



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο
Πελοποννήσου**

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**«Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός των ΟΤΑ μέσα
από τις μεταρρυθμίσεις από το 1980 έως και σήμερα»**

ΤΑΚΜΑΚΗ ΑΣΗΜΙΝΑ

Κόρινθος, Μάρτιος 2018



**Department of Political Studies and International Relations - University of
Peloponnese**

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**«Developmental planning of local government
through the reforms from 1980 until today»**

TAKMAKI ASIMINA

Corinth, March 2018

«Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός των ΟΤΑ μέσα από τις μεταρρυθμίσεις από το 1980 έως και σήμερα»

Σημαντικοί όροι: αναπτυξιακός προγραμματισμός, επιχειρησιακός σχεδιασμός, τοπική αυτοδιοίκηση, περιφέρειες.

Περίληψη

Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός των ΟΤΑ δεν έχει επιδείξει σημαντικά αποτελέσματα από τις μεταρρυθμίσεις του 1980 έως και σήμερα. Τη δεκαετία του '80 έγιναν σημαντικές θεσμικές και κανονιστικές ρυθμίσεις αλλά τα επόμενα χρόνια δεν υπολογίστηκαν οι μεταβολές που έγιναν σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο αναπτυξιακός σχεδιασμός και προγραμματισμός να παρουσιάσει σημαντικά προβλήματα και να μην παρουσιάσει τα επιθυμητά αποτελέσματα λόγω αδυναμιών που υπήρξαν. Θετικό είναι ότι τα προβλήματα και οι αδυναμίες που υπήρχαν έχουν μελετηθεί και εντοπιστεί και ως εκ τούτου, έχουν διατυπωθεί μία σειρά προτάσεων που αν υιοθετηθούν μπορούν να οδηγήσουν στην επίλυση τους. Οι βασικότερες εξ αυτών τονίζουν την επικαιροποίηση του κανονιστικού πλαισίου αλλά και την ανάπτυξη κανόνων και οδηγιών προς αυτή την κατεύθυνση αλλά και την ανάπτυξη υποστήριξης σε όλα τα επίπεδα και τομείς.

«Developmental planning of local government through the reforms from 1980 until today»

Keywords: development planning, business planning, local government, regions.

Abstract

The development planning of Local Authorities has not shown significant results since the reforms of 1980 until today. In the 1980s important institutional and regulatory arrangements have been made, but in the years to come, the changes made at local government level have not been taken into account. As a result, development planning and programming have shown significant problems and did not show the desired results due to weaknesses. It is positive that the problems and weaknesses that have existed have been studied and identified and therefore a series of proposals have been formulated which, if adopted, can lead to their resolution. The main ones highlight the updating of the regulatory framework and the development of rules and guidelines in this direction as well as the development of support at all levels and sectors.

Περιεχόμενα

Περίληψη	3
Abstract.....	4
Περιεχόμενα.....	5
Κατάλογος πινάκων	7
Εισαγωγή	8
Κεφάλαιο 1	9
Θεσμικό πλαίσιο	9
1.1.N. 1622/1986	9
1.2.Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας».....	9
1.3.Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....	16
Κεφάλαιο 2	21
Η θεσμοθέτηση των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Τ.Α.Π.)	21
2.1. Υλοποίηση και εφαρμογή.....	21
2.2. Αποτελέσματα, προβλήματα και αδυναμίες	21
2.3. Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης	22
2.4.Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης	23
Κεφάλαιο 3	25
Επιχειρησιακά προγράμματα Ο.Τ.Α.	25
3.1.Τοπικός προγραμματισμός.....	25
3.2.Αρχές και σκοποί τοπικού προγραμματισμού	26
3.3.Επιχειρησιακά προγράμματα και συγχρηματοδότηση της Ε.Ε.....	26

3.4.Θεσμικό πλαίσιο.....	27
3.5.Διαδικασία κατάρτισης προγραμμάτων	29
Κεφάλαιο 4	30
Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός σήμερα	30
4.1.Περιφερειακός και τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός. Υφιστάμενη κατάσταση.....	30
4.2.Λόγοι για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.....	32
4.3.Προτάσεις βελτίωσης του αναπτυξιακού σχεδιασμού	35
4.4. Υποστήριξη του αναπτυξιακού σχεδιασμού	36
Συμπεράσματα	39
Βιβλιογραφία	40

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 2-1 - Κατανομή έργων ΕΠΤΑ σύμφωνα με το φορέα χρηματοδότησης.....	24
---	----

Εισαγωγή

Οι ΟΤΑ σήμερα βρίσκονται σε μία ιδιαίτερη θέση λόγω των προβλημάτων που δημιουργούνται κυρίως από την έλλειψη πόρων λόγω των δημοσιονομικών προβλημάτων που υπάρχουν. Η ανυπαρξία των κρατικών δομών που έχει δημιουργήσει η δημοσιονομική στενότητα έχει οδηγήσει πλήθος πολιτών να στραφούν προς την τοπική αυτοδιοίκηση για την κάλυψη των αναγκών τους, ακόμα και των βασικών πλέον λόγω των οικονομικών προβλημάτων που υπάρχουν.

Στην παρούσα φάση ο ρόλος που καλείται να επιτελέσει η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ιδιαίτερα σημαντικός αφού αυτή πρέπει να αποτελέσει τον μοχλό ανάπτυξης προς όλες τις κατευθύνσεις. Η μελέτη των λαθών του παρελθόντος και την πορείας που η τοπική αυτοδιοίκηση έχει στο πλαίσιο των αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί θα τονίσει τα σημεία και τις παραλείψεις που υπήρχαν με γνώμονα τον καλύτερο προγραμματισμό στο μέλλον.

Η παρούσα μελέτη είναι διαρθρωμένη σε τέσσερα κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αποτελεί μία αναδρομή του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο του αναπτυξιακού προγραμματισμού ξεκινώντας από τον Ν. 1622/1986 φτάνοντας μέχρι και την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης». Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα, τα Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εφαρμόστηκαν στην ελληνική αυτοδιοίκηση με στόχο να καταγραφούν τα αποτελέσματα τους και τα προβλήματα και οι αδυναμίες που παρουσίασαν. Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται τα Επιχειρησιακά Προγράμματα ΟΤΑ και ειδικότερα η έννοια και οι αρχές του τοπικού προγραμματισμού, οι αρχές και οι σκοποί τους, ο ρόλος της Ε.Ε. στη συγχρηματοδότηση, το θεσμικό πλαίσιο, η διαδικασία κατάρτισης των προγραμμάτων καθώς και η εφαρμογή τους. Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζονται η υφιστάμενη κατάσταση του περιφερειακού και τοπικού αναπτυξιακού προγραμματισμού, οι λόγοι για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα καθώς και προτάσεις βελτίωσης και υποστήριξης. Στο τέλος, παρατίθενται τα συμπεράσματα της μελέτης.

Κεφάλαιο 1

Θεσμικό πλαίσιο

1.1.N. 1622/1986

Για πολλές δεκαετίες, η τοπική αυτοδιοίκηση υπέστη ελάχιστες αλλαγές και αυτό δεν ήταν προς όφελος και βελτίωσης του θεσμού. Η περίοδος που θεωρείται καταλυτική για το θεσμό ήταν το 1981 με την άνοδο του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) στην εξουσία. Την περίοδο εκείνη, αλλάζει η σχέση μεταξύ κεντρικής και τοπικής εξουσίας, λόγω δύο ιστορικών συνθηκών. Η πρώτη ήταν ότι η Ελλάδα έγινε πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποτέλεσμα οι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς να χρειάζονται ανασυγκρότηση προκειμένου να μπορέσουν να προσεγγίσουν τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς. Η δεύτερη ήταν ότι το ΠΑ.ΣΟ.Κ. ήθελε να αναβαθμίσει την τοπική αυτοδιοίκηση θεωρώντας την ως τον φορέα που θα εξέφραζε τη συμμετοχή του λαού και κατά συνέπεια, θα υλοποιούσε τις σοσιαλιστικές υποσχέσεις και οράματα. Στόχος της συγκεκριμένης κυβέρνησης ήταν να απαγκιστρώσει την τοπική αυτοδιοίκηση από την κεντρική εξουσία. Αναθέτοντας στην τοπική αυτοδιοίκηση κάποιες διοικητικές αρμοδιότητες όχι μόνο ενισχύοντας τον ρόλο της αλλά αναμένοντας ότι θα αναζωογονούνταν και οι τοπικές πρωτοβουλίες επιλύοντας μία σειρά ζητημάτων που υπήρχαν στην περιφέρεια όπως η εγκατάλειψη των αγροτικών περιοχών και η έλλειψη υποδομών που υπήρχε στην επαρχία (Γετίμης & Καυκαλάς, 1990).

Ο Νόμος 1622/1986 ήταν ο πρώτος που αναφέρονταν στην περιφερειακή ανάπτυξη και στον προγραμματισμό. Ειδικότερα, στο άρθρο 71 αποσαφηνίζονταν τα είδη των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Τα αναπτυξιακά προγράμματα διακρίνονταν σε ετήσια και μεσοχρόνια, δηλαδή σε αυτά που διαρκούσαν παραπάνω από ένα χρόνο. Επιπλέον, ο στόχος των αναπτυξιακών προγραμμάτων ήταν ο εθνικός χώρος, οι περιφέρειες, οι νομαρχίες και οι δήμοι. Ανάλογα με τον στόχο, λάμβανε και το πρόγραμμα την ονομασία του. Με σχετικά άρθρα αποσαφηνίζονταν και η διαδικασία κατάρτισης και των δύο ειδών προγραμμάτων (Ν. 1622/1986).

1.2. Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» αφορούσε τις συνενώσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η σχετική απόφαση, λήφθηκε τον Νοέμβριο του 1996 από τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Το πρόγραμμα εκπονήθηκε με γοργούς ρυθμούς και παρουσιάστηκε ένα χρόνο αργότερα, τον Φεβρουάριο του 1997 (Χλέπας, 1999).

Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε μέσω του Ν. 2539/97 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Ν. 2539/97). Το πρόγραμμα συνάντησε πολλές αντιδράσεις, πριν, κατά τη διάρκεια αλλά και μετά την εφαρμογή του, στις οποίες θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια του κεφαλαίου.

Το πρόγραμμα πήρε το όνομα του πρώτου κυβερνήτη του ελληνικού κράτους για δύο λόγους. Ο πρώτος λόγος ήταν η απόδοση τιμής στον Καποδίστρια για την προσπάθεια δημιουργίας του κράτους ενώ ο δεύτερος, ήταν ο συμβολισμός της προσπάθειας των νεότερων μεταρρυθμιστών να ανασυγκροτήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση και κατά συνέπεια, και το κράτος (Κατσούλης, 2012).

Σύμφωνα λοιπόν με το νέο νόμο, δημιουργήθηκαν δήμοι αλλά και κοινότητες. Το κριτήριο για τον ορισμό των περιοχών ως δήμους ή κοινότητες ήταν πληθυσμιακό με όριο τους 1.000 κατοίκους. Κριτήριο επίσης αποτέλεσε η «ιδιαιτερη γεωγραφική θέση», δηλαδή η εδαφική μορφολογία, η απόσταση της περιοχής από τον πιο κοντινό ΟΤΑ καθώς και τη κατάσταση του οδικού δικτύου της περιοχής. Αυτό σημαίνει ότι κοινότητες μπορούσαν να αποτελέσουν και οικισμοί που τα προβλήματα που είχαν δεν τους επέτρεπαν να ενταχθούν σε δήμους (Χλέπας, 1999).

Μέσα από το πρόγραμμα δημιουργήθηκε μία σειρά συνενώσεων σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 2539/97: «Στους δήμους και τις κοινότητες, που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα», το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ» (Ν. 2539/97).

Η διάκριση των δήμων, σύμφωνα με το πρόγραμμα, ήταν η κάτωθι:

1. Ο δήμος- ενότητα χωριών που αφορούσε κυρίως τους αγροτικούς οικισμούς.

2. Ο δήμος- ημιαστικός οικισμός που αφορούσε τους οικισμούς που ο πληθυσμός τους υπέρβαινε τους 2.500 ή 5.000 κατοίκους. Στις περιπτώσεις αυτές προβλέπονταν η συνένωση όμορων δήμων.
3. Ο αστικός δήμος που θα προσαρτούσε τις όμορες κοινότητες.
4. Ο δήμος-νησί, δηλαδή κάθε νησί να αποτελεί ένα δήμο.
5. Ο δήμος- πολεοδομικό συγκρότημα που αφορά τις μητροπολιτικές περιοχές.
6. Ο δήμος- τμήμα μητροπολιτικής περιοχής (αφορά την Αττική και τη Θεσσαλονίκη) (Σμολόκτου & Χατζηνικόλα, 2007).

Μετά την εφαρμογή του Καποδίστρια, η Ελλάδα διαχωρίστηκε σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς, 900 δήμους και 133 κοινότητες. Η μεγάλη αλλαγή που επήλθε ήταν στον αριθμό των κοινοτήτων που στην απογραφή του 1991 έφταναν τις 5.382 ενώ οι δήμοι τους 441 (Αποστολόπουλος & Μπέζος, 1999).

Το νέο πρόγραμμα προωθούσε σημαντικές αλλαγές στη τοπική αυτοδιοίκηση. Οι συνενώσεις των δήμων έγιναν βάση των στόχων του προγράμματος. Ένας από αυτούς τους στόχους ήταν ο εκσυγχρονισμός του συστήματος διοίκησης. Σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση όδευε προς μία ανασυγκρότηση που θα της επέτρεπε, λόγω της ενδυνάμωσης των δήμων, να παρέχει αποτελεσματικές υπηρεσίες και στους κατοίκους της επαρχίας βελτιώνοντας με αυτό τον τρόπο την ποιότητα ζωής τους (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Το πρόγραμμα στόχευε επίσης στον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος μειώνοντας τα προβλήματα που εμφάνιζε σε τοπικό επίπεδο. Η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετώπιζε περισσότερους περιορισμούς απ' ότι οι πόλεις σε πολλά θέματα. Ένα από αυτά και ίσως και το πιο σοβαρό, ήταν οι πελατειακές σχέσεις που δημιουργούνταν ανάμεσα σε ψηφοφόρους- δημότες. Πελατειακές σχέσεις υπήρχαν και στις πόλεις αλλά στην επαρχία λόγω του ότι οι περιοχές ήταν μικρότερες και όλοι γνωρίζονται μεταξύ τους, δεν μπορούσε να υπάρξει αδιαφάνεια στη διαδικασία (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Ένας άλλος στόχος του προγράμματος ήταν να είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας και ο τρόπος διαχείρισης των πόρων καθώς επίσης και η κοινωνία να μπορεί να ασκεί έλεγχο στη τοπική εξουσία (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης). Τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης εντοπίζονταν σε όλες τις περιοχές αλλά στην επαρχία ο έλεγχος ήταν περιορισμένος λόγω μίας σειράς παραγόντων. Ενδεικτικά, ένα συμβούλιο αιρετών σε μία μικρή περιοχή μπορούσε να

διαθέτει τους πόρους με όποιο τρόπο ήθελε λόγω του ότι ήταν αποδεκτό στην τοπική κοινωνία ή γιατί έκανε λάθος ιεράρχηση των ζητημάτων. Εξάλλου, μία από τις προγραμματικές θέσεις που συνόδευε το πρόγραμμα Καποδίστριας ήταν ο περιορισμός των εξόδων και των δαπανών. Πολλοί δήμοι παρουσίαζαν ζημιές και ελλείμματα και είχαν προβεί σε μεγάλο δανεισμό. Με τον έλεγχο θεωρούνταν ότι θα σταματούσαν οι άσκοπες δαπάνες και θα ελεγχόταν η ορθή κατανομή των πόρων.

Στόχος ήταν επίσης και η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση να ενισχυθεί μέσω της ανάθεσης ευρύτερων αρμοδιοτήτων. Στο παρελθόν, οι περισσότερες αρμοδιότητες ήταν συγκεντρωμένες στο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης με αποτέλεσμα τα όργανα του πρώτο βαθμού να είναι εκτελεστικά και μόνο. Ο σχεδιασμός όμως εκ μέρους της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης παρέλειπε σημαντικές δραστηριότητες γιατί δεν γνώριζε και δεν κατανοούσε τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών όπως οι ίδιες (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Το πρόγραμμα υποστήριζε ότι η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θα δώσει νέα πνοή στην ύπαιθρο, θα συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη και θα οδηγήσει στην οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια. Οι πόροι και οι αρμοδιότητες που παρέχονταν στις επαρχίες τους επέτρεπαν να ιεραρχήσουν τις δράσεις τους σύμφωνα με τις ανάγκες της κάθε περιοχής, μεταφέροντας το κέντρο βάρους από κάποιες μεμονωμένες περιοχές και επιτρέποντας την ισοδύναμη ανάπτυξη της επαρχίας.

Το Υπουργείο Εσωτερικών αναφερόταν σε σαφή πλεονεκτήματα του προγράμματος για την ύπαιθρο βάση του σχεδιασμού που έκανε. Βασικό στοιχείο του σχεδιασμού ήταν ότι αναγνώριζε τις τοπικές ανάγκες που υπήρχαν και που δεν είχαν μέχρι εκείνη τη στιγμή καλυφθεί. Πλεονέκτημα αποτελούσε επίσης το γεγονός της διατήρησης ακέραιων των φορολογικών και άλλων προνομίων που είχαν στο παρελθόν (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Το πρόγραμμα εστίαζε ιδιαίτερα και στη νεολαία παρέχοντας την ευκαιρία για τα παιδιά που κατοικούν στην επαρχία να έχουν περισσότερες εκπαιδευτικές ευκαιρίες, τη δημιουργία υποδομών και έργων χρηματοδοτούμενων από το κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση, την απόκτηση φροντίδας μέσω σύγχρονων κοινωνικών υπηρεσιών στους δήμους, τη δημιουργία εργασιακών ευκαιριών για τους νέους, την παροχή ευκαιριών στους νέους ώστε να παραμείνουν στην επαρχία.

Η ανάπτυξη που θα αποκτούσαν οι επαρχιακοί δήμοι θα συνέβαλλε και στη δημιουργία κινήτρων των νέων για την παραμονή στην επαρχία. Οι δύο κύριοι λόγοι που οι νέοι της επαρχίας εγκατέλειπαν τις περιοχές τους ήταν η εκπαίδευση τους και η επαγγελματική τους αποκατάσταση. Η τοπική και οικονομική ανάπτυξης της περιοχής θεωρούνταν πως θα μπορούσε να προσφέρει νέα σχολεία, με αποτέλεσμα οι μαθητές να μην μετακινούνται από τη μία περιοχή στην άλλη, και εργασία. Αν οι ανάγκες αυτές καλύπτονταν, τότε θεωρούνταν εύλογο ότι οι νέοι θα παρέμεναν στις περιοχές τους και αυτές δεν θα ερήμωναν (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Σημαντικά πλεονεκτήματα όμως καταγράφονταν και στην περίπτωση των κοινοτήτων. Οι κοινότητες άλλαζαν μορφή, ρόλο και αναβαθμίζονταν. Πλέον, δεν ήταν αποκομμένες αλλά μετατρέπονταν σε μέλη ενός ισχυρού δήμου αποκτώντας και αυτές σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση. Διοικητικά, διατηρούσαν την αυτονομία τους με τα τοπικά συμβούλια που από εκτελεστικά όργανα αποκτούσαν και αρμοδιότητες. Επίσης, ήταν μέλη ενός δήμου αλλά παράλληλα και μέρος της διοίκησής του, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο ότι στον αναπτυξιακό σχεδιασμό οι περιοχές τους δεν θα παραμελούνταν. Σημαντική ήταν επίσης η διατήρηση των χωριών των κληροδοτημάτων και της περιουσίας τους. Με αυτό τον τρόπο, οι κοινότητες είχαν οικονομική αυτονομία ως ένα βαθμό και δεν εξαρτιόνταν αποκλειστικά από τη διανομή των πόρων στο κεντρικό δήμο. Μειονέκτημα αποτελούσε όμως η απομακρυσμένη διοίκηση στο επίπεδο της κριτικής. Στο παρελθόν, οι πρόεδροι των κοινοτήτων υπόκεινται στην κριτική των δημοτών τους που έβλεπαν καθημερινά την κάθε πράξη τους και ήταν πιο προσεκτικοί. Η απομάκρυνση όμως του κέντρου λήψεως αποφάσεων έκανε αυτούς που αποφάσιζαν να λειτουργούν ανεμπόδιστοι και να μην έχουν αίσθηση της κοινωνικής αντίδρασης (Γωγάκου & Κουτζιάρη, 2012).

Όπως τέθηκαν οι στόχοι του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», θα μπορούσαν να αποτελούν σημαντικά πλεονεκτήματα και κυρίως την σημαντική μεταρρύθμιση που χρειαζόταν η τοπική αυτοδιοίκηση αφού θεωρητικά παρείχε την ευκαιρία και στους κατοίκους της επαρχίας και ειδικότερα των χωριών, να έχουν μία ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση και να έχουν υπηρεσίες που διοικητικά, υπήρχαν στα αστικά κέντρα.

Σαν θεωρητικοί στόχοι δεν μπορούν να δεχθούν κριτική υπό την έννοια ότι είχαν σχεδιαστεί για την παροχή πλεονεκτημάτων και οφελών. Εντούτοις, τα χρόνια που

ακολούθησαν τη συνένωση των δήμων κατέδειξαν ότι το πρόγραμμα είχε σοβαρές ελλείψεις όσο αφορά την εφαρμογή του και δεν είχαν προβλεφθεί όλα τα ενδεχόμενα. Νομικά, όμως υπήρχαν και αδύνατα σημεία που προκάλεσαν σοβαρά προβλήματα τόσο κατά την εφαρμογή του προγράμματος αλλά και στη γενικότερη μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε. Πρώτα απ' όλα, το διοικητικό σύστημα της χώρας δεν μεταρρυθμίστηκε συνολικά με αποτέλεσμα ότι αλλαγές επήλθαν να είναι αποσπασματικές και να μείνουν ανολοκλήρωτες. Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση της οργάνωσης που το πρόβλημα έγινε προσπάθεια να επιλυθεί με απλές μετακινήσεις υπαλλήλων οι οποίοι όμως δεν είχαν την απαραίτητη οργανωτική υποστήριξη (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Όλο το πρόγραμμα όμως υλοποιήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών χωρίς τη συμμετοχή άλλων Υπουργείων με αποτέλεσμα να υπάρχουν τομείς οι οποίοι δεν ακολούθησαν την μεταρρύθμιση. Επίσης, οι νέοι δήμοι που δημιουργήθηκαν ήταν μικροί και δεν κατηγοριοποιήθηκαν τόσο διοικητικά όσο και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων όπως οι νησιωτικοί δήμοι (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Άλλα σημαντικά μειονεκτήματα ήταν ότι οι κοινότητες διατηρήθηκαν αλλά δεν αποτέλεσαν μέρος της συνένωσης με αποτέλεσμα να υπάρξει διοικητικό και οργανωτικό έλλειμμα, στην Αττική και στη Θεσσαλονίκη που αποτελούν δύο πολύ μεγάλες γεωγραφικές περιοχές. Δεν έγιναν συνενώσεις με αποτέλεσμα να συνεχίσει να υπάρχει μεγάλος αριθμός δήμων, το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης παρέμεινε αναλλοίωτο, δεν δημιουργήθηκε το θεσμικό πλαίσιο που θα επέτρεπε τον έλεγχο της διαφάνειας, δεν δημιουργήθηκε ένας νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων που να ενσωματώνει τις αλλαγές που επιχειρήθηκαν με το νέο πρόγραμμα, δεν δόθηκαν στα τοπικά συμβούλια αρμοδιότητες και πόροι αλλά είχαν μόνο συμβουλευτικό χαρακτήρα, και τέλος, οι αιρετοί δεν αναβαθμίστηκαν και ως συνέπεια, ούτε και το τοπικό πολιτικό σύστημα (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Χωροταξικά, τα νέα όρια που σχεδιάστηκαν είχαν το πλεονέκτημα ότι δεν έγιναν αυθαίρετα και με ασάφειες αλλά ορίστηκαν νομοθετικά. Από την άλλη, όμως ο χωροταξικός σχεδιασμός παρουσίασε πολλές αδυναμίες αφού τα κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη για τον χωροταξικό σχεδιασμό δεν ήταν αντικειμενικά με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν σημαντικά προβλήματα βιωσιμότητας στους νέους δήμους που δημιουργήθηκαν. Τα νέα όρια που τέθηκαν δεν ήταν αποτέλεσμα διαβουλεύσεων αλλά προέκυψαν βάση πολιτικών και κομματικών συσχετισμών, δηλαδή ασκήθηκαν κυρίως κομματικές επιρροές ώστε να παραμείνουν ενωμένες

περιοχές που θεωρούνταν ότι θα μπορούσαν να ευνοήσουν κυρίως το κόμμα που εφάρμοσε το πρόγραμμα (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Παρεμβάσεις επίσης υπήρχαν και στην επιλογή του διοικητικού κέντρου των νέων δήμων. Η επιλογή μίας περιοχής εξασφάλιζε σαφώς καλύτερη πρόσβαση στη διοίκηση στους δημότες της και κάθε τοπικός πολιτικός παράγοντας επιθυμούσε να το εξασφαλίσει προκειμένου να έχει στο μέλλον εκλογικά οφέλη. Τέλος, δεν λήφθηκε καθόλου υπόψη κατά τη διάρκεια του σχεδιασμού η γνώμη σημαντικών παραγόντων της περιοχής όπως οι επαγγελματίες, οι κοινωνικοί φορείς, κ.ά, δημιουργώντας με αυτό τον τρόπο μία σειρά προβλημάτων.

Αναφορικά με τα οικονομικά ζητήματα που προέκυψαν από το πρόγραμμα, ένα βασικό πλεονέκτημα ήταν ότι θεσμοθετήθηκε για τους νέους δήμους ένα πενταετές πρόγραμμα χρηματοδότησης με περιθώριο πρόσθεσης δύο ακόμα ετών. Αυτό έδινε το περιθώριο να δρομολογηθούν έργα που υπήρχε περιθώριο να χρηματοδοτηθούν και έτσι μειώνονταν το ενδεχόμενο να μείνουν ανολοκλήρωτα.

Γενικότερα προς την αυτοδιοίκηση κατευθύνονταν πόροι από διαφορετικά υπουργεία ανάλογα με τα προγράμματα. Με το πρόγραμμα η διαχείριση δεν αφέρθηκε στην ευχέρεια των ΟΤΑ αλλά προβλέφθηκε ώστε να είναι ορθολογική. Αυτό εξασφάλισε ότι οι πόροι διανέμονταν εκεί που έπρεπε και δεν ξοδεύονταν αλόγιστα.

Το πρόγραμμα περιλάμβανε μία σημαντική προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση: να υπάρχει ένας μακροπρόθεσμος σχεδιασμός βάση κριτηρίων ώστε να γίνεται έλεγχος και πρόγνωση των πόρων που θα δαπανηθούν αλλά και των έργων που θα επιτελεστούν. Η προϋπόθεση αυτή, απέκλειε δύο σημαντικά φαινόμενα που επικρατούσαν κατά κόρον στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το πρώτο ήταν για προεκλογικούς σκοπούς κυρίως, να αναγγέλλονται και να ξεκινούν έργα τα οποία έμεναν ανολοκλήρωτα. Το δεύτερο ήταν, με την πρόφαση των έργων, οι δήμοι να λαμβάνουν χρηματοδότηση, που χρησιμοποιούνταν για άλλους σκοπούς μην επιτρέποντας τη δημιουργία ακόμα και έργων υποδομής. Λόγω του προβλεπόμενου ελέγχου λοιπόν, βελτιώθηκε η διαφάνεια διαχείρισης πόρων (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Εντούτοις, οι ελλείψεις στον κεντρικό σχεδιασμό αλλά και οι αδυναμίες εφαρμογής του προγράμματος δημιούργησαν και σοβαρές αδυναμίες στον οικονομικό τομέα. Το πρόγραμμα τελικώς εφαρμόστηκε με την ίδια διανομή πόρων όπως στο παρελθόν. Δεν έγινε αναδιανομή και επιπλέον δεν χρηματοδοτήθηκε το πρόγραμμα ώστε να καλυφθούν οι νέες ανάγκες που δημιούργησαν οι συνενώσεις. Επίσης, η χρηματοδότηση γινόταν μόνο από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

(ΚΑΠ). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του προγράμματος παρακρατήθηκε από τους ΟΤΑ το μεγαλύτερο ποσό θεσμοθετημένων πόρων από ποτέ και δεν υπήρχαν καθόλου έκτακτες χρηματοδοτήσεις από τα υπουργεία ενώ αυτό είχε προβλεφθεί δημιουργώντας σημαντικά ζητήματα (ΚΕΔΚΕ, 2008).

Οι νέοι δήμοι που δημιουργήθηκαν δεν μπορούσαν μόνοι τους να εξασφαλίσουν την οικονομική τους βιωσιμότητα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργήσουν σχέση εξάρτησης με την κυβέρνηση προκειμένου να μπορούν να εξασφαλίσουν τη χρηματοδότηση τους. Επίσης, το μέγεθος των δήμων δεν τους επέτρεπε την ανάπτυξη επιχειρησιακής δραστηριότητας με αποτέλεσμα να μην μπορούν να εκμεταλλευτούν τους πόρους που ήταν διαθέσιμοι από διάφορα προγράμματα (ΚΕΔΚΕ, 2008).

1.3. Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εφαρμόστηκε με το νόμο 3852/2010 διαιρώντας διοικητικά την Ελλάδα εκ νέου. Με το ίδιο πρόγραμμα, καθορίστηκαν εκ νέου και τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων αλλά και η εκλογή και οι αρμοδιότητες των οργάνων τους.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ψηφίστηκε και εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 2010 αφού σύμφωνα με αυτό έγιναν οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους. Στην ουσία, ο «Καλλικράτης» θεωρήθηκε ως συνέχεια του προγράμματος «Καποδίστριας» αφού διέπονταν από την ίδια φιλοσοφία, δηλαδή της συνένωσης μικρών δήμων και τη δημιουργία μεγαλύτερων. Το πρόγραμμα επέφερε σημαντικές αλλαγές και στους δύο βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι μειώθηκαν αριθμητικά και το ίδιο έγινε και με τα νομικά τους πρόσωπα. Οι νομαρχίες που ήταν 57 μετατράπηκαν σε 13 περιφέρειες. Αλλαγές υπήρξαν επίσης στη χρηματοδότηση, στο χρόνο θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων αλλά και στις αρμοδιότητες. Οι βασικές αλλαγές και οι επιπτώσεις τους θα εξεταστούν αναλυτικά στη συνέχεια του κεφαλαίου.

Η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» μετέβαλλε τον διοικητικό χάρτη της Ελλάδος που χωρίστηκε σε επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, 13 περιφέρειες και 325 δήμους (Ν. 3852/2010).

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του δήμου καθώς και η επέκταση των ορίων τους, οδήγησε αναπόφευκτα στον επανασχεδιασμό του συστήματος της τοπικής διακυβέρνησης. Αυτό οδήγησε με τη σειρά του στη θεσμική κατοχύρωση του

πολιτικού ρόλου των αιρετών οργάνων μέσω της νομοθέτησης για την καταστατική τους θέση, τη συμμετοχή τους στα συλλογικά όργανα καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους.

Ο Ν. 3852/2010 ορίζει την καταστατική θέση των αιρετών και εναρμονίζεται για πρώτη φορά με αυτά που προβλέπει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας για κοινωνική και οικονομική κάλυψη των αιρετών. Στην ουσία, αναγνωρίζεται ότι οι αιρετοί έχουν πλέον διευρυμένα καθήκοντα και υποχρεώσεις λόγω του μεγέθους των δήμων και τους παρέχει τους απαραίτητους πόρους και χρόνο προκειμένου να ασκούν την αποστολή τους ανεμπόδιστα και αποδοτικά. Με τη θέσπιση αντιμισθίας η οποία παρέχεται στο δήμαρχο, στους αντιδημάρχους και στους προέδρους των δημοτικών συμβουλίων, εξασφαλίζεται ότι δεν θα εμπλέκονται με άλλες δραστηριότητες προκειμένου να αποκομίσουν οικονομικούς πόρους αλλά μόνο με το αντικείμενο τους.

Αυτό είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο. Στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση η διαφθορά είναι πολύ μεγάλη. Επίσης, η ενασχόληση με τα δημοτικά ενός συμβούλου απαιτεί πολύ χρόνο. Μόνο για τη διεξαγωγή των δημοτικών συμβουλίων απαιτείται χρόνος για τη μελέτη των φακέλων και των εισηγήσεων για τα θέματα. Επίσης, χρόνος απαιτείται και για άλλες υποθέσεις του δήμου, ειδικά αν ο δημοτικός σύμβουλος συμμετέχει σε κάποια δημοτική επιχείρηση ή είναι αντιδήμαρχος, κάτι που σημαίνει ότι έχει επιπλέον αρμοδιότητες. Η δουλειά που απαιτείται δεν είναι εφικτό να γίνει αν κάποιος δημοτικός σύμβουλος παράλληλα εργάζεται και μάλιστα πολλές ώρες. Αυτό στο παρελθόν οδήγησε σε φαινόμενα διαφθοράς που κάποια από αυτά είχαν την λογική ότι με κάποιο τρόπο ο δημοτικός σύμβουλος πρέπει να «αποζημιώνεται» από την στιγμή που δεν μπορεί να εργαστεί πολλές ώρες γιατί ο χρόνος του δαπανάται σε υποθέσεις του δήμου. Έτσι, ειδικά δημοτικοί σύμβουλοι που η δραστηριότητα τους σχετιζόταν με τις προμήθειες του δήμου και με κατασκευαστικές, λάμβαναν προμήθεια για τις επιλογές τους. Η οικονομική κάλυψη των αιρετών επιλύει πολλά προβλήματα. Πρώτα απ' όλα, τους παρέχει τους απαραίτητους πόρους ώστε να συντηρούνται αφιερώνοντας περισσότερο χρόνο στις δημοτικές υποθέσεις. Επιπλέον, τους παρέχει τους πόρους που χρειάζονται ώστε να μην υπάρχει καμία «δικαιολογία» για φαινόμενα διαφθοράς. Τέλος, παρέχονται στους δημοτικούς συμβούλους οι απαραίτητοι πόροι που τους χρειάζονται για να κινούνται και να συμμετέχουν σε διάφορες υποθέσεις και εκδηλώσεις σχετικές με το δήμο. Για παράδειγμα, ένας δημοτικός σύμβουλος μπορεί

να συμμετέχει στις εκδηλώσεις που κάνουν διάφοροι φορείς και σύλλογοι της περιοχής για να γνωρίσει τον κόσμο που συμμετέχει σε αυτούς και να ενημερωθεί για τις υποθέσεις που τους απασχολούν. Για να συμμετέχει όμως σε αυτές τις εκδηλώσεις θα πρέπει να δαπανήσει το λιγότερο το αντίτιμο της πρόσκλησης και αναμένεται από αυτόν και οικονομική ενίσχυση. Τα έξοδα αυτά δεν μπορεί να τα καλύψει ένας δημοτικός σύμβουλος μόνο από τους προσωπικούς του πόρους και σε αυτή την περίπτωση θα αναγκαστεί να απομονωθεί. Αν όμως του παρέχονται έξοδα κινήσεως, τότε θα μπορεί να συμμετέχει αβίαστα και να έρχεται σε επαφή με τους δημότες (Κουταλάκης, χ.χ.).

Ο ρόλος όμως των δημοτικών συμβούλων στο Καλλικράτη έχει και αναπτυξιακές διαστάσεις. Το πρόγραμμα αποδίδει στους δήμους μία σειρά αρμοδιοτήτων που στο παρελθόν ανήκαν στις νομαρχίες σε τομείς όπως το περιβάλλον και η ποιότητα ζωής, η υγεία, η παιδεία, ο αθλητισμός, ο πολιτισμός, κ.ά.

Ο αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτεί τη συνεργασία πολλών φορέων και παραγόντων. Εντούτοις, ο ρόλος των δημοτικών συμβούλων είναι καθοριστικός γιατί λόγω της ιδιότητας τους και της πολιτικής τους διάστασης μπορούν να συνδέσουν τις επιμέρους πρωτοβουλίες αλλά και τα αιτήματα που υπάρχουν, σε ένα συνολικό πρόγραμμα ανάπτυξης.

Για να επιτευχθεί όμως αυτό θα πρέπει οι δημοτικοί σύμβουλοι να έχουν τη γνώση και την ικανότητα ανάλυσης των τοπικών δυνατοτήτων ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να γνωρίζουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά, τους ποσοτικούς δείκτες αλλά και τις αδυναμίες που υπάρχουν στην περιοχή τους και που σχετίζονται με την ανάπτυξη τους (Κουταλάκης, χ.χ.).

Ένας άλλος νέος θεσμός είναι αυτός της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης. Ο θεσμός αυτός συγκροτείται στους δήμους που έχουν πάνω από 10.000 κατοίκους και η θητεία της είναι μέχρι 2,5 έτη. Με απόφαση δημοτικού συμβουλίου η επιτροπή μπορεί να συγκροτηθεί και σε δήμους με λιγότερους κατοίκους. Την Επιτροπή αυτή αποτελούν εκπρόσωποι τοπικών φορέων της κοινωνίας όπως:

- α) των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων
- β) των επιστημονικών συλλόγων και φορέων
- γ) των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών
- δ) των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα
- ε) των ενώσεων και συλλόγων γονέων
- στ) των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων

- ζ) των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών
- η) άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών
- θ) εκπρόσωποι των τοπικών συμβουλίων νέων και
- ι) δημότες (Ν. 3852/2010).

Η επιτροπή μαζί με τον πρόεδρο της μπορεί να αποτελείται από 25 έως 50 μέλη. Το 1/3 της επιτροπής αποτελείται από δημότες που επιλέγονται με κλήρωση. Με κλήρωση επιλέγονται και τα υπόλοιπα μέλη εφόσον οι υποψηφιότητες είναι περισσότερες. Πρόεδρος της είναι ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος που θα ορίσει. Στις συνεδριάσεις καλούνται και έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου εκπρόσωποι κρατικών αρχών, τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων και οι επικεφαλές των δημοτικών παρατάξεων που έχουν αιρετούς στο δημοτικό συμβούλιο. Η επιτροπή συνεδριάζει μία φορά το χρόνο υποχρεωτικά πριν από τη σύνταξη του προϋπολογισμού και του επιχειρησιακού προγράμματος και τουλάχιστον ανά τρεις μήνες για άλλα θέματα. Οι αρμοδιότητες της επιτροπής είναι:

- α) Γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του δήμου, το επιχειρησιακό πρόγραμμα και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου.
- β) Γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το δημοτικό συμβούλιο ή τον δήμαρχο.
- γ) Εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.
- δ) Δύναται να διατυπώνει παρατηρήσεις επί του περιεχομένου των κανονιστικού χαρακτήρα αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 79 του Κ.Δ.Κ.» (Ν. 3852/2010).

Η διατύπωση γνώμης από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου. Οι προτάσεις της ηλεκτρονικής διαβούλευσης συγκεντρώνονται και συστηματοποιούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου και παρουσιάζονται από τον πρόεδρο της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της.

Ένα άλλο σημαντικό όργανο του Καλλικράτη είναι η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Η Επιτροπή συγκροτείται σε δήμους που έχουν πάνω από 10.000 κατοίκους και όπως μαρτυρά και το όνομα της, έργο της η μέριμνα για τις δράσεις που έχουν ως στόχο

την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων και ειδικότερα των ΑΜΕΑ. Η επιτροπή αυτή όπως και η οικονομική, αποτελείται από το δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο που ορίζει και από αιρετούς σύμφωνα με τον αριθμό του δημοτικού συμβουλίου (6 μέλη σε 27μελές συμβούλιο, 8 μέλη σε 45μελές συμβούλιο, κ.λπ.). Τα μέλη εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου.

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής είναι αρμόδια για:

- «i) τη χορήγηση προέγκρισης ίδρυσης καταστημάτων και επιχειρήσεων μετά από προέλεγχο του σχετικού αιτήματος του ενδιαφερομένου,
- ii) την ανάκληση ή την οριστική αφαίρεση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων επιχειρήσεων και λοιπών εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων αρμοδιότητας του δήμου,
- iii) τη χορήγηση ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας μουσικής.

Επίσης, εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο:

- i) θέματα καθορισμού χρήσεων γης,
- ii) θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, προγραμματισμού εφαρμογής ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.), πολεοδομικών μελετών, ανάπλασης περιοχών, πολεοδομικών επεμβάσεων, χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπλασης, ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών, αποζημίωσης ρυμοτομούμενων, πολεοδομικών ρυθμίσεων, εισφοράς σε γη ή σε χρήμα, περιοχών ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) και έγκρισης πολεοδομικών μελετών,
- iii) τη λήψη αποφάσεων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος,
- iv) τη λήψη αποφάσεων για θέματα χωροθέτησης κοιμητηρίων, κατά τις προβλέψεις του ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124 Α'), κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και άλλων, σχετικών με το αντικείμενο, αρμοδιοτήτων του,
- v) το σχέδιο κανονιστικών αποφάσεων των άρθρων 79 και 82 του Κ.Δ.Κ.» (Ν. 3852/2010).

Άλλες αρμοδιότητες της είναι:

«2. Η επιτροπή ποιότητας ζωής συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στους τομείς αρμοδιότητάς της, η οποία συζητείται και εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο. 34
3. Το δημοτικό συμβούλιο μπορεί, για θέματα ιδιαίτερα σοβαρά, με ειδική αιτιολογία, και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του να αποφασίζει ότι θα ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες των προηγούμενων παραγράφων.

4. Η επιτροπή ποιότητας ζωής με ειδική απόφαση που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της μπορεί να παραπέμπει συγκεκριμένο θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητά του» (Ν. 3852/2010).

Κεφάλαιο 2

Η θεσμοθέτηση των Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Τ.Α.Π.)

2.1. Υλοποίηση και εφαρμογή

Στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν εφαρμοστεί κυρίως μέθοδοι και πρακτικές προγραμματισμού παραδοσιακού χαρακτήρα. Οι τάσεις όμως που έχουν αναπτυχθεί στο εξωτερικό καθώς και η μη επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων κατέδειξε την ανάγκη ύπαρξης και εφαρμογής διαφορετικών τακτικών σχεδιασμού. Σταδιακά λοιπόν και ειδικότερα τα τελευταία χρόνια άρχισαν και στους ΟΤΑ στην Ελλάδα να εισάγονται νέες τακτικές που βασικό τους χαρακτηριστικό είναι η οριοθέτηση στόχων. Μία τέτοια διαδικασία είναι η προσπάθεια να εντοπιστούν οι ανάγκες που υπάρχουν αλλά και αυτές που θα προκύψουν στο μέλλον. Επίσης, μία άλλη τεχνική είναι να καθορίζονται στόχοι για κάθε λειτουργία που ακολουθείται καθώς και να αποτυπώνονται και να αξιολογούνται όλες οι πιθανές λύσεις που υπάρχουν για την επίτευξη τους με στόχο την επιλογή της πιο κατάλληλης. Σημαντική μέθοδος επίσης είναι το γεγονός ότι οι διαδικασίες προγραμματισμού δεν υλοποιούνται μεμονωμένα αλλά σχετίζονται με αυτές του προϋπολογισμού και ότι η αξιολόγηση εφαρμόζεται σε διαφορετικά στάδια και είναι συνεχόμενη (Δαλιέτου κ.ά, 2009).

Η υιοθέτηση αυτών των μεθόδων δεν είναι τυχαία και έχει ένα συγκεκριμένο στόχο που αναδείχθηκε από τις πολιτικές του παρελθόντος. Ο στόχος αυτός είναι ο μακροχρόνιος προγραμματισμός ώστε τα προβλήματα που υπάρχουν να μην επιλύονται μεμονωμένα και αποσπασματικά (Δαλιέτου κ.ά, 2009).

2.2. Αποτελέσματα, προβλήματα και αδυναμίες

Τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα εισήχθησαν με τον Ν. 1622/1986. Οι δήμοι εκπόνησαν τα προγράμματα αυτά βάσει των κατευθύνσεων που τα ίδια έθεταν.

Τα αποτελέσματα όμως από την εφαρμογή τους δεν ήταν τα αναμενόμενα. Πολλά από αυτά θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υλοποιήθηκαν καν παρά τον αρχικό τους σχεδιασμό. Άλλα πάλι μπορεί μεν να εφαρμόστηκαν αλλά προέκυψαν σημαντικά προβλήματα (Νικολόπουλος κ.ά., 2008).

Οι λόγοι για την μη υλοποίηση αλλά και για την προβληματική εφαρμογή των προγραμμάτων είναι συγκεκριμένοι. Ένας από αυτούς είναι ότι τα προγράμματα τα σχεδίασαν εξωτερικά γραφεία μετά από ανάθεση τους από τους δήμους. Τα γραφεία αυτά όμως μπορεί να είναι εξειδικευμένα στο σχεδιασμό αλλά δεν μπορούν να γνωρίζουν τις ανάγκες της κάθε περιοχής. Το αποτέλεσμα ήταν οι μελέτες που δημιουργούνταν να μην σχετίζονται με τις πραγματικές συνθήκες και τις ανάγκες των περιοχών για τις οποίες εκπονούνταν. Ένα άλλο πρόβλημα ήταν ότι οι κάτοικοι των περιοχών και οι αντίστοιχοι φορείς δεν λαμβάνονταν υπόψη σε κανένα στάδιο του προγραμματισμού. Οι αρχές δεν συνεργάζονταν μαζί τους ούτε κατά τη διάρκεια λήψης αποφάσεων αλλά ούτε και στη διάρκεια της υλοποίησης των προγραμμάτων. Έτσι, και σε αυτή την περίπτωση, πολλά προγράμματα δεν αντανακλούσαν τις ανάγκες των κατοίκων των περιοχών (Νικολόπουλος κ.ά., 2008).

Μία άλλη αδυναμία ήταν ότι τα προγράμματα που εφαρμόστηκαν δεν αξιολογήθηκαν ώστε να εντοπιστεί αν παρουσιάζεται κάποιο πρόβλημα. Η αξιολόγηση τους θα μπορούσε να οδηγήσει στην αναπροσαρμογή τους ώστε να είναι αποτελεσματικά αλλά κάτι τέτοιο δεν έγινε. Πρόβλημα όμως αποτέλεσαν και οι αδυναμίες που είχαν οι ίδιοι οι ΟΤΑ. Πολλοί από αυτούς δεν είχαν τους απαραίτητους πόρους για την αποτελεσματική υλοποίηση των προγραμμάτων. Οι ελλείψεις που παρουσίαζαν ήταν τόσο σε οικονομικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο προσωπικού που ακόμα και όταν υπήρχε δεν ήταν εξειδικευμένο για να διαχειριστεί με σωστό τρόπο τα προγράμματα (Νικολόπουλος κ.ά., 2008).

Τα προβλήματα αυτά οδήγησαν σταδιακά στην εγκατάλειψη των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και της αντικατάστασή τους, με τον Ν. 3463/2006, με τα επιχειρησιακά προγράμματα που ήταν τετραετή και τα οποία θα αναλυθούν εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο.

2.3. Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το πρώτο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφεξής ΕΑΠΤΑ-1, αναπτύχθηκε την περίοδο 1989-1993. Το πρόγραμμα είχε προϋπολογισμό

ύψους 60 δισεκατομμυρίων δραχμών. Το δεύτερο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφεξής ΕΠΤΑ 2, αφορούσε την περίοδο 1994-1999 και είχε προϋπολογισμό τέσσερις φορές μεγαλύτερο, δηλαδή 250 δισεκατομμύρια δραχμές.

Αυτά τα δύο προγράμματα ήταν τα πρώτα που έγιναν οργανωμένα και μέρος της χρηματοδότησης τους προήλθε από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα 20% της χρηματοδότησης τους προήλθε από τους ίδιους τους ΟΤΑ αφού θεωρήθηκαν μέρος των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2004).

Η εφαρμογή των προγραμμάτων δεν παρουσίασε θετικά αποτελέσματα και η βασική αιτία ήταν ότι δεν υλοποιήθηκαν με επιτυχία. Βασικό πρόβλημα και αδυναμία αποτέλεσε ότι οι πόροι δεν αξιοποιήθηκαν αποδοτικά αφού η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν διασπασμένη σε έναν μεγάλο αριθμό δήμων και κοινοτήτων. Η πολυδιάσπαση έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί με συνενώσεις αλλά η κατάσταση δεν στέφθηκε με επιτυχία και το ίδιο έγινε και με την εφαρμογή των προγραμμάτων (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2004).

Τα προβλήματα που διαπιστώθηκαν οδήγησαν το 2004 στην ψήφιση του Ν. 3274 με τον οποίο έγινε η θεσμοθέτηση του αναπτυξιακού προγράμματος «Θησέας». Η χρονική διάρκεια του προγράμματος ήταν η περίοδος 2005-2009 και η χρηματοδότηση του έφτασε τα τρία δισεκατομμύρια ευρώ χωρίς σε αυτά να περιλαμβάνονται οι ιδιωτικοί πόροι που αναμένονταν να υπάρξουν. Η πλειοψηφία των πόρων του προγράμματος αναμένονταν να προκύψουν από τους ίδιους τους ΟΤΑ (Θησέας, 2009).

Στόχος του προγράμματος ήταν να υποστηριχθεί η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα οι οργανισμοί του για να υπάρχουν επενδύσεις σε τοπικό επίπεδο και επιπλέον οι υποδομές και οι υπηρεσίες που διέθεταν να αναβαθμιστούν για την επίτευξη μίας ανάπτυξης που θα έχει βιωσιμότητα και ισορροπία (Θησέας, 2009).

Και στην περίπτωση αυτού του προγράμματος όμως εντοπίστηκαν σημαντικά προβλήματα. Το πρόγραμμα δεν είχε μεγάλη απορροφητικότητα αφού μεγάλος αριθμός των ΟΤΑ δεν το αξιοποίησε με τον κατάλληλο τρόπο. Επιπλέον, η υλοποίηση του δεν είχε συνάφεια με τον κεντρικό στόχο του. Το πρόγραμμα σχεδιάστηκε για την υποστήριξη των μικρών ΟΤΑ κυρίως που στο παρελθόν αντιμετώπιζαν τα μεγαλύτερα προβλήματα. Αυτοί οι ΟΤΑ όμως παρουσίασαν και τα περισσότερα προβλήματα με επίκεντρο τις νομικές δεσμεύσεις. Πρόβλημα υπήρξε επίσης από τους μικρούς ΟΤΑ στην απορρόφηση των προϋπολογισμών του προγράμματος (Γκέκας, 2008).

2.4.Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η ουσιαστική εφαρμογή μέτρων ανάπτυξης στην τοπική αυτοδιοίκηση έγινε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Οι ενώσεις των δήμων που περιλάμβανε συνοδεύτηκε από ένα πρόγραμμα που θα βοηθούσε και θα υποστήριζε τους νέους οργανισμούς που θα δημιουργούνταν. Αυτό θα γίνονταν μέσω του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφεξής ΕΠΤΑ, μέσω του οποίου θα δημιουργούνταν οι υποδομές που χρειαζόνταν για να λειτουργήσουν οι νέοι δήμοι.

Ενώ αρχικά η διάρκεια του προγράμματος ήταν πενταετής, δηλαδή από το 1998 μέχρι και το 2002, τελικά η λήξη του έγινε στα τέλη του 2004.

Ένα μεγάλο πρόβλημα που προέκυψε ήταν ότι οι μέσοι προϋπολογισμοί που είχαν σχεδιαστεί ανά έργο διαφοροποιήθηκαν σημαντικά. Αυτό οφείλεται στις επιλογές που έκαναν οι ΟΤΑ και στα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν. Μία άλλη αδυναμία που παρουσιάστηκε ήταν αυτή του διαφορετικού βαθμού απορρόφησης του προγράμματος. Για παράδειγμα ενώ οι περιφέρειες Θεσσαλίας, Κρήτης και Κεντρικής Μακεδονίας απορρόφησαν πάνω από το 80% των έργων του προγράμματος, η περιφέρεια Νότιου Αιγαίου απορρόφησε μετά βίας λίγο πάνω από το μισό, δηλαδή 57% των έργων (Σαπουνάκη, 2005).

Το μεγαλύτερο όμως πρόβλημα του προγράμματος ήταν ότι περιλάμβανε διαφορετικά έργα που ανήκαν στην αρμοδιότητα διαφορετικών υπουργείων. Τα υπουργεία όμως δεν κατάφεραν να συντονιστούν μεταξύ τους για τα έργα και αυτό διαφαίνεται και από την κατανομή τους όπως απεικονίζεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2-1 - Κατανομή έργων ΕΠΤΑ σύμφωνα με το φορέα χρηματοδότησης

A/A	Φορέας χρηματοδότησης	Πλήθος έργων	Εγκεκριμένος προϋπολογισμός	Έργα %	Προϋπολογισμός %
1	ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.	17.365	2.065.558.455	79.4%	70.6%
2	Γενική Γραμματεία Αθλητισμού	2.631	717.336.541	12.0%	24.5%
3	Υπουργείο Πολιτισμού	306	33.732.479	1.4%	1.2%
4	ΥΠ.ΕΘ.Ο.-Οικονομικών	189	56.849.363	0.9%	1.9%
5	Υπουργείο Μεταφορών	33	71.250	0.2%	0.0%
6	Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.	225	1.249.047	1.0%	0.0%
7	Υπουργείο Αιγαίου	1	100.000	0.0%	0.0%

8	Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης	633	16.175.822	2.9%	0.6%
9	Άλλα υπουργεία	493	36.609.271	2.3%	1.3%
10	Σύνολο	21.876	2.927.682.227	100%	100%

Πηγή: Σαπουνάκη, 2005.

Κεφάλαιο 3

Επιχειρησιακά προγράμματα Ο.Τ.Α.

3.1. Τοπικός προγραμματισμός

Ο προγραμματισμός είναι βασικό χαρακτηριστικό της ανάπτυξης της τοπικής αυτοδιοίκησης αφού μέσω αυτού είναι εφικτή η αξιοποίηση των πόρων με τρόπο που παρέχει οφέλη στους κατοίκους της. Αυτός είναι και ο λόγος που έχει αποκτήσει ιδιαίτερη σημασία σε όλο τον κόσμο αφού έχει διαφανεί ότι η έλλειψη προγραμματισμού μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά εμπόδια στην τοπική ανάπτυξη ακόμα και στις βασικές και απαραίτητες δομές που απαιτείται να υπάρχουν. Ο τρόπος υπερνίκησης των εμποδίων αυτών είναι ο τοπικός προγραμματισμός γιατί μέσω αυτού μπορούν να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις που θα επιτρέψουν την ανάπτυξη των περιοχών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της (Φαναριώτης, 1999).

Αυτό εγείρει το ζήτημα ποιος είναι ο κατάλληλος σχεδιασμός που πρέπει να ακολουθείται στην περίπτωση του δημόσιου τομέα και δη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο παρελθόν, το πρότυπο που ακολουθούνταν ήταν αυτό όπου όλες οι αποφάσεις λαμβάνονταν από την ηγεσία των αρχών χωρίς τη συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών. Πριν κάποιες δεκαετίες όμως άρχισε να γίνεται αντιληπτό ότι σε αυτού του είδους τις διαδικασίες θα πρέπει να συμμετέχουν και οι τοπικές κοινωνίες και μάλιστα να αποτελούν αν όχι καταλυτικό, βασικό παράγοντα των διαδικασιών, ένα πρότυπο που προσπάθησε να εφαρμοστεί και στην Ελλάδα (Evangelinides – Arachonitou, 1990).

Το πρότυπο αυτό ακολουθεί τα τοπικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής και πάνω σε αυτό βασίζεται τόσο η τοπική όσο και η περιφερειακή ανάπτυξη. Η υιοθέτηση του σε άλλες χώρες με κοινά χαρακτηριστικά με την Ελλάδα όπως η περίπτωση της Ιταλίας έχει καταδείξει θετικά αποτελέσματα και επέτρεψε την ανάδυση νέων μορφών ανάπτυξης (Garofoli, 1990).

Για την επίτευξη των παραπάνω απαιτείται οι τοπικές αρχές να αναπτύξουν την ικανότητα να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν τοπικές παρεμβάσεις. Ειδικά σε επίπεδο δήμων, οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει να εστιάζουν στους τοπικούς πόρους που υπάρχουν αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στην κινητοποίηση της κοινότητας και την τοπική πρωτοβουλία. Για να συμβεί αυτό τα σχέδια ανάπτυξης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη στον προγραμματισμό τους τα επιμέρους προβλήματα που η κάθε κοινωνία παρουσιάζει, τη σύνδεση αυτών με την παύση της ανάπτυξης και τις προσπάθειες που πρέπει να υπάρξουν για την ενεργοποίηση των πολιτών (Henriques, 1990).

3.2. Αρχές και σκοποί τοπικού προγραμματισμού

Ο τοπικός προγραμματισμός θα πρέπει να ακολουθεί συγκεκριμένες αρχές. Μία από αυτές είναι ο στρατηγικός προγραμματισμός, δηλαδή της συμμετοχής στις διαδικασίες του όλων των επιπέδων της διοίκησης με ισοτιμία. Παράλληλα θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται και οι κοινωφελείς και ιδιωτικοί φορείς της περιοχής που αντιμετωπίζουν προβλήματα με την ανάπτυξη τους (Φαναριώτης, 1999).

Μία άλλη βασική αρχή είναι ότι η διαδικασία της ανάπτυξης θα πρέπει να ξεκινά από τα κάτω, δηλαδή από την κοινότητα κάτι που στην ουσία την καθιστά ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από την ανάμειξη της κοινότητας θα εξαρτηθούν τόσο οι διαδικασίες που θα ακολουθηθούν όσο και τα αποτελέσματα που θα προκύψουν. Μία τρίτη αρχή είναι αυτή της αυτοδυναμίας. Αυτό σημαίνει ότι το βασικό λόγο και μερίδιο στην εκπόνηση των προγραμμάτων τοπικών αυτοδιοίκησης θα πρέπει να το έχει η τοπική αυτοδιοίκηση και έτσι οι βασικοί πόροι να προέρχονται από αυτή με την κεντρική διοίκηση να λειτουργεί επικουρικά. Αυτό λειτουργεί και αντίστροφα υπό την έννοια ότι τοπικά δεν είναι εφικτή η προώθηση ενός προγράμματος θα πρέπει η ανώτερη διοίκηση να λαμβάνει μέριμνα για την εφαρμογή του (Φαναριώτης, 1999).

Ο τοπικός προγραμματισμός έχει ως βασικό του σκοπό να βελτιώσει τις συνθήκες ζωής των κατοίκων με τη σωστή διαχείριση των πόρων που υπάρχουν σε μία κοινότητα. Θα πρέπει δηλαδή να αναπτύσσονται έργα που να μπορούν να αντιμετωπίσουν όλα τα είδη των αναγκών που υπάρχουν αλλά και παράλληλα να συντονίζονται τα επιμέρους προγράμματα που εκτελούνται από διαφορετικά επίπεδα διοίκησης (Φαναριώτης, 1999).

3.3.Επιχειρησιακά προγράμματα και συγχρηματοδότηση της Ε.Ε.

Στην εθνική ανάπτυξη των κρατών αναμειγνύεται η Ε.Ε. ήδη από τη δεκαετία του '80 στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής ανάπτυξης (Γεώργιας κ.ά., 2009). Στο πλαίσιο αυτό έχουν αναπτυχθεί μία σειρά παρεμβάσεων με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στόχος των οποίων είναι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τα επιχειρησιακά προγράμματα που εισάγονται στις εθνικές πολιτικές έχουν και την αντίστοιχη χρηματοδότηση που εστιάζει σε στόχους που προκύπτουν μέσα από τον στρατηγικό σχεδιασμό.

Από αυτή την πρακτική έχει αναδειχθεί ότι τα επιχειρησιακά προγράμματα αποτελούν ένα πολύτιμο εργαλείο που μπορούν να κάνουν τους δημόσιους φορείς να ανταποκρίνονται στις εξωτερικές ανάγκες και συνθήκες που υπάρχουν. Επίσης, μετέφερε την μέθοδο και τις τακτικές του στρατηγικού σχεδιασμού και στη δημόσια διοίκηση, τουλάχιστον στα έργα που έχουν συγχρηματοδότηση από την Ε.Ε. (Γκανά, 2010).

3.4.Θεσμικό πλαίσιο

Τα επιχειρησιακά προγράμματα βασίζονται σε κάποιες βασικές αρχές του Συντάγματος. Μία από αυτές είναι το δημοκρατικό πολίτευμα της Ελλάδος που επιτρέπει στον πληθυσμό της κάθε κοινωνίας και στους εκπροσώπους της να συμμετέχουν ουσιαστικά στη διαμόρφωση τους και στην εφαρμογή τους. Επιπλέον, βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η προστασία και η διασφάλιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών. Στο Σύνταγμα της Ελλάδος περιλαμβάνεται επίσης και η κοινωνική αποστολή που έχει το κράτος και πρέπει να εξασφαλίζεται μέσα από τον προγραμματισμό με την ισοτιμία όλων των κοινωνικών ομάδων. Επιπλέον, το γεγονός ότι ο βασικός διοικητικός θεσμός στις διαδικασίες του προγραμματισμού είναι η τοπική αυτοδιοίκηση επιβεβαιώνεται και τον καθοριστικό ρόλο στο δημόσιο βίο που της αποδίδει το Σύνταγμα (Φαναριώτης, 1999).

Ένας άλλος σημαντικός νόμος είναι ο 3230/2004 σύμφωνα με τον οποίο η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να έχει ένα σύστημα που αξιολογεί πόσο αποδοτικές και αποτελεσματικές είναι οι υπηρεσίες της προκειμένου να εξασφαλίζεται η εξυπηρέτηση και η ευημερία των πολιτών μέσα από διαφάνεια και με γνώμονα το όφελος του.

Στην περίπτωση των επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας είναι βασικός παράγοντας. Αυτός είναι και ο λόγος που στη σύνταξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων γίνονται εκθέσεις αξιολόγησης σε διαφορετικά στάδια τους προκειμένου να υπάρχει αποτελεσματική μέτρηση τους.

Τέλος, με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Ν. 3463/2006, επιβεβαιώνεται ότι τα επιχειρησιακά προγράμματα εντάσσονται στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ και ειδικότερα με τα άρθρα 203-207 που αποτελούν και την πρώτη νομοθετική αναφορά στα επιχειρησιακά προγράμματα και προβλέπουν:

«Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιέχει ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπεί στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (άρθρο 203).

«Υποχρέωση εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων έχουν:

α) Οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων και Δήμοι πρωτευουσών νομών.

β) Οι Δήμοι που προέρχονται από εθελούσια συνένωση σύμφωνα με το άρθρο 3 του παρόντος.

γ) Οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι που καλύπτουν τις προϋποθέσεις, οι οποίες καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας.

δ) Μπορούν επίσης να εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα και άλλοι Δήμοι ή Κοινότητες, για τα οποία ακολουθούνται οι διατάξεις του παρόντος.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα καταρτίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο και καλύπτει το σύνολο των δράσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και οργάνωσης των υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 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, εφόσον οι σχετικές αποφάσεις των οργάνων διοίκησής τους έχουν εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο» (άρθρο 204).

«Η εκπόνηση του επιχειρησιακού προγράμματος πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και μπορεί να αναθεωρείται κάθε διετία» (άρθρο 205).

«1. Στο επιχειρησιακό πρόγραμμα καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι, οι προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και η οργάνωση των υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών τους, με παράλληλη εξειδίκευση των δράσεων της τετραετίας για την επίτευξη των στόχων αυτών.

2. Η πρόβλεψη χρηματοδότησης όλων των δράσεων που περιλαμβάνονται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα αναφέρεται σε υφιστάμενες πηγές χρηματοδότησης.

3. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα, μετά τον έλεγχο νομιμότητας για την τήρηση της διαδικασίας κατάρτισής του από την Περιφέρεια, εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και διακεκριμένα Ετήσια Προγράμματα Δράσης των δημοτικών ή κοινοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων, δημοτικών ή κοινοτικών ανωνύμων εταιρειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων τους. Αντίστοιχη ετήσια εξειδίκευση απαιτείται και για το επιχειρησιακό πρόγραμμα των Συνδέσμων.

4. Μέρος του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης είναι το ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα του άρθρου 208.

Δράσεις υλοποιούνται μόνον εφόσον περιλαμβάνονται στο Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και καλύπτονται από τον προϋπολογισμό.

5. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, καθορίζονται ειδικότερα το περιεχόμενο, η δομή και ο τρόπος υποβολής των επιχειρησιακών προγραμμάτων στις Περιφέρειες» (άρθρο 206).

«Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται η διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων, καθώς και τα όργανα σύνταξης, ελέγχου και αξιολόγησής τους» (άρθρο 207).

3.5. Διαδικασία κατάρτισης προγραμμάτων

Υπάρχει μία συγκεκριμένη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται στην κατάρτιση όχι μόνο των επιχειρησιακών προγραμμάτων αλλά και κάθε είδους προγράμματος που αφορά την ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο. Το πρώτο στάδιο είναι η

μελέτη και ο εντοπισμών των αναγκών και των συνθηκών της κάθε περιοχής τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα.

Το δεύτερο στάδιο είναι η ανάπτυξη ενός μακροχρόνιου σχεδίου ανάπτυξης. Το τρίτο στάδιο είναι η ανάπτυξη των απαραίτητων μελετών και δεδομένων. Το τέταρτο στάδιο είναι η δημιουργία προγραμμάτων τόσο μεσοπρόθεσμων όσο και βραχυπρόθεσμων. Το τελευταίο στάδιο είναι η συμμετοχή όλων στις διαδικασίες που κάνουν οι ΟΤΑ για τον σχεδιασμό αλλά και την υλοποίηση των προγραμμάτων (Φαναριώτης, 1999).

Κεφάλαιο 4

Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός σήμερα

4.1. Περιφερειακός και τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός. Υφιστάμενη κατάσταση

Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός περιλαμβάνει μια σειρά προγραμμάτων τα οποία εκπονούνται και υλοποιούνται σ' όλα τα χωρικά επίπεδα της χώρας. Τα επίπεδα αναπτυξιακού σχεδιασμού περιλαμβάνουν: α) το ευρωπαϊκό επίπεδο, β) το κεντρικό εθνικό επίπεδο, γ) το περιφερειακό επίπεδο, δ) το τοπικό επίπεδο (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Το σύστημα αναπτυξιακού προγραμματισμού προσδιορίζεται από το νόμο 1622/1986 όπου προβλέπεται εκπόνηση μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Ο νόμος προέβλεπε συγκεκριμένες διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισης. Εφαρμόστηκε μόνο στα τέλη της δεκαετίας του ' 80 με την εκπόνηση ορισμένων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων όμως σε μικρή κλίμακα και η εφαρμογή ήταν υποτυπώδης. Η κεντρική δημόσια διοίκηση δεν υποστήριξε την συνέχιση της εφαρμογής του θεσμού. Παράλληλα εμφανίστηκε ένα παράλληλο σύστημα που εφαρμόζεται χωρίς να είναι θεσμοθετημένο. Η προέλευση του είναι οι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ε.Ε. (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Σε εθνικό επίπεδο ο σχεδιασμός της ανάπτυξης επιδιώκεται με το ΕΣΠΑ και τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΤΕΠ). Σε περιφερειακό επίπεδο ισχύει ο σχεδιασμός για το ΠΕΠ κάθε περιφέρειας ο οποίος περιλαμβάνει μόνο τους πόρους που έχουν κατανεμηθεί σε κάθε μία. Με το νόμο 3852/2010 οι 13 Περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Μια καινοτομία που εισάγεται με τον νόμο αφορά την υποχρεωτική εκπόνηση Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος κάθε

Περιφέρειας. Σε τοπικό επίπεδο με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων Ν3463/2006 προβλέφθηκε για πρώτη φορά η υποχρεωτική εκπόνηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Παρουσιάζονται κάποια κρίσιμα ζητήματα σχετικά με τον περιφερειακό και τοπικό αναπτυξιακό σχεδιασμό στην Ελλάδα. Το πρώτο είναι ο χαμηλός βαθμός συνάφειας μεταξύ των επιμέρους αναπτυξιακών προγραμμάτων και σχεδιαστικός κατακερματισμός. Στο ζήτημα αυτό λαμβάνουμε υπόψη κατά πόσο ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα έχει ολοκληρωμένο χαρακτήρα. Για να ισχύει αυτό θα πρέπει να επιτυγχάνει να ενσωματώσει τις προβλέψεις και τις πολιτικές που παράγονται από τα προγράμματα ανώτερων χωρικά επιπέδων και να συνδυάζει τις πολιτικές και τα μέσα που ο εθνικός αναπτυξιακός προγραμματισμός προσφέρει (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Ένα δεύτερο ζήτημα είναι η έμφαση στον κανονιστικό χαρακτήρα των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Σχετίζεται με την εκπόνηση και εφαρμογή των Περιφερειακών και των Δημοτικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης και τη σύνδεση τους με τα αντίστοιχα τεχνικά προγράμματα και τους οικονομικούς προϋπολογισμούς και απολογισμούς. Το ίδιο ισχύει και για την έμφαση στη διαχείριση και ελάχιστα στον προγραμματισμό και την εφαρμογή .

Η ανάπτυξη προϋποθέτει 3 βασικά στοιχεία:

- Τον αναπτυξιακό Προγραμματισμό(Εκπόνηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
- Την Διαχείριση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων´
- Την Εποπτεία της Εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Παρατηρείται όμως ότι οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς ασχολούνται κυρίως με την διαχείριση προσπαθώντας έτσι να αντιμετωπίσουν τις αδυναμίες των 2 άλλων στοιχείων (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Άλλο ζήτημα είναι η έλλειψη δεσμευτικής χρηματοδότησης για τα περιφερειακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα αφού οι χρηματοδοτικοί πόροι λοιπόν δεν είναι δεδομένοι και οι διατιθέμενοι από τα ΠΕΠ πόροι δεν καλύπτουν απαραίτητα τις κατηγορίες έργων και δράσεων των πενταετών Ε.Π των Περιφερειών και των Δήμων. Επίσης η μεγάλη εξάρτηση από τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις αφού ο αναπτυξιακός προγραμματισμός εξαρτάται από τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις και επομένως δεν έχει μόνιμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα. Σημαντικός είναι επίσης ο

βραχυπρόθεσμος και αποσπασματικός χαρακτήρας των χρηματοδοτήσεων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ. Οι χρηματοδοτήσεις του ΠΔΕ δεν εντάσσονται σε ένα μέσο-πρόθεσμο αναπτυξιακό προγραμματισμό με αποτέλεσμα να υπάρχει κατακερματισμός των χρηματοδοτήσεων. Τέλος, η περιορισμένη σύνδεση αναπτυξιακού και χωροταξικού σχεδιασμού αφού δεν υπάρχει ικανοποιητική σχέση σύνδεσης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τα προβλήματα στην αξιοποίηση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων από τις Περιφέρειες και τους Δήμους (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Η εφαρμογή της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα συνδέεται με μια σειρά προβλημάτων που εντοπίζονται και έχουν να κάνουν με τον σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής η οποία γίνεται σε κεντρικό επίπεδο με περιορισμένη συμμετοχή των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης η κατανομή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι ετεροβαρής δίνοντας μεγαλύτερο βάρος στα τομεακά προγράμματα και λιγότερο στα περιφερειακά. Οι υπηρεσίες διαχείρισης των ΠΕΠ είναι ενδιάμεσες διαχειριστικές αρχές και εξαρτώνται από την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Οι Δήμοι δεν συμμετέχουν ισότιμα στον σχεδιασμό και προγραμματισμό της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Επιπροσθέτως η αβέβαιη χρηματοδότηση των προτάσεων των Δήμων έχει συχνά ως αποτέλεσμα την μη υποβολή προτάσεων. Συνδυαστικά με το γεγονός ότι οι Δήμοι κυρίως οι μικροί έχουν περιορισμένη στελέχωση για την προετοιμασία και ωρίμανση των έργων. Φυσικά υπάρχει και το θέμα της γραφειοκρατίας και των διοικητικών εμποδίων στην ωρίμανση των έργων (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Προβλήματα επίσης εντοπίζονται και στη σύνταξη των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων. Επικαλύψεις, αντιφάσεις του θεσμικού πλαισίου ,ανεπαρκείς και αναποτελεσματικές διαδικασίες διαβούλευσης, έλλειψη πόρων για προγραμματισμό δράσεων ,απουσία διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης των Ε.Π είναι μερικά από τα προβλήματα (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

4.2.Λόγοι για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.

Ενώ στην περίπτωση των άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η πολιτική συνοχής συνέβαλε στην πραγματική σύγκλιση μεταξύ των κρατών , στην περίπτωση

όμως της Ελλάδας κάτι τέτοιο δεν έγινε. Οι πιθανότεροι λόγοι μπορεί να θεωρηθούν οι εξής:

- **Το ύψος, η χρήση και η διαχείριση των πόρων.**

Οι Κοινοτικοί πόροι που διατίθενται σε σχέση με τους εθνικούς πόρους είναι περιορισμένοι. Επιπλέον το μεγαλύτερο μέρος των πόρων διατίθεται για την ενίσχυση των υποδομών σε φυσικό κεφάλαιο και όχι για την ενίσχυση της παραγωγής. Πρόκειται λοιπόν για ένα παραγωγικό συντελεστή με έμμεση συμβολή στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών. Για να υπάρξει όμως οικονομική ανάπτυξη απαιτείται ταυτόχρονη και ισόρροπη ανάπτυξη όλων των παραγωγικών συντελεστών. Με την χρήση των πόρων σχετίζονται μερικά ακόμη προβλήματα όπως ο χαμηλός εθνικός και περιφερειακός πολλαπλασιαστής των επενδυτικών δαπανών. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι υπάρχουν διαρροές προς την εισαγωγή αγαθών και υπηρεσιών από την Ευρώπη. Το ποσοστό των Κοινοτικών πόρων που επιστρέφει στην Ευρώπη για εισαγωγές αγαθών βρίσκεται πάνω από το 40%. Ένα ακόμη αγκάθι στην χρήση των πόρων είναι η διασπορά μικρών έργων επομένως μειωμένη συγκέντρωση των πόρων που έχει ως αποτέλεσμα την μικρή προστιθέμενη αξία τους για την ανάπτυξη. Τέλος τα τομεακά προγράμματα υπερισχύουν των περιφερειακών με αποτέλεσμα να μην υπάρχει αναλογική κατανομή των πόρων. Αναφορικά με τη διαχείριση των πόρων παρατηρούνται υπερβολικά γραφειοκρατικές διαδικασίες διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων. Χρονικές καθυστερήσεις στην υιοθέτηση των προγραμμάτων, ανεπαρκής συμμετοχή των κοινωνικοοικονομικών εταίρων, το υψηλό κόστος διαχείρισης των προγραμμάτων, έλλειψη εθνικού θεσμικού πλαισίου για ενεργοποίηση ορισμένων προγραμμάτων, καθυστέρηση στην έγκριση χρηματοδοτήσεων προετοιμασίας τεχνικών μελετών, καθυστερήσεις στην συγκρότηση διαχειριστικών αρχών είναι ενδεικτικά μερικά προβλήματα που συνδέονται με την διαχείριση των πόρων.

- **Η επικράτηση των δυναμικών απόκλισης λόγω της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς.**

Η θεωρητική προσέγγιση στηρίζεται στην θέση ότι σε μια μεγάλη οικονομία της αγοράς ο ελεύθερος ανταγωνισμός προκαλεί την διατήρηση ή ακόμη και την διεύρυνση των χωρικών οικονομικών ανισοτήτων. Η σύγκλιση λοιπόν των περιφερειακών επιπέδων ανάπτυξης μπορεί να επιτευχθεί μέσω παρεμβατικών πολιτικών ανακατανομής των εισοδημάτων από τις αναπτυγμένες προς τις λιγότερο

αναπτυγμένες περιοχές. Παρατηρούμε λοιπόν ότι στην περίπτωση της ΕΕ έχει δημιουργηθεί σε μεγάλο βαθμό ενιαία κοινή αγορά με αποτέλεσμα την περαιτέρω όξυνση του εσωτερικού ανταγωνισμού. Στην Ελλάδα δυστυχώς επικρατούν συνθήκες που ενισχύουν την απόκλιση παρά την σύγκλιση όπως για παράδειγμα ταχύτερος πληθωρισμός σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αρνητικές εσωτερικές συνθήκες ξένων επενδύσεων .

- **Μη ευνοϊκές συνθήκες υποδοχής.**

Η εισροή πόρων από δημόσια εξωτερική βοήθεια από μόνη της δεν αρκεί να θέσει μια χώρα σε δυναμική τροχιά ανάπτυξης. Για να είναι αποτελεσματική θα πρέπει μεταξύ άλλων : η χώρα υποδοχής στην συγκεκριμένη περίπτωση η χώρα μας να έχει σταθερό και προβλέψιμο μακροοικονομικό περιβάλλον με υγιή δημόσια οικονομικά χαμηλό πληθωρισμό και χαμηλά επιτόκια. Επίσης να υπάρχει ευνοϊκό επενδυτικό περιβάλλον , να επικρατούν συνθήκες πολιτικής σταθερότητας ,να υπάρχει ολοκληρωμένη εθνική αναπτυξιακή στρατηγική και τέλος να υπάρχουν αποδοτικά συστήματα (διοίκηση ,εκπαίδευση και κατάρτιση,φορολογία)τα οποία δεν θα παρεμποδίζουν την αναπτυξιακή προσπάθεια.

- **Προσοδοθηρία.**

Δυστυχώς η εισροή εξωτερικής βοήθειας δεν κατευθύνεται πάντα σε παραγωγικές δραστηριότητες αλλά συχνά χρηματοδοτούνται έργα βιτρίνας .Έτσι δημιουργήθηκε στην χώρα μας ο κλάδος των συμβούλων επιχειρήσεων και διαχειριστών ευρωπαϊκών προγραμμάτων ως μεσάζοντες στην κατανομή των πόρων ,δημιουργήθηκε μια νέα δαπανηρή γραφειοκρατία για τον προγραμματισμό , την διαχείριση και την αξιολόγηση των πόρων , αυξήθηκε η διαφθορά και η εσωστρέφεια ορισμένων παραγωγικών κλάδων όπως των μελετών και κατασκευών. Όλα τα προηγούμενα επέδρασαν αρνητικά στην χώρα μας.

- **Προβλήματα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων(ΠΕΠ).**

Μια περιφέρεια για να μπορέσει να αναπτυχθεί θα πρέπει να ακολουθήσει μια στρατηγική τέτοια η οποία θα στηρίζεται στην λεπτομερή καταγραφή ,ανάλυση και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης ,στον προσδιορισμό των στρατηγικών στόχων και σε αποτελεσματικούς μηχανισμούς εφαρμογής

της. Για να υπάρξει πραγματική περιφερειακή οικονομική και κοινωνική σύγκλιση απαραίτητη είναι η συνεχής βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας. Η βελτίωση μπορεί να επιτευχθεί μέσω την αξιοποίησης των τοπικών πόρων ,την προσέλκυση των νέων (κεφάλαια,τεχνολογία, εξειδικευμένη εργασία).Όμως για ακόμη μια φορά η πραγματική περιφερειακή σύγκλιση στη χώρα μας είναι ανεπαρκής και αν ψάξουμε τα αίτια θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στα εξής: Δεν υπάρχει αναπτυξιακός στόχος για το τι θέλουμε να πετύχουμε σε μια περιοχή ακολουθώντας μια συγκεκριμένη αναπτυξιακή στρατηγική. Δεν υπάρχει συντονισμός και εναρμόνιση ανάμεσα στα τομεακά εθνικά προγράμματα και στο περιφερειακό πρόγραμμα. Υπερβολική γραφειοκρατία και ελλείψεις υποστηρικτικοί μηχανισμοί. Ελλιπής ενημέρωση και μειωμένη ενεργοποίηση των περιφερειακών παραγωγικών δυνάμεων. Μη πλήρης αξιοποίηση των πόρων. Διασπορά και κατακερματισμός των παρεμβάσεων .Δίνεται έμφαση στις δημόσιες και κοινωνικές υποδομές και λιγότερο στις παραγωγικές υποδομές (επιχειρήσεις).Δεν αξιοποιούνται επαρκώς τα συγκριτικά πλεονεκτήματα που έχουν κάποιες περιοχές π.χ τουριστικός τομέας,πολιτισμός ,παραδοσιακή κτηνοτροφία και γεωργία. Περιορισμένη σύνδεση μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών μονάδων της εκάστοτε περιφέρειας. Ελλιπής χωρική εξειδίκευση στόχων και μέτρων της περιφερειακής πολιτικής με αποτέλεσμα να να αυξάνονται οι ενδοπεριφερειακές ανισότητες.(Κότιος &Παπαστάμκος).

4.3.Προτάσεις βελτίωσης του αναπτυξιακού σχεδιασμού

Μετά την παρουσίαση κάποιων προβλημάτων που εντοπίζονται στην υφιστάμενη κατάσταση θα γίνει μια προσπάθεια παρουσίασης προτάσεων για βελτίωση του Αναπτυξιακού σχεδιασμού.

Η πρώτη πρόταση είναι ο σχεδιασμός μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής που θα βασίζεται σε πολυετή προγράμματα ανάπτυξης. Μ αυτόν τον τρόπο θα βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και θα αντιμετωπιστεί η γραφειοκρατία. Αυτό σημαίνει ότι τόσο τα εθνικά όσο και τα περιφερειακά προγράμματα θα πρέπει να είναι πενταετίας προκειμένου να μπορεί να υπάρχει ο διαθέσιμος χρόνος που απαιτείται για τη σωστή ολοκλήρωσης του. Οι πόροι των προγραμμάτων επίσης θα πρέπει να είναι συγκεκριμένοι προκειμένου να μπορούν να υλοποιηθούν (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Η δεύτερη πρόταση προκύπτει από το ότι ο Ν. 1622/1986 προσδιόριζε τον αναπτυξιακό σχεδιασμό με τη εκπόνηση μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Χρειάζεται λοιπόν επικαιροποίηση του Ν1622/1986. Με αυτό τον τρόπο ο νόμος θα μπορέσει να εναρμονιστεί με τις αλλαγές που προέκυψαν από το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Παράλληλα, θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί εκ νέου και ο τρόπος συνεργασίας ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς όπως οι δήμοι, οι περιφέρειες αλλά και τα υπουργεία. Τέλος, όλοι οι αρμόδιοι φορείς είναι και αυτοί που θα πρέπει να συνεργαστούν προκειμένου να δημιουργηθεί ένα νέο πλαίσιο για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό εναρμονισμένο με τις νέες συνθήκες και προκλήσεις (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Μία τρίτη πρόταση είναι η δημιουργία μίας αναπτυξιακής επιτροπής σε επίπεδο περιφέρειας. Κάθε περιφέρεια θα πρέπει να έχει μία τέτοια επιτροπή για να συνεργάζεται με την Περιφερειακή Ένωση Δήμων. Οι επιτροπές αυτές θα πρέπει να απαρτίζονται από ανθρώπους που εκπροσωπούν διαφορετικούς τομείς της κεντρικής διοίκησης (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Επικαιροποίηση όμως θα πρέπει να υπάρξει των προδιαγραφών των επιχειρησιακών προγραμμάτων, που σημαίνει βελτίωση των προδιαγραφών για τα Ε.Π των ΟΤΑ καθώς και θέσπιση κανόνων και κριτηρίων για τις κατανομές των πιστώσεων των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ουσιαστική όμως θεωρείται και η συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στον σχεδιασμό και υλοποίηση των σχεδίων. Οι κοινωνικοί φορείς θα πρέπει να εμπλέκονται στο σύνολο των διαδικασιών των σχεδίων. Αυτό θεωρείται απαραίτητο για δύο λόγους. Πρώτον από την στιγμή που οι κοινωνικοί φορείς συμμετέχουν και οι ίδιοι τα αποδέχονται πιο εύκολα. Επιπλέον, μέσω της συμμετοχής τους μπορεί να εξασφαλιστεί η διαφάνεια στη διαχείριση των σχεδίων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη χρησιμοποίηση των επιτροπών διαβούλευσης που υπάρχουν στους δήμους. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην Ελλάδα η διαβούλευση μπορεί να έχει μεν θεσμοθετηθεί αλλά δεν υπάρχει η αντίστοιχη κουλτούρα. Το πρόβλημα αυτό μπορεί να επιλυθεί από την εμπειρία που έχουν άλλες χώρες της Ευρώπης σε αυτό τον τομέα. Η εμπειρία αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να υπάρξει η ανάπτυξη οδηγιών που η εφαρμογή τους σε μικρή κλίμακα αρχικώς, δηλαδή σε κάποιους ΟΤΑ, μπορεί να οδηγήσουν στην ανάπτυξη προτύπων που να λειτουργήσουν ως παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση. Τέλος, στο πλαίσιο της ανάμειξης των κοινωνικών φορέων μπορεί να δημιουργηθεί ένα πρόγραμμα που να περιλαμβάνει

την ενημέρωση όλων των κοινωνικών φορέων καθώς και της κοινωνίας στην εκπόνηση των σημαντικών δράσεων και έργων. Τέλος, μία σημαντική πρόταση που μπορεί να επιφέρει θετικά αποτελέσματα είναι η εναρμόνιση χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

4.4. Υποστήριξη του αναπτυξιακού σχεδιασμού

Για να μπορέσουν να υπάρξουν θετικά αποτελέσματα στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και προγραμματισμό απαιτείται και η υποστήριξη αυτών που τα διαχειρίζονται. Πρώτα απ' όλα θα πρέπει να αναπτυχθούν οι απαραίτητες οδηγίες, πρότυπα και κανόνες που θα πρέπει να εφαρμόζονται. Υποστήριξη όμως απαιτείται και σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού. Οι άνθρωποι που ασχολούνται σε αυτό τον τομέα θα πρέπει να έχουν λάβει την κατάλληλη εκπαίδευση και ενημέρωση ενώ παράλληλα να έχουν στη διάθεση τους όλα τα κατάλληλα εργαλεία που θα τους βοηθήσουν να επιτελέσουν αποτελεσματικά το έργο τους (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Επιπλέον, προς αυτή την κατεύθυνση μπορούν να γίνουν τα κάτωθι:

- Το εξειδικευμένο προσωπικό που μπορεί να συμβάλει σε δήμους και περιφέρειες μπορεί να εξασφαλιστεί μέσω των μετατάξεων.
- Τα στελέχη και οι υπάλληλοι που σχετίζονται με την εκπόνηση των προγραμμάτων θα πρέπει να εκπαιδεύονται και να επιμορφώνονται συνεχώς.
- Θα πρέπει να ενισχυθεί και να υποστηριχτεί η συνεργασία ανάμεσα στους αρμόδιους φορείς και υπηρεσίες τόσο επιστημονικά όσο και τεχνικά
- Θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα ανεξάρτητο επιστημονικό όργανο που να παρακολουθεί και να εξετάζει την πορεία των προγραμμάτων και των σχετικών πολιτικών και αντίστοιχα να εκπονεί μελέτες για την αποτελεσματικότητα τους εντοπίζοντας τις αδυναμίες που προκύπτουν (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Προς αυτή την κατεύθυνση στοχεύει και η νέα πολιτική συνοχής 2014-2020 που προτείνει συγκεκριμένους κανονισμούς και προτάσεις για την υλοποίηση των προγραμμάτων αλλά και την ενίσχυση της εδαφικής, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Οι προτάσεις αυτές είναι:

- ✓ Όλα τα διαρθρωτικά ταμεία να χρηματοδοτήσουν επιχειρησιακά προγράμματα για όλες τις περιφέρειες. Το κάθε έργο να το διαχειρίζεται η

σχετική αρχή της κάθε περιφέρειας στο οποίο εντάσσεται διοικητικά το κάθε έργο.

- ✓ Ο ρόλος των δήμων και των περιφερειών στα επιχειρησιακά προγράμματα θα πρέπει να ενισχυθεί και να διευρυνθεί τόσο στο σχεδιασμό τους όσο και στην εφαρμογή τους.
- ✓ Προκειμένου τα έργα να υλοποιούνται πιο γρήγορα θα πρέπει οι διαδικασίες για τις άδειες να γίνουν πιο σύντομες ενώ από την άλλη οι φορείς να δεσμεύονται χρονικά για τη διεξαγωγή των υπηρεσιών που αναλαμβάνουν. Το ίδιο ισχύει και για τις διαγωνιστικές διαδικασίες.
- ✓ Για τους ορεινούς και τους νησιώτικους δήμους που είναι πιο απομακρυσμένοι θα πρέπει να έχουν επιπλέον υποστήριξη και γι' αυτό θα πρέπει να δημιουργηθεί ειδικός μηχανισμός.
- ✓ Οι διαδικασίες προγραμματισμού θα πρέπει να μοντελοποιηθούν σε σχέση με τις λειτουργίες των δήμων (Κότιος & Κουτουλάκης, 2014).

Συμπεράσματα

Η τοπική ανάπτυξη δεν είναι εύκολη και ειδικά στην περίπτωση των ΟΤΑ που αντιμετωπίζουν σήμερα σημαντικά προβλήματα. Τα επιχειρησιακά προγράμματα είναι ένας τρόπος για την επίτευξη σημαντικών στόχων ανάπτυξης αλλά αυτό δεν είναι το μοναδικό τους πλεονέκτημα. Είναι σε θέση να επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία των ΟΤΑ αφού οι διαδικασίες που περιλαμβάνουν είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Η χρήση του στρατηγικού προγραμματισμού προς αυτή την κατεύθυνση επιφέρει πολλαπλά οφέλη.

Το πρώτο από αυτά είναι ότι βοηθά τους ΟΤΑ να θέσουν στόχους και να διαχειριστούν τους πόρους και τα οικονομικά τους σύμφωνα με αυτούς. Επίσης, καθορίζουν λειτουργίες και διαδικασίες που μετρούν και αξιολογούν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υπηρεσιών τους και όλα αυτά με γνώμονα το καλό του πολίτη και ευρύτερα της περιοχής.

Η μέτρηση και ο έλεγχος μέσω του προγραμματισμού είναι δύο ζωτικά σημεία που μπορούν να συμβάλλουν στην εξάλειψη των λαθών του παρελθόντος. Προηγούμενα προγράμματα ανάπτυξης απέτυχαν ή δεν επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα διότι δεν υπήρξε η απαραίτητη προσαρμογή τους στα πραγματικά δεδομένα. Με τον προγραμματισμό αυτό μπορεί να εξασφαλιστεί. Για να υπάρξουν όμως τα επιθυμητά αποτελέσματα χρειάζεται και επιμόρφωση πάνω στις λειτουργίες της και στις διαδικασίες προσωπικού και αιρετών των ΟΤΑ, ώστε να δημιουργηθεί και η αντίστοιχη κουλτούρα που θα οδηγήσει στην παράκαμψη αρκετών αδυναμιών. Το ίδιο ισχύει και για την ενημέρωση και εκπαίδευση και υποστήριξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Το κανονιστικό και το θεσμικό πλαίσιο που αφορά τον αναπτυξιακό σχεδιασμό τόσο σε επίπεδο περιφερειών όσο και σε επίπεδο δήμων έχει σχεδιαστεί χωρίς να λαμβάνει υπόψη τους τις αλλαγές που έχουν υπάρξει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ως

εκ τούτου, θα πρέπει να υπάρχει εναρμονισμός σε αυτό το επίπεδο, υιοθέτηση της αντίστοιχης εμπειρίας από το εξωτερικό και η ανάπτυξη οδηγιών και κανονισμών που θα πρέπει να ακολουθηθούν ώστε να μειωθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αποστολόπουλος Τ. & Μπέζος Γ. (1999), *Η Αυτοδιοίκηση στην Αρκαδία (1834-1999)*, Τρίπολη.

Γετίμης Π. & Καυκαλάς Γ. (1990), *Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα*, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών, Τεύχος 1.

Γεώργιας, Κ., Γκανά, Δ. & Ζαχαράκη, Ε. (2009), *Τεχνικές σχεδιασμού, διαχείρισης και αξιολόγησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Περιφερειακών και Τομεακών)*, Ε.Σ.Τ.Α., Αθήνα.

Γκανά, Δ. (2010), *Επιχειρησιακά Προγράμματα και διαδικασίες επιχειρησιακού σχεδιασμού για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από μελέτες περιπτώσεων*, Ε.Σ.Τ.Α., Αθήνα.

Γκέκας, Ρ. (2008), *Το πρόγραμμα Θησέας. Προβλήματα και προτάσεις*, Επιθεώρηση, Νοέμβριος, 18-21.

Γωγάκου Μ. & Κουτζιάρη Α. (2012), *Σχέδιο Καποδίστριας- Πρόγραμμα Καλλικράτης & οικονομική ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας*, Αλεξάνδρειο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Λογιστικής, Θεσσαλονίκη.

Δαλιέτου, Μ., Καλλιαντάσης, Γ. & Κοττάκη, Σ. (2009), *Υποστηρικτικό εργαστήριο για τα οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ε.Σ.Τ.Α., Αθήνα.

ΚΕΔΚΕ (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κότιος, Α. & Κουτουλάκης, Μ. (2014), *Πυλώνας «Ενίσχυση της ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης σχετικά με την εκπόνηση λειτουργικού σχεδιασμού και υλοποίηση επενδυτικών ταμείων (και διαρθρωτικά ταμεία)»*, Concept Paper, Πειραιάς.

Κότιος, Α. & Παπαστάμκος, Γ. «*Η ευρωπαϊκή πολιτική της συνοχής. Οι χαμένες ευκαιρίες για την Ελλάδα και η νέα προοπτική.*»

Κουταλάκης Χ., *Ο ρόλος των αιρετών συμβούλων στο νέο δήμο*, ΕΕΤΑΑ.

Ν.1622/1986. *Τοπική αυτοδιοίκηση -Περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός*. ΦΕΚ 92/Α/14-7-986.

Ν. 2539/1997. *Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*. ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997.

Ν. 3230/2004. *Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*. ΦΕΚ 44/Α/11-2-2004.

Ν. 3274/2004. *Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού*. ΦΕΚ 195/Α/19-10-2004.

Ν. 3463/2006. *Κύρωση του κώδικα δήμων και κοινοτήτων*. ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006.

Ν. 3852/2010. *Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης*. ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010.

Νικολόπουλος, Κ., Σαββαΐδου, Κ. & Σαπουνάκης, Α. (2008). *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α.: Πόροι, έσοδα, δαπάνες, δημοσιονομικός έλεγχος*. Αθήνα: Ε.Σ.Τ.Α.

Σαπουνάκη, Τ. (2005). *Από το Ε.Π.Τ.Α στο "ΘΗΣΕΑ": Συμπεράσματα και προτάσεις*. ΥΠΕΣΔΔΑ/ΕΕΤΑΑ.

Σμολόκτου, Δ. & Χατζηνικόλα, Π. (2007). *Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα προγράμματα εξυγίανσης της*. Θεσσαλονίκη: Αλεξάνδρειο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Θεσσαλονίκης, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Λογιστικής.

ΥΠΕΣΔΔΑ (2004). *Εισηγητική Έκθεση για το Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Φαναριώτης, Π. (1999). *Δημόσια διοίκηση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Σταμούλης.

Χλέπας, Ν.Κ. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ξενόγλωσση

Evangelinides – Arachovitou, M. (1990). Some theoretical aspects concerning local development policies in Greece. In Konsolas, N. (eds.). *Local development*. Athens: Regional Development Institute.

Garofoli, G. (1990). Local development: Patterns and policy implications. In Konsolas, N. (eds.). *Local development*. Athens: Regional Development Institute.

Henriques, J. M. E. (1990). Theories and policies of local development. In Konsolas, N. (eds.). *Local development*. Athens: Regional Development Institute.

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Θησέας (2009). *Αναπτυξιακό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης*. Στο <https://www.espa.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=250>

Κατσούλης, Δ. (2012). *Το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»: Μία κριτική προσέγγιση δεκαπέντε χρόνια μετά*. Στο http://topikidimokratia.blogspot.gr/2012/06/blog-post_22.html

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. *Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»*. Στο <http://www.ypes.gr/>.