

ΤΟΠΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΤΥΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Χωριανόπουλος Ι.

Πανεπιστήμιο Αιγαίου Τμήμα Γεωγραφίας

Περίληψη

Οι πολλαπλές προσεγγίσεις που εμφανίστηκαν σχετικά πρόσφατα στα πλαίσια της σχολής της 'ρύθμισης' αντλούν από τη διαφορετικότητα των αναδιαρθρωτικών διαδρομών που ακολούθησαν οι εθνικές οικονομίες τις τρεις τελευταίες δεκαετίες. Ταυτόχρονα, υπογραμμίζουν την αυξημένη σημασία του υπερεθνικού και του τοπικού επιπέδου ως πεδία ρύθμισης και αναπτυξιακού προσανατολισμού. Το παρών άρθρο εξετάζει την αστική διάσταση των διαδικασιών αναδιάρθρωσης και άνισης ανάπτυξης, στηριζόμενο στη μεθοδολογία των ρυθμιστών θεωρητικών της 'τρίτης γενιάς'. Το άρθρο εστιάζει στην πόλη του Ηρακλείου Κρήτης, και στις προσπάθειες του τοπικού κράτους να παρέμβει ρυθμιστικά και θεσμικά, στηρίζοντας αναπτυξιακές διαδικασίες σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής αστικής πολιτικής. Οι τρέχουσες τοπικές επιλογές, υποστηρίζεται, αντανακλούν εδραιωμένα πρότυπα αστικής πολιτικής και δεικνύουν μια πορεία αλλαγής που προκύπτει (εξαρτάται και παρελκύεται) από πρότερες αναπτυξιακές δεσμεύσεις.

Abstract

The proliferation of approaches to regulation theory is a relatively new trend, underlined by the diversity of restructuring paths followed by national economies since the 1970s, and the increased importance of the supranational and subnational spatial scales as regulatory apparatuses. This article uses a third generation regulationist approach to explore the urban dimensions of the restructuring process and current traits of uneven development in Europe. It looks at Greek cities and presents the procedures and practices of local development, drawn from case study research. The article focuses on the city of Heraklion and at local state efforts to institutionalize local development processes along EU urban policy lines. Current restructuring choices, it is argued, reflect long established patterns of urban policy in the country, indicating a path dependent and distracted process of change.

Λέξεις κλειδιά: τοπική ρύθμιση, σχεσιακά δίκτυα, διακυβέρνηση, ολοκληρωμένη αστική παρέμβαση.

Key words: relational networks, local regulation, governance, integrated urban development.

1. Εισαγωγή

Η αστική αναδιάρθρωση και ανάκαμψη προσεγγίζεται από τη βιβλιογραφία ως η χωρική έκφραση των αλλαγών στην οργάνωση της παραγωγής, και εκδηλώνεται μέσω της πληθυσμιακής επανασυγκεντροποίησης που παρατηρείται σε συγκεκριμένες Ευρωπαϊκές πόλεις (Cheshire, 1995· Camagni, 2002). Η επιλεκτικότητα της διαδικασίας αυτής έχει αποδοθεί στην αυξανόμενη σημασία και επιρροή των τοπικών κοινωνικό-πολιτισμικών και θεσμικών χαρακτηριστικών στις τοπικές αναπτυξιακές προοπτικές. Η άποψη των θεσμικών θεωρητικών για την οικονομία και την χωρική της διάσταση αναγνωρίζει την εξάρτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων «...από πράξεις ή θεσμούς που είναι μη οικονομικοί σε περιεχόμενο, σκοπούς ή διαδικασίες» (Granovetter, 2005: 35). Οι προσεγγίσεις της 'οικονομικής κοινωνιολογίας' (Granovetter, 1985) και των 'κριτικών θεσμικών' (Hodgson, 2006), ιδιαίτερα, αναγνωρίζουν

την κοινωνική βάση της οικονομικής συμπεριφοράς, και τονίζουν τον καθοριστικό αναπτυξιακό ρόλο των δικτύων αλληλεξάρτησης που δημιουργούν οι τοπικοί παράγοντες και φορείς. Χωρικά προσδιορισμένες σχέσεις εγγύτητας και - κυρίως - συναναστροφής, υποστηρίζεται, λειτουργούν ως 'σχεσιακά πλεονεκτήματα': πραγματώνονται ως αναστοχαστικά και προσαρμοστικά επιχειρηματικά περιβάλλοντα, επιτρέποντας στις τοπικές κοινωνίες να διατηρήσουν ένα συγκριτικό πλεονέκτημα σε μελλοντικές αναπτυξιακές ευκαιρίες (Storper, 1997· Cooke και Morgan, 1998· Amin και Thrift, 2002). Όπως τονίζει ο Markey, όμως, οι τοπικοί παράγοντες και φορείς οφείλουν να παρέχουν σταθερότητα και σιγουριά στις αναπτυξιακές προσπάθειες, ένα ζητούμενο που αναδεικνύει την αναγκαιότητα της συστηματικότερης θεσμοθέτησης των αναπτυξιακών δράσεων [1]. Η έννοια της 'διακυβέρνησης' παρέχει το αναλυτικό πλαίσιο για την εξέταση των τοπικών θεσμικών αποκρίσεων στις προκλήσεις της αναδιάρθρωσης.

Ο όρος διακυβέρνηση εμφανίσθηκε τις δύο τελευταίες δεκαετίες ως έννοια κλειδί στις ερευνητικές περιοχές της αστικής πολιτικής και της πολιτικής οικονομίας. Η αυξανόμενη χρήση της διακυβερνητικής προσέγγισης πηγάζει από το διάλογο που υποστηρίζει ότι οι αναπτυξιακές προοπτικές εξαρτώνται και από παράγοντες και διαδικασίες που ξεπερνούν τις τυπικές θεσμικές δυνατότητες παρέμβασης της τοπικής κυβέρνησης (Geddes, 2005). Στη βάση της λογικής αυτής, οι τοπικές αρχές εκκινούν ή συντονίζουν ευρύτερες τοπικές συνεργασίες με κύριο στόχο την μείωση της οικονομικής εξάρτησης από την κρατική χρηματοδότηση, και τη δημιουργία ενός πρόσφορου αναπτυξιακού κλίματος, (Harding κ.α., 2000). Η έννοια της 'διακυβέρνησης', με άλλα λόγια, εστιάζει την ανάλυση στην επιρροή του κράτους στη συγκρότηση των τοπικών σχεσιακών πλεονεκτημάτων: περιγράφει τις διαδικασίες μέσω των οποίων οι τυπικές και συμβατικές κυβερνητικές δομές αλληλεπιδρούν με φορείς της 'κοινωνίας των πολιτών' και του ιδιωτικού τομέα, μια αλληλεπίδραση που επιτρέπει - δυνάμει - την πρόσβαση αυτών των φορέων και συμφερόντων σε διαδικασίες προσδιορισμού των στόχων της αστικής πολιτικής (Le Galès, 2002). Η 'σχολή της ρύθμισης' δίνει τη μεθοδολογική δυνατότητα προσέγγισης των χαρακτηριστικών της τοπικής διακυβέρνησης, διαφωτίζοντας τη διαφορετικότητα των τοπικών αναδιάρθρωτικών δυναμικών.

Αντλώντας από τις θέσεις των Aglieta (1979), Lipietz (1987) και Boyer (1990), η προσέγγιση της 'ρύθμισης' επιχειρεί να κατανοήσει τις εγγενείς αντιθέσεις των οικονομικών της αγοράς, καθώς και τις δυναμικές εξέλιξής τους. Μεθοδολογικά, προσπαθεί να αναγνωρίσει τις βασικές οικονομικές ('καθεστικές συσσωρεύσεις') και κοινωνικό-θεσμικές ('καθεστώδες ρύθμισης') διαδικασίες που σε συγκεκριμένες ιστορικές περιόδους εγγυήθηκαν σχετική κοινωνικό-οικονομική συνοχή και σταθερότητα, ή οδήγησαν σε διασπάσματα ύφεσης, κρίσης και αναδιάρθρωσης. Η ανάλυση της ρύθμισης δεν 'προβλέπει' τις εξελίξεις, ούτε παραθέτει κατευθυντήριες προτάσεις προετοιμασίας για την αποφυγή κρίσεων και συγκρούσεων. Αποτελεί μια θεωρία που στοχεύει στην κατανόηση αυτών που έχουν ήδη λάβει χώρα (Peck, 2000). Σε αυτό το πλαίσιο, η αποκαλούμενη και θεωρία ρύθμισης 'πρώτης γενιάς' εξέτασε τη μεταπολεμική 'Φορδική' περίοδο των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και των εθνικά συγκροτημένων κοινωνικό-οικονομικών συμβιβασμών. Πιο πρόσφατα, η 'δεύτερη γενιά' της σχολής συζήτησε την - από τη δεκαετία του 1970 - τάση διεθνοποίησης της οικονομίας, αλλά και τις τοπικές εκφάνσεις αναδιάρθρωσής της (Amin, 1994· Boyer και Durant, 1997). Η προσπάθεια αυτή, όμως, δέχθηκε έντονη κριτική. Η αναλυτική έμφαση που δόθηκε στο εθνικό κράτος συγκρότησε μια προοπτική προσέγγισης της τοπικής αναδιάρθρωσης που βασίστηκε στη θεωρητικοποίηση των μεταβολών στο μακροοικονομικό πεδίο. Αυτή η στάση συσκότιζε τον αυτοτελή ρόλο των τοπικών θεσμών, ανάγοντας τη θεωρητική αναζήτηση σε στενά περιγραφική δραστηριότητα (Sayer, 1992· Clarke, 1992· Friedman, 2000).

Η τρίτη γενιά ρυθμιστών θεωρητικών προσπάθησε να επαναπροσεγγίσει τον 'τόπο' της άνησης ανάπτυξης. Η προσοχή στράφηκε σε πιο συγκεκριμένα επίπεδα ανάλυσης: εστίασε σε ξεχωριστούς πολιτικούς παράγοντες και διαδικασίες, και αναγνώρισε την ιδιαιτερότητα των εθνικών κοινωνικό-οικονομικών διαδρομών αλλά και των τοπικών χωρικών εκφάνσεων μεταβολής τους (Jenson, 1995· Gilly και Pecqueur, 2002). Οι προσεγγίσεις αυτές αναγνωρίζουν

τον επηρεασμό των τοπικών παραδειγμάτων ρύθμισης από τις ευρύτερες (εθνικές και διεθνείς) δομές. Οι αλλαγές στο τοπικό επίπεδο, όμως, δεν προσλαμβάνονται ως παράγωγα των αλλαγών στο μακροοικονομικό πεδίο. Το 'τοπικό' προσεγγίζεται ως ενεργό πεδίο αναδιαρθρωτικών αλλαγών, και οι σχετικοί θεσμοί ως διακριτοί φορείς ρύθμισης (MacLeod, 2001). Το άνοιγμα της αναζήτησης της σχολής της ρύθμισης σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα ανάλυσης συνιστά αναγνώριση του ειδικού βάρους των τοπικών επιρροών σε αναδιαρθρωτικές διαδικασίες (Tickell και Peck, 1995· Markey, 2005). Η εξήγηση των παραλλαγών και της διαφορετικότητας των τοπικών παραδειγμάτων αναδιάρθρωσης ξεφεύγει από την εφαρμογή 'εθνικών φίλτρων' εξήγησης, και αναδεικνύει την πολυπλοκότητα και τις συγκρούσεις που διαδραματίζονται στο τοπικό πεδίο (Jones, 1997). Η 'χωροποίηση' της ρυθμιστικής ερευνητικής προσέγγισης ανοίγει νέους δρόμους για την κατανόηση του 'τόπου' της άνισης ανάπτυξης. Ανοίγει όμως και το κουτί της Πανδώρας των χωρικών ιδιαιτεροτήτων στις αναπτυξιακές προοπτικές.

Το άρθρο στοχεύει να διαφωτίσει τα χαρακτηριστικά της άνισης ανάπτυξης εξετάζοντας τη δυναμική των τοπικών αναδιαρθρωτικών προσπαθειών. Αντλώντας από το διάλογο των 'ιστορικών' θεσμικών υποστηρίζει ότι πρότερες επιλογές στην αστική πολιτική – και οι θεσμοθετημένες δεσμεύσεις που έχουν προκύψει από αυτές – επηρεάζουν την κατεύθυνση των σύγχρονων προσπαθειών αναδιάρθρωσης (Pierson και Skocpol, 2002). Η θεωρία της ρύθμισης χρησιμοποιείται ως η μέθοδος αυτή που μπορεί να διεισδύσει και να συλλάβει τις θεσμικές διαρθρώσεις και αναδιαρθρώσεις στην πολυεπίπεδη και σχεσιακή τους διάσταση (MacLeod, 2001). Επιπροσθέτως, η ρυθμιστική μεθοδολογία δύναται να διαφωτίσει τις συγκεκριμένες κοινωνικό-πολιτικές συνθήκες που επηρεάζουν την εξέλιξη της αστικής πολιτικής.

Το άρθρο εστιάζει αναλυτικά στο τοπικό (αστικό) [2] επίπεδο στην Ελλάδα. Οι λόγοι βρίσκονται στην υπολειπόμενη αναπτυξιακή προοπτική των ελληνικών πόλεων σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο (DATAR, 2003). Η εργασία αναγνωρίζει την ιδιαιτερότητα του Ελληνικού προτύπου αστικοποίησης και αστικής διακυβέρνησης και εξετάζει την μεταρρυθμιστική και αναπτυξιακή επίδραση των πολιτικών της Ε.Ε. στο τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο παρουσιάζει τις προσπάθειες τοπικής αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα μέσα από έρευνα πεδίου. Εξετάζει την πόλη του Ηρακλείου Κρήτης και τις τοπικές διακυβερνητικές διαδικασίες που εξελίχθηκαν στα πλαίσια της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας URBAN. Οι τρέχουσες αναδιαρθρωτικές επιλογές και κατευθύνσεις, υποστηρίζεται, αντανακλούν εδραιωμένα πρότυπα αστικής πολιτικής και δείχνουν μια πορεία αλλαγής που προκύπτει (και διαμορφώνεται) από πρότερες αναπτυξιακές δεσμεύσεις (Peters, 2005). Σε ένα δεύτερο επίπεδο, το άρθρο εξετάζει την μεταρρυθμιστική και αναπτυξιακή επίδραση των πολιτικών της Ε.Ε. στο τοπικό επίπεδο. Οι παρατηρούμενες χωρικές ανισότητες στην Ε.Ε. προσδιορίζονται και από τη διαφορετικότητα των πλαισίων της τοπικής διακυβέρνησης. Το πρότυπο παρέμβασης της Ε.Ε. στο αστικό πεδίο, όμως δεν περιέχει προβλέψεις για αυτή τη διαφορετικότητα. Η ΕΕ χρηματοδοτεί προγράμματα ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης και παρακινεί τις εθνικές και τοπικές αρχές να προχωρήσουν σε διακυβερνητικά μοντέλα διαχείρισης τους (CEC, 2002). Η εξέταση της εμπειρίας από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα επίκαιρη. Η τελευταία αναδιάρθρωση των κανονισμών των Ταμείων αποφάσισε την αναβάθμιση της Ευρωπαϊκής αστικής πολιτικής και την εισαγωγή της στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) της περιόδου 2007-13 (CEC, 2006). Η αναγνώριση των θετικών επιπτώσεων αλλά και των δυσκολιών που αντιμετώπισαν οι πόλεις στην Ελλάδα στην προσπάθεια τους να αξιοποιήσουν τα Ευρωπαϊκά αστικά προγράμματα απασχολεί, με άλλα λόγια, και τη συζήτηση για την ενσωμάτωση των ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στα νέα ΠΕΠ.

Το άρθρο είναι οργανωμένο σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζει περιγραφικά το πολιτικό-οικονομικό πλαίσιο μέσα από το οποίο οι ΟΤΑ στην Ελλάδα καλούνται να στηρίξουν Ευρωπαϊκές διακυβερνητικές πολιτικές, καθώς και τα προβλήματα και τις προοπτικές που η βιβλιογραφία έχει αναγνωρίσει σε αυτή τη προσπάθεια. Το δεύτερο μέρος του άρθρου εξετάζει το Ηράκλειο Κρήτης και τις διακυβερνητικές πολιτικές που προωθήθηκαν στην πόλη μέσω της

Πρωτοβουλίας URBAN, εστιάζοντας στις θεματικές της κοινωνικής πολιτικής και της οικονομικής ανάπτυξης.

2. Ευρωπαϊκές χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα: προβλήματα και προκλήσεις

Τα βασικά χαρακτηριστικά του Ελληνικού παραδείγματος αστικοποίησης και αστικής διακυβέρνησης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα εξής :

α) Συγκρατημένες εκφάνσεις προβλημάτων που σχετίζονται με διαδικασίες αποβιομηχάνισης. Ο περιορισμένος ρόλος της εκβιομηχάνισης στη μεταπολεμική αστικοποίηση της χώρας οδήγησε τις ελληνικές πόλεις σε ομαλότερες αναδιαρθρωτικές διαδρομές σε σχέση με το Ευρωπαϊκό παράδειγμα (Choriatopoulos, 2002). Η συνεχής τάση αστικής πληθυσμιακής αύξησης τις τελευταίες δεκαετίες παραπέμπει την αναζήτηση των λόγων για τη χαμηλή ανταγωνιστικότητα των Ελληνικών πόλεων στο πλαίσιο συγκρότησης των τοπικών σχεσιακών πλεονεκτημάτων (Πετράκος και Μαρδάκης, 1997).

β) Κατακερματισμένα πλαίσια ανάδειξης προβλημάτων και συγκρότησης πολιτικής. Η μεταπολεμική παρουσία συγκεντρωτικών (αλλά και απολυταρχικών) κυβερνήσεων στη χώρα, απέτρεψε την ανάδειξη κορπορατιστικών πλαισίων ρύθμισης στο τοπικό πεδίο. Μεταπολιτευτικά, η ασυγκρότητη πολιτικό-θεσμική παρουσία του τοπικού επιπέδου αποτέλεσε πεδίο προέλασης των νέων μαζικών εθνικών πολιτικών κομμάτων, οδηγώντας στην μεταφορά και κυριαρχία των εθνικών αντιπαραθέσεων στην τοπική πολιτική σκηνή (Lyberaki και Tsakalotos, 2002). Παραδείγματα αυτής της τάσης αποτελούν τόσο οι περιορισμένες διεκδικήσεις αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ, όσο σχέσεις εκλογικής ευνοιοκρατίας που στρεβλώνουν τις διαδικασίες ανάδειξης τοπικά συγκροτημένων αναπτυξιακών προτάσεων [3] (Γιαννακούρου, 2004).

γ) Ανελαστική χρήση πόρων και οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική κυβέρνηση. Πλέον του 70% των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από ανελαστικές πηγές χρηματοδότησης, όπως οι κρατικές επιχορηγήσεις και τα ανταποδοτικά τέλη, περιτρέποντας τις δυνατότητες ανάληψης τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004).

δ) Περιορισμένη εμπειρία διαχείρισης και εφαρμογής προγραμμάτων ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης, αλλά και συμμετοχής φορέων στη λήψη αποφάσεων. Τα μόνα παραδείγματα ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα προέρχονται από την Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN (1994-99 και 2000-2006). Ο νόμος 2742/1999 που εισήγαγε στη χώρα τον θεσμό των Σχεδίων Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ) δεν αναφέρεται στη δυνατότητα συνεργασίας του ΟΤΑ με τον ιδιωτικό τομέα, ανακόπτοντας τη δυναμική των τοπικών συνεργασιών. Ως συνέπεια, το σύστημα των ΣΟΑΠ δεν έχει μέχρι σήμερα τύχει εφαρμογής στη πράξη (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006).

Η εμφάνιση από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 Ευρωπαϊκών προγραμμάτων ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης που δεν λαμβάνουν υπόψη τους τη διαφορετικότητα των τοπικών πλαισίων διακυβέρνησης, προσεγγίστηκε κριτικά από τον Ελληνικό γεωγραφικό διάλογο. Ο Hadjímichalis (1994: 20), για παράδειγμα, υποστήριξε ότι τα Ευρωπαϊκά αστικά προγράμματα χαρακτηρίζονται από ένα «...βόρειο-κεντρικό κοινωνικό-οικονομικό προσανατολισμό προτεραιοτήτων, και αδυνατούν να εκτιμήσουν τις νότιο-ευρωπαϊκές ιδιαιτερότητες». Παρόμοια, η Leontidou (1996) τόνισε ότι η πολιτική δικτύωσης πόλεων της Ε.Ε. βασίζεται στις εμπειρίες και τις προτεραιότητες των πλέον ανεπτυγμένων Ευρωπαϊκών αστικών περιφερειών. Πιο πρόσφατα άρθρα διερεύνησαν τις δυνατότητες των τοπικών διακυβερνητικών δομών να ανταποκριθούν στην Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN. Ο ισχυρός παρεμβατισμός της κεντρικής διοίκησης, καθώς και η περιορισμένη παρουσία συγκροτημένων συμφερόντων στο τοπικό επίπεδο, υποστηρίχθηκε, συγκροτούν ένα πρότυπο τοπικής διακυβέρνησης που συναντά δυσκολίες να ανταποκριθεί αποδοτικά στο κάλεσμα των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων για αποκεντρωμένη, τοπικά προσδιορισμένη και αναστοχαστική

παρέμβαση (Chorianopoulos 2002· Getimis και Grigoriadou, 2004).

Οι δομές στο τοπικό επίπεδο, όμως, δεν έμειναν ανεπηρέαστες από την πολυετή συμμετοχή της χώρας στα αναπτυξιακά προγράμματα της Ε.Ε. Οι υψηλές διαχειριστικές απαιτήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων προαπαιτούν την ύπαρξη ισχυρών πολιτικό-διοικητικών μονάδων στο τοπικό επίπεδο. Δύο αναδιαρθρωτικές παρεμβάσεις τη δεκαετία του 1990 επιδίωξαν να ανταποκριθούν σε αυτό το ζητούμενο. Η πρώτη αφορά το μετασχηματισμό των 54 νομαρχιών της χώρας από διοικητικές σε πολιτικές βαθμίδες διοίκησης (1994). Η δεύτερη σχετίζεται με την απόφαση για τη χωρική συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων (1997) που μείωσε τον αριθμό των πρωτοβάθμιων τοπικών αυτοδιοικήσεων από 5992 σε 1033 (Council of Europe, 2001). Εστιάζοντας στο τοπικό επίπεδο, έμφαση στις συζητήσεις που προηγήθηκαν της αναδιάρθρωσης δόθηκε στον τρόπο με τον οποίο τα διοικητικά σύνορα αντανακλούν (και περιλαμβάνουν χωρικά) το λειτουργικό πεδίο των τοπικών κοινωνικό-οικονομικών δραστηριοτήτων. Οι συζητήσεις αυτές υποδηλώνουν ότι η χωρική αναδιοργάνωση των ΟΤΑ δεν συνιστά μια απλή προσπάθεια συγκρότησης οικονομικών κλίμακας που θα βελτίωνε τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας στην παροχή υπηρεσιών. Στόχευε ταυτόχρονα στο να δημιουργήσει ευρύτερες πλατφόρμες πολιτικής συνεργασίας, ικανές να λειτουργήσουν ως κίνητρο συγκρότησης και προώθησης των τοπικών συμφερόντων. Αυτές οι αλλαγές λειτουργούν παράλληλα με την εμφάνιση των Ευρωπαϊκών αστικών προγραμμάτων (Urban Pilot Projects, URBAN, RECITE, κ.α.) εισάγοντας μία σειρά καινοφανών προοπτικών για το τοπικό επίπεδο:

- την εμφάνιση νέων πόρων για τη στήριξη των αναπτυξιακών προσπαθειών, μολονότι αυτοί είναι αποκλειστικά διαθέσιμοι στις πόλεις που καταφέρνουν να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή τους στα Ευρωπαϊκά προγράμματα·
- την υιοθέτηση ολοκληρωμένων σχεδιαστικών παρεμβάσεων, μετριάζοντας την μέχρι σήμερα επικυριαρχία της παροχής φυσικών υποδομών στην αστική πολιτική·
- την προοπτική των μακροχρόνιων σχεδιαστικών παρεμβάσεων, παρέχοντας τη δυνατότητα διαμόρφωσης μίας εκτεταμένης αναπτυξιακής στρατηγικής·
- τον συντονισμό των επιμέρους τοπικών αναπτυξιακών δράσεων μέσα από την νέα νομαρχιακή βαθμίδα αυτοδιοίκησης·
- το κίνητρο για τη συγκρότηση ενδογενών αναπτυξιακών διαδρομών που στηρίζονται στη συμμετοχή ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων (Paraskevoropoulos και Leonardi, 2004).

Η επίδραση των προοπτικών αυτών στο τοπικό επίπεδο εξετάζεται στη συνέχεια μέσα από την περίπτωση της συμμετοχής της πόλης του Ηρακλείου στην Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN. Με πληθυσμό που αγγίζει τους 150,000 κατοίκους, το Ηράκλειο είναι μία από τις τρεις μεσαίου μεγέθους πόλεις του ελληνικού συστήματος αστικών κέντρων (ESPON, 2007). Μια πρόσφατη αξιολόγηση της ικανότητας των Ελληνικών πόλεων μεσαίου μεγέθους να προσελκύσουν επενδυτικές δραστηριότητες στους τομείς της πληροφορικής και των προηγμένων υπηρεσιών, ανέδειξε το Ηράκλειο ως μια δυναμικά μεταβαλλόμενη περιοχή (Ασπρογέρακας, 2004). Άλλες δραστηριότητες ενισχύουν αυτή την εικόνα. Το Ηράκλειο, για παράδειγμα, διεκδίκησε με επιτυχία την κατ' εξαίρεση συμμετοχή του στο οργανωτικό πλαίσιο των Ολυμπιακών αγώνων της Αθήνας (2004), ενώ η διεξαγωγή αγωνισμάτων στην πόλη προσέκλυσε τμήμα των 'ολυμπιακών' κονδυλίων για επενδύσεις σε υποδομές. Ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός αυτής της δραστηριοποίησης εμφανίζεται μέσα από το παράρτημα που άνοιξε πρόσφατα η Αναπτυξιακή Εταιρεία των Δήμων Ηρακλείου στις Βρυξέλλες. Από την άλλη πλευρά, το Ηράκλειο αποτελεί παράδειγμα της διείσδυσης πελατειακών συμφερόντων στη διαδικασία συγκρότησης πολιτικών προτεραιοτήτων. Ο αριθμός των αυθαίρετων κτισμάτων στην πόλη υπολογίζεται σε 30,000. Οι κάτοικοι τους – σε μια προσπάθεια εκ των υστέρων νομιμοποίησης των κατασκευών – στήριξαν ανεξάρτητο πολιτικό σχηματισμό που αναδείχθηκε τρίτη πολιτική δύναμη στο νομό στις δημοτικές εκλογές του 1998 (Ζαχαράκης κ.α., 2003). Ο βασικότερος λόγος προσέγγισης του Ηρακλείου στα πλαίσια της έρευνας αυτής, όμως, ήταν η συμμετοχή του στο πρόγραμμα URBAN. Ο στόχος ήταν η εξέταση της τοπικής σχεσιακής δυναμικής αλλά και της ρυθμιστικής ικανότητας του τοπικού κράτους να ανταποκριθεί στην πρόκληση της ολοκληρωμένης παρέμβασης μέσα από διακυβερνητικές διαδικασίες.

3. Το URBAN του Ηρακλείου

Το Ηράκλειο, η Κομοτηνή και το Πέραμα ήταν οι τρεις πόλεις της χώρας που συμμετείχαν στο πρόγραμμα URBAN για την περίοδο 2000-2006. Το URBAN Ηρακλείου εστίασε χωρικά στις γειτονίες της Αγ. Τριάδας των Καμινίων και του Αγ. Μηνά, μια ζώνη παρέμβασης με περίπου 20 χιλιάδες κατοίκους στο Βορειοδυτικό τμήμα της πόλης. Η οικονομική εξάρτηση της περιοχής από φθίνοντες κλάδους της λιμενο-βιομηχανικής ζώνης της πόλης οδήγησε σε δείκτες διαρθρωτικής ανεργίας που ξεπερνούσαν το 18% του τοπικού εργατικού δυναμικού, ενώ η πρόσφατη συγκέντρωση ανειδίκευτων μεταναστών στην περιοχή επέτεινε τα ήδη οξυμένα κοινωνικά προβλήματα. Το πρόγραμμα του Ηρακλείου αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης σε τμήμα της πόλης και στόχευε στα εξής:

α) Επανάταξη της περιοχής στον οικονομικά ενεργό αστικό ιστό. Τα μέτρα που προωθήθηκαν μέσω του URBAN αποτέλεσαν μέρος μια ευρύτερης προσπάθειας ελέγχου της άναρχης εξάπλωσης της πόλης και περιελάμβαναν την ανάκτηση και αποκατάσταση βιομηχανικών κτιρίων και εκτάσεων, αλλά και την αναδιοργάνωση των τεχνικών και μεταφορικών υποδομών της περιοχής.

β) Ενίσχυση επιχειρηματικότητας και της απασχόλησης, μέσω της στήριξης της πρόσβασης σε χρηματοδότηση και της υιοθέτησης νέων τεχνολογιών από τις επιχειρήσεις, καθώς και μέσω της συμμετοχής των κατοίκων σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης προσανατολισμένα στις ευκαιρίες απασχόλησης που αναμένετε να αναπτυχθούν στην περιοχή.

γ) Αναδιοργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών της περιοχής, με στόχο την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού (Αρχαιακό Υλικό Πεδίου, 2004)

Στα πλαίσια της έρευνας πραγματοποιήθηκαν δύο επισκέψεις στην πόλη του Ηρακλείου, όπως και μία επίσκεψη στο Γραφείο της Αναπτυξιακής Εταιρείας του Δήμου στις Βρυξέλες. Ο στόχος της επιτόπιας έρευνας ήταν η συλλογή συναφούς αρχαιακού υλικού, αλλά και η διενέργεια ημι-δομημένων συνεντεύξεων με σχετικούς με το πρόγραμμα διοικητικούς και πολιτικούς εκπροσώπους φορέων. Το σχέδιο των ερωτήσεων που διάρθρωσε τις συνεντεύξεις, διερεύνησε:

α) Τη δυνατότητα του τοπικού κράτους να διαχειριστεί διοικητικά και να στηρίξει οικονομικά το URBAN.

β) Τις διαδικασίες ελέγχου αλλά και τα χαρακτηριστικά της συμμετοχής της εθνικής διοίκησης του προγράμματος στην τοπική διαχείριση του URBAN.

γ) Τη δυνατότητα του τοπικού κράτους να καταρτίσει ένα πρόγραμμα ολοκληρωμένης παρέμβασης που να βασίζεται στη συνέργια των τοπικών οικονομικών και κοινωνικών φορέων.

3.1 Τοπικές διακυβερνητικές αποκρίσεις

Η εμπειρική έρευνα στο Ηράκλειο ανέδειξε στοιχεία μιας ευρείας διακυβερνητικής δραστηριοποίησης με στόχο την εκμετάλλευση των αναπτυξιακών ευκαιριών που παρουσιάζονται στην Ε.Ε. Η κινητικότητα αυτή επηρέασε και τις άκαμπτες μέχρι πρόσφατα σχέσεις ανάμεσα στο εθνικό και στο τοπικό πολιτικό πεδίο, ωθώντας τις προς πιο ευέλικτα πλαίσια συνεργασίας. Η ιδιαιτερότητα του εθνικού και του τοπικού ρυθμιστικού πλαισίου, όμως, εμφανίστηκε στις τοπικές πολιτικές διαδικασίες και επηρέασε τις αναδιρθρωτικές επιλογές και προοπτικές. Παραδείγματα αυτής της επίδρασης αποτελούν η περιορισμένη συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων στο πρόγραμμα, καθώς και η έλλειψη πολιτικών και χρηματοδοτικών εγγυήσεων για τη συνέχιση των προσπαθειών παρέμβασης μετά το πέρας του URBAN. Τρεις προγραμματικές διαδικασίες ρίχνουν φως στα παραπάνω επιχειρήματα:

- Η διαδικασία επιλογής των πόλεων για συμμετοχή στο URBAN, και οι διοικητικές δομές της Πρωτοβουλίας τόσο στο εθνικό όσο και στο τοπικό επίπεδο.

- Οι στόχοι του προγράμματος και οι προοπτικές συνέχισης της παρέμβασης.
- Τα χαρακτηριστικά της συμμετοχής των τοπικών ομάδων συμφερόντων.

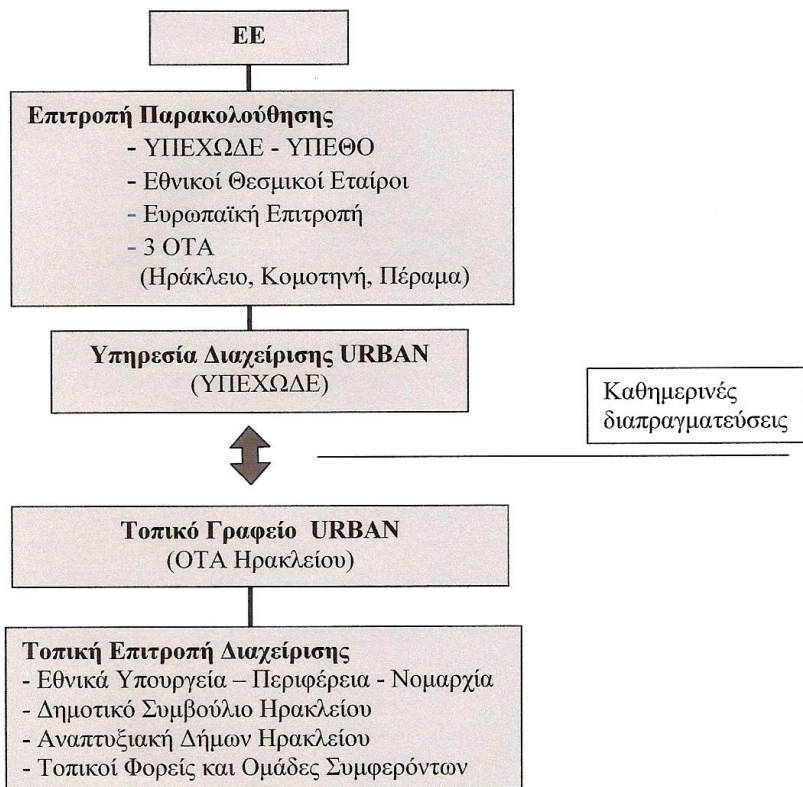
3.2 Η επιλογή των πόλεων και οι διοικητικές δομές του URBAN

Δύο κοινά κριτήρια για όλες τις χώρες-μέλη ρυθμίζουν τη συμμετοχή των πόλεων στο URBAN: α) η ύπαρξη γενικών κοινωνικό-οικονομικών χαρακτηριστικών που να στοιχειοθετούν μειονεκτούσα περιοχή· και, β) το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος των 10,000 κατοίκων της περιοχής παρέμβασης (CEC, 2002: 9). Η απόφαση για την επιλογή των διαδικασιών που θα αναδείξει τις συμμετέχουσες στο URBAN πόλεις ανήκει αποκλειστικά στις εθνικές αρχές. Οι αρμόδιες ελληνικές αρχές (ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΘΟ) αποφάσισαν να απευθύνουν 'ανοικτή πρόσκληση' κατάθεσης προτάσεων συμμετοχής σε όλες τις πόλεις της χώρας. Συνολικά κατατέθηκαν 40 προτάσεις και επιλέχθηκαν 3 προγράμματα στη βάση συγκεκριμένων αξιολογικών κριτηρίων (Μανώλα - Συνεντεύξεις).

Η διαδικασία της 'ανοικτής πρόσκλησης' διαφέρει ουσιαστικά από τον τρόπο επιλογής προτάσεων στην πρώτη φάση του προγράμματος. Οι έξι συμμετέχουσες πόλεις στο URBAN-I (1994-1999) κλήθηκαν επιλεκτικά από τα αρμόδια υπουργεία να υποβάλλουν προγράμματα δράσης· μια μέθοδος που απέκλεισε από τη φάση των αιτήσεων μια σειρά από δυνάμει επιλέξιμες αστικές περιοχές. Η υπεύθυνη της αξιολόγησης των προτάσεων στο ΥΠΕΧΩΔΕ αναγνωρίζει ως τον βασικότερο λόγο για τη ριζική αυτή στροφή στη δεύτερη φάση του προγράμματος «...την διοικητική εμπειρία που κερδήθηκε από τη διαχείριση του URBAN-I» (Μανώλα - Συνεντεύξεις). Οι συνεντευξιζόμενοι από το τοπικό πεδίο, όμως, τόνισαν ως λόγο και την 'πίεση' που ασκήθηκε από την ΚΕΔΚΕ στα Υπουργεία για διαφανέστερες διαδικασίες επιλογής (Υλικό συνεντεύξεων / έρευνας πεδίου). Το δεύτερο αυτό σχόλιο, σε συνδυασμό με τον αξιόλογο αριθμό αιτήσεων συμμετοχής στο URBAN-II, υποδηλώνει το αναδεικνυόμενο τοπικό ενδιαφέρον για τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που προσφέρουν τα Ευρωπαϊκά αστικά προγράμματα.

Η προσπάθεια δημιουργίας αποτελεσματικότερων δομών διαχείρισης του προγράμματος οδήγησε σε δύο ακόμα καινοτόμες πρωτοβουλίες που αντικατέστησαν την συγκεντρωτική και ανελαστική διάρθρωση του URBAN-I (βλ. Χωριανόπουλος, 2006). Όπως φαίνεται και από το Σχήμα 1, την καθημερινή επίβλεψη και τον συντονισμό των προγραμμάτων στο εθνικό επίπεδο ανέλαβε η Μονάδα Διαχείρισης του URBAN-II, μια νέα αυτόνομη αρχή με δυνατότητες λήψης αποφάσεων. Επίσης, σε επίπεδο ΟΤΑ συγκροτήθηκε το Γραφείο URBAN, με αποκλειστικό σκοπό λειτουργίας την εκτέλεση των έργων του προγράμματος. Οι σχέσεις συνεργασίας που αναπτύχθηκαν σταδιακά ανάμεσα στις δύο αυτές μονάδες, τόνωσαν τη λειτουργικότητα του εγχειρήματος και επιτάχυναν τις διαδικασίες εφαρμογής των επιμέρους μέτρων (Γιατρομανωλάκη - Συνεντεύξεις).

Αυτό που επίσης καταγράφει με σαφήνεια το Σχήμα 1 είναι η επιβλέπουσα αρμοδιότητα της Επιτροπής Παρακολούθησης και στα τρία προγράμματα URBAN της χώρας. Η κρατική επίβλεψη αντανάκλα την κάλυψη των τοπικών συγχρηματοδοτικών υποχρεώσεων από τα συμμετέχοντα στην Επιτροπή Υπουργεία. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ανάμιξη του κρατικού επιπέδου διοίκησης δεν επηρέασε τη διαδικασία ανάδειξης των στόχων του προγράμματος. Θέτει όμως ερωτήματα για τη οικονομική δυνατότητα του ΟΤΑ Ηρακλείου να στηρίξει αυτόνομα και να αναπτύξει περαιτέρω τις υπηρεσίες που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια του URBAN μετά το τέλος της προγραμματικής διαδικασίας.



Σχήμα 1. Διοικητικές δομές URBAN Ηρακλείου

3.3 Αστική πολιτική και ανταγωνιστική διακυβέρνηση

Το URBAN χρησιμοποιήθηκε ως μέσο για την προώθηση σειράς αλλαγών στους στόχους και στην οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών παροχής κοινωνικής πρόνοιας και επαγγελματικής κατάρτισης. Ταυτόχρονα, η τοπική αρχή προσπάθησε κατά τη διάρκεια του προγράμματος να βελτιώσει τον τρόπο με τον οποίο διεκδικεί και διαχειρίζεται Ευρωπαϊκά αναπτυξιακά κονδύλια. Τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης που υποστηρίχθηκαν από το URBAN, για παράδειγμα, σχεδιάστηκαν με τρόπο που έλαβε υπόψη τόσο τις δεξιότητες των κατοίκων, όσο και τις τρέχουσες αναπτυξιακές παρεμβάσεις στην περιοχή. Επίσης, στα πλαίσια του στόχου της διεύρυνσης των συνεργασιών ανάμεσα σε τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς, το Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης που συμμετείχε στο πρόγραμμα ανήκε στο Επιμελητήριο Ηρακλείου (Καθαράκης - Συνεντεύξεις). Το τυπικό αυτό παράδειγμα ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης διαφέρει ουσιαστικά από την προσέγγιση των σχημάτων κατάρτισης που υιοθετήθηκε στην πρώτη φάση του URBAN. Στην περίπτωση εκείνη, ο επιζητούμενος από τους Κανονισμούς των Ταμείων συντονισμός της πολιτικής των επιμέρους επιπέδων διοίκησης που διαχειρίζονται διαφορετικά Ευρωπαϊκά προγράμματα με παρόμοιους στόχους, οδήγησε στην αφομοίωση των δράσεων κατάρτισης του URBAN-I από τα επιμέρους ΠΕΠ (Επιτροπή Παρακολούθησης, 1995: 1).

Οι προνοιακές δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα περιορισμένες και εστιάζουν κυρίως στην παροχή υπηρεσιών προς στους ηλικιωμένους (Chorianopoulos, 2005). Στο Ηράκλειο, το URBAN λειτούργησε ως κίνητρο για την ολική αναδιοργάνωση της δημοτικής κοινωνικής πρόνοιας (Νεονάκης - Συνεντεύξεις). Νέες κτιριακές

υποδομές - η κατασκευή των οποίων χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα - θα αποτελέσουν τον πυρήνα ενός δικτύου παροχής υπηρεσιών που θα συντονίζεται κεντρικά από τη νεοσύστατη Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου Ηρακλείου. Η υπηρεσίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: παιδικό σταθμό, συμβουλευτικό σταθμό οικογένειας, ξενώνα αστέγων, μονάδα θεραπείας και κοινωνικής επανένταξης για άτομα εξαρτημένα από τα ναρκωτικά, καθώς και κέντρο εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας προσανατολισμένο στις ανάγκες των μειονοτικών πληθυσμών της περιοχής (Αρχιερακό Υλικό Πεδίου, 2004). Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει δηλώσει την πρόθεση της να στηρίξει οικονομικά τη νέα αυτή δομή μετά το τέλος της προγραμματικής διαδικασίας. Η υλοποίηση της πρόθεσης αυτής, όμως, προϋποθέτει τόσο την αύξηση των τοπικών χρηματικών πόρων για κοινωνικές δράσεις, όσο και τη δυνατότητα της ευέλικτης διαχείρισής τους. Όπως, όμως, τόνισε η διευθύντρια της Κοινωνικής Υπηρεσίας του Δήμου, η αύξηση της κρατικής χρηματοδότησης, αλλά και άρση του άκαμπτου πλαισίου διαχείρισης που τη συνοδεύει, «...δεν είναι πιθανή στο άμεσο μέλλον, και γι' αυτό ο δήμος αναζητεί νέες πηγές χρηματοδότησης, εστιάζοντας στις Ευρωπαϊκές» (Κόκορη - Συνεντεύξεις).

Η ίδρυση γραφείου στις Βρυξέλλες από την Αναπτυξιακή Δήμων Ηρακλείου (2001) αποτελεί ενδεικτική κίνηση της γενικότερης στροφής των ΟΤΑ του νομού προς τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που προσφέρει η Ε.Ε. (Γαβαλάς - Συνεντεύξεις). Το Ηράκλειο είναι, προς το παρόν, η μοναδική πόλη στην Ελλάδα με ανεξάρτητη - εκτός πλαισίου ΚΕΔΚΕ - παρουσία στις Βρυξέλλες, μια κίνηση που εκφράζει την ανάγκη απαγκίστρωσης «...από τη χρονοβόρα διαχειριστική στάση των εθνικών αρχών στα Ευρωπαϊκά προγράμματα με τοπικό ενδιαφέρον. [...] Οι βασικές δραστηριότητες του Γραφείου είναι η συλλογή πληροφοριών για νέες αναπτυξιακές ευκαιρίες και προγράμματα, καθώς και η διαπραγμάτευση της πορείας των ήδη υπαρχόντων προγραμμάτων σε άμεση συνεννόηση με τις αρμόδιες Ευρωπαϊκές αρχές» (Ισιωτάκη - Συνεντεύξεις). Στην κινητικότητα, όμως, αυτή δεν συμμετέχει το ευρύτερο φάσμα των τοπικών συμφερόντων. Το Γραφείο χρηματοδοτείται από την Αναπτυξιακή και προωθεί ζητήματα που σχετίζονται με τις τρέχουσες υποχρεώσεις και τους αναπτυξιακούς σχεδιασμούς των ΟΤΑ που αντιπροσωπεύει. Οι ομάδες συμφερόντων της πόλης καρπώνονται έμμεσα τα οφέλη της τοπικής παρουσίας στις Βρυξέλλες, κυρίως μέσω της υψηλότερης λειτουργικότητας και αποδοτικότητας των τοπικών Ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Το επόμενο μέρος του άρθρου εξετάζει αναλυτικότερα τα χαρακτηριστικά της εταιρικής σχέσης αλλά και τον ρόλο που διαδραμάτισαν οι ομάδες συμφερόντων στο URBAN του Ηρακλείου.

3.4 Ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων στο πρόγραμμα

Οι τοπικοί φορείς κλήθηκαν από το Γραφείο του URBAN να συμμετάσχουν στη συζήτηση που συγκρότησε το αρχικό σχέδιο δράσης του προγράμματος. Σε επόμενα στάδια, το Επιμελητήριο, το Εργατικό Κέντρο, το Πανεπιστήμιο καθώς και ο σύλλογος κατοίκων της περιοχής παρέμβασης, συμμετείχαν στις προγραμματισμένες συναντήσεις ελέγχου της εξέλιξης των έργων. Πιο χαρακτηριστικά, το Πανεπιστήμιο Κρήτης ανέλαβε την οργάνωση και εκτέλεση ενός από τα έργα-κλειδιά του προγράμματος: την μετατροπή ενός παλαιού βιομηχανικού κτιρίου στο νέο Μουσείο Φυσικής Ιστορίας της πόλης. Το πανεπιστήμιο διαχειρίστηκε αυτόνομα τα κονδύλια που αντιστοιχούσαν σε αυτή τη δράση (25,8 % του προϋπολογισμού του URBAN), ενώ κατεύθυνε τα προγράμματα κατάρτισης που στόχευαν να προετοιμάσουν τους κατοίκους για να προσληφτούν ως εργαζόμενοι στο Μουσείο.

Η προσεκτικότερη εξέταση του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων στο πρόγραμμα, όμως, θέτει υπό αμφισβήτηση τόσο τη μορφή όσο και την ποιότητα των σχέσεων συνεργασίας που αναπτύχθηκαν ανάμεσα στους εταίρους. Το Επιμελητήριο, για παράδειγμα, συμμετείχε στα προγράμματα κατάρτισης μέσω υπεργολαβικού συμβολαίου και όχι ως εταίρος ή τελικός δικαιούχος της δράσης αυτής (Καθαράκης - Συνεντεύξεις). Παρόμοια, ο σύλλογος κατοίκων της περιοχής δεν συμμετείχε στην εκτέλεση των επιμέρους δράσεων του προγράμματος. Εξετάζοντας τους λόγους της περιορισμένης εμπλοκής του φορέα των κατοίκων στο URBAN, ο πρόεδρος του συλλόγου τόνισε την έλλειψη εμπειρίας, αλλά και «...τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι κάτοικοι στην προσπάθειά τους να παρακολουθήσουν τέτοια τεχνικά θέματα» (Κοτσιφός - Συνεντεύξεις). Η ιδιάζουσα αυτή μορφή συνεργασίας, που περιορίζει την εταιρική

σχέση στην απλή παρουσία των φορέων στα όργανα του προγράμματος, χαρακτηρίζει και τον ρόλο του Εργατικού Κέντρου (Ε.Κ.) στο URBAN. Ο εκπρόσωπος του Ε.Κ. περιέγραψε τη διαδικασία διαμεσολάβησης στην Επιτροπή Διαχείρισης ως «...τυπική, με μικρές δυνατότητες παρέμβασης, [και με]... τις θεματικές υπό συζήτηση ήδη προσδιορισμένες από το Υπουργείο, το Δήμο και το Πανεπιστήμιο» (Σκουλατάκης – Συνεντεύξεις). Το πάζλ των τοπικών ομάδων συμφερόντων συμπληρώνουν οι μετανάστες της περιοχής, οι οποίοι λόγω της ημι-νόμιμης παρουσίας τους στη χώρα (Fakiolas, 2000) δεν διεκδίκησαν την θεσμική τους αντιπροσώπευση στις δομές του προγράμματος. Οι κοινωνικές δράσεις που στόχευαν στους μετανάστες συγκροτήθηκαν στη βάση των διαπροσωπικών επαφών που έχει αναπτύξει η διευθύντρια της Κοινωνικής Υπηρεσίας του Δήμου με μέλη της μειονοτικής αυτής ομάδας (Κόκορη - Συνεντεύξεις).

Η περιορισμένη συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων στο πρόγραμμα αναδεικνύει τις δυσκολίες αλλαγής εδραιωμένων προτύπων αστικής πολιτικής και θέτει υπό αμφισβήτηση τις δεσμεύσεις για συμμετοχικότητα και διαφάνεια. Η προσπάθεια ένταξης των τοπικών φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του URBAN παρέμεινε επιφανειακή και ανολοκλήρωτη: ο κεντρικός ρόλος των εθνικών και των τοπικών πολιτικών αρχών στις αναπτυξιακές επιλογές της περιοχής έδωσε τη θέση του σε έναν συνασπισμό δημόσιων φορέων που περιλαμβάνει τον ΟΤΑ, την Αναπτυξιακή Εταιρεία και το Πανεπιστήμιο. Η απουσία του διακυβερνητικού «διαλογικού ορθολογισμού» από τις πολιτικές διεργασίες του URBAN μετριάξει την δυνατότητα να αποτελέσουν οι αναπτυξιακοί στόχοι αντικείμενο ευρύτερης διαπραγμάτευσης και αναστοχασμού, διακυβεύοντας τόσο αποτέλεσμα της παρέμβασης, όσο και το μέλλον της αναδιαρθρωτικής αυτής προσπάθειας (Jessor, 1998).

4. Επίλογος

Το άρθρο αυτό εξέτασε τις τυπικές / συμβατικές δομές του τοπικού κράτους ως εργαλείο άσκησης πολιτικής αλλά και ως πεδίο μέσα από το οποίο τα δρώντα υποκείμενα (άτομα και φορείς) συναγωνίζονται επιχειρώντας να επηρεάσουν τη μορφή και τις λειτουργίες της αστικής διακυβέρνησης (MacLeod, 2001). Οι θεσμοί, υποστηρίχθηκε, αποτελούν το πεδίο μέσα από το οποίο διαμεσολαβούνται σχέσεις συνεργασίας και ανταγωνισμού. Με τον τρόπο αυτό, οι θεσμοί δομούν τις πολιτικές διαδικασίες και αφήνουν το χαρακτηριστικό τους στίγμα στα πολιτικά αποτελέσματα (Thelen και Steinmo, 1992: 9).

Η εμφάνιση των Ευρωπαϊκών αστικών πρωτοβουλιών στην Ελλάδα διέκοψε μια διαδικασία εξέλιξης της αστικής πολιτικής που χαρακτηριζόταν από έλλειψη εμπειριών συμμετοχικής διακυβέρνησης, αλλά και από περιορισμένη τοπική οικονομικό-πολιτική αυτονομία. Ο διάλογος της αστικής διακυβέρνησης έχει αναγνωρίσει τη δυσκολία του εθνικού και του τοπικού επιπέδου στην Ελλάδα να υποδεχθούν και να ενσωματώσουν στις δομές τους την πρώτη φάση του URBAN. Πρόσφατες αλλαγές, όμως, που επιδίωξαν την αποκέντρωση του πλαισίου που προσδιορίζει τις σχέσεις ανάμεσα στην κρατική και την τοπική διοίκηση δημιούργησαν νέα δεδομένα. Το Ηράκλειο προσπάθησε με συντονισμένες και πολυεπίπεδες κινήσεις να αξιοποιήσει αναπτυξιακά τις νέες αυτές συνθήκες. Σε αυτό το πλαίσιο, το URBAN διεκδικήθηκε τοπικά και χρησιμοποιήθηκε για την προώθηση μιας σειράς θεσμικών αλλαγών. Οι συμμετοχικές δομές που συγκροτήθηκαν για το πρόγραμμα ήταν ιδιαίτερα καινοτόμες για το διακυβερνητικό ιστορικό της περιοχής, ενώ το URBAN λειτούργησε και ως αφορμή για την ανάληψη πρωτοβουλιών στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής, της επαγγελματικής κατάρτισης αλλά και της ανάπτυξης των σχέσεων με την Ε.Ε. Το URBAN, με άλλα λόγια, προσέφερε την αφορμή για την ανάδειξη μια τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής με ευρωπαϊκές προοπτικές. Αναγνωρίζοντας τις ελλείψεις αλλά και τον δυναμισμό της διαδικασίας αυτής, το εγχείρημα αποτελεί παράδειγμα προσπάθειας τοπικής ρύθμισης (Markey, 2005). Όπως τονίζει ο Boyer (2000), όμως, ο ρόλος που διαδραματίζεται από τους θεσμούς σπάνια εξηγείται από τον αρχικό λόγο συγκρότησής τους. Το θεσμικό πολιτικό πλαίσιο στο Ηράκλειο δεν μετασχηματίστηκε ξαφνικά σε πλουραλιστικό και διαδραστικό. Οι θεσμικές αλλαγές αναδείχθηκαν ως αιτήματα και συγκροτήθηκαν μέσα από υπάρχουσες δομές και διαδικασίες. Οι προϊούσες ιεραρχίες και

εξαρτήσεις είναι αναγνωρίσιμες στο πρόγραμμα. Η συμμετοχή των εταιρών δεν οδήγησε σε συνέργιες ενώ η περιορισμένη οικονομική αυτοτέλεια του ΟΤΑ παραμένει βασικό διακυβερνητικό χαρακτηριστικό, οριοθετώντας και (από)προσανατολίζοντας το τοπικό ρυθμιστικό εγχείρημα.

Οι ιδιαιτερότητες αυτές αναγνωρίστηκαν από τους βασικούς διαχειριστές του URBAN στο εθνικό και στο τοπικό πεδίο. Κληθέντες να σχολιάσουν τις προοπτικές της ολοκληρωμένης αστικής παρέμβασης στην Ελλάδα, προσέγγισαν την ενσωμάτωση του URBAN στα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) της περιόδου 2007-13 με ιδιαίτερα σκεπτικό τρόπο. Όπως, για παράδειγμα, τόνισε η υπεύθυνη διαχείρισης του URBAN στο ΥΠΕΧΩΔΕ «... τα νέα ΕΠ θα πρέπει να συζητήσουν το πώς θα εξασφαλίσουν την ενεργό συμμετοχή των κοινωνικό-πολιτικών εταιρών στα αστικά προγράμματα. Αλλιώς, η κινητικότητα που μόλις έχουμε αρχίσει να βλέπουμε στο τοπικό επίπεδο μπορεί εύκολα να πιασθεί προς γνώριμες καταστάσεις: μια αστική πολιτική με εξαρτήσεις και περιορισμένη συμμετοχικότητα» (Μανώλα - Συνεντεύξεις).

Σημειώσεις

1) Η προσοχή της εργασίας εστίασε στις θεσμικές πράξεις, και όχι στις διαδικασίες θεσμικής συγκρότησης και αλλαγής. Ο ευρύς ορισμός του Scott (1995: 33) που κατανοεί τους θεσμούς ως «...γνώστικές, κανονιστικές και ρυθμιστικές δομές και δραστηριότητες που παρέχουν σταθερότητα και νόημα στην κοινωνική συμπεριφορά » συλλαμβάνει την προσέγγιση στους θεσμούς που υιοθετεί το άρθρο.

2) Οι όροι 'τοπικό' και 'αστικό' σε αυτό το άρθρο αναφέρονται στο επίπεδο της Αστικής Λειτουργικής Περιοχής (Functional Urban Area), και ο όρος 'τοπικό κράτος' στις πρωτοβάθμιες πολιτικό-διοικητικές μονάδες 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 της υποδιαίρεσης NUTS 5 (ESPON, 2007).

3) Η ετήσια έκθεση του ΑΣΕΠ (2005: 67, 73) τονίζει τα ζητήματα ευνοιοκρατίας που παρουσιάζονται στους ΟΤΑ α' βαθμού όταν διενεργούν οι ίδιοι τις διαδικασίες πρόσληψης τακτικού προσωπικού και αναθέτουν συμβάσεις έργου.

Βιβλιογραφία

- ΑΣΕΠ (2005) Ετήσια Έκθεση (http://www.asep.gr/ethsia_ek8esh.htm).
- Ασπρογέρακας, Ε. (2004) Ο τομέας των υπηρεσιών ως πεδίο αστικού ανταγωνισμού: Ο ρόλος των πόλεων μεσαίου μεγέθους. *Γεωγραφίες*, 8: 50-66.
- Γιαννακούρου, Γ. (2004) Ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα: θεσμοί και πολιτικές. Στο Γ. Καυκαλάς (επιμ.) Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης (351-372). Αθήνα: Κριτική.
- Επιτροπή Παρακολούθησης Ελλάς-URBAN (1995) *Αποφάσεις Πρώτης Συνεδρίασης*. Αθήνα.
- Ζαχαράκης, Γ. Καλλιγιαννάκης, Μ. και Μουτσοπούλου, Ε. (2003) Για τα αυθαίρετα. *Γεωγραφίες*, 6: 3-5.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) Πολεοδομικός σχεδιασμός: Προβλήματα εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης. Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής - Δεκέμβριος 2006.
- Πετράκος, Γ. και Μαρδάκης, Π. (1997) Οι Πρόσφατες Μεταβολές στο Ελληνικό Σύστημα Αστικών Κέντρων. *ΤΟΠΟΣ*, 12, 77-103.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004) Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα. Αθήνα: Κριτική.

Χωριανόπουλος, Ι. (2006) Αστική διακυβέρνηση και ανταγωνισμός: οι Ελληνικές πόλεις στις Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες αστικής πολιτικής. *Γεωγραφίες*, 11: 19-33.

Aglietta, M. (1979) *A Theory of capitalist regulation*. New Left Books, London.

Amin, A. (1994) Post-Fordism: models, fantasies and phantoms of transition. In A. Amin, (ed.), *Post-Fordism: a reader*, Blackwell, Oxford.

Amin, A. and N. Thrift (2002) *Cities: reimagining the urban*. Polity Press, Cambridge

Boyer, R. (1990) *The regulation school: a critical introduction*. Columbia University Press, New York.

Boyer, R. (2000) The political in the era of globalisation and finance: focus on some regulation school research. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2), 275-322.

Boyer, R. and J.P. Durand (1997) *After Fordism*. Macmillan, London.

Camagni, R. (2002) On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *Urban Studies* 39(13), 2395-411.

CEC (2002) *The programming of the Structural Funds 2000-2006: an initial assessment of the Urban Initiative*. Brussels: COM(2002) 308 final.

CEC (2006) Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund. Official Journal of the EU, 31.7.2006.

Cheshire, P.C. (1995) A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s. *Urban Studies* 32(7), 1045-63.

Chorianopoulos, I. (2002) Urban restructuring and governance: North-South differences in Europe and the EU URBAN Initiative. *Urban Studies* 39.4, 705-26.

Chorianopoulos, I. (2005) *Tackling social exclusion in urban areas: a break with the past*. 3rd ECPR Conference, Budapest, 8-10 September 2005, Section 16, Panel 6.

Clarke, S. (1992) What in the f...’s name is Fordism. In N. Gilberd, R. Burrows and A. Pollert (eds.), *Fordism and Flexibility*. Macmillan, London.

Cooke, P. and K. Morgan (1998) *The associational economy: firms, regions and innovation*. Oxford University Press, Oxford.

Council of Europe (2001) *Structure and operation of local and regional democracy: Greece*. Council of Europe Publishing, Strasbourg.

DATAR (2003) *Le villes Européennes: analyse comparative*. DATAR, Montpellier.

ESPON (2007) Study on Urban Functions. Project 1.4.3 Final Report (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/index_EN.html).

Fakiolas, R. (2000) Migration and unregistered labour in the Greek economy. In R. King, G. Lazaridis and C. Tsardanidis (eds.) *Eldorado or fortress, migration in Southern Europe*. Macmillan, London.

Friedman, A.L. (2000) Microregulation and post-Fordism: critique and development of regulation theory. *New Political Economy* 5.1, 59-76.

Geddes, M. (2005) Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional*

Research 30.1, 76-97.

Getimis, P. and Grigoriadou, D. (2004) The Europeanisation of urban governance in Greece: a dynamic and contradictory process. *International Planning Studies* 9.1, 5-25.

Gilly, J.P. and Pecqueur, B. (2002) The local dimension of regulation. In R. Boyer and Y. Saillard (eds.) *Regulation theory: the state of the art*. Routledge, London.

Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91, 249-66.

Granovetter, M. (2005) The impact of social structure on economic outcomes. *Journal of Economic Perspectives* 19.1, 33-50.

Hadjimichalis C. (1994) The fringes of Europe and EU integration: a view from the South. *European Urban and Regional Studies*, 1, 19-30.

Harding, A. Wilks-Heeg, S. and M. Hutchins (2000) Business, government and the business of urban governance. *Urban Studies* 37.5-6, 975-94.

Hodgson, G.M. (2006) What are institutions. *Journal of Economic Issues* 40.1, 1-25.

Jenson, J. (1995) Mapping, naming and remembering: globalisation at the end of the twentieth century. *Review of International Political Economy* 2.1, 96-116

Jessop, B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 50.155, 29-45.

Jones, M.R. (1997) Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance. *Environment and Planning A* 29, 831-64.

Le Galès P. (2002) *European cities: social conflicts and governance*. Oxford University Press, Oxford.

Leontidou, L. (1996) Mediterranean cities: divergent trends in a united Europe. In M. Blacksell and A.M. Williams (eds.), *The European challenge: geography and development in the European Community*. Oxford University Press, Oxford.

Lyberaki, A. and Tsakalotos, E. (2002) Reforming the economy without society: constraints to economic reform in post-1974 Greece. *New Political Economy* 7.1, 93-113.

Lipietz, A. (1987) *Mirages and miracles: the crisis of global Fordism*. Verso, London

MacLeod, G. (2001) New regionalism reconsidered: globalisation and the remaking of political economic space. *International Journal of Urban and Regional Research* 25.4, 804-29.

Markey, S. (2005) Building local development institutions in the hinterland: a regulationist perspective from British Columbia, Canada. *International Journal of Urban and Regional Research* 29.2, 358-74.

Paraskevopoulos, C. and Leonardi, R. (2004) Introduction: adaptational pressures and social learning in European regional policy – cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) countries. *Regional and Federal Studies* 14.3, 315-54.

Peck, J. (2000) Doing regulation. In G.L. Clark, M.R. Feldman and M.S. Gerlter (eds.), *The Oxford handbook of economic geography*, Oxford University Press, Oxford.

Peters, B.G. (2005) Institutional theory in political science: The new institutionalism. Continuum, London.

Pierson, P. and Skocpol, T. (2002) Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson and H. Milner (eds.), *Political science: The state of the discipline*. W.W. Norton, NY.

Sayer, A. (1992) *Method in social science: a realist approach*. Routledge, London.

Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Sage, Thousand Oaks, CA.

Storper, M. (1997) *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford, NY.

Thelen, K. and Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo K. Thelen, and F. Longstreth (eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective*. Cambridge, University Press, Cambridge.

Tickell, A. and J. Peck (1995) Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus. *Economy and Society* 24.3, 357-86.

Συεντεύξεις

Γβαλάς, Ν. (13/07/2004) Δήμος Ηρακλείου – Γραφείο Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

Γιατρομανωλάκη, Μ. (14/07/2004) Δήμος Ηρακλείου - 'Γραφείου URBAN'.

Ινιωτάκη, Ε. (01/10/2004) Αναπτυξιακή Δήμων Ηρακλείου – Γραφείο Βρυξελλών.

Καθαράκης, Μ. (12/04/2006) Επιμελητήριο Ηρακλείου – Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης.

Κόκορη, Ε. (15/07/2004) Δήμος Ηρακλείου – Τμήμα Κοινωνικής Πρόνοιας.

Κοτσιφός, Σ. (13/07/2004) Πολιτιστικός Σύλλογος Καμινίων.

Μανώλα, Κ. (16/07/2004) ΥΠΕΧΩΔΕ - Υπηρεσίας Διαχείρισης URBAN.

Νεονάκης, Α. (14/07/2004) Δήμος Ηρακλείου – Τμήμα Κοινωνικής Πρόνοιας.

Σκουλατάκης, Γ. (14/03/2006) Εργατικό Κέντρο Ηρακλείου.