνατη ή λιγότερο αποτελεσματική στο αμέσως κατώτερο διοικητικό επίπεδο.

Για το σκοπό αυτό, ο Χάρτης θέτει τις προϋποθέσεις που αφορούν την προστασία των ορίων των τοπικών αρχών, την ύπαρξη των κατάλληλων διοικητικών δομών και

πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνται, τους οικονομικούς πόρους των τοπικών αρχών και την νομική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα όρια της διοικητικής εποπτείας των τοπικών αρχών εκτείνονται μέχρι τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους.

2.7.3 Περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μέσω της περιφερειακής της πολιτικής, η Ε.Ε. δραστηριοποιείται σε κρίσιμους τομείς, έχοντας ως απώτερο στόχο την ενίσχυση της βιώσιμης ανάπτυξης των περιφερειών της. Η παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις περιφέρειες των χωρών μελών πραγματοποιείται συντονισμένα και σε στενή συνεργασία με τις εθνικές και τοπικές αρχές και με απόλυτο σεβασμό στις αρμοδιότητες όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις, η όλη πολιτική της προϋποθέτει την κινητοποίηση όλων των φορέων που παρεμβαίνουν στη διαδικασία παρέμβασης και πολύ συχνά ακόμη και τη συνδρομή και την ενεργό συμμετοχή των ίδιων των πολιτών. (Μητούλα Ρ., 2005)

Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία (Δ.Τ.) αποτελούν τους κυριότερους μηχανισμούς παρέμβασης που διαθέτει η Ένωση για την προώθηση του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και συνεισφέρουν σημαντικά στην περιφερειακή ανάπτυξη. Υπηρετούν την αλληλεγγύη μεταξύ των Ευρωπαίων, λόγω της συμβολής τους στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και στην πραγματοποίηση επενδύσεων σε μέσα υποδομής και ενεργειών κατάρτισης στις λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες.

Υπάρχουν τέσσερα διαφορετικά Διαρθρωτικά Ταμεία., η λειτουργία των οποίων διέπεται από ένα κοινό σύνολο κανόνων βάσει των οποίων η χορήγηση των κοινοτικών ενισχύσεων εξασφαλίζεται στο πλαίσιο μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων που εγκρίνονται από τις τοπικές αρχές.

Τα ταμεία αυτά είναι:

1. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο χρηματοδοτεί υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, έργα τοπικής ανάπτυξης και ενισχύσεις στις μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ).
2. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το οποίο προωθεί την προσαρμογή του ενεργού πληθυσμού στις μεταβολές της αγοράς εργασίας καθώς και την επαγγελματική ένταξη των ανέργων και των μειονεκτουσών ομάδων, κυρίως χρηματοδοτώντας δράσεις κατάρτισης και συστήματα ενισχύσεων για προσλήψεις,

Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ-, Τμήμα Προσανατολισμού), το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις αγροτικής ανάπτυξης και ενίσχυσης στους γεωργούς, ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη καθώς επίσης και στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής στην υπόλοιπη Ένωση,

3. Το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) το οποίο χρηματοδοτεί τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση στον τομέα της αλιείας.

Οι στόχοι των Ταμείων είναι:

- Βοήθεια στις περιφέρειες που χαρακτηρίζονται από αναπτυξιακή υστέρηση. Από τις ενισχύσεις του πρώτου στόχου καλύπτεται το 22,2% του πληθυσμού της Ε.Ε.
- Έξοδος των περιφερειών από την κρίση και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας. Ο δεύτερος στόχος αναφέρεται σε περιφέρειες που χαρακτηρίζονται από υψηλό ποσοστό ανεργίας. Από τις ενισχύσεις του καλύπτεται το πολύ το 18% του πληθυσμού της Ε.Ε. (10% κατανέμεται στον βιομηχανικό και τον τομέα υπηρεσιών, 5% στις αγροτικές περιοχές, 2% στις αστικές και 1% στους τομείς της αλιευτικής βιομηχανίας).
- Εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση, ενίσχυση του πληθυσμού για προσαρμογή και προετοιμασία για την αλλαγή. Ο στόχος 3 συμβάλει στα εθνικά σχέδια δράσης που εκπονεί κάθε κράτος-μέλος στα πλαίσια των κοινών προσπαθειών που καταβάλλονται για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Τα μέτρα του στόχου αυτού με ευρεία έννοια περιλαμβάνουν δραστήριες πολιτικές για την καταπολέμηση της ανεργίας με την προώθηση ίσων ευκαιριών, τη διαρκή επιμόρφωση, τα προληπτικά μέτρα για διευκόλυνση της προσαρμογής στις οικονομικο-κοινωνικές αλλαγές, κ.α.

2.7.4 Ο Κανονισμός 1260/1999 περί διαρθρωτικών ταμείων

Με τον Κανονισμός (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1999, περί διαρθρωτικών ταμείων σκοπεύει στη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων και προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών διαρθρωτικών παρεμβάσεων, με ενίσχυση της συγκέντρωσης των ενισχύσεων και απλούστευση της λειτουργίας τους, μέσω μείωσης του αριθμού των κατά προτεραιότητα στόχων παρέμβασης.

Συμβάλει, επίσης, στον ακριβέστερο προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και της Κοινότητας σε όλα τα στάδια: προγραμματισμός, εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχος.

Οι παρακάτω αρχές λειτουργίας των διαρθρωτικών Ταμείων εξειδικεύονται ή ενισχύονται: α) προγραμματισμός των ενισχύσεων, β) εταιρική σχέση μεταξύ μεγίστου αριθμού ενδιαφερομένων μερών, γ) προσθετικότητα της ευρωπαϊκής ενίσχυσης σε σχέση με τις εθνικές επιδοτήσεις, δ) διαχείριση, παρακολούθηση και αξιολόγηση της χρησιμοποίησης των Ταμείων, ε) πληρωμές και δημοσιονομικοί έλεγχοι.

Προγραμματισμός : Συνίσταται στην κατάρτιση πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων και υλοποιείται σύμφωνα με μία διαδικασία λήψης αποφάσεων βάσει εταιρικής σχέσης, σε περισσότερα στάδια, μέχρι την ανάληψη της ευθύνης των δράσεων από τους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς των έργων.

Εταιρική σχέση : Η νέα νομοθεσία συνεχίζει την προσέγγιση αυτή, επεκτείνοντας την εταιρική σχέση στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, στους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και τους λοιπούς αρμόδιους οργανισμούς, εμπλέκοντας τους εταίρους αυτούς σε όλα τα στάδια, ήδη από την έγκριση του αναπτυξιακού σχεδίου.

Προσθετικότητα : Σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι ευρωπαϊκές ενισχύσεις πρέπει να προστίθενται στις εθνικές ενισχύσεις και όχι να τις υποκαθιστούν. Τα κράτη οφείλουν να διατηρούν, για κάθε στόχο, τις δημόσιες δαπάνες τους τουλάχιστον στο ίδιο επίπεδο με αυτό της προηγούμενης περιόδου.

Διαχείριση, παρακολούθηση και αξιολόγηση : Στο πλαίσιο του νέου κανονισμού για τα διαρθρωτικά Ταμεία, ορίζεται από τα κράτη μέλη, για κάθε πρόγραμμα, μια διαχειριστική αρχή, της οποίας τα καθήκοντα καλύπτουν την υλοποίηση, την κανονικότητα της διαχείρισης και την αποτελεσματικότητα του προγράμματος (συγκέντρωση στατιστικών και χρηματοοικονομικών στοιχείων, κατάρτιση και αποστολή στην Επιτροπή των ετησίων εκθέσεων εκτέλεσης, διοργάνωση της ενδιάμεσης αξιολόγησης κλπ.). Επιπλέον, συγκροτούνται επιτροπές παρακολούθησης που υπάγονται πάντα στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι επιτροπές αυτές, στις οποίες προεδρεύει ένας εκπρόσωπος της διαχειριστικής αρχής, διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα της υλοποίησης των διαρθρωτικών δράσεων.

Πληρωμές και δημοσιονομικοί έλεγχοι : Η αυξανόμενη αποκέντρωση της διαχείρισης των προγραμμάτων συνεπάγεται τη βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου, που υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Η Επιτροπή εξασφαλίζει η ίδια την αποτελεσματικότητα των συστημάτων, η λειτουργία των οποίων εναπόκειται στις αρχές διαχείρισης και πληρωμών. Ποσοστό 5% των δαπανών ενός προγράμματος πρέπει να αποτελούν αντικείμενο λεπτομερών ελέγχων μέσω π.χ. επιτόπιων και δημοσιονομικών ελέγχων. Εφόσον διαπιστώνονται παρατυπίες, τα κράτη μέλη έχουν ευθύνη να προβούν σε δημοσιονομικές διορθώσεις μέσω της ακύρωσης του συνόλου ή μέρους της χρηματοδότησης των σχετικών ενεργειών. Τα χρηματοδοτικά μέσα που αποδεσμεύονται από τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου, ενώ αυτά που ανακτώνται από την Επιτροπή αφαιρούνται και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου.

Το ένα τρίτο περίπου του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ προορίζεται για τα κονδύλια της Περιφερειακής Πολιτικής. Δεδομένου του μεγέθους της επιχορήγησης, το ζήτημα αυτό παραμένει διαρκώς στο επίκεντρο των συζητήσεων. Το ποσοστό που αφιερώνεται στα περιφερειακά κονδύλια χρειάζεται να αιτιολογηθεί. Και η αιτιολόγηση αυτή δεν μπορεί παρά να έχει τη μορφή ξεκάθαρων παραδειγμάτων ορθής χρήσης των χρημάτων και επιτυχούς εφαρμογής των προγραμμάτων. Το ζήτημα της διαφάνειας είναι επίσης βασικό για την αιτιολόγησή τους: ο τρόπος που αξιοποιήθηκαν τα χρήματα πρέπει να είναι αποδεδειγμένα βιώσιμος και υπεράνω αμφισβήτησης.

Δεδομένου ότι η διαχείριση των κονδυλίων και η αξιοποίησή τους βρίσκεται ως επί το πλείστον στα χέρια εθνικών και περιφερειακών αρχών και όχι της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής, οι ενημερωτικές και πληροφοριακές δράσεις πρέπει να προέρχονται από τις διαχειριστικές αρχές. *«Ο κανονισμός, ο οποίος ψηφίστηκε από τις χώρες μέλη, θεσπίστηκε γιατί έδινε ένα βασικό κίνητρο στον κόσμο για να πει τι επιτυγχάνει με τα εν λόγω χρήματα»*, εξηγεί η Annabelle Maupas, υπεύθυνη Τύπου στη Γ.Δ Περιφερειακής Πολιτικής. *«Ζητώντας από τις διαχειριστικές αρχές τη δημοσιοποίηση στοιχείων, ο κανονισμός περί των Διαρθρωτικών Ταμείων δίνει στις περιφέρειες τη δυνατότητα να δείξουν πόσο επιτυχημένα εφαρμόζουν το πρόγραμμά τους και πόσα κάνουν για τους πολίτες τους»*.

2.7.5 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007 -2013)

Η πολιτική της συνοχής, η αναθεωρημένη «Στρατηγική της Λισσαβόνας» και οι γενικότερες κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενσωματώνονται ουσιαστικά στη Νέα Προγραμματική Περίοδο 2007-2013. Η άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων, η αειφόρος ανάπτυξη και η κοινωνική σύγκλιση πρέπει να διαμορφωθούν παράλληλα με την επιχειρηματικότητα και

ανταγωνιστικότητα σε μια νέα διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, επαναβεβαιώθηκε και ενισχύθηκε ο κρίσιμος ρόλος της Αυτοδιοίκησης ως Εταίρου στην εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α) 2007-2013. Στα βασικά Ευρωπαϊκά Κείμενα που συνθέτουν τους κανόνες οργάνωσης και διαχείρισης προγραμμάτων, ενισχύεται ιδιαίτερα ο ρόλος των τοπικών φορέων στο πλαίσιο της περιφερειακής αποκέντρωσης και περιφερειακής συνοχής.

Σημαντικές παράμετροι που αναδεικνύουν το ρόλο της αυτοδιοίκησης στη Νέα Προγραμματική Περίοδο αποτελούν:

- Ο καθορισμός της έννοιας «Εταιρική Σχέση», τόσο στο επίπεδο των Ευρωπαϊκών οργάνων όσο και σε επίπεδο της σχέσης κράτους- τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αναγνώριση διακριτού ρόλου της αυτοδιοίκησης, αποτυπώνεται στις θεματικές ενότητες που απαρτίζουν το σχέδιο της Ευρωπαϊκής ένωσης για τη νέα Προγραμματική Περίοδο.
- Ο ενισχυμένος ρόλος της αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται στην ανάδειξη του κεντρικού ρόλου των πόλεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Το μοντέλο προώθησης της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την ανάπτυξη των Περιφερειών.

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) αφορά την προγραμματική περίοδο 2007–2013, έχει ως Στρατηγικούς Στόχους την «Ανταγωνιστικότητα» και τη «Σύγκλιση» και τις ακόλουθες Θεματικές Προτεραιότητες:

1. Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας
2. Κοινωνία της γνώσης και καινοτομία
3. Απασχόληση και Κοινωνική Συνοχή
4. Θεσμικό περιβάλλον
5. Ελκυστικότητα της Ελλάδας και κάθε Περιφέρειας, ως τόπου επενδύσεων, εργασίας
6. και διαβίωσης.

Το Ε.Σ.Π.Α. περιλαμβάνει τα ακόλουθα Επιχειρησιακά Προγράμματα:

- Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
- Ενίσχυση προσπελασιμότητας
- Ανταγωνιστικότητα – Επιχειρηματικότητα
- Ψηφιακή σύγκλιση
- Περιβάλλον – Αειφόρος ανάπτυξη

- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
- Εκπαίδευση και δια βίου μάθηση
- Διοικητική μεταρρύθμιση
- Εφαρμογή Προγράμματος
- Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
- Ήπειρος – Θεσσαλία – Στερεά Ελλάδα
- Κεντρική – Δυτική – Ανατολική Μακεδονία και Θράκη
- Δυτική Ελλάδα – Πελοπόννησος – Ιόνια Νησιά
- Κρήτη – Αιγαίο
- Αττική
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εδαφική Συνεργασία»

Εκτός από το Ε.Σ.Π.Α., στην προγραμματική περίοδο 2007–2013 υπάρχουν και τα ακόλουθα δυο Επιχειρησιακά Προγράμματα:

- Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης
- Πρόγραμμα Αλιείας

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικά στην προώθηση των στόχων και των προτεραιοτήτων του Ε.Σ.Π.Α. και ειδικότερα:

- Στην περιφερειακή ανάπτυξη και στην ανάπτυξη των πόλεων και της αγροτικής ενδοχώρας τους,
- Στην ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, της καινοτομίας και της κοινωνίας της γνώσης,
- Στην προσέλκυση επενδύσεων, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας,
- Στην προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη,
- Στη βελτίωση της προσπελασιμότητας σε τοπικό επίπεδο και των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους πολίτες,
- Στην ψηφιακή σύγκλιση και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των Ο.Τ.Α.

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ), έχοντας υπόψη και τα ανωτέρω κείμενα διατύπωσε τις ακόλουθες απόψεις

«Εκτιμούμε ότι για να μπορέσει η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της νέας προγραμματικής περιόδου, θα χρειαστεί σοβαρές μεταρρυθμίσεις στο νομοθετικό πλαίσιο, τη δομή, τις λειτουργίες, το ανθρώπινο δυναμικό, την τεχνολογική υποδομή και τους οικονομικούς πόρους της, καθώς και

στις σχέσεις της με τα άλλα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και με τους πολίτες. Για το λόγο αυτό, θεωρούμε ότι θα πρέπει να εξασφαλιστούν, με ευρύτατη πολιτική και κοινωνική συναίνεση, οι αναγκαίες θεσμικές ρυθμίσεις που θα αλλάξουν τη σημερινή δομή του κράτους: με τη συγκρότηση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης στις μητροπολιτικές περιοχές και με τη δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων.

Οι δυο βαθμοί Αυτοδιοίκησης πρέπει να αναλάβουν πρόσθετες αρμοδιότητες, με τη μεταφορά τους από την κεντρική Δημόσια Διοίκηση, που θα συνοδεύονται με νέους πόρους, χωρίς πρόσθετους φόρους, αλλά με μια γενναία φορολογική αποκέντρωση.

Οι δομικές αλλαγές και η βελτίωση των οικονομικών των Ο.Τ.Α., βέβαια, δεν αρκούν. Απαιτείται η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, η ανάπτυξη και η οργάνωση των λειτουργιών και ιδιαίτερα των επιτελικών, η ολοκλήρωση της εισαγωγής των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) στους Ο.Τ.Α. και η βελτίωση των σχέσεών τους με το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα, καθώς και με την κοινωνία των πολιτών. Οι αλλαγές και οι βελτιώσεις αυτές ουσιαστικά θα αναβαθμίσουν την πολιτική διεύθυνση και τη διοικητική ικανότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο για την προώθηση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης όσο και για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Τις κατευθύνσεις αυτές μπορεί να ενισχύσει ουσιαστικά το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) 2007-2013 και ειδικότερα το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ)».

3 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ Ο.Τ.Α.

3.1 Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

3.1.1 Το θεωρητικό υπόβαθρο του τοπικού προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός, ως βασική δραστηριότητα που περιέχεται σε όλες τις δραστηριότητες που ασκεί ο άνθρωπος, αποτελεί θέμα άκρως εκτεταμένο. Συνιστά τη βάση κάθε ατομικής ή συλλογικής ανθρώπινης προσπάθειας καθώς οποιαδήποτε ατομική ή συλλογική απόφαση μέχρι την υλοποίησή της διέρχεται αναγκαστικά από ορισμένες προπαρασκευαστικές φάσεις, οι οποίες υπακούουν σε μία σαφώς ιεραρχημένη τάξη μέσα στη σκέψη κάθε ατόμου ή συλλογικού οργάνου το οποίο ενεργεί λογικά. Ο προγραμματισμός πρέπει να γίνεται έγκαιρα. Όσο νωρίτερα ξεκινά αυτός, τόσο ευνοϊκότερα θα είναι τα προσδοκώμενα αποτελέσματα και τόσο μικρότερο θα είναι το κόστος της επιδιωκόμενης ανάπτυξης.

Ο προγραμματισμός είναι η διαδικασία κατά την οποία η διεύθυνση κάθε οργανισμού καθορίζει τους αντικειμενικούς στόχους που επιδιώκει, σε συνδυασμό με τα κατάλληλα μέσα και τους τρόπους μέσω των οποίων θα υλοποιήσει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τους στόχους αυτούς. Παράλληλα, ο προγραμματισμός ενός οργανισμού έχει να κάνει και με την μελλοντική αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται από τη διοίκηση του, αναφορικά με την ποιοτική και ποσοτική επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Συνήθως διακρίνουμε τις ακόλουθες μορφές προγραμματισμού:

- Το στρατηγικό προγραμματισμό

Ο στρατηγικός προγραμματισμός είναι η διαδικασία βάσει της οποίας ο οργανισμός διαμορφώνει τους μακροπρόθεσμους στόχους του και διαμορφώνει τις ενδεδειγμένες στρατηγικές και πολιτικές αποφάσεις που θα πρέπει να εφαρμόσει, ώστε να θεωρηθεί τελικά επιτυχής η αποστολή του.

- Τον τακτικό ή λειτουργικό προγραμματισμό

Ο προγραμματισμός αυτής της μορφής, που διαρκεί συνήθως μέχρι ένα χρόνο, βασίζεται σε συγκεκριμένα ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια σε συνδυασμό με τον ανάλογο χρονικό ορίζοντα, τα οποία λαμβάνουν υπόψη τους οι ιθύνοντες του κάθε οργανισμού ώστε να επιτευχθούν οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι τους. Ο προγραμματισμός αυτής της μορφής έχει στενότερη συνάφεια με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Βασικά στοιχεία του προγραμματισμού

Κάθε μορφή προγραμματισμού καταλήγει στην κατάρτιση ενός συγκεκριμένου προγράμματος. Τα προγράμματα αυτά τα χαρακτηρίζουν ορισμένα βασικά στοιχεία, όπως είναι η αποστολή του οργανισμού, η στρατηγική και οι στόχοι του, τα διάφορα προγράμματα δράσης και τα συναφή επιχειρησιακά προγράμματα, ο προϋπολογισμός, και οι πολιτικές που ακολουθούνται.

Η αποστολή (mission) καθορίζει τον σκοπό για τον οποίο υφίσταται ο οργανισμός, προσδιορίζοντας τις δραστηριότητες και τις λειτουργίες του.

Η στρατηγική (strategy) είναι οι μακροπρόθεσμοι στόχοι και δράσεις που θέτουν οι οργανισμοί, δεδομένων των δυνατοτήτων τους, ώστε να καταστούν ανταγωνιστικοί και να επιτύχουν τους στόχους τους.

Ως στόχοι ορίζονται τα συγκεκριμένα επιδιωκόμενα αποτελέσματα που επιδιώκει και θέτει ο κάθε οργανισμός, ώστε να υλοποιηθούν οι αντικειμενικοί σκοποί του.

Τα προγράμματα δράσης ορίζουν τις ενέργειες που πρέπει να ακολουθηθούν, τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν (από τα επιμέρους τμήματα του οργανισμού), σε συνδυασμό με το ανάλογο προσωπικό και τέλος το χρονικό περιθώριο μέσα στο οποίο θα πρέπει να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί.

Ο προϋπολογισμός, που είναι βασικό τμήμα του προγραμματισμού, εμπεριέχει όλα τα οικονομικά εκείνα στοιχεία (π.χ. έσοδα, δαπάνες, κεφάλαια) που θα διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην υλοποίηση των προγραμμάτων δράσης.

Η σύνθεση των επιμέρους προγραμμάτων δράσης, σε συνδυασμό με τα στοιχεία του προϋπολογισμού, οριοθετούν τελικά το επιχειρησιακό πρόγραμμα που ακολουθεί ο οργανισμός στο σύνολό του.

Όσον αφορά τις πολιτικές, είναι οι τακτικές που πρέπει να οριοθετήσει ο κάθε οργανισμός και αναφέρονται κατά βάση στις γενικές αρχές που πρέπει να ακολουθούνται και οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την λήψη αποφάσεων σε πολλούς τομείς (π.χ. θέματα προσωπικού, πωλήσεων κ.α.). Οι πολιτικές αυτές δημιουργούν ένα πλαίσιο το οποίο οριοθετεί το πνεύμα των αποφάσεων που λαμβάνονται κάθε φορά, εξασφαλίζοντας έτσι σταθερότητα, ενότητα και συνέπεια σε όλες τις λειτουργίες. Οι πολιτικές δράσης θα πρέπει να είναι πάντα συνδεδεμένες με τους στόχους που τίθενται και τη δράση του οργανισμού, ώστε να διασφαλίζονται τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. (Μουζά,2007, σελ. 31-33).

Φάσεις ανάπτυξης του προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός είναι μια διαδικασία που ακολουθεί πέντε στάδια, που αναφέρονται συνήθως ως φάσεις ανάπτυξης και περιγράφονται κατωτέρω. Πιο αναλυτικά **οι φάσεις ανάπτυξης του προγραμματισμού** είναι :

3.1.2 Καθορισμός των Αντικειμενικών στόχων

- Ο καθορισμός των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων του οργανισμού. Αυτοί θα πρέπει να είναι εφικτοί, αντικειμενικοί, ρεαλιστικοί, ξεκάθαροι, σαφώς καθορισμένοι (ποσοτικά, ποιοτικά και χρονικά) και να ιεραρχούνται ανάλογα με την σπουδαιότητά τους.
- Η διαμόρφωση των πολιτικών που θα ακολουθηθούν για όλες τις λειτουργίες του οργανισμού (προσωπικού, μάρκετινγκ, εφοδιασμού κλπ) ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι του
- Η λήψη αποφάσεων, μετά την ανάλυση όλων των εναλλακτικών λύσεων με απώτερο σκοπό την επιλογή της καλύτερης
- Η εφαρμογή του προγράμματος δράσης που έχει ήδη καθοριστεί. Ο καθορισμός των λεπτομερειών αναφορικά με τις διαδικασίες και τον τρόπο εκτέλεσης των απαιτούμενων ενεργειών θα πρέπει να είναι σαφής, απλός, συγκεκριμένος χωρίς ασάφειες ή ανακρίβειες.
- Η αξιολόγηση των προγραμμάτων στο τέλος, ή κατά την διάρκεια πραγματοποίησής τους με τους ανάλογους ελέγχους ώστε να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά τους.

Στην περίπτωση της τοπικής ανάπτυξης, ο προγραμματισμός «ασχολείται βασικά με την ορθολογική ανάπτυξη του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, ώστε μέσω της πρόσφορης ανάπτυξης των αναγκαίων κοινωνικών λειτουργιών, να καταστεί αυτό περισσότερο ωφέλιμο και αποδοτικό για τους ανθρώπους που κατοικούν μέσα σε ευρύτερες περιοχές, οι οποίες εκτείνονται πέρα από τα καθιερωμένα όρια μιας συγκεκριμένης κοινότητας» (Φαναριώτης, 1999 σελ. 297).

Ο τοπικός προγραμματισμός απασχολεί σοβαρά τις τοπικές αρχές παγκοσμίως, καθώς υπάρχουν παντού περιοχές των οποίων η διοίκηση, λόγω της απρογραμμάτιστης ανάπτυξης, βρίσκεται σήμερα προ ανυπέρβλητων δυσκολιών στις προσπάθειές της να δημιουργήσει ένα πλαίσιο συνθηκών σύγχρονης διαβίωσης των κατοίκων και αποδοτικής λειτουργίας σε συγκεκριμένους τομείς ενδιαφέροντος, οι οποίοι απασχολούν τις σύγχρονες κοινωνίες, όπως π.χ. η ύδρευση, η αποχέτευση,

η συγκοινωνία, η καθαριότητα, το πράσινο.

Η εμπειρία έχει δείξει ότι ακόμη και η προσπάθεια απλής βελτίωσης ορισμένων συστημάτων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οδηγεί σε μεγαλύτερο ύψος δαπανών και προκαλεί δυσεπίλυτα προβλήματα από την εξ' αρχής κατασκευή των συστημάτων αυτών καθώς σε πολλές περιπτώσεις είναι απαραίτητο να επέλθουν δραματικές μεταβολές στις υπάρχουσες υποδομές προκειμένου να καταστεί δυνατή η σωστή διαρρύθμιση των διαφόρων συστημάτων.

Οι αδυναμίες αυτές μπορούν να αποφευχθούν με τον έγκαιρο και υπεύθυνο σχεδιασμό, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα πως πρέπει να θεωρείται βασικό σφάλμα η ιδέα του να αφεθεί ελεύθερη η ανάπτυξη των οικισμών, χωρίς κάποιο ρυθμιστικό σχέδιο ανάπτυξης. Για τους λόγους αυτούς οι τοπικές αρχές οφείλουν να είναι ενήμερες για την απόδοση των αναπτυξιακών τους προσπαθειών.

Προκύπτει λοιπόν το συμπέρασμα ότι ο τοπικός προγραμματισμός είναι η κρίσιμη δραστηριότητα που θα συμβάλλει στη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για την απρόσκοπτη ανάπτυξη των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων των κατοίκων προς το σκοπό της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσής τους στην περιοχή όπου ζουν.

Εξάλλου, συναφής προς την ανάγκη δραστηριοποίησης των κατοίκων μέσα στα όρια της πόλης τους είναι και η ανάγκη βελτίωσης των παρεχομένων υπηρεσιών δημοσίου χαρακτήρα, που επιτυγχάνεται με την αναδιοργάνωση των απαραίτητων υπηρεσιών και την εξασφάλιση σύγχρονων μέσων λειτουργίας τους. (Φαναριώτης, 1999). Ένα ζήτημα που δημιουργείται σε αυτό το σημείο είναι η εύρεση του κατάλληλου προτύπου σχεδιασμού της ανάπτυξης το οποίο θα υιοθετηθεί από τις δημόσιες αρχές. Το κυρίαρχο πρότυπο σχεδιασμού μέχρι τη δεκαετία του '70 ήταν η «ανάπτυξη εκ των άνω», όπου οι κυριότερες αποφάσεις λαμβάνονταν από τα ανώτερα όργανα διοίκησης χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή των τοπικών αρχών και πολύ περισσότερο των τοπικών κοινωνιών. Ωστόσο, κατά τη δεκαετία του '80 εδραιώθηκε το πρότυπο της «ανάπτυξης από τα κάτω» (development from below).

Το συγκεκριμένο παράδειγμα και οι στρατηγικές του φαίνεται ότι επηρέασαν σε ένα μεγάλο ποσοστό και τις ελληνικές πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (Evangelinides – Arachovitou, 1990).

Το εν λόγω πρότυπο ενσωματώνει ιδέες και κριτήρια ευρύτερων κοινωνικών στόχων, συλλογικών δράσεων και κινητοποίησης των ενδογενών πόρων. Άλλωστε, τα νέα μοτίβα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ιταλία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες έστρεψαν την προσοχή των επιστημόνων στη σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και οριοθετημένης εδαφικής περιοχής, εστιάζοντας στα τοπικά χαρακτηριστικά της ανάπτυξης, παράλληλα με την εμφάνιση νέων μορφών ανάπτυξης και βιομηχανοποίησης (Garofoli, 1990). Μεταξύ των προτεινόμενων εργαλείων για την επίτευξη της τοπικής ανάπτυξης ξεχωρίζει η ανάπτυξη εκ μέρους των τοπικών αρχών επαρκούς σχεδιαστικής ικανότητας όσον αφορά σε εξειδικευμένες παρεμβάσεις τοπικού επιπέδου. Στα μέσα περιλαμβάνεται και η απόκτηση των απαραίτητων εκτάσεων για ανέγερση σύγχρονων εγκαταστάσεων.

Πιο αναλυτικά, οι δημοτικές αναπτυξιακές παρεμβάσεις σχετίζονται με τις ακόλουθες ανάγκες (Henriques, 1990):

A) Την ανάγκη για προώθηση τοπικών σχεδίων ανάπτυξης που να στοχεύουν σε εθελοντική και γεμάτη προθυμία κοινοτική δράση. Στο επίπεδο των τοπικών κοινωνιών, οι Δήμοι οφείλουν να αναγνωρίσουν τους διεθνείς δομικούς περιοριστικούς παράγοντες όσον αφορά τις τοπικές δράσεις και να διαμορφώσουν ένα πλαίσιο για τοπικές εναλλακτικές στρατηγικές, οι οποίες δίνουν προτεραιότητα στους τοπικούς πόρους. Όπου κρίνεται απαραίτητη η τοπική πρωτοβουλία για την αντιμετώπιση προβλημάτων τοπικής φύσης, επιβάλλεται η κινητοποίηση της κοινότητας γύρω από τοπικά σχέδια ανάπτυξης που μπορούν να δώσουν συμπαγείς και σαφείς λύσεις. Επομένως, η δράση που προσανατολίζεται προς την επίλυση των διαφόρων προβλημάτων μπορεί να συνδεθεί με τους στρατηγικούς σκοπούς ενός προγράμματος δράσης σε τοπικό επίπεδο. Η κατάρτιση ενός τέτοιου σχεδίου προϋποθέτει τα ακόλουθα βήματα:

- i. Αναγνώριση των κρίσιμων και «αισθητών» προβλημάτων της τοπικής κοινότητας.
- ii. Αναγνώριση και οργάνωση των ενδιαφερόντων της κοινότητας.
- iii. Ευρεία συνειδητοποίηση των σχέσεων μεταξύ των προβλημάτων και της τοπικής υπανάπτυξης.
- iv. Αναδόμηση της αίσθησης της συμμετοχής στα κοινά.
- v. Κατανόηση των εξωγενών περιορισμών και των τρόπων με τους οποίους θα πραγματωθεί η τοπική αντίδραση στους περιορισμούς αυτούς.

B) Την ανάγκη να ενισχυθούν οι συλλογικές τοπικές δομές και αρχές. Απαιτείται πλήρης αξιοποίηση των πολιτικών και σχεδιαστικών αρμοδιοτήτων του Δήμου.

Οι θεσμικές αρμοδιότητες πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την άμυνα των τοπικών ενδιαφερόντων και τη διατήρηση της πιθανότητας ένταξης των τοπικών πόρων στις στρατηγικές προτεραιότητες που τίθενται. Ο Δήμος διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο στην κινητοποίηση των πόρων αλλά και των τοπικών πρωτοβουλιών.

Γ) Την ανάγκη να ενισχυθεί η κοινοτική αλληλεγγύη, ώστε να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών στα κοινά.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ο τοπικός προγραμματισμός δεν πρέπει να ασχολείται μόνο με το παρόν και τη στατική αντιμετώπιση των προβλημάτων, αλλά και με τη μελλοντική ανάπτυξη και βελτίωση των υπηρεσιών που ο ίδιος ο Δήμος προσφέρει.

3.1.3 Βασικές αρχές τοπικού προγραμματισμού

Συνολικά, οι βασικές αρχές που πρέπει να συνθέτουν τη φιλοσοφία του προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο είναι οι ακόλουθες (Φαναριώτης, 1999):

i. *Η αρχή του στρατηγικού προγραμματισμού.* Όλα τα επίπεδα της διοίκησης (κεντρική διοίκηση, περιφερειακή διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση) οφείλουν να συμμετέχουν ισότιμα στον προγραμματισμό, του οποίου άλλωστε φέρουν και το μεγαλύτερο βάρος. Περαιτέρω, στον προγραμματισμό συμμετέχουν και οι οργανισμοί κοινωφελούς χαρακτήρα καθώς επίσης ιδιωτικοί φορείς που αντιμετωπίζουν προβλήματα ανάπτυξης μέσα στα πλαίσια των περιοχών που δραστηριοποιούνται.

ii. *Η αρχή της ανάπτυξης εκ των κάτω (development from below).* Όπως προαναφέρθηκε, η τοπική ανάπτυξη είναι υπόθεση κυρίως της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της τοπικής κοινότητας. Καθώς λοιπόν η τοπική κοινότητα είναι αυτή που επηρεάζεται από τα αποτελέσματα της ανάπτυξης, θα πρέπει να είναι σε θέση να καθορίζει ουσιαστικά και τα αποτελέσματα αυτά.

iii. *Η αρχή της αυτοδύναμης ανάπτυξης.* Τα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης πρέπει να προωθούνται κατά κύριο λόγο με χρηματοδότηση από τοπικούς πόρους και μέσω της υιοθέτησης οικονομικών κινήτρων. Δευτερευόντως δε με την ενίσχυση της κεντρικής διοίκησης.

iv. *Η αρχή της επικουρικότητας.* Στις περιπτώσεις όπου οι μονάδες τοπικού επιπέδου δεν έχουν τη δυνατότητα να προωθήσουν τα απαραίτητα για την περιοχή αναπτυξιακά προγράμματα, πρέπει τα προγράμματα αυτά να εκτελούνται από φορείς ανώτερου διοικητικού επιπέδου.

2 Οι ιδιωτικοί φορείς περιλαμβάνουν ιδίως τις τράπεζες, τους διάφορους επαγγελματικούς συνεταιρισμούς, επιμελητήρια, επιχειρήσεις κ.ά.

ν. Η αρχή της εναρμόνισης των τοπικών προγραμμάτων ανάπτυξης με ευρύτερα αναπτυξιακά προγράμματα περιφερειακού επιπέδου. Η αρχή αυτή συνδέεται με την προηγούμενη και εννοεί ότι η ανάπτυξη, ως ενιαία διαδικασία, εξειδικεύεται κατά επίπεδα.

3.1.4 Βασικοί σκοποί τοπικού προγραμματισμού

Βασικός αντικειμενικός σκοπός του προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο είναι η συντονισμένη προσπάθεια για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού των μονάδων της Τ.Α. μέσω της κινητοποίησης και ορθολογικής αξιοποίησης των τοπικών πόρων.

Πιο συγκεκριμένα, ο τοπικός προγραμματισμός αποσκοπεί (Φαναριώτης, 1999):

A. Στη διαμόρφωση γενικών πλαισίων αντιμετώπισης των αναγκών μιας περιοχής. Τα πλαίσια αυτά στοχεύουν στην ισόρροπη ανάπτυξη μέσω της κάλυψης των διαφόρων αναγκών (οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών, πνευματικών) σε τοπικό και διατοπικό επίπεδο.

B. Στο συντονισμό των διαφόρων προγραμμάτων που αναπτύσσονται σε τοπικό, περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο.

3.1.5 Σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα περιλαμβάνει ένα σύνολο αξόνων προτεραιότητας που αφορούν δράσεις τοπικής ανάπτυξης. Είναι ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα σε τοπικό επίπεδο καθώς και ένα κύριο εργαλείο σχεδιασμού των Ο.Τ.Α. ώστε να ανταπεξέλθουν στις σύγχρονες απαιτήσεις που επιτάσσει τόσο το ευρωπαϊκό επίπεδο αυτοδιοίκησης όσο και η ανάγκη αειφόρου ανάπτυξης και ευημερίας του πληθυσμού μιας οριοθετημένης γεωγραφικής περιοχής. Οι γενικοί σκοποί χωρίζονται σε τρία μέρη : α) την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, β) την εσωτερική ανάπτυξη του Ο.Τ.Α. ως οργανισμού και γ) την ανάπτυξη των συνεργασιών του Ο.Τ.Α. και της επιρροής άλλων φορέων⁵. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα περιγράφει τους στόχους της διοίκησης σε μια δημοτική περίοδο, τις δράσεις και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει για την υλοποίηση αυτών, τις υποδομές που απαιτούνται και τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους.

A) Προώθηση της τοπικής ανάπτυξης

⁵ Οδηγός κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2011, Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα κυρίως πρέπει να προσδιορίζει τις δραστηριότητες που θα εκτελέσει ο Δήμος στο πλαίσιο των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του, με σκοπό:

i. Την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής, με την ενεργοποίηση του δήμου σε τομείς όπως η προστασία και αειφόρος διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος, την βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος αλλά και την βελτίωση των τεχνικών υποδομών και των δικτύων εξυπηρέτησης.

Η δραστηριοποίηση των Ο.Τ.Α. στους ανωτέρω τομείς γίνεται κυρίως μέσω της κατασκευής τεχνικών έργων, της παροχής υπηρεσιών συντήρησης των τεχνικών υποδομών και της θέσπισης κανονιστικών όρων και ρυθμίσεων.

ii. Την βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των κατοίκων της περιοχής του, που προϋποθέτει δράσεις κοινωνικής πολιτικής, παιδείας/πολιτισμού/αθλητισμού και δράσεις οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης.

Β) Εσωτερική ανάπτυξη του Ο.Τ.Α. ως οργανισμού

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιλαμβάνει δράσεις και υποπρογράμματα για την βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Ο.Τ.Α. ως δημόσιου οργανισμού, με σκοπούς την βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της νόμιμης λειτουργίας του.

Οι δράσεις αυτές αποσκοπούν:

Στην βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων του και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη

Στην βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας των Ο.Τ.Α. μέσω του μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού προσλήψεων, της αύξησης του υφιστάμενου προσωπικού, της μηχανοργάνωσης, της προμήθειας εξοπλισμού και της εξασφάλισης γης και κτιριακών εγκαταστάσεων

Στην βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α., με τον μεσοπρόθεσμο οικονομικό προγραμματισμό, την παρακολούθηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ορθολογικότερης οικονομικής διαχείρισης.

Γ) Ανάπτυξη συνεργασιών του Ο.Τ.Α.

Πολλοί πιστεύουν ότι ο ρόλος των δήμων είναι πολυσύνθετος και πως οι δήμοι δεν αρκεί να περιορίζονται στις οριοθετημένες, από το θεσμικό πλαίσιο που τους διέπει,

αρμοδιότητες αλλά είναι «υποχρεωμένοι» να μεριμνούν για την συνολική ευημερία της περιοχής τους. Ο δήμος θεωρείται από πολλούς όχι μόνο ως η διοίκηση παροχής ορισμένων πάγιων δημοτικών υπηρεσιών, αλλά ως φορέας που μεριμνά για το σύνολο των τοπικών υποθέσεων και την επίλυση των προβλημάτων.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου πρέπει να περιλαμβάνει και τις συνεργασίες του δήμου με :

- Τοπικούς κοινωνικούς, οικονομικούς κ.α. φορείς (ιδιωτικές επιχειρήσεις, σύλλογοι και μη κυβερνητικές οργανώσεις)
- Όμορους, αδελφοποιημένους και δήμους στους οποίους υπάρχουν πολίτες που έλκουν την καταγωγή τους από τον ένα δήμο (όπως στην περίπτωση του δήμου Ανατολικής Μάνης με τον Πειραιά, τον δήμο του Καργκέζε στην Κορσική-Γαλλία και τον δήμο της Montresta στην Σαρδηνία και τον δήμο Villeneuve des Avignon-Γαλλία). Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης προσφέρουν μοναδική προστιθέμενη αξία στις αναπτυξιακές διαδικασίες και συμβάλουν αποφασιστικά στην κινητοποίηση των ενδιαφερόμενων φορέων με σκοπό τη συνεργασία, την επίτευξη κοινών αναπτυξιακών στόχων και γίνονται κήρυκες της ανάπτυξης.
- Όλους τους υπόλοιπους φορείς της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (κεντρικούς φορείς, αποκεντρωμένες διοικήσεις, Περιφέρεια)

Άρα το επιχειρησιακό πρόγραμμα εκτός από τις υπηρεσίες, τα έργα και όλες τις άλλες εκχωρημένες στον δήμο αρμοδιότητες, εντοπίζει δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων δημοσίων φορέων και προσδιορίζει τις αναγκαίες ενέργειες συνεργασίας και επιρροής των φορέων αυτών από τον Ο.Τ.Α. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα πρέπει να στοχεύει στην συντονισμένη με άλλους φορείς του δημόσιου, του κοινωνικού και του ιδιωτικού τομέα για την επίτευξη της ζητούμενης τοπικής ανάπτυξης και την παροχή ποιοτικών τοπικών υπηρεσιών. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα εμπεριέχει και τις δράσεις των Νομικών Προσώπων του δήμου καθώς και των Δημοτικών Επιχειρήσεων (π.χ. της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης Αποχέτευσης).

3.1.6 Η σημασία των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Η μεγάλη σημασία των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τους Δήμους είναι (Λίτσος Η., 2002) :

- Αποτελεί ολοκληρωμένη στρατηγική αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων η οποία παύει να έχει αποτελεσματικό χαρακτήρα διερευνώντας σφαιρικά και με διεπιστημονική προσέγγιση όλες τις προοπτικές ανάπτυξης.
- Αποτελεί εργαλείο για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη κατανομή και αξιοποίηση των περιορισμένων πόρων, για την ορθολογικότερη οικονομική διαχείριση του δήμου αλλά και την εξεύρεση νέων πόρων
- Εισάγει τεχνικές ποσοτικοποίησης των στόχων με αποτέλεσμα να αναφέρεται σε μετρήσιμα και ταυτόχρονα ελεγχόμενα στοιχεία.
- Αποτελεί μέσο δημοκρατικού προγραμματισμού, ενεργοποιώντας τους πολίτες σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού του επιχειρησιακού προγράμματος καταγράφοντας τις πραγματικές ανάγκες και επιθυμίες του τοπικού πληθυσμού.
- Αναβαθμίζει την εικόνα του Ο.Τ.Α. προσδίδοντάς του το κύρος της διαχείρισης θεμάτων μείζονος σημασίας.
- Διευκολύνει την χάραξη σχεδίου ανάπτυξης σε Εθνικό επίπεδο.
- Βελτιώνει την εσωτερική οργάνωση των Ο.Τ.Α., προσανατολίζοντας τις εσωτερικές λειτουργίες του σε νέα πρότυπα εργασίας και εισάγοντας νέες τεχνικές και μεθοδολογίες. Λειτουργεί συνεκτικά και συντονίζει τις επιμέρους δράσεις του δήμου αλλά και των επιμέρους Νομικών Προσώπων του.
- Επισπεύδει την ωρίμανση και υλοποίηση των δράσεων.
- Ευνοεί την ανάπτυξη δικτύων με άλλους φορείς αλλά και ευρύτερων συνεργασιών με άλλους χώρους όπως τον ακαδημαϊκό, τον επιχειρηματικό, τις Μ.Κ.Ο.

3.1.7 Βασικά Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα των δήμων είναι εργαλείο για την άσκηση του αναπτυξιακού τους ρόλου, με τα κατωτέρω χαρακτηριστικά⁶:

1. Είναι ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των δήμων :

⁶ Οδηγός κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2011, Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Αποτελεί πρόγραμμα αναπτυξιακών υποδομών και τοπικών επενδύσεων και πρόγραμμα για την βελτίωση της υφιστάμενης λειτουργίας των υπηρεσιών του δήμου και των νομικών προσώπων του. Είναι πρόγραμμα πολυτομεακό, με ευρύτητα θεματικών αντικειμένων. Καλύπτει όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων του δήμου και εν δυνάμει το σύνολο των τοπικών υποθέσεων.

2. Αποτελεί το πενταετές πρόγραμμα δράσης του δήμου και των νομικών προσώπων του: Στις προτεραιότητες του προγράμματος αντανακλάται η βούληση και το όραμα του δημοτικού συμβουλίου καθώς και οι προτεραιότητες του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Το όραμα της δημοτικής αρχής αποτυπώνεται στην στρατηγική και αναλύεται στο πενταετές πρόγραμμα δράσης του δήμου και των νομικών προσώπων του και τέλος σε ετήσιο πρόγραμμα δράσης της κάθε υπηρεσίας του δήμου και των νομικών προσώπων του.
3. Είναι τμήμα του προγραμματικού κύκλου και οργανικό στοιχείο της καθημερινής διοίκησης και λειτουργίας του δήμου:

Η σύνταξη του επιχειρησιακού προγράμματος είναι η αρχική φάση της διαδικασίας προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης του δήμου. Η διαδικασία αυτή αποτελεί το διαρκές αντικείμενο ενασχόλησης των αιρετών οργάνων, των προϊσταμένων και της αρμόδιας υπηρεσίας προγραμματισμού.

4. Υλοποιείται μέσω του ετήσιου προγράμματος δράσης του δήμου και των νομικών προσώπων του:

Σκοπός της σύνταξης του ετήσιου προγράμματος δράσης είναι η εξειδίκευση του συνολικού πενταετούς επιχειρησιακού προγράμματος σε ετήσιο πρόγραμμα των υπηρεσιών. Ο ετήσιος προγραμματισμός στοχεύει στον επιμερισμό των δράσεων του πενταετούς προγράμματος στις υπηρεσίες, που υλοποιούν το επιχειρησιακό πρόγραμμα.

5. Εκπονείται με την συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων:

Κατά την διαδικασία σύνταξης του συμμετέχουν με σαφώς καθορισμένο τρόπο:

- Αιρετά όργανα του δήμου (Εκτελεστική Επιτροπή, Οικονομική Επιτροπή, Τοπικά Συμβούλια, Επιτροπή Διαβουλευσης, Αντιδήμαρχοι, Διοικητικό Συμβούλιο δημοτικών επιχειρήσεων, Δημοτικό Συμβούλιο)
- Υπηρεσιακά στελέχη (Προϊστάμενοι υπηρεσιών, Διευθυντές Επιχειρήσεων, στελέχη της υπηρεσίας προγραμματισμού)

- Τοπικοί φορείς και ομάδες δημοτών με σημαντικό βαθμό συμβολής στην τοπική ανάπτυξη και στην λειτουργία του δήμου
- Φορείς της δημόσιας διοίκησης (Περιφέρειες κ.α.)

Η λήψη των αποφάσεων προγραμματισμού δεν στηρίζεται μόνο στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, αλλά και στις ανάγκες και προσδοκίες των κατοίκων και του ανθρώπινου δυναμικού του δήμου, όπως αυτές διατυπώνονται στις διαδικασίες συμμετοχής.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα αποτελεί βασικό πλαίσιο κατεύθυνσης, προσδιορισμού και συντονισμού των ενεργειών όλων των οργάνων διοίκησης και υπηρεσιών και πρέπει να είναι ευρύτερα γνωστό στους εργαζόμενους του δήμου, προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι του. Αποτελεί προϊόν συλλογικής εργασίας όλων των δομών του δήμου και οδηγεί στην ανάληψη δεσμεύσεων μεταξύ των διαδοχικών ιεραρχικών επιπέδων, σε ότι αφορά την υλοποίηση του τμήματος εκείνου στο οποίο αυτά εμπλέκονται.

6. Αξιοποιεί δείκτες επίδοσης:

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα διατυπώνει μετρήσιμους γενικούς και ειδικούς στόχους, η επίτευξη των οποίων παρακολουθείται μέσω της αξιοποίησης συστήματος δεικτών επίδοσης. Για την παρακολούθηση της εξέλιξης της τιμής των δεικτών αξιοποιούνται τα στοιχεία (εσόδων/εξόδων, πόρων, εκροών, αποτελεσμάτων στους αποδέκτες) που θα πρέπει να τηρούνται στις βάσεις δεδομένων του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος ενός δήμου.

Πέρα όμως από τις βασικές έννοιες όπως οι εισροές τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις, μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση οφείλει να ασχοληθεί και με μια σειρά ειδικών θεμάτων, όπως (Λαγός Δ., Τσινός Β., 2000):

- ✓ Η συνάφεια που διερευνά την έκταση στην οποία οι προγραμματισμένοι στόχοι ενός προγράμματος έχουν σχέση με τις εξελισσόμενες ανάγκες σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.
- ✓ Η απόδοση που διερευνά τον τρόπο με τον οποίο οι πόροι μετατράπηκαν σε αποτελέσματα.
- ✓ Η αποτελεσματικότητα που διερευνά τον βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα συνέτεινε στην επίτευξη των γενικών και ειδικών στόχων και
- ✓ Η διατηρησιμότητα που διερευνά στην χρονική περίοδο που αναμένεται να διαρκέσουν οι αλλαγές αφού ολοκληρωθεί το πρόγραμμα.

Όμως η προσπάθεια για την αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων είναι ακόμη σε πρώιμο στάδιο και παρά την θεσμική ενίσχυση για την διαδικασία, παθογένειες παραμένουν κυρίως λόγω του ότι η αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων δεν είναι ακόμη υποχρεωτική για τους δήμους, δεν υπάρχει η κατάλληλη ενημέρωση του προσωπικού και αρκετές φορές το ανθρώπινο δυναμικό είναι ανεπαρκές ώστε να φέρει εις πέρας μια τέτοια εργασία.

3.1.8 Ενδεικτικές Πηγές Χρηματοδότησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος

Οι πόροι που διαθέτουν οι δήμοι για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, κατέχουν σημαντικότατο ρόλο. Οι εκάστοτε δημοτικές αρχές καλούνται να καλύψουν τις ανάγκες και τις επιθυμίες των πολιτών τους, με βάση τις εκάστοτε οικονομικές εισροές.

Στο άρθρο 102, παράγραφος 5 του Συντάγματος, προβλέπονται τα εξής: *«Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και της άσκησης των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών».*

Ο Ν.1828/89 εισάγει την άμεση χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσμοθετώντας, υπέρ αυτής πόρους, του Κρατικού προϋπολογισμού. Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (Κ.Α.Π.) λειτούργησαν επιτυχημένα για μια 20ετία, είναι όμως εμφανή τα σημάδια «κόπωσης» τους. Στο άρθρο 259 του Ν.3582/2010 (Καλλικράτης), επαναναπροσδιορίζονται οι πηγές χρηματοδότησης και τα ποσοστά εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού που θα τροφοδοτούν τους Κ.Α.Π. των νέων διευρυμένων δήμων.

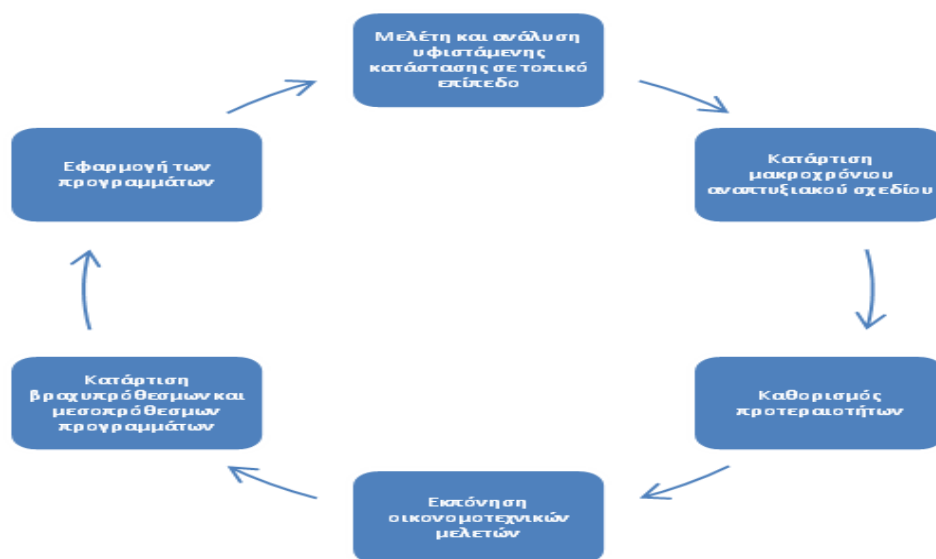
Εκτός από τους Κ.Α.Π., οι δράσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων μπορούν να χρηματοδοτηθούν και από ίδιους πόρους των δήμων, που είναι έσοδα που προέρχονται από τους φόρους, τα τέλη, τις εισφορές και τα πρόστιμα που πληρώνουν οι πολίτες απ' ευθείας στον δήμο και τα οποία δίνουν έναν βαθμό ανεξαρτησίας στους δήμους. Άλλες πηγές χρηματοδότησης είναι οι κοινοτικοί και εθνικοί πόροι και προγράμματα. Οι εθνικοί πόροι είναι ανεξάρτητοι από τους Κ.Α.Π. και δίνουν μεγάλη στήριξη στις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες του δήμου. Οι κοινοτικοί πόροι που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση προέρχονται από διαθροτικά ταμεία, κοινοτικές πρωτοβουλίες και μέσω καινοτομιών.

Το τοπικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Π.Σ.Α.) που εισάγει ο «Καλλικράτης» περιλαμβάνει : α) το πρόγραμμα εξυγίανσης των Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία, β) την δημιουργία λογαριασμού εξυγίανσης και αλληλεγγύης των Ο.Τ.Α., γ) την αποτελεσματικότερη και σύγχρονη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοκρατικού προγραμματισμού και δημιουργία εργαλείων λήψης αποφάσεων, όπως βάσεις δεδομένων με έγκυρα στατιστικά στοιχεία, δ) τον έλεγχο και την διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα με έλεγχο σε όλες τις δαπάνες από το Ελεγκτικό Συνέδριο και ε) τη δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»

3.1.9 Διαδικασία κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων

Σε θεωρητικό πάντα επίπεδο, η κατάλληλη διαδικασία κατάρτισης των προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης είναι η εξής (Φαναριώτης, 1999):

1. Μελέτη και ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης της περιοχής και καθορισμός των αναπτυξιακών αναγκών.
2. Κατάρτιση μακροχρόνιου αναπτυξιακού σχεδίου.
3. Εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών και πινάκων.
4. Κατάρτιση επιμέρους μεσοπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων προγραμμάτων.
5. Συμμετοχή στη διαδικασία των Ο.Τ.Α. της ευρύτερης περιοχής, των υπηρεσιών προγραμματισμού διατοπικού και περιφερειακού επιπέδου, των οργανισμών παροχής κοινωφελών υπηρεσιών και των ιδιωτικών φορέων και πολιτών.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΑΔΙΑ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ. (ΠΗΓΗ :ΦΑΝΑΡΙΩΤΗΣ,1999 ΣΕΛ. 314)

3.1.10 Εισαγωγή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στην Ελλάδα

Απόρροια των διεθνών τάσεων και πρακτικών υπήρξε η αυξανόμενη αμφισβήτηση και στον ελληνικό χώρο των παραδοσιακών μεθόδων και πρακτικών προγραμματισμού. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία σταδιακή εισαγωγή μεθόδων στρατηγικού και ολοκληρωμένου σχεδιασμού με τη χρήση στόχων. Βαθμιαία λοιπόν εισάγονται στους ελληνικούς Ο.Τ.Α. (Δαλιέτου, Καλλιαντάσης και Κοττάκη, 2009):

- Διαδικασίες εντοπισμού των υπαρχουσών και πρόβλεψης των μελλοντικών αναγκών
- Διαδικασίες καθορισμού στόχων για κάθε λειτουργία
- Διαδικασίες αξιολόγησης εναλλακτικών λύσεων για την επίτευξη των στόχων
- Σύνδεση των διαδικασιών προγραμματισμού με τις διαδικασίες προϋπολογισμού
- Συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των υπηρεσιών και της συνολικής πολιτικής του Δήμου

Σκοπός είναι η υπέρβαση της αποσπασματικής επίλυσης των προβλημάτων, ώστε η δημοτική πολιτική σε όλους τους τομείς να πάρει ένα χαρακτήρα σχεδιασμού και διαχείρισης με μακροχρόνια προοπτική.

Αρχικά, με το Ν. 1622/1986 εισάγεται ο θεσμός των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, τα οποία εκπονούνται από τους Δήμους στα πλαίσια των σχετικών κατευθύνσεων που προσδιορίζονται από τα αντίστοιχα Νομαρχιακά Αναπτυξιακά Προγράμματα (Νικολόπουλος, Σαββαΐδου και Σαπουνάκης, 2008). Ωστόσο, η εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών υπήρξε προβληματική, πολλά από αυτά δεν κατάφεραν να υλοποιηθούν και παρέμειναν στη φάση της σχεδίασης.

Οι κυριότερες **αδυναμίες** των Τ.Α.Π. που έχουν αναφερθεί θεωρείται ότι οφείλονται στους εξής λόγους:

- Σχεδίαση των προγραμμάτων σε εξωτερικά γραφεία μελετών, τα οποία μη γνωρίζοντας τις πραγματικές ανάγκες κάθε περιοχής προχωρούσαν σε εξωπραγματικές μελέτες, που δεν ανταποκρίνονταν στα πραγματικά τοπικά δεδομένα.
- Η ελλιπής συνεργασία με τους φορείς και κατοίκους οι οποίοι θα έπρεπε φυσιολογικά να έχουν τον «πρώτο λόγο» στις αποφάσεις και την υλοποίηση του προγράμματος.
- Η έλλειψη αξιολόγησης και συνεχούς αναπροσαρμογής τους μετά τη διαδικασία εφαρμογής.

- Η εγγενής αδυναμία των Ο.Τ.Α. στη συνέχιση της αναπτυξιακής διαδικασίας μετά την παράδοση του Προγράμματος στις υπηρεσίες τους, λόγω ανεπάρκειας του προσωπικού, τόσο ποιοτικής όσο και ποσοτικής.

- Η ανεπάρκεια των οικονομικών πόρων οι οποίοι ήταν δυσανάλογοι σε σχέση με αυτούς που απαιτούσε το Τ.Α.Π.

Η τελική εγκατάλειψη των Τ.Α.Π. οδήγησε με το Ν. 3463/2006 στην εισαγωγή των τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στους Δήμους. Το Ε.Π. αποτελεί έγγραφο που καλύπτει το σύνολο των δράσεων τοπικής ανάπτυξης καθώς και οργάνωσης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και των Νομικών τους Προσώπων. Περιέχει τη στρατηγική και τις προτεραιότητες δράσης, τους ειδικούς στόχους τους και τους χρηματοδοτικούς πόρους. Το έγγραφο αυτό διαιρείται σε άξονες προτεραιότητας των οποίων η κατάρτιση προβλέπεται μέσω μιας σύνθετης διαδικασίας που περιλαμβάνει το πολιτικό όραμα, την επιστημονική προσέγγιση και το αποτέλεσμα των συμμετοχικών διαδικασιών.

Το **Ε.Π.** ως βασικό εργαλείο σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών αποκτά **βαρύνουσα σημασία** καθώς:

- Αποτελεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων αποφεύγοντας τις αποσπασματικές ενέργειες.

- Αποτελεί ένα μέσο για την ορθολογικότερη οικονομική διαχείριση του Ο.Τ.Α. καθώς συμβάλλει τόσο στην εξεύρεση νέων πόρων όσο και στην αποδοτικότερη κατανομή και αξιοποίηση των περιορισμένων πόρων.

- Διευκολύνει τη χάραξη του Σχεδίου Ανάπτυξης σε Εθνικό και Περιφερειακό Επίπεδο.

- Αποτελεί μέσο Δημοκρατικού Προγραμματισμού ενισχύοντας τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε κάθε πολιτική και εκφράζοντας τις πραγματικές ανάγκες και επιθυμίες του τοπικού πληθυσμού.

- Αναβαθμίζει την εικόνα του Ο.Τ.Α. προσδίδοντάς της το κύρος της διαχείρισης θεμάτων μείζονος σημασίας.

- Βελτιώνει την εσωτερική οργάνωση του Δήμου προσανατολίζοντας τις εσωτερικές λειτουργίες σε νέα πρότυπα εργασίας και εισάγοντας νέες τεχνικές μεθοδολογίες. Λειτουργεί συνεκτικά και συντονίζει τις επιμέρους δράσεις του Οργανισμού αλλά και των επιμέρους Νομικών Προσώπων του.

3.2 ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ Ε.Π. ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΜΕ ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΟΥ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΕΙ Η Ε.Ε. (ΤΟΜΕΑΚΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ)

Από το 1988 η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συνδέεται άρρηκτα με την περιφερειακή πολιτική κάθε χώρας, και ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης εντάσσεται στο πλαίσιο ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου ως σύνολο (Γεώργμας, Γκανά και Ζαχαράκη, 2009). Με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Ε.Ε. στηρίζονται στο στρατηγικό σχεδιασμό και την εφαρμογή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για την προώθηση της Πολιτικής της Συνοχής στην Κοινότητα. Με τον τρόπο αυτόν εισάγονται στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα τα Ε.Π. μέσω των οποίων κατευθύνονται οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις σε συγκεκριμένους στόχους χρησιμοποιώντας τη μέθοδο του στρατηγικού σχεδιασμού. Η μέχρι σήμερα εμπειρία ανέδειξε το Ε.Π. «ως ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την προσαρμογή ενός δημόσιου φορέα στις απαιτήσεις του συνεχώς μεταβαλλόμενου εξωτερικού περιβάλλοντος. Δημιούργησε επίσης μία νέα πραγματικότητα σε ένα σημαντικό τμήμα της Δημόσιας Διοίκησης που εργάζεται στο σχεδιασμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων με γνώμονα την αποτελεσματικότητα, την αυστηρή τήρηση χρονοδιαγραμμάτων και την μετρήσιμη παραγωγή παραδοτέων έργων. Σήμερα ο στρατηγικός σχεδιασμός, ως μια διαδικασία καθορισμού μακροπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων στόχων επιλογής πολιτικών υλοποίησης η οποία βασίζεται στην επιστημονική ανάλυση, τη διεθνή εμπειρία, τις συμμετοχικές διαδικασίες και τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν στην οικονομία, την κοινωνία και τις υποδομές ενός τομέα ή μιας γεωγραφικής περιοχής, θεσμοθετείται και εξαπλώνεται σε ολοένα και μεγαλύτερο εύρος φορέων του δημόσιου τομέα» (Γκανά, 2010 σελ. 1-2).

Στην Τ.Α. καταρτίζονται ήδη στην πράξη τα αντίστοιχα Ε.Π., ώστε να οι Δήμοι να προγραμματίζουν τις δράσεις τους με βάση ένα συνεκτικό και ευέλικτο τετραετές πρόγραμμα προσανατολισμένο σε μετρήσιμα αποτελέσματα, από τη στιγμή μάλιστα που οι φορείς αυτοί λειτουργούν σε ένα περιβάλλον ανταγωνιστικό σε σχέση με τις δυνατότητες άντλησης οικονομικών πόρων για τη χρηματοδότηση των αναπτυξιακών τους πρωτοβουλιών.

Οι **ομοιότητες** μεταξύ των Ε.Π. (Τομεακών και Π.Ε.Π.) που συγχρηματοδοτεί η Κοινότητα σε Εθνικό και Περιφερειακό επίπεδο και των Ε.Π. που εκπονούν οι Ο.Τ.Α. είναι πολυάριθμες και ουσιαστικές και πιστοποιούν το γεγονός ότι τα Ε.Π. των Ο.Τ.Α. έχουν προκύψει ως ιδέα και πρακτική από τα πρώτα.

Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω σημαντικές ομοιότητες που παρατηρούνται κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή και των δύο τύπων Ε.Π.:

- Στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου τίθεται ένας στρατηγικός στόχος, με βάση τον οποίο γίνεται ο προγραμματισμός των δράσεων.
- Κατά το σχεδιασμό των Προγραμμάτων εφαρμόζεται η διαδικασία της διαβούλευσης.
- Στα αρχικά στάδια της κατάρτισης γίνεται κοινωνικοοικονομική ανάλυση της περιοχής ή των τομέων πολιτικής.
- Η γενική διάρθρωση είναι παρόμοια και περιλαμβάνει και στις δύο περιπτώσεις ανάλυση της κατάστασης κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού, αναπτυξιακή στρατηγική, άξονες προτεραιότητας και χρηματοδότηση.
- Η αποτύπωση της στοχοθεσίας γίνεται σε τρία επίπεδα: στρατηγικοί στόχοι – γενικοί στόχοι – ειδικοί στόχοι.
- Οι στόχοι πρέπει να ποσοτικοποιούνται όπου είναι δυνατό και να εισάγονται δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων.
- Στα Προγράμματα πρέπει να καταγράφονται σε ειδικό κεφάλαιο αναλυτικοί χρηματοδοτικοί πίνακες.
- Τα Προγράμματα θα πρέπει να λαμβάνουν τη μέγιστη δυνατή προβολή και δημοσιότητα, με κάθε πρόσφορο μέσο.

Υπάρχουν ωστόσο και κάποιες **διαφορές** μεταξύ των δύο διαφορετικών τύπων Προγραμμάτων λόγω και της ιδιαίτερης φύσης τους αλλά και των ειδικότερων σκοπών που εξυπηρετούν:

- Στα Κοινοτικά Ε.Π. προβλέπεται η «εκ των προτέρων» (ex ante) αξιολόγηση, σε αντίθεση με τα Ε.Π. των Ο.Τ.Α.
- Στα Ε.Π. των Ο.Τ.Α συγγέονται μερικές φορές αντικειμενικά δεδομένα με πολιτικούς στοχασμούς, προσδοκίες και περιττά στοιχεία, γεγονός που δεν παρατηρείται σε τέτοιο βαθμό στα συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα.
- Στα Κοινοτικά Ε.Π. υπάρχει σύνδεση των δράσεων με ευρύτερες στρατηγικές (π.χ. Στρατηγική της Λισσαβώνας), ενώ στα Ε.Π. των Ο.Τ.Α. δεν είναι τόσο σαφείς αντίστοιχες συνδέσεις.
- Στα Ε.Π. που καταρτίζουν οι Ο.Τ.Α δεν προβλέπονται διατάξεις εφαρμογής, ώστε να καθίσταται ευχερέστερη η παρακολούθηση της πορείας τους.

- Στα Ε.Π. των Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόζεται η διαδικασία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης.

Σε κάθε περίπτωση και παρά τις μικρές διαφοροποιήσεις, γίνεται φανερό από τα παραπάνω ότι η εισαγωγή των Ε.Π. των Δήμων στη χώρα μας οφείλεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στις διαδικασίες στρατηγικού σχεδιασμού που καθιερώθηκαν μέσω των μορφών κοινοτικής παρέμβασης που είχαν προηγηθεί (ιδίως Τομεακά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και του Ε.Σ.Π.Α.).

3.3 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.3.1 Αρχές που πηγάζουν από το Συνταγματικό Πλαίσιο

Οι κύριες αρχές που πηγάζουν από το Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001 και διαμορφώνουν το πλαίσιο σύνταξης των Ε.Π. είναι οι κάτωθι (Φαναριώτης, 1999):

Α. Το πολίτευμα της χώρας είναι δημοκρατικό (Άρθρα 1-3): Η διαδικασία του προγραμματισμού πρέπει να επιτρέπει τη συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού ή των εκπροσώπων του στις διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής των Ε.Π. κατά τρόπο αποφασιστικό.

Β. Το Σύνταγμα προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών (Άρθρα 4-25): Κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού, πρέπει να εξασφαλίζονται κατά δίκαιο και αντικειμενικό τρόπο τα συμφέροντα και τα δικαιώματα των πολιτών.

Γ. Το κράτος έχει κοινωνική αποστολή (Άρθρα 4-25): Η έννοια του κοινωνικού κράτους προσδιορίζει τα πλαίσια του προγραμματισμού, τα οποία αποτελούν τις βασικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ο προγραμματισμός ουδέποτε μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εξασφάλιση αδικαιολόγητων πλεονεκτημάτων υπέρ συγκεκριμένων ομάδων και εις βάρος άλλων.

Δ. Η αποκέντρωση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατοχυρώνονται δια του Συντάγματος ως απαραίτητα στοιχεία του δημόσιου βίου (Άρθρα 101-102): Οι μονάδες της αποκεντρωμένης διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής σε ένα σημαντικό τμήμα του προγραμματισμού και ιδίως στο τμήμα εκείνο που τις αφορά άμεσα. Μία ακόμη βασική αρχή που απορρέει από το τελευταίο στοιχείο είναι η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία «κάθε τι το οποίο μπορεί να ασκηθεί στο περιφερειακό ή στο τοπικό επίπεδο, πρέπει να ασκείται εκεί, και ουδέποτε να μεταφέρεται σε ανώτερα επίπεδα διοικήσεως» (Φαναριώτης, 1999 σελ. 302 – 303).

3.3.2 : Νόμος 3230/2004

Με το Ν. 3230/2004 εισάγεται στη Δημόσια Διοίκηση ένα σύστημα διοίκησης με στόχους σε συνδυασμό με τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Σκοπός του συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» (Management by Objectives, MBO) είναι η «αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης», ενώ σκοπός της μέτρησης είναι «η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη» (άρθρο 1).

Είναι προφανές ότι ο συγκεκριμένος Νόμος αξιοποιείται σε μεγάλο βαθμό στην περίπτωση των Ε.Π. των Ο.Τ.Α., καθώς όπως αναφέρεται στη συνέχεια, ο σχεδιασμός τους αλλά και ο βαθμός υλοποίησής τους σχετίζονται άμεσα με την υιοθέτηση στρατηγικών, γενικών και ειδικών στόχων και την αξιοποίηση δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Εξάλλου, ο Νόμος στο άρθρο 8 προβλέπει τη σύνταξη εκθέσεων αποτελεσμάτων και σε ετήσια βάση έκθεση απολογισμού από τις αρμόδιες υπηρεσίες για την παρακολούθηση του συστήματος. Παρόμοια διαδικασία προβλέπεται και στην περίπτωση των Ε.Π. από το Π.Δ. 185/2007, το οποίο προβλέπει τη σύνταξη ενδιάμεσης, τελικής έκθεσης αξιολόγησης και έκθεσης απολογισμού δράσης από την αρμόδια για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του Ε.Π. υπηρεσία προγραμματισμού.

Παρατηρείται επομένως η ένταξη των διαδικασιών στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων του εν λόγω Νόμου στην εφαρμογή των Ε.Π.

Τα πλεονεκτήματα της εφαρμογής της διοίκησης βάσει στόχων συνοψίζονται στα εξής (Μουζιά,2007 σελ. 41) :

- Διευκολύνει την λειτουργία του προγραμματισμού με τον καθορισμό των αντικειμενικών στόχων
- Βοηθά στην οργανωτική λειτουργία και δομή του οργανισμού, αποσαφηνίζοντας τις ευθύνες και υποχρεώσεις των διαφόρων θέσεων εργασίας

- Βοηθά στην ανάπτυξη και απόδοση των υφισταμένων. Οι υφιστάμενοι γνωρίζουν εξ αρχής τους εργασιακούς τους στόχους και τα αποτελέσματα που αναμένεται να έχουν. Έτσι, παρακινούνται ανάλογα, ενώ τους δίνεται παράλληλα η δυνατότητα να προγραμματίζουν και να ελέγχουν την εργασία τους, με γνώμονα τα εκάστοτε πρότυπα απόδοσης.

- Βελτιώνει και ενδυναμώνει την επικοινωνία και τις σχέσεις μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Μέσω της συνεχούς συνεργασίας των διευθυντικών στελεχών, ευνοείται και η επικοινωνία των τμημάτων, κάτι που είναι ιδιαίτερα επιθυμητό όταν υπάρχει συσχέτιση των στόχων των επιμέρους τμημάτων με τους στόχους του οργανισμού.

- Βοηθά στην αξιολόγηση των έργων των εργαζομένων με βάση την πρότυπη απόδοση καθώς και στον έλεγχο και το συντονισμό των εργασιών τους.

Μειονεκτήματα της εφαρμογής της διοίκησης βάσει στόχων (Μουζιά, 2007 σελ. 42) :
Εκτός από τα πλεονεκτήματα, κατά την εφαρμογή της, η Διοίκηση Βάσει Στόχων, παρουσιάζει και μειονεκτήματα, όπως :

- Η δημιουργία γραφειοκρατίας, με την υπερβολική αύξηση της γραφικής εργασίας που απαιτείται για την διατύπωση των αντικειμενικών σκοπών, ώστε όλοι να γνωρίζουν τα εργασιακά τους καθήκοντα και τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

- Η δημιουργία συγκρούσεων ανάμεσα στα τμήματα όταν υπάρχει αλληλεξάρτηση, καθώς αυξάνεται η ανταγωνιστικότητα μεταξύ τους.

- Οι κατώτερες βαθμίδες συνήθως δεν συμμετέχουν στον καθορισμό των αντικειμενικών σκοπών, με αποτέλεσμα να μην έχουν την πληροφόρηση που απαιτείται.

- Οι αξιολογήσεις των προϊσταμένων, όταν δεν είναι αμερόληπτες, δημιουργούν άσχημο ενδοϋπηρεσιακό περιβάλλον και συγκρούσεις ανάμεσα σε προϊστάμενους και υφιστάμενους.

- Η δυνατότητα που έχουν οι υπάλληλοι να ελέγχουν και να κατευθύνουν την απόδοσή τους, θα πρέπει να γίνεται με την αυστηρή προϋπόθεση ότι αυτοί είναι επαρκώς πληροφορημένοι για τους αντικειμενικούς σκοπούς του οργανισμού, κάτι που δεν συμβαίνει συνήθως στον βαθμό που θα έπρεπε.

- Η συνεχής άσκηση ελέγχου των υφισταμένων περιορίζει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και την ελευθερία δράσης τους.

3.3.2 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)

Τα Ε.Π. εισάγονται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη με το νέο Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006), άρθρα 203 – 207.

Το άρθρο 203 του Κ.Δ.Κ. αναφέρει ότι επιχειρησιακά προγράμματα εκπονούν οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Το Ε.Π. περιέχει ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπεί στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των Ο.Τ.Α.

Το άρθρο 204 καθορίζει τους υπόχρεους εκπόνησης Ε.Π. οι οποίοι είναι α) οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και Δήμοι πρωτεύουσών Νομών, β) οι Δήμοι που προέρχονται από εθελούσια συνένωση, γ) οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι που καλύπτουν τις προϋποθέσεις οι οποίες καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και μετά από γνώμη της Κ.ΕΔ.Κ.Ε. και δ) άλλοι Δήμοι ή Κοινότητες σε εθελοντική βάση.

Ορίζεται ακόμη ότι το Ε.Π. καταρτίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο και καλύπτει το σύνολο των δράσεων τοπικής ανάπτυξης καθώς και οργάνωσης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Συμπεριλαμβάνει όλες τις δράσεις των δημοτικών ή κοινοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων, των δημοτικών ή κοινοτικών ανωνύμων εταιρειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων τους.

Το άρθρο 205 αναφέρει ότι η εκπόνηση του Ε.Π. πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και μπορεί να αναθεωρείται κάθε διετία.

Το άρθρο 206 θέτει το πλαίσιο για το περιεχόμενο και τη δομή των Ε.Π. Πιο συγκεκριμένα, στο Ε.Π. καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι, οι προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και η οργάνωση των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεών τους, με παράλληλη εξειδίκευση των δράσεων της τετραετίας που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων αυτών.

Υπάρχει επίσης πρόβλεψη για τη χρηματοδότηση όλων των δράσεων που περιλαμβάνονται στο Ε.Π. Το τελευταίο, μετά τον έλεγχο νομιμότητας για την τήρηση της διαδικασίας κατάρτισης από την Περιφέρεια, εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης των Ο.Τ.Α. και διακεκριμένα Ετήσια Προγράμματα Δράσης των δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων, ανωνύμων εταιρειών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και ιδρυμάτων τους.

Μέρος του Ε.Π.Δ. είναι το ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα του Ο.Τ.Α., ενώ οι δράσεις υλοποιούνται μόνον εφόσον περιλαμβάνονται στο Ε.Π.Δ. και καλύπτονται από τον προϋπολογισμό. Το περιεχόμενο, η δομή και ο τρόπος υποβολής των Ε.Π. στις Περιφέρειες καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Τέλος, το άρθρο 207 που αφορά στην κατάρτιση και εκτέλεση των Ε.Π. ορίζει ότι η διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης, καθώς και τα όργανα σύνταξης, ελέγχου και αξιολόγησης των Προγραμμάτων καθορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών

Προς διευκρίνιση των παραπάνω διατάξεων του Κ.Δ.Κ. εκδόθηκε η Εγκύκλιος 45/2006, η οποία αναφέρεται μεταξύ άλλων στο σκοπό, στους επιμέρους στόχους και στη γενική διάρθρωση των Ε.Π.

Ως σκοπός των Ε.Π. ορίζεται η εισαγωγή μόνιμων εσωτερικών διαδικασιών και συστημάτων προγραμματισμού στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση. Στόχος είναι η διαδικασία του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δράσεων του κάθε Ο.Τ.Α. να αποτελέσει μια σταθερή εσωτερική λειτουργία και διαδικασία, στην οποία θα συμμετέχει σε όλες τις φάσεις και με συγκεκριμένο ρόλο το ανθρώπινο δυναμικό του. Ως επιμέρους στόχοι της υποχρέωσης εκπόνησης Ε.Π. από τους Ο.Τ.Α. ορίζονται:

- η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της λειτουργίας τους,
- η προώθηση του αναπτυξιακού και κοινωνικού τους ρόλου,
- η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών,
- η αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη κατανομή και αξιοποίηση των πόρων,
- η προσέλκυση πρόσθετων οικονομικών πόρων,
- η επίσπευση της ωρίμανσης και υλοποίησης των δράσεων,
- ο περιορισμός της αποσπασματικής αντιμετώπισης των προβλημάτων,
- ο συντονισμός των δομών του Ο.Τ.Α., η βελτίωση του τρόπου διοίκησης και
- η προώθηση του εσωτερικού μετασχηματισμού του Ο.Τ.Α.,
- η ανάπτυξη συνεργασιών με πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και
- η ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας σε συνδυασμό με την αύξηση της δυνατότητας κοινωνικού ελέγχου.

Σύμφωνα πάντα με την ίδια Εγκύκλιο, στο πλαίσιο ενός Ε.Π. συνοπτικά:

- Αναλύεται το εξωτερικό περιβάλλον του Ο.Τ.Α.

- Αναλύεται το εσωτερικό περιβάλλον του Ο.Τ.Α.
- Διατυπώνεται το όραμα, η στρατηγική και οι αναπτυξιακές προτεραιότητες.
- Οι προτεραιότητες εξειδικεύονται σε άξονες, μέτρα, δράσεις, προϋπολογισμούς, χρονοδιαγράμματα κ.ά.

3.3.3 Υπουργική Απόφαση 18183/2007⁷

Με την Υ.Α. 18183/2007 καθορίζονται το περιεχόμενο, η δομή και ο τρόπος υποβολής των Ε.Π. των Ο.Τ.Α. α' βαθμού κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 206 του Κ.Δ.Κ. Στο Παράρτημα της εργασίας περιγράφεται τι προβλέπει η Υπουργική Απόφαση 18183/2007.

3.3.4 Προεδρικά Διατάγματα 185/2007 & η τροποποίηση του 89/2011

Το Π.Δ. 185/2007 καθορίζει τα όργανα και τη διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Ε.Π. των Ο.Τ.Α. α' βαθμού κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 207 του Κ.Δ.Κ.

Η κατάρτιση του Ε.Π. πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου από την εκτελεστική επιτροπή η οποία εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο. Για το σκοπό η αρμόδια, κατά τις οργανικές διατάξεις κάθε δήμου, υπηρεσία επί θεμάτων προγραμματισμού συντάσσει σχέδιο επιχειρησιακού προγράμματος σε συνεργασία με τα όργανα διοίκησης και τις υπηρεσίες του δήμου και των νομικών προσώπων του. Το σχέδιο εγκρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, μετά από σχετική εισήγηση της εκτελεστικής επιτροπής.

⁷⁷ Η Υ.Α. 18183/2007 έχει δεχθεί τέσσερεις τροποποιήσεις, την 71841/21-12-2007 (ΦΕΚ 19 Β'), την 16422/17-4-2008 και πρόσφατα την με Α.Π. 5694/3-2-2011

3.3.4.1 *Τα βήματα κατάρτισης του Ε.Π. είναι τα εξής:*

1. Το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας με απόφασή του που λαμβάνεται ένα μήνα τουλάχιστον πριν την κατάρτιση του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου, εισηγείται στην εκτελεστική επιτροπή με σειρά προτεραιότητας, ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της περιφέρειάς του και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, τις δράσεις που πρέπει να περιλαμβάνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου και τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν (συμπεριλαμβανομένων προτάσεων κοινωνικών φορέων της περιοχής) (άρθρο 86 παρ.4 Ν. 3852/2010). Εάν το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας δεν υποβάλλει εισήγηση εμπρόθεσμα στην εκτελεστική επιτροπή, το σχέδιο του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου καταρτίζεται χωρίς αυτήν. (άρθρο 86 παρ.5 Ν.3852/2010).
2. Παράλληλα οι υπηρεσίες του δήμου και των νομικών προσώπων του προβαίνουν σε εντοπισμό προβλημάτων για την εσωτερική ανάπτυξη του Δήμου και αποτυπώνουν την υφιστάμενη κατάσταση.
3. Η αρμόδια, κατά τις οργανικές διατάξεις κάθε δήμου, υπηρεσία επί θεμάτων προγραμματισμού συγκεντρώνει τα απαιτούμενα στοιχεία από τις υπηρεσίες του δήμου, των νομικών προσώπων του, καθώς και τις εισηγήσεις των συμβουλίων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων του δήμου προς την εκτελεστική επιτροπή και συντάσσει σχέδιο στρατηγικού σχεδιασμού του δήμου, το οποίο υποβάλλει στην εκτελεστική επιτροπή (παρ.1 άρθρο 2 Π.Δ. 185/07).
4. Η Εκτελεστική Επιτροπή συνεργάζεται με τους όμορους δήμους για τη διασφάλιση του συντονισμού των δράσεων υπερτοπικής ανάπτυξης και την προώθηση τυχόν διαδημοτικών συνεργασιών. (παρ.2 άρθρο 2 Π.Δ. 185/07).
5. Η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται το σχέδιο στρατηγικού σχεδιασμού στο Δημοτικό Συμβούλιο για συζήτηση και ψήφιση. (παρ.2 η οποία αναριθμήθηκε σε 3 του άρθρου 2 Π.Δ. 185/07).
6. Το Δημοτικό Συμβούλιο ψηφίζει το σχέδιο στρατηγικού σχεδιασμού του Επιχειρησιακού Προγράμματος.
7. Το εγκεκριμένο από το Δημοτικό Συμβούλιο κείμενο στρατηγικού σχεδιασμού, τίθεται προς συζήτηση στη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76 ν.3852/2010), και παράλληλα δημοσιοποιείται για διαβούλευση, τουλάχιστον επί δύο (2) εβδομάδες, με καταχώρηση στην ιστοσελίδα του Δήμου, καθώς και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. Κατά τη διάρκεια της δημοσιοποίησης υποβάλλονται προτάσεις,

εγγράφως ή ηλεκτρονικά (παρ.3 η οποία αναριθμήθηκε σε 4 του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07).

8. Οι υπηρεσίες του δήμου και των νομικών προσώπων του, αφού λάβουν υπόψη τους το εγκεκριμένο κείμενο στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο αποτελεί προπαρασκευαστική πράξη της διαδικασίας κατάρτισης του επιχειρησιακού προγράμματος, προτείνουν, με γραπτή εισήγηση τους, κατ' αντιστοιχία προς τους άξονες και τα μέτρα του στρατηγικού σχεδίου, τους στόχους της κάθε υπηρεσίας για την επόμενη περίοδο και τις δράσεις για την επίτευξη των στόχων αυτών, ιεραρχημένες κατά σειρά προτεραιότητας. (παρ.4 η οποία αναριθμήθηκε σε 5 του άρθρου του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07).

9. Το διοικητικό συμβούλιο του κάθε Νομικού Προσώπου του Δήμου, εντός μιας (1) εβδομάδας από την εισήγηση των υπηρεσιών του, λαμβάνει απόφαση για τους στόχους και τις δράσεις που το αφορούν (παρ.5 η οποία αναριθμήθηκε σε 6 του άρθρου 2 του Π.Δ.185/07).«Ως «Νομικά Πρόσωπα του Δήμου» νοούνται τα ιδρύματα και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Δήμων, οι αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και οι κάθε λογής επιχειρήσεις των ΟΤΑ Α΄ βαθμού (επιχειρήσεις του Π.Δ 410/95, κοινωφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, καθώς και δημοτικές επιχειρήσεις ειδικού σκοπού).» (παρ.5 όπως αναριθμήθηκε σε 3 του άρθρου 1 του Π.Δ. 185/07) και (παρ.2 άρθρο 1 απόφαση ΥΠΕΣΔΔΑ 18183/02.04.2007).

10. Η αρμόδια, κατά τις οργανικές διατάξεις κάθε δήμου, υπηρεσία επί θεμάτων προγραμματισμού επεξεργάζεται τις προτάσεις των υπηρεσιών, των συμβουλίων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων του δήμου, τις αποφάσεις των νομικών προσώπων του δήμου και τις προτάσεις που προέκυψαν από τη διαδικασία διαβούλευσης και συντάσσει το σχέδιο του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο υποβάλλει στην εκτελεστική επιτροπή. (παρ.6 η οποία αναριθμήθηκε σε 7 του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07)

11. Η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται το σχέδιο επιχειρησιακού προγράμματος στο Δημοτικό Συμβούλιο για συζήτηση και ψήφιση, επισυνάπτοντας τις αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων των Νομικών Προσώπων του Δήμου. (παρ.7 η οποία αναριθμήθηκε σε 8 του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07) και (άρθρο 63β Ν.3852/10))

12. Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου για ψήφιση του επιχειρησιακού προγράμματος του Δήμου. (παρ.7 η οποία αναριθμήθηκε σε 8 του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07)

13. Αποστολή Απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου στον Ελεγκτή νομιμότητας (ή στον Γ.Γ. Αποκεντρωμένης Διοίκησης έως την τοποθέτηση του Ελεγκτή Νομιμότητας) μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών για έλεγχο (άρθρο 225 Ν.3852/2010)

Για τον έλεγχο νομιμότητας υποβάλλεται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, με ευθύνη του Δημάρχου, έκθεση με τις διαδικασίες κατάρτισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, εγκεκριμένη από το Δημοτικό Συμβούλιο. (άρθρο 9 απόφασης 18183/02.04.2007)

Υπόδειγμα απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου περί έγκρισης έκθεσης διαδικασιών κατάρτισης Επιχειρησιακού Προγράμματος.

14. Το εγκεκριμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα, μετά τον έλεγχο νομιμότητας, καταχωρείται στην ιστοσελίδα του Δήμου, και δημοσιοποιείται με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. (παρ.8 η οποία αναριθμήθηκε σε 9 του άρθρου 2 του Π.Δ. 185/07 (ΦΕΚ 221/12.09.2007 τεύχος Α')

Όσον αφορά στην παρακολούθηση και αξιολόγηση του Ε.Π., αρμόδιος κρίνεται ο Δήμαρχος, με την υποστήριξη της υπηρεσίας προγραμματισμού. Η τελευταία συνεργάζεται με τις υπηρεσίες του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του και συντάσσει την ενδιάμεση και την τελική έκθεση αξιολόγησης, τις οποίες υποβάλλει στον Δήμαρχο. Μετά την ενδιάμεση αξιολόγηση είναι δυνατή η αναθεώρηση των στόχων του Ε.Π. με αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Με σκοπό την αντικειμενικότερη αξιολόγηση του Ε.Π. χρησιμοποιούνται δείκτες αποτελεσματικότητας που επιτρέπουν να εκτιμηθεί ο βαθμός επίτευξης των στόχων σε σχέση με τα αποτελέσματα των δράσεων όπως επίσης και δείκτες αποδοτικότητας, που συσχετίζουν το κόστος πραγματοποίησης με τις εκροές των δράσεων.

Το Ε.Π. εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης του Δήμου και σε αντίστοιχα ετήσια προγράμματα των Νομικών του Προσώπων. Τα Ε.Π.Δ. καταρτίζονται κάθε έτος της δημοτικής περιόδου, μαζί με τον ετήσιο προϋπολογισμό τους. Ο ετήσιος προϋπολογισμός των ανωτέρω φορέων καλύπτει τις δράσεις που προβλέπονται στο αντίστοιχο Ε.Π.Δ.

Οι θεσμικές ρυθμίσεις αποσκοπούν στην εισαγωγή μόνιμων εσωτερικών διαδικασιών και συστημάτων προγραμματισμού στους Ο.Τ.Α. Στόχος είναι η διαδικασία του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων και των δράσεων των Ο.Τ.Α. να αποτελέσει μια σταθερή εσωτερική λειτουργία, στην οποία θα συμμετέχει σε όλες τις φάσεις το ανθρώπινο δυναμικό τους.

Με τις νέες διατάξεις του Ν.3852/2010 οι Δήμοι θα κληθούν πλέον να αναλάβουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που θα πρέπει σε ένα σύγχρονο κράτος να ασκούνται κοντά στον πολίτη και με επίγνωση των τοπικών θεμάτων. Η διεύρυνση των γεωγραφικών-διοικητικών και πληθυσμιακών ορίων των δήμων ενδυνάμωσε τον ρόλο των νέων δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς.

Το άρθρο 266 του Ν.3852/2010 αναφέρεται στον θεσμό των επιχειρησιακών προγραμμάτων των δήμων. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 266 του Ν.3852/2010 αναβαθμίζεται και ολοκληρώνεται η διαδικασία του πενταετούς πλέον προγραμματισμού και η σύνδεση του ετήσιου προγράμματος δράσης, με τον προϋπολογισμό και το τεχνικό πρόγραμμα.

Με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η διοίκηση ενός δήμου και οι δημότες θα μπορούν πλέον να συνδέσουν τις δραστηριότητες που θα υλοποιήσουν οι υπηρεσίες του δήμου με τις προβλεπόμενες δαπάνες στον προϋπολογισμό.

Ο προϋπολογισμός, εκτός από την βασική του λειτουργία ως εργαλείο ελέγχου και εξουσιοδότησης της διαχείρισης, αποτελεί πλέον μαζί με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης το εργαλείο του ετήσιου προγραμματισμού των δράσεων του δήμου. Ο προϋπολογισμός εναρμονίζεται με τα περιεχόμενα του επιχειρησιακού προγράμματος και του ετήσιου προγράμματος δράσης και εξυπηρετεί τους επενδυτικούς, αναπτυξιακούς και άλλους στόχους του προγράμματος αυτού⁸.

Ο Ν.3852/2010 επιφέρει μια σειρά από αλλαγές σε σχέση με τα επιχειρησιακά προγράμματα των δήμων. Οι κυριότερες αλλαγές είναι οι εξής:

- ❖ Έως τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για την σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ. και του προϋπολογισμού καθώς και οι διαδικασίες διαβούλευσης (§5 αρ. 266)

⁸ Αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010-προγράμματος Καλλικράτης, ΥΠ.ΕΣ.Α&Η.Δ., 2010

- ❖ Για πρώτη φορά θεσμοθετείται η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (αρ 76 Ν.3852/2010), σε κάθε δήμο για την συγκροτημένη θεσμοθετημένη και ανοικτή συμμετοχή όλων των τοπικών φορέων, που ενισχύει την τοπική δημοκρατία όπως αναφέρεται στο άρθρο 214 του 3463/2006.
- ❖ Για πρώτη φορά προβλέπεται η ενσωμάτωση διοικητικής και οικονομικής πληροφόρησης, με την καθιέρωση ενός ελαχίστου συστήματος εσωτερικής πληροφόρησης της διοίκησης του δήμου, μέσω της τριμηνιαίας έκθεσης της οικονομικής επιτροπής προς το Δημοτικό Συμβούλιο για την πορεία υλοποίησης του προϋπολογισμού (αρ 266 Ν.3852/2010). Με αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται και η αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων και η παρακολούθηση της ορθής υλοποίησης τους.
- ❖ Καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε όλους τους δήμους ανεξαρτήτως πληθυσμού (αρ 275 Ν.3852/2010), ώστε να διασφαλιστεί η εξαρχής καταρχήν σύμφωνη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του προϋπολογισμού.
- ❖ Με τα άρθρα 99 και 101 του Ν.3852/2010 ενισχύεται η διαδημοτική συνεργασία και τα δίκτυα των δήμων τα οποία είχαν αρχικά θεσμοθετηθεί με τα άρθρα 219 και 220 του 3463/2006.

Ειδικά για την πρώτη δημοτική περίοδο (2011-2014), ισχύουν οι εξής τροποποιήσεις στα ανωτέρω:

- α. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα έχει τριετή διάρκεια (αντί για πενταετή)
- β. Η προθεσμία κατάρτισης του επιχειρησιακού προγράμματος δεν μπορεί να υπερβαίνει την 30^η Σεπτεμβρίου 2011
- γ. Για το έτος 2011 ετήσιο πρόγραμμα δράσης αποτελεί ο οικονομικός και το τεχνικό πρόγραμμα
- ε. Κατά την μεταβατική περίοδο δεν συντάσσεται ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης.

Από όλα τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι οι δήμοι καλούνται να επιλύσουν περισσότερα και πιο σύνθετα προβλήματα και να διαδραματίσουν στην σύγχρονη ελληνική κοινωνία έναν πολυσύνθετο ρόλο, χωρίς να έχουν πραγματική οικονομική αυτοτέλεια και χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά μαζί με τις αρμοδιότητες των αντίστοιχων πόρων, προσωπικού και υποδομών. Η οικονομική κρίση της χώρας δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο την κατάσταση. Παρόλα αυτά διαφαίνεται ότι η

της επικουρικότητας είναι πιο επίκαιρη από ποτέ, μιας και πολλές από τις αρμοδιότητες που αφορούν την καθημερινότητα του πολίτη δόθηκαν στους δήμους. Επίσης με την ενδυνάμωση και την υποχρεωτική σύνταξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι δήμοι διαδραματίζουν πρωτεύοντα ρόλο και ως όργανα σχεδιασμού και προγραμματισμού, οργανώνοντας και προωθώντας τους κατευθυντήριους προγραμματικούς άξονες, όπως αυτοί εκφράζονται από την τοπική διαβούλευση.

3.3.5 Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α.⁹

Το Σεπτέμβριο του 2011 εκδίδεται από την Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. ο «Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων» που έρχεται να επικαιροποιήσει τον προηγούμενο Οδηγό του 2007, με σκοπό την υποστήριξη των Ο.Τ.Α. στην προσπάθειά τους να εκπονήσουν τα Ε.Π. τους για την περίοδο μετά το 2012. Ο Οδηγός αυτός βασίζεται στο νομοθετικό πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί στο μεταξύ, το οποίο περιγράφεται στις προηγούμενες ενότητες, και αναφέρεται κυρίως στο περιεχόμενο και τη διαδικασία κατάρτισης ενός Ε.Π.

Οι βασικές αλλαγές, σε σχέση με τον προηγούμενο οδηγό, είναι οι ακόλουθες:

1. Προσαρμογή του Οδηγού στις απαιτήσεις του νέου θεσμικού πλαισίου
2. Απλοποίηση της διαδικασίας κατάρτισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος και του περιεχομένου των σχετικών ενεργειών από την πλευρά του Δήμου
3. Τυποποίηση εντύπων και κωδικοποίηση της αναγκαία πληροφορίας και του περιεχομένου του Επιχειρησιακού Προγράμματος
4. Έκδοση οδηγιών για τη συμπλήρωση των προτεινόμενων εντύπων
5. Εξειδίκευση των δεικτών που προτείνονται για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πορείας του Επιχειρησιακού Προγράμματος
6. Πρόταση εντύπων για την κατάθεση από την πλευρά των Δήμων, με πληθυσμό <10.000 κατοίκων, Επιχειρησιακού Προγράμματος απλοποιημένης μορφής

3.3.5.1 Φιλοσοφία και Αρχές Εκπόνησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος των Δήμων

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου αποτελεί βασικό εργαλείο προγραμματισμού, δράσεων τοπικής και εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου. Για το λόγο αυτό:

⁹ Αναλυτικός Οδηγός Κατάρτισης ΕΠ Δήμων, στο: www.eetaa.gr

- Είναι ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας του ΟΤΑ και προϊόν συλλογικής λειτουργίας των υπηρεσιών του Δήμου
- Είναι οργανικό στοιχείο της καθημερινής λειτουργίας και διοίκησης του Δήμου και μέρος του προγραμματικού του κύκλου
- Είναι εύχρηστο, σύντομο και περιεκτικό, κωδικοποιώντας κατά το δυνατόν την πληροφορία που παρέχει, ώστε να διευκολύνει την παρακολούθηση και την επικαιροποίησή του
- Δίνει έμφαση στη διάγνωση, σε σχέση με την αποτύπωση του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος, για την ανάδειξη βασικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων
- Δίδει έμφαση στον τεκμηριωμένο προσδιορισμό των ολιγάριθμων κρίσιμων ζητημάτων, στα οποία πρέπει να επικεντρώσει τις προσπάθειές του ο Δήμος, λαμβάνοντας υπόψη τα τοπικά προβλήματα, τις εθνικές και περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες και τις δυνατότητές του ως οργανισμού
- Οι άξονες του στρατηγικού σχεδιασμού είναι προκαθορισμένοι και σε συμφωνία με την οργάνωση των αρμοδιοτήτων σε θεματικές ενότητες (4 άξονες) (Ν 3852/2010)
- Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός αποτελεί την κεντρική αναφορά ώστε να δίνει εύκολα το υπόβαθρο, σχεδόν αυτοματοποιημένα, για την εκπόνηση επιμέρους σχεδίων δράσης (ανά υπηρεσία υλοποίησης, ανά θεματική, κλπ.)
- Διερευνά πλήθος πηγών χρηματοδότησης, αποτελώντας βάση για το σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κυρίως αναπτυξιακού χαρακτήρα
- Συνδέεται με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, το τεχνικό πρόγραμμα και τον προϋπολογισμό του Δήμου
- Υποστηρίζεται, κατά το δυνατόν, από μηχανογραφική εφαρμογή
- Αξιοποιεί δείκτες επίδοσης



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 Κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου

3.3.5.2 Οργάνωση του έργου

Η κατάρτιση του πενταετούς επιχειρησιακού προγράμματος του Δήμου πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου (έως 30 Ιουνίου)¹⁰¹¹ από την Εκτελεστική Επιτροπή η οποία εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο. Για το σκοπό αυτό η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, συντάσσει σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος σε συνεργασία με τα όργανα της διοίκησης, τις υπηρεσίες του Δήμου και τα Νομικά Πρόσωπα του Δήμου¹²

Η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του Δήμου είναι αρμόδια για την υποστήριξη των οργάνων διοίκησης, των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του κατά τη διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος και των ετήσιων προγραμμάτων δράσης, στα οποία εξειδικεύεται το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα.

Σε θέματα που αφορούν στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης συνεργάζεται με υπαλλήλους των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του, που δύνανται να συμβάλλουν, μέσω των αντικειμένων αρμοδιότητάς τους, στο σχεδιασμό ολοκληρωμένων αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Η Εκτελεστική Επιτροπή έχει τη γενική εποπτεία της προόδου των εργασιών της υπηρεσίας.

Ο Δήμος, για την αποτελεσματικότερη υποστήριξη της κατάρτισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, δύναται να οργανώνει θεματικές ομάδες εργασίας κατ'αντιστοιχία με τους 4 άξονες του Επιχειρησιακού Σχεδίου και ειδικότερα:

Άξονας 1^{ος} «Περιβάλλον και ποιότητα ζωής»

Άξονας 2^{ος} «Κοινωνική Πολιτική, Υγεία, Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός»,

Άξονας 3^{ος} «Τοπική Οικονομία και Απασχόληση»

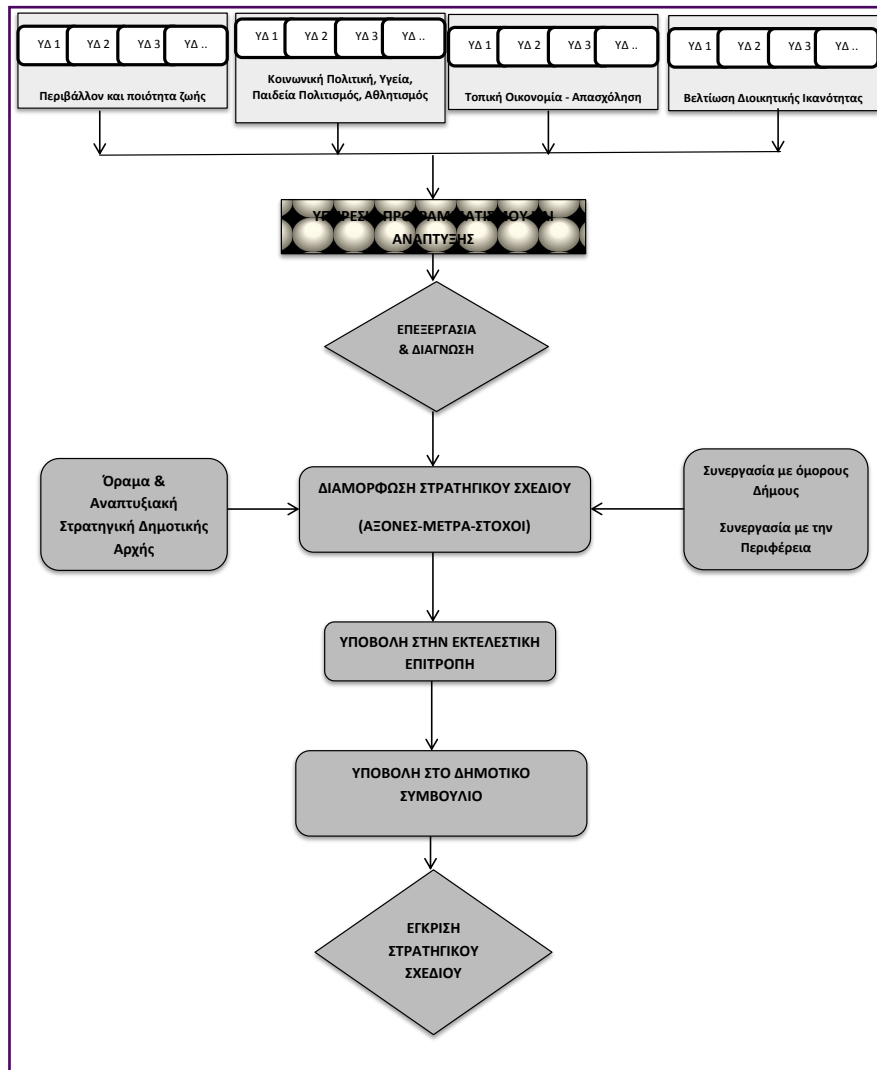
Άξονας 4^{ος} «Βελτίωση Διοικητικής Ικανότητας και της Οικονομικής Κατάστασης του Δήμου»

Η σύσταση και οργάνωση των ομάδων αυτών είναι προαιρετική και στόχο και αντικείμενο έχει την υποστήριξη της Υπηρεσίας Προγραμματισμού και Ανάπτυξης κατά τη διαδικασία **κατάρτισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος.**

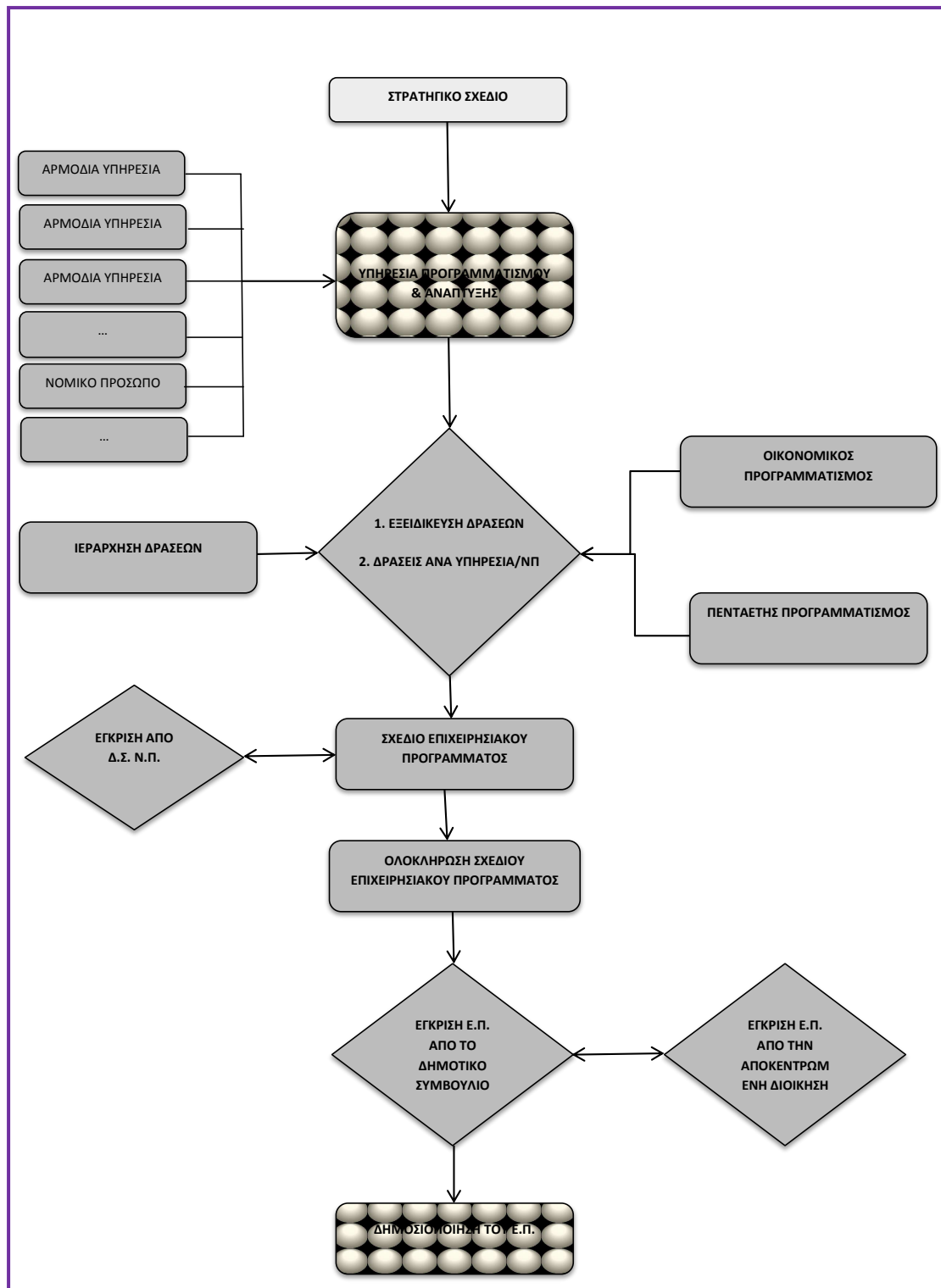
¹⁰ Άρθρο 205 ΚΔΚ, Ν. 3463/2006(ΦΕΚ Α 114/30.6.2006).

¹¹ Κατά την πρώτη εφαρμογή του Επιχειρησιακού Προγράμματος προβλέπεται εννέαμηνο για τους Δήμους που προκύπτουν από συνένωση στο πλαίσιο του Προγράμματος Καλλικράτης, άρθρο 267 Ν 3852/2010.

¹² Ως Νομικά Πρόσωπα του Δήμου νοούνται τα Ιδρύματα και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και οι κάθε λογής επιχειρήσεις των ΟΤΑ α βαθμού (επιχειρήσεις ΠΔ 410/95, κοινωφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ καθώς και δημοτικές επιχειρήσεις ειδικού σκοπού).



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΕΩΝ ΤΟΥ Ε.Π.

3.3.5.3 Κωδικοποίηση, χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και προϋπολογισμός των δράσεων

Η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, με βάση την οριστικοποίηση των δράσεων και σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου, συντάσσει πίνακα

που περιλαμβάνει τα ακόλουθα βασικά στοιχεία για κάθε δράση (ανά άξονα, μέτρο και στόχο):

- κωδικός αριθμός και τίτλος δράσης
- προτεραιότητα της δράσης
- κατηγορία δράσης
- χωροθέτηση της δράσης (σύνολο του Δήμου, δημοτική ή τοπική κοινότητα, οικισμός, κλπ.)
- χαρακτηρισμό της δράσης ως συνεχιζόμενη ή νέα
- χαρακτηρισμό της δράσης ως λειτουργία, ενέργεια, επένδυση/έργο
- αρμόδια υπηρεσία
- υπηρεσία υλοποίησης της δράσης
- εμπλεκόμενες υπηρεσίες
- χρονοδιάγραμμα ανά έτος
- προϋπολογισμό και κατανομή εσόδων (κατ' έτος και στο σύνολο)
- πηγή χρηματοδότησης
- συμπληρωματικότητα ή συνέργια με άλλη δράση
- εκτιμώμενες εκροές

Αν η δράση αναλύεται σε ενέργειες, στον πίνακα περιλαμβάνονται και οι ενέργειες. Οι δράσεις ιεραρχούνται και διακρίνονται ανάλογα με την **προτεραιότητα** τους. Οι βαθμίδες προτεραιότητας που προτείνονται είναι Α, Β και Γ:

Α προτεραιότητα: Δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν άμεσα/βραχυπρόθεσμα, απαντούν σε άμεσες ανάγκες πολιτών, ανάγκες της περιοχής, ή του ίδιου του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων ως Οργανισμών, και για τις οποίες έχουν διασφαλιστεί οι απαραίτητοι πόροι (χρηματοδότηση, ανθρώπινοι πόροι, υποδομή, εξοπλισμός, κλπ.)

Β προτεραιότητα: Δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν μεσοπρόθεσμα ή προϋποθέτουν συνέργιες ή απαντούν σε λιγότερο άμεσες ανάγκες πολιτών, ή ανάγκες της περιοχής, ή του ίδιου του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων ως Οργανισμών, ή για τις οποίες δεν έχουν διασφαλιστεί συνολικά οι απαραίτητοι πόροι (χρηματοδότηση, ανθρώπινοι πόροι, υποδομή, εξοπλισμός, κλπ.)

Γ προτεραιότητα: Δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν μακροπρόθεσμα, προϋποθέτουν τη επίτευξη άλλων δράσεων που προηγούνται στην υλοποίηση και για τις οποίες έχουν μερικά διασφαλιστεί

οι απαραίτητοι πόροι (χρηματοδότηση, ανθρώπινοι πόροι, υποδομή, εξοπλισμός, κλπ.)

Η ανωτέρω διάκριση κρίνεται αναγκαία για την κατανομή περιορισμένων οικονομικών πόρων κατά το βήμα του οικονομικού προγραμματισμού.

Ως **Κατηγορία Δράσης** ορίζεται ο χαρακτηρισμός της δράσης ως προς:

1. Νέες συνεχείς λειτουργίες των Υπηρεσιών και Νομικών προσώπων του Δήμου
2. Νέα έργα τεχνικών, οικονομικών και κοινωνικών υποδομών
3. Συνεχιζόμενα έργα τεχνικών, οικονομικών και κοινωνικών υποδομών
4. Μελέτες – Έρευνες
5. Δράσεις κατάρτισης / ενημέρωσης
6. Προσλήψεις προσωπικού
7. Δράσεις βελτίωσης της οργάνωσης / διοίκησης
8. Προμήθειες Η/Μ εξοπλισμού και οχημάτων
9. Δράσεις μηχανοργάνωσης / αξιοποίησης ΤΠΕ
10. Δράσεις απόκτησης γης
11. Κατασκευή ή επέκταση κτιριακών εγκαταστάσεων
12. Δράσεις δημοσιότητας / πληροφόρησης / ευαισθητοποίησης
13. Ανάπτυξη συνεργασιών με άλλους φορείς
14. Κανονιστικές ρυθμίσεις
15. Δράσεις βελτίωσης της οικονομικής κατάστασης
16. Δράσεις διαδημοτικής και υπερτοπικής σημασίας που πρέπει να υλοποιηθούν από άλλους φορείς
17. Άλλη κατηγορία (απαιτείται διευκρίνιση)

Αρμόδια Υπηρεσία είναι η υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση του στόχου.

Υπεύθυνοι υλοποίησης των δράσεων θα είναι οι υπηρεσίες του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του. Μπορεί επίσης να είναι δομές που ορίζονται ως φορείς υλοποίησης στις συμβάσεις συνεργασίας του Δήμου με άλλους φορείς.

Προϋπολογισμός της δράσης είναι ο συνολικός προϋπολογισμός της. Για την εκτίμηση ή τον προσδιορισμό του συνολικού προϋπολογισμού απαιτείται η ανάλυση σε κατηγορίες δαπανών, σε συμφωνία με τις κατηγορίες και τους κωδικούς δαπανών του προϋπολογισμού (κωδικοί 60-68, 71, 73-75). Η ανάλυση αυτή κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την μετέπειτα εκτίμηση των συνολικών δαπανών του Δήμου.

Πηγές χρηματοδότησης μπορεί να είναι εθνικοί και κοινοτικοί πόροι, δημοτικοί πόροι, κρατικές επιχορηγήσεις κλπ). Χρήσιμο είναι η κωδικοποίηση των πηγών χρηματοδότησης να ταυτίζεται με την κωδικοποίηση του προϋπολογισμού (κωδικοί).

Εκροές είναι τα προϊόντα που παράγονται από μια δράση των υπηρεσιών και των οργάνων διοίκησης του Δήμου, σε ορισμένο χρονικό διάστημα. Εκροές μπορεί επίσης να είναι προϊόντα υλικής ή παροχή άυλων υπηρεσιών σε πολίτες ή λήψη αποφάσεων και παραγωγή ρυθμίσεων. Κατά περίπτωση, εκτιμώμενες εκροές είναι οι ποσοτικοί στόχοι κάθε παραγόμενου έργου ή σχεδιαζόμενης δράσης.

Με την ανωτέρω ομαδοποίηση η Εκτελεστική Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει:

- Για την κατανομή των πόρων
- Για την επάρκεια των πηγών χρηματοδότησης
- Για την ιεράρχηση δράσεων σε περίπτωση δυσκολίας εύρεσης εσόδων

3.3.5.4 Έλεγχος Σχεδίων Δράσης

Με τους προηγούμενους ελέγχους και την παραγωγή «αναφορών», είναι πιθανό να τροποποιήθηκαν ορισμένα σχέδια δράσης, διότι η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης μπορεί να πρόσθεσε νέες δράσεις που έκρινε ότι απαιτούνται για την υλοποίηση των στόχων ή να ομαδοποίησε άλλες προτεινόμενες δράσεις με διαφορετικό τρόπο.

Η Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης παρουσιάζει τα σχέδια δράσης στις αρμόδιες υπηρεσίες και τεκμηριώνει τις διαφορές ως προς την γραπτή εισήγηση της κάθε υπηρεσίας.

Στη συνέχεια η αρμόδια υπηρεσία ελέγχει τα τροποποιημένα σχέδια δράσης και συμφωνεί για τις αλλαγές με την Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης η οποία τις ενσωματώνει στον κεντρικό πίνακα.

Οι υπηρεσίες του κάθε Νομικού Προσώπου του Δήμου εισηγούνται στο διοικητικό τους συμβούλιο τα οριστικά σχέδια δράσης, έτσι όπως προέκυψαν μετά από την επεξεργασία, για συζήτηση και ψήφιση.

Το διοικητικό συμβούλιο του κάθε Νομικού Προσώπου, αποφασίζει εντός μιας (1) εβδομάδας από την εισήγηση της Υπηρεσίας Προγραμματισμού και Ανάπτυξης.

3.3.5.5 Οικονομικός Προγραμματισμός και Χρηματοδοτικοί Πίνακες του Επιχειρησιακού Προγράμματος

Στον «Οικονομικό Προγραμματισμό» του Επιχειρησιακού Προγράμματος περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

1. καταγράφονται οι συνολικά διαθέσιμοι πόροι ανά πηγή χρηματοδότησης και οι προϋποθέσεις άντλησης, όπως υπολογίζονται κατά τη χρονική περίοδο κατάρτισης του Επιχειρησιακού Σχεδίου
2. με βάση τη καταγραφή των διαθέσιμων πόρων αναζητούνται λοιπές/συμπληρωματικές χρηματοδοτήσεις ώστε ναυλοποιηθούν οι δράσεις του Επιχειρησιακού Σχεδίου.
3. εκτιμώνται τα συνολικά αναμενόμενα έσοδα του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του, ανά πηγή χρηματοδότησης για κάθε έτος της επόμενης πενταετίας.
4. υπολογίζονται συνοπτικά οι λειτουργικές και οι επενδυτικές δαπάνες των δράσεων του προγράμματος.
5. συντάσσονται οι πίνακες χρηματοδότησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, ανά έτος και πηγή χρηματοδότησης.

3.3.5.6 Εκτίμηση εσόδων και δαπανών του Δήμου σε ορίζοντα πενταετίας και σύνδεσής τους με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Στην ενέργεια αυτή πραγματοποιείται εκτίμηση των εσόδων και δαπανών του Δήμου σε ορίζοντα πενταετίας. Η εκτίμηση αυτή σχετίζεται και με τις προβλέψεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Ειδικότερα καταγράφονται:

1. τα συνολικά αναμενόμενα έσοδα του Δήμου για κάθε έτος της επόμενης πενταετίας.
2. τα συνολικά αναμενόμενα έσοδα για την υλοποίηση των δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος
3. οι λειτουργικές και οι επενδυτικές δαπάνες του Δήμου.
4. οι συνολικές δαπάνες για την υλοποίηση των δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος

3.4 Προϋποθέσεις για τον επιτυχημένο Σχεδιασμό και Υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος

Οι βασικότερες προϋποθέσεις για τον επιτυχή σχεδιασμό και την ορθή υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων των δήμων είναι :

1. Η Πολιτική Βούληση.

Η εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων στοιχειοθετεί ένα πλήθος από σοβαρά ζητήματα τόσο σε επίπεδο στόχων και περιεχομένου της τοπικής ανάπτυξης όσο και σε επίπεδο μεθόδων και εργαλείων άσκησης πολιτικής. Η ενσωμάτωση των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης στις δραστηριότητες και στην καθημερινή πρακτική των δήμων απαιτεί μια μακρά περίοδο αναπροσαρμογής των υφιστάμενων πρακτικών και νοοτροπιών σε όλα τα επίπεδα άσκησης πολιτικής και τοπικής κοινωνίας. Ωστόσο οι αλλαγές αυτές δεν μπορούν να εκπληρωθούν εάν δεν υπάρχει σαφής και πάγια δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Δηλαδή των εκλεγμένων διοικήσεων των δήμων, των υπευθύνων και των εργαζομένων στις υπηρεσίες, των κοινωνικών φορέων και οργανώσεων και τέλος της τοπικής κοινωνίας ως σύνολο.

Κατά την φάση εισαγωγής των αρχών της βιώσιμης ενδογενούς ανάπτυξης στις τοπικές κοινωνίες, αναμφίβολα το μεγαλύτερο βάρος και ευθύνη αναλογεί στις εκλεγμένες διοικήσεις των δήμων. Για τον σκοπό αυτό οι δημοτικές αρχές θα πρέπει πρώτες σε σχέση με τους υπόλοιπους να δεσμευτούν για την προώθηση των αρχών της τοπικής ανάπτυξης και να προάγουν αποτελεσματικά και χωρίς υπαναχωρήσεις όλα τα απαραίτητα μέτρα και δράσεις.

2. Η συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα για να λειτουργήσει αποτελεσματικά θα πρέπει να συμπεριλάβει στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης ένα ευρύ φάσμα από τοπικές ομάδες και άτομα οι οποίοι θα συμμετέχουν σύμφωνα με τις ικανότητες και τις αρμοδιότητες που μπορεί να διαθέτουν μέσα από τοπικούς συλλογικούς φορείς. Πρέπει να τονιστεί ότι πολλοί δήμοι έχουν αναγνωρίσει ότι αναπτύσσοντας σύγχρονους τρόπους προσέγγισης και διαβούλευσης με το κοινό, μπορούν να προωθήσουν καινοτόμες αποφάσεις με ευρεία κοινωνική συναίνεση.

Η πρώτη προσπάθεια σε αυτή την κατεύθυνση ήταν η θεσμοθέτηση του δημοκρατικού προγραμματισμού στα άρθρα 214-216 στον Ν.3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων). Ο δημοκρατικός προγραμματισμός με την συμμετοχή των πολιτών και των βασικών φορέων της πόλης συμβάλλει στην προσαρμογή των στρατηγικών στόχων της τοπικής πολιτικής ηγεσίας στις ανάγκες και τις επιθυμίες των κατοίκων ενός δήμου καθώς και στην δημιουργία ενός κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των δημοτικών υπηρεσιών.

Ένας ακόμη πολύ σημαντικός παράγοντας είναι το ποιοι συμμετέχουν στον δημοκρατικό προγραμματισμό. Σε πολλές περιπτώσεις η έννοια της «συμμετοχής των πολιτών» ταυτίζεται με την έννοια της «συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας», ενώ είναι διαφορετικές έννοιες. Όμως και οι δύο είναι απολύτως απαραίτητες για ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό δημοκρατικό προγραμματισμό. Με την «συμμετοχή των πολιτών» αναφερόμαστε στην συμμετοχή των πολιτών και των οργανώσεών τους. Περιλαμβάνει δηλαδή την ατομική συμμετοχή του πολίτη και τους συλλόγους της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. πολιτιστικοί, αθλητικοί, επαγγελματικοί κ.α. σύλλογοι). Με την «συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας» αναφερόμαστε στη συμμετοχή ομάδων συμφερόντων από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα (π.χ. επαγγελματικοί σύλλογοι).

Η συμμετοχή των πολιτών μπορεί να ταξινομηθεί με βάση τις φάσεις εξέλιξης μιας πολιτικής :

Συμμετοχή στο στάδιο του σχεδιασμού: η οργάνωση δημοψηφίσματος, διαβούλευσης και η πίεση ομάδων συμφερόντων για την προώθηση των ιδίων συμφερόντων και απόψεων.

Συμμετοχή στο στάδιο της απόφασης : συμβούλια γειτονιάς, συμμετοχικός προϋπολογισμός, οριζόντιες σχέσεις μεταξύ δημόσιου τομέα και ιδιωτών, διαδραστική (interactive) διακυβέρνηση.

Συμμετοχή στην φάση υλοποίησης : αναθέσεις, παροχή υπηρεσιών από Μ.Κ.Ο., συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, συνεργασίες.

Συμπεραίνουμε ότι το επιχειρησιακό πρόγραμμα θα πρέπει να αποτελεί μια συλλογική προσπάθεια που σε όλες τις φάσεις του θα εμπλέκονται όλες οι κοινωνικές δυνάμεις.

Η προώθηση και η δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών και κινήτρων είναι ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία θα πρέπει να προωθεί και να ενθαρρύνει την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης.

Όπως ορίζεται στην Habitat Agenda η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει

- Να εξασφαλίζει την ίση και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση όλων των κοινωνικών ομάδων και ιδιαίτερα των νέων, των γυναικών και αυτών που αντιμετωπίζουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης
- Να προωθεί προγράμματα επίλυσης συγκρούσεων και ανταγωνιστικών τάσεων
- Να προωθεί τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων για την προώθηση προγραμμάτων και μέτρων της δημοτικής αρχής.
- Να ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις στην ανάληψη πρωτοβουλιών και την υλοποίηση επενδύσεων που θα συμβάλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, την παροχή υπηρεσιών, την κατασκευή υποδομών κ.λ.π.
- Να προωθεί την συνεργασία με πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα και να αξιοποιεί την ακαδημαϊκή έρευνα για την υλοποίηση καινοτόμων δράσεων για την επίλυση των προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας.

Η συμμετοχή της κοινωνίας μπορεί να πραγματοποιηθεί με πολλούς τρόπους, ανάλογα με το μέγεθος, τις δυνατότητες και τις ιδιαιτερότητες κάθε δήμου. Τέτοια παραδείγματα είναι οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας, τα συμβούλια γειτονιάς, οι λαϊκές συνελεύσεις, η συλλογή ερωτηματολογίων κ.λπ. Κάθε δήμος μπορεί να επιλέξει τον προσφορότερο, κατά την κρίση του τρόπο ενεργοποίησης και συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας. Σε κάθε περίπτωση όμως θα πρέπει να διασφαλίζεται τόσο η ευρεία και ισότιμη συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων όσο και η συστηματική και αξιόπιστη καταγραφή των τοπικών προβλημάτων και προτεραιοτήτων.

Ο Ν.3852/2010 συμβάλει σε αυτήν την προσπάθεια για την μέγιστη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας θεσμοθετώντας στο άρθρο 76 την Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία συγκροτείται σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου η οποία λαμβάνεται με θετική ψήφο τουλάχιστον των 2/3 των μελών του. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέρει την δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοθετημένης και ανοιχτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων σε εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, αλλά και σε δημότες οι οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση και επιρροή στην δημοτική ηγεσία. Μέσω αυτού του οργάνου, θα μπορούν να συγκροτηθούν συνεκτικές στρατηγικές και ανοικτές συναινέσεις των σημαντικών παραγόντων της τοπικής κοινωνίας, ως προς τις βασικές αναπτυξιακές επιλογές και την στρατηγική του δήμου.

3. Συνεργασίες σε τοπικό επίπεδο.

Η Τρίτη προϋπόθεση για τον επιτυχή σχεδιασμό και υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι οι συνεργασίες σε τοπικό επίπεδο. Η ανάπτυξη και η εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής, προϋποθέτει την ενεργοποίηση κατάλληλων μηχανισμών και τη δόμηση συγκεκριμένων ικανοτήτων, προκειμένου οι υπηρεσίες του δήμου να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτής της σύνθετης προσπάθειας. Η στενή, συνεχής, ειλικρινής και αποτελεσματική συνεργασία όλων των τοπικών δυνάμεων είναι απαραίτητη ώστε να επιτευχθεί η βιώσιμη ανάπτυξη.

4 ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ

4.1 ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ

Το Ε.Π. του Δήμου Ανατολικής Μάνης «συνιστά ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής και οργανωτικής - λειτουργικής ανάπτυξης για την περίοδο 2011 – 2014, σε εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο» (Δήμος Ανατολικής Μάνης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δράσης περιόδου 2011 – 2014).

Αποτελεί ένα πλαίσιο στρατηγικών στόχων και προτεραιοτήτων που εξειδικεύονται σε δράσεις με ορίζοντα τριετίας, για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και την αναβάθμιση της οργάνωσης των υπηρεσιών του Δήμου. Αφορά δηλαδή όχι μόνον στις υποδομές και τις τοπικές επενδύσεις στην περιοχή του Ανατολικής Μάνης, αλλά και στη βελτίωση της υφιστάμενης οργάνωσης και λειτουργίας του ίδιου του Δήμου, ως φορέα Τ.Α., μεριμνώντας για τη βελτίωση της διαβίωσης των δημοτών και επισκεπτών και την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών.

Οι γενικοί σκοποί του Ε.Π. είναι η προώθηση της τοπικής και εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου και η ενίσχυση των συνεργασιών του και της επιρροής άλλων φορέων, σε εναρμόνιση με εθνικές και περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες και κατευθύνσεις.

Το Ε.Π.Δ. του 2012 όπως και το αντίστοιχο του 2013 έχουν ως σκοπό την εξειδίκευση και τον λεπτομερέστερο προγραμματισμό των δράσεων που προβλέπονται στο τριετές Ε.Π. του Δήμου για τα αντίστοιχα έτη αναφοράς (Δήμος Ανατολικής Μάνης, Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης 2012 Δήμου Ανατολικής Μάνης και Νομικών Προσώπων).

4.2 ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Το Ε.Π. του Δήμου Ανατολικής Μάνης ακολουθεί σε γενικές γραμμές τη διάρθρωση που καθορίζεται στην Υ.Α. 18183/2007 όπως αυτή τροποποιήθηκε και προτείνεται στον Οδηγό κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων (βλέπε ενότητες εργασίας 3.3.3 και 3.3.5 αντίστοιχα. Το Ε.Π. συντάχθηκε από την Υπηρεσία Προγραμματισμού του Δήμου και ολοκληρώθηκε σε δύο φάσεις :

Α΄ ΦΑΣΗ : ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Β΄ ΦΑΣΗ : ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Το Ε.Π. απαρτίζεται από Άξονες και Μέτρα που εξειδικεύονται σε σχέδια δράσης των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων στη βάση χρονικού και οικονομικού προγραμματισμού.

Οι Άξονες που έχουν επιλεγεί θεωρείται ότι ταιριάζουν στη φυσιογνωμία του Δήμου Ανατολικής Μάνης, επιλύουν προβλήματα, αξιοποιούν δυνατότητες και μπορούν να οδηγήσουν σε επιτυχημένες επιλογές έργων και δραστηριοτήτων. Οι Άξονες χωρίζονται σε Μέτρα και τα Μέτρα σε γενικούς στόχους και επιμέρους κύριες δράσεις (έργα, λειτουργίες) και υποστηρικτικές (προμήθειες και προσλήψεις) που συμβαδίζουν με την υφιστάμενη κατάσταση, τις τάσεις και τις πολιτικές του Δήμου και τα αποτελέσματα της διαδικασίας διαβούλευσης (Δήμος Ανατολικής Μάνης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δράσης περιόδου 2011 – 2014).

Β΄ Ενότητα: Επιχειρησιακός Προγραμματισμός

4.3 Ο ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ

Ο Δήμος Ανατολικής Μάνης προέκυψε από την συνένωση¹³ των τέως Δήμων: 1. Γυθείου, 2. Ανατολικής Μάνης, 3. Οιτύλου και 4. Σμύνους, και μαζί με το Δήμο Δυτικής Μάνης (Μεσσηνιακή Μάνη), αποτελούν τους νοτιότερους δήμους του ηπειρωτικού τμήματος της χώρας. Βρίσκεται στο άκρο του ανατολικού τμήματος της Μάνης, εκτείνεται μέχρι το νοτιότερο άκρο της και ανήκει διοικητικά στην Περιφέρεια Πελοποννήσου. Ο Δήμος Ανατολικής Μάνης συνορεύει προς βορρά με το Δήμο Ευρώτα, τον Δήμο Σπάρτης και τον Δήμο Δυτικής Μάνης. Προς ανατολάς βρέχεται από τον Λακωνικό Κόλπο. Προς νότο και δυτικά βρέχεται από θάλασσα από το Κρητικό Πέλαγος και τον Μεσσηνιακό Κόλπο. Ο Δήμος Ανατολικής Μάνης αποτελείται από 4 Δημοτικές Ενότητες και 52 Τοπικά Διαμερίσματα.

Η χερσόνησος της Μάνης είναι ιστορική και γεωγραφική περιοχή της Πελοποννήσου και αποτελεί το νοτιότερο άκρο, όχι μόνον της ηπειρωτικής Ελλάδας αλλά ολόκληρης της Ευρώπης (Χάρτης 1).



ΧΑΡΤΗΣ 1 : Χάρτης του Νομού Λακωνίας όπου οριοθετούνται τα όρια του Καλλικρατικού Δήμου Ανατολικής Μάνης

Ο Δήμος καταλαμβάνει συνολική έκταση 621,55 τετρ. χιλιόμετρα¹⁴. Από τη συνολική έκταση του Δήμου, οι καλλιεργούμενες εκτάσεις και οι αγροναπαύσεις καταλαμβάνουν το 20,3%, ενώ το αντίστοιχο μέγεθος για το σύνολο του νομού Λακωνίας ανέρχονταν, σύμφωνα με τα στοιχεία της Απογραφής του 1991, στο 26,6%.

Οι βοσκότοποι καταλαμβάνουν συνολικά το 72,3% του εδάφους του Δήμου, εκ των οποίων οι ιδιωτικοί ανέρχονται στο 68,2%, ενώ το υπόλοιπο της έκτασης καταλαμβάνεται από εκτάσεις που καλύπτονται από νερά, από τους οικισμούς και από άλλες εκτάσεις.

Το ανάγλυφο του Δήμου και το σύστημα κατοίκησης που έχει αναπτυχθεί σ' αυτό,

¹³ Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α' /7-6-2010) *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*

¹⁴ <http://www.okxe.gr/kallikra/Default.aspx>

όπου συνολικά συμπεριλαμβάνονται 192 οικισμοί σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ (Απογραφή 2001), σε συνδυασμό με συγκεκριμένους κοινωνικούς και ιστορικούς παράγοντες διαμορφώνουν ένα ευρύ σύνολο ενοτήτων και υπο-ενοτήτων το οποίο προσδιορίζει και το σύνολο των ανθρωπογενών στοιχείων που συνδέονται με το ιστορικό παραγωγικό πρότυπο και τις υποδομές μετακινήσεων (μονοπάτια, οδικό δίκτυο διαφόρων κατηγοριών). Η εικόνα αυτή συνδυάζει κατά εντυπωσιακό και ενδιαφέροντα τρόπο παραδοσιακά στοιχεία του παρελθόντος με στοιχεία του παρόντος δημιουργώντας ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον πολιτιστικό σύνολο, μεγάλο μέρος του οποίου αποτελεί και αντικείμενο θεσμικής προστασίας.

4.3.1 Ιστορικά Μνημεία-Αρχαιολογικοί Χώροι

Η Μάνη έχει χαρακτηριστεί από πολλούς ως ένα «ανοικτό μουσείο» λόγω των πάρα πολλών αρχαιολογικών χώρων.

Στον Καλλικράτειο Δήμο Ανατολικής Μάνης υπάρχουν πολλές περιοχές που τελούν υπό ειδικό καθεστώς προστασίας, όπως :

α/α	Νομοθεσία	Τίτλος	Περιγραφή
1	ΥΑ 41382/2190/13-5-58 ΦΕΚ 156/Β/58	Περί κηρύξεως ιστορικών διατηρητέων μνημείων	Χαρακτηρίζονται ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία οι υπάρχοντες ιστορικοί πύργοι καθώς και πολλά άλλα μεμονωμένα μνημεία (π.χ. τείχη, εκκλησίες κλπ.)
2	ΥΑ Α1/Φ/45/4968/2016 ΦΕΚ 49/Β/87	Κήρυξη βραχοσκεπών Απηδήματος Αρεόπολης ως αρχαιολογικού χώρου	Χαρακτηρίζονται ως αρχαιολογικοί χώροι τα βραχοσκεπή της Κοινότητας Αρεόπολης (από τα όρια του Ν. Μεσσηνίας μέχρι τον Πύργο Διρού)
3	ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Β1/Φ30/20186/487 ΦΕΚ 609/Β/1988	Καθορισμός ζώνης προστασίας Κάστρου Κελεφάς Οιτύλου Λακωνίας	Ορίζεται μια ζώνη προστασίας γύρω από το Κάστρο Κελεφά του Δήμου Οιτύλου
4	ΥΑ ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ05/22154/1203 ΦΕΚ 992/Β/99	Θεσμοθέτηση ζωνών προστασίας Α΄ και Β΄ του αρχαιολογικού χώρου των σπηλαίων του Διρού Λακωνίας και της ευρύτερης περιοχής	Θεσμοθετείται Ζώνη Α΄ και Ζώνη Β΄ για την αποτελεσματικότερη προστασία και ανάδειξη του σημαντικότερου κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου των σπηλαίων του Διρού Λακωνίας και της ευρύτερης περιοχής του καθώς και της φυσιογνωμίας του (πληθώρα σπηλαίων και βραχοσκεπών με αρχαιολογικό, γεωλογικό, ιστορικό και σπηλαιολογικό ενδιαφέρον, παλαιολιθικές εναποθέσεις, μεγαλιθικές κατασκευές, βυζαντινοί ναοί καθώς και πύργοι και κοσμικά κτίρια του 18 ^{ου} και 19 ^{ου} αιώνα).
5	ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/59831/3554 ΦΕΚ 1314/30.10.2000	Συμπλήρωση κήρυξης ως αρχαιολογικού χώρου των οικισμών Άλικα και Κυπάρισσος του Δήμου	Χαρακτηρίζεται η ευρύτερη περιοχή των δύο οικισμών Άλικα και Κυπάρισσος «Η Ακρόπολις της Καινιπόλεως παρά το σημερινόν χωρίον Κυπάρισσος» ως

		Οιτύλου Νομού Λακωνίας.	αρχαιολογικός χώρος και μνημείο επειδή αποτελεί το σχετικό Κέντρο της Καινής Πόλεως ή και Πόλεως των Ταιναρίων, κατά την περίοδο του Κοινού των Ελευθερολακώνων.
6	N. 3028 ΦΕΚ 153 / Α / 02	Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς	
7	ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/14432/827/14-5-1997 ΦΕΚ 519/Β/25-6-1997	Ενάλιος αρχαιολογικός χώρος στην περιοχή Γυθείου Λακωνίας	
8	ΒΔ 25-2-1922 - ΦΕΚ 28/Α/26-2-1922	Κάστρο Πασσαβά	

Πίνακας 1 ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΔΗΜΟΥ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ ΠΟΥ ΤΕΛΟΥΝ ΥΠΟ ΕΙΔΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Στο Νομό Λακωνίας υπάρχουν 576 κηρυγμένοι αρχαιολογικοί χώροι και μνημεία, ποσοστό το οποίο ανέρχεται στο 23,24% του συνόλου της περιφέρειας. Αναλυτικός πίνακας των κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων και μνημείων επισυνάπτεται στο παράρτημα (ΠΙΝΑΚΑΣ 7).

Από τον παραπάνω πίνακα τεκμηριώνεται με τον πιο περίτρανο τρόπο ο αρχαιολογικός πλούτος του Δήμου Ανατολικής Μάνης, μιας και περιλαμβάνει το 47% των αρχαιολογικών χώρων και μνημείων του Ν. Λακωνίας.

4.3.2 Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους¹⁵

Στον Νομό Λακωνίας υπάρχουν 9 τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους εκ των οποίων τα 5 ανήκουν στον Δήμο Ανατολικής Μάνης.

Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους	
Όνομα Τόπου	Κωδικός
Αρεόπολη	ΑΤ1011082
Βάθεια	ΑΤ1011076
Γύθειο	ΑΤ1010008
Κεντρικός Ταυγέτος	ΑΤ1010011
Κίττα	ΑΤ1011077
Λαγκάδα Ταυγέτου	ΑΤ1080121
Μίνα Μάνης	ΑΤ1011068

Πίνακας 2 ΤΟΠΙΑ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΚΑΛΛΟΥΣ ΣΤΗΝ ΛΑΚΩΝΙΑ

¹⁵ <http://www.biodiversity.gr/landscapedata.php>

4.3.3 Το Ευρωπαϊκό Μονοπάτι E4

Το Ευρωπαϊκό μονοπάτι μεγάλων διαδρομών E4, ξεκινώντας από τα Πυρηναία περνώντας από τις Άλπεις, την οροσειρά της Πίνδου, τα όρη της Πελοποννήσου και καταλήγοντας στη Κρήτη, είναι μια ιδέα για ένα πεζοπορικό δίκτυο βατών διαδρομών που θα επιτρέψει τη γνωριμία: με τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, σημαντικούς βιοτόπους, αρχαιολογικούς - παραδοσιακούς οικισμούς και με τους ανθρώπους των ορεινών περιοχών μακριά από τις γνωστές παραμορφώσεις των ανεπτυγμένων τουριστικών περιοχών.

Το Ευρωπαϊκό Μονοπάτι E4, διασχίζει την Ισπανία, τη Γαλλία, την Ελβετία, την Αυστρία, τη Γερμανία, την Ουγγαρία, τη Βουλγαρία και την Ελλάδα.

Στην Ελλάδα, αφού διασχίζει τη βόρειο Λακωνία διαπερνά τον Τέως Δήμο Γυθείου από τα χωριά Κρήνη, Αχουμάτου, Πλάτανο, Άγιο Βασίλειο, Γύθειο, Βαθύ, Αγερανό, Καλύβια, Σκουτάρι. Έχει ενδιαφέρον για την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού.

4.3.4 Οικισμοί

Όσον αφορά στα πολεοδομικά χαρακτηριστικά των οικισμών, αυτοί διαθέτουν όρους και περιορισμούς δόμησης με Προεδρικά Διατάγματα στην εφημερίδα της κυβερνήσεως της ελληνικής δημοκρατίας και με αποφάσεις του τμήματος πολεοδομίας και πολεοδομικών εφαρμογών της τέως νομαρχίας Λακωνίας.

Οι οικισμοί του Δήμου, με βάση τον χαρακτηρισμό τους, διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

A. Παραδοσιακοί οικισμοί

Οι 96 παραδοσιακοί οικισμοί του Δήμου είναι:

- Με το Π.Δ (ΦΕΚ Δ' 594/13-11-1978): Αγερανός, Άγιος Αθανάσιος, Άγιος Γεώργιος, Άγιος Νικόλαος, Ακρογιάλιον (Πιόντες, Αντρογιάλι), Άλικά, Αστέριον (τα Σολά), Αχίλλειον, Βάθεια, Βαμβακά, Βάτα, Γκλέζη (Γκλέζου, Γκλέζος), Γωνέα, Διμαρίστικα Δρυμός (Δρυαλί), Δίπορον, Δρυ, Δρύαλος, Ελαία (Ελιά), Καινούργια Χώρα, Καλόνοι (Καλλόνοι), Καλόπυργος (Άνω Δρυ), Καρυούπολις, Κατσανιά, Κάτω Γαρδενίτσα (Χώρα), Κάτω Μπουλάριοι, Καυκί, Καφιόνα (Καφιόνα), Κεχριάνικα, Κηπούλα, Κοίτα (Κίττα ή Κίτα), Κορακιάτικα (Κορακιάνικα), Κορογονιάνικα, Κοτράφιον, Κουνός, Κυπάρισσος, Λάγια (Λάγεια), Λεοντάκης, Λιμένιον (Λιμάνι), Λιμηράς, Λουκάδικα, Μαλλιαρή Συκιά, Μάραθος, Μέσα Χώρα, (Μέσα Νύφη), Μονεμβασιά, Μουτανίστικα, Μπρίκιον (Βρίκι), Νικάνδρειον, Νομιά, Ομαλαί, Οχιά, Πάγκια, Παλαιοχώρα, Παλιρός, Παχιάνικα, Πολεμίτας (Πολεμίτα), Πολύχραβος, Πύργος Δυρού, Ριγανόχωρα, Σκαλτσοτιάνικα, Σπίρα, Σταύριον, Σωτήρας

(Κουσκούνι), Τσικκάλια, Τσόπακας, Φλομοχώριον (Φλομοχώρι), Φραγκουλιάς, Χάρια, Χαρούδα, Χιμάρα (Χειμάρα).

- Με το Π.Δ (ΦΕΚ Δ'912/16-11-1998): Αρεόπολη, Άνω Γαρδενίτσα, Άνω Μπουλάριοι, Αργιλιά, Αφριγκιά, Βάχος, Βελούσι, Γέρμα, Δροσοπηγή, Έξω Νύμφι, Έρημος, Καλός, Καραβάς, Καρέα, Καρυνιά, Κάτω Καρέας, Κελέφα, Κεριά, Κουλουμι, Κουτρελά Λακκος, Κρουνέρι, Μεζαπος, Μίνα, Οίτυλο, Ολυμπίες, Πύρριχος, Τριανταφυλλιά.

Εντός των ορίων των παραπάνω παραδοσιακών οικισμών έχουν καθοριστεί ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης.

4.4 Οικονομική Φυσιογνωμία¹⁶

Η οικονομική φυσιογνωμία της περιοχής μπορεί να αποδοθεί ουσιαστικά μόνο με ποιοτικά μεγέθη. Η οικονομία στο Δήμο συνδυάζει ένα παραδοσιακό παραγωγικό πρότυπο το οποίο στρέφεται κυρίως γύρω από την ελιά και την κτηνοτροφία και ορισμένες παραδοσιακές μεταποιητικές και εμπορικές δραστηριότητες, όπως η μεταποίηση της αγροτικής παραγωγής έως ένα σημείο και το λιανικό, κυρίως, εμπόριο.

Στο πρότυπο αυτό παρατηρούνται στοιχεία εκσυγχρονισμού με στόχο την παραγωγή παραδοσιακών, αλλά και ποιοτικών προϊόντων που μπορούν να διατίθενται σε θώκους των σχετικών αγορών, καθώς και η δυναμική παρουσία των θεωρούμενων ως δραστηριοτήτων εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης οι οποίες συμπυκνώνονται κατά κύριο λόγο, στον τουρισμό και στην οικιστική δραστηριότητα. Σε δύο, δηλαδή, δραστηριότητες οι οποίες συνδέονται στενά μεταξύ τους και, μάλιστα, ορισμένες φορές δεν είναι εύκολο να διαφοροποιηθούν.

Σε ότι αφορά τις δραστηριότητες του πρωτογενή τομέα θα πρέπει να σημειωθούν οι σχετικά περιορισμένοι φυσικοί πόροι της περιοχής για την ανάπτυξη της παραγωγής σε μεγάλη κλίμακα. Η κατάσταση αυτή αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο της περιοχής και του τρόπου που έχει διαμορφωθεί το τοπίο της.

Βεβαίως, η ηλικιακή διάρθρωση του πληθυσμού και οι ευρύτερες συνθήκες ανάπτυξης με κύριο στοιχείο την μετατόπιση από μια οικονομία επιβίωσης σε μια εμπορευματική οικονομία στην περιοχή η οποία και δέχεται χρηματικούς πόρους από αλλού, εκτός της περιοχής, είτε ως ιδιωτικές, είτε ως δημόσιες μεταβιβάσεις, έχουν οδηγήσει σε σημαντικό περιορισμό των καλλιεργειών σε αναβαθμούς, οι οποίοι αν και μέρος του τοπίου είναι εκτεθειμένοι στη φθορά του χρόνου. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι καθώς κινούμεθα από βορρά προς νότο οι αγροτικές δραστηριότητες τείνουν να περιορίζονται.

Το τουριστικό πρότυπο χαρακτηρίζεται από μικρές μονάδες παραμονής ξενοδοχείων και ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων και από σχετικά εκτεταμένη περίοδο με έντονη θερινή αιχμή (Ιούλιος-Αύγουστος), σύμφωνα με το γενικευμένο πρότυπο τουριστικής ανάπτυξης της χώρας, και την κυνηγητική περίοδο το Σεπτέμβριο, και συνίσταται σε

¹⁶ ΣΧΟΟΑΠ Δήμου Οιτύλου – Ι. Καρανίκας κ.α., 2007

τουρισμό διακοπών και παραθερισμού σε δεύτερη κατοικία. Η θάλασσα αποτελεί, παρά τη διαμόρφωση των ακτών, χαρακτηριστικό στοιχείο της δραστηριότητας αυτής, αν και η φύση και το κλίμα της περιοχής επιτρέπουν και την ανάπτυξη άλλων μορφών τουρισμού (βουνά, περίπατοι, φυσιογνωσία, πολιτισμός, μνημεία, ιστορία) που μπορούν να ασκούνται και άλλους μήνες (Απρίλιος-Νοέμβριος) σε συνάρτηση πάντα με τα πρότυπα απασχόλησης κατά ηλικία και εισοδηματική τάξη των επισκεπτών και των εν δυνάμει τουριστών-επισκεπτών, Ελλήνων και ξένων. Υπάρχουν ενδείξεις ότι ένας τουρισμός αυτού του περιηγητικού τύπου (πολιτιστικός, πεζοπορικός κλπ) κάνει τα πρώτα βήματά του στην περιοχή.

Η λειτουργούσα τουριστική υποδομή συγκεντρώνεται στο μεγαλύτερο της μέρος στη βόρεια περιοχή του δήμου (Γύθειο, Βαθύ, Σκουτάρι, Νέο Οίτυλο, Αρεόπολη, Πύργος Διρού, Κότρωνας).

Η οικοδομική δραστηριότητα έχει δύο συνιστώσες. Αυτή που συνδέεται με τη συντήρηση, επισκευή και αναπαλαίωση του υφισταμένου οικιστικού αποθέματος και πραγματοποιείται κατά κανόνα εντός των οικισμών και αυτή που συνίσταται στην κατασκευή κατοικιών και κτιρίων για άλλες επαγγελματικές χρήσεις εκτός των οικισμών σύμφωνα με τις τάσεις ανάπτυξης των διαφόρων οικισμών.

Οι δύο αυτές συνιστώσες αποτελούν σημαντικό στοιχείο προώθησης της οικονομίας της περιοχής, καθώς δημιουργούν σημαντικές ροές χρηματικών πόρων στους ιδιοκτήτες της γης στην οποία πραγματοποιείται η ανάπτυξη, στο βαθμό που αυτή εξωτερικεύεται εμπορευματοποιούμενη, συμβάλλοντας στην απασχόληση και στην αγορά οικοδομικών υλικών κατά τη διάρκεια της κατασκευής και στην ευρύτερη οικονομία της περιοχής κατά τη διάρκεια της χρήσης των κατασκευασθέντων κτιρίων (κατανάλωση κατοίκων, δαπάνες συντήρησης κ.λ.π.).

Όμως η δυναμική αυτή ενέχει και δύο ειδών κινδύνους. Στο βαθμό που πραγματοποιείται εκτός οικισμών οδηγεί στην αστική διάχυση, ενώ στο βαθμό που πραγματοποιείται χωρίς την τήρηση ορισμένων κανόνων μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική αλλοίωση της εικόνας της περιοχής. Αυτό ισχύει τόσο σε ότι αφορά τη σχέση οικιστικού τοπίου, καλλιεργειών και άλλων αγροτικών χρήσεων και φύσης, αλλά και καθεαυτού του οικιστικού, πολιτιστικού και ιστορικού τοπίου, εφ' όσον οι νέες κατασκευές δεν ενσωματώνουν σ' αυτές οργανικά τους ιστορικούς-παραδοσιακούς περιορισμούς που προκύπτουν από τα οικοδομικά υλικά, αλλά και τη θέση, τη μορφή και τους όγκους των νέων κατασκευών, χωρίς αυτή η προβληματική να αποκλείει τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό της όλης κατασκευαστικής διαδικασίας.

Αυτός είναι ο πρώτος κίνδυνος που συνίσταται στην αστική διάχυση και στην υποβάθμιση της εικόνας της περιοχής.

Ο δεύτερος κίνδυνος συνδέεται επιπρόσθετα με την ένταση του οικιστικού φαινομένου είτε συνολικά, είτε σχετικά σε μια συγκεκριμένη περιοχή και συνεπάγεται, σε συνδυασμό με τον πρώτο κίνδυνο, τη σταδιακή υποβάθμιση της εικόνας και της λειτουργικότητας της περιοχής.

Αυτά ακριβώς τα στοιχεία που σε μια περίοδο συνιστούν στοιχεία έλξης προς την περιοχή υποβαθμίζονται λόγω της μεγάλης ανάπτυξης. Όσο λιγότερο οργανωμένα γίνεται η ανάπτυξη αυτή και σε όσο πιο σύντομο χρόνο πραγματοποιείται, τόσο μεγαλύτερη είναι αυτή η υποβάθμιση εφ' όσον η διαδικασία εξελίσσεται εκτός ελέγχων. Η υποβάθμιση αυτή δεν παραμένει μια διαδικασία αισθητικής και λειτουργικής υποβάθμισης, ενδεχόμενα με ιδιαίτερη εποχική έξαρση, αλλά οδηγεί σε υποβάθμιση της ποιότητας ζωής, σε μια κατάσταση η οποία χαρακτηρίζεται από έναν κύκλο τουριστικής κίνησης σε χαμηλότερο οικονομικό επίπεδο με αποτέλεσμα τη σταδιακή απώλεια εσόδων και εισοδημάτων.

Ο δυναμισμός, λοιπόν, της τουριστικής και της οικιστικής δραστηριότητας μετά από μια πρώτη φάση όπου οι τουριστικοί πόροι μοιάζουν, αλλά χωρίς να είναι, ανεξάντλητοι, εισέρχεται, σχετικά σύντομα, σε μια φάση γρήγορης απαξίωσης των πόρων και περιορισμού της απόδοσης σε οικονομικούς όρους.

Οι παρατηρήσεις που προηγούνται ισχύουν γενικά και μοιάζουν ως υπερβολική αναφορά σε ενδεχόμενους κινδύνους σε μια περιοχή όπως ο Δήμος Ανατολικής Μάνης στον οποίο η τουριστική και η οικιστική ανάπτυξη απέχουν πολύ από το σημείο το οποίο θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πλησιάζει τα όρια του προβληματικού. Όμως το πρόβλημα δεν είναι μόνο ποσοτικό αλλά και ποιοτικό με την έννοια ότι στις περιπτώσεις όπου η ποσοτική ένταση της οικιστικής και της τουριστικής δραστηριότητας δεν φαίνεται να δημιουργεί προβλήματα, μπορεί εύκολα να δημιουργηθούν αρνητικές επιπτώσεις από την ποιοτική διάσταση των ίδιων δραστηριοτήτων καθώς αυτή δεν καθορίζεται πάντα από τα πρότυπα της περιοχής, αλλά καθορίζεται σημαντικά και από τα κυρίαρχα οικονομικά και αισθητικά πρότυπα με αποτέλεσμα, αν δεν υπάρχει πρόνοια προστασίας, οι σχετικές αναπτυξιακές διαδικασίες να κινδυνεύουν να τεθούν σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα εκτός ελέγχου.

Κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων της οικοδομικής και τουριστικής δραστηριότητας θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψη και το καθεστώς προστασίας της περιοχής. Όπως και σε άλλο σημείο της μελέτης αναφέρεται, η περιοχή, λόγω του ιστορικού χαρακτήρα της και της αποτύπωσης του παρελθόντος αυτού στο χώρο κατά ιδιαίτερα ολοκληρωμένο και αυθεντικό τρόπο, αποτελεί μία από τις πλέον προστατευόμενες περιοχές της χώρας.

Το γεγονός αυτό συμβάλλει ιδιαίτερα στη διατήρηση του πλεονεκτήματος που συνιστά η μοναδικότητα του ιστορικού οικιστικού αποθέματος της περιοχής και του τοπίου ως καθοριστικού πόρου για την ανάπτυξή της.

Ταυτόχρονα, όμως, μπορεί να αποτελέσει και στοιχείο απαξίωσης, ειδικά στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κανόνες προστασίας καταλήγουν να αποτελούν τέτοιο βάρος για αυτούς που προτίθενται να αναλάβουν τουριστικές και οικιστικές αναπτυξιακές δραστηριότητες στην περιοχή, ώστε να καταφεύγουν σε εκτός ελέγχου αυθαιρεσίες.

Η οικονομική φυσιογνωμία του δήμου μπορεί, επομένως, να συνοψιστεί ως μια κατάσταση μεταβατική όπου οι παλαιές δραστηριότητες κατοίκησης και παραγωγής και οι με αυτές συνδεδεμένες χρήσεις (γεωργία, κτηνοτροφία) υποχωρούν και εγκαθίστανται νέες (τουριστική και οικοδομική) δραστηριότητες, χωρίς, όμως, να έχει ανασυγκροτηθεί ακόμα ένα εξισορροπημένο παραγωγικό πρότυπο της περιοχής το οποίο να εξασφαλίζει συνεχή δημιουργία εισοδημάτων, αλλά και το οποίο δεν θα

θέτει σε κίνδυνο τη φυσική και ιστορική συνέχεια του φυσικού, του καλλιεργούμενου και του δομημένου περιβάλλοντος· με άλλα λόγια τη βιωσιμότητά του, αλλά και τη βιωσιμότητα της περιοχής στο σύνολό της. Η σχέση αυτή παλαιού και νέου προτύπου διαφοροποιείται στις διάφορες ενότητες του δήμου ανάλογα με τη δυναμική των οικισμών και τις δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα, τις σχετικά νέες δραστηριότητες στον οικιστικό και στον τουριστικό κλάδο, αλλά και ανάλογα με τη σχέση των καταγόμενων από την περιοχή με αυτήν και τις δραστηριότητες που αυτοί αναπτύσσουν στα όρια του δήμου.

Δεν έχει εδώ τονιστεί αρκετά ότι, ανάλογους κινδύνους με αυτούς που διατρέχουν σχετικά περιορισμένα η τουριστική και η οικιστική δραστηριότητα, διατρέχουν, τηρουμένων των αναλογιών, και οι γεωργικές-αγροτικές δραστηριότητες στο βαθμό που αυτές δεν εντάσσονται σε μια λογική διαρκούς αναπαραγωγικότητάς τους, όπως κατά το παρελθόν, αλλά στοχεύουν σε γρήγορους και εφήμερους επιχειρηματικούς κύκλους.

Οι δραστηριότητες αυτές συνδέονται άμεσα με το χώρο και τις ενότητές του. Η ένταση όλων των δραστηριοτήτων εμφανίζει τα μέγιστα της στα παράλια, σε άμεση συνάρτηση με την ευκολία πρόσβασης στις ακτές, και υποχωρεί σταδιακά προς τα ορεινά και τα νότια για να φθάσει, σε ότι αφορά στις γεωργικές δραστηριότητες σε ορισμένες περιοχές σε ουσιαστική εγκατάλειψη των καλλιεργειών και των αγρών.

4.5 Διάρθρωση απασχόλησης

Όσον αφορά διάρθρωση της απασχόλησης στο Νέο Δήμο Ανατολικής Μάνης, σύμφωνα με την απογραφή του 2001, το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού στο Νέο Δήμο Ανατολικής Μάνης απασχολείται είτε στον πρωτογενή τομέα είτε στον τριτογενή τομέα παραγωγής. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το μέγεθος του πληθυσμού που βρέθηκε οικονομικά μη ενεργό, το οποίο ξεπερνάει κατά πολύ τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό.

Σύνολο Ελλάδος, Γεωγραφικές ζώνες (NUTS I), περιφέρειες (NUTS II), νομοί, δήμοι.		ΤΕΩΣ ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	ΤΕΩΣ ΔΗΜΟΣ ΓΥΘΕΙΟΥ	ΤΕΩΣ ΔΗΜΟΣ ΣΜΥΝΟΥΣ	ΤΕΩΣ ΔΗΜΟΣ ΟΠΥΛΑΟΥ	ΝΕΟΣ ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	
Οικονομικός ενεργός	Σύνολο	478	3.015	568	1.381	5.442	
	Απασχολούμενοι	Σύνολο	432	2748	538	1.184	4.902
		Πρωτογενής Τομέας	160	997	400	395	1.952
		Δευτερογενής Τομέας	45	371	27	280	723
		Τριτογενής Τομέας	89	1297	109	455	1.950
		Δε δήλωσαν κλάδο οικονομικής δραστηριότητας	138	83	2	54	277
	Άνεργοι	46	267	30	197	540	
Οικονομικός μη ενεργός		1.085	4418	785	2578	8866	

Πίνακας 3 Κατανομή πληθυσμού Δήμου Ανατολικής Μάνης ανά Τομέα – Πηγή : Αγγ. Σιόλας¹⁷

¹⁷ Άγγελος Σιόλας - Τουρισμός και «Ανάπτυξη Ορεινών Οικισμών» Η περίπτωση της Λακωνικής Μάνης

Η ταξινόμηση σε ημιαστικό και αγροτικό πληθυσμό, φαίνεται στον παρακάτω πίνακα (στοιχεία 1991) :

ΠΙΝΑΚΑΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΣΕ ΗΜΙΑΣΤΙΚΟ – ΑΓΡΟΤΙΚΟ (1991) ΗΜΙΑΣΤΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΠΟΣΟΣΤΟ (%)	ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΠΟΣΟΣΤΟ (%)	
Επαρχία Γυθείου	4202 - 46	5016 – 54
Επαρχία Οιτύλου	0-0	3973 – 100
ΣΥΝΟΛΟ ΜΑΝΗΣ	4202 - 32	8989 – 64

Πίνακας 4 – Πίνακας ταξινόμησης του πληθυσμού σε ημιαστικό και αγροτικό

Αξίζει να σημειωθεί ότι το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού από τη γεωγραφική περιοχή του τέως Δήμου Γυθείου και του τέως Δήμου Οιτύλου απασχολούνται στο τριτογενή τομέα παραγωγής, ενώ το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού από τη γεωγραφική περιοχή του τέως Δήμου Ανατολικής Μάνης και του τέως Δήμου Σμύνους απασχολούνται στο πρωτογενή τομέα παραγωγής.

4.5.1 Ανεργία

Το ποσοστό ανεργίας στο Δήμο Ανατολικής Μάνης για το έτος 2001 είναι 10,27% και ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός ανέρχεται στο 39,98% του συνόλου του πληθυσμού.

Ποσοστό Ανεργίας	
Δείκτες	Δεδομένα (%)
Ποσοστό ανεργίας	10.27%
Οικονομικά πληθυσμός	ενεργός 39.98 %

4.5.2 Πρωτογενής Τομέας

ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ

Στον πρωτογενή τομέα παρατηρείται μια στάσιμη κατάσταση των δραστηριοτήτων του, η οποία γίνεται εμφανής αφενός από τη εξέλιξη των εκτάσεων της γεωργικής γης, αφετέρου από την εξέλιξη της κατανομής των γεωργικών γαιών, δεδομένου ότι οι εκτάσεις με καλλιέργειες μη εντατικές, αυξάνουν συνεχώς τα ποσοστά τους έναντι των άλλων καλλιεργειών, καθώς και από τη μείωση των αρδευόμενων εκτάσεων και την εξέλιξη του ζωικού κεφαλαίου.

Η καλλιέργεια της ελιάς αποτελεί σχεδόν μονοκαλλιέργεια για την περιοχή.

Η καλλιέργεια αυτή είναι κατεξοχήν εκτατική, γεγονός που επιτρέπει ταυτόχρονη απασχόληση και σε άλλους παραγωγικούς τομείς, με αποτέλεσμα την συμπληρωματικότητα της απασχόλησης στον πρωτογενή τομέα στη δημιουργία εισοδήματος, ενώ παράλληλα συμβάλλει στη διατήρηση της κτηματικής περιουσίας.

Η άρδευση που είναι σε πολύ μικρό ποσοστό, το μικρό μέγεθος των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και η μεγάλη διασπορά του γεωργικού κλήρου σε ορισμένα δημοτικά διαμερίσματα, αποτελούν παράγοντες που επιδρούν αρνητικά στον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Συμπερασματικά, τα προβλήματα του τομέα εντοπίζονται, στον απόλυτα παραδοσιακό του χαρακτήρα ως προς τα είδη των παραγόμενων προϊόντων, στην τάση εγκατάλειψης πολλών ειδών καλλιεργειών και τον προσανατολισμό του σε ένα μόνο είδος καλλιέργειας, τις ελαιοποιήσιμες ελιές και δευτερευόντως στις βρώσιμες ελιές, οι οποίες με τον τρόπο που καλλιεργούνται και χωρίς την απαραίτητη καθετοποίηση σε τυποποίηση και προώθηση, δεν δημιουργούν θετικές αναπτυξιακές προοπτικές.

Πρόβλημα αποτελεί επίσης ο μικρός και πολυτεμαχισμένος κλήρος.

Όσον αφορά την κτηνοτροφία, όπως έχει προαναφερθεί, διαπιστώνεται μια αρκετά σημαντική παρουσία βοοειδών τα οποία προορίζονται για κρεατοπαραγωγή και ως εκ τούτου, εμφανίζεται αρκετά σημαντική η παραγωγή σε βόειο κρέας. Η κτηνοτροφία είναι εκτατικής μορφής, χρησιμοποιούνται κυρίως ελεύθεροι βοσκότοποι και λιγότερο οργανωμένοι βοσκότοποι.

Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι εκτεταμένες περιοχές του Δήμου έχουν πιστοποιηθεί ως βοσκότοποι κατάλληλοι για βιολογική κτηνοτροφία.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, το παραδοσιακό παραγωγικό πρότυπο που κυριαρχεί στον πρωτογενή τομέα, σε συνδυασμό με τη σημαντική απουσία καθετοποίησης της παραγωγής δεν δημιουργούν θετικές προοπτικές για την ανάπτυξη του τομέα στο Δήμο, η στροφή στις βιολογικές καλλιέργειες και γενικότερα στη βιολογική παραγωγή, ωστόσο, αποτελεί μια νέα παράμετρο που μπορεί να αλλάξει ριζικά τα δεδομένα. Επίσης, η πιστοποίηση και η καθιέρωση ονομασίας προέλευσης για παραδοσιακά προϊόντα όπως το λάδι, η βρώσιμη ελιά, το μέλι, τα λουκάνικα, το σύγκλινο κλπ θα μπορούσαν επίσης να δώσουν αναπτυξιακή προοπτική, ενισχύοντας το αγροτικό εισόδημα στο πλαίσιο ενός προτύπου πολυαπασχόλησης. Σημαντική παράμετρος για την ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής θα ήταν η αξιοποίηση των δυνατοτήτων χρηματοδότησης που δίνονται μέσω του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

Στον τομέα της αλιείας παρότι δεν κατέστη δυνατή η συλλογή αξιόπιστων στοιχείων, είναι γεγονός ότι αποτελεί σημαντικό τομέα και απαιτούνται σημαντικές επενδύσεις (αλιευτικά καταφύγια κ.λπ.) για την προστασία των αλιευτικών σκαφών.

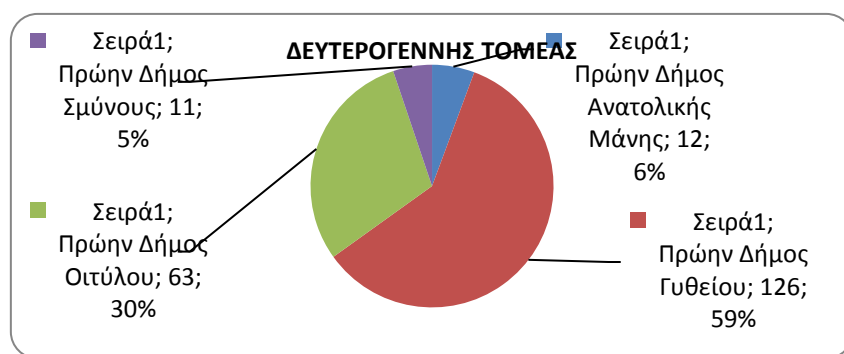
4.5.3 Δευτερογενής Τομέας

Σύμφωνα με στοιχεία του Επιμελητηρίου Λακωνίας οι Επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον Δευτερογενή Τομέα είναι :

ΤΟΜΕΑΣ	Πρώην Δήμος Ανατολικής Μάνης	Πρώην Δήμος Γυθείου	Πρώην Δήμος Οιτύλου	Πρώην Δήμος Σμύνους	ΣΥΝΟΛΟ
Δευτερογενής	12	126	63	11	212

Πίνακας 5 Επιχειρήσεις Δευτερογενούς Τομέα ανά τέως Δήμο & Συνολικά – Πηγή Επιμελητήριο Λακωνίας

Ο δευτερογενής τομέας έχει μικρή ανάπτυξη, αφού οι περισσότερες προσπάθειες απασχόλησης στο μεταποιητικό τομέα της περιοχής είναι μικρές επιχειρήσεις οικογενειακού χαρακτήρα, με μικρό αριθμό απασχολούμενων, επομένως και με χαμηλό επίπεδο οργάνωσης και ελλιπή διοίκηση.



Εικόνα 2 Ποσοστιαία Κατανομή Επιχειρήσεων Δευτερογενή Τομέα ανά τέως Δήμο

Ο δευτερογενής τομέας του Δήμου φαίνεται να έχει μια σχετικά σημαντική θέση στον παραγωγικό και κοινωνικοοικονομικό ιστό του Δήμου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της απασχόλησης αλλά και από τον αριθμό καταστημάτων που καταγράφονται στο Δήμο. Όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα στοιχεία, τα οποία προέρχονται και από την επεξεργασία στατιστικών στοιχείων της ΕΣΥΕ και του Επιμελητηρίου Γυθείου, ο δευτερογενής τομέας του Δήμου Ανατολικής Μάνης, εστιάζεται κατά κύριο λόγο στην κατασκευαστική και δευτερευόντως στη μεταποιητική δραστηριότητα.

Η εντόπια παραγωγή των δύο κύριων γεωργικών δραστηριοτήτων (ελαιόλαδο και βρώσιμες ελιές καθώς και βόειο κρέας) διατίθεται σε αγορές εκτός περιοχής, τόσο προς κατανάλωση αλλά και κυρίως προς τυποποίηση / επεξεργασία.

Ο χαρακτήρας των επιχειρήσεων, οι οποίες στην πλειονότητά τους είναι μικρού μεγέθους οικογενειακές επιχειρήσεις, δεν επιτρέπει την ενσωμάτωση / υιοθέτηση των νέων προτύπων παραγωγής και των νέων τεχνολογιών.

Η προσκόλληση στο παραδοσιακό πρότυπο παραγωγής και η μη αξιοποίηση των οικονομιών κλίμακας, καθιστούν τις, λίγες επιχειρήσεις που υπάρχουν, μη ανταγωνιστικές και περιορίζουν την εμβέλειά τους σε τοπική κλίμακα.

Οι προοπτικές του τομέα όσον αφορά τη μεταποίηση, λαμβανομένων υπόψη των επενδυτικών δυνατοτήτων / ευκαιριών που υπάρχουν στο πλαίσιο των Προγραμμάτων της τρέχουσας Προγραμματικής περιόδου, σχετίζονται κατά κύριο λόγο με την αξιοποίηση / εκμετάλλευση της φυτικής / κτηνοτροφικής παραγωγής, χωρίς όμως να μπορεί να θεωρηθεί ότι ο μεταποιητικός κλάδος μπορεί να αναδειχθεί σε πρωτεύοντα κλάδο για την οικονομία του Δήμου. Με βάση και την ανάλυση που προηγήθηκε σε σχέση με τα χαρακτηριστικά του πρωτογενούς τομέα, οι προοπτικές εστιάζονται κυρίως στην αξιοποίηση της παραγωγής ελαιολάδου και βρώσιμων ελιών, ενώ προοπτικές διαφαίνονται και σε σχέση με την πολύ σημαντική παραγωγή βοείου κρέατος, αλλά και την παραγωγή άλλων κτηνοτροφικών προϊόντων.

4.5.4 Τριτογενής Τομέας

Ο τριτογενής τομέας στην Περιφέρεια Πελοποννήσου (συμπερασματικά και στην περιοχή της Ανατολικής Μάνης) απασχολεί το 40% των εργαζομένων της Περιφέρειας, με σημαντικές ποσοτικές διαφοροποιήσεις ανά έτος στον αριθμό των απασχολούμενων, φαινόμενο που υποδεικνύει μια «ρευστότητα» στις οικονομικές δραστηριότητες του τριτογενή τομέα, ενώ παράγει το 56% της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας της Περιφέρειας, με πολύ μικρές τάσεις αύξησης της παραγόμενης ΑΠΑ κατ' έτος.

Βασικές οικονομικές δραστηριότητες του τριτογενή τομέα στην Πελοπόννησο είναι η «διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμίσθωση και επιχειρηματικές δραστηριότητες», το «χονδρικό και λιανικό εμπόριο», οι «μεταφορές, αποθήκευση, επικοινωνίες» και τα «Ξενοδοχεία και εστιατόρια». Οι συγκεκριμένες οικονομικές δραστηριότητες παράγουν το 65% της ΑΠΑ του τριτογενή τομέα στην Περιφέρεια.

Σημαντικό μέρος επίσης, του τομέα των υπηρεσιών αντιπροσωπεύουν οι κλάδοι της «Δημόσιας Διοίκησης, της Άμυνας και της Κοινωνικής Ασφάλισης», και «των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών», οι οποίοι παράγουν το 17%-18% της ΑΠΑ του τριτογενή τομέα, σχεδόν ισομερώς κατανεμημένη μεταξύ τους, ενώ η «εκπαίδευση και η κοινωνική μέριμνα» συμβάλλουν κατά 13%-15% στην παραγωγή της συνολικής Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας του τριτογενή τομέα.

Ο μεγάλος όγκος των επιχειρήσεων και λοιπών λειτουργιών του τριτογενή τομέα, όπως διοικητικές, εκπαιδευτικές, χρηματοπιστωτικές και εμπορικές υπηρεσίες, καθώς και οι υπηρεσίες των μεταφορών, είναι συγκεντρωμένες στα αστικά κέντρα της Περιφέρειας, ενώ οι τουριστικές υπηρεσίες που εκφράζονται κατά κύριο λόγο από τον κλάδο των «Ξενοδοχείων και εστιατορίων» παρουσιάζουν χωρική διασπορά στην Περιφέρεια.

4.6 Τουρισμός

Η πρώτη παρατήρηση που μπορούμε να κάνουμε για την σχέση οικισμών και τουρισμού είναι ότι η τουριστική δραστηριότητα εμφανίζεται κατά μήκος της ακτογραμμής της χερσονήσου της Μάνης. Αυτό βέβαια ήταν αναμενόμενο μιας και ο τουρισμός σε ολόκληρη την Ελλάδα είναι ιδιαίτερα αυξημένος το καλοκαίρι και στις περιοχές εκείνες που βρίσκονται κοντά σε παραλίες.

Έτσι λοιπόν και στη Μάνη, οι οικισμοί που βρίσκονται κοντά σε ακτές και σε φυσικούς μικρούς κολπίσκους και λιμανάκια, είναι πιο ευνοημένοι από αυτούς που βρίσκονται μακρύτερα. Οι παραθαλάσσιοι οικισμοί ιδιαίτερος, που βρίσκονται στην Προσηλιακή Μάνη είναι περισσότερο αναπτυγμένοι, αφού οι παραλίες από αυτή την πλευρά είναι με αμμουδιά ή με μικρές κροκάλες και γενικότερα είναι λιγότερο απότομες και δύσβατες από τις παραλίες της Αποσκιερής Μάνης.

Η δεύτερη παρατήρηση που μπορούμε να κάνουμε είναι ότι οι οικισμοί εκείνοι που έχουν ένα ιδιαίτερο παραδοσιακό χρώμα, συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον των επισκεπτών και επομένως έχουν μια σχετική ανάπτυξη στον τομέα του τουρισμού. Τέτοιο είναι το παράδειγμα του οικισμού της Βάθειας, όπου έχουν γίνει αναστηλώσεις των πύργων που χρησιμεύουν ως ξενώνες.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό που εμφανίζουν οι οικισμοί εκείνοι που έχουν τουριστική ανάπτυξη είναι η γειτνίασή τους με περιοχές οι οποίες έχουν έντονο αρχαιολογικό – τουριστικό ενδιαφέρον.

Παράδειγμα τέτοιου οικισμού είναι ο οικισμός Πύργος Διρού, που βρίσκεται δίπλα από τα σπήλαια του Δυρού και που κάθε χρόνο συγκεντρώνει το ενδιαφέρον των τουριστών. Το ίδιο ισχύει για κάθε σχεδόν οικισμό της Μάνης που έχει να επιδείξει “αρχαιολογικά” αξιοθέατα, που μπορεί να είναι είτε κάστρα και φρούρια, είτε βυζαντινές εκκλησίες είτε αρχαιολογικοί χώροι.

Αυτά αποτελούν το κίνητρο που προσελκύουν του επισκέπτες στην Μάνη και που παράλληλα με την επίσκεψή τους σε αυτούς τους χώρους, συνδυάζουν και την διαμονή τους στην περιοχή. Πέρα όμως από τα πιο πάνω χαρακτηριστικά, στην περιοχή της Μάνης, απαραίτητη προϋπόθεση για να αναπτυχθεί ένας οικισμός τουριστικά, είναι να βρίσκεται κοντά σε οδικούς άξονες και έτσι η προσπέλαση σε αυτόν να γίνεται όσο το δυνατόν πιο εύκολα παρά τα επιμέρους προβλήματα του οδικού δικτύου.

Πράγματι παρατηρούμε ότι οι οικισμοί που έχουν σήμερα τουριστική υποδομή, βρίσκονται κατά μήκος του κύριου οδικού δικτύου της Μάνης. Σε όλες τις άλλες περιοχές που το οδικό δίκτυο βρίσκεται σε κακή κατάσταση ή είναι ελλιπές, δεν είναι δυνατόν να εμφανιστεί τουριστική δραστηριότητα, μιας και το αυτοκίνητο είναι το μέσον εκείνο που χρησιμοποιείται αποκλειστικά από τους επισκέπτες.

Στη συνέχεια, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι οι οικισμοί που αναπτύσσονται τουριστικά, είτε βρίσκονται κοντά σε κάποια τοπικά κέντρα, δηλαδή σε κάποιους άλλους μεγαλύτερους οικισμούς που να μπορούν να παρέχουν στους επισκέπτες τις βασικές εξυπηρετήσεις, είτε έχουν αυτή την δυνατότητα από μόνοι τους.

Βέβαια πολύ σημαντικό ρόλο παίζει η ύπαρξη νοσοκομείου, Κέντρου Υγείας, ή έστω και αγροτικού ιατρείου, για να μπορούν να αισθάνονται οι επισκέπτες την ασφάλεια ότι θα τους παραχθούν οι πρώτες βοήθειες σε περίπτωση ανάγκης.

Είναι λοιπόν εύκολο να καταλάβουμε ότι όπως και σε ολόκληρη την Ελλάδα, έτσι και στη Μάνη, δεν είναι δυνατόν να αναπτυχθεί ένας οικισμός τουριστικά, αν πρώτα δεν εξασφαλίσει στους επισκέπτες του αλλά και στους μόνιμους κατοίκους του, την παροχή όλων εκείνων των απαραίτητων υπηρεσιών που ενδέχεται να χρειαστούν στη διάρκεια της προσωρινής διαμονής τους στον τόπο.

Τα τελευταία χρόνια υπάρχει έντονο επενδυτικό ενδιαφέρον τόσο από ιδιώτες, όσο από το δημόσιο και την Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα του τουρισμού της Μάνης. Από το 1982 μέχρι σήμερα έχουν επενδυθεί αρκετά δισεκατομμύρια δραχμές στην Μάνη που προβλέπουν την δημιουργία καινούριων θέσεων εργασίας, την δημιουργία νέων ξενοδοχειακών κλινών και αγροτουριστικών καταλυμάτων.

Οι οικισμοί λοιπόν αυτοί που έχουν επιλεγεί για αυτές τις επενδύσεις, είναι αυτοί που έχουν την οικονομική κυρίως δυνατότητα να εξελιχθούν στον τομέα του τουρισμού και να αναδειχθούν τουριστικά, διατηρώντας όμως την πολιτιστική τους ταυτότητα. Τόσο ο αριθμός των καταλυμάτων όσο και ο βαθμός της τουριστικής αξιοποίησης της περιοχής δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ικανοποιητικοί.

Εκτός από την αναστήλωση των πύργων της Βάθειας δεν έχει γίνει καμία άλλη οργανωμένη κίνηση εκμετάλλευσης της παραδοσιακής αρχιτεκτονικής και πολεοδομίας της Μάνης. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι οι αλλοδαποί επισκέπτες έρχονται ως περιηγητές και συνήθως δεν περνούν τις διακοπές τους στην περιοχή, ενώ μόνο οι επισκέπτες που κατάγονται από την Μάνη είναι αυτοί που παραθερίζουν και μένουν για αρκετό χρονικό διάστημα.

Με βάση τώρα τα στατιστικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν και που αφορούν τις αφίξεις και τις διανυκτερεύσεις των επισκεπτών στη Μάνη, καθώς και τις εθνικότητές τους, μπορούμε να βγάλουμε τα πιο κάτω συμπεράσματα:

Πρώτα πρώτα, ο μεγαλύτερος αριθμός τουριστών που επισκέπτονται την Μάνη είναι οι Έλληνες, είτε οι μόνιμοι κάτοικοι Ελλάδας, είτε μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού.

Αυτό μας δίνει να καταλάβουμε ότι επειδή η περιοχή έχει μια ιδιαίτερη φυσιογνωμία, δεν ελκύει ιδιαίτερα τους αλλοδαπούς επισκέπτες, οι οποίοι συνδυάζουν τις διακοπές τους στην Ελλάδα με θάλασσα και διασκέδαση και έτσι προτιμούν τα πολυδιαφημισμένα Ελληνικά νησιά.

Γενικότερα παρατηρούμε ότι οι Ευρωπαίοι τουρίστες είναι οι πιο συχνοί επισκέπτες στην περιοχή, λόγω της γειτνίασης της Ελλάδας με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, που έτσι κάνουν εύκολη την πρόσβαση σε αυτήν ακόμα και με αυτοκίνητο. Έτσι εξηγείται το φαινόμενο των αυξημένων ποσοστών των επισκεπτών από την Ιταλία και την Γαλλία.

Έπειτα, από τα στατιστικά στοιχεία που υπάρχουν για τις αφίξεις στις περιοχές του Γυθείου, της Αρεόπολης, του Οιτύλου και του Γερολιμένα, για την δεκαετία από το 1990 έως το 2000, παρατηρούμε ότι γενικά υπάρχει μια ανοδική πορεία στον τουρισμό των περιοχών αυτών.

Το Γύθειο, αν και ο αριθμός αύξησης των αφίξεων είναι πολύ μικρός, είναι η δεύτερη πιο τουριστική περιοχή του νομού Λακωνίας, μετά τη Μονεμβασιά. Ένα αρκετά μεγάλο ποσοστό επί του συνόλου των επισκεπτών στο νομό, παραθερίζουν κάθε χρόνο, είτε στα ξενοδοχειακά καταλύματα, είτε στα camping του Γυθείου.

Παρατηρούμε επίσης μια σημαντική αύξηση, χρόνο με το χρόνο, στις αφίξεις των επισκεπτών στις άλλες λιγότερο γνωστές περιοχές της Μάνης, όπως στην Αρεόπολη, στο Οίτυλο και στο Γερολιμένα. Στις περιοχές αυτές, ο ρυθμός αύξησης της τουριστικής κίνησης είναι έντονος, που σημαίνει ότι οι τόποι αυτοί γίνονται όλο και πιο γνωστοί στους επισκέπτες και έτσι ο αριθμός των αφίξεων αυξάνεται χρόνο με το χρόνο. περιοχές είναι πολύ μικρό, αλλά είναι αισιόδοξο το γεγονός ότι το τουριστικό ενδιαφέρον όλο και αυξάνεται.

Μια άλλη παρατήρηση που μπορεί να γίνει, είναι ότι ο αριθμός των διανυκτερεύσεων σε σχέση με τις αφίξεις των επισκεπτών στη Μάνη, είναι πολύ μικρός. Κατά μέσο όρο οι τουρίστες δεν διαμένουν στην περιοχή περισσότερο από δυο μέρες. Αυτό δηλώνει ότι το μεγαλύτερο μέρος του συνολικού τουρισμού της Μάνης μπορεί να χαρακτηριστεί ως περιηγητικός, δηλαδή οι περισσότεροι επισκέπτες στη Μάνη έρχονται για μια ημέρα και φεύγουν χωρίς να διανυκτερεύσουν ή μένουν πολύ λίγο.

Σε αυτό βέβαια συντελεί το γεγονός ότι στη Μάνη δεν υπάρχουν πλήρως οργανωμένα ξενοδοχειακά συγκροτήματα με όλες τις ανέσεις και ευκολίες, που να επιτρέπουν τη διαμονή των τουριστών για περισσότερες ημέρες.

Το παραπάνω συμπέρασμα επιβεβαιώνεται αν συγκρίνουμε τον αριθμό των τουριστών που επισκέπτονται τα σπήλαια του Δυρού με τον αριθμό των αφίξεων στα ξενοδοχειακά καταλύματα και camping την ίδια χρονιά σε ολόκληρη τη Λακωνική Μάνη.

Σαν παράδειγμα παίρνουμε τη χρονιά του 1990, όπου τα σπήλαια του Δυρού τα επισκέφθηκαν 145.186 άνθρωποι, ενώ την ίδια χρονιά, οι αφίξεις σε ξενοδοχεία της Μάνης ήταν μόλις 23.987. Η απόκλιση λοιπόν του αριθμού των τουριστών που περνούν απλώς για μια μέρα από την Μάνη με τον αριθμό των τουριστών που παραθερίζουν εκεί, είναι πολύ μεγάλη.

Μελετώντας τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις αφίξεις και τις διανυκτερεύσεις σε ξενοδοχεία και camping του Γυθείου, της Αρεόπολης, του Οιτύλου και του Γερολιμένα, για κάθε μήνα χωριστά και για τη χρονιά του 1995, διαπιστώνουμε ότι η τουριστική κίνηση στη Μάνη, είναι έντονη τους μήνες του καλοκαιριού. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις τα τουριστικά καταλύματα δεν λειτουργούν όλο το χρόνο, αλλά η λειτουργία τους είναι εποχιακή.

Γενικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η τουριστική κίνηση ξεκινά στις περισσότερες περιοχές από τον μήνα Απρίλιο, που είναι η εποχή των διακοπών του Πάσχα και όπως φαίνεται, η Μάνη είναι ένας τόπος που επιλέγουν οι επισκέπτες για να περάσουν τις ανοιξιάτικες αυτές διακοπές τους, εξαιτίας του έντονου παραδοσιακού χρώματος που σίγουρα διαθέτουν όλοι σχεδόν οι οικισμοί της Λακωνικής Μάνης.

Οι παράγοντες που σήμερα δρουν ανασταλτικά στη περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα του τουρισμού, στην Μάνη είναι αρκετοί:

- A.** Η Μάνη βρίσκεται σε μια θέση γεωγραφικά, που είναι απομονωμένη από την υπόλοιπη Ελλάδα. Αν σε αυτό προσθέσουμε και το χαμηλό επίπεδο της τεχνικής υποδομής στην περιοχή (κυρίως η κακή κατάσταση ή ακόμα και η έλλειψη οδικού δικτύου), καταλαβαίνουμε τις δυσκολίες μετάβασης και προσέγγισης της περιοχής που δικαιολογημένα περιορίζουν αρκετά τον αριθμό επισκεπτών.
- B.** Οι ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, πέραν του γεγονότος ότι είναι λίγες σε αριθμό, δεν είναι εξοπλισμένες πλήρως και με τα σύγχρονα μέσα, ούτως ώστε να επιτρέπει την μακρά διαμονή των επισκεπτών.
- Γ.** Η έλλειψη μεγάλων αστικών κέντρων στην περιοχή μελέτης, που έχουν την δυνατότητα να παρέχουν στους επισκέπτες υπηρεσίες υψηλής στάθμης, είναι ένα γεγονός που σίγουρα παίζει πολύ μεγάλο ρόλο στην μικρή ανάπτυξη του τουρισμού στην Μάνη.

Από την ανάλυση που κάναμε προηγουμένως για τους τουριστικούς πόρους, το τουριστικό ρεύμα και την τουριστική υποδομή της Λακωνικής Μάνης, μπορούμε να βγάλουμε το συμπέρασμα ότι η περιοχή, παρόλο που έχει όλα τα απαραίτητα στοιχεία για να αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα τουριστικά σημεία της Ελλάδας, δεν έχει καταφέρει τουλάχιστον μέχρι σήμερα να δέχεται μεγάλο αριθμό επισκεπτών.

Επιπλέον, ο τουρισμός της Μάνης διακρίνεται για την έντονη εποχικότητά του, με αποτέλεσμα να υφίσταται μόνο τρεις τέσσερις μήνες τον χρόνο, ενώ τον υπόλοιπο καιρό στην ουσία είναι ανύπαρκτος.

Έτσι είναι εύκολο να καταλάβουμε ότι υπάρχει αρκετό πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθεί ακόμα περισσότερο ο τουριστικός τομέας στην περιοχή.

Οι προτάσεις που μπορούν να γίνουν είναι όσον αφορά την εξέλιξη του τουρισμού της Μάνης είναι πολλές και οι περισσότερες από αυτές είναι εύκολο να πραγματοποιηθούν γρήγορα και άμεσα. ώστε οι συνέπειές τους να μην επηρεάσουν αρνητικά ούτε το φυσικό περιβάλλον της Μάνης, που σίγουρα είναι ανεκτίμητο και αναντικατάστατο, αλλά ούτε και την παραδοσιακή κληρονομιά της, που είναι ξεχωριστή και μοναδική σε ολόκληρο τον Ελλαδικό χώρο.

Επίσης, είναι σημαντικό στις προτάσεις που γίνονται να λάβουμε υπόψη την μέγιστη χωρητικότητα επισκεπτών που μπορεί να έχει η περιοχή αυτή. Αυτή η παράμετρος είναι πολύ ουσιώδης, αφού δεν θα πρέπει να υλοποιηθούν προτάσεις που θα υπερφορτώσουν την περιοχή από τουρίστες και ταυτόχρονα από τουριστικά καταλύματα, που είναι σίγουρο ότι θα αλλοιώσουν τη φυσιογνωμία της.

Οι προτάσεις για την ανάδειξη της Λακωνικής Μάνης, μπορούμε να πούμε ότι περιστρέφονται γύρω από δυο βασικούς άξονες:

1. Ο πρώτος αφορά ένα δίκτυο πολιτισμού σε όλες του τις εκφάνσεις (μουσεία, εκθέσεις, και πολιτιστικές εκδηλώσεις) που μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πολλούς οικισμούς της Μάνης.

2. Ο δεύτερος άξονας αφορά τις υποδομές και τα έργα που πρέπει να γίνουν για να ανέβει η στάθμη και η ποιότητα των εξυπηρετήσεων που θα παρέχεται στους επισκέπτες και στους κατοίκους της περιοχής. Η βασική πρόταση γίνεται για τις ήπιες μορφές τουρισμού. Τέτοιες μορφές είναι ο εκπαιδευτικός-επιστημονικός, ο μορφωτικός-πολιτιστικός, ο αγροτουρισμός ή ακόμα ο περιπατητικός-φυσιολατρικός.

Ιδιαίτερα γιατί, αυτά τα είδη του τουρισμού έχουν το βασικό πλεονέκτημα ότι βοηθούν όχι μόνο να διατηρηθεί ο μνημειακός πλούτος της περιοχής, αλλά και να αναδειχθεί η πολιτιστική κληρονομιά της Μάνης.

Σοβαρό ρόλο μπορεί να παίξει ο περιπατητικός φυσιολατρικός τουρισμός. Το τοπίο της Μάνης έχει όλα εκείνα τα στοιχεία για να προσελκύσει επισκέπτες αυτής της ειδικής κατηγορίας τουρισμού. Το έντονο ανάγλυφο με τις πολλές εναλλαγές και την μεγάλη ποικιλία των στοιχείων του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, αποτελεί το σημαντικότερο κίνητρο για να αποτελέσει τον τόπο που θα ήθελαν πολλοί περιπατητές να διαβούν. Επιπλέον, θα πρέπει να τονίσουμε ότι στη Μάνη καταλήγει το Ευρωπαϊκό μονοπάτι μακρινών αποστάσεων E4, το οποίο έχει σηματοδοτηθεί μέχρι το Γύθειο.

Το «μονοπάτι E4» είναι ένα ευρωπαϊκό τουριστικό μονοπάτι μεγάλων διαδρομών που ξεκινά από τα Πυρηναία περνά από τις Άλπεις, από την οροσειρά της Πίνδου, τα όρη της Πελοποννήσου και καταλήγει στην Κρήτη.

Διέρχεται από το Δήμο Γυθείου και την Μέσα Μάνη, γεγονός που επιτρέπει τη γνωριμία με τα τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, σημαντικούς βιότοπους, μοναδικούς μανιάτικους παραδοσιακούς οικισμούς και με τους ανθρώπους των ορεινών περιοχών μακριά από τις γνωστές παραμορφώσεις των ανεπτυγμένων τουριστικών περιοχών.

Το Ευρωπαϊκό μονοπάτι E4 αφού διασχίσει τη βόρειο Λακωνία διαπερνά τη Μέσα Μάνη κοντά στα χωριά Κρήνη, Αχουμάτου, Πλάτανο, Άγιο Βασίλειο, Γύθειο, Σκουτάρι, Καλύβια. Στην Μέσα Μάνη σχεδόν όλοι οι οικισμοί συνδέονταν μεταξύ τους με μονοπάτια, τα οποία διατηρούνται σε καλή κατάσταση.

Οι δυνατότητες τουριστικής εκμετάλλευσης του μονοπατιού που ζητά να επιμηκύνει χρονικά την τουριστική της περίοδο και να προσφέρει εναλλακτικές μορφές τουρισμού είναι μοναδικές και σίγουρα μέχρι σήμερα ελάχιστα έχει αξιοποιηθεί το «Μονοπάτι E4».

Άλλη μια σημαντική μορφή τουρισμού που μπορεί να αναπτυχθεί στην Μάνη είναι ο αγροτουρισμός. Αγροτουριστικά καταλύματα μπορούν να αναπτυχθούν σε όλη τη Μάνη και μάλιστα στις περιοχές εκείνες που έχουν έντονο παραγωγικό – αγροτικό χαρακτήρα. Ο αγροτουρισμός σήμερα είναι μια ήπια μορφή τουρισμού που εφαρμόζεται σε πολλές περιοχές της Ελλάδας και έχει εξαιρετικά αποτελέσματα, τόσο στην αύξηση του τουρισμού της περιοχής, όσο και στην αύξηση της παραγωγής αγροτικών της προϊόντων. Ο αγροτουρισμός μπορεί να αποτελέσει μια ξεχωριστή μορφή παραθεριστικού τουρισμού στη Μάνη και να συνδυαστεί μάλιστα με την ανάπτυξη του περιπατητικού τουρισμού. Το ίδιο σημαντικό είναι και ο εκπαιδευτικός μορφωτικός τουρισμός με την επαναχρησιμοποίηση ελαιοτριβείων, σαπυνοποιείων και καπνίσματος κρεάτων σε συνδυασμό με την επιτόπου αγορά και την εκπαίδευση νέων ανθρώπων.

Τέλος, είναι πολύ σημαντικό, οι προτάσεις που θα υλοποιηθούν, προκειμένου να υπάρξει μια ολοκληρωμένη ανάπτυξη του ορεινού όγκου της Λακωνικής Μάνης να επηρεάσουν όσο το δυνατόν λιγότερο την ζωή των μόνιμων κατοίκων της περιοχής. Η παράμετρος αυτή που είναι συνήθως αγνοημένη καθιστά κάθε προσπάθεια «ανάπτυξης» ιδιαίτερα κρίσιμη τόσο για την επιτυχία της επέμβασης αυτής καθαυτής όσο και για την διατήρηση του σημαντικότερου παράγοντα του περιβάλλοντος «του ανθρώπου».

Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη που εκπόνησε ο καθηγητής κ. Κούτουλας του Πανεπιστημίου Πατρών, για λογαριασμό του Συλλόγου Ξενοδόχων Ν. Λακωνίας: Υπάρχει ανάγκη συνεργασίας όλων των φορέων και ειδικά των νέων Δήμων για να αναστραφεί το αρνητικό κλίμα που υπάρχει στον Τουρισμό της Λακωνίας.

Κλίμα που διαφαίνεται από το αρνητικό πρόσημο που έχουν οι διανυκτερεύσεις αλλά και οι αφίξεις τουριστών. **Η Ελλάδα, και η Λακωνία, τόνισε, μπορεί να αποκτήσει το συγκριτικό πλεονέκτημα με την ανάπτυξη του τουρισμού. Πρέπει όμως προηγουμένως να διαφυλάξουμε το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον.** Δεν υπάρχουν περιθώρια για άλλες λανθασμένες κινήσεις και Επιτροπές όπως αυτές που έχουμε δει μέχρι σήμερα. «Στη Λακωνία το 2008 είχαμε 125.000 αφίξεις τουριστών και ο μέσος όρος διανυκτέρευσης είναι 2 βράδια (237.000 διανυκτερεύσεις). Από αυτό το σώμα τουριστών το 80% είναι Έλληνες και το 20% αλλοδαποί. Το 2,7% των ξένων είναι Γάλλοι που κάνουν μόνο μία διανυκτέρευση στη Λακωνία. Μία από τις καλύτερες χρονιές τουριστικά για τη Λακωνία ήταν το 2001. Από τότε σημειώνεται πτώση. Οι επισκέπτες είναι περιηγητές, περνούν και φεύγουν. Ακόμα και ο νεανικός τουρισμός δεν έχει πεισθεί ότι η Λακωνία προσφέρεται για πολυήμερες διακοπές.

Παρόλο που η Λακωνία διαθέτει και παραλίες και υποδομές η πληρότητα των ξενοδοχείων βαίνει συνεχώς μειούμενη. Ειδικά στη Σπάρτη και στη Νεάπολη η κατάσταση είναι δραματική. Αντέχει ακόμα η Μονεμβάσια και η Μάνη. Γενικά η Λακωνία είναι ο νομός με την χαμηλότερη πληρότητα στα ξενοδοχεία της σε όλη την Πελοπόννησο». Στη Νεάπολη το 94% των επισκεπτών είναι Έλληνες. Στη Μάνη 3 στους 4 επισκέπτες είναι Έλληνες.

Από το 1998 μέχρι σήμερα η πτώση διανυκτερεύσεων των αλλοδαπών τουριστών έχει μειωθεί δραματικά, περίπου στο 50%. Αξιοσημείωτο είναι ότι όσοι, τελικά, επισκέπτονται τη Λακωνία έχουν θετική εικόνα. Σε ερωτήσεις που τους τέθηκαν απαντούν ότι θα πρότειναν τη Λακωνία για διακοπές σε φίλους και γνωστούς σε ποσοστό 98%. Η Λακωνία «αρέσει». Αρέσουν τα ιστορικά αξιοθέατα, οι ιστορικές πόλεις και χωριά, οι παραλίες, η άγρια φύση και η ευγένεια των κατοίκων. Ιδιαίτερα αρέσουν η Μονεμβάσια, τα Σπήλαια Διρού, ο Μυστράς και η Ελαφώνησος. Υπάρχει όμως και η αρνητική εικόνα, σε μικρότερο βαθμό. Τα σκουπίδια, το οδικό δίκτυο, οι ακριβές τιμές, η σήμανση των δρόμων και ειδικά η εικόνα του Γυθείου και η εικόνα της Σπάρτης δεν ικανοποιούν τους επισκέπτες. Γενικά η Λακωνία θεωρείται τόπος συναρπαστικός με πολλές αντιθέσεις κι ενδιαφέροντες ανθρώπους.

Κάθε περιοχή της απευθύνεται σε διαφορετική τουριστική πελατεία. «Αυτοί που επιλέγουν τη Λακωνία δεν φθάνουν. Χρειαζόμαστε και άλλους». «Προκύπτει, είπε ο κ Κούτουλας, ότι **η Λακωνία είναι ένας τόπος πλούσιος σε ιστορία αλλά δεν υπάρχει κανείς να την αφηγηθεί.** Δεν έχει βρεθεί, ακόμα, ο τρόπος να μαγέψετε τους επισκέπτες σας». Ακόμα και σε ότι αφορά στην κουζίνα όσοι επιλέγουν τη Λακωνία για τουρισμό επισημαίνουν ότι βρίσκουν μεν νόστιμη κουζίνα αλλά όχι τοπική όπως σε άλλες περιοχές. Η Λακωνία δεν έχει προβληθεί ως τόπος για μόνιμες διακοπές. Οι τρόποι που χρησιμοποιήθηκαν στο παρελθόν ήταν αναποτελεσματικοί.

Για παράδειγμα τα έντυπα και η συμμετοχή σε εκθέσεις δεν προσφέρουν τίποτα. Απλά δαπανώνται πόροι. Τον τουρίστα δεν τον επηρεάζει το φυλλάδιο. Το κύριο μέσο σήμερα προσέγγισης τουριστικής πελατείας είναι το διαδίκτυο. Σημαντική είναι επίσης και η δουλειά όσων «πουλάνε» ταξίδια και διακοπές. Μεταξύ των προτάσεων που κατατέθηκαν είναι αυτή της προσέγγισης των ΜΜΕ και των δημοσιογράφων της χώρας.

Η μελέτη των Ξενοδόχων της Λακωνίας θέτει τέσσερις στρατηγικούς στόχους με πρώτον αυτόν της καθιέρωσης της Λακωνίας ως προορισμό πρώτης επιλογής για πολυήμερες διακοπές.

Οι Δήμοι θα πρέπει να δράσουν συντονισμένα για την στήριξη υποδομών, προγραμμάτων και ενεργειών προβολής. Για παράδειγμα οι Δήμοι Σπάρτης κι Ευρώτα πρέπει να κινηθούν μαζί. Οι Δήμοι Μονεμβάσιας και Ελαφονήσου επίσης. Ο Δήμος Ανατολικής Μάνης πρέπει να συνεργαστεί με την Μεσσηνιακή Μάνη.

Η τελική πρόταση των ξενοδόχων, προς τους δημάρχους, ήταν η δημιουργία ενός ενιαίου φορέα για τον Τουρισμό με την συμμετοχή και των 5 Δήμων και σε στενή συνεργασία με τον Σύλλογο Ξενοδοχείων Λακωνίας. Ο φορέας αυτός θα έρθει να καλύψει τις ανάγκες των Δήμων στον συγκεκριμένο τομέα με την πρόσληψη τουλάχιστον πέντε εξειδικευμένων στελεχών. Θα είναι πιο αποτελεσματικός από τα κατακερματισμένα Γραφεία τουρισμού σε κάθε Δήμο. Αυτός ο ενιαίος φορέας θα είναι σε θέση να διεκπεραιώσει με εξειδικευμένο προσωπικό τα προγράμματα προβολής, δημοσίων σχέσεων, πώλησης που θα προωθεί η Λακωνία ανάλογα με τις δυνατότητες της και τους στόχους της. Στον συνολικό σχεδιασμό πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι και η Περιφερειακή Ενότητα της Λακωνίας και το Επιμελητήριο Λακωνίας μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ανάπτυξη του τουρισμού στην Λακωνία.

Ο τουρισμός παίζει σημαντικό ρόλο για την τοπική κοινωνία της Μάνης και παράλληλα ωφελούμενοι είναι και μια σειρά δραστηριοτήτων όπως:

ΟΙΚΟΔΟΜΗ	ΓΕΩΡΓΙΑ	ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ
Δομικά Υλικά	Κτηνοτροφία	Λιανικό Εμπόριο (Τοπικά)
Έπιπλο	Αλεία	Χονδρικό Εμπόριο
Ηλεκτρικά Είδη	Τρόφιμα	Βιοτεχνικά
Μηχανολογικός	Ποτά-Αναψυκτικά	Δερμάτινα Είδη
Τηλεπικοινωνίες		Κοσμήματα-Αργυροχρυσοχοΐα
		Ένδυση – Υπόδηση

Πίνακας 6 Κλάδοι οι οποίοι ωφελούνται από τον τουρισμό

Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία του Λιμεναρχείου Γυθείου για το έτος 2010 στο Λιμάνι Γυθείου κατέπλευσαν συνολικά 156 πλοία - σκάφη, ενώ διακινήθηκαν συνολικά 10750 επιβάτες από και προς Κύθηρα και Κρήτη, ενώ οι επιβάτες κρουαζιέρας που κατέβηκαν στο λιμάνι ανέρχονται συνολικά σε 4.635.

ΚΑΤΑΠΛΟΙ	ΑΡΙΘΜΟΣ
Επιβατηγό – Οχηματαγωγό «Β.Κορνάρος»	43
Κρουαζιερόπλοια	19
Φορτηγά	3
Δεξαμενόπλοια	1
Επιβατηγά - Τουριστικά	5
Θαλαμηγά	85

Πίνακας 7 Κίνηση Λιμένα Γυθείου 2010

4.7 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

4.7.1 Ανάλυση Συγκριτικών Πλεονεκτημάτων και Μειονεκτημάτων της Περιοχής Εφαρμογής (S.W.O.T. Analysis)

Μετά την περιγραφή και την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του Δήμου Ανατολικής Μάνης, είναι αναγκαίο να χρησιμοποιήσουμε την ανάλυση SWOT, που είναι μια διεθνώς αποδεκτή και διαδεδομένη τεχνική σχεδιασμού και οργάνωσης ενός πλαισίου λήψης αποφάσεων, που μπορεί να αφορά έναν οργανισμό, μια επιχείρηση, μια γεωγραφική περιοχή κ.λπ. Η συντομογραφία SWOT προέρχεται από τα αρχικά των αγγλικών λέξεων Strengths (Πλεονεκτήματα), Weaknesses (Αδυναμίες), Opportunities (Ευκαιρίες) και Threats (Απειλές).

Μια πρώτη απόπειρα διατύπωσης SWOT για το Δήμο Ανατολικής Μάνης καταγράφεται κατωτέρω :

I) Παρουσίαση Strengths-Πλεονεκτημάτων (**δυνατών σημείων**) Δήμου Ανατολικής Μάνης :

- Αναγνωσιμότητα – Όνομα ΜΑΝΗ
- Γεωγραφική θέση με κυρίαρχο στοιχείο την άμεση γειννίαση με την Αθήνα και την Αττική
- Θαλάσσια διέξοδο μέσω του λιμένα Γυθείου προς Κρήτη (Καστέλι), Κύθηρα και Πειραιά
- Αξιόλογοι / περιώνυμοι φυσικοί και αρχαιολογικοί / πολιτιστικοί πόροι
- Εκτεταμένο δίκτυο Παραδοσιακών Οικισμών, Εκκλησιών και Κάστρων
- Πλούσιο Φυσικό Περιβάλλον
- Ύπαρξη προστατευόμενων Περιοχών Natura
- Πλούσιο Πολιτιστικό Περιβάλλον
- Σημαντική Πάγια Περιουσία που πρέπει να αξιοποιείται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο
- Εκτεταμένο Παραλιακό Μέτωπο
- Σπήλαια Διρού, αλλά και πολλά άλλα σπήλαια λιγότερο γνωστά
- Δίκτυο Πεζοπορικών Διαδρομών
- Καλλιέργειες με παραγωγή υψηλής Ποιότητας Τοπικών Προϊόντων – Βιολογική Γεωργία
- Παραγωγή Παραδοσιακών Προϊόντων
- Ήπιες κλιματικές συνθήκες
- Ιδιαίτερη Κουλτούρα και Ηθική
- Ύπαρξη ελκυστικού, από φυσική ομορφιά, περιβάλλοντος για επενδύσεις στον τριτογενή τομέα (τουρισμό) και την δημιουργία θέσεων εργασίας
- Έναρξη διαδικασιών λήψης Πιστοποιητικού Διαχειριστικής Επάρκειας

II) Παρουσίαση Weaknesses -Αδυναμιών (**αδύνατων σημείων**) Δήμου Ανατολικής Μάνης :

A) Των Υπηρεσιών του Δήμου

- Με την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010) μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού μια σειρά αρμοδιοτήτων χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού και υλικοτεχνικής υποδομής. Μόνο στην περίπτωση του πολεοδομικού γραφείου Γυθείου είχαμε μεταφορά προσωπικού. Με δεδομένο τον περιορισμό που υπάρχει στις προσλήψεις η οργάνωση των υπηρεσιών του νεοσύστατου δήμου αποτελεί πρόκληση.
- Διαπιστώνεται έλλειψη εξειδικευμένου, έμπειρου προσωπικού, κατάλληλων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων
- Ανυπαρξία Συστήματος Πιστοποίησης Ποιότητας π.χ. ISO ή Συστήματος Διοίκησης Ολικής Ποιότητας
- Δυσλειτουργίες στα προϋπάρχοντα Νομικά Πρόσωπα του Δήμου. Πιο συγκεκριμένα το ΝΠΔΔ Παιδικός Σταθμός Δήμου Γυθείου παρότι είχε προσωπικό δεν λειτουργούσε λόγω έλλειψης κτιρίου, ενώ τα ΝΠΔΔ ΟΝΑ & ΚΑΠΗ Δήμου Γυθείου δεν είχαν δραστηριοποιηθεί, το ΝΠΔΔ Παιδικός Σταθμός Δήμου Οιτύλου είχε ελλείψεις σε προσωπικό, το ΝΠΔΔ Δημοτικό Στάδιο Δήμου Γυθείου «Χαρίλαος Βασιλάκος» έχει ελλείψεις σε προσωπικό, το ΝΠΔΔ Καψάλειος Δημοτική Βιβλιοθήκη έχει ένα υπάλληλο και το ΝΠΔΔ Φιλαρμονική Γυθείου υπολειτουργούσε.
- Ο Δήμος δεν διαθέτει Νομική Υπηρεσία
- Ελλιπής υλικοτεχνικά υποδομή
- Περιορισμένοι Πόροι (Υλικοί-άυλοι - Οικονομικοί)
- Ανεπαρκής σε κάποιες περιπτώσεις αξιοποίηση της Πάγιας Περιουσίας
- Μειωμένη είσπραξη εσόδων
- Έλλειψη Γραφείου Τουριστικής Ανάπτυξης και Προβολής καθώς και κατάλληλου προσωπικού για την στελέχωσή του
- *Ανεπαρκής Υποδομή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και παράλληλα έλλειψη προσωπικού Πληροφορικής, υπάρχει αδυναμία στελέχωσης του γραφείου ΤΠΕ*
- *Έλλειψη διαδραστικής Ιστοσελίδας (Portal)*
- *Ανεπάρκεια Χώρων στην Έδρα και ανυπαρξία κτιρίων για την στέγαση Υπηρεσιών Δήμου και Νομικών Προσώπων. Σήμερα στεγάζονται σε μισθωμένο οίκημα το πολεοδομικό γραφείο, το 1^ο, 2^ο και 3^ο νηπιαγωγείο Γυθείου, δύο αίθουσες στο 1^ο Δημοτικό Σχολείο Γυθείου. Για όλα τα ανωτέρω απαιτείται μια μηνιαία δαπάνη ύψους 4.000€ περίπου.*

B) Εξωγενείς Αδυναμίες

- Γεωγραφική Απομόνωση – Είναι ο νοτιότερος ηπειρωτικός Δήμος, της νοτιότερης Περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Έλλειψη ικανοποιητικού Οδικού Δικτύου

- Χαμηλό Επίπεδο Εκπαίδευση του Πληθυσμού. Το 76% του πληθυσμού είναι απόφοιτοι στοιχειώδους ή μέσης εκπαίδευσης, αγράμματοι είναι το 4% περίπου του πληθυσμού, ενώ κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού είναι μόλις το 0,4% του πληθυσμού. Υπάρχει «εξαγωγή» ανθρώπινου δυναμικού προς την υπόλοιπη Ελλάδα και κυρίως προς τα αστικά κέντρα.
- Υψηλό Επίπεδο Ανεργίας (10,3% το έτος 2001)
- Υψηλό Επίπεδο του Μη Οικονομικά Ενεργού Πληθυσμού (60% περίπου) που υποδηλώνει και το υψηλό ποσοστό συνταξιούχων.
- Μικρός και πολυτεμαχισμένος γεωργικός κλήρος. Αδυναμία επίτευξης οικονομικών κλίμακας και περιορισμένη διάθεση προϊόντων με ένδειξη ποιότητας «ΠΓΕ Λακωνία»
- Περιορισμένος Τομέας Μεταποίησης
- Μη Ύπαρξη και Λειτουργία Τοπικού Συμφώνου Ποιότητας
- Μικρή δυνατότητα προσέλκυσης και διατήρησης τουρισμού από το εξωτερικό, λόγω της γεωγραφικής απομόνωσης, του υψηλού κόστους και της έλλειψης τουριστικών υποδομών (αεροδρόμιο), λιμάνι που να εξυπηρετεί κρουαζιερόπλοια, μαρίνα, αυτοκινητόδρομοι, τραίνο). Το οδικό δίκτυο παρότι έχει βελτιωθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία υπολείπεται άλλων.
- Μικρή αξιοποίηση του παραλιακού μετώπου
- Συγκέντρωση του τουρισμού στο παραλιακό μέτωπο
- Πολύ περιορισμένοι Υδάτινοι Πόροι με αναποτελεσματική διαχείριση
- Έλλειψη προγραμματισμού προώθησης Τοπικών προϊόντων
- Έλλειψη Τοπικού Συμφώνου Ποιότητας
- Έλλειψη Χωροταξικού Σχεδιασμού
- Έλλειψη θεσμοθέτησης ζωνών χρήσεων γης
- Λειτουργία μη βιώσιμων Νομικών Προσώπων
- Σημαντικές ελλείψεις και αδυναμίες στο τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας (διαχείριση στερεών αποβλήτων, Αποχέτευση και επεξεργασία αστικών λυμάτων)
- Έλλειψη ικανοποιητικών δομών και υποδομών στους τομείς της πρωτοβάθμιας περίθαλψης και υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, του πολιτισμού και της ψυχαγωγίας των κατοίκων
- Μεγάλη εξάρτηση των κατοίκων πρωτίστως από τον πρωτογενή τομέα και απουσία εναλλακτικών.

III) Παρουσίαση **Opportunities (Ευκαιριών)** Δήμου Ανατολικής Μάνης :

- Επέκταση λιμένος Γυθείου και δημιουργία Μαρίνας
- Ολοκλήρωση του Νέου Χωροταξικού Σχεδιασμού-Θεσμοθέτηση μελέτης ΣΧΟΟΑΠ Δήμου Οιτύλου
- Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013 (Ε.Σ.Π.Α. – Ε.Π.Α.Α.)
- Εφαρμογή Νέας Αγροτικής Πολιτικής
- Συνένωση Ο.Τ.Α. - Με την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010) μεταβιβάστηκαν στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού μια σειρά αρμοδιοτήτων.

- Αξιοποίηση του θεσμικού πλαισίου των Σ.Δ.Ι.Τ.
- Ύπαρξη Όμορων Δήμων με Τουριστικό Ενδιαφέρον
- Βελτίωση των οδικών αξόνων Λεύκτρο-Σπάρτη, Σπάρτη-Γύθειο-Ταίναρο, Καλαμάτα-Αρεόπολη, Γύθειο-Μολάοι-Μονεμβάσια
- Δημιουργία αξιοποιημένων, οργανωμένων παραλιών
- Μικρή Απόσταση από Ελαφόνησο, Κύθηρα, Μονεμβάσια, Σπάρτη, Μυστρά, Δυτική Μάνη
- Δημιουργία Διαύλων Επικοινωνίας με Φορείς του Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα. Ανάπτυξη συνεργασιών με τους αρμόδιους φορείς (Εμπορικό Επιμελητήριο, Εμπορικοί Σύλλογοι, Πολιτιστικοί Σύλλογοι, ενεργοί πολίτες), δημόσια διαβούλευση κλπ, με στόχο την βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής και την προβολή του προϊόντος (τουριστικού, αγροτικού κ.λπ.) της περιοχής
- Αξιοποίηση του θεσμού των Αδελφοποιήσεων με Δήμους του εξωτερικού & την μεταφορά εμπειριών
- Δημιουργία και εφαρμογή Συστημάτων Διαχειριστικής Επάρκειας, ISO και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

IV) Παρουσίαση **Threats (Απειλών)** Δήμου Ανατολικής Μάνης :

Απειλές από εξωγενείς παράγοντες (όπως θεσμικό πλαίσιο, εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές και χρηματοδοτήσεις) και ενδογενείς παράγοντες είναι οι εξής :

- Περιορισμός εσόδων λόγω οικονομικής κρίσης, μείωση των Κ.Α.Π. και του προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, μείωση των εμπορικών δραστηριοτήτων, λόγω της εφαρμογής του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας.
- Υψηλό Ποσοστό Γήρανσης του Πληθυσμού και αστυφιλία νέων
- Υψηλό Ποσοστό Εξαρτώμενου Πληθυσμού
- Τάση Μείωσης του Πληθυσμού
- Έλλειψη σχεδίου προστασίας και διαχείρισης περιβάλλοντος
- Μεγάλη απόσταση από τα μεγάλα έργα στην Αττική και την υπόλοιπη Περιφέρεια Πελοποννήσου (αεροδρόμια, λιμάνια κλπ)
- Κλιματική αλλαγή σε συνδυασμό με τους περιορισμένους υδάτινους πόρους
- Αρνητικές συνέπειες στην γεωργία από την επικείμενη αναθεώρηση της ΚΑΠ και την εφαρμογή νέων δυσμενών για την τοπική γεωργική παραγωγή πολιτικών στα πλαίσια της Παγκόσμιας Οργάνωσης Εμπορίου
- Αδυναμία εξεύρεσης επαρκών οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των στόχων του.

4.7.2 **PESTEL ANALYSIS**

Πολιτικός (Political)

- Πολιτική Σταθερότητα στην Ελλάδα και τα Βαλκάνια

- Η Ελλάδα ως Κράτος Μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης απολαμβάνει το Ευρωπαϊκό κεκτημένο και αποτελεί ασφαλή προορισμό
- Βελτιώνονται οι σχέσεις με τα Κράτη της περιοχής

Οικονομικός (Economic)

- Οικονομική Κρίση – Κρίση Ελληνικού Χρέους
- Μείωση ΑΕΠ
- Αύξηση Τιμών-Πληθωριστικές Τάσεις
- Αύξηση Φόρων (άμεσων- έμμεσων)
- Μείωση προσφοράς (κυκλοφορίας) χρήματος
- Μείωση Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)
- Μείωση μεταφοράς πόρων προς τους ΟΤΑ α΄ βαθμού
- Αυξανόμενο κόστος πόρων (υλικών - άυλων)

Τεχνολογικός (Technological)

- Ραγδαία Εξέλιξη της τεχνολογίας (Απαίτηση για την παροχή on-line υπηρεσιών μέσα από το Portal του Δήμου)
- Μεγάλη σύνδεση και εξάρτηση των τεχνολογικών πόρων με τα «προϊόντα - υπηρεσίες» του Δήμου
- Βελτίωση της παραγωγικότητας του Δήμου με την αξιοποίηση της τεχνολογίας και αυτοματισμών

Κοινωνικός (Social/Culture)

- Υψηλός Δείκτης Γήρανσης πληθυσμού
- Μεγάλο Ποσοστό Εξαρτώμενου Πληθυσμού
- Ενεργοποίηση-Ενημέρωση-Συμμετοχή των πολιτών (Κινήσεις ενεργών πολιτών – Επιτροπή Διαβούλευσης)
- Αλλαγές στον τρόπο ζωής

Περιβάλλον (Environmental)

- Μοναδικό Φυσικό και Δομημένο Περιβάλλον (Μάνη)
- Κλιματική Αλλαγή
- Μεγάλες Αλλαγές στον Δημόσιο Τομέα
- Νέες Τάσεις στην Διοίκηση (Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Διοίκηση μέσω Στόχων, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Διαχειριστική Επάρκεια, Πιστοποίηση Ποιότητας κατά ISO)
- Αναδυόμενες νέες αγορές προώθησης τουριστικού προϊόντος (Ρωσία, Κίνα κ.α.)

Νομικό (Legal)

- Ειδικό Νομικό Καθεστώς λειτουργίας για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού- Δεσμεύσεις, υποχρεώσεις και δυνατότητες που απορρέουν από αυτό
- Ειδικό Οικονομικό καθεστώς που ισχύει για τους ΟΤΑ α΄ βαθμού
- Περιοριστικό καθεστώς για τις προσλήψεις
- Προβλήματα Ιδιοκτησιακού καθεστώτος Κράτους-Δήμου-Ιδιωτών
- Ειδικό Νομικό Πλαίσιο προστασίας περιοχών Natura, Σπηλαίων Διρού, αρχαιολογίας, παραδοσιακών οικισμών, χαρακτηρισμένων μνημείων της φύσης κλπ

- *Ειδικά αναπτυξιακά κίνητρα*

4.7.3 Επιμέρους Διαπιστώσεις της SWOT Analysis

Η περιγραφή της Υφιστάμενης Κατάστασης, σε συνδυασμό με την Ανάλυση S.W.O.T. και την Ανάλυση PESTEL, μπορούν να μας οδηγήσουν σε ορισμένα κρίσιμα συμπεράσματα σχετικά με την πορεία και τις προοπτικές ανάπτυξης του Δήμου Ανατολικής Μάνης. Η τάση μείωσης του πληθυσμού σε συνδυασμό με το χαμηλό ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και το υψηλό ποσοστό ανεργίας, ειδικά σε σχέση με το Νομό Λακωνίας, κάνει φανερή τόσο την αδυναμία του υφιστάμενου αναπτυξιακού μοντέλου που επικρατεί στο Δήμο Ανατολικής Μάνης, όσο και την αδυναμία αξιοποίησης των πολλών και διαφορετικών ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων του Δήμου.

Από τα παραπάνω μπορούμε να πούμε πως η ανάπτυξη του Τουρισμού που άρχισε να εμφανίζεται πολύ περισσότερο τα τελευταία χρόνια, κινείται προς την κατεύθυνση αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων του Δήμου. Η ενίσχυση και προώθηση του Τουριστικού Προϊόντος είναι ζήτημα κρίσιμης σημασίας αναφορικά με την ανάπτυξη.

Ο Δήμος Ανατολικής Μάνης, έχει μέχρι σήμερα στηριχθεί σε δυσανάλογα μεγάλο βαθμό σε παραγωγικές δραστηριότητες με φθίνουσα πορεία και συγκεκριμένα στην γεωργία και δευτερευόντως στην κτηνοτροφία. Η προσπάθεια αξιοποίησης σημαντικών πλεονεκτημάτων της περιοχής, όπως το πλούσιο φυσικό περιβάλλον, τα εκτεταμένο παραλιακό του μέτωπο και πολύ περισσότερο τα παγκόσμιας εμβέλειας Σπήλαια του Διρού, η Βάθεια, το Γύθειο και οι παραδοσιακοί οικισμοί, θα έχουν ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση και διεύρυνση των αναπτυξιακών του δυνατοτήτων.

Είναι κρίσιμης σημασίας οι ενέργειες αξιοποίησης των πιο πάνω πλεονεκτημάτων του Δήμου να λειτουργούν συνδυαστικά και προς την κατεύθυνση της Δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου Τουριστικού Προϊόντος. Ειδικότερα μάλιστα για τα Σπήλαια Διρού, θα πρέπει να εξετασθούν ολοκληρωμένα προγράμματα marketing για την προώθησή τους, καθώς η ιστορική και γεωλογική τους αξία είναι δεδομένη.

Στα πλαίσια της συγκεκριμένης κατεύθυνσης, ο Δήμος θα πρέπει να εξετάσει δυνατότητες που μπορούν να προκύψουν από την συνεργασία με όμορους Δήμους με σημαντικές Τουριστικές Δυνατότητες, όπως ο Δυτικής Μάνης, ο Δήμος Σπάρτης και ο Δήμος Μονεμβάσιας. Η αναζήτηση συνεργειακών αποτελεσμάτων μέσα από την διεύρυνση του Τουριστικού Προϊόντος της ευρύτερης περιοχής του Δήμου Ανατολικής Μάνης και των Όμορων Δήμων μπορεί να αποτελέσει μια στρατηγική αμοιβαίου οφέλους (win-win strategy).

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να αποτραπεί η ανεξέλεγκτη εκμετάλλευση του φυσικού πλούτου και του περιβάλλοντος της περιοχής, καθώς κάτι τέτοιο θα υπονομεύσει τις μελλοντικές αναπτυξιακές προοπτικές του Δήμου.

Ένα από τα κρίσιμότερα ζητήματα που προέκυψαν από την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και την ανάλυση S.W.O.T. ήταν το πολύ υψηλό ποσοστό ανεργίας σε συνδυασμό με ένα υψηλό ποσοστό μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Από τα παραπάνω γίνεται φανερή η ανάγκη για ενίσχυση της τοπικής οικονομίας. Βασικά στοιχεία προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας καθώς επίσης και της Ανταγωνιστικότητας των Τοπικών Προϊόντων. Η ενίσχυση του Τουριστικού Προϊόντος είναι σίγουρο πως θα συνεισφέρει θετικά και προς αυτή τη κατεύθυνση.

Σε κάθε περίπτωση ο πρωτογενής τομέας της οικονομίας του Δήμου Ανατολικής Μάνης αποτελεί βασική πηγή εισοδήματος των κατοίκων της περιοχής του Δήμου. Ως αποτέλεσμα, δεν θα πρέπει να εγκαταλειφθεί. Αντίθετα, ο πρωτογενής τομέας, μέσα από την επίλυση σημαντικών προβλημάτων, κυρίως σε θέματα υποδομών που υφίστανται σήμερα, θα μπορέσει να εκσυγχρονισθεί, με άμεσο αποτέλεσμα την ενίσχυση του αγροτικού εισοδήματος και έμμεσο αποτέλεσμα την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού του Δήμου. Σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να αποτελέσει η περαιτέρω εκπαίδευση και κατάρτιση του αγροτικού πληθυσμού.

Η Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών προϊόντων αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για το Δήμο.

Βασικό στοιχείο και μέσο επίτευξης των πιο πάνω στόχων θα πρέπει να είναι η καλύτερη αξιοποίηση της περιουσίας του Δήμου και κατά κύριο λόγο της πάγιας περιουσίας. Η εξέταση δυνατοτήτων αξιοποίηση του θεσμικού πλαισίου των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα μπορεί να αποτελέσει βασικό εργαλείο προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση.

Τέλος, βασικός σκοπός της λειτουργίας του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων ως Οργανισμών είναι η ικανοποίηση των απαιτήσεων των Δημοτών. Στα πλαίσια της συγκεκριμένης κατεύθυνσης είναι απαραίτητη η εξέταση δυνατοτήτων ανασυγκρότηση και λήψης βελτιωτικών ενεργειών αναφορικά με τη σημερινή οργάνωση του Δήμου.

Η αξιοσημείωτη αδυναμία κάλυψης των οργανικών θέσεων με το ανάλογο στελεχιακό δυναμικό, αποτελεί ένα πολύ σημαντικό πρόβλημα που μαρτυρά μια αδυναμία αποτελεσματικής και αποδοτικής εκτέλεσης κρίσιμων λειτουργιών του Δήμου ως Οργανισμού.

Επιπρόσθετα και προς την ίδια κατεύθυνση, θα πρέπει να εξετασθεί η ανασυγκρότηση των Νομικών Προσώπων του Δήμου που παρουσιάζουν αδυναμίες αναφορικά με την επίτευξη του σκοπού τους και την βιωσιμότητά τους.

Ως αποτέλεσμα όλων των στοιχείων που παρουσιάστηκαν πιο πάνω, μπορούν να προκύψουν ορισμένα Κρίσιμα Ζητήματα Ανάπτυξης του Δήμου Ανατολικής Μάνης:

Κρίσιμα Ζητήματα Ανάπτυξης :

- Προώθηση των Τοπικών Γεωργικών Προϊόντων
- Προστασία και Ενίσχυση του Αγροτικού Εισοδήματος

- Εκπαίδευση και Κατάρτιση Αγροτικού Πληθυσμού
- Προώθηση Τουριστικού Προϊόντος
- Αξιοποίηση του Παραλιακού Μετώπου
- Ανάδειξη του Φυσικού Πλούτου
- Ανάδειξη των Σπηλαίων Διρού
- Διαχείριση Απορριμμάτων
- Επιλογή Μεθόδων Ορθολογικής Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων
- Επέκταση και Ολοκλήρωση Χωροταξικού Σχεδιασμού
- Αναβάθμιση Επιπέδου Εκπαίδευσης του Πληθυσμού
- Αναβάθμιση Εσωτερικής Λειτουργίας του Δήμου
- Ανασυγκρότηση των Νομικών Προσώπων του Δήμου
- Αναζήτηση Συνεργασιών με Όμορους Δήμους
- Αξιοποίηση Θεσμικού Πλαισίου των Σ.Δ.Ι.Τ.
- Ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας

4.7.4 Ιεράρχηση κρίσιμων ζητημάτων ανάπτυξης

Στα πλαίσια της Ανάλυσης των Κρίσιμων Ζητημάτων Ανάπτυξης, όπως αυτά προέκυψαν, τόσο από την Ανάλυση της Υφιστάμενης Κατάστασης, όσο και από την ανάλυση S.W.O.T., ακολουθεί μια ιεράρχηση των πιο πάνω Κρίσιμων Ζητημάτων. Ως κριτήριο της Ιεράρχησης επιλέχθηκε η αξιολόγηση του συνεργειακού αποτελέσματος (synergy effect), που μπορεί να επιφέρει η διευθέτηση ενός κρίσιμου ζητήματος στην επίλυση ενός δεύτερου κρίσιμου ζητήματος ανάπτυξης (Συνέργεια¹⁸).

Όπως γίνεται φανερό η Ιεράρχηση των Κρίσιμων Ζητημάτων Ανάπτυξης (ως προς τον επίπεδο του συνεργειακού τους αποτελέσματος) έχει ως εξής:

1. Προώθηση του Τουριστικού Προϊόντος
2. Ανάδειξη των Σπηλαίων Διρού
3. Αξιοποίηση του Παραλιακού Μετώπου
4. Ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας
5. Ανάδειξη του Φυσικού Πλούτου
6. Αναζήτηση Συνεργασιών με Όμορους Δήμους
7. Αξιοποίηση Θεσμικού Πλαισίου των Σ.Δ.Ι.Τ.
8. Εκπαίδευση και Κατάρτιση Αγροτών
9. Ανασυγκρότηση των Νομικών Προσώπων
10. Αναβάθμιση του Επιπέδου Εκπαίδευσης
11. Ολοκλήρωση Χωροταξικού Σχεδιασμού
12. Αναζήτηση Μεθόδων Ορθολογικής Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων
13. Προώθηση Γεωργικών Προϊόντων

¹⁸ Συνέργεια: Η κατάσταση κατά την οποία δύο ή περισσότερες δραστηριότητες, συμπληρώνουν η μία την άλλη, σε τέτοιο βαθμό, ώστε το συνδυασμένο αποτέλεσμα είναι μεγαλύτερο από το άθροισμα των επιμέρους δραστηριοτήτων. (Ansoff, 1994).

14. Διαχείριση Απορριμμάτων

15. Προστασία και Ενίσχυση Αγροτικού Εισοδήματος

Από την ανάλυση των αποτελεσμάτων προκύπτει πως την μεγαλύτερη θετική επίδραση στην πορεία των υπολοίπων κρίσιμων ζητημάτων την προσφέρει η προώθηση του τουριστικού προϊόντος, η ανάδειξη των Σπηλαίων Διρού. Ακολουθούν η αξιοποίηση του παραλιακού μετώπου και η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας. Σημαντική επίδραση επίσης έχουν ζητήματα όπως η ανάδειξη του φυσικού πλούτου και η αναζήτηση συνεργασιών με όμορους δήμους.

4.8 ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΣΕΝΑΡΙΑ

Τα σενάρια που ακολουθούν αναπτύσσονται ως συνδυασμοί της εξέλιξης των συγκεκριμένων παραγόντων. Στη λογική αυτή, από τη μια βρίσκονται οι συνέπειες των δραστηριοτήτων των ιδιωτών για τους οποίους γίνεται αποδεκτό ότι όλο και περισσότερο θα αναγνωρίζουν την «αξία» της περιοχής και θα αναπτύξουν δραστηριότητες σε έναν μεσοχρόνιο ορίζοντα, που ταυτίζεται με το έτος στόχο της μελέτης, αντί να προχωρούν στην υλοποίηση εφήμερων οικονομικών δράσεων, ενώ από την άλλη μεριά βρίσκεται η λογική της προστασίας του δημοσίου.

Αυτή η προστασία γίνεται κατανοητή με την έννοια αφ' ενός των ρυθμίσεων και της αντίστοιχης ακύρωσής τους, και αφ' ετέρου με την έννοια της λειτουργικής διαχείρισης (εφαρμογής) των ρυθμίσεων αυτών. Όσο πιο κοντά βρίσκονται οι ρυθμίσεις αυτές στη λειτουργική προστασία της περιοχής, όπως αυτή έχει περιγραφεί προηγούμενα, τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η αποτελεσματικότητά της. Στην αντίθετη περίπτωση η αποτυχία της πολιτικής αποτυπώνεται με ακόμα μεγαλύτερη ένταση απ' ότι η επιτυχία της και μπορεί να οδηγήσει έως και στην πλήρη αποδιάρθρωση της πολιτικής αυτής με σημαντικές συνέπειες για την αναπτυξιακή διαδικασία.

Η γενική αυτή διατύπωση, σύμφωνα με τις προδιαγραφές της συγκεκριμένης προσέγγισης από το ΥΠΕΚΑ προφανώς και υπολείπεται της πραγματικότητας σε ότι αφορά τα σχετικά ζητήματα του Δήμου Ανατολικής Μάνης μια και εδώ η προστασία είναι ήδη συγκεκριμένο καθεστώς.

Άρα, λοιπόν, η προστασία σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις θα πρέπει να θεωρηθεί ως δεδομένη ήδη στην περίπτωση των τάσεων. Συνεπώς, στην περίπτωση των σεναρίων παρέμβασης η προστασία μπορεί να θεωρηθεί ότι διαφοροποιείται κατά τρόπο που να την καθιστά λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη σε σχέση με τους αναπτυξιακούς στόχους με μερικές και «σημειακές» βελτιώσεις.

Αν τα σενάρια αυτά εξεταστούν με αυτή τη λογική ο σχετικός με την προστασία προβληματισμός ουσιαστικά ανατρέπεται, αν αυτά συγκριθούν με την λογική άλλων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων άλλων περιοχών όπου δεν ισχύουν εξειδικευμένες

ρυθμίσεις προστασίας, καθώς στα παρεμβατικά σενάρια μπορεί να ενσωματωθούν

πρακτικές προστασίας, οι οποίες χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο τα προς προστασία αντικείμενα, να λειτουργούν αποτελεσματικότερα σε σχέση με τις αναπτυξιακές προοπτικές της περιοχής.

1. Οι τάσεις:

Πρόκειται για την προβολή των τάσεων που παρατηρούνται σήμερα στο έτος στόχο, στη λογική ότι δεν συνάγεται κανένα πρακτικό αποτέλεσμα από τη συγκεκριμένη μελέτη και τα πράγματα εξελίσσονται ως έχουν σήμερα.

Ο πληθυσμός. θα παρουσιάσει περιορισμένη αύξηση κυρίως λόγω εγκαταστάσεων στην περιοχή εργαζομένων και κατοικούντων σε δεύτερη κατοικία (σε μικρό βαθμό).

Απασχόληση και αναπτυξιακό πρότυπο. Διατηρείται ο μεταβατικός του χαρακτήρας από μια παραδοσιακή εξωστρεφή οικονομία παραδοσιακής γεωργίας σε μια οικονομία τουριστικών υπηρεσιών χωρίς, όμως, να ολοκληρωθεί η διαδικασία μετάβασης. Το αναπτυξιακό πρότυπο παραμένει ασταθές και ευέλικτο στις εξελίξεις των συνιστωσών του.

Επενδύσεις. Οι δημόσιες επενδύσεις εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Το ίδιο και οι ιδιωτικές, χωρίς όμως, να υπάρχει στενή σύνδεση των δεύτερων με τις πρώτες.

Φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Η προστασία ασκείται σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις. Παρά τις «αντοχές» της περιοχής οι κίνδυνοι αλλοίωσης εξακολουθούν να υφίστανται.

Οικοδομική δραστηριότητα. Παρουσιάζει δυναμισμό δημιουργώντας κινδύνους αστικής διάχυσης και τραυματισμού του δομημένου περιβάλλοντος.

Προστασία. Το καθεστώς παραμένει ως έχει.

2. Η έντονη παρέμβαση:

Ως έντονη παρέμβαση νοείται η άσκηση από τη διοίκηση κατασταλτικής πολιτικής σε ότι αφορά την τουριστική και οικοδομική ανάπτυξη με στόχο τη συγκράτηση της οικιστικής επέκτασης και την προστασία των οικισμών και του τοπίου. Η πολιτική αυτή για να γίνει αποτελεσματική απαιτεί έντονες παρεμβάσεις διοικητικού τύπου και οδηγεί, στο βαθμό που η οικονομική ανάπτυξη δεν μπορεί να βρει διεξόδους οι οποίες αντισταθμίζουν τους περιορισμούς που υφίσταται, σε στρεβλώσεις με σημαντικές συνέπειες στην περιοχή του Δήμου.

Ο πληθυσμός. Παρατηρείται αύξηση, αλλά μικρότερη από την αύξηση του προηγούμενου σεναρίου, καθώς λιγότερος πληθυσμός θα μπορεί να απασχολείται στην περιοχή.

Αναπτυξιακό πρότυπο – Απασχόληση. Η μεταβατική διαδικασία (βλ. προηγούμενα) επιβραδύνεται με αποτέλεσμα την αποδιάρθρωση των στοιχείων της, τόσο στο εσωτερικό τους όσο και συνολικά.

Επενδύσεις. Οι δημόσιες επενδύσεις συνεχίζονται σε μικρότερη κλίμακα σε σχέση με το προηγούμενο σενάριο, ενώ οι ιδιωτικές επενδύσεις περιορίζονται σημαντικά.

Φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Η κανονιστική προστασία στο βαθμό που επιτυγχάνεται η λειτουργική της ολοκλήρωση καθίσταται αποτελεσματικότερη. Όπου αυτή ασκείται λειτουργικά ή επιβάλλεται κανονιστικά οδηγεί σε αποτελέσματα, ενώ εκτός της πρακτικής εμβέλειας της περιοχής προστασίας προκαλούνται αποτελέσματα αντίθετα από τα επιθυμητά.

Οικοδομική δραστηριότητα. Η οικοδομική δραστηριότητα περιορίζεται ως αποτέλεσμα της έντονης προστασίας, όμως οι πιέσεις προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης οδηγούν σε εκτός θεσμικού πλαισίου διαδικασίες, με συνολικά αρνητικές επιπτώσεις.

Προστασία. Το καθεστώς δυσκολεύεται να επιτύχει τη λειτουργική του ολοκλήρωση. Τα αποτελέσματα είναι διαφορετικά και αντιφατικά σε διάφορες περιοχές του Δήμου ανάλογα με τις πιέσεις που αυτά δέχονται από τις νέες δραστηριότητες και ανάλογα με την αντοχή των παραδοσιακών δραστηριοτήτων.

3. Ήπια παρέμβαση ή ρεαλιστικό σενάριο:

Το σενάριο αυτό προκύπτει ύστερα από συνδυασμό των δύο προηγούμενων σεναρίων. Οι τάσεις ενισχύονται ως προς τα θετικά τους ενώ οι ασκούμενες πολιτικές, στοχεύοντας στη βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής με σεβασμό στο ανθρωπογενές, ιστορικό και φυσικό περιβάλλον, επεμβαίνουν λειτουργικά στις οικονομικές και κοινωνικές διαδικασίες επιτυγχάνοντας θετικά αποτελέσματα.

Ο πληθυσμός. Παρουσιάζει αύξηση η οποία μπορεί να ξεπερνάει και την αύξηση του πληθυσμού στο σενάριο των τάσεων, καθώς βελτιώνονται οι προϋποθέσεις που προσδιορίζουν την ποιότητα ζωής και οι ευκαιρίες απασχόλησης στο Δήμο.

Αναπτυξιακό πρότυπο – Απασχόληση. Οι ευκαιρίες απασχόλησης βελτιώνονται, καθώς το μεταβατικό αναπτυξιακό πρότυπο της περιοχής ολοκληρώνεται προς την πλευρά του εκσυγχρονισμού και αποκτά λειτουργική βιωσιμότητα.

Επενδύσεις. Οι δημόσιες επενδύσεις συνεχίζονται ενώ αυξάνονται και οι ιδιωτικές επενδύσεις. Δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις ολοκληρώνονται λειτουργικά και αυξάνεται, έτσι, η αποτελεσματικότητά τους.

Φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Η προστασία ασκείται στο σύνολο του περιβάλλοντος λειτουργικά, το κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο αυτή στηρίζεται βελτιώνεται, ενώ τα αποτελέσματά της αυξάνονται καθώς καθίστανται προφανείς οι θετικές επιπτώσεις της ασκούμενης πολιτικής στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, προκαλώντας αντιδράσεις όλων των εμπλεκόμενων συμβατές και με την ανάπτυξη και με την προστασία.

Οικοδομική δραστηριότητα. Αναπτύσσεται δυναμικά αλλά και συντεταγμένα στα προβλεπόμενα πλαίσια και μορφές.

Προστασία. Το καθεστώς ολοκληρώνεται κατά τρόπο που όχι μόνο να μην διακυβεύεται η λειτουργική βιωσιμότητα της περιοχής, αλλά να ενισχύεται. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις εντάσσονται λειτουργικά στο αναπτυξιακό πρότυπο της περιοχής διασφαλίζοντας τη βιωσιμότητα των οικονομικών δράσεων, ενώ ταυτόχρονα το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον εξακολουθούν να αποτελούν τον κύριο αναπτυξιακό πόρο.

<u>Σενάρια Παράγοντες</u>	<u>Οι τάσεις</u>	<u>Έντονη παρέμβαση</u>	<u>Ήπια παρέμβαση</u> <u>Ρεαλιστικό σενάριο</u>
Πληθυσμός	Μικρή αύξηση	Αύξηση αλλά μικρότερη από τα προηγούμενα σενάρια	Σχετική αύξηση (μεγαλύτερη από τα δύο προηγούμενα σενάρια)
Απασχόληση και αναπτυξιακό πρότυπο	Μεταβατικό μη σταθεροποιημένο αναπτυξιακό πρότυπο	Αργά εξελισσόμενο μεταβατικό πρότυπο με τάσεις αποδιάρθρωσης	Τάσεις ολοκλήρωσης μεταβατικής διαδικασίας και σταθεροποίησης ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου
Δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις	Σημαντικές δημόσιες επενδύσεις. Σημαντικές ιδιωτικές επενδύσεις ανεξάρτητες από την πρώτη.	Περιορισμένες δημόσιες επενδύσεις. Περιορισμός ιδιωτικών επενδύσεων.	Σημαντικές και αποτελεσματικές δημόσιες επενδύσεις. Σημαντικές ιδιωτικές επενδύσεις, συμπληρωματικές προς τις πρώτες).
Φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον	Περιορισμένες θέσεις. Σχετική προστασία	Αυστηρή κανονιστική προστασία με περιορισμένα αποτελέσματα.	Λειτουργική προστασία με ολοένα και αυξανόμενο αποτελέσματα
Οικοδομική δραστηριότητα	Δυναμική ανάπτυξη	Περιορισμός της ανάπτυξης αλλά και ανάπτυξη εκτός των θεσμικών σχημάτων	Δυναμική ανάπτυξη εντός των προβλεπομένων πλαισίων
Προστασία	Ως έχει	Σημαντικές αλλαγές που δύσκολα συμβιβάζονται με μία λειτουργική βιωσιμότητα της περιοχής	Λειτουργικές βελτιώσεις συμβατές με τους μετόχους της και με την ανάπτυξη

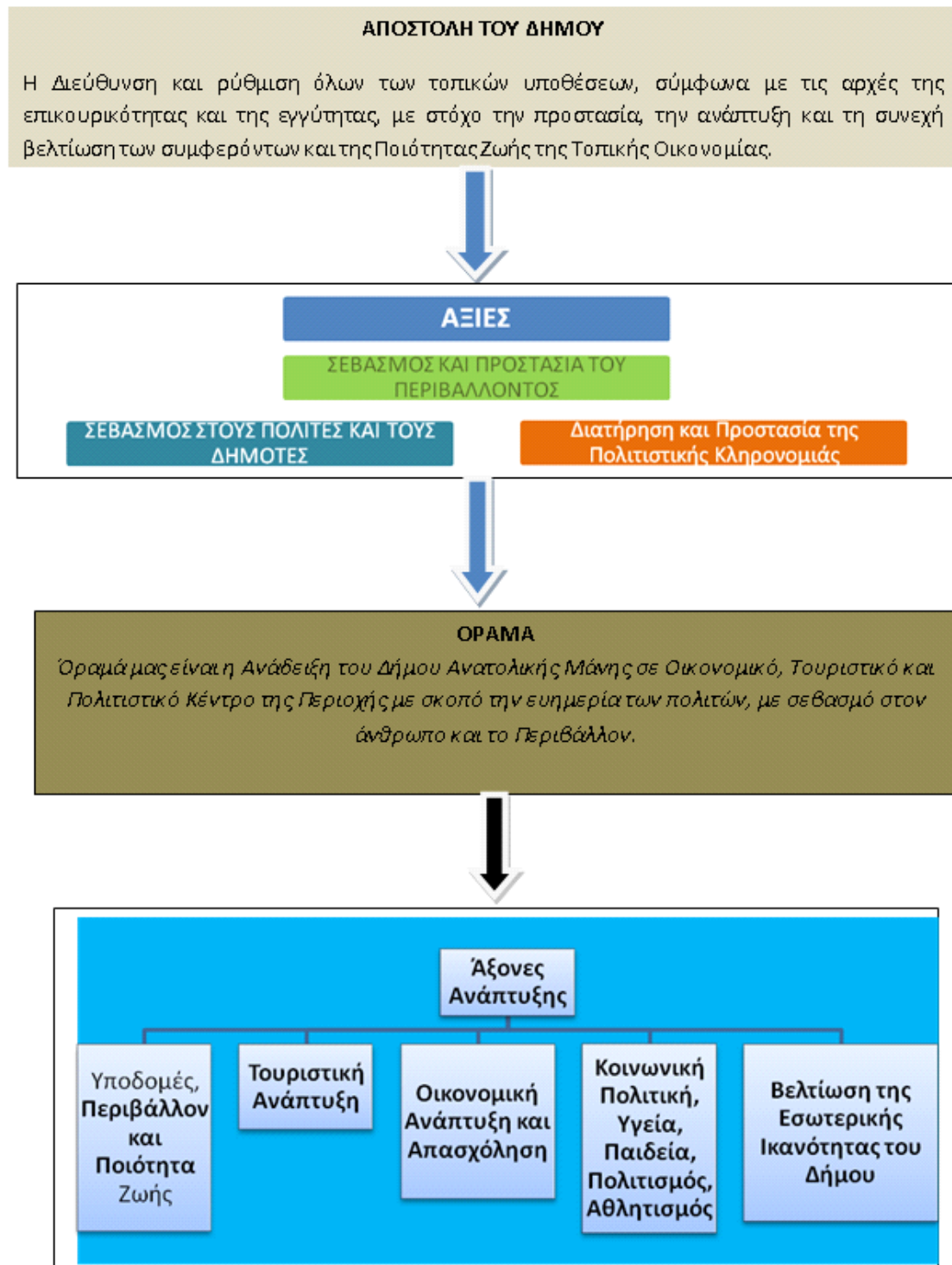
Πίνακας 8 Σχηματική Παρουσίαση Σεναρίων

Η ανάλυση και η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και των εναλλακτικών σεναρίων ανάπτυξης, του οράματος και των κατευθύνσεων του Περιφερειακού και Εθνικού Σχεδιασμού, το θεσμικό πλαίσιο προστασίας για την περιοχή μας οδηγούν στην επιλογή της βιώσιμης ανάπτυξης για την περιοχή.

Η προστασία και η ανάδειξη των μνημείων της περιοχής μπορεί να συμβάλει στην Τοπική Ανάπτυξη (Λάππα Α.-Γεωργιτσογιάννη Ε., 2010). Ο πολιτιστικός τουρισμός, συνδεδεμένος τόσο με την τοπική ιδιαιτερότητα κάθε περιοχής όσο και με το βαθμό ανάπτυξης τοπικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, εμπλουτίζεται με τη δημιουργία οργανωμένων χώρων αναψυχής και άθλησης, τη δημιουργία παραδοσιακών ξενώνων, τη χάραξη πολιτιστικών και ιστορικών διαδρομών, την προώθηση του θρησκευτικού τουρισμού, τη δημιουργία δικτύου πάρκων, την ανάδειξη μνημείων και αρχαιολογικών χώρων, τη συντήρηση και αναστήλωση αρχαίων θεάτρων και χώρων εκδηλώσεων με στόχο την επαναλειτουργία τους και την ανάπτυξη σε αυτούς σύγχρονων πολιτιστικών δραστηριοτήτων, την αναβίωση και προβολή παραδοσιακών εκδηλώσεων του τόπου (Λαγός Δ.,2006).

Η σύνδεση τουρισμού και πολιτισμού αποσκοπεί στην αειφόρο αξιοποίηση των φυσικών και πολιτιστικών κοιτασμάτων για την επίτευξη των στόχων του τουριστικού κλάδου και την επακόλουθη αύξηση των εσόδων μέσω της προσέλκυσης περισσότερων επισκεπτών και της ενίσχυσης της έντασης δαπάνης ανά επισκέπτη (Κουρή Μ., 2010).

Ενώπιον της ήδη φανεράς υποβάθμισης των περιβαλλοντικών και κοινωνικοπολιτιστικών πόρων και της διαρροής των εσόδων, η ανάπτυξη τόσο του τουρισμού όσο και του πολιτισμού βάσει των αρχών της αειφορίας αλλά και η συντονισμένη δραστηριοποίηση και συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών και των διοικήσεών τους στην διαχείριση και προστασία των ποικίλων τοπικών πόρων κρίνεται επιτακτική. Υπό το φως της επιδεινούμενης οικονομικής κρίσης, η αειφορική τουριστική και πολιτιστική ανάπτυξη φαίνεται να αποτελεί μονόδρομο, καθώς μπορεί να αποτελέσει εφελκυστικό κοινωνικής συνοχής, παράγοντα διασφάλισης έστω ενός ελάχιστου τοπικού πλούτου όπως και να αποτρέψει την διαρροή πληθυσμού και πόρων από τις περιφέρειες προς τα εθνικά και διεθνή κέντρα, συμβάλλοντας στην διατήρηση της δημογραφικής ισορροπίας της περιφέρειας και παρέχοντας εναύσματα για την αποτελεσματική προώθηση της πολιτικής και πολιτιστικής αποκέντρωσης (Κουρή Μ., 2010).



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 - ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ, ΤΩΝ ΑΞΙΩΝ, ΤΟΥ ΟΡΑΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΞΟΝΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ ΠΩΣ ΑΠΟΤΥΠΩΝΟΝΤΑΙ ΣΤ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

5 ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

5.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με γνώμονα πληρότητας τον «Οδηγό Κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων» της ΕΕΤΑΑ και μετά από διεξοδική θεώρηση και ανάλυση του Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου Ανατολικής Μάνης, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι αποτελεί ένα νομότυπο και άριστα δομημένο επιχειρησιακό σχέδιο.

Το συγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, δίνει μια πλήρη εικόνα των υφιστάμενων καταστάσεων της περιοχής όσο και του Οργανισμού του Δήμου, όσο και την υποχρεωτική συμμόρφωση της κατάρτισής του στο θεσμικό πλαίσιο. Ο Επιχειρησιακός Προγραμματισμός μέσα από τον καθορισμό της στρατηγικής συνάδει με τις ανάγκες και τις προτεραιότητες για ανάπτυξη, όπως αυτές προκύπτουν από τα προβλήματα της περιοχής. Το γεγονός ότι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα συντάχθηκε από την υπηρεσία Προγραμματισμού του Δήμου Ανατολικής Μάνης θεωρείται θετικό και θα συμβάλλει στην καλύτερη υλοποίηση και αξιολόγηση του.

Η αναγκαιότητα να ανταποκριθούμε στις σύγχρονες απαιτήσεις της οικονομικής κρίσης και η επιδιωκόμενη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, απαιτούν ριζικές αλλαγές στα καθιερωμένα πρότυπα λειτουργίας του Δημόσιου τομέα. Οι Δήμοι αποτελούν τον βασικό πυρήνα προώθησης της τοπικής ανάπτυξης και οφείλουν να πρωτοπορούν στην κατεύθυνση μιας ολοκληρωμένης και όχι αποσπασματική και εφάπαξ προσπάθεια για τον σχεδιασμό προγραμμάτων δράσης και ανάπτυξης.

Η θεσμοθέτηση των πενταετών επιχειρησιακών προγραμμάτων για τους δήμους, από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και την διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», αποτέλεσε τομή προς την κατεύθυνση της τοπικής βιώσιμης ανάπτυξης. Οι Δήμοι, δυστυχώς δεν είχαν μεγάλη ανταπόκριση στην ουσία της καινοτομίας, εν μέρει δικαιολογημένα διότι η κουλτούρα του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα σχετικά με τον καθορισμό στρατηγικής συνήθως λειτουργεί «πυροσβεστικά» και όχι στην βάση του προγραμματισμού, της αξιολόγησης και του ορθολογισμού.

Η δημιουργία ενός δήμου ο οποίος έχοντας ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού, λιτές και συνεκτικές οργανωτικές δομές, ευέλικτες και συνοπτικές διαδικασίες λειτουργίας, εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και σύγχρονη υλικοτεχνική υποδομή, θα μπορέσει με ίδιες δυνάμεις, αλλά και σε συνεργασία με άλλους φορείς, να παρέχει αποτελεσματικές υπηρεσίες που ανταποκρίνονται στις ανάγκες ανάπτυξης της ευρύτερης περιοχής του Δήμου και θα μπορεί να εκπληρώνει

την αποστολή του οικονομικότερα, με διαφάνεια και ποιότητα, είναι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

5.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Μετά από δεκαετίες αναποτελεσματικότητας, όχι με κύρια ευθύνη των εργαζομένων ο δημόσιος τομέας θεωρείται ο μεγάλος «ασθενής» της χώρας. Θα πρέπει να ληφθούν άμεσα μέτρα, που σε συνδυασμό με τις προτάσεις για Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ πρέπει να αποτελέσουν προϋπόθεση για την βιωσιμότητα των Δήμων. Στην κατεύθυνση εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στους Δήμους, προτείνω ως αναγκαίες προς υλοποίηση τις κατωτέρω προτάσεις :

➤ Συγκρότηση Υπηρεσιακών Μονάδων Προγραμματισμού

Η συγκρότηση και η στελέχωση, με κατάλληλο προσωπικό, των υπηρεσιακών μονάδων προγραμματισμού σε όλους τους δήμους της χώρας είναι επιβεβλημένη. Αυτό τεκμηριώνεται και από το γεγονός ότι στους πρότυπους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) για τους «Καλλικρατικούς» δήμους προβλέπεται η σύσταση υπηρεσιακής μονάδας προγραμματισμού, ενώ στο ΠΔ /2011 προβλέπεται ότι η αρμόδια υπηρεσιακή μονάδα προγραμματισμού του κάθε δήμου είναι αρμόδια για την σύνταξη του επιχειρησιακού προγράμματος και του ετήσιου προγράμματος δράσης του δήμου.

Ακόμη και στην περίπτωση που το επιχειρησιακό δεν έχει συνταχθεί από την υπηρεσία, οι δυσκολίες και τα εμπόδια στην φάση υλοποίησης του προγράμματος, οδηγούν στην ανάγκη για συχνές αναθεωρήσεις και τροποποιήσεις. Οι αλλαγές αυτές δεν είναι εφικτές αν ο ίδιος ο Δήμος δεν έχει αναπτύξει τις αναγκαίες υποστηρικτικές δομές. Οι μονάδες αυτές θα πρέπει να εξασφαλίζουν :

Την υποστήριξη της σύνταξης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των ετήσιων προγραμμάτων δράσης του δήμου.

Την συνεχή παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων.

Την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Την συνεχή και έγκαιρη πληροφόρηση από το εξωτερικό περιβάλλον με σκοπό την αξιοποίηση των ευκαιριών και την εισαγωγή καινοτομιών και βελτιώσεων στην λειτουργία του δήμου.

➤ **Εκπαίδευση και Ενημέρωση των στελεχών**

Η εκπαίδευση καλείται να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο ως μέσο απόκτησης γνώσεων και δεξιοτήτων αλλά και ως απαραίτητο εφόδιο για την συμμετοχή των στελεχών των δήμων στην διαμόρφωση στάσεων και πολιτικών.

Η δια βίου εκπαίδευση των δημοτικών υπαλλήλων είναι απαραίτητο να περιλαμβάνει επιμορφωτικές δράσεις που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες. Στόχος των προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης είναι :

- Η εισαγωγή εργαζόμενων σε διεθνή πρότυπα και δομές (quality standards).
- Η βελτίωση των δεξιοτήτων και των γνώσεων των εργαζομένων σε κοινωνικά θέματα και θεσμούς εργασίας, όπως ο προγραμματισμός και το μάνατζμεντ.
- Η προαγωγή του εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών σύμφωνα με τις εξελίξεις στον τομέα των νέων τεχνολογιών.

➤ **Αύξηση της απορροφητικότητας οικονομικών πόρων**

Η οικονομική κρίση και το γενικότερο οικονομικό κλίμα καθιστούν απολύτως αναγκαία και επιτακτική την αξιοποίηση των πόρων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) αλλά παράλληλα και την απορρόφηση κονδυλίων από εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης (όπως τα Ευρωπαϊκά προγράμματα και Σ.Δ.Ι.Τ.). Τα ανωτέρω μπορούν να γίνουν μέσω :

- ✓ Αναβάθμισης των μηχανισμών υποστήριξης των δήμων για την υλοποίηση των βασικών κατηγοριών έργων που είναι ενταγμένα στο επιχειρησιακό πρόγραμμα
- ✓ Συνεχούς προσπάθειας για την δημιουργία ενός σταθερού επενδυτικού περιβάλλοντος στον δήμο έτσι ώστε ο δήμος να είναι ανταγωνιστικός και να μπορεί να διεκδικεί χρηματοδότηση με βάση την αξιολόγηση και την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών του.
- ✓ Σαφούς χρονοπρογραμματισμού των δράσεων ώστε να έχουν εξασφαλιστεί από την αρχή οι χρηματοδοτήσεις.

➤ Λειτουργική αναδιάρθρωση της ΤΑ – Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ¹⁹

Χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ υιοθέτησαν ριζικές τομές στην κατεύθυνση της μείωσης των δαπανών μέσω της εισαγωγής μεθόδων και πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές συνοψίζονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ή Νέα Δημόσια Διαχείριση (New Public Management - NPM). Κοινός παρανομαστής των μεταβολών που εντάσσονται στην κατηγορία αυτή είναι η εισαγωγή μιας επιχειρηματικής κουλτούρας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών προς τους δημότες και τις επιχειρήσεις και η ριζική μεταβολή παραδοσιακών αξιών και αντιλήψεων ως προς το ρόλο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) στην τοπική κοινωνία και οικονομία. Οι χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης, όπως η Γαλλία, η Ιταλία και Γερμανία, για διαφορετικούς λόγους εμφανίστηκαν, πιο επιφυλακτικές και ακολούθησαν μια πιο επιλεκτική προσαρμογή των αρχών της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης στις εθνικές και τοπικές τους ιδιαιτερότητες. Οι βασικότερες θεσμικές καινοτομίες που σχετίζονται με την εισαγωγή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ στην τοπική αυτοδιοίκηση εντοπίζονται στους εξής τομείς:

α) **Ο διαχωρισμός των δομών και λειτουργιών** της ΤΑ σε δύο βασικές ενότητες. Ο κεντρικός πυρήνας των δημοτικών και κοινοτικών δομών που επιφορτίζονται με τη διαμόρφωση των πολιτικών παραμένουν υπό τον έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων, όπως το δημοτικό συμβούλιο και ο Δήμαρχος. Παράλληλα, υπηρεσίες που επιφορτίζονται με την παροχή υπηρεσιών αυτονομούνται από τον άμεσο πολιτικό έλεγχο μέσω ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και της υπαγωγής τους σε ειδικό καθεστώς λειτουργίας βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων λειτουργίας. Βασική επιδίωξη του διαχωρισμού αυτού είναι η ισχυροποίηση των επιτελικών λειτουργιών των ΟΤΑ, δηλαδή της δυνατότητας στρατηγικού σχεδιασμού και εξειδίκευσης των όρων και των προϋποθέσεων παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες ή ανάληψης δραστηριοτήτων από επιχειρήσεις και ιδιώτες.

β) Η έμφαση στη μείωση των δαπανών παροχής υπηρεσιών μέσω της **εισαγωγής συνθηκών ανταγωνισμού** μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών με άλλους εναλλακτικούς παρόχους, σε τομείς, όπως η συλλογή και διαχείριση των απορριμμάτων, οι συγκοινωνίες, η εκπαίδευση, η υγεία και η απασχόληση και κοινωνική πρόνοια. Η παροχή των δημόσιων αυτών υπηρεσιών γίνεται συνήθως μέσω διαγωνισμών (competitive tendering) στους οποίους ανταγωνίζονται με τους ίδιους όρους ιδιωτικές επιχειρήσεις με τις δημοτικές υπηρεσίες. Βασική επιδίωξη είναι η μείωση του κόστους και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών αλλά και η παροχή περισσότερων επιλογών στους πολίτες.

Στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και τη Σκανδιναβία οι τοπικές αρχές επιχείρησαν, με ιδιαίτερη επιτυχία, την εκτεταμένη χρήση του θεσμού των **προγραμματικών συμβάσεων** με άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα αλλά και ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς με σκοπό την παροχή υπηρεσιών. Οι προγραμματικές συμβάσεις θεωρείται ότι διευκολύνουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας υλοποίησης των πολιτικών από τους ΟΤΑ σε σχέση με τον κλασσικό ιεραρχικό συντονισμό μέσω εντολών ανάληψης έργου. Οι μεταβολές αυτές διευκόλυναν τον πειραματισμό με νέες μορφές υλοποίησης των πολιτικών μέσω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών από οργανώσεις του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα της οικονομίας. Οι πιο συνήθεις μορφές περιλαμβάνουν τη διάθεση ενός ετήσιου προϋπολογισμού σε επιλεγμένους παρόχους και ο έλεγχος της δράσης

¹⁹ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2010)-Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας στο www.ekdd.gr

τους στη βάση προκαθορισμένων ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών αξιολόγησης. Η πρακτική αυτή έχει χρησιμοποιηθεί κυρίως στον τομέα της υγείας και της παιδείας όπου οι ΟΤΑ διατηρούν το στρατηγικό σχεδιασμό και μεταβιβάζουν αρμοδιότητες υλοποίησης σε τομείς, όπως η σχολική συγκοινωνία και οι προμήθειες των σχολικών μονάδων σε εξειδικευμένες οργανώσεις. Παρόμοιες πρακτικές έχουν υιοθετηθεί και στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας ιδίως για την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών μέσω προγραμμάτων για Βοήθεια στο Σπίτι, την οργάνωση των γηροκομείων και την παροχή πρωτοβάθμιας υγείας.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι **συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)** με τις οποίες επιδιώκεται συνήθως ο επιμερισμός του επιχειρηματικού ρίσκου μεταξύ ΑΤΑ και ιδιωτών και η άντληση χρηματοδοτικών πόρων για την κατασκευή υποδομών. Οι μορφές αυτές εταιρικών σχέσεων τείνουν να αποτελούν το βασικό θεσμικό μέσο υλοποίησης των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ολλανδία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Οι συμπράξεις αυτές αποτελούν μορφές συνεργασίας για τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών. Οι τύποι των συμπράξεων αυτών διαφέρουν τόσο ως προς το θεσμικό πλαίσιο που τις διέπει όσο και ως προς το σκοπό για τον οποίο έχουν συναφθεί. Η βασική διάκριση ως προς το θεσμικό πλαίσιο είναι αυτή μεταξύ συμπράξεων συμβατικού τύπου ή θεσμοθετημένου τύπου. Οι συμβατικού τύπου συμπράξεις παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών και εμπίπτουν στο θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ αποτελούν πιο παγιωμένες μορφές συνεργασίας μεταξύ των ΑΤΑ και ιδιωτικών φορέων, οι οποίες εκφράζονται μέσω της σύστασης διαχειριστικών φορέων και εταιρειών κοινού σκοπού για την υλοποίηση και διαχείριση ενός έργου ανταποδοτικού ή μη και την παροχή υπηρεσιών.

γ) Η μεταβολή των μέσων **συντονισμού, παρακολούθησης και ελέγχου** των τοπικών υπηρεσιών. Έμφαση δίδεται όχι αποκλειστικά στην τυπική νομιμότητα της δράσης αλλά στη συγκεκριμενοποίηση των ποιοτικών και ποσοτικών στόχων και προτεραιοτήτων. Οι προγραμματικές συμβάσεις παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία τόσο στους ΑΤΑ όσο και στους φορείς υλοποίησης προσαρμογής σε νέα δεδομένα που επιβάλλουν ταχεία και αποτελεσματική κρατική παρέμβαση σε σχέση με άλλες μορφές που απαιτούν την έκδοση χρονοβόρων νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων.

Γ) Η δημοκρατική αναδιάταξη της ΤΑ

Τέλος, μια τρίτη κατηγορία μεταρρυθμίσεων σχετίζεται με την αναβάθμιση των δημοκρατικών λειτουργιών και του πολιτικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της ενδυνάμωσης των δομών, διαδικασιών και πρακτικών συμμετοχής των πολιτικών με στόχο της ενίσχυσης της ανταποκρισιμότητας του θεσμού στις δημοκρατικές προτιμήσεις των πολιτών. Η **συστηματική συμμετοχή των πολιτών/χρηστών** των δημόσιων υπηρεσιών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών μέσω θεσμών διαβούλευσης και ουσιαστικής συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Οι συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις αποτυπώνονται στην εισαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων για τη λήψη αποφάσεων μέσω λαϊκών πρωτοβουλιών, την άμεση συμμετοχή των χρηστών μιας υπηρεσίας στα αντίστοιχα δημοτικά όργανα (users boards), και τη λειτουργία συμμετοχικών θεσμών σε τοπικό επίπεδο, όπως τα συμβούλια νέων, μεταναστών, οι επιτροπές γειτονιάς κ.ά. Με τον τρόπο αυτόν οι πολίτες γίνονται αντιληπτοί ως πολύτιμοι συμμετέχοντες στη διαμόρφωση νέων, δικαιοτέρων και τεχνικά καλύτερων μέτρων πολιτικής. Η διεύρυνση των διαύλων επικοινωνίας ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες, παράλληλα βέβαια με την

εκπροσώπησή τους μέσω των συλλογικών τους φορέων, δεν ενισχύει μόνο τη δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων αλλά βελτιώνει και την ποιότητα των πολιτικών, στο μέτρο που εξασφαλίζεται η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες δημοκρατικές προτιμήσεις των πολιτών αλλά και, εν τέλει, ο βαθμός αποδοχής τους από αυτούς.

➤ **Η διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010).**

Σήμερα ζούμε στην εποχή της τεχνολογικής επανάστασης και της «πτώσης» των συνόρων και απαιτούνται νέα μοντέλα διοίκησης και επιβάλλεται η ύπαρξη βιώσιμων αποκεντρωμένων δομών, δήμων ισχυρών και οικονομικά εύρωστων για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις και τις ανάγκες των πολιτών. Η πρόσφατη διοικητική διαίρεση της χώρας με το Ν.3852/2010 δεν αποτελεί ούτε αυτοσκοπό, ούτε ιδεολόγημα, αλλά μέσο προκειμένου να επιτευχθούν συγκεκριμένοι εθνικοί στόχοι. Με την νέα διοικητική διαίρεση και την προσπάθεια μεταρρύθμισης πρέπει να γίνει αντιληπτό στους δήμους και τις διοικήσεις τους ότι πρέπει να λειτουργήσουν σε συνθήκες προσαρμογής στον σκληρό ανταγωνισμό.

Στον ευρύτερο γεωπολιτικό χάρτη της χώρας αναδύονται νέες αγορές και χάνουν έδαφος παλιές. Η χώρα πρέπει να αξιοποιήσει με σύγχρονο και αποτελεσματικό τρόπο όλες τις παραγωγικές της δυνατότητες και να αναζωογονήσει την παραγωγική της βάση. Πρέπει να δρομολογηθούν οι κατάλληλες δράσεις ώστε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και οι νέες συνθήκες που δημιουργεί ο νόμος να αποτελέσουν ευκαιρία για την τοπική αυτοδιοίκηση και να εφαρμοστούν πρότυπες διαδικασίες και ολοκληρωμένες μέθοδοι δομημένου προγραμματισμού, που θα οδηγήσουν σε μια νέα πραγματικότητα για την τοπική αυτοδιοίκηση και τις τοπικές κοινωνίες.

➤ **Εκσυγχρονισμός της διοίκησης των υπηρεσιών**

Η εισαγωγή συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης των δράσεων των υπηρεσιών του δήμου θα αναβαθμίσει τόσο την λειτουργία των αιρετών οργάνων όσο και των υπηρεσιακών προϊσταμένων. Αν το πενταετές και ετήσιο πρόγραμμα δράσης περιλαμβάνουν ποσοτικούς στόχους, τότε η αποκέντρωση υπευθυνότητας στους προϊσταμένους για την υλοποίηση των προγραμμάτων, σε συνδυασμό με την υποχρέωση τους για αναφορές και απολογισμούς της δράσης που εποπτεύουν, θα μειώσει τον ρόλο του διεκπεραιωτή που έχουν οι προϊστάμενοι αλλά και την ενασχόληση των αιρετών με τα τρέχοντα διαχειριστικά ζητήματα.

Ο έλεγχος του υπηρεσιακού μηχανισμού θα διενεργείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, κυρίως με βάση τα αποτελέσματα της λειτουργίας των υπηρεσιών, σε σύγκριση με τους στόχους που είχαν τεθεί αρχικά και λιγότερο με την άσκηση καθημερινής εποπτείας.

Με αυτόν τον τρόπο τα αιρετά όργανα διοίκησης θα απασχολούνται κυρίως με την χάραξη πολιτικής και στρατηγικής, δηλαδή με την ουσία του ρόλου τους, που είναι η επικοινωνία με την τοπική κοινωνία, ο εντοπισμός και η ιεράρχηση των τοπικών προβλημάτων, ο σχεδιασμός στρατηγικών σχεδίων και προγραμμάτων και η συνεχής παρακολούθηση της υλοποίησής τους.

➤ **Εφαρμογή διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος**

Η Δημόσια Διοίκηση διεθνώς έχει εισέλθει σε μια νέα εποχή επικεντρωμένη κυρίως στα αποτελέσματα, στα οποία στηρίζεται ολοένα και περισσότερο η χάραξη πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στο δημόσιο τομέα (Ζερβόπουλος Π.- Παλάσκας Θ., 2010). Τα επιχειρησιακά προγράμματα θα πρέπει να συνοδεύονται από ένα σύστημα παρακολούθησης και περιοδικών αναφορών προς τα όργανα διοίκησης του δήμου που θα επιτρέπει την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησής του και ανάληψη διορθωτικών αλλαγών.

Οι Osborne και Gaebler (1992) αναφέρουν σχετικά με την σπουδαιότητα των μετρήσεων στην Δημόσια Διοίκηση : «εάν δε μετράς τα αποτελέσματα, δεν μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία», «εάν δε μπορείς να εντοπίσεις την επιτυχία δεν είναι δυνατό να την ανταμείψεις», «εάν δεν μπορείς να διακρίνεις την αποτυχία, δεν μπορείς να την διορθώσεις».

Τέτοια παραδείγματα παρακολούθησης του επιχειρησιακού προγράμματος είναι :

- ✚ Τριμηνιαίες αναφορές παρακολούθησης της υλοποίησης των δράσεων.
- ✚ Ετήσιος απολογισμός και πιθανή αναθεώρηση των στρατηγικών και επιχειρησιακών επιλογών.
- ✚ Ενδιάμεση αξιολόγηση της υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος, στην μέση του χρονικού διαστήματος.
- ✚ Ανά πενταετία, αξιολόγηση της υλοποίησης του προηγούμενου επιχειρησιακού προγράμματος, αναθεώρηση των στρατηγικών και επιχειρησιακών επιλογών και σύνταξη νέου επιχειρησιακού προγράμματος.

Τα επιχειρησιακά προγράμματα πρέπει να προβλέπουν διαδικασίες παρακολούθησης της εξέλιξης των τιμών των δεικτών και εντοπισμού των αποκλίσεων έναντι των ποσοτικών στόχων που τέθηκαν. Με βάση την ερμηνεία των αποκλίσεων θα πρέπει να λαμβάνονται περιοδικά αποφάσεις διόρθωσης της πορείας υλοποίησης.

➤ **Ανάπτυξη Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος των Δήμων**

Προκειμένου το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα να αποτελέσει οργανικό τμήμα της καθημερινής λειτουργίας ενός οργανισμού, οι βασικές στρατηγικές και επιχειρησιακές επιλογές θα πρέπει να αποτυπώνονται σε τυποποιημένα έντυπα, που αποτελούν εργαλεία σαφούς διατύπωσης και επικοινωνίας των αποφάσεων.

Τα έντυπα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν :

- ❖ Πίνακες με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες, τους στόχους, τους δείκτες παρακολούθησης και τις δράσεις που θα υλοποιηθούν στην πενταετία.
- ❖ Τεχνικά δελτία προγραμματισμού της κάθε δράσης.
- ❖ Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δράσεων.
- ❖ Πίνακες με τους προϋπολογισμούς εσόδων και δαπανών ανά μέτρο και Η διαμόρφωση της κουλτούρας της συνεργατικότητας και της αλληλοβοήθειας μπορεί να αναπτυχθεί στους υπαλλήλους μέσω σεμιναρίων που θα έχουν ως σκοπό την ανάδειξη των πλεονεκτημάτων που μπορεί να προσφέρει η συλλογική εργασία (brainstorming). Ουσιαστικό ρόλο στην έννοια της συλλογικότητας στους δήμους μπορούν να παίξουν οι προϊστάμενοι, η Ε.Ε.Τ.Α.Α., το ΥΠ.ΕΣ. και το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. Τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που μπορούν να προκύψουν για τον δήμο είναι πολλαπλά και μπορούν να αυξήσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητά του οργανισμού.

➤ Ενίσχυση της συμμετοχικής διαδικασίας

Βασική συνιστώσα για την επιτυχία είναι η κατάρτιση και υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων με την ανάπτυξη συμμετοχικών διαδικασιών και συνεργασιών. Μέσα από αυτή την λογική αναδεικνύεται η κατοχύρωση ουσιαστικής συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η πληροφόρηση της τοπικής κοινωνίας και ο διάλογος με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, με τους κατοίκους, τους εργαζόμενους, τους επιχειρηματίες κ.λπ. αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ευαισθητοποίηση σε θέματα προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και την συνειδητοποίηση των συνεπειών του τρόπου ζωής, παραγωγής και κατανάλωσης και επομένως την αποδοχή των αναγκαίων ρυθμίσεων, μέτρων και πολιτικών.

Συμπερασματικά μέσω της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, της ανάδειξης των βέλτιστων πρακτικών, της εισαγωγής του οιονεί ανταγωνισμού των κρατικών μονάδων και της θεσμικής διαφάνειας θα ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα και σε συνδυασμό με επενδύσεις θα αυξηθεί ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας. Η επιβράβευση και η ενθάρρυνση της καινοτομίας στις δημόσιες υπηρεσίες, η αξιοποίηση των επιτυχημένων δοκιμασμένων καλών πρακτικών από το εσωτερικό και το εξωτερικό (Λιαργκόβας Π., 2010) πρέπει να αξιοποιηθούν και στους Δήμους. Επίσης η εφαρμογή των ανωτέρω πρακτικών που αντιπαλεύουν την παραδοσιακή γραφειοκρατία, εξαλείφουν την εσωστρέφεια, τον νομικισμό, τις πελατειακές σχέσεις και την διαφθορά, αποτελούν τομές που πρέπει να εφαρμοστούν άμεσα όχι μόνο για να βελτιώσουμε την διοικητική πρακτική αλλά για να αυξήσουμε τις αντιστάσεις μας έναντι της οικονομικής κρίσης, κάνοντας μια νέα αρχή για την τοπική αυτοδιοίκηση και την χώρα. Η ορθή και αποδοτική αξιοποίηση του θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των δήμων είναι μια ανάγκη που δημιουργήθηκε μέσα από την Ευρωπαϊκή και Ελληνική πραγματικότητα και το αδιέξοδο των προηγούμενων, μη συστηματοποιημένων μεθόδων. Η αξιοποίησή τους μπορεί και πρέπει να αποτελέσει εφαλτήριο διαδοχικών αλλαγών προς την κατεύθυνση της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης, της διαφάνειας και της εξυγίανσης των δήμων της χώρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών
- Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ο.Τ.Α., ΕΕΤΑΑ Α.Ε., ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2007
- Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων, ΕΕΤΑΑ Α.Ε., ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2011
- Υπουργική Απόφαση 5694/3-2-2011 σύμφωνα με την οποία τροποποιείται η ΥΑ 18183/13-4-2007
- ΠΔ 187/2011 με το οποίο τροποποιείται το ΠΔ185/2007 «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού».
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ανατολικής Μάνης – Α΄ Φάση Στρατηγικός Σχεδιασμός- Τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης & Πληροφορικής Δήμου Ανατολικής Μάνης, Γύθειο 2010
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δήμου Ανατολικής Μάνης – Β΄ Φάση Στρατηγικός Σχεδιασμός- Τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης & Πληροφορικής Δήμου Ανατολικής Μάνης, Γύθειο 2010
- Σχέδιο Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) Δήμου Οιτύλου- Α΄ και Β΄ Φάση-Ι. Καρανίκας & Συνεργάτες.
- Ν. Πελοπόννησος-Μελέτη Αναπτύξεως Προβληματικών Περιοχών – Ανάλυσις υφιστάμενης καταστάσεως και τάσεων - Υπουργείο Εσωτερικών Διεύθυνση Προγραμματισμού και Μελετών Αθήνα 1974

ΒΙΒΛΙΑ

1. Αθανασόπουλος Γε. Κ. (1996), Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, τόμος Β΄, Αθήνα.
2. Αθανασόπουλος Γε. Κ. (2007), Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, τόμος Α Νέα έκδοση, Αθήνα.
3. Ακρίβος Χ., Ρουμπάνης Η. και Ψαρόπουλος Χ. (2009), Ερευνητική μεθοδολογία, περιγραφική στατιστική και λήψη αποφάσεων. Αθήνα : ΕΣΤΑ
4. Αποστολόπουλος Δ. Κων. (2007), Εισαγωγή στη βιώσιμη ανάπτυξη, πανεπιστημιακές σημειώσεις, Αθήνα.
5. Βαϊτσος Κ.-Μισσός Β. (2010), Ο Οικονομικός Χώρος της Σύγχρονης Λακωνίας – Αναπτυξιακές Προκλήσεις και Συγκριτική Υστέρηση, Ερευνητικό έργο υπό την αιγίδα του Επιμελητηρίου Λακωνίας.
6. Δεληθέου Δ. Βασ. (2007), Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Οργάνωσης της Διοίκησης του Κράτους, Μέρος Α΄ Αθήνα.
7. Δεληθέου Δ. Βασ., (2008) «Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση-Θεσμικό Πλαίσιο-Αναπτυξιακά Προγράμματα και Παγκοσμιοποίηση», Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Αθήνα
8. Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας «Προοπτικές απασχόλησης στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη (2002 σελ. 31)»
9. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2010)-Μελέτη Αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας
10. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2010)-Τεύχος 126
11. Κόνσολας Ν. (1997), Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
12. Κουρή Μ. (2010), Πολιτισμός, Τουρισμός και η πρόκληση της Αειφορίας, ΣΕΠ Πρακτικά 2010 σελ. 325-334
13. Λαγός Δ.-Τσινός Β. (2000), Αξιολόγηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, Πρακτικά Επιστημονικού Συνεδρίου του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων (ΣΕΠ). Αθήνα.
14. Λαγός Δ., Ο αγροτουρισμός ως παράγοντας ανάπτυξης του νομού Αρκαδίας, Α΄ Παγκόσμιο Παναρκαδικό Συνέδριο, Αθήνα Ιούνιος 2006.
15. Λάππα Αλ.-Γεωργιτσογιάννη Ευαγ. (2010)-Προστασία και ανάδειξη νεωτέρων μνημείων στην Ελλάδα. Η συμβολή τους στην Τοπική ανάπτυξη.- ΣΕΠ Πρακτικά 2010 σελ. 316-324

16. Λιαργκόβας Π. (2010), Σύγχρονα Θέματα της Ελληνικής & Διεθνούς Οικονομίας, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη, Αθήνα.
17. Λίτσος Η. (Δεκέμβριος 2002) Επιχειρηματικά προγράμματα και διαδικασίες προγραμματισμού των ΟΤΑ, Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 101, σ.σ. 41-49
18. Μαΐστρος Παναγιώτης Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης 2000
19. Μητούλα Ρ. (2011), Ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Διαχείριση του Περιβάλλοντος, πανεπιστημιακές σημειώσεις, Αθήνα.
20. Μπεσίλα-Βήκα Ε. (1995) Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα
21. Παπαγεωργίου Γ. (2008), Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Θεσμικό Πλαίσιο, Δομή και Λειτουργία, Ε.Σ.Τ.Α., Αθήνα
22. Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθ-Χριστοφάκης Σ. Μα. (2009), Περιφερειακός Προγραμματισμός, Β' Βελτιωμένη Έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
23. Παπακωνσταντινίδης Λ. (2002), Ευαισθητοποιημένη Τοπική Κοινωνία, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα
24. Πετράκος Γ.-Ψυχάρης Γ. (2004), Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα
25. Σιόλας Άγγελος - Τουρισμός και «Ανάπτυξη Ορεινών Οικισμών» Η περίπτωση της Λακωνικής Μάνης στο ΕΠ Δήμου Ανατολικής Μάνης
26. Τσάτσος Ν. (1999), «Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία & Πράξη», Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα
27. Φαναριώτης Π. (1999), Μπροστά στις προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα: Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα
28. Χατζημιχάλης Κ., (1993), «Η Τοπική Σημασία του Παγκοσμίου», σελ. 41-49 στο Γεωγραφία, ανάπτυξη και πολιτική, Δώδεκα κείμενα για τη Γεωγραφία της Εξουσίας, Εκδόσεις Ο πολίτης
29. Χλέπας Ν. Κ. (2000), Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας;», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 15, σελ.36-37
30. Χριστοφάκης Μωνώλης (2004), Τοπική Ανάπτυξη και Αναπτυξιακή Στρατηγική για τα Τοπικά Κέντρα Ανάπτυξης στο ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, 22-23/2004 σς. 121-133.

31. Barquero V.A. (1991) Τοπική ανάπτυξη- Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
32. Council of Europe/CDLR report, (2001): Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

www.anatolikimani.gov.gr (Επίσημος διαδικτυακός τόπος του Δήμου Ανατολικής Μάνης - Τελευταία επίσκεψη στις 18/01/2012)

<http://www.biodiversity.gr/landscapedata.php> (Τελευταία επίσκεψη στις 20/01/2012)

www.eetaa.gr (Επίσημος διαδικτυακός τόπος της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης - Τελευταία επίσκεψη στις 12/01/2012)

www.ekdd.gr (Επίσημος διαδικτυακός τόπος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης - Τελευταία επίσκεψη στις 15/01/2012)

www.kede.gr (Επίσημος διαδικτυακός τόπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος - Τελευταία επίσκεψη στις 18/01/2012)

www.sep.gov.gr (Επίσημος διαδικτυακός τόπος του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων - Τελευταία επίσκεψη στις 17/01/2012)

www.sep.gov.gr/html/articles/eishghseissyn.pdf (Ως ανωτέρω - Τελευταία επίσκεψη στις 22/01/2012)

<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/30936> (Τελευταία επίσκεψη στις 12/01/2012)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Υπουργική Απόφαση 18183/2007²⁰

Το Ε.Π. περιλαμβάνει τουλάχιστον τις ακόλουθες ενότητες και κεφάλαια:

Α. Ενότητα 1: Στρατηγικός σχεδιασμός

Κεφάλαιο 1.1: Περιγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης

Κεφάλαιο 1.2: Στρατηγική του Ο.Τ.Α. και αναπτυξιακές προτεραιότητες

Β. Ενότητα 2: Επιχειρησιακός προγραμματισμός

Κεφάλαιο 2.1: Στόχοι και δράσεις

Κεφάλαιο 2.2: Τετραετής προγραμματισμός των δράσεων

Γ. Ενότητα 3: Οικονομικός προγραμματισμός και δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης

Κεφάλαιο 3.1: Οικονομικός Προγραμματισμός

Κεφάλαιο 3.2: Δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος

Στο πρώτο κεφάλαιο του στρατηγικού σχεδιασμού περιγράφονται τα χαρακτηριστικά της περιοχής του Ο.Τ.Α., τα χαρακτηριστικά του ίδιου του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του ως οργανισμών και αξιολογείται η υφιστάμενη κατάσταση. Η περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης περιλαμβάνει τουλάχιστον:

α. Τα βασικά γεωγραφικά, πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, πολεοδομικά, περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά της περιοχής του Ο.Τ.Α. καθώς τις σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις του με τους γειτονικούς Ο.Τ.Α. και την ευρύτερη περιοχή.

β. Τα βασικά οργανωτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του Ο.Τ.Α.

Η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης περιλαμβάνει τουλάχιστον:

α. Τα κρίσιμα ζητήματα ανάπτυξης, τα οποία είναι σκόπιμο να αντιμετωπιστούν από τον Ο.Τ.Α. κατά την επόμενη μεσοπρόθεσμη περίοδο, ιεραρχημένα κατά σειρά προτεραιότητας.

β. Τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα της περιοχής του Ο.Τ.Α. ως προς τα κρίσιμα ζητήματα, τις ανάγκες των πολιτών και την εκτιμώμενη ζήτηση για την παροχή δημοτικών ή κοινοτικών υπηρεσιών.

γ. Τις δυνατότητες και τις υφιστάμενες αδυναμίες των υπηρεσιών του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του, σε σχέση με τις λειτουργίες που επιτελούν, το ανθρώπινο δυναμικό και την υλικοτεχνική υποδομή τους, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και σε σχέση με την οικονομική τους κατάσταση.

²⁰²⁰ Η Υ.Α. 18183/2007 έχει δεχθεί τέσσερις τροποποιήσεις, την 71841/21-12-2007 (ΦΕΚ 19 Β'), την 16422/17-4-2008 και πρόσφατα την με Α.Π. 5694/3-2-2011

δ. Τις ευκαιρίες και τους περιορισμούς από εξωγενείς παράγοντες (όπως θεσμικό πλαίσιο, εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές και χρηματοδοτήσεις).

Στο δεύτερο κεφάλαιο του στρατηγικού σχεδιασμού περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

α. Διατύπωση του αναπτυξιακού οράματος για την περιοχή του Ο.Τ.Α. και των κατευθυντήριων αρχών που πρέπει να διέπουν τον τρόπο λειτουργίας του και τον τρόπο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

β. Προσδιορισμός της στρατηγικής του Ο.Τ.Α., δηλαδή των γενικών στρατηγικών στόχων προκειμένου να πετύχει το όραμά του.

γ. Προσδιορισμός των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων, σύμφωνα με τις οποίες θα διαρθρωθεί το Ε.Π., λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες.

Σημειώνεται ότι το όραμα αποτελεί συνοπτική διατύπωση της μελλοντικής επιδιώξιμης κατάστασης της περιοχής του Ο.Τ.Α. αλλά και του ίδιου του Ο.Τ.Α. ως οργανισμού για την επόμενη μεσοπρόθεσμη περίοδο, την οποία θα επιδιώξει να επιτύχει με την εφαρμογή της στρατηγικής που θα επιλέξει και με την ευρύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση.

Η διατύπωση της στρατηγικής του Ο.Τ.Α. γίνεται μέσω του καθορισμού γενικών στρατηγικών στόχων, οι οποίοι θα αφορούν:

α. Στην προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής.

β. Στην ικανοποίηση των αναγκών των αποδεκτών των υπηρεσιών του.

γ. Στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητάς του (με τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών και των οργάνων του, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και της υλικοτεχνικής υποδομής του).

δ. Στη βελτίωση της οικονομικής του κατάστασης.

Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες εκφράζονται με τη μορφή αξόνων, οι οποίοι μπορεί να είναι:

α. «Φυσικό και Οικιστικό Περιβάλλον – Τεχνικές υποδομές».

β. «Κοινωνική Πολιτική, Παιδεία και Πολιτισμός».

γ. «Τοπική Οικονομία και Απασχόληση».

δ. «Ο Ο.Τ.Α. ως οργανισμός και οι σχέσεις του με τους πολίτες, την πολιτεία και

τους τοπικούς φορείς». Ο άξονας αυτός αφορά στη γενική οργάνωση και λειτουργία του Ο.Τ.Α. και σε ζητήματα αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και χρηστής τοπικής διοίκησης, στις οριζόντιες ή υποστηρικτικές λειτουργίες του Ο.Τ.Α. και των Νομικών του Προσώπων και στις ανάγκες υποστήριξης των οργάνων διοίκησης και των υπηρεσιών για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους καθώς και για τη γενικότερη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Ο.Τ.Α.

Στο πρώτο κεφάλαιο του επιχειρησιακού προγραμματισμού εξειδικεύονται οι γενικοί στρατηγικοί στόχοι σε ειδικότερους στόχους. Ακολούθως, κάθε άξονας εξειδικεύεται σε μέτρα, που αντιστοιχούν σε έναν ή περισσότερους ειδικότερους στόχους, που πρέπει να επιτευχθούν κατά προτεραιότητα από τον Ο.Τ.Α. την επόμενη τετραετία. Τα μέτρα μπορεί να αφορούν τους τομείς Ύδρευση και Αποχέτευση, Διαχείριση απορριμμάτων, Κοινωνική φροντίδα, Πολιτισμό και Αθλητισμό, Απασχόληση, Τουριστική ανάπτυξη, Οικονομικά του Ο.Τ.Α. καθώς και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του Ο.Τ.Α. και των Νομικών του Προσώπων. Εν συνεχεία, για την επίτευξη των στόχων του κάθε μέτρου σχεδιάζεται ένα ολοκληρωμένο υποπρόγραμμα δράσεων. Οι δράσεις είναι δυνατό να είναι κατηγορίες έργων ή μεγάλα έργα ή να είναι συνεχώς επαναλαμβανόμενες λειτουργίες των υπηρεσιών και οργάνων διοίκησης. Τα έργα είναι δυνατό να περιλαμβάνουν τεχνικά έργα, μελέτες, έρευνες, ενέργειες κατάρτισης, ενέργειες δημοσιότητας, κανονιστικές ρυθμίσεις. Οι συνεχείς λειτουργίες είναι δυνατό να περιλαμβάνουν τόσο τις κύριες, όσο και τις υποστηρικτικές ή οριζόντιες λειτουργίες του Οργανισμού. Υπεύθυνοι υλοποίησης των δράσεων μπορεί να

είναι υπηρεσίες του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του, σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. στους οποίους αυτός συμμετέχει, ή οι δομές που ορίζονται ως φορείς υλοποίησης στις συμβάσεις συνεργασίας του Ο.Τ.Α. με άλλους φορείς. Ακόμη, σε ειδική παράγραφο του κεφαλαίου αυτού είναι δυνατό να προσδιορίζονται τυχόν δράσεις διαδημοτικής σημασίας και δράσεις υπερτοπικής σημασίας (ως προτάσεις προς τα υπερκείμενα επίπεδα προγραμματισμού).

Στο δεύτερο κεφάλαιο του επιχειρησιακού προγραμματισμού ιεραρχούνται οι δράσεις για την επίτευξη των στόχων του κάθε μέτρου και προσδιορίζονται οι δράσεις πρώτης προτεραιότητας, για τις οποίες συμπληρώνεται τυποποιημένο έντυπο προγραμματισμού, στο οποίο προσδιορίζονται τουλάχιστον:

α. Ο άξονας και το μέτρο του Ε.Π. όπου εντάσσεται η δράση.

β. Οι στόχοι του μέτρου στην επίτευξη των οποίων θα συμβάλουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα της δράσης.

γ. Οι εκροές που θα παραχθούν από την υλοποίηση της δράσης.

δ. Οι φάσεις υλοποίησης της δράσης.

ε. Η υπηρεσία του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του που είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση της δράσης.

στ. Η χωροθέτηση της δράσης.

ζ. Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης ανά έτος.

η. Οι αναγκαίοι ανθρώπινοι και υλικοί πόροι και άλλες προϋποθέσεις για την υλοποίηση της δράσης.

θ. Ο προϋπολογισμός δαπανών και οι πηγές χρηματοδότησης.

5. Οι κύριες λειτουργίες αποτελούν δραστηριότητες μέσω των οποίων ασκούνται οι αρμοδιότητες και εκπληρώνεται ο σκοπός του Ο.Τ.Α. (κοινωνικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές δραστηριότητες κλπ.)

6. Ο ρόλος των υποστηρικτικών ή οριζόντιων λειτουργιών συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών υποστήριξης στις υπηρεσίες και τα όργανα διοίκησης του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του (διαχείριση θεμάτων προσωπικού, οικονομική διαχείριση, προμήθειες, διοικητική και νομική υποστήριξη, υποστήριξη του προγραμματισμού, τεκμηρίωση πληροφοριών).

Για τη διευκόλυνση της κατάρτισης των Ε.Π.Δ. που θα ακολουθήσουν, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δράσεων, το χρονοδιάγραμμα απόκτησης των απαιτούμενων πόρων και ο προϋπολογισμός δαπανών συντάσσονται για κάθε έτος της επόμενης τετραετίας.

Στο κεφάλαιο «Οικονομικός προγραμματισμός» περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

α. Εκτιμώνται τα έσοδα του Ο.Τ.Α. και των Νομικών του Προσώπων, ανά πηγή χρηματοδότησης για κάθε έτος της επόμενης τετραετίας.

β. Υπολογίζονται συνοπτικά οι λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες των προγραμματικών δράσεων.

γ. Καταρτίζονται οι χρηματοδοτικοί πίνακες του προγράμματος ανά άξονα και μέτρο.

Στο κεφάλαιο «Δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος»

καταρτίζονται δείκτες αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων και δείκτες υλοποίησης ή εκροών για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του βαθμού υλοποίησης των δράσεων του προγράμματος. Οι δείκτες αυτοί αξιοποιούνται για την ποσοτικοποίηση των στόχων, προκειμένου αυτοί να καταστούν μετρήσιμοι.

Κατά την ολοκλήρωση του Ε.Π. υποβάλλεται με ευθύνη του Δημάρχου έκθεση με τις διαδικασίες κατάρτισης του Ε.Π., εγκεκριμένη από το Δημοτικό Συμβούλιο, στην Περιφέρεια, για έλεγχο νομιμότητας.

Η δομή και το περιεχόμενο των Ε.Π.Δ. που εξειδικεύουν κατ' έτος τις δράσεις που αναφέρονται στο Ε.Π. περιγράφονται στο άρθρο 8 της ίδιας Υ.Α.

Η διάρθρωση των Ε.Π.Δ. του Ο.Τ.Α. και των Νομικών Προσώπων του αντιστοιχεί στην οργανωτική δομή των υπηρεσιών τους. Το περιεχόμενό τους προκύπτει από την ετήσια εξειδίκευση του Ε.Π. καθώς προσδιορίζονται οι δράσεις ή τμήματα πολυετών δράσεων του Ε.Π. που θα υλοποιηθούν από τις υπηρεσίες του Ο.Τ.Α. και των Νομικών του Προσώπων. Πιο συγκεκριμένα υποβάλλεται συνοδευόμενη από το ολοκληρωμένο τετραετές Ε.Π. στη Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κοινοποιείται στη Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης της οικείας Περιφέρειας, σύμφωνα με την Εγκύκλιο 8/2008 ΥΠ.ΕΣ. και τις Διευκρινίσεις του Υπ.ΕΣ. επί της ίδιας Εγκυκλίου.

Για κάθε δράση προσδιορίζονται τουλάχιστον:

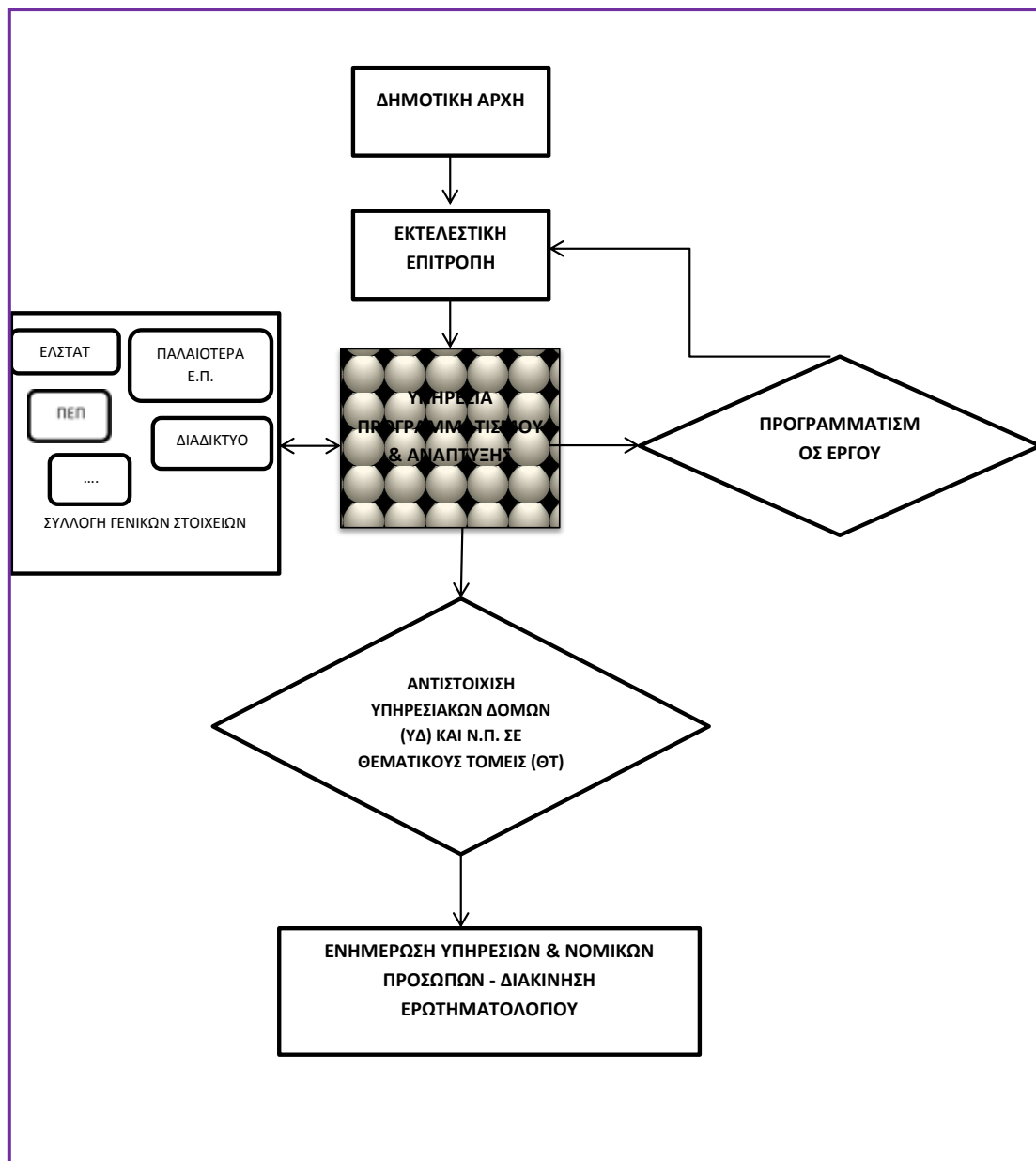
- α. Ο άξονας και το μέτρο του Ε.Π. όπου εντάσσεται η δράση.
- β. Ποσοτικά στοιχεία των εκροών που θα παραχθούν από τη δράση κατά το επόμενο έτος.
- γ. Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της δράσης ανά τρίμηνο.
- δ. Ο προϋπολογισμός δαπανών και οι πηγές χρηματοδότησης.
- ε. Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την υλοποίηση της δράσης.

Στο Ε.Π.Δ. μπορεί να τροποποιείται ο προγραμματισμός υλοποίησης των δράσεων που έχουν προβλεφθεί στο Ε.Π. Το Ε.Π.Δ. μπορεί επίσης να περιλαμβάνει νέες δράσεις.

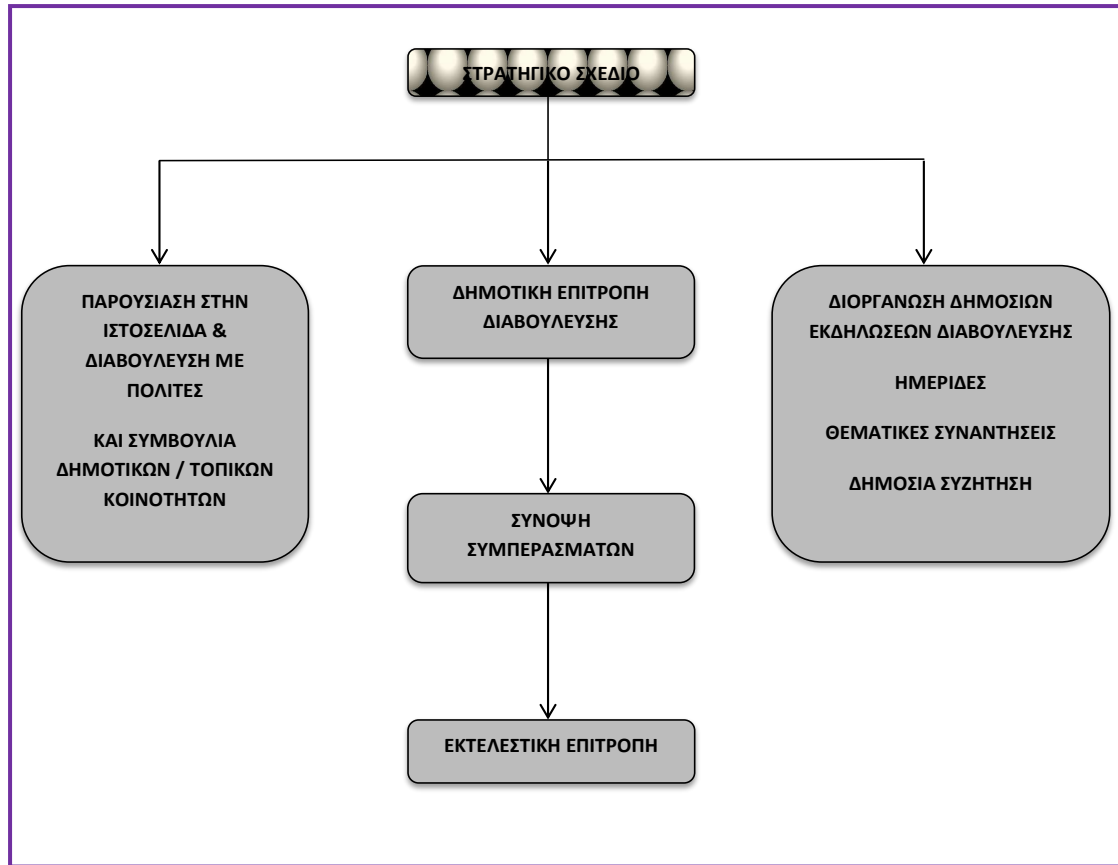
Σχετική με την Υ.Α. 18183/2007 είναι η Εγκύκλιος 66/2007 ΥΠ.ΕΣ. η οποία διευκρινίζει κάποια σημεία της εν λόγω Υ.Α. Δύο παρατηρήσεις της Εγκυκλίου χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής:

Η πρώτη αναφέρεται στη χρήση δεικτών κατά το σχεδιασμό και εφαρμογή του Ε.Π. και των Ε.Π.Δ. Αιτιολογείται η χρήση τους με το σκεπτικό ότι αποβλέπουν στη διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας της δράσης των Ο.Τ.Α., δεδομένης της πληθώρας των χρηματοδοτήσεων που διαχειρίζονται. Οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας προβλέπονται στο Ν. 3230/2004 (αναφορά στο Νόμο γίνεται σε επόμενη ενότητα) και η χρήση τους θα επιτρέπει την εφαρμογή διορθωτικών κινήσεων προς όφελος των Ε.Π. Η υποχρεωτική χρήση τους ισχύσει από την τρέχουσα δημοτική περίοδο (2011 – 2014).

Η δεύτερη σημαντική παρατήρηση αφορά στις διαδικασίες διαβούλευσης που προηγούνται της κατάρτισης του Ε.Π. Η διαβούλευση αποτελεί μια ουσιαστική και όχι απλά τυπική διαδικασία με ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς σχετίζεται τόσο με τη διαφάνεια της δράσης του Ο.Τ.Α., όσο και με την ευρύτερη αποδοχή των δράσεων του Ε.Π. Η μη σωστή τήρησή της μπορεί να αποτελέσει και αιτία απόρριψης του Ε.Π. κατά τον έλεγχο νομιμότητας από την Περιφέρεια.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7 : ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

ΔΙΑΡΚΗΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΚΗΡΥΓΜΕΝΩΝ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ & ΜΝΗΜΕΙΩΝ ΝΟΜΟΥ
ΛΑΚΩΝΙΑΣ

<http://listedmonuments.culture.gr>

α/α	Καλλικρατικός Δήμος	Τέως Δήμος	Αρχαιολογικοί Χώροι & Μνημεία	Ποσοστό (%)	Ποσοστό Καλλικρατικού Δήμου (%)
1	Ανατολικής Μάνης	Ανατολικής Μάνης	41	7,12	46,70
		Γυθείου	72	12,50	
		Οιτύλου	148	25,69	
		Σμύνους	8	1,39	
2	Ευρώτα	Γερωνθρών	20	3,47	9,20
		Έλους	6	1,04	
		Κροκεών	16	2,78	
		Νιάτων	3	0,52	
		Σκάλας	8	1,39	
3	Μονεμβασίας	Ασωπού	5	0,87	9,90
		Βοιών	21	3,65	
		Ζάρακα	4	0,69	
		Μονεμβασίας	20	3,47	
		Μολάων	7	1,22	
4	Σπάρτης	Σπάρτης	75	13,02	33,68
		Θεραπνών	20	3,47	
		Μυστρά	37	6,42	
		Οινούτος	17	2,95	
		Πελλάνας	27	4,69	
		Φάριδος	17	2,95	
		Καρυών	1	0,17	
5	Ελαφονήσου	Ελαφονήσου	3	0,52	0,52
Σύνολο			576	100,00	100,00

Πίνακας 9 ΔΙΑΡΚΗΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΚΗΡΥΓΜΕΝΩΝ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ & ΜΝΗΜΕΙΩΝ ΝΟΜΟΥ
ΛΑΚΩΝΙΑΣ