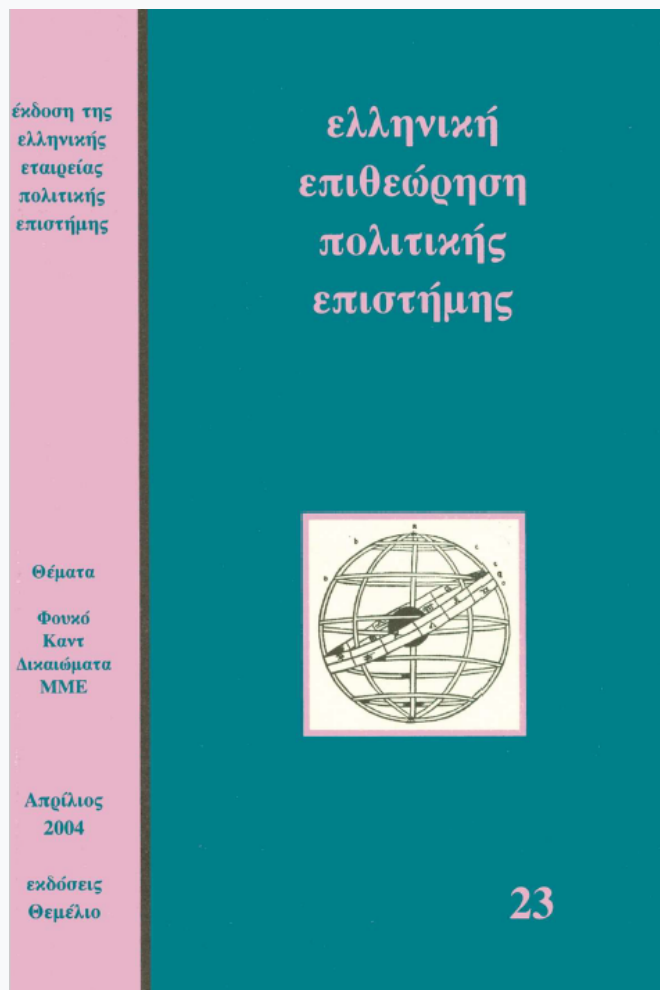


Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 23, Αρ. 1 (2004)



Charalampos Koutalakis, Cities and the Structural Funds. The Domestic Impact of EU Initiatives for Urban Development, Sak- koulas Publishers, Athens 2003, 304 σελ.

Δημήτρης Σκιαδάς, Δημήτρης Ν. Χρυσόχου

doi: [10.12681/hpsa.14739](https://doi.org/10.12681/hpsa.14739)

Copyright © 2017, Δημήτρης Σκιαδάς, Δημήτρης Ν. Χρυσόχου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σκιαδάς Δ., & Χρυσόχου Δ. Ν. (2017). Charalampos Koutalakis, Cities and the Structural Funds. The Domestic Impact of EU Initiatives for Urban Development, Sak- koulas Publishers, Athens 2003, 304 σελ. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 23(1), 177–182. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14739>

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η θεωρία των περιουσιακών δικαιωμάτων, έτσι όπως εφαρμόζεται στην έρευνα, ευνοεί λύσεις μέσω της αγοράς. Όμως αναδείχνει και τη σημασία της ποιότητας των κανόνων του παιχνιδιού (και της συμμόρφωσης σε αυτούς). Είναι, ως εκ τούτου, μέρος μιας ευρύτερης συζήτησης που έχει να σταθμίσει τόσο τις αποτυχίες του κράτους (της πολιτικής) όσο και τις αποτυχίες της αγοράς. Θεωρώ σημαντικό να αναδειχθεί ότι η πολιτική αποτυγχάνει, ότι οι αποτυχίες της δεν οφείλονται απλά στην κακοήθεια των πολιτικών, αλλά στον τρόπο που αυτοί λειτουργούν, και τα άτομα γενικότερα, εντός δεδομένων θεσμών. Εξίσου σημαντικό είναι να αναδειχθεί ότι, πολλές φορές, η απόπειρα πολιτικής διόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς μπορεί να χειροτερεύει τα πράγματα και ότι, συχνά, θα ήταν προτιμότερο ένα θεσμικό πλαίσιο που επιτρέπει και ενθαρρύνει λύσεις των προβλημάτων μέσω της απευθείας συνεργασίας των ατόμων μεταξύ τους παρά με τη διαμεσολάβηση πολιτικών και γραφειοκρατών. Αυτή είναι η γενικότερη συνεισφορά της νέας πολιτικής οικονομίας στις προσπάθειες για μια ισορροπημένη ερμηνεία του κόσμου. Αλλά, δεν έχω πεισθεί ότι η απομυθοποίηση της πολιτικής δικαιολογεί την εκ νέου μυθοποίηση της αγοράς. Ο Παν. Ευαγγελόπουλος πρέπει να υποψιάζεται ότι η πραγματικότητα της αγοράς ελάχιστη σχέση έχει με τον ιδεοτύπο της που επαγγέλλεται τον «καλύτερο δυνατό κόσμο», ότι αγοραίες λύσεις δεν είναι πάντοτε ρεαλιστικές και ότι, συχνά, το πρακτικό δίλημμα είναι να επιλέξουμε ανάμεσα σε διαφορετικές μορφές και ποιότητες κρατικής παρέμβασης.

ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ

CHARALAMPOS KOUTALAKIS, *Cities and the Structural Funds. The Domestic Impact of EU Initiatives for Urban Development*, Sakoulas Publishers, Athens 2003, 304 σελ. ISBN: 960-15-0952-6.

Η μελέτη του Χαράλαμπου Κουταλάκη, Marie Curie Fellow στο Πανεπιστήμιο του Βερολίνου (Humboldt), επιχειρεί μια διεπιστημική αποτίμηση των επιπτώσεων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για την αστική ανάπτυξη στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Η ανάλυση αναδεικνύει τη διαδικασία διοικητικής προ-

σαρμογής σε όλα τα επίπεδα –τοπικό, περιφερειακό, εθνικό– στις απαιτήσεις για την αποτελεσματική διαχείριση και υλοποίηση των πολιτικών της Ε.Ε. για την αστική ανάπτυξη. Η έρευνα επικεντρώνεται στην υλοποίηση των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (ΚΠ) Urban και Employment. Οι ΚΠ χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία αλλά αποτελούν διακριτές πολιτικές σε σχέση με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Η ιδιαιτερότητά τους έγκειται στον καινοτόμο και πειραματικό χαρακτήρα των πολιτικών παρεμβάσεων και των σχετικών διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησής τους. Οι διαδικασίες αυτές χαρακτηρίζονται από την υπέρβαση των παραδοσιακών ιεραρχικών σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και των κοινωνικών φορέων, και την προώθηση νέων μορφών αστικής διακυβέρνησης. Οι νέες αυτές μορφές στηρίζονται σε οριζόντια, μη ιεραρχικά συνεργατικά δίκτυα πολιτικής με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων σε άτυπες εταιρικές σχέσεις.

Ερωτήματα στα οποία επικεντρώνεται η μελέτη αφορούν τις πολιτικές και διοικητικές διεργασίες σε τοπικό και εθνικό επίπεδο που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν τη διαδικασία της διοικητικής προσαρμογής στις απαιτήσεις των Κοινοτικών Οδηγιών για την αποτελεσματική διαχείριση και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Επίσης, τον βαθμό στον οποίο οι αστικές πολιτικές της Ε.Ε. μεταβάλλουν το ελληνικό συγκεντρωτικό σύστημα αστικής διακυβέρνησης, οδηγώντας έτσι στην εμφάνιση νέων εταιρικών σχέσεων στο τοπικό επίπεδο και στην ισχυροποίηση των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, στον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, του ιδιωτικού τομέα, των κοινωνικών φορέων και πολιτών στις νέες αυτές δομές αστικής διακυβέρνησης.

Η μελέτη οργανώνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο εξετάζεται η ιστορική διαμόρφωση των αστικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο με σκοπό την ανάδειξη του βαθμού αντιστοιχίας τους ως προς τρία βασικά χαρακτηριστικά: (α) το περιεχόμενο των πολιτικών παρεμβάσεων, (β) την προηγούμενη εμπειρία των εθνικών διοικητικών δομών σε όλα τα επίπεδα, και (γ) τους οργανωτικούς τους πόρους, τις σχέσεις (συνεργατικές ή ανταγωνιστικές) των τοπικών φορέων και τη διασύνδεσή τους σε πολυεπίπεδα δίκτυα πολιτικής κατά την υλοποίηση προγενέστερων αστικών παρεμβάσεων. Η ανάλυση αναδεικνύει με εύστοχο και οξυδερκή τρόπο την έντονη αναντιστοιχία μεταξύ των εθνικών διοικητικών δο-

μών και των πολιτικών της Ε.Ε. για την αστική ανάπτυξη. Η αναντιστοιχία αυτή δημιουργεί έντονες πιέσεις για την προσαρμογή του εθνικού διοικητικού συστήματος ώστε να διευκολυνθεί η αποτελεσματική υλοποίηση των ΚΠ. Οι πιέσεις αυτές εντοπίζονται σε τρεις βασικούς άξονες: πρώτον, τη μεταβολή του περιεχομένου των αστικών πολιτικών. Η σχετική εμπειρία των εθνικών φορέων περιορίζεται στην υλοποίηση αναπλάσεων και στην κατασκευή φυσικών υποδομών. Η υλοποίηση των ΚΠ προϋποθέτει τον συνδυασμό πολιτικών για τις υποδομές με κοινωνικές και οικονομικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο ολοκληρωμένων πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Δεύτερον, τη μεταβολή των μέσων αντιμετώπισης των αστικών προβλημάτων. Οι αστικές πολιτικές στην Ελλάδα στηρίζονται κυρίως σε νομικούς κανόνες που διέπουν τον αστικό σχεδιασμό και τη χωροταξία. Η παγιωμένη αυτή πρακτική έρχεται σε προφανή αναντιστοιχία με τη λογική των ΚΠ, οι οποίες βασίζονται στην υιοθέτηση αποτελεσματικών κινήτρων για τη βελτίωση της αγοράς εργασίας και των ανθρώπινων πόρων, καθώς και την ανάπτυξη των τοπικών παραγωγικών δομών. Τρίτον, την προσαρμογή των διοικητικών δομών και πρακτικών διαμόρφωσης και υλοποίησης αστικών πολιτικών σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Στο εθνικό επίπεδο, οι πιέσεις επικεντρώνονται στην υπέρβαση του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων και της έλλειψης συνεργατικών σχέσεων μεταξύ των φορέων της κεντρικής διοίκησης μέσω της δημιουργίας δομών οριζόντιας διασύνδεσής τους στο πλαίσιο της επεξεργασίας και υλοποίησης ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων. Στο τοπικό επίπεδο, οι πιέσεις επικεντρώνονται στη διαμόρφωση δομών πολυεπίπεδης συνεργασίας μεταξύ τοπικών, περιφερειακών και εθνικών φορέων, στη δημιουργία αποτελεσματικών τοπικών δομών διαχείρισης και υλοποίησης των παρεμβάσεων καθώς και στην εισαγωγή κινήτρων για την ενεργή συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, των κοινωνικών οργανώσεων και των πολιτών στις διαδικασίες προγραμματισμού.

Όπως εύστοχα υποστηρίζει ο συγγραφέας, ο εξευρωπαϊσμός των αστικών πολιτικών μέσω ενός πλέγματος μέσων χρηματοδότησης και λεπτομερών Οδηγιών σχετικά με το περιεχόμενο των πολιτικών παρεμβάσεων και τις διαδικασίες διαχείρισης και υλοποίησής τους δεν οδηγεί στην αυτόματη μεταβολή των εθνικών διοικητικών δομών. Η διοικητική προσαρμογή, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις έντονης αναντιστοιχίας μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτι-

κών και των ιστορικά παγιωμένων διοικητικών δομών, είναι μια διαδικασία που εμπεριέχει πολιτικό και διοικητικό κόστος. Η ανάλυση επιχειρεί να εντοπίσει τους τοπικούς θεσμικούς παράγοντες που συντελούν: (α) στην ανάδειξη της τοπικής αυτοδιοίκησης ως κεντρικού φορέα στις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης αστικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και (β) στην εμφάνιση ολοκληρωμένων εταιρικών σχέσεων μεταξύ των τοπικών φορέων (εξαρτημένες μεταβλητές). Η έλλειψη εθνικών χρηματοδοτικών πόρων, αναφέρει χαρακτηριστικά η μελέτη, διαμορφώνει έντονα ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ των τοπικών φορέων που εξαρτούν συχνά τη βιωσιμότητα των οργανωτικών τους δομών από κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των πολιτικών για την αγορά εργασίας, όπου τα διάφορα χρηματοδοτικά προγράμματα έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον ενός μεγάλου αριθμού δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων. Το γεγονός αυτό εντείνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των τοπικών αναπτυξιακών φορέων ως προς την προσέλκυση πόρων. Δεδομένων των περιορισμένων οργανωτικών πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ανάδειξη τους ως κεντρικού φορέα ανάληψης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, σε συνδυασμό με τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων συνεργατικών εταιρικών σχέσεων στο τοπικό επίπεδο, αποτελούν βασική μεταβολή του εθνικού συστήματος επεξεργασίας και υλοποίησης αστικών παρεμβάσεων που χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό, ελλιπή πολυεπίπεδη διασύνδεση των διοικητικών φορέων, καθώς και περιορισμένη συμμετοχή μη κυβερνητικών φορέων στις σχετικές διαδικασίες.

Οι τρεις θεωρητικές τάσεις των νεο-θεσμικών θεωριών (ορθολογική επιλογή, κοινωνιολογική και ιστορική) χρησιμοποιούνται ως αφετηρία για τη διατύπωση μιας σειράς θεωρητικών υποθέσεων σχετικά με τους θεσμικούς παράγοντες που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν τη διοικητική προσαρμογή και το αναμενόμενο αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης που προβλέπονται από τις σχετικές Κοινοτικές Οδηγίες με τις εθνικές δομές και διαδικασίες. Συγκεκριμένα, οι υποθέσεις εργασίας βασίζονται σε δύο βασικές θεσμικές παραμέτρους (ανεξάρτητες μεταβλητές): (α) τον αριθμό των φορέων που δραστηριοποιούνται σε πολιτικές αστικής ανάπτυξης σε κάθε περιοχή και την κατανομή των πολιτικών, οργανωτικών και χρηματοδοτικών πόρων μεταξύ τους, και (β) τις σχέσεις των τοπικών

φορέων μεταξύ τους όπως διαμορφώνονται ιστορικά κατά τις διαδικασίες επεξεργασίας και υλοποίησης αστικών παρεμβάσεων στο παρελθόν. Οι δύο αυτές παράμετροι διαμορφώνουν τα ακόλουθα πιθανά αποτελέσματα ως προς τις εξαρτημένες μεταβλητές:

Υπόθεση Α

Ρόλος τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία επεξεργασίας και υλοποίησης των ΚΠ - κεντρικός/περιφερειακός: όσο μεγαλύτερος ο αριθμός των τοπικών φορέων που δραστηριοποιούνται σε πολιτικές αστικής ανάπτυξης, και όσο μεγαλύτερη η εξάρτησή τους από χρηματοδοτικούς πόρους της Ε.Ε., τόσο μικρότερη η πιθανότητα ανάδειξης της τοπικής αυτοδιοίκησης ως κεντρικού φορέα ανάληψης αστικών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο των ΚΠ.

Υπόθεση Β

Μορφή εταιρικών σχέσεων (ολοκληρωμένη-συνεργατική/κατακερματισμένη-ανταγωνιστική): όσο μεγαλύτερος ο αριθμός των τοπικών φορέων που δραστηριοποιούνται σε πολιτικές αστικής ανάπτυξης, και όσο μεγαλύτερη η εξάρτησή τους από χρηματοδοτικούς πόρους της Ε.Ε. για τη βιωσιμότητα των οργανωτικών τους δομών, τόσο μικρότερη η πιθανότητα εμφάνισης συνεργατικών/ολοκληρωμένων εταιρικών σχέσεων.

Στο δεύτερο μέρος της μελέτης παρουσιάζονται αναλυτικά οι περιπτώσεις της δυτικής Θεσσαλονίκης, της δυτικής Αθήνας και του Βόλου. Η ανάλυση επιχειρεί να αναδείξει τις τοπικές θεσμικές παραμέτρους που καθορίζουν την εμφάνιση συγκεκριμένων δομών υλοποίησης των κοινοτικών πρωτοβουλιών στις παραπάνω αστικές περιοχές. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται συστηματικά όλα τα στάδια επεξεργασίας και υλοποίησης αναπτυξιακών παρεμβάσεων που εντάσσονται στις ΚΠ. Παρά τον έντονα συγκεντρωτικό χαρακτήρα του ελληνικού διοικητικού συστήματος ως προς τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και τις περιορισμένες δυνατότητες διαμόρφωσης ενδογενών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών λόγω έλλειψης πόρων, η συγκριτική προσέγγιση αναδεικνύει την εμφάνιση διαφοροποιημένων δομών διαχείρισης και υλοποίησης τόσο ως προς τον ρόλο των τοπικών φορέων όσο και ως προς τη μορφή των συνεργατικών δικτύων πολιτικής σε κάθε πόλη. Η διαφοροποιημένη αυτή εικόνα οφείλεται σε τοπικούς θεσμικούς πα-

ράγοντες όπως η ύπαρξη ανταγωνιστικών προς την τοπική αυτοδιοίκηση διοικητικών δομών και άλλων φορέων του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα, και η συνεργατική ή ανταγωνιστική συμβίωση των τοπικών φορέων στο πλαίσιο της διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών.

Συνολικά, η μελέτη του Χαράλαμπου Κουταλάκη αποτελεί μια εναργή άσκηση σύνδεσης εμπειρικών και θεωρητικών εργαλείων σε έναν ιδιαίτερο κρίσιμο τομέα για τη χώρα μας, συμβάλλοντας σημαντικά στην κατανόηση της σχέσης μεταξύ των πολιτικών της Ε.Ε. για την αστική ανάπτυξη και των προκλήσεων προσαρμογής που αντιμετωπίζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Το εν λόγω πόνημα αποτελεί μια ιδιαίτερα θετική προσθήκη στη διεθνή βιβλιογραφία, προσφέροντας πολλές πρωτότυπες σκέψεις γύρω από τη διαδικασία εθνικής θεσμικής προσαρμογής στις επιταγές του εξευρωπαϊσμού. Για τους λόγους αυτούς, θεωρούμε ότι η μελέτη θα αποτελέσει ένα εξαιρετικά χρήσιμο σημείο αναφοράς σε όλους όσους ενδιαφέρονται για το μέλλον της αστικής ανάπτυξης στην Ε.Ε. και τις δυνατότητες της χώρας μας να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις.

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΣΚΙΑΔΑΣ - ΔΗΜΗΤΡΗΣ Ν. ΧΡΥΣΟΧΟΥ

ΚΟΥΥΕΝΤΙΝ ΣΚΙΝΝΕΡ, *Η Ελευθερία προτιμότερη από τον Φιλελευθερισμό*, εκδόσεις Ινστιτούτο του Βιβλίου-Α. Καρδαμίτσα, Αθήνα 2002, 141 σελ.¹

Αν θα θέλαμε να εξαγάγουμε μια πρώτη αρχή μέσα από τη λεπτομερή και ανάκατη ιστορική περιγραφή του Σκίννερ, προκειμένου να ορίσουμε την έννοια της ατομικής ελευθερίας σύμφωνα με τη νεο-ρωμαϊκή θεωρία, θα λέγαμε πως αυτή συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της πολιτειακής ελευθερίας. Η νεο-ρωμαϊκή θεωρία δεν πραγματεύεται χωριστά αυτά τα δύο «είδη» ελευθερίας, καθώς η περιγραφή της ατομικής ελευθερίας συνδέεται με την περιγραφή

1. Το εν λόγω κείμενο που, για την ελληνική έκδοση έχει μεταφράσει η Αριστεά Παρίση, είναι η αναπτυγμένη και επεξεργασμένη μορφή του εναρκτήριου μαθήματος που έδωσε ο Σκίννερ, ως Βασιλικός Καθηγητής της Νεότερης Ιστορίας στο Πανεπιστήμιο του Κέμπριτζ, στις 12 Νοεμβρίου του 1997.