

3.3 Η οριζοντιοποίηση των πολιτικών και η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων

Η οριζοντιοποίηση των πολιτικών ενισχύθηκε στα αναπτυγμένα κράτη από τα τέλη του 20^{ου} αιώνα. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κυρίως στον συνεχώς αυξανόμενο αριθμό διατομεακών ζητημάτων που προστίθενται στο κυβερνητικό έργο (κλιματική αλλαγή, κοινωνική πολιτική, δημοσιονομική κρίση, ασφάλεια κτλ. Στην ενδυνάμωση των οριζόντιων πολιτικών συνέβαλλε η Ε.Ε., με τις πολιτικές που αφορούν τις περιφέρειες των κρατών μελών και την ύπαιθρο:

- α)** περιφερειακή πολιτική (μεταβιβάσεις κεφαλαίων προς φτωχότερες χώρες και περιοχές)
- β)** κοινωνική πολιτική (επαγγελματική κατάρτιση, κοινωνική προστασία, υγεία- ασφάλεια των εργαζομένων και υψηλό επίπεδο απασχόλησης)
- γ)** περιβαλλοντική πολιτική (συμβιβασμός του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης με τις προδιαγραφές ποιότητας για το περιβάλλον)

Για την ανταπόκριση σ' αυτή τη νέα πρόκληση της οριζοντιοποίησης των πολιτικών απαιτούνται: για τον δημόσιο τομέα, κατάλληλες δομές, ανθρώπινο δυναμικό και η απαραίτητη κουλτούρα. Για την τοπική κλίμακα, η ενεργή συμμετοχή των τοπικών δρώντων (πχ η πολιτική υποδοχής νέου πληθυσμού). Στην περίπτωση αυτή ο σχεδιασμός καλείται να προτείνει δράσεις στη μικρή κλίμακα, για αποφάσεις που έχουν παρθεί σε ανώτερο επίπεδο (Παγκόσμιο, Ευρωπαϊκό, εθνικό) πχ για την κλιματική αλλαγή.

Οι οριζόντιες Δημόσιες παρεμβάσεις της ΕΣΑΟΚ

Η δημόσια παρέμβαση στην περιοχή του Τροόδους προσδιορίστηκε από την απουσία μιας πολιτικής για το βουνό και την υποκατάσταση από μια ευρύτερη δημόσια πολιτική η οποία εμφανίζει δυσκολίες προσαρμογής στις ορεινές συνθήκες (νέα οικονομία, στέγη, μικρή βιοτεχνία, κτλ.). Στο πλαίσιο αυτό, το εμπόδιο που αντιμετωπίζει ο σχεδιασμός για την περιοχή Τροόδους είναι ότι η Κύπρος αποτελεί μια ενιαία περιφέρεια, δεν έχει προωθήσει την αποκεντρωμένη συνεργασία, ενώ η περιοχή δεν διαθέτει εκτός από μικρές αναπτυξιακές εταιρείες άλλη δομή ενιαίας εκπροσώπησης. Προκύπτει το ζήτημα ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί να αναλάβει μόνη της τον αναπτυξιακό ρόλο γιατί η Εδαφική Πολιτική της Ε.Ε., βασίζεται και απαιτεί δομές συνεργασίας και συντονισμού και στο κάτω επίπεδο.

Εμφανίζεται η ανάγκη ενίσχυσης δομών οριζόντιων παρεμβάσεων σε ένα πλαίσιο αποκεντρωμένης συνεργασίας μεταξύ φορέων της περιοχής και των εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών για την εφαρμογή σχεδίων δράσης υπό την εποπτεία των τελευταίων.

Από τη διάγνωση προκύπτει ότι μέρος των παρεμβάσεων στην περιοχή θα είναι διατομεακές και οριζόντιες. Πράγματι, τα δίπολα γεωργία-περιβάλλον, υγεία-κοινωνική πρόνοια, γεωργία-μεταποίηση, κτλ., αλλά και η απουσία κρίσιμης πληθυσμιακής μάζας υποχρεώνουν να αναζητηθούν διατομεακές λύσεις για κεντρικά θέματα (εκπαίδευση – επιχειρηματικότητα, υπηρεσίες κ.α.). Η εθνική ορεινή πολιτική πρέπει να συνδυαστεί με άλλες πολιτικές για την προώθηση τέτοιων θεμάτων (υποδοχή πληθυσμού, συμπλεγματοποίηση υπηρεσιών, οικολογική μετάβαση κ.α.). Αυτός ο συνδυασμός πολιτικών με οριζόντιους στόχους απαιτεί στενή συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών και των τοπικών δρώντων.

Από τις διαβουλεύσεις και τα συμπεράσματα των Συνεδρίων διαπιστώθηκε η ανάγκη ενίσχυσης της οριζόντιας συνεργασίας αλλά και του συντονισμού μεταξύ διαφόρων Τμημάτων και Διευθύνσεων των Υπουργείων σε συγκεκριμένα πεδία εφαρμογής οριζόντιων πολιτικών (αγρο-οικολογική προσέγγιση, συνδυασμός πρωτοβάθμιας υγείας, κοινωνικής φροντίδας και προσχολικής ηλικίας, κτλ.). Πιο συγκεκριμένα, προκύπτει ότι:

- α)** τα υπουργεία που είναι πιο εκτεθειμένα στις δυνάμεις των αγορών (Εμπορίου, τουρισμού) ή τα αντικείμενά τους βρίσκονται διεθνώς στο επίκεντρο αλλαγών και νέων προσεγγίσεων (παιδεία, περιβάλλον) είναι πιο ανοικτά στο διάλογο, σε νέες προσεγγίσεις και αναζητήσεις καινοτομικών λύσεων. Αντίθετα, θεωρούνται πιο εσωστρεφή και λιγότερο ανοικτά σε οριζόντιες συνεργασίες τα κυβερνητικά Τμήματα που ασχολούνται με τομείς όπου το βουνό θεωρείται μη ανταγωνιστικό (γεωργία) ή οι φυσικοί πόροι είναι εθνικής σημασίας.
- β)** τα μέλη των τεχνικών επιτροπών διαθέτουν στην πλειονότητά τους, τα απαιτούμενα προσόντα ωστόσο, για την διεκπεραίωση του έργου τους είναι αποδέκτες περιορισμένων πληροφοριών οι οποίες διοχετεύονται ανάντη και κατόντη του τομέα τους (silos Management),
- γ)** παρότι η εξειδίκευση που διαθέτουν είναι σημαντική και αναγκαία για την κατανόηση μιας διαλειτουργικής παρέμβασης, η σύνδεσή της με άλλες πληροφορίες γειτονικών εξειδικεύσεων ιδιαίτερα για τις ορεινές περιοχές ενώ είναι ακόμη πιο σημαντική, υστερεί.

Οι όποιες αδυναμίες παρατηρήθηκαν στο πεδίο της οριζόντιας συνεργασίας έχουν τις ρίζες τους στο γεγονός ότι οι δημόσιες παρεμβάσεις σχεδιάζονται παραμένοντας εστιασμένες στην παραδοσιακή "ορθολογική" διαδικασία: (α) εντοπισμός ενός προβλήματος, (β) λήψη πολιτικής απόφασης για την αντιμετώπισή του, και (γ) ορισμός προγράμματος δράσης που προσδιορίζει τους στόχους, τους πόρους, τα νομοθετικά μέσα καθώς και τους διοικητικούς φορείς που είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση του προγράμματος. Αυτό το πρότυπο παρέμβασης εμφανίζει δύο περιορισμούς για την περιοχή:

- α)** η δημόσια διοίκηση παραμένει οργανωμένη λειτουργικά και κάθετα γύρω από μια λειτουργία (π.χ., εργασία, στέγαση, υγεία, κτλ.) και λιγότερο γύρω από ένα πρόβλημα (π.χ. κοινωνικός αποκλεισμός, έξοδος νέων, περιβάλλον-γεωργία, υποδοχή πληθυσμού,

εκπαίδευση – επιχειρηματικότητα, πολιτισμός – οικονομία, κτλ.). Οι οριζόντιες σχέσεις μεταξύ αυτών των λειτουργιών και συνεπώς η ενσωμάτωση αυτών των λειτουργιών, είναι αδύναμες, περιορίζοντας την ικανότητα αντιμετώπισης διαλειτουργικών προβλημάτων.

- β)** η επιτυχία των δημόσιων πολιτικών εξαρτάται όχι μόνο από την ικανότητα των δημόσιων φορέων αλλά και από την κινητοποίηση και τη συνεργασία πολυάριθμων φορέων, είτε πρόκειται για δικαιούχους προγραμμάτων είτε για φορείς της κοινωνίας των πολιτών ή τον επιχειρηματικό κόσμο.
- γ)** Ο χαμηλός βαθμός οργάνωσης αλλά και συνεργασίας από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων (η περιοχή του Τροόδου δεν διαθέτει ισχυρό κοινωνικό κεφάλαιο ούτε οργανωμένες παραγωγικές ομάδες) εξηγεί την μέτρια αποτελεσματικότητα και τα όρια της δημόσιας παρέμβασης.
- δ)** Οι διυπουργικές αποφάσεις για την προσέγγιση ενός προβλήματος δεν αποδίδουν αν δεν συνοδεύονται από ξεκάθαρα σχέδια δράσης ως προς το ρόλο του κάθε συμμετέχοντα και τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Σήμερα, οι δημόσιες πολιτικές επεξεργάζονται πλέον σε ένα πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο όπου αλληλοεπιδρούν διάφοροι παράγοντες. Το οργανωτικό έλλειμμα στην περιοχή και οι δυσκολίες οριζόντιας συνεργασίας εμποδίζουν την προώθηση οριζόντιων πολιτικών επειδή συνήθως οι υπηρεσίες αδυνατούν να κατανοήσουν και να μεταφράσουν σε δράσεις τους συλλογικούς στόχους μιας οριζόντιας παρέμβασης και επικεντρώνονται στους δικούς τους στόχους. Η κατάσταση αυτή εμποδίζει τη Διοίκηση να έχει ένα ενιαίο όραμα για την οριζόντια παρέμβαση στις ορεινές περιοχές. Η υιοθέτηση της εγκάρσιας διαχείρισης ενός ζητήματος θα ενισχύσει την ικανότητα της Διοίκησης να αξιολογεί το προσδοκώμενο αποτέλεσμα με βάση την αποτελεσματικότητα, το κόστος, τον απαιτούμενο χρόνο αλλά και την ικανοποίηση των επωφελούμενων κοινωνικών ομάδων.

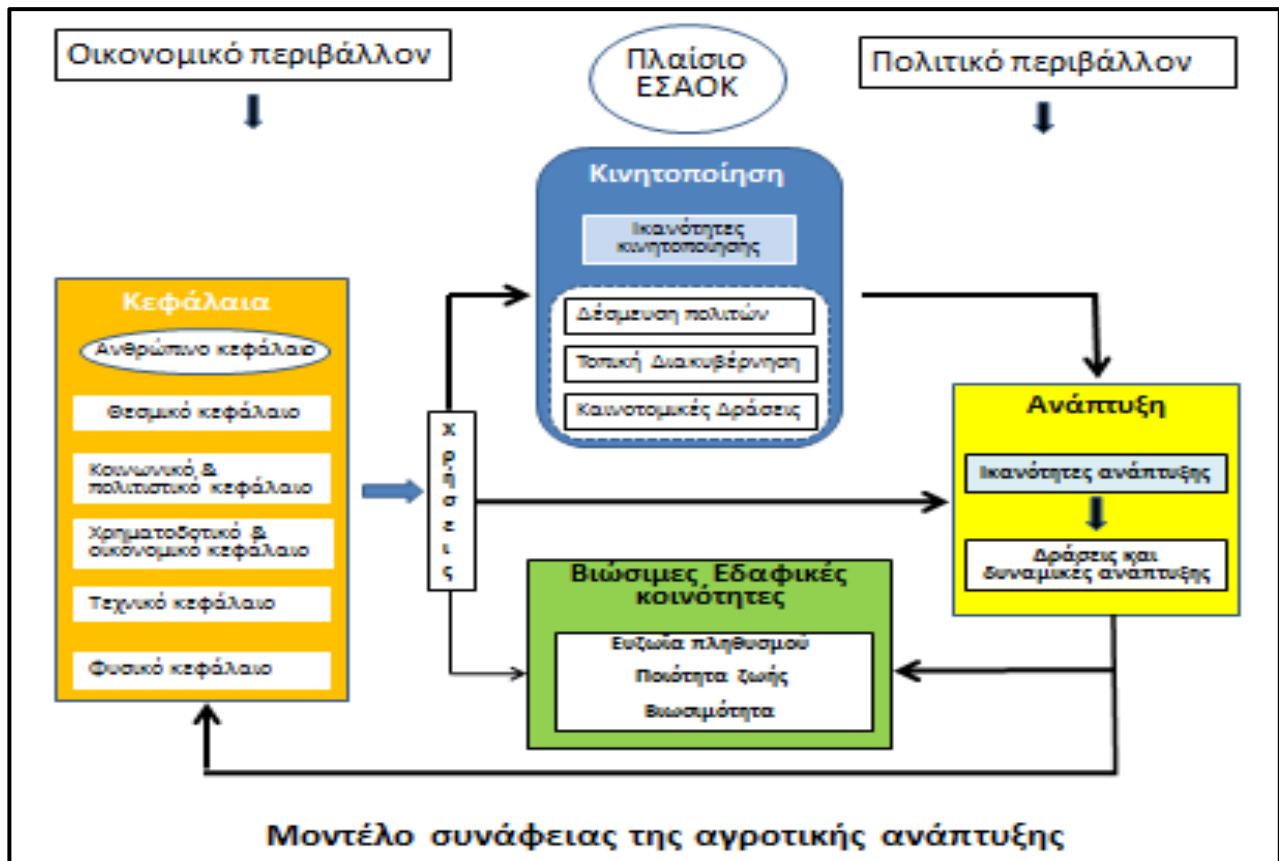
Για το ξεπέραςμα αυτού του εμποδίου, θεωρείται αναγκαίο:

- α)** Η εντολή για την ανάληψη δράσης να είναι ξεκάθαρη μέσω σχεδίων δράσης από τα οποία θα προκύπτουν οι στόχοι, τα μέσα και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Τέτοια πεδία όπου απαιτείται ιδιαίτερη συνεργασία και συντονισμός είναι η πολιτική υποδοχής, η διαχείριση Φυσικού Περιβάλλοντος και η Νέα Ορεινή Οικονομία. Για να μην καταστούν ανενεργά αυτά τα σχέδια δράσης, απαιτείται η ενεργή συμμετοχή των τοπικών ομάδων και δρώντων. Ο περιορισμός της εκπροσώπησης σε εθνικές παραδοσιακές δομές δεν αποδίδει. Για τα τοπικά ζητήματα είναι αναγκαία η συμμετοχή όσων εμπλέκονται άμεσα σε ένα πρόβλημα.
- β)** Ενδιάμεσες δομές διαχείρισης στο πλαίσιο μιας αποκεντρωμένης συνεργασίας. Η διάγνωση εντόπισε πεδία (πολιτισμός, Εκπαίδευση – Επιχειρηματικότητα, Φυσικοί Πόροι) όπου χρειάζεται να λειτουργήσουν ενδιάμεσες δομές. Θα πρέπει να αποτελέσουν αυτές οι δομές πιλοτικά εργαστήρια για τη συνεργασία μεταξύ Υπουργείων αλλά και Τμημάτων των

Υπουργείων (πχ Τμήματα Γεωργίας, Δασών, Περιβάλλοντος, Θήρας και Πανίδας,) ώστε να αποφεύγονται αλληλοεπικαλύψεις και να προωθούνται συναινετικά σχέδια διαχείρισης. Οι συνεργασίες αυτές θα προσφέρουν μια σφαιρική εικόνα για ζητήματα που αφορούν την περιοχή, απαιτούν οριζόντια παρέμβαση και αξιόλογη εμπειρία. Οι συγκεκριμένες δομές πρέπει να συμμετέχουν στη διακυβέρνηση που θα διαμορφωθεί για να στηρίξει διατομεακές και οριζόντιες εφαρμογές. Για την υποστήριξη αυτής της συμμετοχής θα πρέπει για την κάθε δομή να καθοριστούν επακριβώς, τρόποι διάδρασης και λήψης αποφάσεων, οι ρόλοι και τα εργαλεία που σχετίζονται με αυτές τις οριζόντιες παρεμβάσεις.

- γ) Η δημόσια πολιτική για τις ορεινές περιοχές η οποία στοχεύει στη βιώσιμη ανάπτυξη και υιοθετεί την εδαφική ανάπτυξη, πρέπει να συνοδεύεται από την **κινητοποίηση** και την ενδυνάμωση των **ικανοτήτων** των πολιτών της περιοχής ώστε να συμμετέχουν τοπικά ενεργά σε οριζόντιες δράσεις και σε συνεργασίες.

Το παρακάτω **αιτιώδες πρότυπο της ανάπτυξης** της περιοχής¹ δείχνει τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει η ικανότητα κινητοποίησης της τοπικής κοινωνίας. Η **κινητοποίηση** προσδιορίζει την **ανάπτυξη** η οποία με τη σειρά της ορίζει τη **βιωσιμότητα** των κοινοτήτων.



¹ Το μοντέλο αυτό έχει αναπτύξει ο καθηγητής του Université du Québec à Rimouski JEAN Bruno (2014).

Η τελική αξιολόγηση της μεταβλητής «**κινητοποίηση**» βασίζεται στον εξής ορισμό της: «η ικανότητα μιας συγκεκριμένης περιοχής να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των διαφόρων κατηγοριών πολιτών που την συνθέτουν για τον καθορισμό κοινών στόχων και καινοτόμων συλλογικών δράσεων, την ενίσχυση των εσωτερικών δικτύων επικοινωνίας και την εφαρμογή αποτελεσματικής διακυβέρνησης ικανής να αντιμετωπίσει τις συγκρούσεις».

Προκύπτει ότι η κινητοποίηση εξαρτάται από την εξασφάλιση διεργασιών (εκπαίδευση, επιχειρηματικότητα, αξιοποίηση κληρονομιάς, ανάδειξη ιδιότυπων πόρων, κτλ.) για την ενίσχυση των αναπτυξιακών ικανοτήτων της περιοχής και μιας αναπτυξιακής δυναμικής προερχόμενη από καινοτομικές δράσεις. Με βάση αυτόν τον ορισμό, ορίζονται και θα αξιολογούνται τρεις τομείς παρέμβασης που στηρίζουν την διαδικασία της κινητοποίησης :

- α)** εμπλοκή των πολιτών,
- β)** λειτουργία δομών διακυβέρνησης και
- γ)** εφαρμογή καινοτόμων δράσεων

Για την επιχειρησιακή ενεργοποίηση των παραπάνω αξιολογήθηκαν δείκτες² που σχετίζονται με την ικανότητα των τοπικών δρώντων να :

- ⇒ ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών και την κοινωνική δέσμευση,
- ⇒ δημιουργήσουν μια κοινή βούληση παρέμβασης και
- ⇒ ενισχύσουν το επιχειρηματικό πνεύμα και την αμοιβαιότητα στο εσωτερικό της περιοχής.

Αξιολογήθηκε επομένως, με βάση την διάγνωση, η ύπαρξη τέτοιων διεργασιών και ο **βαθμός** συμβολής τους στην ενίσχυση των ικανοτήτων των ατόμων, ομάδων, οργανώσεων του Τροόδους ώστε να συντονίσουν τις συνεργασίες τους και να προχωρήσουν σε καινοτομικές δράσεις.

Διερευνήθηκε σε ποιο βαθμό η κινητοποίηση ενεργοποιεί εδαφικά σχέδια και προωθεί την κοινωνική μάθηση προκαλώντας "Ανάπτυξη". Στη συνέχεια, αξιολογήθηκε ο βαθμός ενίσχυσης των "ικανοτήτων ανάπτυξης" και αύξησης των "αναπτυξιακών δράσεων" με βάση δείκτες (σεμινάρια, σύστημα συμβουλών, ενεργή συμμετοχή, αριθμός σχεδίων και δράσεων, κτλ.).

Η διάγνωση φανέρωσε ότι η περιοχή του Τροόδους πάσχει στον τομέα της κινητοποίησης και της ενίσχυσης των "ικανοτήτων ανάπτυξης" παρά το αξιόλογο έργο των αναπτυξιακών εταιρειών και τις προσπάθειες που καταβάλλει η ΕΤΑΠΤ. Υπάρχει ανάγκη συντονισμένων παρεμβάσεων ικανών να ενισχύσουν τις αναπτυξιακές δυνατότητες της περιοχής, εστιάζοντας στις ικανότητες κινητοποίησης μέσω της ένταξης περισσότερων πολιτών, τον αποτελεσματικό συντονισμό και την ενεργή συμμετοχή των τοπικών δρώντων σε καινοτομικές δράσεις.

² Για την αξιολόγηση αυτή λήφθηκε υπόψη η μεταβλητή «**Κεφάλαια**» όπως αυτή διαμορφώνεται στην περιοχή (ανθρώπινο, θεσμικό, φυσικό κτλ.) και των εντοπισμένων χρήσεών τους (πχ η έξοδος των νέων -ανθρώπινο κεφάλαιο- όπως και η υπερεκμετάλλευση φυσικών πόρων -φυσικό κεφάλαιο- δεν συμβάλλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής).