

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

Decentralization in Post Dictatorial Greece.

Ph.d. Thesis, London School of Economics and Political Science, 1989.

Παρασκευή Κάλερ-Χριστοφιλοπούλου

Το σύγχρονο ρεύμα αποκέντρωσης σε μια σειρά από Νοτιο-Ευρωπαϊκές χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Γαλλία) έχει επανειλημμένα γίνει αντικείμενο επιστημονικής έρευνας και μελέτης. Στη μετα-δικτατορική Ελλάδα η έρευνα των διαφόρων πλευρών της αποκέντρωσης, των σχέσεων «τοπικού-κεντρικού» (central-local relations) αλλά και του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πολιτικό σύστημα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αλλά και δυσκολία λόγω και της ανυπαρξίας συστηματικών επιστημονικών προσπαθειών, τουλάχιστον από πλευράς πολιτικής επιστήμης, τις προηγούμενες δεκαετίες.

Παρά το πρόσφατα αυξημένο επιστημονικό ενδιαφέρον στις μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και την παραγωγή σημαντικών μελετών και ερευνών στη χώρα μας, εντοπίζεται η έλλειψη μιας συστηματικής ανάλυσης των κρατικών πολιτικών για την αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και μιας διερεύνησης της επιρροής των σχέσεων τοπικού-κεντρικού, σε συνάρτηση και με τις κομματικές πολιτικές για την Αυτοδιοίκηση, στη διαμόρφωση και εφαρμογή (formulation and implementation) των σχετικών μεταρρυθμίσεων. Ο βασικός στόχος της διατριβής δεν είναι να παρουσιασθούν οι διαφορετικές ιδεολογικές θέσεις των κομμάτων για την αυτοδιοίκηση, ούτε να αναλυθούν νομικά οι πολυπλοκότητες των νέων θεσμών. Ούτε επιχειρείται η εξήγηση των προσπαθειών αποκέντρωσης σαν μια τάση που αυτοαναλώνεται σε ένα θεωρητικό λόγο για τις επιπτώσεις της κοινωνικής και οικονομικής αλλαγής στο ρόλο του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, στόχος της διατριβής είναι να αναλυθεί και να εξηγηθεί η αποκέντρωση σαν μια διαδικασία δημόσιας πολιτικής (public policy).

Καθώς οποιαδήποτε αλλαγή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι και συνάρτηση της φύσης και της εξέλιξης των σχέσεων τοπικού-κεντρικού, ο συνεχιζόμενος επιστημονικός διάλογος πάνω στο θεωρητικό πλαίσιο εξήγησης των σχέσεων αυτών έχει άμεση συνάφεια με τη διατριβή. Ωστόσο, η λεπτομερής ανάλυση και παρουσίαση των διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων της σχέσης τοπικού-κεντρικού δεν εντάσσεται στη διατριβή. Αντίθετα, υποστηρίζεται ότι επειδή το εξηγητέο (explanandum) αφορά θεσμικές και διοικητικές αλλαγές, η θεωρητική προσέγγιση που εστιάζεται στις ένδο-αλλά και δι-οργανωτικές σχέσεις εξουσίας και εξάρτησης προσφέρει την ακριβέστερη εξήγηση της πολιτικής διεργασίας για την αποκέντρωση. Έτσι κεντρικό ζήτημα της διατριβής αποτελεί η επίδραση των ενδο- και δι-οργανωτικών συγκρούσεων εξουσίας μεταξύ γραφειοκρατικών και επαγγελματικών ελίτ στον κρατικό μηχανισμό, πάνω στο περιεχόμενο αλλά και τη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών για την αποκέντρωση.

Ωστόσο, η διατριβή διερευνά και ένα πεδίο μάλλον παραμελημένο από τη διεθνή έρευνα: τις σχέσεις μεταξύ κομματικής πολιτικής και αποκέντρωσης.

Καθώς το ζήτημα είναι να εξηγηθούν οι πολιτικές για την αποκέντρωση που αρχικά διαμορφώθηκαν σε κεντρικό επίπεδο, αναλύεται ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων ως οργανώσεων στην εισαγωγή και προώθηση πολιτικών για την αποκέντρωση. Υποστηρίζεται ότι ο μεταβαλλόμενος βαθμός εξάρτησης των πολιτικών κομμάτων από το Κράτος και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σημαντικό βαθμό καθορίζει τη φύση της σχέσης τοπικού-κεντρικού, τη διαδικασία αλλά και το περιεχόμενο των κρατικών πολιτικών για την αποκέντρωση. Τα πολιτικά κόμματα έτσι παρουσιάζονται να παίζουν ένα κρίσιμο ενδιάμεσο ρόλο μεταξύ Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η διατριβή βασίζεται στη συστηματική διερεύνηση της υπάρχουσας βιβλιογραφίας στην αγγλική και ελληνική γλώσσα. Ορισμένα από τα πορίσματα της διατριβής βασίζονται και σε έρευνα πεδίου που έγινε στην Ελλάδα κατά το 1987 και 1988, ενώ συμπληρωματικά στοιχεία για πιο πρόσφατες εξελίξεις αναζητήθηκαν και το πρώτο εξάμηνο του 1989. Η έρευνα αφορούσε τη συστηματική επεξεργασία και μελέτη αρχειακού υλικού οργανώσεων που συμμετείχαν στη διαδικασία δημόσιας πολιτικής για την αποκέντρωση και συνεντεύξεις από τους κυρίως υπεύθυνους για τη λήψη των αποφάσεων στις οργανώσεις αυτές. Το υπουργείο των Εσωτερικών, η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) και η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), ήταν οι κύριες οργανώσεις των οποίων τα αρχεία πρόσφεραν σημαντικό υλικό για τις σχέσεις Κράτους-Αυτοδιοίκησης και την όλη πορεία της πολιτικής για την αποκέντρωση. Τα σχετικά έγγραφα και προγράμματα των πολιτικών κομμάτων αναζητήθηκαν από τα κομματικά επιτελεία και τα προσωπικά αρχεία πολιτικών προσωπικοτήτων με σχετική δραστηριότητα. Μια σειρά συνεντεύξεων με ηγετικούς κομματικούς πράγοντες στο χώρο της Αυτοδιοίκησης συμπλήρωσε το αρχειακό υλικό των πολιτικών κομμάτων. Επίσης έγιναν αρκετές συνεντεύξεις με δημάρχους από τα τρία μεγάλα πολιτικά κόμματα, παρατηρήθηκαν οι εργασίες όλων των Συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ από το 1987 έως το 1989, και διερευνήθηκε συστηματικά ο περιοδικός και ημερήσιος τύπος της περιόδου 1974-1989.

Η διατριβή χωρίζεται σε τρία μέρη. Το πρώτο τοποθετεί το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο της αποκέντρωσης. Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσα από τις τάσεις συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης του Ελληνικού Κράτους, ο ρόλος της στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική, η φύση των σχέσεων κεντρικού-τοπικού στην πρώτη μεταδικτατορική περίοδο καθώς και ένα χρονολογικό πανόραμα των θεσμικών κυρίως πολιτικών για την Αποκέντρωση από τη μεταπολίτευση και μετά αποτελούν το αντικείμενο του πρώτου μέρους.

Το δεύτερο μέρος εξετάζει τις σχέσεις αποκέντρωσης και πολιτικής και πιο συγκεκριμένα την επιρροή των πολιτικών κομμάτων στα διάφορα στάδια της δημόσιας πολιτικής για την αποκέντρωση. Υποστηρίζεται ότι οι σχέσεις μεταξύ κομμάτων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο διαφορετικός βαθμός εξάρτησης των κομμάτων από τον κρατικό μηχανισμό και η ένταση του κομματικού ανταγωνισμού σε θέματα σχετικά με την αποκέντρωση, έπαιξαν κυρίαρχο ρόλο στην ανάπτυξη οργανωτικών δομών και συμφερόντων σχετικών με την αποκέντρωση μέσα στα πολιτικά κόμματα. Κι ακόμη, ότι αυτές οι διεργασίες οργανωτικής ανάπτυξης καθόρισαν τις κομματικές πολιτικές για την αποκέντρωση, οι οποίες με τη σειρά τους επηρέασαν τις σχέσεις τοπικού-κεντρικού, τον κομματικό ανταγωνισμό και τις κυβερνητικές πολιτικές για την αποκέντρωση. Η ανάλυση της δράσης των πολιτικών κομμάτων στη μεταδικτατορική Ελλάδα δε χωρίζεται χρονολογικά αλλά με βάση τις περιόδους πα-

ραμονής τους στην εξουσία και την αντιπολίτευση καθώς τα οργανωτικά χαρακτηριστικά τους επηρεάζονται από μια παρατεταμένη παραμονή στην εξουσία ή στην αντιπολίτευση, ιδίως κατά τη φάση της γεννήσεώς τους.

Το τρίτο μέρος της διατριβής αναλύει τις διαδικασίες οργανωτικής αλλαγής του Κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και την επιρροή τους στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών αποκέντρωσης. Κατ' αρχήν εξετάζεται ο ρόλος των γραφειοκρατικών οργανισμών στην πολιτική για την αποκέντρωση, και μειώνεται έτσι η αίσθηση του απόλυτου καθορισμού της από τις ανάγκες και το χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και τις συνθήκες του κομματικού ανταγωνισμού. Παρά τη συνεχιζόμενη πολιτική χειραγώγησης του δημοσιο-υπαλληλικού σώματος από όλες τις κυβερνήσεις, και παρά το γεγονός ότι οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι που συμμετείχαν στη λήψη των αποφάσεων δεν επηρέασαν το ουσιαστικό περιεχόμενο των επιμέρους πολιτικών, υποστηρίζεται και τεκμηριώνεται ότι οι τελευταίοι διαμόρφωσαν τους διοικητικούς κανόνες και μηχανισμούς αλλά και διατήρησαν τον έλεγχο της διαδικασίας εφαρμογής (implementation) των νέων θεσμών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώνεται επίσης η γραφειοκρατική παρακώλυση της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και των προσπαθειών εκσυγχρονισμού της Νομαρχίας.

Επίσης διερευνάται ο ρόλος των «ειδικών», ή «επαγγελματιών» (professionals) που δραουν στο δι-οργανωτικό δίκτυο του Κράτους, των κομμάτων και της Αυτοδιοίκησης, στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών αποκέντρωσης. Η αυξανόμενη επιρροή των επαγγελματιών στη δημόσια πολιτική κατά τη μεταδικτατορική περίοδο συνδέεται με την άνοδό τους στις κομματικές ιεραρχίες, τη διογκούμενη αλληλοεξάρτηση μεταξύ κομμάτων και επαγγελματικών οργανώσεων (ή την εξάρτηση/έλεγχο των επαγγελματικών οργανώσεων από τα πολιτικά κόμματα) και την αυξημένη παρουσία των ειδικών στον κρατικό μηχανισμό σε θέσεις πολιτικών συμβούλων ή εξειδικευμένων συνεργατών. Επίσης, διερευνάται ο ρόλος των επαγγελματιών (κυρίως των μηχανικών) μέσα στον κρατικό μηχανισμό κατά τη διαμόρφωση/επεξεργασία των πολιτικών για την αποκέντρωση και την εισαγωγή θεσμών οι οποίοι επέτρεψαν τη γένεση και ανάπτυξη νέων οργανισμών. Υποστηρίζεται επίσης ότι οι διεργασίες οργανωτικής κατάτμησης (organisational fragmentation) που διαπιστώνονται σε όλα τα επίπεδα διοίκησης/αυτοδιοίκησης είναι προϊόν αντιτιθέμενων και συγκρουόμενων συμφερόντων, ιδιαίτερα δε αυτών που εκφράζονται από τους παραδοσιακούς γραφειοκράτες και από τους ειδικούς σε θέσεις-κλειδιά για τη λήψη των αποφάσεων μέσα στον κρατικό μηχανισμό. Η δημιουργία της ΕΕΤΑΑ, που ακριβώς οφείλεται στη δράση των ειδικών συμβούλων στο Υπουργείο Εσωτερικών, υποκατέστησε εν μέρει τους γραφειοκρατικούς οργανισμούς στην υποστήριξη της αποκέντρωσης και διαμόρφωσε νέες, τεχνοκρατικού τύπου, σχέσεις με τους ΟΤΑ που βασίζονται στη μετάδοση γνώσης και τεχνογνωσίας. Η δε δημιουργία νέων οργανισμών σε τοπικό επίπεδο (επιχειρήσεις, σύνδεσμοι ΟΤΑ αναπτυξιακές εταιρείες), επέτρεψε έστω περιορισμένα την πρόσληψη νέων εξειδικευμένων στελεχών. Συμπερασματικά υποστηρίζεται ότι ο συνδυασμός της επιτακτικής ανάγκης για τεχνολογικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης με τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις των ειδικών στον κρατικό μηχανισμό, μετέβαλε τις σχέσεις τοπικού-κεντρικού και προώθησε την οργανωτική κατάτμηση σε όλα τα επίπεδα.

Τέλος στα συμπεράσματα της διατριβής γίνεται προσπάθεια σύνθεσης μιας συνολικής εικόνας για την πορεία της αποκέντρωσης, με στόχο να παρουσιοποιηθούν τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά, οι αιτίες και οι επιπτώσεις της στη μεταδικτατορική Ελλάδα. Τρεις κυρίαρχες τάσεις αναδεικνύονται:

— η έμφαση του πολιτικού χαρακτήρα αλλά και η εντονότερη «κομματικοποίηση» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που οφείλεται κυρίως στις αλλαγές του πολιτικού συστήματος τη μεταδικτατορική περίοδο,

— η διατήρηση, παρά τις οριακές προσπάθειες εξορθολογισμού, των βασικών διοικητικών δομών και διαδικασιών, τάση που οφείλεται κυρίως στην ικανότητα των γραφειοκρατικών οργανισμών να εμποδίζουν αλλαγές που επιδρούν στην εξουσία τους έναντι των ΟΤΑ ή άλλων εποπτευόμενων οργανισμών, και

— η κατάτμηση και οργανωτική διαφοροποίηση σε όλα τα επίπεδα διοίκησης/αυτοδιοίκησης που έσπασε το μονοπώλιο των Υπουργείων στις σχέσεις τοπικού-κεντρικού και που καθορίστηκε από την ανάγκη προσαρμογής του Κράτους στις νέες τεχνολογικές, οικονομικές και οργανωτικές συνθήκες που επιβάλλονται από το διεθνές περιβάλλον.

* * *

Le Cadre Institutionnel de l' Urbanisme en Grèce,
Thèse pour le doctorat de l' Université Paris XII, Paris, Mars 1990.

Γεωργία Γιαννακούρου

Η διδακτορική διατριβή με θέμα "Le cadre institutionnel de l' urbanisme en Grèce", που υποστηρίχθηκε στο Πανεπιστήμιο Paris Val-de-Marne (Paris XII) το Μάρτιο του 1990, έχει ως αντικείμενο τη μελέτη του θεσμικού συστήματος της πολεοδομίας στην Ελλάδα. Στη διατριβή αυτή εξετάζονται ειδικότερα οι επίσημοι αλλά και «άτυποι» θεσμοί οργάνωσης και άσκησης της παρέμβασης των δημόσιων φορέων στον τομέα της πολεοδομίας στη χώρα μας, οι ιστορικοί κοινωνικοπολιτικοί αλλά και πολιτισμικοί όροι διαμόρφωσής τους, τέλος η πραγματική εμβέλεια και λειτουργία των θεσμών αυτών, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από τις πρακτικές των πολυάριθμων διοικητικών και κοινωνικών φορέων και ομάδων πίεσης που παρεμβαίνουν άμεσα ή έμμεσα στην παραγωγή των πολεοδομικών αποφάσεων.

Στη θεωρητική αφετηρία της έρευνας αυτής βρίσκονται οι προβληματισμοί που έχουν αναπτυχθεί τις δύο τελευταίες δεκαετίες στην Ελλάδα και κυρίως το εξωτερικό σχετικά με το χαρακτήρα, τους όρους και τις μεθόδους παρέμβασης του κράτους στην παραγωγή του αστικού χώρου, την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση της παρέμβασης αυτής και που είναι συνυφασμένοι σε επίπεδο μεν κρατικών πολιτικών με τα θέματα της αποκέντρωσης, της αυτοδιοίκησης, της συμμετοχής, της συμφωνημένης δράσης (*concertation*) και πιο πρόσφατα της απορρύθμισης (*déré-glementation*) και των νεοσυντεχνιακής μορφής διευθετήσεων, σε επίπεδο δε επιστημολογικό με την άνθηση των θεωριών των οργανώσεων και αποφάσεων (ενδεικτικά αναφέρονται οι M. Crozier, P. Gremion, L. Sfez, J. Chevalier και D. Loschak, F. D' Arcy, B. Jobert κλπ.).

Στα πλαίσια των θεωρητικών αυτών αναζητήσεων η παρούσα έρευνα επέλεξε ως κεντρικό άξονα προσέγγισης των θεσμών της πολεοδομίας στην Ελλάδα την προβληματική της κατανομής της εξουσίας απόφασης μεταξύ των διάφορων συντελεστών παραγωγής του αστικού χώρου.

Ξεκινώντας από τον κεντρικό αυτό άξονα προβληματισμού η έρευνα αθροώνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος εξετάζονται οι αρχές και οι μηχανισμοί κατανομής των αποφάσεων μεταξύ των διοικητικών φορέων της πολεο-

δομίας στην Ελλάδα. Διερευνώνται ειδικότερα οι ιστορικοί και κοινωνικοί όροι συγκρότησης ενός κεντρικού κρατικού φορέα πολεοδομίας στη χώρα μας, η κεντρική και περιφερειακή οργάνωσή του, οι σχέσεις του φορέα αυτού με άλλους τομεακούς κρατικούς φορείς και οι ενδεχόμενες αντιπαλότητές τους, η αποτελεσματικότητα, τέλος, των υπάρχοντων επίσημων και ανεπίσημων μηχανισμών οριζοντίου και κάθετου συντονισμού μεταξύ κλαδικών αλλά και ιεραρχικά συνδεδεμένων διοικητικών μονάδων. Το πρώτο αυτό μέρος της έρευνας ολοκληρώνεται με τη διερεύνηση των σχέσεων κρατικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού μέσα από ένα τρίπτυχο ανάλυσης που αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων, οικονομικών πόρων και τεχνικής και ανθρώπινης υποδομής. Υποστηρίζεται ότι η σημερινή διάρθρωση του διοικητικού συστήματος της πολεοδομίας στη χώρα μας χαρακτηρίζεται από έναν έντονο κατακερματισμό φορέων και αποφάσεων τόσο σε γεωγραφικό όσο και σε κλαδικό επίπεδο, με αποτέλεσμα η εμβέλεια ενός κεντρικού φορέα διατομεακού χαρακτήρα, που φιλοδοξεί να παίξει επιτελικό και συντονιστικό ρόλο στον τομέα του αστικού χώρου, να περιορίζεται από τις επιλογές των επιμέρους κλαδικών φορέων αλλά και από τις εσωτερικές αντιφάσεις και ανακολουθίες του ίδιου του φορέα αυτού. Παρατηρείται επιπλέον, και αυτό αποτελεί το πρώτο «παράδοξο» του θεσμικού συστήματος της πολεοδομίας στη χώρα μας ότι ο έντονος αυτός κατακερματισμός αναπτύσσεται και τροφοδοτείται μέσα σ' ένα διοικητικό σύστημα συγκεντρωτικό στις αρχές και τη μεθοδολογία του.

Στο δεύτερο μέρος της έρευνας εξετάζονται οι μηχανισμοί παρέμβασης των κοινωνικών φορέων και πολιτών στη διαδικασία παραγωγής των πολεοδομικών αποφάσεων. Σε πρώτο στάδιο αναλύονται και αξιολογούνται οι επίσημοι μηχανισμοί συμμετοχής των πολιτών και των οργανωμένων συμφερόντων στη διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων. Σε δεύτερο στάδιο εξετάζονται οι μηχανισμοί αμφισβήτησης της νομιμότητας και της νομιμοποίησης των πολεοδομικών αποφάσεων που έχουν αναπτυχθεί στη διοικητική πρακτική. Διερευνάται ο ρόλος των τρίτων και του διοικητικού δικαστή ως συντελεστών παραγωγής πολεοδομικών αποφάσεων, ο ειδικός ρόλος των εξώδικων «άτυπων» μηχανισμών αμφισβήτησης της σκοπιμότητας των πολεοδομικών αποφάσεων στη χώρα μας με ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη εθιμικών πρακτικών, όπως αυτής της αυθαίρετης δόμησης.

Υποστηρίζεται ότι υπάρχει έντονη παρέμβαση των πολιτών και των ομάδων συμφερόντων στη διαμόρφωση των πολεοδομικών αποφάσεων στην Ελλάδα. Εντούτοις —και αυτό αποτελεί το δεύτερο «παράδοξο» του θεσμικού συστήματος της πολεοδομίας στη χώρα μας— η παρέμβαση αυτή εκφράζεται κυρίως μέσα από άτυπους και λανθάνοντες μηχανισμούς συμμετοχής ενώ οι επίσημοι θεσμοί συμμετοχής, που παραμένουν σ' ένα χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης, είναι κατά κανόνα δευτερεύοντες και επικουρικοί.

Σε μεθοδολογικό επίπεδο βασική παραδοχή της έρευνας είναι ότι το θεσμικό πλαίσιο της πολεοδομίας στην Ελλάδα όπως και αλλού, δεν αποτελεί απλά ένα στατικό σύνολο κανόνων, οργάνων και διαδικασιών προσδιορισμένων χρονικά και τοπικά, αλλά ένα δυναμικό σύστημα με το οποίο οργανώνεται η αντιπαράθεση, η σύγκλιση ή η επιλογή μεταξύ των αντίπαλων αξιών και συμφερόντων που δρουν στον τομέα του χώρου, υποκείμενο για το λόγο αυτό σε συνεχείς μεταλλαγές και επαναπροσδιορισμούς τόσο κάτω από την πίεση των αντίπαλων δυνάμεων που το απαρτίζουν όσο και λόγω της διαπλοκής του με άλλα συστήματα ή υποσυστήματα της ελληνικής κοινωνίας, όπως το γενικό-

τερο πολιτικο-διοικητικό σύστημα ή το σύστημα ιδιοκτησίας και παραγωγής κατοικίας.

Με βάση τη μεθοδολογική αυτή παραδοχή και προκειμένου να ερμηνευθούν οι εξωνομικοί όροι διαμόρφωσης και λειτουργίας των θεσμών της πολεοδομίας η βιβλιογραφία της έρευνας δεν αναζητήθηκε σε μία στενά νομική κατεύθυνση αλλά έγινε απόπειρα για μια πολυεπιστημονική αντιμετώπιση του θεσμικού φαινομένου μέσα από την προσφυγή στις θεματικές προβληματικές της διοικητικής και πολιτικής επιστήμης, της κοινωνιολογίας και της ιστορίας.

Το πρωτογενές υλικό της έρευνας αναζητήθηκε κυρίως στα πολυάριθμα νομικά κείμενα που αφορούν άμεσα ή έμμεσα το πολεοδομικό δίκαιο, στις αιτιολογικές εκθέσεις και στα πρακτικά συζήτησης των νόμων στη Βουλή, στις επίσημες εκδόσεις και στις εγκυκλίους της πολεοδομικής διοίκησης και στην πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το υλικό αυτό συμπληρώθηκε με τις εμπειρικές ποιοτικές παρατηρήσεις που η συγγραφέας της μελέτης αυτής διαμόρφωσε μέσα από την επαγγελματική της εμπειρία σε φορείς της ελληνικής πολεοδομικής διοίκησης.

Θα πρέπει τέλος να επισημάνουμε δύο παράγοντες που θεωρούμε ότι καθορίζουν το ενδιαφέρον αλλά και τις μεθοδολογικές δυσκολίες της έρευνας.

Πρώτον, την επικαιρότητα του θέματος της έρευνας σε μια εποχή όπου τόσο σε διεθνή κλίμακα όσο και σε εθνικό επίπεδο, ο ρόλος και οι μέθοδοι δράσης του κράτους υφίστανται συνεχείς μεταμορφώσεις τόσο στον ειδικό τομέα της πολεοδομίας όσο και στους υπόλοιπους τομείς δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης.

Δεύτερον, την έλλειψη εξειδικευμένων μελετών και ερευνών στα θέματα του θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας στη χώρα μας στην οποία προσέκρουσε η εκπόνηση της διδακτορικής αυτής διατριβής. Έτσι, με εξαίρεση μικρό αριθμό ερευνών και μελετών που εκπονήθηκαν τα τελευταία χρόνια και επιχειρούν να προσεγγίσουν ορισμένες πτυχές του θεσμικού πλαισίου της πολεοδομίας στην Ελλάδα μέσα από μια συνολικότερη προβληματική σχέσεων κεντρικού και τοπικού κράτους ή κράτους και κοινωνίας, η υπόλοιπη βιβλιογραφία, ιδιαίτερα περιορισμένη άλλωστε στην έκτασή της, έχει εντοπίσει το ενδιαφέρον της σε προσεγγίσεις κατ' εξοχήν νομικού χαρακτήρα, που παρά την αξιολογή ποιότητά τους, αδυνατούν λόγω της φύσης της ανάλυσης που υιοθετούν, να προτείνουν ένα σύστημα υποθέσεων για την ερμηνεία της διάρθρωσης και λειτουργίας των θεσμών της πολεοδομίας στη χώρα μας και των αποκλίσεων που παρατηρούνται μεταξύ επίσημων θεσμών και πραγματικής διοικητικής και κοινωνικής πρακτικής.

Με τα δεδομένα αυτά, ελπίζεται ότι η μελέτη αυτή κατάφερε να υπερβεί το στάδιο της απλής καταγραφής και συστηματοποίησης των διάσπαρτων και πολυάριθμων θεσμών της πολεοδομίας στη χώρα μας για να προχωρήσει σε μια βαθύτερη ανατομία της παθολογίας των θεσμών αυτών, διατυπώνοντας έτσι ένα σύστημα αναλυτικών παρατηρήσεων και υποθέσεων για τη διεξαγωγή περαιτέρω ερευνών και μελετών.

Urbanization and Metropolitan Concentration in Developing Countries
Διδακτορική Διατριβή, Arizona State University, USA, 1988.

Γιώργος Κ. Πετράκος

Αν και το φαινόμενο της αστικής συγκέντρωσης στις αναπτυσσόμενες χώρες έχει μελετηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό από ερευνητές όπου καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα επιστημών, η διεθνής διάσταση του φαινομένου και η σχέση του με το νέο καταμερισμό εργασίας σε παγκόσμια κλίμακα, τις διάφορες μορφές και εκδηλώσεις του παραμένει σε μεγάλο βαθμό αδιερεύνητη. Σε αυτή ακριβώς την κατεύθυνση έρχεται να συμβάλει η παρούσα διδακτορική διατριβή η οποία αποτελείται από δύο αυτοτελείς ενότητες.

Στην πρώτη ενότητα χρησιμοποιείται ένα υπόδειγμα ανοικτής οικονομίας με δύο κλάδους παραγωγής και εξετάζονται οι διεθνείς παράγοντες που επιδρούν στην αστική συγκέντρωση και την ανεργία των αστικών κέντρων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Ακολουθείται το υπόδειγμα Harris-Todaro για την κατασκευή της συνάρτησης αστικής συγκέντρωσης, με σημαντικές όμως τροποποιήσεις που επιτρέπουν στις σχετικές μεταβολές των τιμών να επηρεάζουν τα αναμενόμενα πραγματικά εισοδήματα των δύο κλάδων.

Κατασκευάζονται δείκτες επιπέδου τιμών στις αστικές και μη αστικές περιοχές για την εκτίμηση των πραγματικών εισοδημάτων και εισάγεται ο κρατικός παρεμβατισμός στην αγορά εργασίας με τη μορφή τιμαριθμικής αναπροσαρμογής στους ονομαστικούς μισθούς. Τα κυριότερα συμπεράσματά μας είναι ότι η χειροτέρευση των όρων εξωτερικού εμπορίου, η αύξηση των τιμών των πρώτων υλών στη διεθνή αγορά και ο προστατευτισμός επιταχύνουν τη συγκέντρωση πληθυσμού στα αστικά κέντρα των αναπτυσσόμενων χωρών. Η ανεργία των αστικών κέντρων δεν μπορεί να θεωρηθεί πρόβλημα της εσωτερικής αγοράς και να αντιμετωπισθεί με παραδοσιακά μέτρα αύξησης της απασχόλησης. Αντίθετα τέτοια μέτρα επιδεινώνουν το πρόβλημα.

Η ανεργία είναι φαινόμενο που επηρεάζεται από τις εξελίξεις στη διεθνή αγορά και κυρίως από τις τάσεις φιλελευθεροποίησης ή προστατευτισμού που επικρατούν. Μπορεί να καταπολεμηθεί με τη μείωση των εισαγωγικών δασμών, την αύξηση των εξαγωγικών επιδοτήσεων και τη δημιουργία μη αγροτικών απασχολήσεων στις αγροτικές περιοχές.

Η ενότητα αυτή είναι μία προσπάθεια θεωρητικής θεμελίωσης της εξάρτησης του φαινομένου και των επακόλουθων της αστικής συγκέντρωσης από τις εξελίξεις στη διεθνή αγορά και μια επεξεργασμένη μορφή της έχει δημοσιευτεί στην ελετηρίδα *World Development*, Vol. 17, No 8, (1989).

Στη δεύτερη ενότητα ερευνώνται οι οικονομικοί, πολιτικοί, κοινωνικοί και διεθνείς παράγοντες που προσδιορίζουν το φαινόμενο της υπερσυγκέντρωσης του αστικού πληθυσμού των αναπτυσσόμενων χωρών στις μεγαλουπόλεις με τη χρήση Non-Linear OLS εκτιμητών σε ένα δείγμα 53 χωρών. Εξετάζουμε την επικρατούσα άποψη που αποδίδει το φαινόμενο στην ύπαρξη ισχυρών εξωτερικών οικονομιών κλίμακος στα μεγάλα αστικά κέντρα (*urban agglomeration economies*) και το συνδέει με την οικονομική ανάπτυξη. Επίσης εξετάζεται η πιθανή επίδραση άλλων παραγόντων όπως η επέκταση του ξένου κεφαλαίου (*Foreign Direct Investment*), το είδος και η σταθερότητα του πολιτικού συστήματος και η κοινωνική ομοιογένεια του πληθυσμού.

Συμπεραίνεται ότι καθώς οι χώρες αναπτύσσονται, οι οικονομίες κλίμακος οδηγούν αρχικά στην αύξηση και τελικά στη μείωση του σχετικού πληθυσμού

των μεγαλουπόλεων, αυτή η διαδικασία όμως είναι περισσότερο αισθητή στις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι ξένες επενδύσεις έχουν μια παρόμοια επίδραση αυξάνοντας το σχετικό πληθυσμό των μεγαλουπόλεων σε χώρες με πολύ χαμηλό και μέσο επίπεδο ανάπτυξης. Πολιτικοί και κοινωνικοί παράγοντες όπως η έλλειψη δημοκρατικού πολιτεύματος, η κυβερνητική αστάθεια και η εθνολογική ομοιογένεια, επιδρούν σημαντικά στο φαινόμενο της υπερσυγκέντρωσης. Σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες αυτοί οι μη οικονομικοί παράγοντες, έχουν οδηγήσει στη δημιουργία μεγαλουπόλεων που υπερβαίνουν κατά πολύ το μέγεθος που δικαιολογούν οι οικονομίες κλίμακας και το επίπεδο ανάπτυξης.

Η ενότητα αυτή αποτελεί την πρώτη οικονομετρική ανάλυση που δείχνει την επίδραση του νέου διεθνούς καταμερισμού εργασίας στη δομή των συστημάτων αστικών κέντρων των αναπτυσσόμενων χωρών καθώς και το ρόλο των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτές. Έχει δημοσιευτεί σε επεξεργασμένη μορφή στην επετηρίδα *Kyklos, The International Review for Social Sciences*, Vol. 42, Fasc. 4, (1989).

* * *

Δημοσιονομική κρίση και Περιφερειακή ανάπτυξη

Διδακτορική εργασία Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Παντείου Πανεπιστημίου Πολιτικών και Κοινωνικών επιστημών, 1990

Γιάννης Κ. Ψυχάρης

Η μελέτη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της αναζήτησης για την κατανόηση των οικονομικών χαρακτηριστικών και διασυνδέσεων στην ελληνική οικονομία κυρίως μετά το 1974 και μέχρι σήμερα. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός της τοποθετείται η ανάλυση των ρόλων και των λειτουργιών του κράτους για την περιφερειακή ανάπτυξη σε συνθήκες οικονομικής κρίσης.

Το ερευνητικό πεδίο για την περιφερειακή συγκρότηση της ελληνικής οικονομίας και τις υφιστάμενες οικονομικές διασυνδέσεις των χωρικών μονάδων ήταν μέχρι πρόσφατα εντελώς περιορισμένο. Η δυσκολία εμπειρικών προσδιορισμών δυσχέραινε τις ερευνητικές προϋποθέσεις και γι' αυτό η έρευνα μέχρι τώρα περιορίστηκε σε ένα έντονα περιγραφικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη μέχρι σήμερα δεν έχουν εξασφαλισθεί, στις περισσότερες περιπτώσεις, ούτε οι ελάχιστες προϋποθέσεις για τη μελέτη της συγκρότησης του «περιφερειακού χώρου», καθώς δε λειτουργεί ένα οργανωμένο στατιστικό σύστημα τήρησης και ενημέρωσης για την εξέλιξη των βασικών οικονομικών μεγεθών κατά χωρική μονάδα. Ο προσδιορισμός αυτών των βασικών οικονομικών μεγεθών και των ποιοτικών χαρακτηριστικών, όχι μόνο σε εθνική, αλλά και σε χωρική κλίμακα αποτελεί ένα πεδίο στο οποίο θα δοκιμαστεί η έρευνα, αφού μόνο αυτή η προσέγγιση τεκμηριώνει τα επιχειρήματα της πολιτικής για μια σχεδιασμένη ανάπτυξη. Ένεκα αυτού του λόγου είναι απαραίτητο η γνώση και η ερμηνεία των συνιστωσών που συγκροτούν την ελληνική οικονομία να προσδιοριστούν και σε κλίμακες μερικότερες της εθνικής. Η δοκιμασία αυτή δεν ανάγεται σε μια πολιτική επικαιροποίηση παρόμοιων αιτημάτων, αλλά αποτελεί μέρος της κατανοητικής υπόστασης της οικονομικής επιστήμης.

Η μελέτη αυτή είναι μια εμπειρική ανάλυση που αποσκοπεί να αναδείξει τα χαρακτηριστικά της κρατικής πολιτικής και να τα αξιοποιήσει σε μια σύν-

θεση που θα υπερβαίνει το περιβάλλον των εμπειριστικών προσεγγίσεων. Επιχειρήθηκε δηλαδή να καλυφθούν οι απαιτήσεις για μια συνθετική περιγραφικότητα, που θα αποκάλυπτε το είδος και τις σχέσεις που διαμορφώνει η κρατική πολιτική κατά χωρική μονάδα και θα επέτρεπε να διασυνδεθούν αυτές οι διαπιστώσεις με οικονομικά, πολιτικά και ιδεολογικά μορφώματα που σχηματίζονται σε αναφορά με αυτή.

Αυτό το εγχείρημα απαιτούσε δύο τουλάχιστον προϋποθέσεις: πρώτον απαιτούσε μια πλήρη πρόσβαση και οργάνωση του υφιστάμενου στατιστικού υλικού και των σχετικών μελετών που έχουν εκπονηθεί. Απαιτούσε επίσης ευχέρεια στη χρήση και γνώση όλων των σύγχρονων μεθόδων περιφερειακής ανάλυσης και των στατιστικών τεχνικών που χρησιμοποιούνται διεθνώς, καθώς και των ορίων της αναλυτικής τους εμβέλειας. Δηλαδή ο προσανατολισμός της έρευνας απαιτούσε τεράστιας έκτασης και ποιότητας αναλυτική εργασία, η οποία προϋπέθετε ένα γνωστικό υπόβαθρο που αφορούσε ένα ευρύτατο φάσμα, με αφετηρία την ύπαρξη ή όχι στατιστικών στοιχείων, τη διαμόρφωση και αξιοποίησή τους από εξειδικευμένα μέσα στατιστικής ανάλυσης, τις θεωρητικές επεκτάσεις και τη συνθετική τους αξιοποίηση. Μάλιστα αυτά αρχίζουν να συναρτώνται με τη δεύτερη προϋπόθεση που απαιτούσε η εργασία, δηλαδή μια γενική παιδεία που να αναφέρεται στις δομές, τις τάσεις και τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας. Αυτή η γνώση θα αποτελούσε την προϋπόθεση για τη σύνθεση των συμπερασμάτων και των τάσεων που ίσως διαφανούν σε μια λανθάνουσα μορφή από την ανάλυση που θα είχε προηγηθεί.

Η εμπειρική ανάλυση αναφέρεται στις πληρωμές του Π.Δ.Ε. για δώδεκα χρόνια, την περίοδο 1976-87. Η πρωτότυπη μεθοδολογία που επιλέγεται οριοθετεί τόσο την ανάλυση καθεαυτή όσο και τις ιδιαίτερες επιδιώξεις της.

Αρχικά επισημαίνεται ότι στην Ελλάδα η «φιλολογία» για την περιφερειακή ανάπτυξη και την αναζήτηση των χωρικών συνισταμένων που συγκροτούν την υπόστασή της, καθώς επίσης ο επηρεασμός των συγκροτησιακών της στοιχείων για την πραγματοποίησή της, αναπτύσσεται και εντείνεται ταυτόχρονα με τη γενίκευση και παραμονή της οικονομικής ύφεσης και κρίσης. Η φιλολογία αυτή αντλεί τα επιχειρήματα και την έμπνευσή της από αντίστοιχες θεωρίες που καθιστούν διαρκή την παρουσία αυτού του αιτήματος, το οποίο λαμβάνει μια ορισμένη υπόσταση με τις πολιτικές που διαμορφώνονται και ασκούνται στα πλαίσια αυτών των θεωρητικοποιήσεων. Με την πάροδο του χρόνου ο όρος ή το αίτημα αυτό αποκτά και μια εντονότερη ιδεολογική φόρτιση, ώστε και αυτή να αποτελεί ένα μέρος της υπόστασης αυτού που ονομάστηκε «περιφερειακή ανάπτυξη». Η ποσοτική εξέταση των οικονομικών μεγεθών που συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη, τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά και οι διασυνδέσεις τους με το σύνολο των οικονομικών ροών, οι θεσμικές διευθετήσεις που διαμεσολαβούν την «πραγματοποίησή» της, οι ιδεολογικές μεταλλάξεις που συνοδεύουν τις ιδιαίτερες επιδιώξεις τους, η διασύνδεσή τους με τη γενικότερη οργάνωση, δομή και λειτουργία του πολιτικού συστήματος και οι συνέπειες που προκαλούν, αποτελούν ένα πεδίο ώριμου προβληματισμού και επίκαιρης και επιτακτικής διαύγασης.

Όλα αυτά αποτελούν επίσης αντικείμενο ιδιαίτερων αναφορών στην εργασία, όπου αναλύονται και τεκμηριώνονται διεξοδικά.

Στη συνέχεια προσδιορίζονται τα στοιχεία που καθιστούν ομοιογενή την περίοδο αναφοράς 1976-87, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύονται εκείνα που συγκροτούν τις δύο υποπεριόδους 1976-81 και 1982-87. Ακολούθως οριοθετείται

ακόμη αυστηρότερα το αντικείμενο μελέτης και οι υποθέσεις της εργασίας. Βασική υπόθεση της εργασίας αποτελεί η πίστη ότι η διερεύνηση τόσο των ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (Α.Ε.Π.Κ./Π.Δ.Ε.), όσο, και μάλιστα κυρίως, οι πληρωμές του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (Π./Π.Δ.Ε.) ως προς το ύψος, τη διαχρονική τους διαφοροποίηση και την κατανομή τους κατά κλάδο, κατά χωρική βαθμίδα και κατά περίοδο ερμηνεύουν και θεμελιώνουν συμπεράσματα για τις κρατικές πολιτικές που ασκήθηκαν για την «περιφερειακή ανάπτυξη». Τα συμπεράσματα είναι μάλιστα περισσότερο ισχυρά θεμελιωμένα αν ταυτόχρονα μελετώνται, αντίστοιχα με τα προαναφερθέντα, οι πληρωμές του Νομαρχιακού Προγράμματος (Π.Ν.Π.).

Η βασιμότητα των ισχυρισμών περί αιτίου/αιτιατού δεν ενισχύεται μόνο από τους σαφείς ρόλους που εναποτίθενται μέσω του προγραμματισμού σε αυτή την κατηγορία κρατικών πολιτικών, αλλά και από τις ιδιαίτερες ποιοτικές και ποσοτικές διασυνδέσεις των πληρωμών αυτής της κατηγορίας με άλλων ειδών κρατικές επεμβάσεις. Μάλιστα η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης αυτών των προγραμμάτων, τα θεσμικά όργανα που κινητοποιούν αυτές τις διαδικασίες, η εξουσιαστική ή συμβουλευτική τους βαρύτητα και η «ακτίνα» συμμετοχής τους στο σύνολο ή σε επιμέρους κονδύλια αποτελούν από μόνα τους πτυχές των κρατικών πολιτικών που αναδεικνύονται αυτόματα. Σε ένα διάγραμμα αναπαριστώνται οι διασυνδέσεις του Π.Δ.Ε. σε ένα σύστημα των κρατικών πολιτικών και αναδεικνύονται οι σημαντικότητες τόσο αυτού καθεαυτού, όσο και σε σχέση με τα υπόλοιπα μέρη του συστήματος. Οι ροές που αναπαριστούνται μελετώνται σε ειδικό μέρος ως προς την εμφάνιση των αποδεκτών αλλά και ως προς την ποσοτική τους έκφραση. Μάλιστα τονίζεται η σημασία που αποκτά ο σχολιασμός των πληρωμών και όχι των ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου. Η μελέτη αυτών των διασυνδέσεων ως προς τις πληρωμές αναδεικνύει ιδιαίτερες πτυχές της κρατικής πολιτικής που σε μια ανάλυση των ακαθάριστων επενδύσεων θα ήταν αδύνατο να διαφανούν.

Η μεθοδολογία αυτή εξασφαλίζει μια άριστης ποιότητας αναλυτική εργασία καθώς επίσης μια σύνθεση που υπερβαίνει το περιβάλλον μιας ποσοτικοποίησης, έτσι ώστε για τη διερεύνηση των χαρακτηριστικών της κρατικής πολιτικής τόσο γενικά, όσο και ειδικότερα σε ένα αυστηρότερα οριοθετημένο πεδίο όπου αυτή λαμβάνει χωρική έκφραση, η ανάδυση αδιαφανειών και συγκυλίψεων, νομοτελειών και μεταλλάξεων, να μην μπορεί να αποσκοπεί σε μια τελεολογική καθυπόταξη ούτε σε μια παραθετική συμπερασματολογία. Περισσότερο βάρυνε η διαδικασία της αναλυτικής σκέψης και αυτή καθόρισε το περιβάλλον της δημιουργικής της εκδίπλωσης.

Τα επιμέρους μέρη και κεφάλαια συγκροτούν μια ολότητα αλλά και αυτονομούνται ως πεδία ιδιαίτερων εξειδικεύσεων. Γι' αυτό η μελέτη από τη μια προϋποθέτει την υπάρχουσα ερευνητική υποδομή και την αφομοιώνει, ενώ από την άλλη δημιουργεί διασυνδέσεις προς περαιτέρω διερευνήσεις.

Το κύριο σώμα της μελέτης αποτελείται από επτά μέρη, εκτός του εισαγωγικού στο οποίο οριοθετείται το αντικείμενο και διατυπώνεται ο μεθοδολογικός προσανατολισμός και οι αναλυτικές τεχνικές.

Στο πρώτο μέρος αποτυπώνεται η συζήτηση που αναφέρεται στη γνωσιοθεωρητική συγκρότηση και την ιστορικότητα του όρου και του περιεχομένου της «περιφερειακής ανάπτυξης» στα πλαίσια ευρύτερων corpus της οικονομικής σκέψης. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην ιστορική διάσταση της θεωρίας καθώς επίσης στη σταδιακή επικαιροποίηση αυτού του σημαίνοντος. Η

ένταξη της ανάλυσης του κράτους είναι σύμφυτη αυτού του προβληματισμού αφού αυτό αποτελεί συγκροτησιακό στοιχείο της υπόστασης της θεωρίας, είτε αυτή αναφέρεται ρητά στους ρόλους που του εναποθέτει (κατά συνέπεια δημιουργεί εκ παραλλήλου μια θεωρία για την οντολογία του κράτους), είτε υπεκφεύγει θεωρώντας ότι μπορεί να το ουδετεροποιεί (αλλά και με αυτό τον τρόπο παίρνει θέση επίσης για την οντολογία του κράτους). Η συζήτηση αυτή αποσκοπεί στην απεμπλοκή από την ακινητοποίηση που μπορεί να προκαλέσει μια προσκόλληση σε προκατασκευασμένα ερμηνευτικά σχήματα, ενώ επιφυλάσσει ένα γνωστικό υπόβαθρο για εναργέστερες συνθέσεις.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται μια πρώτη προσέγγιση σε ποσοτικά μεγέθη που στοιχειοθετούν τις τάσεις και εξελίξεις κυρίως των επενδύσεων για μια μεγάλη χρονική διάρκεια. Συνακόλουθα επιχειρείται μια περιοδολόγηση της εξέλιξης της ελληνικής οικονομίας. Στη συνέχεια προσδιορίζονται ακριδέστερα ορισμένα χαρακτηριστικά της οικονομικής συγκυρίας μετά το 1973, δηλαδή προσδιορίζονται οι εκφράσεις της κρίσης που διαρκεί σε ολόκληρο το χρονικό ορίζοντα αναφοράς της μελέτης. Γίνεται διάκριση των στοιχείων που συναπαρτίζουν το δημόσιο τομέα και ποσοτικοποιούνται οι ροές οικονομικών πόρων που καθένας διαμεσολαβεί, ενώ ανακύπτουν σημαντικές επισημάνσεις που δίνεται η πρώτη ερμηνεία τους. Το μέρος αυτό κλείνει με την ανάδειξη των βασικών επικαθορισμών της πολιτικής πληρωμών από το Π.Δ.Ε., και πριν ακόμη εισαχθεί η διερεύνηση του παράγοντα χώρος σχολιάζονται οι δυσκολίες και οι περιορισμοί από την ένταξή του.

Στο τρίτο μέρος εμφανίζεται για πρώτη φορά η διάσταση της χωρικής κλίμακας. Διευκρινίζονται αναλυτικά οι δυσκολίες, οι περιορισμοί, η μεθοδολογία και οι τεχνικές. Στο μέρος αυτό οι αναλύσεις αφορούν τις συνολικές πληρωμές του Π.Δ.Ε. για δώδεκα χρόνια και εφαρμόζονται όλες οι στατιστικές μέθοδοι περιφερειακής ανάλυσης κατά χωρική βαθμίδα. Τα ερωτήματα που προκαλούνται και τα συμπεράσματα που στοιχειοθετούνται αφορούν τη διαχρονική διερεύνηση των μεταβολών της πολιτικής κατά κλάδο, τη διαφοροποίηση και ερμηνεία της πολιτικής κατά περίοδο και τα αίτια από τα οποία προκύπτει το συνολικό διαφοροποιητικό αποτέλεσμα και ο σχολιασμός τους, ο έλεγχος του χωρικά αναδιανεμητικού χαρακτήρα των δημόσιων δαπανών, και τέλος, ο προσδιορισμός συμπεριφορών όσων αφορά τη χωρική διασπορά κλάδων και την κλαδική σύνθεση περιοχών.

Στο τέταρτο μέρος σκιαγραφούνται ποιοτικά χαρακτηριστικά των δαπανών κατά κλάδο και κατηγορία καθώς και κατά νομό, ενώ στη συνέχεια ομαδοποιούνται οι νομοί με βάση τη συμμετοχή τους στην κατανομή των πληρωμών κατά περίοδο και αναδεικνύονται οι σχέσεις που συναρτούν το ύψος των πληρωμών κατά νομό με το είδος των κρατικών επεμβάσεων. Διαφαίνεται πλέον ποιοι κλάδοι έχουν έντονη χωρική συγκέντρωση και πού, ποιοι έχουν έντονη χωρική διασπορά, πώς, πόσο, τότε και για ποιους νομούς μετασχηματίζεται η βαρύτητα της άμεσης κρατικής παρέμβασης κατά νομό και περίοδο από τις έμμεσες κρατικές πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα». Ελέγχεται και ερμηνεύεται το ύψος και η χωρική διασπορά αυτού του κονδυλίου, ενώ συναρτάται η ποσοστιαία υπόστασή του στο σύνολο των πληρωμών κατά νομό με βάση τη συμμετοχή του νομού στη συνολική κατανομή, και διασυνδέονται αυτές οι διαπιστώσεις με τη μορφή της οργάνωσης του πολιτικού συστήματος και των θεσμών πολιτικής εκπροσώπησης και των αλλαγών τους κατά περίοδο.

Στο πέμπτο μέρος αναλύεται διεξοδικά η κατηγορία πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα». Προσδιορίζεται και ερμηνεύεται η σημασία του σχετικού

τους μεγέθους στο σύνολο των πληρωμών του Π.Δ.Ε. Διερευνάται η διακύμανση του σχετικού τους ύψους κατά περίοδο και νομό, καθώς και η ετήσια μεταβολή τους, σε σχέση τόσο με τη μεταβολή του συνόλου των πληρωμών, όσο και με τη μεταβολή των άμεσων πληρωμών. Ακολουθώντας μελετώνται οι θεσμικές μορφές που διαμεσολαβούν την κατανομή αυτού του κονδυλίου, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στη διαχρονική μεταβολή τους. Επισημαίνεται τέλος η σχετικά μικρή απόκλιση του ύψους τους κατά νομό. Από αυτό συμπεραίνεται η «ομοιογενοποιητική διαχωρική λειτουργία» του, δηλαδή η εξασφάλιση ενός *πίπιπυμ* επιπέδου δαπανών κατά νομό ώστε να επιτελούνται οι απαραίτητες οικονομικές λειτουργίες σε όλες τις χωρικές βαθμίδες. Στη συνέχεια αξιοποιήθηκαν τα στοιχεία του αρχείου όπου διατίθεται η κατανομή των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» κατά νομό και κλάδο 1984-87. Έτσι υπολογίστηκαν το πρότυπο της χωρικής και κλαδικής κατανομής τους κατά νομό ώστε να εκτιμηθεί η «χωρική συγκέντρωση των κλάδων» και η «κλαδική σύνθεση των περιοχών». Για να είναι περισσότερο εμπεριστατωμένα αυτά τα συμπεράσματα υπολογίστηκε και ο συντελεστής συμμετοχής. Η δομή αυτή αντιπαραβλήθηκε και συγκρίθηκε με εκείνη που είχε προκύψει από την αντίστοιχη διερεύνηση της κατανομής των πληρωμών του συνολικού προγράμματος. Στη συνέχεια ελέγχθηκε η απόκλιση των μεταβολών κατά έτος από το μέσο όρο των ετών, και οι υπολογισμοί αυτοί αφορούσαν τόσο το σύνολο των δαπανών, όσο και τις δαπάνες στους επιμέρους κλάδους. Τέλος υπολογίστηκε η απόκλιση της συμμετοχής των χωρικών μονάδων από το μέσο του συνόλου των πληρωμών για ολόκληρη την περίοδο (1984-87), εκτιμήθηκε η στατιστική της σημαντικότητα και ερμηνεύτηκε το διαφοροποιημένο ύψος της κατά νομό.

Στο έκτο μέρος μελετήθηκαν το είδος και οι επιπτώσεις κατά νομό από την άσκηση επεκτατικής ή περιοριστικής κρατικής πολιτικής, ανάλογα με την περίοδο κατά την οποία ασκήθηκαν. Παρατηρήθηκε σε προηγούμενα μέρη ότι παρά τη γενικευμένη κρίση και οικονομική ύφεση που κυριαρχεί κατά τη διάρκεια ολόκληρης της περιόδου 1976-87, κατά τις περιόδους 1976-81 και 1982-87 υπάρχουν έτη στα οποία ασκείται μια σχετικά επεκτατική κρατική πολιτική ή μια περιοριστική δημοσιονομική πολιτική. Οι πολιτικές αυτές επισημαίνονται από αντίστοιχες μεγεθύνσεις ή περικοπές του όγκου των χρηματικών πόρων. Επομένως για την περίοδο 1976-81 κατά την άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής μελετάται ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται τα αυξημένα κονδύλια κατά νομό σε άμεσες πληρωμές και σε πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα». Πού είναι αναλογικά αυτές περισσότερες, στους νομούς με μικρή συμμετοχή στο σύνολο των πληρωμών του προγράμματος ή στους λιγότερο ευνοημένους νομούς; Η πολιτική αυτή άραγε διαφοροποιεί και πόσο το ποσοστό της χωρικής συμμετοχής σε όλων των κατηγοριών τις πληρωμές; Τα αντίστροφα ελέγχονται για το έτος της περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Αντίστοιχα για την περίοδο 1982-87 μελετώνται όλες οι προαναφερθείσες σχέσεις που διαμορφώνει η άσκηση επεκτατικής ή περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Για να προκύψει το έβδομο και τελευταίο μέρος προηγήθηκε μια μεγάλης έκτασης υπολογιστική εργασία. Στο μέρος αυτό το κονδύλιο των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» έχει ανακατανεμηθεί κατά νομό και κλάδο και έχει αθροιστεί με το αντίστοιχο των άμεσων πληρωμών. Κατά συνέπεια στον πίνακα που προκύπτει αποτυπώνονται οι πραγματικές πραγματοποιηθείσες πληρωμές κατά έτος και για το σύνολο των ετών 1984-87. Με αυτό τον τρόπο κατέστη δυνατόν να ελεγχθεί η αντιφατικότητα της πολιτικής αυτών των ετών. Συ-

γκεκριμένα μετρήθηκαν οι αποστάσεις των ετών από το μέσο όρο της τετραετίας καθώς και η στατιστική σημαντικότητα αυτών των αποκλίσεων. Αυτή η εργασία αφορούσε τόσο το σύνολο των πληρωμών όσο και τα αντίστοιχα ποσά των επιμέρους κλάδων. Διαπιστώθηκε ότι η πολιτική ήταν εντελώς αντιφατική αφού η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική των δύο πρώτων χρόνων ανατρέπεται τα δύο επόμενα. Ακολουθώς ελέγχεται το πρότυπο της χωρικής και κλαδικής κατανομής των αθροιστικών πληρωμών ώστε να διαφανεί η χωρική συγκέντρωση κλάδων και η κλαδική σύνθεση των περιοχών. Γι' αυτό το λόγο υπολογίζονται και οι τιμές του συντελεστή συμμετοχής. Τέλος ελέγχονται οι χωρικές αποκλίσεις που προκαλούνται από την κατανομή των πληρωμών.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνθεση όλων των αναλύσεων και των επιμέρους διαπιστώσεων που προηγήθηκαν. Η κατάληξη δεν είναι μια στερεότυπη συμπερασματολογία αλλά πεδίο προβληματισμού για εκτενέστερες εξειδικεύσεις.

* * *

Southern Europe in the Post-Fordist Era: The case of Greece,
M. Phil Thesis, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1989.

Θ. Πελαγίδης

Από τα τέλη της δεκαετίας του '60, η παγκόσμια οικονομία, μετά από μια 25ετή περίοδο ανάπτυξης βασισμένη σε φορντιστικά παραγωγικά πρότυπα και κεϋνσιανές οικονομικές πολιτικές, περνά σε μια μακρά περίοδο επιβραδυνόμενων ρυθμών ανάπτυξης (ύφεση) και στασιμότητας. Το μεταπολεμικό «καθεστώς συσσώρευσης» της μαζικής παραγωγής-μαζικής κατανάλωσης το οποίο εξασφάλιζε την ομαλή χρήση του κοινωνικού προϊόντος βάσει των αυξήσεων της παραγωγικότητας, εμφάνισε τα πρώτα σημάδια εξάντλησης. Μαζί μ' αυτό ο αντίστοιχος «τρόπος ρύθμισης», δηλαδή όλο εκείνο το θεσμικό πλαίσιο το οποίο εξασφάλιζε την ομαλή λειτουργία του φορντικού «καθεστώτος συσσώρευσης», ερχόταν συνεχώς σε αντίθεση με το τελευταίο.

Συγκεκριμένα, ο μονοπωλιακός «τρόπος ρύθμισης» που βασίστηκε: α) στο βαθμό, τρόπο και φύση της επέμβασης του κεϋνσιανού κράτους, β) σε ανάλογες νομοματικές ρυθμίσεις και μηχανισμούς, γ) στην ανάλογη κατανομή των κερδών και των πιστώσεων ανάμεσα στο κεφάλαιο και τέλος δ) σε θεσμούς που ρύθμισαν το ύψος των μισθών, τη διάρκεια και την εν-τατικότητα της εργασιακής ημέρας καθώς και την αναπαραγωγή των συνθηκών εργασίας, αμφισβητήθηκε έντονα από την οικονομική βάση, η οποία από τις αρχές της δεκαετίας του '80 αναδομείται, επιζητώντας νέους, αντίστοιχους «τρόπους ρύθμισης».

Η θεωρητική ανάλυση του φορντικού «καθεστώτος συσσώρευσης» και «τρόπου ρύθμισης» μέσα από μια ιστορική saga, η περίοδος της κρίσης του και ο ρόλος των χωρών του «περιφερειακού φορντισμού» —μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα— αλλά κυρίως οι εναλλακτικές στρατηγικές εξόδου από την κρίση στους μετα-φορντικούς καιρούς της δεκαετίας του '80, καθώς και οι προοπτικές εφαρμογής τους στην Ελλάδα —χώρα του Ευρωπαϊκού Νότου— αποτελούν το αντικείμενο της διατριβής.

Μέσα στο παραπάνω πλαίσιο και χρησιμοποιώντας τα θεωρητικά εργαλεία της «Σχολής της Ρύθμισης», επιχειρείται κατ' αρχήν μια κριτική ανάλυση του φορντικού μοντέλου μαζικής παραγωγής. Σημασία δίνεται στις τείλορια-

νές αρχές οργάνωσης εργασίας, που μαζί με την εισαγωγή των μηχανών στην παραγωγική διαδικασία, ανοίγουν το δρόμο για τη μαζική παραγωγή, αυξάνοντας θεαματικά την παραγωγικότητα. Η απουσία θεσμικών ρυθμίσεων απαραίτητων για την εξασφάλιση της ομαλής και απρόσκοπτης χρήσης του κοινωνικού προϊόντος βάσει των αυξήσεων της παραγωγικότητας, οδηγεί στην κρίση του '29.

Η επιτυχία του φορντισμού, που γίνεται περισσότερο φανερή στην περίοδο 1950-70, οφείλεται κατά κύριο λόγο σ' ένα καθεστώς εθνικών και διεθνών ρυθμίσεων που έχει ως κεντρική φιλοσοφία την απορρόφηση της κοινωνικής παραγωγής σε ρυθμούς ανάλογους των αυξήσεων της παραγωγικότητας. Έτσι, καθοριστικό ρόλο στη «χρυσή» μεταπολεμική περίοδο του φορντισμού θα παίξουν σε εθνικό πλαίσιο η κεϋνσιανή οικονομική πολιτική, η οποία χρησιμοποιεί το κράτος ως βασικό συντελεστή τόνωσης της ζήτησης και σε διεθνές πλαίσιο, οι διεθνείς οργανισμοί που —κάτω από την ηγεμονία των Η.Π.Α.— προωθούν το φορντικό πρότυπο ανάπτυξης και εξασφαλίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία του σε διεθνές επίπεδο. Στο σημείο αυτό, εξετάζεται κριτικά η άποψη του Lipietz που φαίνεται να υποεκτιμά τη συμβολή των διεθνών ρυθμίσεων στην επιτυχία του φορντισμού.

Στη συνέχεια, αφού προβάλλεται ως αιτία κρίσης του φορντικού «καθεστώτος συσσώρευσης» και «τρόπου ρύθμισης», η εξάντληση του φορντικού τρόπου απόσπασης υπεραξίας και οργάνωσης της παραγωγής, δίνεται έμφαση στο ρόλο χωρών του τρίτου κόσμου, που κυρίως στη δεκαετία του '70, λειτουργούν ως προσωρινή διέξοδος στα προβλήματα παραγωγικότητας του φορντισμού στο κέντρο. Έτσι, στις λεγόμενες χώρες του «περιφερειακού φορντισμού» —μεταξύ των οποίων, κατά τον Lipietz, χώρες του ευρωπαϊκού νότου όπως η Ελλάδα— προωθείται μια πολιτική ξένων επενδύσεων προς εκμετάλλευση του φτηνού εργατικού κόστους και των πρώτων υλών, που επιτρέπουν ικανοποιητικά κέρδη στο κεφάλαιο, αλλά και τη συνέχιση κεϋνσιανής πολιτικής στις χώρες του «κέντρου».

Οι χώρες του «περιφερειακού φορντισμού» παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά που χρησιμοποιήθηκαν ως κριτήρια/προϋποθέσεις για ξένες επενδύσεις. Παρουσιάζουν όμως και εσωτερικές ιδιομορφίες που —όπως υποστηρίζεται— καθόρισαν την πορεία των χωρών αυτών στη δεκαετία του '80, δηλαδή αφότου εφαρμόστηκαν συσταλτικές οικονομικές πολιτικές στις χώρες του «κεντρικού φορντισμού». Έτσι, το παράδειγμα της Νότιας Κορέας, είναι χαρακτηριστικό χώρας με επιτυχημένη πορεία στη δεκαετία του '80, σε αντίθεση με άλλες χώρες του «περιφερειακού φορντισμού» που, μετά την εφαρμογή μονεταριστικής πολιτικής στο «κέντρο» μπαίνουν σε βαθιά κρίση που χαρακτηρίζεται από υπερδιόγκωση του εξωτερικού χρέους (όρα Μεξικό, Αργεντινή κ.τ.λ.). Λόγω αυτής της διαφοροποιημένης εξέλιξης, θεωρούμε την ενοποίηση όλων αυτών των χωρών κάτω υπό τον όρο «περιφερειακός φορντισμός» —που κάνει ο Lipietz — προβληματική.

Πέρα από τις παραπάνω αντιρρήσεις, η τοποθέτηση χωρών όπως η Ελλάδα, στο μοντέλο του «περιφερειακού φορντισμού» καθίσταται επιπλέον προβληματική, καθώς στην προκειμένη περίπτωση διαπιστώνεται ότι οι ξένες επενδύσεις στόχευαν βασικά στην εσωτερική αγορά και όχι στην παραγωγή για εξαγωγή. Διαπιστώνεται ακόμη μεταξύ των άλλων, απουσία «αιματοδαμμένης τείλοροποίησης», βασικού χαρακτηριστικού χωρών του «περιφερειακού φορντισμού». Παρ' όλ' αυτά, στην ελληνική περίπτωση, παρουσιάζονται κάποια χαρακτηριστικά χώρας «περιφερειακού φορντισμού», όπως η παρουσία

κάποιων παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων και ενός τοπικού εθνικού κεφαλαίου, η ύπαρξη μιας εσωτερικής αγοράς και η παρουσία μιας διογκωμένης μεσαίας τάξης, η δημιουργία όμως της οποίας θεωρείται ως αποτέλεσμα της ύπαρξης υψηλών άδηλων πόρων, που διογκώνουν τα μεσαία στρώματα και την εσωτερική αγορά αναπτύσσοντας έτσι μιας κάποιας μορφής μαζική κατανάλωση που όμως δεν αντιστοιχεί στις παραγωγικές δυνατότητες και τον ισχνό φορντικό χαρακτήρα των τοπικών βιομηχανικών δραστηριοτήτων.

Οι συστατικές οικονομικές πολιτικές και η περαιτέρω ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας στη δεκαετία του '80, μειώνουν δραστικά τους άδηλους πόρους και η βιομηχανική δραστηριότητα συρρικνώνεται συνεχώς, παρασυρόμενη και από την είσοδο της χώρας στην ΕΟΚ που εξαλείφει προοδευτικά το υφιστάμενο καθεστώς προστασίας. Έτσι, η Ελλάδα, παρ' όλες τις σημαντικές διαφορές της με το μοντέλο του «περιφερειακού φορντισμού» του Lipietz, παρουσιάζει εξέλιξη παρόμοια με αυτή των χωρών του «περιφερειακού φορντισμού» που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα στη δεκαετία του '80.

Το δεύτερο μέρος της διατριβής, διερευνά και αναλύει τα χαρακτηριστικά της μεταφορντικής εποχής αντιπαραθέτοντάς τα με αυτά του φορντισμού. Κεντρικό χαρακτηριστικό των «νέων καιρών», η λεγόμενη «ευελιξία» (Flexibility), τόσο στην παραγωγή, όπου και παίρνει διάφορες μορφές —τοπικών κυρίως— ευέλικτων βιομηχανικών συστημάτων, όσο και σε θεσμούς, μεταξύ των οποίων το κράτος, τα κόμματα, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς και τα εναλλακτικά πολιτικά καθεστώτα που ρυθμίζουν τις νέες παραγωγικές δομές (νεοφιλελεύθερο-Μ. Βρετανία και σοσιαλδημοκρατικό-Σουηδία).

Νέο-φορντισμός ή μετα-φορντισμός (Aglietta, Sayer, Muttay, Jessop), βιομηχανική τομή (Piore-Sabel), νέο τεχνοοικονομικό παράδειγμα (Perez Freeman), ευέλικτη συσσώρευση (Schoenberger), ευέλικτη παραγωγή (Scott) ευελιξία (Boyer), ευέλικτη εξειδίκευση (Amin, Schmitz), αποδιοργανωμένος καπιταλισμός (Offe, Lash and Urry), ευέλικτες ακαμψίες (Dore), αποτελούν ίσως μια βασική αναφορά στο πάνθεον των συγγραφέων και των όρων που χρησιμοποιούν για να εκφράσουν το νέο «καθεστώς συσσώρευσης».

Στη διατριβή, παρ' όλες τις διαφορετικές τοποθετήσεις και τη χρησιμοποίηση διαφορετικών όρων, έγινε προσπάθεια να επισημανθούν τα κύρια χαρακτηριστικά των μετα-φορντικών καιρών. Σια πλαίσια αυτής της προσπάθειας, εξετάσαμε τις μεταβολές α) στην παραγωγή, που χαρακτηρίζονται από μίαν αυξανόμενη σημασία των «οικονομιών στόχου» (Scope economies) τόσο μέσα στην επιχείρηση όσο και μεταξύ των επιχειρήσεων (υ-περγολαβία), β) στην τεχνολογία, με την παραγωγική χρησιμοποίηση της πληροφορίας και τη λειτουργία της πολυ-μηχανής, γ) στη σημασία για παραγωγή διαφοροποιημένων προϊόντων και στο design, δ) στη σημασία της πληροφορίας ως παραγωγικής εισροής, ε) στη μετα-τείλορική οργάνωση της διαδικασίας παραγωγής, καθώς προωθείται μια απομάκρυνση από τη λογική της κατάτμησης, της απλοποίησης και της τυποποίησης των καθηκόντων εργασίας, στ) στο σύστημα αμοιβής εργασίας, στο δυϊσμό της αγοράς εργασίας, αλλά και στο νέο πρότυπο του εξειδικευμένου εργάτη, ζ) στις νέες ευέλικτες οργανωτικές δομές και συστήματα διαχείρισης, η) στο νέο, σημαντικό ρόλο του χρήστη, οι επιλογές του οποίου αποκτούν καθοριστική σημασία για τις επιχειρήσεις, θ) στην εφαρμογή στην παραγωγή και στη διανομή του *just in time*, που στοχεύει σε λιγότερα *stocks* και χαμένους χρόνους και τέλος ι) στη στρατηγική σε σχέση με τον ανταγωνισμό, όπου ιδιαίτερη έμφαση δίνεται πλέον στην καινοτομία ως καθο-

ριστικού παράγοντα που κρίνει την ανταγωνιστική ικανότητα της επιχείρησης.

Το παράδειγμα της «Τρίτης Ιταλίας», φανερώνει τη στενή σχέση ανάμεσα στην «ευέλικτη εξειδίκευση» και στις μικρές επιχειρήσεις, που λόγω του μεγέθους τους, της οργανωτικής δομής τους, του υψηλά εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού και των συστημάτων συνεργασίας μεταξύ των, φαίνεται να ευνοούνται περισσότερο απ' τις τεχνολογικές και οικονομικές αλλαγές και να προσαρμόζονται πολύ πιο εύκολα σε νέες παραγωγικές συνθήκες ή ποιοτικές και ποσοτικές μεταβολές της ζήτησης απ' ό,τι μεγάλες επιχειρήσεις με άκαμπτες γραφειοκρατικές δομές. Με βάση τη μελέτη της Α. Lyberaki για τις μικρές επιχειρήσεις και την «ευέλικτη εξειδίκευση» στην Ελλάδα, η διατριβή επικεντρώνεται σε μέτρα πολιτικής, αναγκαία για την προώθηση ενός μοντέλου ανάπτυξης με ιδιαίτερο ρόλο στις ΜΜΕ και στο κράτος.

Μια τέτοια πολιτική, θεωρείται πως πρέπει να αφορά: α) την εισαγωγή και εφαρμογή νέων ευέλικτων τεχνολογιών, β) τη συνεχή εκπαίδευση των εργαζομένων έτσι ώστε ευέλικτα ν' αλλάζουν μέθοδο και αντικείμενο εργασίας, γ) την εξασφάλιση συνθηκών στην αγορά εργασίας τέτοιων που να προωθούν τον ανταγωνισμό μέσω της καινοτομίας κι όχι μέσω της συμπίεσης των μισθών, δ) την ενσωμάτωση της παραοικονομίας σε υγιείς παραγωγικές δραστηριότητες και ε) τον ιδιαίτερο ρόλο που θα πρέπει να έχει ένα νέο, αναδομημένο κράτος με ευέλικτη δομή και λειτουργία σε τοπικό επίπεδο, έτσι ώστε να συμβάλει ουσιαστικά στην προώθηση και λειτουργία ενός ευέλικτου βιομηχανικού μοντέλου.

Σε μια τέτοια προοπτική, όσον αφορά το κράτος, είναι αναγκαία μια πολιτική αναδόμησής του που να στοχεύει στη διάλυση των γραφειοκρατικών άκαμπτων δομών του και πελατειακών σχέσεων. Μια πολιτική προς αυτή την κατεύθυνση, πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα που θα δημοκρατικοποιήσουν και θα αποκεντρώσουν το κράτος και θα κάνουν πιο ευέλικτη τη δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, στη διατριβή προτείνονται μέτρα που θα προωθήσουν τον πλουραλισμό στην παροχή των κρατικών υπηρεσιών, έτσι ώστε ο χρήστης να μπορεί να επιλέγει ανάμεσα σε δημόσια αγαθά και υπηρεσίες προκρίνοντας τα καλύτερα. Για το σκοπό αυτό, μεταξύ των άλλων προτείνεται η δημιουργία μικρών ευέλικτων δημόσιων εταιρειών που θα λειτουργούν μέσα σε πλαίσια «αγοράς» δημόσιων αγαθών, έτσι ώστε και οι χρήστες να έχουν δυνατότητα επιλογής, αλλά και οι κρατικοί/κοινωνικοί παραγωγοί ν' ανταγωνίζονται για να παράγουν το καλύτερο δυνατό προϊόν ή υπηρεσία. Όσον αφορά την εισαγωγή της ευελιξίας στη δημόσια οργάνωση και διοίκηση, προτείνονται μεταβολές τόσο στη μισθωτή σχέση, όσο και στις αρχές πρόσληψης, με σκοπό πάντα τη δημιουργία ευελιξίας στη δομή και του κράτους και ιδιαίτερα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ελληνική οικονομία και κοινωνία αντιμετωπίζει βαθιά κρίση, κάτι που κάνει επιτακτική τη διαμόρφωση μιας πολιτικής εξόδου απ' αυτήν. Θέση της διατριβής αποτελεί ότι οι μετα-φορντικοί καιροί παρουσιάζουν χαρακτηριστικά και δυνατότητες που είναι ανάγκη να λάβει υπόψη κάθε εναλλακτική στρατηγική ανάπτυξης. Έτσι, η συνεισφορά της διατριβής συνίσταται στο να καταδείξει το βαρύνοντα ρόλο του κράτους και των ΜΜΕ στους μετα-φορντικούς καιρούς και να υποδείξει μέτρα πολιτικής που μπορούν να κάνουν εφικτή μια αναπτυξιακή στρατηγική για την Ελλάδα, βασισμένη στην εφαρμογή της ευελιξίας στις ΜΜΕ και το κράτος.

**Αξιολόγηση προγραμμάτων αναπλάσεων στην Ελλάδα
η περίπτωση της ανάπλασης των Εξαρχείων**
Μεταπτυχιακή Εργασία, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1990.

Στέλλα Χρησιτίδου

Η πολιτική αναβάθμισης των προβληματικών κεντρικών περιοχών των ελληνικών πόλεων, και ειδικά του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας, έχει διαμορφωθεί σχετικά πρόσφατα (στη δεκαετία του '80), με βάση τις κατευθύνσεις του Δομικού, Ρυθμιστικού (ΡΣΑ) και Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) της. Η πολιτική αυτή στοχεύει σε μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στο κέντρο της πόλης, με γνώμονα την ανάδειξη της ιστορικής φυσιογνωμίας του, την ανασυγκρότηση των υποβαθμισμένων κεντρικών γειτονιών και την τόνωση της χρήσης της κατοικίας, την οργάνωση της κυκλοφορίας με τη δημιουργία δικτύου πεζοδρόμων, κλπ. Οι ρυθμίσεις που προβλέπονται για την υλοποίηση αυτών των στόχων, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Σε ρυθμίσεις «αναχαίτισης της περαιτέρω αλλοίωσης των περιοχών» που περιλαμβάνουν το χαρακτηρισμό των διατηρητέων κτιρίων και την αναθεώρηση των τομέων συντελεστών δόμησης, και σε ρυθμίσεις «αποκατάστασης του πολεοδομικού, αρχιτεκτονικού και λειτουργικού χαρακτήρα των περιοχών» που περιλαμβάνουν την κυκλοφοριακή ρύθμιση, την αναθεώρηση των χρήσεων γης, την επαναφορά της κατοικίας, τις σημειακές παρεμβάσεις και τον εντοπισμό των δυνατοτήτων χωροθέτησης χρήσεων κοινωνικού εξοπλισμού, στις αντίστοιχες περιοχές. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια, από ειδικές μελετητικές ομάδες του ΥΠΕΧΩΔΕ, έχει ξεκινήσει η διαδικασία σύνταξης των μελετών παρέμβασης στις περιοχές του Θησείου, του Μεταξουργείου, του Ψυρρή, των Εξαρχείων κ.λπ. η οποία συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Βασικό αντικείμενο της μελέτης αυτής, είναι η διερεύνηση του χαρακτήρα, των κατευθύνσεων και των επιπτώσεων της νέας πολιτικής αναπλάσεων προβληματικών κεντρικών περιοχών της Αθήνας, μέσα από τη διεξοδική ανάλυση μίας «εν δυνάμει» παρέμβασης, της αναβάθμισης των Εξαρχείων. Τα ερωτήματα που θα μας απασχολήσουν, αφορούν όλες τις διαδοχικές φάσεις της πολεοδομικής επέμβασης (προγραμματισμός, μελέτη, υλοποίηση των έργων), τους φορείς που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα σ' αυτή τη διαδικασία, και τις αρχικές επιπτώσεις της στο πολεοδομικό και κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον της περιοχής.

Η μελέτη διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Το πρώτο μέρος ασχολείται με την εξέλιξη της πολιτικής αναπλάσεων στις δυτικές καπιταλιστικές χώρες. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στο ρόλο που προσλαμβάνουν οι αναπλάσεις κεντρικών περιοχών στη δεκαετία του '80 σαν κυρίαρχες πολεοδομικές πρακτικές, μέσα στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης του αστικού χώρου και της κρατικής πολιτικής ρύθμισής του. Στο δεύτερο μέρος αναλύονται οι νέες κατευθύνσεις της πολεοδομικής πολιτικής στην Ελλάδα που χαράσσονται μέσα από το ΡΣΑ και ΓΠΣ της Αθήνας, και αφορούν άμεσα τις επεμβάσεις αναβάθμισης κεντρικών περιοχών της. Παράλληλα, εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αντίστοιχες επεμβάσεις, όσον αφορά τους φορείς, τις πολεοδομικές ρυθμίσεις και μηχανισμούς παρέμβασης. Το τρίτο μέρος της μελέτης διερευνά ένα τυπικό δείγμα αυτής της πολιτικής, την «αναβάθμιση των Εξαρχείων».

Η επιλογή της περιοχής Εξαρχείων, ως περίπτωσης προς διερεύνηση,

ήταν κατά κάποιον τρόπο αναπόφευκτη, λόγω του ότι αποτελεί μία από τις λιγότες επεμβάσεις «ανάπλασης-αναβάθμισης» κεντρικής περιοχής που έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα, ή μάλλον που βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησής τους. Η περιοχή Εξαρχείων έχει ένα επιπλέον ενδιαφέρον, λόγω του ότι αποτελεί μία «τυπική» παραδοσιακή περιοχή κατοικίας στις παρυφές του κέντρου, η οποία παρ' όλες τις τοπικές και υπερτοπικές χρήσεις που συγκεντρώνει (τοπικό-υπερτοπικό εμπόριο, κέντρο ψυχαγωγίας όλης της Αθήνας, τόπος επαγγελματικής δραστηριότητας, καλλιτεχνική και πολιτιστική κίνηση, κέντρο διανοήσης κλπ.). διατηρεί μέχρι σήμερα το χαρακτήρα της, ως περιοχή κατοικίας. Αν μιλήσουμε με τους όρους της λειτουργιστικής πολεοδομικής ανάλυσης, είναι μια από τις λίγες περιοχές της Αθήνας, η οποία εκπληρώνει και τις πέντε επίσημες πολεοδομικές λειτουργίες, δηλαδή την κατοικία, την εργασία, την εκπαίδευση, την αναψυχή, και την κυκλοφορία. Παράλληλα, η «πολεοδομική παρέμβαση» στην περιοχή Εξαρχείων, αποτελεί ένα μοναδικό δείγμα κρατικής παρέμβασης στο χώρο, που εστιάζεται σε πολλαπλά επίπεδα. Τις «επιχειρήσεις Αρετής» και επεμβάσεις της Αστυνομίας στην περιοχή, τις διαδέχεται η «πολεοδομική παρέμβαση αναβάθμισης της περιοχής», η οποία δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα σε κοινωνικούς στόχους όπως στην «αποθάρρυνση διάφορων περιθωριακών κοινωνικών ομάδων στη μονοπώληση και υποβάθμιση του χώρου», και η οποία με τη σειρά της ακολουθείται από την οικονομική αναζωογόνηση της περιοχής.

Μεθοδολογικά, η έρευνα οργανώνεται σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση, αναλύονται τα χαρακτηριστικά (ιστορικά, πολεοδομικά, κοινωνικοοικονομικά) της περιοχής. Στη δεύτερη φάση, ακολουθεί η διερεύνηση των πολυσύνθετων διαστάσεων της επέμβασης αναβάθμισής της, τόσο στο επίπεδο του προγραμματισμού της επέμβασης, σύνταξης της μελέτης και διατύπωσης των στόχων και επιδιώξεών της, όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής, υλοποίησης των έργων της ανάπλασης και των επιπτώσεών της στην περιοχή. Η ανάλυση αυτή στηρίζεται κατά βάση σε στοιχεία εμπειρικής έρευνας που περιλαμβάνει: την καταγραφή των χρήσεων γης και κτισμάτων της περιοχής, τις συνεντεύξεις με αρμόδιους φορείς (Α' Διαμέρισμα Δήμου Αθηναίων, Επιτροπή Πολιτών Εξαρχείων κλπ.) και δειγματοληπτική έρευνα με ερωτηματολόγια προς τους κατοίκους της περιοχής (ενοικιαστές και ιδιοκτήτες). Η δειγματοληπτική έρευνα επέτρεψε αφενός την περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης στην περιοχή και την εξαγωγή κάποιων απαραίτητων στατιστικών συμπερασμάτων, και αφετέρου την καταγραφή των απόψεων των κατοίκων της περιοχής για την ανάπλαση.

Όπως αναφέραμε και προηγουμένως, η ανάπλαση των Εξαρχείων εντάσσεται στις πολεοδομικές παρεμβάσεις κεντρικών περιοχών της Αθήνας, μέσα στο πλαίσιο των κατευθύνσεων του Ρυθμιστικού και Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου της Αθήνας. Δεν είναι όμως τυχαίο το γεγονός ότι «η ανάπλαση των Εξαρχείων» προγραμματίζεται, ολοκληρώνεται η μελέτη και αρχίζουν τα έργα της πρώτης φάσης, μέσα σ' ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, με μία αστραπιαία ταχύτητα για τα ελληνικά δεδομένα. Η «πολεοδομική παρέμβαση» στην περιοχή Εξαρχείων έρχεται στο προσκήνιο σε μία ιδιαίτερα φορτισμένη πολιτική περίοδο (όπου κύριος πρωταγωνιστής είναι ο «χώρος» των Εξαρχείων), τον Απρίλη του 1986, ακολουθώντας τις «επιχειρήσεις Αρετής» που είχε εξαπολύσει η αστυνομία στην περιοχή. Με αυτή την έννοια η ανάπλαση των Εξαρχείων χρησιμοποιείται ως το κατάλληλο μέσο για την αναμόρφωση της εικόνας της περιοχής αυτή την περίοδο. Η μελέτη ανάπλασης, παρου-

σιάζεται ως «τετελεσμένο γεγονός», χωρίς καμία προηγούμενη συνεργασία με το Δήμο Αθηναίων και το Α' Διαμέρισμα. Επίσης, δεν υπάρχει καμία ενημέρωση των κατοίκων της περιοχής, πριν παρουσιαστεί δημόσια η μελέτη. Έτσι, η προχειρότητα και οι ασάφειες που χαρακτηρίζουν τη μελέτη ανάπλασης της περιοχής, πιστεύουμε ότι οφείλονται κατά ένα μεγάλο μέρος στη βεβιασμένη δημοσιοποίησή της.

Σύμφωνα με τη μελέτη «παρέμβασης στη περιοχή Μουσείο-Εξαρχεία-Στρέφη», η περιοχή Εξαρχείων θεωρείται ότι έχει «υποβαθμιστεί» λόγω της έλλειψης ισορροπίας χρήσεων στην περιοχή, της ελάττωσης των περιβαλλοντικών αξιών, και της απώλειας της φυσιογνωμίας της. Η παρέμβαση στην περιοχή προτείνεται να γίνει κατά φάσεις «για την εξασφάλιση της συναίνεσης των κατοίκων» και της «εφικτότητας των προτάσεων». Η πρώτη φάση αναφέρεται στις παρεμβάσεις-κλειδιά που θα λειτουργήσουν κατευθυντήρια στην πορεία της ανάπλασης.

Έτσι, στην πρώτη φάση της ανάπλασης οι βασικοί στόχοι που τίθενται, είναι η αποκατάσταση της ισορροπίας των χρήσεων που θα επιτευχθεί με το Δ/γμα χρήσεων γης, η ανάδειξη της ιστορικής και αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας της περιοχής που θα υλοποιηθεί με τη διατήρηση και αξιοποίηση των παραδοσιακών κτιρίων, και το ενδιαφέρον των κατοίκων στη χρήση της ίδιας της περιοχής τους, που θα επιτευχθεί με τα υπόλοιπα έργα ανάπλασης (πεζοδρομήσεις, διαμόρφωση πλατείας, λόφου Στρέφη κλπ.). Οι παρεμβάσεις-κλειδιά που προγραμματίζονται είναι: ο καθορισμός των χρήσεων γης κατά ζώνες, η κυκλοφοριακή ρύθμιση της περιοχής, η διαμόρφωση πλαισίου χρηματοδότησης και κινήτρων, ο χαρακτηρισμός ως διατηρητέων παραδοσιακών κτιρίων και ο καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης, ο επανασχεδιασμός της πλατείας Εξαρχείων και των προσβάσεων στο λόφο του Στρέφη, η εγκατάσταση εστιατορίου στην κορυφή του λόφου και η δημιουργία τριώροφου γκαράζ στην Τσοίτσα. Οι δύο τελευταίες προτάσεις, αποσύρθηκαν μετά από έντονες διαμαρτυρίες των κατοίκων της περιοχής.

Όσον αφορά το επίπεδο του προγραμματισμού, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι η μελέτη ανάπλασης παρ' όλο που αποσκοπεί στην παρέμβαση σε νευραλγικούς τομείς, όπως στις χρήσεις γης, στην κυκλοφορία, στην τόνωση της κατοικίας και στο κοινωνικό «γίγνεσθαι» της περιοχής, δε στηρίζεται σε μία αναλυτική καταγραφή και γνώση της υπάρχουσας κατάστασης στην περιοχή. Συγκεκριμένα, δεν υπάρχει αναλυτική καταγραφή των χρήσεων γης, της κυκλοφορίας, του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, της σύνθεσης του πληθυσμού της περιοχής, της εξέλιξης των τιμών γης κλπ. και κατά συνέπεια ούτε και προβλέψεις για κάποια μελλοντικά επιθυμητά μεγέθη.

Ο έλεγχος των χρήσεων γης είναι όντως ένα από τα πιο καυτά και δυσεπίλυτα προβλήματα μέσα στο σύνολο των παρεμβάσεων που προγραμματίζονται. Όπως έχει φανεί και από την εμπειρία της Πλάκας, ο έλεγχος των χρήσεων γης και ο προσανατολισμός τους προς κάποιες επιθυμητές κατευθύνσεις, είναι ένα πολύπλοκο θέμα που δεν μπορεί ν' αντιμετωπιστεί απλά και μόνο με κάποια αστυνομικά μέτρα. Στην περιοχή Εξαρχείων το όλο ζήτημα περιπλέκεται ακόμη περισσότερο, τη στιγμή που πρόκειται για μία κεντρική περιοχή κατοικίας, που ταυτόχρονα συγκεντρώνει ένα πλήθος από υπερτοπικές χρήσεις. Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια οι υπερτοπικές χρήσεις στην περιοχή, αυξάνονται αλματωδώς. Ένας μεγάλος αριθμός από τα παραδοσιακά κτίρια της περιοχής, καταλαμβάνεται από χρήσεις αναψυχής και από επαγγελματική στέγη, ενώ πολλά παραμένουν εγκαταλελειμμένα. Το ζήτημα είναι

ότι ενώ σαν στόχος της ανάπλασης τίθεται η τόνωση της κατοικίας στην περιοχή, μέσα στις προτάσεις του ΥΠΕΧΩΔΕ δεν περιλαμβάνονται κίνητρα που θα ενισχύσουν πράγματι τη χρήση της κατοικίας. Ο μεγάλος αριθμός παραδοσιακών κτιρίων που πρόκειται να χαρακτηρισθούν διατηρητέα, επιβάλλει μέτρα για την αποκατάστασή τους και τη λειτουργία τους ως σύγχρονες κατοικίες. Απαραίτητα είναι λοιπόν, είτε ουσιαστικά οικονομικά κίνητρα ώστε οι ίδιοι οι ιδιοκτήτες να αποκαταστήσουν τα κτίρια για κατοικία, είτε εκπόνηση ειδικού προγράμματος από το Δήμο με τη συμμετοχή των ιδιοκτητών, που θα αποδώσει σύγχρονες και φθηνές κατοικίες στους σημερινούς κατοίκους της περιοχής. Παράλληλα πρέπει να τονίσουμε ότι ενώ έχουν περάσει τρία χρόνια από την έναρξη των παρεμβάσεων ανάπλασης στην περιοχή, το Δ/γμα των χρήσεων γης δεν έχει ψηφιστεί ακόμη.

Όσον αφορά το στόχο της διατήρησης και ανάδειξης της ιστορικής και αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας της περιοχής, το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει διαμορφώσει έναν κατάλογο περίπου 250 κτιρίων που πρόκειται να χαρακτηρισθούν ως διατηρητέα στην περιοχή. Μέσα στα τρία χρόνια που έχουν περάσει, έχει χαρακτηριστεί με Π. Δ/γμα ένας μικρός μόνο αριθμός από αυτά τα κτίρια (γύρω στα 70). Παράλληλα δεν έχει γίνει καμία πρόβλεψη για την αγορά ορισμένων από αυτά τα κτίρια από μέρους του ΥΠΕΧΩΔΕ ή του Δήμου, έτσι ώστε να χρησιμοποιηθούν για κοινωνικό εξοπλισμό, προτού προχωρήσουν τα έργα ανάπλασης στην περιοχή. Ευνόητο είναι ότι μετά την «αναδάθμιση» της περιοχής θα έχουν στενέψει ακόμη περισσότερο τα περιθώρια και οι δυνατότητες του Δήμου αλλά και του Κράτους για απαλλοτριώσεις τέτοιων χώρων, τη στιγμή που οι αξίες γης θα έχουν αυξηθεί σημαντικά και οι χρήσεις τους θα έχουν καθοριστεί μέσα από την αγορά. Επίσης, μέσα στο μεγάλο διάστημα που μεσολαβεί για το χαρακτηρισμό των διατηρητέων κτιρίων (που έχουν ήδη προταθεί), οι ιδιοκτήτες των κτιρίων αυτών, ανάλογα με τις προσωπικές τους επιδιώξεις, προλαβαίνουν είτε να τα πωλήσουν, πράγμα που στις περισσότερες περιπτώσεις σημαίνει αλλαγή της χρήσης τους, είτε να τα κατεδαφίσουν, έτσι ώστε να εκμεταλλευτούν με μεγαλύτερο κέρδος το οικοπέδό τους, δίνοντάς το αντιπαροχή (μέσα στο 1988 έχουν κατεδαφιστεί 10 παραδοσιακά και υποψήφια «διατηρητέα» κτίρια).

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια οι αξίες γης στην περιοχή έχουν ανέβει κατακόρυφα, έχουν διπλασιαστεί και τριπλασιαστεί πολλές φορές. Παράλληλα εμφανίζεται μία έντονη κινητικότητα στις αγοραπωλησίες ακινήτων. Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία της δειγματοληπτικής έρευνας, ενώ στη δεκαετία του '70 παρατηρείται μία μικρή κάμψη στις αγορές ακινήτων, στη δεκαετία του '80 αυξάνονται και πάλι οι αγοραστές ακινήτων και οι νέοι ιδιοκατοικούντες στην περιοχή, γεγονός που εκφράζει κατά κάποιο τρόπο την άνοδο της ζήτησης για την περιοχή. Όσον αφορά τα ενοίκια, η κλίμακα που ακολουθούν ανέρχεται από τις 10.000 δραχμές ως πάνω από 40.000 δραχμές το μήνα, με ιδιαίτερη συγκέντρωση στο κλίμακιο 15.000-20.000 δραχμές. Έτσι, σήμερα τα ενοίκια δεν εμφανίζονται τόσο υψηλά σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές της Αθήνας, είναι όμως χαρακτηριστικό το γεγονός ότι μέσα στα τελευταία τρία χρόνια, στους περισσότερους ενοικιαστές έχει γίνει αύξηση ενοικίου, περισσότερη από τη νόμιμη.

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται κατ' επανάληψη στη μελέτη ανάπλασης Εξαρχείων και γενικότερα σε τέτοιου είδους επεμβάσεις εξυγίανσης των αστικών κέντρων, είναι η αναγκαιότητα των συμμετοχικών διαδικασιών κατά τη διαδικασία προγραμματισμού και υλοποίησης των παρεμβάσεων ανάπλασης.

Το ζήτημα είναι ότι πέρα από τις «καλές προθέσεις» που εκφράζονται στο πρόγραμμα ανάπλασης, τι μέτρα λαμβάνονται για την προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών στην πράξη. Στην περίπτωση της ανάπλασης των Εξαρχείων, οι συμμετοχικές διαδικασίες δεν προχώρησαν ουσιαστικά, ένα μεγάλο μέρος των κατοίκων παραμένει ανεννημέρωτο για τις παρεμβάσεις που γίνονται, οι προσπάθειες για τη λειτουργία των πολεοδομικών επιτροπών γειτονιάς εδώ και τρία χρόνια έχουν διακοπεί. Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία της δειγματοληπτικής έρευνας, μία σχετικά μικρή μερίδα των κατοίκων γνωρίζει τους στόχους και το αντικείμενο της ανάπλασης, και μπορεί να την αξιολογήσει. Πρόκειται κυρίως για τους εργαζόμενους στην περιοχή, ελεύθερους επαγγελματίες και δημόσιους υπαλλήλους.

Τα έργα ανάπλασης που έχουν υλοποιηθεί μέσα στα τρία χρόνια εφαρμογής του προγράμματος ανάπλασης, (πεζοδρομήσεις, αναπαλαιώσεις παραδοσιακών κτιρίων, διαμόρφωση και βελτίωση των προσβάσεων στο λόφο του Στρέφη, Π. Δ/γμα όρων και περιορισμών δόμησης κ.λπ.) παρ' όλο που έχουν συμβάλει στον εξωραϊσμό και την αισθητική αναβάθμιση της περιοχής, δεν παύουν να έχουν το χαρακτήρα σημειακών παρεμβάσεων εφόσον δε συνδέονται άμεσα με συνολικότερα μέτρα που θα αποτελέσουν το πλαίσιο και τις αναγκαίες προϋποθέσεις μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης. Παράλληλα με τα έργα αυτά δεν έχουν προβλεφθεί τα απαραίτητα οικονομικά, διοικητικά και θεσμικά μέτρα για τον έλεγχο των τιμών της γης οι οποίες βρίσκονται σε ανοδική πορεία, για την αγορά κάποιων ακινήτων από το Δήμο ή από το κράτος, κ.λπ.

Έτσι, η «Παρέμβαση στην περιοχή Μουσείο-Εξάρχεια-Στρέφη» ενώ διεκδικεί τον τίτλο μιας «ολοκληρωμένης επέμβασης για την αναβάθμιση της περιοχής», περιορίζεται ουσιαστικά σε αποσπασματικές πολεοδομικές ρυθμίσεις χωρίς να προωθεί την εφαρμογή εκείνων των μέτρων που θα της προσέδιδαν δικαίως αυτό το χαρακτήρα.