

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ¹

Γρηγόρης Καυκαλάς*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί πλέον βασική προτεραιότητα πολλών μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων. Το ζήτημα αυτό, με βάση κυρίως την ευρωπαϊκή εμπειρία, εξετάζεται σε πέντε ενότητες. Η πρώτη ενότητα παρακολουθεί την εξέλιξη και τις μεταβολές των πολεοδομικών απόψεων και πρακτικών κατά το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα. Η δεύτερη ενότητα εξετάζει την αναγκαιότητα και το περιεχόμενο του στρατηγικού σχεδιασμού στις συνθήκες της περιόδου μετά το 1990. Η τρίτη ενότητα καταγράφει τις μορφές και τις διαδικασίες της μητροπολιτικής διακυβέρνησης ως πλαίσιο ανάδειξης της σημασίας του στρατηγικού σχεδιασμού. Στην τέταρτη εξετάζονται οι βασικές στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες της «επιχειρηματικής» μητροπόλης σε σχέση με το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης. Σε μια πέμπτη ενότητα σχολιάζονται οι πρόσφατες προσπάθειες για το στρατηγικό σχεδιασμό και τη μητροπολιτική διακυβέρνηση της περιοχής Θεσσαλονίκης. Ο επίλογος συνοψίζει όσα αναπτύχθηκαν, θέτοντας το ερώτημα από τη σκοπιά του κοινωνικού προσώπου της ευρωπαϊκής μητροπόλης. Σημειώνεται ότι τα σχετικά ζητήματα θίγονται με εξαιρετικά συνοπτικό τρόπο και θα πρέπει να αναγνωστούν ως σκαριφήματα υποθέσεων προς περαιτέρω αναζήτηση και όχι ως απόψεις τεκμηριωμένες επαρκώς σε αντιστοιχία με τη σημασία και την εμβέλειά τους.

*Strategic Spatial Planning and Metropolitan Governance:
European Experience and the Example of Thessaloniki*

Grigoris Kafkalas

ABSTRACT

Strategic spatial planning is a key priority for many large European cities. The relevant issues are examined on the basis of European experience in five sections. The first section reviews the evolution and the changes of urban planning approaches and practices during the second half of the 20th century. The second section examines the necessity for and the content of strategic spatial planning as a response to the conditions prevailing after 1990. The third section describes the forms and the processes of metropolitan governance in the context of the emerging role of strategic spatial planning. The fourth section focuses upon the basic strategic priorities of the “entrepreneurial” metropolis in the context of globalisation. The fifth section provides an example of two recent attempts for the strategic spatial planning and metropolitan governance of the Thessaloniki Greater Area. The epilogue summarises the arguments posing questions from the point of view of the social face of European metropolises. The article should be read as a sketch of assumptions for further investigation and not as a presentation of verified arguments that match their scope and significance.

* Καθηγητής, Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τμήμα Αρχιτεκτονικής, Πολυτεχνική Σχολή ΑΠΘ, e-mail: kafkalas@estia.arch.auth.gr.

1. Αν και το κείμενο διαθέτει τη δική του ιδιαίτερη οπτική, αντλεί ωστόσο πολλές ιδέες, επιχειρήματα και διατυπώσεις από το άρθρο των Π. Γετίμη και Γ. Καυκαλά, «Οι ευρωπαϊκές μητροπόλεις και το ζήτημα της πολυεπίπεδης χωρικής διακυβέρνησης», στο Γετίμης, Π., Καυκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, ΙΑΠΑΔ, 2003.

1. Η πορεία του χωρικού σχεδιασμού στην Ευρώπη μετά το 1950

Στα μέσα της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα βρισκόμαστε πλέον πολύ μακριά από την πολεοδομική λογική των δεκαετιών του 1950 και 1960, που είχε ως κύριο χαρακτηριστικό τα μεγάλα προγράμματα και τις δεσμευτικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε μια προσπάθεια ανασυγκρότησης των χωρών που έβγαιναν τραυματισμένες από τον πόλεμο. Έχουμε επίσης απομακρυνθεί αρκετά από την κυριαρχία των μεμονωμένων προγραμμάτων και πρωτοβουλιών –π.χ. αστικών αναπλάσεων, σημειακών υποδομών– της δεκαετίας του '80, που σχεδόν μονοπώλησαν το ενδιαφέρον των ειδικών και των πολιτών, των επιχειρηματιών και των διοικήσεων, ως εκδηλώσεις της αναζήτησης μιας επιχειρηματικής –και κατά συνέπεια ανταγωνιστικής– πόλης. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και μέχρι σήμερα ο πολλαπλασιασμός των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι μεγάλες πόλεις και η αδυναμία των προηγούμενων πολεοδομικών πρακτικών να ανταποκριθούν με επάρκεια οδήγησαν στην ανάγκη διαμόρφωσης στρατηγικών πλαισίων για τον προσανατολισμό των προσπαθειών προώθησης της χωρικής ανάπτυξης και βελτίωσης της οργάνωσης των πόλεων και της ενδοχώρας τους (Healey et al. 1997).

Η εξέλιξη των πολεοδομικών αντιλήψεων και πρακτικών αντιστοιχεί σε μετασχηματισμούς του προτύπου ανάπτυξης και των λειτουργιών του κράτους. Ειδικότερα, φαίνεται ότι διαφορετικές τάσεις συγκλίνουν με κεντρικό σημείο καμπής το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970 στη σταδιακή διαμόρφωση των συνθηκών της πρόσφατης ευρωπαϊκής πραγματικότητας (Healey et al. 1997, Le Galès 2002). Χαρακτηριστικά σημειώνονται: (α) η αναδιάρθρωση της παραγωγής και η απομάκρυνση από τη μαζική παραγωγή με παράλληλη έμφαση στην ευελιξία και τις τριτογενείς δραστηριότητες, (β) η δημοσιονομική κρίση του κράτους και η παράλληλη άνοδος των νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων που ανέτρεψαν την προηγούμενη ισορροπία στη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και (γ) η αυξανόμενη ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των κάθε είδους παρεμβάσεων. Έτσι, ενώ έως τα μέσα της δεκαετίας του 1970 ο ρόλος του εθνικού κράτους και γενικότερα του δημόσιου τομέα είναι καθοριστικός για όλα τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής και ρύθμισης της οικονομίας της αγοράς, η δεκαετία του 1980 σηματοδοτεί τον περιορισμό του ρόλου του κράτους μέσω της απορρύθμισης και τη σταδιακή διεύρυνση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα, ενώ η δεκαετία του 1990 συνεχίζει στην ίδια κατεύθυνση με την ανάδειξη της σημασίας νέων δικτυακών μορφών διακυβέρνησης και σύμπραξης με ιδιωτικές πρωτοβουλίες που συμπληρώνουν και/ή παρακάμπτουν το ρόλο του δημόσιου τομέα.

Στο πλαίσιο αυτής της πορείας φαίνεται να διαχέεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο ένα κοινό επιχειρησιακό πρότυπο για το σχεδιασμό των μητροπολιτικών περιοχών, που συμπυκνώνεται στη μεθοδολογία του «στρατηγικού σχεδιασμού». Βέβαια, το ερώτημα της κατάλληλης μεθοδολογίας θα πρέπει να συσχετιστεί και με το σύνολο των αρχών και των επιδιώξεων του στρατηγικού σχεδιασμού. Σύμφωνα με τη Γιαννακούρου (2004), ο στρατηγικός σχεδιασμός των πόλεων ενσωματώνει όλο και περισσότερο τα βασικά στοιχεία του σχεδιασμού της επιχείρησης: επιλεκτικότητα αντί για καθολικότητα στόχων, στήριξη των αποφάσεων στη γνώση, συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής,

ενσωμάτωση της δράσης στη διαδικασία του σχεδιασμού και ανατροφοδότηση στόχων μέσω της δοκιμής και του ελέγχου. Η αντιστοιχία μεταξύ πόλης και επιχείρησης δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Άλλωστε ο στρατηγικός σχεδιασμός της πόλης δεν ταυτίζει κυριολεκτικά την πόλη με την επιχείρηση, αλλά απλά δανείζεται πρακτικές που διέπουν τη διοίκηση και διαχείριση μεγάλων ιδιωτικών έργων και προγραμμάτων για να μπορέσει να χαράξει μια αποτελεσματική στρατηγική και ένα πρόγραμμα για την αναδιοργάνωση της πόλης. Η ίδια συγγραφέας παρατηρεί ότι η εφαρμογή μεθόδων στρατηγικής μητροπολιτικής διαχείρισης συνδυάστηκε σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες με θεσμικές μεταβολές στα εθνικά συστήματα πολεοδομικού σχεδιασμού. Έτσι, στη Γαλλία ο νόμος του 2000 για την «Αστική Αλληλεγγύη και την Αναζωογόνηση» (Loi Solidarité et Renouvellement Urbains) διεύρυνε το περιεχόμενο του παραδοσιακού πολεοδομικού σχεδιασμού με νέα αντικείμενα, όπως ο συντονισμός των αστικών πολιτικών, η κοινωνική συνοχή και η αστική ανανέωση (βλέπε αναλυτικά στο <http://coin-urbanisme.org/reglementation/SRU/dossier-SRU.htm>). Αντίστοιχα, στο Ηνωμένο Βασίλειο η επανίδρυση της μητροπολιτικής διοίκησης του Λονδίνου το 1999 (Greater London Authority Act 1999) συνδυάστηκε με τη δημιουργία τεσσάρων εποπτευόμενων φορέων με ευθύνη για το στρατηγικό σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών στους τομείς των μεταφορών, της ασφάλειας, της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας από καταστροφές (βλέπε στο http://www.london.gov.uk/london_group.jsp). Θα πρέπει ακόμα να σημειωθεί η συνολική στροφή του Ηνωμένου Βασιλείου προς το στρατηγικό χαρακτήρα του χωρικού σχεδιασμού με την εισαγωγή ενός ριζικά νέου συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού το 2004 (Planning and Compulsory Purchase Act), όπου, για παράδειγμα, τα Δομικά Σχέδια στο επίπεδο των κομητειών αντικαθίστανται από τα Στρατηγικά Σχέδια (βλέπε αναλυτικά στο <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1143104>).

Η πορεία του χωρικού σχεδιασμού στην Ευρώπη κατά την περίοδο που ακολούθησε τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο έως σήμερα μπορεί να συνοψιστεί στη μετάβαση από τον καθολικό σχεδιασμό, με την ευθύνη και πρωτοβουλία του δημόσιου τομέα από το 1945 και έως το τέλος της δεκαετίας του 1960, στις επιλεκτικές παρεμβάσεις και την επιχειρηματική πόλη των δεκαετιών 1970 και 1980 και, τέλος, στις νέες μορφές διακυβέρνησης και το στρατηγικό σχεδιασμό της δεκαετίας του 1990 και των αρχών του 21ου αιώνα.

2. Αναγκαιότητα και περιεχόμενα του στρατηγικού σχεδιασμού των μητροπολιτικών περιοχών

Οι περισσότερες ευρωπαϊκές μητροπόλεις δεν μπορούν πλέον να εξεταστούν ως εδαφικά ολοκληρωμένες κοινωνικοπολιτικές οντότητες, καθώς αποτελούν τους πυρήνες μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών, δηλαδή γεωγραφικών ζωνών συγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων που επεκτείνονται και αναπτύσσονται πάνω σε πλέγματα λειτουργικών, κοινωνικών και οικονομικών δικτύων, λίγο-πολύ ανεξάρτητα από τα τεχνικά ζητήματα και τα διοικητικά όρια (Newman & Herrschel 2002, Scott 2002). Αυτά τα φαινόμενα προκαλούν ιδιαίτερες δυσκολίες στη διαχείριση των πολεοδομικών προβλημάτων αυτών των περιοχών, καθώς οι μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις αποτελούν πρακτικά πόλεις-περιφέρειες που εκτείνονται σε ακτίνα πολλών χιλιομέτρων, περιλαμβάνοντας εν-

δεχομένως πολλά μικρότερα αστικά κέντρα και οικισμούς. Οι πόλεις-περιφέρειες αποτελούν τη βάση για τη διεθνή ανταγωνιστικότητα των μητροπολιτικών περιοχών, που τις περισσότερες φορές συμβολίζεται παρά εξαρτάται ή καθορίζεται από την πόλη-πυρήνα (Kunzmann 2002). Οι πόλεις-περιφέρειες επεκτείνουν λοιπόν την ουσία της πόλης-πυρήνα τόσο σε συμβολικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, ενώ τα όποια σύμβολά τους (όπως π.χ. ο Πύργος του Άιφελ στο Παρίσι ή η Ακρόπολη στην Αθήνα) δανείζουν την αστική τους ταυτότητα στην ευρύτερη ενδοχώρα, ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα που μπορεί να υποστηρίξει η πόλη-περιφέρεια σε πολλούς τομείς (π.χ. πολιτισμό, τουρισμό κ.λπ.). Το σύνολο των υποδομών και της αστικής εξάπλωσης προς πολλές κατευθύνσεις συγκροτούν ένα ενιαίο χωρο-λειτουργικό σύστημα, το σύστημα της μητροπολιτικής περιοχής, παράγοντας παράλληλα ένα πολύπλοκο πρόβλημα πολεοδομικής οργάνωσης και πολιτικής διακυβέρνησης, που επηρεάζεται από τη σχέση της μητροπολιτικής δυναμικής με το ευρύτερο εθνικό και διεθνές πλαίσιο (Le Galès 2000, Toonen 1998).

Βασικά χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών μητροπόλεων είναι η συγκέντρωση υψηλά εξειδικευμένων στελεχών, η ευκολία πρόσβασης σε δίκτυα και κόμβους μεταφορών και τηλεπικοινωνιών και η ανάπτυξη δραστηριοτήτων όπως οι υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις, η υποστήριξη της λήψης αποφάσεων και η προώθηση της έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα σε τομείς αιχμής, ενώ μεγάλο μέρος των δευτερογενών δραστηριοτήτων που συνδέονται πολλαπλασιαστικά με τις μητροπολιτικές λειτουργίες διαχέεται σε ακόμα ευρύτερες χωρικές ενότητες. Οι κατανομές και οι σχέσεις αυτών των δραστηριοτήτων μπορούν να σχηματοποιηθούν σε δύο επίπεδα (Οικονόμου 2000): (α) στο εσωτερικό μιας ζώνης ημερήσιων μετακινήσεων κατοικίας-εργασίας ή εργασίας-εργασίας, που υπερβαίνει τα όρια της πόλης καθαυτής και συγκροτεί μια μητροπολιτική περιφέρεια, και (β) σε μια ζώνη διαπεριφερειακής κλίμακας και/ή στο σύνολο του εθνικού χώρου.

Η αναγκαιότητα του στρατηγικού σχεδιασμού πηγάζει από αυτή τη δυναμική, η οποία προκαλεί συσσώρευση πιέσεων και προβλημάτων στη μητροπολιτική περιοχή. Σύμφωνα με τον Kunzmann (2002), βασική πηγή πιέσεων είναι η ίδια η αστική εξάπλωση και η διάχυση της ανάπτυξης, με συνέπειες που εκδηλώνονται σε πάρα πολλά πεδία, όπως είναι το εύρος των απαιτούμενων τεχνικών και κοινωνικών υποδομών, η μορφή και το είδος των ενεργειακών πηγών που απαιτούνται, η ποιότητα του φυσικού και αστικού περιβάλλοντος, τα ζητήματα κοινωνικής διαφοροποίησης κ.λπ. Άλλες πηγές πιέσεων προκύπτουν από την ανάπτυξη διεθνών κόμβων και αξόνων μεταφοράς, π.χ. αεροδρομίων ή περιφερειακών οδών, που παράγουν μια σειρά από συγκρούσεις στην ανάπτυξη των χρήσεων γύρω από αυτές. Επίσης, ο πολλαπλασιασμός δραστηριοτήτων στις παρυφές της πόλης, όπως είναι τα εμπορικά κέντρα και οι ζώνες αναψυχής που ανταγωνίζονται τη μέχρι σήμερα παραδοσιακή εμπορική και πολιτιστική ζωή των κεντρικών περιοχών της πόλης. Με τη σειρά της, η συνεχής αύξηση των αναγκών για νέες μεταφορικές υποδομές σε αντιστοιχία με τη δυναμική αυτής της εξάπλωσης παράγει νέες και απρόβλεπτες μετακινήσεις. Πιέσεις προκαλούνται και από την ανάγκη προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, του ιστορικού χαρακτήρα και της πολιτιστικής ταυτότητας αυτών των περιοχών, ιδιαίτερα στο βαθμό που αποτελούν παράγοντα διατήρησης της ανταγωνιστικότητάς τους μέσα στο ευρωπαϊκό και διεθνές ανταγωνιστικό πλαίσιο που αντιμετωπίζουν.

Στα βασικά προβλήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι μητροπολιτικές περιοχές περιλαμβάνονται κατά τον Kunzmann (2002) και τα εξής: οι ανταγωνισμοί και οι δυσκολίες συνεργασίας ανάμεσα στους διαφορετικούς οργανισμούς διοίκησης και αυτοδιοίκησης, τα όρια δικαιοδοσίας των οποίων δεν αντιστοιχούν ακριβώς στη δυναμική της αστικής ανάπτυξης, η αντιπαράθεση ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης, και ιδιαίτερα ανάμεσα σε επίπεδα τοπικών αρχών με τα πολιτικά κέντρα αποφάσεων σε ευρύτερα γεωγραφικά επίπεδα, τα οποία εκ των πραγμάτων ακολουθούν πολιτικές που δεν μπορούν να ανταποκρίνονται πάντα στις τοπικές ανάγκες, η αδυναμία του ιδιωτικού τομέα να υπερβεί τα στενά συμφέροντα και τις ανάγκες του με αποτέλεσμα να μεταπίπτει η συμμετοχή του σε προσπάθεια επηρεασμού των αποφάσεων, η δυσκολία συναινετικής δημιουργίας κοινών οραμάτων για τις προοπτικές των μητροπολιτικών περιοχών και η ανεπαρκής εκπροσώπηση της ίδιας της μητροπολιτικής περιοχής και το έλλειμμα εσωτερικής οργάνωσης της ίδιας της κοινωνίας των πολιτών. Η ικανοποιητική αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων στοιχειοθετεί την αναγκαιότητα και προσδιορίζει το περιεχόμενο του στρατηγικού σχεδιασμού, ενώ παράλληλα αποτελεί προϋπόθεση της αποτελεσματικής διακυβέρνησης των μητροπολιτικών περιοχών.

Στο σύνθετο αυτό υπόβαθρο το κεντρικό αντικείμενο του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού γίνεται η διαμόρφωση πλαισίων και αρχών για τη χωροθέτηση της υποδομής και των λειτουργιών, και βασικό περιεχόμενο η διατύπωση και εφαρμογή σχεδίων, πολιτικών και προγραμμάτων για τη μορφή, τη διάταξη και τη χρονική εξέλιξη της χωρικής ανάπτυξης, με κύρια περιεχόμενα την κατανομή των επενδύσεων σε υποδομές (π.χ. μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, ενέργειας κ.λπ.), την αναδιάρθρωση των δραστηριοτήτων και των ευκαιριών απασχόλησης και γενικότερα του τρόπου και της ποιότητας ζωής, και την αναδιάταξη της ελκυστικότητας των διαφόρων περιοχών μέσω της αναγνώρισης των επιπτώσεων και περιορισμών της χωρικής ανάπτυξης. Ως διαδικασία λήψης στρατηγικών αποφάσεων σχετικά με τα παραπάνω ζητήματα, ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός μπορεί να προσδιοριστεί αφενός από την παραγωγή τυπικών σχεδίων, προγραμμάτων και πολιτικών σε ένα κοινωνικό πλαίσιο το οποίο προσανατολίζει γενικότερα τις αποφάσεις και επιλογές των εμπλεκομένων, και αφετέρου από το γεγονός ότι συμμετέχουν άτομα και φορείς με διαφορετικές ικανότητες, συμφέροντα και αρμοδιότητες και κοινό στόχο την επίτευξη συναινέσης στη διαχείριση των χωρικών αλλαγών (Roberts 1998, Vigar et al. 2000).

3. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση ως πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού

Στο πλαίσιο των πιέσεων και προβλημάτων που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα, το ζήτημα της πολιτικής ρύθμισης και διαχείρισης της μητροπολιτικής περιοχής αποκτά καθοριστική σημασία, καθώς η δυναμική της μητροπολιτικής ανάπτυξης δεν αντιστοιχεί στα συμβατικά διοικητικά όρια. Από την άποψη αυτήν ο στρατηγικός σχεδιασμός συνδέεται άμεσα με τις επιδιώξεις της μητροπολιτικής διακυβέρνησης, καθώς φαίνεται πως ανάγονται σε κοινό υπόβαθρο, αλλά και πως εκδηλώνονται με πολλές κοινές ή αλληλένδετες μορφές. Σε πολλές ευρωπαϊκές μητροπόλεις, όπως στο Άμστερνταμ, στο Ρότερνταμ, στο Βερολίνο, στο Τορίνο κ.α., καταγράφονται συνεχείς προσπάθειες για θεσμικές με-

ταρρυθμίσεις και τη δημιουργία θεσμών μητροπολιτικού επιπέδου (Γετίμης κ.ά. 2003). Το γεγονός ότι αυτές οι μεταρρυθμίσεις και πρωτοβουλίες δεν έχουν οδηγήσει σε κάποιο γενικά αποδεκτό υπόδειγμα μητροπολιτικής διακυβέρνησης δεν λειτουργεί αποτρεπτικά για τη συνέχιση των προσπαθειών, ούτε και αξιολογείται ως σημάδι ανεπάρκειας των αντιστοίχων προσπαθειών και προσεγγίσεων. Αντίθετα, έχει διαπιστωθεί ότι ακόμα και μέσα στο ίδιο εθνικό πλαίσιο διαφορετικές πόλεις επιδιώκουν με διαφορετικό τρόπο τον πολιτικό συντονισμό διαχείρισης των επιμέρους προβλημάτων (Lefevre 1998, Le Galès 2002).

Γενικότερα, στην ευρωπαϊκή εμπειρία και πρακτική το ζήτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης φαίνεται πως γίνεται καλύτερα κατανοητό ως ένα ζήτημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας (Andersen 2003). Θεωρείται δηλαδή ότι η μητροπολιτική διακυβέρνηση θα πρέπει να ασχοληθεί με τα προβλήματα που αντιστοιχούν στο επίπεδο της και παράλληλα να λειτουργήσει συμπληρωματικά με τα ανώτερα (π.χ. περιφερειακό, εθνικό) και κατώτερα επίπεδα (π.χ. δήμους). Στις σχετικές διαδικασίες εντάσσονται μηχανισμοί και διαδικασίες που περιλαμβάνουν δήμους, διαφορετικές υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης και αποκεντρωμένες υπηρεσίες σε διάφορα επίπεδα, καθώς επίσης και ιδιωτικούς φορείς παροχής υπηρεσιών. Έχουμε δηλαδή να κάνουμε με ετερογενή σύνολα φορέων και δραστών, με διαφορετική προέλευση και αρμοδιότητες, που μπορούν μεν να παράγουν δημόσιες πολιτικές για τις μητροπολιτικές περιοχές, αλλά με έναν τρόπο που είναι σχετικά ανεξάρτητος από τα διοικητικά όρια των τοπικών θεσμών. Αν και τέτοιες δικτυακές μορφές διακυβέρνησης μπορούν από ορισμένες απόψεις να θεωρηθούν αποτελεσματικά εργαλεία αντιμετώπισης των προβλημάτων, θέτουν ένα πολιτικά κρίσιμο ερώτημα, καθώς η λογική πίσω από τη συμμετοχή των διαφόρων δραστών και φορέων είναι ένα αθροιστικό μίγμα από κριτήρια αποτελεσματικότητας, όπως είναι η εξειδικευμένη τεχνογνωσία, ο έλεγχος πάνω σε οικονομικούς πόρους ή μια διάχυτη αντίληψη περί τοπικού ή τομεακού συμφέροντος, και όχι η αντιπροσωπευτική εκπροσώπηση ή η πολιτική νομιμοποίηση και υπευθυνότητα (Le Galès 2002, Giersig 2005). Στο βαθμό που η αντιπροσώπευση και η συμμετοχή συνδέονται στενά με την εδαφική δόμηση των πολιτικών θεσμών, οι διαδικασίες της νέας μητροπολιτικής διακυβέρνησης θέτουν άμεσα διλήμματα πολιτικής νομιμοποίησης. Διάφοροι παρατηρητές, είτε θεωρητικοί είτε πολιτικοί, υπογραμμίζουν συχνά το λεγόμενο δημοκρατικό έλλειμμα στους μηχανισμούς ρυθμίσεων της μητροπολιτικής διακυβέρνησης, κάτι το οποίο αντανακλά ουσιαστικά και το περισσότερο γνωστό πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος στο σύνολο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Schwab & Kubler 2001).

Η γενική τάση για τη σταδιακή μετατόπιση του κέντρου βάρους της προσπάθειας για την προώθηση της ανάπτυξης και ρύθμισης της λειτουργίας των μεγάλων πόλεων από τη συνήθως εκλεγμένη τοπική διοίκηση, παράλληλα και/ή σε συνεργασία με αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης προς νέες μορφές διακυβέρνησης που περιλαμβάνουν συμπράξεις δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και δίκτυα κοινωνικών ομάδων και επιχειρήσεων, θέτει σε διαφορετική βάση τα ζητήματα της αρμοδιότητας και της νομιμοποίησης των κέντρων άσκησης πολιτικής για τις πόλεις (Giersig 2005). Σύμφωνα με τη Healey (1997), η μετατόπιση προς δομές διακυβέρνησης διαπραγματευτικού και συνεργατικού χαρακτήρα φαίνεται να ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις του στρατηγικού σχεδιασμού των μητροπολιτικών περιοχών, ενώ παράλληλα η

σχετική θέση του μητροπολιτικού επιπέδου και οι νέες λειτουργικές σχέσεις ανάμεσα στα διαφορετικά διοικητικά επίπεδα αποκτούν επίσης ιδιαίτερη σημασία. Η διάσπαση της διαδικασίας αποφάσεων, ο πολλαπλασιασμός των μορφών συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και η πολλαπλότητα των υποκειμένων που εμπλέκονται αποτελούν βασικά οργανικά χαρακτηριστικά της μητροπολιτικής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο που διαμορφώνεται από τα παραπάνω φαίνεται ότι βασική προϋπόθεση της επιτυχούς ή αποτελεσματικής μητροπολιτικής διακυβέρνησης είναι η αναζήτηση κάποιας ισορροπίας ανάμεσα στη διασπορά και τη συγκέντρωση της εξουσίας στις κατάλληλες εδαφικές ενότητες. Μια βασική παραδοχή είναι ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να ενσωματώσει καλύτερα μέσα από εδαφικές διαφοροποιήσεις τις εξωτερικές οικονομίες κάθε πεδίου πολιτικής αλλά και τις διαφορετικές προτιμήσεις των πολιτών, τη δέσμευση σε προτεραιότητες, την αντιμετώπιση του ανταγωνισμού στην προμήθεια υπηρεσιών, την εισαγωγή καινοτομιών κ.λπ. Συνοψίζοντας αυτό τον προβληματισμό και ακολουθώντας την ανάλυση των Hooghe & Marks (2001), μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικούς τύπους διακυβέρνησης που ενδεχόμενα και να μπορούν να συνυπάρξουν σε μία μητροπολιτική περιοχή.

Ο πρώτος τύπος (Α) χαρακτηρίζεται από τη συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα μικρό αριθμό επιπέδων, τομεακά και γεωγραφικά μη επικαλυπτόμενων δικαιοδοσιών, με δυνατότητες άσκησης εξουσίας. Στον τύπο αυτόν η εξουσία αποδίδεται για μεγάλα χρονικά διαστήματα σε μεγάλα, σύνθετα, συνολικά και σταθερά πακέτα αρμοδιοτήτων. Ο δεύτερος τύπος (Β) χαρακτηρίζεται από ένα ρευστό μωσαϊκό πολλών και επικαλυπτόμενων πεδίων δικαιοδοσίας και αρμοδιότητας πάνω σε εξειδικευμένα πεδία τομεακών πολιτικών που μπορούν να ανταποκρίνονται καλύτερα σε μεταβολές της ζήτησης. Αυτοί οι δυο τύποι ανταποκρίνονται διαφορετικά στην αναδιάταξη της εξουσίας, η οποία χαρακτηρίζεται τόσο από την εξάπλωσή της πέραν των κεντρικών αντιπροσωπευτικών θεσμών, με την εμφάνιση δικτύων συνεργασίας δημοσίων και ιδιωτικών φορέων, όσο και από τη διάχυσή της σε υπερ-τοπικές, ακόμα και υπερεθνικές δομές.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει ο τρόπος με τον οποίο αυτές οι τάσεις διαμορφώνουν το πλέγμα των σχέσεων ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης: εθνικό, περιφερειακό, μητροπολιτικό (τοπικό). Μια χαρακτηριστική τάση είναι ότι το μέσο επίπεδο, αυτό της περιφέρειας, αποκτά καθοριστική σημασία, καθώς διατηρεί εκ των πραγμάτων προνομιακό διαμεσολαβητικό ρόλο σε σχέση τόσο με το εθνικό επίπεδο προς τα πάνω όσο και με το μητροπολιτικό επίπεδο προς τα κάτω. Η διαπίστωση αυτή ισχύει ιδιαίτερα στον ευρωπαϊκό χώρο, καθώς οι περιφέρειες αναβαθμίζουν το στρατηγικό τους ρόλο συντονίζοντας τις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και τις τοπικές αυτοδιοικητικές αρχές. Οι σχέσεις που προκύπτουν ανάμεσα στο περιφερειακό και το μητροπολιτικό επίπεδο κινούνται σε ένα φάσμα από την πλήρη ενσωμάτωση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στην κρατική περιφερειακή δομή στο ένα άκρο έως την ισότιμη λειτουργική συνεργασία τους ως δύο αυτοδύναμων επιπέδων στο άλλο άκρο. Ενδιάμεσα εμφανίζονται παραλλαγές μιας δυαρχίας η οποία μπορεί να συνοδεύεται από ιεραρχικές ή οριζόντιες σχέσεις ανάμεσα στην περιφέρεια και τη μητροπολιτική αρχή. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ανάλογα με το χαρακτήρα αυτής της σχέσης και την ιδιαιτερότητα κάθε περίπτωσης επιλύονται και/ή παράγονται διαφορετικού τύπου ζητήματα.

Μέσα σε αυτές τις συνθήκες οποιαδήποτε διοικητική αναδιοργάνωση θα

πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά, επειδή σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αντιμετωπίσει από μόνη της τα σύνθετα προβλήματα που προκαλούνται από τις χωρικές τάσεις ανάπτυξης των μητροπόλεων. Είναι άλλωστε χαρακτηριστικό ότι σχεδόν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες έχουν δημιουργηθεί υβριδικές διοικητικές μορφές προκειμένου να αντιμετωπίσουν με επάρκεια αυτή την πρόκληση (Salet et al. 2003). Η εμπειρία αυτή δείχνει ότι προσπάθειες που έγιναν για μετατόπιση του διοικητικού κέντρου σε ψηλότερα επίπεδα δεν μπόρεσαν να αποφύγουν τις εγγενείς αντιθέσεις της μητροπολιτικής ανάπτυξης. Έτσι, αν και σε πολλές περιπτώσεις γίνεται σαφές ότι για τις στρατηγικές επιλογές το περιφερειακό επίπεδο είναι το πλέον κατάλληλο, παραμένει ανοιχτό το φάσμα των επιλογών ως προς τις σχέσεις του με το μητροπολιτικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, γίνεται σαφές ότι οι πολιτικές διακυβέρνησης των μητροπολιτικών περιοχών θα πρέπει να είναι συνολικές, καθώς δεν μπορούν να διαχωρίζονται εύκολα σε επιμέρους τομεακές πολιτικές, π.χ. δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από κοινωνικές πολιτικές που δεν συνδέονται με ολοκληρωμένες πολιτικές αστικής ανάπτυξης. Η ανάγκη συντονισμού και αύξησης της συνέργειας των επιμέρους τομεακών πολιτικών γίνεται έτσι ένα κεντρικό αίτημα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης, το οποίο παράλληλα υπογραμμίζει τη σημασία της ως υπόβαθρου και προϋπόθεσης του στρατηγικού σχεδιασμού της μητροπολιτικής περιοχής.

4. Οι στρατηγικές προτεραιότητες της «επιχειρηματικής» μητρόπολης

Καθοριστικό στοιχείο των νέων τάσεων είναι η ανάδυση νέων μορφών συνεργασίας ανάμεσα στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, ανάμεσα σε κυβερνητικές και μη κυβερνητικές οργανώσεις, και η δημιουργία δικτύων ή τοπικών συμμαχιών (Stoker 1995). Οι τάσεις αυτές έγιναν αρχικά ορατές στις πόλεις των ΗΠΑ και της Βρετανίας και αργότερα σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις. Ουσιαστικά πρόκειται για φαινόμενα που αντανακλούν τη σταδιακή αποκλιμάκωση της κρατικής εξουσίας και την ανάληψη στρατηγικού αναπτυξιακού ρόλου από κατώτερα γεωγραφικά επίπεδα, μεταξύ των οποίων και η «επιχειρηματική» μητρόπολη. Η δημιουργία δικτύων συνεργασίας και αναπτυξιακών συμμαχιών («growth coalitions») σε πολλές πόλεις παίρνει διάφορες μορφές που εξαρτώνται από τη συσχέτιση των δυνάμεων (πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών) που συνδέουν τα συμφέροντά τους με τις προοπτικές κάθε συγκεκριμένης πόλης. Τα πολιτικά κόμματα και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα τοπικά οικονομικά συμφέροντα (κατασκευαστικές και αναπτυξιακές εταιρείες, επενδυτές, τοπικές τράπεζες, ιδιοκτησία της γης κ.ά.), τα μέσα ενημέρωσης, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα αστικά κοινωνικά κινήματα, τα πανεπιστήμια, αποτελούν τις βασικές συνιστώσες που μπορούν να ευνοούν ή και να αντιτίθενται στη δημιουργία συνεργασιών αναπτυξιακής και επιχειρηματικής στρατηγικής (Γετίμης 2000). Στην πλούσια σχετική βιβλιογραφία μπορούμε να βρούμε συγκριτικές μελέτες που εντοπίζουν διαφορές στην αστική διακυβέρνηση ανάμεσα σε πόλεις των ΗΠΑ και της Ευρώπης και κατηγοριοποιούν τους διαφορετικούς τύπους αστικής διακυβέρνησης, π.χ. «οργανική, συμβολική και εργαλειώδη», ανάλογα με τις συμβάσεις συνεργασίας ανάμεσα στους βασικούς συμμετέχοντες φορείς (Salte et al. 2003, Stoker 1995). Άλλες μελέτες αναλύουν τους παράγοντες επι-

τυχίας περιπτώσεων αποτελεσματικής αστικής διακυβέρνησης, π.χ. «θεσμική ικανότητα» της πόλης να εξασφαλίσει κλίμα εμπιστοσύνης και συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (Healey et al. 1997, Vigar et al. 2000).

Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώνονται πολλαπλές στρατηγικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των πόλεων. Ο Harvey (1989), σε μία από τις πρώτες διαγνώσεις των φαινομένων που παρουσιάζονται εδώ, αναφέρεται σε τέσσερις κατευθύνσεις της «επιχειρηματικής» πόλης με τις οποίες οι τοπικές αρχές επιδιώκουν να προσελκύσουν ιδιωτικές επενδύσεις και να προωθήσουν την αστική ανάπτυξη. Η πρώτη αναφέρεται στην προσπάθεια αξιοποίησης και/ή δημιουργίας συγκριτικών πλεονεκτημάτων της πόλης για την προσέλκυση επενδύσεων στο πλαίσιο του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας. Τα πλεονεκτήματα αυτά ποικίλλουν και αναφέρονται σε μια σειρά από παράγοντες, όπως πρώτες ύλες, χωρικά πλεονεκτήματα, χαμηλό εργατικό κόστος, υψηλή εξειδίκευση ανθρώπινου δυναμικού, οικονομίες κλίμακας, ευνοϊκό θεσμικό πλαίσιο, κίνητρα και διευκολύνσεις κ.ά. Η δεύτερη αναφέρεται στη βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης της πόλης στην προσπάθεια προσέλκυσης σημαντικού μεριδίου της κατανάλωσης (πολιτικές και μέτρα προσέλκυσης του τουρισμού, οργάνωση διεθνών εκθέσεων, μεγάλων πολιτιστικών και αθλητικών εκδηλώσεων, π.χ. Ολυμπιακών Αγώνων, ανάπτυξη περιοχών κ.ά.). Η τρίτη στρατηγική αφορά στην προσέλκυση επιτελικών λειτουργιών και υπηρεσιών (π.χ. διεθνή χρηματιστήρια) στρατηγικού χαρακτήρα. Η τελευταία στρατηγική αφορά στην προσπάθεια διεκδίκησης από υψηλότερα επίπεδα (π.χ. κράτος) σημαντικών μεριδίων από την αναδιανομή πόρων, προβάλλοντας συγκεκριμένες αναγκαιότητες π.χ. επιβίωση και αναπαραγωγή σε περιπτώσεις πόλεων με ιδιαίτερα προβλήματα κρίσης, αποβιομηχάνισης κ.ά.). Η ένταση και έκταση της εφαρμογής των παραπάνω στρατηγικών κατευθύνσεων προσδιορίζει και το πραγματικό περιεχόμενο του μετασχηματισμού της αστικής διακυβέρνησης από διαχειριστική σε επιχειρηματική πολιτική με την ανάληψη αυξημένων κινδύνων μέσα στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης.

Στις τρέχουσες συνθήκες παγκοσμιοποίησης των αρχών του 21ου αιώνα οι κυρίαρχες απόψεις για την αστική διακυβέρνηση και το σχεδιασμό των μεγάλων πόλεων συνδέονται κατά τον Jessop (2002) με το γεγονός ότι αποτελούν το προνομιακό πεδίο εμφάνισης των αντιθέσεων του «υπαρκτού νεοφιλελευθερισμού». Ο Jessop θεωρεί ότι οι απόψεις αυτές, ανεξάρτητα από τις προθέσεις όσων τις υιοθετούν, αντανακλούν πλήρως την κυριαρχία της νέας παγκόσμιας τάξης του νεοφιλελευθερισμού στο πεδίο της αναζήτησης νέων μορφών μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Ο ίδιος συνοψίζει τις κυρίαρχες απόψεις στους παρακάτω τέσσερις βασικούς άξονες: (α) οι πόλεις αναγνωρίζονται ως κέντρα καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας, (β) οι πολιτικές του κοινωνικού κράτους αντιμετωπίζονται ως δράσεις υψηλού κόστους και χαμηλής απόδοσης, ιδιαίτερα έναντι της ευελιξίας των κοινωνικών δικτύων, (γ) οι πόλεις θεωρούνται ως κόμβος σύνδεσης της τοπικής οικονομίας με τις παγκόσμιες ροές και ως εκ τούτου καλούνται να συμβάλουν στην επίλυση των κύριων αντιθέσεων αυτής της διαδικασίας, όπως είναι η τοπική βιωσιμότητα απέναντι στην παγκόσμια ανταγωνιστικότητα και ο κοινωνικός αποκλεισμός στο πλαίσιο της εντεινόμενης πόλωσης, και τέλος, (δ) η ευθύνη και η συμβολή των οριζόντιων σχέσεων συνεργασίας –σε αντίστιξη με κάθετα ιεραρχικά σχήματα– είναι η κρίσιμη συνιστώσα προκειμένου να υπάρξει «καλή αστική διακυβέρνηση» στο επίπεδο της αστικής περιοχής.

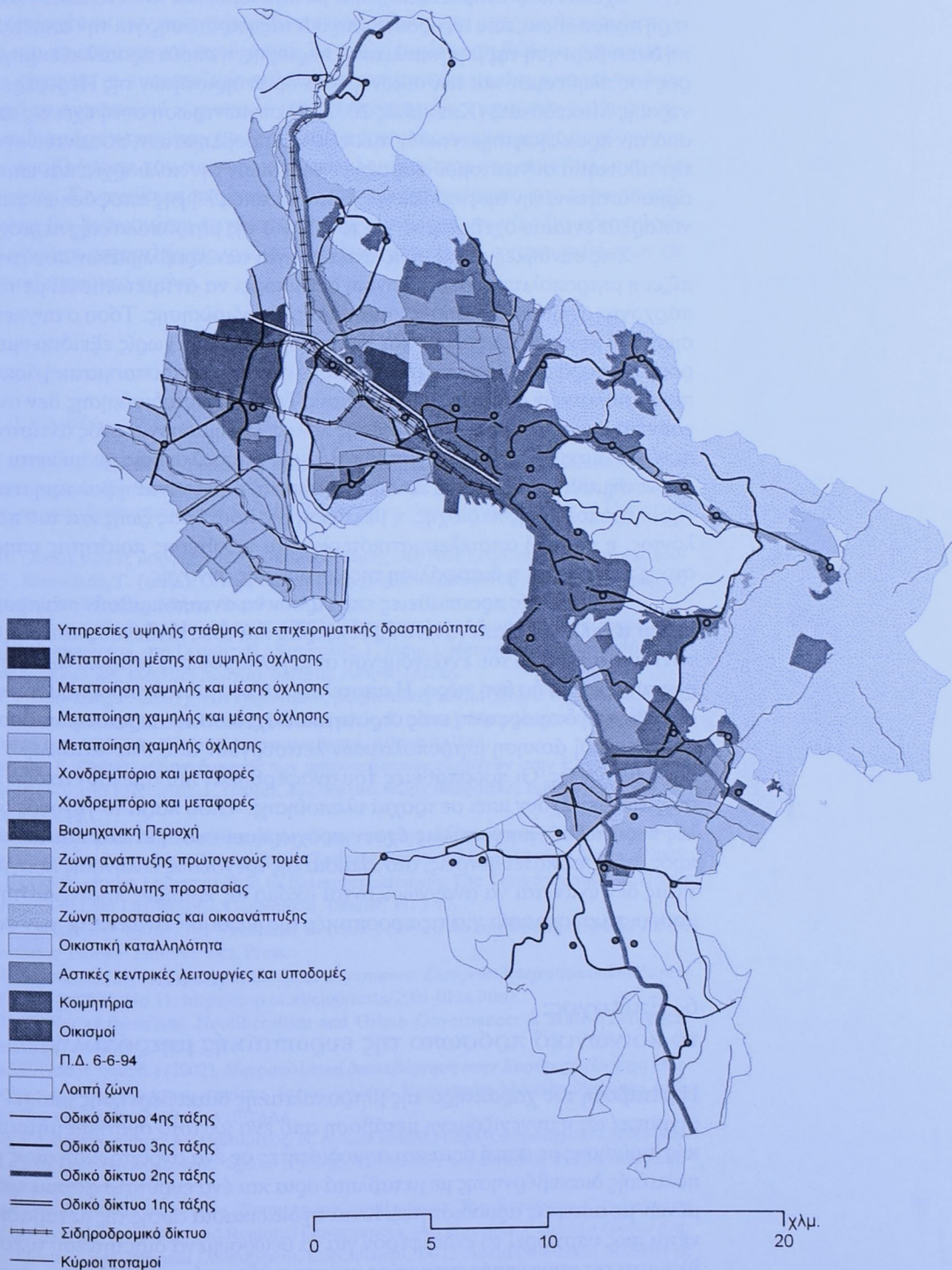
Αυτό που προκύπτει μέσα από την αρχική διάγνωση του Harvey όσο και τη μεταγενέστερη του Jessor είναι η επισημάνση ότι αυτές οι προσπάθειες μπορούν πολύ εύκολα να οδηγήσουν σε αυξημένη αστάθεια και ένταση των προβλημάτων, καθώς το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων τείνουν να το αναλαμβάνουν οι δημόσιες τοπικές αρχές, ενώ παράλληλα το μεγαλύτερο μέρος των πόρων εκτρέπεται στην αναβάθμιση της εικόνας και της αξίας της γης, παραβλέποντας επιτακτικές ανάγκες ουσιαστικής αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των κατοίκων των ευρωπαϊκών μητροπόλεων.

5. Πρόσφατες προσπάθειες για το στρατηγικό σχεδιασμό και τη μητροπολιτική διακυβέρνηση στη Θεσσαλονίκη

Στο ξεκίνημα της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα αυξάνονται οι ευκαιρίες και οι δυνατότητες της Θεσσαλονίκης να διευρύνει το ρόλο της στον ευρωπαϊκό, βαλκανικό και μεσογειακό χώρο. Στο πλαίσιο αυτό, και προκειμένου να αξιοποιήσει τις δυνατότητες και να αντιμετωπίσει επερχόμενους κινδύνους, η Θεσσαλονίκη, σύμφωνα και με τις γενικότερες τάσεις που επικρατούν στον ευρωπαϊκό τουλάχιστον χώρο, θα πρέπει να διαμορφώσει ένα πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού και μητροπολιτικής διακυβέρνησης. Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά δύο πρόσφατες προσπάθειες που τοποθετούν ενδεικτικά και τα περιθώρια υλοποίησης για σχετικές πρωτοβουλίες που διαμορφώνονται στην τρέχουσα ελληνική πραγματικότητα.

Η πρώτη προσπάθεια αναφέρεται στο στρατηγικό σχέδιο για τη βιώσιμη ανάπτυξη της Θεσσαλονίκης το οποίο συντάχθηκε μετά από πρωτοβουλία του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προγράμματος Προστασίας Περιβάλλοντος της Θεσσαλονίκης και την πολιτική και διοικητική υποστήριξη του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης (Κανκαλάς κ.ά. 2000). Οι άξονες και δράσεις προτεραιότητας που προτείνονται για το 2010 υιοθετήθηκαν το 2002 σχεδόν από το σύνολο των φορέων της πόλης. Το Στρατηγικό Σχέδιο προτείνεται περισσότερο ως μια διαδικασία σχεδιασμού παρά προβάλλει μια εικόνα για το μέλλον της Θεσσαλονίκης. Για το σκοπό αυτόν περιλαμβάνει αφενός την προσπάθεια να διαμορφωθεί ένα κατανοητό πλαίσιο αξόνων, στόχων και δράσεων για να τεθεί υπόψη των φορέων και των πολιτών, και αφετέρου την καθιέρωση ενός μηχανισμού που θα ενεργοποιήσει τη βήμα προς βήμα ανάπτυξη και εφαρμογή του σχεδίου. Το περιεχόμενο και οι διαδικασίες του Στρατηγικού Σχεδίου Βιώσιμης Ανάπτυξης στηρίζονται στους τρεις πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης: ανταγωνιστικότητα, κοινωνική συνοχή, οικολογική ισορροπία. Στο πλαίσιο αυτό αναλύονται και εξειδικεύονται οι πέντε βασικοί τομείς δραστηριότητας: παραγωγικό σύστημα, απασχόληση, κατοικία, περιβάλλον και υποδομές. Οι προτάσεις του Στρατηγικού Σχεδίου στηρίζονται στη Δομή και τις Τάσεις Ανάπτυξης που διαπιστώνονται στην Ευρύτερη Περιοχή Θεσσαλονίκης. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις αποτελούν ο δυναμισμός της επέκτασης της κατοικίας ιδιαίτερα προς τη ΝΑ πλευρά, της μεταποίησης προς τη ΒΔ πλευρά και των υπηρεσιών του τριτογενούς τομέα (εμπόριο, εκπαίδευση, αναψυχή κ.λπ.) προς τα ΝΑ της πόλης. Εμφανίζονται επίσης τάσεις δημιουργίας δευτερευόντων κέντρων καθώς και διασποράς των υπηρεσιών (πολυκαταστημάτων, multiplex, μονάδων υγείας, ξενοδοχείων) σε περιφερειακές θέσεις. Το κύριο

Χάρτης 1.
Ζωνοποίηση και χωροθέτηση δραστηριοτήτων



χαρακτηριστικό του Σχεδίου είναι ότι επιδίωξε την ευρύτερη δυνατή συναίνεση των φορέων που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στην ανάπτυξη της πόλης.

Σχεδόν παράλληλα εξελίχθηκε με πρωτοβουλία του ΥΠΕΣΔΔΑ και η δεύτερη προσπάθεια, που αφορούσε στη σύνταξη πρότασης για την αποτελεσματική διακυβέρνηση της μητροπολιτικής περιοχής, η οποία προσελκύει μεγάλο μέρος του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (Καυκαλάς 2002). Η συγκέντρωση αυτή έχει ως αποτέλεσμα την πρόκληση σημαντικών πιέσεων και προβλημάτων, που εντείνονται από την αδυναμία συντονισμού παροχής υπηρεσιών, την πολυαρχία και επικάλυψη αρμοδιοτήτων, την αμφισβήτηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και την ανυπαρξία ενιαίου σχεδιασμού για το σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής.

Στις συνθήκες αυτές, η πολυπλοκότητα των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η μητροπολιτική Θεσσαλονίκη δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τα προϋπάρχοντα σχήματα διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Τόσο ο συγκεντρωτισμός του κεντρικού κράτους και η άσκηση πολιτικών χωρίς εξειδικευμένη χωρική αναφορά στη μητροπολιτική περιοχή όσο και η αποσπασματική άσκηση τοπικών πολιτικών από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αντιστοιχούν στην αναπτυξιακή δυναμική της πόλης. Η δημιουργία ενός αντίστοιχου επιπέδου διακυβέρνησης της μητροπολιτικής Θεσσαλονίκης αναμένεται να επιφέρει σημαντικά οφέλη σε κρίσιμα ζητήματα, όπως είναι η βιώσιμη ανάπτυξη της μητροπολιτικής περιοχής, η βελτίωση της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος, η παροχή αποτελεσματικότερων και καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες και η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Οι δυο αυτές προσπάθειες επιχειρούν να ανταποκριθούν στα προβλήματα και τις ελλείψεις απέναντι στις ευκαιρίες και τους κινδύνους που διαμορφώνονται στο πλαίσιο του εντεινόμενου ανταγωνισμού των μητροπόλεων στον ευρωπαϊκό και το διεθνή χώρο. Η αποτελεσματικότητά τους προϋποθέτει τόσο τη συναινετική διαμόρφωση ενός στρατηγικού σχεδίου προτεραιοτήτων όσο και τη συστηματική άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών από ένα κατάλληλο σχήμα διακυβέρνησης. Οι προσπάθειες που αναφέρθηκαν παραμένουν ακόμα προτάσεις που δεν έχουν μπει σε τροχιά υλοποίησης. Έτσι, παρά το γεγονός ότι πολλές ευρωπαϊκές μητροπόλεις έχουν προχωρήσει συστηματικά και ουσιαστικά προς αυτές τις κατευθύνσεις, στο πλαίσιο της τρέχουσας ελληνικής πραγματικότητας δεν φαίνεται να αναγνωρίζονται ακόμα ως κρίσιμες προτεραιότητες με καθοριστική σημασία για τις προοπτικές της βιώσιμης ανάπτυξης των πόλεων.

6. Επίλογος:

το κοινωνικό πρόσωπο της ευρωπαϊκής μητρόπολης

Η μεταβολή του χαρακτήρα της μητροπολιτικής διακυβέρνησης μπορεί να περιγραφεί ως η συνεχιζόμενη μετάβαση από ένα κλειστό σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης με σαφή όρια και αρμοδιότητες σε ένα ανοιχτό καθεστώς μητροπολιτικής διακυβέρνησης με μεταβλητά όρια και ένα ευρύτατο φάσμα εμπλεκόμενων με ασαφείς αρμοδιότητες. Κατά τη διαδικασία αυτής της μετάβασης φαίνεται πως υποχωρεί το ενδιαφέρον για τα θεωρούμενα διοικητικού τύπου προβλήματα της κοινωνικής ευημερίας και της συλλογικής κατανάλωσης, προς όφελος του ενδιαφέροντος για τα ζητήματα της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας. Παραμένει ωστόσο γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές μητροπόλεις ε-

ξακολουθούν να στηρίζονται σε ένα συνδυασμό κρατικών επιχορηγήσεων και τοπικών φόρων και όχι στη φορολογία των επιχειρήσεων, όπως χαρακτηριστικά συμβαίνει στις ΗΠΑ. Έτσι, τόσο η κεντρική κυβέρνηση όσο και οι τοπικές αρχές διατηρούν εκ των πραγμάτων βασικούς ρόλους στη μητροπολιτική διακυβέρνηση και το στρατηγικό σχεδιασμό. Σε κάθε περίπτωση βέβαια, το κρίσιμο ερώτημα είναι αν οι ευρωπαϊκές πόλεις, σε αντιστοιχία με ό,τι μπορεί να διασωθεί από το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο ανάπτυξης, μπορούν να διατηρήσουν το ενδιαφέρον τους και για ζητήματα πέραν της οικονομικής μεγέθυνσης όπως τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού και της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας. Σε αντίθετη περίπτωση το κοινωνικό πρόσωπο της ευρωπαϊκής μητρόπολης θα ξεθωριάσει ταχύτατα και οι τοπικές κοινωνίες θα οδηγηθούν σε πολώσεις και επαναλήψεις γνωστών συγκρούσεων και αντιπαραθέσεων σε πραγματικό ιστορικό χρόνο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Andersen, J. (2003), «Gambling Politics or Successful Entrepreneurialism? The Orestad Project in Copenhagen», στο Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A. (επιμ.), *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford University Press.
- Γετίμης, Π. (2000), «Νέες μορφές αστικής διακυβέρνησης στη Νέα Ευρώπη», στο Ανδρικοπούλου, Ε., Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θέμελιο.
- Γετίμης, Π., Γρηγοριάδου, Δ., Μαραβάς, Ν. (2003), «Μητροπολιτική διακυβέρνηση: ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία», στο Γετίμης, Π., Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Αθήνα: ΙΑΠΑΔ.
- Γετίμης, Π., Κανκαλάς, Γ. (2003), «Οι ευρωπαϊκές μητροπόλεις και το ζήτημα της πολυεπίπεδης χωρικής διακυβέρνησης», στο Γετίμης, Π., Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση: διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, Αθήνα: ΙΑΠΑΔ.
- Γιαννακούρου, Γ. (2004), «Ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα: θεσμοί και πολιτικές», στο Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Χωρική ανάπτυξη: θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές*, Κριτική.
- Gierrig, N. (2005), «Urban Governance» and the «European City»: Illustrating the Interconnectedness of Two Contemporary Debates, Research and Training Network, Urban Europe Series, 4/2005.
- Harvey, D. (1989), «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiska Annaler*, 71: 3-17.
- Healey, P., Khaake, A., Motte, A., Needham, B. (επιμ.) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, London: UCL Press.
- Hooghe, L, Marks, G. (2001), *Types of Multi-Level Governance*, *European Integration online Papers* (EIOP), vol. 5 (2001, No 11; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>).
- Jessop, B. (2002), «Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective», *Antipode*, 34(3): 458-478.
- Κανκαλάς, Γ. (επιστ. υπεύθ.) (2002), *Μητροπολιτική διακυβέρνηση στην Ευρύτερη Περιοχή Θεσσαλονίκης: προϋποθέσεις και σενάρια, έρευνα-μελέτη*, Ερευνητική Μονάδα Χωρικής Ανάπτυξης (ΕΜΧΑ), ΑΠΘ, ανάθεση ΥΠΕΣΔΔΑ.
- Κανκαλάς, Γ., Λαμπριανίδης, Α., Παπαμίχος, Ν. (επιστ. υπεύθ.) (2000), *Στρατηγικό Σχέδιο Βιώσιμης Ανάπτυξης Θεσσαλονίκης. Σχέδιο Δράσης*, ΥΠΕΧΩΔΕ / Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης.
- Kunzmann, K. R. (2002), «Creative Planning in City-Regions: The European City between Globalization, Local Identity and Regional Governance», στο *European Cities in a Global Era: Urban Identities and Regional Development*, Copenhagen, 14-15 Νοεμβρίου 2002, Ministry of the Environment, Spatial Planning Department, Denmark.
- Le Galès, P. (1998), «Regulations and Governance in European Cities», *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3): 482-506.

- Le Galès, P. (2000), «Private Sector Interests and Urban Governance», στο Bagnasco, A., Le Galès, P. (επιμ.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford.
- Lefevre, C. (1998), «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review», *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9-25.
- Newman, P., Herrschel, T. (2002), *Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics*, London: Routledge.
- Οικονόμου, Δ. (2000), «Ο διεθνής μητροπολιτικός ρόλος της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και ο νέος ευρωπαϊκός χώρος», στο Ανδρικοπούλου, Ε., Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος. Η διεύθυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Roberts, P. (1998), «The Evolution and Purposes of Metropolitan Strategic Planning», στο Roberts, P., Thomas, K., Williams, G. (επιμ.), *Metropolitan Planning in Britain: A Comparative Study*, London: Routledge.
- Salet, W., Thornley, A., Kreukels, A. (2003), «Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions», στο Salet, W., Thornley, A., Kreukels, A. (επιμ.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, London & New York: Spon Press.
- Schwab, B., Kubler, D. (2001), *Metropolitan Governance and the «Democratic Deficit». Theoretical Issues and Empirical Findings*, ανακοίνωση στο συνέδριο «Area-Based Initiatives in Contemporary Urban Policy», Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen, 17-19 Μαΐου 2001.
- Scott, A. J. (2002), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.
- Stoker, G. (1995), «Regime Theory and Urban Politics», στο Judge, D., Stoker, G., Wollman, H. (επιμ.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage, σ. 54-71.
- Toonen, T. (1998), «Provinces versus Urban Centres: Current Developments, Background and Evaluation of Regionalisation in the Netherlands», στο Le Galès, P., Lequesne, Ch. (επιμ.), *Regions in Europe*, Routledge.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A., Davoudi, S. (2000), *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain. An Institutional Analysis*, London: MacMillan Press.
- Wilks-Heeg, S., Perry, B., Harding, A. (2003), «Metropolitan Region in the Face of the European Dimension», στο Salet, W., Thornley, A., Kreukels, A. (επιμ.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, London & New York: Spon Press.