



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2016

25



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αιχλώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Βουλβούλη, Α.	4
Τόπος, Χώρος, Περιβάλλον: Η περίπτωση της μετεγκατάστασης/χωροθέτησης του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο.	
Ζαμάνη, Α., Λαλένης, Κ., Παπουτσόγλου, Γ., Οικονόμου, Δ.	20
Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδόμησης	
Γαβαλάς, Β., Παυλογεωργάτος, Γ.	52
Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών του Αρχιπελάγους: 1971-2011 μια τεσσαρακονταετία δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης	
Αρβανιτίδης, Π., Νασιώκα, Θ.	82
Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων: Μελέτη περίπτωσης	
Σταμπουλής Γ., Νάκου Π.	105
Προς ένα συνεταιριστικό μέλλον: μαθαίνοντας από το Mondragon	
Χάρδας, Α., Σκαμνάκης, Χ.	124
Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης: Κρατική 'αυτόνομη εμπέδωση' υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο	

Τόπος, Χώρος, Περιβάλλον: Η περίπτωση της μετεγκατάστασης/χωροθέτησης του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο

Αιμιλία Βουλβούλη

Επικουρη Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Αμπντουλάχ Γκιουλ

Περίληψη

Με αφορμή μία διαμάχη ανάμεσα στους κατοίκους ενός δήμου μιας νησιωτικής περιοχής στο Βόρειο Αιγαίο και της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού σχετικά με τη μετεγκατάσταση/χωροθέτηση μίας μονάδας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, το παρόν άρθρο επιχειρεί να εξετάσει τη διαφορετική αντίληψη του «περιβάλλοντος» μεταξύ των κατοίκων της προτεινόμενης περιοχής μετεγκατάστασης του σταθμού, της τοπικής γραφειοκρατίας (τόσο σε επίπεδο δήμου όσο και σε επίπεδο νομού) και της ίδιας της ΔΕΗ. Μετά από 12 μήνες επιτόπιας έρευνας επιχειρείται η εξέταση του ζητήματος μέσω των εννοιών «τόπος» (place), «χώρος» (space), και «περιβάλλον» (environment). Ο «τόπος», στην παρούσα εργασία αντιμετωπίζεται ως εννοιολογικό εργαλείο που διευκολύνει την κατανόηση των ιθαγενών αντιλήψεων για το περιβάλλον ενώ η έννοια «χώρος» αντιμετωπίζεται ως εννοιολογικό εργαλείο για την κατανόηση των γραφειοκρατικών αντιλήψεων. Τέλος η έννοια «περιβάλλον» χρησιμοποιείται για να εξεταστεί το πεδίο που δημιουργείται από το διάλογο ή/και τη σύγκρουση αυτών των δύο αντιλήψεων.

Λέξεις κλειδιά

τόπος, χώρος, περιβάλλον, ιθαγενείς αντιλήψεις, Λέσβος, Μανταμάδος, ΔΕΗ

Place, Space and Environment: The case of the relocation of the electric power plant on the island of Lesbos

Abstract

The present article discusses the conflict between the residents of a municipality of a Greek island and the Public Power Corporation about the relocation of the power plant unit of the island. Based on one year of fieldwork the article attempts to examine the conflict by employing the concepts of ‘place’, ‘space’ and ‘environment’. I identify the concept of ‘place’ with the local/indigenous views and the concept of ‘space’ with the bureaucratic views of the earth. The articulation of these two cultural perspectives, is epitomised by the concept of ‘environment’.

Keywords

place, space, environment, native perceptions, Lesbos, Mandamados, PPC

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ¹

Περιβαλλοντική προστασία, βιώσιμη ή πράσινη ανάπτυξη, προστασία της βιοποικιλότητας είναι μερικοί όροι που ακούγονται και γράφονται πολύ συχνά, σχετικά με το περιβαλλοντικό ζήτημα. Περιβαλλοντικές οργανώσεις, πολιτικά κόμματα, κυβερνήσεις, θρησκευτικές οργανώσεις, ΜΜΕ, και άτομα σε ιδιωτικές συνομιλίες συζητούν συχνά για την περιβαλλοντική υποβάθμιση και την ανάγκη να μπει ένα τέλος σε αυτή. Η ανησυχία για το περιβάλλον εκφράζεται σε διάφορα επίπεδα γεγονός το οποίο αναδεικνύει ότι πολύ περισσότερο από ένα αντικείμενο των θετικών επιστημών, το περιβάλλον κατά τη διάρκεια των τελευταίων σαράντα ετών προσεγγίζεται κοινωνικοπολιτικά, κάτι το οποίο εν μέρει οφείλεται στα περιβαλλοντικά κινήματα και στις διεθνικές διαστάσεις που αυτά έχουν αποκτήσει. Έτσι λοιπόν ο περιβαλλοντισμός φαίνεται να είναι ένα κοινωνικοπολιτικό και

¹ Η παρούσα έρευνα χρηματοδοτήθηκε από το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών με τη μορφή μεταδιδακτορικής υποτροφίας υπό την επίβλεψη της Αν. Καθηγήτριας Κοινωνικής Ανθρωπολογίας Β. Μουτάφη την οποία η συγγραφέας θα ήθελε να ευχαριστήσει θερμά. Επίσης η συγγραφέας θα ήθελε να ευχαριστήσει τους συμμετέχοντες στην ομάδα εργασίας «Χώρος, Μετακινήσεις, Αποκλεισμοί» του 16ου Πανελληνίου Μεταπτυχιακού Εντατικού Σεμιναρίου -Συνεδρίου «Ζητήματα Μεθοδολογίας στις Κοινωνικές Επιστήμες» που πραγματοποιήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κρήτης, 30 Οκτωβρίου – 02 Νοεμβρίου 2009 όπου το παρόν άρθρο παρουσιάστηκε σε μία πρώτη μορφή, για τις χρήσιμες παρατηρήσεις τους καθώς και τους Σ. Γεωργούλα, Μ. Ψημίτη, Ε. Αντώνη, Ζ. Καβακλή, Ι. Ψημμένο για τη συμβολή τους και τέλος όλους τους (για ευνόητους λόγους) ανώνυμους πληροφορητές της.

πολιτισμικό φαινόμενο (Milton 1996). Είναι ένας τρόπος κατανόησης του κόσμου και της θέσης μέσα σε αυτόν.

Με βάση τα παραπάνω, στόχος του παρόντος άρθρου είναι η διερεύνηση δύο διαφορετικών πτυχών του περιβαλλοντισμού μελετώντας μία διαμάχη η οποία έχει ξεσπάσει τα τελευταία 15 χρόνια στη Λέσβο. Η μέχρι στιγμής έρευνα μου αποκαλύπτει ότι αν και φαίνεται να υπάρχουν περιβαλλοντικές ανησυχίες και στο γραφειοκρατικό και μη-γραφειοκρατικό επίπεδο, αυτές οι ανησυχίες διαφέρουν. Επομένως καλό θα είναι να γίνει μια διάκριση μεταξύ των προβληματισμών των απλών πολιτών και των γραφειοκρατικών προβληματισμών, για το περιβάλλον. Αυτό που υποδεικνύει η έρευνα μου είναι ότι οι προβληματισμοί των απλών πολιτών για το περιβάλλον προέρχονται από αυτό που ο Heidegger και άλλοι περιγράφουν ως κατοίκηση (*dwelling*) (Vandergeest and DuPuis 1996). Από την άλλη οι γραφειοκρατικοί προβληματισμοί έχουν τις ρίζες τους σε μια πιο αφηρημένη εικόνα της γης που εστιάζει στο χωρισμό μεταξύ των ανθρώπων και της φύσης (Vandergeest and DuPuis 1996, Fairhead and Leach 1996). Σύμφωνα με τον Tim Ingold μια τέτοια γνώση για το περιβάλλον δεν είναι βιωματική αλλά είναι προϊόν γνωστικής αναδημιουργίας. Και μια τέτοια γνώση αποκτιέται όχι μέσω της συμμετοχής αλλά μέσω μιας διαδικασίας εκμάθησης η οποία αναδημιουργεί τον περιβάλλοντα κόσμο με τη μορφή ενός χάρτη (Ingold 1993:37).

Μελετώντας λοιπόν μία τέτοια διαμάχη θεωρώ ότι μπορεί κανείς να εντοπίσει τις παραπάνω διαφορές και όχι μόνο. Ωστόσο μια τέτοια διαμάχη αποκαλύπτει όχι μόνο τη διάσταση μεταξύ δύο διαφορετικών πλαισίων (του γραφειοκρατικού και του μη-γραφειοκρατικού ή αλλιώς του καθημερινού και θα εξηγήσω αργότερα γιατί ονομάζω το μη-γραφειοκρατικό καθημερινό) αλλά να αποκαλύψει και τις ομοιότητες τους. Ότι δηλαδή τόσο οι ιθαγενείς όσο και οι γραφειοκρατικές αντιλήψεις για το περιβάλλον και την καταστροφή του είναι πολιτισμικές. Το παρόν κείμενο βασίζεται στην ιδέα του Latour ότι η επικρατούσα άποψη του δυϊσμού και του διαχωρισμού της φύσης από τον πολιτισμό οφείλεται σε μία διαδικασία συνεχούς επιστημονικής κάθαρσης την οποία η σύγχρονη κοινωνία προσυπογράφει (Latour 1993). Κατά τον Latour η αποκάλυψη του υβριδικού χαρακτήρα της φύσης και του πολιτισμού ως φύση/πολιτισμός σημαίνει την αποκάλυψη της αδυναμίας της σύγχρονης ζωής - ή για να χρησιμοποιήσουμε τις ακριβείς λέξεις του Latour - του μοντέρνου συστήματος (*modern constitution*) - να προσαρμοστεί στο δυϊστικό παράδειγμα (Latour σε Harbers 1995) του οποίου παραδόξως είναι προϊόν. Κατ' αναλογία με τη φύση και τον πολιτισμό, η διάκριση μεταξύ γραφειοκρατίας και μη-γραφειοκρατίας αντί να βοηθάει συγκαλύπτει τον βαθιά πολιτικό χαρακτήρα και των δύο πλαισίων. Παρόλο που η νεωτερική επιστημονική σκέψη έχει κάνει τεράστιες προσπάθειες κάθαρσης και δημιουργίας δυιστικών κατηγοριών σκέψης, εντούτοις δεν έχει καταφέρει πειστικά να

αποδειξεί ότι οι πολίτες από τη μία και η γραφειοκρατία από την άλλη είναι δύο διακριτά πεδία έρευνας. Αυτά πιστεύω ότι είναι ορατά σε μία τέτοια σύγκρουση σαν αυτή στην οποία επικεντρώνεται η παρούσα δουλειά. Και για να γίνει κατανοητή η υβριδική αυτή φύση γραφειοκρατία/μη-γραφειοκρατία θα χρησιμοποιήσω τρεις έννοιες όπως αυτές έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο της κοινωνικής και πολιτισμικής θεωρίας.

Οι τρεις αυτές έννοιες είναι η έννοια του 'τόπου', του 'χώρου' και του 'περιβάλλοντος'. Την έννοια του τόπου την ταυτίζω με τις μη-γραφειοκρατικές αντιλήψεις για το περιβάλλον. Έτσι όπως έχει αναλυθεί και χρησιμοποιηθεί αυτή η έννοια στο πλαίσιο των κοινωνικών επιστημών διευκολύνει τη μελέτη του ιδιαίτερου και επομένως του τοπικού. Από την άλλη την έννοια του χώρου την ταυτίζω με τις γραφειοκρατικές αντιλήψεις αφού οι νοηματοδοτήσεις του διευκολύνουν τη μελέτη του γενικού, του αφηρημένου. Τέλος η έννοια του περιβάλλοντος συνοψίζει την επικοινωνία των δύο πλαισίων και διευκολύνει έτσι μία ανάλυση η οποία εστιάζει τόσο στις ομοιότητες αλλά κυρίως στις διαφορές αυτών των δύο πλαισίων². Με αυτόν τον τρόπο το παρόν κείμενο προσπαθεί να συμβάλλει στη συζήτηση η οποία αναδεικνύει τη σχετικότητα των αναπαραστάσεων για το χώρο (Lefebvre 1992 Μπριασούλη 2003, Remy 2005), τον τόπο (Bender 1995, Massey 1994, Tilley 1994) και το περιβάλλον (Milton 1993, 1996, Ingold 1993, Rootes 1999) και την κοινωνική τους παρά την υλική τους διάσταση³.

2 Μία παρόμοια ανάλυση κάνει ο Remy (2005:198) χωρίς να κάνει τον παραπάνω διαχωρισμό που γίνεται στον παρόν κείμενο. Ο Remy μιλάει για τον «χώρο» ως μία έννοια πολυδιάστατη η οποία «υλικοποιεί την επικοινωνία και την αναπαράσταση των ανταλλαγών. Αφού αναλυθείσε σχέση με την οργάνωση των κοινωνικών ανταλλαγών, επεμβαίνει κάτω από δύο γωνίες: αυτήν του κάθε συγκεκριμένου χώρου ως φυσικού υπόβαθρου και αυτήν του χώρου ως βασικής κατηγορίας που δομεί τους πολιτισμικούς κώδικες και προσφέρει ένα υπόβαθρο στις αναπαραστάσεις».

3 Όπως γράφει για παράδειγμα η Μπριασούλη (2003:52) αναλύοντας τη βιβλιογραφία για τους «συλλογικούς πόρους» (commons): «το τι θεωρείται ως "κοινό" – ως συλλογικός πόρος, δηλαδή εξαρτάται από το αξιακό και θεσμικό σύστημα του χωροχρονικού πλαισίου αναφοράς»

2. ΣΥΝΤΟΜΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Ως πεδίο έρευνας έχει επιλεγεί ένα νησί του Βορειοανατολικού Αιγαίου, η Λέσβος, στο οποίο τα τελευταία 15 χρόνια εκτυλίσσεται μία σύγκρουση ανάμεσα στους κατοίκους και τις δημοτικές αρχές του πρώην Δήμου Μανταμάδου⁴ ο οποίος βρίσκεται στα βορειοανατολικά του νησιού και της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού. Στην σύγκρουση, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, έχουν εμπλακεί τόσο οι εκάστοτε πρώην Νομαρχιακές αρχές⁵ όσο και οι κάτοικοι και οι δημοτικές αρχές δύο Δήμων στα Νότια παράλια του νησιού, του Δήμου Γέρας και του Δήμου Πλωμαρίου. Η σύγκρουση αφορά στην μετεγκατάσταση του υπάρχοντος σταθμού ηλεκτρικής ενέργειας του νησιού ο οποίος, ο οποίος επί του παρόντος βρίσκεται στις παρυφές της πόλης της Μυτιλήνης, της πρωτεύουσας του νησιού.

Η ΔΕΗ από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχε προγραμματίσει τη μετεγκατάσταση του υπάρχοντος Σταθμού από την πόλη της Μυτιλήνης σε άλλη θέση. Το 1994 επιλέχθηκε, ως θέση κατασκευής του νέου Σταθμού, η θέση «Καράβα» η οποία ανήκει στο Δήμο Λουτροπόλεως Θερμής. Η συγκεκριμένη τοποθεσία βρίσκεται 20 περίπου χιλιόμετρα βορειοανατολικά της πόλης της Μυτιλήνης, στην παραθαλάσσια περιοχή του Δήμου Μανταμάδου. Αξίζει να σημειωθεί ότι η θέση αυτή επιλέχθηκε μεταξύ 14 άλλων θέσεων που είχαν προταθεί από το Πανεπιστήμιο Αιγαίου, το οποίο ανέλαβε να μελετήσει τη μετεγκατάσταση του εργοστασίου, χωρίς να είναι η πρώτη προτιμητέα θέση μετεγκατάστασης. Αμέσως μετά την ανακοίνωση πρόθεσης της κατασκευής του Σταθμού στην Καράβα, ο Δήμος Μανταμάδου έκανε προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) κατά της απόφασης μετεγκατάστασης. Το συγκεκριμένο όργανο το 2004 έκανε αποδεκτή την προσφυγή με το αιτιολογικό ότι η μελέτη μετεγκατάστασης δεν έφερε την υπογραφή του Υπουργείου Γεωργίας αλλά και γιατί από τη σύνταξη της υπάρχουσας μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων είχε παρέλθει πενταετία γεγονός που την καθιστούσε άκυρη. Η απόφαση αυτή, όπως ήταν αναμενόμενο, έγινε δεκτή με ικανοποίηση από τους κατοίκους και τις αρχές του πρώην Δήμου Μανταμάδου.

Τον Απρίλιο του 2005, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λέσβου ανέθεσε στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου την εκπόνηση μελέτης, υπό τον Καθηγητή Α. Τρούμπη, για την αξιολόγηση πιθανών θέσεων για την εγκατάσταση του Σταθμού της ΔΕΗ. Η μελέτη αυτή

4 Μετά από την εφαρμογή του σχεδίου «Καλλικράτης» το 2010, που αφορά στον επανακαθορισμό και στο σχεδιασμό νέων ορίων των αυτοδιοικητικών μονάδων, όλοι η πρώην Δήμοι του νησιού της Λέσβου συνενώθηκαν κάτω από μία αυτοδιοικητική ενότητα, το διευρυμένο Δήμο Λέσβου, ο οποίος περιλαμβάνει όλο το νησί.

5 Ομοίως, το σχέδιο Καλλικράτης αφορά στην κατάργηση των Νομαρχιακών αυτοδιοικητικών μονάδων και στην αντικατάστασή τους από Περιφερειακές ενότητες. Έτσι για παράδειγμα η πρώην Νομαρχία Λέσβου, αντικαταστάθηκε από την ήδη υπάρχουσα Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου η οποία διαθέτει μονάδες αντιπεριφεριαρχών στα νησιά τα οποία περιλαμβάνονται στην ενότητα αυτή.

ολοκληρώθηκε τον Αύγουστο του 2005 και χρησιμοποιήθηκε ως βάση για την επιλογή της θέσης «Μάγειρας» από το Νομαρχιακό Συμβούλιο το καλοκαίρι του 2005. Η θέση αυτή προτάθηκε στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) και η ΔΕΗ ζήτησε εγγράφως στις 15.12.2006 την άδεια από τη ΡΑΕ, για την κατασκευή εργοστασίου παραγωγής στο Μάγειρα, αφού προηγουμένως υπήρξε δέσμευση της πολιτείας για την κάλυψη του επιπλέον κόστους υποδομών. Η απόφαση αυτή φαίνεται να γίνεται αποδεκτή από τη ΔΕΗ αν και σε υπόμνημα της στον Υπουργό Ανάπτυξης (30-03-2007) αναφέρει ότι:

«Με απόφαση της, την 97/15.09.05, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λέσβου αξιολόγησε ως θετική (πλην μη τεκμηριωμένη τεχνικά και ανεπαρκή ενεργειακά, μη λαμβάνοντας υπόψη θεμελιώδη ζητήματα, όπως διέλευση γραμμών μεταφοράς, καταλληλότητα εδαφών κλπ) σχετική μελέτη του Πανεπιστημίου Αιγαίου, με την οποία προσδιορίζοντο μεταξύ άλλων κριτήρια συγκριτικής αξιολόγησης των θέσεων χωροθέτησης της νέας Μονάδας της ΔΕΗ, προτείνοντας ως καταλληλότερη της θέση «Μάγειρας», στα όρια των Δήμων Γέρας και Πλωμαρίου αξιολογώντας παράλληλα «ως υπολειπόμενη συστηματικώς» τη θέση «Καράβα»» (ΔΕΗ 2007).

Ωστόσο παρά την αρχική αποδοχή για τη μετεγκατάσταση του Σταθμού στη θέση Μάγειρας, η Επιχείρηση - μετά την απόφαση του Νομαρχιακού συμβουλίου

«να δοθεί προθεσμία στη ΔΕΗ έως 15.02.2007 να καταθέσει αιτιολογημένη άποψη για τη θέση που αυτή επιθυμεί να κατασκευάσει το νέο εργοστάσιο» – με απόφαση του Διοικητικού της Συμβουλίου «αφού έλαβε υπόψη τα σοβαρά προβλήματα που παρουσιάζει η θέση «Μάγειρας» καθώς και τις σοβαρότατες ενστάσεις και αντιρρήσεις που προέβαλαν ενώπιον της ΡΑΕ οι Δήμοι Γέρας και Πλωμαρίου, προτείνει τη θέση «Καράβα» η οποία παρουσιάζει σαφή και αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα έναντι της θέσης «Μάγειρας»» (ΔΕΗ 2007).

Όπως φαίνεται από τις αντιδράσεις που έγιναν γνωστές από τους κατοίκους και τις αρχές των περιοχών Γέρας και Πλωμαρίου καθώς και τη σταθερή αντίδραση των κατοίκων και των τοπικών αρχών του πρώην Δήμου Μανταμάδου, η χωροθέτηση της ΔΕΗ δεν είναι πουθενά σχεδόν αποδεκτή σε παραθαλάσσια περιοχή της Λέσβου και οι τοπικές κοινωνίες αντιδρούν με το αιτιολογικό ότι μια τέτοια μονάδα παραγωγής θα έχει σοβαρές επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον και κατ' επέκταση στην τοπική ανάπτυξη (Χριστόλης 2007).

Ύστερα από αυτή την απόφαση ο πρώην Δήμος Μανταμάδου και η «Επιτροπή Αγώνα για την Καράβα» καθώς επίσης και ο Σύλλογος Μανταμαδιωτών Αθήνας έχουν εκδώσει ενημερωτικά φυλλάδια, δελτία τύπου και ανακοινώσεις σχετικά με το θέμα, δηλώνοντας ρητά την αντίθεση τους στην κατασκευή του εργοστασίου στη θέση «Καράβα». Ανάμεσα στα επιχειρήματά τους όπως προκύπτει από ένα ενημερωτικό φυλλάδιο του Δήμου

Μανταμάδου είναι ότι η Καραβά αποτελεί υποστηρικτική ζώνη περιοχής NATURA 2000, η διαρροή πετρελαίου σε τυχόν περιπτώσεις ατυχήματος θα έχει καταστρεπτικές συνέπειες, θα υποβαθμιστεί το ατμοσφαιρικό περιβάλλον της περιοχής και όλες οι επιστημονικές μελέτες προτείνουν θέσεις στις νότιες ακτές της Λέσβου (ο.π.).

Κατά συνέπεια φαίνεται ότι υπάρχει ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ των προτεραιοτήτων της κεντρικής γραφειοκρατίας όσον αφορά το περιβάλλον και των απλών πολιτών σχετικά με το ίδιο ζήτημα. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές όπως ο πρώην Δήμος Μανταμάδου δεν μοιράζονταν την ίδια θέση με τις περιφερειακές και τις εθνικές αρχές, το ζήτημα είναι πολύ πιο περίπλοκο από ένα χάσμα μεταξύ γραφειοκρατίας και πολιτών. Από τη μια μεριά υπάρχει μια γενικότερη εθνική περιβαλλοντική πολιτική η οποία φαίνεται να είναι σε συμφωνία με της Κοινοτικές πολιτικές (υπογραφές συμβάσεων για την προστασία περιοχών, όπως η σύμβαση NATURA 2000, απόφαση ακύρωσης εγκατάστασης της ΔΕΗ στη θέση «Καραβά» του ΣτΕ με το αιτιολογικό της ανεπαρκούς μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων) ενώ την ίδια στιγμή η ίδια γραφειοκρατία που υπογράφει τέτοιου είδους περιβαλλοντικές συμβάσεις αποφασίζει την κατασκευή εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας σε μια προστατευόμενη (από το κράτος!) περιοχή. Από την άλλη πλευρά οι κάτοικοι και ο Δήμος Μανταμάδου υποστηρίζουν ότι οι εγκαταστάσεις θα είναι καταστρεπτικές για το οικοσύστημα της περιοχής και για την οικονομική και κοινωνική τους ζωή. Παράλληλα και πολλοί από τους κατοίκους της πόλης της Μυτιλήνης υποστηρίζουν ότι οι υπάρχουσες εγκαταστάσεις είναι ιδιαίτερα ρυπογόνες και επικίνδυνες για τη δημόσια υγεία, άποψη που συμμερίζεται και ο Δήμος Μυτιλήνης, γεγονός που επιβάλλει τη μετεγκατάσταση του εργοστασίου το συντομότερο δυνατό.

3. ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ

Η έρευνα για το θέμα διήρκεσε περίπου ένα χρόνο. Κατά τη διάρκεια του χρόνου αυτού πραγματοποιήθηκαν συλλογή άρθρων του τοπικού τύπου, συνεντεύξεις με μέλη της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατοίκους του Μανταμάδου, στελέχη της ΔΕΗ καθώς και με κατοίκους της Μυτιλήνης. Επίσης παρουσία της ερευνήτριας σε συμβούλια σχετικά με το θέμα. Η μεθοδολογική αυτή επιλογή στηρίχθηκε στην πεποίθηση ότι τόσο οι απόψεις των πολιτών όσο και οι απόψεις της γραφειοκρατίας - τόσο της ΔΕΗ όσο και των τοπικών αρχών - μπορούν να εξετασθούν με βάση την ίδια θεωρητική και μεθοδολογική προσέγγιση: πρόκειται για την προσέγγιση που εξετάζει τον περιβαλλοντισμό ως πολιτισμική οπτική και ως τέτοια εμπίπτει στο πεδίο της ανθρωπολογίας και κατά συνέπεια της εθνογραφικής προσέγγισης. Υπό αυτό το πρίσμα τόσο οι πολίτες όσο και η γραφειοκρατία αποτελούν μέρος της ίδιας δημόσιας σφαίρας, μέρος αυτού που η Navaro-Yashin (2002) αποκαλεί δημόσια ζωή. Σύμφωνα με τη Navaro-Yashin, η δημόσια ζωή αποτελεί μία έννοια που

διευκολύνει την ανάλυση των πολιτών και του κράτους όχι ως διαφορετικά μεταξύ τους ζητήματα αλλά ως δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος κάτι το οποίο φαίνεται ότι προκύπτει και από την παρούσα έρευνα.

4. ΤΟΠΟΣ, ΧΩΡΟΣ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Σύμφωνα με τον Lefebvre (1992) ο 'χώρος' αφενός μεν είναι πολυδιάστατος, αφού υπάρχει αυτό που ονομάζει 'απόλυτος χώρος' ο οποίος αναφέρεται στην υλικότητα της έννοιας και ο 'κοινωνικός χώρος' ο οποίος αναφέρεται αντίληψη του χώρου μέσα από τις κοινωνικές σχέσεις, αφετέρου Δε όλες οι διαστάσεις του είναι κοινωνικά κατασκευασμένες. Κατά αυτόν ο χώρος παράγεται και προκύπτει μέσα από μία διαλεκτική σχέση, καθημερινών πρακτικών και αντιλήψεων καθώς και αναπαραστάσεων και θεωριών για το χώρο. Με άλλα λόγια για τον Lefebvre ο χώρος οφείλει να μελετηθεί ως διαδικασία παραγωγής της έννοιας που τον προσδιορίζει παρά ουσιοκρατικά. Μόνο έτσι υποστηρίζει μπορεί κανείς να συλλάβει την πολλαπλότητα, την πολυπλοκότητα αλλά και το συγκρουσιακό και πολιτικό χαρακτήρα του 'χώρου' ως έννοια, αφού στη σκέψη του Lefebvre η παραγωγή του 'χώρου', αντικατοπτρίζει την αναπαραγωγή της κοινωνίας και άρα του καπιταλιστικού συστήματος.

Υπό αυτήν την οπτική μία κοινωνική συνθήκη παράγει έναν ιδιαίτερο χώρο κι ενώ ο Lefebvre αναφέρεται στις οικονομικές συνθήκες, θα μπορούσε κανείς να επεκτείνει τη σκέψη του, μιλώντας και για συνθήκες του εποικοδομήματος. Για παράδειγμα στη μελέτη του για τη σχέση μεταξύ των τοπικών και παγκοσμιοποιημένων αντιλήψεων για τη φύση, ο Ingold (1993) προτείνει ότι οι τοπικές αναπαραστάσεις πηγάζουν από τη βιωματική εμπειρία μέσω της Χαϊντεγκεριανής έννοιας της κατοίκησης (dwelling). Από την άλλη οι παγκοσμιοποιημένες αντιλήψεις για τη φύση βασίζονται σε τεχνοκρατικές γνώσεις που με τη σειρά τους έχουν αναφορές σε αντιλήψεις που προκρίνουν το χωρισμό μεταξύ των ανθρώπων και των πραγμάτων, της φύσης και της κοινωνίας.

Ομοίως ο Tilley (1994: 34) συζητώντας τη σχέση μεταξύ των εννοιών τόπος και χώρος υποστηρίζει ότι η έννοια του τόπου εστιάζει στη διαφορετικότητα και στην ιδιαιτερότητα. Η γνώση του τόπου εξαρτάται από την εμπειρία και αυτή μεταφράζεται στην κατοίκηση. Δηλαδή η βίωση της κατοίκησης διαμορφώνουν τη γνώση και τη σκέψη για τον κόσμο. Όπως μας υπενθυμίζει η Massey (1994) η αίσθηση της εντοπιότητας δε συνδέεται μόνο με την αίσθηση του ανήκειν σ' ένα τόπο αλλά και με την ταυτότητα τόσο του υποκειμένου αλλά και του τόπου.

Προς αυτήν την κατεύθυνση φαίνεται να στρέφονται και άλλοι κοινωνικοί στοχαστές όπως ο Marc Augé (1995: 77) ο οποίος υποστηρίζει ότι η έλλειψη της πρακτικής της κατοίκησης και των συνεπακολουθών της, συνεπάγεται την ύπαρξη αυτού που εκείνος ονομάζει ως μη-τόπο (αερολιμένες, σταθμοί του μετρό, σούπερ μάρκετ κ.τ.λ.). Αν και

σύμφωνα με τον Harvey (2008) όλοι οι τόποι χαρακτηρίζονται από τη δραστηριότητα των υποκειμένων μέσα σ' αυτούς, ακολουθώντας τη λογική του Lefebvre, ο Augé θεωρεί ότι αυτοί οι μη-τόποι, δεν προσδιορίζουν ούτε το υποκείμενο αλλά ούτε και την έννοια του 'χώρου' στην κοινωνική της διάσταση παρά μόνο ως «πλαίσιο της έννοιας του τόπου» Tilley (1994: 15). Ο 'χώρος' λοιπόν σύμφωνα με τον Tilley είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι διαφορετικοί τόποι λαμβάνουν την διακριτή μορφή τους. Με αυτόν τον τρόπο ο Tilley διευκολύνει την ανάλυση το ειδικού σε σχέση με το γενικό. Ομοίως οι Hirsch και O'Hanlon (1995: 4) μιλάνε για το χώρο ως μία έννοια η οποία αναφέρεται στο μη-καθημερινό, στο ιερό. Γι' αυτούς ο χώρος δίνει μια αίσθηση κενότητας την οποία έρχεται να γεμίσει ο τόπος ο οποίος λαμβάνει τη μορφή μιας πολιτισμικά συγκεκριμένης επικαιρότητας που χαρακτηρίζεται από μια αίσθηση του ανήκειν σε αντίθεση με το χώρο.

Όστόσο η αίσθηση του ανήκειν όπως και η έννοια του τόπου δεν είναι μονοδιάστατες. Υπάρχει πάντα η συνείδηση της σύνδεσης με τον ευρύτερο χώρο (Massey 1994) καθώς όπως υποστηρίζει ο Harvey (2009) η μεταμοντέρνα συνθήκη χαρακτηρίζεται από μία αίσθηση του τόπου πάρα μία αίσθηση του χώρου, μιας και η γνώση βιωματική ή όχι για τον υπόλοιπο πλανήτη είναι έντονα παρούσα στην καθημερινότητα των υποκειμένων. Έτσι λοιπόν αυτές οι δύο έννοιες – του τόπου και του χώρου – φαίνεται να αποκτούν την ταυτότητα τους μέσω της αντίθεσης τους αλλά και μέσω της διαλεκτικής τους σχέσης η οποία εκφράζεται με την έννοια του περιβάλλοντος.

Με τον όρο περιβάλλον αναφερόμαστε στο φυσικό κόσμο που μας περιβάλλει (Ingold 1986) και συνεπώς τονίζει το διαχωρισμό μεταξύ του πολιτισμού και της φύσης. Όπως υποστηρίζει ο (Cladwell 1990:192): Τόσο σε επιστημονικό όσο και σε καθημερινό επίπεδο η χρήση του όρου 'περιβάλλον' αναφέρεται σε ιδιότητες, χαρακτηριστικά και δραστηριότητες περιχαρακωμένων οντοτήτων και φαινομένων, με ελάχιστη αναγνώριση της διαδραστικής σχέσης που τους δίνουν το περιβαλλοντικό τους νόημα.

Επιπλέον το περιβάλλον είναι φορτισμένο με νοήματα τα οποία προέρχονται από το περιβαλλοντικό κίνημα αλλά και από την υιοθέτησή του από γραφειοκρατικά πλαίσια (π.χ. Υπουργείο Περιβάλλοντος). Ενώ λοιπόν το περιβάλλον ως έννοια περιγράφει τη σύνδεση μεταξύ φύσης και πολιτισμού, η χρήση του όρου αποτυγχάνει να αναδείξει αυτή τη συσχέτιση. Έτσι ο όρος περιβάλλον φαίνεται να αναφέρεται σε αφηρημένα νοήματα και να συσχετίζεται με γραφειοκρατικές ανησυχίες όπως ανάπτυξη, πλούτος, περιβαλλοντική υποβάθμιση⁶ οι οποίες σύμφωνα με τους Stott και Sullivan (2000) αποτελούν τις 'μεγάλες αφηγήσεις' (grand narratives) της εποχής μας.

6 Για μία λεπτομερή και διαφωτιστική ανάλυση σχετικά με το περιβάλλον, την οικονομία και την πολιτική βλ. Yearly 2003.

Ωστόσο, όπως θα δούμε παρακάτω, η παρούσα έρευνα κατέδειξε ότι ο όρος περιβάλλον ο οποίος χρησιμοποιείται τόσο από τους κατοίκους του Μανταμάδου όσο και από γραφειοκράτες δεν αφορά αποκλειστικά αφηρημένες οικονομικές και επιστημονικές αντιλήψεις. Αντίθετα τόσο οι Μανταμαδιώτες όσο και οι γραφειοκράτες υιοθετούν διαστάσεις της έννοιας ‘περιβάλλον’ από το ‘αντίπαλο στρατόπεδο’, καθιστώντας έτσι τον όρο κεντρικό θέμα αντιπαράθεσης αφού πρώτα το έχουν οριοθετήσει ως μία έννοια που εμπεριέχει και καθαρά επιστημονική αλλά και πολιτισμική διάσταση, δικαιώνοντας έτσι τον Yearly (2003:211) ο οποίος υποστηρίζει ότι η ανταπόκριση του κόσμου στα Πράσινα θέματα επηρεάζεται από τα δικά τους τοπικά χαρακτηριστικά.

5. Ο ΤΟΠΟΣ: ΜΑΝΤΑΜΑΔΟΣ

Σε κοινή ανακοίνωση τους με ημερομηνία 02.02.2007 ο Δήμος Μανταμάδου και η Επιτροπή Αγώνα για την Καράβα μεταξύ άλλων δηλώνουν:

«Θέλουμε να δηλώσουμε με τον πιο κατηγορηματικό τρόπο ότι θα αγωνιστούμε με κάθε μέσο, νομικό και κοινωνικό, ώστε να σταματήσουμε τις απαράδεκτες μεθοδεύσεις για την Καράβα. Θα προσφύγουμε εκ νέου στο ΣτΕ και όπου αλλού χρειαστεί, ακόμα και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για την προστασία της περιοχής NATURA 2000 που απειλείται [...] Οι επιπτώσεις στο ατμοσφαιρικό, στο θαλάσσιο, στο φυσικό περιβάλλον γενικότερα και στην ανάπτυξη ήπιας μορφής στην οποία στηρίζεται η επιβίωση της περιοχής μας, εκτιμάται ότι θα είναι σοβαρές και μη αναστρέψιμες. Η Καράβα βρίσκεται σε ένα αβαθή όρμο, ο οποίος παρουσιάζει χαρακτηριστικά κλειστού κόλπου και η πετρελαϊκή ρύπανση από τη λειτουργία του σταθμού και κύρια από ενδεχόμενο ατύχημα κατά τη διαδικασία εκφόρτωσης από δεξαμενόπλοια μέσω υποθαλάσσιου αγωγού, θα επιφέρει δραματικές αλλοιώσεις στο περιβάλλον και στα φυσικά οικοσυστήματα. Η γειτνίαση της Καράβας με προστατευόμενες περιοχές NATURA 2000 θέτει επί πλέον περιορισμούς, δεδομένου ότι τυχόν ατύχημα διαρροής πετρελαίου θα έχει δραματικές συνέπειες στην ορνιθοπανίδα των νησίδων, τα οποία χρησιμοποιούν την περιοχή για τροφοληψία και αναπαραγωγή».

Τα ίδια περίπου επιχειρήματα αναφέρονται σε ανακοίνωση του Συλλόγου Μανταμαδιωτών Αθήνας «Ο Ταξιάρχης» με την ίδια ημερομηνία αλλά και στην ανοικτή επιστολή (02.03.2008) προς τον πρόεδρο της ΔΕΗ κ. Π. Αθανασόπουλο η οποία υπογράφεται από τους Σύλλογος Μανταμαδιωτών Λέσβου Ο ΤΑΞΙΑΡΧΗΣ, Σύλλογος Κλειωτών Αθήνας-Πειραιά, Σύλλογος Καπιωτών Λέσβου «Ο Αη Γιώργης», Τοπικό Συμβούλιο Κάτης Δήμου Μανταμάδου, Τοπικό Συμβούλιο Κλειούς Δήμου Μανταμάδου,

Αγροτικός Συνεταιρισμός Κλειούς, Αγροτικός Σύλλογος Μανταμάδου, Σύλλογος Παραθεριστικών Οικισμών Μανταμάδου ΤΑ ΚΑΜΙΝΙΑ, Σύλλογος Γυναικών Μανταμάδου, Σύλλογος Κυριών & Δεσποινίδων Μανταμάδου Η ΟΜΟΝΟΙΑ, Σύλλογος Γυναικών Κλειούς, Σύλλογος Γυναικών Κάπης, Σύλλογος Νέων Κάπης, Σύλλογος Ερασιτεχνών Ψαράδων Κλειούς, Επιτροπή Μανταμαδιωτών Θεσσαλονίκης.

Πέρα βέβαια από τις επίσημες αντιδράσεις των κατοίκων της περιοχής του Μανταμάδου μια πιο προσεκτική εθνογραφική ματιά φέρνει στο φως και άλλου είδους ανησυχίες οι οποίες ναι μεν έχουν περιβαλλοντικό χαρακτήρα (και όχι μόνο) ο χαρακτήρας όμως αυτός δεν υπαγορεύεται από κοινοτικές συνθήκες περιβαλλοντικής προστασίας. Σύμφωνα με τις αφηγήσεις των πληροφορητών μου που κατοικούν στην περιοχή η άρνηση τους να δεχθούν το νέο σταθμό ηλεκτρικής ενέργειας στην περιοχή τους έχει βαθύτερα συναισθηματικά αίτια αλλά και αίτια τα οποία χαρακτηρίζονται από την έννοια του δικαίου. Για παράδειγμα δύο από αυτούς μου είπαν μεταξύ άλλων:

«Ξυπνάω κάθε πρωί και βλέπω ένα καθαρό ουρανό, ξέρω ότι οι ντομάτες που θα φάω από την αυλή μου θα είναι ποτισμένες με καθαρό νερό και η θάλασσα που θα κολυμπήσω εγώ και τα παιδιά μου θα είναι καθαρή».

«Πριν από μερικά χρόνια δημιουργήθηκε λίγο πιο πέρα, στα όρια του Δήμου Μανταμάδου ο ΧΥΤΑ, δεν ήταν ότι το θέλαμε αλλά κάπου έπρεπε να γίνει. Μας διαβεβαίωσαν ότι δεν θα έχουμε προβλήματα γιατί η λειτουργία του θα τηρούσε όλες τις προδιαγραφές περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Εντάξει είπαμε... τώρα μας λένε θα μας φέρουν και τη ΔΕΗ, γιατί δηλαδή θα πρέπει η γη που ξέραμε από παιδιά να αλλάξει τόσο πολύ; Και γιατί δε γίνεται ένας σχεδιασμός που να διανέμει τις οχλούσες δραστηριότητες του νησιού σε όλο το νησί και όχι να τις συγκεντρώνει σ' ένα συγκεκριμένο σημείο;»

Οι δύο παραπάνω αφηγήσεις επιλέχθηκαν διότι αντικατοπτρίζουν – μεταξύ άλλων – η πρώτη μεν το χαρακτήρα ενός τόπου ο οποίος χαρακτηρίζεται από την αγροτική παραγωγή η οποία υποδηλώνει μία ισχυρή σχέση με τη γη. Η δεύτερη δε την ιστορία ενός τόπου ο οποίος έχει μία παράδοση στην αριστερά η οποία έχει μία ηθική βάση (Μαραντζίδης 1997) και εμφανίζεται και ως ένα στοιχείο πολιτισμικής ταυτότητας το οποίο υπερβαίνει πολλές φορές την πολιτική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του ισχυρισμού είναι η σθεναρή άρνηση της αποδοχής του ηλεκτρικού σταθμού από όλους τους πολιτικούς χώρους όπως αυτή εμφανίζεται στον τοπικό τύπο στη βάση επιχειρημάτων που βασίζονται σε μία αριστερή φρασεολογία, του τύπου «δεν θα δεχθούμε το εργοστάσιο για να κερδίσει η ΔΕΗ».

Ωστόσο οι περισσότερες αφηγήσεις των πληροφορητών μου αφορούσαν στη στενή σχέση τους με τη γη τους την οποία όπως πολύ συχνά ισχυρίζονταν δεν ήθελαν να τη δουν

να καταστρέφεται. Το επιχείρημα αυτό επιβεβαιώνει ότι για τους Μανταμαδιώτες το χωριό τους και τα περίχωρα του αποτελούν πολλά περισσότερα από ένα χάρτη. Γι' αυτούς ο Μανταμάδος είναι ο τόπος τους με τον οποίο έχουν συνδέσει όχι μόνο την ιδιοκτησία αλλά και την κατοίκηση τους η οποία συνεπάγεται μνήμη, παρόν, μέλλον και αυτά με τη σειρά τους προσδίδουν νόημα στις ατομικές και συλλογικές τους ταυτότητες. Ο Μανταμάδος λοιπόν 'είναι' οι ίδιοι. Όπως γράφει ο Harvey (2008:23) «ποια πόλη θέλουμε δεν μπορεί να διαχωριστεί από το ζήτημα του τι είδους άνθρωποι θέλουμε να είμαστε».

6. Ο ΧΩΡΟΣ: Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ, Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΔΕΗ

Σε μία από τις συνεντεύξεις μου με μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου του Νομού Λέσβου, η άποψη του για το θέμα συνοψίστηκε στα παρακάτω:

«Εγώ αντιλαμβάνομαι την αγωνία των κατοίκων του Δήμου Μανταμάδου. Υπάρχουν όμως και οι κάτοικοι του Πλωμαρίου και της Γέρας. Τι θα γίνει μ' αυτούς; Κανείς δε θέλει να πάει το εργοστάσιο στον τόπο του. Ακόμα και η κάτοικοι της Μυτιλήνης αντιδρούν και θέλουν πια να φύγει το εργοστάσιο. Δίκιο δεν έχουν; Εμείς λοιπόν ως μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου που μεριμνά για όλο το νομό πρέπει να δούμε την εικόνα συνολικά. Δεν μπορεί να μας επηρεάσουν οι αντιδράσεις κανενός. Ούτε του Μανταμάδου, ούτε κανενός άλλου Δήμου. Θα πρέπει επιστήμονες, στελέχη της ΔΕΗ και της αυτοδιοίκησης να κάτσουμε και να βρούμε μία λύση και να τελειώνει αυτή η ιστορία».

Ένας άλλος πληροφορητής επίσης μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου είπε: «Χρειάζεται σύνεση και συναίνεση από όλες τις πλευρές. Δε γίνεται να αντιδρούν όλοι μόλις πάει να γίνει κάτι σ' αυτόν τον τόπο».

Η άποψη της ΔΕΗ, όπως αυτή αποτυπώνεται στην εφημερίδα «ΑΙΟΛΙΚΑ ΝΕΑ» με ημερομηνία 29 Ιουλίου 2009, είναι η ακόλουθη: «...Η επιχείρηση πρόκειται να προχωρήσει σε αγορά έκτασης 200 στρεμμάτων στην περιοχή Σαρακήνα καθώς θεωρεί δεδομένη τη θετική απόφαση του Υπουργείου Ανάπτυξης ως προς την ανέγερση της νέας μονάδα στα όρια του Δήμου Μανταμάδου».

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω η έννοια του χώρου χαρακτηρίζεται από μία περισσότερο αφηρημένη αντίληψη του τόπου. Το τοπίο με βάση την έννοια του χώρου αποκτά τη διάσταση ενός χάρτη ο οποίος αποσιλωμένος από ανθρώπους και ότι αυτοί συνεπάγονται χρησιμοποιείται ως μία μακέτα για την τοποθέτηση έργων υποδομής. Αυτή με λίγα λόγια είναι η γραφειοκρατική αντίληψη για το χώρο. Ένας χάρτης λήψης πολιτικών αποφάσεων. Είναι το πλαίσιο του τόπου το οποίο εμφανίζεται ως μία έννοια που ευνοεί την ανάλυση της ιδιαιτερότητας. Ωστόσο οι δύο αυτές έννοιες όπως έδειξε

η συγκεκριμένη έρευνα φαίνεται να τέμνονται και να συνδιαλέγονται όταν η συζήτηση αφορά στο περιβάλλον⁷.

7. ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: ΜΙΑ ΛΕΞΗ, ΧΙΛΙΕΣ ΕΙΚΟΝΕΣ

Τόσο οι κάτοικοι του Μανταμάδου όσο και εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης αλλά και της ΔΕΗ συμφωνούν σε ένα πράγμα. Ότι ένα από τα κύρια ζητούμενα στην μετεγκατάσταση του σταθμού ηλεκτρικής ενέργειας είναι ο σεβασμός στο περιβάλλον. Όπως αναφέρεται και παραπάνω τόσο σε δημόσιο όσο και σε ιδιωτικό επίπεδο οι Μανταμαδιώτες προβάλλουν το περιβάλλον ως ένα από τα κύρια επιχειρήματά τους για την αντίδραση τους στην κατασκευή του εργοστασίου στην Καραάβα. Σ' αυτό τους το επιχειρήμα φαίνεται να έχουν συμμάχους τόσο μέσα από την επιστημονική κοινότητα όσο και από την ίδια τη δικαιοσύνη την οποία και επικαλούνται. Η δικαίωση – κατά αυτούς – του Συμβουλίου της Επικρατείας αποδεικνύει ότι ο 'διάλογος' μεταξύ των κατοίκων του χωριού με την επιστημονική κοινότητα και τις χρήσεις των πορισμάτων της είναι όχι μόνο γόνιμος αλλά και επιτυχημένος.

Από την άλλη και οι εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης μιλούν για τη σημασία του περιβάλλοντος ως παράγοντα λήψης της απόφασης για τη μετεγκατάσταση του εργοστασίου. Ενδεικτικά αναφέρεται παρακάτω ένα απόσπασμα από συνέντευξη με ένα δημοτικό σύμβουλο του Δήμου Μανταμάδου:

Είναι δυνατόν να μη λαμβάνεται υπόψη το ότι η περιοχή είναι χαρακτηρισμένη ως προστατευόμενη; Για κάποιο λόγο έχει γίνει αυτός ο χαρακτηρισμός! Δεν μπορείς να καταστρέφεις το περιβάλλον ακόμα και όταν πρόκειται για ανάπτυξη!

Το ίδιο φαίνεται να ασπάζεται και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) η οποία σύμφωνα με την εφημερίδα Αιολικά Νέα (15/4/2009) «ζήτησε και εγγράφως από τη Γενική Γραμματεία Αιγαίου την παραπάνω διαβεβαίωση⁸ την οποία και έλαβε. Παρόλ'αυτα δεν αρκέστηκε μόνο σ' αυτό, αλλά προχώρησε ένα βήμα παρακάτω και απευθύνθηκε στο ΥΠΕΧΩΔΕ ζητώντας ανάλογη διαβεβαίωση».

Όλοι λοιπόν οι εμπλεκόμενοι συνηγορούν υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος και μάλιστα τα περισσότερα επιχειρήματα φαίνεται να προέρχονται από την επιστημονική κοινότητα. Το παράδοξο όμως είναι ότι όσο όμοιες κι αν φαίνονται οι τοποθετήσεις από όλες τις πλευρές τόσο διαφορετικές εν τέλει είναι. Όπως αναφέρεται και παραπάνω ο

7 Ο Remy (2005) γράφει για το «μέσα» και το «έξω», εξηγώντας πως ο χώρος είναι ένα πολιτισμικός κώδικας και όχι απλώς μια φυσική οντότητα. Όπου «μέσα» μπορεί να είναι κάτι «θετικό» και όπου έξω κάτι «αρνητικό» ή το αντίστροφο για τους φορείς και χρήστες αυτού του κώδικα και αντίστοιχα θετική ή αρνητική μπορεί να είναι η σχέση του «μέσα» με το «έξω» ανάλογα με το πλαίσιο.

8 Ότι η περιοχή δεν τελεί υπό καθεστώς κοινοτικής προστασίας

περιβαλλοντισμός είναι μία πολιτισμική οπτική απ' όπου κι αν προέρχεται και αυτός ο ισχυρισμός είναι ικανός να εξηγήσει γιατί ενώ τα επιχειρήματα φαίνεται να μοιάζουν στην ουσία τους διαφέρουν. Γιατί εν τέλει ο 'τόπος' για τους κατοίκους της περιοχής του Μανταμάδου και ο 'χώρος' για τους γραφειοκράτες της ΔΕΗ και της κεντρικής αλλά και τοπικής εξουσίας δεν παύουν να αφορούν διαδικασίες οι οποίες συνδέονται με αντιλήψεις, ταυτότητες και προσδοκίες (Massey 1994) αλλά και με διαφορετικές εμπειρίες (Harvey 2008).

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αυτό που φαίνεται να υπάρχει στη διαμάχη για τη μετεγκατάσταση του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο είναι ότι τόσο οι γραφειοκρατικές οπτικές όσο και οι οπτικές των πολιτών βρίσκονται σε μια διαλεκτική σχέση που διαμορφώνει η μία την άλλη. Αν και η ΔΕΗ έχει ζητήσει τη συνδρομή της επιστήμης στο θέμα της μετεγκατάστασης του εργοστασίου γιατί έτσι όφειλε να κάνει, ο χάρτης που διαμορφώνει η λύση που η επιστήμη προτείνει δεν ταυτίζεται με τον χάρτη που η αντίληψη του γραφειοκρατικού χώρου έχει δημιουργήσει. Έτσι λοιπόν τροφοδοτεί την απόφαση της με στοιχεία από την αντίληψη του τόπου των κατοίκων της ευρύτερης περιοχής του Μάγειρα. Από την άλλη, οι κάτοικοι του Μανταμάδου υπερβαίνουν τη βιωματική σχέση που έχουν με τον τόπο η οποία αδιαμφισβήτητα τροφοδοτεί τις αντιθέσεις τους και συνομιλούν με το γραφειοκρατικό χώρο αντλώντας την επιχειρηματολογία τους για την μέσα από αυτόν.

Ο κοινός παρονομαστής και στις δύο αυτές οπτικές είναι η πολιτική επιλογή να συνομιλήσουν με το «αντίπαλο» πλαίσιο για να ενδυναμώσουν τα επιχειρήματά τους, γεγονός που αποδεικνύει ότι ο διαχωρισμός γραφειοκρατία – πολίτης συγκαλύπτει περισσότερο απ' όσα αποκαλύπτει. Το παράδειγμα του περιβάλλοντος έχει διττή σημασία: Από τη μία αναδεικνύεται ως ένα κοινό σημείο αναφοράς ένα πλαίσιο μέσα στο οποίο ιθαγενείς και γραφειοκρατικές αντιλήψεις συνομιλούν. Από την άλλη ενώ παρουσιάζεται ως κοινή αξία που προτάσσεται από όλες τις πλευρές παραδόξως τα συμπεράσματα – για τη χωροθέτηση του σταθμού - είναι διαφορετικά.

Επιστρέφοντας λοιπόν στην εισαγωγή του παρόντος κειμένου, φαίνεται ότι ένας όρος ο οποίος είναι ταυτισμένος με την 'καθαρή' επιστημονική γνώση δεν είναι τόσο ουδέτερος όσο η καθαρότητα αυτή επιτάσσει. Οι απόψεις για το περιβάλλον όσο επιστημονικές κι αν 'είναι' επηρεάζονται από διάφορους παράγοντες οι οποίοι σχετίζονται με το πλαίσιο μέσα στο οποίο γεννιούνται. Ακόμα και μέσα στην ίδια τη γραφειοκρατία οι απόψεις δίστανται αφού οι απόψεις του Δήμου Μανταμάδου με αυτές του Νομαρχιακού Συμβουλίου αλλά και των άλλων υποψήφιων περιοχών προς εγκατάσταση είναι τελείως διαφορετικές. Κι ενώ όλες αυτές οι απόψεις συνομιλούν όταν το διακύβευμα υπερβαίνει τον 'τόπο' και τον

‘χώρο’ και γίνεται ‘περιβάλλον’ ακόμα και τότε ο ‘τόπος’ και ο ‘χώρος’ είναι παράγοντας καθοριστικός του διαλόγου αυτού.

Μία τέτοια οπτική θα βοηθούσε την εκκίνηση μιας συζήτησης για τις περιβαλλοντικές συγκρούσεις ως κοινωνικές συγκρούσεις στις οποίες ο ιδιαίτερος χαρακτήρας των εμπλεκομένων θα έπρεπε να εξετάζεται κοινωνικά, πολιτικά και πολιτισμικά και όχι μόνο ως μεμονωμένες θεματικές (issue-specific) συγκρούσεις.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- ΑΙΟΛΙΚΑ ΝΕΑ (2009) «Ψάχνουν πάτημα για να πουν όχι στη Σαρακήνα» (15.04.2009).
 ΑΙΟΛΙΚΑ ΝΕΑ (2009) «Δύο μήνες στα συρτάρια η αδειοδότηση για τη Σαρακήνα» (29.07.2009).
 ΔΕΗ (2007) *Ενεργειακό πρόβλημα Λέσβου. Κατασκευή νέου Σταθμού παραγωγής.* (25.01.2007)
 ΔΕΗ (2007) *Κατασκευή νέου Σταθμού Παραγωγής στη Λέσβο* (25.01.2007)
 Μαραντζίδης, Ν. (1997) *Οι Μικρές Μόσχες: Πολιτική και Εκλογική Ανάλυση της Παρουσίας του Κομμουνισμού στον Ελλαδικό Αγροτικό Χώρο.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
 Μπριασούλη, Ε. (2003) Τα "κοινά" - πόροι συλλογικής ιδιοκτησίας και συλλογικής ευθύνης: έννοιες, προβλήματα και το ζήτημα της διαχείρισής τους. *Αειχώρος* 2(1):4-57.
 Harvey, D. (2009) *Η Κατάσταση της Μετανεωτερικότητας: Διερεύνηση των απαρχών της πολιτισμικής μεταβολής.* Αθήνα: Μεταίχμιο.
 Χριστόλης, Μ. (2007) *Επιπτώσεις στο Περιβάλλον από Ενδεχόμενη Εγκατάσταση ΑΣΠ της ΔΕΗ στην Καράβα.*
 Remy, J. (2005) Χώρος και Κοινωνιολογική Θεωρία: Προβληματική της Έρευνας. *Αειχώρος* 4(1):196-212.
 Yearly, S. (2003) Περιβαλλοντικές Προκλήσεις. Στο Hall, S, Held, D and McGrew A (επιμ.) *Η Νεωτερικότητα Σήμερα: Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτική, Πολιτισμός.* Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.

Ξενόγλωσση

- Augé, M. (1995) *Non-Places: introduction to an anthropology of supermodernity.* London: Verso.
 Bender, B. 1995 Introduction: Landscape – Meaning and Action. In: Bender B (ed.) *Landscape: Politics and Perspectives.* Oxford: Berg.

- Cladwell, L. K. (1990) *Between Two Worlds: science, the environmental movement and policy choice*. Cambridge, New York, Victoria: Cambridge University Press.
- Fairhead, J. and M. Leach (1996) *Misreading the African landscape: Society and ecology in a forest-savanna mosaic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harbers, H. (1995) Book reviews: We Have Never Been Modern. *Science, Technology & Human Values*. 20(2): 270-276.
- Harvey, D. (2008) "The right to the city". *New Left Review*, Sept. 2008.
- Hirsch, E. and M. O' Hanlon (1995) Introduction. Landscape: Between Place and Space. In: Hirsch, E. and O' Hanlon, M. (eds.) *The Anthropology of Landscape: Perspectives on Place and Space*. Oxford: Clarendon Press.
- Ingold, T. (1993) Globes and spheres: the topology of environmentalism. In: Milton K (ed.) *Environmentalism: The View from Anthropology*. London, New York: Routledge.
- Latour, B. (1993) *We Have Never Been Modern*. New York, London: Harvester Wheatsheaf.
- Lefebvre, H. (1992) *The production of Space*. London: Wiley-Blackwell.
- Massey, D. (1994) *Place, Space and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Milton, K. (1993) Introduction: Environmentalism and anthropology. In: Milton K (ed.) *Environmentalism: The View from Anthropology*. London, New York: Routledge.
- Milton, K. (1996) *Environmentalism and Cultural Theory: exploring the role of anthropology in environmental discourse*. London, New York: Routledge.
- Navaro – Yashin, Y. (2002) *Faces of the State*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Rootes, C. 1999 Acting Globally, Thinking Locally? Prospects for a Global Environmental Movement. In: Rootes, C (ed.) *Environmental Movements: Local, National and Global*. London: Frank Cass.
- Stott, P. and S. Sullivan (2000) Introduction. In: *Political Ecology: Science, Myth and Power*. Stott, P and Sullivan S (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Tilley, C. (1994) *A Phenomenology of Landscape: Places, Paths and Monuments*. Oxford: Berg.
- Vandergeest, P. and E. DuPuis (1996) Introduction. In: Vandergeest P and DuPuis E (eds.) *Creating the Countryside: The Politics of Rural Environmental Discourse*. Philadelphia: Temple University Press.

Αιμιλία Βουλβούλη
Τμήμα Κοινωνιολογίας
Πανεπιστήμιο Αμπντουλάχ Γκιουλ, 38170 Kayseri, Τουρκία
e-mail: emilia(AT)aegean.gr

Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση Οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης

Αλεξάνδρα Ζαμάνη

Δρ. Μηχανικός Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Κωνσταντίνος Δαλένης

Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Γιώργος Παπουτσόγλου

Ερευνητής, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

Δημήτρης Οικονόμου

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Η ιδιωτική πρωτοβουλία στην πολεοδόμηση και ειδικότερα των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), διευρύνει το πλαίσιο συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη πολεοδόμηση ενώ παράλληλα εισάγει νέα πρότυπα ως προς το «κατοικείν». Κύριο θέμα του άρθρου αποτελεί η ανάλυση των αποτελεσμάτων έρευνας απογραφής των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, η οποία έλαβε χώρα στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας, και Κλιματικής Αλλαγής και είχε ως στόχο την αξιολόγηση του θεσμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης στην Ελλάδα. Τα στοιχεία που συλλέχθηκαν, αφορούσαν στην γεωγραφική θέση, στην έκταση, στον προβλεπόμενο πληθυσμό, στη χρήση, στην τυπολογία, στους χρόνους απόκτησης των εγκρίσεων και στην καταγραφή των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι οικισμοί κατά τη διαδικασία παραγωγής τους. Τα στοιχεία καταχωρήθηκαν σε ενιαία βάση δεδομένων ώστε να είναι δυνατή η επεξεργασία τους, ενώ παράλληλα χρησιμοποιήθηκε Γεωγραφικό Σύστημα Πληροφοριών ώστε να είναι δυνατή η γεωγραφική τους αποτύπωση και η παραγωγή των απαραίτητων θεματικών χαρτών. Έναυσμα εκκίνησης της έρευνας

αποτελέσαν οι σημαντικές δυνατότητες εισαγωγής νέων μεθόδων στη παραγωγή κατοικίας που παρέχει ο μηχανισμός ιδιωτικής πολεοδόμησης, ο οποίος θεωρείται ότι μπορεί, κάτω από ορισμένες συνθήκες, να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο, τόσο για τη βελτίωση της ποιότητας του οικιστικού περιβάλλοντος, όσο και για τον περιορισμό της αυθαίρετης δόμησης.

Λέξεις κλειδιά

πολεοδομικός σχεδιασμός, οργανωμένη δόμηση, ιδιωτική πολεοδόμηση, Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), οικιστικά συγκροτήματα, οικιστικό περιβάλλον, παραγωγή κατοικίας

Settlements of private urbanization in Greece: processes of production, inventory, and analysis on processes and function

Abstract

The notion of private urbanization in areas that have been characterised as Areas of Specially Regulated Urbanization broadens the context of participation of private sector in urban planning while introducing better standards in housing production. This article seeks to present an evaluation of the institution of private urbanization, by analysing the outcomes of a census of the settlements produced by private initiative, which took place under the auspices of the Ministry of the Environment, Energy, and Climate Change of Greece. The collected data concerns the number, the geographical distribution, the size, the urban typology, the land use, the required time periods and the bureaucratic impediments for the acquisition of the necessary official approvals and the production process of the settlements. Data collected through the census was statistically elaborated and a Geographic Information System was used for the production of the necessary thematic maps. An incentive for the research was the potential for introduction of significant new methods in housing production by the mechanism of private urbanization, which is considered as a useful tool, capable, under certain conditions, of improving the quality of urban environment and to restrict urban sprawl.

Keywords

active urban planning, private urbanization, areas of specially regulated urbanization, residential settlements, urban environment, housing production

1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η πολεοδομικά οργανωμένη κατοικία αποκτά μια χαρακτηριστική έκφραση της με την οργανωμένη δόμηση. (Αραβαντινός, 1997) Με το σύστημα της οργανωμένης δόμησης ανεγείρονται, βάσει ενιαίου σχεδιασμού, οικιστικά συγκροτήματα εξοπλισμένα με έργα υποδομής, με κοινωφελείς χώρους και εγκαταστάσεις. Η οργανωμένη δόμηση, αν και εφαρμόζεται ευρέως σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, δεν έχει βρει μέχρι τώρα αντίστοιχο πεδίο εφαρμογής στην Ελλάδα όπου κύριος τρόπος παραγωγής κατοικίας είναι η μεμονωμένη (ατομική) δόμηση, με κανονιστικούς όρους δόμησης. Η εμπειρία από την πολύχρονη εφαρμογή της έχει δείξει ότι με το σύστημα αυτό ενθαρρύνεται η κατάτμηση της γης σε μικρού μεγέθους ιδιοκτησίες –μεταξύ άλλων και λόγω μικρότερων αναλογικά εισφορών σε γη και χρήμα στις Πράξεις Εφαρμογής- και εμποδίζεται η πληρέστερη πολεοδομική διαμόρφωση των περιοχών, καθώς η ατομική δόμηση δεν εμπεριέχει κανένα τρόπο συντονισμού των ενεργειών που αφορούν στα γειτνιάζοντα ακίνητα, στους κοινόχρηστους χώρους και στα έργα υποδομής εντός και εκτός Οικοδομικού Τετραγώνου. (Χριστοφιλόπουλος, 1997: 176). Αποτελέσματα της εφαρμογής της ατομικής δόμησης είναι επίσης, μεταξύ άλλων, η αδυναμία ικανοποιητικής κάλυψης του οικιστικού χώρου με βασικές υποδομές (π.χ. δίκτυα αποχέτευσης, κοινής ωφέλειας, μεταφορών) και με κοινόχρηστους χώρους, όπως φαίνεται στο μεγαλύτερο ποσοστό των Ελληνικών αστικών περιοχών.

Ιστορικά, η πρώτη προσπάθεια του κράτους για την διαμόρφωση νομικού πλαισίου για την πολεοδόμηση μέσω της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, έγινε με την ισχύ του Νομοθετικού Διατάγματος του 1923, το οποίο έδινε τη δυνατότητα σύνταξης ρυμοτομικών σχεδίων σε ιδιώτες. Στη πράξη συντάσσονταν υποτυπώδη σχέδια, συνήθως για αγροτικές εκτάσεις εκτός σχεδίου πόλης, τις οποίες ιδιώτες εργολάβοι οικοπεδοποιούσαν και διέθεταν προς πώληση κυρίως σε πολίτες οικονομικά χαμηλών εισοδημάτων για την κάλυψη των στεγαστικών τους αναγκών. (Lalenis, 2008). Στη συνέχεια, η πολιτεία υπό τις έντονες κοινωνικές πιέσεις των πολιτών αυτών, προχωρούσε στην ένταξη των νέων περιοχών στο σχέδιο πόλης, με την εφαρμογή εκ των ενόντων, μιας διορθωτικής ρυμοτομίας για την κάλυψη των ανεπαρκειών κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, της ανεπάρκειας του οδικού δικτύου, και της προβληματικής ρυμοτόμησης. (Φιλίππιδης, 2005).

Στη χρονική περίοδο από το 1920 έως το 1960 η ανωτέρω τακτική παραγωγής αστικού χώρου ήταν η πιο διαδεδομένη. Την ίδια χρονική περίοδο το κράτος ενθάρρυνε τη δημιουργία σχεδιασμένων προαστίων. Οι πιο γνωστοί οικισμοί που δημιουργήθηκαν μέσω αυτού του μηχανισμού, στα πρότυπα των κηπουπόλεων, είναι της Εκάλης (1923), του Ψυχικού (1923), της Ηλιούπολης (1925) και της Φιλοθέης (1931).

Τις επόμενες δεκαετίες και ιδιαίτερα μετά το 1960, όπου και εμφανίζεται το φαινόμενο της μεγάλης αστικοποίησης, η οργανωμένη δόμηση μόνιμης κατοικίας είχε σχεδόν αποκλειστικά περιοριστεί σε δημόσιους φορείς κοινωνικής πολιτικής με κυριότερο τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), και δευτερευόντως την Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ) και την Εθνοκτηματική Ενεργού Πολεοδομίας (ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ). Η αντίστοιχη οργανωμένη δόμηση από ιδιωτικούς φορείς περιοριζόταν σε ελάχιστους ιδιωτικούς οικισμούς βιομηχανικών συγκροτημάτων όπως τα Άσπρα Σπίτια στη Βοιωτία. (Αραβαντινός, 1997: 319).

Ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην οικιστική ανάπτυξη, γίνεται αρχικά με το νόμο 2508/97 και την εισαγωγή του θεσμού των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) και συνεχίζεται με το νόμο 4280/2014 ο οποίος εισάγει το θεσμό των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης (ΠΠΑΠ). Οι Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) αποτελούν το κύριο θέμα της παρούσας έρευνας και αναλύονται διεξοδικά στις επόμενες ενότητες.

2. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΕΙΔΙΚΑ ΡΥΘΜΙΖΟΜΕΝΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗΣ

Η ιδιωτική πρωτοβουλία στην πολεοδόμηση, αρχίζει να ενδυναμώνεται μέσω μιας σχετικά πρόσφατης εξέλιξης της πολεοδομικής νομοθεσίας. Η εξέλιξη αφορά αρχικά στο νόμο 2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών της χώρας κλπ.» και στη συνέχεια στον πρόσφατο νόμο 4280/2014 «Περιβαλλοντική αναβάθμιση και ιδιωτική πολεοδόμηση – Βιώσιμη ανάπτυξη οικισμών. Ρυθμίσεις δασικής νομοθεσίας και άλλες διατάξεις», οι οποίοι αποτελούν το νομικό πλαίσιο του χωρικού σχεδιασμού μικρής κλίμακας και συμπληρώνουν / τροποποιούν τον νόμο 1337/83 «Επέκταση πολεοδομικών σχεδίων κλπ.».

Το άρθρο 24 του ν.2508/97, αντικαθιστώντας τον νόμο 1947/91 περί «πολεοδόμησης περιοχών άνω των 100 στρεμμάτων», εισαγάγει το θεσμό των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) και με τον τρόπο αυτό διευρύνει το πλαίσιο συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στη πολεοδόμηση. Στο θεσμό ενσωματώνονται και οι παλαιοί οικοδομικοί συνεταιρισμοί στους οποίους δόθηκε ένα χρονικό διάστημα μετάβασης προκειμένου να εναρμονιστούν με τις διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου.

Ως Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) ορίζεται η εδαφική ενιαία έκταση ελάχιστης επιφάνειας πενήντα (50) στρεμμάτων, που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός οικισμών προ του 1923, καθώς και εκτός οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους, η οποία περιλαμβάνεται στα όρια εγκεκριμένου Γ.Π.Σ. ή Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π..

Ο καθορισμός μιας έκτασης ως Π.Ε.Ρ.ΠΟ. γίνεται προς εξυπηρέτηση μιας ή περισσότερων κατηγοριών χρήσεων γης, με εξαίρεση τις χρήσεις της οχλούσας βιομηχανίας – βιοτεχνίας, ή προς εξυπηρέτηση της δεύτερης κατοικίας.

Ακόμη, ο χαρακτηρισμός μιας έκτασης ως Π.Ε.Ρ.ΠΟ. είναι δυνατός και πριν την έγκριση Γ.Π.Σ. και Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.. *Απαραίτητη προϋπόθεση*, σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 24 του ν.2508/97, είναι η προηγούμενη *σύνταξη και έγκριση μελετών Γενικών Κατευθύνσεων ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδομικής δραστηριότητας ιδιοκτητών γης*. Οι μελέτες Γενικών Κατευθύνσεων εγκρίνονταν με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και κάλυπταν τουλάχιστον το χωρικό επίπεδο ενός νομού.

Επίσης, στο νόμο συμπεριλήφθησαν και προϋπάρχουσες εγκεκριμένες, σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 29 του ν. 1337/1983, περιπτώσεις Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου¹ (Ζ.Ο.Ε). Οι Ζ.Ο.Ε ως γνωστό, αποτελούν εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού που αποβλέπει στον οικιστικό έλεγχο ορισμένων ζωνών σε περιοχές εκτός σχεδίων, και στον έλεγχο των χρήσεων γης σ' αυτές. Μία κατηγορία των ζωνών αυτών, οι Ζ.Ο.Ε προστασίας, αποτρέπουν την οικοδομική δραστηριότητα και δεν μπορούν να αποδοθούν στην οικιστική ανάπτυξη. Συνεπώς, οι Ζ.Ο.Ε. προστασίας δεν μπορούν να ενταχθούν σε Π.Ε.Ρ.ΠΟ. (Μέλισσας, 2010: 263,264). Αντίθετα, οι Ζ.Ο.Ε που ενσωματώθηκαν στον μηχανισμό των Π.Ε.Ρ.ΠΟ. αποτελούν περιιαστικές Ζ.Ο.Ε στις οποίες επιτρέπονταν η προσθήκη χρήσης «οικιστικών προγραμμάτων οικοδομικών συνεταιρισμών προϋπαρχόντων του π.δ.»² με την αιτιολογία ότι αφορά σε χρήση συναφή προς τις ήδη επιτρεπόμενες στην ίδια περιοχή, ενόψει και του κανόνα ότι η χρήση κατοικίας είναι καταρχήν απόλυτα συμβατή με τη φύση της περιιαστικής ΖΟΕ, αρκεί ασφαλώς να γίνεται με βάση τους κατάλληλους όρους και περιορισμούς (όπως απαγόρευση κατάτμησης, υψηλές αρτιότητες κλπ.) (Μέλισσας, 2010: 285)

Ο πρόσφατος νόμος 4280/2014 εντάσσει τις χαρακτηρισμένες Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), στο νέο θεσμό των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης (Π.Π.Α.Ι.Π.).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ένα από τα θετικά στοιχεία του νόμου 2508/1997, το οποίο συνεχίζεται και ενισχύεται στον υφιστάμενο νόμο 4280/2014, είναι ότι προβλέπει ότι η ιδιωτική πολεοδόμηση ρυθμίζεται μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού -σύνδεση ανύπαρκτη στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Ν 2508/1997, απαραίτητη προϋπόθεση για το χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως Π.Ε.Ρ.ΠΟ.

1 Στην παράγραφο 2 του άρθρου 9 του Ν. 3044/02 (ΦΕΚ 197 Α/27-08-2002) αναφέρεται ότι: Στην παράγραφο 1 του άρθρου 24 του ν. 2508/1997 μετά τη λέξη «Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.» προστίθενται τα εξής: «ή στα όρια Γ.Π.Σ. και Ζ.Ο.Ε. εγκεκριμένων σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 3 και 29 του ν. 1337/1983.»

2 ΠΕ 15/2001

αποτελούσε είτε η πρόβλεψή της σε περιοχή εντός των ορίων εγκεκριμένων Γ.Π.Σ. ή Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., είτε στα σχέδια των Γενικών Κατευθύνσεων. Η Π.Ε.Ρ.Π.Ο. θα μπορούσε να είναι συγκεκριμένων ορίων και θέσης, εφόσον αυτά θα είχαν ήδη εντοπιστεί και συμφωνηθεί από τους ενδιαφερόμενους και η διαδικασία δημιουργίας της συγκεκριμένης Π.Ε.Ρ.Π.Ο. θα είχε ήδη αρχίσει. Σε διαφορετική περίπτωση, μια ευρύτερη περιοχή μπορεί να είναι χαρακτηρισμένη στο Γ.Π.Σ. ενός δήμου ως «περιοχή αναζήτησης / δυνατότητας δημιουργίας Π.Ε.Ρ.Π.Ο.», με ανώτατα όρια ή ποσοστό έκτασης που θα μπορούσαν να καλυφθούν με Π.Ε.Ρ.Π.Ο. στο σύνολο της περιοχής αναζήτησης. Αντίστοιχα, σύμφωνα με το νόμο 4280/2014, απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξη μιας περιοχής στο μηχανισμό των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδομίας (Π.Π.Α.Ι.Π.) αποτελεί είτε η πρόβλεψη, είτε ο χαρακτηρισμός της, ως περιοχή / πολεοδομική ενότητα επέκτασης, στα όρια εγκεκριμένων Γ.Π.Σ. ή Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. ή Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ), σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4269/2014.

Ο μηχανισμός της ιδιωτικής πολεοδομίας μπορεί να αποτελέσει εργαλείο βελτίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος. Αυτό συμβαίνει διότι οι όροι δόμησης που ισχύουν για την ιδιωτική πολεοδόμηση παράγουν, στην πλειοψηφία τους, πολύ καλύτερο και οργανωμένο οικιστικό περιβάλλον τόσο από την παραδοσιακή «κρατική» πολεοδόμηση όσο, προφανώς, και από την αυθαίρετη ιδιωτική πολεοδόμηση. (Οικονόμου & Πετράκος, 1999: 413 -446). Συγκεκριμένα, οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι στην Π.Ε.Ρ.Π.Ο., πρέπει να ανέρχονται σε ποσοστό τουλάχιστον 50% της συνολικής έκτασης ενώ ο καθοριζόμενος μέσος συντελεστής δόμησης (ΣΔ) στο σύνολο των οικοδομήσιμων χώρων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 0,6 και ειδικά για περιοχές κατοικίας το 0,4. Αντίστοιχα στην παραδοσιακή «κρατική» πολεοδόμηση το πολεοδομικό σχέδιο περιορίζεται στην θεσμική οριοθέτηση νέου πολεοδομικού χώρου με κατασκευή περιορισμένων υποδομών και, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, χωρίς κατασκευή κατοικιών και άλλων κτισμάτων. Παράλληλα δεν υπάρχει δέσμευση για το ποσοστό κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, ενώ σε πολλούς οικισμούς ο Συντελεστής Δόμησης (ΣΔ) ανέρχεται σε 0,8 και σε ειδικές περιπτώσεις χρήσεων γης φθάνει έως και 1,4. Για την πολεοδόμηση των Π.Ε.Ρ.Π.Ο. και γενικότερα των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδομίας (Π.Π.Α.Ι.Π.), απαιτείται προηγουμένως η χορήγηση βεβαίωσης καταλληλότητας της έκτασης από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ενώ το χρονικό διάστημα μεταξύ της βεβαίωσης αυτής, και της έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης, δεν δύναται να είναι μεγαλύτερο της τριετίας. Η εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης γίνεται με πρωτοβουλία και ευθύνη των ιδιωτών / ιδιοκτητών γης και με έλεγχο της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας. Μετά τη υλοποίηση των έργων διαμόρφωσης του χώρου και των έργων υποδομής, όπως αυτά προβλέπονται από

την πολεοδομική μελέτη, σύμφωνα με το νόμο 4280/2014, απαιτείται η πιστοποίηση της ολοκλήρωσής τους μέσω της έκδοσης απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Για τις περιπτώσεις των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.), στις οποίες εστιάζεται η παρούσα έρευνα, η πιστοποίηση της ολοκλήρωσης των έργων γινόταν με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων. Οι προαναφερόμενες διαπιστωτικές αποφάσεις οφείλουν να αναφέρονται στα συμβόλαια μεταβίβασης, ενώ στους παραβάτες, επιβάλλεται διοικητική ποινή προστίμου. Η παραπάνω διαδικασία (Σχήμα 1) αποτελεί μια επιπλέον βελτίωση του μηχανισμού ιδιωτικής πολεοδόμησης καθώς διασφαλίζει την υποχρεωτική ολοκλήρωση των έργων υποδομής πριν από την εμπορική εκμετάλλευση της έκτασης, δηλαδή πριν την μεταβίβαση της κυριότητας των οικοπέδων και των κτισμάτων στους δικαιούχους.

Σχήμα 1. Διαδικασίες ιδιωτικής πολεοδόμησης σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.2508/97



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Ο θεσμός αυτός δίνει τη δυνατότητα σε ιδιωτικούς φορείς να εκκινήσουν διαδικασίες δημιουργίας οικιστικού χώρου χωρίς να έχουν κατ' ανάγκη καθεστώς οικοδομικού συνεταιρισμού, γεγονός που δίνει πολύ μεγαλύτερη ευελιξία στη διαδικασία και επιτρέπει την είσοδο του σχετικά μεγαλύτερου κεφαλαίου στην πολεοδόμηση. Η πρωτοβουλία της πολεοδόμησης πλέον δίδεται επισήμως στους ιδιώτες ενώ το κράτος συνεχίζει να έχει τον επικυρωτικό ρόλο που είχε πάντα. (Οικονόμου, 1997: 113-121)

Μέχρι σήμερα δεν υπάρχει σαφής εικόνα για τους οικισμούς που έχουν αναπτυχθεί στην Ελλάδα μέσω της ιδιωτικής πολεοδόμησης. Η έλλειψη αυτή, αποτέλεσε το έναυσμα ώστε να πραγματοποιηθεί έρευνα απογραφής των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, προκειμένου να καταγραφεί ο αριθμός τους, το μέγεθός τους, η χωροθέτησή τους, τα χαρακτηριστικά τους, να κατανοηθεί η τυπολογία τους, και τα ενδεχόμενα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διαδικασία παραγωγής και λειτουργίας τους, με στόχο τη δυνατότητα αξιολόγησης του θεσμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης στη χώρα μας.

3. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΑΠΟΓΡΑΦΗΣ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΕΙΔΙΚΑ ΡΥΘΜΙΖΟΜΕΝΗΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΗΣΗΣ

Η έρευνα έλαβε χώρα στη Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Υ.Π.Ε.Κ.Α.) που είναι ο αρμόδιος κρατικός φορέας επικύρωσης των κύριων φάσεων του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης. Ως μέθοδος της έρευνας επιλέχθηκε η κατ' αρχήν καταγραφή από μηδενική βάση των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, η καταχώρησή τους σε ενιαία βάση δεδομένων, η επεξεργασία τους με σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών και η παραγωγή απαραίτητων θεματικών χαρτών. Η έρευνα διήρκεσε δεκαεννέα (19) μήνες, από το Ιούνιο του 2009 έως τον Ιανουάριο του 2011, και για την απογραφή των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης πηγές αποτέλεσαν τα σχετικά αρχεία και οι μελέτες του Υπουργείου καθώς και η διεξαγωγή προσωπικών συνεντεύξεων με τους αρμόδιους από την πολιτεία χειριστές των διαφόρων φάσεων ελέγχου των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Συγκεκριμένα, καταγράφηκαν οι οικισμοί ιδιωτικής πολεοδόμησης, έτσι όπως προέκυψαν από τις εγκεκριμένες μελέτες Γενικών Κατευθύνσεων που εκπονήθηκαν σε ένδεκα (11) νομούς της Ελλάδας, στους οποίους μέχρι και το τέλος της έρευνας συγκεντρώνονταν σχεδόν το σύνολο των Π.Ε.Ρ.Π.Ο. της χώρας. Αναλυτικά, τα σχέδια γενικών κατευθύνσεων εκπονήθηκαν στους νομούς Αιτωλοακαρνανίας (ΦΕΚ1027 Δ/5-12-2001), Μαγνησίας (ΦΕΚ 1038 Δ/13-12-2001), Φθιώτιδας (ΦΕΚ 1044/14-12-2001), Πρέβεζας (ΦΕΚ 1043 Δ/14-12-2001), Ροδόπης (ΑΑΠ 686 /8-8-2002), Ρεθύμνου (ΑΑΠ 1003/15-11-2002), Εύβοιας (ΦΕΚ 1370 Δ/16-12-2003), Χανίων (ΑΑΠ 42/6-10-2006),

Ηρακλείου (ΑΑΠ 405/6-9-2007), Αργολίδας (ΑΑΠ 541/13-12-2007) και Λασιθίου (ΑΑΠ 284/10-7-2008).

Τα στοιχεία που συλλέχθηκαν, αφορούσαν στην γεωγραφική θέση των οικισμών, στην έκτασή τους, στον προβλεπόμενο πληθυσμό τους, στη χρήση τους, στην πολεοδομική τους τυπολογία και στην φάση στην οποία βρίσκονταν κατά την περίοδο της έρευνας. Τα στοιχεία καταχωρήθηκαν σε ενιαία βάση δεδομένων ώστε να είναι δυνατή η επεξεργασία τους, ενώ παράλληλα αναπτύχθηκε και σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών ώστε να είναι δυνατή η γεωγραφική τους αποτύπωση και η παραγωγή των απαραίτητων θεματικών χαρτών.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της έρευνας ήταν, ότι στο αρμόδιο Υπουργείο δεν έχει αναπτυχθεί κάποιο μητρώο καταγραφής και παρακολούθησης των οικισμών που δημιουργούνται μέσω της ιδιωτικής πολεοδόμησης. Για να ξεπεραστεί το πρόβλημα της αποσπασματικής πληροφορίας, η συλλογή των στοιχείων έγινε από μηδενική βάση, καταγράφοντας τις τρέχουσες περιπτώσεις από πληροφορίες από τους αρμόδιους χειριστές, τις παλαιότερες από τα αρχεία του Υπουργείου, και τις απογραφές που πραγματοποιήθηκαν κατά την εκπόνηση των σχεδίων Γενικών Κατευθύνσεων οι οποίες απαιτούσαν πλέον επικαιροποίηση.

Ένα δεύτερο, επίσης σημαντικό πρόβλημα που εντοπίστηκε κατά τη διάρκεια της έρευνας είναι η ελλιπής συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων, για την ιδιωτική πολεοδόμηση, κρατικών φορέων στην παρακολούθηση της υλοποίησης των οικισμών. Μέχρι και τη θέσπιση του νόμου 2508/1997, ο οποίος καθορίζει την έκδοση βεβαίωσης ολοκλήρωσης των έργων υποδομής των οικισμών από το Υπουργείο, η πιστοποίηση της υλοποίησης των κοινόχρηστων έργων γινόταν από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Νομαρχιών. Όμως, όπως διαπιστώθηκε δεν υπήρχε ενημέρωση από τις Νομαρχίες προς το Υπουργείο ούτε για την πορεία των έργων υποδομής, ούτε για την ολοκλήρωσή τους, μετά την έκδοση των σχετικών βεβαιώσεων. Γεγονός, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα το Υπουργείο, να μην έχει γνώση για την πορεία και τον βαθμό υλοποίησης των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης.

Βάσει των παραπάνω, διαπιστώνεται ότι στο Υπουργείο υπάρχει έλλειμμα στη συνολική παρακολούθηση και εποπτεία των υπό έρευνα οικισμών, κάτι που δημιουργεί προβλήματα στη γενικότερη διαχείριση και αντιμετώπιση των θεμάτων που αφορούν στην ορθή και ευέλικτη λειτουργία του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Ακολουθεί η ανάλυση των αποτελεσμάτων της έρευνας τόσο για το σύνολο της χώρας όσο και για κάθε νομό για τον οποίο εκπονήθηκε σχέδιο γενικών κατευθύνσεων.

4. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΜΕΛΕΤΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΩΝ

Στον Πίνακα 1 και στον Χάρτη 1 που ακολουθούν παρουσιάζονται αναλυτικά τα αποτελέσματα της έρευνας απογραφής των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Πίνακας 1. Οικισμοί Ιδιωτικής Πολεοδόμησης Π.Ε.Ρ.Π.Ο., Οικοδομικών Συνεταιρισμών και παλαιών Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων

Νομός	Αρ.	Έκταση (στρ.)	Προβλ. αρ. κατοίκων	Βεβαίωση του άρθρου 24 του ν. 2508/97(α' φάση)		Έγκριση Πολεοδομικής Μελέτης	
				Αρ.	Έκταση (στρ.)	Αρ.	Έκταση (στρ.)
<i>Νομός Εύβοιας</i>							
Σύνολο ΟΣ	23	28.134,00	84.441	11	11.774,00	11	11.774,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	25	11.344,67	35.281	19	7.901,49	16	7.248,69
Γενικό Σύνολο	48	39.478,67	119.722	30	19.675,49	27	19022.69
<i>Νομός Φθιώτιδας</i>							
Σύνολο ΟΣ	7	7.002,00	24.507	5	992,00	5	992,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	6	1.134,00	4.731	3	593,00	2	375,00
Γενικό Σύνολο	13	8.136,00	29.238	8	1.585,00	7	1.367,00
<i>Νομός Αργολίδας</i>							
Σύνολο ΟΣ	14	11.908,00	41.814	5	1.711,00	5	1.711,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	6	715,93	2.476	2	482,00	2	482,00
Γενικό Σύνολο	21	12.893,33	45.790	8	2.462,40	8	2.462,40
<i>Νομός Μαγνησίας</i>							
Σύνολο ΟΣ	1	52,00	182	1	52,00	1	52,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	3	297,00	1.040	1	141,00	0	0,00
Γενικό Σύνολο	4	349,00	1.222	2	193,00	1	52,00
<i>Νομός Πρέβεζας</i>							
Σύνολο ΟΣ	1	64,00	210	1	64,00	1	64,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	7	1.356,02	5.931	5	1.076,02	5	1.076,02
Γενικό Σύνολο	8	1.420,02	6.141	6	1.140,02	6	1140.02
<i>Νομός Αιτωλοακαρνανίας</i>							
Σύνολο ΟΣ	2	199,00	518	2	199,00	2	199,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.Π.Ο.	6	1.351,75	5.063	1	57,05	1	57,05
Γενικό Σύνολο	8	1.550,75	5.581	3	256,05	3	256,05

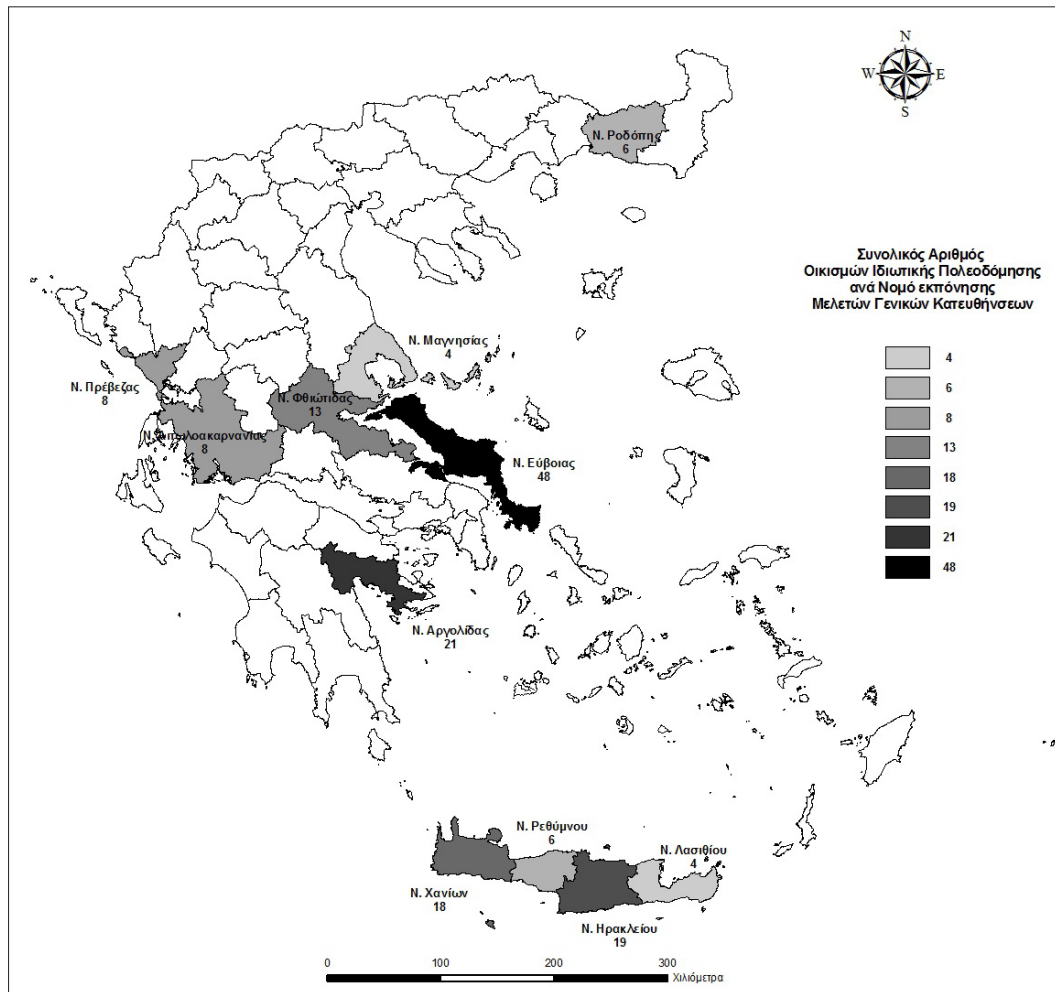
<i>Νομός Ροδόπης</i>							
Σύνολο ΟΣ	1	31,00	109	1	31,00	1	31,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	5	279,00	939	2	111,00	1	70,00
Γενικό Σύνολο	6	310,00	1.048	3	142,00	2	101,00
<i>Νομός Ηρακλείου</i>							
Σύνολο ΟΣ	3	764,00	2.305	3	764,00	3	764,00
Σύνολο ΙΠ	1	162,26	480	1	162,26	1	162,26
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	15	2.875,74	9.286	5	1.416,39	4	1.245,00
Γενικό Σύνολο	19	3.802,00	12.449	9	2.342,65	8	2.171,26
<i>Νομός Χανίων</i>							
Σύνολο ΟΣ	4	430,00	2.223	4	430,00	4	430,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	14	2.364,03	8.619	6	831,60	1	70,00
Γενικό Σύνολο	18	2.794,03	10.842	10	1.261,60	5	500,00
<i>Νομός Ρεθύμνου</i>							
Σύνολο ΟΣ	1	122,00	427	1	122,00	1	122,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	5	909,00	3.186	4	788,38	2	283,00
Γενικό Σύνολο	6	1.031,00	3.613	5	910,38	3	405,00
<i>Νομός Λασιθίου</i>							
Σύνολο ΙΠ	1	366,00	1.281	1	366,00	1	366,00
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	3	1.641,96	4.895	0	0,00	0	0,00
Γενικό Σύνολο	4	2.007,96	6.176	1	366,00	1	366,00
<i>Γενικό Σύνολο</i>							
Σύνολο ΟΣ	57	48.706,00	156.736	34	16.139,00	34	16.139,00
Σύνολο ΙΠ	3	797,66	3.261	3	797,66	3	797,66
Σύνολο Π.Ε.Ρ.ΠΟ.	95	24.269,10	81.447	48	13.397,94	34	10.906,76
Γενικό Σύνολο	155	73.772,76	241.444	85	30.334,60	71	27.843,42

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 1, οι περισσότεροι οικισμοί καταγράφηκαν στους νομούς Εύβοιας και Φθιώτιδας της Στερεάς Ελλάδας, σε όλους τους νομούς της Περιφέρειας Κρήτης, και στο νομό Αργολίδας της περιφέρειας Πελοποννήσου. Στο σύνολο των ένδεκα (11) Νομών καταγράφηκαν συνολικά 155 οικισμοί που αντιστοιχούν σε έκταση 73.772,76 στρέμματα και πληθυσμό 241.444 κατοίκους. Ο βαθμός υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών, που αποτελεί το ζητούμενο της όλης διαδικασίας είναι ελάχιστος έως και μηδαμινός. Ενδεικτικό είναι ότι από την ισχύ του ν. 2508/97 ως σήμερα, από το ΥΠΕΚΑ έχουν εκδοθεί μόνο δύο (2) βεβαιώσεις ολοκλήρωσης έργων υποδομής.

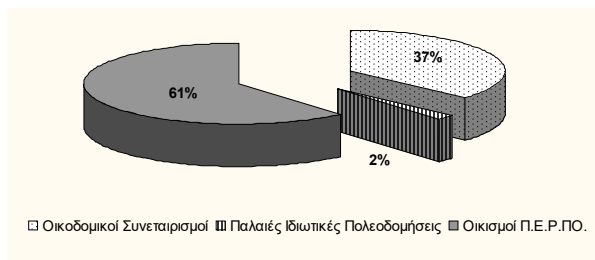
Αυτές εντοπίζονται στους νομούς Ρεθύμνου και Εύβοιας και απαιτήθηκαν τέσσερα (4) και εννέα (9) έτη αντίστοιχα. Από το σύνολο των οικισμών το 61,29% (95 περιπτώσεις) εντάσσονται στο θεσμό των Π.Ε.Ρ.Π.Ο. και η πλειονότητα των υπολοίπων (36,77%), αποτελούν παλαιούς οικοδομικούς συνεταιρισμούς.

Χάρτης 1: Συνολικός Αριθμός Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων (Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και «παλαιών» Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων) ανά Νομό εκπόνησης Μελετών Γενικών Κατευθύνσεων



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Διάγραμμα 1. Κατηγοριοποίηση Καταγεγραμμένων Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδομίας



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

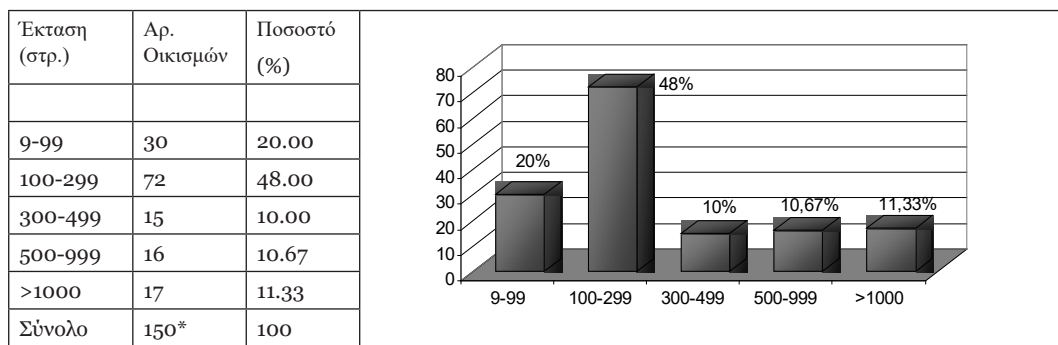
Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας (Πίνακας 2.6), η χρήση της πλειονότητας των οικισμών (89,68%) είναι η παραθεριστική κατοικία. Καταγράφηκαν 16 οικισμοί κύριας κατοικίας (10,32%), ενώ δεν εντοπίστηκε καμία περίπτωση άλλης χρήσης, παρά την παροχή δυνατότητας από το ισχύον νομικό πλαίσιο.

Πίνακας 2. Χρήση Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδομίας

Χρήση	Αρ. Οικισμών	Ποσοστό (%)
Παραθεριστική Κατοικία	139	89,68
Κύρια Κατοικία	16	10,32
Σύνολο	155	100

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 3/Διάγραμμα 2. Έκταση Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδομίας (στρ.)



* Για πέντε (5) οικισμούς δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η έκταση των οικισμών (Πίνακας 3), επαρκεί για τη δημιουργία οικισμών υψηλών οικιστικών προδιαγραφών, καθώς σχεδόν το ήμισυ των οικισμών έχει έκταση από 100 έως 300 στρέμματα, ενώ παράλληλα έχει καταγραφεί σημαντικός αριθμός οικισμών (22%) εκτεταμένων εκτάσεων οι οποίες ξεπερνούν τα 500 στρέμματα.

4.1 Χρονικό Διάστημα Έκδοσης Απαραίτητων Εγκρίσεων / Αδειοδοτήσεων

Σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει την ορθή λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού ιδιωτικής πολεοδόμησης αποτελεί το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την απόκτηση των απαραίτητων από την νομοθεσία εγκρίσεων / αδειοδοτήσεων.

Τα αποτελέσματα του χρονικού διαστήματος μετάβασης των καταγεγραμμένων περιπτώσεων από το στάδιο της έκδοσης βεβαίωσης οικιστικής καταλληλότητας έως την δημοσίευση της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης στην εφημερίδα της Κυβέρνησης παρουσιάζονται στο διάγραμμα 3 του ακολουθεί.

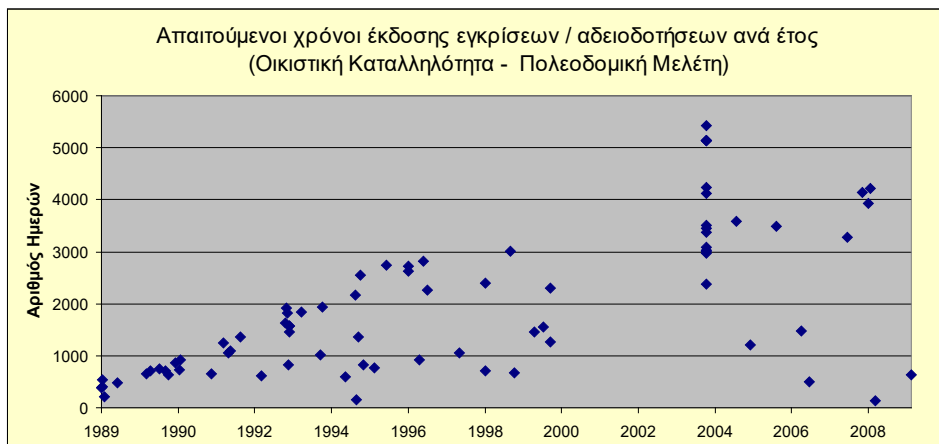
Σύμφωνα με τα στοιχεία του διαγράμματος 3, οι διαδικασίες απόκτησης των απαραίτητων εγκρίσεων / αδειοδοτήσεων για τη δημιουργία οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες καθώς ο μέσος χρόνος μετάβασης από το στάδιο της βεβαίωσης οικιστικής καταλληλότητας έως την δημοσίευση της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης στην εφημερίδα της Κυβέρνησης είναι 1976,51 ημέρες (5,4 έτη). Ο μικρότερος χρόνος μετάβασης (min value) που καταγράφηκε είναι 142 ημέρες (4,7 μήνες) και ο περισσότερος (max value) 5.419 ημέρες (14,9 έτη). (Zamani, A., Lalenis, K., Οικονομου, D., 2012).

Επίσης αξιοσημείωτο είναι ότι στο διάγραμμα 3, εντοπίζεται ένα χρονικό διάστημα, από τις 07/04/2000 έως τις 29/08/2003 κατά το οποίο η διαδικασία επικύρωσης των διαφόρων φάσεων της ιδιωτικής πολεοδόμησης δεν λειτουργούσε καθώς δεν εκδόθηκε καμία σχετική έγκριση. Στο διάστημα αυτό εκπονούνταν οι μελέτες Γενικών Κατευθύνσεων στους ένδεκα Νομούς της χώρας, μέσω των οποίων θα καθορίζονταν οι περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.). Για το χρονικό διάστημα από τη θέσπιση του ν.2508/97 έως και το έτος 2.000 η διαδικασία δεν είχε σταματήσει διότι η πολεοδόμηση γινόταν σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις, βάσει της προηγούμενης νομοθεσίας (νόμος 1947/91). Με άλλα λόγια, από την έρευνα προκύπτει ότι η υιοθέτηση από την Κεντρική Διοίκηση των νέων διαδικασιών που προβλέπονταν για τους οικισμούς ιδιωτικής πολεοδόμησης και ο εναρμονισμός με τις διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου, αποτέλεσαν μια εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία η οποία διήρκησε περίπου τρεισήμισι έτη.

Εξαιρώντας το προαναφερθέν μεταβατικό διάστημα παρατηρούμε ότι κατά τη χρονική περίοδο (1988 – 2000) ο μέσος χρόνος μετάβασης από το στάδιο της βεβαίωσης

οικιστικής καταλληλότητας στο στάδιο της δημοσίευσης της εγκεκριμένης πολεοδομικής μελέτης στην εφημερίδα της Κυβέρνησης είναι μεγάλος καθώς ανέρχεται σε 1.303,59 ημέρες (3,6 έτη), ενώ κατά το χρονικό διάστημα (2003 – 2009) ο μέσος χρόνος μετάβασης παρόλο που βελτιώνεται συνεχίζει να είναι μεγάλος καθώς φθάνει περίπου στο ένα έτος (358 ημέρες).

Διάγραμμα 3. Απαιτούμενοι χρόνοι έκδοσης εγκρίσεων / αδειοδοτήσεων ανά έτος. (Οικιστική Καταλληλότητα - Πολεοδομική Μελέτη)



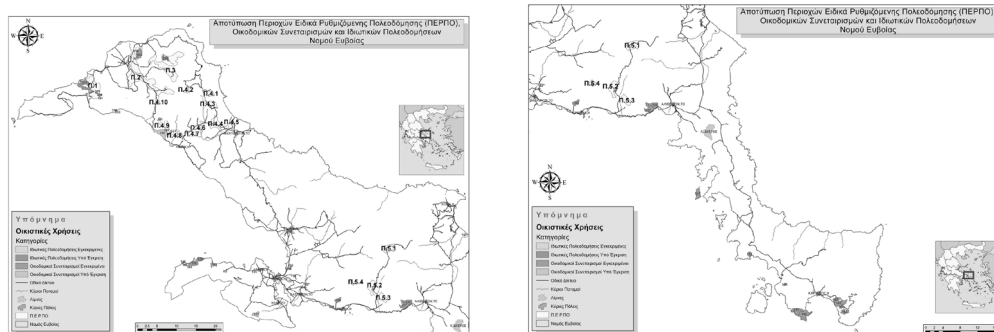
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

4.2 Αποτελέσματα Ανάλυσης Μελετών Γενικών Κατευθύνσεων ανά Νομό

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η παρουσία των αποτελεσμάτων της ανάλυσης των εγκεκριμένων Σχεδίων Γενικών Κατευθύνσεων για καθένα από τους ένδεκα (11) νομούς, στους οποίους εκπονήθηκαν. Με τον τρόπο αυτό αποκτάται μια πλήρης εικόνα για την εφαρμογή του θεσμού των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), η γνώση της οποίας είναι απαραίτητη για την μετέπειτα αξιολόγηση του. Όπως προαναφέρθηκε, οι περισσότεροι οικισμοί καταγράφηκαν στους νομούς Εύβοιας και Φθιώτιδας της Στερεάς Ελλάδας, σε όλους τους νομούς της Περιφέρειας Κρήτης, και στο νομό Αργολίδας της περιφέρειας Πελοποννήσου. Ο βαθμός υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών, που αποτελεί το ζητούμενο της όλης διαδικασίας είναι ελάχιστος έως και μηδαμινός καθώς μέχρι το τέλος της έρευνας εκδόθηκαν μόνο δύο (2) βεβαιώσεις ολοκλήρωσης έργων υποδομής, στους νομούς Ρεθύμνου και Εύβοιας και απαιτήθηκαν τέσσερα (4) και εννέα (9) έτη αντίστοιχα.

Ο Νομός Εύβοιας και ιδιαίτερα το βόρειο τμήμα αυτού, συγκεντρώνει την πλειονότητα των περιπτώσεων τόσο των παλαιών Οικοδομικών Συνεταιρισμών / Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων, όσο και των αιτημάτων δημιουργίας οικισμών μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης (Χάρτες 2, 3). Αναλυτικά, βάσει του σχεδίου Γενικών Κατευθύνσεων, η εγκεκριμένη έκταση των περιοχών ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.) ανέρχεται σε 110.452 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 2,65% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.).

Χάρτες 2, 3: Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Εύβοιας



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

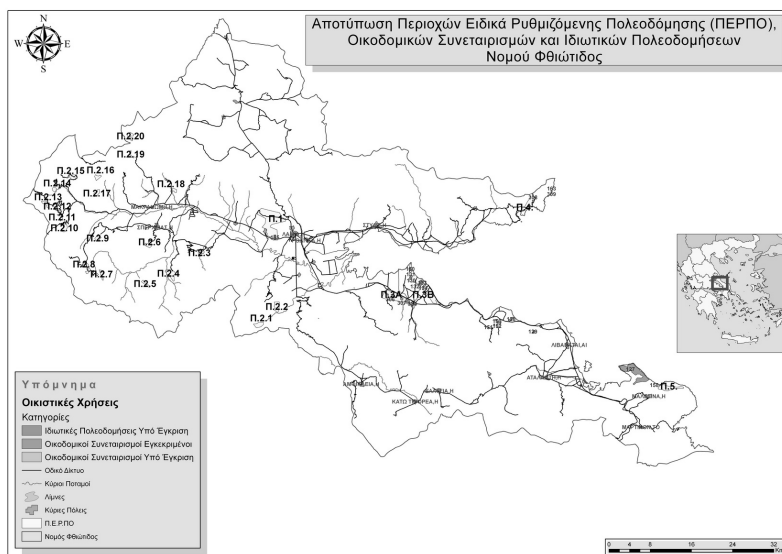
Συνολικά στο Νομό έχουν καταγραφεί 48 περιπτώσεις που αντιστοιχούν σε έκταση 39.478,674 στρέμματα και πληθυσμό 119.7212 κατοίκους. Το ήμισυ περίπου των περιπτώσεων (23) αναφέρονται σε παλαιούς Οικοδομικούς Συνεταιρισμούς, συνολικής έκτασης 28.134 στρεμμάτων εκ των οποίων οι 11 περιπτώσεις (11.774 στρ.) έχουν εγκεκριμένη Πολεοδομική Μελέτη. Μόνο ένας οικισμός έχει πλήρως οικοδομηθεί, εννέα (9) έχουν υλοποιήσει ένα πολύ μικρό τμήμα των έργων υποδομής σε βαθμό που κυμαίνεται από 1% έως 10% του συνόλου ενώ οι υπόλοιποι δεν ξεκίνησαν ποτέ τις διαδικασίες υλοποίησης των έργων. Οι υπόλοιπες περιπτώσεις, οι οποίες αντιστοιχούν σε πληθυσμό 49.647 κατοίκων δεν μπορούν να οικοδομηθούν διότι οι εκτάσεις που ανέρχονται συνολικά σε 16.360 στρέμματα χαρακτηρίζονται ως δασικές ή αναδασωτέες περιοχές.

Όσον αφορά στις ιδιωτικές πολεοδομήσεις (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.) καταγράφηκαν 25 περιπτώσεις έκτασης 11.344,674 στρεμμάτων και προβλεπόμενου πληθυσμού 35.281 κατοίκων, εκ των οποίων οι 16 Π.Ε.Ρ.Π.Ο. (7.248,694 στρ.) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη και οι υπόλοιπες βρίσκονται σε διαδικασία ελέγχου. Από την ισχύ του νόμου

2508/97 έως τη διάρκεια της έρευνας στο Νομό Εύβοιας έχει εκδοθεί μόνο μια Πιστοποίηση Ολοκλήρωσης των Έργων Υποδομής για την οποία απαιτήθηκαν εννέα (9) έτη.

Στο Νομό Φθιώτιδας η εγκεκριμένη έκταση (Χάρτης 4) των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) βάσει της μελέτης Γενικών Κατευθύνσεων ανέρχεται σε 6.400 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 1,5% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Χάρτης 4. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Φθιώτιδας.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

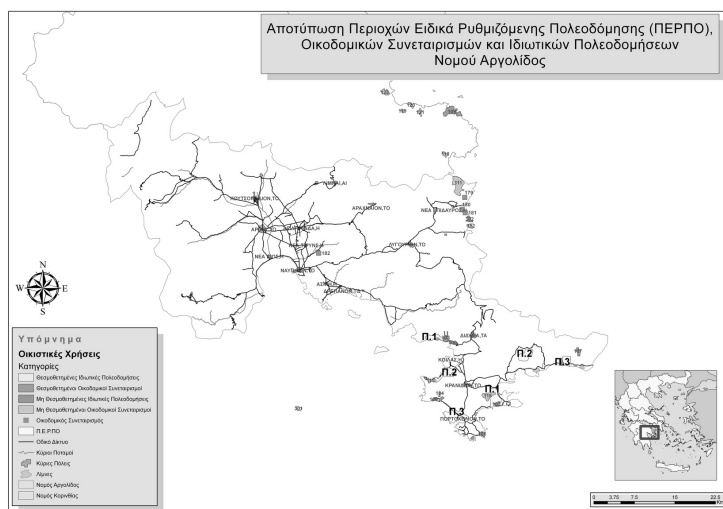
Συνολικά στο Νομό Φθιώτιδας και κυρίως στους παραλιακούς δήμους, έχουν καταγραφεί 13 περιπτώσεις, εκ των οποίων οι 7 αντιστοιχούν σε παλιούς οικοδομικούς συνεταιρισμούς και οι υπόλοιπες στη δημιουργία οικισμών μέσω του εργαλείου των Π.Ε.Ρ.ΠΟ.. Οι παλιοί οικοδομικοί συνεταιρισμοί καταλαμβάνουν έκταση 7.002 στρεμμάτων και αντιστοιχούν σε πληθυσμό 24.507 κατοίκων. Μόλις 5 συνεταιρισμοί που η έκτασή τους αντιστοιχεί στο 4% του συνόλου (992 στρ.) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη. Οι υπόλοιποι δεν μπορούν να οικοδομηθούν καθώς χαρακτηρίζονται ως δασικές ή αναδασωτές περιοχές.

Όσον αφορά στις ιδιωτικές πολεοδομήσεις (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) καταγράφηκαν 6 περιπτώσεις που αντιστοιχούν σε 1.134 στρέμματα και πληθυσμό 4.731 κατοίκους, εκ των

οποίων οι 2 (375 στρ.) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη, μία βρίσκεται στην φάση χορήγησης οικιστικής καταλληλότητας και οι υπόλοιπες βρίσκονται σε διαδικασία ελέγχου. Ο βαθμός υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών είναι πολύ μικρός, καθώς μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί καμία Πιστοποίηση Ολοκλήρωσης των Έργων Υποδομής και δεν έχει πλήρως οικοδομηθεί κανένας από τους παλαιότερους συνεταιρισμούς, οι οποίοι έχουν απλά υλοποιήσει ένα μικρό τμήμα των έργων υποδομής.

Η εδαφική έκταση που καθορίζεται ως Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης στο Νομό Αργολίδας (Χάρτης 5), έχει συνολική έκταση 23.540 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 1,09% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.).

Χάρτης 5. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Αργολίδας.



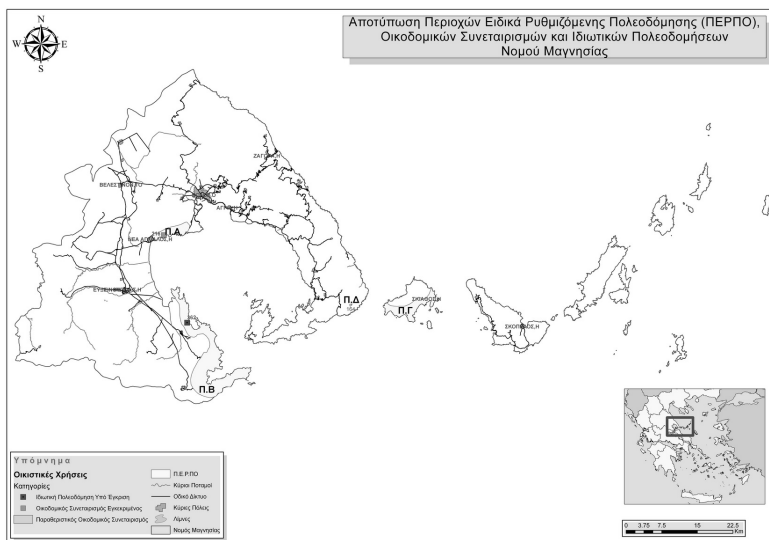
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Στο Νομό Αργολίδας καταγράφηκαν 14 παλαιοί οικοδομικοί συνεταιρισμοί, συνολικής έκτασης 11.908 στρεμμάτων με εν δυνάμει πληθυσμό 41.814 κατοίκους. Από αυτούς μόνο οι 5 (1.711 στρ.) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη. Οι υπόλοιποι δεν μπορούν να οικοδομήσουν διότι οι εκτάσεις τους χαρακτηρίζονται ως δασικές, πρόβλημα που απαντήθηκε και στους δύο προηγούμενους Νομούς που αναλύθηκαν, ή βρίσκονται σε αρχαιολογική ζώνη προστασίας. Όσον αφορά στις νέες ιδιωτικές πολεοδομήσεις (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), καταγράφηκαν έξι (6) περιπτώσεις συνολικής έκτασης 715,925 στρεμμάτων

και πληθυσμού 2.476 ατόμων, εκ των οποίων μόλις δύο (2) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη. Ερευνώντας τον βαθμό υλοποίησης των οικισμών που εκδήλωσαν ενδιαφέρον να δημιουργηθούν μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης, παρατηρούμε ότι και σε αυτόν το Νομό είναι ανύπαρκτος καθώς μέχρι το τέλος της έρευνας δεν εκδόθηκε καμία βεβαίωση ολοκλήρωσης έργων υποδομής.

Η εγκεκριμένη έκταση (Χάρτης 6) των Π.Ε.Ρ.ΠΟ., στο Νομό Μαγνησίας, βάσει της μελέτης Γενικών Κατευθύνσεων ανέρχεται σε 1.745 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 0,07% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Χάρτης 6. Αποτύπωση Περιχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Μαγνησίας.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Αντίστοιχα με την έκταση, λίγες είναι και οι περιπτώσεις που καταγράφηκαν κατά την έρευνα, καθώς συνολικά ανέρχονται σε τέσσερις (4) συνολικής έκτασης 349 στρεμμάτων και πληθυσμού 1.222 κατοίκων. Οι περιπτώσεις που αναφέρονται στην ανάπτυξη οικισμών μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης ανέρχονται σε τρεις (3), συνολικής έκτασης 297 στρεμμάτων και πληθυσμού 1.040 κατοίκων. Για καμία από τις παραπάνω περιπτώσεις δεν έχει εγκριθεί η πολεοδομική μελέτη ενώ για μία εξ' αυτών έχει εκδοθεί βεβαίωση οικιστικής καταλληλότητας. Επίσης, και στον Νομό Μαγνησίας, μέχρι σήμερα

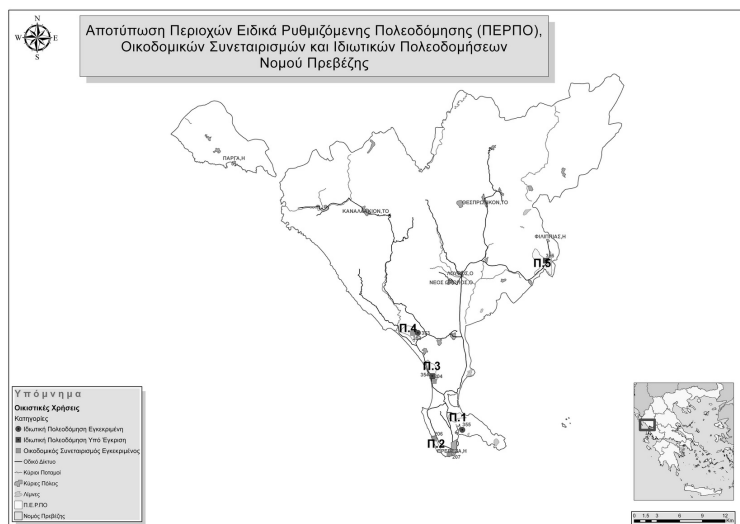
δεν έχουν υλοποιηθεί οικισμοί μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης καθώς όλες οι περιπτώσεις βρίσκονται σε εκκρεμότητα.

Στο σύνολο των οκτώ (8) καταγεγραμμένων οικισμών συνολικής έκτασης 1.420,02 στρεμμάτων και εν δυνάμει πληθυσμού 6.141 κατοίκων, μόνο μία περίπτωση αναφέρεται σε παλιό οικοδομικό συνεταιρισμό συνολικής εγκεκριμένης με πολεοδομική μελέτη έκτασης 64 στρεμμάτων.

Οι υπόλοιπες επτά (7) περιπτώσεις αναφέρονται στην δημιουργία οικισμών μέσω της ιδιωτικής πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.). Η έκτασή τους είναι 1.356 στρέμματα και ο προβλεπόμενος πληθυσμός φτάνει τους 5.931 κατοίκους. Για τα 1.076,02 στρέμματα (5 περιπτώσεις) υπάρχει εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη αλλά για καμία δεν έχει εκδοθεί βεβαίωση ολοκλήρωσης των βασικών κοινόχρηστων έργων υποδομής.

Η εδαφική έκταση που καθορίζεται ως Π.Ε.Ρ.ΠΟ. στο Νομό Πρέβεζας (Χάρτης 7), βάσει των γενικών κατευθύνσεων, έχει συνολική έκταση 8.663 στέμματα και αντιστοιχεί στο 0,84% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

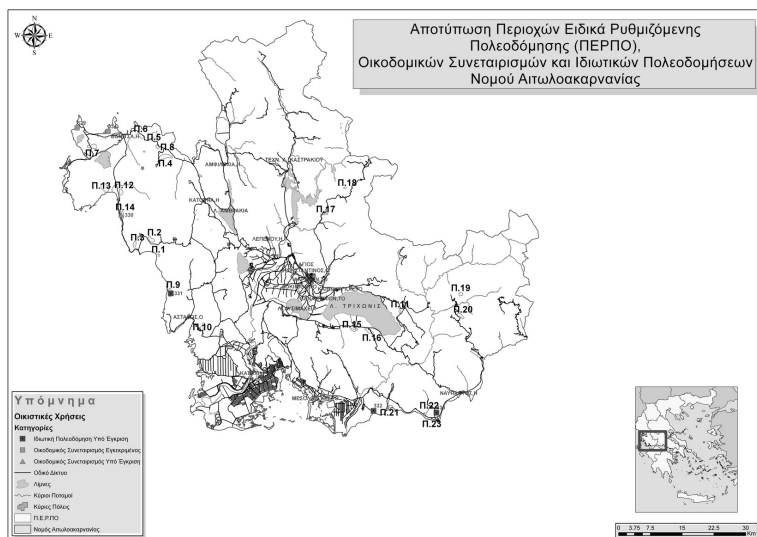
Χάρτης 7. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Πρέβεζας



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Στο Νομό Αιτωλοακαρνανίας η εδαφική έκταση (Χάρτης 8), που χαρακτηρίστηκε ως Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) ανέρχεται σε 27.470 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 0,50% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.). Στην περιοχή, σύμφωνα με τα στοιχεία της έρευνας, καταγράφηκαν οκτώ (8) περιπτώσεις οι οποίες καλύπτουν συνολικά έκταση 1.550,75 στρεμμάτων. Επίσης καταγράφηκαν έξι (6) οικισμοί ιδιωτικής πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), συνολικής έκτασης 1351,75 στρεμμάτων και πληθυσμό 5.063 κατοίκων. Και σε αυτόν τον Νομό δεν παρουσιάζεται υλοποίηση στους οικισμούς που ενδιαφέρονται να πολεοδομηθούν μέσω του μηχανισμού των (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), καθώς μόνο για έναν (1) οικισμό έκτασης 57,05 στρεμμάτων, έχει εγκριθεί η πολεοδομική μελέτη.

Χάρτης 8. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Αιτωλοακαρνανίας.

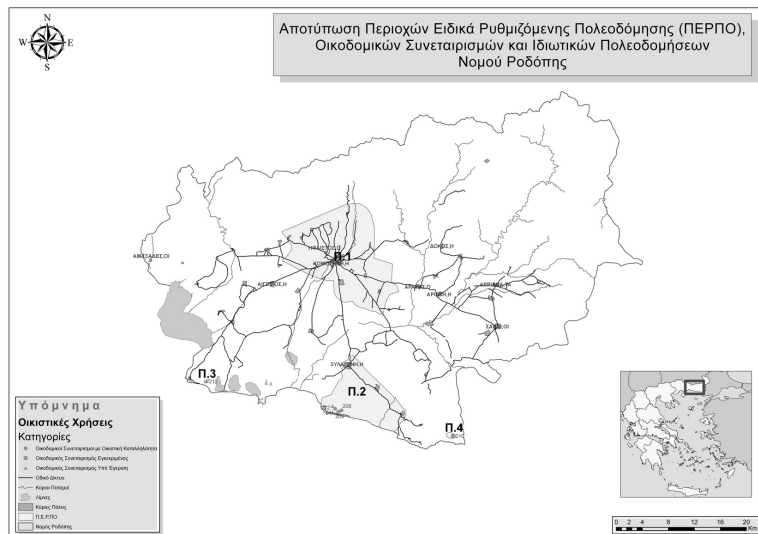


Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Ο βαθμός υλοποίησης των οικισμών που εκδήλωσαν ενδιαφέρον να δημιουργηθούν μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης, στο Νομό Αιτωλοακαρνανίας είναι μηδαμινός καθώς μέχρι το τέλος της έρευνας δεν εκδόθηκε καμία βεβαίωση ολοκλήρωσης έργων υποδομής.

Η εγκεκριμένη έκταση (Χάρτης 9) των (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), στο Νομό Ροδόπης, βάσει της μελέτης Γενικών Κατευθύνσεων είναι 1.685 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 0,07% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ..

Χάρτης 9. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Ροδόπης



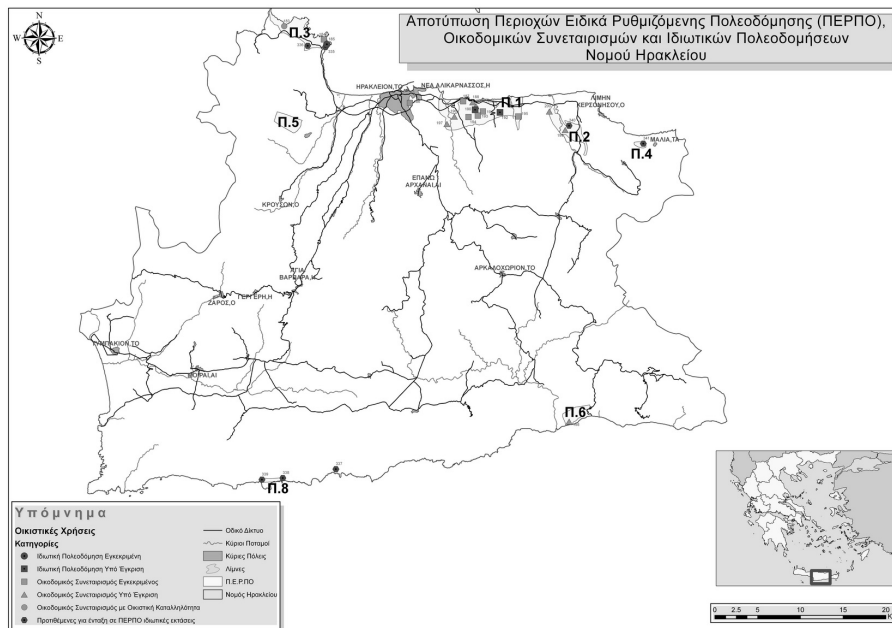
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Ο αριθμός των οικισμών που καταγράφηκαν στη περιοχή είναι μικρός και ανέρχεται σε συνολικά έξι (6) αιτήματα έκτασης μόλις 310 στρεμμάτων. Η έκταση των πέντε (5) περιπτώσεων δημιουργίας οικισμών μέσω των Π.Ε.Ρ.ΠΟ., ανέρχεται σε 279 στρέμματα εκ των οποίων μόνο για τα 70 στρέμματα (1 οικισμός) εγκρίθηκε η πολεοδομική μελέτη. Εξακολουθεί και στο Νομό Ροδόπης, να μην εμφανίζεται πρόοδος στην υλοποίηση των νέων οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης, καθώς δεν υπάρχει έκδοση βεβαίωσης πιστοποίησης των έργων υποδομής.

Έντονο είναι το ενδιαφέρον για τη δημιουργία οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης στο Νομό Ηρακλείου, όπου η εγκεκριμένη έκταση (Χάρτης 10) των Π.Ε.Ρ.ΠΟ., ανέρχεται σε 53.042 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 2,00% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Συνολικά στο Νομό Ηρακλείου, έχουν καταγραφεί 19 περιπτώσεις, εκ των οποίων τρεις (3) αντιστοιχούν σε παλαιούς οικοδομικούς συνεταιρισμούς (764 στρ.), μία (1) σε παλαιά Ιδιωτική Πολεοδόμηση (162,26 στρ.) και όλες οι υπόλοιπες στη δημιουργία οικισμών μέσω του μηχανισμού των Π.Ε.Ρ.ΠΟ..

Χάρτης 10. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Ηρακλείου

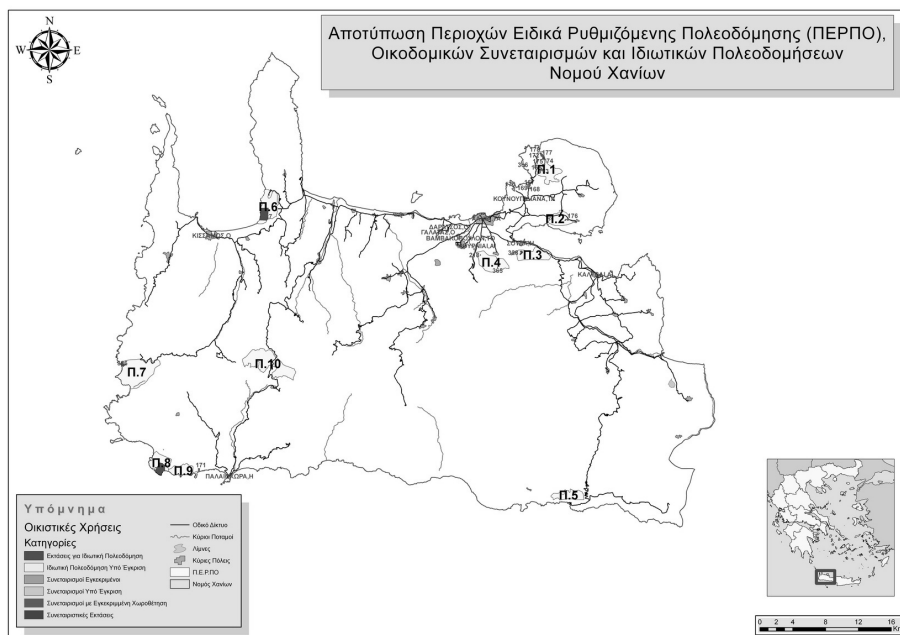


Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η έκταση των αιτούμενων προς ιδιωτική πολεοδόμηση περιοχών ανέρχεται σε 2.875,744 στρέμματα στα οποία αντιστοιχεί πληθυσμός 9.286 κατοίκων. Από το σύνολο των περιπτώσεων οι τέσσερις (1.245 στρ.) έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη, η μία (171,394 στρ) έχει αποκτήσει βεβαίωση οικιστικής καταλληλότητας και οι υπόλοιπες βρίσκονται σε εκκρεμότητα. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι υπάρχει έντονο ενδιαφέρον από ιδιώτες για ένταξη περιοχών, συνολικής έκτασης περίπου 670 στρεμμάτων, στο μηχανισμό των Π.Ε.Ρ.ΠΟ., το οποίο έχει εκδηλωθεί μέσω προτάσεων που κατατέθηκαν ως προθέσεις οικιστικής ανάπτυξης στις αρμόδιες υπηρεσίες του Νομού. Όσον αφορά στο βαθμό υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών υπάρχει διαφορά μεταξύ, αφενός μεν των παλαιών οικοδομικών συνεταιρισμών και ιδιωτικών πολεοδομήσεων και αφετέρου των νέων οικισμών που εντάσσονται στο μηχανισμό των Π.Ε.Ρ.ΠΟ.. Οι οικισμοί μέσω της παλαιάς διαδικασίας των οικοδομικών συνεταιρισμών και ιδιωτικών πολεοδομήσεων έχουν ολοκληρώσει τα έργα υποδομής, έχουν οικοδομηθεί και κατοικηθεί. Αντίθετα οι νέοι οικισμοί (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) βρίσκονται είτε στη φάση έγκρισης μελετών, είτε μόλις έχουν ξεκινήσει την υλοποίηση των έργων υποδομής.

Η χαρακτηριζόμενη ως Περιοχή Π.Ε.Ρ.ΠΟ., στο Νομό Χανίων (Χάρτης 11) ανέρχεται σε 54.724,57 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 2,30% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής .

Χάρτης 11. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδομίας (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Χανίων



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

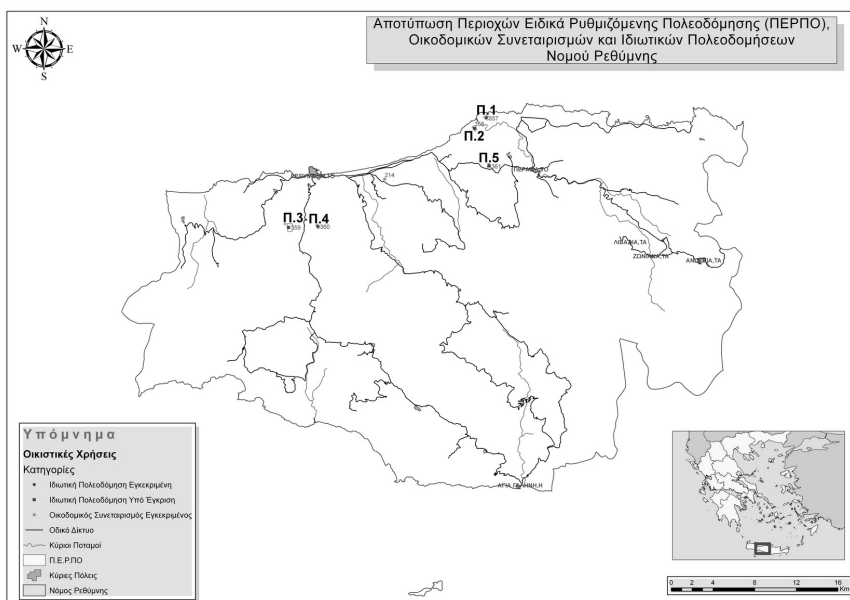
Στο Νομό Χανίων καταγράφηκαν τέσσερις εγκεκριμένοι παλαιοί οικοδομικοί συνεταιρισμοί συνολικής έκτασης 430 στρεμμάτων, οι περισσότεροι εκ των οποίων ανήκουν στον Οικοδομικό Συνεταιρισμό Στεγαστική Αποκατάσταση Υπαλλήλων Κρήτης (ΟΣΣΑΥΚ) οι οποίοι δεν έχουν όλοι οικοδομηθεί στο σύνολό τους. Ιδιαίτερα αυξημένα εμφανίζονται τα αιτήματα των ιδιωτικών πολεοδομήσεων (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.). Ανέρχονται σε 14, αντιστοιχούν σε έκταση 2.364,031 στρεμμάτων και σε πληθυσμό 8.619 κατοίκων. Από τα παραπάνω μόνο για τα 70 στρέμματα υπάρχει εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη, για τα 831,6 έχει εκδοθεί βεβαίωση οικιστικής καταλληλότητας ενώ όλα τα υπόλοιπα αιτήματα βρίσκονται σε διαδικασία ελέγχου.

Σύμφωνα με τα παραπάνω η εικόνα που παρουσιάζεται στο Νομό Χανίων είναι όμοια με αυτή του Ν. Ηρακλείου. Δηλαδή έντονο ενδιαφέρον από τους ιδιώτες για εκκίνηση

διαδικασιών ιδιωτικής πολεοδόμησης, καθυστερήσεις στη διαδικασία των αδειοδοτήσεων / εγκρίσεων με αποτέλεσμα να μην έχουν μέχρι σήμερα υλοποιηθεί οικισμοί μέσω του εργαλείου της ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Η εγκεκριμένη έκταση (Χάρτης 12) των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), στο Νομό Ρεθύμνου, βάσει της μελέτης Γενικών Κατευθύνσεων ανέρχεται σε 909 στρέμματα και αντιστοιχεί στο 0,06% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.). Ο αριθμός των περιπτώσεων που αναφέρονται στην ανάπτυξη οικισμών μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης ανέρχονται σε πέντε (5) συνολικής έκτασης, ίσης με την εγκεκριμένη, δηλαδή 909 στρεμμάτων και πληθυσμού 3.186 κατοίκων.

Χάρτης 12. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Ρεθύμνου



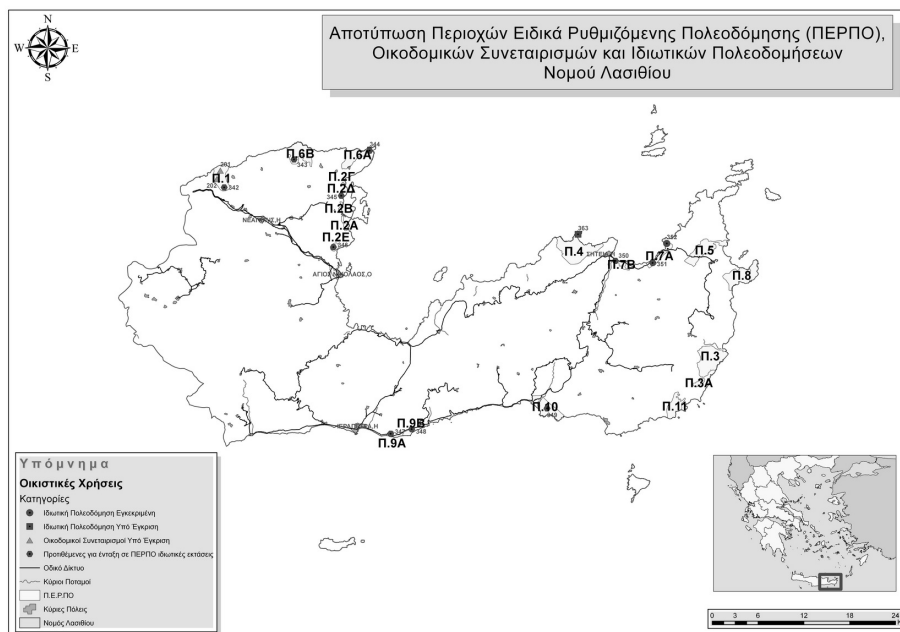
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Οι δύο από αυτές έχουν εγκεκριμένη πολεοδομική μελέτη και η μία με έκταση 115 στρεμμάτων έχει ολοκληρώσει τα έργα υποδομής και έχει εκδοθεί από το Υ.Π.Ε.ΚΑ η απαραίτητη από τη νομοθεσία βεβαίωση πιστοποίησης ολοκλήρωσης των βασικών κοινόχρηστων έργων.

Στο Νομό Λασιθίου η εδαφική έκταση που καθορίζεται ως Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), βάσει των γενικών κατευθύνσεων έχει συνολική έκταση 35.868 στέμματα και αντιστοιχεί στο 2,00% της συνολικής έκτασης του Νομού σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.). Συνολικά στο Νομό Λασιθίου, έχουν καταγραφεί 4 περιπτώσεις, εκ των οποίων μία (1) αντιστοιχεί σε παλαιά Ιδιωτική Πολεοδόμηση (366 στρ.) και οι υπόλοιπες στη δημιουργία οικισμών μέσω του μηχανισμού των Π.Ε.Ρ.ΠΟ..

Η έκταση των αιτούμενων προς ιδιωτική πολεοδόμηση περιοχών είναι 1.641,96 στρέμματα. Στο σύνολό τους βρίσκονται σε εκκρεμότητα, καθώς για καμία δεν έχει εγκριθεί πολεοδομική μελέτη και δεν έχει εκδοθεί βεβαίωση εκπλήρωσης των κριτηρίων του ν. 2508/97.

Χάρτης 13. Αποτύπωση Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.), Οικοδομικών Συνεταιρισμών και Ιδιωτικών Πολεοδομήσεων Ν. Λασιθίου



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι υπάρχει έντονο ενδιαφέρον από ιδιώτες για ένταξη περιοχών, συνολικής έκτασης περίπου 2.802 στρεμμάτων, στο μηχανισμό των Π.Ε.Ρ.ΠΟ., το οποίο έχει εκδηλωθεί μέσω προτάσεων που κατατέθηκαν ως προθέσεις

οικιστικής ανάπτυξης στις αρμόδιες υπηρεσίες του Νομού. Η εικόνα που παρουσιάζεται ως προς τον βαθμό υλοποίησης είναι όμοια με αυτών των υπολοίπων Νομών της Κρήτης. Δηλαδή, έχει ολοκληρωθεί ο οικισμός μέσω της παλαιάς διαδικασίας ιδιωτικής πολεοδόμησης σε αντίθεση με τους νέους οικισμοί (Π.Ε.Ρ.Π.Ο.) οι οποίοι βρίσκονται όλοι σε διαδικασία ελέγχου.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην οικιστική ανάπτυξη, γίνεται με την εισαγωγή του μηχανισμού των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (άρθρο 24 του νόμου 2508/1997) οι οποίες με το πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο του νόμου 4280/2014 ενσωματώνονται στο νέο θεσμό των Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης (Π.Π.Α.Ι.Π.).

Κύρια χαρακτηριστικά των νέων μηχανισμών είναι ότι η πρωτοβουλία της πολεοδόμησης δίδεται επισήμως στους ιδιώτες ενώ ταυτόχρονα ρυθμίζεται μέσω του χωρικού σχεδιασμού, καθώς η έγκριση τόσο των Π.Ε.Ρ.Π.Ο. όσο και των Π.Π.Α.Ι.Π. προϋποθέτει την πρόβλεψη τους είτε μέσω Γ.Π.Σ. - Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π - Μελετών Γενικών Κατευθύνσεων είτε μέσω Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ), σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4269/2014.

Τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την επιτόπια έρευνα, η οποία εστιάζεται στην απογραφή των Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης και των διαδικασιών παραγωγής τους, είναι ότι ενώ η υλοποίηση οικιστικών χώρων μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης εμφανίζεται να έχει μεγάλη ζήτηση από τους ιδιώτες ωστόσο αποδυναμώνεται από την αδυναμία της πολιτείας να διαχειριστεί, να παρακολουθήσει και να ενισχύσει τον θεσμό.

Το έντονο ενδιαφέρον των ιδιωτών για τη δημιουργία οικισμών μέσω του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης, εκτός των ήδη καταγεγραμμένων περιπτώσεων, αποτυπώνεται και μέσω του αυξημένου αριθμού προτάσεων για ένταξη περιοχών στο μηχανισμό των Π.Ε.Ρ.Π.Ο, που έχουν κατατεθεί ως προθέσεις οικιστικής ανάπτυξης στις αρμόδιες υπηρεσίες των Νομών.

Ακόμη από την έρευνα προκύπτει ότι οι κυριότερες αδυναμίες της πολιτείας που αποδυναμώνουν την λειτουργία του θεσμού εστιάζονται στην *ανυπαρξία συστήματος διαχείρισης παρακολούθησης και ελέγχου των οικισμών ιδιωτικής πολεοδόμησης* στο αρμόδιο Υπουργείο, στις *τεράστιες καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία ελέγχου* για την μετάβαση των φακέλων των αιτήσεων για τους οικισμούς ιδιωτικής πολεοδόμησης από το ένα στάδιο στο άλλο και στην *ελλιπή συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων, για την ιδιωτική*

πολεοδόμηση, κρατικών φορέων στην παρακολούθηση της υλοποίησης των οικισμών ιδιαίτερα πριν τη θέσπιση του νόμου 2508/1997.

Άλλο σοβαρό πρόβλημα για την επιτυχή διεκπεραίωση της διαδικασίας ιδιωτικής πολεοδόμησης είναι το ότι κατά τη διεξαγωγή της έρευνας εντοπίστηκε *μεγάλος αριθμός οικισμών που είναι ανενεργός χωρίς δυνατότητα πολεοδόμησης διότι οι εκτάσεις τους έχουν χαρακτηριστεί ως δασικές ή αναδασωτές (23 οικισμοί - 15,33%)*. Οι οικισμοί αυτοί, πολλοί από τους οποίους έχουν ακολουθήσει τη δικαστική οδό, βρίσκονται σε χρόνια εκκρεμότητα, εγκλωβίζοντας μεγάλο αριθμό πολιτών, καθώς καμία από τις κατά καιρούς παρεμβάσεις του κράτους δε στάθηκε ικανή για τη διευθέτηση και επίλυση αυτών των θεμάτων. Με δεδομένα, αφενός μεν ότι οι δασικές εκτάσεις δεν μπορούν και δεν πρέπει να οικοδομούνται και ότι η προστασία του περιβάλλοντος και το κοινό καλό υπερέχει των ιδιωτικών συμφερόντων (συνταγματική απαίτηση), αλλά και αφετέρου το ότι η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στις διοικητικές διαδικασίες, την νομοθεσία και τις κρατικές λειτουργίες πρέπει να μην μπαίνει σε αμφιβολία, ή εύρεση λύσης στο συγκεκριμένο πρόβλημα είναι επιτακτική. Χρήσιμο εργαλείο λοιπόν για τη διευθέτηση των προαναφερθέντων θεμάτων, μπορεί να αποτελέσει η εφαρμογή του Νόμου 4280/2014, στον οποίο προβλέπεται η ανταλλαγή εκτάσεων που δεν μπορούν να αξιοποιηθούν για λόγους προστασίας και που ανήκουν σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς καθώς και σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, με άλλες για τις οποίες δεν υπάρχουν περιορισμοί στην δυνατότητά τους για οικιστική ανάπτυξη.

Η διερεύνηση του βαθμού υλοποίησης των καταγεγραμμένων οικισμών, που αποτελεί το ζητούμενο της όλης διαδικασίας, δείχνει ότι αυτός είναι ελάχιστος έως και μηδαμινός. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα μεγάλα αποθέματα εκτάσεων γης, με εγκεκριμένες πολεοδομικές μελέτες, να μένουν αναξιοποίητα με την ανοχή και την αδυναμία της πολιτείας να παρακολουθήσει το φαινόμενο και να ενεργοποιήσει μηχανισμούς ενίσχυσης του θεσμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης.

Σύμφωνα με τα παραπάνω κρίνεται απαραίτητος ο καθορισμός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, μετά την έγκριση της πολεοδομικής μελέτης, μέσα στα όρια του οποίου θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί τα έργα τεχνικής υποδομής των οικισμών και να έχει εκδοθεί η σχετική βεβαίωση ολοκλήρωσης. Σε διαφορετική περίπτωση θα πρέπει να αίρονται οι ισχύουσες εγκρίσεις και να αποδεσμεύεται η προς πολεοδόμηση έκταση, κάτι που προβλέπονταν στην προϊσχύουσα νομοθεσία των οικοδομικών συνεταιρισμών, και που ουδέποτε είχε εφαρμοστεί.

Ο μηχανισμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης, με τους χαμηλούς συντελεστές δόμησης και το υψηλό ποσοστό κοινόχρηστων χώρων, μπορεί να αποτελέσει εργαλείο βελτίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος, εφόσον τα χαρακτηριστικά αυτά επιβάλλονται

νομοθετικά και δεν μπορούν να επηρεαστούν από πολιτικές πιέσεις, πελατειακές σχέσεις και υπερεκμετάλλευση της γης, όπως συχνά είναι ο κανόνας για την εξατομικευμένη δημιουργία κατοικίας του συστήματος κανονιστικών όρων δόμησης -όπως αναλύθηκε εκτενέστερα στο κείμενο. Το στοιχείο επίσης ότι αποφασιστικός και άκρως ανταγωνιστικός παράγοντας για την επιτυχή διάθεση κατοικίας σε ιδιώτες αγοραστές είναι η ποιότητα σχεδιασμού και η ποιότητα, γενικότερα, του οικιστικού περιβάλλοντος που προσφέρει η ιδιωτική πολεοδόμηση τόσο στην κατοικία αυτή καθαυτή, όσο και στον περιβάλλοντα πολεοδομημένο χώρο, παρέχει περαιτέρω κίνητρα δημιουργίας ποιοτικού οικιστικού περιβάλλοντος.

Ενδιαφέρον, ακόμη, παρουσιάζει η αλληλεπίδραση του συστήματος ιδιωτικής πολεοδόμησης με το φαινόμενο αυθαίρετης δόμησης. Η ιδιωτική πολεοδόμηση επιδρά μερικώς προς την κατεύθυνση περιορισμού της αυθαίρετης δόμησης μόνο σε σχέση με αυτήν που έχει ως γενεσιουργό αίτιο την έλλειψη γης κατάλληλης για οικιστική χρήση. Η έλλειψη αυτή παρατηρείται συνήθως λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων στην εκπόνηση των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων, και κατόπιν των Πολεοδομικών Μελετών Επέκτασης και των Πράξεων Εφαρμογής. Η ιδιωτική πολεοδόμηση, όπως ήδη έχει αναφερθεί, υποφέρει επίσης από υπερβολικές καθυστερήσεις στις διαδικασίες διεκπεραίωσης / εκρίσεων / αδειοδοτήσεων και συνεπακόλουθα, προς το παρόν απλά προσθέτει ποσοστό διαθέσιμης κατοικίας στην προκύπτουσα από την «κρατική» πολεοδόμηση. Το δυνητικό ποσοστό των αυθαιρέτων κατασκευών που καλύπτονται από την ιδιωτική πολεοδόμηση δεν έχει μέχρι τώρα υπολογιστεί, όπως επίσης δεν έχει υπολογιστεί και η πιθανή του αύξηση εάν οι διαδικαστικές καθυστερήσεις της ιδιωτικής πολεοδόμησης ελαττωθούν. Υπολογίζεται ότι θα είναι σημαντικό, κρίνοντας από το μεγάλο ενδιαφέρον των πολιτών που υποβάλουν αιτήσεις για ιδιωτική πολεοδόμηση. Από την άλλη, δεν μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι ακόμη και η απρόσκοπτη λειτουργία της ιδιωτικής πολεοδόμησης θα μπορούσε να εξαλείψει την αυθαίρετη δόμηση, καθώς, όπως είναι γνωστό, η αυθαίρετη δόμηση στις παρούσες συνθήκες έχει πολύ περισσότερες αιτίες από μόνο την έλλειψη προσφοράς στέγης. Ο σημαντικός περιορισμός της αυθαίρετης δόμησης μπορεί να επιτευχθεί μόνο με ταυτόχρονη συλλειτουργία πολλών παραγόντων, όπως η κάλυψη του κενού μεταξύ νομοθεσίας και εφαρμογής, ο περιορισμός των πελατειακών σχέσεων μεταξύ διοίκησης και πολιτών που οδηγεί στην έλλειψη ισονομίας, η άμεση και δίκαια επιβολή των από τον νόμο προβλεπόμενων κυρώσεων, και η διαμόρφωση πολιτικής στέγασης των πολιτών. Η ιδιωτική πολεοδόμηση είναι σημαντική συνιστώσα της πολιτικής αυτής, και το ειδικό βάρος της είναι αντιστρόφως ανάλογο των γραφειοκρατικών εμπλοκών από τις οποίες σήμερα υποφέρει.

Τέλος, η επίδραση της ιδιωτικής πολεοδόμησης στην εκτός σχεδίου δόμηση είναι σε μεγάλο βαθμό ανάλογη με αυτήν προς την αυθαίρετη δόμηση. Η διαθεσιμότητα πολεοδομημένου οικιστικού περιβάλλοντος όπως αυτό που προσφέρει η ιδιωτική πολεοδόμηση, μειώνει ως ένα βαθμό την αναγκαιότητα της εκτός σχεδίου δόμησης, αλλά σαφώς δεν την εξαλείφει. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ακόμη και σήμερα προτίμηση μεγάλου ποσοστού πολιτών να κατασκευάζουν και λειτουργούν βιοτεχνικές κλπ. μονάδες σε μεμονωμένες παραχωρήσεις εκτάσεων και όχι σε υπάρχουσες πολεοδομημένες και οργανωμένες περιοχές (ΒΙΟΠΑ κλπ.). Οι λόγοι, κι εδώ, πολλοί, κυμαίνονται από το συγκριτικό κόστος, έως τις μεγαλύτερες απαιτήσεις για μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος στις οργανωμένες περιοχές. Στην περίπτωση αυτή όμως, η επίδραση μπορεί να είναι αντίστροφη: η βαθμιαία εξάλειψη της εκτός σχεδίου δόμησης για την αρτιότερη οργάνωση του χώρου, θα ενθαρρύνει τον θεσμό της ιδιωτικής πολεοδόμησης με πολλαπλά ωφέλη τόσο ως προς τους χρήστες, όσο και ως προς την ποιότητα του περιβάλλοντος, φυσικού και δομημένου. Απαραίτητη προϋπόθεση όμως αποτελεί η ενίσχυση και εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας για την πλήρη ένταξη του θεσμού στον ενιαίο σχεδιασμό. Έτσι, η επίσπευση της εκπόνησης και έγκρισης Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων - Τοπικών Χωρικών Σχεδίων σε συνδυασμό με την ολοκλήρωση του κτηματολογίου και τη δημιουργία συστημάτων διαχείρισης παρακολούθησης και ελέγχου του θεσμού από την πολιτεία, αποτελούν προαπαιτούμενα για την προώθηση του μηχανισμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης και γενικότερα της οικιστικής ανάπτυξης στη χώρα.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αραβαντινός Α., (1997-2000), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*. Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα
- Μέλισσας, Δ., (2010), *Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο & η ζώνη οικιστικού ελέγχου*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Χανίων, (2002), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Χανίων*. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Χανίων, Χανιά
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Ρεθύμνης, (2002), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Ρεθύμνης*. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Ρεθύμνης, Ρέθυμνο

- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Ηρακλείου, (2005), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Ηρακλείου*. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Ηρακλείου, Ηράκλειο
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Λασιθίου, (2006), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Ηρακλείου*. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Νομού Λασιθίου, Λασιθί
- Οικονόμου, Δ., (1997), *Παρατηρήσεις για τον Νόμο 2508/1997 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη*. ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Αθήνα
- Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ. (1999), *Πολιτικές Οικιστικής Ανάπτυξης και Πολεοδομικής Οργάνωσης στην Ελλάδα*. Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις Αστικής Ανάλυσης και Πολιτικής, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Gutenberg, Βόλος, Αθήνα
- Φιλιππίδης, Δ, (2005), *Η Πολεοδομία στην Ελλάδα*. Greek Architects, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (1999), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Φθιώτιδας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (1999, 2002), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Εύβοιας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (1999), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Αιτωλοακαρνανίας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (1999), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Πρέβεζας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (2000), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Ροδόπης*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (2000), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Μαγνησίας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (2006), *Γενικές Κατευθύνσεις Περιοχών Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) στο Νομό Αργολίδας*. ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα
- Χριστοφιλόπουλος, Δ. (1997), *Εφαρμογή Πολεοδομικών Σχεδίων II. Πράξεις Εφαρμογής: Ν. 1337/1983*

Ξενόγλωσση

Lalenis, K., (2008), *Spatial Planning: a public obligation or a private venture? A Greek approach towards balancing the issues*, AESOP, Warsaw

Zamani, A., Lalenis, K., Oikonomou, D., (2012), *The Institution of Private Urbanization in Greece*, Caumme 2012, Istanbul, Turkey

Αλεξάνδρα Ζαμάνη

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος
e-mail: adazamani(AT)gmail.com*

Κωνσταντίνος Λαλένης

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος
e-mail: klalenis(AT)prd.uth.gr*

Γιώργος Παπουτσόγλου

*Τομέας Υδατικών Πόρων και Περιβάλλοντος Σχολής Πολιτικών Μηχανικών,
Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Ηρώων Πολυτεχνείου 5, 15780, Ζωγράφου,
e-mail: giorgap(AT)chi.civil.ntua.gr*

Δημήτρης Οικονόμου

*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πεδίον Άρεως, 38 384, Βόλος
e-mail: deconom(AT)prd.uth.gr*

Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών του Αρχιπελάγους: 1971-2011 μια τεσσαρακονταετία δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης;

Βασίλειος Γαβαλάς

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Γεράσιμος Παυλογεωργάτος

Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Περίληψη

Σαράντα χρόνια μετά τη δημοσίευση του μνημειώδους έργου του E. Kolodny “La population des îles de la Grece: essai de geographie insulaire en Mediterranee orientale” και λαμβάνοντας υπόψη σχετικές μελέτες που έχουν ακολουθήσει όλα αυτά τα χρόνια, προσπαθούμε να περιγράψουμε τις πληθυσμιακές μεταβολές που συντελέστηκαν στα ακριτικά νησιά του Αιγαίου στην τεσσαρακονταετία 1971-2011. Η παρούσα μελέτη βασίζεται στις απογραφές της περιόδου 1971-2011 και σε επίσημες στατιστικές για να σκιαγραφήσει τα δημογραφικά και οικονομικά-αναπτυξιακά χαρακτηριστικά των ακριτικών νησιών του Αιγαίου πελάγους και να παραθέσει κάποιες σκέψεις για τις προοπτικές εξέλιξης αυτών των νησιών. Τα εν λόγω νησιά ως σύνολο βίωσαν θεαματική πληθυσμιακή και οικονομική ανάπτυξη στη διάρκεια των τελευταίων 40 ετών, η οποία όμως είναι πολύ ανομοιόμορφη από νησί σε νησί. Τα νησιά του Β. Αιγαίου, με ελάχιστες εξαιρέσεις, στη διάρκεια της τεσσαρακονταετίας 1971-2011 έχασαν πληθυσμό και έγιναν πιο αραιοκατοικημένα. Ο μέσος κάτοικός τους είναι αρκετά φτωχότερος από τον μέσο Έλληνα και ο πληθυσμός τους πιο γερασμένος από τον πληθυσμό της Ελλάδας. Στον αντίποδα βρίσκονται τα Δωδεκάνησα, τα οποία διπλασίασαν τον πληθυσμό τους, έχουν πιο νεανικό πληθυσμό από τον Εθνικό Μέσο Όρο και ο μέσος κάτοικός τους έχει υψηλότερο εισόδημα από τον μέσο Έλληνα.

Λέξεις κλειδιά

αρχιπέλαγος του Αιγαίου, πυκνότητα πληθυσμού, δείκτης γήρανσης, οικονομική ανάπτυξη, οικονομικά ενεργός πληθυσμός, ανεργία.

The human geography of borderline islands of the Aegean Archipelago: 1971-2011.

Abstract

It has been more than 40 years since the publication of the timeless work of E. Kolodny “La population des îles de la Grèce: essai de géographie insulaire en Méditerranée orientale” (1974), Edisud, Aix-en-Provence. Taking into account the relevant studies, the census returns and official statistics, this paper sketches the demographic and economic evolution of the borderline islands of the Aegean Archipelago in the period 1971-2011. These islands, seen as one geographical entity, have experienced a remarkable population and economic development during the last forty years. Nevertheless, this development is very heterogeneous. The islands of the North Aegean lost population during the examined period as a result of out-migration and more than a fifth of their population is more than 65 years old. They also fall back in terms of economic development. On the other hand, the Dodecanese in the South Aegean, achieved a spectacular economic and population development grace, mainly, to the booming tourist industry.

Keywords

the Aegean archipelago, population density, Index of ageing, economic development, economically active population, unemployment

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχουν περάσει πάνω από 40 χρόνια από τη δημοσίευση του διαχρονικού έργου του E. Kolodny “La population des îles de la Grèce : essai de géographie insulaire en Méditerranée orientale” (Kolodny, 1974). Ο Γάλλος γεωγράφος είχε επισκεφτεί τα Ελληνικά νησιά στα τέλη της δεκαετίας του 1960 σε αναζήτηση της «νησιωτικής Ανατολικής Μεσογείου» ως θέμα ερευνητικής διατριβής. Πέρα από τα δημογραφικά και γεωγραφικά στοιχεία, και τους λεπτομερέστατους και φτιαγμένους «στο χέρι» θεματικούς χάρτες που περιλαμβάνονται στο τρίτομο έργο του, έχει ενδιαφέρον η διήγησή του και από μία άλλη σκοπιά. Αυτή του ρομαντικού Ευρωπαίου που επισκέπτεται μία χώρα πολύ διαφορετική από την εκβιομηχανισμένη και αναπτυγμένη Δύση, η οποία τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες βρισκόταν στο απόγειο της βιομηχανικής ευημερίας της. Για τον Kolodny οι συνθήκες ζωής στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1960 είναι πρωτόγνωρες. Η έλλειψη βασικών υποδομών στα

Ελληνικά νησιά (και κυρίως η έλλειψη εγκαταστάσεων υγιεινής στα μικρότερα από αυτά), οι πολύωρες καθυστερήσεις των πλοίων της εποχής εκείνης, τα μη σταθερά δρομολόγια τους αλλά και η στωικότητα με την οποία οι ντόπιοι αντιμετώπιζαν όλα αυτά, φαίνεται να ξενίζουν το Γάλλο γεωγράφο-περιηγητή αλλά και να τον θέλγουν ταυτόχρονα. Η διήγησή του είναι γεμάτη λυρισμό και γλαφυρές περιγραφές των νησιών, του τοπίου τους αλλά και των ανθρώπων από τους οποίους ο Kolodny φαίνεται να γοητεύεται ιδιαίτερος. Η ζωή των νησιωτών του περιγράφεται ως «απλή, αρχαϊκή και ειρηνική» και οι ίδιοι οι νησιώτες είναι «δεκτικοί, φιλόξενοι και δεν τους λείπει η ευγένεια» (Kolodny, 1974:13). Σημειωτέο ότι πρόκειται για μια εποχή όπου ο πληθυσμός των μικρότερων και πιο ακριτικών νησιών είχε μειωθεί τόσο πολύ από την εσωτερική μετανάστευση προς τα αστικά κέντρα, ώστε στην απογραφή του 1971 ήταν ο ελάχιστος που καταγράφηκε ποτέ από την ίδρυση του Ελληνικού κράτους. Η νησιωτική Ελλάδα για τον Kolodny ήταν μια ακολουθία από ασύνδετα εξαρτήματα που περιστρέφονται ξεχωριστά γύρω από τον Αθηναϊκό πόλο. Τα νησιά αποτελούσαν περισσότερο ποιοτικές οντότητες παρά έναν ενιαίο γεωγραφικό χώρο.

Το έργο του Kolodny δεν είναι βέβαια το μόνο που αναφέρεται στη νησιωτική Ελλάδα. Η ιδιαιτερότητα των νησιών έθελε ανέκαθεν όχι μόνο γεωγράφους και περιηγητές, αλλά και ανθρωπολόγους, δημογράφους, συγκοινωνιολόγους και παντός είδους επιστήμονες που ασχολούνται με την περιφερειακή ανάπτυξη. Μια από τις πρώτες ανθρωπολογικές έρευνες στην Ελλάδα αναφέρεται στην Ανάφη και τις σχέσεις συγγένειας – βιολογικής ή φανταστικής (“πνευματικής”) συγγένειας - οι οποίες διαποτίζουν όλες τις όψεις της ζωής του νησιού (κοινωνικές, οικονομικές, σχέσεις ιεραρχίας κτλ), διαμορφώνοντας έτσι μια κοινωνία που βασίζεται στην «ηθική της συγγένειας» (kinship morality) παρόμοια με αυτή των πρωτόγονων κοινωνιών (Kenna, 1976). Πιο κοντά στο θέμα που πραγματεύεται το παρόν άρθρο είναι η μελέτη του αείμνηστου Γ. Σιάμπου “La population de la Grèce insulaire”, όπου δίνει με συνοπτικό και εύληπτο τρόπο την δημογραφική εξέλιξη των νησιών της Ελλάδας από το 1920 μέχρι το 1981 με αναφορές στη γεννητικότητα, τη θνησιμότητα αλλά και τη μετανάστευση από και προς τα νησιά και τις συνέπειες αυτών των φαινομένων στη δομή και την εξέλιξη του πληθυσμού τους (Siampos, 1983). Η προσβασιμότητα στα νησιά και ειδικά η δυσαναλογία που υπάρχει ανάμεσα στο χρόνο ταξιδιού και τη χιλιομετρική απόσταση από την Αθήνα, απασχόλησε νεότερους γεωγράφους και περιβαλλοντολόγους, οι οποίοι επινόησαν δείκτες προσβασιμότητας για να μετρήσουν πόσο δυσπρόσιτα είναι τα νησιά του Αιγαίου από την πρωτεύουσα. (Spilanis et al., 2012; Karampela et al., 2014).

Σαράντα χρόνια μετά τη δημοσίευση του έργου του Kolodny, και λαμβάνοντας υπόψη σχετικές έρευνες που έχουν ακολουθήσει όλα αυτά τα χρόνια, το παρόν άρθρο αναλύει και περιγράφει τις πληθυσμιακές μεταβολές που συντελέστηκαν στα ακριτικά νησιά του Αιγαίου στην τεσσαρακονταετία 1971-2011. Η παρούσα μελέτη βασίζεται κυρίως στα

στοιχεία των απογραφών της περιόδου 1971-2011 και σε επίσημες αλλά και «ανεπίσημες» (μη-κρατικές) στατιστικές¹ για να σκιαγραφήσει εν συντομία τα δημογραφικά και οικονομικά-αναπτυξιακά χαρακτηριστικά των ακριτικών νησιών του Αιγαίου πελάγους το 2011 και να παραθέσει κάποιες σκέψεις για τις προοπτικές οικονομικής και δημογραφικής ανάπτυξης αυτών των νησιών στο εγγύς μέλλον.

Χάρτης 1: Τα ακριτικά νησιά του Αιγαίου (περιοχή μελέτης)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

¹ Με τον όρο «μη-κρατικές στατιστικές» εννοούμε τα πληθυσμιακά δεδομένα που πήραμε από το Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Η περιοχή μελέτης είναι τα νησιά του Βορείου Αιγαίου, (δηλαδή κατά σειρά μεγέθους τα νησιά Λέσβος, Χίος, Σάμος, Λήμνος, Ικαρία, Φούρνοι, Οινούσες, Ψαρά και Άγιος Ευστράτιος), και τα Δωδεκάνησα (Ρόδος, Κάρπαθος, Κως, Κάλυμνος, Αστυπάλαια, Κάσος, Τήλος, Σύμη, Λέρος, Νίσυρος, Πάτμος, Χάλκη, Σαρία, Λειψοί, Ψέριμος, Αγαθονήσι, Καστελόριζο, Αρκοί, Τέλενδος, Γυαλί και Φαρμακονήσι). Το άρθρο αναφέρεται μόνο στα νησιά της περιοχής μελέτης που βρέθηκαν κατοικημένα στην απογραφή του 2011. Όλα τα νησιά της περιοχής μελέτης φαίνονται στο χάρτη 1.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Το μεγαλύτερο πρόβλημα στη μελέτη του πληθυσμού των νησιών του Αρχιπελάγους είναι η μειωμένη αξιοπιστία της απογραφής του 2011. Σύμφωνα με εκτιμήσεις οι διαφυγές των απογραφόμενων ατόμων ξεπερνάν σε ορισμένες Περιφέρειες το 5% του πληθυσμού (Δρεττάκης, 2011; Κοτζαμάνης & Ντυκέν, 2012). Το μεγάλο ποσοστό διαφυγής δεν δίνει απλώς διαφορετικά αποτελέσματα για το συνολικό πληθυσμό του κάθε νησιού, αλλά αλλοιώνει και τη δομή του πληθυσμού κατά φύλο, ηλικία και κατάσταση απασχόλησης, καθώς κάποιες κατηγορίες πληθυσμού είναι πιθανόν να καταγράφηκαν πλημμελέστερα από κάποιες άλλες. Ως εκ τούτου, όσον αφορά το 2011 αποφασίστηκε να χρησιμοποιηθούν οι εκτιμήσεις στο μέσο του έτους που δημοσιεύονται από το Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας², όπου αυτές οι εκτιμήσεις είναι διαθέσιμες, δηλαδή μέχρι και το επίπεδο νομού. Οι εκτιμήσεις αυτές γίνονται αφενός με βάση τα δεδομένα της τελευταίας απογραφής πληθυσμού και τα στοιχεία της φυσικής κίνησης ετησίως, αφετέρου βάσει υποθέσεων για το μεταναστευτικό ισοζύγιο ανά φύλο και ηλικία (είσοδοι και έξοδοι). Για μικρότερα διοικητικά επίπεδα (Δημοτικές Ενότητες) χρησιμοποιήσαμε τα δεδομένα της απογραφής, ελλείπει ακριβέστερων στοιχείων.

Ένα δεύτερο μεθοδολογικό πρόβλημα είναι η τάση των παρελθόντων Ελληνικών απογραφών (μέχρι το 1991) να αναφέρονται αναλυτικά μόνο στον πραγματικό πληθυσμό, ενώ για το μόνιμο δεν παρέχουν αναλυτικές πληροφορίες σε επίπεδο μικρότερο του Νομού. Η έμφαση στον πραγματικό πληθυσμό δεν θα ήταν περιοριστική για τη συγκεκριμένη έρευνα αν αυτή η πρακτική συνεχιζόταν με συνέπεια σε όλες τις απογραφές πληθυσμού. Στην απογραφή του 2011 όμως η έμφαση δίνεται στο μόνιμο πληθυσμό και έτσι τα δημοσιευμένα αναλυτικά δεδομένα σε επίπεδο Δήμου αφορούν το μόνιμο πληθυσμό. Αυτή η ασυνέπεια θέτει ένα πρόβλημα συγκρισιμότητας, καθώς συγκρίνουμε τον πραγματικό πληθυσμό του 1971 με τον μόνιμο του 2011. Για μεγάλες γεωγραφικές περιοχές (Περιφέρειες και Νομούς) οι δύο κατηγορίες πληθυσμού στην ίδια απογραφή δεν διαφέρουν πολύ μεταξύ τους. Σε

² www.e-demography.gr

μικρότερο γεωγραφικό και διοικητικό επίπεδο όμως οι διαφορές είναι αισθητές (Ντυκέν & Κρομυδάκης, 2009).

3.1. Μεταβολή πληθυσμού την τεσσαρακονταετία 1971-2011.

Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών που αποτελούν την περιοχή μελέτης αυξήθηκε κατά 29,8% στη διάρκεια της τεσσαρακονταετίας 1971-2011 (πίνακας 1). Η αύξηση αυτή, αν και αναλογικά είναι μεγαλύτερη από την αύξηση του πληθυσμού της Ελλάδας στην ίδια περίοδο (24,8%), είναι ανισομερής. Οφείλεται στην αύξηση του πληθυσμού των Δωδεκανήσων, τα οποία διπλασίασαν τον πληθυσμό τους, ενώ τα νησιά του Βορείου Αιγαίου έχασαν πληθυσμό. Προφανώς αυτές οι μεταβολές οφείλονται σε οικονομικούς-αναπτυξιακούς λόγους που έλκουν ή ωθούν πληθυσμό από και προς τα νησιά. Ακόμα και τα νησιά του Βορείου Αιγαίου δεν αποτελούν μία ομοιογενή ομάδα ως προς αυτό το θέμα. Οι νομοί Λέσβου και Χίου έχασαν πληθυσμό (-10% ο νομός Λέσβου και -15,7% ο νομός Χίου), ενώ ο νόμος Σάμου αύξησε τον πληθυσμό του κατά 3,4% την περίοδο 1971-2011. Πιθανότατα η τουριστική ανάπτυξη των νησιών να συνέβαλε στις μεταβολές του πληθυσμού τους.

Πίνακας 1. Πραγματικός πληθυσμός 1971-2011.

Γεωγραφική περιοχή	1971	1981	1991	2001	2011	Μεταβολή(%) 1971-2011
Β. Αιγαίο	218.734	195.004	199.231	206.121	198.894	-9,1
Δωδεκάνησα	121.017	145.071	163.476	190.071	242.270	100,2
Σύνολο περιοχής μελέτης	339.751	340.075	362.707	396.192	441.164	29,8
Ελλάδα	8.768.641	9.740.417	10.259.900	10.964.020	10.939.727	24,8

Πηγή: Ελληνικές απογραφές.

3.2. Πυκνότητα πληθυσμού.

Η πυκνότητα του πληθυσμού στην περιοχή μελέτης ήταν 67,4 κάτοικοι ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο το 2011 (πίνακας 2). Η περιοχή μελέτης ως σύνολο είναι πιο αραιοκατοικημένη από το σύνολο της Ελλάδας, αλλά παρουσιάζει μεγάλη ανομοιογένεια στην πυκνότητα ανάμεσα σε αγροτικές και αστικές περιοχές, όπως είναι άλλωστε αναμενόμενο. Ο χάρτης 2 αποκαλύπτει την άνιση κατανομή του πληθυσμού σε επίπεδο Δημοτικών Ενοτήτων το 2011. Το μεγαλύτερο αστικό κέντρο της περιοχής μελέτης, η πόλη της Ρόδου, είναι και η πιο πυκνοκατοικημένη Δημοτική Ενότητα των νησιών με 2.599 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Ακολουθεί η Δημοτική Ενότητα Χίου με 1.176 κατοίκους ανά τετραγωνικό

χιλιόμετρο και έπονται οι Δημοτικές Ενότητες Ιαλυσού, Μυτιλήνης και Κω με πυκνότητα μεγαλύτερη από 280 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Αρκετά πυκνοκατοικημένα είναι επίσης η Κάλυμνος και η Λέρος όπου αντιστοιχούν περισσότεροι από 100 κάτοικοι ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Από τα πιο αραιοκατοικημένα νησιά είναι η Κάρπαθος, η Τήλος, η Χάλκη και η Νίσυρος στα Δωδεκάνησα, αλλά και ο Άγιος Ευστράτιος στο Βόρειο Αιγαίο (4 με 30 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο)³.

Ο οξυδερκής παρατηρητής θα διαπιστώσει, εξετάζοντας το χάρτη 2, ότι οι πιο πυκνοκατοικημένες περιοχές των ακριτικών νησιών του Αιγαίου βρίσκονται στα ανατολικά παράλια των νησιών. Η συγκέντρωση του πληθυσμού στις ανατολικές ακτές αντανακλά την ιστορική σχέση των νησιών με τα παράλια της Μικράς Ασίας μέχρι τις αρχές του 20ου αιώνα. Τα αστικά κέντρα των νησιών (Μυτιλήνη, Χίος, Κως, Ρόδος) χτίστηκαν και αναπτύχθηκαν απέναντι από τα Μικρασιατικά παράλια, με τα οποία διεξαγόταν και ο κύριος όγκος των εμπορικών συναλλαγών, των μετακινήσεων πληθυσμών και των πολιτιστικών ανταλλαγών. Μετά την ενσωμάτωση των νησιών στο Ελληνικό κράτος, πόλος έλξης έγινε η Αθήνα, από και προς την οποία πραγματοποιείται σήμερα η κύρια ροή εμπορικών προϊόντων και πληθυσμού. Παρόλα αυτά, τα αστικά κέντρα των νησιών (με εξαίρεση τη Μύρινα της Λήμνου) εξακολουθούν να αναπτύσσονται και να ακμάζουν «κοιτώντας» τα παράλια της Μικράς Ασίας.

Πίνακας 2. Πυκνότητα πραγματικού πληθυσμού το 1971 και το 2011.

Γεωγραφική περιοχή	Επιφάνεια (τ.χλμ) με εσωτερικά ύδατα	1971	2011
		Κάτοικοι ανά τετ. χιλιόμετρο	
Β. Αιγαίο	3835,9	57,0	51,9
Δωδεκάνησα	2714,3	44,6	89,3
Σύνολο περιοχής μελέτης	6550,2	51,9	67,4
Ελλάδα	131957,4	66,5	82,9

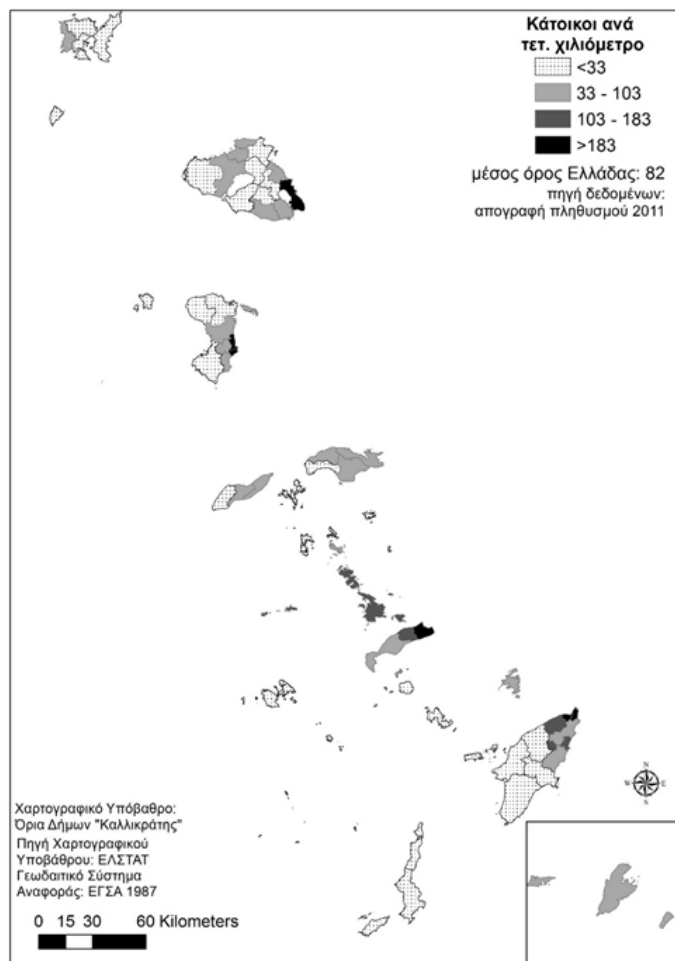
Πηγή: Ελληνικές απογραφές.

Όσον αφορά την πυκνότητα του πληθυσμού, τα ακριτικά νησιά του Αιγαίου είναι πιο αραιοκατοικημένα από την Ελλάδα ως σύνολο εφόσον αντιστοιχούσαν περίπου 67 κάτοικοι ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο το 2011 έναντι 83 κατοίκων που αντιστοιχούσαν στην Ελλάδα (πίνακας 2). Παρόλα αυτά δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι τα υπό μελέτη νησιά έγιναν πιο πυκνοκατοικημένα την τελευταία τεσσαρακονταετία εφόσον

³ Η Κάρπαθος αποτελείται από δύο Δ.Ε. (Καρπάθου και Ολύμπου). Η Δ.Ε. Ολύμπου είναι πιο αραιοκατοικημένη με μόλις 5 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο.

από 52 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο που είχαν το 1971, σήμερα (2011) έχουν 67,4. Η πυκνότητα αυξήθηκε κατά 29,8%, όσο ακριβώς και ο πληθυσμός. Η αύξηση αυτή, οφείλεται στην αύξηση του πληθυσμού των Δωδεκανήσων, ενώ τα νησιά του Βορείου Αιγαίου έχασαν πληθυσμό και έγιναν κατά τι πιο αραιοκατοικημένα.

Χάρτης 2. Πυκνότητα πληθυσμού ανά Δημοτική Ενότητα. Έτος 2011

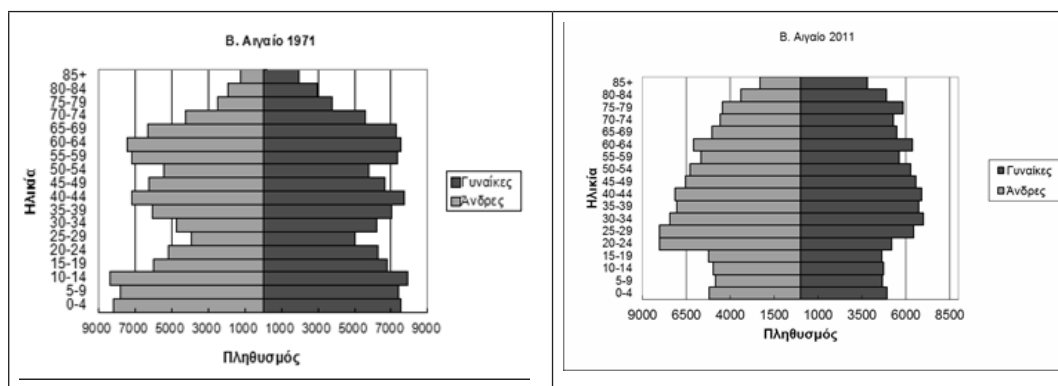


Πηγή: Ίδια επεξεργασία

3.3. Η κατά ηλικία και φύλο δομή του πληθυσμού των ακριτικών νησιών

Μια σύγκριση των πληθυσμιακών πυραμίδων των νησιών μεταξύ του 1971 και του 2011 δείχνει παραστατικά τις αλλαγές που έχουν επέλθει στη δομή του πληθυσμού των νησιών ως συνέπεια της πτώσης της γεννητικότητας, της μείωσης της θνησιμότητας αλλά και οικονομικών συγκυριών που ελκύνουν ή απωθούν κόσμο προς/από τα νησιά.

Σχήμα 1. Πληθυσμιακές πυραμίδες Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου. Πραγματικός πληθυσμός απογραφής 1971 και μόνιμος πληθυσμός στο μέσο του 2011.



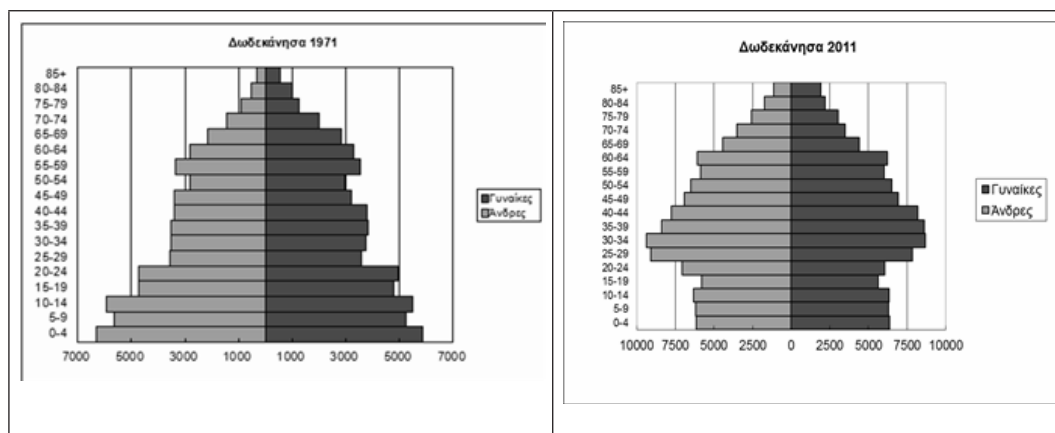
Πηγή: δεδομένα από την απογραφή πληθυσμού-κατοικιών της 14ης Μαρτίου 1971 και δεδομένα από Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων (ΕΔΚΑ).

Κατ' αρχάς οι πληθυσμιακές πυραμίδες που αναφέρονται στο 1971 φέρουν έντονα τα σημάδια της επίδρασης του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου και της συνακόλουθης Κατοχής στη δομή του πληθυσμού. Οι κοόρτες γέννησης του 1941-1945, τα άτομα δηλαδή που ήταν 25-29 ετών το 1971, ήταν απομειωμένες εξαιτίας του λιμού του 1941-42 ο οποίος ήταν υπεύθυνος για τη θεαματική μείωση της γεννητικότητας εκείνη την περίοδο αλλά και την αύξηση της παιδικής θνησιμότητας (Valaorais, 1946). Αυτές οι ελλειμματικές κοόρτες που το 1971 είχαν ηλικία 25-29 (και δευτερευόντως 30-34) ετών είναι ιδιαίτερα εμφανείς στο Βόρειο Αιγαίο αλλά όχι στα Δωδεκάνησα. Το διαφορετικό καθεστώς των Δωδεκανήσων, τα οποία ήταν υπό Ιταλική επικυριαρχία από το 1912 μέχρι το 1943, συντέλεσε ώστε να μην βιώσουν το μεγάλο λιμό της κατοχικής Ελλάδας. Αντιθέτως μία έλλειψη ανδρών στις ηλικίες 50-54 το 1971, αυτών δηλαδή που ήταν σε στρατεύσιμη ηλικία στη διάρκεια του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, φαίνεται και στους δύο εξεταζόμενους πληθυσμούς.

Το 2011 οι πληθυσμιακές πυραμίδες παρουσιάζουν, όπως ήταν αναμενόμενο, έναν πληθυσμό με τελείως διαφορετική δομή από αυτήν του 1971. Έχουν περισσότερο σχήμα πιθαρίου παρά κανονικής πυραμίδας, κάτι που υποδηλώνει έλλειψη παιδικού πληθυσμού

και αναλογική αύξηση των γερόντων. Στο Βόρειο Αιγαίο, εκτός από το φανερά γερασμένο πληθυσμό του, η πυραμίδα δείχνει αριθμητική υπεροχή των ανδρών, ειδικά στις ηλικίες 20-44. Θα πρέπει να διερευνηθεί αν αυτή η δυσαναλογία οφείλεται σε εισροή μεταναστών από χώρες εκτός Ελλάδας ή σε άλλους παράγοντες. Ένας παράγοντας που μας κάνει να πιστεύουμε στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού μεταναστών στις παραγωγικές ηλικίες στο Βόρειο Αιγαίο, είναι το πολύ μικρό μέγεθος των κοορτών ηλικίας 0-19 ετών και η απότομη αύξηση του μεγέθους της κοόρτης ηλικίας 20-24 στους άνδρες. Η απότομη αυτή μεταβολή, η οποία είναι έντονα εμφανής μόνο στους άνδρες, δεν εξηγείται από την μείωση της γεννητικότητας. Σχετίζεται με εισροή μεταναστών οι οποίοι αποτελούνται ως επί το πλείστον από νέους άνδρες.

Σχήμα 2. Πληθυσμιακές πυραμίδες Δωδεκανήσων. Πραγματικός πληθυσμός απογραφής 1971 και μόνιμος στο μέσο του 2011.



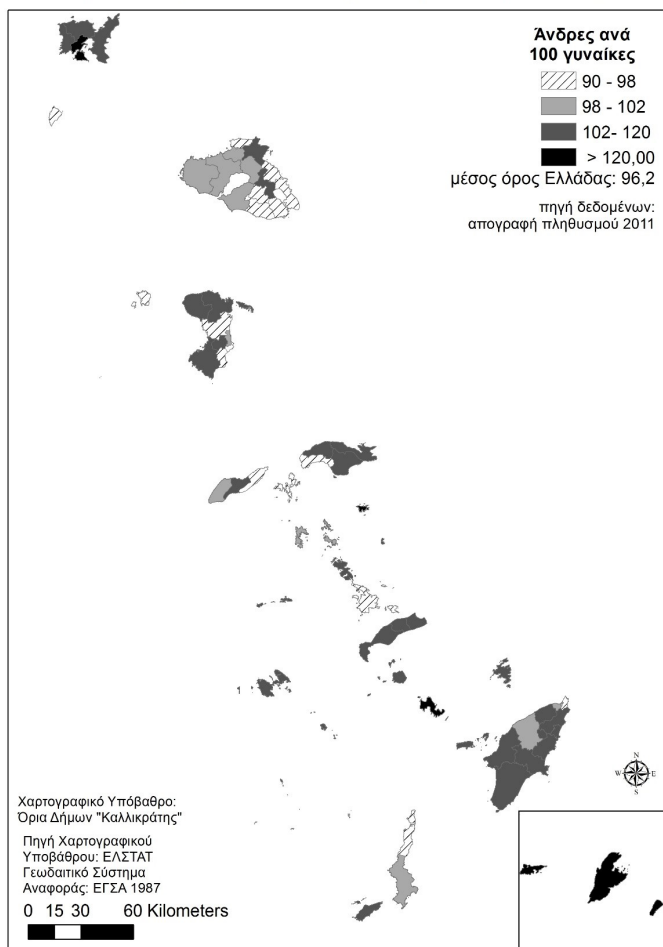
Πηγή: δεδομένα από την απογραφή πληθυσμού-κατοίκων της 14ης Μαρτίου 1971 και δεδομένα από Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων (ΕΔΚΑ).

Το 2011 οι πληθυσμιακές πυραμίδες παρουσιάζουν, όπως ήταν αναμενόμενο, έναν πληθυσμό με τελείως διαφορετική δομή από αυτήν του 1971. Έχουν περισσότερο σχήμα πιθαριού παρά κανονικής πυραμίδας, κάτι που υποδηλώνει έλλειψη παιδικού πληθυσμού και αναλογική αύξηση των γερόντων. Στο Βόρειο Αιγαίο, εκτός από το φανερά γερασμένο πληθυσμό του, η πυραμίδα δείχνει αριθμητική υπεροχή των ανδρών, ειδικά στις ηλικίες 20-44. Θα πρέπει να διερευνηθεί αν αυτή η δυσαναλογία οφείλεται σε εισροή μεταναστών από χώρες εκτός Ελλάδας ή σε άλλους παράγοντες. Ένας παράγοντας που μας κάνει να πιστεύουμε στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού μεταναστών στις παραγωγικές ηλικίες

στο Βόρειο Αιγαίου, είναι το πολύ μικρό μέγεθος των κοορτών ηλικίας 0-19 ετών και η απότομη αύξηση του μεγέθους της κοόρτης ηλικίας 20-24 στους άνδρες. Η απότομη αυτή μεταβολή, η οποία είναι έντονα εμφανής μόνο στους άνδρες, δεν εξηγείται από την μείωση της γεννητικότητας. Σχετίζεται με εισροή μεταναστών οι οποίοι αποτελούνται ως επί το πλείστον από νέους άνδρες.

Χάρτης 3. Άνδρες ανά 100 γυναίκες ανά Δημοτική Ενότητα σύμφωνα με την απογραφή του 2011.

Αναλογία των φύλων ανά Δημοτική Ενότητα. Έτος 2011.



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Τα Δωδεκάνησα το 2011 είχαν την πιο συμμετρική πυραμίδα και τον πιο νεανικό πληθυσμό από τους εξεταζόμενους. Παρόλα αυτά, είναι εμφανής μία αριθμητική μείωση των κοορτών που έχουν ηλικία μικρότερη των 25 ετών, κάτι που υποδηλώνει μείωση της γεννητικότητας από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και εξής.

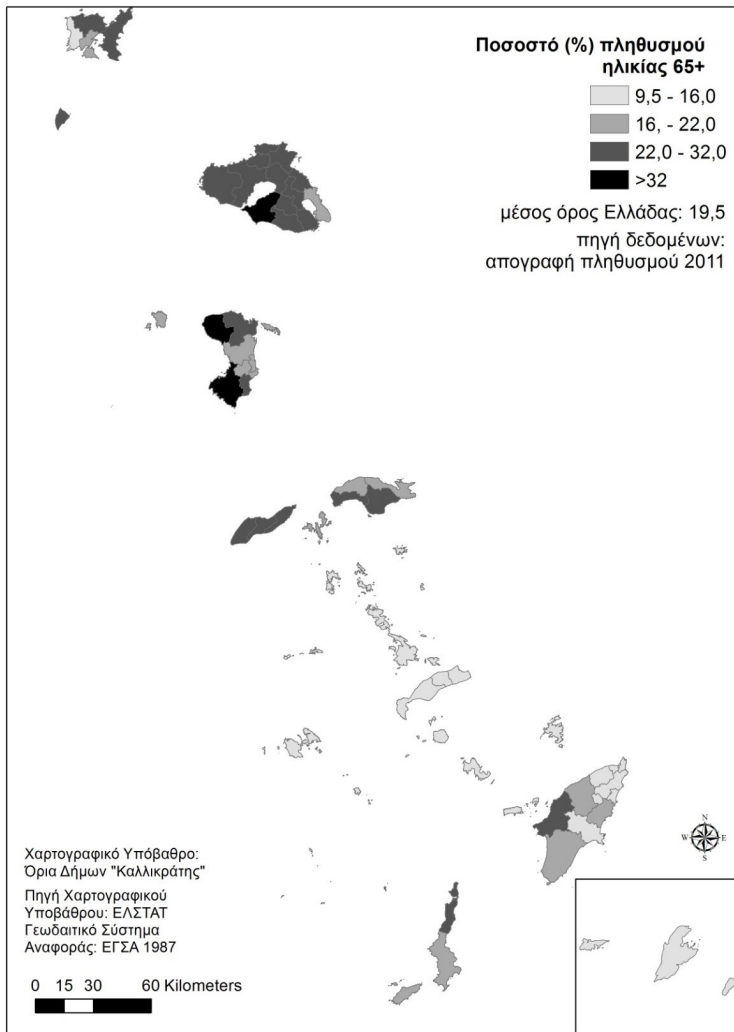
Συνοπτικά, το 2011 καμία από τις πυραμίδες των εξεταζόμενων πληθυσμών δεν έχει σχήμα κανονικής πυραμίδας. Το σχήμα τους είναι στενό στη βάση, διογκώνεται στις παραγωγικές ηλικίες και ξανα-στενεύει πάλι στις γεροντικές ηλικίες. Αυτό υποδηλώνει πτώση της γεννητικότητας τα τελευταία 20 με 25 χρόνια (με σημείο αναφοράς το 2011) και στην περίπτωση του Βορείου Αιγαίου (αλλά και στην περίπτωση των υπόλοιπων πληθυσμών σε μικρότερο βαθμό) την εισροή μεταναστών στις παραγωγικές ηλικίες.

Η *σύνθεση του πληθυσμού κατά φύλο* σε επίπεδο νησιού φαίνεται στον χάρτη 3, ο οποίος παρουσιάζει την αναλογία των φύλων ακόμα και στα πιο μικρά νησιά του Αρχιπελάγους. Στην περιοχή μελέτης ως σύνολο η αναλογία ανδρών/γυναικών είναι σχεδόν 1/1 (99,4 άνδρες για κάθε 100 γυναίκες). Παρόλα αυτά υπάρχουν νησιά, ακόμα και σχετικά μεγάλα σε πληθυσμό, όπως η Κως, η Σάμος και η Δήμος, όπου αντιστοιχούν περισσότεροι από 105 άνδρες σε 100 γυναίκες. Στη Δήμο η αναλογία αυτή υπερβαίνει τους 110 άνδρες για κάθε 100 γυναίκες. Η σχέση αυτή οφείλεται στην παρουσία στρατιωτικών μονάδων στα νησιά αυτά, οι οποίες αποτελούνται ως επί το πλείστον από άνδρες και στρεβλώνουν την αναλογία των φύλων στον πληθυσμό. Ακραία τέτοια περίπτωση στρεβλωμένης αναλογίας των φύλων αποτελεί το Καστελόριζο, όπου σε πληθυσμό 492 κατοίκων, οι 322 είναι άνδρες (189,4 άνδρες για κάθε 100 γυναίκες). Αυτό που κάνει ιδιαίζουσα την περίπτωση του Καστελόριζου είναι ότι πρόκειται για ένα μικρό νησί (έκτασης 9 περίπου Km²) στις εσχαιές της Ελληνικής επικράτειας, όπου εθνικοί λόγοι επιβάλουν την παρουσία στο νησί στρατού δυσανάλογα μεγάλου με τον γηγενή πληθυσμό του. Στο άλλο άκρο της κλίμακας βρίσκεται η Λέσβος, όπου αντιστοιχούν 97 περίπου άνδρες για 100 γυναίκες, ενώ η Ρόδος και η Ικαρία είναι παραδείγματα νησιών όπου η αναλογία των φύλων είναι απόλυτα ισορροπημένη (περίπου ένας άνδρας αντιστοιχεί σε μία γυναίκα).

Σχετικά με την γήρανση του πληθυσμού γήρανση του πληθυσμού, τα μεγαλύτερα ποσοστά ηλικιωμένων (65 ετών και άνω) εμφανίζονται στην Ικαρία, τα Ψαρά και την Κάσο (χάρτης 4). Και στα τρία αυτά νησιά πάνω από το 20% του πληθυσμού τους αποτελείται από άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω. Ακολουθούν τα νησιά του Βορείου Αιγαίου με ποσοστά ηλικιωμένων από 16% μέχρι 18% και η Κάρπαθος με ποσοστό ηλικιωμένων 15,5%. Τα Δωδεκάνησα είναι τα λιγότερο γερασμένα νησιά στην περιοχή μελέτης. Μάλιστα η Κως και η Ρόδος έχουν σχετικά νεανικούς πληθυσμούς με ποσοστό ηλικιωμένων κάτω του 10%. Γενικά η περιοχή μελέτης ως σύνολο επιδεικνύει λιγότερο γερασμένο πληθυσμό από τον

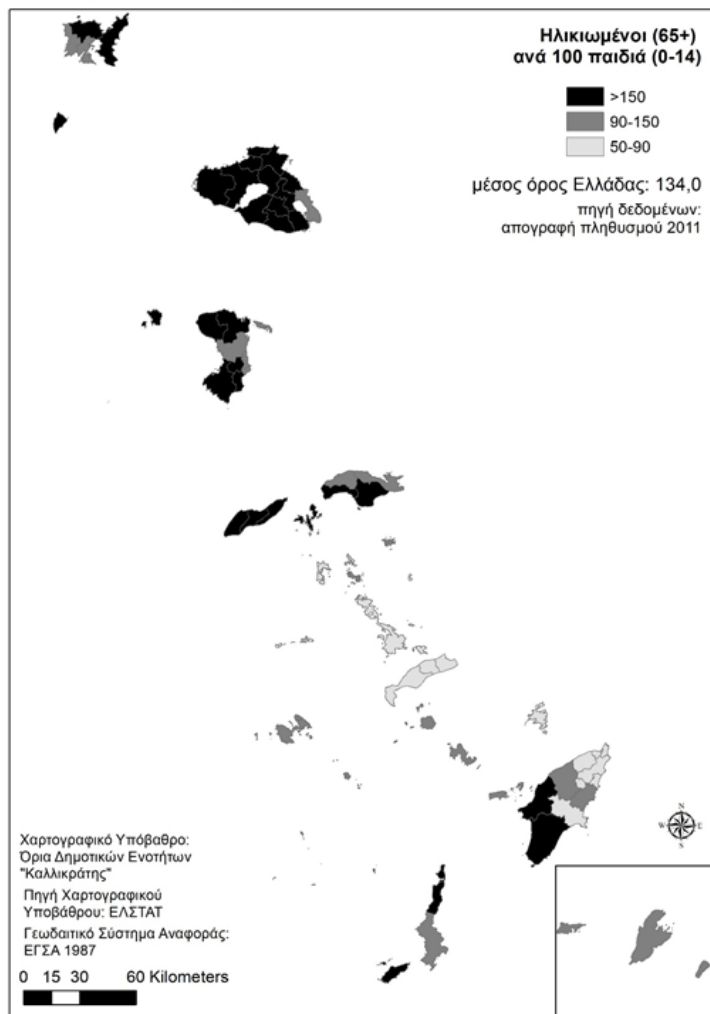
Εθνικό Μέσο Όρο (19,5% ήταν το ποσοστό ηλικιωμένων στην Ελλάδα το 2011) με έντονες όμως διακυμάνσεις του ποσοστού ηλικιωμένων από νησί σε νησί.

Χάρτης 4. Ποσοστό ηλικιωμένων (65+) ανά Δημοτική Ενότητα. Έτος 2011



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Χάρτης 5. Δείκτης γήρανσης ανά Δημοτική Ενότητα. Έτος 2011.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Ο δείκτης γήρανσης, ο οποίος παρουσιάζεται στον χάρτη 5, δείχνει πόσοι ηλικιωμένοι (65 ετών και άνω) αντιστοιχούν σε 100 παιδιά ηλικίας 0–14 ετών, σύμφωνα με την απογραφή του 2011. Είναι πληρέστερος τρόπος μέτρησης της δημογραφικής γήρανσης από ό,τι το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65+ στο συνολικό πληθυσμό, γιατί ο δείκτης γήρανσης ενσωματώνει τις προοπτικές ανάκαμψης του πληθυσμού στο εγγύς μέλλον. Όσο

μεγαλύτερος είναι ο δείκτης γήρανσης τόσο πιο δυσσιώνες είναι οι προοπτικές οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ενός τόπου, γιατί εκτός των κοινωνικών επιπτώσεων, μειώνεται αναλογικά το ανθρώπινο κεφάλαιο που θα αποτελέσει στο προσεχές μέλλον την παραγωγική βάση του τόπου. Σύμφωνα με τον δείκτη γήρανσης λοιπόν τον πιο γερασμένο πληθυσμό παρουσιάζουν τα Ψαρά με 198 ηλικιωμένους ανά 100 παιδιά και ακολουθούν η Ικαρία και οι Φούρνοι με πάνω από 150 ηλικιωμένους ανά 100 παιδιά. Γενικά η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου έχει τον πιο γερασμένο πληθυσμό στην περιοχή μελέτης με 122 ηλικιωμένους να αντιστοιχούν σε 100 παιδιά. Αντιθέτως, στα Δωδεκάνησα βρίσκουμε τους μικρότερους δείκτες γήρανσης. Οι πιο νεανικοί πληθυσμοί βρίσκονται στην Κω, τη Ρόδο και την Κάλυμνο, όπου αντιστοιχούν λιγότεροι από 60 ηλικιωμένοι σε 100 παιδιά.

Ο δείκτης γήρανσης, ο οποίος παρουσιάζεται στον χάρτη 5, δείχνει πόσοι ηλικιωμένοι (65 ετών και άνω) αντιστοιχούν σε 100 παιδιά ηλικίας 0–14 ετών, σύμφωνα με την απογραφή του 2011. Είναι πληρέστερος τρόπος μέτρησης της δημογραφικής γήρανσης από ό,τι το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65+ στο συνολικό πληθυσμό, γιατί ο δείκτης γήρανσης ενσωματώνει τις προοπτικές ανάκαμψης του πληθυσμού στο εγγύς μέλλον. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης γήρανσης τόσο πιο δυσσιώνες είναι οι προοπτικές οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ενός τόπου, γιατί εκτός των κοινωνικών επιπτώσεων, μειώνεται αναλογικά το ανθρώπινο κεφάλαιο που θα αποτελέσει στο προσεχές μέλλον την παραγωγική βάση του τόπου. Σύμφωνα με τον δείκτη γήρανσης λοιπόν τον πιο γερασμένο πληθυσμό παρουσιάζουν τα Ψαρά με 198 ηλικιωμένους ανά 100 παιδιά και ακολουθούν η Ικαρία και οι Φούρνοι με πάνω από 150 ηλικιωμένους ανά 100 παιδιά. Γενικά η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου έχει τον πιο γερασμένο πληθυσμό στην περιοχή μελέτης με 122 ηλικιωμένους να αντιστοιχούν σε 100 παιδιά. Αντιθέτως, στα Δωδεκάνησα βρίσκουμε τους μικρότερους δείκτες γήρανσης. Οι πιο νεανικοί πληθυσμοί βρίσκονται στην Κω, τη Ρόδο και την Κάλυμνο, όπου αντιστοιχούν λιγότεροι από 60 ηλικιωμένοι σε 100 παιδιά.

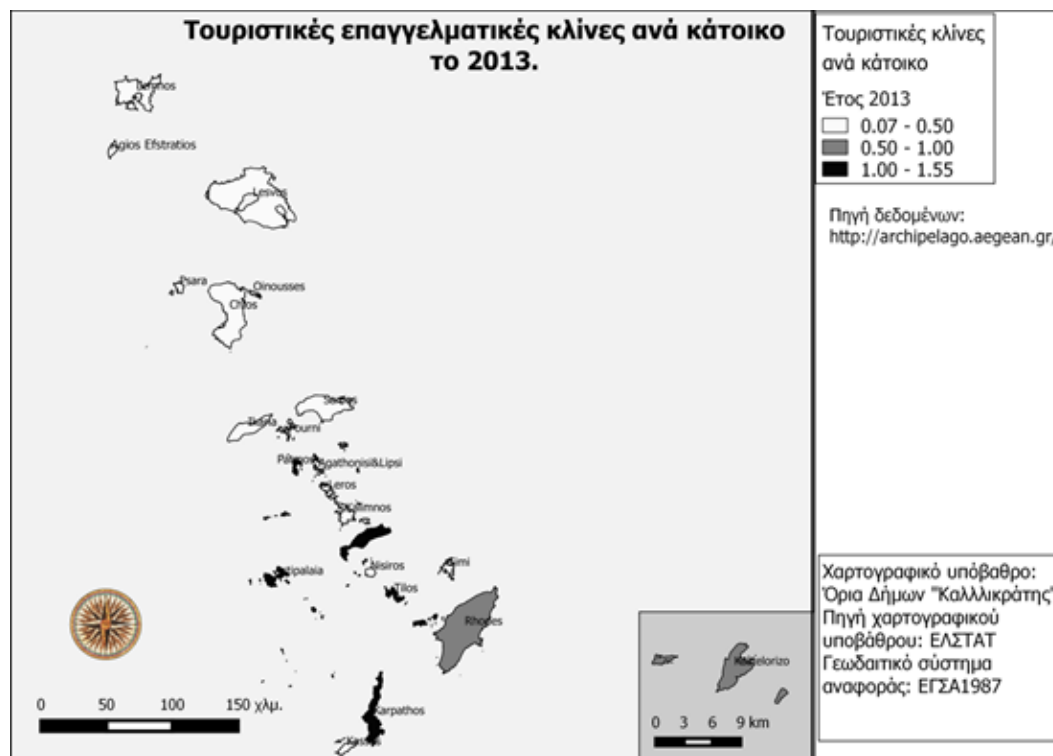
4. ΔΕΙΚΤΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

4.1. Δείκτης τουριστικής ανάπτυξης ανά νησί.

Ως δείκτη τουριστικής ανάπτυξης χρησιμοποιούμε την αναλογία επαγγελματικών τουριστικών κλινών ανά κάτοικο, όπως αυτή καταγράφηκε το 2013. Ως επαγγελματικές τουριστικές κλίνες λογίζονται οι ξενοδοχειακές κλίνες, οι κλίνες ενοικιαζόμενων δωματίων και η δυναμικότητα κλινών στα camping. Στις επαγγελματικές τουριστικές κλίνες δεν συμπεριλαμβάνονται οι κλίνες σε κενές κατοικίες οι οποίες προορίζονται για παραθερισμό και δεν αποφέρουν έσοδα στους ιδιοκτήτες τους.

Τα πιο τουριστικώς αναπτυγμένα νησιά, σύμφωνα με τον χάρτη 6, βρίσκονται στα Δωδεκάνησα, και είναι κατά σειρά κατάταξης η Κως, η Τήλος, η Κάρπαθος, η Αστυπάλαια, η Πάτμος και ακολουθεί η Ρόδος με λιγότερες από μία επαγγελματικές τουριστικές κλίνες ανά κάτοικο. Το κατά πόσον αυτού του είδους η τουριστική ανάπτυξη σχετίζεται με την κατάσταση απασχόλησης του πληθυσμού και μειώνει την ανεργία, εξετάζεται παρακάτω, στο τμήμα 4.4. Σε κάθε περίπτωση πάντως η τουριστική ανάπτυξη, έστω και με μόνο κριτήριο την αναλογία τουριστικών κλινών ανά κάτοικο, αποτελεί ουσιαστικό οικονομικό και αναπτυξιακό χαρακτηριστικό των ακριτικών νησιών.

Χάρτης 6. Τουριστικές επαγγελματικές κλίνες ανά κάτοικο το 2013.



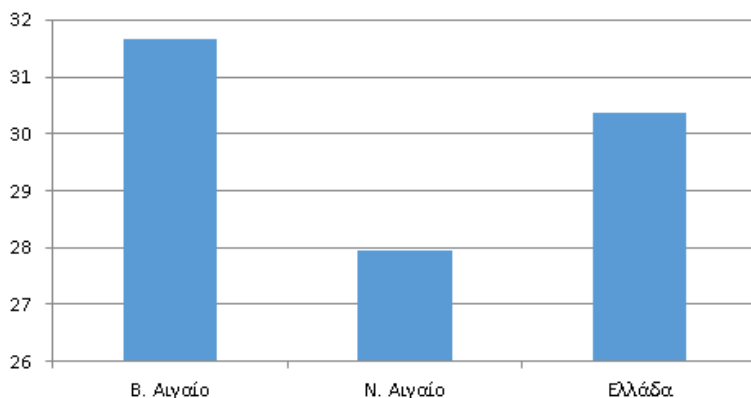
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

4.2. Δείκτες εισοδήματος ανά Περιφέρεια

Ελλείπει κατάλληλων δεδομένων χρησιμοποιούμε εδώ δύο δείκτες που βασίζονται στα στοιχεία της απογραφής πληθυσμού του 2011 και στο εισόδημα που δήλωσαν στην εφορία τα φυσικά πρόσωπα το οικονομικό έτος 2011. Ο πρώτος δείκτης είναι το ποσοστό των νοικοκυριών που δεν διαθέτουν αυτοκίνητο ιδιωτικής χρήσης και ο δεύτερος το μέσο δηλωθέν ετήσιο εισόδημα ανά φορολογούμενο.

Ο δείκτης ιδιοκτησίας αυτοκινήτου δεν είναι αξιόπιστη ένδειξη εισοδήματος αλλά χρησιμοποιείται ως δείκτης κοινωνικής ανάπτυξης, ιδίως σε περιπτώσεις που το πραγματικό εισόδημα είναι δύσκολο να μετρηθεί (Gavalas & Simpson, 2007). Στην περίπτωση των ακριτικών νησιών του Αιγαίου το αντεπιχείρημα για τη χρήση αυτού του δείκτη είναι ότι στα μικρότερα νησιά οι αποστάσεις είναι τέτοιες ώστε δεν δικαιολογούν την εκτεταμένη χρήση Ι.Χ. αυτοκινήτου και επομένως θα περιμέναμε να βρούμε χαμηλά ποσοστά ιδιοκτησίας Ι.Χ. αυτοκινήτου εκεί που υπάρχουν πολλά μικρά νησιά, εν προκειμένω στα Δωδεκάνησα και τις Κυκλάδες (τα στοιχεία είναι σε επίπεδο Περιφέρειας και δεν μπορούμε να διαχωρίσουμε το Νομό Δωδεκανήσων από το Νομό Κυκλάδων), χωρίς αυτό να σημαίνει απαραίτητα και χαμηλότερο εισόδημα αυτών των νοικοκυριών. Παρόλα αυτά τα ευρήματα είναι διαφορετικά από τα αναμενόμενα. Η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου έχει το μεγαλύτερο ποσοστό νοικοκυριών χωρίς αυτοκίνητο, και μάλιστα με αισθητή διαφορά από την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου (σχήμα 4). Μάλιστα, προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι το ποσοστό ιδιοκτησίας Ι.Χ. αυτοκινήτων στο Νότιο Αιγαίο είναι υψηλότερο και από αυτό της Ελλάδας ως σύνολο (72,1% έναντι 69,6% των νοικοκυριών).

Σχήμα 4. Ποσοστά νοικοκυριών χωρίς αυτοκίνητο ιδιωτικής χρήσης το 2011.



Πηγή: απογραφή πληθυσμού 2011.

Πίνακας 3. Ετήσιο εισόδημα φυσικών προσώπων το οικονομικό έτος 2011 και κατά κεφαλήν εισόδημα σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης εκφρασμένες σε € το 2011.

Περιοχή	Φορολογούμενοι το 2011	Μέσο δηλωθέν εισόδημα ανά φορολογούμενο σε €	Δηλωθέν Εισόδημα ως % του Ε.Μ.Ο.	κ/κ αγοραστική δύναμη σε €	αγοραστική δύναμη ως ποσοστό του Ε.Μ.Ο.
Νομός Λέσβου	52745	15128	87,7		
Νομός Χίου	28944	17109	99,2		
Νομός Σάμου	21931	15147	87,9		
<i>Β. Αιγαίο</i>	<i>103620</i>	<i>15685</i>	<i>91,0</i>	<i>15800</i>	<i>79,0</i>
Νομός Δωδεκανήσου	100333	15247	88,4		
<i>Ν. Αιγαίο</i>	<i>166732</i>	<i>15583</i>	<i>90,4</i>	<i>22300</i>	<i>111,5</i>
Περιοχή μελέτης	203953	15470	89,7		
<i>Ελλάδα</i>	<i>5681066</i>	<i>17241</i>	<i>100,0</i>	<i>20000</i>	<i>100,0</i>

Πηγή: Στατιστικό δελτίο φορολογικών δεδομένων 2011. http://www.gsis.gr/gsis/export/sites/default/gsis_site/PublicIssue/documents_Statistics/statdeltio2011.pdf (προσπελάστηκε Ιανουάριο 2015). Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (προσπελάστηκε Ιανουάριο 2015).

Αυτά τα αποτελέσματα, που απεικονίζονται στο σχήμα 4, θεωρούμε ότι δικαιολογούν τη χρήση του δείκτη ιδιοκτησίας αυτοκινήτου ως προσέγγιση της εισοδηματικής κατάστασης των νοικοκυριών. Ίσως μάλιστα αυτός ο δείκτης να αποτυπώνει καλύτερα το κοινωνικό-οικονομικό προφίλ των νοικοκυριών από ό,τι το μέσο δηλωθέν εισόδημα στις περιοχές που εξετάζουμε. Κι αυτό όχι τόσο γιατί η Ελλάδα έχει τη μεγαλύτερη παραοικονομία από κάθε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παραοικονομία η οποία κυμαίνεται στο 28% με 35% του ΑΕΠ), αλλά κυρίως γιατί το μέγεθος της παραοικονομίας και της αδήλωτης εργασίας διαφέρουν πολύ από περιοχή σε περιοχή της Ελλάδας (Baldwin-Edwards, 2004:53). Σε τουριστικές περιοχές οι αδήλωτοι εργαζόμενοι τους θερινούς μήνες είναι πιθανόν να είναι αναλογικά περισσότεροι από ό,τι σε άλλες περιοχές της χώρας.

Όσον αφορά το ονομαστικό εισόδημα των φορολογουμένων το οικονομικό έτος 2011 (δηλαδή το δηλωθέν εισόδημα που αποκτήθηκε στη διάρκεια του 2010), παραδόξως ο Νομός Δωδεκανήσου έχει μικρότερο κατά κεφαλήν εισόδημα ανά φορολογούμενο από το Νομό Χίου και σχεδόν ίδιο με τους Νομούς Σάμου και Λέσβου. Αν εξετάσουμε τα δεδομένα σε επίπεδο Περιφέρειας, η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου εμφανίζεται πρώτη στην κατάταξη κατά κεφαλήν εισοδήματος με 15.685€ (πίνακας 3). Στην πραγματικότητα όμως το Νότιο Αιγαίο είναι από τις πιο πλούσιες Περιφέρειες της Ελλάδας. Μετρημένο σε μονάδες αγοραστικής δύναμης (ΜΑΔ) το κατά κεφαλήν εισόδημα στο Νότιο Αιγαίο ήταν 22.300€

το 2011, τη στιγμή που, με τις ίδιες μονάδες, το Βόρειο Αιγαίο είχε 15.800€ κατά κεφαλήν εισόδημα. Ο Εθνικός Μέσος Όρος για το 2011 ήταν 20.000€ (σε ΜΑΔ), κάτι που σημαίνει ότι ο μέσος κάτοικος του Νοτίου Αιγαίου ήταν σε αγοραστική δύναμη (όχι σε δηλωθέν εισόδημα) 11,5% πλουσιότερος από τον μέσο Έλληνα, ενώ ο μέσος κάτοικος του Βορείου Αιγαίου ήταν κατά 21% φτωχότερος (πίνακας 3). Αυτή η ασυμφωνία μεταξύ δηλωθέντος και πραγματικού εισοδήματος δείχνει, αν μη τι άλλο, την τεράστια παρα-οικονομία που υπάρχει στην Ελλάδα, και που για τις περιοχές που εξετάζουμε είναι μεγαλύτερη στην Περιφέρεια του Νοτίου Αιγαίου με μεγάλη διαφορά από αυτήν του Βορείου Αιγαίου. Οι μεγάλες ανισότητες στο πραγματικό εισόδημα μεταξύ Βορείου και Νοτίου Αιγαίου αντανακλούν τη διαφορετική οικονομική δομή των δύο Περιφερειών. Το Νότιο Αιγαίο έχει περισσότερο αναπτυγμένο τον τουριστικό τομέα, κάτι που φαίνεται στον πίνακα 5.

4.3. Κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας

Η ενασχόληση του πληθυσμού με τον τουρισμό φαίνεται στον πίνακα 4 ο οποίος παρουσιάζει την ποσοστιαία κατανομή των απασχολούμενων κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας. Οι δραστηριότητες που σχετίζονται με την παροχή καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης απορροφούσαν το 24% των απασχολούμενων στο Νότιο Αιγαίο το 2011, τη στιγμή που στο σύνολο της χώρας απορροφούσαν μόνο το 7,8% των απασχολούμενων. Η Περιφέρεια της περιοχής μελέτης με τη μικρότερη ενασχόληση με τον τουρισμό είναι αυτή του Βορείου Αιγαίου, αφού μόλις το 9,1% των απασχολούμενων απορροφάται σε δραστηριότητες παροχής καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης. Παρόλα αυτά, το ποσοστό αυτό είναι υψηλότερο από τον Εθνικό Μέσο Όρο. Το γεγονός αυτό δείχνει ότι το Βόρειο Αιγαίο μπορεί να μην έχει αναπτυγμένο τον τουριστικό τομέα όσο το Νότιο Αιγαίο, αλλά στην παροχή τουριστικών υπηρεσιών απασχολούνται αναλογικά περισσότερα άτομα από ό,τι στο σύνολο της χώρας.

Πίνακας 4. Απασχολούμενοι κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας. 2011.

Γεωγραφική περιοχή	Απασχολούμενοι (απόλυτοι αριθμοί)	Πρωτογενής τομέας	Μετα-ποίηση	Κατασκευές	Παροχή καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης	Λοιπός τριτογενής τομέας	Σύνολο
Βόρειο Αιγαίο	65909	13,8%	5,6%	8,9%	9,1%	62,5%	100%
Νότιο Αιγαίο	120950	5,6%	6,1%	10,6%	23,9%	53,9%	100%
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	3727633	10,2%	10,5%	6,8%	7,8%	64,6%	100%

Πηγή: δεδομένα απογραφής πληθυσμού 2011.

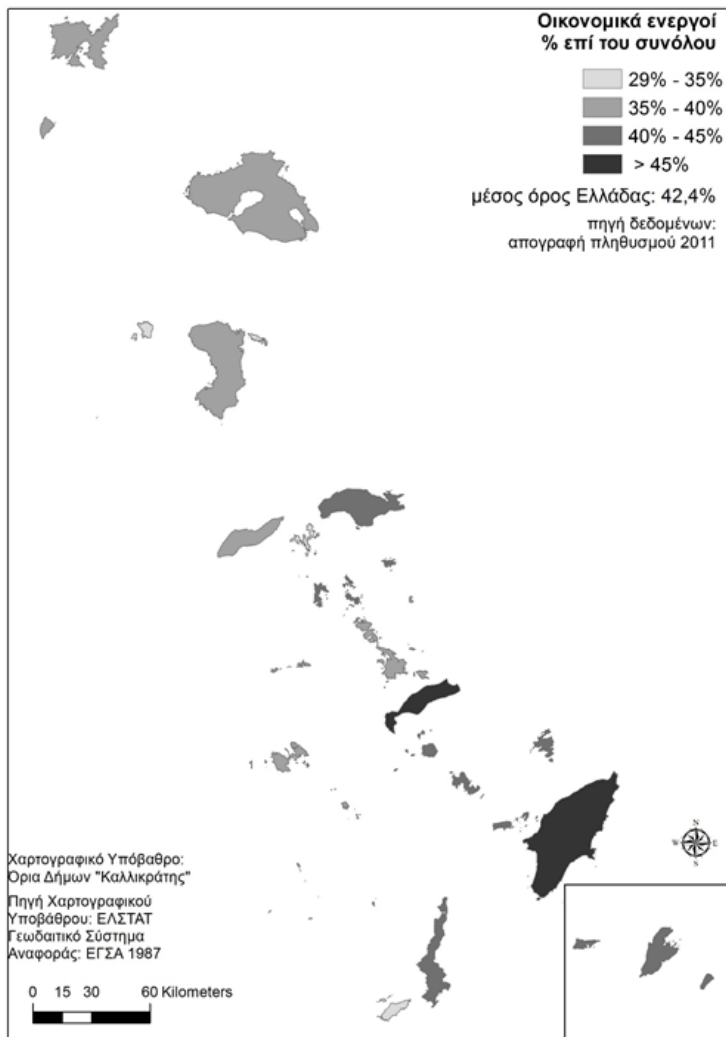
Οι υπόλοιπες κατηγορίες οικονομικής δραστηριότητας του πίνακα 5 προήλθαν από συγχώνευση λεπτομερέστερων κατηγοριών του πίνακα 10Α της απογραφής του 2011⁴. Τα νησιά της περιοχής μελέτης έχουν αναλογικά περισσότερους απασχολούμενους στον κλάδο των κατασκευών, από ό,τι η Ελλάδα ως σύνολο και λιγότερους σε άλλες μεταποιητικές δραστηριότητες. Ουσιαστικά υπάρχει σημαντική τριτογενοποίηση του οικονομικού ιστού με σημαντική έλλειψη μεταποιητικών δραστηριοτήτων ενώ ο πρωτογενής τομέας παραμένει σχετικά αναπτυγμένος στο Βόρειο Αιγαίο σε αντίθεση με το Νότιο όπου έχει συρρικνωθεί κατά πολύ συγκριτικά με τον εθνικό μέσο όρο (5,6% στο Νότιο Αιγαίο έναντι 10,2% στην Ελλάδα).

4.4. Κατάσταση απασχόλησης

Το ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού είναι δείκτης συμμετοχής του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό της χώρας, στην επίσημη δηλαδή αγορά εργασίας. Είναι επίσης δείκτης της δυναμικής του πληθυσμού, καθώς υψηλότερα ποσοστά οικονομικής δραστηριότητας σημαίνουν ότι μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού εργάζεται σε αμειβόμενη εργασία ή είναι διαθέσιμο προς εργασία. Στα εξεταζόμενα νησιά (χάρτης 7) παρόλο που η συμμετοχή του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό είναι στα ίδια επίπεδα με αυτά της Ελλάδας (42,3% έναντι 42,4%), υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις από νησί σε νησί. Τα χαμηλότερα ποσοστά οικονομικά ενεργού πληθυσμού παρατηρούνται στο Βόρειο Αιγαίο, όπου λιγότερο από το 40% του πληθυσμού συμμετείχε το 2011 στο εργατικό δυναμικό. Κατά πάσα πιθανότητα το χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των κατοίκων του Βορείου Αιγαίου στο εργατικό δυναμικό οφείλεται στο γερασμένο πληθυσμό αυτής της Περιφέρειας. Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Βόρειο Αιγαίο είναι η πιο γερασμένη Περιφέρεια στην περιοχή μελέτης και η δεύτερη πιο γερασμένη στην Ελλάδα. Είναι προφανές ότι οι ηλικιωμένοι (τουλάχιστον στην πλειοψηφία τους) ούτε εργάζονται ούτε αναζητάν εργασία, μειώνοντας έτσι τα ποσοστά του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Μεγάλη συμμετοχή του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό παρουσίαζε η Κως (51,8%) και η Ρόδος (47,3%), πιθανότατα λόγω της τουριστικής τους ανάπτυξης (βλ. πίνακα 6) και του νεανικότερου πληθυσμού τους. Στα περισσότερα όμως μικρά νησιά των Δωδεκανήσων τα ποσοστά του οικονομικού ενεργού πληθυσμού ήταν χαμηλότερα από τον Ε.Μ.Ο.

4 Ο πίνακας 10Α της απογραφής του 2011 βρίσκεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση <http://www.statistics.gr> και προσπελάστηκε το Δεκέμβριο του 2014.

Χάρτης 7. Οικονομικά ενεργός πληθυσμός ανά νησί. Έτος 2011



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Αυτό που ίσως έχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον είναι η κατά φύλο διαφορά στα ποσοστά οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Οι γυναίκες συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό σε μικρότερο βαθμό από ό,τι οι άνδρες σε όλα τα νησιά της περιοχής μελέτης αλλά και στην Ελλάδα ως σύνολο (χάρτης 8). Η διαφορά στα ποσοστά συμμετοχής ανδρών-γυναικών στο εργατικό δυναμικό το 2011 ήταν μικρότερη στα τουριστικά νησιά της Κω και της Ρόδου,

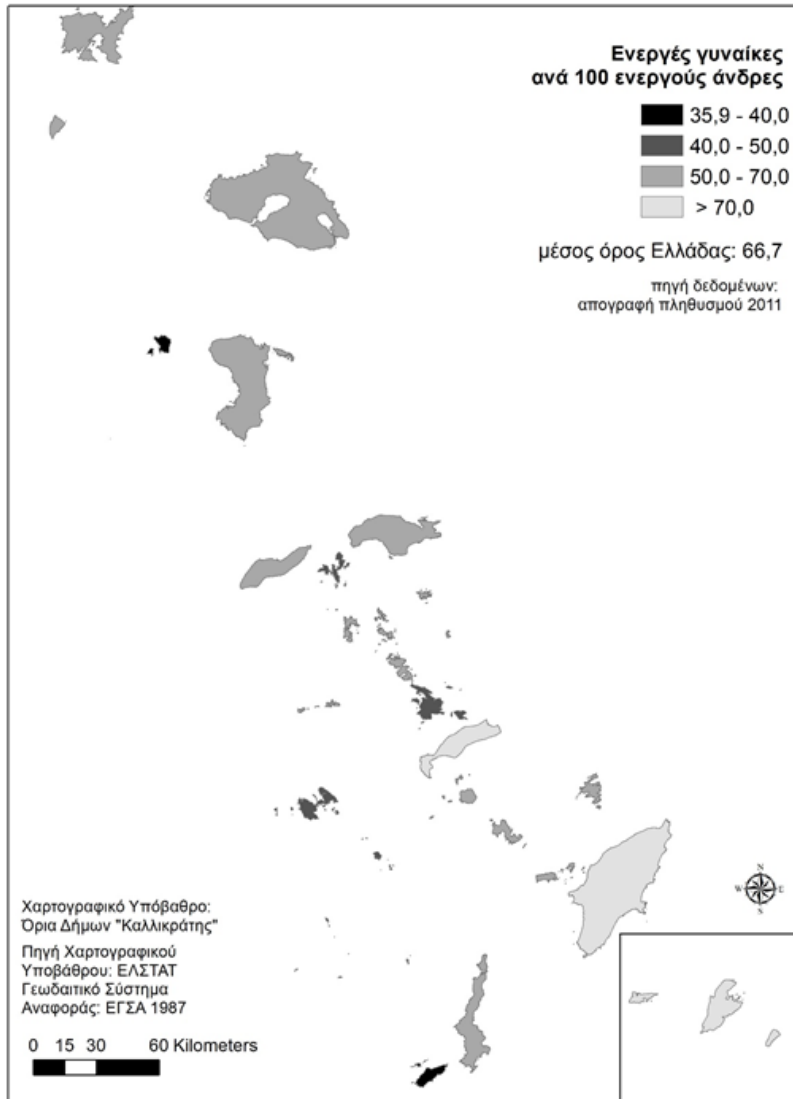
όπου σε κάθε 100 οικονομικά ενεργούς άνδρες αντιστοιχούσαν 75-78 οικονομικά ενεργές γυναίκες. Στο άλλο άκρο βρίσκονταν μικρά νησιά των Δωδεκανήσων (όπως η Κάσος, η Αστυπάλαια, η Κάλυμνος) αλλά και του Βορείου Αιγαίου (Ψαρά, Φούρνοι) όπου σε κάθε 100 οικονομικά ενεργούς άνδρες αντιστοιχούσαν λιγότερες από 50 οικονομικά ενεργές γυναίκες (μάλιστα στην περίπτωση των Ψαρών αυτή η αναλογία ήταν 36/100). Η μικρή συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό σε αυτά τα νησιά δεν εξηγείται από την κατά φύλο δομή του πληθυσμού. Στα Ψαρά και την Κάλυμνο η αναλογία των φύλων στις παραγωγικές ηλικίες (15-64) είναι υπέρ των γυναικών (98 άνδρες για κάθε 100 γυναίκες) ενώ στα υπόλοιπα μικρά νησιά (Κάσος, Αστυπάλαια, Φούρνοι) η υπεροχή των ανδρών στις παραγωγικές ηλικίες είναι οριακή και δεν δικαιολογεί την δυσανάλογα μικρή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας. Παρόλα αυτά, στην περιοχή μελέτης ως σύνολο η κατά φύλο διαφορική συμμετοχή του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό δεν διέφερε πολύ από αυτήν της Ελλάδας. Στην περιοχή μελέτης αντιστοιχούσαν 66 οικονομικά ενεργές γυναίκες σε κάθε 100 οικονομικά ενεργούς άνδρες, ενώ στην Ελλάδα αντιστοιχούσαν 67, σύμφωνα πάντα με την απογραφή του 2011.

Αναφορικά με την *ανεργία*, η περιοχή μελέτης ως σύνολο είχε, το 2011, μικρότερη ανεργία από τον Ε.Μ.Ο. (13,9% έναντι 18,7%). Πέραν τούτου, μέσα στην περιοχή μελέτης παρατηρούνται τεράστιες διακυμάνσεις (χάρτης 9): από 9,9% στην περίπτωση των Οινουσών μέχρι 26% στην περίπτωση της Νισύρου και του Γυαλιού. Γενικά είναι εύλογο ότι σε πολύ μικρούς πληθυσμούς (η Νίσυρος μαζί με το Γυαλί αριθμούσαν 543 κατοίκους και οι Οινούσες 405 κατοίκους το 2011) τα ποσοστά ανεργίας είναι πολύ ευμετάβλητα και παρουσιάζουν μεγάλες εποχικές διακυμάνσεις. Πιο αντιπροσωπευτικά για την κατάσταση απασχόλησης στην περιοχή μελέτης είναι τα μεγαλύτερα σε πληθυσμό νησιά όπως η Ρόδος, η Λέσβος, η Χίος, η Σάμος και η Κως. Όλα τα παραπάνω νησιά είχαν μικρότερη ανεργία από τον Ε.Μ.Ο. το 2011.

Η διαφορική κατά φύλο ανεργία ήταν εντονότερη στα ακριτικά νησιά που εξετάζουμε από ό,τι στην Ελλάδα ως σύνολο (χάρτης 10). Ενώ στην Ελλάδα υπήρχαν το 2011 106 άνεργες γυναίκες για κάθε 100 άντρες, στα εξεταζόμενα νησιά η αναλογία φτάνει το 111. Παρόλα αυτά υπήρχαν μεγάλα νησιά με σημαντικό πληθυσμό, όπως η Ρόδος και η Κως, όπου η διαφορική κατά φύλο ανεργία ήταν χαμηλότερη από τον Ε.Μ.Ο. Σε περιπτώσεις όπου η ανεργία των γυναικών κυμαίνεται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από αυτά των ανδρών, όπως είναι η περίπτωση της Κάσου και της Σύμης, πιθανότατα αυτό δεν οφείλεται στο ότι οι γυναίκες βρίσκουν ευκολότερα δουλειά από τους άνδρες αλλά στο ότι δεν συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό, δηλαδή δεν αναζητούν εργασία. Αυτή η υπόθεση επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το ποσοστό των οικονομικά ενεργών γυναικών στη Κάσο είναι μόλις 17% έναντι 44% των ανδρών, και στη Σύμη 29,7% έναντι 51,5% των

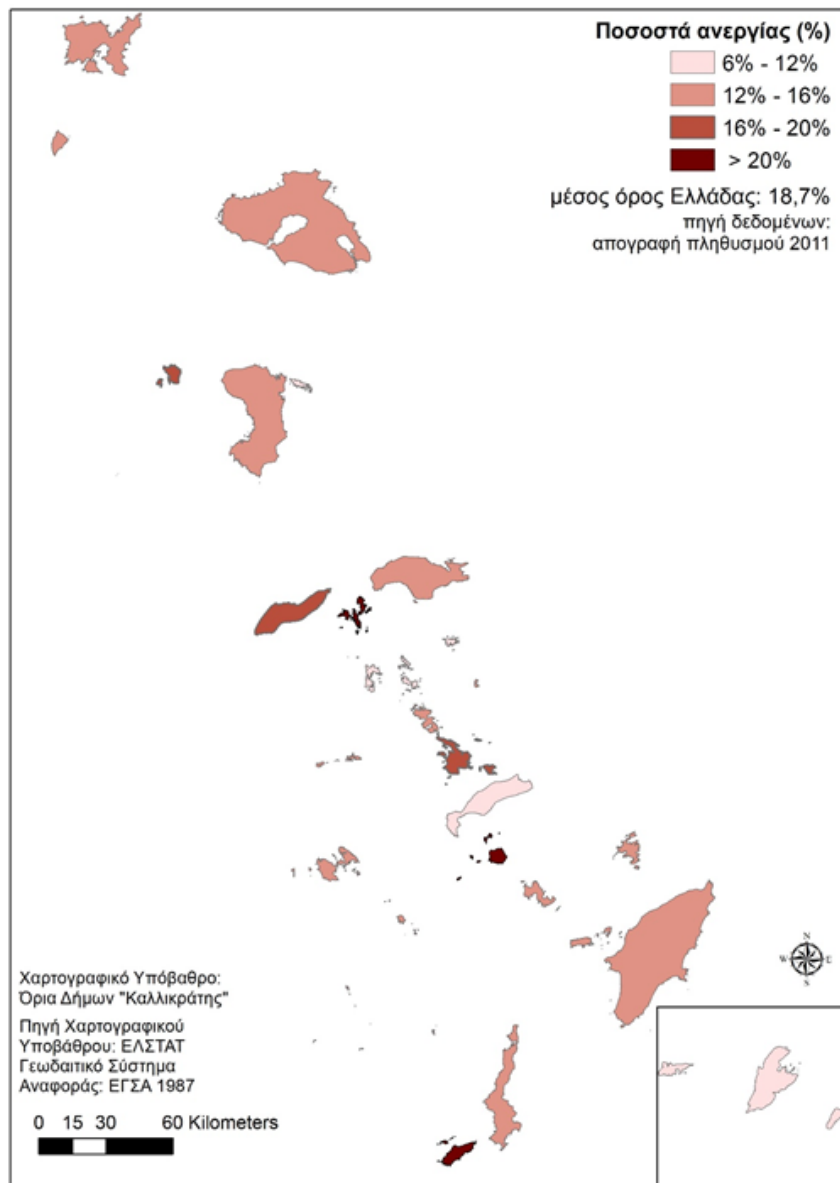
ανδρών (βλ. και χάρτη 8). Η μη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και με τη διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων του κάθε νησιού.

Χάρτης 8. Οικονομικά ενεργές γυναίκες ανά 100 οικονομικά ενεργούς άνδρες. Έτος 2011.



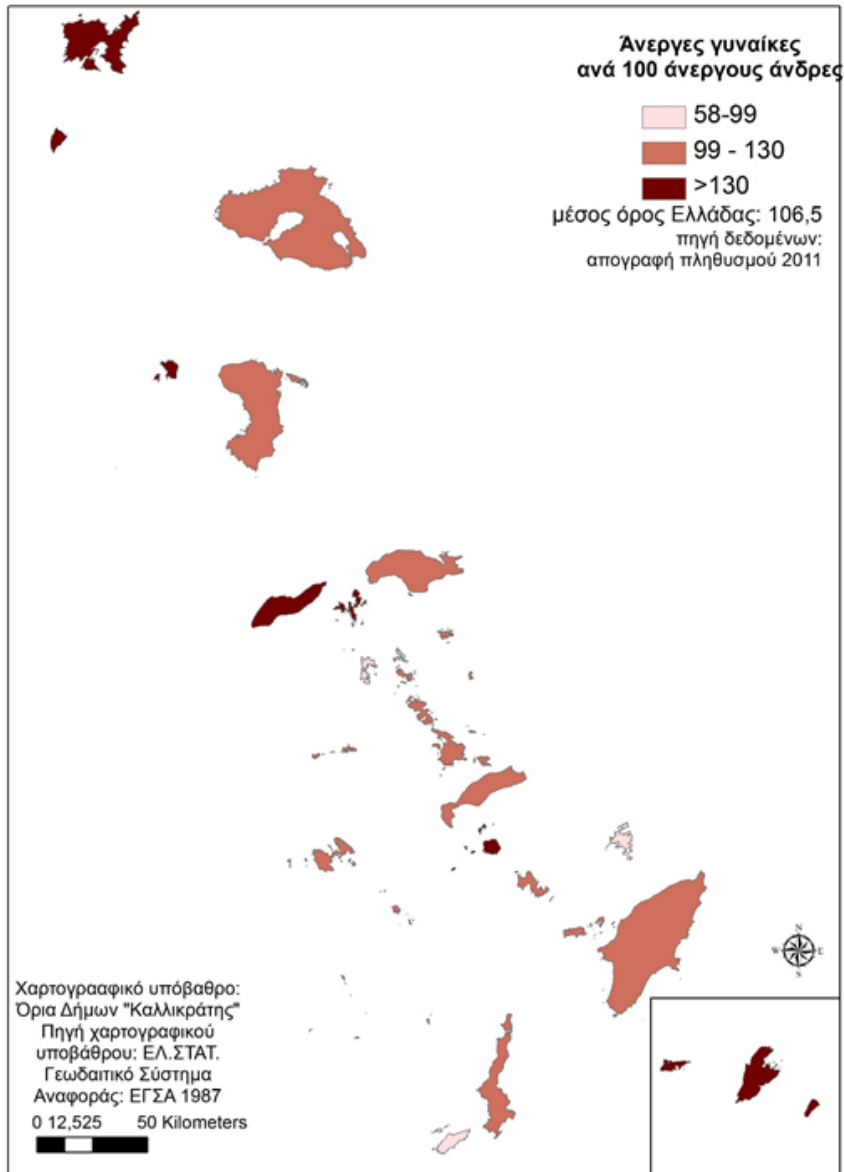
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Χάρτης 9. Άνεργοι ως ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού ανά νησί το 2011.



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 10. Άνεργες γυναίκες ανά 100 άνεργους άνδρες. Έτος 2011.



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Μετά την σκιαγράφιση του δημογραφικού και αναπτυξιακού προφίλ των ακριτικών νησιών του Αιγαίου πελάγους θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί αν υπάρχει συσχέτιση μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και κατάστασης απασχόλησης του πληθυσμού. Ο πίνακας 6 σχετίζει την

Πίνακας 6. Δείκτες απασχόλησης και τουριστικής ανάπτυξης ανά νησί.

Νησί	επαγγελματικές τουριστικές κλίνες ανά κάτοικο 2013	Πληθυσμός 2011	% Οικονομικά ενεργών 2011	% ανεργίας 2011
Χίος	0,07	51.390	38,4	13,12
Οινούσες	0,09	826	29,4	9,88
Φούρνοι	0,12	1.459	29,3	22,43
Αγαθονήσι	0,15	185	47,0	13,8
Λέσβος	0,15	86.436	39,3	14,71
Κάλυμνος	0,15	16.179	36,3	19,16
Λήμνος	0,17	16.992	39,3	12,41
Κάσος	0,20	1084	30,8	20,06
Ψαρά	0,23	458	34,7	18,24
Ικαρία	0,25	8.423	38,9	16,48
Λέρος	0,25	7.917	39,3	15,45
Σύμη	0,36	2.590	41,4	12,30
Σάμος	0,43	32.977	40,1	13,46
Νίσυρος	0,46	1.008	43,8	25,85
Αγ. Ευστράτιος	0,53	270	32,2	9,2
Καστελόριζο	0,58	492	43,3	6,57
Λειψοί	0,59	790	40,6	11,76
Χάλκη	0,68	478	42,7	12,85
Ρόδος	0,85	115.490	47,3	14,00
Πάτμος	1,06	3.047	43,9	10,25
Αστυπάλαια	1,18	1.334	38,7	15,12
Κάρπαθος	1,18	6.226	44,1	16,00
Τήλος	1,24	780	42,7	12,85
Κως	1,55	33.388	51,8	11,19
Σύνολο περιοχής μελέτης	0,62	390.219	42,9	15,4

Πηγή: διαδικτυακή βάση δεδομένων <http://archipelago.aegean.gr/>. Σημείωση: τα δεδομένα είναι ταξινομημένα κατά αύξουσα σειρά ως προς το «Σύνολο επαγγελματικών τουριστικών κλινών ανά κάτοικο».

Πίνακας 7. Σχέση τουριστικής ανάπτυξης και απασχόλησης.

	(Επαγγ. Τουριστ. κλινες ανά κάτοικο)*(% οικονομικά ενεργών)	(Επαγγ. Τουριστ. κλινες ανά κάτοικο)*(% ανεργίας)
Pearson's r:	0,61	-0,28
p-value:	0,002	0,193

Πηγή: δεδομένα από πίνακα 6.

Η τουριστική ανάπτυξη αυξάνει τα ποσοστά οικονομικά ενεργού πληθυσμού, αλλά δεν μειώνει απαραίτητα και τα ποσοστά ανεργίας. Αυτό συμπεραίνεται από τους συντελεστή συσχέτισης (Pearson's r) μεταξύ της τουριστικής ανάπτυξης και των δεικτών απασχόλησης που έχουν υπολογιστεί στον πίνακα 7. Η συσχέτιση μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και ποσοστών οικονομικά ενεργού πληθυσμού δίνει συντελεστή συσχέτισης 0,61, κάτι που δείχνει ότι όσο περισσότερες επαγγελματικές τουριστικές κλινες αντιστοιχούν σε κάθε μόνιμο κάτοικο, τόσο αυξάνεται το ποσοστό των κατοίκων που εργάζονται ή αναζητάν εργασία. Από την άλλη μεριά η σχέση μεταξύ τουριστικής ανάπτυξης και ανεργίας παρόλο που είναι ελαφρώς αρνητική (Pearson's r= -0,28) δεν είναι στατιστικά σημαντική (p-value=0,19), οπότε δεν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η τουριστική ανάπτυξη μειώνει την ανεργία. Υπάρχουν νησιά τουριστικά αναπτυγμένα (δηλαδή νησιά στα οποία αντιστοιχούν περισσότερες από μία επαγγελματικές τουριστικές κλινες ανά κάτοικο) τα οποία εμφανίζουν ποσοστά ανεργίας μεγαλύτερα από το μέσο όρο του συνόλου των νησιών. Αυτό βέβαια έχει να κάνει με την εποχικότητα της απασχόλησης που συνεπάγεται η τουριστική ανάπτυξη στα νησιά. Δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι η απογραφή πληθυσμού (από όπου αντλούμε και τα στοιχεία για την ανεργία) έλαβε χώρα το Μάιο του 2011, όταν ακόμα οι τουριστικές επιχειρήσεις δεν λειτουργούσαν με το εργατικό δυναμικό με το οποίο λειτουργούν τους θερινούς μήνες. Είναι πολύ πιθανό, τα ποσοστά ανεργίας να ήταν χαμηλότερα αν η μέτρησή της είχε γίνει τον Αύγουστο.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα ακριτικά νησιά της «Ελληνικής Πολυνησίας», όπως έχει χαρακτηριστεί το Αρχιπέλαγος του Αιγαίου, βίωσαν μια θεαματική πληθυσμιακή και οικονομική ανάπτυξη στη διάρκεια των τελευταίων 40 ετών. Ο πληθυσμός τους, εξεταζόμενος ως σύνολο, αυξήθηκε κατά 30% περίπου από το 1971 ως το 2011, η πληθυσμιακή τους πυκνότητα ανήλθε στους 67 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο από 52 που ήταν το 1971 και οι αστικές περιοχές στα μεγαλύτερα από αυτά τα νησιά είναι από τις πιο πυκνοκατοικημένες της χώρας.

Οι κάτοικοι απασχολούνται σε δραστηριότητες σχετιζόμενες με τον τουρισμό σε πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από ό,τι στην Ελλάδα ως σύνολο.

Η πληθυσμιακή άνθηση όμως δεν χαρακτηρίζει όλα τα νησιά και η οικονομική ανάπτυξη είναι πολύ ανομοιόμορφη από νησί σε νησί. Εξαιρέση στους θετικούς δημογραφικούς και οικονομικούς-αναπτυξιακούς δείκτες των νησιών αποτελεί το Βόρειο Αιγαίο. Στη διάρκεια της τεσσαρακονταετίας 1971-2011 τα νησιά του Β. Αιγαίου ως σύνολο έχασαν πάνω από το 9% του πληθυσμού τους και έγιναν πιο αραιοκατοικημένα (πέρασαν από τους 57 στους 52 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο). Η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου έχει τον πιο γερασμένο πληθυσμό από τα νησιά του Αρχιπελάγους (ποσοστό ηλικιωμένων 22,1% το 2011) και είναι η δεύτερη πιο γερασμένη Περιφέρεια στην Ελλάδα με πρώτη την Ήπειρο (Γαβαλάς, 2015). Η πληθυσμιακή της πυραμίδα είναι ασύμμετρη και μη κανονική, πιθανότατα ως συνέπεια της εισροής ανδρών μεταναστών στις παραγωγικές ηλικίες (20-44 ετών) και της μειωμένης γεννητικότητας από τη δεκαετία του 1990 και εξής. Στον εισοδηματικό τομέα ο μέσος κάτοικος του Βορείου Αιγαίου είναι (το 2011) κατά 21% φτωχότερος από τον μέσο Έλληνα όταν το εισόδημα μετριέται με μονάδες αγοραστικής δύναμης και όχι με το δηλωθέν ποσό στην εφορία. Η τουριστική ανάπτυξη δεν κατάφερε να αγγίξει όλα τα νησιά του Βορείου Αιγαίου. Η Σάμος φαίνεται να είναι πιο ευνοημένη, μια και είναι το μόνο από τα μεγάλα νησιά του Β. Αιγαίου που αύξησε τον πληθυσμό του όχι μόνο την περίοδο 1971-2011, αλλά και την δεκαετία 2001-2011. Στο σύνολό της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου όμως το ποσοστό του πληθυσμού που απασχολείται σε υπηρεσίες που σχετίζονται με τον τουρισμό είναι μικρότερο από αυτό των νησιών του Νοτίου Αιγαίου. Στον αντίποδα του Βορείου Αιγαίου, στην κατάταξη των δεικτών που χρησιμοποιήσαμε, βρίσκονται τα Δωδεκάνησα (και η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου στην οποία ανήκουν). Τα Δωδεκάνησα διπλασίασαν τον πληθυσμό τους την τεσσαρακονταετία 1971-2011, έχουν τον πιο νεανικό από τους εξεταζόμενους πληθυσμούς (ποσοστό ηλικιωμένων 13,6% το 2011) και μια αρκετά συμμετρική πληθυσμιακή πυραμίδα με την αναλογία ανδρών-γυναικών να είναι κοντά στη μονάδα (ένας άνδρας αντιστοιχεί σε μία γυναίκα). Είναι η πιο πλούσια περιοχή από τις εξεταζόμενες (ο κάτοικος των νησιών του Νοτίου Αιγαίου είχε, το 2011, 11,5% υψηλότερο εισόδημα από τον μέσο Έλληνα) και σχεδόν το ¼ των εργαζομένων ασχολείται με την παροχή καταλυμάτων και υπηρεσιών εστίασης. Επίσης στο τρίτο τρίμηνο του έτους, όταν η τουριστική «σαιζόν» βρίσκεται στην αιχμή της, το Νότιο Αιγαίο έχει τη μικρότερη ανεργία από τις εξεταζόμενες περιοχές (ΕΛ.ΣΤΑΤ. 2014).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γαβαλάς Β. (2015) *Ο Κόσμος που Κερδίσαμε. Πληθυσμιακή Γεωγραφία της Σύγχρονης Ελλάδας*. Μυτιλήνη: Αυτοέκδοση.
- Δρεπτάκης Μ. (2011) «Ποιος είναι ο πληθυσμός της χώρας το 2011» άρθρο στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία* στις 6/12/2011.
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (1973) *Αποτελέσματα της απογραφής πληθυσμού-κατοικιών της 14ης Μαρτίου 1971*. Αθήνα: ΕΣΥΕ, 3 vols.
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (1984) *Αποτελέσματα της απογραφής πληθυσμού-κατοικιών της 5ης Απριλίου 1981*. Αθήνα: ΕΣΥΕ.
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (1998) *Αποτελέσματα της απογραφής πληθυσμού-κατοικιών της 17ης Μαρτίου 1991*. Αθήνα: ΕΣΥΕ, 6 vols.
- Κοτζαμάνης, Β. και Ντυκέν, Μ.-Ν. (2012) «Ο πληθυσμός της Ελλάδας μειώνεται; Μια πρώτη κριτική ανάλυση των προσωρινών αποτελεσμάτων της απογραφής του 2011» *Δημογραφικά Νέα*, 17: 1-6.
- Ντυκέν, Μ.-Ν. και Κρομυδάκης Ν. (2009) «Η απόκλιση πραγματικού-μόνιμου πληθυσμού στα διάφορα χωρικά επίπεδα της Κρήτης: Καθοριστικός παράγοντας για το χωροταξικό σχεδιασμό» στο: Πρακτικά 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος III, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 1425-1432.
- Υπουργείο Οικονομικών. Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων. URL: www.gsis.gr

Ξενόγλωσση

- Baldwin-Edwards, M. (2004) “Albanian emigration and the Greek labour market: economic symbiosis and social ambiguity”, *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 1: 51–65.
- Gavalas, V. & Simpson, L. (2007) “Segregation of ethnic minorities in two Districts of Greater Manchester”, *Genus*, LXIII (1): 119-148.
- Karampella, S., Kizos, T. & Spilanis, I. (2014) “Accessibility of islands: towards a new geography based on transportation modes and choices”, *Island Studies Journal*, 9 (2): 293-306.
- Kenna, K. (1976) “The idiom of Family”, στο J.G. Peristiany ed., *Mediterranean Family Structures*. Cambridge: Cambridge University Press, 347-362.
- Kolodny, E. (1974) *La population des isles de la Grece*. Aix-En-Provence: EDISUD

- Siampos, G. (1983) “La population de la Grece insulaire” in *Demographie et destin des sous-populations: colloque de Liege (21-23 septembre 1981)*. Paris, Association Internationale des Demographes de Langue Francaise [AIDELF], 387-96.
- Spilanis, I., Kizos, T. & Petsioti, P. (2012) “Accessibility of Peripheral Regions: Evidence from Aegean Islands (Greece)”. *Island Studies Journal* 7 (2): 199-214.
- Valaoras, V.G. (1946) “Some effects of the famine on the population of Greece”, *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 24, 215-243.

Διαδικτυακές πύλες

ΕΛΣΤΑΤ Ψηφιακή βιβλιοθήκη URL: <http://dlib.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE> [Ψηφιακή βιβλιοθήκη Ελληνικής Στατιστικής Αρχής με ψηφιοποιημένα αποτελέσματα απογραφών πληθυσμού από το 1861 μέχρι το 2001] προσπελάστηκε 8/5/2014.

Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) URL: www.statistics.gr

Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων URL: www.e-demography.gr

Βασίλειος Γαβαλάς
Τμήμα Γεωγραφίας
Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 81100 Μυτιλήνη
e-mail: [bgav\(AT\)geo.aegean.gr](mailto:bgav(AT)geo.aegean.gr)

Γεράσιμος Παυλογεωργάτος
Τμήμα Πολιτισμικής Τεχνολογίας και Επικοινωνίας,
Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 81100 Μυτιλήνη
e-mail: [gpaυ\(AT\)aegean.gr](mailto:gpaυ(AT)aegean.gr)

Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων: Μελέτη περίπτωσης

Πασχάλης Αρβανιτίδης

Επικουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Φωτεινή Νασιώκα

Υπ. Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Οι βοσκοτόποι αποτελούν ένα κλασικό παράδειγμα κοινών πόρων ανοιχτής πρόσβασης, οι οποίοι στις μέρες μας αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υποβάθμισης και οδηγούνται σταδιακά στην καταστροφή. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη ενός αξιόπιστου πλαισίου θεσμικών ρυθμίσεων (ή ‘δομή διακυβέρνησης’) που να αποδίδει δικαιώματα οικειοποίησης του πόρου στα ενδιαφερόμενα μέρη και να παρέχει μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής των δικαιωμάτων αυτών. Τέτοιες άτυπες δομές διαχείρισης των βοσκοτόπων αποτέλεσαν, με ιδιαίτερη επιτυχία στο παρελθόν, τα τσελιγκάτα. Η παρούσα εργασία έρχεται να ρίξει φως στο θεσμό αυτό, αντλώντας στοιχεία για την οργάνωση και λειτουργία του από πρόσωπα του τσελιγκάτου Πατουλιάς, στην Αργιθέα Καρδίτσας, που έζησαν το θεσμό και τον θυμούνται.

Λέξεις κλειδιά

κοινά, θεσμοί, αυτοδιαχείριση, βοσκοτόποι, τσελιγκάτο

Tseligkato, an institution for the governance of grazing lands: a case study

Abstract

Meadows and grazing lands constitute typical examples of common pool resources in open access, facing substantial degradation problems in today's Greece. This is due to the lack of a credible institutional framework (or 'governance structure') that allocates clear property rights to interested parties and provides mechanisms for policing and enforcing them. The historical institution of tseligato constituted such a governance structure that enabled sustainable management and successful conservation of grazing lands in Greece for about four hundred years. The current paper comes to shed light on the structure and workings of tseligato, drawing on interviews with those who practiced the institution in Patoulia Argitheia until its demise at the late '60s.

Keywords

commons, institutions, self-management, grazing lands, tseligato

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι κοινοί πόροι, ή αλλιώς κοινά, αποτελούν μια ειδική κατηγορία αγαθών που υπάρχουν σε περιορισμένη ποσότητα, και ως εκ τούτου η χρήση από κάποιον μειώνει τη χρήση από κάποιον άλλο, ενώ παράλληλα υπάρχουν δυσκολίες αποκλεισμού των πιθανών χρηστών. Έτσι τα άτομα έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν τον πόρο με όποιο τρόπο επιθυμούν χωρίς να αναγκάζονται να συμβάλλουν στην προστασία και συντήρησή του, με αποτέλεσμα ο πόρος σταδιακά να υποβαθμίζεται και να καταρρέει (Wade, 1987· Feeny κ.ά., 1990· Ostrom, 1990).

Ο Hardin (1968) ήταν αυτός που έκανε ευρύτερα γνωστό στη βιβλιογραφία το παραπάνω πρόβλημα με τον όρο η «τραγωδία των κοινών». Για την επίλυση του προβλήματος είναι απαραίτητο να αποδοθούν ξεκάθαρα περιουσιακά δικαιώματα και να δημιουργηθεί ένα αξιόπιστο πλαίσιο θεσμικών ρυθμίσεων (ή 'δομή διακυβέρνησης') που να καθορίζει κανόνες πρόσβασης και χρήσης αλλά και μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής των κανόνων αυτών (Hardin, 1968· Ostrom, 1990· Agrawal, 2003). Τρεις τέτοιες δομές έχουν προταθεί στη βιβλιογραφία (Adhikari, 2001): η ιδιωτικοποίηση, όπου τα περιουσιακά δικαιώματα αποδίδονται σε ιδιώτες, η κρατικοποίηση, όπου το κράτος διατηρεί πλήρη δικαιώματα στον πόρο, και η κοινοτικοποίηση (ή αυτοδιαχείριση) όπου τα δικαιώματα

αποδίδονται από κοινού στους χρήστες, οι οποίοι μοιράζονται την εξουσία και την ευθύνη στη διαχείριση του πόρου.

Η παρούσα εργασία έρχεται να συνεισφέρει στη συζήτηση που αφορά την τρίτη δομή διακυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, χρησιμοποιώντας ως περίπτωση μελέτης την Πατουλιά Αργιθέας στην Καρδίτσα¹, αναλύει τους βοσκοτόπους ως κοινούς πόρους και το τσελιγκάτο ως δομή διακυβέρνησης των πόρων αυτών. Στόχος της εργασίας είναι να ρίξει φως στα χαρακτηριστικά του τσελιγκάτου (πλαίσιο, δομή, μηχανισμοί, λειτουργία) που το κατέστησαν έναν ιστορικά επιτυχημένο θεσμό διαχείρισης και διατήρησης των βοσκοτόπων στην Ελλάδα. Για το σκοπό αυτό η εργασία χρησιμοποιεί πρωτογενείς πηγές, αντλώντας πληροφορίες, μέσω προσωπικών συνεντεύξεων, από πρόσωπα της Πατουλιάς που έζησαν το θεσμό και τον θυμούνται.

Η εργασία είναι δομημένη ως εξής. Στη δεύτερη ενότητα αναπτύσσεται το θεωρητικό πλαίσιο για τους κοινούς πόρους και τη διαχείρισή τους. Η τρίτη ενότητα εστιάζει στους βοσκοτόπους, οι οποίοι προσδιορίζονται ως κοινόι πόροι. Στην τέταρτη ενότητα εξετάζεται το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων, αντλώντας πρωτογενή στοιχεία για την οργάνωση και λειτουργία του από την περίπτωση της Πατουλιάς. Η εργασία καταλήγει επισημαίνοντας τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν.

2. ΔΟΜΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝ

Η δημοσίευση του άρθρου του Hardin (1968) αποτελεί σταθμό στη συζήτηση και ανάλυση του προβλήματος των κοινών. Ο Hardin, χρησιμοποιώντας το παράδειγμα ενός βοσκοτόπου ανοιχτής πρόσβασης, καταδεικνύει ότι κάθε ορθολογικός παίκτης έχει κίνητρα να χρησιμοποιεί υπέρμετρα τον πόρο γιατί καρπώνεται όλο το όφελος ενώ επωμίζεται μόνο μέρος από το κόστος της πράξης του. Ως εκ τούτου, ο κοινός πόρος οδηγείται αναπόδραστα και νομοτελειακά στην υποβάθμιση και την ολική καταστροφή.

Λύση στο πρόβλημα αποτελεί η διαμόρφωση και απόδοση ξεκάθαρων περιουσιακών δικαιωμάτων, επιτρέποντας τη δημιουργία μιας δομής διαχείρισης, ή διακυβέρνησης (για να χρησιμοποιήσουμε την ορολογία του Williamson, 1975, 1985), που να ελέγχει και να επιβάλλει τα δικαιώματα αυτά σε κάθε εμπλεκόμενο μέρος. Στο πλαίσιο αυτό, ο Hardin διακρίνει δυο επιλογές, την ιδιωτικοποίηση του πόρου, δηλαδή την απόδοση των περιουσιακών δικαιωμάτων σε κάποιο πρόσωπο, ή την κρατικοποίηση του πόρου, δηλαδή την απόδοση των περιουσιακών δικαιωμάτων στο κράτος, ξεκινώντας μια συζήτηση που ακόμα και σήμερα παραμένει ανοιχτή στη βιβλιογραφία.

¹ Η περιοχή αποτελεί τον τόπο καταγωγής της συγγραφέως. Η οικογένεια, δε, Νασιώκα συγκαταλέγεται στις παλαιότερες οικογένειες του χωριού (Χολέβας, 2014).

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της πρώτης επιλογής (Smith, 1981· Welch, 1983· Grafton κ.ά., 2000), η θέσπιση και απόδοση ατομικών περιουσιακών δικαιωμάτων αποτελεί την αποτελεσματικότερη λύση, καθώς επιτρέπει στον ιδιοκτήτη να αποκλείσει μη εξουσιοδοτημένους χρήστες (free-riders), να περιορίσει τα κόστη και να καρπωθεί τα οφέλη (να εσωτερικεύσει τις εξωτερικότητες που δημιουργούν τα κοινά) και να φέρει τον πόρο στην βέλτιστή του χρήση. Από την άλλη πλευρά, οι θιασώτες της δεύτερης επιλογής (Ehrenfeld, 1972· Ophuls, 1973· Heilbroner, 1974) υποστηρίζουν ότι δεν μπορεί να υπάρξει κοινωνικά δίκαιη χρήση του πόρου και αποφυγή της τραγωδίας χωρίς μια ισχυρή κεντρική δομή οργάνωσης, την οποία αποτελεσματικά μπορεί να παράσχει το κράτος με τους μηχανισμούς του, και στο οποίο πρέπει να αποδοθούν όλες οι εξουσίες και τα δικαιώματα του πόρου.

Μελέτες περιπτώσεων (case studies) σε όλον τον κόσμο ωστόσο, διαπιστώνουν εμπειρικά ότι τόσο υπό καθεστώς ιδιωτικής όσο και δημόσιας ιδιοκτησίας, η αποδοτικότητα τέτοιων πόρων μειώνεται μακροπρόθεσμα με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα βιωσιμότητας (Peters, 1994· Μπριασούλη, 2003· Mwangi, 2007· Poteete και Ostrom, 2008· Poteete κ.ά. 2010). Επιπλέον, οι δύο λύσεις τείνουν να περιορίζουν τα δικαιώματα και τις δράσεις των πραγματικών χρηστών, να καταστρέφουν τις προσωπικές σχέσεις που χαρακτηρίζουν τις τοπικές κοινότητες ('κοινωνικό κεφάλαιο'), να δημιουργούν διαμάχες και συγκρούσεις και να ζημιώνουν τελικά τόσο την τοπική όσο και ολόκληρη την κοινωνία στο σύνολό της.

Σε αυτό το πλαίσιο, η βραβευμένη με Νόμπελ Οικονομικών το 2009 για τη μελέτη της στα κοινά, Elinor Ostrom, έρχεται να προτείνει μια άλλη οδό, αναγνωρίζοντας πάντα πως καμιά λύση δεν είναι πανάκεια. Μέσα από εκτεταμένες εμπειρικές μελέτες, η Ostrom (1990, 1992, 1999, 2000, 2008, 2010) και άλλοι ερευνητές (όπως οι Wade, 1987· Stern κ.ά., 2002· Dietz κ.ά., 2003· Poteete κ.ά., 2010· Bollier και Helfrich, 2012), αναδεικνύουν μια τρίτη δομή διακυβέρνησης των κοινών, όπου τα περιουσιακά δικαιώματα αποδίδονται στην κοινότητα των χρηστών οι οποίοι μοιράζονται την εξουσία και την ευθύνη της συν-διαχείρισης, διαμορφώνοντας οι ίδιοι κανόνες πρόσβασης και χρήσης αλλά και μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής των κανόνων αυτών. Παράγοντας κλειδί για την επιτυχία αυτών των δομών είναι η ποιότητα του 'κοινωνικού κεφαλαίου' (Coleman, 1988· Putnam, 1993) της κοινότητας, όπου οι χρήστες, σε ένα πλαίσιο εμπιστοσύνης, συνεργασίας και αμοιβαιότητας είναι ικανοί να ξεπεράσουν τα προβλήματα συλλογικής δράσης και να διαμορφώσουν ρυθμίσεις (κανόνες, νόρμες, συμπεριφορές, κτλ.) που τους επιτρέπουν να διαχειριστούν αποτελεσματικά τον πόρο και να διασφαλίσουν την μακροβιότητα του (Ostrom, 2006, 2014· Poteete κ.ά., 2010).

Πίνακας 1. Παράγοντες αποτελεσματικών δομών αυτοδιαχείρισης των κοινών

<i>(1) Χαρακτηριστικά της ομάδας των χρηστών</i>
<ul style="list-style-type: none"> i) Μικρό μέγεθος (W, B&P) ii) Σαφώς προσδιορισμένα όρια (W, O) iii) Κοινές νόρμες (B&P) iv) Επιτυχείς εμπειρίες συνεργασίας από το παρελθόν (W, B&P) v) Κατάλληλη ηγεσία - εξοικειωμένη με εξωτερικό περιβάλλον, συνδεδεμένη με την τοπική ελίτ (B&P) vi) Αλληλεξάρτηση μεταξύ των μελών της ομάδας (W, B&P) vii) Ετερογένεια χαρισμάτων, ομογένεια ταυτοτήτων και ενδιαφερόντων (B&P)
<i>(2) Χαρακτηριστικά του συστήματος των πόρων</i>
<ul style="list-style-type: none"> i) Μικρό μέγεθος (W) ii) Σαφώς προσδιορισμένα όρια (W, O) iii) Χαμηλά επίπεδα κινητικότητας (σταθερότητα στο χώρο) (A) iv) Δυνατότητες αποθήκευσης των ωφελειών από τον πόρο (A) v) Προβλεψιμότητα (A)
<i>(1&2) Σχέση μεταξύ χαρακτηριστικών των χρηστών και χαρακτηριστικών του πόρου</i>
<ul style="list-style-type: none"> i) Εγγύτητα μεταξύ της περιοχής κατοικίας των χρηστών και της θέσης του πόρου (W, B&P) ii) Υψηλά επίπεδα εξάρτησης των μελών της ομάδας από το σύστημα των πόρων (W) iii) Δικαιοσύνη στον καταμερισμό των ωφελειών από τους κοινούς πόρους (B&P) iv) Χαμηλά επίπεδα ζήτησης από τους χρήστες χωρίς απότομες μεταβολές (A)
<i>(3) Θεσμικές ρυθμίσεις</i>
<ul style="list-style-type: none"> i) Περιορισμοί στη χρήση ώστε να ανανεώνονται οι πόροι (W, O) ii) Οι κανόνες είναι απλοί και κατανοητοί (B&P) iii) Οι κανόνες πρόσβασης και διαχείρισης έχουν επινοηθεί τοπικά (W, O, B&P) iv) Ευκολία στην επιβολή κανόνων (W, O, B&P) v) Κλιμακούμενες κυρώσεις (W, O) vi) Διαθεσιμότητα χαμηλού κόστους εκδίκασης διαφορών (O) vii) Υποχρέωση λογοδοσίας αυτών που ελέγχουν και άλλων υπευθύνων στους χρήστες (O, B&P)
<i>(4) Εξωτερικό περιβάλλον</i>
<ul style="list-style-type: none"> i) Τεχνολογία αποκλεισμού χαμηλού κόστους (W) ii) Χαμηλά επίπεδα συνάρθρωσης με εξωτερικές αγορές (A) iii) Σταδιακή μεταβολή στη συνάρθρωση με τις εξωτερικές αγορές (A) iv) Το κράτος: <ul style="list-style-type: none"> α) Οι κεντρικές κυβερνήσεις δεν θα πρέπει να υποσκάπτουν την τοπική αυτοδιοίκηση (W, O) β) Υποστηρικτικοί εξωτερικοί θεσμοί που επιβάλλουν κυρώσεις (B&P) γ) Κατάλληλα επίπεδα εξωτερικής βοήθειας για αποζημίωση των χρηστών στις δραστηριότητες προστασίας (B&P) δ) Ιεραρχικά επίπεδα κατοχής δικαιωμάτων χρήσης, παροχής, επιβολής και διακυβέρνησης (O)
W: Wade (1988), O: Ostrom (1990), B&P: Baland & Platteau (1996), A: Agrawal (2001)

Πηγή: προσαρμοσμένο από τους Agrawal (2001: 1659, 2003: 253) και Μπριασούλη (2003: 49)

Παρά τη διαφορετικότητα των περιπτώσεων που εξέτασε η Ostrom, παρατήρησε ότι τα επιτυχημένα παραδείγματα δομών αυτοδιαχείρισης εμφανίζουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία ονόμασε «αρχές σχεδιασμού» (Ostrom, 1990). Περαιτέρω μελέτες (Wade, 1988· Baland και Platteau, 1996· Ostrom κ.ά., 1999· Agrawal, 2001, 2003· Μπριασούλη, 2003· Ostrom 2005· Poteete κ.ά., 2010) έρχονται να επικυρώσουν και να διευρύνουν αυτή τη λίστα των παραγόντων επιτυχίας. Στον Πίνακα 1 παρουσιάζονται συνολικά αυτοί οι παράγοντες όπως έχουν ενοποιηθεί και ταξινομηθεί από τον Agrawal (2001, 2003) και τη Μπριασούλη (2003). Διακρίνουμε πέντε βασικές ομάδες: η πρώτη αφορά τα χαρακτηριστικά των χρηστών, η δεύτερη τα χαρακτηριστικά του πόρου, η τρίτη τη σχέση των χρηστών με τον πόρο, η τέταρτη τις θεσμικές ρυθμίσεις για τη διαχείριση του πόρου, και η πέμπτη τις συνθήκες του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Όπως βλέπουμε, σημαντικοί παράγοντες επιτυχίας αποτελούν: (α) όσον αφορά τους χρήστες, η σταθερότητα, ο μικρός αριθμός, η ομοιογένεια, η αλληλεξάρτηση, και η ύπαρξη στενών σχέσεων, κοινών κοινωνικών προτύπων, εμπειρίας συνεργασίας και κατάλληλης ηγεσίας, (β) όσον αφορά τον πόρο, το περιορισμένο μέγεθος, τα σαφή και σταθερά όρια, και η δυνατότητα πρόβλεψης της διαθέσιμης ποσότητας, (γ) όσον αφορά τη σχέση πόρου και χρηστών, η χωρική εγγύτητα τους και τα υψηλά επίπεδα εξάρτησης των δεύτερων από τον πρώτο, (δ) όσον αφορά τις θεσμικές ρυθμίσεις, η απλότητα, η σαφήνεια και η τοπικότητα των κανόνων, καθώς και το χαμηλό κόστος και η ευελιξία στον έλεγχο και την επιβολή τους, και (ε) όσον αφορά το εξωτερικό περιβάλλον, η ύπαρξη υποστηρικτικών δομών και μηχανισμών, και η θεσμική επικύρωση των τοπικών ρυθμίσεων. Φυσικά, δεν συνεπάγεται απαραίτητως κάθε επιτυχημένη δομή αυτοδιαχείρισης να παρουσιάζει όλους τους παραπάνω παράγοντες στο σύνολό τους. Οι παράγοντες αυτοί αποτελούν απλώς συνθήκες οι οποίες φαίνεται να ευνοούν τη διαμόρφωση μακρόβιων και αποτελεσματικών δομών αυτοδιαχείρισης.

3. ΟΙ ΒΟΣΚΟΤΟΠΟΙ ΩΣ ΚΟΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ

Ένα τυπικό παράδειγμα πόρων οι οποίοι όχι μόνο εντάσσονται στην κατηγορία των κοινών αλλά και αντιμετωπίζουν στις μέρες μας σημαντικά προβλήματα υποβάθμισης, αποτελούν οι βοσκότοποι. Η υποβάθμισή τους οφείλεται στην υπερβόσκηση ή την υποβόσκηση, ενώ σημαντικό ρόλο παίζουν και οι πυρκαγιές οι οποίες προκαλούνται είτε από φυσικά αίτια είτε από τους ίδιους στους κτηνοτρόφους σε μια προσπάθεια ελέγχου και περιορισμού των ανεπιθύμητων φυτικών ειδών. Και οι τρεις αυτοί παράγοντες οδηγούν στην ερημοποίηση και τελικά στην καταστροφή του πόρου και του οικοσυστήματος γενικότερα (Κανδρέλης και Παπαναστάσης, 2006· Τσιώρας κ.ά., 2006).

Φυσικά, σύμφωνα με τη θεωρία, η 'τραγωδία' θα μπορούσε να αποφευχθεί με τη διαμόρφωση και απόδοση αξιόπιστων περιουσιακών δικαιωμάτων στον πόρο. Αλλά αυτό ακριβώς είναι το πρόβλημα στη χώρα μας: η ανυπαρξία ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των γαιών αυτών, το οποίο να αποδίδει αξιόπιστα περιουσιακά δικαιώματα στα ενδιαφερόμενα μέρη (Μακέδος, 2001).

Ο Νόμος 216/1973, «Περί διαχειρίσεως και βελτιώσεως των βοσκοτόπων» (Α` 271), αποτέλεσε την πρώτη σύγχρονη προσπάθεια για τη διαμόρφωση ενός πλαισίου ολοκληρωμένης διαχείρισης των λιβαδιών στην Ελλάδα. Δεν τέθηκε όμως σε ισχύ γιατί μεσολάβησε η μεταπολίτευση και η ψήφιση ενός νέου νόμου (Ν. 1734/1987 «Βοσκότοποι και ρύθμιση ζητημάτων σχετικών με κτηνοτροφική αποκατάσταση και με άλλες παραχωρήσεις καθώς και θεμάτων που αφορούν δασικές εκτάσεις») με παρόμοιες διατάξεις (Καποτάς, 2010). Ωστόσο, ούτε αυτός ο νόμος (Ν. 1734/1987) εφαρμόστηκε ποτέ γιατί κρίθηκε αντισυνταγματικός και ασαφής ως προς το χαρακτήρα των βοσκοτόπων (Μακρής, 2002). Για την ακρίβεια, ο Ν. 1734/1987 αντιμετώπιζε τις εκτάσεις αυτές αποκλειστικά ως τόπους παραγωγής βοσκήσιμης ύλης για τα αγροτικά ζώα, διαφοροποιώντας τες από τις δασικές εκτάσεις και στερώντας τες από την προστασία που χαίρουν οι δεύτερες (Μακέδος, 2001).

Έτσι, λόγω του θεσμικού κενού και της έλλειψης ξεκάθαρων περιουσιακών δικαιωμάτων, οι βοσκότοποι αντιμετωπίζονται στην χώρα μας ως πόροι ανοιχτής πρόσβασης και χρησιμοποιούνται κατά βούληση από τους κτηνοτρόφους της κάθε περιοχής (Παπαναστάσης, 1995· Κανδρέλης και Παπαναστάσης, 2006). Ο κάθε κτηνοτρόφος δηλαδή, δρώντας ορθολογικά και με γνώμονα το ατομικό του συμφέρον, χρησιμοποιεί τον πόρο στο βαθμό και με τον τρόπο που αυτός επιθυμεί χωρίς να λαμβάνει καμία μέριμνα για την προστασία και τη διατήρησή του. Ως αποτέλεσμα ο πόρος υποβαθμίζεται και σταδιακά, αλλά σταθερά, οδηγείται στην καταστροφή και την 'τραγωδία' (Κανδρέλης και Παπαναστάσης, 2006).

Για να αποτραπεί η τραγωδία απαιτείται ένα αποτελεσματικό και λειτουργικό θεσμικό πλαίσιο το οποίο θα σέβεται τις ανάγκες των κτηνοτρόφων και θα προστατεύει τα λιβαδικά και δασικά οικοσυστήματα της περιοχής. Βασικά στοιχεία ενός τέτοιου πλαισίου είναι η απόδοση ξεκάθαρων περιουσιακών δικαιωμάτων στα ενδιαφερόμενα μέρη και η διαμόρφωση μιας κατάλληλης δομής διακυβέρνησης που να διασφαλίζει τον αξιόπιστο έλεγχο και επιβολή των δικαιωμάτων αυτών (Μακέδος, 2001· Κανδρέλης και Παπαναστάσης, 2006). Τέτοιες οργανωμένες κτηνοτροφικές δομές, που ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις για αειφορία και περιβαλλοντική προστασία αλλά συνάμα συνέβαλαν στην ενίσχυση των κοινωνικών σχέσεων και του κοινωνικού κεφαλαίου της κοινότητας, αποτέλεσαν, με επιτυχία στο παρελθόν, τα τσελιγκάτα.

4. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΤΣΕΛΙΓΚΑΤΟΥ

4.1. Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων

Το τσελιγκάτο αποτέλεσε έναν σημαντικό θεσμό οργάνωσης της κτηνοτροφίας με μακρά ιστορία και σημαντική συμβολή στην οικονομία της χώρας (Αρσενίου, 1972· Αικατερινίδης κ.ά., 2002). Η εμφάνισή του τοποθετείται στο δεύτερο μισό της τουρκοκρατίας (τέλη 16ου με αρχές 17ου αιώνα) και συνδέεται με τα προβλήματα της κτηνοτροφίας, και ειδικότερα την έλλειψη εργατικών χεριών, κεφαλαίου και χρηματοδότησης, και τις ανάγκες της εποχής για προστασία και ασφάλεια, ζητήματα που μπορούσαν να αντιμετωπισθούν με συνεργασία και συλλογική δράση (Αρσενίου, 1972· Hatziminaoglou, 2005). Η εξασθένιση του θεσμού ξεκινά ουσιαστικά με την αγροτική μεταρρύθμιση του 1917 και την αποκατάσταση των προσφύγων της μικρασιατικής καταστροφής του 1922, όπου η κατάτμηση και ιδιωτικοποίηση της αγροτικής γης είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους ενοικίασης και τη μείωση των διαθέσιμων βοσκοτόπων (Sivignion, 1992). Αν και η ελληνική πολιτεία παρείχε, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης των τσελιγκάτων, μια σειρά από μέτρα στήριξης (όπως πιστωτικές παροχές), οι ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές μεταβολές και αλλαγές στο παραγωγικό πρότυπο της χώρας (εκβιομηχάνιση, αστικοποίηση, κτλ.) οδήγησαν στη εγκατάλειψη της κτηνοτροφίας και την κατάλυση του θεσμού στα τέλη του '60 (Αρσενίου, 1972· Νιτσιάκος 1995· Τσακανίκα και Ισπικούδης, 2004· Ζουμπουλάκης, 2005· Αρβανιτίδης και Νασιώκα, 2014).

Το τσελιγκάτο αποτελούνταν από μια ομάδα κτηνοτρόφων, οι οποίοι ένωναν το ζωικό τους κεφάλαιο σε ένα πλαίσιο κοινής διαχείρισης που αφορούσε τόσο το συνολικό κοπάδι όσο και τη βοσκήσιμη γη (Αρσενίου, 1972· Νιτσιάκος, 1995· Δαμιανάκος, 2002· Ασδραχάς, 2003). Για να διατηρηθούν οι βοσκότοποι που αποτελούσαν τη βάση της παραγωγικής δομής του τσελιγκάτου, η ομάδα ανέπτυξε μια σειρά αξιόπιστων ρυθμίσεων και κανόνων που διασφάλιζαν την αποτελεσματική χρήση και οικειοποίηση του πόρου. Μελετητές (π.χ. Αρσενίου, 1972· Παπαναστάσης, 2003· Αρβανιτίδης και Νασιώκα, 2014) επισημαίνουν ότι όσο υπήρχε το καθεστώς του τσελιγκάτου δεν είχε σημειωθεί καμιά περίπτωση υποβάθμισης των βοσκοτόπων, αλλά και του οικοσυστήματος γενικότερα.

Βασικός παράγοντας επιτυχίας του θεσμού αποτέλεσε ο μικρός αριθμός και η συνεκτικότητα των μελών του. Το τσελιγκάτο περιελάμβανε τον τσέλιγκα και τρεις ή περισσότερους σμίχτες με τις οικογένειές τους, καθώς και οκτώ με δέκα έμμισθους βοσκούς (Αρσενίου, 1972). Όλοι είχαν σαφείς ρόλους και αρμοδιότητες, ενώ κανένας εκτός της ομάδας δεν είχε δικαίωμα στους πόρους του τσελιγκάτου. Ο τσέλιγκας αποτελούσε την κεφαλή του τσελιγκάτου και το πρόσωπο επικοινωνίας με τον έξω κόσμο. Είχε το γενικό

πρόσταγμα στην οργάνωση και διαχείριση των πόρων αλλά πάντοτε μετά από συζήτηση και σε συμφωνία με τα υπόλοιπα μέλη, τους σμίχτες (Αρσενίου, 1972). Οι αποφάσεις για όλα τα θέματα λαμβάνονταν από κοινού με απλές και συνοπτικές διαδικασίες, αναπτύσσοντας έναν σημαντικό βαθμό ευελιξίας και αλλά ευκολίας στην επιλογή και επιβολή των κανόνων (τόσο σε εσωτερικούς όσο και σε εξωτερικούς παραβάτες). Η ομοιογένεια των μελών του τσελιγκάτου (ίδια εθνικότητα, γλώσσα, θρησκεία, αξίες, πρότυπα, αντιλήψεις, κτλ.) και η ύπαρξη στενών κοινωνικών σχέσεων και συγγενικών δεσμών, συντέλεσε στην ανάπτυξη ενός πλαισίου εμπιστοσύνης, συνεργασίας και αλληλεξάρτησης, που εξασφάλισε την επιβίωση και επιτυχία του θεσμού στην πορεία του χρόνου (Νιτσιάκος, 1995).

Εκτός από το ανθρώπινο και το ζωικό κεφάλαιο, βασικός πόρος του τσελιγκάτου ήταν η βοσκήσιμη γη που κατείχε, η οποία ήταν σαφώς προσδιορισμένη χωρικά και διέθετε συγκεκριμένη βοσκοϊκανότητα. Μέσα από την εμπειρία (πιθανά μετά από συνεχείς δοκιμές και λάθη) το τσελιγκάτο κατάφερε όχι μόνο να προσδιορίσει το βέλτιστο όριο βόσκησης και εκμετάλλευσης των λιβαδιών, αλλά και να θεσπίσει απλούς και κατανοητούς κανόνες που να περιορίζουν την αλόγιστη χρήση, να συντηρήσουν τον πόρο και να διατηρούν τη φέρουσα ικανότητά του (Πετμεζάς, 2003). Για παράδειγμα, το σύνολο των ζώων χωριζόταν σε μικρότερα κοπάδια (π.χ. με βάση την ηλικία, το φύλο, την παραγωγικότητα, κτλ.), τα οποία έβοσκαν σε συγκεκριμένες περιοχές του βοσκοτόπου, ικανές να καλύψουν τις διαφορετικές ανάγκες των ζώων. Επίσης ποτέ δεν επιτρεπόταν η βόσκηση σε μια περιοχή, αν η βλάστηση δεν είχε αναπτυχθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην προκληθούν ανεπανόρθωτες ζημιές στον πόρο (Παπαναστάσης, 2003). Στην ίδια λογική το τσελιγκάτο ανέπτυξε επίσης αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής κυρώσεων (υπό μορφή βίας, πολλές φορές) κατά των παραβατών, τόσο εντός όσο και εκτός της ομάδας (Αρσενίου, 1972).

Το τσελιγκάτο ήταν άμεσα εξαρτημένο από τους βοσκοτόπους που κατείχε, καθώς ο συνολικός αριθμός των ζώων που μπορούσε να διατηρεί, και άρα η συνολική του παραγωγικότητα, ήταν συνάρτηση της ποιότητας και βοσκοϊκανότητας της διαθέσιμης γης. Μεγάλος βαθμός εξάρτησης υπήρχε επίσης μεταξύ των μελών του τσελιγκάτου, λόγω των κοινωνικών (και οικογενειακών) δεσμών που τους ένωναν αλλά και των δυσμενών οικονομικών συνθηκών που καθιστούσαν την έξοδο μια σχετικά δύσκολη απόφαση, τόσο βραχυχρόνια (λόγω της άμεσης εξάρτησης για βιοπορισμό) αλλά και μακροχρόνια (λόγω δυσκολιών εύρεσης άλλης απασχόλησης). Ως αποτέλεσμα το τσελιγκάτο λειτουργούσε σαν μια σχετικά κλειστή και απομονωμένη μονάδα με ελάχιστες σχέσεις με την υπόλοιπη οικονομία. Σε αυτό συντελούσε η αυστηρότητα και απλότητα του τρόπου ζωής, η αυτάρκεια σε βασικά προϊόντα (γάλα, κρέας, μαλλί) και ο μικρός βαθμός συναλλαγών (δυο-τρεις φορές το χρόνο και μόνο από τον τσέλιγκα) για προμήθεια των υπόλοιπων αναγκαίων

αγαθών από τους χωρικούς των γύρω περιοχών (Δαμιανάκος, 2002). Η ομάδα λοιπόν είχε χαμηλό επίπεδο συνάρθρωσης με τις εξωτερικές αγορές και μπορούσε να συνεχίζει να υπάρχει ακόμα και χωρίς την εξωτερική/εθνική οικονομία.

Ένας ακόμα παράγοντας, ο οποίος αποτελεί αναγκαία συνθήκη για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών δομών διακυβέρνησης των κοινών και πληρείται στην περίπτωση του τσελιγκάτου είναι αυτός της επικάλυψης μεταξύ της περιοχής κατοικίας των μελών και της θέσης του πόρου. Συγκεκριμένα οι χρήστες έμεναν σε καλύβες κοντά στους βοσκοτόπους, τις οποίες κατασκεύαζαν οι ίδιοι. Έτσι, κάθε ομάδα συγκροτούσε ένα πραγματικό συνοικισμό σε πλήρη αρμονία με τον πόρο και τη φύση (Αρσενίου, 1972).

4.2. Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς

Ένα από τα πολλά τσελιγκάτα του ελλαδικού χώρου είναι αυτό της Πατουλιάς, από το οποίο η εργασία μας αντλεί πληροφορίες στη συνέχεια. Η περιοχή της Πατουλιάς (ή «Πατλιάς», στην τοπική διάλεκτο) βρίσκεται στο δημοτικό διαμέρισμα Πετροχωρίου του Δήμου Αργιθέας (στο δυτικό άκρο του Νομού Καρδίτσας) και αποτελεί μέρος του κεντρικού ορεινού όγκου των Αγράφων της Νότιας Πίνδου (Σχήμα 1). Η συνολική της έκταση υπολογίζεται στα 15.299,4 εκτάρια (Γκούρλας, 2004). Τα στοιχεία που παραθέτουμε παρακάτω για την οργάνωση και λειτουργία του τσελιγκάτου προκύπτουν από προσωπικές συνεντεύξεις με τους αδελφούς Χρήστο Κίσσα ή παπά-Χρήστο (Κίσσας Χ., 2012) και Βασίλη Κίσσα (Κίσσας Β., 2012) οι οποίοι ήταν από τους τελευταίους που έζησαν το θεσμό ως την κατάλυσή του (δηλ. στην περίοδο 1940-1960). Η δημιουργία του τσελιγκάτου της Πατουλιάς χρονολογείται στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα (πιθανά στα 1870), όταν, σε μια προσπάθεια μείωσης του κόστους και βελτίωσης της παραγωγής, κτηνοτρόφοι από το χωριό Σπυρέλο (το σημερινό Πετροχώρι Αργιθέας) μεταφέρθηκαν στην ορεινότερη περιοχή της Πατουλιάς ή «Πατλιάς» (η οποία προσέφερε υψηλής ποιότητας και ποσότητας βοσκήσιμη ύλη) και δημιούργησαν εκεί τον αντίστοιχο οικισμό (Σχήμα 2). Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς διατηρήθηκε ζωντανό με μικρές αλλαγές και μεταλλάξεις στην πορεία του χρόνου, ως και τη διάλυσή του στα τέλη της δεκαετίας του 1960.

Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια ιδιαίτερη μορφή συνεταιρισμού αποτελούμενη από οικογένειες του Πετροχωρίου τις οποίες συνέδεαν, κατά βάση, συγγενικοί δεσμοί. Ο χαρακτήρας του θεσμού μπορούμε να πούμε ότι ήταν άτυπος, καθώς βασιζόταν σε στενές προσωπικές σχέσεις και ρυθμίσεις, χωρίς να υπάρχει κάποια τυπική αναγνώριση (θεσμοθέτηση) από τη μεριά του κράτους και ένταξή του στο επίσημο δικαίωμα σύστημα. Έτσι, νομικά έγγραφα που να τεκμηριώνουν και να επικυρώνουν το θεσμό δεν υπήρχαν. Ωστόσο, το πλαίσιο ιδιοκτησίας και τα περιουσιακά δικαιώματα ήταν ξεκάθαρα ορισμένα και κατανεμημένα ομοιόμορφα μεταξύ των μελών.

Σχήμα 1. Η θέση του τσελιγκάτου της Πατουλιάς



Πηγή: www.hellogreece.gr, ίδια επεξεργασία.

Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια ιδιαίτερη μορφή συνεταιρισμού αποτελούμενη από οικογένειες του Πετροχωρίου τις οποίες συνέδεαν, κατά βάσει, συγγενικοί δεσμοί. Ο χαρακτήρας του θεσμού μπορούμε να πούμε ότι ήταν άτυπος, καθώς βασιζόταν σε στενές προσωπικές σχέσεις και ρυθμίσεις, χωρίς να υπάρχει κάποια τυπική αναγνώριση (θεσμοθέτηση) από τη μεριά του κράτους και ένταξη του στο επίσημο δικαίωμα σύστημα. Έτσι, νομικά έγγραφα που να τεκμηριώνουν και να επικυρώνουν το θεσμό δεν υπήρχαν. Ωστόσο, το πλαίσιο ιδιοκτησίας και τα περιουσιακά δικαιώματα ήταν ξεκάθαρα ορισμένα και κατανεμημένα ομοιόμορφα μεταξύ των μελών.

Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς αφορούσε μια σχετικά μικρή και κλειστή ομάδα κτηνοτρόφων. Περιλάμβανε δεκαπέντε περίπου οικογένειες με πενήντα περίπου χρήστες, ενώ το μέγεθος της ήταν γενικά σταθερό στο χρόνο. Το δικαίωμα συμμετοχής στο θεσμό

(και χρήσης του εγγείου πόρου) ήταν κατά βάσει κληρονομικό και μεταφερόταν στους απόγονους των μελών, υπό την προϋπόθεση ότι έμεναν στο χωριό και ασκούσαν το κτηνοτροφικό επάγγελμα. Ωστόσο, δεν αποκλειόταν η δυνατότητα συμμετοχής και άλλων ατόμων, τόσο της κοινότητας όσο και ξένων . Για να γίνει αυτό ήταν απαραίτητη η πλήρη απασχόληση του ενδιαφερομένου με την κτηνοτροφία, και επιπροσθέτως στην περίπτωση ξένου, η εγκατάσταση του στο Πετροχώρι και η εγγραφή του στα μητρώα του χωριού. Χρειαζόταν επίσης και η γενική συναίνεση των μελών, η οποία, υπό τους παραπάνω όρους, δινόταν προφορικά χωρίς να υπάρχουν κάποιοι ιδιαίτεροι μηχανισμοί ή διαδικασίες έγκρισης.

Σχήμα 2. Ο οικισμός της Πατουλιάς



Πηγή: Κίσσας Χ. (2012), προσωπική συλλογή

Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια ιδιαίτερη μορφή συνεταιρισμού αποτελούμενη από οικογένειες του Πετροχωρίου τις οποίες συνέδεαν, κατά βάσει, συγγενικοί δεσμοί. Ο χαρακτήρας του θεσμού μπορούμε να πούμε ότι ήταν άτυπος, καθώς βασιζόταν σε στενές προσωπικές σχέσεις και ρυθμίσεις, χωρίς να υπάρχει κάποια τυπική αναγνώριση (θεσμοθέτηση) από τη μεριά του κράτους και ένταξή του στο επίσημο

δικαικό σύστημα. Έτσι, νομικά έγγραφα που να τεκμηριώνουν και να επικυρώνουν το θεσμό δεν υπήρχαν. Ωστόσο, το πλαίσιο ιδιοκτησίας και τα περιουσιακά δικαιώματα ήταν ξεκάθαρα ορισμένα και κατανοητά μορφομεταξύ των μελών.

Το τσελιγκάτο της Πατουλιάς αφορούσε μια σχετικά μικρή και κλειστή ομάδα κτηνοτρόφων. Περιλάμβανε δεκαπέντε περίπου οικογένειες με πενήντα περίπου χρήστες, ενώ το μέγεθος της ήταν γενικά σταθερό στο χρόνο. Το δικαίωμα συμμετοχής στο θεσμό (και χρήσης του εγγείου πόρου) ήταν κατά βάσει κληρονομικό και μεταφερόταν στους απόγονους των μελών, υπό την προϋπόθεση ότι έμεναν στο χωριό και ασκούσαν το κτηνοτροφικό επάγγελμα. Ωστόσο, δεν αποκλειόταν η δυνατότητα συμμετοχής και άλλων ατόμων, τόσο της κοινότητας όσο και ξένων. Για να γίνει αυτό ήταν απαραίτητη η πλήρη απασχόληση του ενδιαφερομένου με την κτηνοτροφία, και επιπροσθέτως στην περίπτωση ξένου, η εγκατάσταση του στο Πετροχώρι και η εγγραφή του στα μητρώα του χωριού. Χρειαζόταν επίσης και η γενική συναίνεση των μελών, η οποία, υπό τους παραπάνω όρους, δινόταν προφορικά χωρίς να υπάρχουν κάποιοι ιδιαίτεροι μηχανισμοί ή διαδικασίες έγκρισης.

Η ομάδα του τσελιγκάτου ήταν όχι μόνο σαφώς προσδιορισμένη αλλά και ιδιαίτερα συμπαγής. Όλοι τους ήταν άνδρες, κάτοικοι Πετροχωρίου, με τοπική καταγωγή, ίδια κοινωνικά χαρακτηριστικά (εθνότητα, φυλή, θρησκεία, κτλ.), κοινά ήθη (κοινωνικές αξίες, πρότυπα και αντιλήψεις), κοινά βιώματα, κοινά συμφέροντα (όλοι τους επαγγελματίες κτηνοτρόφοι) και παρόμοιο επίπεδο μόρφωσης και πλούτου. Υπήρχε λοιπόν ομοιογένεια ταυτοτήτων και ενδιαφερόντων.

Οι συγγενικοί δεσμοί (εξ αίματος και εξ αγχιστείας) και οι μακροχρόνιες και στενές κοινωνικό-οικονομικές σχέσεις των προσώπων του τσελιγκάτου, αλλά και των κατοίκων του χωριού γενικότερα, είχαν ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός ισχυρού κοινωνικού δικτύου που διακρινόταν για τον υψηλό βαθμό εμπιστοσύνης, αλληλεγγύης, αμοιβαιότητας καθώς και αλληλεξάρτησης μεταξύ των μελών του. Τα στοιχεία αυτά ενίσχυαν και ενισχύονταν (αμφίδρομα) από μια σειρά συμπεριφορών συνεργασίας και συλλογικής δράσης που αντανάκλωνταν στα έθιμα και τις συνήθειες της περιοχής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το έθιμο της «σεμπριάς», που αναφερόταν στην από κοινού αξιοποίηση ζώων και προσωπικής εργασίας για την εκτέλεση αλωνιστικών ή καλλιεργητικών εργασιών. Υπήρχαν φυσικά και άλλες εμπειρίες συνεργασίας και αλληλοβοήθειας, όπως στο θέρο, στο μάζεμα του καλαμποκιού ή στην κατασκευή των καλυβών (Χολέβας, 2014).

Ως αρχηγός του τσελιγκάτου οριζόταν αυτός που συνείφερε το μεγαλύτερο αριθμό ζώων στο κοινό κοπάδι, και μπορούσε να αλλάξει μόνο εάν τη θέση διεκδικούσε κάποιο άλλο μέλος με περισσότερα ζώα. Ανεξάρτητα όμως του ποιος ήταν ο αρχηγός, οι αποφάσεις οργάνωσης και διαχείρισης λαμβανόταν από το σύνολο των κτηνοτρόφων που μετείχαν

στην ομάδα. Σπάνια υπήρχαν διαφωνίες, και όταν προέκυπταν αυτές λύνονταν πάντοτε ομαλά, μετά από συζήτηση και αμοιβαίες υποχωρήσεις, έχοντας ως γνώμονα το κοινό καλό και το συλλογικό συμφέρον.

Η έκταση του κοινού βοσκότοπου ανερχόταν σε μερικές χιλιάδες στρέμματα, και τα όριά του καθορίζονται από το φυσικό περιβάλλον (ποτάμια, χαράδρες, βουνοκορφές, δάση, κτλ.) και ήταν σχετικά σταθερά και ξεκάθαρα. Έτσι, το εμβαδόν και τα σύνορα του πόρου δεν μεταβλήθηκαν στο χρόνο, παρά την εντατικοποίηση της γεωργικής δραστηριότητας στις γύρω περιοχές και τις πιέσεις που κατά καιρούς ασκήθηκαν στην Πατουλιά.

Εξαιρετικής σημασίας για τη μακροβιότητα του βοσκότοπου αποτέλεσε το γεγονός ότι οι χρήστες γνώριζαν την ικανότητα βόσκησης και ανανέωσης του πόρου. Αυτή η γνώση είχε τη βάση της στη μακρά διαγενεαλογική εμπειρία του παρελθόντος, όπου οι παλαιότερες γενιές είχαν προσδιορίσει (πιθανότατα σε μια διαδικασία δοκιμής και λάθους) και μεταφέρει στις επόμενες, το άριστο μέγεθος κοπαδιού και το χρονικό διάστημα βόσκησης που μπορεί αειφόρα να υποστηρίξει ο πόρος. Τα όρια αυτά είχαν αποτυπωθεί με τη μορφή εθιμικών κανόνων, οι οποίοι γινόταν σεβαστοί από κάθε νεότερη γενιά του κοινού. Για την Πατουλιά ο βέλτιστος αριθμός ζώων ήταν περί τα χίλια, ενώ η περίοδος βόσκησης διαρκούσε από «...το Μάιο έως το Νοέμβριο το αργότερο», και αφορούσε αποκλειστικά τα ζώα του τσελιγκάτου «...και κανένα άλλο!», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο παπὰ-Χρήστος (Κίσσας Χ., 2012).

Σε κοντινή απόσταση από το βοσκότοπο βρισκόταν ο τόπος κατοικίας της ομάδας, δηλ. οι πέτρινες καλύβες του τσελιγκάτου (κονάκια). Σε αυτές οι άνθρωποι του τσελιγκάτου έμεναν, αυτό-επεξεργάζονταν πρωτογενώς την παραγωγή τους (φτιάχνοντας π.χ. τυρί, βούτυρο, κτλ.) και αποθήκευαν τα προϊόντα τους, ως την ημέρα που θα αναχωρούσαν. Όπως αναφέρθηκε, ο αλπικός βοσκότοπος της Πατουλιάς χρησιμοποιούταν κατά την θερινή περίοδο (από αρχές Μαΐου ως τέλη Οκτωβρίου), ενώ το χειμώνα η ομάδα χωριζόταν και κάθε κτηνοτρόφος κατέβαινε στα πεδινά ενοικιάζοντας εκεί γη ιδιωτικά, για τις ανάγκες του δικού του κοπαδιού.

Η ομάδα του τσελιγκάτου ήταν άμεσα εξαρτημένη από την ύπαρξη και τη βιωσιμότητα του βοσκότοπου. Όπως είπαμε, η Πατουλιά πρόσφερε υψηλής ποιότητας βοσκήσιμη ύλη σε χαμηλό κόστος (μηδενικό ενοίκιο), επιτρέποντας την ανάπτυξη του ζωικού κεφαλαίου και προσφέροντας εργασία και εισοδήματα σε ανθρώπους με περιορισμένες δυνατότητες 'εξόδου' (δηλ. αλλαγής απασχόλησης ή μετανάστευσης). Ως αποτέλεσμα, η αποτελεσματική διαχείριση, η προστασία και η διατήρηση του βοσκότοπου της Πατουλιάς ήταν μονόδρομος (και μάλιστα ζωτικής σημασίας) για τους ανθρώπους του τσελιγκάτου.

Τα βάρη και τα οφέλη από τον κοινό πόρο ήταν ομοιόμορφα και δίκαια καταμερισμένα μεταξύ των μελών του τσελιγκάτου. Ο καταμερισμός των εργασιών και

του παραγόμενου προϊόντος γινόταν αναλογικά με τον αριθμό των ζώων που ο καθένας κτηνοτρόφος συνεισφερε στο κοινό κοπάδι. Για παράδειγμα, κάποιος με δέκα ζώα (από χίλια στο σύνολο) ήταν υποχρεωμένος να αναλάβει το ένα της εκατό (1%) των εργασιών (όπως, άρμεγμα, φύλαξη, κτλ.) και του αναλογούσε το ένα της εκατό (1%) του συνολικού παραγόμενου προϊόντος (κατά βάσει, γάλα), ανεξάρτητα από το αν τα ζώα που το παρήγαγαν ήταν δικά του ή όχι. Έτσι περισσότερες υποχρεώσεις και απολαβές είχαν αυτοί που κατείχαν τα περισσότερα ζώα. Οι εργασίες εκτελούνταν κατά κανόνα από τους ίδιους τους κτηνοτρόφους και τις οικογένειές τους, αν και υπήρχαν περιπτώσεις έμμισθης ανάθεσης εργασιών σε άλλα πρόσωπα, ή ακόμα και περιπτώσεις (όταν υπήρχε μεγάλη ανάγκη) συμμετοχής και παροχής βοήθειας από όλο το χωριό.

Είναι χρήσιμο να αναφέρουμε στο σημείο αυτό τον τρόπο οργάνωσης του κοπαδιού. Το ζωικό κεφάλαιο χωριζόταν σε δύο ομάδες. Τα πιο παραγωγικά ζώα τρέφονταν από την υψηλής ποιότητας βλάστηση του βοσκότοπου της Πατουλιάς, ενώ τα υπόλοιπα βοσκούσαν σε άλλες, χαμηλότερης ποιότητας, εκτάσεις (εκτός Πατουλιάς). Το κτηνοτροφικό κεφάλαιο που μας αφορά εδώ είναι αυτό του βοσκότοπου της Πατουλιάς (δηλ. τα πλέον παραγωγικά ζώα) και το οποίο στην περίοδο 1940-1960 αριθμούσε σταθερά στα χίλια περίπου ζώα.

Οι κανόνες πρόσβασης και χρήσης του βοσκότοπου επινοήθηκαν τοπικά από τους ίδιους τους χρήστες και αποτελούσαν παράδοση των ρυθμίσεων και θεσμών που είχαν κληρονομήσει από τους προγόνους τους. Οι κανόνες αυτοί ήταν απλοί, γνωστοί και κατανοητοί σε όλους και σχετικά εύκολοι στον έλεγχο και την επιβολή τους. Όπως ειπώθηκε, στον πόρο μπορούσαν να βοσκήσουν όχι περισσότερα από χίλια ζώα τα οποία ανήκαν αποκλειστικά στους κτηνοτρόφους του τσελιγκάτου της Πατουλιάς. Ο παπά-Χρήστος (Κίσσας Χ., 2012) αναφέρει χαρακτηριστικά: «Ο βοσκότοπος ήταν δικός μας, του Πετροχωρίου και μόνο· οι συνορίτες μας δεν είχαν κανένα δικαίωμα να μούνε στη στάνη τη δική μας...». Αν κάποιος προσπαθούσε με δόλο να τον οικειοποιηθεί υπήρχαν κυρώσεις από τους ίδιους τους χρήστες αλλά και από εξωτερικούς ρυθμιστές, τους αγροφύλακες. Οι δεύτεροι αστυνόμευαν την περιοχή, και μετά από καταγγελία των χρηστών εξέταζαν την κατάσταση και επέβαλλαν πρόστιμα στους παραβάτες. Ωστόσο, κάποιες φορές η διαδικασία απαιτούσε προσφυγή στα αντίστοιχα αστικά δικαστήρια, και ως εκ τούτου ήταν χρονοβόρα, δαπανηρή, με αμφίβολη έκβαση και με αποτελέσματα που μπορεί να μην ικανοποιούσαν τους ανθρώπους του τσελιγκάτου (π.χ. επιβολή μικρών ποινών ή χαμηλών προστίμων). Έτσι, δεν ήταν λίγες οι φορές που οι χρήστες έπαιρναν τον νόμο στα χέρια τους επιβάλλοντας οι ίδιοι κυρώσεις και τιμωρίες στους παραβάτες. Αυτές κλιμακώνονταν ανάλογα με την σοβαρότητα της κατάστασης σε διάφορες μορφές, όπως, επίπληξη, αποδοκιμασία, χλευασμός, εκφοβισμός, περιθωριοποίηση, ή ακόμα και απειλή ή ανάληψη φυσικής βίας.

Μολαταύτα, πολλές φορές είχαν παρατηρηθεί παραβατικές συμπεριφορές οικειοποίησης του πόρου από κτηνοτρόφους εκτός του τσελιγκάτου. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση λαθραίας βόσκησης στον πόρο στα τέλη του 1960, όπως την περιγράφει ο κυρ-Βασίλης (Κίσσας Β., 2012). Συγκεκριμένα, κτηνοτρόφοι από διπλανό χωριό προσπάθησαν να εκμεταλλευτούν τον βοσκότοπο της Πατουλιάς ενώνοντας μυστικά κατά τις βραδινές ώρες τα ζώα τους με το κοινό κοπάδι του τσελιγκάτου. Όταν τα μέλη της ομάδας το αντιλήφθηκαν υπήρξαν άμεσες αντιδράσεις (βιαιοπραγία κατά των παραβατών), αλλά και επιβολή προστίμου μετά από καταγγελία και επιτόπια έρευνα του αγροφύλακα. Γενικότερα, υπήρχε ισχυρή αστυνόμευση του πόρου από τους ίδιους τους χρήστες (λόγω συχνών παραβιάσεων), και η οποιαδήποτε παραβατική συμπεριφορά αντιμετωπιζόταν άμεσα με χρήση έννομων και άτυπων (κοινωνικών) μηχανισμών αποκλεισμού και επιβολής.

Παραβάσεις, φυσικά, ήταν δυνατόν να γίνουν και από ανθρώπους του χωριού ή από μέλη του τσελιγκάτου. Κάποιος, για παράδειγμα, μπορούσε να αναλάβει ξένα ζώα, τα οποία να προσθέσει στο κοινό κοπάδι εξασφαλίζοντάς τους, έτσι, τροφή υψηλής ποιότητας. Τέτοιες περιπτώσεις, ωστόσο, ήταν ιδιαίτερα σπάνιες, λόγω των στενών δεσμών και σχέσεων σεβασμού και αλληλεγγύης που υπήρχαν στην κοινότητα, αλλά και των σοβαρών συνεπειών που είχε μια τέτοια πράξη, δεδομένου ότι ήταν εύκολα αντιληπτή (μιας και μετρούσαν τα ζώα καθημερινά κατά τη διαδικασία του αρμέγματος) και οι κυρώσεις μπορούσαν εύκολα να επιβληθούν, έχοντας μεγάλο κόστος για τον παραβάτη.

Ως προς τις σχέσεις του με το οικονομικό σύστημα και το εξωτερικό περιβάλλον, το τσελιγκάτο της Πατουλιάς χαρακτηριζόταν από μικρό βαθμό συνάρθρωσης. Αυτό οφειλόταν στη γεωγραφική (χωρική) του απομόνωση, στο λιτό τρόπο ζωής των μελών του και τις περιορισμένες δυνατότητες εξόδου τους, αλλά και στη διατροφική αυτάρκεια της κοινότητας. Όπως είδαμε, αν και το τσελιγκάτο ως δομή οργάνωσης, και ο βοσκότοπος ως κοινό, δεν ήταν νομικά καθορισμένοι θεσμοί, υπήρχαν κρατικοί (εξωτερικοί) μηχανισμοί που ενίσχυαν την αστυνόμευση και επέβαλλαν κυρώσεις τους παραβάτες, προστατεύοντας και διατηρώντας το πόρο. Φυσικά τον πρώτο λόγο τον είχε η ομάδα των χρηστών (οι κτηνοτρόφοι του τσελιγκάτου) που σε ένα πλαίσιο αυτό-οργάνωσης και αυτό-ρύθμισης κατάφεραν να διαχειριστούν αποτελεσματικά τον πόρο και να διασφαλίσουν τη μακροβιότητα του. Έτσι, το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερα επιτυχημένος.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι βοσκότοποι αποτελούν ένα κλασικό παράδειγμα κοινών πόρων, οι οποίοι στις μέρες μας αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα υποβάθμισης και οδηγούνται σταδιακά, αλλά σταθερά, στην καταστροφή, μια κατάσταση που είναι γνωστή ως «η τραγωδία των κοινών». Η αποφυγή της τραγωδίας μπορεί να επιτευχθεί με την απόδοση ξεκάθαρων περιουσιακών δικαιωμάτων στα ενδιαφερόμενα μέρη και τη δημιουργία μιας αξιόπιστης δομής διακυβέρνησης που να καθορίζει κανόνες πρόσβασης και χρήσης, αλλά και μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής των κανόνων αυτών. Τρεις τέτοιες δομές προτάσσει η βιβλιογραφία, την ιδιωτικοποίηση, την κρατικοποίηση και την κοινοτικοποίηση ή αυτοδιαχείριση, με την τελευταία να κερδίζει ολοένα και περισσότερο το ενδιαφέρον των μελετητών. Αυτό οφείλεται τόσο στα συγκριτικά πλεονεκτήματά της (μεγαλύτερη κοινωνική αποδοχή, μικρότερο κόστος εφαρμογής από πλευράς της πολιτείας, ενδυνάμωση του κοινωνικού κεφαλαίου των τοπικών κοινοτήτων), όσο και στην προβολή της, μετά από τη βράβευση της Elinor Ostrom με το Νόμπελ Οικονομικών για την δουλειά της στο αντικείμενο.

Η παρούσα εργασία έρχεται να συνεισφέρει στη βιβλιογραφία αυτή, αναλύοντας τους βοσκότοπους ως κοινούς πόρους και το θεσμό του τσελιγκάτου ως δομή διακυβέρνησης των πόρων αυτών. Ειδικότερα, χρησιμοποιώντας ως βάση τις αρχές επιτυχούς σχεδιασμού της Ostrom, μελετά ποια χαρακτηριστικά του τσελιγκάτου το κατέστησαν έναν ιστορικά πετυχημένο θεσμό αυτοδιαχείρισης και διατήρησης των βοσκότοπων στην Ελλάδα. Για το σκοπό αυτό η εργασία βασίστηκε σε προσωπικές μαρτυρίες ατόμων από το τσελιγκάτο της Πατουλιάς στην Αργιθέα Καρδίτσας, οι οποίοι βίωσαν το θεσμό στα τελευταία είκοσι χρόνια πριν την κατάλυσή του (από το 1940 ως το 1960). Μια σειρά από συμπεράσματα που προέκυψαν χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς.

Βασικό συστατικό της επιτυχίας του τσελιγκάτου της Πατουλιάς αποτέλεσε η ομοιογένεια, η συνοχή και η αλληλεξάρτηση των μελών του. Οι μακροχρόνιοι και στενοί κοινωνικό-οικονομικοί δεσμοί των προσώπων του τσελιγκάτου, αλλά και των κατοίκων του χωριού γενικότερα, σε συνάρτηση με την αδυναμία εξόδου τους, οδήγησαν στη δημιουργία πλούσιου κοινωνικού κεφαλαίου (υψηλός βαθμός εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των ανθρώπων) που επέτρεψε την ανάληψη συλλογικών δράσεων για την αντιμετώπιση ευρύτερων προβλημάτων προς βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

Στην βάση του κοινωνικού αυτού κεφαλαίου, οι «τσέλιγκες» της Πατουλιάς μπόρεσαν να διαμορφώσουν απλές αλλά λειτουργικές ρυθμίσεις (κανόνες, πρότυπα, νόρμες, συνήθειες, συμπεριφορές, κτλ.) που να διασφαλίζουν την αποτελεσματική οικειοποίηση και διαχείριση του κοινού βοσκότοπου και να εγγυώνται τη μακροβιότητά του. Όπως είδαμε, αυτό ήταν ζωτικής σημασίας για την κοινότητα λόγω του υψηλού βαθμού εξάρτησης της από τον πόρο και του περιορισμένου μεγέθους και ικανότητάς του τελευταίου για ανανέωση.

Τέτοιοι θεσμοί δημιουργήθηκαν μέσα από συλλογικές διαδικασίες στην πορεία του χρόνου (αφορούσαν το βέλτιστο αριθμό ζώων και τρόπο κατανομής τους στον βοσκότοπο, αλλά και μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής των ρυθμίσεων αυτών), κληροδοτήθηκαν υπό μορφή εθιμικών κανόνων στις επόμενες γενιές και περιφρουρήθηκαν από τους χρήστες με κάθε διαθέσιμο μέσο (με χρήση κοινωνικών αλλά και έννομων μηχανισμών αστυνόμευσης και επιβολής).

Συνολικά, η μελέτη του θεσμού του τσελιγκάτου αναδεικνύει τις τεράστιες δυνατότητες και ικανότητες μια συμπαγούς ομάδας ή κοινότητας ανθρώπων να ξεπεράσουν τα προβλήματα συλλογικής δράσης και, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, να δημιουργήσουν αξιόπιστες και μακρόβιες δομές αυτό-οργάνωσης και αυτοδιαχείρισης των κοινών τους πόρων. Η διεθνή βιβλιογραφία παραθέτει μια σειρά από αντίστοιχα σύγχρονα παραδείγματα αυτοδιαχείρισης βοσκοτόπων σε μια προσπάθεια κατανόησης των δομών και των μηχανισμών λειτουργίας τους (βλέπε McCabe, 1990· Niamir-Fuller, 1999· Toulmin κ.ά., 2004· Robinson, 2005· Moritz κ.ά., 2013). Σε αυτό το πλαίσιο, ιστορικά παράδειγμα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος αποτελούν το σύστημα αυτοδιαχείρισης των βοσκών του χωριού Torbel της Ελβετίας (Netting, 1981, 1982) αλλά και των βοσκών Gaddis στο Himachal Pradesh της Ινδίας (Chakravarty-Kaul, 1998). Φυσικά, οι θεσμοί που αναπτύχθηκαν στην Πατουλιά ήταν ιδιαίτεροι, αντανakλώντας τις συγκεκριμένες κοινωνικές, πολιτισμικές και οικονομικές συνθήκες της περιοχής και της εποχής. Ως εκ τούτου, αυτοίσoι δύσκολα μπορούν να μεταφτευτούν σε άλλες περιοχές ή να αναπαραχθούν στο χρόνο. Η εμπειρία, όμως, που μας προσφέρουν μπορεί να αποτελέσει μια στέρεη βάση για συζήτηση, ανάλυση, σχεδιασμό και υλοποίηση αντίστοιχων δομών διακυβέρνησης και αυτοδιαχείρισης των κοινών στο σήμερα, με βαθμό επιτυχίας που ξεπερνά τις απλουστευτικές πρακτικές της ιδιωτικοποίησης και της κρατικοποίησης.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αικατερινίδης Γ., Αλεξάκης Ε., Γιατράκου Μ. Ε., Θανόπουλος Γ., Σπαθάρη-Μπεγλίτη Ε. και Τζάκης Δ. (2002) *Δημόσιος και Ιδιωτικός Βίος στην Ελλάδα 2: Οι Νεότεροι Χρόνοι, Ο Νεότερος Λαϊκός Βίος, Τόμος Α'*, Πάτρα: ΕΑΠ.

Αρβανιτίδης Π. και Νασιώκα Φ. (2014) "Το Τσελιγκάτο: Ένας Θεσμός Επιτυχούς Αυτοδιαχείρισης Των Κοινών" *Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 16(64), σελ. 39-55.

Αρσενίου Λ. (1972) *Τα τσελιγκάτα*, Αθήνα

- Ασδραχάς Σ. Ι. (2003) *Ελληνική Οικονομική Ιστορία: ΙΕ' - ΙΘ' Αιώνας*, Τόμος Α', Αθήνα: Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς.
- Γκούρλας Α. (2004) *Διαχειριστική Έκθεση Δημοσίου Δάσους Πετροχωρίου Δροσάτου: Διαχειριστική περίοδος 2005-2014*, Δασαρχείο Μουζακίου.
- Δαμιανάκος Σ. (2002) *Από τον χωρικό στον αγρότη, η Ελληνική αγροτική κοινωνία απέναντι στην παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα: Εξάντας-ΕΚΚΕ.
- Ζουμπουλάκης Μ. (2005) “Θεσμοί και μεταβολές την ελληνική οικονομία” στο Κόλλιας Χ., Ναξάκης Χ. και Χλέτσος Μ. (επ.) *Σύγχρονες προσεγγίσεις της ελληνικής οικονομίας*, Αθήνα: Πατάκης, σελ. 19-66.
- Κανδρέλης Σ. Σ. και Παπαναστάσης Β. Π. (2006) “Υποβάθμιση των λιβαδιών στην Ελλάδα: Η περίπτωση της δυτικής Ηπείρου”, Εργασία που παρουσιάστηκε στο 5ο Πανελλήνιο Λιβαδοπονικό Συνέδριο, Ηράκλειο Κρήτης, 1-3 Νοεμβρίου 2006.
- Καποτάς Π. Σ. (2010) *Οι επιπτώσεις του καθεστώτος χρήσης των λιβαδικών εκτάσεων*, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Δασολογίας και Φυσικού Περιβάλλοντος.
- Κίσσας Β. (2012) Προσωπική συνέντευξη, Ιούνιος 2012
- Κίσσας Χ. (2012) Προσωπική συνέντευξη, Ιούνιος 2012.
- Μακέδος Ι. (2001) “Προβλήματα από την άσκηση της λιβαδοπονίας στο χώρο της Μακεδονίας”, Εργασία που παρουσιάστηκε στο 2ο Πανελλήνιο Λιβαδοπονικό Συνέδριο, Ιωάννινα, 4-6 Οκτωβρίου 2000.
- Μακρής Ι. (2002) *Δασική Νομοθεσία*, 2η έκδοση, Κομοτηνή: Σακκουλάς.
- Μπριασούλη Ε. (2003) “Τα «κοινά»- πόροι συλλογικής ιδιοκτησίας και συλλογικής ευθύνης: έννοιες, προβλήματα και το ζήτημα διαχείρισής τους”, *Αειχώρος*, 2(1), σελ. 36-57.
- Νιτσιάκος Β. (1995) *Οι ορεινές κοινότητες της Βόρειας Πίνδου. Στον απόηχο της μακράς διάρκειας*, Αθήνα: Πλέθρον.
- Παπαναστάσης Β. Π. (1995) “Σχέσεις κτηνοτροφίας και φυσικού περιβάλλοντος στον ορεινό και ημιορεινό χώρο”, Πρακτικά Πανελληνίου Συνεδρίου με τίτλο Κτηνοτροφική Πολιτική – Θέσεις Προσανατολισμού, Ιωάννινα: Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, σελ. 321-331.
- Παπαναστάσης Β. Π. (2003) “Οικολογία και διαχείριση των ψευδαλφικών λιβαδιών”, Εργασία που παρουσιάστηκε στο 3ο Πανελλήνιο Λιβαδοπονικό Συνέδριο, Καρπενήσι, 4-6 Σεπτεμβρίου 2002.
- Πετμεζάς Σ. Δ. (2003) *Η Ελληνική Αγροτική Οικονομία κατά τον 19ο αιώνα: Η περιφερειακή διάσταση*, Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

- Sivignion M. (1992) *Θεσσαλία: γεωγραφική ανάλυση μιας ελληνικής περιφέρειας*, Μτφ. Γιούλη Αναστασοπούλου, Αθήνα: Μορφωτικό Ινστιτούτο Αγροτικής Τράπεζας.
- Τσακανίκα Β. και Ισπικούδης Ι. (2004) “Η ημινομαδική κτηνοτροφία ως κύρια οικονομική δραστηριότητα των Βλάχων της Β. Πίνδου”, Εργασία που παρουσιάστηκε στο 4ο Πανελλήνιο Λιβαδοπονικό Συνέδριο, Βόλος, 10-12 Νοεμβρίου 2004.
- Τσιώρας Π. Α., Μαντζάνας Κ. και Παπαναστάσης Β. Π. (2006) “Κτηνοτροφία και ερημοποίηση στην περιοχή της Μεσογείου”, Εργασία που παρουσιάστηκε στο 5ο Πανελλήνιο Λιβαδοπονικό Συνέδριο, Ηράκλειο Κρήτης, 1-3 Νοεμβρίου 2006.
- Χολέβας Η. Β. (2014) Το Πετροχώρι Αργιθέας (Σπυρέλο): *Μνήμες και ρίζες του χωριού μας*, Βόλος: Επιμορφωτικός Πολιτιστικός Σύλλογος Πετροχωριού Αργιθέας «το Σπυρέλο»

Ξενόγλωσση

- Adhikari B. (2001) Property rights and natural resources: Impact of common property institutions on community-based resource management, Third Annual Global Development Network Conference, Rio de Janeiro, Brazil, 9-12-2001.
- Agrawal A. (2001) “Common property institutions and sustainable governance of resources”, *World Development*, 29(10), pp. 1649-1672.
- Agrawal A. (2003) “Sustainable governance of common-pool resources: Context, methods, and politics”, *Annual Review of Anthropology*, 32, pp. 243-262.
- Baland J. M. και Platteau J. P. (1996) *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?*, Oxford: Clarendon.
- Bollier D. και Helfrich S. (επ.) (2012) *The Wealth of the Commons: A World Beyond Market and State*, Amherst MA: Levellers.
- Chakravarty-Kaul M. (1998) “Transhumance and Customary Pastoral Right in Himachal Pradesh: Claiming the High Pastures for Gaddis”, *Mountain Research and Development*, 18(1), pp. 5-17.
- Coleman J. S. (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 94, pp. S95-S120.
- Dietz T., Ostrom E. και Stern P. C. (2003) “The Struggle to Govern the Commons”, *Science*, 302(5652), pp. 1907-1912
- Ehrenfeld D. W. (1972) *Conserving Life on Earth*, Oxford: Oxford University Press.
- Feeny D., Berkes F., McCay B. και Acheson J. (1990) “The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later”, *Human Ecology*, 18(1), pp. 1-19.
- Grafton R. Q., Squires D. και Fox K. J. (2000) “Private Property and Economic Efficiency: A Study of a Common-Pool Resource”, *Journal of Law and Economics*, 43(2), pp. 679-713

- Hardin G. (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- Hatziminaoglou I. (2005) Epire et Epirotes: Un trajet dans l' espace et le temps, dans les sociétés montagnardes, Animal production and natural resources utilisation in the Mediterranean mountain areas, EAAP publication, No.115.
- Heilbroner R. L. (1974) *An Inquiry into the Human Prospect*, New York: Norton.
- McCabe J. T. (1990) "Turkana Pastoralism: A Case Against the Tragedy of the Commons", *Human Ecology*, 18(1), pp. 81-103.
- Moritz M., Scholte P., Hamilton I. M. και Kari S. (2013) "Open Access, Open Systems: Pastoral Management of Common-Pool Resources in the Chad Basin", *Human Ecology*, 41(3), pp. 351-365.
- Mwangi E. (2007) "Subdividing the Commons: Distributional Conflict in the Transition from Collective to Individual Rights in Kenya's Maasailand", *World Development*, 35(5), pp. 815-834.
- Netting R. M. (1972) "Of Men and Meadows: Strategies of Alpine Land Use", *Anthropological Quarterly*, 45(3), pp. 132-144.
- Netting R. M. (1976) "What Alpine Peasants have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Village", *Human Ecology*, 4(2), pp. 135-146.
- Niamir-Fuller M. (ed.) (1999) *Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance*, London: Intermediate Technology.
- Ophuls W. (1973) "Leviathan or Oblivion" στο Daly H. E. (ed.) *Toward a Steady State Economy*, San Francisco: Freeman, pp. 215-230.
- Ostrom E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ostrom E. (1992) "Community and the Endogenous Solution of Commons Problems", *Journal of Theoretical Politics*, 4(3), pp. 343-351.
- Ostrom E. (1999) "Coping with Tragedies of the Commons", *Annual Review of Political Science*, 2(1), pp. 493-535
- Ostrom E. (2000) "Reformulating the Commons", *Swiss Political Science Review*, 6(1), pp. 29-52.
- Ostrom E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton NJ: Princeton University Press
- Ostrom E. (2006) "The value-added of laboratory experiments for the study of institutions and common-pool resources", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 61(2), pp. 149-163.
- Ostrom E. (2008) "The Challenge of Common-Pool Resources", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(4), pp. 8-20.

- Ostrom E. (2010) “Analyzing Collective Action”, *Agricultural Economics*, 41(S1), pp. 155-166
- Ostrom E. (2014) “Collective action and the evolution of social norms”, *Journal of Natural Resources Policy Research*, 6(4), pp. 235-252.
- Ostrom E., Burger J., Field C., Norgaard R. και Policansky D. (1999) “Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges”, *Science*, 284(5412), pp. 278-282
- Peters P. (1994) *Dividing the Commons: Politics, Policy and Culture in Botswana*, Charlottesville: University Press of Virginia.
- Poteete A., Janssen M. και Ostrom E. (2010) *Working together: Collective action, the commons, and multiple methods in practice*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Poteete A. R. και Ostrom E. (2008) “Fifteen Years of Empirical Research on Collective Action in Natural Resource Management: Struggling to Build Large-N Databases Based on Qualitative Research”, *World Development*, 36(1), pp. 176-195.
- Putnam R. D. (1993) “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *The American Prospect*, 4(13), pp. 35-42.
- Robinson S. (2005) “Pastoralism in the Gorno-Badakhshan Region of Tajikistan”, *Nomadic Peoples*, 9(1-2), pp. 199-206.
- Smith R. J. (1981) “Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife”, *CATO Journal*, 1(2), pp. 439-468.
- Stern P. C., Dietz T. και Ostrom E. (2002) “Research on the Commons: Lessons for Environmental Resource Managers”, *Environmental Practice*, 4(2), pp. 61-64.
- Toulmin C., Hesse C. E. D. και Cotula L. (2004) “Pastoral Commons Sense: Lessons from Recent Developments in Policy, Law and Practice for the Management of Grazing Lands”, *Forests, Trees and Livelihoods*, 14(2-4), pp. 243-262.
- Wade R. (1987) “The Management of Common Property Resources: Collective Action as an Alternative to Privatisation or State Regulation”, *Cambridge Journal of Economics*, 11(2), pp. 95-106
- Wade R. (1988) *Village Republics: Economics Conditions for Collective Action in South India*, Oakland: ICS Press.
- Welch W. P. (1983) “The Political Feasibility of Full Ownership Property Rights: The Cases of Pollution and Fisheries”, *Policy Sciences*, 16(2), pp 165-180.
- Williamson O. E. (1975) *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.
- Williamson O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press

Δικτυακοί τόποι

United Nations Convention to Combat Desertification Article 1 [online] διαθέσιμο από:
<<http://www.unccd.int/convention/text/convention.php#begin> > [πρόσβαση στις
4.3.2014].

*Πασχάλης Αρβανιτίδης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Κοραή 43, Βόλος, 38333
e-mail: [parvanit\(AT\)uth.gr](mailto:parvanit(AT)uth.gr)*

*Φωτεινή Νασιώκα
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Κοραή 43, Βόλος, 38333*

Προς ένα συνεταιριστικό μέλλον: μαθαίνοντας από το Mondragon

Γεώργιος Σταμπουλής

Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Νάκου Παναγιώτα

Μηχανικός Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περίληψη

Η επιτυχημένη εδραίωση του συνεταιριστικού μοντέλου δεν αποτελεί μια ευθύγραμμη διαδικασία. Δεν υπάρχει μια συνταγή επιτυχίας. Για να αξιολογήσουμε τις δυνατότητες του συνεταιριστικού επιχειρηματικού μοντέλου, και τις ατραπούς ώστε να εδραιωθεί και να μετατραπεί στον ηγεμονικό τρόπο παραγωγικής ανάπτυξης, πρέπει να το τοποθετήσουμε στο ιστορικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο. Η ανάπτυξη κρίσιμης μάζας συνεργατικών δραστηριοτήτων, που θα αντέξουν στις ιστορικές προκλήσεις, συναρτάται εδώ με δύο παράγοντες. Από τη μία, τους μηχανισμούς αναπαραγωγής: τη συσσώρευση με συνεταιριστικούς όρους (δηλ. το κεφάλαιο στην υπηρεσία της εργασίας), την εκπαίδευση και την καινοτομία, το ταίριασμα κατανάλωσης και παραγωγής, και την ανάπτυξη συναφούς επιχειρηματικής και διαχειριστικής κουλτούρας. Από την άλλη, με το σύνολο των κοινωνικών παραδειγμάτων και διεργασιών που εμπεδώνουν τη συνεταιριστική προσπάθεια στο χωρικό και κοινωνικό πλαίσιο, σε μια διαλεκτική διαδικασία εξάρτησης διαδρομής, ώστε να γίνουν κομμάτι της ίδιας της τοπικής ταυτότητας, όχι μόνο σε όρους παραγωγικής διαδικασίας, αλλά και σε όσο το δυνατόν περισσότερες πτυχές της κοινωνικής ζωής. Σε αυτό το πλαίσιο, εξετάζουμε την εμπειρία του Mondragon στο ιστορικό και χωρικό πλαίσιο, τη σχέση του με το κοινωνικό κεφάλαιο, το θεσμικό πλαίσιο και το βαθμό τοπικής κοινωνικής ενσωμάτωσής. Τέλος, αποτιμάται η προοπτική βιώσιμης μεταφοράς του μοντέλου εκτός της Χώρας των Βάσκων..

Λέξεις κλειδιά

συνεταιρισμός, εμπέδωση, επιχειρηματικότητα, μετάβαση

Towards a cooperative future: learning from Mondragon

Abstract

The successful consolidation of the cooperative model is far from a linear process. There is no recipe for success. In order to assess the potential of cooperatives and the trails that may lead to its dominance as a mode of economic activity, we need to put it in historical, social and economic context. The development of a critical mass of cooperative activities that will endure the test of history, depends on two sets of factors. First, a set of reproduction mechanisms: capital accumulation on cooperative terms (i.e. capital servicing labour), education and innovation, matching consumption with production and development of managerial and entrepreneurial culture. Second, a set of social instances and processes that embed the cooperative effort in the spatially specific social setting, in a dialectical path-dependent manner, so that it becomes part-and-parcel of local identity, not just in terms of production, but also in as many aspects of civic life as possible. In this context, the history of Mondragon is analyzed in its historical and spatial context, its relationship with the social capital, the institutional framework and the degree of local social embeddedness. Finally, the prospect of successful transfer of the cooperative model beyond the Basque Country is assessed.

Keywords

cooperative, embeddedness, entrepreneurship, transition

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παγκόσμια οικονομική κρίση έχει σήμερα μετασηματιστεί σε συνολικότερη κρίση και εκτείνεται στη διαμόρφωση νέων κοινωνικών, πολιτικών και πολιτισμικών αξιών. Κι ενώ πολλοί ψάχνουν τη λύση της διεξόδου στην πεπατημένη, κάποιοι άλλοι αναζητούν νέες ριζοσπαστικές και βιώσιμες εναλλακτικές εκτός του καπιταλιστικού μοντέλου. Μία από αυτές αναφέρεται στο συνεταιριστικό μοντέλο παραγωγής, το οποίο θεωρείται όχι μόνο ένας ασφαλής και οικονομικά αποδοτικός τρόπος οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και ως ένας προωθητικός μοχλός ανάπτυξης και αναμόρφωσης της κοινωνίας, μέσω των ριζοσπαστικά διαφορετικών αξιών και προτύπων στις οποίες βασίζεται. Παρ' όλα αυτά, αν και τα επιτυχημένα συνεταιριστικά παραδείγματα ανά τον

κόσμο πληθαίνουν, το ερώτημα για το πώς επιτυγχάνεται η μετάβαση σε μια επιτυχημένη συνεταιριστική οικονομία παραμένει.

Λόγω της πολυπλοκότητας που ενυπάρχει στη διαδικασία εδραίωσης ενός επιτυχημένου συνεταιριστικού μοντέλου, δεν υπάρχει μια συγκεκριμένη συνταγή επιτυχίας που μπορούμε να ακολουθήσουμε. Για να μπορέσουμε να αντιληφθούμε τον τρόπο με τον οποίο ένα συνεταιριστικό επιχειρηματικό μοντέλο θα μπορέσει να εδραιωθεί και να μετατραπεί σε ηγεμονικό τρόπο παραγωγής και ανάπτυξης, θα πρέπει να το τοποθετήσουμε στο συγκεκριμένο ιστορικό και κοινωνικό του πλαίσιο. Στη συνέχεια, θα πρέπει να αναλύσουμε τους μηχανισμούς αναπαραγωγής των συνεταιριστικών μοντέλων συμπεριλαμβάνοντας τη συνεταιριστική συσσώρευση, την εκπαίδευση και την καινοτομία, το ταίριασμα κατανάλωσης και παραγωγής, και την ανάπτυξη συναφούς επιχειρηματικής και διοικητικής κουλτούρας. Σημαντική πτυχή για την καλύτερη κατανόηση εδραίωσης ενός τέτοιου μοντέλου αποτελεί ο διαλεκτικός τρόπος εξάρτησης και εξέλιξης των κοινωνικών παραδειγμάτων και διεργασιών που εμποδίζουν τη συνεταιριστική προσπάθεια στο χωρικό και κοινωνικό τους πλαίσιο, έτσι ώστε να μπορέσουν να γίνουν κομμάτι της ίδιας της τοπικής τους ταυτότητας, όχι μόνο σε όρους παραγωγικής διαδικασίας, αλλά και σε όσο το δυνατόν περισσότερες πτυχές της κοινωνικής ζωής.

Σε αυτό το πλαίσιο, παρουσιάζεται η περίπτωση του Mondragon, ως ένα από τα πιο επιτυχημένα συνεταιριστικά παραδείγματα παγκοσμίως, και διερευνάται η προοπτική της βιώσιμης μεταφοράς του έξω από τη Χώρα των Βάσκων.

2. Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΣΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΚΑΠΙΤΑΛΙΣΜΟΥ

Στην ιστορική εξέλιξη του καπιταλισμού, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις 'Βιομηχανικές Επαναστάσεις' που συνετέλεσαν στην εμφάνιση διαφορετικών τρόπων καπιταλιστικής παραγωγής. Κατά τη διάρκεια της πρώτης, το 19ο αιώνα, ο καπιταλισμός χαρακτηρίζεται ως 'Ιδιοκτησιακός Καπιταλισμός', τη θέση του παίρνει στις πρώτες δεκαετίες του 20ου αιώνα ο 'Διευθυντικός Καπιταλισμός' και τις τελευταίες δύο δεκαετίες σήμερα, έχουμε την κυριαρχία του 'Συλλογικού Καπιταλισμού' (όπου ο σχεδιασμένος συντονισμός εκτείνεται πέρα από τα όρια της επιχείρησης, με ενεργό ρόλο του κράτους) (Lazonick, 1991). Σε αυτό το σημείο, η επιχειρηματική οργάνωση εμπλέκεται στην ενσωμάτωση δύο φαινομενικά αντίθετων τροχιών: 'την οργανωτική ολοκλήρωση ενός αριθμού ξεχωριστών εταιριών κάτω από μια κοινή επενδυτική στρατηγική, τη μακροπρόθεσμη ένταξη του προσωπικού της επιχείρησης σε διοικητικό επίπεδο, και τη συνεργασία της πολιτείας στη διαμόρφωση του κοινωνικού περιβάλλοντος έτσι ώστε να μειώνεται η αβεβαιότητα των ιδιωτικών επενδύσεων' (Lazonick, 1991).

Από τον 20ο αιώνα έχουμε την εμφάνιση του προβλήματος εντολέα-εντολοδόχου. Σε γενικές γραμμές, το πρόβλημα προκύπτει όταν ένας ή περισσότερα άτομα, οι εντολείς, προσλαμβάνουν άλλα άτομα, τους εντολοδόχους, για την εκτέλεση κάποιας υπηρεσίας μεταβιβάζοντας τη λήψη αποφάσεων στους πρώτους (Kleiman, 2011). Το πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου ενέχεται σε κάθε συμβόλαιο ή σχέση που χαρακτηρίζεται από ασύμμετρη πληροφορία, ρίσκο και αβεβαιότητα (Fazzari et al, 1988). Ωστόσο, κάποιοι υποστηρίζουν ότι το πρόβλημα μειώνεται με προγραμματισμένο συντονισμό των δραστηριοτήτων των ομάδων που συμμετέχουν σε ιεραρχικά και λειτουργικά τμήματα της εργασίας. Η επιτυχία οφείλεται στην προσωπική συμμετοχή των ατόμων κατά την εκτέλεση της εργασίας που προάγει τον οργανωτικό στόχο, κάτι που μπορεί να επιτευχθεί μέσω κινήτρων στους εργαζόμενους έτσι ώστε να ενδιαφέρονται για τους στόχους της επιχείρησης, δίνοντάς τους ανάλογες αμοιβές για την εργασία τους (και όχι μόνο μέσω μεγάλων μισθών) αλλά και μέσα από την προσφορά μακροπρόθεσμης εργασιακής ασφάλειας και κοινωνικής κινητικότητας μέσα στην επιχείρηση (Lazonick, 1991).

Το συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον με τη ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, οδήγησε στην ανάγκη ενός νέου τρόπου οργάνωσης των επιχειρήσεων, πιο ευέλικτο και καινοτόμο έτσι ώστε να προσαρμόζεται ευκολότερα σ' αυτές τις αλλαγές ενώ ταυτόχρονα να είναι σε θέση συνεισφέρει στην ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας. Μέσα σ' αυτό το τοπίο οι έννοιες της 'πρωτοποριακής επιχειρηματικότητας' (entrepreneurship) και της πρωτοποριακής επιχείρησης (entrepreneurial firm) εμφανίζονται, δίνοντας νέα προοπτική στην επιχειρηματική οργάνωση. Η πρωτοποριακή επιχείρηση (entrepreneurial firm) αναφέρεται σε μικρούς, γρήγορα αναπτυσσόμενους και ευέλικτους οργανισμούς, ευπροσάρμοστους σε δίκτυα. Αυτό το είδος οργανισμού ενδυναμώνεται μέσω χωρικών στοιχείων όπως το κοινωνικό κεφάλαιο, τα κοινωνικά δίκτυα, οι συστάδες (clusters) κοκ. Σημαντικό ρόλο επίσης παίζει και ο βαθμός στον οποίο οι οργανισμοί αυτοί ενσωματώνονται στην τοπική κοινωνία τους.

Παράλληλα όμως με την καπιταλιστική επιχειρηματική οργάνωση, από τον 18ο αιώνα ακόμα, ένας εναλλακτικός τρόπος παραγωγικής διαδικασίας αναπτύσσεται μέσω της εμφάνισης του συνεταιρισμού. Αποτελεί τον τρόπο ώστε να προστατεύονται τα συμφέροντα των λιγότερο ισχυρών μελών της κοινωνίας (εργάτες, καταναλωτές, αγρότες και παραγωγοί). Από τότε μέχρι σήμερα, αυτή η εναλλακτική έχει εξαπλωθεί παγκοσμίως, προωθώντας την ισότητα και τη δημοκρατία στην εργασία και αντιστρέφοντας την εξαρτημένη σχέση εργασίας-κεφαλαίου. Ο συνεταιρισμός μπορεί να θεωρηθεί ένας εναλλακτικός 'μη καπιταλιστικός' τρόπος παραγωγής. Η κριτική διαφοροποίηση μεταξύ συνεταιριστικής και συμβατικής επιχείρησης βρίσκεται στην αναγνώριση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων μέσω της συνεισφοράς σε εργασία και όχι μέσω της συνεισφοράς σε

κεφάλαιο. Στους καπιταλιστικούς οργανισμούς, τον απόλυτο έλεγχο κατέχουν οι εντολείς (μέτοχοι), το κεφάλαιο είναι πρωταρχικό και η εργασία εργαλείο. Στους συνεταιρισμούς αυτοί οι ρόλοι αντιστρέφονται, με την εργασία να γίνεται το πρωταρχικό – τον έλεγχο κατέχουν οι εργαζόμενοι-μέλη – ενώ το κεφάλαιο αποκτά εργαλειακό χαρακτήρα. ‘Αυτή η αντιστροφή των ρόλων έχει τουλάχιστον δύο ζωτικής σημασίας επιπτώσεις’ (Freundlich, 2009). Η πρώτη έγκειται στον δημοκρατικό έλεγχο των μελών, όπου στους πρωτοβάθμιους συνεταιρισμούς τα μέλη έχουν ίσα δικαιώματα ψήφου (ένα μέλος, μία ψήφος) ενώ και οι συνεταιρισμοί ανώτερων επιπέδων οργανώνονται αντίστοιχα με δημοκρατικό τρόπο. Η δεύτερη υπάρχει στην οικονομική συμμετοχή, όπου το κεφάλαιο αποτελεί συνήθως κοινή περιουσία του συνεταιρισμού (ICA, 1995; Freundlich, 2009). Σημαντικός επίσης σ’ αυτού του είδους επιχειρήσεις, είναι ο ρόλος της γνώσης και της εκπαίδευσης των μελών τους, καθώς επίσης και το ενδιαφέρον τους για τη βιώσιμη ανάπτυξη των κοινωνιών τους (ICA, 1995). Ιδιαίτερα οι συνεταιρισμοί έντασης γνώσης, μέσω της εξάπλωσης της γνώσης στην τοπική κοινωνία, συνεισφέρουν ακόμα περισσότερο στη διαμόρφωση του περιβάλλοντός τους και προωθούν την εξάπλωση και ανάπτυξη του συνεταιριστικού μοντέλου.

Σε αυτό το πλαίσιο, το παράδειγμα του Mondragon Corporation αναλύεται ως ο ‘Βασκικός τρόπος παραγωγής’, έτσι ώστε από τη μία να αποκαλυφθούν οι μηχανισμοί και ο τρόπος λειτουργίας που οδήγησαν στην κυριαρχία αυτού του συνεταιριστικού μοντέλου, και από την άλλη να διερευνηθεί η πιθανότητα μιας βιώσιμης μεταφοράς ενός τέτοιου οργανωτικού μοντέλου πέρα από τη Χώρα των Βάσκων.

3. Ο ΟΜΙΛΟΣ MONDRAGON

Το Mondragon είναι ένα από τα πιο επιτυχημένα συνεταιριστικά κινήματα παγκοσμίως. Αποτελείται από ένα δίκτυο βιομηχανικών, αγροτικών και λιανικής πώλησης εταιριών που παράγουν μια σειρά αγαθών από ποδήλατα και σωλήνες χαλκού μέχρι ηλεκτρονικές εργαλειομηχανές και βιομηχανικά ρομπότ (Mondragon, 2010). Απασχολεί περισσότερους από 103,000 εργαζομένους σε περίπου 289 επιχειρήσεις, κυρίως στις Βασκικές περιφέρειες της Ισπανίας και οι μισές σχεδόν είναι συνεταιριστικές (Freundlich, 2009; Mondragon, 2012). Η σημερινή του μορφή προέκυψε μέσω ποικίλων θεσμικών και οργανωτικών αλλαγών. Οι πιο σημαντικές από αυτές παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα.

Καθ' όλη τη σημαντική πορεία του, το Mondragon πέρασε μια σειρά οργανωτικών και θεσμικών μετασηματισμών. Η ανάπτυξη προέκυψε μέσω της οργανωτικής του ενοποίησης σε συντονισμένους όμιλους¹.

Πίνακας 1: Γεγονότα - σταθμοί στην ιστορία του Mondragon

Έτος	Οργανωτικές Αλλαγές	Θεσμικές Αλλαγές
1940s	Κλινική, Επαγγελματική Σχολή (Escuela Profesional), τοπικό αθλητικό πρωτάθλημα	Δίνεται 'φωνή' στα μέλη του εκπαιδευτικού οργανισμού (μέσω ενός νόμου του 19ου αιώνα)
1956	ULGOR πρώτος συνεταιρισμός (5 μαθητές του Arizmendiarrieta)	
1958	San Jose πρώτος καταναλωτικός συνεταιρισμός	
1959	Caja Laboral Popular – δευτεροβάθμιος χρηματοπιστωτικός οργανισμός	
1964	ULARCO – 1ος βιομηχανικός όμιλος	Διοικητικό συμβούλιο (Governing Council), Κεντρικό Κοινωνικό Συμβούλιο (Central Social Council)
1967	Lagun Aro (ασφάλεια και συνταξιοδότηση)	
1968	Escuela Polytecnica Profesional	
1969	Eroski – υβριδικός συνεταιρισμός ¹	
1970s	IKERLAN Ερευνητικό Κέντρο	– Απεργία στην Union Cerrajera – Αύξηση του ρόλου/δύναμης των εργατών-μελών – Μικροσυμβούλια (consejillos)
1980s	Δημιουργία βιομηχανικών τμημάτων αντί γεωγραφικής αναφοράς ώστε να αντιμετωπίσουν την 'Ευρωπαϊκή πρόκληση'	– Συνεταιριστικό Κογκρέσο (Cooperative Congress), Διαρκής Επιτροπή (Standing Committee) – 10 Καταστατικές Αρχές – Κεντρικές δομές για στρατηγικό συντονισμό
1990s	– Mondragon Corporacion Cooperativa (MCC) – Πανεπιστήμιο του Mondragon	Συμφωνίες με μη συνεταιριστικές επιχειρήσεις
2008	μετονομασία MCC σε Mondragon	

Πηγή:

- 1 Μέσω της συγχώνευσης μικρών καταναλωτικών συνεταιρισμών Το Mondragon οργανώνεται σε 4 κλαδικούς όμιλους. Το χρηματοπιστωτικό γκρουπ με κυρίαρχη τη Caja Laboral, παρέχει ρευστότητα. Στον πυρήνα το βιομηχανικό σύμπλεγμα αποτελείται από 11 τμήματα χωρισμένα ανάλογα με το προϊόν και την αγορά. Τέλος, υπάρχει ο όμιλος λιανικού εμπορίου με ναυαρχίδα του τη συνεταιριστική αλυσίδα σούπερ μάρκετ Eroski. (Mondragon, 2012; Zurbarano, 2005; Freundlich et al. 2009)
- 2 Μέσω της συγχώνευσης μικρών καταναλωτικών συνεταιρισμών

Η νέα ενοποιημένη δομή αποδυνάμωσε την αυτονομία των μεμονωμένων συνεταιρισμών που μέχρι τότε συνδέονταν μόνο μέσω των δεσμών τους με την συνεταιριστική τράπεζα Caja Laboral Popular, και μετασχηματίστηκε σε ένα πιο εταιρικό σύστημα διαχείρισης και συντονισμού (Whyte and Whyte, 1991; Cheney, 1999). Ταυτόχρονα, η επιχειρησιακή διαχείριση αντιμετώπισε σημαντικές προκλήσεις. Οι νέες λύσεις παρήγαγαν εκ νέου νέες προκλήσεις και αντιπαραθέσεις σε όλα τα μέτωπα. Οι θεσμικές ρυθμίσεις που εξελίχθηκαν στο σημερινό συνεκτικό σύστημα αξιών και διακυβέρνησης ήταν εξίσου σημαντικές στην οικοδόμηση του ανθεκτικού συστήματος που μελετάμε σήμερα. Η θεσμική εξέλιξη του εγχειρήματος συνδυάστηκε με την εδραίωση της συνεταιριστικής κουλτούρας.

Σχήμα 1: Δομή Mondragon



Πηγή: Επεξεργασία από Freundlich et al., 2009

Η άμεση δημοκρατία στο συνεταιριστικό επίπεδο συνδυάζεται με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία στο στρατηγικό επίπεδο, ενώ συντονισμός και έλεγχος μοιράζονται μεταξύ του Κογκρέσου (που είναι υπεύθυνο για τη συνολική πολιτική), της Διαρκούς Επιτροπής (που αναπτύσσει πολιτική και ελέγχει την επίδοση) και του Γενικού Συμβούλιου (που αποτελεί τον ανώτερο φορέα διοίκησης). Ενδιάμεσα σώματα λειτουργούν στην συνεταιριστική δομή σε επίπεδο ομίλων ανά κλάδο και των τμημάτων τους (Σχήμα 1). Τέλος, πρέπει να τονισθεί ότι πλήρης στήριξη για την ενδυνάμωση, διατήρηση και αναπαραγωγή του μοντέλου παρέχεται μέσω της εκπαίδευσης, των ερευνητικών κέντρων και άλλων οργανισμών, για το σύνολο του συνεταιριστικού δικτύου (Zurbano, 2005).

Πυρήνα του εγχειρήματος αποτελούν οι 10 καταστατικές αρχές του συνεταιριστικού συστήματος του Mondragon όπως αυτές εδραιώθηκαν το 1987, στην πρώτη συνάντηση του Συνεταιριστικού Κογκρέσου (Cheney, 1999). Ανάμεσά τους ξεχωρίζουν η Κυριαρχία της Εργασίας συνοδευόμενη από την Εκπαίδευση, έτσι ώστε να αναπτυχθεί και ενισχυθεί η παραγωγική της δύναμη. Αυτές θωρακίζονται από τις άλλες πέντε αρχές της εσωτερικής φύσης κάθε Συνεταιρισμού: Της Εργαλειακής και Μειωμένης Φύσης του Κεφαλαίου, της Δημοκρατικής Οργάνωσης, της Ανοιχτής Εισόδου, της Συμμετοχής στη Διεύθυνση και της Μισθολογικής Αλληλεγγύης (Mondragon, 2009a). Τέλος έχουμε και τις τρεις αρχές εξωτερικής φύσης του κάθε συνεταιρισμού: Ομάδες συνεργασίας τριών επιπέδων: μεταξύ συνεταιρισμών οργανωμένων σε ομίλους, μεταξύ των συνεταιριστικών ομίλων και μεταξύ του συστήματος του Mondragon και άλλων συνεταιριστικών κινημάτων. Ο Κοινωνικός Μετασχηματισμός μέσω της συνεργασίας και τέλος ο καθολικός χαρακτήρας του εγχειρήματος προωθώντας την συνεργασία και την αλληλεγγύη (Σχήμα 2).

Η δομή μιας μονάδας του Mondragon (Σχήμα 3) βασίζεται στις παραπάνω 10 καταστατικές αρχές. Η γενική συνέλευση των εργαζομένων-μελών έχει την απόλυτη δύναμη στη λήψη όλων των αποφάσεων, όπου ο καθένας έχει μία ψήφο ασχέτως της θέσης που κατέχει στο συνεταιρισμό (Whyte and Whyte, 1991; Kasmir, 1996; Freundlich et al, 2009). Η συνέλευση γίνεται τουλάχιστον μία φορά το χρόνο και εκλέγει το Διοικητικό Συμβούλιο (Governing Council, GC) και τον Πρόεδρό του (President of the Governing Council, PGC) που αντιπροσωπεύει τη Συνέλευση, επιβλέπει την εφαρμογή των αποφάσεων και την απόδοση και συζητά, αναπτύσσει και συστήνει τη στρατηγική. Τα μέλη επίσης εκλέγουν την Ελεγκτική Επιτροπή (Audit Committee) και το Κοινωνικό Συμβούλιο (Social Council) υπεύθυνο για την διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των εργαζομένων-μελών, τη διοίκηση και το Διοικητικό Συμβούλιο (Governing Council), με γενικότερο ρόλο την αντιπροσώπευση της άποψης των εργαζομένων (Freundlich et al, 2009).

Σχήμα 2. Καταστατικές Αρχές Mondragon



Πηγή: Επεξεργασία από Mondragon, 2009b

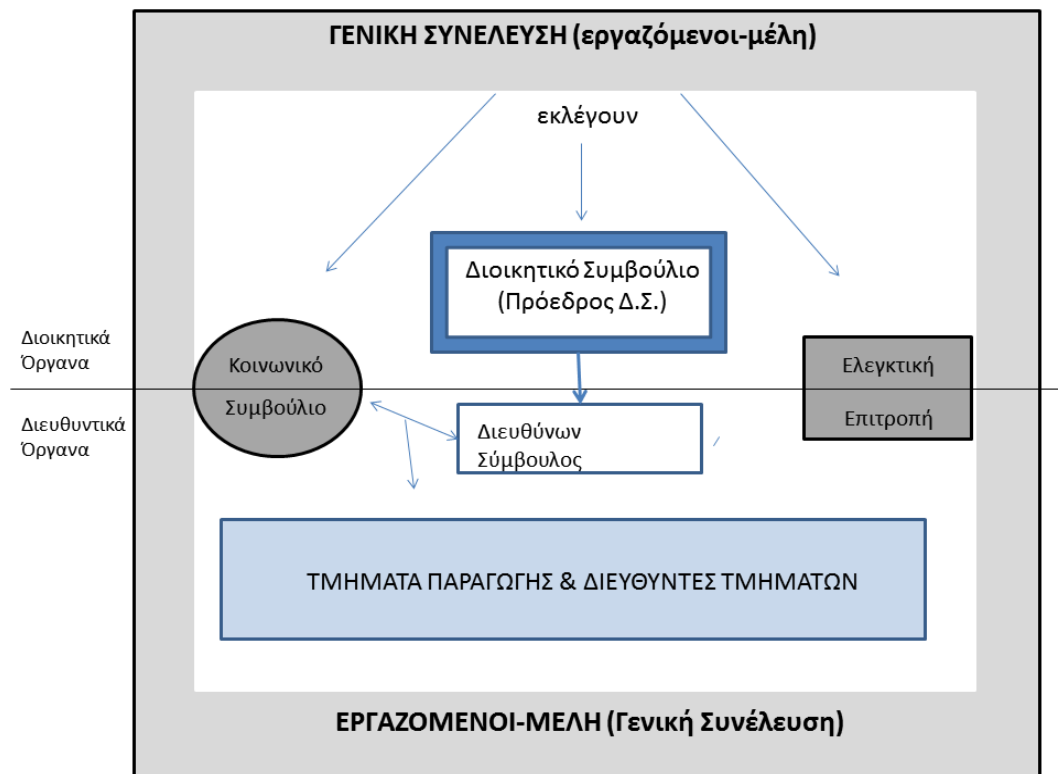
Μέσα στην εξέλιξη του εγχειρήματος, το Mondragon επέλεξε να επεκταθεί στο εξωτερικό μέσω της απόκτησης συμβατικών επιχειρήσεων ή τη δημιουργία θυγατρικών (επίσης μη συνεταιριστικών μονάδων). Αυτή η κατάσταση δημιούργησε ανησυχίες τις τελευταίες δεκαετίες τόσο για τη συνοχή της ταυτότητάς τους, όσο και για τις συνέπειες στην απόδοσή τους. Ως εκ τούτου, αναπτύχθηκε μια πολιτική για τις διεθνείς δραστηριότητες του Mondragon ώστε να καταφέρουν να εμπλέξουν τη συμμετοχή των εργαζομένων σε τρία επίπεδα: στη λήψη αποφάσεων, στο μοίρασμα των κερδών και στην ιδιοκτησία. Ωστόσο,

αυτός ο στόχος δεν έχει επιτευχθεί ακόμα, καθώς σε κάποιες περιπτώσεις ανεστάλη μόλις είχε ξεκινήσει εξαιτίας της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης (Freundlich, 2009).

Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη απόφαση για το κλείσιμο της Fagor Electrodomesticos, που αποτελεί μια μεγάλη πρόκληση για το εγχείρημα καθώς είναι ο πέμπτος μεγαλύτερος κατασκευαστής οικιακών συσκευών στην Ευρώπη, με παγκόσμια παρουσία σε 130 χώρες παγκοσμίως έχοντας 13 εργοστάσια σε Ισπανία, Γαλλία, Πολωνία, Μαρόκο και Κίνα και απασχολεί περίπου 5700 εργαζομένους παγκοσμίως. Εκφράζονται φόβοι για την μη επαρκή απορρόφηση των κραδασμών που προκύπτουν λόγω του μεγέθους της Fagor. Σε ανακοίνωσή του Γενικού Συμβουλίου του Mondragon υποστηρίζεται ότι θα τεθούν σε εφαρμογή όλοι οι μηχανισμοί υποστήριξης που διαθέτουν: ανακατανομές και μετακινήσεις εργαζομένων, πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, προγράμματα κατάρτισης και επανεκπαίδευσης. Επιπλέον πιστεύουν ότι θα μπορέσουν να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας και προβλέπεται ότι οι εργαζόμενοι-μέλη της Fagor θα πληρώνονται το 80% των μισθών τους για 2 χρόνια, από το φορέα κοινωνικής αλληλεγγύης και το φορέα ασφάλισης του Mondragon. Το Γενικό Συμβούλιο δεσμεύτηκε να δημιουργήσει προτάσεις, που θα αξιοποιούν όλα τα τακτικά και έκτακτα κανάλια, ώστε να επιστρατευτούν όλα τα μέσα που συνδέονται με την ανάπτυξη νέων επιχειρήσεων και στο επόμενο Κογκρέσο θα υποβληθούν τα projects που θα χρηματοδοτήσουν αυτές τις δραστηριότητες. Επίσης τους επόμενους μήνες θα συνεργαστούν στενά με την Fagor έτσι ώστε να μπορέσουν να διασφαλίσουν όσο το δυνατόν περισσότερες θέσεις εργασίας στις μονάδες που είναι βιώσιμες (Mondragon, 2013). Την ίδια στιγμή, ένας άλλος όμιλος η Fagor Ederlan προβαίνει στην εξαγορά της Comarth Engineering που αποτελεί τον κύριο κατασκευαστή ηλεκτρικών οχημάτων στην Ισπανία. Η συμφωνία αυτή συμπεριλαμβάνει την ανάπτυξη ενός νέου παραγωγικού σχεδίου στη Χώρα των Βάσκων που αναμένεται να ξεκινήσει στις αρχές του 2014 και θα δημιουργήσει μεσοπρόθεσμα περίπου 70 νέες θέσεις εργασίας (Fagor Ederlan, 2013).

Αυτή η πιο πρόσφατη πρόκληση θα αναδείξει και τη δυνατότητα του Mondragon να ανταπεξέρχεται στις προκλήσεις ευρείας αναδιάρθρωσης με παράλληλη υπεράσπιση της κοινωνικής συνοχής και του οργανωσιακού παραδείγματος. Ενώ πολλοί θα σπεύσουν να αναδείξουν την χρεοκοπία της Fagor Electrodomesticos σε απόδειξη του ανέφικτου του οράματος, η πραγματική δοκιμή έγκειται στο επίπεδο του συνολικού συστήματος που έχει οικοδομηθεί, το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία του εποικοδομήματος που συγκροτούν ένα πλέγμα μηχανισμών αναπαραγωγής (χρηματοδοτικών, εκπαιδευτικών, επιχειρηματικών), ένα ευρύ και πυκνό σύστημα καινοτομίας και θεσμούς κοινωνικής αλληλεγγύης και οικοδόμησης κοινωνικού κεφαλαίου. Στην επόμενη ενότητα περιγράφεται η ιστορική διαδρομή οικοδόμησης της εμπέδωσης του εγχειρήματος στο κοινωνικό, ιστορικό και χωρικό πλαίσιο και της αλληλεπίδρασής του με αυτό.

Σχήμα 3: Εσωτερική δομή μιας συνεταιριστικής μονάδας του Mondragon



Πηγή: Επεξεργασία από Freundlich et al, 2009

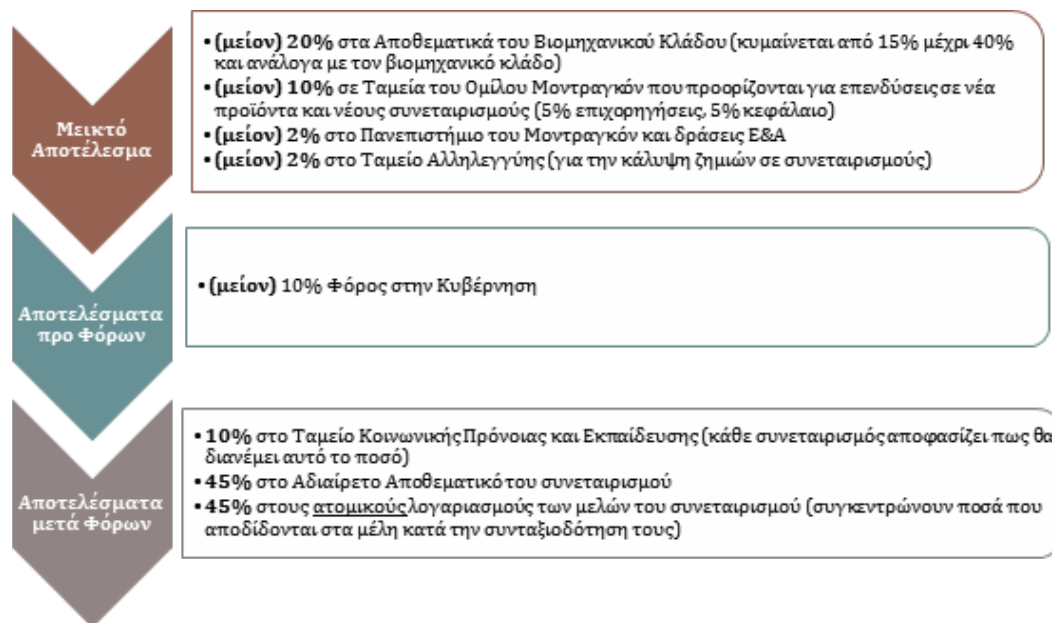
4. ΑΝΑΠΑΡΑΓΩΓΗ ΚΑΙ (ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΗ) ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

Από τα πρώτα κιόλας χρόνια ο Arizmendiarrrieta – εμπνευστής του εγχειρήματος (βλ. παρακάτω) - και οι μαθητές του συνειδητοποίησαν την ανάγκη εδραίωσης μηχανισμών για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας και ανθεκτικότητας της προσπάθειάς τους. Ο καταναλωτικός συνεταιρισμός και η συνεταιριστική τράπεζα ήταν οι πρώτοι που δημιουργήθηκαν ώστε να θωρακίσουν το εγχείρημα. Ο καταναλωτικός συνεταιρισμός βοήθησε στη χρηματική ροή ενώ ταυτόχρονα ομαδοποίησε και ενοποίησε την καταναλωτική δύναμη των αδύναμων ατόμων-μονάδων μετατρέποντάς την σε έναν ισχυρό μοχλό διαπραγμάτευσης. Η συνεταιριστική τράπεζα και οι υπόλοιποι χρηματοπιστωτικοί θεσμοί που ακολούθησαν (ταμείο κοινωνικής ασφάλισης, αναπτυξιακής χρηματοδότησης

κλπ.) προσέφεραν στο εγχείρημα με δύο τρόπους: πρώτον ως πιστωτικοί και οικονομικοί μηχανισμοί διαχείρισης και δεύτερον, ως μηχανισμοί αναπαραγωγής, προάγοντας τη δημιουργία νέων συνεταιρισμών.

Μηχανισμοί υποστήριξης και αναπαραγωγής δημιουργήθηκαν επίσης και για τον κρίσιμο τομέα της γνώσης και της συνεταιριστικής κουλτούρας, που αποτελεί και την καρδιά της δομής του εγχειρήματος. Τα εκπαιδευτικά ιδρύματα σύντομα συμπυκνώθηκαν σε ένα πυκνό δίκτυο με κέντρα έρευνας, τεχνολογίας και ανάπτυξης (E&T&A) σχηματίζοντας ένα σύστημα καινοτομίας, μέρος του συστήματος καινοτομίας της Χώρας των Βάσκων. Εστιάζουν κυρίως στην ικανοποίηση των αναγκών των συνεταιρισμών, απορροφώντας το 5% των εσόδων τους σε E&A. Επίσης σε συνδυασμό με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα αποτελούν μοχλό υποστήριξης για την ανάπτυξη νέων συνεταιρισμών.

Σχήμα 4: Διανομή κερδών του Mondragon



Πηγή: Ροδακινιάς et al, 2012

Τους παραπάνω μηχανισμούς συμπληρώνει ένα σύστημα φορολόγησης και διανομής των κερδών, που συνδυάζει την κοινωνική υπευθυνότητα, την αλληλεγγύη και τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη. Μέσω της αποπληρωμής των φόρων τους, οι συνεταιρισμοί συνεισφέρουν στις τοπικές κοινωνίες, χτίζουν αποθέματα για οικονομική ανάπτυξη, χρηματοδότηση και αλληλεγγύη μεταξύ τους, χρηματοπιστωτική έρευνα, εκπαιδευτικές

δραστηριότητες και συσσώρευση πλούτου, μέρος των οποίων επιστρέφει στους εργαζόμενους-μέλη κατά την έξοδο τους από το συνεταιρισμό (συνταξιοδότηση). Αυτοί οι μηχανισμοί υπηρετούν ως αναπτυξιακά εργαλεία τόσο για τους ήδη υπάρχοντες και τους νέους συνεταιρισμούς όσο και για την οικονομική τους αναδιάρθρωση: σε μια εξαιρετική περίπτωση, το 2011, όταν δύο συνεταιρισμοί σταμάτησαν να λειτουργούν (λόγω της έντονης κρίσης στο βιομηχανικό τους κλάδο), οι μηχανισμοί υποστήριξης λειτούργησαν έτσι ώστε να επιτευχθεί η μετακίνηση των εργαζομένων τους σε άλλους συνεταιρισμούς. Ως αποτέλεσμα από τα 75 μέλη του συνεταιρισμού κανένας δεν έμεινε άνεργος, ενώ ενδεικτικό είναι ότι μέσα στο 2011, 340 εργαζόμενοι-μέλη συνολικά μετακινήθηκαν σε άλλους συνεταιρισμούς.

Η θεσμική διευθέτηση θα ήταν ελλιπής χωρίς ένα ολοκληρωμένο σύνολο διοικητικών σωμάτων, κανόνων και αξιών. Μαζί με την οργανωτική ενοποίηση, το Mondragon ανέπτυξε μία περίπλοκη δομή πολιτικής διακυβέρνησης, συνδυάζοντας την άμεση με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία με κοινωνικό έλεγχο και τη διευκόλυνση και προώθηση του διαλόγου μέσα σε ολόκληρο το δίκτυο. Το Συνεταιριστικό Κογκρέσο μαζί με τη Διαρκή Επιτροπή λειτουργούν ως νομοθετικά όργανα, και το Γενικό Συμβούλιο με τον Πρόεδρό του ως κυβέρνηση. Η οργανωτική συμμετοχική ιεραρχία, η διαδικασία λήψης αποφάσεων, ο έλεγχος και η ανατροφοδότηση διευκολύνονται από το εξισορροπημένο μοίρασμα της εξουσίας και της ευθύνης μεταξύ των αντιπροσωπευτικών οργάνων και των γενικών συνελεύσεων, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή, τη διάδοση της πληροφορίας και την ανοιχτή είσοδο στο εγχείρημα.

Από την αρχή ακόμα η εξέλιξη και εγκαθίδρυση του συνεταιριστικού κινήματος βρίσκει τις ρίζες του στον κοινωνικό ιστό της περιοχής.. Το 1941, την πόλη του Mondragon χαρακτήριζαν υψηλή ανεργία, προβλήματα στέγασης και ένα ξέσπασμα φυματίωσης (Whyte and Whyte, 1991). Αυτήν την περίοδο, ‘την περίοδο της πείνας’ όπως χαρακτηρίστηκε, ένας νεαρός Καθολικός ιερέας, ο πάτερ Arizmendiarrrieta, διορίστηκε στην περιοχή (Kasmir, 1996). Αποτέλεσε τον αρχιτέκτονα του συνεταιριστικού κινήματος του Mondragon. Εκμεταλλευόμενος τις ισχυρές θρησκευτικές πρακτικές της εποχής, πήρε πολλές πρωτοβουλίες, εστιάζοντας στους νέους ανθρώπους (Μπιρλιράκης, 2005). Δημιούργησε έναν κύκλο σπουδών για τα παιδιά των εργατών της Union Carrajera, μία κλινική και ένα τοπικό αθλητικό πρωτάθλημα (Whyte and Whyte, 1991; Μπιρλιράκης, 2005). Η δημιουργία της Επαγγελματικής σχολής Escuela Profesional, πραγματοποιήθηκε μέσω μιας καμπάνιας, όπου οι ενδιαφερόμενοι πολίτες μπορούσαν να τοποθετήσουν ένα κομμάτι χαρτί με τα ονόματά τους και τις διευθύνσεις τους, καθώς και τη διάθεσή τους να προσφέρουν με χρήματα ή προσωπική υπηρεσία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το 15% του ενήλικου πληθυσμού του Mondragon να ανταποκριθεί για τη στήριξη και υλοποίηση

του έργου (Whyte and Whyte, 1991). Από τα πρώτα κιόλας χρόνια, χτίστηκε εμπιστοσύνη μεταξύ του Arizmendiarrrieta και της τοπικής κοινωνίας. Η εμπιστοσύνη έπαιξε επίσης σημαντικό ρόλο στη δημιουργία της Ulgor. Οι πέντε μαθητές εμπιστεύθηκαν ο ένας τον άλλον ότι θα συνείσφερε ο καθένας το προσωπικό του κεφάλαιο, χωρίς να μπορούν να ελέγξουν ο ένας τον άλλον, αφού διατηρούσαν τους λογαριασμούς τους σε διαφορετικές τράπεζες ο καθένας. Επιπροσθέτως, οι ντόπιοι εμπιστεύθηκαν τους 5 νέους, δίνοντάς τους το χρηματικό δάνειο που χρειάζονταν για την ολοκλήρωση της ιδέας τους χωρίς καμιά εγγύηση. Η εμπιστοσύνη των ντόπιων βασίστηκε μόνο στο κύρος του Arizmendiarrrieta και των πέντε μαθητών του, ως τα πρώτα σπουδαγμένα σε πανεπιστημιακό επίπεδο παιδιά εργατοτεχνιτών.

Μια άλλη πτυχή που βοήθησε στη δημιουργία της Ulgor ήταν η αξιοποίηση του κοινωνικού εθίμου *chiquiteo*³, όπου μέσω των άτυπων κοινωνικών δικτύων κατάφεραν να γνωστοποιήσουν τα σχέδιά τους στην κοινότητα. Χρησιμοποίησαν αυτά τα ανεπίσημα κανάλια για να διαδώσουν τη δανειακή τους ανάγκη ώστε να ξεκινήσουν την επιχείρησή τους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, μαζί με την προσωπική τους συνεισφορά, να μαζέψουν 11 εκατομμύρια pesetas (περίπου \$361,604 σε δολάρια του 1955), ιδιαίτερα σημαντικό ποσό για την εποχή (Whyte and Whyte, 1991). Αλλά και σε άλλες περιπτώσεις, οι πρωτοπόροι του Mondragon δεν δίστασαν να εκμεταλλευτούν τόσο τους υπάρχοντες νόμους, όσο και έθιμα της περιοχής: για παράδειγμα, η εδραίωση της Caja Laboral έγινε μέσω της αξιοποίησης του θεσμικού πλαισίου, του *ahorro olmpo*, ενός αποταμιευτικού προγράμματος για τους εργατοτεχνίτες. Το πρόγραμμα αυτό ήταν ιδιαίτερα κρίσιμο για την προσέλκυση αποταμιεύσεων. Συνεπώς, η επιτυχία του Mondragon στηρίχθηκε σε υφιστάμενα στοιχεία του κοινωνικού κεφαλαίου. Αυτά ενδυναμώθηκαν με την αύξηση της αυτοπεποίθησης τους που προέκυψε από και μέσω της συλλογικής τους δράσης. Η δημιουργία της κλινικής, του τοπικού πρωταθλήματος και της επαγγελματικής σχολής αποδείχτηκαν σημαντικές για την εδραίωση της συλλογικής σκέψης και δράσης ενώ ταυτόχρονα βοήθησαν στην οικοδόμηση της συλλογικής αυτονομίας.

Ένα στοιχείο κλειδί στην επιτυχημένη ιστορία του Mondragon εντοπίζεται στο ηγετικό στυλ που προώθησε ο Arizmendiarrrieta. Δεν πρόκειται για κάποιο μεγάλο ρήτορα και υποκινητή των μαζών, αλλά για έναν αποφασισμένο άνθρωπο να κυνηγήσει τους στόχους του, γλυκομίλητο, επιβλητικό και πειστικό σε μονάδες-άτομα και μικρά γκρουπ (Freundlich, 2009). Παρ' όλο που δεν είχε ποτέ θεσμοθετημένη θέση στο Mondragon, είχε πάντα ενεργό ρόλο στο να τους συμβουλεύει, να τους βοηθάει και να τους παρακινεί. Κατάφερε να τους εντάξει στη συλλογική σκέψη και πρακτική, μέσω πλήθους

3 *Chiquiteo*: μετά τη δουλειά οι εργαζόμενοι πηγαίνουν στα 'μπαρ-ταβέρνες', πίνοντας κρασί και συζητώντας με τους θαμώνες και τους μπάρμαν σε κάθε στάση τους (Whyte and Whyte, 1991)

εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, επίσημων και ανεπίσημων, για παιδιά και ενήλικες σε μια σειρά ποικίλων τομέων όπως: θρησκευτικοί, τεχνικοί, πολιτισμικοί και ψυχαγωγικοί (Freundlich, 2009). Αυτό το μοναδικό στυλ ηγεσίας που προώθησε, κινητοποίησε τους ανθρώπους του Mondragon να πάρουν ευθύνες και πρωτοβουλίες ώστε να προάγουν το εγχείρημα.

Ένα ακόμη στοιχείο της επιτυχίας του Mondragon εντοπίζεται στην ικανότητά του να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις που προκύπτουν λόγω της εξάπλωσης και ανάπτυξης του. Η οικονομική ύφεση του 1970 τους ανάγκασε να πάρουν δύσκολες αποφάσεις ώστε να μπορέσουν να προστατέψουν τους συνεταιρισμούς και τους εργαζόμενους-μέλη. Το ξέσπασμα της απεργίας του 1974 ήταν η εκδήλωση της κρίσης ταυτότητάς τους: τα συνεταιριστικά μέλη απέτυχαν να ανταποκριθούν στο διττό τους ρόλο ως εργαζόμενοι-μέλη και αγωνίζονταν να ισορροπήσουν μεταξύ των ευθυνών τους και των λειτουργιών τους. Ήταν επίσης συνέπεια της επιτυχίας του εγχειρήματος, καθώς προσέλκυσε πολλούς που στόχευαν στα οικονομικά οφέλη αλλά δε συμμερίζονταν την συνεταιριστική κουλτούρα και τις συνεταιριστικές αξίες. Η απεργία επίσης ανέδειξε μια τάση αυξανόμενης γραφειοκρατικοποίησης. Ύστερα από μια εξαιρετικά υπομονετική διαδικασία προβληματισμού (10 χρόνων) η λύση δόθηκε μέσω της ενδυνάμωσης των κοινωνικών συμβουλίων, και την εδραίωση μικροσυμβουλίων (τα *comiejillos*) καθώς και μέσω της εκπαίδευσης των μελών στη διοίκηση και στις συνεταιριστικές αξίες.

Άλλος παράγοντας που πρέπει να τονισθεί είναι η ενεργός συμμετοχή σε σχέση με το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον. Τα υψηλά ποσοστά φτώχειας με τη μοναδική κοινωνικο-πολιτισμική ταυτότητα των Βάσκων εγκαθίδρυσε μια κοινωνική και χωρική ιδιαιτερότητα. Οι συνεταιρισμοί του Mondragon προσπάθησαν πολύ ώστε να δημιουργήσουν ένα ολόκληρο πλέγμα που λαμβάνει υπόψη του τις κοινωνικές πτυχές, την εκπαίδευση και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Το εκπαιδευτικό σύστημα προσφέρει πρόσβαση σε όλους, κυρίως μέσω της Alecoop, η οποία δίνει τη δυνατότητα στους σπουδαστές χαμηλότερων κοινωνικών στρωμάτων να συνεχίσουν τις σπουδές τους δουλεύοντας ταυτόχρονα στο συνεταιρισμό (Whyte and Whyte, 1991). Όπως προαναφέρθηκε υπάρχει μια θεσμοθετημένη διαδικασία για κοινωνικά προγράμματα: για παράδειγμα, η Caja Laboral διανέμει ετησίως το 11% των κερδών της στην κοινωνία (Caja Laboral, 2011). Περίπου το 15% αυτού του κονδυλίου προορίζεται για τη δημιουργία και ενίσχυση εργασίας, ενώ ένα άλλο ποσοστό του δίνεται για την προώθηση της πρωτοποριακής επιχειρηματικότητας (entrepreneurialism) με την υποστήριξη δημιουργίας νέων επιχειρήσεων. Είναι ένας τρόπος να δημιουργούν πλούτο και ευημερία προωθώντας ταυτόχρονα το θεσμό του συνεταιρισμού. Επίσης στηρίζουν θεσμούς και πρωτοβουλίες που έχουν στόχο την ενίσχυση της Βασκικής γλώσσας και άλλες πρωτοβουλίες που προωθούν τη Βασκική κουλτούρα (Caja Laboral, 2011).

Σήμερα το Mondragon αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις. Υπάρχει μια ανησυχία για τον κίνδυνο γραφειοκρατικοποίησης και συγκεντροποίησης της εξουσίας, καθώς και διαρκής προβληματισμός για την μισθολογική πολιτική. Η αναλογία μεταξύ του υψηλότερα και του χαμηλότερα αμειβόμενου μέλους αρχικά ξεκίνησε ως 3:1, αλλά καθώς η ιεραρχία εξαπλώθηκε ανήλθε σε 4.5:1, 6:1, 8:1, φτάνοντας σήμερα σχεδόν το 9:1 (από τον πρώτο μισθό του αρχικού μέλους μέχρι τον πρόεδρο του Κυβερνητικού Συμβουλίου). Η κριτική απέναντι στην μισθολογική πολιτική ισχυρίζεται ότι αυτή έρχεται σε αντίθεση με τη συνεταιριστική φιλοσοφία, πλήττει τις εργασιακές σχέσεις και καλλιεργεί την κοινωνικο-οικονομική ανισότητα. Οι υπέρμαχοι από την άλλη, υποστηρίζουν ότι η αναλογία του Mondragon είναι πολύ μικρότερη από τις συμβατικές επιχειρήσεις και επιπλέον προάγει και δίνει κίνητρο στη διοίκηση και τους εργαζόμενους γενικότερα (Freundlich, 2009).

Ωστόσο η μεγαλύτερη πρόκληση εντοπίζεται στην μετατροπή του εκτεταμένου δικτύου θυγατρικών σε συνεταιρισμούς. Πολλοί πιστεύουν ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις του εξωτερικού, αποπροσανατόλισαν το Mondragon από τη συνεταιριστική ιδέα. Υπάρχουν ανησυχίες και αμφιβολίες για τα άνισα δικαιώματα μεταξύ των μελών και των μη μελών καθώς έρχεται σε αντίθεση με τις αρχές και τις αξίες τους. Έτσι, οι πιέσεις οδήγησαν στην απόφαση κοπερατιβοποίησης αυτών των επιχειρήσεων. Η διαμάχη αυτή εμφανίζεται διάφορες στιγμές τις τελευταίες δύο δεκαετίες και τώρα ο συνεταιρισμός Eroski, αναμένεται στα επόμενα χρόνια, να μετατρέψει περίπου 35,000 από τους 50,000 εργαζόμενους του από μη-μέλη σε εργαζόμενους-μέλη (Freundlich, 2009). Η ίδια πρόκληση ενέχεται και στις θυγατρικές, με το θέμα της ταυτότητας να είναι στο επίκεντρο. Από τη μία, το Mondragon χαρακτηρίζεται έντονα από το Βασκικό στοιχείο και υπάρχουν ανησυχίες για το πώς αυτές οι αλλαγές θα επηρεάσουν τις σχέσεις με την Χώρα και την ταυτότητά τους. Από την άλλη, το ίδιο ισχύει και για την άλλη πλευρά. Η μετάβαση σε ένα συνεταιριστικό μοντέλο θα πρέπει να αποδοθεί ως μια διαδικασία δικτύων διαφορετικών και ποικίλων μονάδων με διαφορετικές κοινωνικές, πολιτισμικές και πολιτικές θέσεις οι οποίες αλληλεπιδρούν, μοιράζονται, συζητούν και χτίζουν από κοινού νέα γνώση. Θα πρέπει να κατανοηθούν ως κοινωνικο-γνωστικές κατασκευές (Larrasquet and Dupouy, 2009). Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο είναι ότι η μετατροπή θα πρέπει να ελέγχεται καθώς θα πρέπει να την αντιλαμβανόμαστε ως μια διαδικασία εκμάθησης που απαιτεί πραγματική συνεργασία. Ωστόσο, αυτός ο έλεγχος θα πρέπει να γίνεται κυρίως από αυτόν που λαμβάνει τη 'σοφία', ώστε να διασφαλίσει ότι η διαδικασία μετατροπής είναι συμβατή με τις ανάγκες του εταιρίου, ώστε να είναι σε θέση να αναπτυχθεί (Larrasquet and Dupouy, 2009). Έτσι, η πρόκληση της μεταφοράς του μοντέλου ή το να ακολουθήσει το παράδειγμα του Mondragon εξαρτάται κυρίως από αυτούς που επιλέγουν να υιοθετήσουν ή να εμπνευστούν από το εγχείρημα. Παρ' όλο που αυτή η μετατροπή είναι πολύπλοκη και

θα πάρει πολλά χρόνια για να ολοκληρωθεί, αποτελεί το στοίχημα που θα διαμορφώσει το μελλοντικό χαρακτήρα του Mondragon.

Εκ φύσεως το κίνημα του Mondragon αντιμετωπίζει συνεχόμενες προκλήσεις, έτσι ώστε να μπορέσει να διατηρήσει και να ενδυναμώσει τη συνεταιριστική του φιλοσοφία. Όλα εξαρτώνται από την αφοσίωση των μελών του στις συνεταιριστικές αξίες, καθώς και στο βαθμό που ικανοποιούνται οι προσδοκίες τους. Έτσι, καθώς σήμερα η γενιά που δημιούργησε και ενοποίησε το Mondragon αποσύρεται, το μέλλον του βρίσκεται στα χέρια των νεότερων γενεών (Freundlich, 2009).

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το συνεταιριστικό εγχείρημα του Mondragon αποδεικνύεται ως μία βιώσιμη εναλλακτική απέναντι στην καπιταλιστική επιχειρηματική οργάνωση. Κατάφερε να κερδίσει το στοίχημα του χρόνου και να μετεξελιχθεί σε ένα πολύπλοκο δίκτυο αλληλένδετων επιχειρήσεων, χρηματοπιστωτικών οργανισμών και εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων. Μία εναλλακτική συλλογικότητα, αναδείχτηκε σε έναν ενιαίο κοινωνικο-οικονομικό ιστό. Ανάμεσα στους παράγοντες που οδήγησαν στην ανάδειξη του συνεταιριστικού κινήματος του Mondragon εντοπίσαμε δύο αλληλένδετες τροχιές. Από τη μία πλευρά, η εξέλιξη του Mondragon βασίστηκε στην ανάπτυξη μιας υπερ-δομής (χρηματοπιστωτικής, εκπαιδευτικής, ερευνητικής, πολιτικής και ιδεολογικής) που υπηρετεί την αναπαραγωγή του σε βαθύτερη και ευρύτερη βάση. Από την άλλη πλευρά, η θεσμική του εξέλιξη διαμορφώθηκε από και διαμόρφωσε εκ νέου το κοινωνικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύχθηκε. Η εμπιστοσύνη και τα κοινωνικά έθιμα αποτέλεσαν το θεμέλιο της συλλογικής δράσης και οδήγησαν στην οικονομική ανάπτυξη της Χώρας των Βάσκων. Το Mondragon συνεισφέρει στην περιφερειακή ανάπτυξη, ενδυναμώνει την τοπική ευημερία, ενισχύει και μετασχηματίζει τη Βασκική κουλτούρα και ταυτότητα.

Όλα αυτά τα στοιχεία συμβάλουν ιδιαίτερα στην επιτυχία και τη βιωσιμότητά του και αποτελούν εμπνευστή και οδηγό για νέα συνεταιριστικά κινήματα. Ωστόσο, περαιτέρω έρευνα θα πρέπει διεξαχθεί στο κατά πόσο οι ανεπίσημοι (soft) και οι επίσημοι (hard) θεσμοί της Χώρας των Βάσκων έχουν μετασχηματιστεί ώστε να ενισχύσουν το συνεταιριστικό κίνημα του Mondragon. Επιπλέον έρευνα χρειάζεται για το κατά πόσο το ιδιαίτερο ηγετικό πρότυπο του Don Jose Maria έχει μεταδοθεί ή αναμορφωθεί και αναπαραχθεί μέσα στο εγχείρημα. Οι μελλοντικές συνεταιριστικές προσπάθειες θα αποκαλύψουν περαιτέρω ερωτήματα και προοπτικές για τη βιώσιμη μεταφορά του Mondragon σε άλλες περιοχές έξω από τη Χώρα των Βάσκων.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Μπιρλιράκης Β. (2005) ‘Το κάλεσμα του Μοντραγκόν’, mimeo
- Νάκου Π. & Σταμπούλης Γ. (2011) «Η ανάπτυξη των συνεταιρισμών ως χωρικά ενσωματωμένη επιχειρηματική καινοτομία: Στο παράδειγμα του Mondragon Cooperative Corporation (MCC)», παρουσίαση στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση (ERSA-GR), Μάιος, 2011 Αθήνα
- Ροδακινιάς Π., Σταμπούλης Γ., Σκάγιαννης Π. και Ζυγούρα Α. (2012) “Η Συμβολή της Συνεργατικής Επιχειρηματικότητας στην Αντιμετώπιση της Κρίσης: μαθήματα από το Μοντραγκόν”. Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, σελ. 989-994. Βόλος & Θεσσαλονίκη: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας και Εκδόσεις Γράφημα [CD].

Ξενόγλωσση

- Caja Laboral (2011) ‘Corporate Information’ Mondragon: Calle de Iturriotz, Available at: https://www.cajalaboral.com/clweb/en/quienes_somos.aspx [Accessed: 12 April, 2011]
- Cheney G. (1999) *Values at work: Employee participation meets market pressure at Mondragón*, New York: Cornell University Press
- Fazzari S., Hubbard G. and Peterson B. (1988) ‘Financing constraints and corporate investment’, *Brookings Papers in Economic Activity*, 1 141-195
- Fagor Ederlan (2013) Fagor Ederlan acquires a major stake in the share capital of Comarth Engineering, leading manufacturer of electric goods vehicles nationwide Available at: <http://www.fagorederlan.es/ENGLISH/Press/tabid/228/articleType/ArticleView/articleId/42/language/en-US/Fagor-Ederlan-acquires-a-major-stake-in-the-share-capital-of-Comarth-Engineering-leading-manufacturer-of-electric-goods-vehicles-nationwide.aspx> [Accessed: 19 December, 2012]
- Freundlich F. M. (2009) ‘Generational Perspectives on Employee Ownership: The Relationship between Age and Satisfaction with Cooperative Ownership in Mondragon’ PhD Thesis, Harvard University, Cambridge Massachusetts
- Freundlich F, Grellier H. and Altuna R. (2009) ‘Mondragon: notes on history, scope and structure’, *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 8 (1) 3-12
- ICA (1995) ‘Statement on the Co-operative Identity’, Available at: <http://www.ica.coop/coop/principles.html> [Accessed: 12 October, 2010]

- Kleiman R. T. (2011) 'Agency Theory', Available at: <http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/A-Ar/Agency-Theory.html> [Accessed: 20 May, 2010]
- Larrasquet J. M. and Dupouy A. (2009) 'The Mondragon experience: serving as a source of inspiration for transfer issues', *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 8 (1) 77-84
- Lazonick W. (1991/1993) *Business organisation and the myth of the market economy*, New York: Cambridge University Press
- Mondragon (2009a) 'Corporation' Mondragon: P^o Jose M^a Arizmendiarieta n^o 5, Available at: <http://www.mcc.es/ENG/Frequently-asked-questions/Corporation.aspx> [Accessed: 2 February, 2009]
- Mondragon (2009b) 'The Mondragón Co-operative Experience 1956-2008', Mondragon: P^o Jose M^a Arizmendiarieta n^o 5, Available at: <http://www.mondragon-corporation.com/ENG/Co-operativism/Co-operative-Experience/Year-on-year-Development.aspx> [Accessed: 2 February, 2009]
- Mondragon (2012) Corporate profile 2012, Available at: <http://www.mondragon-corporation.com/language/en-US/ENG/Economic-Data/Corporate-Profile.aspx> [Accessed: 20 December, 2013]
- Mondragon (2013) MONDRAGON's General Council reaches unanimous agreement on the future of Fagor Electrodomésticos, Available at: <http://www.mondragon-corporation.com/eng/mondragons-general-council-reaches-unanimous-agreement-on-the-future-of-fagor-electrodomesticos/> [Accessed: 20 December, 2013]
- Whyte F. W. and Whyte K. W. (1988/1991) *Making Mondragon*, New York: ILR Press
- Zurbano M. (2005) 'Services, networks and territory: The case of MCC in the Basque Country', *The Service Industries Journal*, 25(4) 547-561

Σταμπουλής Γεώργιος
 Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Κοραή 43, Βόλος, ΤΚ 38333,
 e-mail: ystambou(AT)uth.gr

Νάκου Παναγιώτα
 Τρίκαλα, ΤΚ 42100
 e-mail: pannakou(AT)gmail.com

Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης: Κρατική ‘αυτόνομη εμπέδωση’ υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο

Αναστάσιος Χάρδας

Εντεταλμένος Διδασκαλίας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Χριστόφορος Σκαμνάκης

Επίκουρος Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Περίληψη

Το άρθρο επιδιώκει να αναλύσει και να καταγράψει τους τρόπους ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που ανέκυψαν στη χώρα μετά από το ξέσπασμα της κρίσης και την επιβολή των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας το 2010. Το εννοιολογικό πλαίσιο που υιοθετεί είναι αυτό της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ της δραστηριοποίησης των ελληνικών Δήμων στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα που τα περιβάλλουν σε ότι αφορά την κοινωνική πολιτική. Τα συμπεράσματα του άρθρου δεν είναι ενθαρρυντικά αναφορικά με την ικανότητα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να ανταποκριθεί στα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης που έχουν προκύψει σε τοπικό επίπεδο. Οι δομές που δημιουργήθηκαν για αυτό το σκοπό είναι ποσοτικά πολύ λίγες και ποιοτικά λειτουργούν προβληματικά. Το ίδιο ισχύει και για τις δομές κοινωνικής πρόνοιας που προϋπήρχαν της κρίσης. Και στις δύο περιπτώσεις, το σημαντικότερο πρόβλημα που εντοπίζεται στο άρθρο είναι το χρηματοδοτικό, το οποίο επιδρά αρνητικά και στις οργανωτικές ικανότητες των δομών κοινωνικής πρόνοιας. Η λειτουργία των δομών βασίζεται κατά βάση στις χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. η οποία συνυπάρχει με την περιορισμένη δυνατότητα των Δήμων να κινηθούν αυτόνομα σε ότι αφορά τις δημοσιονομικές τους λειτουργίες. Σε αυτούς τους παράγοντες χρειάζεται να συνυπολογιστούν και οι κατακόρυφες μειώσεις που υπέστησαν οι προϋπολογισμοί των Δήμων από το κεντρικό κράτος μετά το 2010.

Λέξεις κλειδιά

κοινωνική πολιτική, δήμοι, Ελλάδα, μέτρα λιτότητας, ΕΣΠΑ, Καλλικράτης

Social policy of the Greek municipalities in times of economic crisis: ‘embedded autonomy’ of local actors in social policy services at the local level

Abstract

This article analyses the ways in which the Greek municipalities have responded to the social policy challenges that the country has been encountering since the outbreak of the economic crisis and the imposition of the austerity measures in 2010. The conceptual framework adopted is that of ‘embedded autonomy’ of the Greek municipalities’ activities in their surrounding socioeconomic environments. The conclusions of the article are not encouraging with respect to the capacity of local government to respond to the phenomena of poverty and social deprivation that have arisen locally. The organisations that have been created with this mandate are limited and face significant operational problems. The same applies to the organisations dealing with social welfare that had already existed before the crisis. In both cases the most significant problem that the article identifies is the lack of sufficient funding, which affects negatively the organisational capacities of social welfare structures. The function of the structures is based primarily upon EU funding, whilst the municipalities have limited autonomy to collect and spend financial resources. In these factors the article adds the problems that have spurred up following the unprecedented cuts of the municipalities’ budgets from the central government since 2010. .

Keywords

social policy, municipalities, Greece, austerity measures, NSRF

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν άρθρο επιχειρεί μια ανάλυση των τρόπων ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που προέκυψαν τα τελευταία πέντε χρόνια στη Ελλάδα, υπό το θεωρητικό πρίσμα της τοπικής ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ (embedded autonomy) των υπό-εθνικών ενοτήτων στους κοινωνικοοικονομικούς χώρους δραστηριοποίησης τους. Η κατακόρυφη σωρευτική πτώση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) κατά περίπου 25% και η ταυτόχρονη άνοδος της ανεργίας σε περίπου 25% για το σύνολο του πληθυσμού και 55% για τους νέους μέχρι 25 ετών επέφεραν τεράστιες αλλαγές στις προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η κοινωνική πολιτική

στη χώρα. Σαν επακόλουθο αυτών των μακροσκοπικών τάσεων, επιμέρους φαινόμενα κοινωνικής αποστέρησης που ήταν σχεδόν ανύπαρκτα στην Ελλάδα πριν το 2010 -τουλάχιστον για τη μεταπολιτευτική εποχή- έκαναν την εμφάνιση τους (Ζαμπραλούκου και Κούση, 2014). Η αύξηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που πλέον αναφέρεται σε μια κατάσταση όπου περίπου το 1/3 του πληθυσμού βρίσκεται σε σχετικό κίνδυνο, υπήρξε κατακόρυφη κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Επίσης, η εξάπλωση των αστέγων αλλά και η αύξηση ανθρώπων που όντας άνεργοι δεν είχαν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη προσέθεσαν σε ένα μίγμα κοινωνικών προκλήσεων που ήταν σχεδόν ανύπαρκτες για τη χώρα πριν το 2010 (Arapoglou and Gounis, 2015).

Παράλληλα, η κατακόρυφη αύξηση των αναγκών κοινωνικής πολιτικής κατέδειξε με τον πιο εύγλωττο τρόπο τα προβληματικά χαρακτηριστικά της συνολικής παρέμβασης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα όπως είχαν καταγραφεί ήδη πριν από την κρίση. Το κυριότερο από αυτά τα χαρακτηριστικά είναι η ταυτόχρονη παρουσία υψηλών δαπανών κοινωνικής πολιτικής - κοντά στον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)- με μειωμένη ανταποδοτικότητα σε όρους μείωσης κοινωνικών ανισοτήτων, φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011). Με άλλα λόγια, το ελληνικό κοινωνικό κράτος δαπανούσε πόρους για κοινωνική πολιτική αλλά αυτοί κατευθύνονταν κατά κύριο λόγο προς την παροχή συντάξεων και ασφαλιστικών εισφορών. Ειδικά οι δομές κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα παρέμειναν σε εμβρυακό (αν όχι ανύπαρκτο) στάδιο, σε μεγάλο βαθμό επειδή οι ανάγκες κοινωνικής πρόνοιας δεν υπήρχαν σε αυτό το βαθμό που προέκυψαν μετά το 2010 ή καλυπτόταν από ευρύτερα οικογενειακά και συγγενικά δίκτυα. Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν στη χώρα επέφεραν σημαντικά πλήγματα σε αυτά τα οικογενειακά δίκτυα υποστήριξης (Paradopoulos and Roumpakis, 2013), με αποτέλεσμα να καταστεί ακόμα πιο έντονη η έλλειψη κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα. Από την άλλη, η παροχή των συντάξεων δεν ακολουθούσε ορθολογικά υποδείγματα αφού οι επαγγελματικές ομάδες με ευνοϊκότερη πρόσβαση και δυνατότητα άσκησης πελατειακών πιέσεων σε κρατικούς φορείς, είχαν τη δυνατότητα να αποσπούν δυσανάλογα ποσά κοινωνικών ασφαλίσεων ή ευνοϊκές ρυθμίσεις με δημοσιονομικό κόστος (Ματσαγγάνης, 2011).

Σε αυτά τα πλαίσια, οι υπό-εθνικές ενότητες και ειδικά οι Δήμοι της χώρας εκλήθησαν να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που αντιμετωπίζει ο τοπικός πληθυσμός. Η εγγύτητα του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στους πιθανούς δικαιούχους δομών κοινωνικής προστασίας, τους κατέστησε δυνητικά σημαντικούς φορείς υποστήριξης πολιτικών κοινωνικής πολιτικής. Παρόλα αυτά, ήδη από την ίδρυση του και μέχρι σήμερα, το ελληνικό κράτος χαρακτηρίζεται από υπερβολικό συγκεντρωτισμό και εξαιρετικά περιορισμένη δυνατότητα αυτονομίας από την πλευρά υποεθνικών φορέων

(Chardas, 2014; Skamnakis and Pantazopoulos, 2015; Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Ειδικά οι Δήμοι, αποτέλεσαν τον πιο ελλειμματικό βαθμό υποεθνικής διοίκησης μιας και οι περιφέρειες έτυχαν κάποιας -περιορισμένης- ισχυροποίησης στα πλαίσια των προγραμμάτων που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ (Hlepas, 2010; Chardas, 2014). Στο πεδίο ειδικά της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, οι Δήμοι χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά περιορισμένη αυτονομία στη συλλογή πόρων που θα μπορούσαν να τους χρησιμοποιήσουν αυτόνομα (Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Χαρακτηριστικό είναι σε αυτό το πλαίσιο το γεγονός ότι οι ελληνικοί Δήμοι δεν διαθέτουν καν τη νομοθετική δυνατότητα να θεσπίσουν τη συλλογή ίδιων πόρων μέσα από τη φορολογία αλλά χρειάζεται να νομοθετήσει το κεντρικό κράτος προς αυτή την κατεύθυνση πρώτα (ο.π.:266)

Το παρόν άρθρο επιδιώκει να αναλύσει την αλληλεπίδραση ανάμεσα στις κοινωνικές ανάγκες που παρουσιάστηκαν σε τοπικό επίπεδο στη χώρα μετά την κρίση και να εντοπίσει την ανταπόκριση των Δήμων σε αυτές. Προκειμένου να επιτύχει αυτή την αναλυτική στόχευση, υιοθετεί ένα εννοιολογικό πλαίσιο που βασίζεται στην έννοια της 'αυτόνομης εμπέδωσης' (embedded autonomy) (Evans, 1995) των λειτουργιών των Δήμων στις περιοχές αναφοράς στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Το άρθρο υποστηρίζει ότι η περιορισμένη ανταπόκριση των ελληνικών δήμων στις προκλήσεις που επήλθαν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής μπορεί να εξηγηθεί επαρκώς μέσα από την ταυτόχρονη εξέταση των κρατικών (σε αυτή την περίπτωση δημοτικών) κρατικών δομών και των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών που επικρατούν στις χωρικές ενότητες όπου πραγματοποιείται η παρέμβαση αλλά και τις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους. Η πλειοψηφία των μελετών που θέτει ανάλογα ερευνητικά ερωτήματα με αυτά που τίθενται στο παρόν άρθρο εξηγούν τις αναλύσεις τους είτε με αναφορά στο χαμηλό βαθμό 'κοινωνικού κεφαλαίου' που εντοπίζονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες ή χωρικές ενότητες της χώρας (Paraskevoropoulos, 2007), είτε με αναφορά στον ελλιπή σχεδιασμό και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα εξαιτίας μιας 'στρεβλής' κρατικής ανάπτυξης και συνεπαγόμενης διοικητικής ανικανότητας (Ladi, 2014). Το παρόν άρθρο επιδιώκει να εισέλθει σε ένα διάλογο με αυτές τις προσεγγίσεις, υιοθετώντας ένα εννοιολογικό πλαίσιο που επισημαίνει ότι οι κρατικές δομές που εφαρμόζουν τις πολιτικές 'εμπεδώνονται' σε συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, με τις οποίες αλληλοεπιδρούν προκειμένου να υλοποιηθούν συγκεκριμένα προγράμματα. Έτσι, οι 'από τα πάνω' κρατικές και διοικητικές συνθήκες του ελληνικού κράτους όπως εκφράζονται σε τοπικό επίπεδο, συναντούν τις 'από τα κάτω' κοινωνικοοικονομικές συνθήκες προκειμένου να επεξηγήσουν τους τρόπους ανταπόκρισης των τοπικών αυτοδιοικήσεων στις ανάγκες κοινωνικής πολιτικής που έχουν προκύψει από το 2010 μέχρι σήμερα.

Το άρθρο χωρίζεται σε πέντε επιπλέον μέρη. Το επόμενο μέρος χωρίζεται σε δύο επιμέρους ενότητες: η πρώτη αναλύει τα βασικότερα εννοιολογικά πλαίσια που έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να αποτυπώσουν το ρόλο των τοπικών αυτοδιοικήσεων στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής και το δεύτερο στοιχειοθετεί το εννοιολογικό πλαίσιο που υιοθετεί το άρθρο προκειμένου να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα που θέτει. Η τρίτη ενότητα αναλύει τα βασικά χαρακτηριστικά της υπό-εθνικής διοίκησης στην Ελλάδα, εστιάζοντας στους θεσμούς πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και εξετάζει τις διαδικασίες εξέλιξης τους από το ξέσπασμα της κρίσης έως σήμερα. Το τέταρτο μέρος αναλύει σε συντομία τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα και κατά βάση εστιάζει στις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να ανταποκριθούν οι ελληνικοί Δήμοι στις ανάγκες κοινωνικής πολιτικής. Το πέμπτο μέρος εφαρμόζει το θεωρητικό πλαίσιο της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ των ελληνικών δομών αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας προκειμένου να αποτυπώσει τα κύρια χαρακτηριστικά εφαρμογής των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Το τελευταίο μέρος συνοψίζει, προσφέρει κάποιες προτάσεις για περαιτέρω έρευνα στην κατεύθυνση της μελέτης του πεδίου της διαμόρφωσης και εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και αναλύει κάποια πιθανά σενάρια αναφορικά με το μέλλον της παρέμβασης των Δήμων σε πολιτικές κοινωνικής φύσης σε περίοδο παρατεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας.

2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1 Αποκέντρωση στα πλαίσια της ΕΕ, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και οι νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις για την αποκέντρωση

Η συζήτηση που αφορά το ενδεδειγμένο εδαφικό πλαίσιο στο οποίο είναι πιο αποτελεσματική και δημοκρατικά συμμετοχική η χάραξη και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής αναπτύχθηκε σε μεγάλο βαθμό κατά τη διάρκεια των τελευταίων 25 χρόνων (Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Η υιοθέτηση των αρχών που διέπουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία το 1989, η προώθηση της αρχής της επικουρικότητας στη λειτουργία της ΕΕ και η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας το 1985, έθεσαν σε νέες βάσεις τα ζητήματα του επαναπροσδιορισμού των χωρικών οντοτήτων στα οποία ένα κράτος πρέπει να παρεμβαίνει. Στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής καθιερώθηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης (partnership principle) η οποία ρυθμίζει τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τα σχετικά προγράμματα, στη βάση της ενδογενούς προσέγγισης. Με βάση την εταιρική σχέση, οι τοπικοί παράγοντες από την κοινωνία πολιτών αλλά και τοπικά ιδιωτικοοικονομικά και επιχειρηματικά συμφέροντα αποτελούν τους φορείς που χρειάζεται να διαμορφώσουν

κανάλια επικοινωνίας με υποεθνικούς κρατικούς φορείς προκειμένου να χαράξουν και να υλοποιήσουν δράσεις που να ανταποκρίνονται στις ειδικές συνθήκες που αντιμετωπίζει η κάθε εδαφική ενότητα.

Η αρχή της επικουρικότητας, από την άλλη, θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και προβλέπει ότι όλες οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να χαράσσονται και να υλοποιούνται στο χαμηλότερο δυνατό εδαφικό επίπεδο, με το κεντρικό κράτος να παρεμβαίνει μόνο σε περιπτώσεις όπου αυτό δεν είναι εφικτό. Με βάση την έμφαση στην 'από τα κάτω' προσέγγιση, οι υποεθνικοί φορείς καλούνται να δημιουργήσουν συμπράξεις με άλλους φορείς του δημοσίου που δραστηριοποιούνται τοπικά, με φορείς που εκπροσωπούν τον τρίτο τομέα ανάμεσα σε κράτος και αγορά αλλά και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Σκοπός είναι η παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών και η επίτευξη οικονομιών κλίμακας σε τοπικό επίπεδο μέσα από την ανάπτυξη δικτύων που θα συνδράμουν στην πιο αποτελεσματική παρέμβαση στα τοπικά προβλήματα. Η συμμετοχή των πολιτών σε αυτά τα πλαίσια καθιστά τις παραγόμενες πολιτικές περισσότερο σχετικές με τις τοπικές ανάγκες, αυξάνει τη δημοκρατική συμμετοχή και την αίσθηση 'ιδιοκτησίας' που έχουν οι κάτοικοι της περιοχής για τα αποτελέσματα που παράγονται μέσα από τις πολιτικές. Τέλος, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας υπογράφηκε το 1985 από όλα τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και θεσπίζει την παροχή σχεδόν πλήρους αυτονομίας στους τοπικούς φορείς τόσο σε ότι αφορά την πολιτική και διοικητική τους δράση όσο και σε ότι αφορά το δικαίωμα τους να συλλέγουν πόρους με τη μορφή τοπικής φορολογίας.

Από την άλλη, η υιοθέτηση νέο-φιλελεύθερων πολιτικών απορρύθμισης του κοινωνικού κράτους σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες (Whyman, Baimbridge and Mullen, 2012) -με προεξάρχουσες τις λεγόμενες Αγγλοσαξονικές οικονομίες- είχε ως συνέπεια την προώθηση μέτρων αποκέντρωσης δημόσιων πολιτικών, διαφορετικής όμως μορφής από τις προηγούμενες. Έτσι, ενώ στην περίπτωση της αρχής της εταιρικής σχέσης, της αρχής της επικουρικότητας και των αρχών που διέπουν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, η έμφαση είναι στην από κοινού παροχή δημόσιων αγαθών από κεντρικές και αποκεντρωμένες διοικήσεις καθώς και από τοπικούς φορείς του τρίτου τομέα και ιδιωτικών επιχειρηματικών και βιομηχανικών συμφερόντων, στην περίπτωση των νέο-φιλελεύθερων πολιτικών οι στοχεύσεις είναι σημαντικά διαφοροποιημένες.

Οι επεξηγηματικοί παράγοντες που χρησιμοποιήθηκαν προκειμένου να δομηθεί το επιχείρημα αναφορικά με την ανάγκη αποκέντρωσης δημόσιων πολιτικών στα πλαίσια των νέο-φιλελεύθερων πολιτικών ήταν ποικίλοι (Kazeron, 2008). Κατά βάση όμως είχαν να κάνουν με μια υποτιθέμενη αναγνώριση ότι το κράτος αντιμετώπιζε δημοσιονομικούς περιορισμούς που δεν υπήρχαν στο παρελθόν, ότι ηλικιακά ο πληθυσμός των χωρών στις οποίες εφαρμόζονταν οι εν λόγω πολιτικές είχε αυξηθεί και ότι νέες ευέλικτες μορφές

παραγωγής άρχισαν να επικρατούν. Σε όλους αυτούς τους παράγοντες, το κεντρικό κράτος χρειάζονταν να ανταπεξέλθει μέσα από την εξωτερική ανάθεση (outsourcing) της υποχρέωσης παραγωγής δημόσιων αγαθών και πολιτικών, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτά τα πλαίσια, η λύση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα εδαφικά επίπεδα, τόσο σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες όσο και στην υποχρέωση χρηματοδότησης τους θεωρήθηκε συμφέρουσα και επικερδής για το κεντρικό κράτος.

Επιπλέον, το επιχείρημα της αποδοτικότητας των δημόσιων πολιτικών χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον αφού θεωρήθηκε ότι μέσα από τις ιδιωτικοποιημένες υπηρεσίες, ο δημότης- καταναλωτής θα ήταν σε θέση να απολαμβάνει φθηνότερες και ποιοτικότερες τοπικές υπηρεσίες (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 8). Παράλληλα με τις κλασικού τύπου ιδιωτικοποιήσεις, αναλήφθηκαν και σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της επιβολής κανόνων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην επιτελική λειτουργία των υποεθνικών κρατικών φορέων. Το ΝΔΜ είναι ένας τρόπος οργάνωσης της λειτουργίας όλων των βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Δεν αποτελεί μια ενιαία σχολή διαμόρφωσης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, καθότι μπορεί πρακτικά να υλοποιείται με διαφορετικούς τρόπους σε διαφορετικές χώρες (Μαρκαντωνάτου, 2011). Ένας από αυτούς τους τρόπους είναι η προώθηση μεθόδων ΝΔΜ βάσει του μοντέλου 'Σμίκρυνση και Αποκέντρωση' (Downsizing and Decentralisation) (ο.π.)

Στα πλαίσια ειδικά της κοινωνικής πολιτικής, η συζήτηση αναφορικά με την αποκέντρωση έλαβε σημαντικές διαστάσεις τόσο πριν από την οικονομική κρίση, όσο και αφού η κρίση κορυφώθηκε. Η κρίση των στεγαστικών δανείων και εν γένει της απορρυθμισμένης λειτουργίας των τραπεζικών ιδρυμάτων αντιμετωπίστηκε ως κρίση δημοσίου χρέους μετά από την εφαρμογή των πακέτων διάσωσης των τραπεζών. Ως συνέπεια, η μείωση των κρατικών δαπανών για κοινωνικές πολιτικές θεωρήθηκε εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για να διορθωθούν τα θεωρούμενα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα (Whyman, Baimbridge and Mullen, 2012). Έτσι, οι χώρες που βρέθηκαν υπό την πίεση των μέτρων λιτότητας που επιβλήθηκαν από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή, αλλά και άλλες χώρες όπου αυτού του τύπου οι μεταρρυθμίσεις βρήκαν πρόσφορο έδαφος για άλλους εσωτερικούς λόγους¹ εφάρμοσαν αυστηρές πολιτικές μείωσης των κοινωνικών δαπανών. Στα πλαίσια αυτά, διατυπώθηκε η ανάγκη και σε αυτές τις χώρες για διαμόρφωση συμπράξεων διαχείρισης τοπικών προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, στις οποίες οι κρατικοί φορείς θα αποτελούσαν έναν μόνο από τους πολλούς δρώντες διαμόρφωσης και χάραξης πολιτικής.

¹ Για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο εφάρμοσε από το 2010 μέχρι το 2016 το πιο βαθύ και εκτενές πρόγραμμα μείωσης των κοινωνικών δαπανών που έχει εφαρμοστεί στην Ευρώπη χωρίς να είναι ενταγμένη σε κάποιο πρόγραμμα 'διάσωσης' από τους υπερεθνικούς θεσμούς που αναφέρονται στο κείμενο

Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, επαγγελματικές οργανώσεις, εκπρόσωποι φορέων από ειδικές ομάδες πληθυσμού και συναφείς φορείς θα συνέπρατταν προκειμένου να εφαρμόσουν δράσεις κοινωνικής πολιτικής χωρίς να υπάρχουν προκαθορισμένα δίκτυα ιεραρχίας ανάμεσα στους φορείς. Επίσης από χωρικής άποψης οι περιοχές όπου θα εφαρμόζονταν οι σχετικές πολιτικές δεν ανταποκρίνονταν υποχρεωτικά σε επίσημα καθορισμένες περιοχές (Δήμους, Περιφέρειες κτλ.) αλλά σε όποια χωρική μονάδα κατάφερνε να ανταπεξέλθει στις ρυθμιστικές απαιτήσεις των σχετικών προγραμμάτων. Το κυριότερο όμως στοιχείο αυτής της εξέλιξης είναι ότι οι χρηματοδοτικές ανάγκες λειτουργίας αυτών των οργανισμών δεν θα ανήκαν πλέον εξολοκλήρου ή και καθόλου στο κράτος. Οι οργανώσεις αυτές θα χρειάζεται να δρουν αυτόνομα προκειμένου να εντοπίζουν πιθανές εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης, είτε από προγράμματα της ΕΕ είτε από αυτοχρηματοδότηση μέσω χορηγιών.

2.2. Η έννοια της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ του τοπικού κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο στα πλαίσια άσκησης κοινωνικής πολιτικής

Τόσο στην περίπτωση των πολιτικών που προωθήθηκαν από την Ε.Ε. στα πλαίσια της αρχής της εταιρικής σχέσης της Πολιτικής Συνοχής και της αρχής της επικουρικότητας, την περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, όσο και στην περίπτωση της πλήρους (μέσω ιδιωτικοποιήσεων) ή μερικής (μέσω της επιβολής κανόνων ΝΔΜ) απορρύθμισης των φορέων χρηματοδότησης και υλοποίησης δράσεων κοινωνικής πολιτικής, αγνοήθηκαν κάποιες παράμετροι που καθορίζουν την έκβαση αυτών των εγχειρημάτων. Η υπόθεση που γίνεται και στα δύο αυτά εννοιολογικά πλαίσια είναι ότι αφενός μεν οι κρατικές ικανότητες και δυνατότητες σε όλες τις χώρες έχουν αναπτυχθεί σε ένα χρονικό και ιστορικό κενό και αφετέρου ότι οι κοινωνικοοικονομικοί φορείς που καλούνται να αναλάβουν το φορτίο υλοποίησης μέτρων κοινωνικής πολιτικής έχουν αναπτυχθεί αυτόνομα από πολιτικούς και ιστορικούς παράγοντες.

Παρόλα αυτά, έχει γίνει αποδεκτό από τη συγκριτική προσέγγιση τόσο της πολιτικής οικονομίας (Hall and Soskice, 2001) όσο και των μοντέλων κοινωνικού κράτους (Esping- Andersen, 1990) ότι κράτος, κοινωνία και οικονομία αναπτύσσονται σε συνεχή αλληλουχία, αντιστοιχία και αλληλεπίδραση. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες προσεγγίσεις αποτυπώνουν πολύ μεγάλες διαφορές ανάμεσα στους τρόπους με τους οποίους οι εθνικές πολιτικές οικονομίες εξελίσσονται μακροσκοπικά. Για αυτούς τους λόγους το άρθρο προτείνει μια εναλλακτική προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη τις θεσμικές ιδιαιτερότητες της χώρας αναφοράς. Προσεγγίζει την ανάλυση των δράσεων κοινωνικής πολιτικής που

υλοποιούνται από τους Δήμους στην Ελλάδα με βάση την προσέγγιση της ‘εμπεδωμένης αυτονομίας’ των συνεργειών ανάμεσα σε κράτος, οικονομία και κοινωνία στην Ελλάδα.

Η προσέγγιση αυτή αναπτύχθηκε στα πλαίσια της συγκριτικής πολιτικής οικονομίας της ανάπτυξης από τον Evans το 1995 (Evans, 1995) και εξελίχθηκε με περαιτέρω δημοσίευση το 1996 (Evans, 1996). Ο Evans ανέπτυξε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο στα πλαίσια της συζήτησης του ‘αναπτυξιακού κράτους’ (developmental state) και σε σχέση με τη μεταβολή των συντελεστών παραγωγής σε λειτουργίες που προσέφεραν αναπτυξιακά αποτελέσματα μέσα από κρατικές αναπτυξιακές στρατηγικές σε συγκεκριμένες χώρες (τη Βραζιλία αλλά κυρίως χώρες της Ανατολικής Ασίας)². Το βασικό επιχείρημα του Evans ήταν ότι η ανάπτυξη δεν προέρχεται ούτε ως μια ‘φυσιολογική’ διαδικασία ακολουθώντας πολιτικές απορρύθμισης όπως θεωρούν οι νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις περί ανάπτυξης αλλά ούτε αποκλειστικά μέσα από τις ‘από τα πάνω ενέργειες του κράτους’. Αντίθετα, χρειάζεται το κράτος να έχει ένα βαθμό αυτονομίας στα πλαίσια άσκησης της αναπτυξιακής πολιτικής (autonomy) από τους επιχειρηματικούς ή άλλους φορείς που θα συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη. Χρειάζεται όμως ταυτόχρονα να είναι επαρκώς ‘εμπεδωμένο’ (embedded) στις αλληλεπιδράσεις του με τους ίδιους φορείς προκειμένου να μπορεί να ασκεί συντονιστικό ρόλο στη διάχυση της πληροφορίας ώστε να επέλθει ανάπτυξη. Στο συγκεκριμένο άρθρο δεν μας απασχολεί προφανώς η αναπτυξιακή πολιτική του ελληνικού κράτους αλλά ενδιαφερόμαστε για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, δεν εστιάζουμε στις εσωτερικές ικανότητες του ελληνικού κράτους να προωθήσει δράσεις κοινωνικής πολιτικής αλλά στους εξωτερικούς δεσμούς που αναπτύσσει το ελληνικό κράτος με υποεθνικούς κρατικούς φορείς, τοπικούς εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και τοπικά επιχειρηματικά- βιομηχανικά συμφέροντα.

Με βάση αυτές τις μεθοδολογικές παραδοχές, ένα κράτος χαρακτηρίζεται επιτυχημένο (αναπτυξιακό) από τον Evans όταν διαθέτει την ικανότητα να εσωτερικεύσει τα συμφέροντα της κοινωνίας των πολιτών και των εκπροσώπων βιομηχανικών και επιχειρηματικών συμφερόντων και ταυτόχρονα να αλληλοεπιδράσει επιτυχημένα με αυτά. Σε αυτή την περίπτωση επιτελείται αυτό που χαρακτηρίζεται ‘εμπεδωμένη αυτονομία’ (embedded autonomy) του κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό θεσμικό σύστημα. Προκειμένου αυτό να πραγματοποιηθεί είναι απαραίτητη η ανάπτυξη ‘συνεργειών κράτους και κοινωνίας’ (state-society synergies) (Evans, 1996). Η έννοια της συνέργειας αναφέρεται σε αμοιβαία επωφελείς δεσμούς που αναπτύσσονται ανάμεσα σε κρατικούς και μη κρατικούς φορείς. Ο Evans διακρίνει ανάμεσα σε δύο στοιχεία που συμβάλλουν στη

² Η ακαδημαϊκή προσέγγιση που αφορά το ‘αναπτυξιακό κράτος’ προσέλκυσε πρόσφατα το ενδιαφέρον μιας από τις σημαντικότερες μελέτες των τελευταίων χρόνων αναφορικά με το ρόλο του κράτους στην προώθηση της καινοτομίας. Η Mazzucato (2015) χρησιμοποιεί κατά κόρον τη συγκεκριμένη προσέγγιση στα πλαίσια του αναλυτικού πλαισίου που υιοθετεί στο βιβλίο της.

συνέργεια: συμπληρωματικότητα δράσεων και όσμωση (ο.π.). Η συμπληρωματικότητα περιγράφεται ως: ‘συνέργεια που βασίζεται σε δεσμούς που διασχίζουν το χάσμα ανάμεσα στο δημόσιο και το ιδιωτικό πεδίο αναφοράς’. Η συμπληρωματικότητα αυτή συνεπάγεται σαφή καταμερισμό εργασίας ανάμεσα στην κυβέρνηση και μη κυβερνητικούς δρώντες. Μια κατάσταση δηλαδή όπου κάθε θεσμικός φορέας παράγει τις δράσεις πολιτικής τις οποίες είναι περισσότερο κατάλληλος να παρέχει, ενώ ο συνδυασμός αυτών των επιμέρους δράσεων έχει καλύτερα αποτελέσματα από αυτά που θα προκύπταν αν ο κάθε θεσμός λειτουργούσε αυτόνομα. Η παράμετρος που λειτουργεί προκειμένου να επιτευχθεί αυτή η σχέση είναι η όσμωση μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων. Μέσα από την όσμωση, η συνέργεια γίνεται πιο αποδοτική και δημιουργούνται σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα στους τοπικούς φορείς. Έχοντας αναλύσει τα εννοιολογικά πλαίσια που έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να απαντηθούν τα ερευνητικά ερωτήματα που θέτουμε στο άρθρο και έχοντας εστιάσει στο εννοιολογικό πλαίσιο που χρησιμοποιείται στο παρόν άρθρο, στην επόμενη ενότητα αναλύουμε τις συνθήκες που επικρατούν στην ελληνική πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

3. ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων στην Ελλάδα ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη ήδη πριν το 2010 (Psycharis, Zoi and Piourouli, 2016). Ενώ συνταγματικά ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ήδη θεσμοθετημένος από σχετικά νωρίς³, η λειτουργία του ελληνικού κράτους παρέμεινε αυστηρά ελεγχόμενη από το κεντρικό κράτος (ο.π.). Επιπλέον, αυτή η κατάσταση επικρατεί παρότι η Ελλάδα έχει επικυρώσει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Σαν αποτέλεσμα, το υποεθνικό κρατικό επίπεδο στην Ελλάδα και ειδικά ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονται ως τοπικοί διανομείς υπηρεσιών που είναι χαραγμένες σε κεντρικό επίπεδο και συνεπώς ετεροκαθορισμένες σε σχέση με τις εκάστοτε τοπικές ανάγκες (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριάντα χρόνων ελήφθησαν σειρά μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών που αφορούσαν την πολιτική γεωγραφία της χώρας.

Αυτές μπορεί να θεωρηθεί ότι επήλθαν είτε ως αποτέλεσμα εξωγενών πιέσεων και ειδικότερα από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε., είτε ως αποτέλεσμα ενδογενών πολιτικών αποφάσεων και εξελίξεων όπως η υιοθέτηση πολιτικών που έθεταν την αποκέντρωση στον πυρήνα των προγραμμάτων τους (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:31). Στην πρώτη περίπτωση, οι αλλαγές που επήλθαν ήταν

³ το άρθρο 102 του Ελληνικού Συντάγματος αναφέρει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι οργανωμένη στα πρότυπα του αποκεντρωμένου συστήματος

καθαρά στυλιστικού χαρακτήρα αφού η χώρα υιοθέτησε τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από την αρχή του διοικητικού προγραμματισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και θέσπισε 13 διοικητικές περιφέρειες. Αυτή όμως η αλλαγή δεν συνοδεύτηκε από κάποια μεταστροφή στον τρόπο λειτουργίας των υποεθνικών φορέων ενώ η αρχή της εταιρικής σχέσης και η συνεπακόλουθη λειτουργία των Επιτροπών Παρακολούθησης (ΕΠ) σε περιφερειακό επίπεδο σταδιακά απαξιώθηκαν στο διοικητικό σύστημα των εν λόγω προγραμμάτων (Chardas, 2014). Οι ΕΠ θα αποτελούσαν μια κορπορατιστικού τύπου δομή σε κάθε περιφέρεια, για την εκπροσώπηση επαγγελματικών και κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων σε τοπικό επίπεδο. Οι έρευνες που καταπιάστηκαν με αυτό το αντικείμενο κατέδειξαν ότι η εφαρμογή τους ατόνησε σε βαθμό που πλέον ο ρόλος τους να είναι καθαρά διακοσμητικός (ο.π.). Στα πλαίσια αυτά, οι ελληνικοί Δήμοι που θα εκπροσωπούταν από σχετικούς αντιπροσώπους στην εκάστοτε ΕΠ παρέμειναν ανενεργοί στην έκφραση των τοπικών αναγκών τους.

Στους ενδογενείς παράγοντες που συνέβαλλαν στη μεταρρύθμιση της πολιτικής γεωγραφίας της Ελλάδας εντάσσονται κάποιες προσπάθειες τόνωσης των τοπικών πληθυσμών μέσα από μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες όπως το πρόγραμμα Καποδιστριας. Το πρόγραμμα 'Καποδιστριας' ήταν η πρώτη ολοκληρωμένη απόπειρα συνένωσης και επαναπροσδιορισμού του ρόλου των Δήμων της χώρας και είχε ως αποτέλεσμα τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων και τη μείωση του αριθμού τους χωρίς όμως να υπάρξει κάποια σημαντική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων ή διαθέσιμων πόρων (ο.π.). Επίσης, δημιουργήθηκαν σειρά Δημοτικών Επιχειρήσεων με αρμοδιότητα την προώθηση αναπτυξιακών παρεμβάσεων από τις επιμέρους τοπικές αυτοδιοικήσεις χωρίς όμως να δικαιολογήσουν τελικά το ρόλο τους, αφού και αυτές δεν έτυχαν οικονομικής αυτοτέλειας (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:32). Γενικότερα, το χαρακτηριστικό αυτό, δηλαδή η περιορισμένη έως ανύπαρκτη αυτοτέλεια των ελληνικών Δήμων να συλλέξουν και να δαπανήσουν ίδιους πόρους αποτέλεσαν βασικό χαρακτηριστικό τόσο των εξωγενών όσο και των ενδογενών μεταρρυθμίσεων (Hlepas, 2010). Παρότι οι Δήμοι διέθεταν πάντοτε ξεχωριστούς προϋπολογισμούς, αυτοί αποτελούνταν πάντοτε από πόρους του κεντρικού κράτους ενώ το τελευταίο ασκούσε έντονο έλεγχο στις στοχεύσεις αυτών των δαπανών (Psycharis, Zoi and Piioroulou, 2016).

Ανάλογα χαρακτηριστικά έλαβε και η τελευταία απόπειρα διοικητικής αναδιάρθρωσης της πολιτικής γεωγραφίας της χώρας, το λεγόμενο πρόγραμμα 'Καλλικράτης'. Αυτή τη φορά οι αιτίες για την περιορισμένη αυτονομία των υποεθνικών φορέων ειδικά στο δημοσιονομικό τομέα εδράζονται στην επιβολή των μέτρων λιτότητας μέσα από τα μνημόνια. Παρότι το πρόγραμμα Καλλικράτης είχε σχεδιαστεί ήδη από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας, η επιβολή του πρώτου μνημονίου το 2010 συνέβαλλε

αποφασιστικά στο να υλοποιηθεί πολύ πιο γρήγορα από άλλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (Chardas, 2014). Με το σχετικό νόμο επιβλήθηκε η μείωση των Δήμων σε 325 (από 1034), καταργήθηκε ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης (οι νομοί) και τη θέση τους πήραν οι εκλεγμένες περιφέρειες ενώ ιδρύθηκαν και επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις.

Αναφορικά όμως με τον προερχόμενο από τη μεταρρύθμιση ρόλο των Δήμων, προκύπτει ότι όχι μόνο δεν ενισχύθηκαν με περαιτέρω πόρους αλλά στα πλαίσια ευρύτερων μειώσεων προσωπικού του Δημόσιου τομέα που επέβαλλαν τα δύο μνημόνια συνεργασίας, τελικά οι Δήμοι έχασαν σημαντικό μέρος του προσωπικού τους μέσω απολύσεων ή εθελούσιων εξόδων. Αρχικά υπήρχε η πρόβλεψη να μετακινηθούν στους νέους Δήμους υπάλληλοι από τις καταργημένες Νομαρχίες αλλά λόγω μιας σειράς παλινωδιών, οι περισσότεροι από τους μεταταχθέντες υπαλλήλους κατέληξαν στις αιρετές περιφέρειες. Επιπλέον, οι απολύσεις αυτές συνοδεύτηκαν και από μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων σε ποσοστά που είναι συγκριτικά ανάλογα μόνο με τη Βουλγαρία και έφτασαν το 50% (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 18). Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτές οι περικοπές υλοποιήθηκαν παρότι η Ελλάδα χαρακτηριζόταν από το συγκριτικά μικρότερο (με μοναδικές εξαιρέσεις τη Μάλτα και την Κύπρο) ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών το οποίο δεν ήταν πάνω από 5% πριν το ξέσπασμα της κρίσης. Τέλος, και το ποσοστό χρέους της τοπικής αυτοδιοίκησης στο συνολικό δημόσιο χρέος ήταν το χαμηλότερο σε ολόκληρη την Ε.Ε. (ο.π: 53).

Έτσι, αφενός μεν η μείωση των Δήμων μείωσε αυτόματα τις απαιτήσεις χρηματοδότησης τους και συνεπώς ήταν σε συνάφεια με τις απαιτήσεις των μνημονίων για κατακόρυφη μείωση των δημοσίων δαπανών. Αναφορικά με το προσωπικό των Δήμων, αυτό μειώθηκε κατά 10,768 άτομα ή αλλιώς μείωση κατά 12%⁴. Οι δαπάνες μισθοδοσίας των Δήμων μειώθηκαν κατά περίπου 28%, λόγω των περικοπών και της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου. Πρωτοφανής ήταν και η μείωση στις δαπάνες μισθοδοσίας στους αιρετούς Δημάρχους οι οποίοι μειώθηκαν από 1.034 σε 325 (μείωση 69%), στους Δημοτικούς Συμβούλους από 16.510 στις 9.375 (-43%), στους Πρόεδρους των Δημοτικών Συμβουλίων από 913 στους 325 (-64%), τους Αντιδημάρχους οι οποίοι από 2.337 μειώθηκαν στους 1.502 (-36%) και στον αριθμό των ειδικών συμβούλων και συνεργατών οι οποίοι μειώθηκαν από 2.337 σε 1.502 (-36%) (τα παραπάνω στοιχεία παρατίθενται στο Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 69). Τέλος, εκτός από την περιορισμένη δυνατότητα συλλογής και δαπάνης αυτοτελών πόρων, χρειάζεται να αναφερθεί και το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό που λαμβάνει η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση από τα εκάστοτε Προγράμματα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του ελληνικού κράτους. Σύμφωνα με υπολογισμούς από τους

4 (<http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/i-aimorragia-tou-prosopikou-ton-dimon-poso-meiothikan-airetoi-kai-ergazomenoi-se-tria-xronia>, πρόσβαση 8/7/2015)

Rodriguez- Pose, Psycharis and Tselios (2016), περίπου το 75% των δημοσίων επενδύσεων υλοποιούνται από κεντρικούς φορείς (υπουργεία), 10% κατευθύνεται σε περιφέρειες και 15% στους Δήμους. Στην επόμενη ενότητα προχωράμε στην ανάλυση των τρόπων δόμησης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα γενικά και ειδικότερα εστιάζουμε στις δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα στις οποίες προχώρησαν οι Δήμοι.

4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΑΝΑΛΗΦΘΕΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

Οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας υπήρξαν στην Ελλάδα παραδοσιακά αδύναμοι και αναποτελεσματικοί (Ζαμπραλούκου και Κούση, 2014). Η κοινωνική προστασία δεν αναπτύσσεται ως συμπλήρωμα της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης και προφανώς δεν ακολουθεί το ευρωπαϊκό παράδειγμα της διεύρυνσης του φάσματος της κοινωνικής πολιτικής των ευρωπαϊκών κρατών. Από τη δεκαετία του '80 είναι δυνατό να γίνεται λόγος για οργανωμένη προσπάθεια συγκρότησης συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η ανάπτυξη δομών κοινωνικής προστασίας δεν ολοκληρώνεται ώστε να αποκτήσει χαρακτηριστικά που θα επέτρεπαν μεγάλης κλίμακας παρεμβάσεις στο πεδίο των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας (Ματσαγγάνης, 2011). Οι δράσεις αυτές παραμένουν αποσπασματικές και διαχωρίζονται ανά κλάδο και επαγγελματική κατηγορία χωρίς να καταφέρνουν σημαντικές μεταβολές στα επίπεδα της φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων (Πετμεζίδου-Παπαθεοδώρου, 2004). Κεντρικό χαρακτηριστικό των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, όπως αυτό κληροδοτείται από τον ευρύτερο τρόπο λειτουργίας του κράτους είναι η αποσπασματικότητα και η ασυνέχεια (Ματσαγγάνης, 2011).

Τμήμα των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας υλοποιείται μέσω των θεσμών πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης οι οποίοι υλοποιούν ένα μείγμα κεντρικών και τοπικών πολιτικών (Σκαμνάκης, 2006). Η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εστιάζεται κυρίως στο πεδίο της πρόνοιας και της φροντίδας. Ο ρόλος των αυτοδιοικητικών θεσμών αναλύεται γύρω από δύο βασικούς άξονες. Ο πρώτος αφορά τη σημασία αλλά και τις δυνατότητες των αυτοδιοικητικών θεσμών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν παρεμβάσεις στα πεδία των αρμοδιοτήτων τους ανταποκρινόμενες στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Ο δεύτερος και εξίσου σημαντικός άξονας αφορά τη μελέτη του βαθμού αυτονομίας και της δυνατότητας της αυτοδιοίκησης να οργανώνει τοπικής εμβέλειας παρεμβάσεις ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Όπως εύκολα καταδεικνύεται, σήμερα διανύουμε την τέταρτη δεκαετία κατά την οποία σημαντικές αλλαγές έχουν πραγματοποιηθεί στην κατεύθυνση της ενίσχυσης και των δύο παραπάνω αξόνων (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Η εξέλιξη στους δύο άξονες

κατευθύνεται στη διεύρυνση της τοπικής αυτονομίας ειδικότερα στην ενίσχυση των παρεμβάσεων της στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Ο ρόλος των πολιτικών που υποστηρίζονται χρηματοοικονομικά από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ειδικά από τα προγράμματα ενίσχυσης μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Σημαντικό τμήμα των πολιτικών που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί χρηματοδοτούνται κυρίως από πόρους της Ε.Ε., χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι οι Ευρωπαϊκοί πόροι όρισαν ή κατηύθυναν τις επιμέρους παρεμβάσεις και τα ειδικά χαρακτηριστικά τους. Με άλλα λόγια, τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που υλοποιήθηκαν από τους ελληνικούς Δήμους χρηματοδοτήθηκαν από πόρους της Ε.Ε. αλλά οι κατευθύνσεις τους χαρακτήθηκαν βάσει εθνικών αναγκών. Αντιθέτως, ισχυρή και αποφασιστική ήταν η επιρροή των διαδικασιών που επέβαλλαν οι κανόνες της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. στη διαχείριση των σχετικών πόρων και την οργάνωση των διαδικασιών υλοποίησης (Σκαμνάκης, 2006).

Στην Ελλάδα, τόσο η κοινωνική πολιτική όσο και η λειτουργία των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζουν σημαντική υστέρηση με συνέπεια ένα 'διπλό έλλειμμα' στην κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Η διαπίστωση αυτή περιγράφει τον συνδυασμό του ελάχιστα αυτόνομου ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με το σύνολο των παρεμβάσεων της στη χωρική μονάδα ευθύνης της, με την περαιτέρω επισήμανση του αναιμικού της ρόλου στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η οικονομική κρίση επιδρά καθοριστικά στα επίπεδα κοινωνικής προστασίας, αφού τα συστήματα και οι μηχανισμοί δεν κατορθώνουν να ανταποκριθούν στις νέες κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται ενώ οι πολιτικές λιτότητας εμφανώς περιορίζουν πόρους και παρεμβάσεις.

Πιο συγκεκριμένα, για την αντιμετώπιση της νέας πραγματικότητας στη χώρα, σημαντικοί πόροι από το ΕΣΠΑ 2007-2013 κατευθύνθηκαν στην οργάνωση και επέκταση Κοινωνικών Δομών Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας σε Δήμους ολόκληρης της χώρας. Οι δομές αυτές αποτέλεσαν πρακτικά τη διεύρυνση της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών όπως αυτές αποτυπώνονται στο τοπικό επίπεδο. Οι επιμέρους τομείς καθώς και οι πρακτικές υλοποίησης των δομών αυτών οριοθετούν τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης ενώ ταυτόχρονα σκιαγραφούν στοιχεία του μέλλοντος της κοινωνικής προστασίας στη χώρα. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ως ένα γενικό περίγραμμα των παρεμβάσεων κοινωνικής πρόνοιας από τους Δήμους ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης είχε ως αποτέλεσμα την αποψίλωση των Δήμων από το ήδη χαμηλό ποσοστό απασχολούμενων σε μονάδες κοινωνικής πρόνοιας. Συγκεκριμένα, οι Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης (2014: 51) αναλύουν διεξοδικά τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν

σε ότι αφορά το προσωπικό κοινωνικής πρόνοιας στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη. Η ανάλυση τους καταδεικνύει ότι ως απόρροια μιας σειράς από παλινωδίες πολλοί Δήμοι της χώρας έχουν μείνει χωρίς κοινωνικούς λειτουργούς ή στην καλύτερη περίπτωση με έναν επαγγελματία αυτού του είδους, σε μια περίοδο όπου η προσφορά του κοινωνικού λειτουργού κρίνεται πιο επιβεβλημένη από ποτέ.

Στον Πίνακα 1 καταγράφονται οι Δομές αντιμετώπισης της φτώχειας που ιδρύθηκαν σε τοπικό επίπεδο και ο συνολικός αριθμός των σχετικών δομών. Οι δομές αυτές επιχειρούν να οργανώσουν ένα σύνολο παροχών υφαίνοντας ένα δίκτυο ελάχιστης κοινωνικής προστασίας. Στο σύνολο των 325 δήμων της χώρας λειτουργούν οι δομές του Πίνακα 1 στις οποίες οι ΟΤΑ συμπράττουν για την υλοποίηση και λειτουργία ενώ δικαιούχοι είναι εταιρικά σχήματα στα οποία συμμετέχουν φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των οποίων η λειτουργία είναι προσανατολισμένη στην υλοποίηση δραστηριοτήτων κοινωφελούς-κοινωνικού χαρακτήρα. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος άγγιξε τα 40 εκ. ευρώ.

Πίνακας 1: Δομές αντιμετώπισης της φτώχειας

<i>Είδος δομής</i>	<i>Συνολικός αριθμός δομών</i>
Κοινωνικά Παντοπωλεία	49
Γραφεία Διαμεσολάβησης	45
Ανοιχτά κέντρα ημερήσιας υποδοχής άστεγων	14
Υπνωτήρια	5
Συσσίτια	39
Κοινωνικά Φαρμακεία	44
Δημοτικοί Λαχανόκηποι	29
Τράπεζες χρόνου	39

Πηγή: Παρατίθεται στο Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 119

Από τις προϋποθέσεις λειτουργίας των δομών αντιμετώπισης της φτώχειας προκύπτει ένα όφελος 1134 θέσεων εργασίας για διάφορες ειδικότητες που τις στελεχώνουν. Το σύνολο των ωφελούμενων από τη λειτουργία των δομών, όπως προκύπτει από το ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής της λειτουργίας τους, αθροίζει ένα σύνολο λίγο κάτω από τις 92 χιλιάδες χρηστών ολόκληρου του φάσματος των υπηρεσιών. Η υλοποίηση των συγκεκριμένων παρεμβάσεων στοιχειοθετείται στη βάση μιας αποτίμησης των κατά τόπους κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και σε έλεγχο και αξιολόγηση των αιτούντων των σχετικών υπηρεσιών.

Από τα στοιχεία που παρατίθενται στον Πίνακα 1 φαίνεται ότι τμήμα των ΟΤΑ, σε συνεργασία με τοπικές συμπράξεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα επιχειρήσαν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που ανέκυψαν στη χώρα με το ξέσπασμα της κρίσης. Δομές όπως το Κοινωνικό Παντοπωλείο προσπαθούν να απαντήσουν στις σχετικές προκλήσεις συνδυάζοντας διαφορετικά στοιχεία εφαρμοσμένης κοινωνικής πολιτικής. Έτσι, προκειμένου κάποιος να μπορεί να προμηθευτεί προϊόντα δωρεάν ή σε προνομιακές τιμές από ένα Κοινωνικό Παντοπωλείο χρειάζεται να προσκομίσει σειρά από δικαιολογητικά στην υπηρεσία Κοινωνικής Μέριμνας του Δήμου. Με αυτό τον τρόπο εισάγονται μέθοδοι ‘means testing’ που δεν ήταν ιδιαίτερα διαδεδομένοι στην Ελλάδα πριν την κρίση προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ωφελούμενοι είναι όντως αυτοί που έχουν ανάγκη.

Ο όρος ‘means testing’ αναφέρεται σε διαδικασίες, μέσα από τις οποίες η κυβέρνηση ενός κράτους χρησιμοποιεί συγκεκριμένους ελέγχους προκειμένου να επιβεβαιώσει εάν ένα άτομο ή μια οικογένεια είναι πραγματικά επιλέξιμοι για βοήθεια στα πλαίσια κάποιου προγράμματος κοινωνικής πολιτικής. Χρησιμοποιείται κατά κόρον στις Αγγλοσαξονικές χώρες μετά την υιοθέτηση νεοφιλελεύθερων μεταρρυθμίσεων στο κοινωνικό τους κράτος και στοχεύουν στο να καθίστανται τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής εξατομικευμένα σε ότι αφορά τις παροχές τους. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με το παρελθόν στις χώρες αυτές ή με το παρόν σε χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης (Γερμανία, Σουηδία, Νορβηγία κτλ.) όπου τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής αφορούν όλους τους δικαιούχους που εισέρχονται σε ένα κοινωνικό στάτους (για παράδειγμα μένουν άνεργοι). Στην Ελλάδα, αυτού του τύπου οι πρακτικές δεν χρησιμοποιούνταν κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέχρι το 2010. Από τότε μέχρι σήμερα χρησιμοποιούνται σε όλο και περισσότερα από τα περιορισμένα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής λόγω των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων που διατίθενται για αυτούς τους σκοπούς.

Τα Γραφεία Διαμεσολάβησης και τα Κοινωνικά Φαρμακεία είναι επίσης δύο διαδεδομένες μορφές αντιμετώπισης της φτώχειας σε τοπικό επίπεδο, με τον πρώτο θεσμό να αποτελεί σημείο επικοινωνίας πιθανών ωφελούμενων και ενημέρωσης τους για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Τα Κοινωνικά Φαρμακεία συλλέγουν φάρμακα που δεν είναι χρήσιμα σε πολίτες και τα προμηθεύουν δωρεάν σε ανθρώπους που δεν έχουν τη δυνατότητα να καλύψουν την ιατροφαρμακευτική τους περίθαλψη. Οι Δημοτικοί Λαχανόκηποι, τα παρεχόμενα συσσίτια και οι Τράπεζες Χρόνου βρίσκονται από ποσοτικής άποψης κάπου στο μέσο αναφορικά με την ανταπόκριση από τους Δήμους. Ο τομέας στον οποίο τα δεδομένα του Πίνακα 1 είναι απογοητευτικά είναι οι παρεχόμενες υπηρεσίες σε αστέγους, με τα Ύπνωτήρια και τα Ανοιχτά Κέντρα Ημερήσιας Υποδοχής Αστέγων να είναι 6 και 14 αντίστοιχα σε όλους τους Δήμους της χώρας. Το ίδιο ασφαλώς ισχύει και για τα Κοινωνικά Φαρμακεία τα οποία είναι μόλις 42 σε σύνολο 325 Δήμων.

Αυτή η κατάσταση αντικατοπτρίζει ένα γενικότερο έλλειμμα πολιτικής αντιμετώπισης του ζητήματος της στέγησης στο δικαίωμα στέγασης στη χώρα, το οποίο εξάλλου ήταν σχεδόν ολοκληρωτικά ανύπαρκτο πριν το 2010 (Arapoglou and Gounis, 2015). Συνολικά πάντως, μια απλή σύγκριση των παρεχόμενων δομών κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους της χώρας και του συνολικού αριθμού τους μετά τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη (325) καταδεικνύει τον περιορισμένο βαθμό ανταπόκρισης του συνόλου των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής προστασίας που ανέκυψαν μετά από το 2010.

Εκτός από τις σύγχρονες δομές αντιμετώπισης της φτώχειας που δημιουργήθηκαν σε τοπικό επίπεδο, οι Δήμοι δραστηριοποιούνται και στην παροχή παραδοσιακών υπηρεσιών όπως οι παιδικοί σταθμοί. Στον Πίνακα 2 καταγράφονται οι προσφερόμενες θέσεις και οι αιτήσεις σε αριθμούς παιδιών σε παιδικούς σταθμούς διαχρονικά από το 2010 έως το 2015. Στον Πίνακα 3 καταγράφονται οι θέσεις που καταλαμβάνονται από ιδιωτικούς φορείς στην παροχή υπηρεσιών σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Η εξέλιξη των μεγεθών καταδεικνύει την επιτυχία του προγράμματος και ταυτόχρονα αποτελεί απόδειξη της μεγέθυνσης του ενδιαφέροντος των δυνάμει χρηστών να αξιοποιήσουν την υπηρεσία που παρέχεται μέσω των δομών των Δήμων ή των θέσεων σε ιδιωτικές μονάδες. Απαραίτητη είναι η υπενθύμιση αναφορικά με τη διαδικασία μέσω της οποίας προκύπτει η παρατηρούμενη ραγδαία αύξηση των προσφερόμενων θέσεων και η οποία δεν είναι άλλη από την κεντρική κατανομή των κοινοτικών πόρων και για την οποία ελάχιστες είναι οι δυνατότητες παρέμβασης των ίδιων των ΟΤΑ.

Πίνακας 2. Εξέλιξη σχέσης προσφερόμενων και αιτούμενων θέσεων σε δομές προσχολικής φροντίδας

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Προσφερόμενες Θέσεις	17.785	26.727	48.360	57.534	68.526	80.341	81.003
Αιτήσεις (αριθμός παιδιών)	19.460	30.846	67.311	96.130	98.253	112.282	121.683
Αριθμός αιτήσεων για 100 προσφερόμενες θέσεις	109	115	139	167	143	139	150

Πηγή: ΕΕΤΑΑ

Ωστόσο η μεγέθυνση του αριθμού των θέσεων δεν είναι αντίστοιχη με αυτή της ζήτησης. Ενώ στην αρχή της περιόδου η σχέση αυτή είναι αρκετά κοντά στη μονάδα, η

αναντιστοιχία κορυφώνεται το 2012 οπότε και οι αιτήσεις για κάθε 100 θέσεις φτάνουν τις 167. Αξίζει να επισημανθεί η ενίσχυση του προγράμματος από ιδιωτικούς πόρους⁵ για τα έτη 2012 και 2013 ενώ για το 2014 υπήρξε επιπλέον έκτακτη ενίσχυση από εθνικούς πόρους. Από την εξέλιξη των δεδομένων που καταγράφονται στον Πίνακα 2 αναδεικνύεται η αυξανόμενη αδυναμία των διαθέσιμων πόρων και δομών να ανταποκριθούν στα αντίστοιχα κοινωνικά δεδομένα. Η ανεπάρκειά τους φαίνεται να εδραιώνεται υποβαθμίζοντας το ρόλο των ΟΤΑ στο πεδίο της προσχολικής φροντίδας.

Στον Πίνακα 3 καταγράφονται οι θέσεις που καταλαμβάνονται από ιδιωτικούς φορείς στην παροχή υπηρεσιών σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Όπως προκύπτει από την εξέλιξη των μεγεθών η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα φαίνεται να παγιώνεται στο 1/3 του συνολικού προγράμματος και να ακολουθεί την πορεία διεύρυνσής του κατά τα χρόνια της ύφεσης. Επίσης η συμμετοχή ιδιωτικών παιδικών και βρεφονηπιακών μονάδων προσχολικής φροντίδας αυξάνεται κατακόρυφα από το 2010 στο 2015. Αυτό αποτελεί επιπλέον επιβεβαίωση του ρόλου που διαδραματίζει ο ιδιωτικός τομέας στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης.

Πίνακας 3. Θέσεις σε ιδιωτικές μονάδες παιδικούς και βρεφονηπιακούς προσχολικής φροντίδας

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Θέσεις ιδιωτικών φορέων	6.732	15.047	19.687	23.424	23.899	24.643
Μερίδα στο σύνολο των διαθέσιμων θέσεων	25,2%	31%	34,2%	34,2%	29,8%	30,4%

Πηγή: ΕΕΤΑΑ

Σε αυτά τα στοιχεία χρειάζεται να προστεθούν και οι παροχές κοινωνικής φροντίδας που παρείχαν οι Δήμοι πριν από το ξέσπασμα της κρίσης το 2010, οι χρηματοδοτικές και διοικητικές απαιτήσεις των οποίων ασφαλώς αυξήθηκαν μετά την κρίση. Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται τα στοιχεία που αφορούν τις δομές αυτές με αναφορά στον αριθμό των δομών, τον αριθμό των εργαζομένων και των ωφελούμενων για το 2013. Οι δομές αυτές αφορούν το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι' το οποίο προσφέρει αρωγή από εξειδικευμένους επαγγελματίες σε ανθρώπους χαμηλού εισοδήματος, άνω των 65 ετών που αντιμετωπίζουν κινητικά, ψυχολογικά και άλλα προβλήματα. Πρόκειται για το πιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα κοινωνικής πρόνοιας που υλοποιείται σε τοπικό επίπεδο, αφού εφαρμόζεται

⁵ το "Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος ενίσχυσε τους πόρους του προγράμματος με 4,5 εκ. ευρώ για τα έτη 2012 και 2013 που αντιστοιχούν σε 3.000 και 3.555 θέσεις αντίστοιχα

σε όλους τους Δήμους της χώρας. Παρόλα αυτά, διαθέτει ένα αρνητικό χαρακτηριστικό που καταδεικνύει τον ελλιπή τρόπο στελέχωσης των σχετικών δομών αφού οι εργαζόμενοι σε αυτό το πρόγραμμα ανανεώνουν τις ετήσιες συμβάσεις τους για τα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του προγράμματος (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:90).

Από την άλλη, τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) έχουν ανάλογη στόχευση με τα Κέντρα Δημέρευσης και Φροντίδας (ΚΔΗΦ), δηλαδή την παροχή βασικών υγειονομικών υπηρεσιών σε ηλικιωμένους που δεν διαθέτουν τους πόρους ή την οικογενειακή υποστήριξη για να ανταποκριθούν. Όπως γίνεται αντιληπτό λειτουργούν σε πολύ μικρότερη κλίμακα από το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι'. Τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) προσφέρουν διεξόδους δημιουργικής απασχόλησης σε παιδιά 6- 12 ετών σε ωράριο που δεν καλύπτεται από το σχολείο. Αποτελεί ένα εξίσου επιτυχημένο πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο αφού δραστηριοποιείται σχεδόν σε όλους του Δήμους της χώρας, απασχολώντας 1.100 εργαζόμενους. Το αντίστοιχο ΚΔΑΠ για Άτομα με Ειδικές Ανάγκες λειτουργεί σε 55 μόλις Δήμους, εξυπηρετώντας όμως 1.395 ωφελούμενους. Έτσι, προκύπτει ότι παρά το γεγονός ότι αυτές οι δομές είναι περιορισμένες, ο αριθμός των εργαζομένων σε αυτές κρίνεται αρκετά ικανοποιητικός. Στην επόμενη ενότητα επιχειρούμε να συνδέσουμε τα εμπειρικά στοιχεία που παρατέθηκαν στην παρούσα ενότητα με το εννοιολογικό πλαίσιο της δεύτερης ενότητας αλλά και τις συζητήσεις αναφορικά με τα χαρακτηριστικά της ελληνικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και των τρόπων εμπλοκής τους σε προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που αναλύθηκαν στην τρίτη και στην τέταρτη ενότητα αντίστοιχα.

Πίνακας 4. Δομές πρόνοιας ΟΤΑ, εργαζόμενοι και ωφελούμενοι

Όνομασία	Δομές	Εργαζόμενοι	Ωφελούμενοι
Βοήθεια στο Σπίτι	325	3.500	130.000
Κ.Η.Φ.Η.	68	276	1.521
Κ.Δ.Η.Φ.	43	460	1.176
Κ.Δ.Α.Π.	323	1.100	9.330
Κ.Δ.Α.Π. αμεα	55	420	1.395
<i>Σύνολο</i>	<i>814</i>	<i>5.756</i>	<i>143.422</i>

Πηγή: Στοιχεία Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., Απρίλιος 2013 παρατίθεται στο (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 88).

5. ΕΛΛΙΠΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΜΠΕΔΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Τα αποτελέσματα της λειτουργίας των δομών ‘άμεσης αντιμετώπισης της φτώχειας’ δεν είναι εύκολο να αποτιμηθούν ως προς την επίτευξη των άμεσων και έμμεσων στόχων τους. Προκύπτουν ωστόσο συμπεράσματα τα οποία υποστηρίζουν τον κεντρικό ισχυρισμό του παρόντος άρθρου. Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι μετά το ξέσπασμα της κρίσης χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον η λύση της ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής. Η ιδιωτικοποίηση υπήρξε μερική ή καθολική, δηλαδή αφορούσε μέρος ή το σύνολο των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά σε κάθε περίπτωση εξελίχθηκε σε αναπόσπαστο χαρακτηριστικό των εξελίξεων που αφορούν την τοπική διαχείριση των προβλημάτων που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς, η οργάνωση και λειτουργία των δομών προωθεί την ενεργό εμπλοκή φορέων εκτός της δημόσιας σφαίρας είτε εντάσσονται στον κερδοσκοπικό είτε στον μη-κερδοσκοπικό τομέα. Πρόκειται για σημαντική εξέλιξη αφού ένα τμήμα των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας βρίσκεται εκτός φάσματος της λειτουργίας του κράτους και των μηχανισμών του. Επιπλέον, οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται έχουν χαρακτήρα προσωρινό και αβέβαιο μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος.

Η ίδια αβεβαιότητα προφανώς ισχύει και για τις ίδιες τις δομές αφού στην πλειοψηφία τους η συνέχιση τους είναι άμεσα εξαρτημένη από τις χρηματοδοτήσεις του ΕΣΠΑ. Ωστόσο οι ΟΤΑ αποτελούν μόνο έναν, από σειρά κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών εταιρών, οι οποίοι δυσκολεύονται να συντονιστούν, ενώ παράλληλα τα προγράμματα διαφοροποιούνται και συνεπώς οι χρηματοδοτήσεις πολύ συχνά διακόπτονται ή και σταματούν. Η κατάσταση αυτή είναι επίσης μία ένδειξη της ελλιπούς αυτόνομης εμπέδωσης των ελληνικών Δήμων στους χώρους αναφοράς τους αφού στην περίπτωση που οι Δήμοι διέθεταν τη σχετική αυτονομία, θα έπρεπε να αναλαμβάνουν ενεργές συντονιστικές πρωτοβουλίες για τη συνέχιση των σχετικών προγραμμάτων. Αντίθετα, καταλήγουν να λειτουργούν ως ένας ακόμη από τους υπόλοιπους κερδοσκοπικούς και μη κερδοσκοπικούς φορείς με ανύπαρκτα περιθώρια συντονισμού των τοπικών δράσεων.

Ακόμη και για τις “παραδοσιακές” υπηρεσίες των ΟΤΑ, όπως είναι οι παιδικοί σταθμοί, αποτυπώνεται αντίστοιχη πραγματικότητα. Ειδικά αναφορικά με τη λειτουργία των παιδικών σταθμών φαίνεται σταθερή η αύξηση της ζήτησης και επίσης η αντίστοιχη αδυναμία κάλυψής της. Και στο πεδίο αυτό έχει επιλεγεί η χρήση πρακτικών εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing) με τη διεύρυνση των θέσεων που παρέχονται από ιδιωτικούς φορείς έναντι ορισμένου τιμήματος, το κόστος του οποίου καλύπτεται επίσης από πόρους του ΕΣΠΑ. Θα ανέμενε κάποιος ότι σε ένα τομέα πολιτικής όπως οι παιδικοί σταθμοί, οι ΟΤΑ θα είχαν αναπτύξει ευρύτατη ικανότητα παρέμβασης και εξασφάλισης θέσεων, δεδομένου

του ότι είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία αυτών των δομών για τα τελευταία τριάντα χρόνια. Παρόλα αυτά, η ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση των Δήμων στο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο που τους περιβάλλει γίνεται εμφανής αφού ουσιαστικά χρησιμοποιούνται κρατικοί πόροι –οι οποίοι ούτως ή άλλως είναι περιορισμένοι υπό συνθήκες παρατεταμένης λιτότητας- για να χρηματοδοτηθούν ιδιωτικοί φορείς. Οι εξελίξεις αναφορικά με τις τάσεις ιδιωτικοποίησης των δομών παροχής υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής καταδεικνύουν ότι δεν εντοπίζεται μόνο ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση των υποεθνικών κρατικών φορέων σε τοπικό επίπεδο. Γίνεται εμφανές ότι η Ελλάδα έχει μετεξελιχθεί σε ένα νεοφιλελεύθερο κράτος αναφορικά με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο καθότι χρησιμοποιεί τη λύση της ιδιωτικοποίησης αυτών των λειτουργιών όλο και περισσότερο. Συνεπώς, βάσει του εννοιολογικού σχήματος που αναπτύχθηκε στη δεύτερη ενότητα, οι τοπικές κοινωνικές πολιτικές στη χώρα προσομοιάζουν πολύ περισσότερο με τα όσα περιεγράφηκαν αναφορικά με τους νεοφιλελεύθερους τρόπους παροχής κοινωνικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Εκτός από τις ιδιωτικοποιήσεις ή απλώς το κλείσιμο των δομών κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους λόγω αδυναμίας συνέχισης της χρηματοδότησης τους, τα τελευταία τρία χρόνια έχει αναπτυχθεί και ένα άλλο μοντέλο οργάνωσης αντίστοιχων δομών σε τοπικό επίπεδο. Αναφερόμαστε στις Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (Κοιν.Σεπ.), η χρηματοδότηση των οποίων προωθήθηκε συστηματικά από τα σχετικά τομεακά προγράμματα των εμπλεκόμενων Υπουργείων αλλά και στα πλαίσια των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Η αρχική ιδέα των Κοιν.Σεπ. ήταν η προώθηση ‘από τα κάτω’ συνεργατικών επιχειρηματικών σχημάτων οριζόντιου τύπου με χαρακτηριστικά που τις διαφοροποιούν από τις κλασικού τύπου επιχειρήσεις. Έτσι, τα όποια κέρδη προκύπταν από τη λειτουργία της Κοιν.Σεπ. θα έπρεπε να επανεπενδυθούν στην επιχείρηση, η δομή της οποίας θα βασιζόταν στην εσωτερική δημοκρατία και στην ισότιμη συμβολή των μελών της. Δεν χρειάζεται να αναλυθούν περαιτέρω οι βάσεις στις οποίες δομήθηκε το εγχείρημα των Κοιν.Σεπ. στο παρόν άρθρο. Ο λόγος που αναφέρονται στη συγκεκριμένη ενότητα είναι ότι όπως γίνεται κατανοητό τα εσωτερικά χαρακτηριστικά λειτουργίας και οργάνωσης των Κοιν.Σεπ. θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ‘αυτόνομη εμπέδωση’ των Δήμων της χώρας στις τοπικές κοινωνίες σε θέματα κοινωνικής πολιτικής. Οι τρόποι όμως με τους οποίους υλοποιήθηκαν τα αντίστοιχα εγχειρήματα δεν είναι συμβατοί με μια ανάλογη θεώρηση.

Συγκεκριμένα, κατέληξαν να χρησιμοποιούνται από τους Δήμους ως υποκατάστατα των δημοτικών υπηρεσιών παρότι το νομικό τους πλαίσιο δεν ήταν ξεκάθαρο ότι επέτρεπε κάτι ανάλογο. Αναφορικά με το νομικό πλαίσιο λειτουργίας των Κοι.Σεπ. αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι παρότι αποτελούσαν κεντρικό σημείο του προγράμματος

της παρούσας κυβέρνησης (το 2016), ο νόμος που καθορίζει τη λειτουργία των Κοιν.Σεπ. ψηφίστηκε σχεδόν δύο χρόνια μετά από την άνοδο της κυβέρνησης αυτής στην εξουσία (Οκτώβριο του 2016). Έως τότε οι Κοιν.Σεπ. λειτουργούσαν με βάση το Νόμο 4019/2011 περί συνεργατικής οικονομίας, ο οποίος είναι ένας τομέας δραστηριοποίησης πολύ ευρύτερος από τις Κοιν.Σεπ. αυτή η κατάσταση από μόνη της δημιουργούσε μεγάλο βαθμό σύγχυσης σε όσους ήθελαν να ιδρύσουν μια Κοιν.Σεπ.

Επιστρέφοντας στους τρόπους λειτουργίας των Κοιν.Σεπ, στα πλαίσια των κοινωνικών πολιτικών που ασκούνται μέσα από τους Δήμους, ορισμένοι από αυτούς προσπάθησαν να συστήσουν Κοιν.Σεπ. προσλαμβάνοντας προσωπικό με συμβάσεις Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου ή επαναπροσλαμβάνοντας προσωπικό που εργαζόταν με σύμβαση που έληγε. Οι οργανισμοί που θα προκύπτan θα λειτουργούσαν και στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, προσφέροντας υπηρεσίες που διαφορετικά οι ΟΤΑ θα αδυνατούσαν να προσφέρουν. Τέτοιες δομές αφορούσαν παιδικούς σταθμούς, Βοήθεια στο Σπίτι κτλ. Ουσιαστικά δηλαδή οι Δήμοι προσπάθησαν μέσα από την ίδρυση Κοιν.Σεπ. να συνεχίσουν να προσφέρουν τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρείχαν προηγουμένως. Με ελάχιστες εξαιρέσεις όμως, οι υπόλοιπες περιπτώσεις οδήγησαν σε υποκατάσταση δημοτικών υπηρεσιών όπως για παράδειγμα οι παιδικοί σταθμοί (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:79).

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι η φιλοσοφία και τα ρυθμιστικά χαρακτηριστικά των Κοιν.Σεπ. αλλοιώθηκαν σε τεράστιο βαθμό από του ελληνικούς Δήμους. Ο βασικός στόχος των Κοιν.Σεπ. ήταν η προώθηση 'από τα κάτω' συνεργατικών σχημάτων βασισμένων σε δημοκρατικές και οριζόντιες λειτουργίες. Η εμπειρία της Ελλάδας από το κίνημα του συνεργατισμού δεν έχει υπάρξει ιδιαίτερα ενθαρρυντική ειδικά σε τοπικό επίπεδο, συνεπώς οι Κοιν.Σεπ. θα μπορούσαν να αποτελέσουν εφαλτήριο για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων. Αντίθετα, από τη μέχρι τώρα πορεία προκύπτει ότι οι Κοιν.Σεπ. χρησιμοποιούνται από τους Δήμους της χώρας προκειμένου να υποκαταστήσουν τις κοινωνικές υπηρεσίες που κλείνουν ή κινδυνεύουν να κλείσουν ως αποτέλεσμα της παρατεταμένης δημοσιονομικής ασφυξίας. Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων έτσι και σε αυτή την περίπτωση γίνεται κατανοητή η ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση του τοπικού ελληνικού κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό του περιβάλλον. Θεωρητικά οι Κοιν.Σεπ. εσωτερικεύουν τα βασικά σημεία της θεώρησης της 'αυτόνομης εμπέδωσης' αφού πρόκειται για παραγωγικές συσσωματώσεις όπου το κράτος θα διαδραμάτιζε συντονιστικό ρόλο με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και ιδιωτικών συμφερόντων. Τα ρυθμιστικά προβλήματα που ανέκυψαν οδήγησαν στο να επιβληθεί άλλη φιλοσοφία λειτουργίας από αυτή που είχε αρχικά προβλεφθεί και που έχει χρησιμοποιηθεί κατά κόρον σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Θα μπορούσαν δηλαδή οι

εμπειρίες άλλων χωρών να αποτελέσουν παράδειγμα για τη λειτουργία των Κοιν.Σεπ. που θα οδηγούσε στη βελτίωση ανάλογων εγχειρημάτων.

Συνολικά, οι υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας εμφανίζουν υπολειμματικό χαρακτήρα, ο οποίος καθορίζει και το σύνολο της παρέμβασης των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Το σύνολο των δομών και το φάσμα των παρεχόμενων υπηρεσιών συνθέτουν ανομοιογενή επίπεδα κοινωνικής προστασίας διασπώντας κατά τον τρόπο αυτό την ομοιομορφία του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής καθορίζεται απόλυτα από το κέντρο και τις κρατικές πολιτικές. Ουσιαστικά υλοποιούνται πολιτικές όπως σχεδιάζονται κεντρικά χωρίς να παρέχονται οι δυνατότητες προσαρμογών ανάλογων στα δεδομένα που εντοπίζονται τοπικά. Επιπλέον, η αδυναμία του ελληνικού κράτους να υποστηρίξει χρηματοδοτικά τις κοινωνικές υπηρεσίες στο τοπικό επίπεδο καθορίζει την απόλυτη εξάρτηση της λειτουργίας τοπικών δομών κοινωνικής προστασίας από τους κοινοτικούς πόρους. Η λύση της ιδιωτικοποίησης δομών κοινωνικής πρόνοιας εμφανίζεται ως η μοναδική διέξοδος για τη συνέχιση της παροχής των σχετικών υπηρεσιών. Συνεπώς, η δυνατότητα αυτόνομης εμπέδωσης του τοπικού κράτους στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα των τοπικών κοινωνιών είναι παραπάνω από ελλιπής. Επιπλέον, η ανάπτυξη συνεργειών ανάμεσα σε τοπικό κράτος και κοινωνία μέσα από την όσμωση και τη συμπληρωματικότητα των μεταξύ τους αλληλεπιδράσεων καθίσταται αδύνατη. Αντίθετα, η παροχή κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα προσιδιάζει πλέον σε μεγάλο βαθμό με τα τεκταινόμενα σε χώρες όπου επιλέχθηκε ο νεοφιλελεύθερος τρόπος οργάνωσης της παροχής των σχετικών πολιτικών. Η επόμενη ενότητα ολοκληρώνει το άρθρο και προσφέρει συμπεράσματα που μπορούν να αναχθούν τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο και σε εννοιολογικό επίπεδο.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το παρόν άρθρο προσέγγισε το ζήτημα της ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής και προστασίας που προέκυψαν στη χώρα μετά από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010. Χρησιμοποιώντας το εννοιολογικό πλαίσιο της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ των Δήμων της χώρας στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα που τους περιβάλλουν κατέδειξε ότι οι ήδη (πριν από την κρίση) καταγεγραμμένες ελλείψεις των Δήμων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, χειροτέρευσαν μετά από την επιβολή των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας. Σίγουρα, αξίζει να σημειωθεί ότι οι δομές αυτού του τύπου ήταν παντελώς απύσυχες από τη χώρα πριν από την έναρξη των ΚΠΣ και των ΕΣΠΑ και μπορούν να αποτελέσουν έναυσμα για μια ουσιαστική ‘από τα κάτω προσέγγιση’ αντιμετώπισης των φαινομένων κοινωνικής αποστέρησης και φτώχειας. Η ελλιπής ανάπτυξη συνεργατικών δικτύων σε τοπικό επίπεδο

αποτελέσει ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ελληνικής κοινωνικής ανάπτυξης. Το συγκεντρωτικό και πελατειακά οργανωμένο κράτος, σε συνδυασμό με την ισχυρή ανάπτυξη οριζόντιων κοινωνικών συσσωματώσεων είχαν ως αποτέλεσμα την καλλιέργεια κλίματος καχυποψίας σε τοπικά οργανωμένες, οριζόντιες δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι σύγχρονες δομές αντιμετώπισης της φτώχειας, φέρνουν μαζί κρατικούς και μη κρατικούς φορείς εθελοντικού χαρακτήρα ή και με επαγγελματική δραστηριοποίηση, και δύνανται να καταστούν εφαλτήρια για την ουσιαστική ανάπτυξη συνεργατικών δικτύων σε διαφορετικές χωρικές ενότητες.

Παρόλα αυτά, το βασικότερο ζήτημα που αποτελεί στην παρούσα συγκυρία πρόσκομμα στην επιτυχημένη ανάπτυξη τέτοιων συνεργατικών σχηματισμών δεν είναι άλλο από αυτό της χρηματοδότησης των σχετικών σχημάτων. Το μοντέλο που έχει ακολουθηθεί σε χώρες όπου η ανάπτυξη ανάλογων συνεργατικών σχηματισμών ήταν επιτυχημένη (Γερμανία, Δανία κτλ.) βασίστηκε στη γενναία κρατική χρηματοδότηση από τη μια μεριά και στην αποκεντρωμένη υλοποίηση από την άλλη. Υπό τις συνθήκες πρωτοφανούς δημοσιονομικής λιτότητας τις οποίες διανύει η χώρα, καθίσταται εξαιρετικά αμφίβολη η επιτυχής υλοποίηση ανάλογων σχεδίων. Αντίθετα, τα σενάρια που είναι πιο πιθανό να διαδραματιστούν εφόσον οι πολιτικές δημοσιονομικής λιτότητας συνεχίζουν να εφαρμόζονται με τέτοια ένταση είναι συγκεκριμένα. Τα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης θα παραμείνουν ως έχουν στην καλύτερη περίπτωση ή θα χειροτερεύουν στη χειρότερη.

Αναφορικά με τις δομές αντιμετώπισης των φαινομένων αυτών, οι Δήμοι είναι αδύνατο να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις αυτές. Συνεπώς, είτε θα προχωρήσουν σε περαιτέρω ιδιωτικοποιήσεις της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, είτε θα μειώσουν την ποσότητα και ποιότητα των σχετικών προγραμμάτων, είτε θα αυξήσουν τη δημοτική φορολογία προσπαθώντας να αντλήσουν περισσότερα δημοτικά έσοδα. Στην περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων, γίνεται κατανοητό ότι ο 'κοινωνικός' χαρακτήρας των σχετικών προγραμμάτων θα εξαλειφθεί. Μια ιδιωτική επιχείρηση που θα αναλάβει μέρος ή το σύνολο της παροχής του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι' για παράδειγμα δεν μπορεί παρά να ενδιαφέρεται αποκλειστικά για την εύρεση κέρδους. Από την άλλη, η μείωση της προσφερόμενης ποσότητας και ποιότητας των προγραμμάτων που αναλύθηκαν στο παρόν άρθρο δεν μπορεί παρά να έχει δυσμενείς πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στην αναπαραγωγή φαινομένων φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης σε τοπικό επίπεδο. Συνεπώς, το συμπέρασμα που αναδύεται από το παρόν άρθρο είναι ότι η μελλοντική αντιμετώπιση των ελληνικών Δήμων στις πρωτοφανείς προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που ανέκυψαν στη χώρα μετά το 2010 είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το ζήτημα της χρηματοδότησης τους.

Συνεπώς, οι κεντρικές πολιτικές εξελίξεις που αφορούν τις σχέσεις της χώρας με την ευρωζώνη από τη μία και οι επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης να προχωρήσει σε ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση στη χώρα από την άλλη θα καθορίσουν το κατά πόσο οι Δήμοι θα αποκτήσουν την απαραίτητη ‘αυτόνομη εμπέδωση’ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Παραδόξως, τα προβλήματα που ανακύπτουν σε αυτό το πεδίο είναι πολλαπλά και καθιστούν τη συγκεκριμένη συγκυρία εξαιρετικά δύσκολη καθότι τυχόν μη συμμόρφωση της χώρας με τα μέτρα αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας έχει γίνει πλέον φανερό από την Ε.Ε. ότι θα οδηγήσει σε απώλεια των χρηματοδοτικών μηχανισμών που συντηρούν τις κοινωνικές πολιτικές σε τοπικό επίπεδο, τουτέστιν το ΕΣΠΑ της περιόδου 2014-2020. Από την άλλη, η πιστή εφαρμογή αυτών των μέτρων λιτότητας οδηγεί στην αναπαραγωγή των φαινομένων κοινωνικής αποστέρησης και φτώχειας που εξαπλώθηκαν μετά το 2010 και τη μειωμένη ικανότητα των ελληνικών Δήμων να ανταποκριθούν ικανοποιητικά.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Δαφέρμος, Γ. και Παπαθεοδώρου, Χ. (2011) Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: γιατί η αύξηση των δαπανών για την κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια; Κείμενο πολιτικής 1, *Παρατηρητήριο Οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων*, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- Ζαμπραλούκου, Σ. και Κούση, Μ. (επιμέλεια) (2014) *Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Πεδίο.
- Μαρκαντωνάτου, Μ. (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. *Θέσεις*, τεύχος 116, περίοδος: Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2011.
- Ματσαγγάνης Μ. (2011) *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Αθήνα: Κριτική.
- Mazzucato M. (2015) *Το επιχειρηματικό κράτος: ανατρέποντας μύθους*. Μετάφραση από τα Αγγλικά Πέτρος Παπαζαχαρίου. Αθήνα: Κριτική.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Πετμεζίδου, Μ. (2004) Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική, στο Πετμεζίδου, Μ και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*. Αθήνα: Εξάντας.
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2016) *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κριτική.

- Σκαμνάκης, Χ. (2006) *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. Αθήνα: Gutenberg.
- Χλέπας, Ν., Γούπιος, Ι. και Σαπουνάκης, Τ. (2014) *Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση: τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ.

Ξενόγλωσση

- Arapoglou, V. and Gounis, K. (2015) Poverty and homelessness in Athens: governance and the rise of an emergency model of social crisis management. GreeSE Paper No. 90, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, March 2015.
- Chardas, A. (2014) The interplay between austerity, domestic territorial reform and the European Union Cohesion Policy: Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece. *European Urban and Regional Studies*, 21: 4, 432-444.
- Esping- Andersen, C. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996) Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24: 6, 1119-1132.
- Hall, P. and Soskice, D. (eds.) (2001) *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hlepas, N. (2010) Incomplete Greek territorial consolidation: from the first (1988) to the second (2008-2009) wave. *Local Government Studies*, 36:2, 223-249.
- Kazepov, Y. (2008) The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts. *European Societies*, 10:2, 247-273.
- Ladi, S. (2014) Austerity politics and administrative reform: the Eurozone and its impact upon Greek public administration. *Comparative European Politics*, 12:2, 184-208.
- Papadopoulos, T. and Roumpakis, A. (2013) Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29:3, 204-224.
- Paraskevopoulos, C.J. (2007) Social capital and public policy in Greece. GreeSE Paper, no. 9, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, December, 2007.
- Psycharis Y., Zoi M., Iliopoulou S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34: 262 – 280.

- Rodriguez-Pose, A., Psycharis, Y. and Tselios, V. (2016) Politics and investment: examining the territorial allocation of public investment in Greece. *Regional Studies*, 50 (7): 1097-1112.
- Skamnakis, C. and Pantazopoulos, S. (2015) Social protection and local government: the evolution of a double deficit. *Region and Periphery* Special Issue 3: 89-116.
- Whyman, Ph., Baimbridge, M and Mullen, A. (2012) *The political economy of the European social model*. London: Routledge.

Αναστάσιος Χάρδας
Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Παναγή Τσαλδάρη 1
e-mail: achardas(AT)gmail.com

Χριστόφορος Σκαμνάκης
Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης, Δ
ημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Παναγή Τσαλδάρη 1
e-mail: cskamnak(AT)socadm.duth.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 25 | ΕΤΟΣ 2016
ISSUE | YEAR

- Βουλβούλη, Α.** 4
Τόπος, Χώρος, Περιβάλλον:
Η περίπτωση της μετεγκατάστασης/χωροθέτησης του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο.
- Ζαμάνη, Α., Λαλίνης, Κ., Παπουτσόγλου, Γ., Οικονόμου, Δ.** 20
Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση
Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδόμησης
- Γβαλάς, Β., Παυλογεωργάτος, Γ.** 52
Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών του Αρχιπελάγους:
1971-2011 μια τεσσαρακονταετία δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης
- Αρβανιτίδης, Π., Νασιώκα, Θ.** 82
Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων:
Μελέτη περίπτωσης
- Σταμπουλής Γ., Νάκου Π.** 105
Προς ένα συνεταιριστικό μέλλον: μαθαίνοντας από το Μονφραγον
- Χάρδας, Α., Σκαμνάκης, Χ.** 124
Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης:
Κρατική 'αυτόνομη εμπέδωση' υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο