

Η Αναπτυξιακή Διάσταση του Προγράμματος «Καλλικράτης»

σε Περίοδο Κρίσης

Μαρία-Αθηνά Αρταβάνη

Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου

Περίληψη

Η θεσμική μεταβολή της περιφερειακής και τοπικής διάρθρωσης της Αυτοδιοίκησης και η σύσταση των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων προκαλεί σημαντική αλλαγή σε μια σειρά μεταβλητών που προσδιορίζουν την αναπτυξιακή διαδικασία στην περιφέρεια, ιδιαίτερα σε περίοδο κρίσης. Η εισήγηση αυτή αποτελεί μία προσέγγιση στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», που θεσμοθετήθηκε με το Νόμο 3852/2010. Η εισήγηση διαρθρώνεται σε πέντε ενότητες. Στην πρώτη ενότητα αναλύεται η σημασία της ενδογενούς ανάπτυξης, ιδιαίτερα σε περίοδο κρίσης, παρουσιάζονται οι κύριες συνιστώσες της και γίνεται αναφορά στο κρίσιμο ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Στην δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται οι βασικοί άξονες του Προγράμματος «Καλλικράτης». Κρίσιμα άρθρα του Νόμου 3852/2010 και η συσχέτιση με την Ευρωπαϊκή εμπειρία είναι το αντικείμενο της τρίτης ενότητας. Η διάρθρωση των Επιχειρησιακών Σχεδίων, του βασικού εργαλείου του Προγράμματος «Καλλικράτης», συνιστά την τέταρτη ενότητα. Στην πέμπτη, τελευταία ενότητα της εισήγησης, περιλαμβάνονται τα συμπεράσματα της ανάλυσης που προηγήθηκε.

Λέξεις -Κλειδιά

Οικονομική κρίση, Περιφερειακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

1.Εισαγωγή

Η εξέλιξη της κοινωνικής συμβίωσης στον χώρο απαιτεί τη δημιουργία ενότητων που συνδέουν τη δημογραφική συγκρότηση και τη δραστηριότητα του ανθρώπου με χωρικές μονάδες προσδιορισμένων διοικητικών ορίων. Οι μονάδες αυτές μέσω συγκεκριμένων οργανωτικών σχημάτων αναζητούν την βέλτιστη κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική συνύπαρξη ανθρώπου και χώρου στις τρεις διαστάσεις του: του εδάφους, της απόστασης και του τόπου εγκατάστασης. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εξελίσσεται στο πλαίσιο αυτό και εξυπηρετεί μακροπρόθεσμα την οικονομική και τεχνολογική αποτελεσματικότητα της προσφοράς των δημοσίων αγαθών. Το χωρικό επίπεδο κατανάλωσης των αγαθών αυτών ιεραρχείται σε μεγαλύτερες και καλύτερα οργανωμένες διοικητικές μονάδες, που εξασφαλίζουν την παροχή των υπηρεσιών, με βέλτιστη σχέση κόστους και απόστασης, ενώ παράλληλα δημιουργεί σημαντικές εξωτερικές οικονομίες προς όφελος των πολιτών.

Το πρότυπο των συνενώσεων στο χώρο συγκροτείται από τέσσερα στάδια και ολοκληρώνεται βαθμιαία. Το πρώτο περιλαμβάνει την ενημερωτική προσπάθεια και την πολιτική απόφαση. Στο επόμενο η κεντρική κυβέρνηση θεσπίζει κίνητρα για να προχωρήσει εθελοντικά η διαδικασία συνένωσης. Στη συνέχεια το κέντρο αναλαμβάνει περισσότερο ενεργό ρόλο, υποδεικνύοντας τις μορφές των συνενώσεων. Τέλος, στο τέταρτο στάδιο η κεντρική διοίκηση αναλαμβάνει την πρωτοβουλία προωθώντας σχεδιασμένες συνενώσεις. (Martens, 1986)

Οι τύποι οριοθέτησης του διοικητικού χώρου συνδέονται αναμφισβήτητα με τον οικονομικό χώρο και την οριοθέτηση του γιατί η μορφή αυτή του χώρου κυριαρχείται από διακυμάνσεις και ροές, τις οποίες προκαλούν οι δημιουργούμενες σχέσεις μεταξύ παραγωγής και διανομής των αγαθών, για την εξυπηρέτηση των ανθρώπινων αναγκών στους τόπους κατοικίας τους. Ο οικονομικός χώρος επομένως μπορεί να καλύπτει μέρος του διοικητικού χώρου ή αντίστροφα, να έχει διαστάσεις μεγαλύτερες. Η βέλτιστη λύση που πρέπει να επιδιώκεται από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι μάλλον εκείνη που ταυτίζει τα διοικητικά όρια με τα όρια του οικονομικού χώρου. Όμως οι κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές ασκούν συνεχείς πιέσεις στη διοικητική διάρθρωση και οργάνωση κάθε χώρας με συνέπεια να εμποδίζουν την σύζευξη του διοικητικού και του οικονομικού χώρου.

Η αναγκαιότητα, ως εκ τούτου, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι επείγουσα σε κρίσιμες περιόδους οικονομικοκοινωνικών εξελίξεων, όπως αυτές που διαδραματίζονται στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον.

Οι πιο βασικοί λόγοι που επιβάλλουν διοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως αυτή που επιχειρείται με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» είναι η υποστήριξη στο επίπεδο λήψης των αποφάσεων της διαδικασίας της συνεχούς και αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης, η ικανοποίηση νέων αναγκών που δημιουργούνται από τις εξελισσόμενες κοινωνικές σχέσεις, η εκπροσώπηση των τοπικών συμφερόντων και η ανάγκη επαναπροσανατολισμού της προσφοράς των δημοσίων αγαθών και της αναδιάρθρωσης του Κράτους Πρόνοιας.

Εξάλλου, η υιοθέτηση ενός αποτελεσματικού αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα, που αφορούν στην επιτόπια και άμεση γνώση των προβλημάτων, στην ταχύτερη λήψη αποφάσεων και κυρίως στην εδραίωση καλών σχέσεων πολίτη- κράτους. Σημαντικός ειδικότερα είναι και ο ρόλος της διοικητικής περιφέρειας ως συνδετικής χωρικής μονάδας ανάμεσα στην βασική διοικητική μονάδα (δήμος) και στο σύνολο της χώρας. Και αυτό γιατί συμβάλλει στον καλύτερο προγραμματισμό των μεγάλων αναπτυξιακών έργων και στην ορθολογική οργάνωση της εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία στην εφαρμογή κλαδικών επενδυτικών σχεδίων, προωθεί μορφές βιώσιμης και αυτοδύναμης ανάπτυξης.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε την αναπτυξιακή διάσταση του «Καλλικράτη» και κυρίως τη δυνατότητα που παρέχει για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης σε περίοδο δημοσιονομικής και γενικότερα οικονομικής κρίσης.

2. Η διαδικασία της ενδογενούς ανάπτυξης και οι κύριες συνιστώσες της.

2.1 Η σημασία της ενδογενούς ανάπτυξης σε περίοδο κρίσης.

Το πρότυπο της ενδογενούς ανάπτυξης, υιοθετήθηκε ως απάντηση στην ανεπάρκεια της στρατηγικής της «εκ των άνω» ανάπτυξης. Το τεχνοκρατικό πρότυπο της «εκ των άνω» ανάπτυξης, που υιοθετήθηκε μέχρι την δεκαετία του '70 δέχθηκε έντονες επικρίσεις κυρίως όσον αφορά στην δημιουργία δυαδικών φαινομένων και την έντονη αντίθεση κέντρου-περιφέρειας. Η αδυναμία διάχυσης των θετικών αποτελεσμάτων που εμφανίστηκαν στους πόλους ανάπτυξης και η κυριαρχία των απομυζητικών φαινομένων είχαν ως αποτέλεσμα την παγίωση οικονομιών δύο ταχυτήτων, την αποψίλωση των περιμετρικών περιφερειών και την δημιουργία υπερσυγκεντρώσεων στους πόλους ανάπτυξης. Επιπλέον δέχθηκε επικρίσεις ότι συνέβαλε στη καθιέρωση του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας, με αρνητικά αποτελέσματα για τις αναπτυσσόμενες χώρες, γιατί περιορίστηκαν σημαντικά οι δυνατότητες τους για αυτοδύναμη και ισόρροπη ανάπτυξη.

Η ενδογενής ανάπτυξη συνιστά μία διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης και διαρθρωτικών αλλαγών, όπου ο χώρος αναδεικνύεται σε στρατηγικό παράγοντα αναπτυξιακών χαρακτηριστικών και ευκαιριών, ενώ η αναπτυξιακή διαδικασία υλοποιείται με την συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού και την ανάληψη τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Οι επιδράσεις είναι πολυεπίπεδες: Εκτός από την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών, συμβάλλει στην απορρόφηση της καινοτομίας και των τεχνολογικών μεταβολών και στην κοινωνική και την πολιτιστική πρόοδο των τοπικών κοινωνιών, αφού από τα θετικά χαρακτηριστικά τους εξαρτάται η επιτυχία της συνολικής διαδικασίας. Στην πραγματικότητα το πρότυπο της ενδογενούς ανάπτυξης περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: Την οικονομική διάσταση, την κοινωνική-πολιτιστική και την πολιτική-διοικητική. Η οικονομική διάσταση περιλαμβάνει την οργάνωση των τοπικών πόρων από τους τοπικούς επιχειρηματίες, σε τοπικές επιχειρήσεις και στην παραγωγή προϊόντων ανταγωνιστικών στις τοπικές αλλά και στις διαπεριφερειακές αγορές. Η κοινωνική-πολιτιστική διάσταση αφορά στο σύνολο των κοινωνικών και πολιτιστικών θεσμών και αξιών που μπορούν να επηρεάσουν την αναπτυξιακή διαδικασία. Η πολιτική-διοικητική διάσταση συνδέεται με τη δημιουργία ενός ενοϊκού οικονομικού και διοικητικού πλαισίου, που συμβάλλει στην ανάπτυξη και την προστατεύει από εξωγενείς αλλά και ενδογενείς δυσμενείς επιδράσεις. (Αρταβάνη, 1998.)

Ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης, όπως είναι η σημερινή συγκυρία, η υιοθέτηση της στρατηγικής της ενδογενούς ανάπτυξης κρίνεται ως επιλογή άμεσης προτεραιότητας, γιατί αποφέρει άμεσα αποτελέσματα σε όρους απασχόλησης, εισοδήματος και ισόρροπης ανάπτυξης. Η επιτυχία όμως του προτύπου αυτού συνδέεται άμεσα με τα θεσμικά όργανα τα οποία ασκούν τη διοίκηση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ο εξορθολογισμός του διοικητικού συστήματος, όπως αυτός που επιχειρείται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες τοπικής ανάπτυξης και εφαρμογής πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης.

Οι συνιστώσες της ενδογενούς ανάπτυξης συνδέονται άμεσα με την επιχειρηματικότητα, την τεχνολογία, το δημιουργικό περιβάλλον και αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύστημα θεσμικών και οικονομικών παραμέτρων. Ιδιαίτερης όμως σπουδαιότητας είναι οι παρακάτω τρεις συνιστώσες:

2.2. Η μικρομεσαία επιχείρηση

Η μικρομεσαία επιχείρηση συμβάλλει στην αξιοποίηση του τοπικού δυναμικού, ενώ σε περιόδους διογκούμενης ανεργίας, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης η μικρομεσαία επιχείρηση αναδεικνύεται στην κυριότερη εστία δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Το μικρό μέγεθος και η ευελιξία που χαρακτηρίζει αυτές τις επιχειρήσεις τους επιτρέπει να παίρνουν στρατηγικές αποφάσεις γρήγορα και να πρωτοπορούν στην εφαρμογή ενός σημαντικού αριθμού καινοτομιών. Επιπλέον, οι ειδικές σχέσεις συμπληρωματικότητας, που αναπτύσσονται μεταξύ μικρών και μεγάλων επιχειρήσεων, καθιστούν τις μικρές επιχειρήσεις σε φορείς διάχυσης καινοτομιών. Αυτό συμβαίνει κυρίως σε σχέσεις υπεργολαβίας, όπου η μεγάλη επιχείρηση μεταβιβάζει σημαντικό μέρος της τεχνογνωσίας της προκειμένου να επιτευχθεί ένα ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας στα παραγόμενα από τον υπεργολάβο προϊόντα. Ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνει για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις των κλάδων υψηλής τεχνολογίας. Πρόκειται για ανεξάρτητες μονάδες μικρού και μεσαίου μεγέθους που χαρακτηρίζονται από υψηλές δαπάνες για ερευνητικές δραστηριότητες και χρήση καινοτομιών στη παραγωγή νέων προϊόντων. Η μικρομεσαία επιχείρηση τέλος προσαρμόζεται εύκολα και γρήγορα σε μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον και σε περίοδο κρίσης, αναδεικνύεται όταν άλλες επιχειρήσεις δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στις συνθήκες ύφεσης και αποχωρούν από το επιχειρηματικό πεδίο.

2.3. Η τεχνολογική πρόοδος

Η συνεισφορά της **τεχνολογικής πρόοδου** στην οικονομική ευημερία είναι σχεδόν αυταπόδεικτη. Η γνώση και η τεχνολογία σε πολλές περιπτώσεις αναπληρώνουν την έλλειψη των φυσικών πόρων ή της βιομηχανικής παράδοσης και παρέχουν δυνατότητες γρήγορης και εντυπωσιακής ανάπτυξης. Η **νέα τεχνολογία** αναπτύσσεται σε δύο επίπεδα: το πρώτο επίπεδο αφορά στην παραγωγή νέων, πρωτότυπων ιδεών και εφευρέσεων, ενώ το δεύτερο επίπεδο αφορά στην εφαρμογή τους. Στην πράξη αναφερόμαστε στην υλοποίηση καινοτομικών δραστηριοτήτων, αρχικά με την εφαρμογή της καινοτομίας και στην συνέχεια με την διάχυση της καινοτομίας στο χώρο και την δημιουργία καινοτομικού περιβάλλοντος. Η λειτουργία του καινοτομικού περιβάλλοντος προϋποθέτει καλή ποιότητα εκπαίδευσης σε τοπικό επίπεδο, παρουσία ερευνητικών υποδομών και φορέων μεταφοράς τεχνολογίας και ενεργοποίηση της ενδογενούς επιχειρηματικότητας. Αναγκαίες προϋποθέσεις είναι η επαρκής χρηματοδοτική υποστήριξη με καινοτομικά χρηματοδοτικά μέσα, η πρόσβαση στην πληροφόρηση, η δικτύωση επιχειρήσεων και κέντρων έρευνας και παραγωγής νέας γνώσης, που θα δημιουργήσουν ευκαιρίες για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις σε δυναμικούς κλάδους της υψηλής τεχνολογίας. (Κόνσολας, 1997.)

2.4. Τα επιχειρηματικά τεχνολογικά πάρκα

Τα **επιχειρηματικά και τεχνολογικά πάρκα** αποτελούν την χωρική συνιστώσα της ενδογενούς ανάπτυξης. Πρόκειται για οργανωμένους χώρους που προσφέρουν όλες τις αναγκαίες υποδομές καθώς και τοποποιημένα βιοτεχνικά κτίρια και δημιουργούν το κατάλληλο περιβάλλον σύζευξης δύο βασικών συνιστωσών της ενδογενούς ανάπτυξης: της ερευνητικής δραστηριότητας και της επιχειρηματικότητας. Τα επιχειρηματικά και τεχνολογικά πάρκα συμβάλλουν στην αναδιάρθρωση της τοπικής οικονομίας, αφού μέσω της σύνδεσης έρευνας και παραγωγής και της διάχυσης καινοτομιών, βοηθούν την οικονομική δραστηριότητα να αποσυρθεί από κλάδους στους οποίους αντιμετωπίζει έντονο ανταγωνισμό και να μετακινηθεί προς μορφές παραγωγής, που στοχεύουν να καλύψουν τις ανάγκες εξειδικευμένων αγορών και στις οποίες μπορούν να αναπτύξουν συγκριτικά πλεονεκτήματα.

2.5. Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την προώθηση πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης.

Η **Κεντρική Διοίκηση** καθορίζει ένα γενικό πλαίσιο αναπτυξιακής στρατηγικής, που επιτρέπει να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι επιμέρους πολιτικές της ενδογενούς ανάπτυξης και αποτρέπει τις συγκρούσεις μεταξύ εθνικών και τοπικών στρατηγικών. Στις αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης εντάσσεται η δημιουργία υποδομών μεγάλης κλίμακας που υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο έλεγχος ενεργειών και πολιτικών που επιδρούν αρνητικά στον χώρο και ο επαναπροσδιορισμός του θεσμικού πλαισίου.

Τον πιο σημαντικό ρόλο όμως, όσον αφορά στον σχεδιασμό, την λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή πολιτικών για την τοπική ανάπτυξη τον έχουν οι τοπικές αρχές. Η **Τοπική Αυτοδιοίκηση** διαθέτει το πλεονέκτημα της άμεσης επαφής με τον τοπικό πληθυσμό και συνεπώς, έχει άμεση γνώση των τοπικών αναγκών και είναι η πλέον κατάλληλη για την προώθηση της εφαρμογής και τον συντονισμό των πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης. Στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσονται ο σχεδιασμός προγραμμάτων με στόχο την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, η εφαρμογή τους από κατάλληλους φορείς και υπηρεσίες και η ολοκλήρωση τους στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων ανάπτυξης, η στήριξη της τοπικής επιχειρηματικότητας, η οργάνωση της τοπικής αγοράς, η υποστήριξη του εμπορίου και των εξαγωγών των τοπικών προϊόντων και η δημιουργία εσωτερικών ροών, μεταξύ τοπικών επιχειρηματιών, εκπαιδευτικών, επιστημονικών και χρηματοδοτικών φορέων και των υπόλοιπων δημοσίων αρχών. (Konsolas, N.-Sidirooulos, E.-Papadaskalopoulos, A.1990).

3. Η δομή του Προγράμματος «Καλλικράτης»

3.1. Η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης

Για την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής διαπιστώνεται ότι απαιτείται η ύπαρξη ευρύτερων διοικητικών μονάδων και επιπλέον για την αποτελεσματική συμμετοχή στα

ευρωπαϊκά όργανα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης έπρεπε οι Περιφέρειες να έχουν αυτοδιοικητικό χαρακτήρα και επομένως εκλεγμένο από τον πληθυσμό της Περιφέρειας Περιφερειάρχη. Έτσι οι Δήμοι (α' βαθμός) και οι Περιφέρειες (β' βαθμός), ορίζονται οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, που προβλέπει το Σύνταγμα. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καταργούνται και εντάσσονται στις 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Οι νέες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες με κυριότερη την ευθύνη διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.). Τα όργανα της Περιφέρειας είναι ο αιρετός Περιφερειάρχης, οι αιρετοί Αντιπεριφερειάρχες (ένας ανά παλαιό νομό) και η Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία συγκροτείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Προβλέπονται, ακόμη, δύο Συμβούλια, το Περιφερειακό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας, μία Περιφερειακή Επιτροπή και ο «Περιφερειακός Συνήγορος για τον Πολίτη και την Επιχείρηση». (Αθανασόπουλος, 2010.)

3.2. Μείωση του αριθμού των Δήμων

Ο αριθμός των Δήμων μειώνεται από 1034 σε 370. Η μείωση του αριθμού των Δήμων υλοποιείται με συνενώσεις που βασίζονται σε πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά και χωροταξικά κριτήρια σύμφωνα με σχετικές μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Στην Αττική και την Θεσσαλονίκη, προβλέπεται η λειτουργία μητροπολιτικών περιφερειών. Επίσης προβλέπεται η δραστική μείωση των δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. και ο περιορισμός του συνολικού αριθμού τους από 6000 σε 2000. Οι αρμοδιότητες των νέων Δήμων διευρύνονται και αποκτούν υπηρεσιακές μονάδες, που ανταποκρίνονται στο σύνολο των τομέων δραστηριότητας τους. Όργανα του νέου Δήμου είναι ο Δήμαρχος, οι τομεακοί και τοπικοί Αντιδήμαρχοι και τα λοιπά όργανα που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία. Καθιερώνεται και στους Δήμους ο «Συνήγορος του Δημότη» και ο «Συνήγορος της Επιχείρησης».

3.4. Αποκέντρωση της Κρατικής Διοίκησης

Προβλέπονται επτά Γενικές Διοικήσεις στις οποίες θα προΐσταται μόνιμος δημόσιος υπάλληλος. Οι αρμοδιότητες τους περιλαμβάνουν κρατικές υποθέσεις που λόγω της φύσης τους ή για συνταγματικούς λόγους δεν είναι δυνατόν να μεταφερθούν στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση κυρίως θέματα χωροταξίας-πολεοδομίας, περιβαλλοντικής, δασικής ή μεταναστευτικής πολιτικής.

3.5. Οικονομική υποστήριξη των Περιφερειών και των Δήμων.

Επιδιώκεται ο εμπλουτισμός των πόρων της αυτοδιοίκησης κυρίως και δημιουργείται ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα με τίτλο «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» με στόχο να υποστηριχθούν οι νέες Τοπικές Αυτοδιοικήσεις.

4. Ο Νόμος 3852/2010

4.1. Αρμοδιότητες αναπτυξιακού και προγραμματικού χαρακτήρα

4.1.1. Σύμφωνα με το άρθρο 73 η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο θέματα χρήσεων γης και θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής οργάνωσης, εφαρμογής Πολεοδομικών Σχεδίων, χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπτυξης, θέματα προστασίας περιβάλλοντος κ.ά.

4.1.2. Το άρθρο 76 η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης γνωμοδοτεί στο Δημοτικό Συμβούλιο για τα αναπτυξιακά προγράμματα του Δήμου, τα προγράμματα δράσης και το επιχειρησιακό και τεχνικό πρόγραμμα του Δήμου. Επιπλέον, γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος και εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του Δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που υπάρχουν.

4.1.3. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το άρθρο 94, με το οποίο μεταβιβάζονται στους Δήμους «πρόσθετες αρμοδιότητες», πολλές από τις οποίες αναφέρονται σε θέματα μελετών, προγραμματισμού και γενικότερα σε αναπτυξιακές δραστηριότητες για την ευημερία των δημοτών και την επίλυση προβλημάτων εγγύτερα στον τόπο κατοικίας τους.

4.2. Αρμοδιότητες αναπτυξιακού και προγραμματικού χαρακτήρα των Αυτοδιοικητικών Περιφερειών

4.2.1. Σύμφωνα με το άρθρο 163 το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας και την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων.

4.2.2. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Περιφέρειας, σε εφαρμογή του άρθρου 174 συντονίζει την κατάρτιση και έχει την ευθύνη υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος. Επιπροσθέτως καταρτίζει τα τομεακά προγράμματα δράσης και μεριμνά για την υλοποίησή τους.

4.2.3. Στο άρθρο 186, εκτός από τις σημαντικές αρμοδιότητες για όλους τους τομείς κρατικής δραστηριότητας, παραχωρούνται στην Περιφέρεια, σύμφωνα με την παράγραφο Α του άρθρου αυτού, μια ουσιαστικής σημασίας δέσμη αρμοδιοτήτων για τον Προγραμματισμό και την Ανάπτυξη. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη διαμόρφωση της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής, την προώθηση των εθνικών στρατηγικών στόχων, την διαχείριση και εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων του ΕΣΠΑ 2007-2013, την έγκριση και εκτέλεση των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, την έγκριση των επιδοτήσεων για τις ιδιωτικές επενδύσεις κ.ά.

4.2.4. Με το άρθρο 281 θεσπίζεται το Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» (Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) Το Πρόγραμμα αυτό διαμορφώνεται σε τρεις άξονες: α) ο άξονας με κορμό επιχειρησιακά προγράμματα, όπως «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και « Ψηφιακή Σύγκλιση» του ΕΣΠΑ, β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης και γ) ο άξονας στελέχωσης των Δήμων και Περιφερειών με επιστημονικό προσωπικό.

4.3. Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία

Τα περισσότερα Ευρωπαϊκά κράτη έχουν συγκροτήσει ισχυρές Περιφερειακές Δομές με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και την αποσυμφόρηση των κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών. Οι δομές αυτές συνήθως πλαισιώνονται από σχήματα διαβούλευσης. Σημαντικές αρμοδιότητες προγραμματισμού και ανάπτυξης έχουν οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας, μεγάλη αυτονομία της Πορτογαλίας, της Φινλανδίας, της Σουηδίας και άλλων χωρών (Κουκιαδάκης, 2006.)

4.4 Αποτίμηση της αποκεντρωτικής διαδικασίας στα θέματα ανάπτυξης και προγραμματισμού.

Από τη σύντομη αναφορά των θεσμικών ρυθμίσεων που προβλέπει ο Νόμος 3852/2010 για τις αρμοδιότητες των Δήμων και των Περιφερειών σε θέματα προγραμματισμού και ανάπτυξης προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης κινήθηκε στη σωστή κατεύθυνση, σύμφωνα με τα ισχύοντα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Thomas and Hueglin, 2004.). Προκύπτει όμως το πρόβλημα της αξιοποίησης των προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου.

Το βασικό πρόβλημα που τίθεται συνίσταται στον προβληματισμό σχετικά με τη δυνατότητα των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών να διαχειριστούν αποτελεσματικά τόσο μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων, που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και ισχυρή πολιτική υποστήριξη από τα αιρετά όργανα. Στο ερώτημα αυτό η απάντηση θα δοθεί σε βάθος χρόνου, δεδομένου ότι ο Νόμος ίσχυε προ ολίγων μόνο μηνών. Πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι η εξουσία που έχει παραχωρηθεί στους Δήμους και στις Περιφέρειες μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης, ιδιαίτερα στην περίοδο αυτή της δημοσιονομικής προσαρμογής.

5. Η διάρθρωση των Επιχειρησιακών Σχεδίων

Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σχετικά με το «περιεχόμενο, δομή, τρόπο υποβολής όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού», οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες πρέπει να καταρτίσουν εντός του 2010 πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα και μονοετές πρόγραμμα για το 2011. Τα προγράμματα αυτά διαρθρώνονται σε τρεις βασικές ενότητες: Η πρώτη ενότητα περιλαμβάνει τον στρατηγικό σχεδιασμό, η δεύτερη ενότητα τον επιχειρησιακό προγραμματισμό, ενώ η τρίτη συγκροτείται από τον οικονομικό προγραμματισμό και τους δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος.

5.1. Ο στρατηγικός σχεδιασμός.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός περιλαμβάνει αρχικά την περιγραφή και την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και ειδικότερα την ανάλυση των δημοσίων προβλημάτων, χρόνιων καταστάσεων ή ζητημάτων οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης φύσης, που επιζητούν λύση, ρύθμιση ή βελτίωση. Επίσης καταγράφονται τα κρίσιμα ζητήματα

ανάπτυξης, τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα της περιοχής της Περιφέρειας, οι δυνατότητες και οι υφιστάμενες αδυναμίες των υπηρεσιών της Περιφέρειας και των Νομικών Προσώπων της, οι ευκαιρίες και οι περιορισμοί από εξωγενείς παράγοντες. Μετά την υφιστάμενη κατάσταση ακολουθεί η διατύπωση του αναπτυξιακού οράματος της Περιφέρειας. Στη συνέχεια προσδιορίζεται η στρατηγική της Περιφέρειας με τον καθορισμό γενικών στρατηγικών στόχων, όπως η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της Περιφέρειας, η αναβάθμιση της διοικητικής της ικανότητας, η ικανοποίηση των αναγκών των αποδεκτών των υπηρεσιών της, η βελτίωση της οικονομικής της κατάστασης. Στο τελευταίο τμήμα του στρατηγικού σχεδιασμού προσδιορίζονται οι αναπτυξιακές προτεραιότητες και εκφράζονται με την μορφή αξόνων. Οι άξονες αυτοί ενδεικτικά μπορεί να αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην οικονομική ανάπτυξη, στην απασχόληση. Δεσμευτική είναι η ύπαρξη ενός τουλάχιστον άξονα που αφορά στην γενική οργάνωση και λειτουργία της περιφέρειας, σε οριζόντιες ή υποστηρικτικές λειτουργίες της Περιφέρειας και των Νομικών της Προσώπων και γενικότερα στην συνολική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Περιφέρειας.

5.2 Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

Στον Επιχειρησιακό Προγραμματισμό οι γενικοί στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται σε ειδικότερους στόχους. Ακολουθώς κάθε άξονας εξειδικεύεται σε μέτρα που αντιστοιχούν σε έναν ή περισσότερους στόχους και πρέπει να επιτευχθούν στην επόμενη πενταετία. Για την επίτευξη των στόχων κάθε μέτρου σχεδιάζεται ένα ολοκληρωμένο υποπρόγραμμα δράσεων, που μπορεί να είναι κατηγορίες έργων ή μεγάλα έργα, τα οποία ενδεικτικά μπορεί να περιλαμβάνουν σχεδιασμό, μελέτη, κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, λιμενικών κτιριακών έργων, έρευνες και μελέτες, ενέργειες κατάρτισης, ενέργειες δημοσιότητας, κανονιστικές ρυθμίσεις. Στον Επιχειρησιακό Σχεδιασμό είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται δράσεις διαπεριφερειακής και διαβαθμιδικής συνεργασίας.

5.3. Ο Οικονομικός Προγραμματισμός.

Ο Οικονομικός Προγραμματισμός περιλαμβάνει εκτίμηση των εσόδων της Περιφέρειας και των Νομικών Προσώπων της ανά έτος για την επόμενη πενταετία, υπολογισμό των λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών των δράσεων του προγράμματος και τέλος κατάρτιση χρηματοδοτικών πινάκων κατά άξονα και μέτρο. Σε ξεχωριστό κεφάλαιο καταρτίζονται δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος.

5.4. Ετήσια Προγράμματα Δράσης.

Αναγκαία, εξάλλου, είναι η κατάρτιση των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης, όπου προσδιορίζονται οι δράσεις ή τμήματα πολυετών δράσεων του επιχειρησιακού προγράμματος, που θα υλοποιηθούν από την Περιφέρεια ή από τα Νομικά της Πρόσωπα. Σε κάθε δράση προσδιορίζονται ο άξονας και το μέτρο του επιχειρησιακού προγράμματος, η χωροθέτηση της δράσης, ποσοτικά στοιχεία των εκροών που θα

παραχθούν κατά το επόμενο έτος, το χρονοδιάγραμμα της δράσης, ο προϋπολογισμός δαπανών και οι πηγές χρηματοδότησης και οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την υλοποίηση της δράσης.

5.5. Η Διαδικασία Κατάρτισης.

Η κατάρτιση του πενταετούς επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας πραγματοποιείται από την Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Η Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, συντάσσει σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος σε συνεργασία με τα όργανα της διοίκησης, τις υπηρεσίες της Περιφέρειας, το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης και τα Νομικά Πρόσωπα της Περιφέρειας. Η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται το σχέδιο στρατηγικού σχεδιασμού στο Περιφερειακό Συμβούλιο για συζήτηση και ψήφιση.

6. Συμπεράσματα.

6.1. Οι δύο διοικητικές μεταρρυθμίσεις με τα Προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» δεν προώθησαν μόνο την αποκεντρωτική διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά και ενίσχυσαν τις διαδικασίες προγραμματισμού αναπτυξιακών δράσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

6.2. Τα δύο αυτά προγράμματα ακολούθησαν την τάση ενίσχυσης της αποκέντρωσης των εξουσιών σε ικανοποιητικό βαθμό, σύμφωνα με τα πρότυπα άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι υπάρχουν ακόμη περιθώρια μείωσης των εξουσιών της κεντρικής διοίκησης υπέρ των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών.

6.3. Η ενδογενής ανάπτυξη αποτελεί ενδεδειγμένο πρότυπο οικονομικής ανάπτυξης, σε περιφερειακό επίπεδο, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Οι αρμοδιότητες που έχουν οι νέοι Δήμοι και οι Περιφέρειες, σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου 3852|2010, επιτρέπουν την ανάληψη πρωτοβουλιών και δράσεων σε αυτή την κατεύθυνση.

6.4. Τα θεσμικά όργανα των Δήμων και των Περιφερειών έχουν την δυνατότητα να εκπονήσουν και να εφαρμόσουν Επιχειρησιακά Προγράμματα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Νόμου 3852|2010 και τις σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις. Η ενεργοποίηση των δυνατοτήτων αυτών με την κατάλληλη στελέχωση και την διάθεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων θα έχει θετικές επιδράσεις στην ενδογενή ανάπτυξη των περιφερειών.

6.5. Δεδομένου ότι ο Νόμος 3852|2010 ευρίσκεται στο αρχικό στάδιο εφαρμογής του δεν μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα για τα αποτελέσματα που θα έχει σε αναπτυξιακό επίπεδο.

6.6. Σκόπιμο θεωρούμε μετά την πάροδο ικανού χρόνου, τουλάχιστον μιας τριετίας, να διεξαχθεί ουσιαστική και συστηματική αξιολόγηση και να γίνουν οι αναγκαίες βελτιώσεις και προσαρμογές.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Konsolas N., Sidiropoulos E., Papadaskalopoulos A., (1990) "Regional analysis and local planning", Konsolas N. (ed), *Local Development*, Athens: R.D.I.

Martens Rui M., (1986) *An Organisational Approach to Regional Planning*, U.K.: Gower

Thomas and Hueglin (2004) "Regionalism in Western Europe: Conceptual Problems of a New Political Perspectives", Keating M., *Regions and Regionalism in Europe*, U.K.: Elgar

Ελληνόγλωσση

Αθανασόπουλος Κ., (2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» *Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020*, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

Αρταβάνη Μ.-Α., (1998) *Τα Νέα Μέσα της Περιφερειακής Πολιτικής και η Συμβολή τους στην Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κόνσολας Ν., (1997) *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα: Εκ. Παπαζήση

Κουκιαδάκης Ε., (2006) «Μητροπολιτικοί Δήμοι και Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση»

Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

Νόμος 3852 | 2010, ΦΕΚ τ Α' 87/2010.

Υ.Α. του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Α.Π. 74754/30/12/2010 με θέμα «Περιεχόμενο, δομή, τρόπος υποβολής, όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) β' βαθμού».