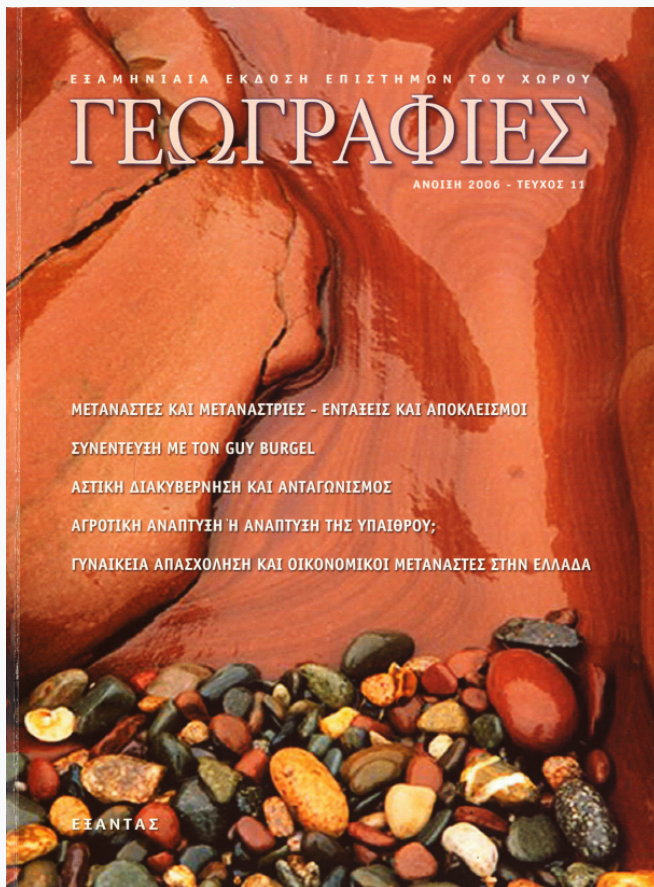


## Γεωγραφίες

Αρ. 11 (2006)

Γεωγραφίες, Τεύχος 11, 2006



### ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ: ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΟΛΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

*Ιωάννης Χωριανόπουλος*

Ε Π Ι Σ Τ Η Μ Ο Ν Ι Κ Α Α Ρ Θ Ρ Α

# ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ: ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΟΛΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ<sup>1</sup>

Ιωάννης Χωριανόπουλος\*

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο αντλεί από το διάλογο για τη διαφορετικότητα των τύπων αστικοποίησης (και αστικής αναπτυξιακής διαδικασίας) των χωρών της Νότιας Ευρώπης από τα αντίστοιχα βορειοευρωπαϊκά παραδείγματα αστικής αναδιάρθρωσης και ανταγωνιστικότητας. Στη συνέχεια εστιάζει στο ελληνικό παράδειγμα. Οι λόγοι είναι οι συγκριτικά χαμηλοί δείκτες οικονομικής ανταγωνιστικότητας και η περιορισμένη ενσωμάτωση των ελληνικών πόλεων στο αναδεικνυόμενο ευρωπαϊκό αστικό δίκτυο. Σε αυτό το πλαίσιο διερευνάται και η –ουσιαστική των τάσεων ανισομερούς ανάπτυξης– κοινωνικοπολιτική διάσταση της ελληνικής αστικής διακυβέρνησης: η «ικανότητα» των ελληνικών πόλεων να διαρθρώσουν πλαίσια διακυβέρνησης που να προωθούν την ανταγωνιστικότητα. Η παράθεση παραδειγμάτων συμμετοχής ελληνικών πόλεων σε ευρωπαϊκά προγράμματα αστικής πολιτικής διαφωτίζει τις ιδιαιτερότητες της αστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Η έρευνα καταγράφει ενδεικτικά τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει το τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα στην προσπάθεια συγκρότησης ενδογενών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, αλλά και αξιοποίησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

## *Urban Governance and Competition: Greek Cities in the European Urban Development Programmes*

Ioannis Chorianopoulos

## ABSTRACT

In an attempt to explore current processes of uneven development in the E.U., this paper discusses the emerging role of the local state as the very medium through which local regulation and territorial specificities are constructed. It highlights the importance of further analysis of the diversity of urban governance in Europe. Drawing on the debate on the diverse urbanisation (and urban development) paths noted in Southern Europe from the Northern European examples of urban restructuring and competitiveness, the paper focuses on the governance characteristics of Greek cities. The reasons are the comparatively lagging indicators of competitiveness of cities in this country, and their limited involvement in the emerging European network of urban areas. The paper looks at the socio-political dimension of Greek urban governance and explores the distinct capacity of Greek cities to restructure their governance traits along competitive lines. The programmes and case-study cities that will be discussed are the RECITE cooperation networks (Municipality of Dafni) and the URBAN Community Initiative (Municipalities of Drapetsona and Keratsini).

1. Το άρθρο αυτό παρουσιάστηκε σε πρόδρομη μορφή στα πλαίσια του 7ου Πανελληνίου Γεωγραφικού Συνεδρίου (Μυτιλήνη 2004) και συμπεριλήφθηκε στα *Πρακτικά*.

\* Λέκτορας, Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, e-mail: ichorian@geo.aegean.gr.

## Εισαγωγή

**Η**προσπάθεια κατανόησης των διαρθρωτικών αλλαγών που συντελούνται στην σφαίρα της παραγωγής τις τελευταίες δεκαετίες ανέδειξε τη σημασία των τοπικών σχεσιακών ιδιαιτεροτήτων στην αναπτυξιακή δυναμική περιοχών και επιχειρήσεων. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 ο διάλογος στην οικονομική γεωγραφία προσανατολίστηκε προς την εξέταση των κοινωνικών σχέσεων στην παραγωγή (Harvey 1982, Massey 1984, Gregory & Urry 1985), για να συγκλίνει πιο πρόσφατα σε ευρύτερες εννοιολογικές κατηγορίες. Η έννοια του «σχεσιακού κεφαλαίου» ειδικότερα τονίζει μια σειρά από μη οικονομικούς παράγοντες, όπως η αμοιβαιότητα, η εμπιστοσύνη, οι τοπικές νόρμες και συμβάσεις, που συνθέτουν ένα χωρικά προσδιορισμένο επιχειρηματικό περιβάλλον που επικουρεί την προσαρμοστικότητα στη ζήτηση και την καινοτομία στην προσφορά. Η χωρική (τοπική και περιφερειακή) διάσταση αυτών των διαδικασιών προσδιορίζεται από την εγγύτητα και πυκνότητα των επαναλαμβανόμενων διαπροσωπικών επαφών, αλληλεξαρτήσεων και διαμεσολαβήσεων στη ροή των πληροφοριών και των ανταλλαγών (Thrift 1996, Storper 1997a, Sassen 1995, Storper 1997β, Amin & Wilkinson 1999, Hudson 2001). Η διαφορετικότητα στα χαρακτηριστικά και στη δυναμική αυτών των σχέσεων φωτίζει τις διαδικασίες χωρικής συγκέντρωσης επιχειρήσεων και την επακόλουθη τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη (Yeung 2005).

Στα πλαίσια των διαρθρωτικών αυτών τάσεων, δύο όροι «ομπρέλες» σκιαγραφούν την ανασύνθεση του τοπικού<sup>2</sup> θεσμικού πλαισίου και πολιτικής. Ο όρος «αστική διακυβέρνηση» εστιάζει στις πόλεις και περιγράφει την ανάδειξη νέων πολιτικών διαδικασιών που εμπλέκουν ένα ευρύτερο φάσμα ενδιαφερόμενων φορέων και παραγόντων στη ρύθμιση της τοπικής κοινωνίας και οικονομίας (Harvey 1989, Leftwich 1994, Goodwin & Painter 1996). Ο οικονομικός-αναπτυξιακός προσανατολισμός που χαρακτηρίζει τα νέα πεδία αστικής διακυβέρνησης στοχεύει στην προσέλκυση επενδύσεων και στη δημοσιονομική «απεξάρτηση» του τοπικού επιπέδου από την ανεπαρκή πλέον στήριξη της κρατικής διοίκησης (Mayer 1994).

Εξετάζοντας τις αλλαγές αυτές στο ευρωπαϊκό αστικό πεδίο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει αναγνωριστεί ως διαδικασία που εντείνει τη βαρύτητα των χωρικών ιδιαιτεροτήτων που επηρεάζουν τις αναπτυξιακές προοπτικές. Η ενδοκοινοτική προοδευτική άρση των παραδοσιαμολογικών φραγμών, στις υπηρεσίες για παράδειγμα, αλλά και η προώθηση υποδομών με στόχο την αξιοποίηση του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου αφαιρούν σταδιακά από τις πόλεις τον εθνικά προσδιορισμένο οικονομικό τους ρόλο (Bozzi 1995). Ως αποτέλεσμα, οι ευρωπαϊκές πόλεις επαναπροσδιορίζουν τον αναπτυξιακό τους σχεδιασμό: βασίζονται λιγότερο στις εθνικές οικονομίες και προωθούν τη συγκρότηση ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων, σε μια κατεύθυνση πρόσδεσης της τοπικής οικονομίας με τον ανερχόμενο ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο (Pumain & Saint-Julien 1996). Ο όρος «αστικός ανταγωνισμός» προβάλλει την αναδεικνυόμενη κυριαρχία της «επιχειρηματικής» διάστασης στις τοπικές πολιτικές, αλλά και την εξάρτηση των περιοχών από την εκμετάλλευση των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων (Cheshire & Gordon 1995, Jensen-Butler 1996, Kearns & Paddison 2000, LeGalès 2002).

Στο διάλογο για τη συγκρότηση διακυβερνητικών πλαισίων προώθησης της τοπικής ανταγωνιστικότητας ο ρόλος του τοπικού κράτους έχει αναγνωρι-

2. Οι όροι «τοπικό» και «αστικό» σε αυτό το άρθρο αναφέρονται στο επίπεδο της λειτουργικής αστικής περιφέρειας (Cheshire 1995), και ο όρος «τοπικό κράτος» στις πρωτοβάθμιες πολιτικο-διοικητικές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε σχέση με το σύστημα στατιστικών εδαφικών μονάδων της Ε.Ε. (Nomenclature of Statistical Territorial Units - NUTS), το «τοπικό» επίπεδο, όπως προσδιορίζεται στο άρθρο, αντιστοιχεί σε περιοχές μικρότερες της υποδιαίρεσης NUTS III (CEC 1995: 6).

στεί από συγκεκριμένους θεωρητικούς ως καθοριστικός (Jessop 1994, Eisen-schitz & Gough 1998, Moulaert 2000). Η πληθώρα και διαφορετικότητα των οικονομικών, θεσμικών και πολιτικών πεδίων διακυβέρνησης ανάμεσα στις πόλεις μίας χώρας και, ακόμα περισσότερο, ανάμεσα σε πόλεις διαφορετικών χωρών υποδηλώνει τη σημασία του προσδιορισμού του οικονομικού και κοινωνικοπολιτικού πλαισίου ανάλυσης σε κάθε έρευνα αστικής αναδιάρθρωσης και διακυβέρνησης. Η εξέταση αυτής της ετερογένειας αποκτά ιδιαίτερη σημασία καθώς προσδιορίζει, σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό, τις τοπικές αναπτυξιακές προοπτικές αλλά και τις διαδικασίες ανισομερούς ανάπτυξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στα πλαίσια αυτής της προβληματικής, το άρθρο επικεντρώνεται στις δυνατότητες της ελληνικής αστικής διακυβέρνησης να λειτουργήσει ανταγωνιστικά στο ευρωπαϊκό πεδίο. Η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης προκύπτει από την αναπτυξιακή διαφορά που χωρίζει τις ελληνικές πόλεις από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (DATAR 2003). Η ιδιαιτερότητα του ελληνικού παραδείγματος αστικής διακυβέρνησης, υποστηρίζεται, πρέπει να αναζητηθεί στο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο από το οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να συγκροτήσει αναπτυξιακά διακυβερνητικά σχήματα.

Επιχειρώντας να καταστήσει πιο κατανοητές τις αιτίες της αυξανόμενης έντασης των ανισοτήτων στην αστική Ευρώπη, το άρθρο ξεκινά αναφέροντας βασικούς παράγοντες που προσδιορίζουν τη (διαφορετική) ρυθμιστική ικανότητα των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Η ανάλυση της ιδιαιτερότητας της ελληνικής αστικής διακυβέρνησης γίνεται σε δύο επίπεδα: κατ' αρχάς με τη σκιαγράφηση του αιτιακού πλαισίου που λειτούργησε ανασταλτικά στην προσαρμογή της ελληνικής τοπικής διακυβέρνησης σε πιο ανταγωνιστικά πλαίσια, και στη συνέχεια με την εξέταση της σημερινής εικόνας της τοπικής αυτοδιοίκησης και διακυβέρνησης στη χώρα, μέσω παραδειγμάτων συμμετοχής ελληνικών πόλεων σε ευρωπαϊκά προγράμματα αστικής διακυβέρνησης. Τα προγράμματα και οι πόλεις που θα εξεταστούν είναι το δίκτυο RECITE (Δήμος Δάφνης) και η Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN (Δήμοι Δραπετσώνας και Κερατσινίου). Το τελευταίο τμήμα του άρθρου περιλαμβάνει συμπερασματικές παρατηρήσεις στη βάση των οποίων σχολιάζονται οι προτάσεις της Επιτροπής για την αστική πολιτική της Κοινότητας την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

## 1. Ανισότητες, ανταγωνιστικότητα και οι ελληνικές πόλεις

Έρευνες που εξετάζουν τις αστικές επιπτώσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τονίζουν τις τάσεις χωρικής συγκέντρωσης της ανάπτυξης σε συγκεκριμένους πόλους. Το «Ευρωπαϊκό Πεντάγωνο», για παράδειγμα, που ως περιοχή οριοθετείται από τις μητροπόλεις Λονδίνο, Παρίσι, Μιλάνο, Μόναχο και Αμβούργο: α) καταλαμβάνει το 18% της εδαφικής επιφάνειας της ΕΕ15· β) κατέχει το 41% των κατοίκων της· γ) περιλαμβάνει την πλειοψηφία των βορειοευρωπαϊκών πόλεων που γνωρίζουν πληθυσμιακή ανάκαμψη· δ) συγκεντρώνει το 75% των επενδύσεων για Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη· και ε) παράγει το 48% του ΑΕΠ της ΕΕ15 (CEC 2004: 27). Έρευνες έχουν καταγράψει και άλλους μικρότερους πόλους επιτυχημένης αστικής προσαρμογής στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Lever 1999). Επακόλουθο της αύξησης του αστικού ανταγωνισμού όμως είναι και η καθήλωση μιας σειράς πόλεων σε παρατεταμέ-

νες διαδικασίες αποκέντρωσης (ή αποαστικοποίησης). Οι λόγοι που προτάσσει η βιβλιογραφία για τις ανισομερείς τάσεις αστικής ανάπτυξης στη Ευρώπη σχετίζονται με την περιορισμένη ικανότητα ενός σημαντικού αριθμού πόλεων να αναδιαρθρώσουν την παραγωγική τους βάση και να συναρμόσουν τις αναπτυξιακές τους προοπτικές με τις εξελίξεις στον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο. Η ρυθμιστική ικανότητα του τοπικού κράτους προς αυτή την κατεύθυνση εξαρτάται από συγκεκριμένους προσδιοριστικούς παράγοντες. Αυτοί περιλαμβάνουν:

α) Εθνικούς δείκτες, τόσο μακροοικονομικούς όσο και ποιοτικά (ρυθμιστικά) χαρακτηριστικά του οικονομικού περιβάλλοντος, όπως το σύστημα των εργασιακών σχέσεων, οι δομές επαγγελματικής κατάρτισης, η επιδότηση καινοτομιών και η διάχυση νέων τεχνολογιών.

β) Τις πολιτικές/θεσμικές δυνατότητες του τοπικού κράτους. Ο βαθμός αποκέντρωσης των πολιτικο-διοικητικών δομών σχετίζεται με τη «γνώση» των τοπικών ιδιαιτεροτήτων/προτεραιοτήτων και παρουσιάζεται ως προαπαιτούμενο επιτυχημένης προώθησης δικτύων τοπικής αναπτυξιακής συνεργασίας.

γ) Τις τεχνικές/οργανωτικές δυνατότητες του τοπικού κράτους ως το προσδιοριστικό πλαίσιο στήριξης προγραμμάτων ενδογενούς ανάπτυξης.

δ) Την παρουσία τοπικής πολιτικής ή πολιτισμικής ταυτότητας, ικανής να λειτουργεί καταλυτικά στα διαφορετικά (πιθανώς αντικρουόμενα) συμφέροντα των τοπικών φορέων, συμβάλλοντας στη συνεργατικότητα.

ε) Την ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου και τοπικά συγκροτημένου αναπτυξιακού προσανατολισμού, ο οποίος να συντονίζει τις επιμέρους αναπτυξιακές πολιτικές.

στ) Την εκτίμηση των πιθανών θετικών ή αρνητικών επιπτώσεων από την ένταξη της τοπικής αναπτυξιακής προοπτικής σε ανταγωνιστικά πλαίσια (Budd 1998, D'Arcy & Keogh 1998, Cheshire 1999, Begg 1999, Camagni 2002).

Οι συγκεκριμένοι παράγοντες περιγράφουν και συνοψίζουν τα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά των ανταγωνιστικών ευρωπαϊκών αστικών περιφερειών. Οι λόγοι για τους οποίους δεν παρατηρήθηκαν ανάλογες αναδιαρθρώσεις του πλαισίου διακυβέρνησης στις λιγότερο ανταγωνιστικές ευρωπαϊκές αστικές περιφέρειες δεν έχουν απασχολήσει ιδιαίτερα το διάλογο επί του θέματος. Με βάση την έρευνα για τις αναπτυξιακές προοπτικές των ευρωπαϊκών πόλεων, οι ελληνικές πόλεις αποτελούν ένα τέτοιο παράδειγμα χαμηλής ανταγωνιστικότητας (Rodríguez-Pose & Fratesi 2004). Η αναπτυξιακή καθυστέρηση των ελληνικών πόλεων εμφανίζεται στο συγκριτικά χαμηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ των περιφερειών στις οποίες αντιστοιχούν (CEC 2004). Πιο χαρακτηριστικά, η διευρωπαϊκή συγκριτική έρευνα αστικής ανταγωνιστικότητας καταγράφει συστηματικά την τελευταία δεκαετία τις χαμηλές επιδόσεις των ελληνικών πόλεων σε δείκτες όπως ο αριθμός εδρών πολυεθνικών επιχειρήσεων και διεθνών τραπεζών, η διεξαγωγή διεθνών εμπορικών εκθέσεων και συνεδρίων, αλλά και η σημασία της έρευνας για τεχνολογική ανάπτυξη στις τοπικές οικονομικές δομές (Hall 1992, Wegener 1995, Cheshire 1999, Lever 1999, DATAR 2003).

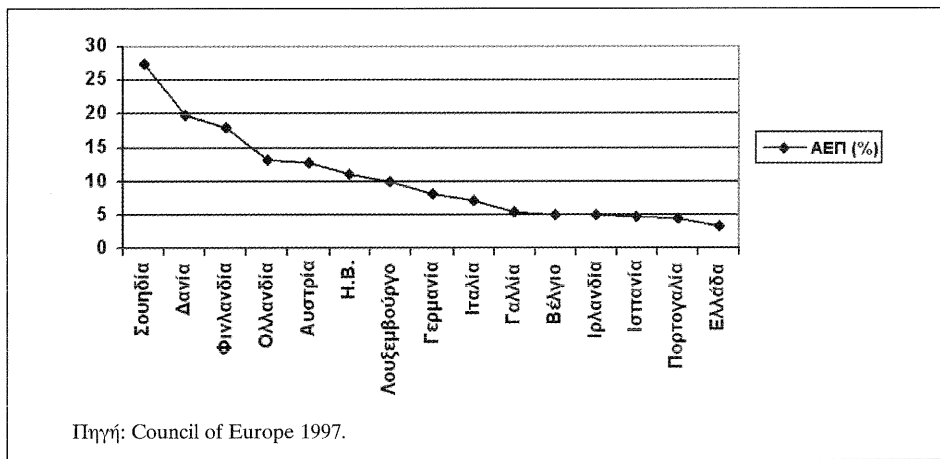
Μια πρώτη εξήγηση για την περιορισμένη ικανότητα του τοπικού κράτους στην Ελλάδα να συγκροτήσει και να στηρίξει ενδογενείς αναπτυξιακές διαδικασίες σχετίζεται με την ελλιπή οικονομική χρηματοδότηση και αυτονομία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Η οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από ανελαστικές πηγές χρηματοδότησης, όπως οι κρατικές επιχορηγήσεις και τα ανταποδοτικά τέλη, ανέρχεται στο 70% του συνόλου των εσόδων τους (Πετράκος & Ψυχάρης 2004: 376). Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των

ΟΤΑ δεν προβλέπει τοπική φορολογική αυτοτέλεια, πράγμα που περιορίζει τις δυνατότητες επηρεασμού του ύψους των εσόδων τους αλλά και τα περιθώρια άσκησης αυτόνομης αναπτυξιακής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα κατέχει την τελευταία θέση στην ΕΕ15 όσον αφορά τις δαπάνες των ΟΤΑ ως ποσοστό επί του ΑΕΠ (Σχ. 1).

Το ζητούμενο όμως είναι η κατανόηση των λόγων για τους οποίους οι αλλαγές που συντελούνται στην αστική Ευρώπη τα τελευταία χρόνια δεν επηρέασαν το πλαίσιο της τοπικής διακυβέρνησης στη χώρα, και επίσης η αναζήτηση των λόγων που ανέστειλαν τις τοπικές προσπάθειες απεγκλωβισμού από την ανεπαρκή κρατική στήριξη και περιορίσαν τις ενδογενείς αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Σχήμα 1.

Δαπάνες της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως % επί του ΑΕΠ



## 2. Ένα διαφορετικό παράδειγμα τοπικής διακυβέρνησης

Οι αστικές χωρικές εκφάνσεις των διαδικασιών της κοινωνικοοικονομικής αναδιάρθρωσης παραθέτουν ένα πρώτο παράδειγμα της ιδιαιτερότητας του ελληνικού πλαισίου αστικής διακυβέρνησης. Οι πληθυσμιακές μειώσεις που παρατηρήθηκαν στις λιγότερο ανταγωνιστικές βορειοευρωπαϊκές πόλεις τις τρεις τελευταίες δεκαετίες δεν συναντώνται στην Ελλάδα (Parkinson & Harding 1995). Οι μεσαίες και μεγαλύτερες ελληνικές πόλεις παρουσιάζουν μονοδιάστατη πληθυσμιακή συμπεριφορά και συστηματικές τάσεις πληθυσμιακής αύξησης.

Αυτή η διαφορετικότητα προσεγγίζεται με δύο τρόπους από τη σχετική βιβλιογραφία. Ο πρώτος δίνει έμφαση στην καθυστερημένη (μεταπολεμική) εκβιομηχάνιση της χώρας. Το σύνολο των νοτιοευρωπαϊκών πόλεων, σύμφωνα με τα επιχειρήματα αυτά, βρίσκεται ακόμα στα πρώτα στάδια του «αστικού κύκλου», με χαρακτηριστικό τις διαδικασίες προαστιοποίησης ή –στην περίπτωση της Ελλάδας– τις μετακινήσεις πληθυσμού στην περιφερειακή ζώνη των δύο μεγάλων αστικών συγκροτημάτων (Hall & Hay 1980, Πετράκος & Μαρδάκης 1997). Εκτιμάται όμως ότι το ανταγωνιστικότερο ευρωπαϊκό πλαίσιο θα οδηγήσει σταδιακά στο δυισμό των αστικών αναπτυξιακών προοπτικών και στις τρεις αυτές νοτιοευρωπαϊκές χώρες – Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία (Cheshire 1995).

Η δεύτερη κατηγορία επιχειρημάτων περιγράφει την εξέλιξη των οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών δομών των τριών παραπάνω χωρών για να υποστηρίξει την ύπαρξη ενός διακριτού (μεσογειακού) μοντέλου αστικής ανάπτυξης (Leontidou 1990). Ο περιορισμένος ρόλος της βιομηχανίας ως παράγοντας αστικής συγκέντρωσης στις ταχύτατα αναπτυσσόμενες μεταπολεμικά μεσογειακές πόλεις διαφοροποιεί τις οικονομικές τους δομές από το ιδεότυπο της αστικοποίησης στη Βόρεια Ευρώπη (Baistroch 1988). Η εκβιομηχάνιση στις μεσογειακές πόλεις είναι το αποτέλεσμα και όχι η αιτία της συγκέντρωσης πληθυσμού στα αστικά κέντρα, ενώ η ρευστή και ταραχώδης πολιτική κατάσταση που χαρακτηρίζει το μεταπολεμικό πολιτικό τοπίο στις τρεις αυτές χώρες οδήγησε σε προστατευμένες οικονομικές δομές με ιδιαίτερες αστικές χωρικές εκφάνσεις (Maraval 1997, Choriantopoulos 2003). Και στις δύο περιπτώσεις όμως αυτό που υποδηλώνεται είναι η ιδιομορφία του πλαισίου από το οποίο οι νοτιοευρωπαϊκές πόλεις καλούνται να συγκροτήσουν «επιχειρηματικά» σχήματα τοπικής διακυβέρνησης. Επικεντρώνοντας στην περίπτωση της Ελλάδας, η ιδιαιτερότητα αυτή παίρνει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

### *2.1. Η περιορισμένη ρυθμιστική εμπειρία του τοπικού κράτους*

Προσεγγίζοντας τις διάφορες εκφάνσεις του μεταπολεμικού (φορντιστικού) μοντέλου ανάπτυξης στις βορειοευρωπαϊκές χώρες, διαπιστώνουμε την ενεργητική παρουσία του τοπικού κράτους σε διαπραγματεύσεις συλλογικών συμβάσεων εργασίας αλλά και στην παροχή υπηρεσιών και υποδομών (Goodwin & Painter 1996). Τέτοιες διαδικασίες αποτελούν τυπικά παραδείγματα τοπικών ρυθμίσεων, υποστηρικτικών ενός ευρύτερου συναινετικού πλαισίου στο εθνικό επίπεδο. Αποτέλεσαν όμως υπόβαθρο τοπικής θεσμικής ρυθμιστικής εμπειρίας που λειτούργησε καταλυτικά στο πέρασμα σε διαδικασίες ενδογενούς αναπτυξιακού σχεδιασμού. Το ελληνικό μεταπολεμικό πρότυπο ανάπτυξης δεν χαρακτηρίζεται από ανάλογα παραδείγματα τοπικής ρυθμιστικής εμπειρίας.

Το «περιφερειακό φορντιστικό» μοντέλο εκβιομηχάνισης που ακολούθησε η χώρα χαρακτηρίζεται από ιδιαιτερότητες, κυρίως στις μορφές κοινωνικής οργάνωσης της εργασίας. Η πορεία εκβιομηχάνισης δεν προώθησε συγκροτημένα σχήματα στήριξης της καταναλωτικής δύναμης μέσα από το κράτος πρόνοιας (Esping Andersen 1996), ενώ το δημοκρατικό έλλειμμα που σημαδεύει πολιτικά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες απέτρεψε διαδικασίες συλλογικής αντιπροσώπευσης και διαπραγμάτευσης, τόσο στο εθνικό όσο και στο τοπικό επίπεδο (Lipietz 1987). Χαρακτηριστικά παραδείγματα των περιορισμών του ρυθμιστικού ρόλου του τοπικού κράτους αυτή την περίοδο αποτελούν ο διορισμός εγκάθετων δημοτικών και κοινοτικών λειτουργών από το δικτατορικό καθεστώς (1967-1971), αλλά και η έλλειψη κανονιστικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, που θα διέυρνε ουσιαστικά τα περιθώρια άσκησης τοπικής πολιτικής (Χλέπας 1997).

Η μεταπολίτευση επέφερε ουσιαστικές αλλαγές στο χώρο της τοπικής διακυβέρνησης με την επαναφορά της αντιπροσώπευσης και την κατοχύρωση τοπικών αρμοδιοτήτων. Η ίδρυση μαζικών πολιτικών κομμάτων σε εθνικό επίπεδο όμως, σε συνδυασμό με τις ανύπαρκτες τοπικές πολιτικές δομές, οδήγησε στη «μεταφορά» και επικυριαρχία της εθνικής πολιτικής σκηνής πάνω στο τοπικό επίπεδο, περιορίζοντας τη δυναμική της ανάδειξης τοπικών πρωτοβου-

λιών (Hadjimichalis & Papamichos 1990). Επιπλέον, οι ΟΤΑ κλήθηκαν να ασκήσουν τις νέες αρμοδιότητές τους σε ένα διοικητικά και οργανωτικά μη λειτουργικό πλαίσιο. Ως αποτέλεσμα, οι πρωτοβουλίες για τη στήριξη του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης περιστρέφονται ακόμα και σήμερα σε ζητήματα πρωτογενούς λειτουργικότητας. Η πρόσφατη προσπάθεια χωρικής αναδιοργάνωσης των Δήμων και Κοινοτήτων (1997), για παράδειγμα, ακολουθεί πρότυπα παρέμβασης για τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας στην παροχή υπηρεσιών τα οποία συναντούμε στη Β. Ευρώπη τις δεκαετίες του 1960 και του 1970 (Travers et al. 1993). Τέτοιες κινήσεις, παρότι απαραίτητες για τη λειτουργικότητα των ΟΤΑ, απέχουν αρκετά από τον προβληματισμό για τον αναβαθμισμένο ρυθμιστικό ρόλο του τοπικού κράτους στη συγκρότηση τοπικών ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων.

Υποστηρίζεται λοιπόν ότι η σύγχρονη –συγκριτικά χαμηλή– ανταγωνιστικότητα του τοπικού επιπέδου στην Ελλάδα αντανάκλα αυτό το θεσμικό υπόβαθρο: τις περιορισμένες εμπειρίες και πρακτικές δυνατότητες για τοπικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις προώθησης της ανταγωνιστικότητας.

### 3. Η ευρωπαϊκή διάσταση

Η αναγνώριση της σημασίας του τοπικού επιπέδου στην επίτευξη των στόχων της οικονομικής ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής συνοχής έχει οδηγήσει στη δημιουργία ενός αυξανόμενου αριθμού ευρωπαϊκών προγραμμάτων που εστιάζουν σε πόλεις. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα αστικά προγράμματα του Στόχου 2, την Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN, αλλά και τις Καινοτόμες Ενέργειες δικτύωσης πόλεων και περιφερειών, που από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 αναζητούν ένα πιο ευέλικτο πλαίσιο χωρικής πολιτικής και την αμεσότητα στις σχέσεις της Κοινότητας με το τοπικό επίπεδο (Urban Pilot Projects, RECITE, RISI).

Η έλλειψη αναφοράς στις Συνθήκες για τη δικαιοδοσία της Κοινότητας στην άσκηση αστικής πολιτικής έχει οδηγήσει στη συγκρότηση προγραμμάτων με ιδιαίτερα οργανωτικά χαρακτηριστικά. Οι μορφές αστικής παρέμβασης που επικράτησαν στην ενδοκοινοτική διαδικασία διαλόγου βασίζονται στις έννοιες της «δικτύωσης» και της «επικουρικότητας». Η αρχή της «δικτύωσης» δίνει έμφαση στην ενεργό συμμετοχή φορέων και ομάδων συμφερόντων στο σύνολο των προγραμματικών διαδικασιών (CEC 1998). Ο ρυθμιστικός ρόλος που ανατίθεται στην τοπική αυτοδιοίκηση ευνοεί τη συγκρότηση χαλαρών διακυβερνητικών αναπτυξιακών σχημάτων. Επιχειρείται, με άλλα λόγια, η δημιουργία και στήριξη ενός ευρύτερου τοπικού διακυβερνητικού πλαισίου, παρόμοιου με αυτό που παρατηρήθηκε στις πιο ανταγωνιστικές ευρωπαϊκές αστικές περιφέρειες και οδήγησε στην αναδιάρθρωση των οικονομικών τους δομών και σε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Όπως όμως σημειώνουν οι Leitner και Sheppard (2002), η διευρυμένη συμμετοχή στις πολιτικές αποφάσεις που επιτυγχάνεται μέσα από αυτή τη διαδικασία αντισταθμίζεται από την απελευθέρωση του οικονομικού και πολιτικού ανταγωνισμού και την τάση επικράτησης «επιχειρηματικών» τοπικών πολιτικών στόχων (Leitner & Sheppard 2002).

Η ευέλικτη ιεράρχηση των στόχων και η επικράτηση προτύπων αστικής πολιτικής που στηρίζονται στην ανταγωνιστικότητα εμφανίζονται χαρακτηριστικότερα στη δεύτερη αρχή λειτουργίας των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Η

αρχή της «επικουρικότητας» επιτρέπει την κατά περίπτωση προσαρμογή των ευρωπαϊκών αστικών προγραμμάτων στις πολιτικο-διοικητικές δομές των κρατών-μελών, ενώ τα ίδια τα αστικά προγράμματα προστίθενται στις ισχύουσες πολιτικές του τοπικού επιπέδου (CEC 1995a, CEC 1997). Η Ε.Ε., με άλλα λόγια, έχει δημιουργήσει ένα πλαίσιο «ευκαιριών» (προγραμμάτων) για τις πόλεις της Κοινότητας, η ανταπόκριση των οποίων σε αυτό εξαρτάται από τοπικές πολιτικές επιλογές και από το βαθμό της τοπικής οικονομικής και θεσμικής αυτονομίας (CEC 2002). Η μόνη πρόβλεψη για τη διαφορετική ικανότητα των ευρωπαϊκών πόλεων να προσεγγίσουν και να εκμεταλλευτούν τα προγράμματα της Ε.Ε. αφορά στα ευνοϊκότερα σχήματα συγχρηματοδότησης που διέπουν τις περιοχές του Στόχου 1 (CEC 2002).

Όπως επισημάνθηκε όμως, η διαφορετικότητα των διακυβερνητικών χαρακτηριστικών των ευρωπαϊκών πόλεων δεν περιορίζεται σε ζητήματα τοπικής οικονομικής αυτονομίας. Η χαμηλή ανταγωνιστικότητα των ελληνικών πόλεων, για παράδειγμα, προσεγγίστηκε υπό το πρίσμα των θεσμικών φραγμών και κοινωνικοπολιτικών ιδιαιτεροτήτων που αναστέλλουν το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη συγκρότηση τοπικών αναπτυξιακών σχημάτων. Η σημασία της αναγνώρισης και ενσωμάτωσης στις δομές των ευρωπαϊκών προγραμμάτων της διαφορετικής ρυθμιστικής ικανότητας και ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών πόλεων είναι το θέμα που θα μας απασχολήσει στη συνέχεια. Το άρθρο θα εστιάσει στη συμμετοχή των ελληνικών πόλεων σε δύο ευρωπαϊκά προγράμματα ανάπτυξης, τα Δίκτυα Συνεργασίας RECITE (Δήμος Δάφνης) και την Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN (Δήμοι Δραπετσώνας και Κερατσινίου).

Η εξέταση των συγκεκριμένων ευρωπαϊκών αστικών προγραμμάτων διαφωτίζει για τις κατευθύνσεις της κοινοτικής παρέμβασης στις ευρωπαϊκές πόλεις. Το URBAN και το RECITE αποτελούν πιλοτικές πρωτοβουλίες με στόχο την εισαγωγή νέων θεματικών και δομών διαχείρισης στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).<sup>3</sup> Ο στόχος της έρευνας ήταν η διερεύνηση των δυνατοτήτων των τοπικών διακυβερνητικών δομών να ανταποκριθούν και να εκμεταλλευτούν αναπτυξιακά τα προγράμματα της Ε.Ε. Σε ένα δεύτερο επίπεδο θα εξεταστεί και η αποτελεσματικότητα με την οποία η αστική παρέμβαση της Ε.Ε. προωθεί τους στόχους της ανταγωνιστικότητας και της συνοχής. Η εξέταση θα αρχίσει με μια συνοπτική περιγραφή των προγραμμάτων και των πόλεων που αποτέλεσαν τις μελέτες περίπτωσης και θα συνεχιστεί με την ανάλυση των διαδικασιών υλοποίησής τους.

3. Η τρέχουσα μορφή αστικής παρέμβασης της Κοινότητας στις περιοχές του Στόχου 2 βασίστηκε στην εμπειρία από το URBAN της περιόδου 1994-1999 (CEC 1997, 1999).

#### 4. Τα προγράμματα URBAN και RECITE

Η Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN υποστηρίζει οργανωτικά αυτοτελή επιχειρησιακά προγράμματα σε αστικές περιοχές. Το πρόγραμμα αποσκοπεί στην ανταγωνιστικότητα της τοπικής οικονομίας, με κυρίαρχες θεματικές τη στήριξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), τη συγκρότηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, τη βελτίωση των υποδομών και την ανάπλαση περιοχών. Τα URBAN λειτουργούν με βάση την αρχή της «επικουρικότητας»: προωθούν όμως έμπρακτα την οργάνωση και διαχείριση των προγραμμάτων από τις τοπικές πολιτικές αρχές. Η κύρια υποχρέωση της κεντρικής (κρατικής) διοίκησης περιορίζεται στη μεταφορά της κοινοτικής χρηματοδότησης και στον έλεγχο και την αξιολόγηση των προγραμμάτων (CEC 2003, Chorianopoulos 2002).

Στο πρόγραμμα URBAN που θα εξετάσουμε συμμετείχαν δύο δήμοι της μητροπολιτικής περιφέρειας του Πειραιά, η Δραπετσώνα και το Κερατσίνι. Η επιλογή της συγκεκριμένης μελέτης περίπτωσης έγινε με βάση τη χρηματοδοτική και θεματική σημασία που αποδίδει η κοινοτική χωρική πολιτική σε ζητήματα αναδιάρθρωσης οικονομικών ζωνών που βρίσκονται σε κρίση (CEC 2003). Η οικονομική εξάρτηση της Δραπετσώνας και του Κερατσινίου από φθίνοντες κλάδους της λιμενοβιομηχανικής ζώνης του Πειραιά (ναυπηγο-επισκευαστικές δραστηριότητες, αποθήκευση καυσίμων) οδήγησε σε δείκτες διαρθρωτικής ανεργίας που ξεπερνούσαν το 20% του τοπικού εργατικού δυναμικού καθ' όλη τη δεκαετία του 1990 (Γεωργαντάς 2001). Το URBAN Πειραιά (1994-1999) προώθησε σειρά κοινωνικών (επαγγελματική κατάρτιση), οικονομικών (στήριξη ΜΜΕ) και περιβαλλοντικών (παράκτια ζώνη και υποδομές) μέτρων παρέμβασης με στόχο τη στήριξη διαδικασιών ενδογενούς οικονομικής αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης (ΑΝΔΗΠ 1997).

Το πρόγραμμα RECITE έχει παρόμοιο με το URBAN χωρικό και θεματικό αντικείμενο παρέμβασης, ενώ φορείς υλοποίησής του είναι οι τοπικές αστικές και περιφερειακές αρχές. Τα δύο προγράμματα όμως έχουν και ουσιαστικές διαφορές. Το RECITE υποστηρίζει πρότυπα θεματικά δίκτυα συνεργασίας πόλεων και περιφερειών, η συγκρότηση και υλοποίηση των οποίων στηρίζεται στην ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών (CEC 1996). Το RECITE, με άλλα λόγια, παρακάμπτει το κεντρικό (κρατικό) επίπεδο. Η Ε.Ε. προτείνει τομείς διαπεριφερειακής συνεργασίας και προωθεί με διάφορους τρόπους (συνέδρια κ.ά.) τη δημιουργία διευρωπαϊκών δικτύων από τοπικές αρχές με κοινά ενδιαφέροντα (Chorianopoulos 2002a).

Το άρθρο θα εξετάσει το δίκτυο SCIENTIFIC CENTRES του προγράμματος RECITE (1992-1997). Το αντικείμενο συνεργασίας των συμμετεχουσών πόλεων και περιφερειών [Δήμος Δάφνης (Ελλάδα), Valencia (Ισπανία), Midi-Pyrenées (Γαλλία), Basque Country (Ισπανία)] ήταν η δημιουργία μιας μόνιμης ομάδας έρευνας και εφαρμογής δικτύου τηλεματικής (high-performance computing telematics) στην υπηρεσία των τοπικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Για το λόγο αυτόν στο πρόγραμμα συμμετείχαν και τα σχετικά με το θέμα πανεπιστημιακά κέντρα των παραπάνω περιοχών. Το άρθρο θα εστιάσει στην περίπτωση του Δήμου Δάφνης και της συνεργασίας του με την ερευνητική ομάδα τηλεματικής του ΕΜΠ. Ο προσδιορισμός της επιμέρους μελέτης περίπτωσης έγινε με βάση το ρόλο που αποδίδεται στη Έρευνα και Ανάπτυξη (E&A) ως δείκτη ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας, αλλά και τις χαμηλές θέσεις που καταλαμβάνουν οι ελληνικές πόλεις στις διευρωπαϊκές έρευνες δαπανών για E&A (DATAR 2003, CEC 2004a: 36). Η στατική εικόνα που παρουσιάζουν οι μετρήσεις «τεχνολογικού χάσματος» όμως αγνοούν την παράμετρο της θεσμικής και κοινωνικής συνεργασίας στο μετασχηματισμό των επιστημονικών γνώσεων σε καινοτομία (Κομνηνός 2000). Η χρηματοδότηση για E&A που εξασφάλισε ο Δήμος Δάφνης από τη συμμετοχή στο δίκτυο δίνει τη δυνατότητα εξέτασης της σημασίας του τοπικού σχεσιακού κεφαλαίου στη διαδικασία αυτή.

Ο εντοπισμός των μελετών περίπτωσης οδήγησε στη διενέργεια συνεντεύξεων στο τοπικό επίπεδο με σχετικούς με τα προγράμματα διοικητικούς και θεσμικούς εκπροσώπους φορέων. Το ημιδομημένο σχέδιο ερωτήσεων που επιλέχθηκε επέτρεψε την ευέλικτη εξέλιξη της συνέντευξης και φώτισε ενδεικτικές παραμέτρους της τοπικής διακυβερνητικής ικανότητας να ανταποκριθεί στους στόχους των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών. Οι ερωτήσεις που αποτέλεσαν

τον οδηγό της συνέντευξης κατηγοριοποιήθηκαν ως προς το περιεχόμενό τους σε τρεις ομάδες:

α) *Διευκρινιστικές* της τοπικής οικονομικής και διοικητικής δυνατότητας συμμετοχής στα ευρωπαϊκά προγράμματα.

β) *Καταγραφικές* της υπάρχουσας «πυκνότητας» σχέσεων ανάμεσα σε τοπικούς φορείς και την πολιτική αρχή.

γ) *Προσδιοριστικές/ερμηνευτικές* των στάσεων, αντιλήψεων και συμπεριφορών της τοπικής πολιτικής αρχής, αλλά και των φορέων και ομάδων συμφερόντων σε σχέση με τη σημασία των ευρωπαϊκών προγραμμάτων στις τοπικές αναπτυξιακές προοπτικές.

## 5. Ανάλυση των δομών διακυβέρνησης

Η έρευνα κατέγραψε τη διαφορετικότητα των τοπικών δομών διακυβέρνησης, εντόπισε όμως και συγκεκριμένα, κοινά και στις δύο περιπτώσεις μελέτης, διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, που περιορίσαν τη δυνατότητα τοπικής αξιοποίησης των προγραμμάτων. Αυτά αφορούν τόσο στο πλαίσιο των σχέσεων τοπικής - κεντρικής διοίκησης, όσο και στις ιδιαιτερότητες και την πυκνότητα/δυναμική του τοπικού σχεσιακού κεφαλαίου. Θα εξετάσουμε αυτά τα χαρακτηριστικά αναλυτικότερα, ακολουθώντας τις διαδικασίες: α) της προγραμματικής συγκρότησης, β) της οργανωτικής διαχείρισης, και γ) της εταιρικής συνεργασίας.

### 5.1. Συγκρότηση των προγραμμάτων

Το πρόγραμμα URBAN ανατέθηκε στους δύο δήμους του Πειραιά από τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ) και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) έπειτα από ειδική πρόσκληση για υποβολή πρότασης συμμετοχής. Σύμφωνα με τον τοπικό διαχειριστή του προγράμματος, τα σχέδια παρέμβασης του URBAN αποτελούσαν αρχικά μέρος των προτάσεων για χρηματοδότηση που κατευθύνεται ετήσια από τους δήμους προς την κρατική διοίκηση. Σε αυτό το πλαίσιο, «... τα υπουργεία είχαν εξασφαλίσει πόρους από την Επιτροπή για το URBAN και τους χρησιμοποίησαν για να καλύψουν και τις ετήσιες υποχρεώσεις τους προς τη Δραπετσώνα και το Κερατσίνι» (υλικό συνεντεύξεων/έρευνας πεδίου). Όσον αφορά στην αιτιολόγηση της επιλογής των συγκεκριμένων δήμων, ο ερωτούμενος επισήμανε τις αντικειμενικές ανάγκες της περιοχής. Τόνισε όμως συμπληρωματικά ότι οι υπεύθυνοι για το πρόγραμμα κυβερνητικοί πολιτικοί κατήχυναν το URBAN προς τις εκλογικές τους περιφέρειες λόγω του ιδιαίτερα υψηλού του προϋπολογισμού.

Η γενική πρόσκληση για υποβολή προτάσεων με κριτή την κρατική διοίκηση αποτελεί το συνηθέστερο τρόπο συμμετοχής πόλεων στο URBAN (CEC 2003). Η πρόσκληση για υποβολή προτάσεων σε μια συγκεκριμένη ομάδα πόλεων είναι ενδεικτική συγκεντρωτικών μορφών διοίκησης. Οι επιπτώσεις αυτής της επιλογής αρχίζουν από την απαγόρευση της διεκδίκησης συμμετοχής σε περιοχές που πληρούν τα κριτήρια του προγράμματος. Όσο για τις πόλεις που έχουν επιλεγεί, η διαδικασία της ανάθεσης περιορίζει τα ενδογενή συγκροτησιακά χαρακτηριστικά της αναπτυξιακής πορείας στην οποία στοχεύει το URBAN.

Το ΥΠΕΘΟ όμως είχε καθοριστικό ρόλο και στη συμμετοχή του Δήμου Δάφνης στο πρόγραμμα RECITE. Την εποχή της συγκρότησης του υπό εξέταση δικτύου (1993) το ΥΠΕΘΟ διαχειριζόταν όλες τις οικονομικές εισροές των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, τόσο από την Επιτροπή όσο και από την ελληνική κυβέρνηση. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Περιφέρειες της Valencia και των Midi-Pyrenées προσέγγισαν το ΕΜΠ ως πιθανό εταίρο στο διευρωπαϊκό ερευνητικό δίκτυο τηλεματικής SCIENTIFIC CENTRES. Το Υπουργείο ενημερώθηκε για το δίκτυο από το ΕΜΠ και ανέθεσε το πρόγραμμα στην Περιφέρεια Αττικής. Η αδυναμία συμμετοχής της Περιφέρειας ως διοικητικής (και όχι πολιτικής) αρχής στο συγκεκριμένο δίκτυο την οδήγησε να προτείνει στο Δήμο Δάφνης τη συμμετοχή του στο πρόγραμμα. Ως αντιστάθμισμα, ο Δήμος ζήτησε τη δημιουργία Κέντρου Τεκμηρίωσης του δικτύου τηλεματικής στη Δάφνη, η πρόσβαση στην τράπεζα πληροφοριών του οποίου θα ήταν ανοικτή σε τοπικές ΜΜΕ αλλά και σπουδαστές. Το προδιαγεγραμμένο πλαίσιο της τοπικής παρουσίας στο δίκτυο όμως περιέστειλε περαιτέρω δυνατότητες αξιοποίησής του. Το σχέδιο δράσης του SCIENTIFIC CENTRES είχε ήδη συγκροτηθεί, ενώ η Περιφέρεια, σε συνεργασία με το ΕΜΠ, είχε προχωρήσει και στην καταγραφή των ενδιαφερόμενων για συμμετοχή στο πρόγραμμα μικρομεσαίων επιχειρήσεων (υλικό συνεντεύξεων/έρευνας πεδίου).

## 5.2. Δομές οργάνωσης και διαχείρισης

Λόγω του περιορισμένου ρόλου του στο πρόγραμμα, ο Δήμος Δάφνης δεν συμμετείχε άμεσα στις διοικητικές και στις οικονομικές δομές του δικτύου. Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση κατευθυνόταν από το ΥΠΕΘΟ στην Περιφέρεια Αττικής, η οποία και κάλυπτε τις τοπικές οικονομικές δεσμεύσεις αλλά και τα διαχειριστικά/διοικητικά καθήκοντα του Δήμου προς το δίκτυο. Το προεπιλεγμένο αντικείμενο συμμετοχής όμως δεν ήταν ο μόνος λόγος για την ελλιπή παρουσία της Δάφνης στο δίκτυο. Ο τοπικός υπεύθυνος του προγράμματος υπογράμμισε συμπληρωματικά και την αδυναμία της δημοτικής αρχής να ανταποκριθεί στα υψηλά λειτουργικά έξοδα του SCIENTIFIC CENTRES. Ως παράδειγμα αυτών των δυσκολιών αναφέρθηκε η ακύρωση της έκδοσης πρακτικών έκτακτου συνεδρίου τηλεματικής, που οργάνωσε το ΕΜΠ, τα κόστη του οποίου κλήθηκε να καλύψει ο Δήμος (υλικό συνεντεύξεων/έρευνας πεδίου).

Συγκεντρωτικές δομές όμως παρατηρήθηκαν και στην περίπτωση του URBAN Πειραιά, παρότι οι Κοινοτικές Οδηγίες υποστηρίζουν τη δημιουργία αυτόνομων τοπικών προγραμμάτων (CEC 2003: 6). Το πρόγραμμα του Πειραιά εντάχθηκε σε έναν ενιαίο κεντρικό φορέα διαχείρισης των προγραμμάτων URBAN της χώρας (Δραπετσώνας-Κερασινίου, Ερμούπολης, Περιστερίου, Δ. Θεσσαλονίκης, Βόλου, Πάτρας), τα οποία στην πράξη υποβιβάστηκαν σε υποπρογράμματα. Τον έλεγχο και τη διαχείριση του κεντρικού σχήματος ανέλαβε η *Επιτροπή Παρακολούθησης*, στην οποία μετείχαν εκπρόσωποι δύο υπουργείων (ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΘΟ), της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και θεσμικών και κλαδικών φορέων (ΟΑΕΔ, ΕΟΜΜΕΧ κ.ά.). Ο επικυρίαρχος ρόλος των Υπουργείων στην Επιτροπή Παρακολούθησης πήγαζε από την αρμοδιότητα συντονισμού της δράσης των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ), οι αρμοδιότητές τους όμως επεκτάθηκαν και στις τοπικές δομές διοίκησης. Εκπρόσωποι των Υπουργείων συμμετείχαν στη Συ-

ντονιστική Επιτροπή, τον τοπικό φορέα ελέγχου της πορείας των έργων και έγκρισης των πιστώσεων (ΥΠΕΧΩΔΕ 1996, υλικό συνεντεύξεων/έρευνας πεδίου). Οι αρνητικές επιπτώσεις της συγκεντρωτικής διαχείρισης του URBAN παρατηρήθηκαν σε επόμενα στάδια του προγράμματος και αφορούσαν στη δυναμική της τοπικής συνεργασίας.

### 5.3. Σχέσεις τοπικών θεσμικών εταίρων

Η συμμετοχή της Ελλάδας στο Στόχο 1 της Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε. απαιτεί το συντονισμό ενεργειών των πολιτικών και διοικητικών αρχών που διαχειρίζονται διαφορετικά κοινοτικά προγράμματα με παρόμοιους στόχους. Οι θεματικές της «Επαγγελματικής Κατάρτισης» και της «Στήριξης των ΜΜΕ», για παράδειγμα, περιλαμβάνονταν τόσο στο 2ο ΚΠΣ όσο και στο πρόγραμμα URBAN του Πειραιά. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των επικαλυπτόμενων στόχων, η Επιτροπή Παρακολούθησης του URBAN πρότεινε την παράκαμψη του τοπικού επιπέδου και την ανάληψη δραστηριοτήτων μόνο στα πλαίσια του ΚΠΣ. Ο ρόλος του τοπικού προγράμματος στις συγκεκριμένες θεματικές περιορίστηκε στην έγκριση αιτήσεων συμμετοχής των ενδιαφερόμενων σε προγράμματα κεντρικών φορέων (ΟΑΕΔ, ΕΟΜΜΕΧ), στους οποίους και χορηγήθηκε μέρος των πιστώσεων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας (*Επιτροπή Παρακολούθησης του Ελλάς URBAN 1995*). Η στήριξη ενός αναπτυξιακού προσανατολισμού βασισμένου στη δυναμική της συνεργασίας ανάμεσα σε τοπικούς φορείς παρέμεινε προγραμματικός στόχος του URBAN.

Στην περίπτωση της Δάφνης, η ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα σε τοπικούς φορείς ήταν εξαρχής ένα ευαίσθητο ζητούμενο, λόγω του προκαθορισμένου προγράμματος δράσης του SCIENTIFIC CENTRES. Το πρόγραμμα παρείχε συγκεκριμένες δυνατότητες συνεργασίας, κυρίως μέσα από τη δημιουργία του τοπικού Κέντρου Τεκμηρίωσης του αναπτυσσόμενου δικτύου τηλεματικής. Όμως η περιορισμένη δυναμική του τοπικού σχεσιακού κεφαλαίου και η επικυριαρχία της τοπικής πολιτικής αρχής στη συγκρότηση των αναπτυξιακών κατευθύνσεων λειτούργησε ανασταλτικά προς αυτή την κατεύθυνση. Με την ανάδειξη νέας ηγεσίας στο δήμο (1994) άλλαξε και η πολιτική δέσμευση για συμμετοχή στο δίκτυο. Η νέα δημοτική αρχή δήλωσε την πρόθεση της Δάφνης να αποχωρήσει από το SCIENTIFIC CENTRES στο τέλος του προγράμματος (1997), ενώ οι υπόλοιποι εταίροι συνέχισαν τη συνεργασία τους μέσω των δικτύων ESPRIT της Γενικής Διεύθυνσης ΙΙΙ. Επιπλέον, η νέα δημοτική αρχή κατήργησε το Κέντρο Τεκμηρίωσης στην περιοχή και απέλυσε τους εκπαιδευμένους σε αυτό τεχνικούς (υλικό συνεντεύξεων/έρευνας πεδίου).

## 6. Συμπεράσματα

Τα παραδείγματα που εξετάστηκαν κατέδειξαν ενδεικτικά τις ιδιαίτερες δυσκολίες που αντιμετωπίζει το τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα στη προσπάθεια συγκρότησης ενδογενών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Μέρος των δυσκολιών που συνοδεύουν ένα τέτοιο εγχείρημα αποτελούν τα απτά και καθημερινά εμπόδια (οικονομικά, τεχνικά, διοικητικά) της λειτουργίας των ΟΤΑ. Πιο χαρακτηριστικά όμως, η περιορισμένη θεσμική ρυθμιστική εμπειρία αλλά και δυναμική του τοπικού σχεσιακού κεφαλαίου οριοθετούν και περιστελλούν εκ των

προτέρων το εύρος του ρόλου της αυτοδιοίκησης στη συγκρότηση ενδογενών αναπτυξιακών σχημάτων. Οι συγκεκριμένοι κοινωνικοπολιτικοί προσδιορισμοί – συστατικοί λόγοι της συγκριτικά χαμηλής ανταγωνιστικότητας των ελληνικών πόλεων – λειτουργούν ανασταλτικά και στις δυνατότητες του τοπικού επιπέδου να εκμεταλλευτεί αναπτυξιακά τα ευρωπαϊκά προγράμματα.

Η ευρωπαϊκή δραστηριοποίηση στο αστικό πεδίο λειτουργεί προς το παρόν συμπληρωματικά σε τοπικές ενέργειες και πρωτοβουλίες. Χαρακτηρίζεται όμως από την πεποίθηση ότι «η αρμονική ανάπτυξη» είναι συνέπεια της αυξημένης ανταγωνιστικότητας. Στην προσπάθεια στήριξης της τοπικής ανταγωνιστικότητας οι πόλεις απομονώνονται από τις αναπτυξιακές τους καταβολές και προσεγγίζονται ως *a priori* ικανές να ανταποκριθούν στο κάλεσμα για ανάπτυξη «επιχειρηματικών» δραστηριοτήτων.

Η εισήγηση της Επιτροπής για την αναδιάρθρωση των κανονισμών των Ταμείων στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 προτείνει την αναβάθμιση της παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται:

«Επεκτείνοντας τα ισχυρά σημεία της πρωτοβουλίας URBAN, η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει τη σημασία των ζητημάτων που αφορούν σε αστικές περιοχές μέσω της πλήρους ενσωμάτωσης στα περιφερειακά προγράμματα των δράσεων σε αυτό το πεδίο. [...] Τα επιχειρησιακά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ περιέχουν επιπλέον για τους στόχους “Σύγκλιση” και “Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση” τα ακόλουθα: πληροφορίες σχετικά με την προσέγγιση όσον αφορά στις αστικές περιοχές, δηλαδή τον κατάλογο των πόλεων που επελέγησαν και τις διαδικασίες για εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε αρχές αστικών περιοχών πιθανώς μέσω γενικής επιχορήγησης» (ΕΕΚ 2004: 8, 47).

Οι προτάσεις ένταξης της αστικής πολιτικής στα ΚΠΣ όμως ελάχιστα διαφέρουν από την τρέχουσα πολιτική προσέγγιση. Στα πλαίσια του νέου Στόχου της «Περιφερειακής ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης», επιλέξιμες θα είναι πλέον όλες οι πόλεις της Κοινότητας, ανεξάρτητα από το βαθμό ένταξης των τοπικών προβλημάτων (ΕΕΚ 2004: 6). Ταυτόχρονα, η πρόσβαση στη χρηματοδότηση θα εξακολουθήσει να εξαρτάται από τη διεκδικητική ικανότητα των πόλεων, μεταφερόμενη στο εθνικό επίπεδο. Σημειώνεται, με άλλα λόγια, η απουσία οποιασδήποτε αναφοράς στις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας, οικονομίας και πολιτικής ως το προσδιοριστικό πλαίσιο της αναπτυξιακής καθυστέρησης, ενώ αναβαθμίζεται η σημασία που αποδίδεται στην «ανταγωνιστικότητα» ως παράγοντα ανάπτυξης. Η παρέμβαση της Ε.Ε. στις ευρωπαϊκές πόλεις όμως οφείλει να ενσωματώσει στις δομές της τη διαφορετική ρυθμιστική ικανότητα των ευρωπαϊκών πόλεων. Ειδάλλως εγκυμονεί ο κίνδυνος των άνισων επιπτώσεων και της ενίσχυσης των περιοχών με συγκριτικά πλεονεκτήματα προσέγγισης και εκμετάλλευσης των ευρωπαϊκών αστικών προγραμμάτων.

## BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Amin, A., Wilkinson, F. (1999), «Learning, Proximity and Industrial Performance: An Introduction», *Cambridge Journal of Economics*, 23: 121-125.
- ΑΝΔΗΠ (1997), *Εισαγωγή και Ενημέρωση για το URBAN*, Πειραιάς.
- Bairoch, P. (1988), *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*, Chicago: University of Chicago Press.
- Begg, I. (1999), «Cities and Competitiveness», *Urban Studies*, 36: 795-809.

- Bozzi, C. (1995), «Policies for Territorial Competition: The Case of Milan», στο Cheshire, P. C., Gordon, I. R. (επιμ.), *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Aldershot: Avebury.
- Budd, L. (1998), «Territorial Competition and Globalisation: Scylla and Charybdis of European Cities», *Urban Studies*, 35: 663-685.
- Γεωργαντάς, Η. (2001), «Τα Μακρά Τείχη της οικονομίας: διαπιστώσεις και συμπεράσματα από την εφαρμογή του προγράμματος URBAN στην περιοχή Δραπετσώνα-Κερατσίνι», *Τόπος*, 16: 173-184.
- Camagni, R. (2002), «On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?», *Urban Studies*, 39: 2395-2411.
- CEC (1995a), *Guide to Innovative Actions for Regional Development 1995-99: ERDF Article 10*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (1995b), *RECITE, Regions and Cities for Europe: Second Interim Report on the Progress of Article 10 Interregional Co-operation Projects*, Brussels: RECITE Office.
- CEC (1996), *RECITE, Regions and Cities for Europe*, Brussels: RECITE Office.
- CEC (1997), *Towards an Urban Agenda in the European Union*, Brussels: COM(97) 197 final.
- CEC (1998), *Eurocities Seminar: Agenda 2000 and the Role of Cities*, European Parliament, σχέδιο εισήγησης του κ. C. Trojan, Γενικού Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 26/5/98.
- CEC (1999), *Reform of the Structural Funds 2000-2006: Comparative Analysis*, Brussels: Commission of the European Communities.
- CEC (2002), *The Programming of the Structural Funds 2000-2006: An Initial Assessment of the Urban Initiative*, Brussels: COM(2002) 308 final.
- CEC (2003), *Partnership with the Cities: The URBAN Community Initiative*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2004), *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the E.C.
- Cheshire, P. C. (1995), «A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s», *Urban Studies*, 32: 1045-1063.
- Cheshire, P. (1999), «Cities in Competition: Articulating the Gains from Integration», *Urban Studies*, 36: 843-864.
- Cheshire, P. C., Godron, I. R. (1995), «European Integration: The Logic of Territorial Competition and Europe's Urban System», στο Brothie, J., Batty, M., Blakely, E., Hall, P., Newton, P. (επιμ.), *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman Australia, σ. 108-126.
- Chorianopoulos, I. (2002a), «Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the E.U. URBAN Initiative», *Urban Studies*, 39: 705-726.
- Chorianopoulos, I. (2002b), «Commenting on the Effectiveness and Future Challenges of the E.U. Local Authority Networks», *Regional Studies*, 36: 933-939.
- Chorianopoulos, I. (2003), «North-South Local Authority and Governance Differences in the E.U. Networks», *European Planning Studies*, 11: 671-695.
- Council of Europe (1997), «Local Finance in Europe», *Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, Report No. 61*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- D'Arcy, E., Keogh, G. (1998), «Territorial Competition and Property Market Process: An Exploratory Analysis», *Urban Studies*, 35: 1215-1230.
- DATAR (2003), «Les villes européennes: analyse comparative», Montpellier: DATAR.
- ΕΕΚ (2004), *Πρόταση. Κανονισμός του Συμβουλίου: Περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής*, Βρυξέλλες: COM (2004) 492 Τελικό.
- Eisenschitz, A., Gough, J. (1998), «Theorising the State in Local Economic Governance», *Regional Studies*, 32: 759-768.
- Επιτροπή Παρακολούθησης Ελλάς-URBAN (1995), *Αποφάσεις Πρώτης Συνεδρίασης*, Αθήνα.
- Esping Andersen, C. (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications.
- Goodwin, M., Painter, J. (1996), «Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21: 635-648.
- Gregory, D., Urry, J. (1985), *Social Relation and Spatial Structures*, London: Macmillan.
- Hadjimichalis, C., Papamichos, N. (1990), «Local Development in Southern Europe: Towards a New Mythology», *Antipode*, 23: 181-210.
- Hall, P. (1992), *Urban and Regional Planning*, London: Routledge.
- Hall, P., Hay, D. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, London: Heinemann.
- Harvey, D. (1982), *The Limits to Capital*, Oxford: Blackwell.

- Harvey, D. (1989), «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiska Annaler*, 71: 3-17.
- Hudson, R. (2001), *Producing Places*, New York: Guilford.
- Jensen-Butler, C. (1996), «A Theoretical Framework for Analysis of Urban Economic Policy», στο Lever, W., Baily, A. (επιμ.), *The Spatial Impact of Economic Changes in Europe*, Aldershot: Avebury, σ. 251-293.
- Jessop, B. (1994), «Post-Fordism and the State», στο Amin, A. (επιμ.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell.
- Kearns, A., Paddison, R. (2000), «New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue», *Urban Studies*, 37: 845-850.
- Κομνηνός, Ν. (2000), «Η καινοτομία είναι νησί: οι ευρωπαϊκές διαστάσεις μιας παγκόσμιας πρόκλησης», στο Ανδρικοπούλου, Ε., Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο, σ. 315-338.
- Leftwich, A. (1994), «Governance, the State and the Politics of Development», *Development and Change*, 25: 363-386.
- LeGalès, P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Leitner, H., Sheppard, E. (2002), «“The City Is Dead, Long Live the Net”: Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda», *Antipode*, 34: 495-518.
- Leontidou, L. (1990), *The Mediterranean City in Transition: Social Change and Urban Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lever, W. F. (1999), «Competitive Cities in Europe», *Urban Studies*, 36: 1029-1044.
- Lipietz, A. (1987), *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*, London: Verso.
- Maravall, J. M. (1997), *Regimes, Politics and Markets: Democratisation and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Massey, D. (1984), *Spatial Divisions of Labour*, London: Macmillan.
- Mayer, M. (1994), «Post-Fordist City Politics», στο Amin, A. (επιμ.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell, σ. 316-337.
- Moulaert, F. (2000), *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Πετράκος, Γ., Μαυράκης, Π. (1997), «Οι πρόσφατες μεταβολές στο ελληνικό σύστημα αστικών κέντρων», *Τόπος*, 12: 77-103.
- Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Ι. (2004), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.
- Parkinson, M., Harding, A. (1995), «European Cities Towards 2000», στο Rhodes, M. (επιμ.), *The Regions and the New Europe. Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester: Manchester University Press.
- Pumain, D., Saint-Julien, T. (1996), *Urban Networks in Europe*, London: John Libbey and Company Ltd.
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U. (2004), «Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective-1 Regions», *Regional Studies*, 38: 97-113.
- Sassen, S. (1995), «Urban Impacts of Economic Globalisation», στο Brotchie, G., et al. (επιμ.), *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Melbourne: Longman.
- Storper, M. (1997a), «Regional Economies as Relational Assets», στο Lee, R., Wills, J. (επιμ.), *Geographies of Economies*, London: Arnold, σ. 248-268.
- Storper, M. (1997b), «The Regional World», New York: Guildford.
- Thrift, N. (1996), *Spatial Formations*, London: Sage.
- Travers, T., Jones, G., Burnham, J. (1993), *The Impact of Population Size on Local Authority Costs and Effectiveness*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Wegener, M., Kunzmann, K. R. (1996), «New Spatial Patterns of European Urbanisation», στο Pumain, D., Saint-Julien, T. (επιμ.), *Urban Networks in Europe*, London: John Libbey and Company Ltd.
- Χλέπας, Ν. Κ. (1997), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα/Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Yeung, H. W. (2005), «Rethinking Relational Economic Geography», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37: 37-51.
- ΥΠΕΧΩΔΕ (1996), *Υποπρόγραμμα URBAN Δραπετσόνας-Κερατσινίου*, Αθήνα.