

The Greek Review of Social Research

Vol 69 (1988)

69



Χωρικός σχεδιασμός και πολιτικό σύστημα, Παρατηρήσεις με αφετηρία τη μελέτη του Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλου «Συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Μια κοινωνικοπολιτική προσέγγιση»

Δημήτρης Οικονόμου

doi: [10.12681/grsr.875](https://doi.org/10.12681/grsr.875)

Copyright © 1988, Δημήτρης Οικονόμου



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Οικονόμου Δ. (1988). Χωρικός σχεδιασμός και πολιτικό σύστημα, Παρατηρήσεις με αφετηρία τη μελέτη του Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλου «Συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Μια κοινωνικοπολιτική προσέγγιση». *The Greek Review of Social Research*, 69, 268–271. <https://doi.org/10.12681/grsr.875>

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΣΙΑ

Χωρικός σχεδιασμός και πολιτικό σύστημα

Παρατηρήσεις με αφετηρία τη μελέτη του Δημ. Γ. Χριστοφιλόπουλου

«Συμμετοχή των πολιτών στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Μια κοινωνικοπολιτική προσέγγιση»
Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τχ. 67, σ. 136-177

Η θέση ότι οι επιπτώσεις του χωρικού σχεδιασμού είναι πολύ ευρύτερες από αυτές μιας διαδικασίας μόνον ή κυρίως τεχνικής, δύσκολα ίσως θα μπορούσε να αμφισβητηθεί σήμερα. Εν τούτοις, όχι μόνο η σχεδιαστική πρακτική εξακολουθεί κατά κανόνα να είναι ένα διοικητικό και τεχνοκρατικό εγχείρημα αλλά και η σχετική θεωρητική προβληματική παραμένει ακόμα αποσπασματική και πολύ απέχει από τη συγκρότηση ενός διεπιστημονικού παραδείγματος που θα ενσωματώνει το σύνολο των παραμέτρων της παρέμβασης στην οργάνωση του χώρου. Οι αρχικές αναλύσεις των κοινωνικών διαστάσεων του σχεδιασμού στη διεθνή βιβλιογραφία συνδέθηκαν έτσι είτε με πολύ γενικές μακροκοινωνολογικές θεωρήσεις (Γαλλική Σχολή της δεκαετίας του '70) είτε με επισήμανση της οικονομικής κυρίως πλευράς τους· αντίθετα, προσεγγίσεις από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης άργησαν να εμφανισθούν και εντοπίζονται κατά βάση στην αγγλοσαξονική βιβλιογραφία. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, το κενό στο πεδίο αυτό είναι τεράστιο· με την εξαίρεση κάποιων δημοσιογραφικού χαρακτήρα αναλύσεων προβλημάτων της συγκυρίας, προσεγγίσεις του χωρικού σχεδιασμού με θεωρητική και πολιτολογική οπτική είναι σχεδόν ανύπαρκτες. Γι' αυτούς τους λόγους θεώρησα σκόπιμο να επισημάνω μια μονογραφική μελέτη του Δ. Χριστοφιλόπουλου που αποτελεί πολύ σημαντική συμβολή στη συζήτηση των παραπάνω θεμάτων.

Η μελέτη κινείται σε τρεις άξονες. Πρώτον, είναι μια αναλυτική εισαγωγή στην προ-

βληματική της πολιτικής του σχεδιασμού που αναπτύσσεται τα τελευταία χρόνια στον διεθνή χώρο· δεύτερον, συνιστά πρωτότυπη συνεισφορά στο πεδίο αυτό, στο μέτρο που περιλαμβάνει συνθετικές επεξεργασίες που συνδέουν τον σχεδιασμό με ευρύτερα ζητήματα της πολιτικής επιστήμης και συγκεκριμένα με τις μορφές της δημοκρατίας. Τέλος, αναλύνει υπό το πρίσμα του θεωρητικού αυτού πλαισίου τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού της πολεοδομικής νομοθεσίας και πρακτικής στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία. Κεντρική αναλυτική κατηγορία είναι η έννοια της συμμετοχής των πολιτών στον σχεδιασμό, νοούμενη ως δυνατότητα παρέμβασης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η προσέγγιση αυτή έχει ως υπόβαθρο μία συνολική θεώρηση της σχέσης της σχεδιαστικής διαδικασίας με τη δομή του πολιτικού συστήματος που αφ' ενός την εντάσσει σε μια ιστορική προοπτική, συνδέοντας τις μορφές και την κοινωνική λειτουργικότητα του σχεδιασμού με τις κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και αφ' ετέρου έχει πλήρη επίγνωση των επιστημολογικών και θεωρητικών διαστάσεων του ζητήματος. Είναι εξαιρετικά γόνιμη από την άποψη αυτή η σύνδεση μεταξύ πολιτολογικών παραδειγμάτων (πλουραλισμός, νεοπλουραλισμός, ελιτιστικές θεωρίες, νεομαρξισμός), μορφής του σχεδιασμού και μορφής της συμμετοχής.

Πρόθεσή μου δεν είναι να παρουσιάσω με λεπτομέρειες τη μελέτη, που άλλωστε έχει δημοσιευτεί πρόσφατα στην *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, αλλά να υπογραμμίσω

τις δυνατότητες χρήσης του θεωρητικού πλαισίου που περιέχει για την υπέρβαση του εμπειρισμού κατά τη διερεύνηση μιας σειράς κοινωνικο-χωρικών ζητημάτων, τόσο σε γενικότερο επίπεδο όσο και ειδικά στις ελληνικές συνθήκες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διπλή ανάλυση της συμμετοχής ως μεθόδου βελτίωσης της τεχνικής αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού και ως τρόπου κοινωνικής ενσωμάτωσης. Το σχήμα αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει το πλαίσιο για τη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ τύπου και βαθμού συμμετοχικών διαδικασιών αφ' ενός και μιας ειδικής παραμέτρου του πολιτικού συστήματος, του τρόπου ένταξης των μαζών αφ' ετέρου.

Στην περίπτωση πελατειακά δομημένων κοινωνικοπολιτικών συστημάτων,¹ ο σχεδιασμός παρουσιάζει μια διπλή ανεπάρκεια: ως διαδικασία εκλογίκευσης/εξουγχρονισμού είναι αναντίστοιχη με την επιβίωση ισχυρών παραδοσιακών στοιχείων και τη μειωμένη διείσδυση καπιταλιστικών σχέσεων στο σύνολο του κοινωνικού σώματος· ως διαδικασία νομοποίησης μέσω της συμμετοχής ή/και της «τεχνικοποίησης» των προβλημάτων, είναι ακατάλληλος γιατί η συμμετοχή προϋποθέτει συλλογικές πρακτικές και οριζόντιες κοινωνικές δομές ενώ η πατρωνεία βασίζεται στην εξατομικευμένη και κάθετη δικτύωση. Αντίθετα με την πατρωνεία, τα λαϊκιστικά και νεοκορπορατιστικά συστήματα δεν αντιτίθενται καταρχήν σε κάθε μορφή σχεδιασμού. Ο λαϊκισμός, ίδιος των ημιπεριφερειακών χωρών, δεν προϋποθέτει μεν τον σχεδιασμό ως διαδικασία εκλογίκευσης αλλά συμβιβάζεται μ' αυτόν ως διαδικασία νομοποίησης/ενσωμάτωσης. Στην περίπτωση αυτή οι συμμετοχικές διαδικασίες ενδέχεται να παίζουν σημαντικό σταθεροποιητικό ρόλο, υπό τη μορφή της κατ' επίφαση συμμετοχής² και σε συνδυασμό με μια αντι-ελιτιστική και αντι-τεχνοκρατική ιδεολογική επένδυση. Από το άλλο μέρος, οι νεοκορπορατιστικές

δομές,³ ίδιες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού και του κενόσυναντου κράτους προνοίας, είναι σύμφυτες με έναν εκλογικευότα σχεδιασμό. Η συμμετοχή στην περίπτωση αυτή αφορά όμως λιγότερο τους «πολίτες» και τείνει να διέρχεται μέσα από τις οργανώσεις που εκπροσωπούν τους κοινωνικούς εταίρους του νεοκορπορατισμού· στο μέτρο, που στόχος του χωρικού σχεδιασμού είναι ο συντονισμός των γεωγραφικών δομών με τις απαιτήσεις της συσσώρευσης, και αυτό με τρόπο που να νομιμοποιείται η όλη διαδικασία απέναντι σε ευρείες πληθυσμιακές ομάδες όχι με στενά ιδεολογικό τρόπο αλλά με την επίτευξη ισορροπίας πραγματικών συμπεριφορών και κοινωνικού βάρους, η συμμετοχή έχει κεντρική και επιχειρησιακή σημασία όσον αφορά το δεύτερο σημείο, γιατί αποτελεί ουσιαστικό μέρος του μηχανισμού εξισορρόπησης.

Το σχήμα αυτό σε συνδυασμό με την έννοια της συμμετοχής επιτρέπει μια ερμηνεία της ελληνικής εμπειρίας που αναδεικνύει τον ουσιαστικά πολιτικό χαρακτήρα του σχεδιασμού και της συμμετοχής. Η απουσία συμμετοχικών θεσμών στο πολεοδομικό καθεστώς του ΝΔ της 17 Ιουλίου 1923⁴ συμπίπτει πράγματι χρονικά με την κυριαρχία πελατειακών δομών στο πολιτικό σύστημα ενώ η εμφάνιση συμμετοχικών διαδικασιών τυπικού χαρακτήρα συμβαδίζει με την υποχώρηση της σημασίας των πελατειακών δικτύων και την επικράτηση λαϊκιστικών χαρακτηριστικών στην περίοδο της μεταπολίτευσης. Η έλλειψη μορφών συμβουλευτικής συμμετοχής ανάλογων προς αυτές που συναντώνται στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες δεν είναι εξάλλου παρά ένα υποπροϊόν της αδυναμίας του κράτους προνοίας και της μη επικράτησης του φορντιστικού προτύπου συσσώρευσης στην Ελλάδα.⁵

Το δεύτερο σημείο που θέλω να θίξω είναι ότι αν και οι συγκεκριμένες καταστάσεις που

1. Βλ. στο Ν. Μουζέλης, 1987, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια*, Αθήνα, Θεμέλιο. Μια ανάλυση του πελατειακού συστήματος και του λαϊκισμού, θεωρητικά και στην Ελλάδα.

2. Για τις μορφές της συμμετοχής βλ. Χριστοφιλόπουλος, 1987, κεφ. 2.Π.

3. Βλ. W. Grant, 1985, *The Political Economy of Corporatism*, Macmillan, Λονδίνο.

4. Βλ. στο Χριστοφιλόπουλος, 1987, κεφ. 5.ΠΙΙ μια ανάλυση των θεσμικών πλαισίων της πολεοδομίας στην Ελλάδα: ΝΔ της 17 Ιουλίου 1923, Ν. 947/79 και Ν. 1337/83.

5. Βλ. Α. Lipietz, 1987, *Mirages and Miracles*, Verso, Λονδίνο.

αναλύονται, αφορούν κυρίως τον πολεοδομικό χώρο, εμπεριέχουν μια προβληματική με ευρύτερη γεωγραφική εμβέλεια. Η θέση ότι οι συμμετοχικές διαδικασίες μπορούν να γίνουν ουσιαστικές μόνο στο τοπικό επίπεδο παραπέμπει πράγματι σε μια συνολική ανάληψη της αντίθεσης αστικού/περιφερειακού χώρου: στον πρώτο, προνομιακό πεδίο των διαδικασιών αναπαραγωγής και του αναδιανεμητικού ρόλου της γαιοπροσόδου, δεν τίθενται ευθέως ζητήματα παραγωγικών σχέσεων και εξουσίας, ακόμα και όταν αποτελεί πεδίο συγκρότησης ριζοσπαστικοποιημένων κοινωνικών κινημάτων. Ο περιφερειακός χώρος είναι αντίθετα το κατεξοχήν γεωγραφικό επίπεδο ολοκλήρωσης της παραγωγής.⁶ Οι διαφορές αυτές, αν θεωρηθούν υπό το πρίσμα των επεξεργασιών του τρίτου κεφαλαίου της μελέτης, έχουν προφανείς επιπτώσεις στον πολιτικό χαρακτήρα του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού: στη δεύτερη περίπτωση οι συμμετοχικές διαδικασίες είναι διπλά μη λειτουργικές. Όσον αφορά το κράτος, ενέχουν πολύ μεγαλύτερους κινδύνους αμφισβήτησης κεντρικών κοινωνικών σχέσεων και θεσμών ενώ παράλληλα το χωροταξικό επίπεδο δεν προσφέρεται για την εφαρμογή στρατηγικών ενσωμάτωσης και διάσπασης της συνοχής των ταξικών ομάδων μέσω της ενεργοποίησης δευτερευουσών δυνάμεων κοινωνικής δόμησης.⁷ Οι πολίτες, από το άλλο μέρος, στο μέτρο που εντάσσονται στο χωρικό σύστημα ως άτομα/φορείς σχέσεων διανομής, ενδιαφέρονται για την προώθηση των ιδιωτικών χωρικών τους συμφερόντων (σχετικών με τη γαιοπρόσοδο και με την ανισοκατανομή των μέσων συλλογικής κατανάλωσης), δηλαδή για ζητήματα πολεοδομικής και όχι χωροταξικής τάξεως. Η ουσιαστική αυτή διαφορά δεν αίρεται ακόμα και όταν τα θεσμικά όρια χωροταξίας-πολεοδομίας δεν είναι ευδιάκριτα, όπως συμβαί-

6. Από την εκτεταμένη σχετική βιβλιογραφία, βλ. ενδεικτικά M. Castells, 1973, *La question urbaine*, Maspero, Παρίσι· A. Scott και M. Storper, 1986, *Production, Work, Territory*, Allen and Unwin, Βοστώνη.

7. Βλ. σχετικά A. Giddens, 1973, *The Class Structure of the Advanced Societies*, Hutchinson, Λονδίνο· D. Harvey, 1982, *The Limits to Capital*, Basil Blackwell, Οξφόρδη.

νει στην Ελλάδα. Ενώ ο «καθαρός» χωροταξικός σχεδιασμός ουσιαστικά είναι ανύπαρκτος, ο Νόμος 1337/83 και τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια περιλαμβάνουν πράγματι σημαντικές ρυθμίσεις μικρής ή μεσαίας χωροταξικής κλίμακας με άξονα τη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), που από ορισμένες απόψεις αποτελεί ένα χωροταξικό σχέδιο επιπέδου επαρχίας. Οι χωροταξικές ρυθμίσεις (και αυτό είναι ενδεικτικό του προσανατολισμού της διοίκησης) είναι εξαιρετικά σχνές και με (ακόμα) μικρότερη σημασία απ' αυτές που αφορούν τις πολεοδομικές ρυθμίσεις του Νόμου. Και το ενδιαφέρον των πολιτών όμως εντοπίστηκε σχεδόν αποκλειστικά στις τελευταίες. Αντιδράσεις για τις ευρύτερες ρυθμίσεις, αντίθετα, δεν διήλθαν από τις μαζικές συμμετοχικές διαδικασίες. Όπου υπήρξαν, διατυπώθηκαν και προωθήθηκαν κυρίως από τις νεο-κορπορατιστικά οργανωμένες τοπικές κοινωνικές ομάδες και μέσα από θεσμούς όπως π.χ. τα νομαρχιακά συμβούλια, όργανα «δημοκρατικού προγραμματισμού» στα οποία υπερ-αντιπροσωπεύονται.

Πέρα από τα παραπάνω σημεία υπάρχουν στη μελέτη μια σειρά διεισδυτικές παρατηρήσεις σχετικά με τις συμμετοχικές διαδικασίες στην Ελλάδα. Ενδεικτικά θα αναφέρω, μεταξύ άλλων: τη διάκριση μεταξύ πληροφόρησης και συμμετοχής και την μη αναγωγή της δεύτερης στην πρώτη, την παρατήρηση ότι οι συμμετοχικοί θεσμοί σε όλες τις διαδοχικές μορφές της πολεοδομικής νομοθεσίας αφορούν σχεδόν αποκλειστικά τους ιδιοκτήτες οικοπέδων εντός σχεδίου ή τις εντασσόμενες στο σχέδιο περιοχές — θέμα που συνδέεται άμεσα με την κεντρική θέση του έγγειου παράγοντα στις διαδικασίες δόμησης των μεσοστρωμάτων και συγκρότησης του συνασπισμού εξουσίας,⁸ την επίσημηση των αντιφάσεων του θεσμού των Πολεοδομικών Επιτροπών Γειτονιάς (περιορισμός σε γνωμοδοτικό ρόλο απέναντι σε άλλο γνωμοδοτικό όργανο —ΟΤΑ—). Τα θέματα που τίθενται και οι προοπτικές που ανοίγονται από τη μελέτη δεν μπορούν όμως να εξαντληθούν σε ένα σύντομο σημείωμα. Όσα ανα-

8. Βλ. Δ. Οικονόμου, 1987, «Η στεγαστική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 64, σ. 56-129.

φέρθηκαν δεν αποτελούν παρά ερεθίσματα για την έναρξη μιας ευρύτερης συζήτησης που θεωρώ ότι παρουσιάζει ενδιαφέρον τόσο για τον ερευνητή των κοινωνικών φαινομένων όσο και για τον πολέοδομο ή τον χωρο-

τάκτη που συνειδητοποιεί τους κοινωνικούς όρους και τις προεκτάσεις της επαγγελματικής του πρακτικής.

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

ΙΩΑΝΝΗΣ Σ. ΒΑΒΟΥΡΑΣ: *Οικονομική πολιτική: θεωρητική εισαγωγή*

τ. Α', εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1985, σ. 130

τ. Β', εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1987, σ. 314

Το δίτομο αυτό βιβλίο του Ι. Βαβούρα είναι ένα διδακτικό εγχειρίδιο, και αποτελεί εισαγωγή στη θεωρία της οικονομικής πολιτικής.

Στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου τόμου εισάγεται η έννοια της οικονομικής πολιτικής και αναλύονται τα συστατικά της μέρη. Η αναφορά στη μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθείται για τη διερεύνηση των οικονομικών προβλημάτων βοηθά τον αναγνώστη να εντοπίσει τα πλαίσια των σκοπών, των στόχων, των μέσων και των μέτρων της Οικονομικής Πολιτικής, καθώς και τα πλαίσια της θεωρητικής διερεύνησης των οικονομικών προβλημάτων. Ιδιαίτερα τονίζεται στο βιβλίο η μη δυνατότητα καθορισμού σχέσης αιτιότητας ή έστω απλής χρονικής προτεραιότητας μεταξύ οικονομικής πολιτικής και οικονομικής θεωρίας. Η κριτική παράθεση διαφόρων ορισμών της οικονομικής πολιτικής και η σύντομη εννοιολογική ανάλυση του όρου «κρατική πολιτική» καθιστούν την έννοια της οικονομικής πολιτικής εύκολα αντιληπτή από τον αναγνώστη, ενώ η ανάλυση των εννοιών της δεοντολογικής και θετικής οικονομικής προσφέρουν το σύνδεσμο με την πρακτική χάραξη συγκεκριμένων πολιτικών.

Στα πλαίσια της διερεύνησης της οικονομικής πολιτικής επιχειρείται μία λεπτομερής, όσο επιτρέπει ο χαρακτήρας του βιβλίου, ανάλυση του ρόλου των φορέων άσκησης της οικονομικής πολιτικής στις σύγχρονες μικτές οικονομίες, με τη σημαντική επισήμανση, ότι ο ρόλος και η σημασία των παραπάνω φορέων στην άσκηση οικονομικής πολιτικής εξαρτάται και από τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των συγκεκριμένων πολιτικών

συστημάτων. Επιπλέον, τονίζεται ιδιαίτερα η αυξημένη σημασία των οργανωμένων ομάδων συμφερόντων στη διαμόρφωση οικονομικής πολιτικής, ενώ με την περιγραφή των επιδράσεων των εξωτερικών παραγόντων (κρατών, οργανισμών) κλείνει η φαιρική παρουσίαση των φορέων οικονομικής πολιτικής.

Στη συνέχεια του κεφαλαίου δίνονται οι ορισμοί των γενικών επιδιώξεων, σκοπών, στόχων και μέσων οικονομικής πολιτικής. Όπως και προηγουμένως, τονίζεται ότι το περιεχόμενο και η θέση τους στο σύστημα κοινωνικών αξιών εξαρτώνται από το πολιτικό σύστημα και παρέχονται απλά παραδείγματα για να γίνει κατανοητή αυτή η διαφορά.

Οι διαφορές στο περιεχόμενο της οικονομικής πολιτικής μεταξύ των ανατολικών και δυτικών οικονομιών αναλύονται στο δεύτερο κεφάλαιο. Αυτές αποδίδονται σε θεσμικές, οικονομικές διαφορές, όπως ο έλεγχος και η ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής, και στις προκύπτουσες διαφορές στους οικονομικούς μηχανισμούς με έμφαση στις διαφορές στους ρόλους της αγοράς, του προγραμματισμού και του μηχανισμού διανομής του εισοδήματος.

Η ανάλυση των παραπάνω διαφορών γίνεται τόσο στο ιστορικό τους πλαίσιο, όσο και με αναφορά στις διάφορες αποκλίσεις μεταξύ ομοειδών συστημάτων, και γίνονται εύκολα αντιληπτές από τον αναγνώστη μέσω της συνοπτικής παρουσίασης των βασικών χαρακτηριστικών της μαρξιστικής θεωρίας και των θεωριών του συντηρητικού οικονομικού φιλελευθερισμού και των αδυναμιών που παρουσιάζουν αυτές οι θεωρίες στην εφαρμογή