



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

Π.Μ.Σ. "Γεωγραφία & Σχεδιασμός στην Ευρώπη και τη Μεσόγειο"



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Τοπική Ανάπτυξη, Αυτοδιοίκηση & Δίκτυα Συνεργασίας:
Η περίπτωση της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ
ΧΑΤΖΗΚΑΝΤΗΣ ΧΡΥΣΟΒΑΛΑΝΤΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΧΩΡΙΑΝΟΠΟΥΛΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΟΡΡΕΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ
ΙΩΣΗΦΙΔΗΣ ΘΕΟΔΩΡΟΣ

ΜΥΤΙΛΗΝΗ, 2005

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Θα ήταν μεγάλη παράληψη από μέρους μου αν ξεκινώντας την παρουσίαση της παρούσας Μεταπτυχιακής Διατριβής, να μην αναφερθώ και να ευχαριστήσω εκ των υστέρων όλους όσους με βοήθησαν ηθικά, πνευματικά και άμεσα για να την διεκπεραιώσω.

Πρώτο από όλους οφείλω να ευχαριστήσω το Λέκτορα του Τμήματος Γεωγραφίας κ. Χωριανόπουλο Ιωάννη, που μου ανέθεσε το θέμα της Μεταπτυχιακής Διατριβής και που με στήριξε όλο αυτό τον καιρό ηθικά και πνευματικά για να φέρω σε πέρας την έρευνα αυτή.

Κατόπιν, ευχαριστώ θερμά τον Επίκουρο Καθηγητή του Τμήματος Γεωγραφίας κ. Κορρέ Γεώργιο και το Λέκτορα του Τμήματος Γεωγραφίας κ. Ιωσηφίδη Θεόδωρο, που δέχθηκαν να αποτελέσουν την Επιτροπή Αξιολόγησης της Διπλωματικής μου εργασίας και να συμμετάσχουν στην παρουσίαση αυτής.

Πρέπει ακόμα, βεβαίως, να ευχαριστήσω θερμά το τμήμα Προγραμματισμού του Δήμου Ροδίων, που με βοήθησε με την παροχή σημαντικών πληροφοριών και έντυπου υλικού, για τη διεκπεραίωση τη έρευνας, καθώς και όλους τους υπεύθυνους των τοπικών φορέων που συμμετείχαν στη έρευνα, για την πολύτιμη συνεργασία τους.

Τέλος, ευχαριστώ από καρδιάς, για την αμέριστη συμπαράσταση, την οικογένεια μου, τους συγγενείς και φίλους (Αναστασία, Κάτια, Ουρανία, Παναγιώτη και Γιώργο) που σε δύσκολες στιγμές με βοήθησαν υλικά και ηθικά.

Οκτώβρης 2005

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σελίδες:

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο	
Η κοινωνικοοικονομική αναδιάρθρωση στο Ευρωπαϊκό Χώρο	
1.1. Η κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης	5
1.2. Αναδιάρθρωση και νέοι τόποι ανάπτυξης στην Ευρώπη	7
1.3. Ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών και η αλλαγή στην άσκηση περιφερειακής πολιτικής	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο	
Τοπική Ανάπτυξη	
2.1. Ορισμός και χαρακτηριστικά της Τοπικής / Ενδογενούς Ανάπτυξης	14
2.2. Η πολιτική της τοπικής ανάπτυξης	17
2.2.1. Οι στόχοι της τοπικής ανάπτυξης	17
2.2.2. Τα μέτρα για την τοπική ανάπτυξη	19
2.3. Οι φορείς της τοπικής ανάπτυξης	22
2.4. Σύγκριση των νέων στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης με το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής	26
2.5. Η συμβολή του «κοινωνικού κεφαλαίου» στις διαδικασίες της τοπικής ανάπτυξης	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο	
Οι κατευθύνσεις της ΕΕ για την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής - ενδογενούς ανάπτυξης	
3.1. Εισαγωγή	35
3.2. Η αρχή της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας» στο Κοινοτικό Δίκαιο	36
3.3. Η υιοθέτηση των Ευρωπαϊκών Χαρτών Αυτοδιοίκησης	41

3.4. Η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών	43
3.5. Οι διαρθρωτικές πολιτικές της ΕΕ στην προσπάθεια ενεργοποίησης των ενδογενών παραγωγικών δυνάμεων των περιοχών της	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο	
Τοπική Αυτοδιοίκηση και νέες μορφές διακυβέρνησης	
4.1. Εισαγωγή	50
4.2. Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	51
4.2.1. Η περίοδος 1975-1982	52
4.2.2. Η περίοδος 1982-1994	53
4.2.3. Η περίοδος 1994-1998	55
4.3. Ο ιδιαίτερος ρόλος των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η προώθηση της χωρικής διακυβέρνησης	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο	
Ευρωπαϊκά προγράμματα & συνεργασίες τοπικών φορέων στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	
5.1. Εισαγωγή ~ Σκοπός της περίπτωσης μελέτης	60
5.2. Περιγραφή της περιοχής μελέτης	61
5.2.1. Το προφίλ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου	61
5.2.2. Χαρακτηριστικά Διακυβέρνησης στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου	65
5.3. Η δυναμική του Δήμου Ρόδου και ο ρόλος του στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου	72
5.4. Μεθοδολογία μελέτης	76
5.4.1. Πληθυσμός μελέτης & ερευνητική μέθοδος	76
5.4.2. Διεξαγωγή επιτόπιας έρευνας	78
5.5. Η ανάδειξη του πλαισίου συνεργασίας μέσα από την Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου'	78
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	90

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ	95
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ:	
➤ Σχέδιο Ερωτήσεων	102
➤ Λίστα πληροφοριών για τις συνεντεύξεις που έγιναν στα πλαίσια της έρευνας πεδίου	104

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Σελίδες:

Πίνακας 1: Κατά κεφαλή Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (1995 - 2002)	62
Πίνακας 2: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (1995 - 2002)	62
Πίνακας 3: Ενδοπεριφερειακές διαφορές στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου	65
Πίνακας 4: Οι κυριότεροι φορείς περιφερειακής ανάπτυξης στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	68

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1: Οι σχέσεις της «εκ των άνω» και «εκ των κάτω» ανάπτυξης	28
Διάγραμμα 2: Η μεταβολή του πληθυσμού στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου (1971-1998)	61
Διάγραμμα 3: Η συμμετοχή των τριών τομέων στο ΑΕΠ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου με στοιχεία του 1981	63
Διάγραμμα 4: Η συμμετοχή των τριών τομέων στο ΑΕΠ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου με στοιχεία του 1991	63
Διάγραμμα 5: Η οργανωτική δομή της Α.Σ. ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’	83
Διάγραμμα 6: Η δημιουργία δικτύων συνεργασίας στα πλαίσια της Α.Σ. ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’	89

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχοντας υιοθετήσει την άποψη ότι η επιτυχή πορεία της Ένωσης και η επιβίωση της στο «παιχνίδι» του διεθνούς ανταγωνισμού προέρχεται μέσα από τη ανάδειξη του τοπικού επιπέδου, προσπαθεί πλέον να συμβάλλει στην ενίσχυση του τοπικού κράτους και της τοπικής κοινωνίας. Οι κατευθύνσεις της ΕΕ για τη δημιουργία τοπικών πολιτικών εμπεριέχουν κυρίως τη συνεργασία μεταξύ των τοπικών - περιφερειακών φορέων.

Η καθυστέρηση, όμως, της πολιτικής και διοικητικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, αποτέλεσε τροχοπέδη στην ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών και στη δημιουργία δικτύων συνεργασίας μεταξύ των τοπικών φορέων. Τα ευρωπαϊκά, λοιπόν, προγράμματα προσπαθούν να καλύψουν το «έλλειμμα» αυτό και να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για το σχηματισμό νέων μορφών διακυβέρνησης.

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα εργασία εξετάζει τα αποτελέσματα των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, για την προώθηση δημιουργίας αναπτυξιακών συμπράξεων μεταξύ των τοπικών φορέων, στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου. Συγκεκριμένα, διερευνώνται οι επιπτώσεις από την υλοποίηση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL στο τοπικό σχεσιακό κεφάλαιο.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στη μελέτη περίπτωσης ήταν η διεξαγωγή έρευνας πεδίου. Αρχικά συλλέχθηκαν δεδομένα από σχετικούς δικτυακούς τόπους όπως και σχετικό με το θέμα αρχειακό υλικό. Στη συνέχεια, πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με ημι-δομημένα σχέδια ερωτήσεων που απώτερο σκοπό είχαν τη συγκέντρωση πληροφοριών από τους αρμόδιους φορείς.

Το πρόγραμμα EQUAL αποτέλεσε την αφορμή, έτσι ώστε οι τοπικούς φορείς να αποκτήσουν καλύτερη γνώση και άποψη σχετικά με τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα και το έργο που ο καθένας από αυτούς προσφέρει στο τόπο. Αναπτύχθηκε δικτύωση, μεταξύ των τοπικών φορέων, σε δυο επίπεδα (ατομικό / ομαδικό-οργανωτικό) και τέθηκαν οι βάσεις για την δημιουργία μόνιμων δικτύων συνεργασίας σε δια-οργανωτικό επίπεδο μεταξύ των δυο νομών της Περιφέρειας.

SUMMARY

The European Union has adopted the opinion that its successful course and survival in the "game" of international competition, emanates through the enhancement of local level. Thus, it contributes in empowerment of local state and local society. The directions of European Union for the creation of local policies mainly include the collaboration between the local - regional institutions.

However the delay of political and administrative decentralisation in Greece consists a drawback in undertaking local initiatives and in the creation of collaboration networks between local institutions. Therefore, European programs try to cover up the "deficit" and create the right conditions for establishing new forms of local governance.

In this framework, the present research examines the European programs' outcomes, in order to promote developmental cooperation between the local institutions. In the Southern Aegean Region the repercussions from the implementation of the Community Initiative EQUAL are investigated within the local context of institutional relations.

The methodology of this research is based on field study. Data were initially collected from the internet. Afterwards, interviews were conducted with semi-structured drawings of questions which aimed to gather information from a series of local institutions.

This EU Initiative helps local institutions to acquire better knowledge and opinion about their competences and of the work that each one of them has to accomplish. Networking was developed between local institutions (individual level / common-organisational level) and the base for permanent collaboration network was set via-organisational level between two prefectures of Southern Aegean Region.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα πλαίσια της οικονομικοκοινωνικής αναδιάρθρωσης και του εντεινόμενου διεθνή ανταγωνισμού, το πρόβλημα της ανεργίας και οι πολιτικές για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας έχουν αναδειχθεί σε ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών. Οι τοπικές οικονομίες προσπαθούν τώρα να αναπτύξουν μια δυναμική στην παγκόσμια οικονομία, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την επιρροή τους στο διεθνές προσκήνιο και να εξασφαλίσουν την οικονομική ευρωστία και ευημερία στους πολίτες τους.

Η εξέταση των πιο επιτυχημένων περιπτώσεων ευρωπαϊκών πόλεων και περιφερειών, καταδεικνύει τη σημασία της συνεργασίας των τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή διαδικασία της περιοχής τους. Οι περιοχές αυτές παρουσιάζουν μια σημαντική αναπτυξιακή δυναμική και ευημερία, λόγω της υιοθέτησης στρατηγικών συνεργασίας του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, διαμορφώνοντας έτσι νέες μορφές διακυβέρνησης (Barquero 1991, Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996). Χαρακτηριστικές περιπτώσεις επιτυχημένων πόλεων είναι το Αμβούργο, το Ρότερνταμ (συνεργασία δημοσίου-ιδιωτικού), το Άμστερνταμ, το Μπιλμπάο (συνεργασία ιδιωτών, δήμου, περιφέρειας και πανεπιστημίων), το Ντόρτμουντ και άλλες πόλεις της Ευρώπης, όπου εφαρμόζοντας νέες μορφές αστικής διακυβέρνησης ενεργοποιούν τους τοπικούς και υπερτοπικούς πόρους, συμβάλλοντας στην τοπική αναπτυξιακή δυναμική τους (Γετίμης, 2000).

Ταυτόχρονα, σε μια εποχή όπου η ιδιωτική πρωτοβουλία προβάλλεται ως απαραίτητη για την ανάπτυξη μιας περιοχής, το τοπικό κράτος προσβλέπει όλο και περισσότερο στη συνεργασία τόσο των ιδιωτικών όσο και των υπόλοιπων τοπικών φορέων για την υλοποίηση των στόχων του. Οι τοπικοί φορείς γνωρίζουν αρκετά καλά τις ανάγκες και τις δυνατότητες ανάπτυξης της περιοχής τους και επομένως μπορούν να βοηθήσουν στην αναπτυξιακή διαδικασία της περιοχής (Barquero, 1991). Σε αντίθεση, όμως, με τις πόλεις στις ΗΠΑ, όπου ο ιδιωτικός τομέας έχει πρωτεύοντα ρόλο στη διαμόρφωση της αστικής διακυβέρνησης (πόλεις ως «αναπτυξιακές μηχανές» με μεγάλη εξάρτηση από την ιδιωτική πρωτοβουλία), στην Ευρώπη οι μορφές αστικής διακυβέρνησης έχουν ως βασικό πυρήνα την Τοπική Αυτοδιοίκηση που χρηματοδοτείται κυρίως από δημοσίους πόρους (ίδιους, κεντρικό κράτος, ευρωπαϊκά προγράμματα) (Γετίμης, 2000).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασιζόμενη στα επιτυχημένα παραδείγματα των ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών αστικών περιφερειών και πόλεων, προσπαθεί να εφαρμόσει προγράμματα που να προωθούν το συντονιστικό ρόλο του τοπικού κράτους σε αναπτυξιακά διακυβερνητικά σχήματα (με την «αναγκαστική» δημιουργία συμπράξεων των δημοσίων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων) και να δημιουργήσει πολιτικές που να προσβλέπουν στην τοπική / ενδογενή ανάπτυξη. Απώτερος σκοπός είναι η αναβάθμιση του ρόλου και του πεδίου δράσης του τοπικού κράτους (δηλαδή των πολιτικών θεσμών στις πόλεις και τις περιφέρειες), ώστε η διαχείριση των ευρωπαϊκών και εθνικών προγραμμάτων να γίνεται όσο γίνεται εγγύτερα στον πολίτη και την τοπική κοινωνία γενικότερα.

Επειδή, όμως, τα προγράμματα αυτά είναι περιορισμένα, οι περιοχές που παρουσιάζουν μια δυναμική παρουσία των φορέων τους, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, θα καρπώνονται τα μέγιστα δυνατά οφέλη από την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών «ευκαιριών». Συνεπώς, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που θα καταφέρουν να δημιουργήσουν ένα ισχυρό δέσιμο των τοπικών τους φορέων (δημοσίων και ιδιωτικών) και θα καταφέρουν να «συμπράξουν» με στόχο την τοπική ανάπτυξη, θα είναι και οι κύριοι νικητές στο παιχνίδι του ανταγωνισμού.

Όμως, η συνεργασία των τοπικών φορέων και η συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας προς αμοιβαίο όφελος επηρεάζεται από την ύπαρξη ή μη «κοινωνικού κεφαλαίου». Οι περιοχές που χαρακτηρίζονται από υψηλά «αποθέματα» κοινωνικού κεφαλαίου, με τη μορφή κανόνων αμοιβαιότητας, εμπιστοσύνης και δικτύων δημόσιας συμμετοχής, είναι πιθανότερο να αναπτύξουν συνεργασίες (Φουτάκης 2004, Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996, Putnam 1993). Υπάρχουν σαφείς ενδείξεις που συσχετίζουν την ανάπτυξη άτυπων κοινωνικών δικτύων που λειτουργούν σε μια περιοχή (συμμετοχή σε αθλητικούς ομίλους, συλλόγους γονέων σε σχολεία κλπ), αλλά και επίσημων κοινωνικών και πολιτικών δικτύων (π.χ. δημοτικά συμβούλια) με την ποιότητα της διακυβέρνησης στη περιοχή αυτή. Οι τοπικοί φορείς οι οποίοι συμμετέχουν σε άτυπα κοινωνικά δίκτυα έχουν τη τάση να ασχολούνται περισσότερο με τοπικές υποθέσεις, ενώ έχει καταγραφεί και η συμμετοχή τους σε επίσημα κοινωνικά δίκτυα για τον ίδιο ακριβώς λόγο. Στη σύγχρονη βιβλιογραφία ο όρος «κοινωνικό κεφάλαιο» εμπεριέχει κυρίως την έννοια της συνεργασίας των τριών τομέων της οικονομίας (δημοσίου, ιδιωτικού και κοινωνικού), ώστε να αποδεσμεύεται όσο το δυνατόν περισσότερη «ενέργεια» των

τοπικών κοινωνιών και να χρησιμοποιείται πιο εποικοδομητικά, ιδιαίτερα σε θέματα κοινωνικής πολιτικής.

Στην Ελλάδα το κοινωνικό κεφάλαιο, στηρίζεται στις παραδοσιακές άτυπες μορφές κοινωνικής στήριξης (οικογένεια, εκκλησία, αθλητικοί και πολιτιστικοί όμιλοι κλπ). Τα λίγα στοιχεία που υπάρχουν, δείχνουν πως η Ελληνική κοινωνία δεν συμβαδίζει με το νέο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον που δημιουργεί νέες σχέσεις ανάμεσα στον πολίτη, στην τοπική κοινωνία και στο κράτος (Ζάβρας, Μητσοτάκης & Ρεντούμης, 2004). Το συγκεντρωτικό μοντέλο διοίκησης που εφάρμοζε για χρόνια το Ελληνικό κράτος και η μεγάλη καθυστέρηση στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό προς το τοπικό κράτος και την τοπική κοινωνία γενικότερα, δεν επέτρεψε την δημιουργία δραστήριων τοπικών φορέων και το σχηματισμό αναπτυξιακών συμπράξεων (Andrikoroulou 1992, Paraskevopoulos 2001, Getimis & Demetropoulou 2004).

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνηθούν: α) οι δυνατότητες που παρέχουν τα ευρωπαϊκά προγράμματα σε τοπικό επίπεδο και β) οι επιπτώσεις των προγραμμάτων αυτών στην ενεργοποίηση των τοπικών φορέων. Ως παράδειγμα, στην Ελλάδα, θα εξεταστεί η περίπτωση της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.

Η εργασία αποτελείται από 5 κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στο πως η οικονομικοκοινωνική αναδιάρθρωση που συντελέστηκε στον ευρωπαϊκό χώρο, μέσα από την κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης και τις συνέπειες που αυτό τελικά είχε στο γεωγραφικό χώρο, οδήγησε στο «ξεδίπλωμα» / ανάπτυξη νέων πολιτικών (τοπικής) ανάπτυξης. Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ανάλυση των βασικών στοιχείων των πολιτικών ενδογενούς – τοπικής ανάπτυξης, κάνοντας αναφορά και στις διαφορές των στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης με το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το πλαίσιο και οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και η σημασία των ευρωπαϊκών πολιτικών και προγραμμάτων για την ενίσχυση του τοπικού – περιφερειακού επιπέδου (με έμφαση την ανάπτυξη των ενδογενών τους δυνάμεων). Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφεται η πορεία της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ένας από τους βασικούς και κρίσιμους συντελεστές στην ανάπτυξη τοπικών πολιτικών, καθώς οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω και των δυνατοτήτων που τους

παρέχουν τα ευρωπαϊκά προγράμματα, αποτελούν πλέον τους κύριους φορείς τοπικής ανάπτυξης. Επιπλέον, αναλύεται η σημασία των συνεργασιών σε τοπικό επίπεδο και ο ιδιαίτερος ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ .

Το πέμπτο κεφάλαιο, αφορά την μελέτη περίπτωσης όπου αναφέρεται στη συνεργασία / διακυβέρνηση στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, το ρόλο των ΟΤΑ και τη συμβολή των ευρωπαϊκών προγραμμάτων προς αυτή την κατεύθυνση. Ενώ τέλος αναλύονται τα συμπεράσματα της έρευνας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο :

Η κοινωνικοοικονομική αναδιάρθρωση στον Ευρωπαϊκό Χώρο

1.1. Η κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης

Στις αρχές της δεκαετίας του 1970, οι ανεπτυγμένες βιομηχανικά χώρες της Ευρώπης εισήλθαν σε μια φάση εκτεταμένης κρίσης. Η απότομη μείωση της βιομηχανικής παραγωγής και των επενδύσεων, καθώς και ο μειούμενος μέσος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ των χωρών μελών της ΕΟΚ, έκαναν εμφανή την δυσχερή κατάσταση των οικονομιών τους. Τα βασικά αίτια της κρίσης αποδίδονται κυρίως στην επιβράδυνση των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας, στη διεθνοποίηση του κεφαλαίου (ενώ οι ρυθμιστικές διαδικασίες εξακολουθούν να εγγράφονται στα όρια των κρατών), στον κορεσμό της αγοράς για ορισμένα αγαθά και στον ολοένα αυξανόμενο ανταγωνισμό από τις Νέες Βιομηχανικές Χώρες¹ και την Ιαπωνία (Κομνηνός & Καυκαλάς, 1993).

Η αναφερόμενη κρίση κατανεμήθηκε άνισα ανάμεσα στους κλάδους της ευρωπαϊκής βιομηχανίας και οι επιπτώσεις της ήταν εντονότερες στους κλάδους που λειτουργούσαν προωθητικά και στήριζαν τη μεταπολεμική ανάπτυξη, όπως μεταλλουργία, χαλυβουργία, υφαντουργία και γενικά κλάδοι της βαριάς βιομηχανίας. Οι κλάδοι αυτοί καθόρισαν την αναπτυξιακή πορεία κρατών και περιφερειών για πολλές δεκαετίες και για το λόγο αυτό οι έννοιες «ανάπτυξη» και «εκβιομηχάνιση» ταυτίζονταν. Όμως, κατά τη δεκαετία του '70 οι ρυθμοί ανάπτυξης των ανεπτυγμένων περιφερειών ανακόπτονται δραστικά και ιδιαίτερα στο βαθμό που στηρίζονταν στους κυρίαρχους αυτούς κλάδους μαζικής παραγωγής (π.χ. αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές κ.α.). Μόνον κατ' εξαίρεση, ορισμένες βιομηχανίες που αφορούσαν το πλέγμα των δραστηριοτήτων που σχετίζεται με τις νέες προηγμένες τεχνολογίες και ειδικότερα με τις τηλεπικοινωνίες, τους υπολογιστές και την πληροφορική, παρουσίαζαν ταχεία μεγέθυνση (Χριστοφάκης, 2001).

Οι κλάδοι της βαριάς βιομηχανίας χαρακτηρίζονταν από παραγωγή προσανατολισμένη στην αναζήτηση εσωτερικών οικονομιών κλίμακας μέσα από την τυποποίηση της παραγωγής (που επιτρέπει τη μαζική παραγωγή) και την «ρουτινοποίηση» της εργασιακής διαδικασίας (μέσω, δηλαδή, της συνεχής γραμμής συναρμολόγησης που

¹ Με τον όρο «νεοανερχόμενες χώρες» εννοούμε τις χώρες όπως η Κίνα, η Ν. Κορέα, η Ταϊβάν κ.α.

προϋποθέτει το συντονισμό διαφορετικών κινήσεων και ρυθμών με τη την κινητή ταινία, τη «γραμμή»). Τα ενδοεργοστασιακά αυτά χαρακτηριστικά πλαισιωμένα σε θεσμικό επίπεδο με ένα ολόκληρο δίκτυο κοινωνικής δεοντολογίας και οικονομικών ρυθμίσεων² (εξασφαλίζοντας το συγχρονισμό ανάμεσα στη μαζική παραγωγή και την κατανάλωση), αποτέλεσαν τα βασικά «συστατικά» του λεγόμενου μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης (Λυμπεράκη, 1997).

Η κρίση, λοιπόν, της δεκαετίας του 1970 οδήγησε στην αμφισβήτηση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης, ενώ η παρακμή των περισσότερων βιομηχανικών κλάδων σημάδεψε όπως ήταν φυσικό πολλές πόλεις και περιοχές. Σε περιοχές που αναπτύχθηκαν και άνθησαν βαριές βιομηχανίες, τόσο κατά το 19^ο αιώνα (Β.Α. Γαλλία, Β. Αγγλία, Ουαλία, Κεντρική Σκωτία) όσο και μετέπειτα (Λομβαρδία, Καταλωνία κ.α.) η κρίση υπήρξε ιδιαίτερα έντονη. Η εγκατάλειψη των βιομηχανικών μονάδων και οι απαρχαιωμένες και υποβαθμισμένες υποδομές δημιουργούσαν θλιβερά τοπία με αποτέλεσμα την αποθάρρυνση των ενδυνάμει εξωτερικών επενδυτών στις περιοχές αυτές.

Παρόλα αυτά, η παραπάνω εικόνα δεν υπήρξε γεωγραφικά γενικευμένη. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι μέσα στο πλαίσιο της κρίσης και της εκτεταμένης αποβιομηχάνισης, ορισμένες πόλεις και περιοχές κατόρθωσαν να αποφύγουν τη κρίση (Κομνηνός & Καυκαλάς, 1993) και να δημιουργήσουν συνθήκες ανανέωσης και τοπικής ευημερίας, με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δυναμισμό σε κάθε περίπτωση.

² Σύμφωνα με τις αρχές του κεινσιανισμού (όπου μια περίοδος οικονομικής ύφεσης αντιμετωπίζεται με αύξηση των δημοσίων δαπανών, επιδοτούμενη κατανάλωση, αναδιανεμτικού τύπου ρυθμίσεις κ.λ.π.).

1.2. Αναδιάρθρωση και νέοι τόποι ανάπτυξης στην Ευρώπη

Η κρίση της μεταπολεμικής περιόδου ανέδειξε έναν νέο πρότυπο οργάνωσης της παραγωγής γνωστό ως καθεστώς ευέλικτης εξειδίκευσης (ή συσσώρευσης). Το κύριο στοιχείο της περιόδου αυτής είναι ότι οι αλλαγές που συντελούνται στην παραγωγική διαδικασία, δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στις απαιτήσεις της ζήτησης (παραγωγή κατευθυνόμενη από τη ζήτηση) και όχι στην προσφορά πόρων (παραγωγή κατευθυνόμενη από πόρους). Συνεπώς, η λύση που κυριάρχησε είναι η προσαρμογή στις απαιτήσεις της αγοράς. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις, και γενικότερα τον οικονομικό σύστημα, προκειμένου να επιταχύνουν τη διαδικασία εξόδου από την κρίση, προσπαθούν να αποκτήσουν ορισμένα αναγκαία χαρακτηριστικά:

Πρώτον, ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις μετατοπίσεις που σημειώνονται στη ζήτηση, με την ευρεία εισαγωγή ευέλικτων εργοστασιακών τεχνολογιών, (δηλαδή μηχανημάτων πολλαπλών χρήσεων), όπου με τον κατάλληλο προγραμματισμό έχουν την δυνατότητα γρήγορης μεταπήδησης από το ένα καθήκον στο άλλο, επιτρέποντας τη συχνή διαφοροποίηση των παραγόμενων προϊόντων (Κουρλιούρος 2001). Η λειτουργία τέτοιων μηχανημάτων σε παραγωγικές μονάδες χαρακτηρίζουν τα λεγόμενα Συστήματα Ευέλικτης Παραγωγής, τα οποία έχουν στόχο την ελαχιστοποίηση του χρόνου που απαιτείται για την ολοκλήρωση της αλυσίδας εισροών-εκροών σε κάθε παρτίδα παραγωγής³ (Γεωργούλης 1995).

Δεύτερον, καταμερισμό της εργασίας στο εσωτερικό των επιχειρήσεων που θα ενθαρρύνει την πολύ-ειδίκευση των εργαζομένων και θα εξασφαλίζει ικανούς μηχανισμούς υποκίνησης της δημιουργικότητάς τους (και όχι μόνο της πειθαρχημένης εκτέλεσης άνωθεν εντολών).

Τρίτον, στενή συνεργασία τόσο στο εσωτερικό των επιχειρήσεων (μεταξύ των διαφορετικών τμημάτων) όσο και ανάμεσα στις επιχειρήσεις και στον ευρύτερο περίγυρό τους (για τον αποτελεσματικότερο συντονισμό στην παραγωγή συμπληρωματικών αγαθών), καθώς, και στενότερες σχέσεις παραγωγών – προμηθευτών.

³ Επομένως, οι επιχειρήσεις αρχίζει να εγκαταλείπουν τη μαζική παραγωγή για –όταν – χρειαστεί (just-in-case) και υιοθετούν το σύστημα παραγωγής τότε – που – χρειάζεται (just-in-time) με αυξανόμενη δυνατότητα να προσαρμόζονται οι διαδικασίες παραγωγής και ο τύπος των προϊόντων τους στη ζήτηση της αγοράς.

Τέταρτον, προσήλωση στην αρχή της καινοτομίας ως βασικό ανταγωνιστικό όπλο των επιχειρήσεων (και όχι συσχέτιση της ανταγωνιστικότητας με το χαμηλό κόστος παραγωγής που εξασκεί ασφυκτικές πιέσεις για περικοπές των μισθών). Βεβαίως η καινοτομία σχετίζεται στενά με ένα πυκνό δίκτυο υποστηρικτικών μηχανισμών και θεσμών, που αναπτύσσεται κυρίως όπου υπάρχει το υπόβαθρο κοινής παραγωγικής κουλτούρας και αξιών.

Επιπλέον, η αναδιάρθρωση στον τομέα της παραγωγής (με αποτέλεσμα σειρά αλλαγών τόσο στο ρόλο του κράτους, όσο και στις ευρύτερες κοινωνικές σχέσεις)⁴ και το πέρασμα στην περίοδο της ευέλικτης εξειδίκευσης, χαρακτηρίζεται από την συνεχή πληροφόρηση για τις εξελίξεις στην τεχνολογία, στην ευελιξία και συνεπώς στην ανάπτυξη της καινοτομίας.

Το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών, που κωδικοποιήθηκε ως *Ευέλικτη Εξειδίκευση*, προέκυψε από τα ιδιαίτερα γνωρίσματα κάποιων επιτυχημένων εκδοχών αναδιάρθρωσης, που βασιζόνταν σε τοπικές συγκεντρώσεις ειδικευμένων και συμπληρωματικών επιχειρήσεων. Οι υποδειγματικές αυτές περιπτώσεις αναδιρθρωτικού δυναμισμού κατέστησαν το παράδειγμα της ευέλικτης εξειδίκευσης ως τον τρόπο εξόδου από την κρίση, καθώς φαίνεται ότι συνδυάζει την παραγωγή υψηλής ποιότητας προϊόντων (για ασταθείς και μεταβαλλόμενες αγορές) με ελάχιστο κόστος και χρόνο (Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996: 67).

Οι πιο γνωστές, χωρίς να αποτελούν και τις μοναδικές⁵, περιπτώσεις δυναμικής ανάπτυξης στη βάση της ευέλικτης εξειδίκευσης του τοπικού παραγωγικού συστήματος είναι οι περιφέρειες της «Τρίτης Ιταλίας»⁶, οι οποίες στήριζαν την ανάπτυξη τους στην μικρή βιομηχανία. Οι εν' λόγο περιοχές μάλιστα έφτασαν κάποια στιγμή να θεωρούνται ένα είδος μοντέλου εξόδου από την κρίση, καθώς και πρότυπη έκφραση του αναδυόμενου τρόπου ανάπτυξης (Bagnasco, 1992 & Κομνηνός - Καυκαλάς, 1993).

⁴ (βλ. Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996, Amin 1994, Bonefeld & Holloway 1993, Χατζημιχάλης 1992, κ.α.).

⁵ Παρόμοιες μορφές βιομηχανικών σχέσεων υπάρχουν και σε άλλες περιοχές της Ευρώπης, όπου αναπτυσσόμενες ομάδες ΜΜΕ συναντώνται στην Δανία (στην περιοχή της Δυτικής Γιουτλάνδης), Γερμανία (στην περιοχή της Βάδης - Βυρτεμβέργης) και Βέλγιο (στην περιοχή της Νοτιοδυτικής Φλάνδρας), με όλα τα διακριτικά χαρακτηριστικά της ιταλικής δυναμικής.

⁶ Σύμφωνα με τον Α. Bagnasco ως «Τρίτη Ιταλία» ορίζεται η Κεντρική και Βορειοανατολική Ιταλία, που αποτελείται από τις περιφέρειες Marche, Toscana, Emilia – Romagna και Veneto.

Εξετάζοντας τις επιδόσεις τους σε συγκριτική βάση, φαίνεται ότι στη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών, οι περιοχές της ευέλικτης εξειδίκευσης σημείωναν τις καλύτερες επιδόσεις σε σύγκριση με όλες σχεδόν τις αντίστοιχες περιφέρειες της χώρας που ανήκουν (δηλαδή επέδειξαν τους ταχύτερους αριθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ και τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας)⁷ (Λυμπεράκη & Μουρίκη, 1996).

Σύμφωνα με τον Garofoli (1984), ο τρόπος ανάπτυξης των Ιταλικών βιομηχανικών κοινοτήτων οφείλεται τόσο σε εξωγενείς όσο και σε ενδογενείς παράγοντες. Στους πρώτους εντάσσονται η διαθεσιμότητα φτηνής γης (σε σχέση με συνωστισμένες μητροπολιτικές περιοχές του Βορρά) και εργασίας, η προσαρμοστικότητα στην κατάλληλη τεχνολογία (λόγω της ευελιξίας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων) και η ευνοϊκή περιφερειακή πολιτική. Ενώ, στους δεύτερους περιλαμβάνονται η ομοιογένεια της πολιτιστικής συμπεριφορά, η παρουσία πολλών αυτοαπασχολούμενων τεχνιτών και βιοτεχνών, η οικογενειακή παράδοση αγροτικής καλλιέργειας και διανομής προϊόντος, η ιστορικά διαμορφούμενη βιομηχανική εμπειρία σε συγκεκριμένους κλάδους και η γενική διάδοση της μικρο-επιχειρηματικής δραστηριότητας (Κομνηνός & Καυκαλάς, 1993).

Πέρα, όμως, των περιφερειών ευέλικτης εξειδίκευσης, η καταγραφή των περιοχών εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης στον Ευρωπαϊκό χώρο φέρνει στην επιφάνεια άλλες δυο διακεκριμένες στρατηγικές ανάπτυξης, συνδεδεμένες με δυο νέους τύπους χώρου. Από τη μια, παρουσιάζεται η δημιουργία μεγάλων κέντρων ευέλικτης εξειδίκευσης, τα οποία είτε συγκροτούνται για πρώτη φορά σαν μεγάλα βιομηχανικά κέντρα, είτε προκύπτουν από την προσαρμογή και τον εκσυγχρονισμό παλιών δυναμικών βιομηχανικών πόλεων, και από την άλλη, αναδεικνύονται νέοι τόποι έρευνας και βιομηχανίας υψηλής τεχνολογίας (Κομνηνός & Καυκαλάς, 1993).

Επομένως, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των νέων γεωγραφιών της ευέλικτης εξειδίκευσης είναι η παρακμή των μεγάλων αστικοβιομηχανικών κέντρων της μαζικής παραγωγής και η ανάπτυξη νέων πυρήνων εκβιομηχάνισης. Οι πυρήνες αυτοί δημιουργούνται είτε σε περιφερειακές περιοχές που βρίσκονται μακριά από την σφαίρα επιρροής των παλιών κέντρων είτε σε αναβαθμισμένους θύλακες στο εσωτερικό των κέντρων αυτών. Οι παραπάνω περιοχές στηρίζουν το δυναμισμό τους: α) στις νέες

⁷ Αν και ορισμένοι παρατηρητές διακρίνουν κάποια κάμψη και ορισμένα σημεία «αναπτυξιακής κόπωσης» τόσο στην Τρίτη Ιταλία όσο και στην περίπτωση της Βάδης - Βυρτεμβέργης.

τεχνολογίες και τις επιχειρήσεις έντασης γνώσης και πληροφορίας, καθώς και αντίστοιχους υλικούς και θεσμικούς μηχανισμούς στήριξης ή β) στη μικρής κλίμακας παραγωγή ανανεωμένων παραδοσιακών προϊόντων και στους τοπικούς κοινωνικοπολιτικούς θεσμούς στήριξης ή γ) στην ανάπτυξη νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων του τριτογενή τομέα της οικονομίας, δηλαδή του τομέα των υπηρεσιών (Κουρλιούρος 2001: 429).

Η προηγούμενη άνιση, αλλά και περισσότερο ομοιογενή γεωγραφία της ανάπτυξης, αντικαθίσταται πλέον από ένα μωσαϊκό τοπικής ύφεσης και ανάπτυξης. Συνεπώς, αν και η γεωγραφία της μαζικής παραγωγής είχε την τάση να δημιουργεί ανισορροπίες και ανισότητες στο χώρο, καθώς και δεσμούς εξάρτησης και άνισης ανάπτυξης, η προοπτική της ευέλικτης εξειδίκευσης ανοίγει νέους ορίζοντες γεωγραφικής διάταξης (Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996: 71). Η κάθε περιοχή τώρα διαδραματίζει ή μπορεί να διαδραματίσει το δικό της ρόλο μέσα στο πολύμορφο αυτό μωσαϊκό της νέας γεωγραφίας που διαμορφώνεται, βασιζόμενη πλέον όχι τόσο στο συγκριτικό πλεονέκτημα, αλλά στο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που βασίζεται κυρίως στην πληροφόρηση για τις εξελίξεις της τεχνολογίας, στην ευελιξία και συνεπώς στην ανάπτυξη της καινοτομίας (Χριστοφάκης, 2001).

Αυτό σημαίνει ότι ένα ευέλικτο μέλλον ενδέχεται να επαναφέρει στο προσκήνιο της οικονομικής ευημερίας ορισμένα τοπικά ή περιφερειακά συμπλέγματα επιχειρήσεων που θα εξειδικεύονται σε συγκεκριμένα προϊόντα. Σε αυτές τις τοπικές συγκεντρώσεις ειδικευμένων και συμπλεγματικών επιχειρήσεων, τα όρια ανάμεσα στις αυτοτελείς μονάδες γίνονται δυσδιάκριτα, καθώς η ανταγωνιστικότητα και η αποτελεσματικότητα «κερδίζονται» στη βάση της συνεργασίας, της εμπιστοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης (Λυμπεράκη & Μουρίκη 1996).

Οι συνθήκες οι οποίες παρατηρούνται, λοιπόν, στους νέους τόπους ανάπτυξης φαίνεται να οδηγούν στην αναβάθμιση της σημασίας του τοπικού επιπέδου, με αποτέλεσμα την ανασυγκρότηση των σχέσεων κεντρικού-τοπικού. Το γεγονός μάλιστα αυτό καταγράφεται τόσο στη διεύρυνση των πρωτοβουλιών για την ενίσχυση της ενδογενούς ανάπτυξης «εκ των κάτω» όσο και στην ανασύνταξη των παραδοσιακών μορφών ανάπτυξης «εκ των άνω».

1.3. Ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών και η αλλαγή στην άσκηση περιφερειακής πολιτικής

Η μετατόπιση από την ιδεολογία του μαζικού καταναλωτή σε μια ιδεολογία εξατομικευμένης πολυτελούς κατανάλωσης (Κουρλιούρος 2001:428) ήταν φυσικό να επηρεάσει και τον ρόλο του εθνικού κράτους. Εφόσον στο καθεστώς ευέλικτης εξειδίκευσης η μαζική ζήτηση άρχισε να εξασθενεί και να δίνει «χώρο» στη ζήτηση μη τυποποιημένων και κατά παραγγελία προϊόντων, τότε και ο φορέας (δηλ. το κράτος) που ενίσχυε την μαζική ζήτηση έπρεπε τώρα να αλλάξει ρόλο και να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις που προέκυπταν λόγω της αλλαγής προτύπου. Συνεπώς το «κράτος πρόνοιας», της χρυσής περιόδου του '50 και '60, που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με τη γενίκευση των ρυθμίσεων που αφορούν τις εθνικές συλλογικές διαπραγματεύσεις και την κατοχύρωση διευρυμένων κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, και είχε ως στόχο, μέσω του κρατικού «παρεμβατισμού», τη διασφάλιση της αναπτυξιακής διαδικασίας και την ομαλή αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων (Γετίμης 1993), έπρεπε να μεταβάλλει το ρόλο του.

Ο νέος τύπος κράτους (δηλ. το «μετακεϋνσιανό» κράτος) πρέπει να στηρίζεται στις οικονομικές και κοινωνικές δομές, οι οποίες αναπτύσσονται ως αντίδραση στην κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης, και να αναπτύσσει νέες μορφές πολιτικής ρύθμισης (Bonefeld and Holloway 1993)⁸.

Το κράτος, λοιπόν, στην εποχή των ταχύρυθμων κοινωνικοοικονομικών αλλαγών και του εντεινόμενου διεθνούς ανταγωνισμού δεν μένει ανενεργό στις εξελίξεις της κοινωνίας, αλλάζει ρόλο και γίνεται πλέον βοηθός των εθνικών επιχειρήσεων στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που δημιουργούνται σε παγκόσμιο επίπεδο. Παρατηρείται, δηλαδή, μια μετατόπιση των στόχων του κράτους από πολιτικές κοινωνικής ευημερίας σε πολιτικές με στόχο την μεγιστοποίηση του επιχειρηματικού οφέλους. Η αλλαγή αυτή δεν συντελείται τυχαία, αλλά συμβαίνει λόγω της αδυναμίας του κράτους πρόνοιας να ασκήσει πλέον αποτελεσματικά πολιτικές κοινωνικής ευημερίας (λόγο της βαθιάς δημοσιονομικής κρίσης στην οποία

⁸ Πρέπει να σημειωθεί ότι σε αντίθεση με τους θεωρητικούς της σχολής της ρύθμισης, όπου πιστεύουν σε μια κυρίαρχη «λογική» του φορντικού συστήματος ανεξαρτήτως γεωγραφίας και ιστορίας, υπάρχουν και θεωρητικοί που υποστηρίζουν ότι σημαντικές διαφοροποιήσεις στις διάφορες «εθνικές εκδοχές» του φορντικού συστήματος. Συνεπώς, στη παρούσα εργασία αναφερόμαστε στο κράτος σε μια «εκλογικευμένη» εκδοχή του (βλ. Λυμπεράκη & Μουρίκη, 1996: 34-35).

έχει εμπλακεί), με αποτέλεσμα την αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων και τη ‘μείωση’ της κοινωνικής και χωρικής συνοχής που υπήρχε μέχρι τότε.

Η μείωση των διαπεριφερειακών, αλλά και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων μιας χώρας και η βελτίωση της αναπτυξιακής δυναμικής των λιγότερων ανεπτυγμένων περιοχών της αποτελούσε σκοπό της περιφερειακής πολιτικής (Κουρλιούρος, 2003). Όμως, η περιφερειακή πολιτική με τη μορφή που συγκροτήθηκε μεταπολεμικά (τις δεκαετίες ’50 & ’60) στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, δεν είχε περιθώρια προσαρμογής στις νέες συνθήκες.

Η «παραδοσιακή» περιφερειακή πολιτική αποτελεί αποκλειστικά κρατική πολιτική που ασκείται και ελέγχεται από τους κεντρικούς φορείς της δημόσιας διοίκησης (εκ των άνω) και χρησιμοποιεί τα κλασικά εργαλεία περιφερειακής ανακατανομής και κυρίως τις δημόσιες επενδύσεις. Συνεπώς, σε μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από την αποδέσμευση του κεντρικού κράτους από τη στρατηγική οικονομική διαχείριση, την ιδιωτικοποίηση και απορύθμιση των οικονομικών δραστηριοτήτων, και τη μείωση των κρατικών δαπανών είναι εξαιρετικά δύσκολο να υπάρξει αποτελεσματική περιφερειακή πολιτική. Ιδιαίτερα από τη στιγμή που οι κρατικές περιφερειακές πολιτικές θεωρήθηκαν σαν ένας τομέας όπου μπορούσαν να γίνουν περικοπές (Dunford, 1991). Η ρύθμιση των περιφερειακών ανισοτήτων έπρεπε λοιπόν να αναζητηθεί μέσα από νέες **πολιτικές** εναρμονισμένες με το μεταβαλλόμενο ρόλο του κράτους και προσανατολισμένες στα δυο **νέα χωρικά επίπεδα** ρύθμισης:

- το υπο-εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στο οποίο αναπτύσσονται αποκεντρωμένες τοπικές πρωτοβουλίες (τάσεις αποκέντρωσης στο τοπικό επίπεδο), και
- το υπερ-εθνικό επίπεδο, στο οποίο έχουν εμφανιστεί υπερεθνικοί οργανισμοί ρύθμισης και νέες μορφές συνεργασίας μεταξύ χωρών (Ανδρικοπούλου, 1994).

Ειδικότερα, για τα κράτη της μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η καθιέρωση της Κοινής Αγοράς (Συνθήκη της Ρώμης 1957), της Ενιαίας Αγοράς (που αποφασίστηκε με την ΕΕΠ του 1986), και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1991) (Βαβούρας, 1994), άνοιξαν τις εθνικές οικονομίες στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό, στερώντας τα εθνικά κράτη από τη δυνατότητα να ασκούν πολιτικές προώθησης της εθνικής ανάπτυξης. Συνεπώς, η πορεία προς την Ευρωπαϊκή

ολοκλήρωση οδήγησε σε νέες τάσεις την περιφερειακή πολιτική που διαμορφώνεται πλέον στα νέα χωρικά επίπεδα (υπο-εθνικό & υπερ-εθνικό), προσπαθώντας να καλύψει τις αδυναμίες των κρατικών πολιτικών.

Από τη μια πλευρά, στα πλαίσια της ΕΕ έχει συγκροτηθεί μια *Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική* με σκοπό: α) τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στον ευρωπαϊκό χώρο και την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Ένωσης, ως απάντηση στην επαπειλούμενη ένταση της χωρικής πόλωσης που ακολουθεί την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, και β) την ισχυροποίηση των περιφερειών και τον εξοπλισμό τους με αποφασιστικές αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών, ως απόκριση κατά κάποιο τρόπο στα εμπόδια που θέτουν τα εθνικά κράτη-μέλη στην τάση για όλο και μεγαλύτερη ολοκλήρωση της Ένωσης. Από την άλλη, έχουν συγκροτηθεί διαφόρων μορφών *τοπικές πολιτικές* με κοινό χαρακτηριστικό ότι ασκούνται αποκεντρωμένα από περιφερειακές ή τοπικές αρχές, και πολλές φορές μάλιστα ανεξάρτητα από κρατικές πολιτικές. Σε εθνικό επίπεδο, οι τοπικές πολιτικές αποτελούν πλέον το νέο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής.

Η αποδυνάμωση των κρατικών πολιτικών (που έχει οδηγήσει στην αδυναμία στήριξης του προηγούμενου τύπου περιφερειακής πολιτικής), αλλά και η ιδιαίτερη υποστήριξη της ΕΕ προς τις περιφέρειες μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων (λόγω της μείζων σημασίας που η ΕΕ δίνει σ' αυτές για την επίτευξη της ολοκλήρωσης της Ένωσης), έχουν οδηγήσει σε μια εκτεταμένη συζήτηση για την «Ευρώπη των περιφερειών» (και των πόλεων, τελευταία). Έτσι, στο πεδίο δυνάμεων που διαμορφώνεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών των κρατών-μελών, έρχεται να προστεθεί ένας τρίτος πόλος ως ισότιμος «εταίρος», οι περιφερειακές και τοπικές αρχές (Ανδρικοπούλου, 1994).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο : Τοπική Ανάπτυξη

2.1. Ορισμός και χαρακτηριστικά της τοπικής / ενδογενούς ανάπτυξης

Μέσα από τις γενικότερες συνθήκες οικονομικής κρίσης, στα τέλη της δεκαετίας του '70, παρατηρούμε ότι οι περιοχές που έδειξαν αναπτυξιακές τάσεις ήταν αυτές που έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στις παρεμβάσεις μικρής χωρικής κλίμακας (τοπικό/περιφερειακό επίπεδο) και στην αξιοποίηση των τοπικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού. Η αναζήτηση προς αυτή την κατεύθυνση οδήγησε σε μια μορφή ανάπτυξης που ονομάζεται «ενδογενή ή (και) τοπική ανάπτυξη» (Μάππα, 1987).

Η έννοια της ενδογενούς ανάπτυξης σχετίζεται άμεσα με την προσπάθεια μιας περιοχής για κινητοποίηση των πόρων που διαθέτει, με απώτερο σκοπό την ανάπτυξή της. Η τοπική ανάπτυξη, όμως, δεν πρέπει να ταυτίζεται με τη χωρική διάσταση του φαινομένου, αλλά με την έννοια της ανάπτυξης που βασίζεται στην αξιοποίηση των τοπικών πόρων (Παπαδασκαλόπουλος, 1989). Εξάλλου, η έννοια του χώρου λαμβάνει μια τελείως διαφορετική σημασία σε σχέση με το πρότυπο της «εκ των άνω» ανάπτυξης. Στην αντίληψη της τοπικής ανάπτυξης ο «χώρος» δεν σταματά να εκπληρώνει τη λειτουργία του μέσα στην έννοια της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά θεωρείται ως παράγοντας κοινωνικού μετασχηματισμού. Αυτό σημαίνει ότι οι διασυνδέσεις και σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στα άτομα και τις ομάδες, έχουν συγκεκριμένα (χωρικά προσδιορισμένα) κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά. Επομένως, ο χώρος στηρίζει τις λειτουργικές και κοινωνικές σχέσεις και προσαρμόζεται στους μετασχηματισμούς της αναπτυξιακής διαδικασίας και της διαρθρωτικής αλλαγής (Barquero, 1991), στις οποίες οι τοπικοί παράγοντες έχουν τον πρώτο λόγο.

Συνεπώς, στην έννοια της τοπικής ανάπτυξης οι τοπικοί παράγοντες (τοπικοί οργανισμοί και φορείς, τοπικές επιχειρήσεις, τοπική πρωτοβουλία και επιχειρηματικότητα) συνιστούν τους βασικούς μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας (Χριστοφάκης, 2001).

Ορίζοντας λοιπόν την ενδογενή/τοπική ανάπτυξη, θα λέγαμε ότι είναι η αναπτυξιακή διαδικασία μέσα από την οποία δίνετε ιδιαίτερη έμφαση και προτεραιότητα:

- ✓ Στις βασικές οικονομικο-κοινωνικές, αλλά και πνευματικές ανάγκες των ανθρώπων σε τοπικό επίπεδο
- ✓ Στις μη-ιεραρχικές και οριζόντια οργανωμένες παραγωγικές σχέσεις, με μικρές ομάδες παραγωγών και δίκτυα συνεργασιών
- ✓ Στον εκδημοκρατισμό της σχέσης κεφαλαίου-εργασίας (προσδοκώντας περισσότερο συνεργατικές και προσωπικές σχέσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων)
- ✓ Στην κοινωνική αναγνώριση της αξίας της εθελοντικής εργασίας σε νοικοκυριά και στην κοινωνία
- ✓ Στην ισότητα ευκαιριών στην απασχόληση, την πληροφόρηση και τη διάδοση των καλύτερων παραγωγικών πρακτικών
- ✓ Στη τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία θα συμπεριλαμβάνει και τις χαμηλότερες μορφές πολιτικής οργάνωσης στα χωριά και τις γειτονιές
- ✓ Στην διατήρηση των αρμονικών σχέσεων ανθρώπου - περιβάλλοντος⁹ (Friedmann, 1992 & Κουρλιούρος, 1998)

Απαραίτητη προϋπόθεση για την τοπική ανάπτυξη θεωρείται η επάρκεια του πλούτου μιας περιοχής που θα λειτουργεί προς αυτή την κατεύθυνση. Το τοπικό αναπτυξιακό δυναμικό μιας περιοχής (ο πλούτος της) διακρίνεται σε υλικούς και άυλους πόρους.

Στους **υλικούς πόρους** μιας περιοχής περιλαμβάνονται:

1) Οι ανθρώπινοι πόροι

Το κυριότερο στοιχείο στη αναπτυξιακή διαδικασία μιας περιοχής αποτελεί το ανθρώπινο δυναμικό, που ως πηγή εργασίας (διευθύνουσας και εκτελεστικής) συμβάλει στην αξιοποίηση όλων των άλλων στοιχείων της περιοχής. Κυρίως αναφερόμαστε στον ενεργό πληθυσμό μιας περιοχής (δηλαδή για άτομα ηλικίας 15-65 ετών), λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος και την ποιότητα του.

⁹ Η αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και δυνατοτήτων της οικονομίας προϋποθέτει ότι η ικανοποίηση των σημερινών αναγκών γίνεται μέχρι τα όρια της διατηρησιμότητας των πόρων.

2) Οι φυσικοί πόροι

Περιλαμβάνοντας όλα τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος της περιοχής, όπως είναι οι το έδαφος της, το υπέδαφος της, η πανίδα και η χλωρίδα, το κλίμα, οι ποταμοί, λίμνες κλπ. Γενικά, όλοι οι πόροι που δημιουργήθηκαν χωρίς ανθρώπινη προσπάθεια (δηλαδή, οι πρωτογενείς συντελεστές παραγωγής).

3) Ο πάγιος κεφαλαιουχικός εξοπλισμός

Περιλαμβάνει τον αναπαραγόμενο πλούτο μιας περιοχής, όπως διαρκή καταναλωτικά αγαθά, μεταφορές (π.χ. οδικό δίκτυο και αυτοκίνητα), γεωργικό και βιομηχανικό εξοπλισμό, κτίρια, οικοδομές κλπ (βλ. Θεοφανίδης, 1985). Ενώ, περιλαμβάνει και τις αξίες που μπορούν να μεταβληθούν σε επενδυτικό κεφάλαιο όπως π.χ. αποταμιεύσεις, κινητά και ακίνητα περιουσιακά στοιχεία.

4) Οι ιστορικοί και περιβαλλοντικοί πόροι

Οι αρχαιολογικοί χώροι μιας περιοχής, τα ιστορικά μνημεία και μουσεία της, οι περιβαλλοντικοί φυσικοί πόροι κλπ, αποτελούν σημαντικούς πόρους για προβολή και ανάπτυξη της περιοχής.

Ενώ, στους **άυλους πόρους** καταγράφονται:

1) Η κυρίαρχη στάση του πληθυσμού της περιοχής απέναντι στην συνεργατική δράση

Η δημιουργία πυκνών συνεργατικών δικτύων αποτελεί τη βάση για μια επιτυχημένη τοπική ανάπτυξη. Αυτό, βέβαια, προϋποθέτει πρωτίστως ότι η συνεργασία πρέπει να στηρίζεται, στην κοινή αντίληψη των προβλημάτων, στην διάδοση της γνώσης και των καλών πρακτικών και κυρίως στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μακριά από προσπάθειες κομματικής χειραγώγησης και εκμετάλλευσης. Όταν επιτυγχάνονται αυτά, τότε η συντονισμένη προσπάθεια και συνεργασία των τοπικών φορέων είναι δυνατόν να οδηγήσει πραγματικά στην εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων.

2) Η κουλτούρα του πληθυσμού της περιοχής απέναντι στην παραγωγική διαδικασία

Οι νέες ιδέες, η διάθεση του πληθυσμού για ανάληψη επιχειρηματικής δράσης, αλλά και η εφαρμογή καινοτομίας και νέων μεθόδων παραγωγής, αποτελούν άυλους πόρους που σε συνδυασμό με τους υλικούς πόρους μπορούν να οδηγήσουν σε μια μακροπρόθεσμη πορεία τοπικής ανάπτυξης (Κουρλιούρος, 1998).

3) Το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο

Το ευνοϊκό θεσμικό πλαίσιο αποκέντρωσης αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την ενεργοποίηση των πολιτών, την ώθηση συναινετικών προσεγγίσεων στα τοπικά προβλήματα και την ανάδειξη δυναμικών ηγεσιών σε τοπικό επίπεδο.

2.2. Η πολιτική της τοπικής ανάπτυξης

2.2.1. Οι στόχοι της τοπικής ανάπτυξης

Οι πολιτικές της τοπικής ανάπτυξης θεωρούνται ως μακροχρόνιες πολιτικές, διότι οι τελικοί τους στόχοι αποσκοπούν στο μετασχηματισμό του τοπικού παραγωγικού συστήματος, την αύξηση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών (με αύξηση της απασχόλησης) και εντέλει στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού της περιοχής εφαρμογής τους (Barquero, 1991). Η αναγνώριση, όμως, του μεγάλου βαθμού δυσκολίας στην υλοποίηση των μακροπρόθεσμων πολιτικών τοπικής ανάπτυξης, είχε ως αποτέλεσμα τον καθορισμό επιμέρους στόχων με κυριότερους τους εξής:

1. Την **ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας** του τοπικού πληθυσμού σε τομείς και κλάδους στους οποίους η περιοχή διαθέτει ενδογενείς δυνατότητες. Οι εξωτερικές επενδύσεις και η εξωτερική βοήθεια μιας περιοχής είναι σημαντική ιδίως στα πρώτα στάδια ανάπτυξης της, αλλά μέχρι ενός σημείου. Εξάλλου, οι τοπικοί επιχειρηματίες πολλές φορές αποδεικνύεται ότι έχουν εξαιρετικές ικανότητες στο να οργανώνουν αποτελεσματικά τους τοπικούς πόρους και να δημιουργούν ανταγωνιστικά τοπικά προϊόντα τόσο στις εθνικές όσο και τις διεθνείς αγορές.

2. Τη **βελτίωση της ανταγωνιστικότητας** των τοπικών προϊόντων και υπηρεσιών, τόσο σε σχέση με την οργάνωση των τοπικών επιχειρήσεων όσο και ως προς την πληροφόρηση τους για τις νέες τάσεις που διαμορφώνονται στις ευρύτερες αγορές. Η ταχύτητα της πληροφόρησης και η διάδοση των σύγχρονων γνώσεων και τεχνικών αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ανάπτυξη και επιβίωση όλων των δραστηριοτήτων που κινούνται μέσα σε μεταβαλλόμενα και ανταγωνιστικά πλαίσια (Κουρλιούρος, 2003).

3. Την **αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού** που συμμετέχει στις τοπικές παραγωγικές δραστηριότητες, τόσο με την αναβάθμιση των τοπικών εργασιακών δεξιοτήτων, γνώσεων και μαθησιακών ικανοτήτων του πληθυσμού της περιοχής όσο

και με την μακροπρόθεσμη προσέλκυση ανθρώπινου κεφαλαίου υψηλής επιστημονικής κατάρτισης. Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι ακόμα και σε περιοχές μικρού μεγέθους με περιορισμένους παραγωγικούς πόρους και τεχνολογική εξάρτηση, οι επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό υψηλής στάθμης, αλλά και σε υποδομές για επιστημονική ανάπτυξη και παραγωγή γνώσης (δηλαδή, σε τομείς εκπαίδευσης και έρευνας) αποτελούν ίσως τη μόνη βιώσιμη λύση σε συνθήκες διεθνούς ανταγωνισμού.

4. Την **προάσπιση της τοπικής αγοράς** με χαρακτηριστικά στα οποία η τοπική παραγωγή μπορεί να έχει συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι μη τοπικών αγορών (π.χ. έμφαση στην ποιότητα και όχι στην ποσότητα).

5. Τη **βελτίωση των υποδομών** του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η προσέλκυση τόσο οικονομικών δραστηριοτήτων όσο και ανθρώπινου δυναμικού υψηλής στάθμης προϋποθέτει την κατασκευή και βελτίωση βασικών υποδομών, με προτεραιότητα: α) τις ιδιαιτερότητες της περιοχής και β) την εναρμόνιση των κατασκευών αυτών με την κλίμακα της περιοχής. Οι υποδομές, δηλαδή, δεν πρέπει να αποτελούν αυτοσκοπό για μια περιοχή, αλλά να χρησιμεύουν ως υποστηρικτικό παράγοντα των δραστηριοτήτων μέσα από μια σωστή ιεράρχηση των τοπικών συμφερόντων.

6. Την **ανάδειξη και κατάλληλη αξιοποίηση της φυσικής, ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς**, καθώς και τη διαμόρφωση ενός συνολικού προγράμματος ενίσχυσης της προς τα έξω εικόνας της περιοχής (Σπιλάνης, 1993 & Κουρλιούρος, 2003).

Η προτεραιότητα στον καθένα από αυτούς τους στόχους, αλλά και η βαρύτητα τους, ποικίλλουν ανάλογα με τα ειδικότερα προβλήματα κάθε τοπικής περιοχής και το στάδιο ανάπτυξης στο οποίο βρίσκονται. Ιδιαίτερα, για τις νησιωτικές περιοχές οι στόχοι αυτοί αποτελούν ήσσονος σημασίας, λόγω ότι στη μεγάλη τους πλειοψηφία έχουν έντονα αναπτυξιακά προβλήματα, κυρίως διαρθρωτικού χαρακτήρα, και οι δυνατότητες ανάπτυξης τους εξαρτώνται από ορισμένους περιορισμένους παράγοντες όπως π.χ. το νερό, η διαθέσιμη γη για καλλιέργειες ή τουριστική ανάπτυξη, οι πρώτες ύλες για μεταποίηση κ.λ.π.

2.2.2. Τα μέτρα για την τοπική ανάπτυξη

Για την ανάπτυξη των διαδικασιών της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης και εντέλει την επίτευξη των στόχων που προαναφέραμε, είναι αναγκαίος ένας λεπτομερής σχεδιασμός των μέτρων και ενεργειών που πρέπει να αναλάβουν οι αρχές και οι διάφορες βαθμίδες διοίκησης.

Κεντρικό στοιχείο στις προσεγγίσεις τοπικής ανάπτυξης αποτελεί η σπουδαιότητα που δίνεται στις πρωτοβουλίες προώθησης της επιχειρηματικότητας (των τοπικών παραγόντων, ατόμων και φορέων), με σκοπό τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων, νέων επενδύσεων και συνεπώς νέων θέσεων εργασίας. Οι επιχειρήσεις που αναπτύσσονται μέσω τοπικών πρωτοβουλιών συχνά αποδεικνύονται καλύτερα προσαρμοσμένες στις απαιτήσεις της τοπικής αγοράς, με αποτέλεσμα να έχουν μεγαλύτερη συμβολή στη δημιουργία απασχόλησης προσανατολισμένης στο επίπεδο της τοπικής αγοράς εργασίας.

Με δεδομένο, όμως, ότι οι τοπικές επιχειρήσεις (κυρίως των νησιωτικών, αλλά και αγροτικών περιοχών) βρίσκονται πολύ μακριά από τα κέντρα λήψης των οικονομικών και πολιτικών αποφάσεων και ότι έχουν περιορισμένη πρόσβαση στην πληροφόρηση και στις νέες τεχνολογίες, οι ενέργειες των τοπικών (δημοσίων και ιδιωτικών) φορέων πρέπει να κατευθύνονται προς τη δημιουργία υπηρεσιών και υποδομών, με έμφαση την ενίσχυση και διευκόλυνση των διαδικασιών της τοπικής ανάπτυξης.

Συνεπώς, τα μέτρα για την τοπική ανάπτυξη θα πρέπει απαραίτητα να αποβλέπουν στην βελτίωση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δρουν οι τοπικές επιχειρήσεις και στην εξάλειψη των δυσκολιών που εμποδίζουν την επέκταση των διαδικασιών της τοπικής ανάπτυξης. Τα βασικότερα, λοιπόν, μέτρα για επίτευξη ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης είναι τα εξής:

α) *Μέτρα για τη χρηματοδότηση των τοπικών πρωτοβουλιών και την ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας*

Είναι γεγονός ότι εκτός από το δυναμισμό και τη δραστηριότητα των επιχειρηματιών, τα συστήματα των τοπικών επιχειρήσεων υστερούν ως προς την ανεύρεση των αναγκαίων χρηματικών πόρων για την επίτευξη των στόχων τους (Barquero, 1991). Οι περιπτώσεις τοπικών πρωτοβουλιών που ξεκίνησαν και ολοκληρώθηκαν χωρίς

χρηματοδότηση είναι σπάνιες. Συνήθως, οι τοπικές πρωτοβουλίες παραμένουν στενά εξαρτημένες από δάνεια ή διαδικασίες εξωτερικής οικονομικής επιχορήγησης.

Όμως, οι πολιτικές της χρηματοδότησης, οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες, δεν ήταν οι πλέον κατάλληλες για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Αυτές κατευθύνονταν περισσότερο προς την προσέλκυση επιχειρήσεων εκτός περιοχής παρά προς την προώθηση της αξιοποίησης και ανάπτυξης των τοπικών δυνατοτήτων.

Αντίθετα, η στήριξη των σχεδίων και προγραμμάτων ενδογενούς ανάπτυξης αφορά τη χρήση μέτρων χρηματοδότησης που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των τοπικών επιχειρήσεων και παράλληλα σχετίζονται με τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Οι κυριότερες κατηγορίες επιχορηγήσεων για την χρηματοδότηση τοπικών πρωτοβουλιών είναι οι εξής:

- Χρηματικές επιχορηγήσεις σε άτομα που παίρνουν την πρωτοβουλία να δημιουργήσουν τη δική τους επιχείρηση. Αυτές οι επιχορηγήσεις ποικίλλουν, βέβαια, ανάλογα με το κατά πόσο πρόκειται για πρωτοβουλίες που γίνονται από μισθωτούς, νέους σε αναζήτηση πρώτης απασχόλησης ή άνεργους
- Χρηματικά επιδόματα σε προσωπική βάση στους ενήλικες που συμμετέχουν σε διάφορα σεμινάρια, των οποίων στόχος είναι να τους προετοιμάσουν για μισθωτή ή ανεξάρτητη απασχόληση, καθώς και στη δημιουργία επιχειρήσεων ή στην ενίσχυση και επέκταση της υπάρχουσας δραστηριότητας
- Επιχορηγήσεις στις επιχειρήσεις για την εκμάθηση και πρόσληψη εργατικού δυναμικού (Allefresde, 1987)

Με λίγα λόγια, τα μέτρα για τη χρηματοδότηση των τοπικών επιχειρήσεων βασίζονται κυρίως στην κατάρτιση του εν δυνάμει εργατικού δυναμικού και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και μάλιστα σε τομείς όπου η κάθε περιοχή στηρίζει την οικονομία της, οπότε έχει και περισσότερο ανάγκη.

β) Βελτίωση των υποδομών στις επικοινωνίες / μεταφορές και σε κοινωνικές υπηρεσίες

Σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι οι τοπικές επιχειρήσεις μπορούν να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους, αν δεν διαθέτουν τα αναγκαία μέσα επικοινωνίας και μεταφορών ώστε να μπορούν να συμμετέχουν στις εθνικές και διεθνείς αγορές. Το ίδιο συμβαίνει και με υπηρεσίες όπως η εκπαίδευση και η υγεία, καθώς η σωστή παροχή τους είναι απαραίτητη, έτσι ώστε το εργατικό δυναμικό να αποκτήσει εκείνα τα επίπεδα κατάρτισης και ικανότητας που είναι αναγκαία για να έχουν οι επιχειρήσεις υψηλή παραγωγικότητα.

γ) Παροχή υπηρεσιών (κυρίως πληροφόρησης) στα τοπικά συστήματα επιχειρήσεων

Οι τοπικές επιχειρήσεις συχνά αντιμετωπίζουν έντονα το πρόβλημα της ελλιπούς πληροφόρησης τόσο ως προς τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις στον τομέα τους, όσο και ως προς τις επιχορηγήσεις για την επέκταση ή συνέχιση της παραγωγής τους. Οι περιοχές που αδυνατούν να προσφέρουν τέτοιου είδους υπηρεσίες στις επιχειρήσεις (τους) υστερούν ως προς τη διάδοση και καθιέρωση των διαδικασιών της τοπικής ανάπτυξης. Γι' αυτό, οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να καταβάλλουν συνεχείς προσπάθειες και να λαμβάνουν μέτρα για τη διάδοση της υπάρχουσας τεχνολογίας, την πληροφόρηση σχετικά με τις νέες τεχνικές προϊόντων και τις διαδικασίες παραγωγής, και την ενημέρωση για την (κρατική ή Κοινοτική) ενίσχυση της καινοτομίας. Η ύπαρξη σε τοπικό επίπεδο κέντρων υιοθέτησης και διάδοσης των καινοτομιών (συμβουλευτικά κέντρα) σε συνεργασία με τα κρατικά ή περιφερειακά Ινστιτούτα, θα μπορούσε να προσφέρει στις επιχειρήσεις την πληροφόρηση που χρειάζονται, με αποτέλεσμα την επίλυση των προβλημάτων που εμφανίζονται στη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας και της διανομής των προϊόντων τους.

δ) Δημιουργία εκκολαπτηρίων επιχειρήσεων και επιστημονικών πάρκων

Ο βασικός μοχλός προώθησης της σύνδεσης των επιχειρήσεων με την έρευνα είναι η δημιουργία Τεχνολογικών Πάρκων. Στόχος των πάρκων αυτών είναι η διασύνδεση / δικτύωση των φορέων Έρευνας και Τεχνολογίας με τις τοπικές επιχειρήσεις, για την επιχειρηματική διάχυση της τεχνολογικής έρευνας και την προώθηση της καινοτομίας. Οι επιχειρήσεις που πλαισιώνουν τα Τεχνολογικά Πάρκα υποστηρίζεται ότι ωφελού-

νται τα μέγιστα από την προσφορά των υπηρεσιών που αναπτύσσεται σε αυτά (Ποταμιάνος, 1991).

2.3. Οι φορείς της τοπικής ανάπτυξης

Αν υιοθετήσουμε την άποψη ότι η τοπική ανάπτυξη συνίσταται στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη του χώρου, τότε και η πολιτική της πρέπει απαραίτητα να βασίζεται σε ένα πολυδιάστατο σχήμα λήψης αποφάσεων. Παραδοσιακά, στα περισσότερα κράτη, η περιφερειακή πολιτική ασκούνταν από την κεντρική διοίκηση. Η στροφή, όμως, προς την εφαρμογή πολιτικών με έμφαση την τοπική / ενδογενή ανάπτυξη οδήγησε στην ανάδειξη νέων εμπλεκόμενων φορέων. Οι θεσμικές αλλαγές, τα τελευταία χρόνια, έχουν αναβαθμίσει το ρόλο τόσο του πρώτου και δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, όσο και του τρίτου (Περιφέρειας). Συνεπώς, η ενεργός συμμετοχή όλων των κοινωνικών δυνάμεων στη διαδικασία κατάρτισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων, αποτελεί προϋπόθεση για την αποτύπωση των αναγκών και των δυνατοτήτων κάθε περιοχής, αλλά και για την εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης στις αναπτυξιακές πολιτικές. Οι συμμετέχοντες, λοιπόν, φορείς στην διαμόρφωση της αναπτυξιακής διαδικασίας σε τοπικό – περιφερειακό επίπεδο είναι οι ακόλουθοι:

Ο ευρύτερος Δημόσιος Τομέας

Ο δημόσιος ή κρατικός τομέας της οικονομίας δεν μπορεί φυσικά να αναλάβει ο ίδιος τοπικές παραγωγικές πρωτοβουλίες. Μπορεί όμως να τις βοηθήσει, είτε συμμετέχοντας και στηρίζοντας οικονομικά και τεχνικά τέτοιες πρωτοβουλίες, είτε μέσα από «προγραμματικές συμφωνίες» των κρατικών υπηρεσιών και οργανισμών με ιδιωτικές ή κοινωνικές επιχειρήσεις (Μαΐστρος, 1987). Η προσπάθεια, λοιπόν, του κράτους να βοηθήσει προς αυτή την κατεύθυνση με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, έχει οδηγήσει στο να υπάρχουν σειρά από αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια.

Επιχειρώντας, λοιπόν, να συγκεκριμενοποιήσουμε τον όρο «δημόσιος τομέας» που συμμετέχει στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη θα σημειώναμε ότι εδώ εντάσσονται:

- ο Οι αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. οι κατά τόπων δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες, τα ασφαλιστικά ταμεία, κ.α.),
- ο Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (δημόσιοι οργανισμοί, δημόσιες επιχειρήσεις κ.λ.π.),
- ο Ο πρώτος και δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης,
- ο Οι τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου (π.χ. Ε.Τ.Β.Α., Ε.Κ.Τ.Ε.),
- ο Οι κοινωνικοί φορείς (π.χ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ., Γ.Σ.Ε.Ε., Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. κ.λ.π.),
- ο Οι κάθε είδους θυγατρικές εταιρείες των νομικών προσώπων¹⁰.

Επίσης, στους φορείς του δημοσίου μπορούμε να συμπεριλάβουμε την Περιφερειακή Διοίκηση και τις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες με τα αποκεντρωμένα τμήματα τους (Χριστοφάκης, 2001).

Ιδιωτικός Τομέας

Κατά την διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της τοπικής ανάπτυξης, ο ρόλος των ιδιωτικών φορέων πρέπει να είναι πρωταρχικός, επειδή η οικονομική τους λειτουργία αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την επίτευξη των σκοπών που προαναφέρθηκαν, και επιπλέον διότι τα εργαλεία για την τοπική ανάπτυξη έχουν αποτέλεσμα μόνο εάν τα αναλάβουν και τα χειρίζονται, κατά περίπτωση, οι ίδιοι οι επιχειρηματίες. Η πολιτική για την τοπική ανάπτυξη προσπαθεί να ανταποκριθεί και να ικανοποιήσει τοπικές ανάγκες. Γι' αυτό, ο σχεδιασμός και η λήψη των πολιτικών αποφάσεων θα είναι κατάλληλοι μόνο εάν υπάρχει συμμετοχή και ενεργή παρέμβαση του τοπικού επιχειρηματία σε όλη την αναπτυξιακή διαδικασία (Barquero, 1991:178).

Σημαντικός είναι και ο ρόλος που διαδραματίζουν τα επιμελητήρια (π.χ. ΟΕΕ, ΤΕΕ, εμπορικά επιμελητήρια κ.α.) με την πολύπλευρη στήριξη που παρέχουν στους τοπικούς επαγγελματίες του κλάδου που αντιπροσωπεύουν. Ενώ, τα ερευνητικά κέντρα, τα γραφεία συμβούλων κ.λ.π. που λειτουργούν σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, διεξάγοντας έρευνες και μελέτες σε διάφορα θέματα που αφορούν την τοπική οικονομία ή συμμετέχοντας σε προγράμματα (κρατικά ή της ΕΕ) περιφερειακά,

¹⁰ Χωρίς να συγκαταλέγονται σ' αυτή την κατηγορία οι επιχειρήσεις που συνιστούν οι ΟΤΑ.

νομαρχιακά ή τοπικά, αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση στην διαδικασία για τοπική ανάπτυξη (Χριστοφάκης, 2001).

Επιπλέον, πρέπει να τονιστεί ο ιδιαίτερος ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), τόσο στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή των πολιτικών για την τοπική ανάπτυξη, όσο και στο συντονισμό όλων των επιμέρους ενεργειών. Οι ΟΤΑ έχουν την δυνατότητα ανάλογα με το επίπεδο δράσης τους, αλλά και τα ειδικά χαρακτηριστικά της περιοχής την οποία υπηρετούν, να συστήνουν *δημοτικές ή διαδημοτικές επιχειρήσεις, αναπτυξιακές εταιρείες ή άλλου είδους επιχειρήσεις μικτής οικονομίας*.

Οι δημοτικές επιχειρήσεις είναι «ιδιόμορφα» νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, συστήνονται με απόφαση του ΟΤΑ και έχουν σκοπό τους την παροχή βασικών κοινωνικών αγαθών και εξυπηρετήσεων (τεχνικά έργα υποδομής, συγκοινωνία κλπ) ή την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας (κυρίως στον τριτογενή τομέα) για την πραγματοποίηση εσόδων. Ο κοινωνικός χαρακτήρας των επιχειρήσεων αυτών ενισχύεται με τη συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων και κοινωνικών φορέων στη διοίκηση τους και με τη συμμετοχή των εργαζομένων στα κέρδη.

Από την άλλη, οι επιχειρήσεις μικτής οικονομίας είναι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχουν το κράτος, οι ΟΤΑ και άλλοι φορείς του δημοσίου τομέα, μαζί με ιδιωτικούς φορείς και φυσικά πρόσωπα (Μαΐστρος, 1987). Ειδικά, η ίδρυση μιας αναπτυξιακής εταιρείας, η οποία λειτουργεί με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, αποτελεί στόχο υψηλής προτεραιότητας για μια περιοχή, καθόσον επιτυγχάνει ευελιξία στην εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής¹¹, προσφέροντας πολύπλευρο έργο. Οι εταιρείες αυτές ιδρύονται με σκοπό:

α) την υποβοήθηση και στήριξη της δραστηριότητας των τοπικών φορέων, των παραγωγικών τάξεων, των ΟΤΑ, αλλά και των φυσικών προσώπων στην ανάληψη πρωτοβουλιών και επενδυτικών δράσεων που θα στοχεύουν στην αξιοποίηση των φυσικών πόρων, στην εξασφάλιση των οικονομικών μέσων, στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης και στη βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών και προϊόντων,

¹¹ Προσφέροντας ευέλικτη δράση έξω από παραδοσιακούς κρατικούς μηχανισμούς.

- β) την εισαγωγή του στρατηγικού προγραμματισμού στα πλαίσια της ολοκληρωμένης προσέγγισης,
- γ) την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών δυνατοτήτων είτε από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους, είτε από τον ιδιωτικό τομέα,
- δ) την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης,
- ε) την κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να αποτελέσει τον κινητήριο μοχλό ανάπτυξης, και
- στ) την προώθηση και στήριξη των τοπικών συνεργασιών, ασκώντας επιθετική πολιτική (Πλακωτάρης, 1997:127 & Ποταμιάνος, 1991).

Κοινωνικός Τομέας

Ορισμένες μορφές κοινωνικοοικονομικών οργανισμών (συνεταιρισμοί, οργανώσεις κοινωνικής αλληλεγγύης και ιδρύματα), οι οποίοι αναφέρονται συνήθως με τον γενικό όρο «κοινωνική οικονομία» ή «κοινωνικός τομέας» ή και «τρίτος τομέας», συμμερίζονται κάποιες κοινές αρχές, όπως ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας, η ανεξαρτησία από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, η υιοθέτηση πιο συμμετοχικών μορφών οργάνωσης και το ήθος παροχής κοινωφελών υπηρεσιών. Αρκετοί εξ αυτών αποσκοπούν στην κάλυψη αναγκών οι οποίες δεν καλύπτονται από τις δημόσιες υπηρεσίες ή από την αγορά και για το σκοπό αυτό αναλαμβάνουν οικονομικές δραστηριότητες και προσλαμβάνουν προσωπικό. Βέβαια, πρόκειται συνήθως για μικρούς οργανισμούς, οι οποίοι διατηρούν στενούς δεσμούς με την τοπική κοινωνία και ως επί το πλείστον εργάζονται για την μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της περιοχής τους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000).

Ειδικά, ο μεγάλος αριθμός συλλόγων και ο υψηλός βαθμός δραστηριοποίησης τους έχει εξαιρετική σημασία στη διαδικασία της ενδογενούς ανάπτυξης. Αυτό διότι η ζωή των συλλόγων χαρακτηρίζεται από ένα τοπικό ρίζωμα (εδαφικότητα) και ένα έντονο ενδιαφέρον των μελών για «δημοκρατική» διαχείριση των τοπικών ζητημάτων. Μέσω των συλλόγων δύναται να εκφράζονται καλύτερα τα ενδιαφέροντα, οι ανησυχίες και τα προβλήματα των τοπικών φορέων (ή των πολιτών της περιοχής), με την προϋπόθεση ότι οι σύλλογοι καλύπτουν όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής και αποτελούν ένα

δυναμικό κομμάτι στην τοπική κοινωνία. Η αξία της δράσης των συλλόγων, διαφαίνεται από το γεγονός ότι ορισμένοι δήμοι υποκινούν την ίδρυση συλλόγων, ώστε να μπορούν να παρεμβαίνουν στον ένα ή άλλο τομέα και να τους επιχορηγούν μέσω αυτών των οργανισμών. Βέβαια, είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι η ενδυνάμωση των συλλόγων πραγματοποιείται ουσιαστικά, όταν τους παρέχεται δυνατότητα να συμμετέχουν (κατά περίπτωση) στις δημόσιες διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε θέματα πολεοδομίας, περιβάλλοντος, κ.α. (Tassel & Στεφανίδης, 1987).

2.4. Σύγκριση των νέων στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης με το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής

Σύμφωνα, με την Ανδρικοπούλου (1994) οι διαφορές μεταξύ της «παραδοσιακής» πολιτικής που αναπτύχθηκε κυρίως στις δεκαετίες '50 και '60, και των νέων τοπικών πολιτικών που εμφανίζονται στη δεκαετία του '80, εντοπίζονται κυρίως στα εξής σημεία:

1) Ως προς τους φορείς λήψης αποφάσεων

Η πρώτη είναι αποκλειστικά κρατική πολιτική που ασκείται και ελέγχεται από τους κεντρικούς φορείς της δημόσιας διοίκησης, ενώ οι δεύτερες είναι πολιτικές που ασκούνται από περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι οποίες εκπροσωπούν τα συγκεκριμένα τοπικά συμφέροντα και δεν ελέγχονται απαραίτητα από την κεντρική κρατική δομή.

2) Ως προς το χώρο αναφοράς

Η πρώτη αναφέρεται στο σύνολο του εθνικού χώρου και την κατάτμηση του σε περιφερειακές ενότητες με κοινά χαρακτηριστικά και προβλήματα (με ιδιαίτερη έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές), ενώ οι δεύτερες αναφέρονται αποκλειστικά στη συγκεκριμένη περιοχή ή περιφέρεια που εκπροσωπούν.

3) Ως προς τον προσανατολισμό των παρεμβάσεων (στόχοι)

Η πρώτη προσανατολίζεται σε πολιτικές περιφερειακής ανακατανομής της ανάπτυξης και αποκέντρωσης πόρων και επενδύσεων με σκοπό την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, ενώ οι δεύτερες προσανατολίζονται σε πολιτικές κινητοποίησης των τοπικών πρωτοβουλιών, με σκοπό την ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής, την προσέλκυση επενδύσεων και την αύξηση της απασχόλησης.

4) Ως προς το χρόνο αναφοράς των διατυπωμένων στόχων

Η «παραδοσιακή» περιφερειακή πολιτική αποσκοπεί στη μεσο / μακροπρόθεσμη εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων, ενώ οι πολιτικές της τοπικής ανάπτυξης αποβλέπουν στη βραχυπρόθεσμη ή μεσοπρόθεσμη κινητοποίηση της τοπικής ανάπτυξης.

5) Ως προς τα εργαλεία παρέμβασης (μέσα)

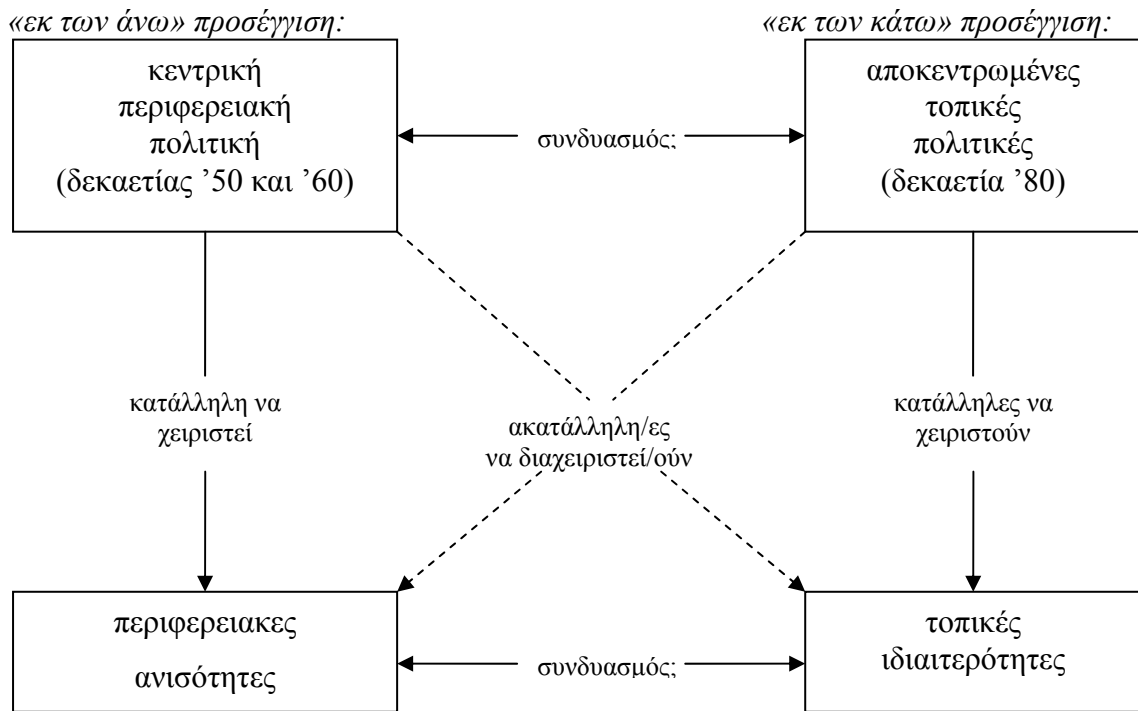
Η πρώτη χρησιμοποιεί τα παραδοσιακά εργαλεία περιφερειακής ανάπτυξης, όπως δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές και κίνητρα προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις για την πραγματοποίηση νέων παραγωγικών επενδύσεων στην περιφέρεια, ενώ οι πολιτικές τοπικής ανάπτυξης χρησιμοποιούν (κυρίως) διάφορων ειδών κίνητρα για την προώθηση της επιχειρηματικότητας σε τοπικό επίπεδο (όπως, χρηματοδότηση των νέων επιχειρήσεων με κεφάλαια έναρξης, παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης, δημιουργία εκκολαπτηρίων επιχειρήσεων, διοικητικές διευκολύνσεις προς τους νέους επιχειρηματίες, εκπαιδευτικές υπηρεσίες κ.α.).

6) Ως προς τη σχέση δημοσίου / ιδιωτικού τομέα

Η πρώτη χειρίζεται κεντρικά τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και επιδιώκει να επηρεάσει τις αποφάσεις ως προς τον τόπο εγκατάστασης ιδιωτικών επενδύσεων, προσφέροντας πρόσθετα κίνητρα για την αποκέντρωση επενδύσεων στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, ενώ οι δεύτερες επιδιώκουν καταρχήν να προωθήσουν το τοπικό παραγωγικό δυναμικό και να αναπτύξουν την ενδογενή παραγωγική δραστηριότητα και στη συνέχεια να στραφούν προς την καλλιέργεια των κατάλληλων συνθηκών για την προσέλκυση νέων κεφαλαίων και επενδύσεων σ' αυτές.

Η αλλαγή στην περιφερειακή πολιτική έχει συνδεθεί με την αντιπαράθεση δυο διαφορετικών θεωρητικών μοντέλων ανάπτυξης: το πρώτο εκφράζει μια συγκεντρωτική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και έναν τύπο ανάπτυξης που διαχέεται «εκ των άνω», ενώ το δεύτερο βασίζεται σε αποκεντρωμένες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης που κινητοποιούν μια ανάπτυξη «εκ των κάτω». Οι σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στους στόχους των δυο μοντέλων περιφερειακή πολιτικής, συνοψίζονται στο διάγραμμα που ακολουθεί:

Διάγραμμα 1: Οι σχέσεις της «εκ των άνω» και «εκ των κάτω» ανάπτυξης



(Πηγή: Ανδρικοπούλου 1994: 353)

Το πρότυπο της «από τα πάνω προς τα κάτω» ανάπτυξης, που εφαρμόστηκε στην πράξη σε αρκετές περιπτώσεις χωρών της Ευρώπης¹² κατά τις δεκαετίες '50 έως '70, απέδειξε τελικά ότι παρόλο που το μοντέλο αυτό εμφανίζονταν ιδανικό για την εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων¹³, τελικά αποδείχτηκε ότι παρουσίαζε αρκετές αδυναμίες, οι οποίες αποκαλύφθηκαν με την οικονομικοκοινωνική αναδιάρθρωση σε παγκόσμιο επίπεδο. Αξιοσημείωτο είναι ότι:

α) Σε πολλές περιπτώσεις οι επενδύσεις που έγιναν, με βάση τον εθνικό σχεδιασμό, στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, στην πλειοψηφία τους παρέμειναν «ξένα σώματα» μέσα στις τοπικές οικονομικές και κοινωνικές δομές μην προσφέροντας τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

β) Το κόστος χρηματοδότησης των υποδομών, σε σχέση με την ανταποδοτικότητά τους, έφθασε σταδιακά σε δυσανάλογα υψηλά επίπεδα.

¹² Με γνωστότερο ίσως παράδειγμα την «μεταφύτευση» μεγάλων εργοστασίων του Ιταλικού Βορρά στις καθυστερημένες αγροτικές περιοχές του Νότου κάτω από μια πολιτική ισχυρών κρατικών επιδοτήσεων και επενδύσεων σε έργα υποδομής.

¹³ Καθώς την περίοδο αυτή οι περιφερειακές πολιτικές απέδωσαν, συντελώντας σε σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων.

γ) Το περιβαλλοντικό κόστος, από την αλόγιστη χρήση των φυσικών πόρων χάρη της εκβιομηχάνισης, μετατοπίστηκε σε ακόμα υψηλότερα επίπεδα (Κουρλιούρος, 1994).

Τα παραπάνω (αρνητικά) αποτελέσματα προέρχονται ως απόρροια του γεγονότος ότι ενώ η κεντρική διοίκηση κατά κανόνα αγνοεί τις ιστορικές, κοινωνικές και πολιτισμικές ιδιομορφίες των τοπικών περιοχών καθώς και τις ανάγκες των κατοίκων τους, εντούτοις η ίδια είναι η αρμόδια για την επίλυση των τοπικών ζητημάτων, καθώς οι κεντρικές πολιτικές δομούνται με βάση ιεραρχικών / κατακόρυφων σχέσεων εξουσίας.

Η ανάγκη, επομένως, για περισσότερη ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των διαφόρων περιοχών, μετά μάλιστα την αδυναμία των κεντρικών πολιτικών να αναχαιτίσουν την οικονομική κρίση του 1973-74, οδήγησε στην κινητοποίηση τοπικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη¹⁴. Το βασικό μειονέκτημα της «παραδοσιακής» περιφερειακής πολιτικής, δηλαδή η μη δυνατότητα γνώσης των τοπικών προβλημάτων και προτεραιοτήτων και η μη δυνατότητα πλήρους αξιοποίησης του τοπικού ενδογενούς δυναμικού, αποτελεί το σημαντικότερο πλεονέκτημα των τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών. Διότι οι τοπικές πολιτικές βασίζονται στην καλύτερη γνώση των δυνατοτήτων και περιορισμών του χώρου εφαρμογής τους, και στην καλύτερη (άμεση) αντιπροσώπευση των τοπικών συμφερόντων μέσα από οριζόντια / συμμετοχικά δίκτυα κατανομής εξουσιών και λήψης αποφάσεων.

Στις μέρες μας, η έμφαση που δίνεται στο τοπικό επίπεδο (με την βέλτιστη αξιοποίηση των τοπικών πόρων από γνώστες των τοπικών ζητημάτων) αντανακλά και την σημασία των τοπικών πολιτικών στην ανάπτυξη και ευημερία μιας περιοχής. Όμως, το γεγονός ότι ακόμη και σήμερα το συγκεντρωτικό πρότυπο ανάπτυξης «εκ των άνω» εξακολουθεί να είναι το κυρίαρχο μοντέλο στις χώρες της Ευρώπης, ομολογεί τους περιορισμούς και τις αδυναμίες των τοπικών πολιτικών στην πράξη.

- Καταρχήν, οι τοπικές πολιτικές αντιμετωπίζουν αποσπασματικά την αναπτυξιακή διαδικασία στο χώρο, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να οικοδομήσουν μια ολοκληρωμένη και σφαιρική θεώρηση του περιφερειακού προβλήματος και οπότε

¹⁴ Ειδικά στις χώρες της Ν. Ευρώπης (όπως Ιταλία και Ισπανία) αναζητήθηκαν εναλλακτικές πορείες ανάπτυξης μέσω της κινητοποίησης τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, χωρίς όμως να εγκαταλειφθεί το προηγούμενο συγκεντρωτικό πρότυπο ανάπτυξης.

να καθίστανται ανίκανες στο να επιλύσουν (από μόνες τους) το γενικότερο πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων μιας χώρας.

- Επιπλέον, οι σχηματισμοί των διάφορων τοπικών συμφερόντων δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με τα ευρύτερα περιφερειακά συμφέροντα και πολύ περισσότερο με τα εθνικά. Οπότε οι τοπικές πολιτικές δεν λειτουργούν με όρους αμοιβαιότητας / συμπληρωματικότητας μεταξύ του τοπικού, του περιφερειακού και του εθνικού επιπέδου ανάπτυξης και ρύθμισης του χώρου, αλλά στα πλαίσια του ανταγωνισμού και της σύγκρουσης συμφερόντων.
- Η «φιλοσοφία» του σκληρού ανταγωνισμού μεταξύ των περιοχών για την προσέλκυση επενδύσεων (χαρακτηριστικό της τοπικής ανάπτυξης), οξύνει τις περιφερειακές ανισότητες καθώς οι περιοχές που είναι ήδη ευνοημένες στην αναπτυξιακή «κούρσα» διαθέτουν μεγαλύτερες ευκαιρίες από αυτές που ξεκινούν την ανάπτυξη τους από μειονεκτική θέση.
- Ένα ακόμη αδύναμο σημείο των τοπικών πολιτικών είναι ότι η επιτυχία αυτών των πολιτικών - ιδιαίτερα στον ελλαδικό χώρο - συνδέεται με την διάχυτη «κουλτούρα» των τοπικών συμφερόντων. Έτσι, συχνά η «κουλτούρα» παθητικότητας και μοιρολατρίας που κυριαρχεί στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, λειτουργεί ως τροχοπέδη στην αναπτυξιακή διαδικασία¹⁵.
- Η μεταβίβαση εξουσιών από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, ως αποτέλεσμα της απαίτησης για «εκ των κάτω» ανάπτυξης στα πλαίσια των τοπικών πολιτικών, τείνει παράλληλα να μεταβιβάζει προς τα κάτω και τα αντίστοιχα πολιτικά προβλήματα, όπως τοπικές γραφειοκρατίες, πελατειακά κυκλώματα, διαπλεκόμενα συμφέροντα κλπ.
- Ακόμη, πολλές φορές οι κατακερματισμένες και ασύνδετες μεταξύ τους τοπικές πολιτικές οδηγούν σε σημαντική κατασπατάληση πόρων, νοούμενης ως αδυναμία εξοικονόμησης πόρων που θα μπορούσε να επιτευχθεί με το συντονισμό των

¹⁵ Η ικανότητα των τοπικών κοινωνικών ομάδων και των αναπτυξιακών φορέων (που συνήθως δεν την διαθέτουν) στο να κατανοούν τις αντικειμενικές δυνατότητες και περιορισμούς της περιοχής τους για ανάπτυξη και να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες με διάρκεια και συνέπεια, αποτελεί το μόνο εχέγγυο για την επιτυχία των τοπικών πολιτικών.

επιμέρους τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών σε ευρύτερες γεωγραφικές κλίμακες (Κουρλιούρος, 2003).

Από τα παραπάνω παρατηρούμε ότι δεν είναι λίγες και οι αδυναμίες / περιορισμοί τους οποίους θέτουν οι τοπικές πολιτικές προς μια ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη. Συνεπώς, η ερώτηση που προκύπτει από το διάγραμμα 1 είναι αν τελικά μπορούν να συνδυαστούν οι δυο προσεγγίσεις της περιφερειακής πολιτικής, ώστε να εκμεταλλευτούμε τα πλεονεκτήματά τους και να περιορίσουμε στο ελάχιστο τις αδυναμίες τους (Andrikoπούλου, 1992).

Στο βαθμό, όμως, που το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής δεν έχει σήμερα τη δυνατότητα να αναβιώσει και να είναι αποδοτικό, το ζητούμενο είναι με ποιο τρόπο οι τοπικές πολιτικές θα πρέπει να βελτιωθούν ή να συμπληρωθούν, ώστε να εξασφαλίζονται τα πλεονεκτήματα των τοπικών πολιτικών, αλλά και η ουσιαστική αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων. Οι συζητήσεις γύρω απ' αυτό το θέμα έχουν οδηγήσει στην συγκρότηση δυο απόψεων:

Η πρώτη άποψη, εκφράζει την ανάγκη διατήρησης ενός «εκ των άνω» ελέγχου με τη μορφή κάποιων κεντρικών πολιτικών (προσαρμοσμένων στη σημερινή συγκυρία ανασύνταξης των κρατικών πολιτικών) και το συνδυασμό τους με τις «εκ των κάτω» πολιτικές. Ενώ, η δεύτερη βλέπει την ανάγκη μεγαλύτερης συνεργασίας και δικτύωσης «εκ των κάτω» μεταξύ των περιοχών που αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα και ασκούν αποκεντρωμένες πολιτικές. Σ' αυτή την περίπτωση αναζητάτε μια νέα «εκ των κάτω» οργάνωση και ομαδοποίηση των περιοχών, ανεξάρτητη από τις δράσεις και τις πολιτικές των εθνικών κρατών (Ανδρικοπούλου, 1994).

Και οι δυο αυτοί εναλλακτικοί συνδυασμοί των περιφερειακών πολιτικών, δοκιμάζονται τα τελευταία χρόνια στα πλαίσια των περιφερειακών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρώτη, μέσω της *Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής* που στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, και η δεύτερη μέσω κυρίως των *Κοινοτικών Πρωτοβουλιών* που προωθούν τη συνεργασία και δικτύωση μεταξύ των πόλεων και περιφερειών (με τη μεταφορά «τεχνογνωσίας» τοπικής ανάπτυξης από τη μια περιοχή στην άλλη και την εγκατάσταση κοινών δικτύων και υπηρεσιών), προσπαθώντας να εισάγουν μια φιλοσοφία «συνεργασίας στον ανταγωνισμό» (Ανδρικοπούλου, 1994 & Κουρλιούρος, 2003).

2.5. Η συμβολή του «κοινωνικού κεφαλαίου» στις διαδικασίες της τοπικής ανάπτυξης

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για την επιτυχία των τοπικών πολιτικών, με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία μιας περιοχής, αποτελεί ο ρόλος του «κοινωνικού κεφαλαίου». Η ιδέα αυτή προβλήθηκε από τον Putnam (1993) σε σχετική μελέτη όπου διερευνούσε τις αιτίες της διαφορετικής ανάπτυξης των ιταλικών περιφερειών (και ιδιαίτερα των περιφερειών της «Τρίτης Ιταλίας» και του Ιταλικού Νότου). Σύμφωνα με τον ίδιο, η οικονομική ανάπτυξη οφείλεται όχι στα πιθανά οικονομικά πλεονεκτήματα των περιφερειών, αλλά στην ύπαρξη ή όχι «κοινωνικού κεφαλαίου», το οποίο «κατ' αναλογία με το φυσικό και το ανθρώπινο κεφάλαιο, αναφέρεται στα χαρακτηριστικά της κοινωνικής οργάνωσης, όπως τα δίκτυα, τα πρότυπα και η κοινωνική εμπιστοσύνη, που προάγουν το συντονισμό και τη συνεργασία προς αμοιβαίο όφελος» (Φουτάκης, 2004: 54-55).

Η ύπαρξη θεσμικής υποδομής σε μια περιοχή αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα για την επίτευξη καλών οικονομικών επιδόσεων. Διότι, η ύπαρξη θεσμών και δικτύων αφ' ενός προσφέρουν ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών και επιχειρηματικών υπηρεσιών που υποστηρίζουν το ευέλικτο παραγωγικό τοπικό σύστημα. Αφ' ετέρου, συνιστούν κρίσιμο στοιχείο του μηχανισμού ρύθμισης της τοπικής οικονομίας, καθώς επιδρούν τόσο στην εξισορρόπηση του ανταγωνισμού μέσω της συνεργασίας όσο και στις διαδικασίες επίλυσης των διαφορών με τη δημιουργία συναίνεσης. Όμως, η ύπαρξη απλά του θεσμικού πλαισίου δεν επαρκεί για την κατανόηση της δυναμικής της οικονομικής ανάπτυξης. Ιδιαίτερη σημασία εδώ προσλαμβάνει το «κοινωνικό κεφάλαιο», η ποιότητα του οποίου είναι εκείνη που σε τελική ανάλυση εξασφαλίζει ότι το θεσμικό πλαίσιο διαθέτει προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της τεχνολογίας και των αγορών, αποτελώντας πεδίο συνεχούς εκμάθησης και προσαρμογής. Συνεπώς, οι επιδόσεις των θεσμών¹⁶ επηρεάζονται από το κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτοί λειτουργούν.

Ο Putnam στο πολυσυζητημένο και ήδη κλασικό βιβλίο του *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993), αναφέρει ότι «ορισμένες περιφέρειες

¹⁶ Θεωρείται από τις κοινωνικές επιστήμες και κυρίως από τη θεωρία της «Νέας θεσμικής Ανάλυσης» (New institutionalism) ότι οι θεσμοί προσδιορίζουν την έκβαση τόσο της πολιτικής όσο και της οικονομικής δυναμικής, διαμέσου της επίδρασης που ασκούν στην πολιτική και οικονομική συμπεριφορά.

διαθέτουν την ευλογία δραστήριων δικτύων και κανόνων ατομικής και συλλογικής συμμετοχής και δραστηριοποίησης,... ενώ άλλες περιφέρειες κουβαλούν το ανάθεμα της κάθετα και ιεραρχικά δομημένης πολιτικής, της κατακερματισμένης κοινωνικής ζωής και μιας κουλτούρας επιφυλακτικότητας και έλλειψης εμπιστοσύνης». Σε άλλο σημείο στο ίδιο βιβλίο ο Putnam σημειώνει ότι «οι περιοχές με παράδοση δημόσιας συμμετοχής αναπτύχθηκαν πολύ ταχύτερα σε σύγκριση με τις περιφέρειες που διέθεταν λιγότερες ενώσεις και περισσότερο ιεραρχικές δομές, λαμβάνοντας υπόψη το αρχικό σημείο αναπτυξιακής εκκίνησης». Επομένως, γίνεται φανερό ότι η αναπτυξιακή διαδικασία επηρεάζεται από τις αξίες και πρακτικές της περιφερειακής / τοπικής κοινωνίας, και ιδιαίτερα από το βαθμό συμμετοχής στα κοινά. Οι περιοχές που έχουν κληρονομήσει σημαντικά αποθέματα κοινωνικού κεφαλαίου, με τη μορφή κανόνων αμοιβαιότητας, εμπιστοσύνης και δικτύων δημόσιας συμμετοχής, είναι πολύ πιθανότερο να αναπτύξουν συνεργασίες (Λυμπεράκη & Μουρίκη, 1996) και να αποκομίσουν όλα τα θετικά στοιχεία που προκύπτουν απ' αυτές (δηλ. συλλογική δραστηριότητα – ενδυνάμωση – κοινό όφελος).

Επιπλέον, η δυναμική του κοινωνικού κεφαλαίου έχει ως άμεσο αποτέλεσμα την κοινωνική συνοχή μειώνοντας ταυτόχρονα το κόστος των συναλλαγών μεταξύ των (τοπικών) φορέων και επιταχύνοντας την κοινωνική ανάπτυξη. Καθότι, η μείωση του κόστους των συναλλαγών επιφέρει ομογενοποίηση του κοινωνικού πεδίου και συγκρότηση μιας εύρυθμης λειτουργίας στις κάθε είδους κοινωνικές ανταλλαγές (οικονομικές και πολιτικές) (Τσομπάνογλου & Κορρές, 2004).

Τέλος, είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι τα αποθέματα του κοινωνικού κεφαλαίου λειτουργούν σωρευτικά και ενδυναμώνονται με τρόπο αμοιβαίο, δημιουργώντας έτσι «ενάρητους κύκλους» περισσότερης συνεργασίας και καλύτερων οικονομικών επιδόσεων. Συνεπώς, όσο περισσότερο κοινωνικό κεφάλαιο αντλεί μια κοινωνία από τις διαθέσιμες δεξαμενές της τόσο αυτό αυξάνει (αντί να μειώνεται με τη χρήση). Ενώ, η μη χρήση του κοινωνικού κεφαλαίου προκαλεί απεναντίας τη συρρίκνωση και εντέλει την αποδυνάμωση του (Λυμπεράκη & Μουρίκη, 1996).

Αναγκαία, λοιπόν, προϋπόθεση για την επιτυχή πορεία προς την τοπική ανάπτυξη είναι ύπαρξη ενός παραγωγικού κοινωνικού κεφαλαίου, το οποίο επιτρέπει την υλοποίηση στόχων που δεν θα ήταν πραγματοποιήσιμοι χωρίς αυτό. Άρα, οι τοπικές πολιτικές, οι οποίες όπως γνωρίζουμε οφείλουν την όποια επιτυχία τους στην

κινητοποίηση των τοπικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτουν, πρέπει να έχουν ως βασικό στόχο την ενίσχυση και την αξιοποίηση του κοινωνικού κεφαλαίου. Κατά συνέπεια, οι τοπικές πολιτικές πρέπει να προσβλέπουν:

- ✓ Στην ενδυνάμωση των κοινωνικών ομάδων, παρέχοντας σε αυτές «φωνή», ώστε να εκφράζουν τις απόψεις τους και να βοηθάνε στην ανεύρεση λύσεων για τα τοπικά προβλήματα
- ✓ Στην ίδρυση και / ή υποστήριξη τοπικών δραστηριοτήτων και τοπικών οργανισμών, όπου οι κάτοικοι της εκάστοτε περιοχής θα έχουν την δυνατότητα να λαμβάνουν μέρος σε αυτά
- ✓ Στην ανάπτυξη και υποστήριξη δικτύων συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών φορέων¹⁷
- ✓ Στην ανάδειξη συλλογικών κανόνων και αξιών, όπου οι κάτοικοι και οι φορείς θα αναγνωρίζουν και θα αποδέχονται, εξασφαλίζοντας αρμονικές κοινωνικές σχέσεις και προωθώντας το κοινό συμφέρον της πόλης ή της περιφέρειας
- ✓ Στην ενθάρρυνση της εμπιστοσύνης στις σχέσεις κατοίκων και «τοπικού κράτους»
- ✓ Στην δημιουργία μιας αίσθησης ασφάλειας στους κατοίκους (Forrest & Kearns, 2001), ώστε να μην καταλαμβάνονται από αισθήσεις ξενοφοβίας και ρατσισμού, όπου λειτουργούν ανασταλτικά στην ανάπτυξη μιας περιοχής.

Βέβαια, πρέπει να τονιστεί ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να υπολογίσουμε το κοινωνικό κεφάλαιο και το κατά πόσο αυτό επηρεάζει την αναπτυξιακή διαδικασία μιας περιοχής¹⁸. Όμως, το σίγουρο είναι ότι μόνο θετικά αποτελέσματα μπορεί να έχει η αξιοποίηση του ή / και η ενδυνάμωσή του.

¹⁷ Δηλαδή, συνεργασίες α) μεταξύ των Ο.Τ.Α., β) μεταξύ των «ενδιάμεσων φορέων» (όπως αναπτυξιακές εταιρείες, εμπορικά - βιομηχανικά επιμελητήρια, συνεταιρισμούς κ.α.) και γ) μεταξύ των Ο.Τ.Α. και των «ενδιάμεσων φορέων».

¹⁸ Στις μετρήσεις του κοινωνικού κεφαλαίου συνήθως περιλαμβάνονται οι «οριζόντιες» κοινωνικές οργανώσεις, χωρίς να είναι όμως εμφανής η διαφορετική σημασία τους και χωρίς να εξετάζονται στο διαφορετικό κοινωνικό, πολιτιστικό και αξιακό πλαίσιο, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολο οι συγκρίσεις μεταξύ χωρών ή περιφερειών (Φουτάκης, 2004).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο :

Οι κατευθύνσεις της ΕΕ για την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής - ενδογενούς ανάπτυξης

3.1. Εισαγωγή

Μέσα στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης και του διεθνή ανταγωνισμού, η πορεία των εθνικών κρατών της Ευρώπης προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, επέβαλλε τη δημιουργία μιας μεγαλύτερης και με περισσότερο συνοχή οικονομίας, έτσι ώστε να πρωταγωνιστεί στην παγκόσμια αγορά. Η πορεία, όμως, προς την ισχυροποίηση της ευρωπαϊκής οικονομίας, προκύπτει ως αποτέλεσμα της διαδικασίας εξάλειψης των υφιστάμενων εμποδίων μεταξύ των οικονομιών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η καθιέρωση της Κοινής Αγοράς (Συνθήκη της Ρώμης 1957), της Ενιαίας Αγοράς (που αποφασίστηκε με την ΕΕΠ του 1986), και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1991) (Βαβούρας, 1994), έδιναν την πεποίθηση ότι θα παρείχαν ένα σταθερό περιβάλλον για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, δίνοντας έτσι μεταξύ άλλων ώθηση στην ανάπτυξη και στην ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών οικονομιών.

Όμως, οι δύο στόχοι της ΕΕ, δηλαδή *η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών της στην παγκόσμια οικονομία και η οικονομική και κοινωνική συνοχή* ή ολοκλήρωση, δεν είναι απαραίτητα οι ίδιοι. Εκ φύσεως οι στόχοι αυτοί αποτελούν δύο διαφορετικές πολιτικές θέσεις. Ο πρώτος στόχος αναφέρεται σε “νικητές” και “χαμένους”, ενώ ο δεύτερος στην ανακατανομή του πλούτου (Lawton, 2001). Έτσι, ενώ τα κράτη μέλη συγκλίνουν τελικά προς τα ονομαστικά κριτήρια της ΟΝΕ που καθορίζονται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, εντούτοις λιγότερη πρόοδος σημειώνεται προς την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστηρίζει μεταξύ άλλων ότι η προώθηση της κοινωνικής συνοχής απαιτεί τη μείωση των διαφορών που προέρχονται από την άνιση πρόσβαση στις ευκαιρίες απασχόλησης (Hudson, 1999) και επιπλέον σημειώνει ότι οι ανισότητες που παρουσιάζονται στον Ευρωπαϊκό χώρο¹⁹, και αποτελούν σοβαρό εμπόδιο στην συγκρότηση του, δεν συντελούνται σε εθνικό επίπεδο (δηλαδή μεταξύ των κρατών-μελών) αλλά μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ (Ανδρικοπούλου, 1995).

¹⁹ Ανισότητες ως προς στα επίπεδα α) ανάπτυξης, β) παραγωγικότητας και γ) ανεργίας.

Η προοπτική της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης περνάει λοιπόν μέσα από την ενδυνάμωση των περιφερειών της ΕΕ, οι οποίες πρέπει με βάση τα ενδογενή χαρακτηριστικά τους, να ανταγωνιστούν σ' ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον. Συνεπώς, η ενδυνάμωση του παραγωγικού δυναμικού κάθε περιοχής κρίνεται αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου οι πόλεις και περιφέρειες της ΕΕ να μπορέσουν να αξιοποιήσουν τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, με δεδομένο ότι παύουν να υπάρχουν πλέον οι εθνικές προστατευτικές πολιτικές.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αντιλαμβανόμενη, από τις αρχές περίπου της δεκαετίας του '80, τη σημασία της τοπικής ανάπτυξης για την επίτευξη του εγχειρήματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης τόσο σε θεσμικό επίπεδο και επίπεδο αρχών (ανάδειξη του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), όσο και σε επίπεδο αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων (Χριστοφάκης, 2001). Οι κατευθύνσεις της Ένωσης για την αναβάθμιση του ρόλου του τοπικού επιπέδου και την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης εκφράζονται μέσω: α) της διατύπωσης της αρχής της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας» στο Κοινοτικό Δίκαιο, β) της υιοθέτησης του 'Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας' και της 'Ευρωπαϊκής Χάρτας των Περιφερειών', γ) τη δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών και δ) των διαρθρωτικών πολιτικών που ασκούνται μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και άλλων προγραμμάτων.

3.2. Η αρχή της «εταιρικής σχέσης» και της «επικουρικότητας» στο Κοινοτικό Δίκαιο

Η έννοια της «εταιρικής σχέσης» εισάγεται στο Κοινοτικό δίκαιο με την πρώτη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών²⁰, που πραγματοποιείται με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987). Η έννοια αυτή *‘συνεπάγεται τη στενότερη δυνατή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμόδιων αρχών των κρατών-μελών σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, σε όλα τα στάδια προγραμματισμού, από την προπαρασκευή των σχεδίων έως την υλοποίηση των δράσεων’* (Ανδρικοπούλου, 2000),

²⁰ Η διαρθρωτική ή περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας ή διαφορετικά πολιτική συνοχής είναι η πολιτική που ασκείται μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων (βλ. σελ. 44-45) με στόχο την αρμονική ανάπτυξη και μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

δίνοντας διέξοδο στο πρόβλημα του συγκεντρωτισμού που χαρακτήριζε το σχεδιασμό και την εφαρμογή των προηγούμενων παρεμβάσεων.

Η αρχή της «εταιρικής σχέσης» στοιχειοθετείται από τρία επιμέρους συστατικά:

α) Την τριμερή διαπραγμάτευση στις διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής των προγραμμάτων

Η κατάρτιση και διαπραγμάτευση (με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) μεσοπρόθεσμων περιφερειακών προγραμμάτων από τις κεντρικές αρχές και απύσης της περιφερειακής εκπροσώπησης, έχει γίνει πια αντιληπτό ότι δεν μπορεί να συνεχιστεί στα πλαίσια των νέων μεταρρυθμίσεων. Η ενεργός συμμετοχή των περιφερειακών εκπροσώπων στις διαδικασίες κατάρτισης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) κρίνεται πλέον όχι μόνο απαραίτητη, αλλά και υποχρεωτική. Η εμπειρία έδειξε ότι εάν κατά τη φάση κατάρτισης των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) δεν υπάρχει ουσιώδης διάλογος μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, τότε είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί εκ των υστέρων η θετική στάση των περιφερειακών και τοπικών αρχών στους στόχους και τα μέσα των ΚΠΣ. Συνεπώς, οι διαπραγματεύσεις για την κατάρτιση των ΚΠΣ γίνονται πλέον τριμερείς, με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των κεντρικών κυβερνήσεων και των περιφερειακών / τοπικών αρχών.

β) Τις επιτροπές παρακολούθησης των προγραμμάτων

Οι επιτροπές αυτές, οι οποίες είναι αποκεντρωμένες, αναλαμβάνουν την υλοποίηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Η έδρα τους βρίσκεται εντός της περιφέρειας που εκτελείτε το πρόγραμμα και η σύνθεση τους πρέπει να εξασφαλίζει την εκπροσώπηση των τοπικών αρχών και συμφερόντων.

γ) Την τεχνική βοήθεια σε περιφερειακό / τοπικό επίπεδο

Για να μπορέσουν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές να ανταποκριθούν στις υψηλές ευθύνες και τεχνοκρατικές γνώσεις που απαιτούνται τόσο κατά τη φάση σχεδιασμού όσο και υλοποίησης των προγραμμάτων, προβλέπεται η παροχή προς αυτές σημαντικών πόρων τεχνικής υποστήριξης. Η στελέχωση, η μηχανοργάνωση, η εκπόνηση μελετών, τα δίκτυα διεθνούς συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών, είναι τομείς στους οποίους η παρεχόμενη τεχνική βοήθεια, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η

τεχνική υποστήριξη προσβλέπει στην ανάπτυξη ισχυρών και αποτελεσματικών περιφερειακών διοικήσεων (Πλασκοβίτης, 1994), έτσι ώστε να λειτουργεί με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα η αρχή της εταιρικής σχέσης.

Με την αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων (το δεύτερο πακέτο Delors) για την προγραμματική περίοδο 1994-99, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, επιχειρείται μια ουσιαστική αναθεώρηση και διεύρυνση της εταιρικής σχέσης προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης εκπροσώπησης, της ανακατανομής αρμοδιοτήτων και της μεγαλύτερης αποκέντρωσης τόσο στις διαδικασίες σχεδιασμού των προγραμμάτων όσο και στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους. Προτείνεται λοιπόν η συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων (οργανισμοί, επιμελητήρια, συλλογικοί φορείς εργαζομένων, παραγωγικές τάξεις) με αρμοδιότητες στις περιοχές ή στους τομείς που θα αναλάβουν δράση (Ανδρικοπούλου, 2000 & Πλασκοβίτης, 1994).

Η αναβάθμιση, όμως, του ρόλου των περιφερειακών και τοπικών αρχών, που συναντάμε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ενισχύεται ακόμη περισσότερο τόσο με τη αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου ενόψει της προγραμματικής περιόδου 2000-2006²¹, όσο και με την τελευταία νέα αναθεώρηση για την περίοδο 2007-2013²². Στο σημερινό κανονιστικό πλαίσιο, σε σχέση με την «εταιρική σχέση», αναφέρονται τα εξής:

Η χορήγηση ενίσχυσης από τα Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ & Ταμείο Συνοχής) αποφασίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια στενής συνεργασίας, που στο εξής αναφέρεται ως «εταιρική σχέση», μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους.

Κάθε κράτος μέλος πρέπει να οργανώνει, σύμφωνα με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές, εταιρική σχέση με τις αρχές και τους φορείς που ορίζει σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και στον οικονομικό, κοινωνικό ή άλλο τομέα, όπου στη συνέχεια αναφέρονται ως «εταίροι». Συγκεκριμένα, συνάπτει εταιρική σχέση με: α) τις αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές, τις αρχές αστικών περιοχών και τις υπόλοιπες δημόσιες αρχές, β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και γ) κάθε άλλο κατάλληλο φορέα που εκπροσωπεί την κοινωνία των

²¹ Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

²² Σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της Λισσαβόνας και του Γκέτεμποργκ.

πολιτών, περιβαλλοντικούς εταίρους, μη κυβερνητικές οργανώσεις και φορείς που ευθύνονται για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την ευρεία και αποτελεσματική συμμετοχή όλων των κατάλληλων φορέων, και ιδιαίτερα τις περιφέρειες, στα διάφορα στάδια προγραμματισμού και στα πλαίσια των χρονικών ορίων που έχουν καθοριστεί για κάθε στάδιο. Βέβαια η εταιρική σχέση πρέπει να υλοποιείται σε πλήρη συμφωνία με τις ιδιαίτερες θεσμικές ρυθμίσεις κάθε κράτους μέλους, αλλά και την αντίστοιχη θεσμική, νομική και οικονομική αρμοδιότητα για κάθε κατηγορία εταίρου²³.

Επίσης, χαρακτηριστικό ενίσχυσης της εταιρικότητας / συνεργασίας στην επικράτεια της κοινότητας αποτελεί η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας (ΕΟΔΣ). Στόχος του Οργανισμού είναι να διευκολύνει και να προωθεί την διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών (διεθνική συνεργασία) καθώς και μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών (διαπεριφερειακή συνεργασία), προκειμένου να ενισχυθεί η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Ο ΕΟΔΣ είναι δυνατόν να αποτελείται από κράτη μέλη ή/και περιφερειακές και τοπικές αρχές ή/και τοπικούς δημόσιους φορείς, που στο εξής αναφέρονται ως «μέλη»²⁴.

Παρατηρείται, λοιπόν, διαχρονικά ότι στην 'τριεπίπεδη' οργάνωση του προγραμματισμού ενισχύεται όλο και περισσότερο το 'τρίτο' επίπεδο (περιφερειακό / τοπικό) και οι απόκεντρωμένες διαδικασίες προγραμματισμού και εφαρμογής των προγραμμάτων. Επομένως, ως αποτέλεσμα της ανάδειξης και αναβάθμισης του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου ρύθμισης είναι η ανάδειξη των τοπικών πρωτοβουλιών και η ενεργοποίηση και αξιοποίηση των ενδογενών αναπτυξιακών δυνάμεων (Χριστοφάκης, 2001).

Η προσπάθεια, όμως, της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποκέντρωση και ευρύτερη κινητοποίηση των τοπικών κοινωνιών, προωθείται πέρα από την εταιρική σχέση και με

²³ Βλ. α) στον Κανονισμό του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, Com (2004) 492 final, άρθρο 10 ~ Εταιρική Σχέση και β) στον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Com (2004) 423 final, άρθρο 5 ~ Χρηστή διαχείριση & εταιρική σχέση.

²⁴ Βλ. στον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας (ΕΟΔΣ), Com (2004) 496 final, άρθρο 1 ~ Φύση του ΕΟΔΣ & άρθρο 2 ~ Σύνθεση.

την εισαγωγή της *αρχής της επικουρικότητας*. Η αρχή αυτή εισήχθη για πρώτη φορά στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ) στο άρθρ.3B §2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (και έπειτα στο άρθρ.5 §2 της Συνθήκης του Άμστερνταμ) και προσπαθεί να λύσει το πρόβλημα της αρμοδιότητας σε κοινοτικό ή εθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η ΕΕ επιδιώκει την ανάθεση μεγαλύτερης ευθύνης, στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής, στο φορέα που είναι πιο κοντά στο κάθε φορά αντικείμενο της πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι οι πολιτικές σχεδιάζονται και εφαρμόζονται στο κατάλληλο κάθε φορά επίπεδο διοικητικής αρμοδιότητας (π.χ. ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό - τοπικό). Έτσι, ενώ η αρχή της εταιρικής σχέσης διαγράφει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των τριών επιπέδων διακυβέρνησης, η επικουρικότητα συμβάλλει στο συντονισμό των αρμοδιοτήτων με την έννοια ότι κατανέμει αρμοδιότητες στο κατά περίπτωση κατάλληλο επίπεδο διακυβέρνησης.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 3B 'η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της ορίζει η Συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης'. Αυτό δηλώνει ότι δεν πρέπει να επιχειρείται ή να ρυθμίζεται σε κοινοτικό επίπεδο κάτι που δύναται να ρυθμιστεί καλύτερα σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Συνεπώς, η αρχή αυτή καθιερώνει ένα είδος **τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας** με την πειστική αιτιολογία ότι, όταν οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες, έχουν αυξημένες προοπτικές αποτελεσματικότητας, αφού τους δημιουργούν ένα αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής σ' αυτές (Μούσης 2001, Καυκαλάς 2000, Παπαγιάννης 1999 & Παρασκευόπουλος 1997). Έτσι, μολονότι δεν υπάρχει άμεση αναφορά και διασύνδεση της αρχής της επικουρικότητας με την τοπική αυτοδιοίκηση (δηλ. την κατώτερη διοικητική βαθμίδα), εντούτοις η τοπική αυτοδιοίκηση έχει να κερδίσει, έστω έμμεσα, από την πρόβλεψη της αρχής, αφού μ' αυτήν διασφαλίζεται σε ένα βαθμό ότι η λήψη των αποφάσεων λαμβάνονται «όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες» (Μπέσιλα - Βήκα, 2001).

Άρα, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης (subsidiarity and partnership), μπορούμε να πούμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να προσδώσει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές μια ισότιμη θέση δίπλα στις Κοινοτικές και εθνικές αρχές, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002). Ταυτόχρονα, η αρχή της επικουρικότητας αποτρέπει την επέμβαση της ΕΕ στα εσωτερικά των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την θεσμική και πολιτική ευθύνη για το στρατηγικό προγραμματισμό, την τήρηση των κοινοτικών προτεραιοτήτων και την επαλήθευση των αποτελεσμάτων, ενώ τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες τους έχουν την αποκλειστική ευθύνη για τη λεπτομερή υλοποίηση του προγραμματισμού και της διαχείρισης των παρεμβάσεων (αποκεντρωμένη διαχείριση) (Ανδρικοπούλου, 2000).

Η αναβάθμιση, όμως, του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου προϋποθέτει και την ανασυγκρότηση – προσαρμογή της διοικητικής οργάνωσης των κρατών μελών στις νέες απαιτήσεις και την ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς αυτά τα επίπεδα. Συνεπώς, τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, προσπαθούν τώρα να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα και να υιοθετήσουν αποκεντρωμένες δομές διοίκησης, ώστε να αξιοποιήσουν στο έπακρο τις δυνατότητες που τους παρέχουν οι παραπάνω αρχές. Διότι, χωρίς την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς το περιφερειακό – τοπικό επίπεδο, οι αρχές της επικουρικότητας και εταιρικής σχέσης δεν έχουν πραγματική ισχύ και ουσιαστικά αποτελέσματα.

3.3. Η υιοθέτηση των Ευρωπαϊκών Χαρτών Αυτοδιοίκησης

Στην τάση ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης ιδιαίτερη σημασία έχουν δύο θεσμικά κείμενα. Τα κείμενα αυτά είναι ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» και η «Ευρωπαϊκή Χάρτα των Περιφερειών».

Ο *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας* (EXTA) αποτελεί διεθνή σύμβαση, η οποία καταρτίστηκε από την επιτροπή των υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και υπογράφηκε στις 15.10.1985²⁵. Στο κείμενο αυτό προβλέπεται ότι «η αρχή της τοπικής (δηλ. της τοπικής αυτοδιοίκησης) πρέπει να

²⁵ Ο χάρτης κυρώθηκε από την Ελλάδα με το νόμο 1850/89 (ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989)

αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το σύνταγμα» (άρθρ.2 του Χάρτη), ενώ στο άρθρ.3 προσδιορίζεται η έννοια της τοπικής αυτονομίας ως «το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου, με τη δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

Επίσης, σημαντική είναι και η διάταξη του άρθρ.3 §2 όπου προβλέπεται η γενική αρχή της λήψης των αποφάσεων όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες: «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας». Ενώ, στην §4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές, ώστε να μη μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή παρά μόνο στα πλαίσια του νόμου.

Ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ την 1.9.1988 και αποτελεί ένα από τα πλέον σημαντικά επιτεύγματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, διότι για πρώτη φορά υπάρχει σε ευρωπαϊκό επίπεδο ένα διεθνές συμβατικό κείμενο, το οποίο θέτει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις και προσδιορίζει το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνεπώς, κατ' αυτόν τον τρόπο, συμβάλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας «εκ των κάτω προς τα πάνω» όσο και στην αποκέντρωση αλλά και στη δημιουργία συνείδησης στον ευρωπαϊκό χώρο για την ανάγκη προστασίας του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα - Βήκα, 2001).

Επίσης, αξιοσημείωτη για τα περιφερειακά και τοπικά θέματα, αποτέλεσαν και τα ψηφίσματα των διασκέψεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των Περιφερειών (το Νοέμβριο του 1991 και τον Απρίλιο του 1994), για την υιοθέτηση της *Χάρτας των Περιφερειών της Κοινότητας*. Οι δυο αυτές Χάρτες κάνουν περισσότερο εμφανείς τις προθέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για προώθηση της αποκέντρωσης και της τοπικής - ενδογενούς ανάπτυξης, καθώς και την ανάδειξη του τοπικού επιπέδου ως πρωταρχικού παράγοντα για την επιτυχή πορεία της ΕΕ (Χριστοφάκης, 2001).

3.4. Η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών

Τον ρόλο των περιφερειών μέσα στην Κοινότητα, καθιερώνει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με τη δημιουργία μιας συμβουλευτικής επιτροπής αποτελούμενης από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης. Η Επιτροπή αυτή έχει τη δυνατότητα να εκφέρει τη γνώμη της είτε κατόπιν αιτήματος του Συμβουλίου ή της Επιτροπής για τα θέματα που προβλέπει η Συνθήκη²⁶, είτε με δική της πρωτοβουλία σε θέματα που κρίνει σκόπιμο ότι πρέπει να εκφράσει την άποψη της, κυρίως μάλιστα όπου θεωρεί ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα (Μούσης, 2001).

Πρότυπο για τη σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών αποτέλεσε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), που έχει και αυτή γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Όμως, η Επιτροπή των Περιφερειών διαφέρει από την ΟΚΕ, στο ότι σ' αυτή δεν εκπροσωπούνται ομάδες συμφερόντων, αλλά εκπρόσωποι όλων των περιφερειακών οργανισμών των κρατών μελών (τοπική αυτοδιοίκηση και περιφέρειες). Ο διορισμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών γίνεται από το Συμβούλιο με ομόφωνη απόφαση, ύστερα από πρόταση των κρατών μελών για τέσσερα χρόνια και η θητεία τους μπορεί να ανανεωθεί. Οι 222 εκπρόσωποι της ΕτΠ²⁷, όσα και τα μέλη της ΟΚΕ, εκφράζουν τακτικά τη γνώμη τους σχετικά με τη υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής και της μείωσης των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στην Ένωση. Εξάλλου, 'ο ρόλος της ΕτΠ είναι η προβολή της τοπικής και περιφερειακής αντίληψης στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας' (Μπενέκος, 2004).

Επομένως, πρόκληση για την Επιτροπή των Περιφερειών, αλλά και το 'κλειδί' της επιτυχίας της είναι προφανώς η ποιότητα των γνωμοδοτήσεων της. Εάν η ΕτΠ πετύχει έκδοση γνωμοδοτήσεων υψηλής στάθμης, με πειστική επιχειρηματολογία, με διορατικότητα στις πολιτικές τοποθετήσεις της, με ευρηματικότητα στις προτεινόμενες λύσεις, θα εδραιώσει τη θέση της και θα αποτελέσει το πρόπλασμα της μελλοντικής

²⁶ Η γνώμη της Επιτροπής Περιφερειών ακούγεται υποχρεωτικά από το Συμβούλιο και την Επιτροπή στους παρακάτω τομείς κοινοτικής δράσης: παιδείας, επαγγελματικής εκπαίδευσης, απασχόλησης, κοινωνικών υποθέσεων, δημόσιας υγείας, περιβάλλοντος, πολιτισμού, μεταφορών, διευρωπαϊκών δικτύων και των διαρθρωτικών ταμείων.

²⁷ Όσον αφορά το μέλλον της ίδιας της ΕτΠ μετά τη διεύρυνση, η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει ένα πλήθος νέων μελών, που θα προέρχονται από τα νέα κράτη μέλη. Ο μέγιστος αριθμός των μελών ορίστηκε στα 350.

αλλά εδραίας εμφάνισης της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο, στη δημιουργία της Ευρώπης των λαών (Παπαγιάννης, 1999).

3.5. Οι διαρθρωτικές πολιτικές της ΕΕ στην προσπάθεια ενεργοποίησης των ενδογενών παραγωγικών δυνάμεων των περιοχών της

Οι ιδρυτικές συνθήκες της Κοινότητας και κυρίως η Συνθήκη της ΕΟΚ. (Συνθήκη της Ρώμης το 1957), παρότι αναγνώριζαν το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων, δεν περιλάμβαναν ρητά την περιφερειακή πολιτική ως πολιτική της ΕΟΚ (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης 2002). Οι δύο βασικοί παράγοντες που συντέλεσαν στην προώθηση της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής ήταν πρώτον, η επιδείνωση των περιφερειακών ανισοτήτων μετά από την πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας και δεύτερον, η αναγνώριση ότι οι περιφερειακές ανισότητες θα παρεμπόδιζαν την οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού χώρου.

Η αδυναμία των φτωχότερων χωρών της ΕΕ (π.χ. Πορτογαλία και Ελλάδα), να διαθέσουν τους απαραίτητους χρηματοδοτικούς πόρους για την αντιμετώπιση των περιφερειακών τους προβλημάτων, κατέστησε την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική ως μια πολιτική βασιζόμενη στην χρηματοδοτική αλληλεγγύη των κρατών μελών. Η πολιτική αυτή επιτρέπει τη μεταφορά ενός ποσοστού, το οποίο υπερβαίνει το 35% του προϋπολογισμού της Ένωσης, και τροφοδοτείται ως επί το πλείστον από τα πλουσιότερα κράτη μέλη, προς όφελος των μειονεκτικότερων περιφερειών. Αυτή η πρακτική δεν ευνοεί μόνο τις δικαιούχες χώρες, άλλα επίσης και τις χώρες που είναι καθαροί εισφορείς στον κοινοτικό προϋπολογισμό και των οποίων οι επιχειρήσεις επωφελοούνται, εις ανταπόδοση, από σημαντικές δυνατότητες επενδύσεων σε περιφέρειες στις οποίες ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες δεν έχουν ακόμα πραγματικά αρχίσει να λαμβάνουν χώρα. Χάρη στην περιφερειακή πολιτική, το σύνολο των περιφερειών συμμετέχουν στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης.

Οι κύριοι 'ενδιάμεσοι σταθμοί' της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης (για την προώθηση της τοπικής / περιφερειακής ανάπτυξης) είναι τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Διότι σε όλα τα κράτη μέλη, τα Διαρθρωτικά Ταμεία επιδρούν ως βασικοί 'μοχλοί εκκίνησης' των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων που είναι σε θέση να δώσουν ώθηση στην

οικονομία μιας περιφέρειας. Βέβαια καθένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία διατηρεί μια θεματική ειδικότητα και ενεργεί με τρόπο συγκεκριμένο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001).

- **Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ):** χρηματοδοτεί υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία απασχόλησης, έργα τοπικής ανάπτυξης καθώς και ενισχύσεις προς τις ΜΜΕ.
- **Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ):** χρηματοδοτεί την κατάρτιση ανέργων και μειονεκτικών ομάδων, που επιθυμούν να επιστρέψουν στην αγορά εργασίας προκειμένου να αρχίσουν μια επιχειρηματική δραστηριότητα ή να συμμετάσχουν σε τοπικές πρωτοβουλίες. Παράλληλα, ενισχύει την κατάρτιση συμβούλων ανάπτυξης, ειδικών επαγγελματικού προσανατολισμού και εμπειρογνομόνων επαγγελματικής ένταξης.
- **Το τμήμα ‘Προσανατολισμού’ του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ-Π):** χρηματοδοτεί διάφορες δράσεις στον αγροτικό τομέα (τοπική ανάπτυξη σε αγροτικές περιοχές) και την ενίσχυση των γεωργών, κυρίως των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.
- **Το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας:** αποσκοπεί στην προσαρμογή και τον εκσυγχρονισμό των εξοπλισμών των περιοχών που εξαρτώνται από την αλιεία.

Βέβαια, εκτός από τα διαρθρωτικά ταμεία ένα σημαντικό τμήμα κοινοτικών πόρων διοχετεύεται στην προώθηση του ενδογενούς δυναμικού, μέσω των «σφαιρικών δανείων» που χορηγεί η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ). Η διαχείριση των επιχορηγήσεων αυτών ανατίθεται σε κατάλληλους ενδιάμεσους φορείς σε περιφερειακό / τοπικό επίπεδο. Επομένως, αναπτύσσεται η δυνατότητα συντονισμού και διαπλοκής διαφόρων δράσεων σε τοπικό επίπεδο, κάνοντας ευχερέστερη την αξιοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων για τους τοπικούς φορείς, ιδιαίτερα από την άποψη της χρηματοδότησης (Ποταμιάνος, 1991).

Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι η Κοινωνική Περιφερειακή Πολιτική, μέσα από τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων και των λοιπών χρηματοδοτικών μέσων,

προωθεί ολοένα και περισσότερο τη χωρική διάσταση των παρεμβάσεων²⁸ και την ενίσχυση των δράσεων που υποβοηθούν την τοπική αναπτυξιακή διαδικασία²⁹.

Σημαντική συμβολή προς αυτή την κατεύθυνση έχουν οι *Κοινοτικές Πρωτοβουλίες* (Κ.Π). Τα διεθνικά αυτά προγράμματα (κυρίως τομεακά) δημιουργήθηκαν ως συμπληρωματικά των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων σε συγκεκριμένες προβληματικές περιοχές. Η κατηγορία αυτή παρεμβάσεων διαμορφώνεται απ' την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με τα κράτη μέλη να υποβάλλουν προτάσεις και να αναλαμβάνουν την εφαρμογή συγκεκριμένων προγραμμάτων. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες για την προγραμματική περίοδο 2000-2006 περιορίζονται σε τέσσερις (από δεκατρείς της προηγούμενης περιόδου) και είναι οι εξής:

Leader plus: προωθεί πιλοτικές ολοκληρωμένες στρατηγικές αειφόρου ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές, οι οποίες εκπονούνται και υλοποιούνται από τοπικές εταιρικές σχέσεις (χρηματοδότηση ΕΓΤΠΕ-Π).

Urban II: επικεντρώνει τη στήριξη του σε καινοτόμες στρατηγικές για την ανάπλαση των πόλεων και αστικών περιοχών που βρίσκονται σε κρίση (χρηματοδότηση από τα ΕΤΠΑ).

Interreg III: προάγει τη διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία, δηλαδή τη δημιουργία διασυνοριακών εταιρικών σχέσεων, προκειμένου να ενθαρρύνει την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών που εκτείνονται σε περισσότερες από μια περιφέρειες (χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ).

²⁸ Εξάλλου, ο χωρικός προσανατολισμός στις παρεμβάσεις της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας, διαφαίνεται και από τους στόχους που θέτει στις μέχρι στιγμής προγραμματικές περιόδους (1989-93, 1994-99 & 2000-06). Από τους τρεις στόχους της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 οι δύο πρώτοι έχουν αποκλειστικά χωρική διάσταση, ενώ ο τρίτος αν και αποτελεί θεματικό στόχο, έχει έμμεση χωρική αναφορά:

_____ Στόχος 1: Προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

_____ Στόχος 2: Στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες.

_____ Στόχος 3: Στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.

²⁹ Εξαιρετικά σημαντικό είναι ότι τα Σχέδια Ανάπτυξης των κρατών μελών (δηλ. τα έγγραφα που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στην ΕΕ για έγκριση και εφαρμογή των ΚΠΣ) προϋποθέτουν τη συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών φορέων (εταίρων) σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Equal: αποσκοπεί στην διακρατική συνεργασία για την προώθηση νέων μέσων καταπολέμησης των διακρίσεων και ανισοτήτων στην αγορά εργασίας (χρηματοδότηση από το ΕΚΤ).

Τα βασικά χαρακτηριστικά υλοποίησης των Κ.Π. είναι:

- Η απλούστευση των διαχειριστικών διαδικασιών, με την έννοια ότι χρηματοδοτούνται μόνο από ένα ταμείο
- Η ιδιαίτερη έμφαση στην εταιρική σχέση
- Η δημιουργία δικτύων για την ανταλλαγή εμπειριών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003).

Η λογική των προγραμμάτων αυτών είναι η επίλυση προβλημάτων που αφορούν την Ένωση στο σύνολο της και τα οποία αντιμετωπίζονται καλύτερα μέσω της συγκροτημένης δράσης των κρατών μελών. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης και υλοποίησης των προγραμμάτων αυτών απαιτείται η ενεργός συμμετοχή των περιφερειακών - τοπικών αρχών και των συλλογικών φορέων. Το γεγονός ότι οι αιτήσεις συμμετοχής / διεκδίκησης των κρατών μελών στις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες συνήθως έχουν τη μορφή επιχειρησιακών προγραμμάτων σε εθνικό ή (κυρίως) σε περιφερειακό επίπεδο, κάνει εμφανές την ολοένα και μεγαλύτερη σημασία του τοπικού επιπέδου και τη δράση των τοπικών θεσμικών φορέων.

Η εφαρμογή των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών στοχεύει στην ενεργοποίηση και ανάδειξη των ενδογενών δυνάμεων μέσα από:

- την ενίσχυση της τοπικής συνείδησης, των γνώσεων και των ικανοτήτων οργάνωσης και διαχείρισης των τοπικών φορέων
- την ενθάρρυνση της τοπικής επιχειρηματικότητας
- τον εντοπισμό και την αξιοποίηση των τοπικών πόρων
- τη δημιουργία δικτύων συνεργασιών μεταξύ των ατόμων και φορέων σε τοπικό – περιφερειακό, διαπεριφερειακό και διακρατικό επίπεδο και στην ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας.

Συνεπώς, οι βασικότερες κατευθύνσεις της ΕΕ σε σχέση με προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, η οποία προκύπτει από τα περισσότερα προγράμματα που ‘τρέχουν’ στον ευρωπαϊκό χώρο σήμερα, είναι η προώθηση των τοπικών πρωτοβουλιών και η ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου μέσα από την αναβάθμιση και τη συνεργασία των φορέων και υπηρεσιών στήριξης αυτών των πρωτοβουλιών, τόσο σε τοπικό όσο και περιφερειακό επίπεδο.

Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ΕΕ προσπαθεί να ενσωματώσει τη φιλοσοφία και τα πεδία δράσης των σημερινών κοινοτικών πρωτοβουλιών URBAN, EQUAL (που κινούνται προς αυτή την κατεύθυνση – ενδυνάμωση της τοπικής κοινωνίας – με τη συμμετοχή όλο και περισσότερων τοπικών φορέων στις διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων) στις προτεραιότητες των επιχειρησιακών προγραμμάτων των κρατών μελών ή των περιφερειών.

Η στρατηγική και οι πόροι της πολιτικής συνοχής (για την περίοδο 2007-2013 / Δ΄ ΚΠΣ), αναδιαρθρώνονται γύρω από τρεις νέους στόχους προτεραιότητας των διαρθρωτικών δράσεων, με τίτλους «Σύγκλιση», «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» και «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία». Αξιοσημείωτο είναι ότι εκτός από το στόχο «Συνεργασία», τα προγράμματα των στόχων «Σύγκλιση» και «Ανταγωνιστικότητα» θα καλύψουν επίσης δράσεις συνεργασίας, συγκεκριμένα διαπεριφερειακής, μεταξύ των αρχών που θα συμμετάσχουν σε κάποιο πρόγραμμα και αυτών τουλάχιστον ενός κράτους μέλους. Ενώ, ολόκληρη η επικράτεια της Ένωσης είναι επιλέξιμη για τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών δικτύων συνεργασίας και ανταλλαγής.

Χωρίς την συνεργασία, όμως, των τοπικών φορέων (σε κλίμακα πόλης - περιφέρειας) και την ενδυνάμωση των ενδογενών δυνάμεων είναι εξαιρετικά δύσκολο να αξιοποιηθούν με τον καλύτερο τρόπο τόσο η προκύπτουσα γνώση και εμπειρία των ευρωπαϊκών προγραμμάτων όσο και η δυνατότητα διεκδίκησης χρηματοδοτικών πακέτων που η ΕΕ προσφέρει για την υλοποίηση συνεργασιών (διασυνοριακή συνεργασία και διαπεριφερειακά, διασυνοριακά και διακρατικά δίκτυα).

Είναι πλέον φανερό, ότι αν ο στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπήρξε το αποτέλεσμα της πολιτικής βούλησης των κρατών, η πραγματοποίησή του μπορεί να στηριχθεί μόνο στους ισχυρούς οικονομικούς και πολιτικούς δεσμούς των πόλεων και

περιφερειών που συνθέτουν τον ευρωπαϊκό χώρο. Ο νέος ρόλος της αυτοδιοίκησης στην ολοκλήρωση και ανάπτυξη της νέας Ευρώπης εκφράζεται κυρίως μέσα από τη δράση σε προγράμματα διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας, όπου η συμμετοχή είναι ελεύθερη ανάλογα με τις δυνατότητες και τις ικανότητες της κάθε τοπικής και περιφερειακής αρχής (Μπεριάτος, 1995: 199).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

Τοπική Αυτοδιοίκηση & νέες μορφές διακυβέρνησης

4.1. Εισαγωγή

Για την Αυτοδιοίκηση δεν υπάρχει μονοσήμαντος και ξεκάθαρος ορισμός. Περιγραφικά με τον όρο Αυτοδιοίκηση εννοούμε την *αποκεντρωμένη διοίκηση* μιας περιοχής, που εργάζεται για τη συνεχή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κατοίκων της (Παπαγεωργίου, 1982).

Η βελτίωση, όμως, της ζωής του πληθυσμού μιας περιοχής συνδέεται άμεσα με την επίλυση των τοπικών προβλημάτων³⁰. Από θεωρητική άποψη διακρίνουμε δυο θεωρητικές οριοθετήσεις του «τοπικού» προβλήματος, που αντιστοιχούν και σε διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις. Η πρώτη αφορά την οριοθέτηση του τοπικού προβλήματος κάτω από το πρίσμα της ικανοποίησης των βασικών αναγκών (*θεωρία των βασικών αναγκών*), ενώ η δεύτερη εντάσσεται κάτω από το πρίσμα της διοικητικής πρακτικής (*θεσμική / διοικητική προσέγγιση*).

Στη πρώτη προσέγγιση (ικανοποίησης των βασικών αναγκών) το συνολικό πλέγμα των τοπικών προβλημάτων οριοθετείται στο επίπεδο της «αυτοδύναμης» τοπικής κοινωνίας. Οι ανάγκες αυτές προκύπτουν μέσα από την τοπική συγκρότηση και στη βάση αυτή οριοθετούν μια εναλλακτική «εκ των κάτω» προοπτική κοινωνικής ανάπτυξης. Όμως, παρόλο που η προσέγγιση αυτή ευαισθητοποιεί προς της κατεύθυνση της προβληματικής των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και ταυτόχρονα θέτει την προοπτική μιας οριοθέτησης των τοπικών αναγκών και προβλημάτων μέσα από τις εσωτερικές συνθήκες συγκρότησης τους, εντούτοις (η προσέγγιση αυτή) δεν διαβλέπει ότι η τοπική «ανάγκη» δεν προκύπτει άμεσα, αλλά συγκροτείται ως έκφραση ενός ιδιότυπου καταμερισμού της εργασίας, όπου υπεισέρχεται η διαφοροποίηση μεταξύ δομικών στοιχείων εθνικής και τοπικής κοινωνίας και όπου αντίστοιχα, σε τοπικό επίπεδο, προκύπτουν διαρθρωτικά στοιχεία τα οποία «απαιτούν» είτε εθνική είτε τοπική είτε και καθόλου ρύθμιση, ανάλογα με το βαθμό εκσυγχρονισμού και τις ιδιαιτερότητες της κοινωνίας.

³⁰ Συνδέοντας την έννοια του «τοπικού προβλήματος»: α) με τους όρους συγκρότησης κοινωνικών σχέσεων σε σχέση με τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας, όπως εξειδικεύεται τοπικά, και β) με τις διαδικασίες, τα περιεχόμενα και την έκταση κρατικών πολιτικών ρύθμισης στην περιφέρεια.

Δεδομένου ότι το τοπικό πρόβλημα είναι έκφραση της τοπικής κοινωνικής συγκρότησης, πρέπει να εξετασθεί παράλληλα με τις ομάδες και τάξεις οι οποίες σε τοπικό επίπεδο είτε εκφράζουν «το πρόβλημά τους» μέσα από τους θεσμούς και προσπαθούν να το λύσουν στα πλαίσια συμμετοχής σ' αυτούς, είτε παρακάμπτοντας τους τοπικούς θεσμούς το θέτουν σε ανώτερα επίπεδα, είτε ακόμα προχωρούν σε διαδικασίες αυτορρύθμισης.

Στην δεύτερη προσέγγιση το «τοπικό πρόβλημα» οριοθετείται από την οπτική γωνία της συγκρότησης και καταμερισμού ευθυνών και εργασίας της διοικητικής μηχανής και είναι η προσέγγιση που κυριαρχεί στις περισσότερες αναλύσεις και προτάσεις για διοικητική αποκέντρωση, περιφερειοποίηση και περιφερειακή ανάπτυξη³¹. Πολλές φορές, όμως, η κοινωνική πραγματικότητα θέτει προβλήματα, τα οποία, αν και έχουν χαρακτηριστεί τοπικά, κάτω από το πρίσμα της διοικητικής ιεράρχησης, υπερβαίνουν το τοπικό και ανάγονται στα πλαίσια κεντρικών πολιτικών αποφάσεων.

Στα πλαίσια αυτά, η οριοθέτηση του «τοπικού προβλήματος» πρέπει να αναζητηθεί στο συγκεκριμένο τύπο διαπλοκής κοινωνικών σχέσεων και διοικητικών μηχανισμών με αναφορά το εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Ψυχοπαίδης & Γετίμης, 1989: 24-27).

4.2. Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Οι θεσμοί της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του σύγχρονου κράτους και των μορφών δράσης του. Όμως, αυτοί οι θεσμοί δεν παραμένουν αναλλοίωτοι ούτε στο χρόνο ούτε στο χώρο. Απεναντίας, εντάσσονται σε μια συνολικότερη στρατηγική εξουσίας, η οποία, όμως, βρίσκεται πάντα αντιμέτωπη με τη ρευστή πραγματικότητα των κοινωνικών σχέσεων. Στην προσπάθεια της να μορφοποιήσει αυτές τις κοινωνικές σχέσεις, η κρατική δράση αναγκάζεται να τις ενσωματώσει και μαζί μ' αυτές να ενσωματώσει και τις αντιφάσεις τους. Έτσι, το κράτος ως κατ' εξοχήν φορέας εξουσίας, δεν είναι ποτέ κάτι δεδομένο και αμετάβλητο, ενώ προσπαθεί πάντα να διαδραματίσει διπλό ρόλο. Από τη μια

³¹ π.χ. ο χαρακτηρισμός ενός προβλήματος ως «τοπικού» γίνεται με διοικητικά συνήθως κριτήρια διαβάθμισης επιπέδων αρμοδιοτήτων της Διοίκησης / Αυτοδιοίκησης.

πλευρά είναι δέκτης των κοινωνικών μεταβολών τις οποίες παρακολουθεί προσπαθώντας να προσαρμοστεί και να ανταποκριθεί σ' αυτές, και από την άλλη, προσπαθεί να διαμορφώσει το ίδιο τους όρους και της συνθήκες ενσωμάτωσης του κοινωνικού στο πολιτικό.

Συνεπώς, η εξέλιξη του θεσμού της αυτοδιοίκησης πρέπει να μελετηθεί μέσα από τους πολιτικούς (αλλά και κοινωνικούς) μετασχηματισμούς του χωρικού μοντέλου εξουσίας στην μεταδικτατορική Ελλάδα, οι οποίοι μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις βασικά περιόδους: α) την περίοδο 1975-1982, β) την περίοδο 1982-1994, γ) την περίοδο 1994-1998 και δ) την περίοδο 1998 μέχρι σήμερα.

4.2.1. Η περίοδος 1975-1982

Η Ελλάδα εισέρχεται στην μεταδικτατορική εποχή έχοντας κληρονομήσει ένα αυταρχικό και συγκεντρωτικό μοντέλο περιφερειακής οργάνωσης της κοινωνίας. Μέσα από μια λογική αυστηρού ελέγχου και αυταρχικών ρυθμίσεων, οι ως τότε υφιστάμενες περιφερειακές δομές είχαν ως βασικό στόχο την άγρυπνη αστυνόμευση και επιτήρηση του κοινωνικού χώρου που βρίσκονταν μακράν του κέντρου. Συνεπώς, οι λεγόμενες «τοπικές αρχές» δεν ήταν τίποτε άλλο, παρά τα «μάτια» και τα «αφτιά» της κεντρικής εξουσίας.

Κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, η αποκατάσταση της συνταγματικής νομιμότητας και δημοκρατικής λειτουργίας του θεσμού της αυτοδιοίκησης είναι γεγονός. Η διεξαγωγή ελεύθερων δημοκρατικών εκλογών στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση εξασφαλίζει νέες βάσεις στις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας και οδηγεί στη εκρίζωση πολλών στοιχείων αυταρχικότητας που καθοδηγούσαν ως τότε το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας.

Όμως, η συγκεντρωτική φυσιογνωμία του συστήματος διατηρείται και σ' αυτή την περίοδο. Το κεντρικό κράτος διατηρεί μια ισχυρή πολιτική παρουσία στον περιφερειακό χώρο, με την παρουσία μιας δοτής από το κέντρο νομαρχίας που λειτουργεί ως προέκταση του κεντρικού επιπέδου λήψης αποφάσεων. Η λειτουργία του κρατικού νομάρχη και η ισχύ που διαθέτει λόγω της ειδικής σχέσης που τον συνδέει με το κέντρο, στερεί συνεπώς την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση από τη δυνατότητα ουσιαστικών παρεμβάσεων και διευρυνμένων αρμοδιοτήτων (Γεωργαντάς & Ψυχάρης, 2000).

4.2.2. Η περίοδος 1982-1994

Υποπερίοδος 1982-88:

Κατά τη δεκαετία του '80 ένα μεγάλο μέρος της πολιτικής δραστηριότητας επικεντρώνεται προς την κατεύθυνση της χωρικής ανακατανομής της διοικητικής εξουσίας. Ο δημοκρατικός προγραμματισμός και η εκτεταμένη τοπική συναίνεση που προϋποθέτει η εντατικοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας στην περιφέρεια, η επέκταση του «κοινωνικού κράτους» και οι διαδικασίες αναβάθμισης της τοπικής κοινωνίας, είναι οι κύριοι σκοποί της μετάβασης από ένα σύστημα κεντρικών ρυθμίσεων σε μια αποκεντρωμένη και ευέλικτη διοικητική πολιτική εξουσία.

Στα πλαίσια αυτά ενισχύεται ο ρόλος του «τοπικού κράτους» το οποίο συγκροτείται με βασικό πυρήνα την προϋπάρχουσα νομαρχιακή διοίκηση και με την παράλληλη ανάπτυξη διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και τους νέους θεσμούς συμμετοχής, με πρόθεση να εξασφαλιστεί η κοινωνική συναίνεση / συμμετοχή σε τοπικό επίπεδο. Τα κύρια συμμετοχικά όργανα (σ' αυτό το επίπεδο) είναι:

- Τα *Νομαρχιακά Συμβούλια*, τα οποία περιλαμβάνουν τη συμμετοχή εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης, των τοπικών κοινωνικών φορέων και των παραγωγικών τάξεων
- Τα *Επαρχιακά Συμβούλια*, κυρίως στο νησιωτικό χώρο, στα οποία εκφράζονται ζητήματα προγραμματισμού και συμμετοχής σε μικρότερες τοπικές ενότητες
- Τα *Συνοικιακά Συμβούλια* στους Δήμους των αστικών κέντρων, άμεσα εκλεγμένα, σε χωρικό επίπεδο συνοικίας – γειτονιάς
- Οι *Λαϊκές Συνελεύσεις*, ως άμεση έκφραση των τοπικών προβλημάτων και αναγκών σε επίπεδο κοινότητας και μικρών οικισμών (Ψυχοπαίδης & Γετίμης, 1989: 22).

Τα πρώτα χρόνια αυτής της περιόδου (1982-1988), το χωρικό μοντέλο εξουσίας χαρακτηρίζεται, λοιπόν, από στοιχεία του παλιού νομαρχιακού μοντέλου αποκέντρω-

σης με οιωνεί αυτοδιοικητικά ψήγματα εκπροσώπησης. Ο Ν.1235/82 διατηρεί τον δото από το κέντρο νομάρχη πλαισιώνοντάς τον, όμως, με τα ο θεσμό του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Οπότε, με τον τρόπο αυτό η τυπική νομιμότητα της Νομαρχιακής Διοίκησης εμπλουτίζεται με στοιχεία ευρύτερης πολιτικής νομιμοποίησης, έμμεσου όμως χαρακτήρα, στο βαθμό που η αυξημένη κοινωνική συναίνεση προκύπτει από την εισδοχή νέων μελών από τις τοπικές ομάδες συμφερόντων.

Συνεπώς, και πάλι τα όρια και οι δυνατότητες αυτού του μοντέλου είναι ορατά και απορρέουν κυρίως από τον περιορισμένο ορίζοντα αντιπροσωπευτικότητας του νέου πολιτικού σχήματος, το οποίο επιμένει να κατανοεί τη συμμετοχή ως λειτουργική εισδοχή ήδη οργανωμένων συμφερόντων (Γεωργαντάς & Ψυχάρης, 2000).

Υποπερίοδος 1988-94:

Η συμμετοχή της Ελλάδας στις ταχύρυθμες διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η θεσμική πίεση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων χρηματοδότησης, προϋποθέτουν τον άμεσο επαναπροσδιορισμό της δομής και λειτουργίας των αυτοδιοικητικών οργάνων, αλλά και την εισαγωγή νέων μορφών διοίκησης και τοπικής ρύθμισης, ανάλογων των ευρωπαϊκών. Τόσο τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (1986-92) όσο και το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-93) αποτέλεσαν τις πρώτες προσπάθειες της Κοινότητας για εφαρμογή της ολοκληρωμένης ανάπτυξης, συμβάλλοντας παράλληλα στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών και τη συμμετοχή τους στη διαδικασία προγραμματισμού. Επομένως, τη στιγμή που στην Ευρώπη συζητείται η διαδικασία της περιφερειακής αποκέντρωσης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κέντρο στα θεσμοθετημένα περιφερειακά όργανα, η συνεχιζόμενη καθυστέρηση εισαγωγής σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες για τη χώρα³² (Κωστόπουλος, 1993).

Η έλλειψη υποδομών και αποτελεσματικών μηχανισμών περιφερειακής διαχείρισης γίνεται έντονα αισθητή με την έναρξη του Α' Κ.Π.Σ.. Όμως, αυτή η περίοδος (1988-1994) συνιστά μια αποφασιστικής σημασίας καμπή για τη χώρα, διότι την ίδια στιγμή

³² Όσο περισσότερο προχωράει η διαδικασία της Ολοκλήρωσης (άρση των περιορισμών στο εμπόριο και στην κίνηση των συντελεστών παραγωγής), χωρίς τις απαραίτητες αναδιαρθρώσεις με την εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, τόσο λιγότερο είναι πιθανό να υπάρξει σύγκλιση με τις δυνάμεις της αγοράς.

που η εγγώρια πολιτική εξουσία προσπαθεί με πειραματισμούς να λύσει το πρόβλημα της σύστασης περιφερειακών δομών εξουσίας στο εσωτερικό της, η ίδια η χώρα στο σύνολο της καθίσταται εκ των πραγμάτων περιφέρεια της Ευρώπης. Συνεπώς, το κεντρικό κράτος οδηγεί στη σκέψη ότι η περιφερειοποίηση του συνόλου της χώρας στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθιστά περιττή την εξεύρεση λύσης στο πρόβλημα της συγκρότησης περιφερειακών δομών εξουσίας, με αποτέλεσμα την αδρανοποίηση του κράτους προς αυτή την κατεύθυνση.

Έτσι, η έντονα περιφερειακή δομή και φυσιογνωμία των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων βρίσκει χαρακτηριστικά απροετοίμαστη την ελληνική πολιτική εξουσία. Διαμορφώνεται, δηλαδή, ένα καθεστώς θεσμικής και πολιτικής ανεπάρκειας στην περιφέρεια, από την οποία βγαίνει σαφέστατα ενισχυμένο το κέντρο, αφού εκ των πραγμάτων το ίδιο έρχεται να καλύψει το τεράστιο πολιτικό κενό που δημιουργείται στην αναπτυξιακή γεωγραφία της χώρας (Γεωργαντάς & Ψυχάρης, 2000).

4.2.3. Η περίοδος 1994-1998

Κατά την εν λόγω περίοδο, οπότε και τίθεται σε εφαρμογή το Β΄ Κ.Π.Σ., του οποίου ο όγκος και οι στόχοι των χρηματοδοτήσεων ήταν αισθητά πιο διευρυμένα σε σχέση με το Α΄ Κ.Π.Σ., σημειώθηκαν κάποιες σημαντικές προσπάθειες κατασκευής ενός θεσμικού πλαισίου ανάπτυξης στην Ελλάδα, με σκοπό να εξασφαλιστεί η εξειδίκευση των αναπτυξιακών επιλογών και συνεπώς η προσαρμογή τους στις ιδιαιτερότητες της κατά περίπτωση γεωγραφικής ενότητας σχεδιασμού και προγραμματισμού της ανάπτυξης. Προϋπόθεση ήταν λοιπόν η οριζόντια λειτουργία των θεσμών του περιφερειακού χώρου μέσα από τη συγκρότηση ενιαίων και αυτοτελών διοικητικών μονάδων. Συνεπώς, με το Ν.2218/94 επιχειρείται: α) η κατάργηση των νομαρχιών και η αντικατάστασή τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, β) η μεταβολή της μορφής και της διαδικασίας εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης και γ) η μεταφορά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους από το νομό στην περιφέρεια.

Επομένως, αυτή την περίοδο, μετά από αρκετά χρόνια δισταγμών, έχουμε και την ενεργοποίηση της περιφερειακής βαθμίδας (ως ενιαίας μονάδας αποκέντρωσης) με ουσιαστικές πλέον αρμοδιότητες τόσο στους τομείς σχεδιασμού και προγραμματισμού

όσο και στο συντονισμό του εθνικού σχεδίου ανάπτυξης³³. Βέβαια, τόσο ο διορισμένος από το κέντρο περιφερειάρχης όσο και η μεταφύτευση της δομής του νομαρχιακού μοντέλου χωρικής εξουσίας στο εσωτερικό του νέου θεσμού (της περιφερειακής διοίκησης) κάνουν εμφανή την ανησυχία της κεντρικής πολιτικής εξουσίας για το ενδεχόμενο μιας ανεξέλεγκτης αυτονομησης των αυτοδιοικητικών θεσμών (Γεωργαντάς & Ψυχάρης, 2000).

Επιπλέον, την περίοδο αυτή πραγματοποιείται η πρώτη, μεταπολεμικά, ουσιαστική προσπάθεια ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με το νόμο 2539/1997 (περισσότερο γνωστός ως Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»), οι υπάρχοντες μέχρι τότε πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δήμοι και Κοινότητες) ξαναμοιράστηκαν σύμφωνα με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του προαναφερόμενου νόμου συνιστώνται νέοι δήμοι και κοινότητες που προκύπτουν από τη συνένωση των υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων. Συγκεκριμένα, με την εφαρμογή του «Ι. Καποδίστρια», από τους 369 δήμους και τις 5.554 κοινότητες που υπήρχαν σε ολόκληρη τη χώρα βάσει της απογραφής του 1991, φτάσαμε στους 900 δήμους και τις 133 κοινότητες³⁴.

Είναι φανερό, λοιπόν, ότι στο τέλος της δεκαετίας του 1990, υιοθετείται ουσιαστικά ένα μεικτό πρότυπο πολιτικής που συνδυάζει τα δύο κυρίαρχα, της «εκ των άνω» ανάπτυξης, με την ολοκληρωμένη – ενδογενή ή «εκ των κάτω» ανάπτυξη. Όμως, οι μελλοντικές τάσεις στον προγραμματισμό, που προσδιορίζονται από τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φαίνεται να ενισχύουν επιπλέον τις διαδικασίες της τοπικής – ενδογενούς ανάπτυξης και των διαδικασιών σχεδιασμού και προγραμματισμού σε τοπικό επίπεδο.

³³ Ενώ λοιπόν η χώρα διαιρείται σε 13 Περιφέρειες με το Προεδρικό Διάταγμα 51/1987 «Καθορισμός των Περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης», τελικά η ενεργοποίηση της περιφερειακής βαθμίδας υλοποιείται μετά από αρκετά χρόνια με το νόμο 2503/1997. Η ενεργοποίηση αυτού του θεσμικού επιπέδου οργάνωσης κρίνεται ως επιτακτική ανάγκη για τη χώρα, καθώς, στα πλαίσια της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής, η διαμόρφωση Αναπτυξιακής Στρατηγικής, η αναμόρφωση του Θεσμικού Πλαισίου και η εφαρμογή Προγραμμάτων απαιτεί το μετασχηματισμό των Διοικητικών Περιφερειών σε Περιφέρειες Προγραμματισμού.

³⁴ <http://www.ypes.gr/Kapodistrias/greek/index.htm>

4.3. Ο ιδιαίτερος ρόλος των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η προώθηση της χωρικής διακυβέρνησης

Είναι γεγονός, καθώς έχει αποδειχθεί από πολλές μελέτες, ότι στο πλαίσιο των διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων από το κεντρικό κράτος σε χαμηλότερα επίπεδα (περιφέρειες, πόλεις), κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, κ.α.) αναβαθμίστηκε ο ρόλος και το πεδίο δράσης των πολιτικών θεσμών στις πόλεις και στις περιφέρειες. Η σημασία της αυτοδιοίκησης επανέρχεται στο προσκήνιο μέσα από την ανασύνταξη της σχέσης κεντρικού - τοπικού σε όλα τα επίπεδα, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει σε καμιά περίπτωση υποβάθμιση του εθνικού κράτους, αλλά απλώς ανασύνθεση του ρόλου του. Αυτός ο ρόλος, εντούτοις, είναι και θα είναι διαφορετικός από αυτό που καταλάμβανε το εθνικό κράτος κοινωνικής πρόνοιας της μεταπολεμικής εποχής (Γετίμης, 2000).

Οι περιφέρειες, οι νομοί και φυσικά οι δήμοι καλούνται να αναλάβουν νέους, αυξημένων αρμοδιοτήτων, ρόλους στο σκηνικό της ενωμένης Ευρώπης. Είναι αυτονόητο ότι στην ενιαία, διευρυμένη Ευρώπη, η αποδυνάμωση των πολιτικών επιλογών εθνικού επιπέδου, σημαίνει αυτόματα ότι πρέπει να επαναπροσδιοριστεί η θέση που κατέχουν όλοι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση την πολιτική και οικονομική διαπεριφερειακή συνεργασία, τον ενδογενή δυναμισμό τους και τη γεωγραφική θέση τους σε ευρωπαϊκό και όχι σε εθνικό επίπεδο. Οι απαιτήσεις που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αφορούν τον εκσυγχρονισμό, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν στους πολίτες τους οι ΟΤΑ (Μπενέκος, 2004).

Σήμερα, στα περισσότερα κράτη μέλη οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, στους οποίους περιλαμβάνονται η κοινωνική πρόνοια, η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, η προστασία του περιβάλλοντος, η υδροδότηση, η αποχέτευση, οι αστικές συγκοινωνίες, οι πολιτιστικές και ψυχαγωγικές δραστηριότητες, κ.α. Όμως, αν και οι αρμοδιότητες και ο ρόλος τους αυξάνει, σε πολλές περιπτώσεις η αύξηση των αρμοδιοτήτων τους δεν σημαίνει και μετακύλιση (αύξηση) πόρων από το κεντρικό κράτος, για την υλοποίηση του έργου τους. Έτσι, σε πολλές πόλεις, κατά τις τελευταίες δεκαετίες διαπιστώνουμε μια ραγδαία εξέλιξη νέων μορφών

επιχειρηματικότητας στις ασκούμενες αστικές πολιτικές και νέων μορφών συνεργασίας ανάμεσα στο δημόσιο - ιδιωτικό τομέα και στις μη κυβερνητικές οργανώσεις, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό δίκτυα ή συμμαχίες τοπικής εξουσίας.

Η δημιουργία δικτύων συνεργασίας και αναπτυξιακών συμμαχιών σε τοπικό / περιφερειακό επίπεδο, παίρνει διάφορες μορφές που εξαρτώνται από το συσχετισμό των δυνάμεων (πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών), οι οποίες συνδέουν τα συμφέροντα τους με την κάθε πόλη – περιφέρεια. Τα πολιτικά κόμματα και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα τοπικά οικονομικά συμφέροντα (κατασκευαστικές και αναπτυξιακές εταιρείες, επενδυτές, τοπικές τράπεζες, ιδιοκτήτες γης, κ.α.), τα ΜΜΕ, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα αστικά κοινωνικά κινήματα, τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα, αποτελούν τις βασικές συνιστώσες που μπορούν να ευνοούν (αλλά και να αντιτίθενται) τη δημιουργία συνεργασιών αναπτυξιακής και επιχειρηματικής στρατηγικής.

Η νέα, λοιπόν, αυτή διαπλοκή σχέσεων οικονομίας και πολιτικής, δημοσίου – ιδιωτικού, ή ακόμη και αλληλοκαλυπτόμενων τύπων ρύθμιση: αγορά, δίκτυα, ιεραρχίες, οργανισμοί, ενώσεις, κ.α., υποδηλώνεται με τον όρο «διακυβέρνηση» (governance) ή διακυβερνητική συνεργασία. Το εύρος και η επιτυχία - συμβολή των συνεργασιών αυτών στην αναπτυξιακή διαδικασία εξαρτάται καθαρά από την δυναμική και τους στόχους που θέτει η αυτοδιοίκηση. Σε αντίθεση με τις πόλεις στις ΗΠΑ, όπου ο ιδιωτικός τομέας έχει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της αστικής διακυβέρνησης (πόλεις ως «αναπτυξιακές μηχανές» με μεγάλη εξάρτηση από την ιδιωτική χρηματοδότηση), στην Ελλάδα οι συνεργασίες έχουν ως βασικό πυρήνα την Τοπική Αυτοδιοίκηση που χρηματοδοτείται κυρίως από δημόσιους πόρους (ίδιους, κεντρικό κράτος, ευρωπαϊκά προγράμματα) (Γετίμης, 2000).

Συνεπώς, η ενεργοποίηση του αδρανούς ενδογενούς δυναμικού, η ευρεία συμμετοχή τοπικών φορέων και η συνολική ανάπτυξη σε επίπεδο πόλης, και ευρύτερα περιφέρειας, εξαρτάται από την δυναμική των ΟΤΑ. Αν σκεφτούμε ότι πολλά από τα μεγάλα έργα που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο προέρχονται από προγράμματα της ΕΕ και ότι σήμερα, αλλά και μελλοντικά ακόμη περισσότερο, οι περιφέρειες και οι πόλεις με τη μεγαλύτερη ικανότητα διεκδίκησης πόρων μέσω της απευθείας

διαπραγμάτευσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση³⁵ θα είναι αυτές που θα κερδίζουν στον ανταγωνισμό των περιφερειών και των πόλεων, αντιλαμβανόμαστε τη σημασία των ΟΤΑ προς αυτή την κατεύθυνση.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί, συνεπώς, τον πρώτο και κύριο παράγοντα για την ανάδειξη νέων μορφών διακυβέρνησης, κάνοντας ευκολότερη τόσο την υλοποίηση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο όσο και την διεκδίκηση - απορρόφηση πόρων από την ΕΕ για συγκεκριμένους σκοπούς. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει ιδιαίτερα τη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, και ιδιαίτερα της πρωτοβάθμιας, η οποία επειδή αποτελεί το πρώτο επίπεδο δημοκρατικά εκλεγμένης διοίκησης και κατά συνέπεια το πλησιέστερο στον πολίτη, μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στη σύσταση συμπράξεων μεταξύ όλων των τοπικών, δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την επίλυση τοπικών ζητημάτων.

Η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο νέος ρόλος που καλείται να παίζει μέσα στις νέες διαμορφούμενες συνθήκες³⁶, επιβάλλει την μετατόπιση από παραδοσιακές μορφές εξουσίας σε νέες μορφές διακυβέρνησης (συμμετοχικής διακυβέρνησης)³⁷. Η καθοδήγηση και ο έλεγχος, οι ιεραρχικές δομές και ο συγκεντρωτισμός, οι παραδοσιακοί μηχανισμοί λήψης αποφάσεων και το αυταρχικό κανονιστικό πλαίσιο πρέπει να αντικατασταθούν από τη διαπραγμάτευση και το διάλογο, την αποκέντρωση και τις οριζόντιες σχέσεις, την ενεργή συμμετοχή των πολιτών και των ενδιάμεσων φορέων, τη διεύρυνση της δημοκρατίας και το δημοκρατικό έλεγχο, τον καταμερισμό ευθυνών, τον εθελοντισμό και τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας σε όλα τα επίπεδα.

³⁵ Αξιοσημείωτο είναι ότι οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων έχουν σαν κύριους αποδέκτες την αυτοδιοίκηση και τα περιφερειακά λαϊκά συμβούλια, με αποτέλεσμα τις μεγαλύτερες απώλειες από αυτά τα προγράμματα (λόγω συντονισμού και ευρείας συμμετοχής φορέων σε τοπικό επίπεδο) να τις έχουν οι ΟΤΑ. Έτσι, τα κράτη μέλη, για να διασφαλίσουν τη συμμετοχή τους στα προγράμματα της ΕΕ, υποχρεούνται να συνδέουν με επιτυχία όλες τις βαθμίδες διοίκησης, αλλά ιδιαίτερα τις περιφέρειες με τα όργανα των Βρυξελλών. Έτσι, η λειτουργία διοικητικών γραφείων (των πόλεων και περιφερειών) στις Βρυξέλλες, για τη διασφάλιση της καλύτερης ανταλλαγής πληροφοριών, μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των Τοπικών Συμβουλίων, εγγυάται την ισχυροποίηση των εθνικών περιφερειών (Κωστόπουλος, 1993).

³⁶ Οικονομία της αγοράς, διεθνής ανταγωνισμός, Ευρώπη των Περιφερειών κ.λπ.

³⁷ Συμμετοχική Διακυβέρνηση είναι η συνεχής κοινωνική διαδικασία μετασχηματισμού των παραδοσιακών – συμβατικών μορφών διακυβέρνησης σε νέου τύπου, που προβάλλουν τις βιώσιμες πρακτικές, την καινοτομία, τον δημοκρατικό έλεγχο και τη συμμετοχή. Η διαδικασία αυτή εμπεριέχει εντάσεις, συγκρούσεις και τους όρους επίλυσης προβλημάτων και επίτευξης της μέγιστης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης (βλ. <http://www.hydro.ntua.gr/2004-05-21-conference/getimis-pres.pdf>).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο :

Ευρωπαϊκά προγράμματα & συνεργασίες τοπικών φορέων στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

5.1. Εισαγωγή ~ Σκοπός της περίπτωσης μελέτης

Ο σκοπός της μελέτης είναι να διερευνηθεί κατά πόσο οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα στα πλαίσια που αναφέραμε παραπάνω, για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης, την δημιουργία πολιτικών «από τα κάτω προς τα πάνω» και το σχηματισμό συνεργασιών τόσο σε ενδοπεριφερειακό αλλά και διαπεριφερειακό επίπεδο, έχουν αξιοποιηθεί και χρίζουν εφαρμογής σε τοπικό επίπεδο. Καθώς και κατά πόσο οι κατευθύνσεις αυτές (μέσα από την υλοποίηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων) έχουν επηρεάσει τις τοπικές δομές διακυβέρνησης, αλλά και τη θεσμική τους προσαρμογή προς τα ευρωπαϊκά μοντέλα.

Στην παρούσα εργασία θα μελετηθεί, λοιπόν, η εφαρμογή συγκεκριμένου επιχειρησιακού προγράμματος (της *Κοινοτικής Πρωτοβουλία Equal*) στην *Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου*, το πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτούργησε το πρόγραμμα και το τι τελικά πέτυχε στην κατεύθυνση των συνεργασιών και στην κινητοποίηση των τοπικών φορέων για μια ολοκληρωμένη και τοπικά προσανατολισμένη ανάπτυξη.

Η επιλογή της περιοχής μελέτης (Περιφέρεια Ν. Αιγαίου) έγινε για τους εξής λόγους: α) θεωρείται ως μια από τις πιο συγκλίνουσες περιφέρειες της Ελλάδας, της οποίας οι φορείς έχουν καταδείξει μια συγκριτικά μεγάλη ικανότητα πρόσβασης σε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις και συμμετοχής σε ευρωπαϊκά προγράμματα και β) σε υπο-περιφερειακό επίπεδο, συνδέεται με ένα σχετικά ικανοποιητικό θεσμικό πλαίσιο, με ικανοποιητική συμμετοχή των ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων και με σταθερή προσαρμογή προς τον τριτογενή τομέα (για τα περισσότερα νησιά της περιφέρειας).

Από την άλλη, όσο αφορά το πρόγραμμα (μελέτης) η επιλογή έγινε έχοντας υπόψη την καινοτομία της Κ.Π. Equal ως προς το περιεχόμενο και τους στόχους της, καθώς τα σχέδια που θα ενισχύονταν στα πλαίσια της δεν θα ήταν μικρής κλίμακας, υλοποιούμενα από έναν μόνο φορέα, όπως έγινε με τα σχέδια των προηγούμενων πρωτοβουλιών EMPLOYMENT και ADAPT, αλλά θα προετοιμάζονταν και θα υλοποιούνταν από συμπράξεις φορέων που θα συγκροτούνταν σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο.

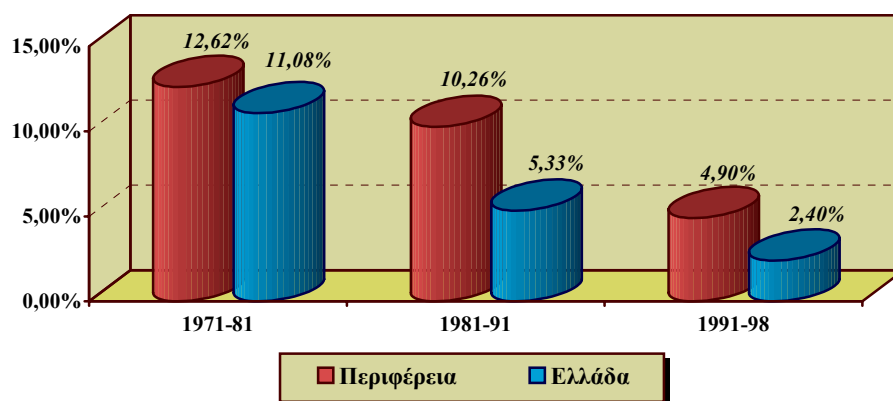
5.2. Περιγραφή της περιοχής μελέτης

5.2.1. Το προφίλ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου

Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου είναι μια νησιωτική περιφέρεια που βρίσκεται στο νοτιο-ανατολικότερο σημείο της Ελλάδας και Ευρώπης, και αποτελείται από δυο νησιωτικά συμπλέγματα³⁸ όπου το καθένα απαρτίζεται και ένα νομό (Ν. Κυκλάδων και Ν. Δωδεκανήσου). Χαρακτηριστικό της είναι η πολυδιάσπαση του χώρου της (νησιωτικός χώρος), περιλαμβάνοντας έναν μεγάλο αριθμό νησιών με μεγάλες αποστάσεις τόσο το ένα από το άλλο όσο και από τα περιφερειακά οικονομικά και διοικητικά κέντρα³⁹. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τις έντονες ενδοπεριφερειακές ανισότητες στο χώρο, δημιουργούν έναν ιδιόμορφο χαρακτήρα στην Περιφέρεια, που σε τελική ανάλυση αποτέλεσε και αποτελεί καθοριστικό παράγοντα της μορφής και του ρυθμού ανάπτυξής της.

Σε δημογραφικούς όρους, η Περιφέρεια Ν. Αιγαίου θεωρείται ως μια από τις πιο δυναμικές περιφέρειες της Ελλάδας, καθώς παρουσιάζει πληθυσμιακή ευρωστία με χαμηλά ποσοστά ανεργίας. Ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού της Περιφέρειας στις περιόδους 1971-81, 1981-91 και 1991-98 παρουσιάζεται υψηλότερος του ρυθμού αύξησης του πληθυσμού της χώρας, ενώ κατατάσσει την Περιφέρεια Ν. Αιγαίου στην πρώτη θέση των Περιφερειών της χώρας (βάση της πληθυσμιακής μεταβολής τους).

Διάγραμμα 2: Η μεταβολή του πληθυσμού στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου (1971-98)



Πηγή: ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000-2006

³⁸ Τις Κυκλάδες με 26 κατοικημένα νησιά και τα Δωδεκάνησα με 18. Η Περιφέρεια Ν Αιγαίου έχει το μεγαλύτερο αριθμό κατοικημένων νησιών στην Ελλάδα με συνολικό πληθυσμό 302.686, σύμφωνα με την απογραφή του 2001.

³⁹ Αν και τυπικά η έδρα της περιφέρειας είναι στην Ερμούπολη (στη Σύρο, όπου είναι και πρωτεύουσα του Ν. Κυκλάδων), τα οικονομικά και διοικητικά κέντρα χωρίζονται μεταξύ των πιο ανεπτυγμένων νησιών της (Ρόδος / πρωτεύουσα του Ν. Δωδεκανήσου, Κως, Μύκονος, Σαντορίνη και Σύρος).

Βελτιωμένη, όμως, εμφανίζεται και η εικόνα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου ως προς τους οικονομικούς δείκτες και δείκτες ευημερίας. Κατά την διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) της Περιφέρειας, αλλά και η συνεισφορά του στο εθνικό ΑΕΠ έχουν αυξηθεί σημαντικά, καθώς το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου ήταν υψηλότερο από τον εθνικό μέσο όρο. Στους δύο παρακάτω πίνακες καταγράφεται τόσο η εξέλιξη του Κατά κεφαλή Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου και του μέσου όρου της χώρας όσο και η προσφορά του περιφερειακού στο εθνικό ΑΕΠ.

Πίνακας 1: Κατά κεφαλή Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (1995 - 2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Κυκλάδες	7.697	8.721	9.897	10.462	11.002	11.877	12.909	14.031
Δωδεκάνησα	8.366	9.576	11.061	11.774	13.038	13.857	14.848	15.803
Νότιο Αιγαίο	8.121	9.263	10.634	11.292	12.289	13.128	14.134	15.152
Σύνολο Ελλάδος	7.516	8.203	9.023	9.762	10.355	11.147	11.995	12.878

Πηγή: ΕΣΥΕ

(Σε εκατομμύρια ευρώ, σε τρέχουσες τιμές)

Πίνακας 2: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (1995 - 2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Κυκλάδες	790	909	1.047	1.121	1.192	1.299	1.421	1.551
Δωδεκάνησα	1.486	1.725	2.017	2.171	2.427	2.600	2.806	3.008
Νότιο Αιγαίο	2.276	2.634	3.064	3.292	3.619	3.899	4.227	4.558
Σύνολο Ελλάδος	79.927	87.851	97.235	105.773	112.686	121.701	131.341	141.502

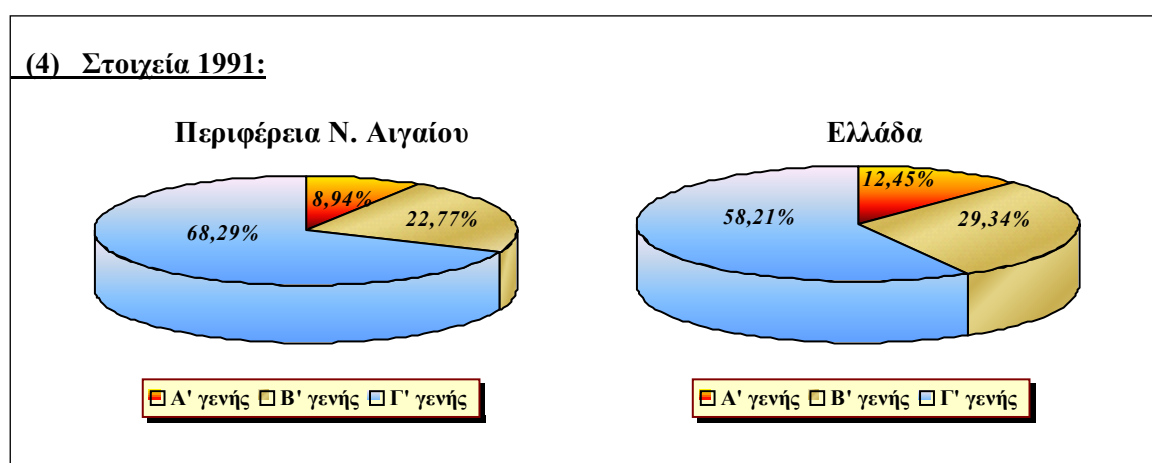
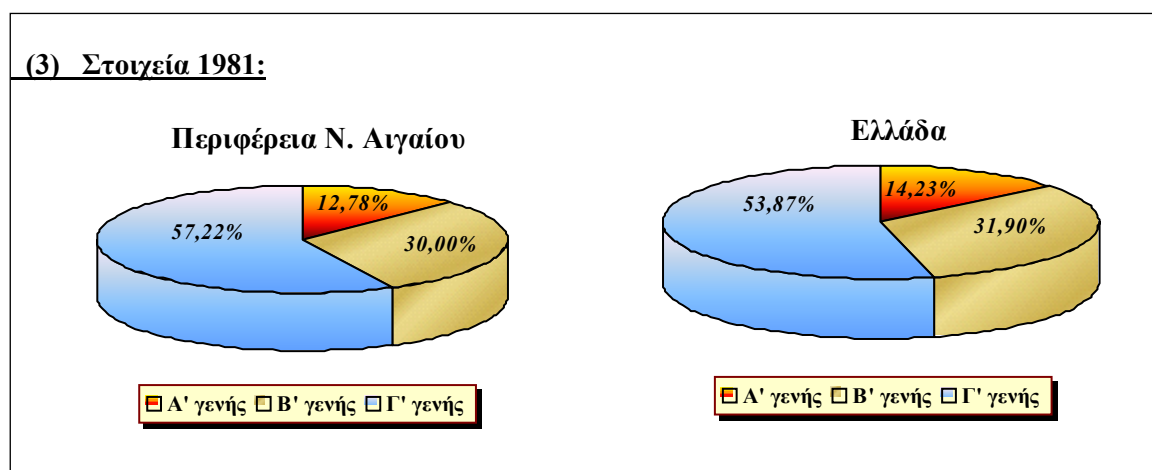
Πηγή: ΕΣΥΕ

(Σε εκατομμύρια ευρώ, σε τρέχουσες τιμές)

Οι ικανοποιητικές οικονομικές επιδόσεις της Περιφέρειας συνδέονται με τη χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά ταμεία, αλλά και με την προϋπάρχουσα αναπτυξιακή τάση, ιδίως με την γοργή υιοθέτηση οικονομικών δομών, χαρακτηριστική της στροφής προς την τουριστική ανάπτυξη της οικονομίας. Η Περιφέρεια παράγει

περίπου το 2.8% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας, η δε συμμετοχή των τριών παραγωγικών τομέων στο ΑΕΠ της Περιφέρειας εμφανίζεται στις διαγραμματικές πίττες που ακολουθούν. Διαχρονικά, εντείνεται ο προσανατολισμός της περιφερειακής οικονομίας προς τον τριτογενή τομέα (και κυρίως τον τουρισμό), του οποίου αυξάνεται η συμμετοχή στο ΑΕΠ της Περιφέρειας με παράλληλη μείωση της συμμετοχής του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα. Η σημαντική αύξηση της απασχόλησης στον τριτογενή τομέα κατατάσσει την Περιφέρεια στις προσανατολισμένες προς τον τριτογενή τομέα περιοχές της χώρας. Ενώ, ο Ν. Δωδεκανήσου εμφανίζεται ως ένας από τους πλέον τουριστικούς νομούς της χώρας⁴⁰.

Διαγράμματα 3 & 4: Η συμμετοχή των τριών τομέων στο ΑΕΠ της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου



Πηγή: ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000-2006

⁴⁰ Βλ. ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000-2006 στο www.notioaigaio.gr

Αναφορικά με την παραγωγικότητα, η Περιφέρεια βρίσκεται σε υψηλότερο επίπεδο από την χώρα, αλλά σε χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πλέον συγκεκριμένα, το 1996 η παραγωγικότητα της Περιφέρειας ανήλθε στο 81% της μέσης παραγωγικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βελτιώνοντας τη θέση της σε σχέση με το 1993 που ήταν 75%.

Παρ' όλα αυτά, η παραπάνω θετική εικόνα κρίνεται υπερτιμημένη καθώς κρύβει αρκετές ενδοπεριφερειακές και ενδονομαρχιακές διαφορές. Η γεωγραφική διάρθρωση της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου και συγκεκριμένα η μεγάλη διασπορά των δύο νομών σε πολλά νησιά αυξάνει το βαθμό απομόνωσης τόσο από την υπόλοιπη Ελλάδα όσο και μέσα στον ίδιο το χώρο της περιφέρειας μεταξύ των νησιών των δύο νομών, δυσχεραίνοντας έτσι τη διάχυση των εισοδημάτων, της τεχνογνωσίας (know-how), των δεξιοτήτων κλπ, σε ολόκληρο το γεωγραφικό της χώρο. Συνεπώς, η γεωμορφολογία της Περιφέρειας έχει συντελέσει ώστε να υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης και σημαντικές διαφορές όχι μόνο μεταξύ των δύο νομών αλλά και μεταξύ των νησιών του ίδιου νομού.

Οι Διανομαρχιακές ανισότητες της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου χαρακτηρίζονται από την κυριαρχία του Ν. Δωδεκανήσου, που είναι ο πιο ανεπτυγμένος νομός. Τα τελευταία χρόνια η κυριαρχία αυτή φαίνεται να εντείνεται, με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι διανομαρχιακές ανισότητες. Ειδικότερα, από τον υπολογισμό του Συντελεστή Μεταβλητότητας βάση της μεταβολής της κατανομής του ΑΕΠ κατά νομό για τα έτη 1989-1994, φαίνεται αύξηση των ανισοτήτων (ο συντελεστής από το 33.4 που ήταν το 1989 ανήλθε στο 38.2 το 1994). Η αύξηση των διανομαρχιακών ανισοτήτων επιβεβαιώνεται και από τους άλλους δείκτες που παρουσιάζονται στον πίνακα 3.

Πέρα από τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες υφίστανται και έντονες ενδονομαρχιακές ανισότητες, κυρίως λόγω της ύπαρξης πολλών μικρών νησιών, καθώς επίσης και ορεινών περιοχών⁴¹. Όμως, αν και κάθε νησί έχει ιδιαίτερα προβλήματα που αποκλίνουν σημαντικά από αυτά των υπολοίπων, εντούτοις δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει την ενότητα του κάθε νησιωτικού συμπλέγματος στα πλαίσια της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.

⁴¹ Website, *op. cit.* σελ. 63

Πίνακας 3: Ενδοπεριφερειακές διαφορές στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου

Νομός:	% προσφορά στο ΑΕΠ της περιφέρειας		% προσφορά στον πληθυσμό		% προσφορά στον αστικό πληθυσμό		% προσφορά στην απασχόληση του 2γενή τομέα		% προσφορά στην απασχόληση του 3γενή τομέα	
	1989	1994	1991	1996	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Κυκλάδων	33.3	30.9	36.5	36.9	20.0	17.7	42.6	41.0	28.8	27.7
Δωδε/σου	66.7	69.1	63.5	63.1	80.0	82.3	57.4	59.0	71.2	72.3

Πηγή: Getimis & Demetropoulou, 2004

5.2.2. Χαρακτηριστικά Διακυβέρνησης στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου

Τα τελευταία χρόνια είναι πλέον γνωστό ότι, στο πεδίο άσκησης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το κοινωνικό κεφάλαιο (social capital), τα θεσμικά δίκτυα⁴² (institutional networks) και εντέλει η κοινωνία πολιτών (civil society) διαδραματίζουν ένα σημαντικό ρόλο στη δημιουργία σχηματισμών συλλογικής διακυβέρνησης σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Αν και η Ελλάδα γενικώς χαρακτηρίζεται από «αδύναμη» κοινωνία πολιτών και από αναποτελεσματικό γραφειοκρατικό κράτος, εντούτοις η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, σε σύγκριση βέβαια με την υπόλοιπη Ελλάδα, επιδεικνύει μια σχετικά «δυνατή» κοινωνία πολιτών στα περισσότερα νησιά της Δωδεκανήσου και σε μερικά των Κυκλάδων (Getimis & Demetropoulou, 2004).

⁴² Δίκτυο (συνεργασίας) έχουμε όταν άτομα ή φορείς συνεργάζονται στο πλαίσιο μιας συμφωνίας, ως ίσοι εταίροι, για την επίτευξη κοινών στόχων σε ένα συγκεκριμένο θεματικό πεδίο. Τα δίκτυα αποτελούν ευρύτερη μορφή συνεργασίας (από πλευράς συμμετεχόντων, όρων, αντικειμένου) σε σχέση με την εταιρική σχέση. Μπορεί να έχουν τυπική ή άτυπη μορφή και η βάση τους είναι το αμοιβαίο ενδιαφέρον των μελών τους. Πολλές φορές τα δίκτυα αποτελούν, μέσω των επαφών μεταξύ των συμμετεχόντων, ένα μέσο για την επικοινωνία, την ανάπτυξη στενότερων επαφών και εντέλει δημιουργίας αισθήματος «μιας κοινότητας» στον πληθυσμό της περιοχής. Η δημιουργία δικτύων κυρίως αποσκοπεί:

- Στο να λαμβάνονται υπόψη όλες οι απόψεις και οι προτεινόμενες λύσεις για τα τοπικά προβλήματα.
- Στο να αποφεύγεται ο καταμερισμός πόρων και η διπλή εκτέλεση εργασιών ή παροχή υπηρεσιών (συντονισμός πολιτικών και δράσεων των φορέων που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο).
- Στο να δίνεται δυνατότητα πρόσβασης και εμπλοκής των δικαιούχων στη λήψη αποφάσεων που τους αφορούν.

Η έρευνα τις Lympferaki & Paraskevoopoulos (2002) σχετικά με τις διαστάσεις του κοινωνικού κεφαλαίου στην Ελλάδα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση (μαζί ίσως με την Νότια Ιταλία), εξαιτίας του χαμηλού επιπέδου κοινωνικού κεφαλαίου (social capital endowments) και κατά συνέπεια την «αδυναμία» της κοινωνίας πολιτών. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποδίδονται εν μέρει σε ένα μακρά παραδοσιακό απολυταρχικό κρατισμό (απόλυτα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης), αλλά και στην προβληματική μετάβαση από τον απολυταρχισμό στη δημοκρατία κατά τη διάρκεια της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου (1975 – μέσα δεκαετίας του '90). Αυτή η μετάβαση σηματοδοτήθηκε από αρκετές δυσκολίες στη διαδικασία δημιουργίας θεσμικού πλαισίου, με επιπτώσεις σε όλες σχεδόν τις όψεις της δημόσια ζωής και με ποιο σημαντική απ' αυτές το μη ξεκάθαρο προσδιορισμό των ορίων μεταξύ των κύριων πεδίων δράσης (κράτος, αγορά, κοινωνία πολιτών), αλλά και τον κυρίαρχο ρόλο τόσο του κεντρικού κράτους όσο και των πολιτικών κομμάτων (ως μεσαζόντων στις σχέσεις κράτους – κοινωνίας).

Από την άλλη, η Περιφέρεια Ν. Αιγαίου έχει χαρακτηριστεί ως ένα δυναμικό πεδίο λήψης αποφάσεων, ειδικά σε νομαρχιακό επίπεδο, συνδυάζοντας παράδοση συμμετοχικότητας και σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των τοπικών παραγόντων, ικανές τοπικές αρχές, ασυνήθιστα δραστήριους ιδιωτικούς φορείς και ευρεία συμμετοχή πολιτών, η οποία αποδίδεται σε μεγάλο βαθμό σε ιστορικές και πολιτιστικές επιρροές (Getimis & Demetropoulou, 2004: 360).

Οι κυριότεροι εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς που συμβάλουν στην ανάπτυξη της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: α) δημόσιοι, β) ιδιωτικοί και γ) μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) / κοινωνία πολιτών. Ο Πίνακας 4 δείχνει ακριβώς την κατάταξη των φορέων αυτών (των τριών κατηγοριών) σε κάθε κυβερνητικό επίπεδο.

Κατά την εφαρμογή των ΜΟΠ και του Α΄ ΚΠΣ (1989-93) στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου η συνεργασία / δικτύωση των φορέων ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, εξαιτίας του συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα, αλλά και του κατακερματισμένου χώρου της νησιωτικής περιφέρειας (δυσκολία επικοινωνίας και συντονισμού μεταξύ των φορέων). Ο σημαντικά χαμηλός βαθμός πυκνότητας των φορέων στο

χώρο⁴³ και ο αρκετά υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του συστήματος διοίκησης υποδήλωναν την περιορισμένη συνοχή (σε επίπεδο περιφέρειας) και τη συγκέντρωση του πολιτικού δικτύου γύρω από το διορισμένο Περιφερειάρχη. Έτσι, παρότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία διευκόλυναν τις προσπάθειες θεσμικής σύνδεσης όλων των φορέων για τη δημιουργία νέων μορφών διακυβέρνησης σε περιφερειακό επίπεδο, εντούτοις αυτό δεν ήταν υλοποιήσιμο λόγω της έλλειψης άμεσα εκλεγμένης περιφερειακής αρχής και ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου ανάπτυξης.

Εξάλλου, η καθυστέρηση της λειτουργίας του Περιφερειακού Συμβουλίου, λόγω της άρνησης από πλευράς του Ν. Δωδεκανήσου να αποδεχθεί την έδρα της Περιφέρειας στη Σύρο και κατά συνέπεια και τη λειτουργία του Συμβουλίου εκεί, αποτέλεσε τροχοπέδη στην συνεργασία των φορέων και στην ολοκληρωμένη παρέμβαση σε επίπεδο περιφέρειας. Έτσι, κατά τη διάρκεια του Α΄ ΚΠΣ το μοναδικό παράδειγμα παρακίνησης για τη δημιουργία θεσμών σύνδεσης υπερεθνικών, εθνικών και υποεθνικών φορέων σε περιφερειακό επίπεδο αποτελούσε η Επιτροπή Παρακολούθησης του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ) Νοτίου Αιγαίου, που συστάθηκε για την εποπτεία του ΠΕΠ και αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων που σχετίζονται με την υλοποίηση του (υπουργείων, περιφέρειας, αυτοδιοίκησης κλπ) και εκπροσώπους επαγγελματιών, συνδικαλιστικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων και συλλόγων, καθώς και εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴⁴.

Από την άλλη, βέβαια, παρατηρείται ένας αναβαθμισμένος ρόλος τόσο των διάφορων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων, σε ενδοπεριφερειακό επίπεδο, συνδεδεμένων με τις επαγγελματικές ομάδες (Επιμελητήριο Κυκλάδων & Δωδεκανήσου) και τις τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων (ΤΕΔΚ), λόγω της συμμετοχής τους στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ όσο και των δυο Αναπτυξιακών Εταιριών σε επίπεδο νομών (Αναπτυξιακή Δωδεκανήσου & Αναπτυξιακή Κυκλάδων), λόγω της συμμετοχής τους στη διαχείριση των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Αντίθετα, η συμμετοχή των φορέων που εκπροσωπούν την κοινωνία πολιτών, αλλά και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις ήταν περιορισμένη (Getimis & Demetropoulou, 2004).

⁴³ Εδώ με το βαθμό πυκνότητας εκφράζουμε την πληθώρα των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των περιφερειακών – τοπικών φορέων.

⁴⁴ Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι ο Γενικός ή Ειδικός Γραμματέας Υπουργείου ή ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας.

Πίνακας 4: Οι κυριότεροι φορείς περιφερειακής ανάπτυξης στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου

<i>Κυβερνητικό Επίπεδο / Φορείς</i>	Δημόσιοι	Ιδιωτικοί / Ενώσεις	ΜΚΟ / Κοινωνία Πολιτών
Εθνικό	<ul style="list-style-type: none"> - Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας - Διαχειριστική Αρχή των ΚΠΣ - Επιτροπή Παρακολούθησης των ΚΠΣ⁴⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Μονάδα Οργάνωσης Διαχείρισης των ΚΠΣ 	
Περιφερειακό	<ul style="list-style-type: none"> - Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου - Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου - Περιφερειακό Συμβούλιο Νοτίου Αιγαίου - Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 		<ul style="list-style-type: none"> - Πανεπιστήμιο Αιγαίου - Δίκτυο Οικολογικών Ενώσεων Αιγαίου
Τοπικό	<ul style="list-style-type: none"> - Νομαρχιακό Συμβούλιο Κυκλάδων - Νομαρχία Κυκλάδων - Νομαρχιακό Συμβούλιο Δωδεκανήσου - Νομαρχία Δωδεκανήσου - Δημοτικό Συμβούλιο Ρόδου - Δημοτικό Συμβούλιο Ερμούπολης 	<ul style="list-style-type: none"> - Επιμελητήριο Κυκλάδων - Επιμελητήριο Δωδεκανήσου - ΤΕΔΚ Κυκλάδων - ΤΕΔΚ Δωδεκανήσου - Αναπτυξιακή Κυκλάδων - Αναπτυξιακή Δωδεκανήσου - Εργατικό Κέντρο Κυκλάδων - Εργατικό Κέντρο Δωδε/σου 	

Πηγή: Getimis, Alexandropoulou & Demetropoulou, 2002

⁴⁵ Σύμφωνα με τους Getimis & Demetropoulou (2004), η Επιτροπή Παρακολούθησης των ΚΠΣ και η Επιτροπή Παρακολούθησης των ΠΕΠ Ν. Αιγαίου αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία, δημόσιων - ιδιωτικών φορέων.

Στο τέλος του Β΄ και στο ξεκίνημα του Γ΄ ΚΠΣ η παραπάνω κατάσταση βελτιώθηκε ελαφρά, αλλά και πάλι ο βαθμός πυκνότητας παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα, ειδικά σε σύγκριση με τη δικτύωση των φορέων σε νομαρχιακό επίπεδο. Οι φορείς που αλληλοσυνδέονταν σε περιφερειακό επίπεδο ήταν περιορισμένοι και συνεπώς η εφαρμογή συλλογικών δράσεων σε αυτό το επίπεδο ήταν εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί. Μάλιστα, αυτό το γεγονός εμπόδιζε την ανταλλαγή γνώσης και εμπειριών με αποτέλεσμα την καθυστέρηση στη διάχυση της μάθησης σε ενδοπεριφερειακό επίπεδο.

Η ίδρυση της Διαχειριστικής Αρχής του ΠΕΠ Ν. Αιγαίου, κατά τη διάρκεια του Γ΄ ΚΠΣ, θα έπρεπε να μειώσει κανονικά τη συγκεντρωτική δομή του δικτύου σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς θα μοιράζονταν έτσι οι συγκεντρωμένες αρμοδιότητες που κατείχε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Όμως, αυτό δεν αντανάκλα την πραγματικότητα, διότι η Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ⁴⁶ στην ουσία είναι μια αποκεντρωμένη ομάδα κρατικών φορέων και επομένως συνεισφέρει στην επανασυγκέντρωση του δικτύου.

Επιπλέον, η υπεροχή των δημόσιων φορέων (Περιφερειάρχης, Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ, Περιφερειακό Συμβούλιο) δείχνει την κυρίαρχη θέση του δημοσίου τομέα στο πολιτικό δίκτυο. Ειδικά, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας παίζει έναν ηγετικό ρόλο κυρίως εξαιτίας της θέσης του στο σύστημα διοίκησης και διαχείρισης του ΠΕΠ (Getimis & Demetropoulou, 2004). Η τριπλή ιδιότητα του Γ.Γ. της Περιφέρειας, ως προέδρου του Περιφερειακού Συμβουλίου και ως προέδρου της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ (ήδη από την εφαρμογή του Β΄ ΚΠΣ) αλλά και με την ιδιότητα να προΐσταται της Αρχής Διαχείρισης, αποδεικνύει υπονόμευση της «τριοειδικής» σχέσης: Ευρωπαϊκή Ένωση – Εθνική Κυβέρνηση – Περιφέρεια, καθιστώντας την ουσιαστικά διεταιρική, με τη συμμετοχή της Περιφέρειας ως διακριτού εταίρου. Η κυριαρχία, λοιπόν, του Γ.Γ. της Περιφέρειας, αποτελεί μια σοβαρή αδυναμία του νέου συστήματος διοίκησης και συνιστά δημοκρατικό έλλειμμα, καθώς δεν υπάρχει διασφάλιση της αποφασιστικής αρμοδιότητας των συμμετοχικών οργάνων (Γιαννόπουλος, 2001).

⁴⁶ Η Διαχειριστική Αρχή ή διαφορετικά Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (ΕΥΔ) είναι μια ειδική υπηρεσία της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου που συστάθηκε το Δεκέμβρη του 2000 με σκοπό την διαχείριση του ΠΕΠ (βλ. Αραγιάννης, 2003)

Σε νομαρχιακό επίπεδο υπάρχει ένα λιγότερο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και ένα πυκνότερο δίκτυο (δημιουργία περισσότερων οριζόντιων δικτύων), με αποτέλεσμα να αναπτύσσεται μια μεγαλύτερη δυναμική στο σχηματισμό ευνοϊκότερων συνθηκών για την υλοποίηση συλλογικών δράσεων (Getimis & Demetropoulou, 2004). Ο ρόλος των τοπικών φορέων στο δίκτυο πολιτικής του Νομού Δωδεκανήσου⁴⁷ αποκαλύπτει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- ✓ Με εξαίρεση το Πανεπιστήμιο Αιγαίου⁴⁸, σχεδόν όλοι οι υπόλοιποι φορείς συνδέονται μεταξύ τους
- ✓ Το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τα Δημοτικά Συμβούλια παρέχουν τις ηγετικές τους ικανότητες στην στρατηγική των δικτύων
- ✓ Η ΤΕΔΚ παίζουν ένα σημαντικό ρόλο, υποδηλώνοντας τη δυναμική και δραστήρια παρουσία των Δημοτικών Συμβουλίων και Δημάρχων, ειδικά όσο αναφορά τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες
- ✓ Η Αναπτυξιακή Δωδεκανήσου (ΑΝ.ΔΩ.), δημιούργημα της ΤΕΔΚ και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δωδεκανήσου με στόχο την εφαρμογή των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, επιτρέπει την ανάπτυξη σχέσεων μεταξύ ιδιωτικών φορέων και φορέων του δημόσιου τομέα όχι μόνο σε νομαρχιακό επίπεδο, αλλά τώρα πια και σε επίπεδο περιφέρειας
- ✓ Το Επιμελητήριο Δωδεκανήσου, ο πιο ιστορικός και σημαντικός ιδιωτικών συμφερόντων οργανισμός αλλά και πρωταγωνιστής σχεδόν σε όλα τα 'fora' για πληροφορίες, συζητήσεις και επικοινωνία σε νομαρχιακό επίπεδο, συμμετάσχει σε πολλά προγράμματα και πρωτοβουλίες της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής και σε άλλα σημαντικά υπερπεριφερειακά δίκτυα (Paraskevoroulou, 2001)
- ✓ Η συγκρότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), ενός γνωμοδοτικού οργάνου σε επίπεδο νομαρχίας, επιτρέπει την εκπροσώπηση των

⁴⁷ Παρόμοια κατάσταση με αυτή του Ν. Δωδεκανήσου εμφανίζει και ο Ν. Κυκλάδων.

⁴⁸ Εξαιτίας του γεγονότος ότι η ερευνητική του δραστηριότητα είναι πολύ χαμηλή (μόλις το 1% του συνόλου των ερευνητικών κέντρων και ινστιτούτων της χώρας (1993) συγκεντρώνονται εκεί), η Περιφέρεια κατατάσσεται τελευταία μεταξύ των 13 Περιφερειών της χώρας.

τοπικών φορέων⁴⁹ και γνωμοδοτεί το Νομαρχιακό Συμβούλιο για το μεσοχρόνιο και το ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα, εξετάζει τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του νομού, και μελετά θέματα σχετικά με την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- ✓ Ακόμη, αρκετοί τοπικοί φορείς εμπλέκονται σε συνεργασίες μέσω της συμμετοχής τους σε ειδικά προγράμματα των ΚΠΣ.

Η ανάπτυξη της Διαρθρωτικής Πολιτικής και η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα επέτρεψε τη βαθμιαία συμμετοχή ενός αριθμού τοπικών φορέων στην εφαρμογή της Περιφερειακής Πολιτικής. Η προοπτική συμμετοχής στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και η απόκτηση νέων χρηματοδοτήσεων ελκύουν αρκετούς δημόσιους, ιδιωτικούς και άλλους φορείς, οι οποίοι ασκούν πιέσεις για μεγαλύτερη προσαρμογή στα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Τα ευρωπαϊκά πλαίσια, η 'πρόκληση' των νέων χρηματοδοτήσεων αλλά και η αυξημένη διαπραγματευτική δύναμη των φορέων διευκολύνει, λοιπόν, την ανάπτυξη της δικτύωσης και των εταιρικών σχέσεων μεταξύ διάφορων φορέων σε περιφερειακό και ενδοπεριφερειακό επίπεδο, καθώς και την αποδοχή νέων ευρωπαϊκών πρακτικών. Επιπλέον, η ύπαρξη κοινής αντίληψης για τα αναπτυξιακά προβλήματα της Περιφέρειας, η ξεκάθαρη διανομή ευθυνών (με την ίδρυση της Επιτροπής Ελέγχου και της Αρχής Διαχείρισης του ΠΕΠ) και ο αυξανόμενος ρόλος των κοινωνικών και ιδιωτικών φορέων, αλλά και των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην πολιτική διαδικασία (διαμέσου της συμμετοχής τους στην Επιτροπή Ελέγχου και το Περιφερειακό Συμβούλιο⁵⁰), περιόρισαν κάπως τις πελατειακές πρακτικές και επέτρεψαν στους φορείς να σχηματίσουν μια κοινή ομάδα συμφερόντων σε περιφερειακό επίπεδο. (Getimis & Demetropoulou, 2004).

⁴⁹ Με απόφαση του Νομάρχη Δωδεκανήσου (2003) η ΟΚΕ αποτελείται από εκπροσώπους: α) της ΤΕΔΚΕ, β) των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, γ) των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, δ) των συνεταιριστικών οργανώσεων και ε) των εργαζομένων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δωδεκανήσου.

⁵⁰ Η ανασυγκρότηση (κατά το Γ' ΚΠΣ) της Επιτροπής Ελέγχου του ΠΕΠ αλλά και του Περιφερειακού Συμβουλίου, με την πρόσθεση ενός αρκετά μεγάλου αριθμού κοινωνικών και οικονομικών φορέων, σηματοδότησε την αναβάθμισή τους, ώστε να ανταποκριθούν πλήρως στις απαιτήσεις της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής.

Εύκολα, όμως, διαπιστώνει κανείς ότι η Ελλάδα δεν έχει εμπειρία στη δικτύωση και τη δημιουργία συνεργασιών (ειδικά σε περιφερειακό επίπεδο). Στην πραγματικότητα, οι εκτεταμένες απαιτήσεις των ΚΠΣ για συνεργασίες ιδιωτικών και δημοσίων φορέων και η ανάγκη για νέους θεσμικούς μηχανισμούς, αποκαλύπτουν τις αδυναμίες του ελληνικού θεσμικού συστήματος. Σύμφωνα με τους Getimis & Demetropoulou (2004), ενδεικτικό είναι ότι στις περιπτώσεις όπου δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς σχηματίζουν εταιρικές σχέσεις (για την υλοποίηση συγκεκριμένων εργασιών), οι συνεργασίες αυτές δημιουργούνται στη βάση έλλειψης ενός καλά οριζόμενου θεσμικού πλαισίου που να τις στηρίζει. Αποτέλεσμα αυτού είναι οι συνεργασίες να έχουν σύντομη διάρκεια και να μη μπορούν να εξασφαλίσουν τη συνέχεια τους.

Τέλος, η συμμετοχή των ειδικών σ' όλα αυτά τα δίκτυα παραμένει οριακή. Βέβαια, η ίδρυση της Μονάδας Οργάνωσης Διαχείρισης των ΚΠΣ, κατά την διάρκεια του Β' ΚΠΣ, για την εξασφάλιση ειδικευμένων ατόμων και τεχνογνωσίας από την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΚΠΣ κάνει εμφανή την προσπάθεια για τη δημιουργία της απαιτούμενης γνώσης σε εθνικό επίπεδο.

5.3. Η δυναμική του Δήμου Ρόδου και ο ρόλος του στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

Η πόλη της Ρόδου από τα πρώτα χρόνια της ίδρυσης της το 478 π.Χ., λόγω της γεωπολιτικής της θέσης (σταυροδρόμι δυο πολιτισμών), υπήρξε κέντρο οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης. Στις μέρες μας, λόγω ακριβώς της θέσης της αυτής του ιστορικού και πολιτιστικού της παρελθόντος, της φυσικής της ομορφιάς και του ήπιου κλίματος, γνώρισε ραγδαία τουριστική ανάπτυξη, ιδίως τη δεκαετία του '60. Αποτέλεσμα αυτής της ανάπτυξης της τουριστικής βιομηχανίας, που αποτελεί και την κύρια οικονομική δραστηριότητα της Ρόδου, ήταν να καταστεί η πόλη το διοικητικό και εμπορικό κέντρο, όχι μόνο του νησιού αλλά και ολόκληρου του νομού⁵¹.

Χάρη, λοιπόν, της ραγδαία τουριστικής και οικονομικής ανάπτυξης της πόλης, ο Δήμος Ρόδου παρουσιάζει δυναμική εξέλιξη, τόσο από άποψη δημογραφικών και κοινωνικοπολιτικών μεγεθών, όσο και από άποψη διεύρυνσης του αριθμού και των αρμοδιοτήτων των δημοτικών υπηρεσιών, δημοτικών οργανισμών και δημοτικών

⁵¹ www.rhodes.gr/developmentgr.html

επιχειρήσεων. Σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις οι δραστηριότητες του Δήμου τον καθιστούν πρότυπο οικοδόμημα οργάνωσης για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.

Τόσο η Νομαρχία Δωδεκανήσου όσο και ο Δήμος Ρόδου έχουν αναπτύξει ενεργητική παρέμβαση στο κύκλωμα των κατασκευών (Τεχνικές υπηρεσίες, Δημοτικές Κατασκευαστικές Επιχειρήσεις) με αποτέλεσμα μεγάλο μέρος των έργων να πραγματοποιείται από την τοπική αυτοδιοίκηση και το τοπικό κράτος. Επίσης, χαρακτηριστικό παράδειγμα των πρωτοποριακών πρωτοβουλιών του δήμου είναι η ίδρυση της πρώτης δημοτικής επιχείρησης συγκοινωνιών στην Ελλάδα, του «Ροδιακού Οργανισμού Δημοτικών Αυτοκινήτων» (ΡΟΔΑ). Πρόκειται για μία επιχείρηση που κοντεύει να συμπληρώσει 50 χρόνια λειτουργίας (από το 1956), ενώ από το 1938 έως το 1956 πρόσφερε τις υπηρεσίες της υπό τη μορφή δημοτικού οργανισμού. Από τότε ως σήμερα ο δήμος έχει να καταδείξει έντονη επιχειρηματική δραστηριότητα με γνώμονα την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πηγών της περιοχής και παράλληλα την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Τα τελευταία χρόνια, σκοπός του Δήμου είναι οι παρεμβάσεις που γίνονται στον τομέα των έργων αλλά και στην λειτουργία του Δήμου, στις υπηρεσίες που παρέχει προς τον πολίτη και στις προοπτικές που διαμορφώνει για τον πολίτη, να έχουν σοβαρό αντίκτυπο τόσο στο υπόλοιπο νησί όσο και σε ολόκληρο το νομό. Η πόλη της Ρόδου βρίσκεται σε νησιωτική περιοχή και συνεπώς η ανάπτυξη της πόλης εξαρτάται από την ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής. Η δράση, λοιπόν, του Δήμου Ρόδου βασίζεται στη λογική ότι κατά το σχεδιασμό των έργων πρέπει να αποφεύγεται η περιχαράκωση των όρων ανάπτυξης στα στενά τοπικά πλαίσια των διοικητικών ορίων⁵².

Στο Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2001-2006 του Δήμου Ρόδου αναφέρεται ότι ‘τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν είναι η απουσία κοινών προτεραιοτήτων τόσο σε εθνική, όσο και σε τοπική κλίμακα και η έλλειψη συντονισμού όλων των φορέων που εμπλέκονται με την ανάπτυξη της περιοχής’ και τονίζεται ότι ‘η συνεργασία των παραγωγικών και κοινωνικών φορέων είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη

⁵² Ο Δήμος Ρόδου προωθεί και συνδράμει στην υλοποίηση έργων - υποδομών υπερτοπικής εμβέλειας, όπως π.χ. την κατασκευή μονάδας επεξεργασίας απορριμμάτων Βόρειας Ρόδου, δράσεις για την προστασία του θαλάσσιου και χερσαίου περιβάλλοντος, την ολοκλήρωση χερσαίων εγκαταστάσεων Μαρίνας, κλπ.

διαμόρφωση κοινωνικά αποδεκτών και επιχειρησιακά αποτελεσματικών αναπτυξιακών προγραμμάτων'.

Προς αυτή την κατεύθυνση ο Δήμος έχει να επιδείξει σειρά συνεργασιών με άλλους δήμους (διαδημοτική συνεργασία), αλλά και συνεργασίες με άλλους φορείς προκειμένου να επιτύχει τους στρατηγικούς του στόχους. Μάλιστα, το 1995 το Δημοτικό Συμβούλιο της Ρόδου θεσμοθέτησε το Συμβούλιο Προγραμματισμού και Ανάπτυξης. Με τη θέσπιση του, ο Δήμος Ρόδου θέλησε να τοποθετήσει ένα συμβούλιο δίπλα από το Δημοτικό Συμβούλιο, στο οποίο να μετέχουν θεσμοποιημένα με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου οι εκπρόσωποι των παραγωγικών τάξεων, των εργαζομένων, των επιστημονικών φορέων κλπ, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται σε μόνιμη βάση ο διάλογος με τους φορείς υλοποίησης της ανάπτυξης, δηλαδή τους κοινωνικούς εταίρους.

Επιπλέον, ο Δήμος Ρόδου έχοντας υπόψη του ότι η πόλη αντλεί τους σημαντικότερους οικονομικούς της πόρους από τον τουρισμό, παράλληλα με την τουριστική ανάπτυξη (υποδομές) φροντίζει και για την ανάπτυξη των διεθνών σχέσεων και της προβολής της. Η προώθηση, λοιπόν, του τουριστικού προϊόντος της περιοχής και η γενικότερη προβολή της περιοχής έχει εδραιώσει ένα οριζόντια δομημένο άτυπο δίκτυο, που περιλαμβάνει την ένωση ξενοδόχων Ρόδου, τους τουριστικούς πράκτορες, το Επιμελητήριο Δωδεκανήσου και την ΤΕΔΚ (χρηματοδοτούμενο από ένα ειδικό δημοτικό φόρο) με στόχο την συνεργασία των αρμόδιων φορέων στον τομέα του τουρισμού.

Όσο αναφορά τα έσοδα του Δήμου, ο Δήμος Ρόδου καθίσταται από τους πιο πλούσιους στη χώρα με βάση τα έσοδα ανά πληθυσμό. Σε αυτό συντελεί ο Δημοτικός Φόρος που επιβάλλεται από όλους τους ΟΤΑ του νομού και ανέρχεται σε ποσοστό 4% επί της αξίας όλων των εισαγόμενων προϊόντων στο νομό και 2% επί της αξίας των εξαγόμενων προϊόντων. Όμως, ενώ ο Δημοτικός Φόρος εφαρμόζεται από όλους τους ΟΤΑ σε όλα τα νησιά του νομού, σημαντική επίπτωση έχει μόνο για το νησί της Ρόδου και της Κω, που είναι και οι κύριοι φορείς οικονομικής δραστηριότητας. Βέβαια, παρότι ο Δημοτικός Φόρος αποτελεί μια σημαντική βοήθεια για το Δήμο της Ρόδου, τα έσοδα από αυτόν δεν είναι επαρκή για να καλύψουν τις αυξημένες ανάγκες της πόλης της Ρόδου αλλά και του νησιού γενικότερα (ανάγκη δημιουργίας έργων υποδομής) (Ψυχάρης & Γετίμης, 1989).

Η μειούμενη χρηματοδοτική ικανότητα του κράτους, αλλά και η εφαρμογή της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής με τη δημιουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων, ωθεί όλο και περισσότερο τους ΟΤΑ στην αξιοποίηση των νέων συνθηκών χρηματοδότησης. Μάλιστα η «μερίδα του λέοντος» σε ότι αφορά τις πηγές χρηματοδότησης του Δήμου Ρόδου ανήκει στα διάφορα προγράμματα (ΠΕΠ, Ταμείο Συνοχής κλπ) και πολύ λιγότερο στο ίδιο το Δήμο. Συνεπώς, διεκδίκηση των χρηματοδοτήσεων αλλά κυρίως η απορρόφηση των πόρων που προσφέρει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ο ουσιαστικότερος παράγοντας ανάπτυξης της περιοχής.

Όμως, πολλά προγράμματα ‘παίζουν’ τώρα πια σε επίπεδο περιφέρειας και συνεπώς η συνεργασία των φορέων σ’ αυτό το επίπεδο είναι πλέον επιτακτική. Τα προγράμματα αυτά δίνουν την ευκαιρία σε αρκετούς φορείς να συνεργαστούν και να κερδίσουν τόσο από την χρηματοδότησή του φορέα τους, όσο και από τις ολοκληρωμένες παρεμβάσεις στους τομείς των δράσεων τους μέσα από την προώθηση τοπικών πολιτικών.

Όπως είδαμε παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων της και ειδικότερα των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, στοχεύει στον ευρύτερο καταμερισμό αρμοδιοτήτων στα κράτη μέλη και κυρίως στις περιφέρειες, ώστε να επιτύχει μετακύλιση της διαχείρισης των προγραμμάτων από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό όχι μόνο κάνει τα προγράμματα πιο αποτελεσματικά και επικεντρωμένα στις τοπικές ανάγκες αλλά επιπλέον προωθείται το ευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης που αποσκοπεί στην ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών.

Ο Δήμος Ρόδου με τη συμμετοχή του σε αρκετά προγράμματα ως τώρα (υλοποιώντας ένα σχετικά μεγάλο αριθμό έργων μέσω Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και άλλων προγραμμάτων), με τα «ανοίγματα» του προς την κατεύθυνση των διεθνών σχέσεων και τη συμμετοχή του σε δίκτυα και οργανισμούς διεθνούς επιπέδου⁵³, αλλά και με την εμπειρία και διορατικότητα του Δημάρχου του, έχει ασφαλώς την ικανότητα να συνδράμει στη ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο περιφέρειας και εντέλει να συντελέσει στην ανάπτυξη της περιοχής μέσα από την υλοποίηση τοπικών πολιτικών και νέων μορφών διακυβέρνησης.

⁵³ Που ουσιαστικά λειτουργούν σαν «λόμπυ» επίτευξης διαφόρων στόχων.

Ένα από τα προγράμματα που εξελίσσεται σε καθοριστικό παράγοντα για την προώθηση της συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο, δίνοντας παράλληλα το έναυσμα για να αναπτυχθούν τοπικές πολιτικές (μέσα από τη συνεργασία), είναι η Κοινοτική Πρωτοβουλία Equal όπου η συνεργασία για την υλοποίηση των δράσεων προέρχεται μέσα από την υποχρεωτική συγκρότηση σύμπραξης φορέων σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο. Έτσι, λοιπόν, ο Δήμος Ρόδου, θέλοντας να συμβάλει στον καλύτερο συντονισμό σε επίπεδο περιφέρειας αλλά και να αποδείξει ότι μπορούν οι ΟΤΑ να αναλάβουν πρωτοβουλίες και να τις φέρουν σε πέρας, εκμεταλλεύτηκε την ευκαιρία του προγράμματος Equal και προχώρησε στην δημιουργία της Αναπτυξιακής Σύμπραξης (Α.Σ.) ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’ η οποία θα αναλάμβανε την υλοποίηση του έργου «Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση» για την προώθηση της επιχειρηματικότητας.

Για να μπορέσουμε να διερευνήσουμε και εντέλει να παρουσιάσουμε το τι ακριβώς στόχευε η συγκεκριμένη Α.Σ. και το τι καινούριο έφερε τελικά ως προς τη συνεργασία των τοπικών φορέων, κρίθηκε απαραίτητη η διεξαγωγή έρευνας πεδίου.

5.4. Μεθοδολογία μελέτης

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας αυτό που μας ενδιέφερε δεν ήταν το έργο αυτό καθ’ αυτό (δηλαδή, οι δράσεις και το περιεχόμενο του έργου ως προς την προώθηση της επιχειρηματικότητας), αλλά το κατά πόσο το συγκεκριμένο έργο επηρέασε τις σχέσεις των φορέων (που συμμετείχαν σ’ αυτό) και συντέλεσε στην ενδυνάμωση της συνεργασίας τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η ερευνητική μέθοδος η οποία χρησιμοποιήθηκε για την διεξαγωγή της επιτόπιας έρευνας με τα προβλήματα που προέκυψαν αναφέρονται παρακάτω.

5.4.1. Πληθυσμός μελέτης & ερευνητική μέθοδος

Αρχικά πληροφορίες σχετικά με την μελέτη περίπτωσης αναζητήθηκαν από σχετικούς δικτυακούς τόπους⁵⁴, ενώ στη συνέχεια συγκεντρώθηκε πληροφοριακό υλικό από τους αρμόδιους φορείς το οποίο αναλύθηκε σε συνδυασμό με υλικό που προέκυψε από τη διεξαγωγή συνεντεύξεων.

⁵⁴ Π.χ. <http://www.equal.gr> & <http://www.simpolitia.gr/greek/project.html>

Για τη επίτευξη αξιόπιστων συμπερασμάτων στην έρευνα κρίθηκε αναγκαία η διεξαγωγή προσωπικής ημιδομημένης συνέντευξης⁵⁵, καθώς αυτή η μέθοδος παρέχει τα καλύτερα αποτελέσματα για έρευνες με ποιοτικό προσανατολισμό. Οι συνεντεύξεις αυτές μπορούν να στηριχθούν σε ένα αρχικό σχέδιο ερωτήσεων, το οποίο όμως στη συνέχεια κατευθύνεται από το συνεντευκτή και προσαρμόζεται στη βάση των ιδιαιτεροτήτων του περιβάλλοντος και των πληροφοριών που συλλέγονται (Ιωσηφίδης, 1993).

Αν και οι ημιδομημένες συνεντεύξεις, σε σχέση με άλλες μεθόδους έρευνας, εξασφαλίζουν μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής, εντούτοις έχουν το μειονέκτημα ότι απαιτούν: α) την ικανότητα του συνεντευκτή να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη του ερωτώμενου, τόσο για τη συμμετοχή του (με το να κανονιστεί ένα ραντεβού για την διεξαγωγή συνέντευξης) όσο και κατά την διάρκεια της συνέντευξης (με τη δημιουργία φιλικής ατμόσφαιρας) και β) τη διάθεση από μέρους του συνεντευκτή αρκετού χρόνου και χρήματος (κόστος μεταφοράς σε χρόνο και σε χρήμα) ώστε να ολοκληρωθεί η έρευνα.

Για τους παραπάνω λόγους, επιδιώχθηκαν συνεντεύξεις με βασικούς εκπροσώπους των φορέων που συμμετείχαν στην υλοποίηση του έργου «Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση» και αποτελούν τους εταίρους της Α.Σ. Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου (συνολικά 25 φορείς)⁵⁶. Όμως, για ουσιαστικούς και πρακτικούς λόγους (απόσταση, οργάνωση, κόστος) η έρευνα προσέγγισε έντεκα από τους εικοσιπέντε φορείς του συνολικού πληθυσμού μελέτης (περίπου τα 2/5), καθώς τελικά επιλέχθηκαν οι φορείς του Ν. Δωδεκανήσου⁵⁷. Αυτοί οι φορείς βρίσκονταν στο νησί της Ρόδου, κάνοντας ευκολότερη την έρευνα από άποψη χρόνου υλοποίησης. Επιπλέον, οι φορείς της Α.Σ. αντιπροσωπεύουν περίπου τις ίδιες ομάδες συμφερόντων και στους δυο νομούς της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου επιτρέποντας τη διερεύνηση των πλαισίων συνεργασίας των φορέων.

⁵⁵ Προσωπικές συνεντεύξεις με τον επιστημονικό υπεύθυνο για την υλοποίηση του έργου του κάθε συμμετέχοντα φορέα εταιρίου.

⁵⁶ Με βάση τα σημερινά δεδομένα είναι αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες αναπτυξιακές συμπράξεις στην Ελλάδα.

⁵⁷ Από τους δεκατρείς φορείς του Νομού Δωδεκανήσου που συμμετείχαν στην Α.Σ., τελικά η έρευνα στηρίχθηκε στις συνεντεύξεις έντεκα φορέων – εταιρών της Α.Σ., διότι με τους άλλους δυο δεν επιτεύχθηκαν οι συναντήσεις για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων.

Επομένως, οι φορείς που συμμετείχαν στην έρευνά μας (μέσω των επιστημονικών τους υπευθύνων για τη συγκεκριμένο έργο της Equal) ήταν οι εξής: 1) Δήμος Ρόδου – Δομή «ΚΑΛΛΙΠΑΤΕΙΡΑ», 2) ΤΕΔΚ Δωδεκανήσου, 3) Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο Δωδεκανήσου, 4) ΚΕΚ. Ν. Δωδεκανήσου "Γ. Γεννηματάς", 5) Συνεταιριστική Τράπεζα Δωδ/σου, 6) Δωδεκανησιακή Εταιρεία Ανάπτυξης & Προόδου, 7) Αναπτυξιακή Δωδεκανήσου, 8) Χειροτεχνικό Κέντρο Ρόδου, 9) Σύνδεσμος Ορεινών Δήμων Ρόδου, 10) Δωδεκανησιακός Σύλλογος Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες, και 11) Ένωση Γυναικών Επιχειρηματιών Καλλιθέας - Ρόδου "Μεσόγειος"⁵⁸.

5.4.2. Διεξαγωγή επιτόπιας έρευνας

Η έρευνα διεξήχθη το διάστημα μεταξύ 15/11/2004 και 6/1/2005. Κατά την διάρκεια της έρευνας δεν παρουσιάστηκαν ιδιαίτερα προβλήματα. Οι δυσκολίες εστιάζονται σε δύο ζητήματα: α) στο γεγονός ότι η συνάντηση με τον υπεύθυνο του κάθε φορέα γινόταν κατόπιν τηλεφωνικής συνεννόησης, με αποτέλεσμα ο ερευνητής να πρέπει να καλεί αρκετές φορές στον κάθε φορέα μέχρι να επικοινωνήσει με το συγκεκριμένο άτομο και β) στο ότι λόγω έλλειψης χρόνου από την πλευρά των ερωτώμενων, ορισμένες συναντήσεις αναβαλλόταν για κάποια άλλη στιγμή. Πάντως, σε γενικές γραμμές σχεδόν όλοι οι φορείς ήταν καθ' όλα εξυπηρετικοί και φιλικόι απέναντι στον ερευνητή κατά την διάρκεια των συνεντεύξεων, δείχνοντας κατανόηση και θέληση στο να δώσουν τις σχετικές πληροφορίες και να διατυπώσουν τη γνώμη τους στα ερωτήματα που τους έθετε ο ερευνητής.

5.5. Η ανάδειξη του πλαισίου συνεργασίας μέσα από την Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου'.

Όπως προαναφέραμε ο Δήμος Ρόδου, έχοντας ως γενικότερη φιλοσοφία του ότι η ανάπτυξη της περιοχής έγκειται τόσο στην συνεργασία των παραγωγικών και κοινωνικών φορέων, όσο και στην συνεργασία άλλων φορέων διοίκησης, προσπαθεί τα τελευταία χρόνια να ενεργοποιήσει την τοπική κοινωνία και να πρωτοστατήσει στην διεκδίκηση μιας καλύτερης διακυβέρνησης.

⁵⁸ Βλ. σχετική λίστα (με όνομα φορέα, όνομα εκπροσώπου, ιδιότητα & ημερομηνία συνέντευξης) στο τέλος της εργασίας

Οι αποσπασματικές προσπάθειες των φορέων για την υλοποίηση έργων μέσα από προγράμματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, έδειξαν την αδυναμία των φορέων να επιτύχουν τα αναμενόμενα κάθε φορά αποτελέσματα. Συνεπώς, η δυνατότητα δημιουργίας μιας αναπτυξιακής σύμπραξης, στα πλαίσια της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Equal, αποτέλεσε μοναδική ευκαιρία για το συντονισμό των παραπάνω φορέων.

Σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της Α.Σ. (Ιούνιος 2002) ‘η Α.Σ. «Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου» αποτελεί μια ένωση συλλογικών φορέων, μια διοικητική μονάδα που αναλαμβάνει το συντονισμό των συμμετεχόντων σ’ αυτήν φορέων για την επιτυχή υλοποίηση του έργου «Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση»⁵⁹. Η λειτουργία της Α.Σ., με τη μορφή αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας (ΑΜΚΕ), ορίζεται τουλάχιστον έως την ολοκλήρωση του έργου⁶⁰ που είχε αναλάβει στα πλαίσια της Equal και την αποπληρωμή της εγκριθείσας χρηματοδότησης (με βάση το Καταστατικό της ΑΜΚΕ).

Το έργο «Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση» περιλάμβανε μια δέσμη ολοκληρωμένων δράσεων οι οποίες στόχευαν σε μια συνολική παρέμβαση σε επίπεδο Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, προκειμένου να καλλιεργηθεί και να αναπτυχθεί η επιχειρηματικότητα σε ομάδες στόχου που χαρακτηρίζονται ‘μειονεκτούσες’⁶¹, διαμέσου της αναβάθμισης των φορέων και υπηρεσιών στήριξης της επιχειρηματικότητας τόσο σε τοπικό όσο και περιφερειακό επίπεδο. Παράλληλα, έδινε ιδιαίτερη έμφαση στη διάχυση της πληροφόρησης και της τεχνογνωσίας για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας σε νησιωτικές και ορεινές περιοχές και στην δημιουργία ανάλογων θέσεων εργασίας. Οι επιμέρους στόχοι του ήταν οι παρακάτω:

- ο Ενίσχυση επιχειρηματικού πνεύματος και περιβάλλοντος στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου
- ο Αμβλυνση του γεωγραφικού και κοινωνικού αποκλεισμού που παρουσιάζεται στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου με έμφαση στην εξασφάλιση της ισότιμης

⁵⁹ Όπως αυτό κατατέθηκε και εγκρίθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Equal (Υποπρόγραμμα 2: Ανάπτυξη Επιχειρηματικού Πνεύματος ~ Μέτρο 2.1: Πρόσβαση για όλους όσον αφορά τη διαδικασία δημιουργίας μιας επιχείρησης).

⁶⁰ Το έργο ολοκληρώθηκε κατά τη διάρκεια της έρευνας (στις 31/12/2004).

⁶¹ Ομάδες στόχου: άτομα με αναπηρίες, μακροχρόνια άνεργοι, γυναίκες που απειλούνται από κοινωνικό αποκλεισμό, κάτοικοι νησιών τρίτης και τέταρτης ταχύτητας, άτομα συντηρούμενα από επιδοματικές πολιτικές, άνεργοι λόγω απαξίωσης ή εξάλειψης του επαγγέλματος τους και νέοι άνεργοι χωρίς επαγγελματική εξειδίκευση ή εμπειρία.

πρόσβασης στην αγορά εργασίας και στην επιχειρηματική τεχνογνωσία 'μειονεκτουσών' ομάδων στόχου

- ο Ενίσχυση και τόνωση της απασχόλησης και αξιοποίηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων των νησιωτικών οικονομιών
- ο Καταπολέμηση της απομόνωσης και των συνεπειών αυτής τόσο στο οικονομικά ανενεργό τοπικό δυναμικό και δη στις 'μειονεκτούσες' κοινωνικές ομάδες, όσο και στις επιχειρήσεις και ενίσχυση της ισότιμης πρόσβασης στην επιχειρηματικότητα.

Για την επίτευξη των αποτελεσμάτων των παραπάνω στόχων, η Α.Σ. Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου προχώρησε σε ενέργειες που θα συνέβαλαν στα εξής:

- ο Δημιουργία τεχνολογικών υποδομών και εισαγωγής χρήσης νέας τεχνολογίας υπό το πρίσμα της «Κοινωνία της Πληροφορίας» για την ενίσχυση της επιχειρηματικής ανάπτυξης (τηλεκέντρα, σύστημα καταγραφής συμβούλων και επιχειρήσεων, κλπ)
- ο Ανάπτυξη προστατευμένου επιχειρηματικού περιβάλλοντος διαμέσου των εικονικών θερμοκοιτίδων επιχειρηματικής τεχνογνωσίας⁶²
- ο Προσαρμογή των δομών και της τεχνογνωσίας τους σε θέματα επιχειρηματικότητας με τη χρήση νέας τεχνολογίας
- ο Ενίσχυση μηχανισμών διασύνδεσης και συνεργασίας των υφιστάμενων δομών
- ο Αναβάθμιση δεξιοτήτων και γνώσεων των συμβούλων των δομών με τη χρήση νέας τεχνολογίας.

Βασικά στοιχεία της μεθοδολογίας υλοποίησης του έργου ήταν το τρίπτυχο:

- Προώθηση της χρήσης των Νέων Τεχνολογιών
- Χρηματοδοτικά εργαλεία προσαρμοσμένα στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών

⁶² Η «εικονική θερμοκοιτίδα» απαρτίζεται από μια «κινητή μονάδα» (ανθρώπινο δυναμικό εφαρμογής, ανάπτυξης και λειτουργίας) σε συνεργασία με μια «σταθερή μονάδα (Κ.Ε.Π.) υποστηριζόμενα από ένα σύνολο τεχνολογικών συστημάτων.

- Κινητοποίηση των τοπικών κοινωνιών με την δραστηριοποίηση ενός υποστηρικτικού μηχανισμού, μέσω της δικτύωσης τοπικών μηχανισμών με «κεντρικούς περιφερειακούς» ή «κεντρικούς εθνικούς και κοινοτικούς μηχανισμούς»⁶³.

Στα πλαίσια, λοιπόν, της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Equal το έργο «Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση» προτάσσει την έννοια της συμπληρωματικότητας των τοπικών νησιωτικών οικονομιών υπό το πρίσμα της ανάπτυξης δικτύων όχι μόνο σε επίπεδο φορέων αλλά και ανάμεσα στα νησιά προσφέροντας την συμπληρωματικότητα και δικτύωση των επιχειρήσεων. Συνεπώς, η επιλογή των εταίρων της Α.Σ. είχε σκοπό τη δημιουργία ενός δικτύου με ιδιαίτερη δυναμική σε επίπεδο Περιφέρειας, που να αποτελείται από φορείς κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής εμβέλειας με έμμεσο ή άμεσο στόχο τη στήριξη της επιχειρηματικότητας και την προώθηση της απασχόλησης⁶⁴. Η Α.Σ. αποτελεί λοιπόν μια δυναμική σύμπραξη της οποίας συντονιστής εταίρος είναι ο Δήμος Ρόδου και απαρτίζεται από τους εξής εταίρους:

- Δήμος Ρόδου – Δομή «ΚΑΛΛΙΠΑΤΕΙΡΑ» & Παράρτημα
- Γ.Γ. Περιφέρειας Ν. Αιγαίου
- ΚΕΣΥΥ-ΝΕΛΕ Ν.Α. Δωδεκανήσου⁶⁵
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κυκλάδων
- ΤΕΔΚ Δωδεκανήσου
- ΤΕΔΚ Κυκλάδων
- Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο (ΕΒΕ) Δωδεκανήσου
- Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο (ΕΒΕ) Κυκλάδων
- Πανεπιστήμιο Αιγαίου - Τμήμα Μηχανικών Σχεδίασης Προϊόντων και Συστημάτων
- Ενιαίο ΚΕΚ Κυκλάδων
- ΚΕΚ. Ν. Δωδεκανήσου "Γ. Γεννηματάς"
- ΚΕΚ Δήμου Ποσειδωνίας Σύρου
- ΟΤΕ Α.Ε. - Υποκατάστημα Σύρου
- Συνεταιριστική Τράπεζα Δωδ/σου

⁶³ Βλ. www.rhodes.gr/equal.html

⁶⁴ Βέβαια, πάντα μέσα από την ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου και την ενεργοποίηση των τοπικών κοινωνιών.

⁶⁵ Κέντρο Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών - Νομαρχιακής Επιτροπής Λαϊκής Επιμόρφωσης.

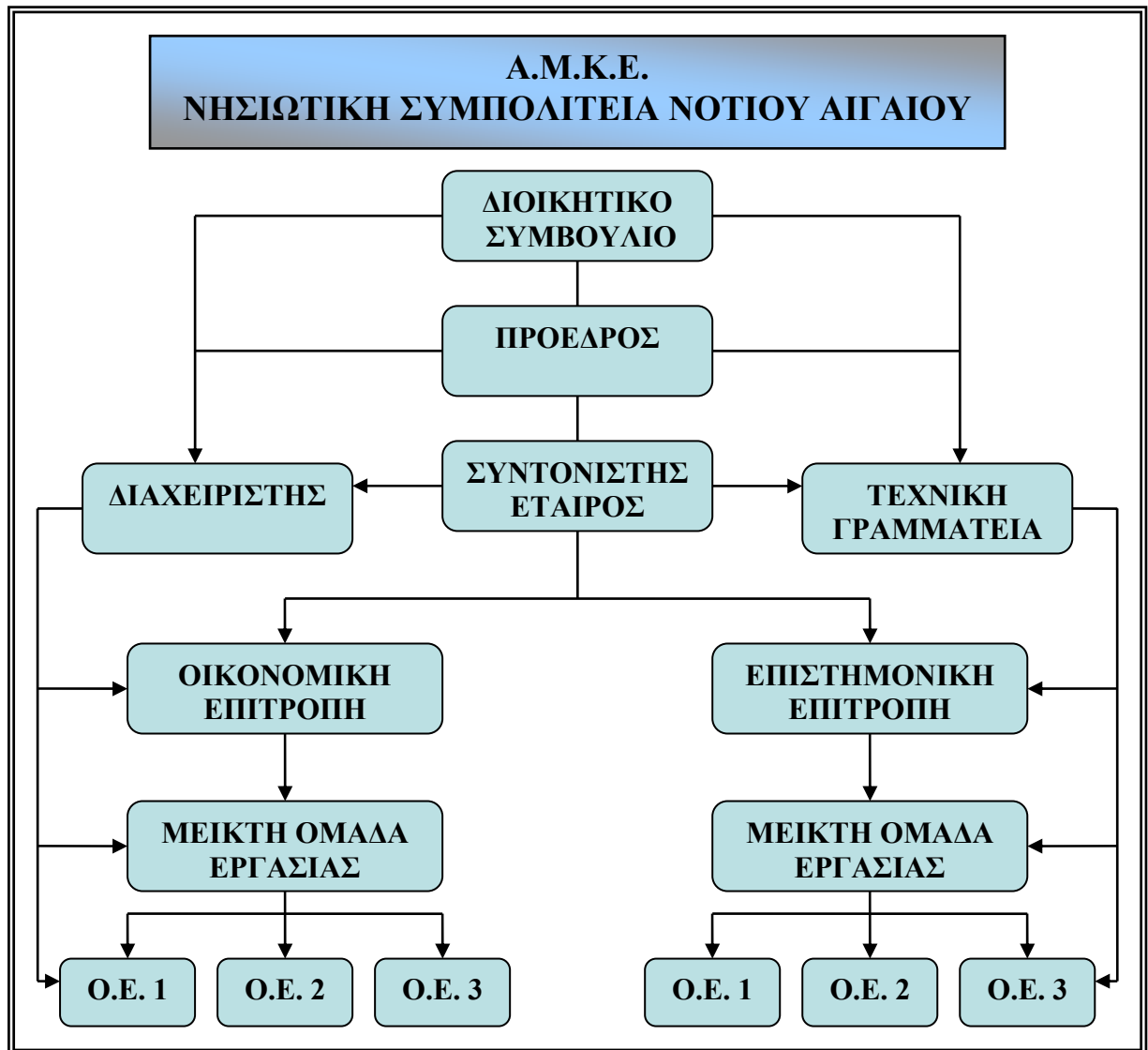
- Δωδεκανησιακή Εταιρεία Ανάπτυξης & Προόδου (ΔΕΤΑΠ)
- Αναπτυξιακή Δωδεκανήσου (ΑΝΔΩ Α.Ε.)
- Αναπτυξιακή Εταιρεία Κυκλάδων
- Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Ερμούπολης
- Χειροτεχνικό Κέντρο Ρόδου
- Σύνδεσμος Ορεινών Δήμων Ρόδου
- Δωδ/κός Σύλλογος Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες (ΑΜΕΑ)
- Αλιευτικός Σύλλογος Παράκτιας Αλιείας "Παναγία Υπαπαντή"
- Ένωση Γυναικών Επιχειρηματιών Καλλιθέας "Μεσόγειος"
- Αγροτουριστικός Συν/σμός Γυναικών "Το Καστρί"
- Αγροτουριστική Α.Ε.

Σε πρώτο, δηλαδή, επίπεδο δημιουργήθηκε ένα θεσμοθετημένο δίκτυο, η ΑΜΚΕ, με συντονιστή εταίρο το Δήμο Ρόδου και με τη συμμετοχή 25 φορέων – 12 από το Νομό Κυκλάδων και 13 από το Νομό Δωδεκανήσου. Ο Δήμος της Ρόδου ήταν ο συντονιστής εταίρος (ύστερα από ομόφωνη ψηφοφορία όλων των εταίρων της Σύμπραξης) και ο Δήμαρχος Ρόδου πρόεδρος της Α.Σ. «Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου» (έπειτα από ψηφοφορία του Διοικητικού Συμβουλίου). Οι εταίροι επιλέχθηκαν⁶⁶ με βάση τις ανάγκες (του έργου), τις δυνατότητες του κάθε φορέα για την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων, αλλά και με γνώμονα να εκπροσωπούνται όλες οι παραγωγικές τάξεις και οι βαθμίδες διοίκησης.

Η στελεχιακή διάρθρωση της Α.Σ. ήταν ευέλικτη και σχεδιάστηκε με βάση τη σύγχρονη αντίληψη διοίκησης και διαχείρισης. Το ανώτατο θεσμικό όργανο της Α.Σ. (ως αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας), το οποίο παίρνει όλες τις αποφάσεις που αφορούν τις δραστηριότητες της Α.Σ. και χαράζει τις βασικές κατευθύνσεις της για την περαιτέρω λειτουργία της, ήταν το Διοικητικό Συμβούλιο. Το Δ.Σ. απαρτιζόταν από 25 μέλη, έναν εκπρόσωπο από κάθε εταίρο της Α.Σ. που αποτελούσε και το νόμιμο εκπρόσωπο του φορέα του στην Αναπτυξιακή Σύμπραξη. Η οργανωτική δομή της Α.Σ. φαίνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί:

⁶⁶ Καθώς, όπως προαναφέρθηκε, η πρόταση στους φορείς έγινε από το Δήμο Ρόδου, όπου ήταν και ο φορέας που είχε την πρωτοβουλία για το έργο (εκμεταλλευόμενος τις δυνατότητες που έδινε η Κ.Π. Equal).

Διάγραμμα 5: Η οργανωτική δομή της Α.Σ. ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’



Πηγή: ΑΜΚΕ ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’, 2002

Σε επίπεδο συνεργασιών, κάθε εταίρος της Α.Σ. (με βάση τον εσωτερικό κανονισμό της Α.Μ.Κ.Ε.):

- Συμμετείχε στις συνεδριάσεις του Δ.Σ. με τον νόμιμο εκπρόσωπο του, όπως είχε ορισθεί με απόφαση του
- Συμμετείχε στις εργασίες της Επιστημονικής και Οικονομικής Επιτροπής με έναν ή περισσότερους εκπρόσωπους του, ανάλογα με τις δικές του ανάγκες
- Πρότεινε στελέχη του (και συμμετείχε) στις Ομάδες Εργασίας που συγκροτούνται για τις ανάγκες υλοποίησης των υποέργων

- Βρισκόταν σε τακτική επικοινωνία με το Συντονιστή Εταίρο και το Διαχειριστή στους οποίους παρείχε κάθε ζητούμενη πληροφορία και στοιχείο σχετικά με το έργο και συνεργάζονταν μαζί τους για την ορθή εκτέλεση του έργου
- Συνδεόταν με το πληροφοριακό σύστημα της Α.Σ.

Για την υποστήριξη των επικοινωνιακών και διαχειριστικών αναγκών του συγκεκριμένου έργου δημιουργήθηκε ένα πληροφοριακό σύστημα ώστε να διασυνδέει τους εταίρους, τον Συντονιστή και τον Διαχειριστή. Οι εταίροι της αναπτυξιακής σύμπραξης εκτός από τους γενικούς τρόπους επικοινωνίας (τηλέφωνα και φαξ) επικοινωνούσαν μεταξύ τους με τους παρακάτω τρόπους:

- Με την χρήση του *ηλεκτρονικού ταχυδρομείου* και την αποστολή μηνυμάτων στη διεύθυνση της κεντρικής λίστας του έργου (λίστα ηλεκτρονικών ταχυδρομικών διευθύνσεων)
- Μέσω ενός *δικτυακού τόπου συζήτησης (e-forum)*, στον οποίο οι εταίροι έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης (με τη χρήση κωδικού πρόσβασης) και συμμετοχής σε θεματικές ομάδες συζητήσεων. Μέσα από τις ομάδες αυτές δίνεται η δυνατότητα έκφρασης απόψεων και ερωτημάτων προς τους άλλους εταίρους, το συντονιστή και τον διαχειριστή
- Με την χρήση της *τηλεδιάσκεψης (video conference)*, όπου με την χρησιμοποίηση προγραμμάτων συνομιλίας πραγματικού χρόνου⁶⁷ μέσω του διαδικτύου προσφέρεται η δυνατότητα επικοινωνίας σε πραγματικό χρόνο μεταξύ δύο ή περισσότερων εταίρων.

Βέβαια, σε τακτά διαστήματα (κάθε 3 - 4 μήνες περίπου) υπήρχαν και συναντήσεις με ολομέλεια και το Δήμο Ρόδου σε ρόλο συντονιστή, όπου πραγματοποιούνταν συζητήσεις για τις δράσεις που είχε να υλοποιήσει ο κάθε φορέας. Μέσα από το διάλογο οι εταίροι μάθαιναν τι δράσεις υλοποιεί ο καθένας απ' αυτούς και πως αυτές οι δράσεις αλληλεπιδρούν μεταξύ τους.

⁶⁷ Όπως το Microsoft Windows Messenger και το Netmeeting.

Για την εκτέλεση των επιμέρους εργασιών και τη διεκπεραίωση των διαδικασιών του έργου συγκροτήθηκαν Ομάδες Εργασίας (Ο.Ε.). Ουσιαστικά αυτές οι ομάδες αποτελούσαν ευέλικτα σχήματα τα οποία συγκροτούνταν από μέλη της Επιστημονικής και Οικονομικής Επιτροπής⁶⁸, ανάλογα με τις ανάγκες που προέκυπταν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του έργου. Για εργασίες που αφορούσαν περισσότερες υποδράσεις και με στόχο την ενδυνάμωση της Α.Σ. δημιουργήθηκαν Μικτές Ομάδες Εργασίας υπό την ευθύνη του Συντονιστή Εταίρου, ο οποίος συντόνιζε τις εργασίες τους μέσω της Τεχνικής Γραμματείας που είχε συστήσει.

Ως προς τη συνεργασία των εταίρων, για την υλοποίηση κοινών δράσεων, διαπιστώθηκε τελικά ότι οι δράσεις που είχαν αλληλεπίδραση ήταν εξαιρετικά περιορισμένες, καθώς οι περισσότεροι εταίροι της Σύμπραξης είχαν να υλοποιήσουν δράσεις που ήταν ανεξάρτητες από τις υπόλοιπες, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει (σε μεγάλο ποσοστό) αλληλεξάρτηση μεταξύ των εταίρων. Στις περισσότερες περιπτώσεις όπου απαιτούνταν η άμεση συνεργασία των εταίρων, για την υλοποίηση κοινών δράσεων, διαπιστώθηκαν ορισμένες δυσκολίες.

Τα υποέργα που είχαν αλληλεπίδραση έπρεπε να είναι έτοιμα στον προκαθορισμένο χρόνο υλοποίησης τους, ώστε να μην υπάρχουν καθυστερήσεις. Εξαιτίας, όμως της σύνθεσης της Σύμπραξης, όπου όπως τόνισε και η επιστημονική υπεύθυνος του Δήμου Ρόδου “υπήρχαν εταίροι δυο και τριών «ταχυτήτων», με τους οχτώ από αυτούς να είναι «τσακάλια», τους υπόλοιπους μέχρι τους είκοσι μέτριοι και τους υπόλοιπους πέντε με αρκετές αδυναμίες” (στοιχεία συνεντεύξεων και έρευνας πεδίου), ο συντονισμός των εταίρων ήταν αρκετά δύσκολος. Έτσι, στα έργα όπου απαιτούνταν η παραλαβή κάποιου υποέργου για την συνέχιση του από άλλο φορέα, σημειώνονταν συχνά καθυστερήσεις και σε κάποιες περιπτώσεις υπήρχαν φορείς που αναλάμβαναν να υλοποιήσουν μόνοι τους ολόκληρο το έργο, λόγω της αδυναμίας του εταίρου – συνεργάτη τους να υλοποιήσει το κομμάτι του υποέργου που του αντιστοιχούσε.

Αντίθετα, όσοι φορείς είχαν να υλοποιήσουν μια αυτόνομη δράση, χωρίς να απαιτείται η άμεση συνεργασία με άλλους εταίρους, προχωρούσαν στην επίτευξη του

⁶⁸ Για την καλύτερη παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και τον συντονισμό των εταίρων μεταξύ τους συστάθηκε μια Επιστημονική Επιτροπή και μια Οικονομική Επιτροπή με έναν εκπρόσωπο από κάθε εταίρο, που στην πρώτη επιτροπή αποτελεί τον επιστημονικό υπεύθυνο του φορέα του, ενώ στη δεύτερη αποτελεί τον οικονομικό υπεύθυνο του φορέα που αντιπροσωπεύει.

έργου τους χωρίς ιδιαίτερες δυσκολίες. Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του επιστημονικού υπευθύνου της ΑΝ.ΔΩ., ο οποίος μας είπε “Ευτυχώς εμείς δεν είχαμε άμεση συνεργασία με τους άλλους εταίρους και έτσι προχωρήσαμε στα χρονοδιαγράμματα που είχαμε εμείς και δεν χρειαστήκαμε να δούμε τι κάνουν οι άλλοι” (στοιχεία συνεντεύξεων και έρευνας πεδίου).

Διαπιστώθηκε, όμως, ότι οι περισσότεροι φορείς είτε είχαν άμεση συνεργασία με άλλους εταίρους της σύμπραξης είτε όχι, έμειναν ικανοποιημένοι από το αποτέλεσμα της σύμπραξης ως προς τη δικτύωση των εταίρων. Βέβαια, κυριαρχούσε η άποψη ότι για να υπάρξει ακόμη ουσιαστικότερη, και με καλύτερα αποτελέσματα, συνεργασία στις μελλοντικές συμπράξεις εταίρων, προϋπόθεση θα είναι ο περιορισμός του αριθμού των εταίρων που θα συμμετέχουν.

Η παραπάνω διαπίστωση φαίνεται και από την άποψη των επιστημονικών υπεύθυνων των εταίρων σχετικά με το αν έχει μέλλον ή όχι η παραπάνω προσπάθεια δικτύωσης – συνεργασίας των φορέων τους. Οι περισσότεροι από αυτούς ήταν αισιόδοξοι για το μέλλον της συνεργασίας τους και διατύπωναν την άποψη ότι και αν δεν έχει μέλλον η συνεργασία τους με όλους τους φορείς (κατά κοινή ομολογία πράγμα εξαιρετικά δύσκολο), τουλάχιστον δημιουργήθηκαν προσωπικές επαφές μεταξύ των στελεχών των φορέων και επιπλέον ο κάθε φορέας μπόρεσε να μάθει το αντικείμενο με το οποίο ασχολούνται οι υπόλοιποι φορείς, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για μελλοντικές συνεργασίες, ανεξαρτήτως συνέχειας της συγκεκριμένης σύμπραξης. Σχετικά με το συγκεκριμένο θέμα η επιστημονική υπεύθυνος του Δωδ/κου συλλόγου ΑΜΕΑ τόνισε ότι “θέλω να πιστεύω ότι θα έχει μέλλον και εμείς τουλάχιστον το επιδιώκουμε... έχουμε συνεννοηθεί ήδη με τα ΚΕΤΑ, το ΚΑΛΛΙΠΑΤΕΙΡΑ και άλλους φορείς, όπου για πρώτη φορά συνεργαστήκαμε λόγω του Equal, και θα εξακολουθήσουμε να συνεργαζόμαστε και στο μέλλον” (στοιχεία συνεντεύξεων και έρευνας πεδίου).

Από την άλλη, ο Δήμος Ρόδου σκοπεύει να συνεχίσει την προσπάθεια που άρχισε, εκμεταλλευόμενος τις δυνατότητες που παρέχει η Κ.Π. Equal, με τη κατάθεση νέας πρότασης στην δεύτερη φάση του προγράμματος και την υλοποίηση δυο νέων προγραμμάτων. Το πρώτο πρόγραμμα είναι ως συνέχεια της Νησιωτικής Συμπολιτείας, το οποίο όμως θα εκτείνεται και προς το Βόρειο Αιγαίο (Συνεργασία – Παρεμβάσεις σε

επίπεδο Αιγαίου)⁶⁹, ενώ το δεύτερο αναφέρεται στην Κοινωνική Οικονομία. Σε αυτά τα πρόγραμμα θα συμμετέχουν φορείς από την προηγούμενη σύμπραξη αλλά και νέοι φορείς, επειδή το αντικείμενο θα είναι κάπως διαφοροποιημένο από την προηγούμενη φάση. Βέβαια, αν και πρόθεση του Δημάρχου Ροδίων είναι η ευρεία συμμετοχή των τοπικών φορέων, στη δεύτερη φάση του Equal υπάρχει η δέσμευση για μείωση του αριθμού των εταίρων. Σύμφωνα με το Δήμαρχο Ρόδου “το άγχος για την απορρόφηση περισσότερων χρηματικών πόρων έρχεται σε αντίθεση με το «άπλωμα» των συνεργασιών, ως δυο αντίρροπες τάσεις οι οποίες θα πρέπει κάποτε να ισορροπήσουν” (στοιχεία συνεντεύξεων και έρευνας πεδίου).

Σχεδόν για όλους τους εταίρους η χρηματοδότηση των δράσεων που είχαν αναλάβει ήταν 100% πόροι προερχόμενοι από την ΕΕ μέσω της Κ.Π. Equal, και μόνο σε δυο περιπτώσεις - φορέων χρειάστηκε να συμμετέχουν με ίδιο κεφάλαιο. Βέβαια πρέπει να τονιστεί ότι σε πολλές περιπτώσεις η συνεισφορά των φορέων στην υλοποίηση των δράσεων είχε να κάνει με το ότι ‘χρησιμοποίησαν’ το ανθρώπινο δυναμικό τους (στελέχη του φορέα τους) χωρίς να πληρωθεί για την προσωπική του εργασία από το πρόγραμμα. Ειδικά στο τελικό στάδιο του έργου, όπου έγιναν πάρα πολλές συναντήσεις και αναλώθηκαν πολλές ανθρωπόωρες (διότι ο κάθε εταίρος συμμετείχε σε αρκετές διαδικασίες) για να επιτευχθεί τελικά η υλοποίηση όλων των δράσεων μέσα στον προκαθορισμένο χρόνο υλοποίησης.

Είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου (ο οποίος προέκυπτε από τις χρηματικές απαιτήσεις των φορέων για την υλοποίηση των δράσεων που θα αναλάμβαναν) ήταν μειωμένος κατά 40%, αφού κατά την αξιολόγηση της πρότασης κρίθηκε ότι το αρχικό ποσό ήταν υψηλό. Παρόλα αυτά αν και κόπηκε ένα τόσο μεγάλο ποσό από τη χρηματοδότηση του έργου, δεν απορρίφθηκε καμία από τις δράσεις του έργου. Το γεγονός αυτό οδήγησε το Συντονιστή Εταίρο στην απόφαση να μοιράσει τα περισσότερα χρήματα στους λοιπούς εταίρους και να κρατήσει τα άκρως απαραίτητα για αυτόν, με αποτέλεσμα ο συντονισμός του έργου να γίνει ουσιαστικά με ίδιους πόρους του Δήμου Ρόδου. Ίσως για το λόγο αυτό, αλλά και για την εμπειρία του στην υλοποίηση αρκετών προγραμμάτων, ο Δήμος Ρόδου επιλέχθηκε ως Συντονιστής

⁶⁹ Στο δεύτερο Equal ενδιαφέρεται και το Υπουργείο Αιγαίου (οπότε και θα υπάρχει η αντιπροσώπευση άλλης μιας βαθμίδας διοίκησης), ενώ θα συμμετέχει και η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) για να καλύψει την ανάγκη δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων σε όλους τους ΟΤΑ της χώρας.

Εταίρος, απολαμβάνοντας την αποδοχή των υπολοίπων εταίρων τόσο στην αρχή του έργου όσο και μετά την υλοποίηση του.

Η πρόθεση του Δημάρχου να διατηρήσει την συνεργασία των εταίρων και επιπλέον να τη διευρύνει κιόλας, προκύπτει και από την προσπάθεια του Δήμου να δημιουργήσει σε μόνιμη βάση δίκτυα συνεργασίας μεταξύ των τοπικών φορέων⁷⁰. Αυτό σημαίνει ότι, σε ένα δεύτερο επίπεδο, ο Συντονιστής Εταίρος και η ΑΜΚΕ προσανατολίζονται στη δημιουργία δυο άτυπων δικτύων⁷¹ που θα λειτουργούν σε επίπεδο νομού και θα δομούνται γύρω από τα δυο κέντρα προώθησης της απασχόλησης και στήριξης της επιχειρηματικότητας, «ΗΓΕΜΟΝΗ» του Νομού Κυκλάδων και «ΚΑΛΛΙΠΑΤΕΙΡΑ» του Νομού Δωδ/σου, που θα διαδραματίζουν ρόλο συντονιστή. Στα δίκτυα αυτά θα συμμετέχουν δομές και συστήματα στήριξης της επιχειρηματικότητας (Κέντρα Υποδοχής Επενδυτών, Κέντρο Επιχειρηματικής & Τεχνολογικής Ανάπτυξης, ΟΑΕΔ, Θυρίδες Νεανικής Επιχειρηματικότητας κλπ) που με τη σειρά τους θα δικτυώνονται με τα 71 Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ) της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου (40 στο Νομό Κυκλάδων και 31 στο Νομό Δωδεκανήσου), δημιουργώντας έτσι ένα τεράστιο δίκτυο που θα καλύπτει ολόκληρη την Περιφέρεια Ν. Αιγαίου.

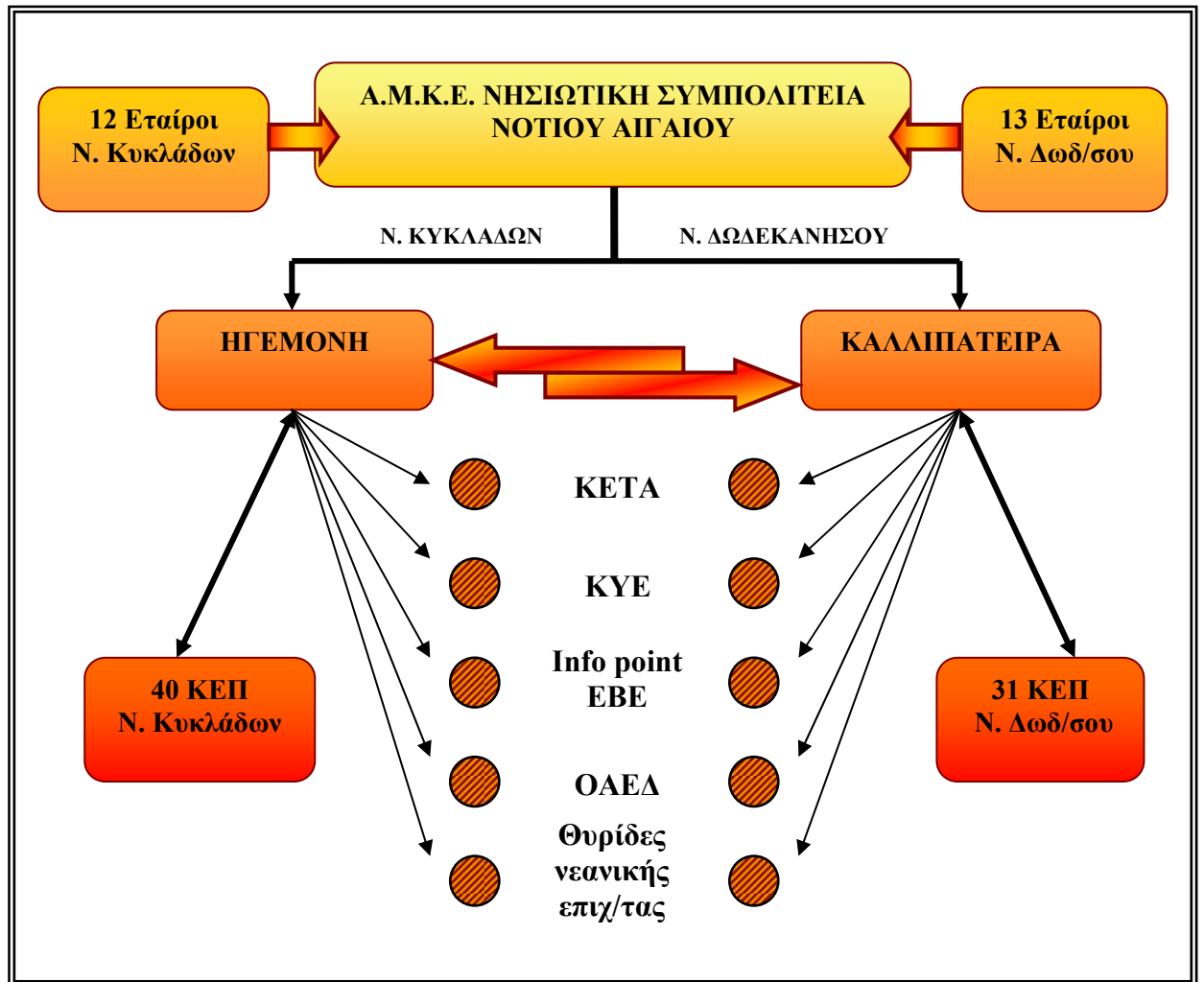
Τελικός σκοπός θα είναι η υπογραφή ενός προοιμίου συνεργασίας μεταξύ όλων των φορέων, που θα αποτελέσει το προπομπό του **πρωτοκόλλου συνεργασίας**, και που θα περιλαμβάνει τη δέσμευση τους για την ανάπτυξη ενιαίας στρατηγικής για την απασχόληση (με εξειδίκευση στις τοπικές ιδιαιτερότητες των περιοχών και με επίκεντρο τους ΟΤΑ), στοχεύοντας στη δημιουργία **Τοπικού Συμφώνου Δράσης για την Απασχόληση (ΤΣΔΑ)**⁷² (ΕΕΤΑΑ, 2004). Οι σχέσεις που θα αναπτύσσονται ανάμεσα στους φορείς συνοψίζονται στο παρακάτω διάγραμμα.

⁷⁰ Με τη ουσιαστική βοήθεια που παρέχει το Τμήμα Προγραμματισμού της Διεύθυνσης Σχεδιασμού & Υποστήριξης του Δήμου.

⁷¹ Η δικτύωση σε αυτό το επίπεδο δεν εντάσσεται στα πλαίσια του έργου 'Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση', αλλά είναι πρωτοβουλία της ΑΜΚΕ για να συμβάλει στην συμπλήρωση και τελικά στην επιστέγαση των συνεργασιών των τοπικών φορέων.

⁷² Τα Τοπικά Σύμφωνα Δράσης για την Απασχόληση δρομολογήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1997 με στόχο της ΕΕ να διευρύνει τη σύμπραξη μεταξύ κυρίων φορέων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και να εγκαινιάσει καινοτόμες δράσεις που θα συνδράμουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Το στοιχείο κλειδί των ΤΣΔΑ αποτελεί η συμμετοχή όλων των εταίρων ενός συγκεκριμένου χώρου (των κυριότερων φορέων της τοπικής κοινωνίας) και η ανάπτυξη μιας συναφούς στρατηγικής για τη δημιουργία θέσεων εργασίας στο χώρο αυτό.

Διάγραμμα 7: Η δημιουργία δικτύων συνεργασίας στα πλαίσια της Α.Σ. ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’



Πηγή: Α.Μ.Κ.Ε. ‘Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου’(στοιχεία συνεντεύξεων και έρευνας πεδίου).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με τα παραδείγματα της σχετικής βιβλιογραφίας, οι περιοχές που χαρακτηρίζονται από την έντονη παρουσία και συνεργασία των φορέων, έχουν περισσότερες πιθανότητες να αναπτύξουν μια αναπτυξιακή δυναμική και να σταθούν «όρθιες» στο παιχνίδι του διεθνή ανταγωνισμού. Ειδικά, αν έχουμε να κάνουμε με νησιωτικές περιοχές, τότε η συνεργασία / το «δέσιμο» των τοπικών φορέων θεωρείται ακόμη πιο επιτακτική υπόθεση.

Η χωρική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και κυρίως μέσω της καθιέρωσης της Περιφερειακής Πολιτικής) καταδεικνύει την ανταπόκριση της ΕΕ σε αυτές τις εξελίξεις. Αρχικός στόχος της χωρικής πολιτικής ήταν η καθιέρωση του τοπικού επιπέδου και η ενίσχυση του τοπικού κράτος. Σήμερα, προχωρώντας ένα βήμα παρακάτω, στόχος της αποτελεί η ενδυνάμωση των τοπικών / περιφερειακών φορέων, ώστε να επιτευχθεί μια ισότιμη και αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των τοπικών φορέων, του εθνικού κράτους και της ΕΕ. Η συνεργασία σε όλα τα επίπεδα αποτελεί μια από τις βασικές προτεραιότητες της Ένωσης, καθώς με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η - όσο το δυνατόν μεγαλύτερη - αποδοτικότητα των ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Η περίπτωση της Ελλάδας έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω των δυο χαρακτηριστικών: α) της ύπαρξης υπερβολικά μεγάλου αριθμού δήμων και κοινοτήτων (πολυδιάσπαση του διοικητικού χώρου) και β) της μεγάλης συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση.

Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά αποτέλεσαν για χρόνια τροχοπέδη στις τοπικές πρωτοβουλίες και παράλληλα στο συντονισμό των επιμέρους τοπικών πολιτικών για ουσιαστικότερες παρεμβάσεις. Οι πρώτες επιπτώσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών στην Ελλάδα σχετίζονται με τις θεσμικές αλλαγές και τη σταδιακή αποκέντρωση του συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης (με προσπάθεια προσαρμογής στα ευρωπαϊκά πρότυπα).

Η κατοχύρωση της πολιτικής διάστασης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (1994), όπως και η ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1997) με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είναι τα κυριότερα αποτελέσματα που προέκυψαν από την εφαρμο-

γή των ευρωπαϊκών πολιτικών σε σχέση με την αναμόρφωση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα. Οι αλλαγές που συντελέστηκαν ενίσχυσαν μεν το τοπικό επίπεδο, όμως σε επίπεδο περιφέρειας εξακολουθούν να υπάρχουν θεσμικά ελλείμματα.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Περιφερειακή Πολιτική είναι η πιο ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική και οι Περιφέρειες αναγνωρίζονται ως ισότιμοι εταίροι των κρατών-μελών. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα (όπως, Γερμανία και Ισπανία) η Περιφέρεια στις διαπραγματεύσεις, για την διεκδίκηση / διαχείριση προγραμμάτων από την ΕΕ, δεν εκπροσωπείται δια του ισχυρού κεντρικού κράτους, αλλά αυτόνομα. Ωστόσο, η δυναμική παρουσία της Περιφέρειας εξαρτάται από την ιδιαιτερότητα των διακυβερνητικών χαρακτηριστικών σε περιφερειακό επίπεδο. Ιδιαίτερα μάλιστα για την Ελλάδα όπου η σύσταση του περιφερειακού επιπέδου διοίκησης είναι κάτι καινούριο, η γρήγορη προσαρμογή και υιοθέτηση νέων ευέλικτων και συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης σε περιφερειακό επίπεδο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή πορεία των ελληνικών περιφερειών.

Η διακυβέρνηση αυτού του τύπου, βέβαια, προϋποθέτει: α) το ξεκαθάρισμα και προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα, β) τη συνεργασία ανάμεσα σε όλα τα επίπεδα και γ) τη συνεργασία ανάμεσα στα ίδια τα επίπεδα μεταξύ τους. Στα πλαίσια αυτά, η δραστήρια παρουσία των τοπικών (δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών) φορέων αποτελεί σημαντικό παράγοντα αναπτυξιακών προοπτικών.

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα προωθούν την δημιουργία συμπράξεων σε περιφερειακό επίπεδο, ώστε να συμβάλουν στη συνεργασία των τοπικών φορέων και με τον τρόπο αυτό να δημιουργήσουν δομές που θα καλύπτουν - σε πρώτη φάση - το θεσμικό έλλειμμα, ενώ - σε επόμενη φάση - να προσδοκούν ευρύτερες θεσμικές αλλαγές.

Στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου, ενώ υπήρχε μια σχετικά ικανοποιητική συνεργασία των τοπικών φορέων σε επίπεδο νομού, δεν ίσχυε το ίδιο και μεταξύ των φορέων σε περιφερειακό επίπεδο. Το ευρωπαϊκό προγράμματα που εξετάστηκε διαφώτισε τη σημασία του κοινωνικού κεφαλαίου σε τοπικό επίπεδο. Η ύπαρξη ορισμένων δυναμικών τοπικών φορέων (στην περίπτωση μας, η δυναμική του Δήμου Ρόδου) μπορεί να συμπαρασύρει και τους υπόλοιπους φορείς και εντέλει να αξιοποιηθούν με τον καλύτερο τρόπο οι ευκαιρίες που παρέχουν τα ευρωπαϊκά προγράμματα. Συνεπώς, τα

ευρωπαϊκά προγράμματα δίνουν την ευκαιρία σε τοπικούς φορείς να δημιουργήσουν τις δομές εκείνες που θα τους βοηθήσουν στη δημιουργία νέων διακυβερνητικών σχηματισμών.

Η ιδέα της δημιουργίας ενός δικτύου συνεργασίας σε επίπεδο περιφέρειας Ν. Αιγαίου, προέκυψε από τη λειτουργία της Α.Σ. Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου (μέσω της Κ.Π. Equal), όπου για πρώτη φορά φορείς που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα με την επιχειρηματικότητα και την απασχόληση άρχισαν να συνομιλούν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η περιφέρεια στους τομείς αυτούς. Συνεπώς, είναι η πρώτη φορά που προκύπτει μια ευρεία συνεργασία μεταξύ των δυο νομών της περιφέρειας. Οι μόνοι φορείς που είχαν αναπτύξει μια σχετική συνεργασία ήταν οι αναπτυξιακές των δύο νομών, καθώς και οι δυο συμμετείχαν στα προγράμματα της Κ.Π. Leader⁷³.

Λόγω της δομής που υπήρχε (και υπάρχει ακόμη) στη λειτουργία των ΠΕΠ, με την ποσόστωση 45 και 55% (για Κυκλάδες και Δωδεκάνησα αντίστοιχα) ως προς την απορρόφηση έργων, υπήρχε ένα ανταγωνιστικό κλίμα μεταξύ των δύο νομών, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται αρνητικά και η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Μετά, όμως, από την πρωτοβουλία του Δήμου Ρόδου και με την διαπίστωση των συμμετεχόντων φορέων ότι σ' αυτό το έργο δεν έπαιξε καμία ποσόστωση και ότι το ζητούμενο πλέον είναι η συνεργασία για μια πιο ισχυρή τοπική κοινωνία, επιτεύχθηκε τελικά για πρώτη φορά μια πολύ σημαντική συνεργασία σε περιφερειακό επίπεδο.

Αυτό το έργο ήταν η αφορμή, για τους τοπικούς φορείς, να αποκτήσουν καλύτερη γνώση και άποψη σχετικά με τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα και το έργο που ο καθένας από αυτούς προσφέρει στο τόπο (αυτή η δυνατότητα δεν υπήρχε στο παρελθόν). Συνεπώς, η Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Ν. Αιγαίου' με την συντονισμένη πλέον προσπάθεια, τη ανάπτυξη και χρήση νέων εφαρμογών στηριζόμενων στις νέες τεχνολογίες αλλά και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας μεταξύ των εταίρων, αποτέλεσε το κίνητρο τόσο για τη συμμετοχή όσο και για την ενεργή εμπλοκή των εταίρων στο δίκτυο (συνεργασίας). Τα επίπεδα δικτύωσης, των εταίρων της σύμπραξης, που αναπτύχθηκαν είναι:

⁷³ Βλ. <http://www.eetaa.gr/action3/download/greek/guides/networking.pdf>

- ⇒ Σε **ατομικό** επίπεδο, όπου κάθε στέλεχος των φορέων - εταίρων έχει τη δυνατότητα να επικοινωνεί και να συνεργάζεται σε προσωπικό επίπεδο με όλα τα άλλα στελέχη των εμπλεκόμενων φορέων
- ⇒ Σε **ομαδικό-οργανωτικό** επίπεδο, όπου οι φορείς – εταίροι να μπορούν να επικοινωνούν και να συνεργάζονται μεταξύ τους.

Απώτερος στόχος αυτής της δικτύωσης είναι η συνέχιση της διανοησιατικής και διαδημοτικής συνεργασίας στα πλαίσια του θεσμού της Συμπολιτείας στην Περιφέρεια Ν. Αιγαίου. Σ' αυτό άλλωστε στοχεύει και η προσπάθεια δημιουργίας δύο ακόμη (άτυπων) δικτύων σε επίπεδο νομών, ώστε να αναπτυχθεί δικτύωση σε **δια-οργανωτικό** επίπεδο, όπου οι δομές που θα αναπτυχθούν στους δύο νομούς, οι εταίροι και όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς να συνεργάζονται μεταξύ τους⁷⁴.

Η αλήθεια είναι ότι η δημιουργία και η αποτελεσματική λειτουργία των δικτύων προϋποθέτει αρκετό χρόνο. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι αν ένα τέτοιο δίκτυο συνεργασίας είχε δημιουργηθεί νωρίτερα, θα είχε αποφευχθεί και η πολυδιάσπαση των μέτρων για την προώθηση της επιχειρηματικότητας και την μείωση της ανεργίας σε τοπικό επίπεδο. Σ' αυτό βέβαια ευθύνεται και η κεντρική διοίκηση, η οποία μη έχοντας την γνώση για την πολυδιάσπαση των φορέων προώθησης της επιχειρηματικότητας, προσπάθησε να καλύψει το υποτιθέμενο κενό, με τη δημιουργία νέων φορέων (ΚΕΤΑ & ΚΥΕ), αντί να ενισχύσει τους υπάρχοντες με σχέδια, ιδέες και χρηματικούς πόρους. Δηλαδή, αντί η πολιτεία να ενισχύσει τα επιμελητήρια, με τις υφιστάμενες δομές και με την άμεση σχέση που έχουν με τους επιχειρηματίες του τόπου, προσπάθησε να δημιουργήσει κάτι εξ αρχής καινούριο, με αποτέλεσμα την μεγάλη επικάλυψη αρμοδιοτήτων των παραπάνω φορέων.

Η ευρεία σύμπραξη - συνεργασία των φορέων, για τη συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα, αποτελεί μια σχετικά καινούρια υποχρέωση των τοπικών φορέων. Η εμμονή της πολιτείας να εφαρμόσει, ακόμη και στις μέρες μας, την δική της (κεντρικά σχεδιασμένη) πολιτική, μη αφήνοντας τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (πρώτου και δεύτερου βαθμού) να πάρουν πρωτοβουλίες και να εφαρμόσουν τοπικά σχεδιασμένες πολιτικές, με γνώμονα το γενικότερο αναπτυξιακό πρόγραμμα της

⁷⁴ Website, *op. cit.* σελ. 92

περιοχής, αποτελεί έναν από τους κυριότερους λόγους της «καθυστερημένης» λειτουργίας συμπράξεων σε τοπικό επίπεδο.

Το κρίσιμο σημείο της Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου' είναι ότι όλο αυτό το έργο που έγινε και προβλέπεται να συνεχιστεί, στηρίζεται στα ευρωπαϊκά προγράμματα και τις χρηματοδοτήσεις τους. Συνεπώς, το ζητούμενο είναι τι θα γίνει αν σταματήσουν τα προγράμματα αυτά. Η έλλειψη θεσμικού πλαισίου σχετικά με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ στην Ελλάδα, ειδικά στον τομέα της απασχόλησης, είναι ιδιαίτερα εμφανής. Οι ΟΤΑ ανέπτυξαν ανάλογες δραστηριότητες μέσα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα. Όμως, οι προσπάθειες που γίνονται σε τοπικό επίπεδο, για να φέρουν αποτελέσματα, χρειάζονται της στήριξη ενός θεσμικού πλαισίου που να προβλέπει εκτός από την παραχώρηση αρμοδιοτήτων στους τοπικούς φορείς και την αποκέντρωση των αντίστοιχων πόρων.

Γενικά, πάντως, τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου' είναι ότι η σύμπραξη αυτή προσβλέπει:

- ✓ Στην θέληση, κυρίως, του Δήμου να ακολουθήσει τα βήματα που χαράσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση (για τις συμπράξεις), ώστε να μη χάσει τα νέα δεδομένα που διαμορφώνονται για τη διεκδίκηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων
- ✓ Στη δυναμικότερη παρουσία της Περιφέρειας Ν. Αιγαίου στη διεκδίκηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων
- ✓ Στην δημιουργία δομών με σκοπό την μετέπειτα παραχώρηση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τους ΟΤΑ, με το κατάλληλο βέβαια θεσμικό πλαίσιο που θα προβλέπει και την παραχώρηση των αντίστοιχων πόρων
- ✓ Στον καλύτερο συντονισμό των φορέων (σε τοπικό - περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο) για αποτελεσματικότερη διοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Allefresde, M. (1987) Χρηματοδότηση και κατάρτιση: δυο ουσιαστικά μέσα για την ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών στο μεσογειακό αγροτικό χώρο, στο: 'Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση', Διεθνές Φόρουμ, ΕΕΤΑΑ.

ΑΜΚΕ 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου' (2002) Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας της Α.Σ. 'Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου', Ρόδος.

Ανδρικοπούλου, Ε. (1994) Περιφερειακή πολιτική στη δεκαετία του 1980 και προοπτικές, στο: 'Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη: θεωρία, ανάλυση και πολιτική', επιμέλεια Γετίμης, Καυκαλάς & Μαραβέγιας, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Ανδρικοπούλου, Ε. (1995) Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht. Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Ανδρικοπούλου, Ε. (2000) Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στον νέο Ευρωπαϊκό χώρο, στο: 'Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος: Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης', επιμέλεια Ανδρικοπούλου, Ε., Καυκαλάς, Γρ., Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Αραγιάννης, Β. (2003) Κοντά στους τελικούς δικαιούχους. Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000-2006. *ΠΕΠπραγμένα*, Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, τεύχος 6-7: 8-9.

Βαβούρας, Ι. (1994) Εθνική οικονομική πολιτική και Ο.Ν.Ε. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Bagnasco, A. (1992) Ανάπτυξη βασισμένη στη μικρή βιομηχανία: Η περίπτωση της «Τρίτης Ιταλίας», στο: 'Περιφερειακή ανάπτυξη και πολιτική', επιμέλεια Χατζημιχάλης Κ., Αθήνα, εκδ. Εξάντας.

Barquero, A. (1991) Τοπική Ανάπτυξη, Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Bonefeld, W., Holloway, J., επιμ., (1993) Μεταφορντισμός και Κοινωνική Μορφή: Μια μαρξιστική συζήτηση για το μεταφορντιστικό κράτος. Αθήνα, εκδ. Εξάντας.

Γεωργαντάς, Η., Ψυχάρης, Γ. (2000) Νέες μορφές περιφερειακής διοίκησης και διαχείρισης δημοσίων έργων: πολιτικοί μετασχηματισμοί του χωρικού μοντέλου εξουσίας, στο: 'Δομές και σχέσεις εξουσίας στη σημερινή Ελλάδα', 7^ο Επιστημονικό Συνέδριο. Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Γεωργούλης, Δ., επιμ., (1995) Κείμενα στη θεωρία και στην εφαρμογή του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Γιαννόπουλος, Γ. (2002) Τοπική Αυτοδιοίκηση & Ανάπτυξη, Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. *Δωδεκανησιακή Αυτοδιοίκηση*, τεύχος 21:12-13.

Γετίμης, Π. (1993) Κοινωνικές πολιτικές και τοπικό κράτος, στο: 'Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική', επιμέλεια Γετίμης, Π. και Γράβαρης, Δ., Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Γετίμης, Π. (2000) Εναλλακτικές Μορφές Αστικής Διακυβέρνησης στην Ευρώπη, στο: Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος: Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης, επιμέλεια Ε. Ανδρικοπούλου και Γρ. Καυκαλάς, Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Dunford, M. (1992) Ενδογενής ανάπτυξης, αναπτυξιακό κράτος και παγκόσμιες αγορές. *Τόπος*, τομ. 2: 33-62.

ΕΕΤΑΑ (2004) Προώθηση της Απασχόλησης & της Επιχειρηματικότητας, Ενέργεια III, Κοινοτική Πρωτοβουλία Equal. Περιοδικό της ΕΕΤΑΑ Α.Ε., τεύχος 28.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000) Τοπική δράση για την απασχόληση: Η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην ΟΚΕ και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001) Στην υπηρεσία των περιφερειών. Σειρά: *Η Ευρώπη σε κίνηση*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003) Εταιρική σχέση με τις πόλεις. Η κοινοτική πρωτοβουλία URBAN, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) Κανονισμός του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Βρυξέλλες, Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Βρυξέλλες, Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας (ΕΟΔΣ). Βρυξέλλες, Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Friedmann, J. (1992) Περιφερειακή ανάπτυξη σε αναπτυγμένες χώρες: Ενδογενής ή αυτάρκης; στο: 'Περιφερειακή ανάπτυξη και πολιτική', επιμέλεια Χατζημιχάλης Κ., Αθήνα, εκδ. Εξάντας.

Ζάβρας, Α., Μητσοτάκης, Κ. & Ρεντούμης, Τ. (2004) Προς μια νέα πολιτική πρακτική: ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου και ενεργοποίηση των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση πολιτικής. *Φιλελεύθερη Έμφαση*, τεύχος 19: 55-70.

Θεοφανίδης, Σ. (1985) Θεωρία και Τεχνική της Κοινωνικής Λογιστικής. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Ιωσηφίδης, Θ. (1993) Ανάλυση ποιοτικών δεδομένων στις κοινωνικές επιστήμες. Αθήνα, εκδ. Κριτική.

Καυκαλάς, Γ., Κομνηνός, Ν. (1993) Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών, στο: Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική, επιμέλεια Γετίμης, Π. και Γράβαρης, Δ., Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Καυκαλάς, Γρ. (2000) Προοπτικές της ενοποίησης & τάσεις συγκρότησης του ευρωπαϊκού χώρου, στο: 'Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος: Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης', επιμέλεια Ανδρικοπούλου, Ε., Καυκαλάς, Γρ., Αθήνα, εκδ. Θεμέλιο.

Κουρλιούρος, Η. (1998) Τοπική ανάπτυξη και αγροτικές ορεινές περιοχές: θεωρητικές θέσεις. ΕΜΠ.

Κουρλιούρος, Η. (2001) Διαδρομές στις θεωρίες του χώρου: Οικονομικές γεωγραφίες της παραγωγής και της ανάπτυξης. Αθήνα, εκδ. Ελληνικά Γράμματα.

Κουρλιούρος, Η. (2003) Σημειώσεις Περιφερειακής Ανάπτυξης και Χωροταξίας. Μυτιλήνη.

Κωστόπουλος, Τ. (1993) Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Κοινωνική Λειτουργία της Αυτοδιοίκησης, στο 'Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα'. Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Λυμπεράκη, Α. (1991) Ευέλικτη εξειδίκευση; Κρίση και αναδιάρθρωση στη μικρή βιομηχανία. Αθήνα, εκδ. Gutenberg.

Λυμπεράκη, Α., Μουρίκη, Α. (1996) Η Αθόρυβη Επανάσταση: Νέες Μορφές Οργάνωσης της Παραγωγής και της Εργασίας. Αθήνα, εκδ. Gutenberg.

Μάϊστρος, Π. (1987) Αποκέντρωση και τοπική αυτοδιοίκηση, στο: 'Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση', Διεθνές Φόρουμ, ΕΕΤΑΑ.

Μάππα, Σ. (1987) Οι όροι του προβλήματος, στο: 'Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση', Διεθνές Φόρουμ, ΕΕΤΑΑ.

Μούσης, Ν. (2001) Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Μπενέκος, Η. (2004) Ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών. *Επιθεώρηση Τ.Α.*, τεύχος 107: 34.

Μπενέκος, Η. (2004) Η Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη των 25. *Επιθεώρηση Τ.Α.*, τεύχος 107: 33.

Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2001) Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός. Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα.

Μπεριάτος, Η. (1995) Ο ρόλος της τοπικής και περιφερειακής (αυτο)διοίκησης στην ανάπτυξη της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας στα Βαλκάνια, στο: 'Παραμεθόριες Περιοχές. Ανάπτυξη – Δημιουργία Απασχόλησης – Διασυνοριακή Συνεργασία'. Διεθνές Συνέδριο - Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, Αθήνα.

Παπαγιάννης, Δ. (1999) Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Αθήνα – Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα,

Παπαδασκαλόπουλος, Α. (1989) Τοπική Ανάπτυξη και Διακοινοτική Συνεργασία, στο: 'Θέματα Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης', Αθήνα, ΕΕΤΑΑ.

Παπαδασκαλόπουλος, Αθ., Χριστοφάκης, Μ. (2002) Περιφερειακός προγραμματισμός. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Πλακωτάρης, Γ. (1997) Οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης: Η περίπτωση των αναπτυξιακών εταιριών. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Πλασκοβίτης, Η. (1994) Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο 'Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία – ανάλυση και πολιτική', επιμέλεια Γετίμης, Π., Καυκαλάς, Γ., & Μαραβάγιας, Ν., εκδ. Θεμέλιο.

Ποταμιάνος, Γ. (1991) Η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης στην ευρωπαϊκή κοινότητα και τα μέλη. Στρατηγικές και μέσα ενεργοποίησης των τοπικών αγορών εργασίας. *Τόπος*, τεύχος 3: 119-139.

Παπαγεωργίου, Κ. (1982) Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και μελέτες των Δημάρχων. Αθήνα, εκδ. Άφων Τολίδη.

Παρασκευόπουλος, Χ. (1997) Κοινωνικό Κεφάλαιο και Θεσμικά Δίκτυα Συλλογικής Εκμάθησης: το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας στα πλαίσια της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. *Τόπος*, τεύχος 12: 3-29.

Σπιλάνης, Γ. (1993) Νησιωτική Ανάπτυξη και Δίκτυα Συνεργασίας των Νησιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. *Τόπος*, τεύχος 6: 5-2.

Στεφανίδης, Γ., Tassel, F. (1987) Αποκέντρωση, τοπικές πρωτοβουλίες και τρίτος τομέας, 'Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση', Διεθνές Φόρουμ, ΕΕΤΑΑ.

Τσομπάνογλου, Γ., Κορρές, Γ. (2004) Νέοι μέθοδοι και πρακτικές κοινωνικής συνοχής. Πρόσφατες αλλαγές στην οργάνωση εργασίας – οι εταιρικές μορφές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού και υπέρ της απασχόλησης και της δια βίου μάθησης, στο: International Conference, 'Promoting new forms of work organization and other cooperative arrangements for competitiveness and employability', University of Athens.

Φουτάκης, Δ. (2004) Χώρος, Ανταγωνιστικότητα και Κοινωνικό Κεφάλαιο: Μια κριτική ανασκόπηση, στο: 'Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης: θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές', επιμέλεια Καυκαλάς Γ., εκδ. Κριτική.

Χατζημιχάλης, Κ., επιμ., (1992) Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική: Κείμενα από τη Διεθνή Εμπειρία. Αθήνα, εκδ. Εξάντας.

Χριστοφάκης, Μ. (2001) Τοπική ανάπτυξη και περιφερειακή πολιτική. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.

Ψυχοπαίδης, Κ., Γετίμης, Π. (1989) Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Amin, A. (1994) Post-Fordism: a reader. Oxford, Blackwell Publishers.

Andrikopoulou, E. (1992) Whither regional policy? Local development and the state in Greece, in: Dunford M. & Kafkalas G., 'Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies. London, Belhaven Press.

Forrest, R., Kearns, A. (2001) Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood, *Urban Studies*, vol. 38, no 12: 2125-2143.

Getimis, P., Alexandropoulou, A. & Demetropoulou, L. (2002) Policy Making and Governance Structures in Regional and Environmental Policies in Greece, ADAPT project deliverable. Athens: UEHR, www.uehr.panteion.gr/adapt.

Getimis, P., Demetropoulou, L. (2004) Towards New Forms of Regional Government in Greece: The Southern Aegean Islands. *Regional and Federal Studies*, Vol.14, No.3, pp.355-378.

Hudson, R. (1997) Regional Futures: Industrial Restructuring, New High Volume Production Concepts and Spatial Development Strategies in the New Europe. *Regional Studies*, 31/5: 467-478.

Hudson, R. (1999) The new economy of the new Europe: Eradicating divisions or creating new forms of uneven development?, in: Hudson, R., Williams, A.M. (eds.), 'Divided Europe: Society and Territory'. London, Sage publications.

Lawton-Smith H. *et al.* (2001) Competitiveness and European regional policy: a review and analysis. University of Oxford, School of Geography and the Environment.

Lyberaki, A., Paraskevopoulos, J. (2002) Social Capital Measurement in Greece. OECD-ONS International Conference on Social Capital Measurement. London U.K. (www.oecd.org/dataoecd/22/15/2381649.pdf)

Paraskevopoulos, C. (2001) Social Capital, Learning and EU Regional Policy Network: Evidence from Greece. *Government and Opposition*, Vol. 36, Issue 2, pp.253-278

WEBSITES

<http://www.notioaigaio.gr>

<http://www.equal.gr>

<http://www.rhodes.gr/equal.html>

<http://www.rhodes.gr/developmentgr.html>

<http://www.eetaa.gr/action3/download/greek/guides/networking.pdf>

<http://www.simplitia.gr/greek/project.html>

<http://www.hydro.ntua.gr/2004-05-21-conference/getimis-pres.pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΣΧΕΔΙΟ ΕΡΩΤΗΣΕΩΝ

- Για ποιο λόγο συμμετέχετε στο έργο “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση”;
- Ποιος ο ρόλος του φορέα σας (το έργο που έχετε αναλάβει) στην Α.Σ. “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση” Νοτίου Αιγαίου;
- Ποια ήταν τα κίνητρα για τη συμμετοχή σας στην Α.Σ. “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση”;
- Ποια είναι η οργανωτική δομή της συνεργασίας σας (διαδικασίες επικοινωνίας και λήψης αποφάσεων) με τους άλλους εταίρους της Αναπτυξιακής Σύμπραξης;
- Υπήρχε άμεση συνεργασία (για την πραγματοποίηση κοινού έργου) με κάποιον από τους υπολοίπους εταίρους της Α.Σ.;
- Είστε ικανοποιημένοι από τα μέχρι στιγμής αποτελέσματα της συνεργασίας αυτής (ως προς το αποτέλεσμα του έργου);
- Ποιο είναι το σημαντικότερο αποτέλεσμα που προέκυψε μέσω της Α.Σ. σε σχέση με τη συνεργασία των τοπικών φορέων;
- Υπήρχαν δυσκολίες στην ολοκλήρωση του έργου, όσο αναφορά τη συνεργασία σας με άλλους εταίρους της Αναπτυξιακής Σύμπραξης (τι είδους δυσκολίες);
- Με ποιόν τρόπο πιστεύετε ότι μπορούν να ξεπεραστούν στο μέλλον οι τυχόν σημερινές δυσκολίες;
- Είναι η πρώτη φορά που συνεργάζεστε με κάποιον άλλο τοπικό φορέα στα πλαίσια προώθησης της επιχειρηματικότητας (με ποιους φορείς, ποτέ, μέσω ποιου προγράμματος και λόγοι συμμετοχής);
- Τι σημαίνει για σας ένα “δίκτυο συνεργασίας” μεταξύ των τοπικών φορέων;
- Νομίζετε ότι άργησε να δημιουργηθεί ένα δίκτυο συνεργασίας μεταξύ των τοπικών φορέων (αν ναι, για ποιους λόγους);

- Πιστεύετε ότι το δίκτυο συνεργασίας που αναπτύχθηκε μεταξύ των τοπικών φορέων στα πλαίσια της Α.Σ. Νησιωτική Συμπολιτεία Νοτίου Αιγαίου θα έχει μέλλον ή θα λήξει με την ολοκλήρωση του συγκεκριμένου έργου και τέλος των χρηματοδοτήσεων;
- Αν μελλοντικά σας δινόταν η ευκαιρία για συνεργασία σε τοπικό επίπεδο θα συμμετείχατε;
- Στα πλαίσια των εργασιών σας, μέσω της Αναπτυξιακής Σύμπραξης, συμβάλατε καθόλου στην αύξηση της απασχόλησης (δημιουργήθηκαν νέες θέσεις εργασίας);
- Η χρηματοδότηση των δράσεων που πραγματοποιήσατε ήταν αποκλειστικά πόροι προερχόμενοι από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των Κ.Π. Equal ή χρησιμοποίησατε και δικό σας χρηματικό κεφάλαιο;
- Είστε ευχαριστημένοι από το χρηματοδοτικό πλαίσιο του προγράμματος;
- Είστε ικανοποιημένοι από την δράση του Δήμου Ροδίων ως εταίρου συντονιστή της Αναπτυξιακής Σύμπραξης “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση”;
- Για ποιο λόγο ξεκινήσατε το έργο “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση”;
- Ποια ήταν τα κίνητρα επιλογής των υπολοίπων εταίρων της Α.Σ. “Νησιωτική Συμπολιτεία – Ισότιμη Πρόσβαση”;
- Ποια η συμβολή (πρωτοβουλίες) του Δήμου Ροδίων στην προώθηση των συνεργασιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο;
- Νομίζεται ότι πρέπει να υπάρξει μια μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς;

ΛΙΣΤΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ ΠΟΥ ΕΓΙΝΑΝ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

ΕΠΩΝΥΜΙΑ ΦΟΡΕΑ	ΟΝΟΜΑ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΥ	ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ
ΕΒΕ ΔΩΔ/ΣΟΥ	ΗΛΙΑΣ ΟΥΖΟΥΝΙΔΗΣ	Επικεφαλής ΕΚΠ*	15/11/2004
ΔΕΤΑΠ	ΡΑΝΙΑ ΚΩΣΣΙΟΡΗ	Διευθύντρια	15/11/2004
ΔΗΜΟΣ ΡΟΔΟΥ	ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΦΤΑΚΛΑΚΗ	Υπεύθυνη Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων	15/11/2004
ΤΕΔΚ ΔΩΔ/ΣΟΥ	ΣΤΕΡΓΙΟΣ ΧΑΤΖΗΠΑΠΑΚΗΣ	Οικονομικός Σύμβουλος	16/11/2004
ΑΝ.ΔΩ.	ΑΓΓΟΥΡΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ	Υποστήριξη Μηχανογράφησης	16/11/2004
ΔΗΜΟΣ ΡΟΔΟΥ	ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ	Δήμαρχος	17/11/2004
ΔΩΔ/ΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΑΜΕΑ	ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ ΧΡΙΣΤΑΚΟΥ	Ψυχολόγος	18/11/2004
ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΔΩΔ/ΣΟΥ	ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΓΕΩΡΓΑΚΗΣ	Οικονομικός Σύμβουλος	18/11/2004
ΕΝΩΣΗ Γυν. Επιχ. ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ 'ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ'	ΜΑΡΙΑ ΚΑΜΠΟΥΡΗ	Πρόεδρος Δ.Σ.	21/12/2004
ΚΕΚ ΔΩΔ/ΣΟΥ 'Γ. ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ'	ΚΩΣΤΑΣ ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ	Διευθυντής Κατάρτισης	24/12/2004
ΧΕΙΡΟΤΕΧΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΡΟΔΟΥ	ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΚΟΥΣΒΟΣ	Διευθυντής	5/1/2005
ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΟΡΕΙΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΡΟΔΟΥ	ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΥΠΡΙΩΤΗΣ	Διοικητικό Στέλεχος	6/1/2005

* Ευρωπαϊκό Κέντρο Πληροφοριών