

ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ, ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ

Παναγιώτης Γετίμης

Η ανάπτυξη και εξέλιξη της οικιστικής πολιτικής στην Ελλάδα συσχετίζεται με διαρθρωτικές δομές και χωρικά προβλήματα της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι π.χ. το πλαίσιο της οικιστικής πολιτικής αρχίζει να διαμορφώνεται στη δεκαετία του 1920, περίοδο που συντελούνται θεμελιώδεις κοινωνικοοικονομικές ανακατατάξεις, που αφορούν τη συγκρότηση του εθνικού χώρου και τις ευρύτερες πληθυσμιακές μετακινήσεις των προσφύγων. Αντίστοιχα, τα οξύτερα προβλήματα που έχουν δημιουργηθεί στην περιφέρεια εξ' αιτίας των μεταναστευτικών ρευμάτων στις δεκαετίες 1950 και 1960, θέτουν επιτακτικό το αίτημα της ανασυγκρότησης του οικιστικού δικτύου και τη διαμόρφωση της χωροταξικής πολιτικής.

Η σχέση αυτή όμως, ανάμεσα στην οικιστική πολιτική του κράτους και των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της εξέλιξης του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας —όπως εξειδικεύεται χωρικά— δεν είναι σχέση άμεσης αντανάκλασης. Πρόκειται, μάλλον, για αντιστοιχία της κρατικής πολιτικής στους όρους αναπαραγωγής της κοινωνίας, αντιστοιχία που μπορεί να χαρακτηρίζεται από περιορισμούς, διαφοροποιήσεις ή καθυστερήσεις ανάλογα με την ιστορική φάση ανάπτυξης, ύφεσης, κρίσης και ανάλογα με το βαθμό ανάπτυξης της κοινωνίας (π.χ. συγκρότηση ή μη του κοινωνικού κράτους).

Στην εισήγηση αυτή, το ενδιαφέρον μας στρέφεται στις προϋποθέσεις συγκρότησης της οικιστικής πολιτικής, στους όρους που επιτρέπουν την εμφάνιση νέων μεταρρυθμιστικών τάσεων και στους περιορισμούς οι οποίοι τροποποιούν, παραλλάσσουν ή και ακυρώνουν την ανάπτυξη της οικιστικής πολιτικής στην υλοποίησή της. Οι περιορισμοί αυτοί, αναφέρονται σε κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα ή δομές που προϋπάρχουν της οικιστικής πολιτικής ή εμφανίζονται παράλληλα — μέσα ή έξω από το κράτος— και σε σχέση με την ανάπτυξη της οικιστικής πολιτικής.

Ειδικότερα το πρόβλημα της κρίσης της οικιστικής πολιτικής εντοπίζεται:

- στις δυσκολίες *συγκρότησης* του πλαισίου της οικιστικής πολιτικής,
- στο *χαρακτήρα των ρυθμίσεων* που προκύπτουν ως ισορροπία πιέσεων διαφόρων κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων γύρω από την ατομική ιδιοκτησία στη γη, και τα οποία λειτουργούν «εξατομικευμένα» μέσα σε ένα πλαίσιο αδιαφάνειας με περιορισμένο δημόσιο έλεγχο, δημοσιότητα και διάλογο,
- στην *έλλειψη σύνδεσης* ή ακόμα και *αντίθεσης* της οικιστικής πολιτικής με άλλες κρατικές πολιτικές (π.χ. αντιφάσκουσες πολιτικές): προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας αφ' ενός, και επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία για τις χρήσεις γης και το περιβάλλον αφετέρου,
- τέλος, στις *μετατοπίσεις του περιεχομένου των ρυθμίσεων* προς την κατεύθυνση της υποβάθμισης των πολιτικών ανάπτυξης και κοινωνικής πρόνοιας με χαλάρωση του πλαισίου δημοσίου ελέγχου.

Οι μετατοπίσεις αυτές συσχετίζονται με αλλαγές στον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας, και με την επικράτηση και ανασύνταξη συντηρητικών πολιτικών διακυβέρνησης.

Αναφερόμενοι στην οικιστική πολιτική, ως μία εξειδικευμένη κρατική πολιτική, κατανοούμε ένα πλέγμα ρυθμίσεων που αφορούν την αξιοποίηση της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη και του επενδεδυμένου σ' αυτήν κεφαλαίου (Γετίμης, Π. 1989). Οι ρυθμίσεις αυτές, αφορούν συνήθως τα αστικά κέντρα και τους οικισμούς ή ακόμη και τις περιοχές «εκτός σχεδίου» και περιλαμβάνουν:

- α) τους όρους κατάτμησης, αγοράς και αξιοποίησης της γης,
- β) τις δυνατότητες αλλαγής χρήσεων γης, τους περιορισμούς και ελέγχους στις χωροθετήσεις οικονομικών δραστηριοτήτων,
- γ) το σχεδιασμό της οικιστικής ανάπτυξης (σχέδια πόλεων και οικισμών, πολεοδόμηση και ρυμοτόμηση), και τις δυνατότητες αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας (όροι δόμησης),
- δ) τις διαδικασίες εφαρμογής του σχεδιασμού και το ζήτημα εξασφάλισης γης για κοινοφελείς σκοπούς.

Όπως ήδη αναφέραμε, η οικιστική πολιτική στην Ελλάδα αρχίζει να διαμορφώνεται την κρίσιμη δεκαετία του '20.

Οι κοινωνικοοικονομικές ανακατατάξεις και η εγκατάσταση 1,4 εκατομμυρίων προσφύγων στην Ελλάδα είναι καθοριστικές για το χαρακτήρα της οικιστικής πολιτικής, η οποία αντιστοιχεί σε βασικές λειτουργίες του κράτους, που είναι απαραίτητες για τη σύσταση της αστικής κοινωνίας του μεσοπολέμου. Έτσι, για πρώτη φορά καθιερώνονται γενικοί κανόνες σύνταξης και έγκρισης ρυμοτομικών σχεδίων για τις επεκτάσεις των πόλεων και των οικισμών, προσδιορίζονται όροι και περιορισμοί δόμησης για περιοχές εντός και εκτός σχεδίου, θεσπίζεται το καθεστώς της οριζοντίου ιδιοκτησίας, καταγράφονται οι οικισμοί στα νέα σύνορα της χώρας, δημιουργούνται Τεχνικές Υπηρεσίες στις Νομαρχίες, και αναλαμβάνεται ενεργός δραστηριότητα του κράτους για τη στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων (Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών), και για την παροχή γης σε ακτήμονες (Υπουργείο Γεωργίας).

Η οικιστική πολιτική είναι συνφασμένη με τις διαδικασίες συγκρότησης των όρων αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη, διαδικασίες που φαίνεται ότι στην Ελλάδα μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70, σε μεγάλο βαθμό δε ακόμη και μέχρι σήμερα, δεν έχουν συντελεστεί και ολοκληρωθεί.

Έτσι διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της οικιστικής πολιτικής και ιδιαίτερα το πρόβλημα της συγκρότησης του πλαισίου ρυθμίσεων, συσχετίζονται με την ελλιπή «ολοκλήρωση» των κοινωνικοοικονομικών διαδικασιών στη χώρα μας, και με τις ιδιαιτερότητες της εξέλιξης του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας: κοινωνική και γεωγραφική ρευστότητα, έντονες πληθυσμιακές μετακινήσεις, αμφισβητούμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς στη γη, χρόνιες εκκρεμότητες στις ιδιοκτησιακές σχέσεις κ.ά. Θα εξετάσουμε αναλυτικότερα αυτές τις ιδιαιτερότητες που καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό το συγκροτησιακό χαρακτήρα της οικιστικής πολιτικής.

Τόσο στην περίοδο του εμφύλιου, όσο και κατά τη μεταπολεμική ανασυγκρότηση του αστικού κράτους (δεκαετία 1950-1960), εξελίσσεται μια ευρύτατη γεωγραφική ανακατανομή του πληθυσμού, είτε μέσα από βίαιες κοινωνικοπολιτικές διαδικασίες (δεκαετία '40), είτε μέσα από μεταναστευτικές κινήσεις στο εσωτερικό της χώρας και στο εξωτερικό. Οι μετακινήσεις αυτές, που είναι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση της νέας αστικής ιδιοκτησιακής σχέσης, συνεχίζονται και στη δεκαετία του '70 με τη μορφή της παλιννόστησης.

Σε σχέση με αυτές τις κοινωνικές ανακατατάξεις διαμορφώνονται τα φαινόμενα της έντονης αστικοποίησης, ιδιαίτερα της πρωτεύουσας, καθώς και της ερήμωσης της υπαίθρου. Με τις τεράστιες στεγαστικές ανάγκες, που έχουν δημιουργηθεί από τις καταστροφές της δεκαετίας του '40 (κατοχή, εμφύλιος), εμφανίζεται το φαινόμενο της αυξημένης ζήτησης για γη στα αστικά κέντρα, σ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο. Η αγορά γης, ειδικά στις περιαστικές περιοχές, εξυπηρετούσε πολλαπλές ανάγκες πλατιών αστικών στρωμάτων του πληθυσμού, κυρίως μεσαιών εισοδημάτων: αφενός ήταν ένα μέσο αυτασφάλισης και τοποθέτησης των αποταμιεύσεων, που συνδύαζε και την επίλυση άμεσων στεγαστικών αναγκών, αφετέρου δημιουργούσε προσδοκίες για περαιτέρω αξιοποίηση της ιδιοκτησίας στο μέλλον (Getimis, P. 1980). Αυξημένη ζήτηση γης παρατηρείται και σε περιοχές τουριστικής ανάπτυξης στην υπαίθρο, οι οποίες ήδη στις δεκαετίες του '60 και '70 αναπτύσσονται ραγδαία. Ταυτόχρονα, με τις αλλαγές στο χωρικό καταμερισμό της εργασίας και την αναδιάρθρωση της παραγωγικής βάσης (εκβιομηχάνιση του '60, κρίση του '73), διαμορφώνονται νέα αστικά κέντρα και ως εκ τούτου αλλάζει η διάρθρωση του οικιστικού δικτύου της χώρας που είχε διαμορφωθεί στη δεκαετία του '50. Μπορούμε να υποστηρίξουμε εδώ ότι η δομή της γεωγραφικής κατανομής της πυκνότητας του πληθυσμού και της ζήτησης γης για οικιστική ανάπτυξη αρχίζει να σταθεροποιείται στα μέσα της δεκαετίας του '70.

Η ιδιόμορφη αυτή γεωγραφική και κοινωνική ρευστότητα παράλληλα με την απροσδιορισία του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στη γη (έλλειψη κτηματολογίου, «διακατεχόμενα», μακροχρόνιες δικαστικές διεκδικήσεις ανάμεσα σε ιδιώτες, στο δημόσιο, στους ΟΓΑ και στην εκκλησία, αμφισβητήσεις, εκκρεμότητες κ.ά) σφράγισαν και το «συγκροτησιακό» πλαίσιο των ρυθμίσεων του κράτους, όσον αφορά την οικιστική ανάπτυξη (Ρόκος, Δ. 1981).

Τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της οικιστικής πολιτικής προσδιορίστηκαν από το ιδιαίτερο καθεστώς της ιδιοκτησίας της γης στην Ελλάδα (κατακερματισμός, μικρό μέγεθος), και τις ιδιαιτερότητες του επενδεδυμένου οικιστικού κεφαλαίου (κύρια ιδιωτικό με χαμηλό βαθμό συσσώρευσης και συγκέντρωσης). Τα φαινόμενα της κατάτμησης της περιαστικής γης ή της παραθαλάσσιας γης για μελλοντική τουριστική αξιοποίηση, των αυθαίρετων οικοδομών κύριας ή παραθεριστικής κατοικίας, των ανεξέλεγκτων χρήσεων γης και χωροθετήσεων, της τμηματικής κατασκευής των οικοδομών, των συνεχών επεκτάσεων των πόλεων, το φαινόμενο της αντιπαροχής κ.λπ., αντιστοιχούν στις ιδιαιτερότητες της ατομικής ιδιοκτησίας της γης, και του επενδεδυμένου κεφαλαίου. Η εμπορευματοποίηση της γης και η ζήτηση για οικοπέδα και διαμερίσματα στα αστικά κέντρα γενικεύτηκε με την εσωτερική μετανάστευση και τη στρόφη των μεταναστών παλινοστούτων στην αγορά γης και κατοικίας. Στα πλαίσια αυτά διαμορφώθηκαν πιέσεις για εντατικότερη εκμετάλλευση της γης από ένα ευρύ πλέγμα ενδιαφερομένων (ιδιοκτήτες οικοπέδων στις παρυφές αστικών περιοχών, ιδιοκτήτες περιοχών τουριστικής ανάπτυξης, ιδιοκτήτες οικοπέδων εντός σχεδίου πόλεων, ιδιοκτήτες αυθαιρέτων, κατασκευαστές, εργολάβοι, κ.λπ.). Έτσι, εντάθηκαν και οι μηχανισμοί της καπιταλιστικής αξιοποίησης της γης μέσω της αποδοτικότερης αξιοποίησης των επενδεδυμένων οικιστικών κεφαλαίων (ανταγωνισμός των χρήσεων γης και αύξηση της αστικής γαιοπροσόδου).

Τις διαδικασίες αυτές υποβοήθησε η οικιστική πολιτική διαμορφώνοντας τις προϋποθέσεις της νέας αστικής ιδιοκτησιακής σχέσης (μετά το 1950). Χωρίς να παρεμβαίνει με συστηματικό τρόπο και εκ των προτέρων στους μηχανισμούς της αγοράς, ως μία μορφή «καθολικού» προγραμματισμού, η οικιστική πολιτική συνίσταται από ένα διορθωτικό πλέγμα ρυθμίσεων, το οποίο προσαρ-

μόζεται στα κοινωνικο-οικονομικά συμφέροντα της ατομικής ιδιοκτησίας, ορίζοντας ταυτόχρονα με «απαγορευτικές διατάξεις» τα όρια και τις δεσμεύσεις μέσα στις οποίες οφείλουν να κινηθούν οι μηχανισμοί της αγοράς και προσφέροντας νέους όρους για την αξιοποίηση της γης. Ενδεικτική είναι η πολιτική σχεδιασμού, η οποία ειδικά στις περιπτώσεις «ένταξης» νέων περιοχών στο σχέδιο πόλης προσαρμόζεται στην προϋπάρχουσα ιδιοκτησιακή δομή (Αραβαντινός, Α. 1984, σελ. 210-213) (κατακερματισμός της γης, ιδιωτική οικοπεδοποίηση, αυθαίρετη δόμηση), επιφέροντας παράλληλα ορισμένες τροποποιήσεις (π.χ. στοιχειώδης ορθολογισμός στην πολεοδομία, απαλλοτρίωση ορισμένων οικοπέδων και κτισμάτων), οι οποίες θα πρέπει να θεωρηθούν ως βασικές προϋποθέσεις συγκρότησης της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη (π.χ. διάνοιξη οδών σε «τυφλά» οικόπεδα που δεν μπορούν να αξιοποιηθούν). Ταυτόχρονα, μέσω της παροχής τεχνικής και κοινωνικής υποδομής και μέσω της θεσμοθέτησης ευνοϊκών όρων δόμησης, προσφέρει νέες δυνατότητες αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας. Θα πρέπει εδώ να σημειώσουμε ότι συχνά οι ρυθμίσεις νομιμοποιούν, εκ των υστέρων, φαινόμενα και καταστάσεις που δημιουργούνται από τους «φυσικούς» μηχανισμούς της αγοράς, οι οποίοι συχνά λειτουργούν στα όρια ή έξω από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, π.χ. νομιμοποίηση παράνομων κατατμήσεων γης, νομιμοποίηση αυθαίρετης δόμησης, παροχή βοσκοτόπων σε περιοχές πρώην δασικές που κήκκαν από εμπρησμούς κ.λπ.

Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό της οικιστικής πολιτικής είναι ο γενικός και αδιαφοροποίητος τρόπος άσκησης της. Χωρίς να προϋποθέτει συνθετική γνώση των κοινωνικοοικονομικών δεδομένων η πολιτική δεν εξειδικεύεται σε σχέση με τις διαφορετικές οικιστικές ανάγκες κατά κοινωνική ομάδα, ή γεωγραφικό χώρο. Η έλλειψη προτεραιοτήτων και η μη συγκεκριμενοποίηση των στόχων της οικιστικής πολιτικής επιτρέπει τη μεμονωμένη προώθηση εξατομικευμένων συμφερόντων (μικροϊδιοκτήτες, εργολάβοι, τοπικιστικά συμφέροντα κ.ά.). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι γενικές ρυθμίσεις για την εκτός σχεδίου δόμηση και οι μεμονωμένες χωροθετήσεις οικονομικών δραστηριοτήτων, οι οποίες προκαταλαμβάνουν την πολιτική χρήσεων γης.

Τονίζουμε επίσης την αποσπασματικότητα και την έλλειψη μακροπρόθεσμων προγραμματικών στόχων της οικιστικής πολιτικής (π.χ. συνεχόμενες επεκτάσεις), την αποσπασματικότητα και την έλλειψη συσχέτισης της ή ακόμη και αντίθεσής της με άλλες κρατικές πολιτικές και στη μη ένταξή της σε ένα ενιαίο πλαίσιο εθνικού προγραμματισμού. Δεδομένου ότι λείπει ένα σύστημα ιεραρχήσεων και προτεραιοτήτων, στο οποίο να εντάσσονται οι εξειδικευμένες κρατικές πολιτικές, διαπιστώνονται αντιφάσκουσες πολιτικές όπως π.χ. ανάμεσα στην πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και πολεοδομικού σχεδιασμού, και στην πολιτική προστασίας της ιδιοκτησίας και νομιμοποίησης αυθαιρέτων.

Παρά τις αντιφάσεις αυτές και τον αποσπασματικό χαρακτήρα, η οικιστική πολιτική «απαντά», ως ένα βαθμό, σε προβλήματα διαφορετικού τύπου από αυτά που περιλαμβάνονται στους γενικούς στόχους της, «υποκαθιστώντας» έτσι λειτουργίες άλλων κρατικών πολιτικών ή την έλλειψη πολιτικών. Έτσι, η πολιτική των οικιστικών επεκτάσεων και νομιμοποίησης των αυθαιρέτων λειτουργήσαν περισσότερο ως μέσο του παραδοσιακού συστήματος της «εκλογικής πελατείας» και συναίνεσης της μικροϊδιοκτησίας, παρά ως πολιτική ανάπτυξης της πόλης σε σχέση με τις ανάγκες στέγασης. Παράλληλα όμως δημιούργησαν τις νόμιμες προϋποθέσεις περαιτέρω καπιταλιστικής εκμετάλλευσης της γης και διεύρυνσης των μικροαστικών στρωμάτων (δυνατότητα εντατικότερης

αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας, κοινωνική ένταξη και αναπαραγωγή μεσοστρωμάτων) (Οικονόμου, Δ. 1988, σελ. 86-87).

Ταυτόχρονα η οικιστική πολιτική με τις συνεχείς οικιστικές επεκτάσεις και την αύξηση της προσφοράς της οικοδομήσιμης γης εξυπηρετούσε ορισμένες βασικές επιλογές στη μεταπολεμική περίοδο, όπως την ενθάρρυνση της οικοδομής και την ανάπτυξη του κλάδου των κατασκευών, ως μοχλού ανάκαμψης της οικονομίας, χωρίς αυτό να είναι αποτέλεσμα ενός συνειδητού και σφαιρικού προγραμματισμού (Βαϊτσος, Κ./Γιαννίσης, Τ. 1987, σελ. 42-89, Οικονόμου, Δ. 1988, σελ. 69-73).

Τέλος, η ανοχή στις παράνομες κατατμήσεις της γης και στην αυθαίρετη δόμηση, η αποφυγή ριζικών παρεμβάσεων στην ατομική ιδιοκτησία (π.χ. ελάχιστες απαλλοτριώσεις) και ακόμη η παροχή τεχνικής σε περιοχές αυθαιρέτων, υποκαθιστούν την έλλειψη μιας κοινωνικής πολιτικής για τη στέγη, από την πλευρά του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης (οργανωμένα προγράμματα κοινωνικής κατοικίας, πολεοδομημένης γης κ.ά).

Το πρόβλημα της «υποκατάστασης» των κρατικών λειτουργιών και το πρόβλημα των αντιφάσεων και αντιθέσεων ανάμεσα στις κρατικές λειτουργίες (π.χ. ενώ θεωρούνται παράνομες οι κατατμήσεις της γης εισπράττονται φόροι μεταβίβασης κατά τις αγοραπωλησίες, ή ενώ θεωρούνται παράνομα τα κτίσματα παρέχεται νόμιμα η δυνατότητα παροχής ηλεκτρικού, νερού κ.ά., από τους δημόσιους οργανισμούς κ.λπ.), εκφράζει το χαμηλό βαθμό ανάπτυξης και εξειδίκευσης των κρατικών πολιτικών στην Ελλάδα, γεγονός που αντιστοιχεί σε υπανάπτυκτες δομές της κοινωνίας.

Η όξυνση των οικιστικών προβλημάτων, ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα (υποβάθμιση στεγαστικών συνθηκών διαβίωσης, αυθαίρετα, κυκλοφοριακό, ρύπανση), συνδέεται με το αίτημα της αναβάθμισης της οικιστικής πολιτικής στη δεκαετία του '60. Ουσιαστικά όμως μόνο μετά το 1974 διαμορφώνονται οι πολιτικοθεσμικές προϋποθέσεις για άσκηση μεταρρυθμίσεων. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την οικονομική κρίση (1973, 1979), την αναδιάρθρωση της παραγωγικής βάσης καθώς και τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών θεσμών μέσα σε διαδικασίες ευρύτερης κοινωνικοοικονομικής ολοκλήρωσης (ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα). Ταυτόχρονα, είναι η περίοδος στην οποία «ολοκληρώνονται», σε κάποιο βαθμό, βασικές πολιτικές και κοινωνικοοικονομικές διαδικασίες (π.χ. πολιτειακό πρόβλημα, σταθεροποίηση πληθυσμιακών μετακινήσεων—παλιννόστηση, κ.ά). Ειδικά, όσον αφορά την οικιστική πολιτική αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περιθώρια εκσυγχρονιστικών στόχων, πέραν της διαμόρφωσης των βασικών συγκροτησιακών προϋποθέσεων καπιταλιστικής εκμετάλλευσης και αξιοποίησης της γης (ΚΕΠΕ 1976 α, β, Ρωμανός, Α. 1976, ΥΧΟΠ 1983 α, β, γ).

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιδιώκουν: ολοκληρωμένη πολιτική σχεδιασμού σε διάφορα επίπεδα, σύγχρονα μέσα παρέμβασης στην ατομική ιδιοκτησία στη γη, νέους τρόπους οικιστικής ανάπτυξης και εφαρμογής του σχεδιασμού και νέες συμμετοχικές διαδικασίες με αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ. Στην προσπάθεια αυτή διακρίνουμε τη συνύπαρξη μεταρρυθμιστικών στοιχείων αναβαθμισμένων λειτουργιών του κράτους με στοιχεία «συγκροτησιακού» χαρακτήρα της οικιστικής πολιτικής, που αναφέρονται σε ουσιαστικά δυσεπίλυτα προβλήματα, όπως η μη γνώση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, οι αμφισβητήσεις και χρόνιες διεκδικήσεις ιδιοκτητών γης κ.ά. Οι εκκρεμότητες αυτές αποτελούν συχνά τροχοπέδη στην προώθηση μεταρρυθμιστικών στόχων. Για παράδειγμα, μια εκσυγχρονιστική προσπάθεια συνθετικού πολεοδομικού σχεδιασμού σε μια οικιστική περιοχή, ενδεχομένως οφείλει να επιλύσει ταυτόχρονα συγκροτησιακά προβλήματα σύστασης της

ατομικής ιδιοκτησίας στη γη, όπως είναι το «ξεκαθάρισμα» του ιδιοκτησιακού καθεστώτος για τα «διακατεχόμενα» εδάφη που διεκδικούνται από ιδιώτες, από την εκκλησία και από το κράτος.

Παράλληλα, διαπιστώνεται επικάλυψη των εκσυγχρονιστικών τάσεων με παραδοσιακές δομές, οι οποίες προσδιορίζουν τα όρια της μεταρρύθμισης της οικιστικής πολιτικής. Οι παραδοσιακές δομές, είτε με μορφή κοινωνικών αντιστάσεων από συμφέροντα της μικροϊδιοκτησίας, είτε με τη μορφή αναχρονιστικών σχέσεων μέσα στην κρατικο-διοικητική λειτουργία (συγκεντρωτισμός, έλλειψη συντονισμού, γραφειοκρατία), αναπροσαρμόζουν τους αρχικούς στόχους της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, ακυρώνοντας ή αλλοιώνοντας τις εκσυγχρονιστικές επιδιώξεις. Είναι ενδεικτικό ότι κεντρικοί στόχοι των μεταρρυθμίσεων δεν προωθήθηκαν, όπως η εφαρμογή νέων πολεοδομικών μηχανισμών και κινήτρων κατά ζώνες, η ουσιαστική σύνδεση των επιπέδων εφαρμογής του σχεδιασμού (γενικά πολεοδομικά σχέδια—πολεοδομικές μελέτες), η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη χρηματοδότηση της εφαρμογής των σχεδίων κ.ά. (Γετίμης, Π. 1989, Κεφ. 5).

Θα πρέπει να σημειώσουμε επίσης, ότι με τις νέες συναινετικές και συμμετοχικές διαδικασίες μετατέθηκε το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας της οικιστικής πολιτικής σε νέα αποκεντρωμένα υποκείμενα, χωρίς να τους εξασφαλίζονται οι απαραίτητες πολιτικές και οικονομικές προϋποθέσεις υλοποίησης των νέων στόχων, π.χ. ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών από τους ΟΤΑ (οικιστικές επιχειρήσεις) και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για το σχεδιασμό, ενώ λείπουν οι χρηματοδοτικές προϋποθέσεις, το επιστημονικό δυναμικό, η υλικοτεχνική υποδομή κ.ά. (Ανδρικοπούλου, Ε./Γετίμης, Π./Καυκαλάς, Γ. 1988). Εξάλλου, η υποβαθμισμένη λειτουργία των νέων θεσμών του δημοκρατικού προγραμματισμού αφήνει περιθώρια για μεμονωμένες πιέσεις και συμφέροντα τα οποία καθορίζουν τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων χωρίς κοινωνικό έλεγχο και διαφάνεια.

Συμπερασματικά, συνοψίζοντας τα επιχειρήματα, διαπιστώνουμε ότι το πρόβλημα της κρίσης της οικιστικής πολιτικής σήμερα ανάγεται σε πρόβλημα συγκρότησης δεσμευτικού πλαισίου ρυθμίσεων, το οποίο θα εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εθνικού δημοκρατικού προγραμματισμού. Στη σημερινή περίοδο οικονομικής ύφεσης και κρίσης, με περιορισμένους οικονομικούς πόρους και με περικοπή των δημοσίων επενδύσεων—ιδιαίτερα κατά την περίοδο της σταθεροποιητικής πολιτικής και πολιτικής λιτότητας μετά το 1985— παρατηρείται μία υποβάθμιση της αναγκαιότητας του προγραμματισμού.

Ενδεικτικό είναι το πνεύμα του τελευταίου πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992, που κινείται σε ενδεικτικούς και μη δεσμευτικούς άξονες αδυνατώντας να διαγράψει βασικές αναπτυξιακές πολιτικές για την πενταετία. Παράλληλα υποβαθμίζεται η σημασία του δημοκρατικού και κοινωνικού ελέγχου στις διαδικασίες εκπόνησης και εφαρμογής των εξειδικευμένων προγραμμάτων, ενώ τονίζεται η σημασία των μηχανισμών της αγοράς. Στο ίδιο πλαίσιο εμφανίζεται και η φιλελεύθερη αντίληψη, η οποία στο όνομα της αποτυχίας των μεταρρυθμιστικών προγραμματικών στόχων, δίνει την πρωτοκαθεδρία στην αγορά και διακηρύσσει τη «μείωση» του κρατικού παρεμβατισμού και των προγραμματικών δεσμεύσεων. Στην ουσία, βέβαια, πρόκειται για μετατόπιση του κέντρου βάρους από πολιτικές ανάπτυξης και κοινωνικής πρόνοιας σε πολιτικές στήριξης της κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Δεδομένου, όμως, ότι οι πολιτικές ανάπτυξης και κοινωνικής πρόνοιας δεν έχουν αναπτυχθεί επαρκώς στη χώρα μας, όπως στις άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες με συγκροτημένο «κράτος πρόνοιας», τα όρια των μετατοπίσεων αυτών είναι περιορισμένα.

Όσον αφορά την οικιστική πολιτική ειδικότερα, η συντηρητική πρόταση προβάλλει ως εναλλακτική πολιτική την προώθηση και στήριξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, εκεί που ο «ασφυκτικός» και «γραφειοκρατικός» δημόσιος έλεγχος εμπόδιζε ή καθυστερούσε την οικιστική ανάπτυξη. Έτσι προβάλλονται ως βασικοί στόχοι:

α) Η δυνατότητα ιδιωτών και οικοδομικών συνεταιρισμών να καταρτίζουν ιδιωτικά ρυμοτομικά σχέδια, και να τα υποβάλλουν στο Υπουργείο, αρμοδιότητα που είχε μέχρι σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση ή το Κεντρικό Υπουργείο, και η οποία έχει κατοχυρωθεί ήδη από τη δεκαετία του '20 με το πρώτο νομοθέτημα για την οικιστική πολιτική.

β) Η δυνατότητα του δικαιώματος διανομής, μεταξύ συνιδιοκτητών, οικοπεδικής έκτασης εκτός σχεδίου, δυνατότητα που αναιρεί τη μέχρι σήμερα πολιτική κατά της αυθαίρετης οικοπεδοποίησης με την επιβολή κατωτάτων ορίων κατάτμησης (Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου).

γ) Διάθεση δημοσίων εκτάσεων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις για εκτέλεση οικιστικών προγραμμάτων, όταν είναι γνωστό ότι δεν έχουν ακόμη επιλυθεί τα βασικά προβλήματα της καταγραφής, γνώσης, προστασίας και ορθολογικής διαχείρισης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας από τους αρμόδιους δημόσιους φορείς (ΚΕΔ, Υπ. Γεωργίας, κ.λπ).

Είναι σαφές ότι στο όνομα του ρεαλισμού, της αποτελεσματικότητας και της μη προώθησης των γενικών και συχνά συγκεχυμένων και αντιφατικών μεταρρυθμιστικών στόχων της περιόδου 1974-1989, το φιλελεύθερο επιχείρημα επιχειρεί να μετατοπίσει το πρόβλημα της ανασυγκρότησης της οικιστικής πολιτικής προς την κατεύθυνση της αποδυνάμωσης του πλαισίου δημοσίου ελέγχου και προγραμματισμού.

Απέναντι σ' αυτές τις τάσεις θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί ένα *minimum* αναπτυξιακών ιδεών και προγραμματικών στόχων που να αντιστοιχεί στο γενικό συμφέρον λήψης, και να εγγυάται το δημοκρατικό έλεγχο στις διαδικασίες των αποφάσεων. Το αίτημα του δημοκρατικού προγραμματισμού αποκτά μεγαλύτερη σημασία σήμερα, σε σχέση με την εξέλιξη του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας σε ευρύτερα πλαίσια ολοκλήρωσης (Ευρωπαϊκή Κοινότητα).

Η ένταξη της οικιστικής πολιτικής σε ένα τέτοιο πλαίσιο αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των όποιων επιμέρους μεταρρυθμιστικών στόχων. Τέτοιοι στόχοι θα μπορούσαν να είναι (Γετίμης, Π. 1989):

— Η έγκαιρη παρέμβαση και διαμόρφωση των προϋποθέσεων στις αρχικές διαδικασίες αξιοποίησης της ατομικής ιδιοκτησίας στη γη, μέσω μίας ευέλικτης πολιτικής χρήσεων γης, ιδιαίτερα στον ευαίσθητο περιαστικό χώρο ή σε περιοχές που διαπιστώνονται έντονες κοινωνικές πιέσεις (π.χ. δημιουργία αποθέματος γης, προστασία ειδικών χρήσεων κ.ά).

— Η σύνδεση της πολιτικής χρήσεων γης με την πολιτική οικιστικής ανάπτυξης και τη στεγαστική πολιτική.

— Η σύνδεση των επιπέδων σχεδιασμού και η καθιέρωση δεσμευτικών και ιεραρχημένων στόχων και προτεραιοτήτων.

— Η ενεργοποίηση των συμμετοχικών διαδικασιών, των νέων θεσμών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα πρέπει να κατανοηθούν ως σημαντικοί πολιτικοί θεσμοί αντιπροσωπευτικών κοινωνικών συμφερόντων, και όχι ως πεδίο μεμονωμένων και εξατομικευμένων διεκδικήσεων (τοπικισμός).

— Η δημιουργία σταθερών χρηματοδοτικών πόρων για την εφαρμογή της πολιτικής του σχεδιασμού, και η σύνδεση της οικιστικής ανάπτυξης με τους διαθέσιμους πόρους.

Είναι σαφές, ότι τα όρια της μεταρρύθμισης της οικιστικής πολιτικής καθορίζονται από το χαμηλό βαθμό συνειδητοποίησης των οικιστικών προβλημάτων από τους δρώντες (εξατομικευμένα συμφέροντα), όσο και σε σχέση με τον αδιαφοροποίητο τρόπο που τίθενται οι στόχοι της πολιτικής από την πλευρά των θεσμών.

Στο πρόβλημα αυτό είναι δυνατό να συμβάλουν θετικά οι διαδικασίες επιμόρφωσης και πολιτικού διαλόγου, αναδεικνύοντας τις πραγματικές οικιστικές ανάγκες, και τους τρόπους αντιμετώπισής τους. Προς μία τέτοια κατεύθυνση θα πρέπει να προσανατολιστεί μία εξειδικευμένη οικιστική πολιτική, που θα εντάσσεται παράλληλα σε ένα ενιαίο προγραμματικό πλαίσιο ανάπτυξης της χώρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανδρικοπούλου, Ε./ Γετίμης, Π./ Καυκαλάς, Γ. (1988), «Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα: από την κεντρική διαχείριση στον κορπορατισμό», στον τιμητικό τόμο: *Μνήμη Σάκη Καραγιώργα*, Ι.Π.Α. ΠΑΣΠΕ, Αθήνα, σελ. 477-502.
- Αραβαντινός, Α. (1984), «Πολεοδομικός Σχεδιασμός», ΕΜΠ, Αθήνα, Επτάλοφος.
- Βαϊτσός, Κ./ Γιαννίσης, Τ. (1987), «Τεχνολογικός Μετασχηματισμός και Οικονομική Ανάπτυξη», Αθήνα, Gutenberg.
- Γετίμης, Π. (1989), «Οικιστική Πολιτική στην Ελλάδα. — Τα όρια της μεταρρύθμισης», Αθήνα, Οδυσσεάς.
- Getimis, P. (1980), «Zur Integration von illegalen Wohngebieten in den Bebauungsplan der Stadt Athen seit 1950», 15R, Tu Berlin, Berlin.
- ΚΕΠΕ (1976) α, Πρόγραμμα Ανάπτυξης, 1976-1980, *Πολεοδομική Οργάνωση*, Έκθεση Ομάδας Εργασίας, τ. 11, Αθήνα, ΚΕΠΕ.
- ΚΕΠΕ (1976) β, Πρόγραμμα Ανάπτυξης 1976-1980, *Κατοικία*, Έκθεση Ομάδας Εργασίας, τ. 7, Αθήνα, ΚΕΠΕ.
- Οικονόμου, Δ. (1988), «Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα», Μαλούτας, Θ./ Οικονόμου, Δ. (επιμ.): «Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», Αθήνα, σελ. 57-113.
- Ρόκος, Δ. (1981) «Οικοδομή και Πολιτική Γης στην Ελλάδα. Οι συνέπειες από την έλλειψη Εθνικού Κτηματολογίου», Συνέδριο Συλλόγου Πολιτικών Μηχανικών Ελλάδος: *Η οικοδομή στην Ελλάδα*, Ιούνιος 1981, Εισηγήσεις, Αθήνα, ΣΠΜΕ, σελ. 230-237.
- Ρωμανός, Δ. «Επισκόπηση της οικιστικής πολιτικής μετά τον Ιούλιο του 1974», *Ζητήματα Ελληνικής Κατοικίας*, ΑΠΘ, Θεσ/νίκη, σελ. 133-151.
- ΥΧΟΠ (1983) α, *Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση 1982-84*, Αθήνα, ΥΧΟΠ.
- ΥΧΟΠ (1983) β, *Πολεοδομικός Σχεδιασμός* (ο νέος οικιστικός νόμος 1337/83) Αθήνα, τ. 1, ΥΧΟΠ.
- ΥΧΟΠ (1983) γ, *Πολιτική γης* (ο νέος οικιστικός νόμος 1337/83), Αθήνα, τ. 3, ΥΧΟΠ.