

ΟΨΕΙΣ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Μ. Πετμεζίδου, Λ. Τσουλουβής

Η εισήγηση αυτή αναπτύσσει μιαν ερμηνεία για το χαρακτήρα του κρατικού προγραμματισμού στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, και τις σχετικές εξελίξεις κατά την περίοδο της κρίσης. Αν και το ενδιαφέρον της εντοπίζεται κυρίως στο πεδίο του αστικού και περιφερειακού προγραμματισμού, η αναγκαιότητα αναφοράς σε γενικότερα ζητήματα, όπως π.χ. στις αναπτυξιακές διαδικασίες και τη σχετική κρατική πολιτική, είναι προφανής. Από μεθοδολογική σκοπιά η ανάλυση στηρίζεται στη μελέτη του αντιφατικού χαρακτήρα της παρεμβατικής ιδεολογίας και πρακτικής του μεταπολεμικού ελληνικού κράτους, σε συσχετισμό με την κυριαρχία του κρατισμού επί της αδύναμης κοινωνίας των πολιτών, την άνοδο των μικροαστικών στρωμάτων και το υπανάπτυκτο κράτος πρόνοιας. Οι δύο πρώτες ενότητες αναφέρονται στις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές διαδικασίες μέσα από τις οποίες έχει ιστορικά διαμορφωθεί ο κρατικός παρεμβατισμός και το πλαίσιο άσκησης του προγραμματισμού στην Ελλάδα, και αξιολογούν τη σημασία της ιστορικής συνέχειας σε σύγκριση με τις συγκυριακές επιπτώσεις της κρίσης. Η τρίτη εξετάζει το ζήτημα του αστικού και περιφερειακού προγραμματισμού, ενώ η τελευταία σχολιάζει συμπερασματικά τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται.

Η κύρια θέση που υποστηρίζεται είναι ότι τα προβλήματα του κρατικού προγραμματισμού, σε όλα τα επίπεδα, σχετίζονται με την αδυναμία της οικονομίας της αγοράς να λειτουργήσει σχετικά ανεξάρτητα από την πολιτική, καθώς και με την απροθυμία της κοινωνίας των πολιτών να παράγει θεσμούς και αναπτυξιακές διαδικασίες έξω από τη σφαίρα του κράτους. Πράγμα που, με τη σειρά του, προέρχεται από την ανυπαρξία συναίνεσης για τον κοινωνικό καταμερισμό του κόστους την ανάπτυξης και έχει να κάνει με την ιδιότυπη (αν και όχι γι αυτόν το λόγο «προβληματική») δομή της ελληνικής κοινωνίας (απουσία σταθερής και ισχυρής ηγεμονικής κοινωνικής τάξης και παγωμένης κοινωνικής ιεραρχίας, θεαματική άνοδος των μικρομεσαίων στρωμάτων και εντυπωσιακή κοινωνική κινητικότητα). Γι αυτό και οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις πρέπει να ξεκινούν από το ζήτημα της συναίνεσης, πράγμα που κατά κύριο λόγο, και σε αντίθεση με την πλατιά αποδεκτή άποψη, η οποία τονίζει υπερβολικά το ιδεολογικό στοιχείο και απευθύνεται στο θυμικό των εργαζομένων, εξυπνοεί το ριζικό μετασχηματισμό των κοινωνικών σχέσεων εργασίας.

1. Ανάπτυξη και Κρατικός Παρεμβατισμός στη Μεταπολεμική Ελλάδα

Το μοντέλο ανάπτυξης που ακολούθησε η Ελλάδα, μεταπολεμικά, χαρακτηρίζεται από ένα ισχυρό κρατικό παρεμβατισμό, σε κάθε τομέα της οικονομίας, ο οποίος όμως όχι μόνο δεν βασίστηκε σε ένα προσεκτικό σχεδιασμό, αλλά και ούτε, έστω, συνοδεύτηκε από κάποιο στοιχειώδη συντονισμό

των προγραμματίσιμων δραστηριοτήτων των διαφόρων κρατικών οργάνων. Αντίθετα, ασκήθηκε με πλήρη έλλειψη οποιασδήποτε συνεκτικής, συνεπούς, και στοιχειωδώς ορθολογικής (ή, ακόμη και απλά ρεαλιστικής), κοινωνικο-οικονομικής πολιτικής. Κι αυτό, σε καμιά περίπτωση δεν αποτελεί χαρακτηριστικό της περιόδου της οικονομικής κρίσης της τελευταίας δεκαπενταετίας, όπως δείχνει η σχετική βιβλιογραφία. Όμως το πιο καθοριστικό, ως προς τις επιπτώσεις του, χαρακτηριστικό του αντιφατικού κρατικού παρεμβατισμού είναι ότι ενώ ο ιδιωτικός τομέας αφέθηκε ελεύθερος να προσδιορίσει με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια πολλές από τις αναπτυξιακές παραμέτρους και να διαμορφώσει την αναπτυξιακή πορεία της χώρας (ως άθροισμα και προέκταση των επιλογών ενός τεράστιου αριθμού, κυρίως μικρών, επιχειρήσεων), οι τιμές της αγοράς, τα ποσοστά κέρδους, οι πηγές χρηματοδότησης, κι ένα πλήθος άλλων μικρο-οικονομικών μεγεθών πάντα ελέγχονταν αυστηρά από το κράτος (Petmesidou and Tsoulounis, 1990).

Έτσι π.χ. οι βασικές αποφάσεις σε θέματα ανάπτυξης/αξιοποίησης της γης αφέθηκαν στους μικροεργολάβους και τους μικροϊδιοκτήτες. Ωστόσο, το κράτος επανειλημμένα επιχείρησε να ελέγξει την αγορά ακινήτων, όπως π.χ. με τον ασφυκτικό έλεγχο των ενοικίων (από το 1979) και την καθιέρωση του συστήματος του προσδιορισμού της «αντικειμενικής αξίας των ακινήτων» (από το 1985). Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για παρεμβάσεις άσχετες με την άσκηση θετικής στεγαστικής πολιτικής, που επιπρόσθετα είναι υποκριτικές και αναποτελεσματικές. Ο έλεγχος των ενοικίων έχει διογκώσει τη «μαύρη αγορά», ενώ το μόνο που δεν κάνει το σύστημα προσδιορισμού της «αντικειμενικής αξίας των ακινήτων» είναι ακριβώς αυτός ο προσδιορισμός: αντίθετα, αποδεχόμενο την ύπαρξη σημαντικών διαφορών ανάμεσα στις τιμές της αγοράς και της εφορίας, νομιμοποιεί τη φοροδιαφυγή και την παραοικονομία.

Από τη θεσμική σκοπιά, ο κρατισμός μπορεί να διαπιστωθεί στην *ad hoc* ίδρυση κεντρικά ελεγχόμενων φορέων, οργανισμών και υπηρεσιών για να αντιμετωπίσουν ειδικά προβλήματα, χωρίς να δίνεται σημασία στο αν αυτά είναι εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής κλίμακας. Αυτή είναι για παράδειγμα η περίπτωση της ΥΑΣΒΕ (Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων Βορείου Ελλάδος, 1978), των δύο Οργανισμών Ρυθμιστικού που ιδρύθηκαν το 1985 στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, καθώς και του Υπουργείου άνευ χροτοφυλακίου που συστάθηκε για να ασχοληθεί με τα προβλήματα της Καλαμάτας μετά το σεισμό του 1986. Επισημαίνουμε ότι αυτό το φαινόμενο έχει παρατηρηθεί και παλιότερα, αποτελεί γενικότερο πρόβλημα και αφορά και άλλες όψεις της ελληνικής κοινωνίας αφού, κάθε φορά που υπάρχουν τοπικές συγκρούσεις για το περιβάλλον, τη χωροθέτηση βιομηχανικών εγκαταστάσεων ή άλλα σχετικά ζητήματα, η κυβέρνηση, τα κόμματα, η τοπική αυτοδιοίκηση, οι κρατικές υπηρεσίες αλλά και οι κάτοικοι κάνουν ό,τι μπορούν για να τις μετατρέψουν σε προβλήματα εθνικής σημασίας, ζητώντας μάλιστα να επιλυθούν διαμέσου των συγκρούσεων των κομμάτων στο κέντρο. Γι αυτό και στην Ελλάδα, πολλά φαινόμενα, κατά βάση τοπικής σημασίας, όπως π.χ. οι συγκρούσεις στα μεγάλα αστικά κέντρα για την προστασία του περιβάλλοντος και τον έλεγχο των χρήσεων γης, ή ακόμη και οι εργασιακές σχέσεις στην κλίμακα του εργοστασίου δεν μπορούν να εξηγηθούν ικανοποιητικά παρά μόνο αν στο ερμηνευτικό σχήμα που υιοθετεί κανείς περιληφθούν, ως βασικές μεταβλητές, οι εθνικής κλίμακας κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές διαδικασίες.

Επιπρόσθετα ο κρατισμός συνδυάζεται, πρώτο, με τη χρήση των δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών, και επιχειρήσεων από το κόμμα που έχει την εξουσία, ως μέσων διεύρυνσης των πελατεια-

κών του κυκλωμάτων· δεύτερο, με την έλλειψη συντονισμού των δραστηριοτήτων των διαφόρων υπηρεσιών και την αδυναμία τους να εφαρμόσουν κάποια πολιτική· και, τέλος, με την ευκαιριακή ίδρυση καινούριων φορέων, με αντικείμενο που επικαλύπτεται με το αντικείμενο αυτών που ήδη υπάρχουν. Αντιφάσεις αυτού του είδους, τις οποίες δεν μπορούμε εδώ να εξετάσουμε εξαντλητικά (βλ. στο Petmesidou and Tsoulounis, 1990), εξηγούν γιατί ο κρατικός παρεμβατισμός, αν και συνολικός και πανταχού παρών, δεν κατάφερε να οδηγήσει στη διαμόρφωση και την εφαρμογή ενός συνεπούς αναπτυξιακού προγράμματος. Και βέβαια, μια τέτοια προοπτική ήταν αδύνατη γιατί δεν υπήρξαν ποτέ οι απαραίτητοι μηχανισμοί· και το κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό, ούτε και η αναγκαία νομοποίηση για μεταρρυθμίσεις στο χώρο της δημόσιας διοίκησης και τη διατύπωση στόχων για την κοινωνική και οικονομική πολιτική. Το μόνο επίπεδο στο οποίο έχει υπάρξει κοινωνική και πολιτική συναίνεση, εδώ και πολλές δεκαετίες (αν όχι από τη σύσταση του ελληνικού κράτους), είναι αυτό της χρήσης της κρατικής μηχανής ως μέσου για την ιδιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και του κοινωνικού πλεονάσματος από τους νικητές του αγώνα για την εξουσία (Tsoulounis, 1987, Πετμεζίδου-Τσουλουβή, 1987).

Τα παραπάνω βοηθούν στην πληρέστερη ερμηνεία του ιδιότυπου τρόπου άρθρωσης του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, καθώς και των αντιφάσεων της κρατικής οικονομικής/αναπτυξιακής πολιτικής. Για παράδειγμα, δεδομένου ότι οι ελληνικές μεταποιητικές επιχειρήσεις φαίνονται ανίκανες να πετύχουν ένα ικανοποιητικό και σταθερό ποσοστό κέρδους διαμέσου του ανταγωνισμού στην αγορά, το ελληνικό κράτος πάντοτε λειτουργούσε ως μηχανισμός μεταφοράς προς τη μεταποίηση μέρους του πλεονάσματος άλλων τομέων της οικονομίας (Γιαννίτσης, 1985). Ορισμένοι θεωρούν ότι αυτή η λειτουργία του κράτους αποτελεί σαφή υποστήριξη του ιδιωτικού κεφαλαίου και επομένως αποδεικνύει τη φιλελεύθερη στάση του. Ωστόσο, σ' αυτήν δεν υπάρχει ίχνος φιλελευθερισμού: αντίθετα, οδηγεί απλώς και μόνο στην υποκατάσταση των μηχανισμών της αγοράς από γραφειοκρατικές διαδικασίες καθορισμού των ποσοστών κέρδους, των τιμών, των επιτοκίων και των επενδυτικών ευκαιριών, πράγμα που βρίσκεται στους αντιποδες της φιλελεύθερης λογικής. Προφανώς, μακροπρόθεσμα, αυτή η εξάρτηση από το κράτος θέτει όρια στις πρωτοβουλίες του ιδιωτικού τομέα. Το κράτος, από την πλευρά του, ακόμη και όταν θέλει να δώσει πλήρη ελευθερία στον ιδιωτικό τομέα, δεν μπορεί να το κάνει χωρίς ταυτόχρονα να παρέμβει δραστικά για να ελέγξει την κατανομή του κοινωνικού πλεονάσματος. Αυτό με τη σειρά του περιορίζει ακόμη περισσότερο τις επιλογές του ιδιωτικού τομέα, με αποτέλεσμα να αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία το μερίδιο που αυτός προσπορίζεται από το δημόσιο. Τελικά, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, αντί να χρησιμοποιούν τη βοήθεια του κράτους ως συμπλήρωμα των επενδυτικών προγραμμάτων τους, συμπεριφέρονται σαν η άμεση ιδιοποίηση του πλεονάσματος να αποτελούσε τον τελικό τους στόχο.

Γι' αυτό η συμμαχία ανάμεσα στο ιδιωτικό κεφάλαιο και το δημόσιο τομέα στην Ελλάδα ήταν πάντα εφήμερη και είχε διαφορετική βάση από αυτήν που έχει στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες. Δηλαδή ο κρατικός μηχανισμός στην Ελλάδα ποτέ δεν λειτουργήσε για τις ανάγκες ενός πλήρως αναπτυγμένου καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής, δημιουργώντας τις συνθήκες της διευρυνόμενης καπιταλιστικής παραγωγής και συσσώρευσης. Επανελημμένα διαπιστώνει κανείς ότι η κρατική οικονομική πολιτική επαφίεται απλώς και μόνο στην ελπίδα ότι κάποιες συγκυριακές αλλαγές θα επιφέρουν θετικούς διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς στην ελληνική οικονομία. Ωστόσο,

τις περισσότερες φορές, και κατά κύριο λόγο την τελευταία δεκαετία, το κάνει αυτό προωθώντας ταυτόχρονα και αντιφατικά μια λαϊκίστικη αντίληψη για τη σχέση κράτους, κοινωνίας και επαγγελματικών συμφερόντων, συντελώντας έτσι στη διευρυμένη αναπαραγωγή των κρατικοδίαιτων μικροαστικών στρωμάτων και της ιδεολογίας τους.

Επίσης, μια από τις χτυπητές αντιφάσεις της ιδεολογίας του κρατισμού που αναλύεται εδώ, έχει να κάνει με την ταυτόχρονα και συχνότατα διακηρυσσόμενη άποψη ότι τα προβλήματα της χώρας οφείλονται αποκλειστικά στους εξωτερικούς παράγοντες (π.χ. στην εξάρτηση ή την παγκόσμια διαίρεση εργασίας) και ότι η λύση θα προκύψει και πάλι από εξωτερικές πιέσεις. Αυτό εξηγεί εν μέρει γιατί, σε πείσμα της ιδεολογίας που διαποτίζει κάθε άτομο, κοινωνικό στρώμα και πολιτικό κόμμα, σύμφωνα με την οποία το κράτος έχει την αποκλειστική ευθύνη να επιφέρει δομικές αλλαγές στην ελληνική κοινωνία, η κρατική αναπτυξιακή πολιτική δεν μπορούσε παρά να αναφέρεται σε μεγάλο βαθμό στις δυνάμεις της αγοράς. Το αποτέλεσμα είναι ότι ο φιλελευθερισμός, με διάφορες μορφές αλλά πάντα βασισμένος σε μια συγκεχυμένη φιλοσοφία, έγινε σε ορισμένες περιόδους το καθοριστικό στοιχείο της κρατικής πολιτικής. Πράγμα που εξηγεί γιατί πολλές κυβερνήσεις έδωσαν προνόμια στο ξένο κεφάλαιο, καθώς και γιατί προσπάθησαν να πετύχουν την ενσωμάτωση της ελληνικής οικονομίας στη διεθνή αγορά (Βαϊτσός και Γιαννίτσας, 1987), υποστηρίζοντας την, αποδεδειγμένα πια, εσφαλμένη άποψη ότι από τη στιγμή που η Ελλάδα θα γίνει μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι έλληνες βιομήχανοι, προσαρμοζόμενοι στο διεθνή ανταγωνισμό, θα αλλάξουν επενδυτική συμπεριφορά και τρόπο διοίκησης των επιχειρήσεών τους.

Οι παρατηρήσεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι μελετητές που εξηγούν την ευμενή στάση του ελληνικού κράτους απέναντι στον ιδιωτικό τομέα, και πιο ειδικά στο ξένο κεφάλαιο με βάση τη φιλελεύθερη του ιδεολογία, δεν συνειδητοποιούν ότι αυτή είναι «ψευδοφιλελεύθερη» και κρύβει στην πραγματικότητα την πλήρη ανικανότητα του κράτους να διατυπώσει και να εφαρμόσει μια συνεπή αναπτυξιακή πολιτική. Από την άλλη πλευρά, μελετητές που επισημαίνουν αυτή την αντιφατική συνύπαρξη του ισχυρού κρατικού παρεμβατισμού με τη φιλοσοφία του φιλελευθερισμού αλλά ερμηνεύουν τη μη ανάληψη σοβαρών και υγιών επενδυτικών πρωτοβουλιών από το κράτος ως απροθυμία ή θελημένη επιλογή της κρατικής μηχανής, υιοθετούν μια βολονταριστική σκοπιά και παραγνωρίζουν το γεγονός ότι πίσω από αυτή την πολιτική δεν είναι η απροθυμία αλλά οι μόνιμες και εγγενείς αδυναμίες της κρατικής μηχανής, η απουσία του πνεύματος προγραμματισμού, και ένα πλήθος παραγόντων στους οποίους αναφερθήκαμε στις προηγούμενες παραγράφους, και οι οποίοι σε τελευταία ανάλυση προέρχονται από την απουσία κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης (Μάνεσης, 1980 και 1986), και συντελούν ώστε κάθε προσπάθεια να είναι καταδικασμένη.

Η αναλυτική μελέτη της κρατικής πολιτικής στη μεταπολεμική περίοδο δείχνει πως αυτή επηρεάζεται από τη μεταβαλλόμενη κοινωνική δομή. Έτσι, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '60 η κρατική πολιτική έδινε προτεραιότητα σε μεγάλα έργα υποδομής και σε συμφωνίες για την εγκατάσταση μεγάλων πολυεθνικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα (Χατζημιχάλης, 1988). Αυτό από μια άποψη συντέλεσε στην πρόσκαιρη αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας που φάνηκε να βελτιώνει τη θέση της στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας. Στη συνέχεια όμως, η διαρκής άνοδος των «μικρομεσαίων» κοινωνικών στρωμάτων οδήγησε, αρχικά, στο συνδυασμό μιας περισσότερο φιλελεύθερης πολιτικής ως προς τις επενδύσεις (χωρίς μεγάλα έργα), με έναν αυξανόμενο κρατικό παρεμβατισμό που ανέλαβε να ρυθμίζει τη λειτουργία της αγοράς. Αργότερα, και κυρίως στη δεκαετία

του '80, το κράτος δίνει συνεχώς και μεγαλύτερη σημασία στις κοινωνικές παροχές και ενισχύει τον ανακαταμεμητικό του ρόλο (Καραμπελιάς, 1989). Το πέρασμα της κρατικής μηχανής από τη μεσοαστική τάξη στα μικροαστικά στρώματα, ιδιαίτερα στη δεκαετία του '80, όχι πάντα με την κατάληψη από αυτά των ανωτέρων κρατικών θέσεων αλλά, κυρίως, με το διαρκώς αυξανόμενο πλήθος τους, την πολιτική δύναμη και τα δικαιώματα που κατακτούν ώστε να μην κινδυνεύουν από τα ανώτερα στελέχη, εξηγεί αυτές τις μεταβολές.

Ο ισχυρός κρατικός οικονομικός παρεμβατισμός αποτελεί μια και μόνο από τις όψεις του ρόλου που ιστορικά ανέθεσε στο κράτος η ελληνική κοινωνία. Και αυτό δεν εξηγείται από την οικονομική κρίση, αλλά από διαδικασίες που συντελούν στη διατήρηση της ιστορικής συνέχειας και την ακύρωση κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας ή προσαρμογής στις εξελίξεις που συμβαίνουν σε παγκόσμια κλίμακα. Πράγμα που οφείλεται στην πρωτοκαθεδρία της πολιτικής ως προς τα άλλα επίπεδα ανάλυσης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού και, κυρίως, ως προς τη σφαίρα της οικονομίας.

Πιο συγκεκριμένα, η ελληνική κοινωνία χαρακτηρίζεται από την απουσία μιας σταθερά εδραιωμένης ηγεμονικής κοινωνικής τάξης, που να οφείλει την πολιτική και ιδεολογική της δύναμη στην οικονομική της ευρωστία· αν και σε ορισμένες ιστορικές περιόδους, διάφορα στρώματα ή συμμαχίες στρωμάτων καταφέρνουν να κατακτήσουν την εξουσία και να κυβερνήσουν τη χώρα. Την υπόθεση αυτή δεν μπορούμε προφανώς να εξετάσουμε εδώ σε βάθος. Ας αναφερθούμε μόνο σε κάποιες όψεις του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού που υποστηρίζουν την αλήθεια της. Πρώτο, η ανάλυση της κοινωνικής δομής πολύ συχνά τονίζει την ύπαρξη ενός άμορφου κοινωνικού μωσαϊκού, την κοινωνική και πολιτιστική αποσύνθεση, και τη βαθιά κρίση ηγεμονίας (Βεργόπουλος, 1986)· τη «δομική ακινησία» της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας (Μαραγκός, 1984)· και την ισχυρή παρουσία των μικροαστικών στρωμάτων που απομυζούν άμεσα ή έμμεσα εισόδημα από την κρατική μηχανή (Τσουκαλάς, 1986). Δεύτερο, και σε σχέση με το προηγούμενο, δεν είναι τυχαίο ότι τα τελευταία χρόνια οι ορθόδοξες μαρξιστικές απόψεις, που ορίζουν τη δομή και τα ηγεμονικά στρώματα της ελληνικής κοινωνίας με βάση μια γενική και αφηρημένη αντίληψη για τη δομή του καπιταλισμού, έχουν χάσει την ερμηνευτική τους γοητεία. Είναι επίσης γεγονός ότι σε αρκετές ιστορικές περιόδους, η κοινωνική ισορροπία στην Ελλάδα διατηρείτο όχι μέσω της ιδεολογικής και οικονομικής ηγεμονίας κάποιων στρωμάτων, αλλά με την καταπίεση, τον αυταρχισμό και την επιβολή δικτατοριών. Τέλος, η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων που ήθελε να επιφέρει, με μη αυταρχικά μέσα, στην ελληνική κοινωνία η ανερχόμενη μεσοαστική τάξη στις αρχές του αιώνα και στο μεσοπόλεμο, αποτελεί μια ακόμη ένδειξη των ορίων του ηγεμονικού ρόλου που θα μπορούσε να παίζει κάποια οικονομικά ισχυρή τάξη. Και αυτό πρέπει να βάλει σε σκέψεις όσους πιστεύουν ότι μόνο με τη δημιουργία μιας νέας, οικονομικά ισχυρής, τάξης (τα περίφημα «νέα τζάκια») είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί το αναπτυξιακό ζήτημα της χώρας.

Ωστόσο, η κοινωνική αστάθεια που προκύπτει έχει εξαιρετικά σημαντικές επιπτώσεις στον τρόπο που σ' αυτό τον κοινωνικό σχηματισμό αρθρώνεται η σφαίρα της πολιτικής με τις υπόλοιπες. Ειδικά για τη σχέση πολιτικής και οικονομίας, παρατηρούμε ότι, αν και οι πολιτικές συγκρούσεις είναι μακροπρόθεσμα αποφασιστικές για την εξέλιξη κάθε κοινωνίας, στον καπιταλισμό η σφαίρα της οικονομίας έχει αποκτήσει μια σχετική αυτονομία. Αυτό σημαίνει ότι, από τη μια μεριά, ζητήματα που αφορούν τη συνολική και μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή κατεύθυνση της κοινωνίας δεν

μπορούν παρά να ορίζονται ως πολιτικά, και οι συγκρούσεις γι' αυτά να είναι πολιτικής φύσης, δηλαδή απρόβλεπτες και χωρίς κανόνες, μια και ιδιομορφία της πολιτικής είναι να καταστρατηγεί, να αναιρεί και διαρκώς να μεταβάλλει τους κανόνες του παιχνιδιού. Από την άλλη όμως μεριά, δεδομένης της σχετικής ανεξαρτησίας της σφαίρας της οικονομίας, οι καθημερινές συγκρούσεις έχουν κάποιους κανόνες, αυτούς που απορρέουν από την κυρίαρχη ιδεολογία και τη λειτουργία της οικονομίας και οι οποίοι δεν επιβάλλονται από το κράτος αλλά γίνονται κατ' αρχήν αποδεκτοί, κωδικοποιούνται, εξειδικεύονται και υποστηρίζονται από την κοινωνία των πολιτών.

Στην Ελλάδα, η οικονομία ποτέ δεν απόκτησε μια σχετική αυτονομία από την πολιτική, και η κοινωνία των πολιτών ποτέ δεν κατάφερε να οικοδομήσει το δικό της σύστημα αξιών και κανόνων έξω από τη σφαίρα του κράτους, με αποτέλεσμα ούτε και οι καθημερινές ακόμη μικροσυγκρούσεις να μπορούν να επιλυθούν με τους μηχανισμούς της οικονομίας της αγοράς. Αντίθετα, κάθε σύγκρουση ορίζεται εξ αρχής ως πολιτική, που πρέπει να επιλυθεί σαν τέτοια, πράγμα που οδηγεί σε αδιέξοδα. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, το κράτος γίνεται το κατ' εξοχήν μέσο/όπλο που χρησιμοποιείται από πολιτικά αντιτιθέμενα κοινωνικά στρώματα, και ταυτόχρονα ο τελικός στόχος της σύγκρουσης. Ο τύπος κράτους που προκύπτει είναι αυτό που καθημερινά προσπαθεί να πετύχει συμβιβασμούς γενικεύοντας, διευρύνοντας και μεταφέροντας στο κέντρο κάθε ζήτημα σύγκρουσης, από τα βασικά αναπτυξιακά θέματα μέχρι την πρόσληψη των υπαλλήλων κάθε δημόσιας υπηρεσίας και τη διεξαγωγή των εισαγωγικών εξετάσεων στα πανεπιστήμια. Στη διαδικασία όμως αυτή τα προβλήματα ισοπεδώνονται, χάνουν το περιεχόμενό τους και την αρχική τους σχέση με τις πραγματικές συνθήκες που τα παρήγαγαν, και τελικά διαστρεβλώνονται, ενώ οι προτεινόμενες λύσεις και συμβιβασμοί κινούνται σε ένα εξαιρετικά αφηρημένο επίπεδο, σχεδόν μεταφυσικό. Πράγμα που, αργά ή γρήγορα, αναπαράγει τις αρχικές συγκρούσεις με άλλη μορφή.

Μια σειρά από σημαντικά φαινόμενα απορρέουν από τη λειτουργία αυτή του κράτους, όπως π.χ.

- α) η ψευδής υπερ-πολιτικοποίηση των νεοελλήνων·
- β) η μόνιμη αντιφατική σχέση κράτους και κοινωνίας (σύγκρουσης, αλλά και αλληλοεξυπηρέτησης, αφού ένα τεράστιο ποσοστό του πληθυσμού εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα από το κράτος), στην οποία η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ προσπάθησε να απαντήσει με την περίφημη «κοινωνικοποίηση»·
- γ) η μετατροπή της ταξικής πάλης σε παραταξιακή και η ηγετική (αλλά και καταπιεστική) θέση των κομμάτων στην κοινωνία των πολιτών·
- δ) η υποκριτική αντιμετώπιση από την κρατική και κομματική γραφειοκρατία ενός πλήθους κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων· αλλά και
- ε) η ίδια η εννοιολογική διαστρέβλωση ενός πλήθους όρων σχετικών με την ανάπτυξη, το ρόλο του κράτους και τις κοινωνικές διαδικασίες.

2. Παγκόσμια Κρίση, Κράτος Πρόνοιας και Ελληνική Οικονομία

Το πιο σημαντικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας και, ειδικότερα, του τομέα της μεταποίησης, κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες αλλά, ακόμη περισσότερο, κατά την περίοδο της κρίσης, είναι η ανθεκτικότητά τους σε αλλαγές, που θα μπορούσαν να συμβούν κάτω από την πίεση

των μεταβολών που συντελούνται σε παγκόσμια κλίμακα. Ειδικά στην περίοδο της κρίσης οι τάσεις εξέλιξης είναι αντίθετες από εκείνες που θα περίμενε κανείς. Έτσι, δεν υπάρχουν έντονες τάσεις βιομηχανικής αναδιάρθρωσης, ενώ παρατηρείται μια στροφή του παραγωγικού συστήματος προς τους παραδοσιακούς κλάδους (Γιαννίτσης, 1984 και 1985· Χασσίδ, 1987). Ακόμη, σε αντίθεση με άλλες χώρες, όπου η αύξηση του προϊόντος του μεταποιητικού τομέα συνέβη χωρίς παράλληλη μεγέθυνση της απασχόλησης, στην Ελλάδα η απασχόληση στη μεταποίηση αυξήθηκε με γρηγορότερους ρυθμούς από το προϊόν (Petmesidou and Tsoulounis, 1990). Επίσης κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης αυξάνεται ο ρυθμός ίδρυσης νέων μεταποιητικών μονάδων. Οι κρυφές πηγές κερδών, μαζί με το προσωπικό εισόδημα των μελών των οικογενειακών επιχειρήσεων από άλλες πηγές, και κάποιες ενισχύσεις από κρατικούς φορείς, συντελούν στο να μην καθορίζεται η έξοδος των επιχειρήσεων από την αγορά από τους ίδιους τους μηχανισμούς της. Φυσικό είναι λοιπόν να μην υπάρχουν διαδικασίες μεγέθυνσης των επιχειρήσεων, ούτε εξορθολογισμός της παραγωγής, αλλά ούτε και συγκέντρωση κεφαλαίου. Ωστόσο, η αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων και η μείωση του μέσου μεγέθους τους δεν οδηγεί σε μια κατάσταση δυσμού και πώλωσης ανάμεσα στις πολύ μεγάλες και τις πολύ μικρές επιχειρήσεις (Paramichos and Tsoulounis, 1987).

Τέλος, με βάση τα συμπεράσματα ερευνών που αφορούν τη διάρθρωση των επιχειρήσεων και τις μεθόδους διαχείρισης που χρησιμοποιούνται από τους ιδιοκτήτες-διευθυντές τους, μπορεί να υποστηρίξει κανείς ότι οι τάσεις διατήρησης των δομών του παρελθόντος είναι εξαιρετικά ισχυρές, και οπωσδήποτε ισχυρότερες από τις τάσεις αναδιάρθρωσης. Δηλαδή, οι επιχειρήσεις συνεχίζουν να αποτελούν οικογενειακές επιχειρήσεις που παράγουν για την τοπική αγορά· διευθύνονται από άτομα με περιορισμένες γνώσεις σε θέματα διοίκησης των επιχειρήσεων· χαρακτηρίζονται από άτυπες εργασιακές σχέσεις· δεν προγραμματίζουν την παραγωγή και την πρόσληψη προσωπικού για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από το πολύ άμεσο μέλλον· και δεν ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για τη διεθνή αγορά και τις εξαγωγές (Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, 1974· Μαντέ και Μπουραντάς, 1988). Το ότι αρκετά από τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να παρατηρηθούν και σε νέες επιχειρήσεις των κλάδων υψηλής τεχνολογίας (π.χ. σε οίκους παραγωγής λογισμικού: Petmesidou and Tsoulounis, 1988), είναι ενδεικτικό της συνέχειας που υπάρχει στην ελληνική οικονομία.

Επομένως, από πολλές σκοπιές η οικονομική κρίση στην Ελλάδα δεν οδήγησε στην αποβιομηχάνιση με τον τρόπο που αυτό συνέβη στο δυτικό κόσμο. Δεν συνέτεινε στην «προλεταριοποίηση» των εργαζομένων και σε σημαντικές αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, αλλά ούτε και δημιούργησε τις συνθήκες του «θερμοκηπίου», που συνετέλεσαν στη διαρθρωτική μεταμόρφωση της οικονομίας άλλων χωρών. Οπότε και το ερώτημα του νοήματος της κρίσης και του περιεχομένου της διαδικασίας της αποβιομηχάνισης πρέπει να απαντηθεί με διαφορετικό τρόπο. Πραγματικά, η κρίση φαίνεται να έχει οδηγήσει σε μια απολίθωση παλιότερων δομών αντί να επιφέρει σοβαρές αλλαγές.

Είναι προφανές ότι αυτά τα χαρακτηριστικά και οι διαδικασίες (οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές, διοικητικές) δεν μπορούν παρά να αντανakλώνται στην και να διαπλέκονται με τη γεωγραφία του συστήματος παραγωγής, αλλά και να εκφράζουν τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της — αφού ο χώρος αποτελεί μέρος της ίδιας της διαδικασίας παραγωγής και όχι απλώς και μόνο το υποδοχείο της. Έτσι, η ηγετική θέση της Αθήνας, παρόλες τις μεταβολές της μεταπολεμικής περιόδου, όχι μόνο δεν ακυρώθηκε αλλά και δεν αμφισβητήθηκε σοβαρά· οι τάσεις αποκέντρωσης των επιχειρήσεων είναι στους περισσότερους κλάδους από ασθενείς έως ανίπαρκτες, ενώ σε ορισμένους

παρατηρούνται έντονες τάσεις συγκέντρωσης· τέλος, η εσωτερική μετανάστευση, αν και λιγότερο έντονη από παλιότερες εποχές, δεν έχει αντιστραφεί. Με άλλα λόγια, για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, η παραγωγική δομή της χώρας παρουσιάζει υψηλό βαθμό δυσκαμψίας, αδράνειας και έλλειψης προσαρμοστικότητας στις διεθνείς τάσεις, τόσο ως προς τη μη χωρική άποψη της όσο και ως προς τη χωρική. Μάλιστα, αυτό δεν αποτελεί χαρακτηριστικό ορισμένων και μόνο χωρικών εννοτήτων, συγκεκριμένου μεγέθους, ούτε παρατηρείται κατά τη μελέτη μιας ορισμένης και μόνο υποδιαίρεσης του ελλαδικού χώρου (Petmesidou and Tsoulounis, 1990).

Σε ό,τι αφορά τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας, ένα ζήτημα αρκετά παρεξηγημένο στην Ελλάδα, παρατηρούμε κατ' αρχήν ότι κράτος πρόνοιας δεν είναι απλώς ο κρατικός παρεμβατισμός σε τομείς όπως π.χ. η υγεία, η παιδεία και ο πολιτισμός, αλλά ούτε και η απλή επέκταση των παροχών σε μεγάλη κλίμακα, αν και αυτό συνιστά στοιχείο απαρχής της εγκαθίδρυσης και λειτουργίας του κράτους πρόνοιας. Μπορεί να μιλά κανείς γι' αυτό μόνο όταν οι παραπάνω μορφές παρεμβατισμού λειτουργούν μέσα στα πλαίσια μιας γενικότερης κενυσιακής οικονομικής πολιτικής ή της επέκτασης και μετεξέλιξής της. Με την έννοια αυτή, το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα είναι ανύπαρκτο, παρόλο που ένα διαρκώς αυξανόμενο μέρος των κρατικών πόρων κατευθύνεται σε τομείς κοινωνικών παροχών. Εξάλλου αν, σύμφωνα με τη μαρξιστική θεωρία, το κράτος πρόνοιας συντελεί στην ιδεολογική ενσωμάτωση των εργατικών στρωμάτων στο καπιταλιστικό σύστημα, κάθε άλλο παρά αυτό αληθεύει στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου η ενσωμάτωση των (ισχών, από την άποψη του αριθμητικού μεγέθους) εργατικών στρωμάτων είναι κατ' αρχήν κομματική. Επίσης, όπως ακριβώς μπορεί κανείς, κάτω από το φως της προηγούμενης ανάλυσης, να αμφισβητήσει την ύπαρξη συστηματικής και αποτελεσματικής κρατικής πολιτικής για τη δημιουργία των συνθηκών της διευρυμένης καπιταλιστικής παραγωγής στην Ελλάδα, μπορεί επίσης να αμφισβητήσει και την ύπαρξη πολιτικής του κράτους πρόνοιας στο χώρο της πόλης, η οποία παρέχει συλλογικά «μέσα κατανάλωσης».

Φυσικό είναι επομένως οι εξελίξεις στην Ελλάδα και πάλι να μην ακολουθούν τον κανόνα. Ενώ στο δυτικό κόσμο η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με τη συντηρητική πολιτική ορισμένων χωρών οδήγησε σε περικοπές δαπανών του κράτους πρόνοιας, στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία αυξήθηκαν οι κοινωνικές παροχές, χωρίς ωστόσο αυτό να σχετίζεται με ό,τι διεθνώς θεωρείται πολιτική κράτους πρόνοιας. Εξάλλου, καθώς ένα μέρος των επιδοτήσεων προέρχεται από τα ταμεία της ΕΟΚ, και επομένως η χορήγησή τους στην Ελλάδα είναι συνδεδεμένη με συγκεκριμένο τρόπο χρήσης τους, δεν θα μπορούσε να γίνει τίποτε άλλο στην πράξη παρά να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό για τον οποίο δόθηκαν.

Κάτω από τις συνθήκες αυτές, διλήμματα σχετικά με το αν ο δημόσιος τομέας και οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να διευρυνθούν ή όχι, ή αν οι πόροι και το εργατικό δυναμικό πρέπει να διοχετεύονται κατά προτεραιότητα στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα, αποκτούν στην Ελλάδα τελειώς διαφορετική σημασία. Επομένως, στη σημερινή συγκυρία οικονομικής κρίσης τα προβλήματα κοινωνικής πολιτικής, περιφερειακού προγραμματισμού και αστικής ανάπτυξης στην ελληνική κοινωνία δεν συνδέονται άμεσα με την εξεύρεση κάποιων προσαρμοστικών ρυθμίσεων (π.χ. προσαρμογή του δημόσιου τομέα στις νέες ανάγκες του κεφαλαίου, αναδιάρθρωση του κράτους πρόνοιας) για την επαναφορά της ισορροπίας στη διαδικασία καπιταλιστικής συσσώρευσης. Έτσι, οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού που επισημάναμε στην πρώτη ενότητα παράγουν μια

σειρά σημαντικών διαφοροποιήσεων και στο ζήτημα των επιπτώσεων της κρίσης στο κράτος πρόνοιας και την κοινωνική πολιτική.

3. Η Άσκηση του Αστικού και Περιφερειακού Προγραμματισμού

Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια τη σχέση του αστικού και περιφερειακού προγραμματισμού με τις κοινωνικές διαδικασίες στην Ελλάδα, καθώς και τη σημασία της κρίσης για την εξέλιξη αυτής της σχέσης. Παράλληλα, θα επιχειρήσουμε μια συνοπτική κριτική επισκόπηση ορισμένων προσεγγίσεων που έχουν προταθεί για την κατανόηση των ζητημάτων αυτών.

Μια αρχική παρατήρηση, καίριας μεθοδολογικής σημασίας, είναι ότι κατά τη μελέτη της κρατικής πολιτικής αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης δεν πρέπει κανείς να την ταυτίζει με τις μελέτες, τη νομοθεσία, τα σχέδια και τα προγράμματα. Απόψεις που στηρίζονται στην ταύτιση αυτή χάνουν το στόχο γιατί, πέρα από το ότι διαπράττουν ένα μεθοδολογικό σφάλμα, παραβλέπουν επίσης το γεγονός ότι πολλοί σχετικοί νόμοι στην Ελλάδα ποτέ δεν εφαρμόστηκαν, ενώ από το σύνολο των υπολοίπων δεν φτάνει στην εφαρμογή παρά ένα μικρό μέρος τους, αυτό για το οποίο οι ιδιόμορφες κοινωνικο-πολιτικές σχέσεις καταλήγουν να παραγάγουν κάποια βάση συναίνεσης. Επιπρόσθετα, ενώ κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου υπάρχει μια αναμφισβήτητη βελτίωση της ποιότητας των μελετών και των προγραμμάτων, τελικά αυτά μένουν σε ένα επίπεδο ρητορικής, εγκαταλείπονται πολύ εύκολα και, με εξαίρεση τα σχέδια πόλης (ρυμοτομικά) και τα δημόσια έργα, ποτέ δεν φτάνουν στο επόμενο στάδιο, δηλαδή στην εφαρμογή. Φυσικά, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να γίνει συζήτηση για αξιολόγηση της πολιτικής και αναθεώρηση των αρχικών στόχων. Χαρακτηριστικό είναι ότι τα ρυθμιστικά που νομοθετήθηκαν το 1985 για την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη αντιμετωπίζονται από την κυβέρνηση και τους αρμόδιους οργανισμούς, στην καλύτερη περίπτωση, ως μεγάλα τεχνικά έργα (κατασκευή λεωφόρων και κυκλοφοριακών κόμβων, διανοίξεις οδών) όπου έχει χαθεί η έννοια της πολιτικής, ακόμη και του στοιχειώδους εκείνου είδους, παλιών δεκαετιών, που απείχε από του να είναι κυκλική, κυλιόμενη και διαρκώς προσαρμοζόμενη πολιτική, όπως απαιτούν οι σύγχρονες ανάγκες.

Ενώ λοιπόν με βάση τους νόμους, τις μελέτες και τα προγράμματα θα μπορούσε κανείς να βγάλει το συμπέρασμα μιας προόδου στη μεταπολεμική περίοδο, στην πραγματικότητα αυτή είναι εξαιρετικά αμφίβολη, αφού η άσκηση του προγραμματισμού σε διάφορους τομείς, από την εφαρμογή ενός σχεδίου χρήσης γης μέχρι την υλοποίηση ενός προγράμματος κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης, είναι από εξαιρετικά φτωχή μέχρι ανύπαρκτη. Διευκρινίζουμε ότι κρατικός παρεμβατισμός σε θέματα πολεοδομίας και χωροταξίας προφανώς υπάρχει, αλλά αυτός δεν στοιχειοθετεί κατ' ανάγκη προγραμματισμό. Έτσι, η παρέμβαση του κράτους στις διαδικασίες αστικής ανάπτυξης μέχρι σήμερα συνέβη σχεδόν αποκλειστικά διαμέσου των ρυμοτομικών σχεδίων και των όρων δόμησης. Το αποτέλεσμα είναι ότι με τον ίδιο τρόπο που, στο επίπεδο της εθνικής οικονομίας και εθνικού χώρου, το κράτος άφησε στους επιχειρηματίες (μικρο-ιδιοκτήτες οικογενειακών επιχειρήσεων στην πλειονότητά τους) να καθορίσουν τα χαρακτηριστικά του αναπτυξιακού μοντέλου και της γεωγραφικής διάρθρωσης του συστήματος παραγωγής, στο επίπεδο των διαδικασιών της αστικής ανάπτυξης άφησε στους ιδιοκτήτες και τους εργολάβους (μικροαστούς και μικρο-επιχειρηματίες στη συ-

ντριπτική τους πλειοψηφία, αντίστοιχα) να παραγάγουν τη μορφή και τη δομή της νεοελληνικής πόλης.

Συνοπτικά, η ελληνική πολεοδομία και χωροταξία αποτελούν μια μηχανή παραγωγής σχεδίων χρήσεως γης και προγραμμάτων τα οποία δεν εφαρμόζονται. Κατά την περίοδο της κρίσης η παραγωγή σχεδίων (πολεοδομικών μελετών, γενικών πολεοδομικών, ρυθμιστικών), τα οποία είτε δεν φθάνουν στο στάδιο της εφαρμογής είτε εφαρμόζονται αλλά με περιεχόμενο που δεν διαφέρει πια σε τίποτε από εκείνο των ρυμοτομικών, επιταχύνεται. Οι μελέτες που εκπονούνται εκατοντάπλασιάζονται χωρίς ωστόσο το πλήθος τους να συμβάλει στην εδραίωση του προγραμματισμού, αφού πολλές φορές ετοιμάζονται με πρόχειρο τρόπο, δεν συντελούν καθόλου σε, και δεν συσχετίζονται με, κάποιο πρόγραμμα αναδιάρθρωσης των υπαρχουσών υπηρεσιών προγραμματισμού, ενώ δεν βοηθούν ούτε στη συσσώρευση εμπειρίας για την πρακτική του προγραμματισμού.

Προχωρώντας στην εξέταση των λόγων της ανεπάρκειας αυτής της μηχανής προγραμματισμού, θα αφήσουμε κατά μέρος την απλοϊκή άποψη, που όμως διατυπώνεται ακόμη και σήμερα, ότι ο προγραμματισμός είναι μια καινούρια δραστηριότητα για την Ελλάδα, και χρειάζεται κάποιος χρόνος μέχρι που να αποκτηθεί πείρα και να αρχίσει να λειτουργεί σωστά. Εξίσου αμφίβολης ισχύος είναι και οι απόψεις που στηρίζονται στην έλλειψη στατιστικών στοιχείων, τις ανεπάρκειες πολλών σχεδίων και προγραμμάτων, και την υπανάπτυξη του επιστημονικού πεδίου της πολεοδομίας και της χωροταξίας στην Ελλάδα: αυτά δεν είναι στην ουσία η αφετηρία των αδυναμιών της ελληνικής πολεοδομίας και χωροταξίας αλλά τα επιφαινόμενα βαθύτερων αιτιών. Παραπέρα η ευρύτητα δεδομένη άποψη ότι το κύριο πρόβλημα για την πρακτική του προγραμματισμού στην Ελλάδα είναι η έλλειψη οργάνωσης στη δημόσια διοίκηση, η χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η ανεπάρκεια των κυβερνήσεων και η ανικανότητα των υπουργών, αν και αληθεύει στις λεπτομέρειες, είναι λαθεμένη στο βαθμό που βλέπει τα παραπάνω ζητήματα ως καθαρά τεχνικά, που μπορούν να επιλυθούν με μια απλή αναδιοργάνωση της διοίκησης (τόσο απλή, σχεδόν χωρίς να αλλάξουν οι υπάλληλοι καρέκλα), το διορισμό ικανότερων υπαλλήλων, και την εντατικοποίηση της εργασίας στο δημόσιο τομέα. Γιατί, τίποτε από αυτά δεν μπορεί να γίνει αν δεν αλλάξουν ταυτόχρονα και κάποια χαρακτηριστικά και διαδικασίες στην κοινωνία που έχει παράγει αυτή την κρατική μηχανή. Επιπλέον η παραπάνω άποψη είναι λαθεμένη γιατί τονίζει μια βολονταριστική σκοπιά, αφού διατείνεται ότι αρκεί η πρόθεση και η «πολιτική» βούληση της κυβέρνησης, των υπαλλήλων και των προϊσταμένων των υπηρεσιών. Τέλος, εξίσου αμφισβητήσιμες είναι και οι απόψεις που υπερτονίζουν τους πολιτισμικούς παράγοντες, ανάμεσα στους οποίους κατατάσσουν (κακώς) και την πολιτική πατρωνεία καθώς και εκείνες που τονίζουν τον εγωισμό των μικρο-ιδιοκτητών γης που αντιτίθενται στο «κοινωνικό καλό», και έτσι τα σχέδια μένουν ανεφάρμοστα.

Στην πραγματικότητα, το πρόβλημα έχει να κάνει με τη δύναμη που διαθέτουν τα διάφορα κοινωνικά στρώματα, καθώς και με το αποτέλεσμα των συγκρούσεών τους στην προσπάθεια να επιβάλουν στους άλλους τη δική τους άποψη για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και την άσκηση πολιτικής. Για παράδειγμα, πώς είναι δυνατόν να περιμένει κανείς την εφαρμογή μιας πολιτικής που θεωρεί την κατοικία κοινωνικό αγαθό και αφαιρεί από τους ιδιοκτήτες γης την υπεραξία που παράγεται με κοινωνικές διαδικασίες και πολεοδομικές επεμβάσεις, αν τα κυρίαρχα κοινωνικά στρώματα, όχι μόνο από την άποψη της ιδεολογίας αλλά και από τη σκοπιά του αριθμητικού τους

μεγέθους, είναι οι ιδιοκτήτες γης; Στην Αγγλία, κάτι τέτοιο επιδιώχθηκε μόνο μετά την άνοδο της αστικής τάξης και έγινε κατορθωτό με τη συμμαχία της τάξης αυτής με την εργατική. Στην Ελλάδα, οι μικρο-ιδιοκτήτες γης αποτελούν ένα τόσο πλατύ (αριθμητικά) και ισχυρό (πολιτικά) στρώμα, ώστε να είναι ανέφικτη η εφαρμογή πολιτικής αστικής ανάπτυξης στα παραπάνω πρότυπα. Πράγμα που θέτει σε αμφισβήτηση και μιαν ακόμη άποψη, ότι δηλαδή ο προγραμματισμός ασκείται περιστασιακά στην Ελλάδα γιατί έτσι επιτυγχάνεται ευκολότερα η πολιτική ενσωμάτωση των μικροαστικών στρωμάτων: πέρα από το ότι δεν είναι προφανές τίνος και πού γίνεται η ενσωμάτωση, αφού μάλιστα τα μικροαστικά στρώματα αποτελούν μια κυρίαρχη δύναμη, η άποψη αυτή υπερτονίζει και το ρόλο του κράτους ως φορέα που μπορεί να διαμορφώσει μια ιδεολογία ανεξάρτητη από, ή/και σε αντίθεση με την κοινωνία.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, μπορούμε να πούμε ότι το πιο σημαντικό χαρακτηριστικό του αστικού και περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα είναι ο εξαιρετικά στενός συσχετισμός του με τη διαδικασία κοινωνικής ανακατάταξης μέσω της οποίας ορίζονται τα στρώματα που έχουν προσπέλαση στον κρατικό μηχανισμό, και δι' αυτού στο κοινωνικό πλεόνασμα. Γι' αυτό και αφήνει ανεξέλεγκτες πολλές διαδικασίες άτυπης και συγκαλυμμένης ανακατανομής εισοδήματος και πόρων που θα μπορούσαν, μέσω της άσκησης του προγραμματισμού, να ενταχθούν στην επίσημη οικονομία (π.χ. καταπατήσεις δημόσιας γης, αυθαίρετα, έλλειψη ελέγχου του τρόπου χρησιμοποίησης από τους επιχειρηματίες των επιχορηγήσεων που δέχονται μέσω της πολιτικής των κινήτρων). Με δυσκολία μπορούμε να θεωρήσουμε τον ελληνικό προγραμματισμό θεσμό ο οποίος επιδιώκει συστηματικά την επίτευξη των στόχων ενός αναπτυσσόμενου καπιταλισμού, δηλαδή τη δημιουργία των συνθηκών διευρυμένης παραγωγής και επιτάχυνσης της συσσώρευσης του κεφαλαίου ή που επιχειρεί να στηρίξει το πραγματικό εισόδημα των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων και την ενεργό ζήτηση (επίλυση διαταξικών συγκρούσεων)· ή που κατανέμει τις επιχειρήσεις στο χώρο με τρόπο που να διασφαλίζεται μια ισορροπία στον ανταγωνισμό τους (επίλυση ενδο-ταξικών συγκρούσεων στο εσωτερικό της αστικής τάξης), όπως αυτό συμβαίνει σε άλλες χώρες.

Καθώς η κρίση σήμερα στην Ελλάδα συνδέεται στενότερα με την πολιτική ισχυροποίηση των μικροαστικών στρωμάτων και την όξυνση των συγκρούσεων μεταξύ των μεσοαστικών για την κατοχύρωση προσβάσεων στους πόλους εξουσίας, παρατηρούμε ότι, από τη μια, αναπτύσσεται ένας πολιτικός λόγος που αναγνωρίζει την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων του περιβάλλοντος, των κοινωνικών παροχών, της στέγασης και της εκπαίδευσης, για να αναφερθούμε σε μερικά και μόνο από τα ζητήματα προγραμματισμού και λειτουργίας του κράτους πρόνοιας. Από την άλλη όμως, η καθημερινή πρακτική των κοινωνικών και οικονομικών διεκδικήσεων των στρωμάτων αυτών ακυρώνει κάθε προσπάθεια ανάπτυξης ενός συνεπούς και αποτελεσματικού προγραμματισμού. Έτσι μπορεί να εξηγήσει κανείς την πληθώρα σχεδίων ως φαινομενική ανταπόκριση στα προβλήματα, χωρίς ωστόσο αυτά τα σχέδια να μπορούν να γίνουν εργαλεία για την επίλυση των προβλημάτων, αφού δεν έχει υπάρξει κοινωνική συμφωνία για τους στόχους του προγραμματισμού και τον τρόπο επιμερισμού του κόστους της ανάπτυξης. Γι' αυτό και πολύ σύντομα, μετά την εκπόνηση νέων μελετών και προγραμμάτων, κατά τη δεκαετία του '80, η κοινωνική πρακτική επέστρεψε στα παλιά χνάρια της και, πιο συγκεκριμένα, στην αυθαίρετη δόμηση· τη συρρίκνωση στην πράξη του περιεχομένου των γενικών πολεοδομικών σχεδίων· την ακύρωση των διαδικασιών εκπόνησης ολοκληρωμένων ρυθμιστικών σχεδίων για τα μεγάλα αστικά κέντρα· τη μη εφαρμογή των πενταε-

τών σχεδίων και τη μείωση των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης σε ένα μη σαφώς διαρθρωμένο σύνολο αποσπασματικών παρεμβάσεων και έργων. Η περίπτωση της πλήρους ανατροπής των μεθόδων εκπόνησης του πενταετούς προγράμματος ανάπτυξης 1982-87, που τόσο προπαγανδίστηκε ως «δημοκρατικός προγραμματισμός», μπορεί επίσης να προστεθεί εδώ. Όλα αυτά δείχνουν την επιπολαιότητα ορισμένων θέσεων που προσπαθούν να δείξουν ότι ο προγραμματισμός στην Ελλάδα είναι ατελής και δεν φτάνει τα τελευταία χρόνια στο στάδιο της εφαρμογής λόγω της οικονομικής κρίσης και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Αναμφίβολα η κρίση μειώνει τους πόρους που είναι διαθέσιμοι για την εφαρμογή των προγραμμάτων. Όμως, η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι δεν είναι αυτός ο κύριος λόγος των αδυναμιών της μηχανής προγραμματισμού της Ελλάδας του '80, αφού αυτές σχετίζονται με βαθύτερα και εγγενή προβλήματα που προϋπήρχαν της οικονομικής κρίσης.

4. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι η έλλειψη προσαρμοστικότητας και δυναμισμού που χαρακτηρίζουν το παραγωγικό σύστημα της χώρας, την επαγγελματική δομή και τις κοινωνικές σχέσεις εργασίας, και η αδυναμία άσκησης προγραμματισμού σε όλες του τις μορφές, αποτελούν την άλλη όψη της διευρυμένης αναπαραγωγής των μικρομεσαίων στρωμάτων, στην εξέταση όμως της οποίας δεν μπορούμε εδώ να επεκταθούμε. Ας σημειώσουμε πάντως ότι οι κοινωνικές σχέσεις εργασίας ελάχιστα έχουν αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού στις συζητήσεις για την ανάπτυξη, παρόλο ότι η αναδιάρθρωσή τους καθώς και η προώθηση της διεύρυνσης του καταμερισμού της εργασίας, η βελτίωση του επιπέδου κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, η διαμόρφωση νέων ειδικοτήτων, και η βελτίωση των μεθόδων διοίκησης στις επιχειρήσεις αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη και εφαρμογή των οποιωνδήποτε προγραμμάτων. Και όταν μιλάμε για κοινωνικές σχέσεις εργασίας δεν αναφερόμαστε μόνο στις σχέσεις εργοδότη/υπαλλήλου (π.χ. όπως αυτές νοούνται στις συλλογικές διαπραγματεύσεις) αλλά αναφερόμαστε γενικότερα στο πλαίσιο οικονομικού ανταγωνισμού στην κοινωνία, καθώς και στα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας για κάθε επάγγελμα, τα οποία προσδιορίζουν και τις δυνατότητες διεύρυνσης του καταμερισμού της εργασίας.

Η παραγνώριση αυτού του ζητήματος εξηγεί γιατί ο βασικός στόχος της κρατικής πολιτικής για την ανάπτυξη, για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, ήταν απλά και μόνο η ενίσχυση των επιχειρήσεων προκειμένου να πραγματοποιήσουν αγορές μηχανημάτων και να ανεγείρουν κτιριακές εγκαταστάσεις, καθώς και ο πολλαπλασιασμός του αριθμού των επιχειρήσεων. Παραμελήθηκαν έτσι οι κοινωνικές διαδικασίες που βρίσκονται στη βάση της ανάπτυξης και συντελούν στην αξιοποίηση του κεφαλαίου. Πάντως, αν και γενικά η αιτία της αποτυχίας της αναπτυξιακής πολιτικής πρέπει να αναζητηθεί α) στην παραμέληση του παράγοντα «ανθρώπινο κεφάλαιο», β) στις οργανωτικές ανεπάρκειες της κρατικής μηχανής και γ) στο χαμηλό βαθμό συνοχής των διαδικασιών προγραμματισμού, σ' αυτή τη φάση εξέλιξης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού θεωρούμε ότι το να είναι σε θέση το κράτος να εφαρμόσει μια πολιτική μέσα από έναν αποτελεσματικό μηχανισμό προγραμματισμού αποτελεί ζήτημα καίριας σημασίας, και οπωσδήποτε πιο σημαντικό από το να απαντήσει σε λεπτομερειακά ερωτήματα, όπως π.χ., στο πεδίο της άσκησης αναπτυξιακής/περιφερειακής βιομηχανικής πολιτικής, τέτοιο ζήτημα είναι το να καθορίσει ποιοι είναι οι «κατάλληλοι» κλάδοι στους

οποίους μπορεί και πρέπει να στηριχτεί η ανάπτυξη. Με άλλα λόγια, σε πρώτη φάση πρέπει να αποδειχτεί ότι ο προγραμματισμός στην Ελλάδα μπορεί να περάσει κάποτε στο στάδιο της εφαρμογής. Ωστόσο, ο προγραμματισμός δεν μπορεί να είναι αποτελεσματικός παρά μόνο αν, σύμφωνα με όσα ειπώθηκαν στις προηγούμενες ενότητες, η κρατική μηχανή αναδιοργανωθεί πλήρως. Αυτή όμως η προϋπόθεση, με τη σειρά της, συνδέεται στενά με τα ζητήματα της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και των κοινωνικών σχέσεων εργασίας, αφού διαφορετικά είναι αδύνατο να επιτευχθούν δραστικές αλλαγές στην οργάνωση και τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Συνεπώς, στην καρδιά των προβλημάτων του αστικού και περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα και του ζητήματος των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται, δεν βρίσκονται κάποια τεχνικά θέματα (π.χ. βελτίωση της ποιότητας των σχεδίων, πρόσληψη προσωπικού με προσόντα και εμπειρία στον προγραμματισμό, σύνδεση της ακαδημαϊκής έρευνας με την πρακτική δουλειά, εξεύρεση για την εφαρμογή των σχεδίων — που, αν και σημαντικά, είναι προς το παρόν δευτερεύοντα προβλήματα), αλλά το κεντρικότατο ερώτημα πώς θα αναδιαρθρωθούν οι κοινωνικές σχέσεις εργασίας, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Αλλά βέβαια, η εξέταση του ζητήματος αυτού ξεφεύγει από τα όρια της παρούσας εισήγησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βαϊτσος Κ., και Γιαννίσης Τ. (1987), «Τεχνολογικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη», Gutenberg, Αθήνα
- Βεργόπουλος Κ. (1986), «Οικονομική κρίση και εκσυγχρονισμός στην Ελλάδα και στον Ευρωπαϊκό νότο» (στο: *Η Ελλάδα σε εξέλιξη*, Εξάντας, Αθήνα σελ. 61-105).
- Γιαννίσης Τ. (1984), «Διεθνής εξειδίκευση και καταμερισμός εργασίας μεταξύ Ελλάδος και «νεο-ανερχόμενων βιομηχανικών χωρών», ΚΕΠΕ, Αθήνα.
- Γιαννίσης Τ.Κ. (1985), «Η ελληνική βιομηχανία: ανάπτυξη και κρίση», Gutenberg, Αθήνα.
- Καραμπελιάς Γ. (1989), «Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-88)», Εξάντας, Αθήνα.
- Μάνεσης Α.Ι. (1980), «Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το σύνταγμα», *Σύγχρονα Θέματα*, τ. 8, σελ. 20-35.
- Μάνεσης Α.Ι. (1986), «Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση» (στο: *Η Ελλάδα σε εξέλιξη*, Εξάντας, σελ. Αθήνα, 15-59).
- Μάντε Γ., και Μπουραντάς Δ. (1988), «Ο προγραμματισμός στις ελληνικές επιχειρήσεις», *Information*, τ. 23 σελ. 118-122.
- Μαραγκός Θ. (1984), «Ελληνική οικονομία: δέκα χρόνια δομικής ακινησίας» *Αντί*, τ. 266, σελ. 36-38.
- Νεγρεπόντη-Δελιβάνη Μ. (1974) «Βιοτέχναι και βιοτεχνία της Β. Ελλάδας», ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- Παπαϊωάννου Δ. (1988), «Οκτώ θέσεις για τον Καλαμά», *Νέα Οικολογία*, τ. 48, σελ. 12-13.
- Papamichos N. and Tsoulouvis L. (1987) «Industrial estates and employment structure in Greece», Paper presented at the *Conference on Changing Labour Processes and New Forms of Urbanization*, Σάμος (mimeo).
- Πετμεζίδου-Τσουλουβή Μ. (1987), «Κοινωνικές τάξεις και μηχανισμοί κοινωνικής αναπαραγωγής», Εξάντας, Αθήνα.

- Petmesidou M. and Tsoulouvis L. (1988), «The microelectronics sector in Greece: labour process characteristics», Paper presented at the 6th annual *Conference on Organization and control of the labour process*, Aston University, Birmingham (mimeo).
- Petmesidou M. and Tsoulouvis L. (1990), «Planning technological change and economic development in Greece: high technology and the microelectronics industry», *Progress in Planning*, Vol. 33, p. 175-262
- Τσουκαλάς Κ. (1986), «Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα», Θεμέλιο, Αθήνα.
- Tsoulouvis L. (1987), «Aspects of statism and planning in Greece», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 11, p. 500-521
- Χασσιδ Ι. (1987), «Δεν φαίνεται να αλλάξει η φυσιογνωμία της βιομηχανίας μας», *Οικονομικός Ταχυδρόμος* τ.30: 1733, σελ 49-53
- Χατζημιχαήλ Κ. (1988), «Νεοελληνικό κράτος, περιφερειακή πολιτική και κοινωνικός έλεγχος» (στο Μαλούτας Θ. και Οικονόμου Δ., επιμ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα: χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα σελ 115-148).