

ΝΙΚΟΥ Ι. ΚΟΝΣΟΛΑ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ
ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΝΙΚ. Ι. ΚΟΝΣΟΛΑ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

1. Στη διαμόρφωση¹ της στρατηγικής της Περιφερειακής Ανάπτυξης αποτελεί βασικής σημασίας εισροή η μεταβλητή της Οικιστικής Ανάπτυξης. Πρόκειται ουσιαστικά για δύο διαδικασίες με έντονες αλληλεπιδράσεις, που εξυπηρετούν αποτελεσματικά την επικράτηση συνθηκών ισόρροπης κατανομής του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο και σύγκλισης των επιπέδων ποιότητας ζωής.

Οι σχέσεις ανάμεσα στις δύο διαδικασίες εντάσσονται σ'ένα σύστημα οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραγόντων, που θα προσπαθήσουμε να σκιαγραφήσουμε την αλληλεξάρτησή τους.

Στην επιδίωξη ειδικά, της διαχρονικής μεταβολής της διαπεριφερειακής διάρθρωσης των δεικτών οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης είναι ουσιαστικός ο ρόλος της κατοικίας, γιατί αποτελεί μια από τις κύριες συνιστώσες στον προσδιορισμό του επιπέδου διαβίωσης του πληθυσμού μιας περιφέρειας.

Η κατοικία, κατά συνέπεια, αποτελεί σημαντικό στοιχείο στην ανάλυση του περιφερειακού προβλήματος από τη σκοπιά του αναπτυξιακού κριτηρίου, του βαθμού ανάπτυξης δηλαδή ή της έντασης της προβληματικότητας. Η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού επιτρέπει να εκφρασθούν ποιοτικά και ποσοτικά, τα όρια των περιφερειακών ανισοτήτων που όταν ξεπεραστούν δημιουργείται περιφερειακό πρόβλημα. Ένα πρόβλημα που είτε αποτελεί μια διαμορφωμένη κατάσταση, η οποία από την περιφερειακή κοινή γνώμη θεωρείται άδικη, είτε δημιουργεί μια κατάσταση μειωμένης κοινωνικής ευημερίας, σε σχέση με το επίπεδό της σε άλλες περιφέρειες που απαιτεί το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του κράτους.

Στην αλλαγή της σχετικής συνάρτησης αυτής της κατάστασης της μειωμένης κοινωνικής ευημερίας, η μεταβλητή της κατοικίας, και της οικιστικής ανάπτυξης γενικότερα, αποκτά συνεχώς μεγαλύτερη σημασία. Μέσα στους ό-

1. Εισήγηση στο Συνέδριο Αρχιτεκτόνων, 1984.

ρους μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας, επομένως, η κατοικία διατηρεί πάντοτε ισχυρή θέση.

2. Ας δούμε όμως, όσο γίνεται πιο συνοπτικά, πώς αντιμετωπίζεται η κατοικία στην οικονομική θεωρία. Η επικράτηση της ποσοτικής μέτρησης του κόστους και των ωφελειών κάθε οικονομικής δραστηριότητας, με πλήρη σχεδόν παραμέληση κάθε ποιοτικής συνιστώσας, είχε σαν αποτέλεσμα να θεωρηθεί η κατοικία σαν επένδυση χαμηλής απόδοσης. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η ετήσια σχέση επένδυσης και υπηρεσιών κατοικίας είναι 7 προς 1, ενώ η ίδια σχέση για τη χαλυβουργία είναι 1,8 προς 1 (προστιθέμενη αξία).

Η κατοικία θεωρείται ακόμη ότι απορροφά σημαντικά κεφάλαια από άλλους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας, όπως είναι η βιομηχανία και η γεωργία, δεν προκαλεί εισροή ξένου συναλλάγματος, άρα δεν βελτιώνει το ισοζύγιο πληρωμών και, επιπρόσθετα, γίνεται αιτία αύξησης των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία. Η χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων στην κατοικία ταυτίζεται σχεδόν με σπατάλη, που συνεπάγεται καθυστέρηση στη βελτίωση των συνθηκών υγείας, εκπαίδευσης και άλλων κοινωνικών υπηρεσιών. Το πρόβλημα της κατοικίας των εργαζομένων, υποστηρίζουν οι απολογητές της ποσοτικής ανάπτυξης, ας παραμείνει δική τους ευθύνη. Οι απολογητές αυτοί ενδιαφέρονται μόνο για την αύξηση της παραγωγής και τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας.

Γίνεται μόνο η παραχώρηση να συνδυαστεί η κατοικία με τη βιομηχανική εγκατάσταση, όταν αυτή η τελευταία βρίσκεται σε απομονωμένα σημεία στο χώρο. Τότε, για λόγους προσέλκυσης των εργαζόμενων και «πιο πειθαρχημένης παραγωγικής προσπάθειας», όπως γράφει ο GREBLER, πρέπει να προωθηθεί και κάποιο πρόγραμμα οικιστικής ανάπτυξης, έξω ίσως από τα πλαίσια της κερδοσκοπικής επιχείρησης.

Η ξεπερασμένη αυτή θεώρηση που ουσιαστικά δεν υπολογίζει την κοινωνική μεταβολή, την κοινωνική δηλ. ανάπτυξη σαν παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης έχει επηρεάσει την οικονομική πολιτική σε πολλές χώρες.

Σήμερα δεν μπορεί πια να υποστηριχθεί σοβαρά ότι η ισόρροπη κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη μπορεί να πραγματοποιηθεί, χωρίς την εκτέλεση εκτεταμένων προγραμμάτων οικιστικής ανάπτυξης, που θα σταματήσουν την «παράνομη» και «αυθαίρετη» οίκηση και θα βοηθήσουν στην ορθολογική εξέλιξη της αστικοποίησης και της πολεοδομικής σχεδίασης των ανθρώπινων οικισμών.

Τα οικιστικά προγράμματα χρησιμοποιούνται ευρύτατα για τη μείωση της ανεργίας, για την αξιοποίηση ντόπιων οικοδομικών υλικών και για τη θετική ενεργοποίηση του οικονομικού συστήματος, σε περιόδους ύφεσης ή ανάκαμψης. Κύρια κριτήρια μέτρησης της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων αυτών πρέπει να είναι η αύξηση της ενεργού ζήτησης, η μειωμένη χρησιμοποίηση εισαγομένων υλικών και η αντιμετώπιση των αναγκών κατοικίας των χαμηλότερων εισοδηματικών ομάδων.

Δεν σταματά όμως εδώ η ευεργετική επίδραση της παραγωγής κατοικίας

στην οικονομία. Η κατασκευή κατοικιών απελευθερώνει κεφάλαια, κινητοποιεί πολλούς βιομηχανικούς κλάδους και δρα ρυθμιστικά στην οικονομική συγκυρία.

Ύστερα από όσα είπαμε παραπάνω, πρέπει να τονιστεί ότι δεν μπορούν να εκπονούνται πια προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, χωρίς να δίνουν εντελώς ιδιαίτερη έμφαση στην οικιστική ανάπτυξη.

3. Αν η διαπίστωση αυτή ισχύει γενικά για τον εθνικό προγραμματισμό, για το τμήμα του εκείνο που προγραμματίζει τη δράση του κράτους στις προβληματικές περιφέρειες, έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η προγραμματισμένη *οικιστική ανάπτυξη* προσφέρει σημαντικές υπηρεσίες στην αναδιάρθρωση της οικονομίας των προβληματικών περιφερειών για τους παρακάτω λόγους:

Πρώτο, διευκολύνει τη συγκράτηση του πληθυσμού στις εστίες του όταν συνδυαστεί με προγράμματα μεταβολής της δομής της οικονομίας των περιφερειών, ώστε οι δείκτες του διαρθρωτικού δυναμισμού της ανάπτυξής τους, να πλησιάζουν τον εθνικό μέσο όρο. Στην περίπτωση αυτή, η εξασφάλιση άνετης κατοικίας αποτελεί στοιχείο σταθεροποίησης της απασχόλησης και ανάπτυξης των δημογραφικών μεγεθών, με θετικούς ρυθμούς.

Δεύτερο, κατευθύνει στους επιθυμητούς, από κοινωνική άποψη τόπους εγκατάστασης τις νέες, κυρίως, ομάδες ηλικιών του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Η οργάνωση σχεδιασμένων οικιστικών συγκροτημάτων, με όλες τις σύγχρονες ανέσεις κατοικίας, με έργα υποδομής και έργα διαμόρφωσης πολεοδομικού και αισθητικού περιβάλλοντος, παράλληλα με τη χωροθέτηση επιχειρήσεων, βελτιώνει την ανακατανομή του εργατικού δυναμικού και προωθεί την κινητικότητά του.

Τρίτο, δημιουργεί εξωτερικές οικονομίες, όταν συνδυάζεται με άλλα έργα οικονομικής και κοινωνικής υποδομής, όπως είναι τα δίκτυα μεταφορών και επικοινωνιών, τα εκπαιδευτικά και μορφωτικά κέντρα κ.τ.λ. Η αύξηση των εξωτερικών οικονομιών αυξάνει αντίστοιχα την ελκτική δύναμη των αναπτυσσόμενων σε επιθυμητά μεγέθη αστικών κέντρων στις προβληματικές περιφέρειες.

Τέταρτο, μειώνει το κόστος συμφόρησης των κορεσμένων αστικών κέντρων, είτε μετρηθεί σε όρους κόστους προσφοράς αστικών υπηρεσιών, είτε μετρηθεί σε όρους αρνητικής επίδρασης στο πραγματικό εισόδημα κατά κεφαλή. Τα οικιστικά προγράμματα υποκινούν τη διαδικασία αποσυμφόρησης και ξαναζωντανεύουν υποβαθμισμένες περιοχές με διαδικασίες οικιστικής και λειτουργικής ανάπλασης.

Πέμπτο, ενισχύει τα προγράμματα προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος όπως και τα προγράμματα απορρύπανσης. Η ορθολογική ανάπτυξη των περιοχών κατοικίας ασκεί αποτελεσματική ανασχεση της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και βελτιώνει τη σχέση πυκνότητας ανθρώπων και χώρου.

Έκτο, αντιμετωπίζει την περιφερειακή ανεργία σε προβληματικές περιοχές.

Η κινητοποίηση πόρων στις περιφέρειες αυτές επιδρά άμεσα στην απασχόληση και εδραιώνει νέες συνθήκες ποιότητας ζωής, όταν οι πόροι αυτοί κατευθύνονται στην παραγωγή κατοικιών.

Έβδομο, αποτελεί κύριο μέσο άσκησης της πολιτικής επιλογών των συνδυασμών των μέτρων της περιφερειακής πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής υποδομής.

Δεν αμφισβητείται πιά ότι τα οικιστικά προγράμματα αποτελούν τον κορμό της υποδομής αυτής.

Είδαμε, πολύ σύντομα, πόσο σημαντική είναι η οικιστική ανάπτυξη για τον προγραμματισμό της περιφερειακής πολιτικής. Δεν υπάρχει χρόνος, άλλωστε, να εξετάσουμε το πρόβλημα και στη θεωρητική του διάσταση. Να ερευνήσουμε δηλαδή τα αίτια και τους μηχανισμούς αναπαραγωγής του περιφερειακού και του οικιστικού προβλήματος. Σημειώνουμε μόνο ότι όπως ο MYRDAL θεωρεί ότι οι οικονομικές δυνάμεις της αγοράς τείνουν να αυξήσουν τις περιφερειακές ανισότητες, έτσι και ο MARX θεωρεί το οικιστικό πρόβλημα σαν υποπροϊόν της καπιταλιστικής εκμετάλλευσης.

4. Η συστηματική διερεύνηση, επίσης, των σκοπών της περιφερειακής και της οικιστικής ανάπτυξης αποδεικνύει ότι προσδιορίζονται από τα κριτήρια της ισότητας της δικαιοσύνης και της αποτελεσματικότητας. Οι σκοποί δηλαδή των περιφερειακών και οικιστικών προγραμμάτων αναφέρονται σε κάποιο επίπεδο ισότητας ή κάποιο επίπεδο αποτελεσματικότητας. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καθοριστεί το μέγιστο όριο έντασης του περιφερειακού ή του οικιστικού προβλήματος που είναι ανεκτό από το κοινωνικό σύνολο. Η αρχή αυτή μπορεί να εφαρμοστεί για τον καθορισμό του επιπέδου ισότητας. Η διαμόρφωση του επιπέδου αποτελεσματικότητας πρέπει να εξασφαλίζει τη συνέπεια προς το επίπεδο ισότητας. Ο δύσκολος αυτός συνδυασμός είναι ανάγκη να στηρίζεται σε αξίες με έντονο κοινωνικό προσανατολισμό.

Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω μερικοί από τους βασικούς σκοπούς της περιφερειακής και της οικιστικής ανάπτυξης για να διαπιστωθεί η συσχέτισή τους.

Περιφερειακή Ανάπτυξη

- Μείωση των περιφερειακών διαφορών στο πραγματικό κατά κεφαλήν εισόδημα.
- Μείωση της ανεργίας.
- Μείωση των πληθυσμιακών πιέσεων στις κορεσμένες περιφέρειες.

Οικιστική Ανάπτυξη

- Εξασφάλιση κατοικίας στα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, σε χαμηλό κόστος.
- Εκτέλεση οικιστικών προγραμμάτων με την παράλληλη καθιέρωση πιστωτικών διευκολύνσεων και επιχορηγήσεων.
- Χρησιμοποίηση των οικιστικών προγραμμάτων για την αύξηση της κινητικότητας του πληθυσμού,

με στόχο την επιλογή κατάλληλου περιβάλλοντος από άποψη υγείας και ανάπτυξης της προσωπικότητας κάθε ανθρώπου.

- Διατήρηση και ενίσχυση της πολιτιστικής ιδιομορφίας των περιφερειών.
- Ισορροπία ανάμεσα στον πληθυσμό και το περιβάλλον σε εθνική κλίμακα.
- Αξιοποίηση της τοπικής οικιστικής παράδοσης και ανάδειξή της.
- Ισόρροπη κατανομή των οικιστικών συνόλων στον εθνικό χώρο και υποβοήθηση της αποτελεσματικότητας της οικονομίας.

5. Κλείνοντας τη σύντομη αυτή εισήγηση, θάθελα να κάνω τρεις προτάσεις:

Πρώτη: Η Ελληνική Οικονομική και Χωροταξική Πολιτική, στην περιφερειακή και την οικιστική της διάσταση, πρέπει να επιλέξει την κοινωνικά αναγκαία *στρατηγική* και να επεξεργαστεί τα συγκεκριμένα εκείνα *μέτρα*, που θα εξασφαλίσουν σύγχρονη κατοικία και αποδοτική απασχόληση στους κατοίκους των προβληματικών περιφερειών.

Δεύτερη: Με τη συνεργασία όλων των αρμόδιων κοινωνικών φορέων πρέπει η Πολιτεία να καθορίσει τα χαρακτηριστικά του *πρότυπου ποιότητας οικιστικής ανάπτυξης* για όλες τις περιοχές της χώρας και να προδιαγράψει το θεσμικό πλαίσιο για την πραγμάτωσή του.

Τρίτη: Η εφαρμογή των *οικιστικών προγραμμάτων της χώρας* πρέπει να αποτελέσει *αποκλειστικά αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Η μεταβίβαση πόρων στους Ο.Τ.Α., πρώτου και δεύτερου βαθμού, είναι νομίζουμε, ο μόνος τρόπος αποτελεσματικής αντιμετώπισης του οικιστικού προβλήματος. Η λύση αυτή ενεργοποιεί ταυτόχρονα και τις συμμετοχικές διαδικασίες του πληθυσμού σε τοπικό επίπεδο.

