

Ε. ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ, Π. ΓΕΤΙΜΗΣ, Γ. ΚΑΥΚΑΛΑΣ

**Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΣΤΟΝ ΚΟΡΠΟΡΑΤΙΣΜΟ;**

Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΣΤΟΝ ΚΟΡΠΟΡΑΤΙΣΜΟ;

**ΕΛΕΝΗ ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ
ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΓΕΤΙΜΗΣ
ΓΡΗΓΟΡΗΣ ΚΑΥΚΑΛΑΣ**

Το παρόν κείμενο γράφεται σε μια ιδιαίτερη συγκυρία που προσανατολίζει τόσο τις εμφάνσεις όσο και την ροή των επιχειρημάτων γύρω από το κεντρικό ζήτημα της ισορροπίας των χωρικών ρυθμίσεων* ανάμεσα στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής και την προσπάθεια προώθησης της συσσώρευσης. Πρώτον, προτείνεται σαν μιά ανάγνωση της πραγματικότητας που υποδεικνύει αλλά και δημιουργεί τις προϋποθέσεις σύγκλισης ανάμεσα σε διαφορετικά γνωστικά πεδία. Δεύτερον, εμφανίζεται σε μιά περίοδο όπου τόσο η διαμόρφωση του αιτήματος για χωρικές ρυθμίσεις όσο και η ενεργή κρατική παρέμβαση φαίνεται πως έχουν ολοκληρώσει ένα κύκλο πειραματισμών και εμπειριών σε όλες τις κλίμακες του χώρου. Ιδιαίτερα μετά από τις προσπάθειες, τις ιδέες και τις προσαρμογές της τελευταίας περιόδου έγινε φανερό ότι η ρύθμιση του χώρου δεν μπορεί να αυτονομηθεί, σε ένα αποκλειστικά τεχνικό επίπεδο ανάλυσης και λήψης αποφάσεων, ούτε από τις δεσμεύσεις του οικονομικού συστήματος ούτε και από τις ευρύτερες κοινωνικές εξελίξεις.

Στα πλαίσια αυτών των γενικών επιλογών, επιδιώκεται η τοποθέτηση μιάς σειράς κεντρικών ζητημάτων σχετικά με τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές προϋποθέσεις της ρύθμισης του χώρου στην Ελλάδα κατά την διάρκεια της ιστορικής περιόδου που ξεκινάει στις αρχές της δεκαετίας του '60 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Τα κεντρικά αυτά ζητήματα είναι τα εξής:

1. Ο τρόπος που οι προϋποθέσεις εμφάνισης του αιτήματος για την ρύθμιση του χώρου διαμορφώνονται από τις ανάγκες και απαιτήσεις του οικονομικού συστήματος, των κοινωνικών σχέσεων και των πολιτικών θεσμών.

* Η έννοια «ρύθμιση» του χώρου χρησιμοποιείται εδώ σε αντικατάσταση των εννοιών «πολεοδομικός» και «χωροταξικός» προγραμματισμός και θεωρείται ότι καλύπτει τόσο τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των άμεσων χωρικών επεμβάσεων σε όλες τις κλίμακες του χώρου όσο και τις έμμεσες χωρικές επιπτώσεις των επιμέρους τομεακών πολιτικών.

2. Η αντιμετώπιση του αιτήματος για ρύθμιση του χώρου μέσα από τα διλήμματα της προγραμματικής διαδικασίας και την διαμόρφωση της στρατηγικής, των μέτρων πολιτικής και του οργανωτικού-διοικητικού σχήματος υποστήριξης και εφαρμογής των σχετικών προσπαθειών.
3. Η εκτίμηση των δυνατοτήτων, των δεσμεύσεων και των ορίων της παρέμβασης στον χώρο, τα προβλήματα νομιμοποίησής της καθώς και η κριτική αξιολόγηση των σχετικών ρυθμίσεων, τόσο από την άποψη της πρακτικής τους αποτελεσματικότητας, όσο και αναφορικά με την πολιτική και ιδεολογική τους ένταξη και συνέπεια.

Η διάρθρωση του καιμένου σε αντίστοιχες ενότητες προσδιορίζει ταυτόχρονα και τα διαδοχικά βήματα στην ανάπτυξη και παρουσίαση των επιχειρημάτων. Η σύνδεση των τριών ζητημάτων με κεντρικό θέμα την ίδια την ρύθμιση του χώρου, δηλαδή την διαδικασία πολεοδομικού και χωροταξικού προγραμματισμού, προσδιορίζεται από την επιλογή της διερεύνησης τόσο των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών προϋποθέσεων του γενικού πλαισίου όσο και των πραγματικών ορίων και δυνατοτήτων της κρατικής παρέμβασης. Η επιλογή αυτή σημαίνει ταυτόχρονα ότι δεν αντιμετωπίζεται ούτε η συστηματική καταγραφή του θεωρητικού περιεχομένου και των μεθοδολογικών χειρισμών της προγραμματικής διαδικασίας ούτε και η περιγραφή και ερμηνεία των ιδίων των χωρικών, αστικών και περιφερειακών, φαινομένων και προβλημάτων με βάση τα εμπειρικά δεδομένα.

1. Η εμφάνιση του αιτήματος για την ρύθμιση του χώρου

Η δεκαετία του '60 μπορεί να χαρακτηριστεί σαν μια περίοδος θεμελίωσης των δομών του βιομηχανικού καπιταλισμού, έντονης επέκτασης της συσσώρευσης και σημαντικών δημογραφικών, κοινωνικών και πολιτικών ανακατατάξεων. Επίσης, από την άποψη που μας ενδιαφέρει εδώ ειδικότερα, η δεκαετία του '60 είναι η περίοδος όπου γίνονται αισθητές οι επιπτώσεις της γεωγραφικής κατανομής της ανάπτυξης πάνω στην οργάνωση των πόλεων, των οικισμών και των περιφερειών της χώρας. Παράλληλα, όπως θα δούμε πιο αναλυτικά στην επόμενη ενότητα, ξεκινάνε οι πρώτες προσπάθειες προγραμματισμού και εφαρμογής των επιμέρους χωρικών ρυθμίσεων.

Οι βασικές κατηγορίες των φαινομένων που σημαδεύουν την δεκαετία, ο μετασχηματισμός του παραγωγικού συστήματος, η εισβολή του ξένου κεφαλαίου και τα κύματα εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης, μεταβάλλουν τόσο τις ποσοτικές και ποιοτικές πλευρές όσο και τη γεωγραφική κατανομή των γενικών συνθηκών και των συντελεστών της παραγωγής. Τα παραπάνω φαινόμενα οδηγούν την αναδιάρθρωση των αγορών εργασίας και κεφαλαίου προς την κατεύθυνση που απαιτεί η προσαρμογή στο καθεστώς συσσώρευσης και στους κανόνες ανταγωνισμού και παραγωγικότητας της παγκόσμιας καπιταλιστικής αγοράς, ειδικότερα μέσω της σταδιακής φιλελευθεροποίησης των εμπορικών ανταλλαγών στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Τα δύο χαρακτηριστικά φαινόμενα της περιόδου, η εισαγωγή ξένου επεν-

δυτικού κεφαλαίου και η εξαγωγή φτηνού εργατικού δυναμικού, υποδεικνύουν και τον ρόλο της Ελλάδας στον διεθνή καταμερισμό της εργασίας. Ο ρόλος αυτός έχει παρουσιαστεί από τον Lipietz (1983) σαν μια παραλλαγή "περιφερειακού φορντισμού", εξαρτημένου από τις μορφές γεωγραφικής επέκτασης του καθεστώτος συσσώρευσης που επικρατεί στις χώρες του αναπτυσσόμενου καπιταλιστικού κέντρου.*

Όσον αφορά την Ελλάδα είναι χαρακτηριστικό ότι τόσο ο νόμος 2687/53 που παραχωρούσε προστασία και ειδικά προνόμια στο ξένο κεφάλαιο, όσο και οι διμερείς συμφωνίες με την Γαλλία το 1955, το Βέλγιο το 1957 και την Γερμανία το 1960, σχετικά με την μετακίνηση του εργατικού δυναμικού, ενεργοποιήθηκαν ουσιαστικά μέσα στην δεκαετία του '60, την στιγμή ακριβώς που το επέτρεψαν οι συνθήκες συσσώρευσης στο καπιταλιστικό κέντρο. Έτσι, ενώ την περίοδο 1953-1962 με βάση το νόμο 2687/53 πραγματοποιήθηκαν ξένες επενδύσεις ύψους 70 εκ. δολ., μέχρι το 1973 το ποσό των πραγματοποιημένων ξένων επενδύσεων υπερδεκαπλασιάζεται φτάνοντας στα 800 εκ. δολ. (Ellis et al. 1964: 289, Ρουμελιώτης 1978: 120). Η λογική χωροθέτησης των ξένων επενδύσεων δεν έχει επαρκώς μελετηθεί· ωστόσο, στον βαθμό που αντιστοιχούσε σε μία λογική εξαρτήσεων από διεθνή και όχι εθνικά παραγωγικά κυκλώματα, δεν θα πρέπει να ήταν το ίδιο ευαίσθητη στους παράγοντες και μηχανισμούς που προκαλούσαν την χωροθετική συγκέντρωση των εθνικών επιχειρήσεων (Burgel 1978: χάρτης 14).* Για τον ίδιο ακριβώς λόγο όμως οι πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις τους ξεπερνούσαν τα όρια κάθε περιφερειακής οικονομίας που τις φιλοξενούσε και δημιουργούσαν προϋποθέσεις αποδιάρθρωσης της συνοχής και απομάκρυνσης των προοπτικών ολοκλήρωσης των επί μέρους παραγωγικών δομών (Papantoniou 1979: 45-46). Αντίστοιχα, την ίδια περίοδο το κύμα της εξωτερικής μετανάστευσης παίρνει τεράστιες διαστάσεις: μεταξύ 1961 και 1971, περίπου 900.000 άτομα, σχεδόν 25% του ενεργού δυναμικού της χώρας, κατευθύνον-

* Το καθεστώς συσσώρευσης που αναφέρεται σαν «φορντισμός» στηρίζεται στην εντατική μορφή συσσώρευσης που επιτρέπει η εφαρμογή των αρχών του «τεύλιουισμού» και συνοδεύεται από την ανάγκη συνεχούς αύξησης της παραγωγικότητας και την επέκταση της αγοράς μέσα από το μοντέλο της μαζικής κατανάλωσης και την γενίκευση του «κράτους ευημερίας». Η μεταπολεμική εξέλιξη της εσωτερικής οργάνωσης του «φορντισμού», με την δυνατότητα αυτονομησης και μαζικής-τυποποιημένης παραγωγής, πολλαπλασιάζει τις ανάγκες σε φτηνή ανειδίκευτη εργασία, πρόβλημα που λύνεται από την μία μεριά με αποκέντρωση παραγωγικών δραστηριοτήτων προς τις φτωχότερες περιοχές και από την άλλη με την μαζική εισροή μεταναστών από την ευρωπαϊκή περιφέρεια προς το κέντρο.

* Οι μεγάλης κλίμακας ξένες επενδύσεις απαιτούσαν επίσης την παροχή σημαντικών υποδομών για διεθνώς ανταγωνιστικές παραγωγές. Έτσι, επενδύσεις όπως το σύμπλεγμα ΕΣΣΟ-ΠΑΙΠΠΑΣ στη Θεσσαλονίκη και της ΠΕΣΙΝΕ στα σύνορα Φωκίδας-Βοιωτίας που ξεκινάει στις αρχές της δεκαετίας του 60, απαιτούν τεράστιες συμπληρωματικές επενδύσεις (π.χ. παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας και δημιουργία του οικισμού ΑΣΠΡΑ ΣΠΙΤΙΑ στην περίπωση της ΠΕΣΙΝΕ) ενώ οι επιπτώσεις τους γίνονται αισθητές όχι μόνο σε τοπική αλλά κυρίως σε εθνική κλίμακα.

ται για δουλειά στο εξωτερικό (Καβουριάρης 1974). Οι χωρικές-γεωγραφικές επιπτώσεις αυτών των μετακινήσεων γίνονται αισθητές με μιά σειρά από δημογραφικές ανακατατάξεις, καθώς 35 από τους 52 νομούς της χώρας παρουσιάζουν πληθυσμιακή μείωση, σε ποσοστά μεγαλύτερα από 5%, ενώ δύο μόνο νομοί, Αττικής και Θεσσαλονίκης, παρουσιάζουν σημαντική αύξηση (37% και 30% αντίστοιχα) γεγονός που υποδεικνύει μιά πόλωση της εσωτερικής μετανάστευσης προς τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (ΕΣΥΕ 1961, 1971). Έτσι, μέσα στη δεκαετία του '60 το αίτημα της ρύθμισης του χώρου εμφανίζεται σαν ανάγκη ελέγχου των ρυθμών της δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης, αντιμετώπισης των προβλημάτων ερήμωσης της υπαίθρου και υπερσυγκέντρωσης στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα και παροχής των κατάλληλων υποδομών για την βελτίωση της παραγωγικότητας των επενδύσεων και ελέγχου των επιπτώσεων τους σε τοπική και εθνική κλίμακα.

Την ίδια περίοδο ο μέσος ρυθμός αύξησης του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος είναι εντυπωσιακά ψηλός: περίπου 8% για την πρώτη πενταετία 1961-65 και γύρω στο 7% για την δεύτερη πενταετία 1966-71. Ο δυναμισμός της οικονομικής μεγέθυνσης συνοδεύεται από δραστικό μετασχηματισμό του παραγωγικού συστήματος, όπως υποδεικνύεται καθαρά από την συμμετοχή των τριών βασικών τομέων και την θεαματική επέκταση της μισθωτής σχέσης εργασίας στον ενεργό πληθυσμό. Ο πρωτογενής τομέας από 26% του ΑΕΠ το 1963 πέφτει στο 15% το 1973, ο τριτογενής τομέας μένει περίπου σταθερός στο 50% ενώ ο δευτερογενής αυξάνει την συμμετοχή του από 24% σε 35% (Εθνικοί Λογαριασμοί 1958-1975). Η μισθωτή σχέση εργασίας επεκτείνεται από 33% του ενεργού πληθυσμού το 1961 στο 42% το 1971, αν και παραμένει σημαντικά χαμηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΟΚ (Χασσίδ 1980: 28-32). Είναι εδώ φανερό ότι τέτοιας κλίμακας μετασχηματισμοί δεν συμβαίνουν απλώς μέσα σε κάποιο γεωγραφικό χώρο, αλλά διαθέτουν μια γεωγραφική διάσταση που αποτελεί οργανικό συστατικό τους. Για παράδειγμα οι περιφέρειες Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας, Ανατολικής Στερεάς και Βόρειας Πελοποννήσου, με 59% του ενεργού πληθυσμού το 1961 και 65% το 1971, καλύπτουν το 80% της βιομηχανικής απασχόλησης το 1963 και το 85% το 1973 παρουσιάζοντας μια αύξηση περίπου 140.000 θέσεων εργασίας. Αντίθετα, όλες μαζί οι υπόλοιπες περιφέρειες της χώρας συγκροτούν μια «περίμετρο» που χάνει μεταξύ 1963 και 1973 7.500 θέσεις εργασίας στην βιομηχανία και μειώνει την συμμετοχή της στην βιομηχανική απασχόληση από 21% στο 15% (Κώττης 1980: πιν. II.2 και II.3). Μπορεί κανείς να ισχυριστεί βάσιμα ότι πρόκειται για μιά ουσιαστική γεωγραφική διαίρεση των μηχανισμών επέκτασης της συσσώρευσης (βλ. και Κομνηνός 1984). Στην κεντρική περιοχή συγκεντρώνονται οι σύγχρονες παραγωγικές μονάδες που σκοπεύουν τόσο στις εξαγωγές, όσο και στην κάλυψη της εσωτερικής αγοράς, που σε μεγάλο βαθμό περιορίζεται στην ίδια την κεντρική περιοχή. Αντίθετα η περιμετρική περιοχή στηρίζεται σε μιά τοπική οικονομική ανάπτυξη βασισμένη στην αγροτική και μικρή βιοτεχνική παραγωγή που συμπιέζεται από την ανταγωνιστικότητα που επιβάλλει η επέκταση της συσσώρευσης (Καυκα-

λάς 1981: 26). Εμφανίζονται έτσι περιοχές με πολύ διαφορετικές δυνατότητες και εμπειρίες προσαρμογής στις νέες συνθήκες: η αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος στο κέντρο επιτρέπει την μετατόπιση της απασχόλησης και του κέντρου βάρους της ανάπτυξης προς νέους κλάδους ή μονάδες, ενώ στην περίμετρο εκδηλώνεται με τον μαρασμό υπαρχουσών δραστηριοτήτων και την σποραδική εμφάνιση απομονωμένων βιομηχανικών συγκροτημάτων που έλκονται σε συγκεκριμένες θέσεις για ιδιαίτερους λόγους, όπως είναι η ύπαρξη πρώτων υλών. Το αίτημα ρύθμισης του χώρου προκύπτει σαφώς, αν και αντιφατικά, μέσα από αυτά τα φαινόμενα. Από την μιά μεριά είναι αναγκαία η βελτίωση των γενικών συνθηκών παραγωγής που θα ενισχύσουν την παραγωγικότητα των επιχειρήσεων του κέντρου, ενώ, από την άλλη, γίνεται απαραίτητη η ενίσχυση της περιμετρικής περιοχής, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το οικονομικό και κοινωνικό κόστος της αναπροσαρμογής των τοπικών συστημάτων.

Στο επίπεδο των κοινωνικών και πολιτικών θεσμών η δεκαετία του '60 είναι περίοδος έντονων συγκρούσεων και ανακατατάξεων. Η ποσοτική αύξηση των νέων κοινωνικών στρωμάτων στις πόλεις και η αποδιάρθρωση της υπαίθρου μεταβάλλει το επίπεδο των διεκδικήσεων, αλλά και τον χαρακτήρα τους, ενώ παράλληλα ανατρέπει την παραδοσιακή βάση λειτουργίας των πολιτικών σχέσεων και συμμαχιών. Στην αρχή της περιόδου επιχειρείται ένας σταδιακός εκσυγχρονισμός της διοίκησης και του κοινοβουλευτικού συστήματος σε αντιπαράθεση με τα παραδοσιακά συστήματα πολιτικής εξουσίας και κέντρα αποφάσεων (π.χ. ανάκτορα, παρακράτος, εκλογική πελατεία κλπ.), που μπορούν να θεωρηθούν σαν το αποτέλεσμα προηγούμενων φάσεων ανάπτυξης του κοινωνικού σχηματισμού και ειδικότερα σαν κληρονομιά του εμφύλιου και των μηχανισμών εξάρτησης της χώρας. Η μορφή των κοινωνικών συγκρούσεων και η ανισόμερη ανάπτυξη τομέων και κλάδων της οικονομίας αποκτούν ιδιαίτερη πολυπλοκότητα, καθώς τα παλιά και νέα κέντρα εξουσίας και ομάδες συμφερόντων (π.χ. βιομηχανικό, ναυτιλιακό, εμπορικό, τραπεζικό κεφάλαιο) και τα μεταβαλλόμενα κοινωνικά στρώματα οδηγούνται σε συμμαχίες και συγκρούσεις με αβέβαιες προοπτικές.

Η επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας το 1967, σε μία περίοδο έντονης πολιτικής διαμάχης, παγώνει προσωρινά τις εξελίξεις σε μία σειρά από παράγοντες στο θεσμικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο, ενώ οι οικονομικοί μηχανισμοί συνεχίζουν την μεγεθυντική τους πορεία. Μία λειτουργική ερμηνεία της δικτατορίας θα την έβλεπε σαν αναγκαίο επακόλουθο της μορφής του «περιφερειακού φορντισμού» που ακολουθεί η ανάπτυξη στην δεκαετία του '60 (Lipietz 1983). Σίγουρα πάντως, αν και η πραγματικότητα είναι πολύ πιο πολύπλοκη, σταθεροποιήθηκε μία σειρά από εξελίξεις σε ένα πλαίσιο ευνοϊκό για την παγίωση του καθεστώτος συσσώρευσης που επέβαλλαν η εισροή ξένου κεφαλαίου και η μετατόπιση της συσσώρευσης προς τον βιομηχανικό τομέα. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι το 1973 η παραγωγικότητα της εργασίας στην βιομηχανία αυξανόταν με ετήσιους ρυθμούς της τάξης του 8%, ενώ από την άλλη μεριά το μερίδιο αμοιβής της εργασίας στην προστιθέμενη αξία πέ-

φτει από 54.2% το 1958-60 σε 43% το 1971-73 σε σαφή αντίθεση με τον μέσο όρο των αναπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών που αυξάνεται από 63.4% σε 70.6% (Papantonίου 1979: 35). Τό γεγονός αυτό αποδεικνύει την ύπαρξη προϋποθέσεων αύξησης του ποσοστού κέρδους και συνεπώς της δημιουργίας ευνοϊκού κλίματος για την συσσώρευση του κεφαλαίου.

Το 1973 κορυφώνεται η παγκόσμια οικονομική κρίση, ενώ το 1974 σηματοδύει την πτώση της επτάχρονης δικτατορίας στην Ελλάδα. Από το 1974 και μετά τόσο η οικονομία όσο και ο κοινωνικός σχηματισμός στο σύνολο του περνάει σε μία διαφορετική φάση, που χαρακτηρίζεται από τις προσπάθειες αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων που προκαλεί η κρίση και την ανανέωση του κοινωνικού συμβολαίου σε ένα νέο επίπεδο συναίνεσης. Το επίπεδο αυτό στηρίζεται στην εδραίωση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και επιχειρεί να ολοκληρώσει τις απαραίτητες θεσμικές αναπροσαρμογές που επιβάλλουν οι νέες συνθήκες της οικονομικής και κοινωνικής συγκυρίας, καθώς και η προοπτική ένταξης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα που διαφαίνεται ήδη από το 1976. Ο δυναμισμός της συσσώρευσης που χαρακτήριζε την δεκαετία του '60 δεν μπορεί να συντηρηθεί. Παρά το γεγονός ότι η σχέση ανάμεσα στους τρεις βασικούς τομείς ακολουθεί την τάση που θεμελιώθηκε στην προηγούμενη περίοδο, με παραπέρα πτώση της συμμετοχής του πρωτογενούς και άνοδο της μεταποίησης, παρατηρείται παράλληλα μία γενική επιβράδυνση της βιομηχανικής επέκτασης. Σε έκθεση αναφερόμενη στην ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας (Βαϊτσος 1982) τονίζεται ότι υπάρχει μία θεαματική πτώση των κλαδικών ρυθμών ανάπτυξης, καθώς ο τελευταίος στη σειρά κλάδος της περιόδου 1960-73 έχει ψηλότερο ρυθμό από τον πρώτο κλάδο της περιόδου 1973-79. Επίσης σημειώνεται μία ιδιαίτερη σημαντική αναστροφή στην σειρά των κλάδων, καθώς οι κλάδοι που οδήγησαν την μεγέθυνση κατά την περίοδο 1960-73 (Χημικά, Μεταλλουργία, Μεταφορικά Μέσα) έχουν γενικά χαμηλούς ρυθμούς κατά την δεύτερη περίοδο. Το φαινόμενο αυτό ερμηνεύεται στην σχετική έκθεση σαν ένδειξη υποβάθμισης της χώρας στον διεθνή καταμερισμό της εργασίας και σαν γλιόστρημα της παραγωγικής βάσης σε παραδοσιακές δομές, όπου κυριαρχούν οι κλάδοι Μη-Μεταλλικών Ορυκτών, Υφαντουργίας και Τροφίμων-Ποτών-Καπνού. Παράλληλα με αυτές τις «μετατοπίσεις» θα πρέπει να αναφερθούν και οι καθαρά γεωγραφικές αναδιαρθρώσεις της βιομηχανικής δραστηριότητας, καθώς ξεχωρίζουν αρκετά καθαρά οι κεντρικές περιοχές που κερδίζουν θέσεις βιομηχανικής απασχόλησης με γρήγορους ρυθμούς. Σε χωριστή μελέτη (Καυκαλάς 1984: 181-188) τονίζεται ότι η κλαδική αναδιάρθρωση στις περιφέρειες/νομούς της χώρας μεταξύ 1969 και 1978, υποδεικνύει μία ευρείας έκτασης μεταβολή στην χωροθετική συμπεριφορά των κλάδων. Η βιομηχανική απασχόληση αυξάνει με ρυθμούς μεγαλύτερους από τον μέσο ρυθμό της χώρας σε 22 νομούς· όμως οι δείκτες διαρθρωτικής μεταβολής (ολική, αναλογική, διαφορική απόκλιση) δείχνουν ότι μόνο σε 6 από αυτούς η αύξηση οφείλεται στην προϋπάρχουσα κλαδική διάρθρωση, ενώ στους υπόλοιπους νομούς η αύξηση έχει σαν κύρια αιτία τις νέες τάσεις χωροθέτησης του κεφαλαίου. Φαίνεται λοιπόν ότι μέσα στην δεκαετία

του '60 λειτούργησαν μιά σειρά από συγκριτικά πλεονεκτήματα που επέτρεψαν την βιομηχανική εγκατάσταση εκτός των κυρίων βιομηχανικών συγκεντρώσεων Αττικής και Θεσσαλονίκης (βλ. και Κόνσολας 1983: παρ. VII/I).

Την περίοδο 1973-1981 το αίτημα για την ρύθμιση του χώρου προκύπτει σαν αίτημα διευκόλυνσης της κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής απέναντι στα διαρθρωτικά προβλήματα που προκαλεί η κρίση και στην ανάγκη βελτίωσης της παραγωγικότητας της εγχώριας παραγωγής. Στα πλαίσια αυτά οι χωρικές ρυθμίσεις προσανατολίζονται σε δύο συμπληρωματικές κατευθύνσεις: πρώτον στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που συσσωρεύονται στα μεγάλα αστικά κέντρα με έμφαση στην ρύπανση, την κυκλοφορία και την έλλειψη υποδομών, ιδιαίτερα στις περιοχές αυθαίρετης δόμησης· δεύτερον, στην προσπάθεια θεμελίωσης των προϋποθέσεων και των μηχανισμών που θα διευκολύνουν την αποκέντρωση παραγωγικών και άλλων συνοδευτικών δραστηριοτήτων στις περιφέρειες. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι όροι όπως "ποιότητα περιβάλλοντος" και "αποκέντρωση" κυριολεκτικά φетиχοποιούνται, καθώς χρησιμοποιούνται πλατειά τόσο στην διατύπωση διεκδικητικών αιτημάτων και την άσκηση αντιπολιτευτικής κριτικής, όσο και στην σύνταξη των κυβερνητικών ανακοινώσεων και κρατικών προγραμμάτων. Πρόκειται βέβαια για αντιδράσεις θεμελιωμένες σε φαινόμενα που μορφοποιήθηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο (πληθυσμιακή και παραγωγική αποδυνάμωση των περιφερειών, αρνητικές οικονομίες υπερσυγκέντρωσης στις πόλεις*) αλλά που στην τρέχουσα περίοδο καλύπτουν μιά σειρά από λειτουργικές ανάγκες αναδιάρθρωσης του κεφαλαίου, χωρίς παράλληλα να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τις διαφαινόμενες νέες κατηγορίες αστικών και περιφερειακών προβλημάτων. Όπως έχει πειστικά επιχειρηματολογηθεί και άλλου, ο νομός Αττικής έχει αρχίσει από το 1969 να παρουσιάζει χωροθετικά μειονεκτήματα και οι υπάρχουσες τάσεις αποβιομηχάνισης και οικιστικής παρακμής έχουν ως επακόλουθο την υποβάθμιση των συνθηκών ζωής και των προοπτικών απασχόλησης της εργατικής τάξης (Leontidou 1983). Έχει επίσης τονιστεί (Καυκαλάς 1979: 62) ότι το «μυστικό» της αποκέντρωσης βρίσκεται στην αποκέντρωση των δυσλειτουργιών του κοινωνικού συστήματος, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, των εξαρτημένων τμημάτων της παραγωγικής διαδικασίας και της αποειδίκευσης και άρα υποτίμησης της εργατικής δύναμης. Πρόκειται δηλαδή για την εγκαθίδρυση μιάς νέας φάσης του χωρικού καταμερισμού της εργασίας που επιβάλλεται από την στρατηγική ανασύνταξης του κεφαλαίου απέναντι στην κρίση. Όπως συμβαίνει συχνά, η πραγματικότητα παρακάμπτει τις ιδεολογικές και θεωρητικές αναπαραστάσεις της μέσα από μιά ιδιόμορφη συγκυρία: η κριτική αντιπολιτευτική στάση τονίζοντας την ανάγκη αποκεντρωτικής πολιτικής ζητάει από το επίσημο κράτος να δώσει

* Είναι ιδιαίτερα σημαντικό από αυτή την άποψη ότι η παραγωγικότητα της βιομηχανίας (προϊόν ανά απασχολούμενο) στο Ν. Αττικής σημειώνει πτώση μεταξύ 1970 και 1974 σε επίπεδα κατά 8% κάτω από τον εθνικό μέσο όρο (Κιντής 1980).

αυτό που η καπιταλιστική συσσώρευση φαίνεται να χρειάζεται προκειμένου να απεμπλακεί από τα αδιέξοδα της κρίσης.

Ο ρόλος του κράτους σ' αυτή την φάση εντοπίζεται στην ανάληψη δυναμικών πρωτοβουλιών για την διαχείριση της κρίσης και την διευκόλυνση των αναγκαιών προσαρμογών. Μαζί με την δυναμική κρατική παρουσία στους τομείς των εμπορικών τραπεζών, της ενέργειας, της έρευνας και εκμετάλλευσης του ορυκτού πλούτου και διεύρυνσης του δημοσίου τομέα στα πλαίσια της άσκησης μιάς ελλειμματικής δημοσιονομικής πολιτικής, έρχεται η ανάγκη επιβολής δεσμεύσεων στην εκμετάλλευση των αστικών ακινήτων και ο έλεγχος της γαιοπροσόδου (βλ. τραπεζικά κονσόρτσιουμ για την έρευνα και εκμετάλλευση του ορυκτού πλούτου, την γενική μείωση των συντελεστών δόμησης στις πόλεις και την επιβολή εισφοράς σε γη και χρήμα στις πολεοδομικές παρεμβάσεις).

Το 1981 εγκαινιάζονται δύο σημαντικές τομές στην εξέλιξη του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Προηγείται η πλήρης ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ακολουθεί η πολιτική νίκη του ΠΑΣΟΚ στην βάση ενός εκλογικού προγράμματος που υπόσχεται τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας. Στο κέντρο των πολιτικών και οικονομικών στόχων της νέας κυβέρνησης μπαίνει η αντιμετώπιση φαινομένων όπως είναι η εμφάνιση διαρθρωτικών προβλημάτων λόγω της κρίσης και η αναβάθμιση της θέσης της χώρας στον διεθνή καταμερισμό της εργασίας. Η επιτακτικότητα βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της παραγωγής και της μείωσης του πληθωρισμού στα επίπεδα της ΕΟΚ συνυπάρχει με την επιτακτικότητα υλοποίησης της υπόσχεσης για δραστική ανακατανομή των διαθέσιμων πόρων, τόσο σε γεωγραφική όσο και σε κοινωνική βάση, και περιορισμό της ανεργίας. Ωστόσο την ίδια περίοδο ο πληθωρισμός και η ανεργία εξακολουθούν να παραμένουν σε ψηλά επίπεδα και οι ρυθμοί αύξησης του εγχωρίου προϊόντος να είναι πρακτικά μηδενικοί.

Η μεταβολή των μηχανισμών άσκησης πολιτικής εξουσίας με την κατάρτιση του συστήματος της εκλογικής πελατείας — που είχε φθαρεί υπερβολικά — συνεπάγεται την εξασφάλιση της πολιτικής συμμετοχής πλατύτερων κοινωνικών στρωμάτων και επιχειρηματικών φορέων, επαγγελματικών, τοπικών ή άλλων συμφερόντων. Οι κεντρικοί στόχοι της χωρικής ρύθμισης μορφοποιούνται καθώς η επίτευξη ουσιαστικής αποκέντρωσης και η αναβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος επιχειρούνται πλέον καθαρά, τόσο σε επίπεδο διακηρύξεων, όσο και στο επίπεδο της διατύπωσης θεσμικών ρυθμίσεων και προγραμμάτων (π.χ. μέτρα περιορισμού της βιομηχανικής εγκατάστασης στην Αθήνα, κίνητρα μετεγκατάστασης παραγωγικών μονάδων στην περιφέρεια). Ωστόσο οι διαδικασίες λήψης και υλοποίησης των σχετικών αποφάσεων έχουν γίνει ιδιαίτερα περίπλοκες και μεταβατικά ασταθείς. Καθώς το αίτημα της ανεξάρτητης και αυτοδύναμης εθνικής οικονομίας μεταφράζεται και εξειδικεύεται σε επιμέρους αιτήματα για αυτοδύναμα παραγωγικά συστήματα σε τοπική κλίμακα, το συνολικό αίτημα για χωρικές ρυθμίσεις φαίνεται να παγιδεύεται ανάμεσα στις δυνατότητες εγκαθίδρυσης ενός σοσιαλιστικού μοντέλου

με στοιχεία αυτοδιαχείρισης και την ανάγκη διατήρησης του κεντρικού ελέγχου. Η ταυτόχρονη επίτευξη αυτών των στόχων, στον βαθμό που οι όροι ενσωμάτωσης της χώρας στην παγκόσμια αγορά περιορίζουν αυτές τις δυνατότητες, παρουσιάζεται εξαιρετικά προβληματική.

2. Τα διλήμματα της προγραμματικής διαδικασίας και η στρατηγική ρύθμιση του χώρου

Η ρύθμιση του χώρου στα πενταετή προγράμματα της δεκαετίας του '60 (1960-64, 1966-70, 1968-70) συναρτάται αποκλειστικά με το πρόβλημα της ανάπτυξης των περιφερειών. Το «περιφερειακό πρόβλημα» εντοπίζεται στις διαφορές — πληθυσμιακές, εισοδηματικές, συνθηκών διαβίωσης και κατανομής δραστηριοτήτων — που εμφανίζονται ανάμεσα στην πρωτεύουσα και την υπόλοιπη χώρα. Οι λόγοι αυτών των διαφορών αποδίδονται είτε σε γεωγραφικούς-κοινωνικούς-ιστορικούς παράγοντες χωρίς περισσότερες διευκρινίσεις (Πρόγραμμα 60-64:96) είτε στη χαμηλή παραγωγικότητα του αγροτικού τομέα και τα διάφορα πλεονεκτήματα της συγκέντρωσης στην πρωτεύουσα (Πρόγραμμα 66-70: 175, 68-72: 43), συγκέντρωσης που θεωρείται ότι έγινε σε βάρος της υπόλοιπης χώρας.

Η απάντηση που δίνεται στα αιτήματα για ρύθμιση του χώρου είναι, πρώτα απ' όλα, ρητορική: «εξουδετέρωση των εμποδίων που προκαλούν μη-ισόρροπη ανάπτυξη» (Πρόγραμμα 60-64: 96). Η ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και η διεθνώς ανταγωνιστική ανάπτυξη των τριών βασικών τομέων της οικονομίας (Πρόγραμμα 60-64: 7-10) εντάσσονται στους κύριους στόχους της στρατηγικής οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Έτσι η περιφερειακή ανάπτυξη χρησιμοποιείται σαν μέσο ή σαν μία ευκαιρία ανάπτυξης που παρουσιάζεται από την ύπαρξη ανεκμετάλλετων παραγωγικών πηγών στις περιφέρειες για την προώθηση της συνολικής εθνικής ανάπτυξης. Ο ορθολογισμός των προγραμμάτων στη χάραξη της αναπτυξιακής πολιτικής στηρίζεται στην συγκέντρωση της επενδυτικής προσπάθειας και την επιλογή σημείων στο χώρο όπου παρουσιάζονται τα μεγαλύτερα συγκριτικά πλεονεκτήματα: φυσικοί πόροι, γεωγραφική θέση και εξωτερικές οικονομίες (Πρόγραμμα 66-70: 21-22). Το κράτος θεωρείται ότι δεν θα πρέπει να αντισταθμίσει την έλλειψη συγκριτικών πλεονεκτημάτων με παροχές (εκτός αν υπάρχουν ισχυροί μη-οικονομικοί λόγοι), αλλά να περιοριστεί στην παροχή των αναγκαίων επενδύσεων για την δημιουργία εξωτερικών οικονομιών εκεί και μόνον όπου υπάρχουν τα υπόλοιπα συγκριτικά πλεονεκτήματα (Πρόγραμμα 66-70: 21-22). Σε κάθε περίπτωση, τονίζεται ότι δεν θα πρέπει να γίνουν μη-αποδοτικές επενδύσεις: οι επενδύσεις δεν θα συγκεντρωθούν στις ζώνες «έντονης δημογραφικής πίεσης», αλλά στα νευραλγικά εκείνα σημεία όπου θα μπορούν να είναι αποδοτικότερες (Πρόγραμμα 60-64: 96-97).

Με τον τρόπο αυτό, ενσωματώνεται μέσα στον ίδιο τον προγραμματισμό του χώρου μία ένταση ανάμεσα: στον κανονιστικό χαρακτήρα της προσπάθειας για συνολική και καθολική ρύθμιση του περιφερειακού προβλήματος, σε

υποβοήθηση του αναπτυξιακού προσανατολισμού της παρέμβασης, και στον πραγματιστικό χαρακτήρα μιάς φιλοσοφίας που βλέπει τη δράση του κράτους όχι σαν καθοριστική-κανονιστική ρύθμιση, αλλά σαν επιλεκτική δράση που θα πρέπει να είναι οικονομικά αποδοτική και να συμπληρώνει τη λειτουργία της ιδιωτικής οικονομίας. Όσο για τα θεωρητικά διλήμματα του προσανατολισμού και των στόχων της στρατηγικής, οι απαντήσεις κλίνουν πάντα προς την πλευρά της συνολικής εθνικής ανάπτυξης: οι στόχοι της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης υποχωρούν κάτω από τις ανάγκες και απαιτήσεις οικονομικής αποδοτικότητας των επεμβάσεων και έτσι οι περιφερειακοί στόχοι καταλήγουν να είναι κατά κανόνα εθνικοί στόχοι (Ανδρικοπούλου 1984: 50-61).

Η στρατηγική που υποδεικνύουν οι προηγούμενες παρατηρήσεις διατυπώνεται σαφέστερα στο πρόγραμμα 66-70, το οποίο περιλαμβάνει, πέρα από στόχους αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων, και την αναφορά στη δημιουργία συνθηκών αυτοδύναμης ανάπτυξης των περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων και τον έλεγχο της υπερβολικής διαρροής του πληθυσμού. Προϋπόθεση αυτής της στρατηγικής είναι: η εναρμόνιση εθνικών και περιφερειακών στόχων (με πολιτική δημιουργίας «πόλων ανάπτυξης» στις περιφέρειες που έχουν δυνατότητες, αλλά χωρίς «θυσία» του συνολικού ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας), η βελτίωση της περιφερειακής κατανομής του εισοδήματος (με κοινωνικές παροχές αλλά και με ενθάρρυνση της μετανάστευσης από τις περιοχές που δεν παρουσιάζουν δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης) και η λήψη των αναγκαίων μέτρων (Πρόγραμμα 66-70: 177-179). Μεθοδολογικά, ο προσανατολισμός της στρατηγικής για τη ρύθμιση του χώρου στηρίζεται στο μοντέλο των «πόλων ανάπτυξης» τόσο ως προς τη μεθόδευση της αναπτυξιακής διαδικασίας στις περιφέρειες, όσο και σχετικά με το χαρακτήρα που θα δοθεί — περισσότερο έντονα την επόμενη δεκαετία του '70 — στην ίδια την οργάνωση του χώρου μέσα από την ιεράρχηση του δικτύου των οικισμών. Τα θεωρητικά προβλήματα αυτής της μεθόδευσης ξεκινούν, σ' ένα πρώτο επίπεδο, από τη μεταφορά και χωρική προσαρμογή της οικονομικής θεωρίας των «πόλων ανάπτυξης». Οι «οικονομικοί» πόλοι ανάπτυξης, σύμφωνα με την αρχική εκδοχή της θεωρίας, συνδέονται στενά με την ύπαρξη «κινητήριας» βιομηχανίας και τις πολλαπλασιαστικές της συνέπειες σ' ένα «οικονομικό» χώρο. Τα αστικά-περιφερειακά κέντρα, που ορίζονται στα προγράμματα σαν «χωρικοί» πόλοι ανάπτυξης, δεν λειτουργούν πάντα με τον τρόπο που οι διάφορες παραλλαγές της θεωρίας υποθέτουν (βλ. Ανδρικοπούλου 1983). Το μοντέλο αυτό συνδυάστηκε και με μία δεύτερη θεωρητική κατεύθυνση, που ξεκινάει από τη θεωρία των «κεντρικών τόπων». Οι οικισμοί, στην αρχική εκδοχή της θεωρίας, λειτουργούν σαν τοπικές αγορές διαφόρων βαθμίδων, οργανώνουν μία ευρύτερη περιοχή επιρροής και εντάσσονται τελικά στους κόμβους ενός ιεραρχικά οργανωμένου γεωμετρικού πλέγματος. Πέρα από τις θεωρητικές αδυναμίες του ίδιου του μοντέλου, ο συνδυασμός του με τους «χωρικούς» πόλους ανάπτυξης μένει θεωρητικά ακάλυπτος λόγω των διαφορετικών αρχικών παραδοχών των δύο θεωριών. Ωστόσο, ο συνδυασμός αυτός, με διάφορες παραλλαγές, εμφανίζεται σταθερά σ' όλες τις προσπάθειες χωροταξικής

οργάνωσης του δικτύου των ελληνικών οικισμών, π.χ. πρόταση δικτύου οικισμών (ΚΕΠΕ 1967), Πρόγραμμα 73-87, απόφαση για την χωροταξική οργάνωση του δικτύου των οικισμών (απ. 9610/79 του ΕΣΧΠ), επιχείρηση «ανοιχτές πόλεις» (ΥΧΟΠ 1984). Τα μέτρα που προτείνονται κατά την δεκαετία του '60 για την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής αφορούν: τη διαίρεση σε προγραμματικές περιφέρειες (πέντε περιφέρειες προγράμματος) και την σύνταξη περιφερειακών προγραμμάτων ανάπτυξης, τη δημιουργία υποδομών (βιομηχανικές ζώνες, μεταφορές και κοινωνικές εξυπηρετήσεις στα περιφερειακά αστικά κέντρα), την αποκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων (κίνητρα και αντικίνητρα βιομηχανικής εγκατάστασης) και, τέλος, διάφορα οργανωτικά και θεσμικά μέτρα (δημιουργία περιφερειακών υπηρεσιών ανάπτυξης και επιτροπών εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης) (Πρόγραμμα 66-70: 180-185). Τα μέτρα αυτά, όπως θα δούμε αναλυτικότερα στη συνέχεια, ενεργοποιούνται μέσα στη δεκαετία του '70.

Ο ιδιαίτερος «ορθολογισμός» και ο «ρεαλιστικός» χαρακτήρας αυτής της στρατηγικής προσδιορίζεται από την απόλυτη προτεραιότητα που δίνεται στους συνολικούς ρυθμούς ανάπτυξης της χώρας και από την ενίσχυση ουσιαστικά της μετανάστευσης, μέσω της έμφασης στην αύξηση της παραγωγικότητας στη γεωργία και την ενίσχυση της μεγάλης βιομηχανίας, με τελικό αποτέλεσμα την παθητική παρακολούθηση των τάσεων κινητικότητας των συντελεστών κεφάλαιο και εργασία. Η αντιφατικότητα στο επίπεδο της θεωρίας και των στόχων κάνει ιδιαίτερα δύσκολη την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας αυτής της πολιτικής: από τη μιά μεριά, ο στόχος της επίτευξης υψηλών ρυθμών ανάπτυξης φαίνεται να ικανοποιείται στη δεκαετία του '60 ενώ, από την άλλη, ο παράλληλος στόχος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης παραμερίζεται, καθώς η μετανάστευση και η γεωγραφική κατανομή των επενδύσεων οδηγούν σε έντονες μορφές περιφερειακής ανισότητας. Εν τω μεταξύ, έχουν αρχίσει να φαίνονται οι επιπτώσεις της λειτουργίας μέτρων που είχαν παρθεί στη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας του '50, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την «αυθόρμητη» δημιουργία μιάς εκτεταμένης βιομηχανικής περιοχής στα σύνορα του Ν. Αττικής, σαν αποτέλεσμα των κινήτρων ενίσχυσης της «επαρχιακής» (εκτός του Ν. Αττικής) βιομηχανίας (Ν. 2176/52, Δ. 2901/54, Ν. 3213/55 και Δ. 3765/57).

Το 15ετές πρόγραμμα 73-87 της δικτατορίας («Σχέδιον Προτύπου Μακροχρονίου Αναπτύξεως της Ελλάδος») αποκλίνει σαφώς τόσο από τον αναπτυξιακό χαρακτήρα των προηγούμενων προγραμμάτων, όσο και από την ορθολογική και τη ρεαλιστική τους δυναμική. Βρισκόμαστε μπροστά σε μία μεθοδολογία προγραμματισμού που θεωρεί ότι η πραγματικότητα των διαφόρων φαινομένων και πλευρών της κοινωνικής ζωής μπορεί να προσαρμοστεί, μέσω του προγραμματισμού, σε κάποιο «επιθυμητό πρότυπο» στο μέλλον, το οποίο έχει το «πλεονέκτημα» να αποκλίνει από τη δυσοίωνα εικόνα των τάσεων και να επιλέγεται ανάμεσα σε διάφορες εναλλακτικές εικόνες του μέλλοντος. Αυτή η μεθοδολογία οδηγεί το πρόγραμμα στο να φαίνεται καθολικό-κανονιστικό και

πιο φιλόδοξο από τα προηγούμενα, αλλά στην ουσία γίνεται λιγότερο ρεαλιστικό, μη-δυναμικό στην εφαρμογή και δεν ολοκληρώνεται σε κάποιο ενιαίο σύνολο.* Από τα προβλήματα αυτά πάσχουν και τα επιμέρους πρότυπα χωρικής ρύθμισης: το πρότυπο περιφερειακής ανάπτυξης προτείνει τη δημιουργία ενός πόλου ανάπτυξης σε κάθε περιφέρεια (ακόμα και «νέων» πόλων όταν δεν υπάρχουν σημαντικά κέντρα) και πολιτική ανάπτυξης κλάδων και τομέων στις περιφέρειες (που όμως δεν εξειδικεύεται σε συγκεκριμένα μέτρα)· το εθνικό χωροταξικό πρότυπο προτείνει μια αρμονική διάταξη και οργάνωση του δικτύου των αστικών και των αγροτικών οικισμών και τον καθορισμό των ζωνών για την οργάνωση κάθε οικονομικού τομέα και προϋποθέτει τη σύνταξη αναλυτικών μελετών σε όλα τα επίπεδα του χώρου (εθνικό χωροταξικό, χωροταξικά περιφερειών, ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια και ειδικά σχέδια χρήσεων γης και ζωνών για επιμέρους δραστηριότητες). Παρά τη σύνταξη και επεξεργασία προγραμμάτων και μελετών, η μη-θεσμοθέτηση γενικού πλαισίου χωρικής ρύθμισης, σ' ολόκληρη την περίοδο της δικτατορίας, μεταβάλλει στην ουσία ολόκληρη την προσπάθεια σε ιδεολογικό λόγο, ενώ παράλληλα επιτρέπει, αν όχι επιβάλλει, τη λήψη αποσπασματικών και μεμονωμένων μέτρων εφαρμογής από μιά αυστηρά συγκεντρωτική δημόσια διοίκηση. Τα μέτρα αυτά έχουν συχνά το χαρακτήρα επείγοντος ή αποτελούν την συνισταμένη των πιέσεων διαφόρων ομάδων συμφερόντων και βρίσκονται σε μιά λανθάνουσα ή ρητή αντιπαράθεση με τους στόχους της καθολικής και ορθολογικής δράσης που εκφράζεται στα συνολικά προγράμματα, αποκαλύπτοντας έτσι το διττό χαρακτήρα του προγραμματισμού: κανονιστικό και επιλεκτικό/συγκυριακό. Η ανάγκη λήψης τέτοιων ad hoc μέτρων γίνεται εντονότερη προς το τέλος της δεκαετίας του '60, καθώς οι διαδικασίες μετασχηματισμού της οικονομικής και κοινωνικής βάσης της χώρας έχουν σημαντικά προχωρήσει, ενώ από την άλλη πλευρά το αυταρχικό καθεστώς της δικτατορίας επιτρέπει, φαινομενικά τουλάχιστον, την επιβολή των αποφάσεων της διοίκησης. Τα παραδείγματα τέτοιων μέτρων είναι αρκετά και χαρακτηριστικά: α) η ίδρυση και επέκταση των διύλιστηρίων και ναυπηγείων στην Ελευσίνα, τα Μέγαρα και τον Σκαρामαγκά, που απαιτούσε απαλλοτριώσεις μεγάλης κλίμακας και επιβάρυνε τη ρύπανση του Σαρωνικού, αποφασίζεται παρά τις σαφείς επισημάνσεις μέσα στα προγράμματα για την ανάγκη αναβάθμισης του κόλπου και των προβλημάτων περιοχών κατοικίας του Θριάσιου· β) μιά σειρά από χωροθετήσεις μεγάλης κλίμακας λειτουργικών ενοτήτων ή μονάδων αποφασίζονται χωρίς προηγούμενες μελέτες σχετικά με τη χωροθέτησή τους και τις επιπτώσεις της, π.χ. το εργοστάσιο τσιμέντων στα Μέθανα, το νέο διοικητικό κέντρο στο Μενίδι, το νέο αεροδρόμιο στα Σπάτα, το Ολυμπιακό Στάδιο στο Μαρούσι, κ.ά.,

* Η παρατήρηση αυτή αποκτά ακόμα μεγαλύτερο νόημα αν την αντιπαραθέσουμε με τις «ιδεολογικές αντιρρήσεις» που διατυπώνονται στην αρχή του προγράμματος σε σχέση με τον παρεμβατισμό και την παρεμπόδιση της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς (αυτό συμβαίνει και στο προηγούμενο πρόγραμμα της δικτατορίας 68-72 ενώ το περιεχόμενο του επαναλαμβάνει σε γενικές γραμμές το πρόγραμμα 66-70).

και χωρίς συμπληρωματική, πέραν της χρηματικής αποζημίωσης, πρόβλεψη αποκατάστασης των θιγομένων· γ) η ίδρυση μεγάλων βιομηχανικών μονάδων του δημόσιου τομέα, όπως το εργοστάσιο της ΔΕΗ στη Μεγαλόπολη, προχωράει χωρίς πρόβλεψη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων προσαρμογής της τοπικής κοινωνίας και του νέου εργατικού δυναμικού που θα απασχολούσε· δ) η ίδρυση βιομηχανικών περιοχών σε 10 πόλεις το 1973, γίνεται χωρίς συστηματικές μελέτες για το εργατικό δυναμικό, την κλαδική σύνθεση της παραγωγής και τη διάρθρωση της αγοράς πρώτων υλών και προϊόντων· ε) η θεσμοθέτηση των πρώτων κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης για τη βιομηχανία και τον τουρισμό (Ν.Δ. 1078/71, Ν.Δ. 1134/72, Ν.Δ. 1212/72, Ν.Δ. 1312/72, Ν.Δ. 1313/72, Ν.Δ. 1377/73, Ν.Δ. 1378/73 και Π.Υ.Σ. 46/73), επιχειρείται μη συστηματικά, χωρίς να στηρίζεται σε προηγούμενες μελέτες και προτάσεις (π.χ. για κλαδική διαφοροποίηση βλ. Κιντής 1966) με αποτέλεσμα συνεχείς αλλαγές του συστήματος κινήτρων.

Κατά την μεταπολίτευση το γενικό πλαίσιο της στρατηγικής για την ρύθμιση του χώρου μετατοπίζεται και στα προγράμματα που ακολουθούν (Προκαταρκτικά Προγραμμάτων 1976-80 και Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-85) το θέμα της ανάπτυξης των περιφερειών τοποθετείται και πάλι στους κεντρικούς στόχους. Η λογική και η μεθοδολογία της στρατηγικής δεν διαφοροποιείται ιδιαίτερα από την αντίστοιχη των προγραμμάτων του '60. Το «περιφερειακό πρόβλημα» έχει τώρα εμπλουτιστεί με την επισήμανση των ιδιαίτερων προβλημάτων των έντονα προβληματικών ορεινών και νησιωτικών περιοχών, των προβλημάτων περιβάλλοντος κ.ά. Οι λόγοι εμφάνισης αυτών των προβλημάτων εμπλουτίζονται επίσης με την αναφορά στο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, την αποτυχία της περιφερειακής πολιτικής και το χαρακτήρα του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης της χώρας (βλ. τις εκθέσεις που συνοδεύουν το πρόγραμμα 76-80: Περιφερειακής Ανάπτυξης: 27-31 και Χωροταξικής Πολιτικής: 16-37). Η βασική επιδίωξη του προγράμματος είναι η επιτάχυνση της ανάπτυξης στις εκτός Αθήνας και Θεσσαλονίκης περιοχές και η χωροταξική κατανομή των δραστηριοτήτων και του πληθυσμού, ανάλογα με τους διαθέσιμους πόρους, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και τις αναπτυξιακές τάσεις (Προκαταρκτικά 1976 -80: 62-63). Παράλληλα θεωρείται ότι είναι απαραίτητη η αξιολόγηση του κοινωνικο-οικονομικού κόστους στις περιπτώσεις που άλλοι λόγοι επιβάλλουν απόκλιση από την «ορθολογική» κατανομή (π.χ. για την ενίσχυση ακριτικών περιοχών).

Τα προγράμματα αυτά διατηρούν τον αναπτυξιακό προσανατολισμό και το γενικότερο χαρακτήρα των προγραμμάτων της δεκαετίας του '60, παρά το γεγονός ότι τα πλαίσια λειτουργίας της οικονομίας έχουν αλλάξει (η δεκαετία του '70 είναι περίοδος οικονομικής κρίσης) και οι προϋποθέσεις σύνταξής τους έχουν διαφοροποιηθεί: το πρόγραμμα 78-82 συντάσσεται ειδικά για την προσαρμογή της οικονομίας και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ και το πρόγραμμα 81-85 ειδικά για τις ανάγκες αξιοποίησης των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Το τελευταίο μάλιστα, που είναι το πρώτο αποκλειστικά περιφερειακό πρόγραμμα, αφιερώνει το μεγαλύτερο μέρος του στη συγκεκριμενοποίηση μέτρων για κάθε περιφέρεια χωριστά, χωρίς να διαφαίνεται καμμία ουσιαστική αλλαγή στις απόψεις για τη στρατηγική της ανάπτυξης και της ρύθμισης του χώρου στις περιφέρειες.

Ενώ λοιπόν η γενικότερη στρατηγική της επέμβασης δεν διαφέρει ουσιαστικά από τον αναπτυξιακό προσανατολισμό των προηγούμενων προγραμμάτων, εμφανίζεται μία μεμονωμένη περίπτωση διαφοροποίησης στα πλαίσια της έκθεσης για τη χωροταξική πολιτική που συνοδεύει τα προκαταρκτικά του προγράμματος 76-80. Εδώ εμφανίζεται μία προβληματική που συνδέει το περιφερειακό πρόβλημα με το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης της χώρας και αναγνωρίζει ότι η εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων θα μπορούσε να προκύψει αν δοθεί προτεραιότητα σε λιγότερο δυναμικούς κλάδους με συμπληρωματικό ρόλο στην εθνική ανάπτυξη, η παρουσία των οποίων χαρακτηρίζει τις φτωχότερες περιοχές (γεωργία, βιοτεχνία, μικρή-βιομηχανία και μη-ξενοδοχειακός τουρισμός).^{*} Ο νεωτερισμός της πρότασης, για δημιουργία «πολυκλαδικών συμπλεγμάτων αυτόνομης ανάπτυξης» και λήψη θεσμικών μέτρων προς αυτή την κατεύθυνση (ανάμεσα στα άλλα και για τη συμμετοχή του πληθυσμού στις αποφάσεις), δεν επικράτησε και η εκδοχή αυτή για την περιφερειακή ανάπτυξη εγκαταλείπεται τόσο στο πρόγραμμα 78-82 όσο και στο περιφερειακό 81-85. Την αναφέρουμε γιατί αποτελεί την πρώτη ένδειξη μιάς λογικής που θα εμφανιστεί πιο καθαρά αργότερα, στο πρόγραμμα 83-87.

Η περίοδος 1974-81 σηματοδοτείται από μία έντονη παρεμβατική διάσταση στα ζητήματα του χώρου και συνοδεύεται από μία σειρά σημαντικών θεσμικών εξελίξεων: την ίδρυση του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ), τους νόμους 360/76 περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (ο πρώτος και μοναδικός νόμος για χωροταξία) και 947/78 περί Οικιστικών Περιοχών που επεκτείνει και γενικεύει τη λογική του 1003/71 περί Ενεργού Πολεοδομίας), την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (ΕΣΧΠ) και την ίδρυση της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ) με σκοπό την κάλυψη στεγαστικών αναγκών των χαμηλών εισοδημάτων.^{*} Είναι χαρακτηριστικό των αντιφάσεων και υπαναχωρήσεων αυτής της περιόδου ότι όλες οι παραπάνω εξελίξεις παρέμειναν μη-

^{*} Η έμφαση στο ρόλο των μικρών βιομηχανικών μονάδων για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών έχει εμφανιστεί και στη δεκαετία του '60 — βλ. Κιντής 1966: 33-36.

^{*} Στα πλαίσια αυτών των εξελίξεων θα πρέπει επίσης να αναφερθούν: η ενίσχυση των παραμεθόριων περιοχών με τη δημιουργία ειδικής ζώνης κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης (Ν. 289/76) που τροποποιήθηκε και αντικαταστάθηκε από τους νόμους 849/78-Π.Υ.Σ. 40/79) που διαφοροποίησε για πρώτη φορά, τρεις κατηγορίες ενισχυόμενων κλάδων, και 1116/81-Π.Σ.Σ 45/81, η θεσμοθέτηση με Π.Υ.Σ. 9610/79 των βαθμίδων των οικιστικών κέντρων ανάπτυξης (ΚΕΠΑ, ΑΣΤΟΚ, ΑΓΡΟΚ), η ενεργοποίηση του θεσμού των βιομηχανικών περιοχών της ΕΤΒΑ με τον Ν. 742/77 και η αρχή της σύνταξης και εφαρμογής από το 1978 μιάς σειράς ειδικών προγραμμάτων προβληματικών περιοχών και αγροτικών οικιστικών κέντρων.

ενεργές, τουλάχιστον σε σχέση με τον βαθμό που προβλεπόταν αρχικά και που φαινόταν ότι απαιτούσε η κλίμακα των σχετικών φαινομένων και ρυθμίσεων. Έτσι, για παράδειγμα, ο νόμος περί Οικιστικών Περιοχών, μετά από πολλές συζητήσεις και κριτική από τη μεριά τόσο εξειδικευμένων φορέων, όσο και των άμεσα ενδιαφερομένων ομάδων συμφερόντων, οδηγήθηκε σε αδρανοποίηση και παραμερίστηκε· το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος περιορίστηκε σε μία μόνο σημαντική απόφαση για την οργάνωση των οικιστικών κέντρων (9610/79) σε αντίπαλες πόλεις—πόλους ανάπτυξης (ΚΕ-ΠΑ), αστικά κέντρα (ΑΣΤΟΚ) και αγροτικά κέντρα (ΑΓΡΟΚ) που έμειναν στο στάδιο της μελέτης και δεν λειτούργησαν σαν πρότυπο-βάση για τον προσανατολισμό και συντονισμό των επιμέρους τομεακών πολιτικών και της συνολικής επενδυτικής προσπάθειας· και τέλος, η ΔΕΠΟΣ περιορίστηκε σε μελετητική υπηρεσία προσαρτημένη στο ΥΧΟΠ και δεν προχώρησε στην υλοποίηση στεγαστικών προγραμμάτων όπως προέβλεπε το οργανωτικό της πλαίσιο (βλ. Lagoroulos 1984). Φαίνεται ότι οι μορφές που παίρνει η προσπάθεια για ρύθμιση του χώρου μέσα στα προγράμματα και τις προσπάθειες εφαρμογής τους δεν σταθεροποιούνται σε μία συνεκτική πολιτική κατά τη διάρκεια 1974-81. Η διστακτικότητα και οι εσωτερικές αντιφάσεις της κυβερνητικής πολιτικής σταματούσαν κάθε προσπάθεια μετατόπισης του βάρους της χωρικής παρέμβασης, από απλή υποβοήθηση της ομαλής λειτουργίας της συσσωρευσης στα πλαίσια μίας κεϋνσιανής παρέμβασης, σε μία δυναμική κοινωνική πολιτική περιορισμού των χωρικών ανισοτήτων και ελέγχου της γαιοπροσόδου. Κατά βάθος έχουμε έναν ενδογενή αυτοπεριορισμό των προσπαθειών αντιμετώπισης των χωρικών προβλημάτων: από τη μία μεριά, διατηρείται από «αδράνεια» ο αναπτυξιακός προσανατολισμός των προγραμμάτων σε μία περίοδο όπου δεν υπάρχουν επενδύσεις να κατανεμηθούν, αλλά αντίθετα διαρθρωτικά προβλήματα προσαρμογής στην κρίση, που θα έπρεπε να αποτελούν τον κεντρικό άξονα των περιφερειακών και πολεοδομικών ρυθμίσεων· από την άλλη μεριά, είναι αδύνατο, στα πλαίσια των πολιτικών συμμαχιών και εκπροσωπήσεων της συντηρητικής πολιτικής, να υλοποιηθεί η απαραίτητη θεσμική αλλαγή που θα εξασφάλιζε, μέσω της συμμετοχής πολλαπλών φορέων και ομάδων συμφερόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τους μηχανισμούς εφαρμογής των χωρικών ρυθμίσεων, τις προϋποθέσεις κοινωνικής συνείδησης στη διαχείριση των διαρθρωτικών προβλημάτων.

Μέσα σε αυτές τις συνθήκες το βάρος της διαχείρισης της κρίσης μεταφέρεται αυτούσιο στην κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ μετά το 1981. Στο επίπεδο του αιτήματος για χωρικές ρυθμίσεις το βάρος αυτό μοιράζεται από την μία μεριά στη διατήρηση του κεντρικού μηχανισμού αποφάσεων σχετικά με την ανάγκη αναδιάρθρωσης της παραγωγικής βάσης και του εκσυγχρονισμού των θεσμών και, από την άλλη, στην δημιουργία των προϋποθέσεων για έναν «δημοκρατικό προγραμματισμό» που να στηρίζεται και να επιτρέπει την ανάληψη πρωτοβουλιών και την τμηματική δράση με συμμετοχή των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων και φορέων σε τοπική κλίμακα.

Στα πλαίσια αυτού του νέου τύπου προγραμματισμού εντάσσεται και το πρόγραμμα 1983-87, που χαρακτηρίζεται ως «κυλιόμενο», με την έννοια ότι επιτρέπει τμηματικές προσαρμογές και παρεμβάσεις στη θέση ενός συνολικού και κατευθυντήριου προγράμματος. Το κέντρο βάρους της προσπάθειας στρέφεται περισσότερο στην ενεργοποίηση του κράτους «ως παραγωγού» (για την πραγματοποίηση μεγάλων επενδυτικών προγραμμάτων) και στην αναδιάρθρωση και αύξηση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα. Με τα λόγια του προγράμματος: «μπορούμε πιο εύκολα να βγούμε από την κρίση επειδή μπορούμε πιο ομαλά να αλλάξουμε το σύστημα που βρίσκεται σε κρίση» (Προκαταρκτικά Προγράμματος 83-87: 8). Η μεγαλύτερη αλλαγή που προτείνεται αφορά την οργάνωση της ίδιας της διαδικασίας προγραμματισμού και αναδεικνύει τη χωρική διάσταση σαν ουσιαστικό στοιχείο σ' ολόκληρη την έκταση του προγράμματος, καθώς: α) η συμμετοχή εξασφαλίζεται σε τοπική βάση (μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Εταιρειών Λαϊκής Βάσης, της Συνέλευσης των κατοίκων κλπ.) και ιεραρχείται σε διευρυνόμενη γεωγραφική βάση από τα Νομαρχιακά Συμβούλια και τις ανώτερες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης (δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια)· β) η ανάπτυξη ρυθμίζεται σε μεγάλο βαθμό τοπικά μέσω πρωτοβουλιών και τοπικών φορέων που, χωρίς να ανταγωνίζονται την ιδιωτική πρωτοβουλία, ενισχύουν την επανεπένδυση του τοπικά παραγόμενου πλεονάσματος· γ) η διοικητική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και διακριτικών εξουσιών στις αποφάσεις επεκτείνεται μέχρι και το επίπεδο του οικισμού, ενώ το κέντρο κρατάει τις επιτελικές λειτουργίες και τον έλεγχο για τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό σε ζητήματα και τομείς που απαιτούν ενιαία αντιμετώπιση.

Η προηγούμενη πολιτική των προγραμμάτων του '60 και '70 ρητά εγκαταλείπεται. Η ανάπτυξη της χώρας δεν θεωρείται ότι θα προκύψει από την ανάπτυξη των επιμέρους περιφερειών στη βάση των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων, ούτε και η προώθηση της συνολικής ανάπτυξης της χώρας θεωρείται πλέον ότι θα λύσει το πρόβλημα της περιφερειακής διαφοροποίησης και ανισορροπίας. Αντίθετα, οι περιφέρειες πρόκειται και οφείλουν να επιβιώσουν εσωτερικά, στο μέτρο που η δραστηριότητα των επιχειρήσεων του λεγόμενου «κοινωνικού» τομέα υποτίθεται ότι θα προσελκύσει συμπληρωματικές ιδιωτικές πρωτοβουλίες και θα επιτρέψει την επανεπένδυση σε τοπικό επίπεδο σημαντικού μέρους του προκύπτοντος οικονομικού πλεονάσματος. Η προβολή της αυτοδύναμης τοπικής ανάπτυξης δεν είναι παρά η συμπλήρωση του κενού που αφήνει η έμφαση στη διαχείριση της κρίσης και η επιδίωξη της αναδιάρθρωσης της παραγωγικής βάσης, σε εθνικό επίπεδο, προς σύγχρονους τεχνολογικά κλάδους. Η ισόρροπη ανάπτυξη ανάμεσα στις περιφέρειες δεν θα προκύψει δυναμικά, αφού δεν προβλέπεται γεωγραφική ανακατανομή των επενδύσεων σε εθνική κλίμακα.

Ειδικότερα ο χωροταξικός προγραμματισμός και η αντιμετώπιση των πολεοδομικών προβλημάτων σε επίπεδο οικισμών εκφράζονται με ένα τρόπο που προσδιορίζεται από την προηγούμενη γενική στρατηγική. Η περισσότερο χαρακτηριστική διαδικασία από αυτή την άποψη είναι η Επιχείρηση Πολεοδο-

μικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) που επιδιώκει να βάλει τέλος στην ανοργάνωτη επέκταση των πόλεων και να αντικαταστήσει τις σταδιακές ρυθμίσεις με την μορφή σταδιακών επεκτάσεων, τροποποίησης ρυμοτομικών σχεδίων, αναστολών οικοδομικών αδειών σε συγκεκριμένες περιοχές, εγκρίσεις παρεκκλίσεων, αδειών χωροθέτησης βιομηχανιών ή άλλων μεμονωμένων δραστηριοτήτων, κλπ. Η συνολική σύλληψη της ΕΠΑ βασίζεται σε έννοιες και διαδικασίες όπως είναι η «συμμετοχική διαχείριση», η «οικιστική ανασυγκρότηση» και ο «σωστός ανθρωπογεωγραφικός σχεδιασμός των βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης» (Μήνυμα του υπουργού ΧΟΠ Αντώνη Τρίτση στους Έλληνες τεχνικούς, 1982) που επιτρέπουν την συνύπαρξη δύο διαφορετικών τάσεων ή πλευρών μέσα στην όλη προσπάθεια: από τη μιά μεριά προβάλλεται το αίτημα της γενικής ρύθμισης όλων των αστικών κέντρων και πολλών μικρότερων οικισμών — καθώς και η ένταξη όλων των υπόλοιπων οικισμών στο συμπληρωματικό πρόγραμμα των «ανοικτών πόλεων» — σε μια καθολική ρύθμιση που εκφράζεται επίσης στον μεταβατικό Οικιστικό Νόμο 1337, ενώ, από την άλλη μεριά, η παρέμβαση διατηρεί ένα τμηματικό χαρακτήρα εμπλέκοντας τα νέα όργανα λαϊκής συμμετοχής και μικτές μελετητικές ομάδες συγκροτημένες για τον σκοπό αυτό και ανοίγοντας έτσι *de facto* τον δρόμο σε ένα πλαίσιο διαφοροποιημένων επιρροών και πιέσεων. Η αντιφατικότητα της προσπάθειας ενσωματώνεται έτσι στην ίδια την διαδικασία, καθώς η κεντρική επιτελική διεύθυνση καθορίζει με υπερβολική και πρωτόγνωρη λεπτομέρεια το γενικό πλαίσιο μέσω προδιαγραφών, προσδιορισμού γενικών κατευθύνσεων αλλά και τεχνικών λεπτομερειών (όπως για παράδειγμα την τυποποίηση της απεικόνισης των στοιχείων σε χάρτες και πίνακες) ενώ παράλληλα επιδιώκεται η ενεργοποίηση του τοπικού στοιχείου και η έμφαση στις τοπικές ιδιαιτερότητες. Συμπληρωματικά θα μπορούσε κανείς να παρατηρήσει ότι μιά αντίστοιχη αντιφατικότητα διακρίνεται και στον τομέα της στεγαστικής πολιτικής όπου εξακολουθεί να προβάλλεται η ανάγκη αύξησης της συμμετοχής του δημοσίου και κοινωνικού τομέα στην παροχή στέγης και πολεοδομούμενης γης σε μεσαία και χαμηλά εισοδήματα καθώς και η αναδιάρθρωση του δανειοδοτικού συστήματος, ιδιαίτερα της Εθνικής Κτηματικής, όχι όμως σαν μιά κεντρικά ελεγχόμενη δράση, αλλά μέσω της ευκαταίας ενεργοποίησης των αντίστοιχων φορέων και πρωτοβουλιών, π.χ. ΟΤΑ οικοδομικοί συνεταιρισμοί και εταιρείες μικτής οικονομίας (ΕΜΟ).

3. Όρια παρέμβασης και νομιμοποίηση των χωρικών ρυθμίσεων

Η ρύθμιση του χώρου εντάσσεται στο πλαίσιο της γενικότερης ρύθμισης μιάς σειράς θεμάτων και προβλημάτων που αντιμετωπίζει η κρατική πολιτική και, έτσι, ο χαρακτήρας της συνδέεται στενά με τον χαρακτήρα και την εξέλιξη της ίδιας της κρατικής παρέμβασης. Το κεντρικό δίλημμα της κρατικής παρέμβασης είναι η ισορροπία ανάμεσα στους οικονομικούς προσδιορισμούς που εδράζονται στις ανάγκες του παραγωγικού συστήματος και τους κοινωνικούς προσδιορισμούς που προκύπτουν από την ανάγκη νομιμοποίησης του

συστήματος στο επίπεδο των κοινωνικών σχέσεων. Καθώς οι δύο αυτές πλευρές της κρατικής παρέμβασης βρίσκονται, στα πλαίσια του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής τουλάχιστον, σε μιά εσωτερική αντιπαράθεση, η επίτευξη σταθερής ισορροπίας γίνεται εξαιρετικά δύσκολη και η κρίση νομιμοποίησης προβάλλεται σαν ένα μόνιμο πρόβλημα του συνολικού κοινωνικο-οικονομικού συστήματος.

Το ζήτημα των ορίων της παρέμβασης και της νομιμοποίησης είναι ιδιαίτερα φανερό στο επίπεδο της προσπάθειας χωρικών ρυθμίσεων καθώς ο χώρος γίνεται το συγκεκριμένο πλαίσιο-βάση για την εφαρμογή τους και οι διαφορετικές πλευρές τους συγκεκριμενοποιούνται και αποκτούν υλική υπόσταση, π.χ. με την μορφή χωροθέτησης των διαδοχικών στρωμάτων επενδύσεων, με την ενεργοποίηση των διαδικασιών που προβλέπονται από το θεσμικό πλαίσιο, με την οργάνωση διεκδικήσεων και διαμαρτυριών που πολιτικοποιούν άμεσα τις φαινομενικά απλά τεχνικο-οικονομικές λύσεις χωροθέτησης, κλπ. Η ίδια η διαδικασία ρύθμισης του χώρου μπορεί να αναλυθεί σε μιά σειρά από βήματα ή επίπεδα που μεταφέρουν αθροιστικά το ζήτημα της εφαρμογής - νομιμοποίησης:

- α) τη διατύπωση της γενικής ρύθμισης του χώρου που εμφανίζεται στα γενικά προγράμματα ανάπτυξης της χώρας.
- β) τη διατύπωση ειδικών μορφών χωρικής ρύθμισης, όπως π.χ. τα προγράμματα ανάπτυξης περιοχών, χωροταξικά σχέδια σε επίπεδα περιφέρειας ή νομού, ρυθμιστικά σχέδια πόλεων και οικισμών, ειδικά θεσμικά μέτρα για την ιδιοκτησία γης, την κατοικία κλπ.
- γ) την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων με άμεσες χωρικές επιπτώσεις ανεξάρτητα από την ένταξή τους τις γενικές ή ειδικές χωρικές ρυθμίσεις, όπως είναι η γεωγραφική κατανομή των δημόσιων επενδύσεων, η εφαρμογή των κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης, το σύστημα ενισχύσεων της παραγωγής και των εξαγωγών συγκεκριμένων κλάδων, κλπ.

Εξετάζοντας τις χωροταξικές και ρυθμιστικές μελέτες και την χωροταξική προβληματική στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας που εκπονήθηκαν την περίοδο 1960-74, διαπιστώνουμε την ολιστική τοποθέτηση και τον καθολικό χαρακτήρα της χωρικής ρύθμισης. Είναι χαρακτηριστική η τοποθέτηση ενός καθολικού συστήματος γενικών αξιών και στόχων όπως π.χ. της ισόρροπης ανάπτυξης της χώρας, της ορθολογικής διάταξης των δραστηριοτήτων στον χώρο, της εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων, της ιεράρχησης του δικτύου των οικισμών. Οι αξίες αυτές θεωρούνται αυτονόητες και με καθολική ισχύ απέναντι σε ένα κοινωνικό σύνολο που θεωρείται απαλλαγμένο από αντιφάσεις. Η αναγκαιότητα της παρέμβασης γίνεται όχι σε αντιπαράθεση αλλά στο όνομα της καλής και αποτελεσματικής λειτουργίας της οικονομίας.*

* Το ζήτημα της αναγκαιότητας του προγραμματισμού και της παρέμβασης ως συμπληρωματικής λειτουργίας στην αγορά, τίθεται σαφώς στο 5ετές 66-70: «παρίσταται ανάγκη ενεργού και καθολικής συμμετοχής του κράτους εις την διαδικασία της οικονομικής και κοινωνικής ανά-

Εξετάζοντας την διοικητική οργάνωση της ρύθμισης του χώρου και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην εκπόνηση των σχετικών μελετών, προγραμμάτων, χωροταξικών και ρυθμιστικών σχεδίων γίνεται φανερό ότι υπάρχει ένα κεντρικό, μοναδικό ή τουλάχιστον προνομιακό, υποκείμενο, ενώ απουσιάζουν πλήρως οποιεσδήποτε συμμετοχικές διαδικασίες. Υποτίθεται λοιπόν ότι ο φορέας του προγραμματισμού, είτε άμεσα είτε μέσω των μελετητών, έχει από πριν πλήρη γνώση του αντικειμένου στο οποίο παρεμβαίνει, θέτει κοινωνικά αποδεκτές αξίες και βρίσκει την άριστη λύση στα προβλήματα. Ζητήματα ανάδρασης, τμηματικών προσεγγίσεων και συσχέτισης του σταδίου εφαρμογής με την διαδικασία εκπόνησης και προσαρμογής της μελέτης δεν έχουν θέση στο αυστηρά ιεραρχημένο πλαίσιο προγραμματισμού αυτής της περιόδου. Καθοριστικός φορέας είναι το Υπουργείο Συντονισμού και το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) ενώ οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΥΠΑ) που ιδρύονται το 1962 έχουν συμβουλευτικό και μελετητικό χαρακτήρα και λειτουργούν στην πράξη σαν παραρτήματα της κεντρικής διοίκησης και σαν συντονιστικά όργανα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Καθώς το υποκείμενο του προγραμματισμού είναι ο κεντρικός επιτελικός φορέας στις διάφορες εκφράσεις του που αναφέρθηκαν, η λογική της συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων σε εξειδικευμένους αλλά κεντρικούς φορείς επιβάλλεται και σε επί μέρους ζητήματα, όπως η άσκηση ενεργού πολεοδομίας, η σύνταξη του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού, οι αποφάσεις απαλλοτριώσεως, η έγκριση των ρυθμιστικών σχεδίων, κλπ. Βέβαια, ιδιαίτερα προς το τέλος της περιόδου, τίθενται τα αιτήματα της περιφερειακής ανάπτυξης και η αναδιάρθρωση των κεντρικών φορέων στα πλαίσια της απαραίτητης διοικητικής και οικονομικής αποκέντρωσης (15ετές Πρόγραμμα 73-87: 285). Πρόκειται για ανάγκη που συνειδητοποιείται και προγραμματίζεται στα πλαίσια ενός εκσυγχρονισμού του συγκεντρωτικού συστήματος, χωρίς να συνεπάγεται ταυτόχρονα μιά ενεργοποίηση και δημιουργία προϋποθέσεων για αυτοδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, και παρά το γεγονός ότι ο προγραμματισμός του χώρου επιδιώκει την επιβολή ενός ορθολογικού προτύπου καθολικού χαρακτήρα, οδηγείται μέσα από τις αντιφάσεις του στην παραδοχή της αδυναμίας του και στην *de facto* προσαρμογή των αποσπασματικών και μεμονωμένων ρυθμίσεων στις οικονομικές και πολιτικές απαιτήσεις που θέτουν τα κυρίαρχα φαινόμενα της περιόδου, όπως είναι το καθεστώς συσσώρευσης, οι μηχανισμοί πολιτικού ελέγχου και οι απαιτήσεις ισχυρών ομάδων συμφερόντων. Η επιφανειακή και ρητορική σύνδεση των αποσπασματικών αυτών παρεμβάσεων με τις γενικές διακηρύξεις των προγραμμάτων δεν αναιρεί το γεγονός ότι, τελικά, η κοινωνι-

πτυξης της χώρας. Το Πρόγραμμα προβλέπει την εξάλειψη των υφισταμένων, πραγματικών ή θεσμικών εμποδίων εις την ανάπτυξιν επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, η δραστηριότης της οποίας αποτελεί προϋπόθεσιν δια την επιτυχίαν του Προγράμματος» (Πρόγραμμα 66-70: 32). Αντίστοιχα βλ. και 15ετές Πρόγραμμα 73-87: 35-36.

κή και οικονομική πραγματικότητα εξελίσσεται παράλληλα και έξω από την προσπάθεια ρύθμισης του χώρου. Δεν είναι τυχαίο, από αυτή την άποψη, ότι εμφανίζονται οι πρώτες οργανωμένες αντιδράσεις κοινωνικών ομάδων ή κατοίκων σε τοπική βάση, εναντίον συγκεκριμένων ρυθμίσεων του χώρου που πολλές φορές αποκτούν χαρακτήρα ανοιχτής σύγκρουσης με την κεντρική εξουσία (π.χ. Σπάτα, Μενίδι, Καματερό, Μέγαρο 1972-1974). Αντίστοιχες δράσεις εκδηλώνονται και στα πλαίσια συγκεκριμένων επαγγελματικών και επιστημονικών φορέων που απαιτούν εκπροσώπηση και συμμετοχή στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι αντιδράσεις αυτές δεν συγκροτήθηκαν ποτέ σε ένα γενικότερο, ενιαίο και συνεκτικό κίνημα διεκδικήσεων σε θέματα χώρου και παρέμειναν σε επίπεδα λαϊκών κινητοποιήσεων εξειδικευμένου χαρακτήρα. Σε πολλές περιπτώσεις οι αντιδράσεις ήταν απόρροια/συνέπεια των ίδιων των παρεμβάσεων, όταν αυτές έθιγαν συμφέροντα συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων (π.χ. απαλλοτριώσεις). Ο διεκδικητικός χαρακτήρας περιοριζόταν έτσι στην προστασία στενά προσδιορισμένων τοπικών συμφερόντων (π.χ. επίτευξη υψηλότερων τιμών αποζημίωσης της γης από τις αρχικές μέσω προσφυγών στα δικαστήρια).

Το γεγονός ότι οι διεκδικήσεις αυτές εμφανίστηκαν μέσα στην περίοδο της δικτατορίας σίγουρα περιορίσε και προσανατόλισε τον χαρακτήρα τους. Από την άλλη μεριά όμως κάνουν σαφές ότι το πιο σημαντικό ζήτημα σε αυτή την περίοδο είναι η έλλειψη θεσμοθετημένων διαδικασιών συμμετοχής στο κεντρικό σύστημα αποφάσεων και η απουσία μηχανισμών διαμεσολάβησης των συμφερόντων των άμεσα ενδιαφερόμενων. Η νομιμοποίηση των αποφάσεων επιδιώκεται να επιτευχθεί μέσα από την επίκληση των γενικών στόχων, π.χ. δημόσια ωφέλεια, εθνική ανάπτυξη, κλπ., αφού δεν υπάρχουν τα κανάλια για να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις αποδοχής των στόχων που να πείθουν για την αναγκαιότητα της κάθε απόφασης. Η κυριαρχία του «εθνικού συμφέροντος» σαν ουσιαστικά μοναδικού τελικού κριτηρίου νομιμοποίησης των αποφάσεων μπορεί βέβαια να συμβαδίζει με την προτεραιότητα στην εθνική ανάπτυξη και τον γενικό χαρακτήρα της περιόδου επέκτασης της συσσώρευσης, αλλά δεν καλύπτει καθόλου τις ανάγκες που αναδύονται μέσα από τον μετασχηματισμό που ολοκληρώνεται σταδιακά προς ένα σύγχρονο, φιλελεύθερο, βιομηχανικό καπιταλισμό με τις αντίστοιχες απαιτήσεις συναίνεσης που ένα τέτοιο σύστημα απαιτεί.

Η ανάγκη καθιέρωσης συμμετοχικών διαδικασιών είναι ιδιαίτερα έντονη στην επόμενη περίοδο, καθώς μετά την πτώση της δικτατορίας και την οικονομική κρίση συγκλίνουν από την μία μεριά ο πολιτικός εκσυγχρονισμός και η ανανέωση του κοινωνικού συμβολαίου σε νέα επίπεδα συναίνεσης και, από την άλλη, η εμφάνιση διαρθρωτικών προβλημάτων που προκαλούνται από την κρίση, χωρίς παράλληλα να υπάρχουν τα περιθώρια ανάληψης επενδυτικών πρωτοβουλιών από τον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα για την επίλυσή τους. Οι λύσεις που δίνονται είναι μερικές, ακριβώς επειδή η αδράνεια των πολιτικών μηχανισμών, του διοικητικού-οργανωτικού πλαισίου και της θεω-

ρητικής και επαγγελματικής γνώσης δεν επιτρέπουν την προσαρμογή στις νέες συνθήκες διαχείρισης της κρίσης· αντίθετα, οι λύσεις παραμένουν δεσμευμένες σε μιά στρατηγική αναπτυξιακού προσανατολισμού — ακόμη και όταν δεν έχουν επενδύσεις να κατανείμουν, αποκέντρωσης κεντρικών δραστηριοτήτων και όχι ενεργοποίησης των τοπικών πρωτοβουλιών — ακόμη και όταν η κρίση προκαλεί διαρθρωτικά προβλήματα στις περιοχές συγκέντρωσης των δραστηριοτήτων — και χειραγώγησης των τοπικών, επαγγελματικών ή άλλων οργανωμένων συμφερόντων — ακόμη και όταν η μοναδική τους επιθυμία είναι όχι η αντιπαράθεση, αλλά η οργανική ενσωμάτωση στον μηχανισμό εξουσίας. Η ρύθμιση του χώρου παραμένει μη αποτελεσματική παρά τις θεαματικές και σημαντικές εξελίξεις που σημειώθηκαν στο θεσμικό επίπεδο (π.χ. Ν. 360/76, Ν. 947/79 κ.ά.) επειδή δεν μπορεί να εξασφαλίσει την συναίνεση των ενδιαφερομένων, ενώ, όποτε το επιχειρεί, το κάνει διστακτικά και δεσμεύεται από τις εσωτερικές της αντιφάσεις (π.χ. απόφαση των 18 σημείων για την πρωτεύουσα απόφαση ΕΣΧΠ 2094/79) με αποτέλεσμα να αυτοαναιρείται σε κάθε επίπεδο. Είναι προφανές ότι τα κεντρικά επιτελικά όργανα και το στυλ προγραμματισμού της αναπτυξιακής περιόδου δεν αποτελεί πιά το υποκείμενο άσκησης του προγραμματισμού, παρά το γεγονός ότι διατηρεί όλα τα εξωτερικά σημάδια. Οι εξελίξεις έχουν διαβρώσει την διακριτική ικανότητά του να παίρνει και να εκτελεί αποφάσεις σε μιά περίοδο που το αίτημα ανάληψης πρωτοβουλιών για προσαρμογή και εξομάλυνση των προβλημάτων της κρίσης στο τοπικό επίπεδο γίνεται όλο και περισσότερο έντονο.

Όπως ο εκσυγχρονισμός των πολιτικών θεσμών την περίοδο 1974-81 υπαγορεύτηκε από τις αναγκαιότητες του παραγωγικού συστήματος και από την ανάγκη εξασφάλισης της πολιτικής συναίνεσης, που είναι προϋπόθεση γενικότερης σταθεροποίησης, έτσι και οι τρόποι άσκησης της εξουσίας που διαμορφώνονται μετά το 1981 καθορίζονται τόσο από την συνεχόμενη οικονομική κρίση (ιδίως της περιόδου 1978-79) όσο και από την νέα πολιτική συγκυρία. Οι θεσμοί διαμορφώνονται εξ αρχής στηριγμένοι και επιδιώκοντας να νομιμοποιηθούν στην βάση συμμετοχικών διαδικασιών. Έτσι ακολουθούν νέες μορφές διαχείρισης της κρίσης, που αποβλέπουν στην αναδιάρθρωση των παραδοσιακών δομών σε ευρεία κλίμακα (εκπαίδευση, εκλογική πελατεία, διάρθρωση παραγωγικής βάσης, σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και κρατικής εξουσίας), οδηγώντας παράλληλα στην αναβίωση, μέσα στα νέα πλαίσια, των στοιχείων της παράδοσης που ενυπάρχουν στον κοινωνικό σχηματισμό σαν αντίδραση στην εκσυγχρονιστική διαδικασία. Έτσι εξασφαλίζεται ταυτόχρονα η συνοχή και αναπαραγωγή της κοινωνίας στο ιδεολογικό επίπεδο (παραδοσιακές αξίες, ελληνικότητα, τοπικισμός). Η συνύπαρξη εκσυγχρονιστικών τάσεων και παραδοσιακών στοιχείων με νέο περιεχόμενο, παρά την φαινομενική αντιθετικότητα τους, δεν φαίνεται να θίγει την σταθεροποίηση του κοινωνικού σχηματισμού, που ωστόσο περιπλέκεται από την λανθάνουσα σύγκρουση ανάμεσα στο σοσιαλιστικό όραμα ενός «τρίτου δρόμου» και τις επείγουσες απαιτήσεις ενός αστικού τύπου εκσυγχρονισμού στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

«Η αποκεντρωμένη διοικητική δομή και η λαϊκή συμμετοχή είναι τα δύο σημεία όπου θα στηριχθεί η διαχείριση της χωροταξικής πολιτικής» (Πενταετές 83-87: 80). Πραγματικά η ρύθμιση του χώρου μετά το 1981 στηρίζεται σε αποκεντρωτικές μορφές οργάνωσης με την ουσιαστική ενδυνάμωση των περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, ενώ οι συμμετοχικές διαδικασίες στα νέα όργανα (π.χ. Επαρχιακά και Νομαρχιακά Συμβούλια, Συνοικιακά Συμβούλια, Πολεοδομικές Επιτροπές, Λαϊκές Συγκεντρώσεις) προσδίδουν ένα διαφορετικό χαρακτήρα στα κανάλια λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων. Θα πρέπει βέβαια να αναφερθεί ότι το νέο πλέγμα λήψης αποφάσεων απέχει σημαντικά από την τελική ιδεαλιστική εικόνα της πρακτικά πλήρους αυτοδυναμίας και διοικητικής/παραγωγικής ολοκλήρωσης των περιφερειών, καθώς τόσο η οικονομική αυτοδυναμία της τοπικής διοίκησης, όσο και η σύσταση δεύτερου και τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης παραμένουν ακόμη σαν υπόσχεση. Το πώς θα μπορούσε να υλοποιηθεί κάτι τέτοιο, μέσα στα πλαίσια του καπιταλιστικού καταμερισμού της εργασίας, παραμένει ανοικτό ερώτημα που δεν αντιμετωπίζεται καθόλου μέσα από τέτοιους οραματικούς στόχους. Πάντως, η διαμεσολάβηση των γενικών στόχων δεν επιχειρείται μέσω επιβολής του κέντρου, αλλά μέσα από τη συμμετοχή κοινωνικών ομάδων και εκπροσώπων φορέων συμφερόντων. Αυτή η διεύρυνση του κοινωνικού σώματος που συμμετέχει στις αποφάσεις είναι και η καθοριστική ειδοποιός διαφορά του «δημοκρατικού» προγραμματισμού από τον ντετερμινιστικό προγραμματισμό του μοναδικού κεντρικού υποκειμένου (Γετίμης 1984).

Είναι χαρακτηριστικό του νέου τύπου προγραμματισμού ότι σε όλες τις σχετικές με την ρύθμιση του χώρου διαδικασίες, πολεοδομικές μελέτες επέκτασης και αναθεώρησης, γενικά πολεοδομικά σχέδια, χωροταξικά σχέδια νομών, επιχείρηση ανοικτών πόλεων, αναπτυξιακά προγράμματα, κλπ., συμμετέχουν πολυάριθμοι φορείς-υποκείμενα αποφάσεων μέσα σε διαδικασίες που είναι θεσμικά κατοχυρωμένες. Οι συμμετοχικές αυτές διαδικασίες κατοχυρώνουν με την σειρά τους την συναίνεση του «λαού» με αποτέλεσμα την υποχώρηση των διεκδικήσεων και κινημάτων σχετικά με τα ζητήματα ρύθμισης του χώρου τόσο από την μεριά τοπικών ενώσεων, όσο και από την πλευρά επιστημονικών και επαγγελματικών φορέων. Οι αντιδράσεις που εξακολουθούν να υπάρχουν φιλτράρονται μέσα από τους νέους θεσμούς και όργανα που παίρνουν την μορφή πιέσεων στο εσωτερικό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η υποχώρηση αυτή των συγκρούσεων δεν συνεπάγεται και επίλυση των πραγματικών προβλημάτων που ακολουθούν την δικιά τους εξέλιξη (περιβάλλον, αυθαίρετα, νέφος, κυκλοφοριακό, κλπ.). Αυτό συνάγεται εμπειρικά από τις εκδηλώσεις κινητοποιήσεων, παρά τους υπάρχοντες μηχανισμούς ενσωμάτωσης, όταν οι εθνικές και οι τοπικές αποφάσεις και συμφέροντα συγκρούονται ανοιχτά μεταξύ τους (κινητοποίηση κατά της λειτουργίας του εργοστασίου της ΔΕΗ στο Κερατσίνι, ματαίωση του προγράμματος της ΕΚΤΕ-ΝΕΠΟΛ στη Θήβα λόγω του υπερβολικού ύψους αποζημίωσης, κλπ.). Άλλωστε, τα προβλήματα επιτείνονται από το γεγονός ότι πέρα από το νεωτερισμό στο επίπεδο των θεσμών τόσο οι πραγματικές δυνατότητες παράκαμψης

της κρίσης όσο και τα θεωρητικά και τεχνικά μέσα που βρίσκονται στην διάθεση των νέων οργάνων και των μελετητών δεν φαίνεται ότι ανανεώθηκαν σημαντικά. Οι ασυμμετρίες του τύπου αυτού ενδέχεται να οδηγήσουν, και ως ένα βαθμό το έχουν ήδη κάνει, σε υπαναχωρήσεις τόσο στην εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου, όσο και στην αισιοδοξία με την οποία αρχικά αντιμετωπίστηκε η συμμετοχή στα νέα συμμετοχικά όργανα. Έτσι τα φαινόμενα της μη δραστηριοποίησης της παροχής στέγης από δημόσιους ή τοπικούς κοινωνικούς φορείς (ΔΕΠΟΣ, ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ, Εταιρείες Μικτής Οικονομίας, Επιχειρήσεις με συμμετοχή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Ν. 1416/84), η καθυστέρηση στη προώθηση του γενικού νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος, η χαλάρωση των δεσμεύσεων στην εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας οικοπέδων (τροποποίηση του Οικιστικού Νόμου 1337), τα προβλήματα εφαρμογής του Π.Δ. 17/84 για τους Οικοδομικούς Συνεταιρισμούς, η μερική εγκατάλειψη της επιλεκτικής ενίσχυσης κλάδων με σκοπό την παραγωγική αναδιάρθρωση κλπ., είναι ενδεικτικά μιάς αναδίπλωσης που βρίσκει την αντιστοιχία της στις αντιφάσεις και τις ισορροπίες που διαμορφώνονται μέσα στα ίδια τα νέα υποκείμενα του προγραμματισμού.

Επίλογος: η ρύθμιση του χώρου ανάμεσα στην κεντρική διαχείριση και τον κορπορατισμό.

Θα ήταν σημαντικό λάθος να πιστέψει κανείς ότι η ρύθμιση του χώρου θα μπορούσε να συγκροτηθεί από δράσεις υποκειμένων που θα παρέμεναν έξω από το πλέγμα των αντιφάσεων του κοινωνικο-οικονομικού μηχανισμού. Τόσο το κεντρικό κράτος — πρακτικά αποκλειστικό υποκείμενο της ρύθμισης μέχρι το 1981 — όσο και ο συνδυασμός κεντρικού κράτους και των νέων υποδιαμόρφωση υποκειμένων μετά το 1981, αναπαράγουν στο εσωτερικό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων το πλέγμα των αντιφάσεων του συνολικού συστήματος (Hirsch 1978, Cooke 1983: Ch. 8). Οι αντιφάσεις αυτές γίνονται ιδιαίτερα φανερές μετά το 1973-74, καθώς απελευθερώνονται οι καταπιεσμένες από την δικτατορία διεκδικήσεις και μορφοποιούνται στο επίπεδο των κοινωνικών συγκρούσεων ενώ, από την άλλη μεριά, η κρίση και η συνακόλουθη επενδυτική αδράνεια αναιρούν τις δυνατότητες δραστηκής παρέμβασης ακριβώς τότε που η ανάγκη της γίνεται περισσότερο έντονη.

Μετά το 1981 και ενώ ούτε οι δυνατότητες ούτε οι ανάγκες μεταβάλλονται ριζικά, η θεσμική αναδιάρθρωση, ο πολλαπλασιασμός των ατομικών και συλλογικών υποκειμένων με αρμοδιότητες ρύθμισης, η αποκέντρωση διοικητικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών και η απελευθέρωση, με αυτόν τον τρόπο, των τοπικών πρωτοβουλιών επιτρέπουν ανάληψη δράσης σε περιορισμένη, αποσπασματική και τοπική κλίμακα. Σε περίοδο όπου η προτεραιότητα βρίσκεται στην διαχείριση της κρίσης και όχι στην κατανομή της ανάπτυξης, η ρυθμιστική διαδικασία μπορεί έτσι να συνδεθεί αποτελεσματικά με τα κύρια φαινόμενα της ιστορικής εξέλιξης. Ταυτόχρονα η έμφαση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μετατοπίζεται από την κεντρική διαχείριση σε ένα μικτό σύστημα

συνύπαρξης διαφόρων τύπων ρύθμισης με σημαντικά στοιχεία κορπορατισμού κάτω από την κεντρική επίβλεψη. Ο κορπορατισμός αυτός περιορίζει δραστικά τις δυνατότητες ελεύθερου ανταγωνισμού, που θα οδηγούσε στην επιβολή και προσαρμογή των λύσεων στα συμφέροντα της ισχυρότερης ομάδας συμφερόντων, και τον αντικαθιστά σε μία συμμετοχική διαδικασία, όπου ένας αριθμός από λειτουργικά εξειδικευμένα και ιεραρχημένα συμφέροντα αντιμετωπίζουν τα προβλήματα μέσα σε ένα θεσμοθετημένο πλαίσιο. Παράλληλα άλλες ομάδες συμφερόντων παραμένουν εκτός διαδικασίας ή συμμετέχουν με περιορισμένη σχετική δύναμη.

Με ποιόν τρόπο ο κορπορατισμός λύνει τα προβλήματα του ανταγωνισμού και των συγκρούσεων γύρω από τα θέματα ρύθμισης του χώρου; Φαίνεται ότι η κυρίαρχη τάση είναι αυτή της ενσωμάτωσης των συγκρούσεων και του μετασχηματισμού τους σε μία διαδικασία τεχνικής επίλυσης προβλημάτων και πολιτικής συνδιαλλαγής, με τρόπο ώστε η ρύθμιση του χώρου να ισορροπεί ανάμεσα στις οικονομικού χαρακτήρα απαιτήσεις της συσσώρευσης και τις ανάγκες άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Η έμφαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και στις τοπικές πρωτοβουλίες δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται απλά σαν ένα ζήτημα αυτονομίας απέναντι στο κεντρικό κράτος. Αντίθετα φαίνεται ότι αποτελεί ένα προνομιακό πεδίο, όπου λύσεις με κορπορατιστικά στοιχεία μπορούν να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα ρύθμισης του χώρου υποκαθιστώντας έτσι τις κοινωνικές αντιθέσεις που διαμορφώνονται στο εθνικό επίπεδο με διεκδικήσεις ενσωματωμένες στα συμφέροντα τοπικά ισχυρών ομάδων (βλ. και Pahl 1977, Massey 1978, Saunders 1978).

Ο νέος αυτός τρόπος ρύθμισης σαν έκφραση των μηχανισμών διαχείρισης της κρίσης και ανακατανομής του κοινωνικού προϊόντος, τόσο σε γεωγραφική όσο και σε κοινωνική βάση, αποτελεί έμπρακτη αναίρεση του μύθου της δυνατότητας άσκησης ορθολογικού κεντρικού προγραμματισμού στον καπιταλισμό (Χαστάογλου 1981). Με την έννοια αυτή απομυθοποιεί επίσης αλλά και απομακρύνει όλες τις ελπίδες σχετικά με τις δυνατότητες απόλυσης των χωρικών, οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων, στο βαθμό που αυτές απαιτούν την διαμόρφωση κεντρικών κατευθύνσεων στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής.

Δεν πρόκειται βέβαια για μία αποτελεσματική απάντηση στο κεντρικό δίλημμα της κρατικής παρέμβασης, που έχει να αντιμετωπίσει τόσο τις λειτουργικές απαιτήσεις που επιβάλλει η «λογική του κεφαλαίου» όσο και τις πολιτικές διεκδικήσεις των κοινωνικών ομάδων μέσω της άσκησης της κατάλληλης πολιτικής. Θα πρέπει εδώ να διευκρινιστεί ότι η εμφάνιση των κορπορατιστικών στοιχείων μετά το 1981 δεν αποτελεί μία ριζική διαφοροποίηση στην ουσία του προγραμματισμού, αλλά προβάλλεται σαν η αποκατάσταση της συνέχειας ανάμεσα στην ιστορική εξέλιξη και την προγραμματική δράση. Ταυτόχρονα υποδεικνύει και την κατεύθυνση προς την οποία πρέπει να αναζητηθούν τα κυριότερα προβλήματα στην εδραίωση του «δημοκρατικού προγραμματισμού» που υπόσχεται να αντικαταστήσει τον κανονιστικό και καθολικό χαρακτήρα της κεντρικής διαχείρισης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Ανδρικοπούλου Ε. (1983), «Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης και η εφαρμογή της στον γαλλικό περιφερειακό προγραμματισμό», *Πόλη και Περιφέρεια*, 6: 7-29.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1984), *Κρατική Παρέμβαση και Περιφέρειες: Η Ρύθμιση του Περιφερειακού Χώρου στην Ελλάδα*, διδακτορική διατριβή, Πολυτεχνική Σχολή ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη.
- Βαίτσος Κ. κ.α. (1982), *Στρατηγικές Επιλογές για την Ανάπτυξη της Ελληνικής Βιομηχανίας*, Προκαταρκτικά αποτελέσματα έρευνας (πολυγραφημένη έκθεση), Αθήνα.
- Burgel G. (1978), *Αθήνα: Η Ανάπτυξη μιας Μεσογειακής Πρωτεύουσας*, Εξάντας, Αθήνα.
- Γετίμης Π. (1985), «Ο σχεδιασμός του χώρου στις νέες συνθήκες γεωγραφικής κατανομής της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας στην Ελλάδα», Εισήγηση στην ημερίδα του ΤΕΕ (4.4.1984): *Χωροταξικός Προγραμματισμός και Σχεδιασμός. Ο Ρόλος της Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τεχνικά Χρονικά, τ. 4-6/1985, Αθήνα.
- Cooke, P (1983), *Theories of Planning and Spatial Development*, Hutchinson, London.
- Ellis H. et al. (1964), *Industrial Capital in Greek Development*, Center of Economic Research, Athens.
- Garofoli G. (1983), "Uneven regional development and industrial restructuring: the Italian pattern in the 70s", Paper presented to the Naxos seminar on *Urban and Regional Problems in the Context of European Integration*, August 30 — September 3, 1983, Πόλη και Περιφέρεια, Θεσσαλονίκη.
- Hirsch J. (1978), "The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state" in J. Holloway and S. Picciotto (eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Edward Arnold, London: 57-107.
- Καβουριάρης Ε. (1974), «Μερικές σκέψεις για τις αιτίες και τις συνέπειες της μετανάστευσης» στο Μ. Νικολινάκος (επ.), *Οικονομική Ανάπτυξη και Μετανάστευση στην Ελλάδα*, Κάλβος, Αθήνα.
- Καυκαλάς Γ. (1979), «Περιφερειακή ανάπτυξη και συσσώρευση του κεφαλαίου», *Σύγχρονα θέματα*, 6: 53-62.
- Καυκαλάς Γ. (1981), «Η περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής οικονομίας 1948-1974», *Πόλη και Περιφέρεια*, 2: 7-38.
- Καυκαλάς Γ. (1984), *Περιφερειακή Οργάνωση της Βιομηχανίας. Ολοκλήρωση και Αναδιάρθρωση στη Δεκαετία 1969-78*, διδακτορική διατριβή, Πολυτεχνική Σχολή ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη.
- ΚΕΠΕ (1967), *Χωροταξική Μελέτη Εθνικού Δικτύου Αστικών Κέντρων*, Αθήναι.
- Κιντής Α.Α. (1966), *Η Περιφερειακή Βιομηχανική Ανάπτυξη εις τα Πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως 1966-70*, ΚΕΠΕ (πολυγραφημένη έκθεση), Αθήναι.
- Κιντής Α.Α. (1980), «Περιφερειακή βιομηχανική ανάπτυξη της Ελλάδος και επιπτώσεις από την ένταξη στην ΕΟΚ» στο *Προβλήματα Περιφερειακής Οικονομικής Αναπτύξεως*, ειδική έκδοση του *Μηνιαίου Δελτίου ΕΒΕΘ*, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1-2: 50-71.
- Κομνηνός Ν. (1984), «Η πόλωση της συσσώρευσης του κεφαλαίου», *Θέσεις* 7: 51-68.
- Κόνσολας Ν.Ι. (1983), *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική Ι: Γενική Θεώρηση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Κώττης Γ.Χ. (1980), *Βιομηχανική Αποκέντρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Ειδικά Μελέται 7, IOBE, Αθήναι.

Lagopoulos A.-P. (1984), "Greece" in R.H. Williams, *Planning in Europe*, George Allen and Unwin, London: 128-143.

Leontidou L. (1983), "Industrial restructuring and the relocation of manufacturing employment in post-war Athens", *Πόλη και Περιφέρεια*, 7: 79-109.

Lipietz A. (1983). "Sur les fordismes périphériques de l' Europe du Sud", *Πόλη και Περιφέρεια*, 7: 137-161.

Massey D. (1978), "Regionalism: some current issues", *Capital and Class*, vol. 6: 106-125.

Pahl R.F. (1977). Managers, technical experts and the State: Forms of mediation, manipulation and dominance in urban and regional development in M. Harloe (ed.), *Captive Cities*, John Wiley, London.

Papantoniou J. (1979). "Foreign trade and industrial development: Greece and the EEC" *Cambridge Journal of Economics*, n. 3: 33-48.

Ρουμελιώτης Π. (1978), *Πολυεθνικές Επιχειρήσεις και Υπερκοστολογήσεις - Υποκοστολογήσεις στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Saunders P. (1979), *Urban Politics. A Sociological Interpretation*, Penguin books, Harmondsworth.

Χασσιδ Ι. (1980), *Ελληνική Βιομηχανία και ΕΟΚ*, Ειδικές Μελέτες 6, IOBE, Αθήνα.

Χαστάογλου Β. (1981), «Αστικός προγραμματισμός: Ο μύθος της ορθολογικότητας», *Πόλη και Περιφέρεια*, 1: 9-27.