

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: «Ιστορική διερεύνηση της δημιουργίας και εξέλιξη «πόλεων» μικρού και μεσαίου μεγέθους με τα χαρακτηριστικά της «Αθήνας» (Αστικοποίηση της «Αγροτικής περιφέρειας» με αντίστοιχη συρρίκνωση «ζωντανών» αγροτικών κοινοτήτων. Προτεινόμενες στρατηγικές (βασισμένες στην θεωρητική σκέψη και την εμπειρική παρατήρηση) διακοπής και αντίστροφης της προϊούσας «αστικοποίησης», (που συνοδεύεται από την αντίστοιχη τάση εγκατάλειψης ή και εξαφάνισης των «χώρων» στην «ΕΛΛΑΔΑ», κοινοτικής πολιτικής ενίσχυσης των «μικροχώρων» της υπαίθρου).

- ΑΝΑΛΥΣΗ
- ΓΕΝΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ



Σπουδαστές:
Κόκκινος Μ. Νικόλαος
Λεωνίδας
Καρατζάς Β. Κωνσταντίνος

Επόπτης εργασίας
Παπακωνσταντινίδης

Καθηγητής Τ.Ε.Ι.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ	1722
----------------------	------

ΑΦΙΕΡΩΣΗ

Την εργασία αυτή την αφιερώνουμε από κοινού με πολύ σεβασμό και αγάπη σ' αυτούς που τόσα θυσίασαν για εμάς.

ΣΤΟΥΣ ΓΟΝΕΙΣ ΜΑΣ...

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα κείμενα που περιλαμβάνονται στην έκδοση αυτή αποτέλεσαν τη βάση για την έρευνα της περιφερειακής ανάπτυξης στον Ελλαδικό χώρο, θέμα μείζονος σημασίας, που απασχόλησε και συνεχίζει να απασχολεί τους θεωρητικούς, τόσο της δημόσιας διοίκησης, όσο και των πολιτικών και κοινωνικών επιστημών.

Τα κείμενα, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την εργασία αυτή, υπηρέτησαν τους συνήθεις εκπαιδευτικούς στόχους, αλλά παράλληλα μας έδωσαν την ευκαιρία να θέσουμε και συζητήσουμε μερικά επίκαιρα προβλήματα έντονης αστικοποίησης, καθώς και προτάσεις σωστής περιφερειακής ανάπτυξης.

Η παρούσα μελέτη, περιλαμβάνει μια μύηση στα έντονα προβλήματα, που δημιουργήθηκαν από την εγκατάσταση του πληθυσμού σε μεγάλα αστικά κέντρα, με την παράλληλη ερήμωση της υπαίθρου, αίτια αυτής της μετακίνησης, καθώς και επιπτώσεις.

Επιχειρείται όμως, και δίνεται, μεγάλη έκταση στην εργασία, να αναζητηθούν τρόποι σωστής περιφερειακής ανάπτυξης με επιχειρηματολογία, που πλαισιώνεται από ρεαλιστικές πιστεύουμε προτάσεις και όχι απλά ευχολόγια και ουτοπίες.

Επιτυχία μας θα είναι, η εργασία αυτή όχι μόνο να δώσει λύσεις, που θα εφαρμοστούν, αλλά τουλάχιστον να κεντρίσουν το ενδιαφέρον εκείνων που θα την διαβάσουν, έστω και τυχαία.

Κόκκινος Νικόλαος
Καρατζάς Κωνσταντίνος

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΑΦΙΕΡΩΣΗ.....	
ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ.....	

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	σελ. 1
1.1. Ιστορική αναδρομή και εμπειρική έρευνα του φαινομένου της μετανάστευσης.....	σελ. 2
1.2. Μετανάστευση και οικονομική θεωρία.....	σελ. 4
i) Προβλήματα στην εφαρμογή της στην πράξη.....	σελ.4
ii) Η μετανάστευση στον ελληνικό χώρο.....	σελ.7

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. ΑΙΤΙΕΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΕΝΤΡΟΥ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΕ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΕΡΜΕΤΡΗ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ ΣΤΑ ΑΣΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ.....	σελ.11
2.1. Γενικά.....	σελ.11
2.2. i) Λόγοι που οδήγησαν στην ανισόμετρη ανάπτυξη κέντρου-περιφέρειας σε σχέση με το καπιταλιστικό σύστημα.....	σελ. 11
ii) Ιστορικές συγκυρίες που οδήγησαν στην προβληματική περιφερειακή ανάπτυξη στον Ελλαδικό χώρο.....	σελ.11
iii) Εκβιομηχάνιση στον ελληνικό χώρο και προβλήματα που δημιουργήθηκαν εξαιτίας της στην ελληνική ύπαιθρο.....	σελ.13
iv) Συμπεράσματα-Διαπιστώσεις.....	σελ.14
2.3. Αρνητικές επιπτώσεις της μετανάστευσης.....	σελ.17
2.4. Γενικές διαπιστώσεις.....	σελ.20

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΙΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	σελ.22
3.1. Θεμελιώδεις αρχές της περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.22
3.2. Βασικά προβλήματα της περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.22
Βασικές έννοιες.....	σελ.22
3.3. Όργανα περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.26
3.4. Προβλήματα περιφερειακής πολιτικής και τρόποι αντιμετώπισής τους..	σελ.27
3.5. Σκοποί της περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.29
3.6. Μέσα περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.32
3.7. Έλεγχος επιτυχίας των ληφθέντων μέτρων.....	σελ.35

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

4. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ...	σελ.36
4.1. Γενικά.....	σελ.36
4.2. Η κοινότητα.....	σελ.36
4.3. Στρατηγική περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα.....	σελ.45
4.4. Στρατηγικές ανάπτυξης: Ισορροπη και μη ισορροπη ανάπτυξη.....	σελ.48
i) Η θεωρία της ισορροπης ανάπτυξης.....	σελ.48
ii) Η θεωρία της μη ισορροπης ανάπτυξης.....	σελ.50
4.5. Διαζευκτικές στρατηγικές της περιφερειακής πολιτικής.....	σελ.54
i) Η στρατηγική της ισορροπης ανάπτυξης.....	σελ.54
ii) Η στρατηγική της μη ισορροπης ανάπτυξης και οι δυνατότητες εφαρμογής της στον Ελλαδικό χώρο.....	σελ.54
4.6. Η θεωρία του αναπτυξιακού πόλου.....	σελ.57
4.7. Δημιουργία αναπτυξιακών πόλων.....	σελ.59
4.8. Μια νέα διάσταση στην περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας.....	σελ.63

ΜΕΡΟΣ ΠΕΜΠΤΟ

5. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΕΩΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ.....	σελ.69
5.1. Η επιλογή της στρατηγικής.....	σελ.70
5.2. Προτάσεις περιφερειακής ανάπτυξης στους επιμέρους τομείς παραγωγικής διαδικασίας.....	σελ.74
5.3. Τρόποι βελτίωσης των συνθηκών της κοινωνικής και περιβαλλοντολογικής υποδομής.....	σελ.80
i) Οι δυναμικές νησιώτικες περιφέρειες.....	σελ.80
ii) Λοιπές περιφέρειες.....	σελ.82
5.4. Χρονική περίοδος των περιφερειακών προγραμμάτων.....	σελ.84

ΜΕΡΟΣ ΕΚΤΟ

6. Η ΑΚΟΛΟΥΘΗΤΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ.....	σελ.86
6.1. Συμπεράσματα της διαπεριφερειακής ανάλυσης.....	σελ.91
Επίλογος.....	
Βιβλιογραφία.....	

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα που απασχολούν τα τελευταία χρόνια τη χώρα μας και που η αντιμετώπισή του γίνεται πιο επιτακτική, είναι αυτό του πληθυσμού της υπαίθρου.

Γενικά οι προσπάθειες που καταβάλλονται για ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας εξακολουθούν να είναι συνδεδεμένες με την εκβιομηχάνισή της. Ειδικότερα για την Ελλάδα το γεγονός αυτό είχε σαν συνέπεια ένα μεγάλο μέρος του αγροτικού δυναμικού της γεωργίας να μετακινηθεί προς τα αστικά κέντρα και να απορροφηθεί από το δευτερογενή και τριτογενή τομέα παραγωγής. Παράλληλα, το επίπεδο ανάπτυξης της Ελλάδας που υστερεί σε σχέση με εκείνο της Δυτικής Ευρώπης και των υπερατλαντικών χωρών, υπήρξε η αιτία που ένα εξίσου σημαντικό τμήμα του αγροτικού μας πληθυσμού μετανάστευσε προς τις χώρες αυτές.

Έτσι, η εγκατάλειψη του αγροτικού χώρου από τα ικανότερα σε δυναμισμό και παραγωγικότητα, στελέχη του, που θα συντελούσαν στην αυτοδύναμη οικονομική και πολιτιστική του ανάπτυξη, δημιούργησε έναν φαύλο κύκλο, που όλο και δυνάμωνε τον όγκο και τον ρυθμό των μεταναστευτικών εκρροών του πληθυσμού της υπαίθρου. Βέβαια, η εκβιομηχάνιση της χώρας δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς την άντληση παραγωγικών συντελεστών και κυρίως εργατικού δυναμικού από την γεωργία. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η διαδικασία αυτή θα πρέπει να οδηγήσει στον εξανδραποδισμό των αγροτικών πληθυσμών και την καταστροφή του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της υπαίθρου. Τονίζεται δηλαδή ότι για να συντελεστεί η ανάπτυξη της χώρας, η απαραίτητη μείωση της συμμετοχής της γεωργίας και του εργατικού της δυναμικού στη συνολική παραγωγική διαδικασία, ούτε πρέπει, αλλά και ούτε είναι ανάγκη, όπως υποστηρίζεται και στη μελέτη αυτή, να καταλήξει στην ολοσχερή εγκατάλειψη της υπαίθρου. Γιατί, η περαιτέρω συρρίκνωση του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών δεν θα βλάψει μόνο την οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιοχών αυτών, αλλά θα επηρεάσει αρνητικά τόσο τη χωροταξιακά ορθολογική εκβιομηχάνιση, όσο και τη γενικότερη ευημερία του ελληνικού λαού.

Συμπερασματικά, το σημερινό πρόβλημα του αγροτικού μας πληθυσμού συνδέεται άμεσα με την ανάγκη τόσο της μείωσης των απασχολούμενων στη γεωργία, όσο και της εξυγίανσης της δημογραφικής σύνθεσης του πληθυσμού της υπαίθρου, καθώς και της αντιμετώπισης της εποχιακής και διατοπικής έλλειψης εργατικών χεριών.

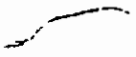
1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Το φαινόμενο της μετακίνησης του πληθυσμού παρατηρείται σε ολόκληρη την ιστορική εξέλιξη της ανθρωπότητας και πολλές φορές έχει επηρεάσει τη διαμόρφωσή της.

Κατά την προϊστορική περίοδο, η μετακίνηση του πληθυσμού προερχόταν βασικά από την αδυναμία του ανθρώπου, σε σχέση με το φυσικό του περιβάλλον, να καλύψει τις ανάγκες του σε τροφή και ασφαλή διαμονή. Με την ανάπτυξη όμως των ικανοτήτων του, ο άνθρωπος άρχισε να επηρεάζει όλο και περισσότερο το φυσικό του περιβάλλον με αποτέλεσμα να μεταβληθεί η δομή της κοινωνικής του συμβίωσης και τελικά να επέλθει μια αλλαγή στα αίτια και στην μορφή της μετακίνησης. Έτσι από ομαδική σε φυλές και με βίαια μέσα, η μετακίνηση εξελίσσεται σε ειρηνική κατά άτομο ή οικογένεια, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που οφείλονται κυρίως σε πολέμους και πολιτικούς διωγμούς και οι οποίες ακόμα και σήμερα παίρνουν ομαδική μορφή. Όσον αφορά τα αίτια που προκαλούν την μετακίνηση, παρατηρείται μια μετατόπιση του κέντρου βάρους από το φυσικό προς το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, των οποίων η αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση πολλές φορές έχει καθοριστική σημασία πάνω στις διαμορφούμενες συνθήκες. Πάντως με την βαθμιαία κοινωνική και οικονομική περίοδο και με βάση τις σημερινές αναπτυσσόμενες οικονομίες, με την τάση εξομοίωσης των κοινωνικών δομών και αξιών που παρατηρείται λόγω των μαζικών μέσων ενημέρωσης, την ταχύρρυθμη και ανισομερή ανάπτυξη από περιοχή σε περιοχή και την τάση των ατόμων να επιτύχουν υψηλότερο βιοτικό επίπεδο, τα κίνητρα για μετακίνηση δημιουργούνται κυρίως από τις αντιθέσεις του οικονομικού και κατά δεύτερο λόγο του κοινωνικού περιβάλλοντος.

Γενικά, είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι μετακίνηση του πληθυσμού εμφανίζεται, όταν το περιβάλλον με πλατειά έννοια, μέσα στο οποίο ζει το άτομο δεν του παρέχει την δυνατότητα εκπλήρωσης των επιδιώξεών του.

Το ενδιαφέρον όμως που παρουσιάζει το φαινόμενο της μετανάστευσης δεν προέρχεται τόσο από τα αίτια που το προκαλούν, όσο από τις οικονομικές και κοινωνικές ανακατατάξεις που δημιουργούνται από αυτούς τους τόπους αναχώρησης και προορισμού των μεταναστών. Συγκεκριμένα, το μέγεθος, η κινητικότητα, καθώς και η ποιοτική επάρκεια του εργατικού δυναμικού να ανταποκρίνεται στις ανάγκες που δημιουργούνται τόσο μεταξύ των διαφόρων κλάδων της οικονομίας όσο και μεταξύ των διαφόρων περιοχών μιας ευρύτερης γεωγραφικής ενότητας επηρεάζει θετικά ή αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας ή μιας περιοχής. Ο H. W. Richardson αναγνωρίζει ότι η εσωτερική μετανάστευση «παρουσιάζει μια σπουδαία διαδικασία προσαρμογής στην περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη, περισσότερο σπουδαία από τις διακυμάνσεις του εισοδήματος, των τιμών και της ροής των αγαθών και τουλάχιστον τόσο σπουδαία όσο οι περιφερειακές ροές του κεφαλαίου», αν και υπάρχουν ορισμένα ερωτηματικά κατά πόσο και κάτω από ποιες συνθήκες η μετανάστευση αποτελεί αυτόνομη «διαδικασία προσαρμογής» για την οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής. Επίσης, από κοινωνικής σκοπιάς είναι γνωστό ότι η υπερβολική συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα δημιουργεί πολλές φορές τεράστια προβλήματα υποδομής και κοινωνικής συμπεριφοράς, όπως (έργα κοινωφελούς χαρακτήρα, μόλυνση του περιβάλλοντος, αύξηση εγκληματικότητας).



Οι επιπτώσεις αυτές της μετανάστευσης πάνω στους τόπους εγκατάστασης και αναχώρησης είναι οι βασικοί λόγοι που προκαλούν το ενδιαφέρον για μελέτη του φαινομένου γενικά και των αιτιών ειδικότερα της μετανάστευσης.

1.2. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

ι) ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Η μελέτη του φαινομένου της μετανάστευσης, από την εποχή των κλασικών οικονομολόγων, βασίζεται κυρίως πάνω στην θεωρία της οριακής παραγωγικότητας και στην άποψη ότι υπάρχει ένα μέγεθος πληθυσμού που μεγιστοποιεί τον πραγματικό μέσο μισθό κάθε περιοχής. Υποθέτοντας πλήρη ανταγωνισμό, δεδομένους φυσικούς πόρους, κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και τεχνολογία, ο κατά κεφαλή πραγματικός μισθός μιας χώρας θα μεγιστοποιηθεί εφ' όσον θα πραγματοποιηθούν πληθυσμιακές μετακινήσεις μεταξύ των περιοχών, που παρουσιάζουν αρχικά διαφορές στους μισθούς εξαιτίας των διαφορών στην οριακή παραγωγικότητα της εργασίας.

Έτσι, με την μετακίνηση του εργατικού δυναμικού, η οριακή παραγωγικότητα της εργασίας θα εξισωθεί σε όλες τις περιοχές και κατά συνέπεια και οι μισθοί των περιοχών αυτών. Μ' αυτή τη διαδικασία η μετακίνηση φαίνεται να παίζει εξισορροπητικό ρόλο τόσο πάνω στους μισθούς μεταξύ των περιοχών όσο και μέσα σε κάθε περιοχή, από κλάδο σε κλάδο.

Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η θεωρία της γενικής ισορροπίας, η ανάλυση της οποίας στηρίζεται στη συγκριτική στατική με τις ακόλουθες υποθέσεις: Ομοιογένεια του εργατικού δυναμικού, σταθερές αποδόσεις κλίμακος, κόστος μετακίνησης ίσο με το μηδέν, πλήρη ανταγωνισμό στην αγορά εργασίας, μετακίνηση του εργατικού δυναμικού μόνο όταν υπάρχει διαφορά μισθών. Με βάση αυτές τις υποθέσεις είναι φυσικό να συμπεραίνεται ότι οι επιδράσεις της μετανάστευσης πάνω στην οριακή παραγωγικότητα και στους μισθούς είναι εξισορροπητικές. Η πραγματικότητα όμως διαμορφώνεται τελείως διαφορετική από εκείνη που απορρέει με τις υποθέσεις αυτές.

Κατ' αρχήν το φαινόμενο της μετακίνησης δεν μπορεί να ερευνηθεί στατικά, γιατί, σαν δυναμική διαδικασία που είναι, επηρεάζει και επηρεάζεται από τις μεταβολές των άλλων οικονομικο-κοινωνικών μεταβλητών και επομένως η στατική εξέταση παρουσιάζει μειονεκτήματα. Αν ακόμα γίνει δεκτό, πράγμα που αναγνωρίζεται και από τη θεωρία της γενικής ισορροπίας, ότι η μετακίνηση του εργατικού δυναμικού δεν οφείλεται πάντα στις διαφορές μισθών και ούτε υπάρχει πλήρης κινητικότητα του εργατικού δυναμικού (ατελής ανταγωνισμός στην αγορά εργασίας, κόστος μετακίνησης μεγαλύτερο του μηδενός), τότε η ανάλυση σχετικά με τις συνέπειες της μετακίνησης πάνω στο περιβάλλον μπορεί να οδηγήσει σε τελείως αντίθετα συμπεράσματα.

Η υπόθεση του πλήρους ανταγωνισμού, ειδικά όταν εξετάζεται η περιφερειακή μετακίνηση, δεν ευσταθεί λόγω της ατελούς πληροφόρησης και του ψυχικού και χρηματικού κόστους που προκαλείται από αυτή. Εξάλλου σαν χρηματικό κόστος δεν πρέπει να θεωρείται μόνο η δαπάνη μετακίνησης αλλά και το κοινωνικό κόστος που δημιουργεί η εξαγωγή κεφαλαίων από μια περιοχή σε μια άλλη. Ο μετανάστης, εκτός από τα έξοδα μεταφοράς, θα πρέπει να προνοήσει και για τις πρώτες δαπάνες του στον τόπο προορισμού μέχρι να βρει εργασία. Έτσι, πολλές φορές παρατηρείται το φαινόμενο, ο μετακινούμενος να παίρνει μαζί του όλες τις αποταμιεύσεις ή και τα ρευστοποιημένα περιουσιακά του στοιχεία, πράγμα που απογυμνώνει την περιοχή που εγκαταλείπεται από κεφάλαια, τα οποία ενδεχόμενα θα μπορούσαν να

χρησιμοποιηθούν στην παραγωγική διαδικασία και στην αύξηση της απασχόλησης της περιοχής.

Ακόμα, η ύπαρξη άλλων παραγόντων, εκτός από τη διαφοροποίηση των μισθών, μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση όσον αφορά τα αίτια και τις συνέπειες της μετακίνησης. Οι συγγενικοί δεσμοί και οι δεσμοί με τον τόπο που γεννήθηκε ένα άτομο πολλές φορές αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες της τάσης για μετανάστευση, που μόνο η ύπαρξη μεγάλης διαφοράς στους μισθούς, μπορεί να υπερνικήσει. Άλλοι παράγοντες, οι οποίοι επιδρούν εξισορροπητικά στις διαφορές των μισθών, όπως οι συνθήκες εργασίας, το κλίμα, η επαγγελματική εξέλιξη, δημιουργούν προϋποθέσεις για να εγκαταλειφθούν υψηλότεροι μισθοί, προκειμένου να εξασφαλισθούν αυτές οι συνθήκες έστω και με μικρότερες αποδοχές.

Επιπλέον, η υπόθεση ότι η μετακίνηση μεταξύ δύο περιοχών είναι αποτέλεσμα της διαφοροποίησης των μισθών, μπορεί να είναι λανθασμένη, όταν αυτή οφείλεται σε άνισους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης. Στην περίπτωση αυτή η μετακίνηση ή μετανάστευση που παρατηρείται από την περιοχή με μικρό ρυθμό προς την περιοχή με μεγάλο ρυθμό ανάπτυξης, μπορεί να οφείλεται στις περισσότερες ευκαιρίες για απασχόληση καθώς και στις ευνοϊκότερες προβλέψεις για καλύτερη μελλοντική εξέλιξη που προσφέρει η μια περιοχή από την άλλη.

Εξάλλου, σύμφωνα με την Κεϋσιανή θεωρία, η μετακίνηση εργατικού δυναμικού από μια περιοχή συνοδεύεται και από μετακίνηση μη ενεργού πληθυσμού (παιδιά, υπερήλικες κλπ.), που έχει σαν αποτέλεσμα την μείωση της ενεργού ζήτησης, τη σμίκρυνση της αγοράς και την πτώση του κέρδους για τις επιχειρήσεις, πράγμα που θα μειώσει την εμπιστοσύνη και θα χειροτερέψει τις προβλέψεις των επιχειρηματιών για το μέλλον. Οι συνέπειες φυσικά θα είναι απροθυμία ανάληψης νέων επενδύσεων, πτώση της οικονομικής δραστηριότητας και, ενδεχόμενα, εγκατάλειψη της περιοχής από επιχειρηματικές μονάδες που ήδη υπάρχουν. Η όλη διαδικασία θέτει σε κίνηση αρνητικούς ρυθμούς οικονομικής μεταβολής, με συνέπεια την κοινωνική και οικονομική εξαθλίωση και την ακόμα μεγαλύτερη ένταση της μετακίνησης ως την ολοσχερή εγκατάλειψη της περιοχής.

Αλλά και στους τόπους υποδοχής των μεταναστών, τα αρχικά έξοδα εγκατάστασης και συντήρησης, μέχρι που ο μετανάστης να βρει εργασία, χρηματοδοτούνται με κεφάλαια που φέρνει μαζί του ο ίδιος ο μετανάστης, με συνέπεια να αυξάνει η τελική ζήτηση αγαθών και να επηρεάζονται οι τιμές. Επιπλέον, η εγκατάσταση μεγάλου αριθμού νέων μεταναστών δημιουργεί ανάγκες για περισσότερες κατοικίες, δρόμους, σχολεία, επιπλώσεις οικιών, κλπ., η παραγωγή των οποίων είναι εντάσεως εργασίας με συνέπεια την αύξηση της ζήτησης εργατικού δυναμικού, που μπορεί να έχει σαν αποτέλεσμα την αύξηση αντί τη μείωση των μισθών. Εξάλλου, η εγκατάσταση μεταναστών από αγροτικές περιοχές σε αστικά κέντρα θα μεταβάλει τις καταναλωτικές τους συνήθειες, οι οποίες θα προσαρμοστούν στο καταναλωτικό πνεύμα των αστικών κέντρων. Αν ακόμα ληφθεί υπόψη ότι μεγάλο μέρος των αναγκών του μετακινούμενου αγροτικού πληθυσμού καλύπτονταν από αυτοκατανάλωση, η αύξηση της τελικής ζήτησης, μπορεί να υπερκαλύπτει την παραγωγική δυνατότητα της οικονομίας, με αποτέλεσμα αν επηρεαστούν αυξητικά οι τιμές. Αποτέλεσμα όλων αυτών θα είναι η ενίσχυση όχι μόνο του πληθωρισμού κόστους, αλλά και η ζήτηση, που θα ενισχύσουν επικίνδυνα την αυξητική αλληλεπίδραση τιμών-μισθών.

Από όλα αυτά γίνεται φανερό ότι η μετακίνηση μεταξύ δύο περιοχών, δεν είναι πάντα παράγοντας εξισορρόπησης του χάσματος των μισθών. Κάτω από ορισμένες συνθήκες ανισόμερης ανάπτυξης, που παρατηρούνται κυρίως στις υπό ανάπτυξη και τις υπανάπτυκτες οικονομίες, η μετακίνηση μπορεί να διευρύνει αυτές τις διαφορές και να γίνει παράγοντας ανισορροπίας. Κατά συνέπεια, η μετανάστευση δεν μπορεί να θεωρείται σαν ένας αυτόματος σταθεροποιητικός παράγοντας του οικονομικού συστήματος που πάντα συμβάλλει στην εξισορρόπηση της ανισόμερης διαπεριφερειακής ανάπτυξης μιας χώρας. Οι αλληλεπιδράσεις της με το ευρύτερο περιβάλλον πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να διευρύνονται οι συνέπειες και τα αίτια που οδηγούν τον πληθυσμό στη μετανάστευση. Μόνον έτσι θα είναι δυνατόν να επηρεαστεί ο όγκος και η κατεύθυνση του μεταναστευτικού ρεύματος σύμφωνα με τις ανάγκες και τις προδιαγραφές του σχεδίου οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας. Αυτό φυσικά δεν είναι μόνο θέμα θεωρητικής ανάλυσης αλλά και πρακτικής έρευνας.

ii) Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΩΡΟ

Το φαινόμενο της μετακίνησης του πληθυσμού αποκτά ιδιαίτερη σπουδαιότητα, κυρίως λόγω των επιδράσεων που ασκεί πάνω στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον των τόπων αναχώρησης και προορισμού των μεταναστών. Από οικονομική άποψη, η σοβαρότητα αυτή οφείλεται στις δυνατότητες που έχει η μετανάστευση να εξελιχθεί, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στον συγκεκριμένο χώρο και χρόνο, σε παράγοντα ανισορροπίας για την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη. Κάτω και από αυτό το πρίσμα η μετανάστευση παίρνει τη θέση κεντρικού προβλήματος στην διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής και γι' αυτό πρέπει να θεωρείται σαν ενδογενής μεταβλητή σε οποιονδήποτε σχεδιασμό της περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης. Το ενδιαφέρον επομένως για την διερεύνηση των κινήτρων ή αιτιών που προκαλούν την μετακίνηση του πληθυσμού, δικαιολογείται κυρίως, πέρα από το θεωρητικό ενδιαφέρον, από την πρακτική ανάγκη να επηρεαστεί η φορά και ο όγκος της μετανάστευσης, έτσι ώστε να μετατραπεί ο τυχών μη εξισορροπητικός της χαρακτήρας σε παράγοντα ισομερούς περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης.

Ο ελληνικός χώρος σε ολόκληρη σχεδόν την ιστορική του εξέλιξη, παρουσιάζει έντονη τάση μετακίνησης του πληθυσμού του. Η μετακίνηση αυτή εμφανίζεται με τη μορφή, τόσο της εσωτερικής μετανάστευσης, όσο και της εξωτερικής. Δεδομένου του ότι η μελέτη μας ασχολείται κυρίως με το φαινόμενο της μετανάστευσης μεγάλου μέρους του πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα και την παράλληλη αποδυνάμωση της υπαίθρου, θα ασχοληθούμε παρακάτω εκτενέστερα με την εσωτερική μετανάστευση και τα προβλήματα που αυτή προκάλεσε και ακόμα προκαλεί στον ελληνικό χώρο.

Παράλληλα λοιπόν με την εξωτερική μετανάστευση, η μετακίνηση του πληθυσμού στο εσωτερικό της χώρας παρουσιάζει την ίδια ένταση, ιδιαίτερα για ορισμένες περιοχές. Από τα στοιχεία της απογραφής του '81 για την εσωτερική μετανάστευση (ΠΙΝΑΚΑΣ 1), φαίνεται καθαρά ότι το ρεύμα της μετακίνησης κατευθύνεται από τις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές προς τις αστικές και κυρίως προς την περιφέρεια της πρωτεύουσας και συμπρωτεύουσας, οι οποίες προσελκύουν το 65% όσων μετακινούνται προς τα αστικά κέντρα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Εσωτερική Μετανάστευση Πληθυσμού 1975-81

Κατηγορίες	Αστικές	Περιφερ. Πρωτευουσ. Θεσ/νίκης	Ημιαστικές	Αγροτικές
Εγκατασταθέντες	521,9	341,0	98,3	144,3
Αναχωρήσαντες	258,3	88,8	113,4	392,8
Καθαρή Αύξηση ή Μείωση	+ 263,6	+ 252,2	- 15,1	- 248,5

Παράλληλα, τα υπόλοιπα αστικά κέντρα (10.000 κάτοικοι και άνω) το 1971 συγκέντρωσαν μόλις το 16% του πληθυσμού ενώ, σύμφωνα με την απογραφή του

1981, το ποσοστό αυτό ανήλθε σε 17%. Η αύξηση όμως του πληθυσμού αυτών των αστικών κέντρων (εκτός από την Αθήνα και τη Θεσ/νίκη) για την περίοδο 1971-81, που ήταν 11% περίπου οφείλεται κατά κύριο λόγο στη φυσική αύξηση του πληθυσμού της δεκαετίας, η οποία ανέρχεται σε 1% περίπου το χρόνο.

Ένα άλλο στοιχείο, που προκύπτει από την απογραφή του 1981, αποδεικνύει την εγκατάλειψη της υπαίθρου από τα παραγωγικότερα από άποψη ηλικίας άτομα (ΠΙΝΑΚΑΣ 2).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

**Εσωτερική Μετανάστευση κατά Ηλικία
και κατά Αστικές, Ημιαστικές και Αγροτικές Περιοχές
Χιλιάδες άτομα**

Ομάδες Ηλικιών	Αστικές			Ημιαστικές			Αγροτικές		
	Ε	Α	+ Δ	Ε	Α	+Δ	Ε	Α	+ Δ
5-14	79,9	34,4	45,5	20,2	14,6	+ 5,6	23,2	74,2	- 51,0
15-24	161,3	60,7	100,6	21,3	35,5	- 14,2	35,0	121,4	- 86,4
25-34	99,9	65,5	34,4	23,6	22,7	+ 0,9	37,0	72,2	- 35,2
35-44	76,4	42,0	34,4	15,5	17,9	- 2,4	20,3	52,3	- 32,0
45-54	42,3	23,1	19,2	6,9	9,2	- 2,3	9,7	26,7	- 17,0
55-64	31,0	18,3	12,7	6,7	6,8	- 0,7	9,7	21,7	- 12,0
65 +	31,1	14,3	16,8	4,1	6,7	- 2,0	9,4	24,3	- 14,9
ΣΥΝΟΛΟ	521,9	258,3	263,6	98,3	113,4	- 15,1	144,3	392,8	248,5

Από τον παραπάνω πίνακα είναι φανερό ότι οι αγροτικές περιοχές παρουσιάζουν διαρροή πληθυσμού σε όλη την κλίμακα των ηλικιών. Το ίδιο παρατηρείται και για τις ημιαστικές περιοχές με εξαίρεση τις ομάδες ηλικιών «5-14» και «25-34» ετών. Αντίθετα, οι αστικές περιοχές παρουσιάζουν αύξηση πληθυσμού ανεξάρτητα από ηλικία. Επιπλέον, το 50% περίπου των ατόμων που αναχώρησαν από κάθε περιοχή είναι ηλικίας 15-34 ετών, πράγμα που αποδεικνύει τη μετακίνηση κυρίως παραγωγικών ηλικιών. Έτσι, για τις αγροτικές περιοχές, το 48,9% της καθαρής εκροής πληθυσμού ήταν ηλικίας 15-34 ετών, ενώ αντίθετα για τις αστικές περιοχές η ίδια ομάδα ηλικιών ήταν το 51,2% της καθαρής εισροής.

Η συνδυασμένη επίδραση της μετανάστευσης, εσωτερικής και εξωτερικής, καθώς και της χαμηλής γεννητικότητας πάνω στην κατά ηλικία διάρθρωση του πληθυσμού εμφανίζεται στον παρακάτω πίνακα (ΠΙΝΑΚΑΣ 3).

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Ποσοστιαία Κατανομή του Πληθυσμού κατά Ομάδα Ηλικιών,
(κατά αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές)
(Απογραφές 1971-1981)

Ομάδες Ηλικιών	Αστικές Περιοχές		Ημιαστικές Περ.		Αγροτικές Περιοχές	
	1971	1981	1971	1981	1971	1981
0-14	23,1	22,9	27,7	26,6	30,1	27,2
15-64	69,6	67,6	64,1	62,0	60,9	59,2
65 και άνω	7,3	9,5	8,2	11,4	9,0	13,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Επίσης, ο πίνακας 4 μας δείχνει τις επιπτώσεις της έντονης αστικοποίησης τόσο στις ημιαστικές όσο και στις αγροτικές περιοχές της χώρας, με την συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα και την παράλληλη αποδυνάμωση της υπαίθρου.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Αστικός, ημιαστικός και αγροτικός πληθυσμός της Ελλάδος,
κατά γεωγραφικό διαμέρισμα

Απογραφή - 1991 - Census

Γεωγράφικο Διαμέρισμα	Κατανομή % - Distribu tion			
	Σύνολο	Αστικός	Ημιαστικός	Αγροτικός
Σύνολο Ελλάδος	10.259.900	58,9	12,8	28,3
Περιφέρεια Πρωτεύουσας	3.072922	100,0	-	-
Λοιπή Στερεά Ελλάδα και Εύβοια	1.260.945	34,3	31,1	33,8
Πελοπόννησος	1.086.935	35,9	15,0	49,1
Ιόνιοι Νήσοι	193.734	26,2	11,3	62,5
Ήπειρος	339.728	30,8	9,8	59,4
Θεσσαλία	734.846	43,6	16,4	40,0
Μακεδονία	2.236.019	52,0	16,6	31,4
Θράκη	338.005	38,6	12,8	48,6
Νήσοι Αιγαίου	456.712	31,8	21,2	47,0
Κρήτη	540.054	42,5	12,3	45,2

Το συμπέρασμα που βγαίνει από την εξέταση του πίνακα είναι ότι ανεξάρτητα από την περιοχή, ο πληθυσμός της Ελλάδας γηράσκει και μάλιστα με μεγαλύτερο ρυθμό στην υπαίθρο, από ότι στα ημιαστικά και αστικά κέντρα.

Καλύτερη εικόνα των επιπτώσεων της μετανάστευσης και της χαμηλής γεννητικότητας πάνω στην κατά σύνθεση του πληθυσμού και ιδιαίτερα των αγροτικών περιοχών, δίνει ο πίνακας 5.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5
Εκατοστιαία Κατανομή Μεταναστών κατά
Γεωγραφικό Διαμέρισμα

Γεωγράφο Διαιμέρισμα	1944-48	1965-69	1970-74	1975-80
	(1)	(1)	(1)	(1)
Στερεά Ελλάδα και	32,6	22,1	16,1	21,1
Εύβοια				
(Περιφ. Πρωτεύουσας)	-	(19,4)	(13,1)	(16,7)
Πελοπόννησος	10,3	11,5	8,6	4,4
Ιόνιοι Νήσοι	7,2	1,4	2,1	10,3
Ήπειρος	7,3	1,4	5,3	3,0
Θεσσαλία	2,5	1,3	3,6	6,6
Μακεδονία	20,9	13,0	27,5	35,8
Θράκη	1,2	9,0	6,3	6,5
Νήσοι Αιγαίου	16,2	5,8	4,7	5,5
Κρήτη	1,8	1,2	2,5	2,9
Μη Δηλώσαντες	-	13,5	10,0	2,2
Διαμέρισμα				

Από τον πίνακα 3 είναι φανερό ότι, εκτός από τις αγροτικές περιοχές των νομών Κιλκίς και Ξάνθης, όπου το ποσοστό συμμετοχής των ατόμων ηλικίας 0-14 ετών παρουσιάζει μικρή αύξηση (Κιλκίς 1971: 28,5%, 1981: 29,1%, Ξάνθης: 1971: 35,7%, 1981: 36%), στις υπόλοιπες αγροτικές περιοχές η συμμετοχή έχει μειωθεί μέχρι και επτά εκατοστιαίες μονάδες (Λευκάδα 1971: 28%, 1981: 21,3%).

Παράλληλα, η συμβολή της ομάδας ηλικιών «65 ετών και άνω» έφτασε σε ορισμένους νομούς και κάλυπτε το 21% του συνολικού πληθυσμού των αγροτικών περιοχών (Σάμος 21,4% 1981), ενώ ο νομός Μεσσηνίας σημείωσε τη μεγαλύτερη μεταβολή μεταξύ 1971-'81, με εννέα εκατοστιαίες μονάδες (Μεσσηνίας: 1971: 10,4%, 1981: 19,4%).

Επιπλέον αύξηση του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 15-64

μέχρι 2,7 εκατοστιαίες μονάδες παρουσιάζουν 12 αγροτικές περιοχές νομών (Πρέβεζα 1971: 55,9%, 1981: 58,6%), ενώ οι υπόλοιπες 48 παρουσιάζουν μείωση που φτάνει μέχρι και πέντε εκατοστιαίες μονάδες (Λακωνία: 1971: 61,5%, 1981: 56,6%).

Από τα στοιχεία αυτά είναι φανερό ότι η μετανάστευση είχε δραστική επίδραση πάνω στη σύνθεση ηλικιών του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών της χώρας με αποτέλεσμα τη γήρανση, τη μείωση του εργατικού δυναμικού και γενικά τον προορισμό των δυνατοτήτων για αυτόνομη οικονομική ανάπτυξη των περιοχών αυτών.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. ΑΙΤΙΕΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΕΝΤΡΟΥ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΕ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΕΡΜΕΤΡΗ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΗ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ ΣΤΑ ΑΣΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ.

2.1. ΓΕΝΙΚΑ

Ο ελληνικός χώρος, ολόκληρη σχεδόν την ιστορική του εξέλιξη, παρουσιάζει έντονη τάση μετακίνησης του πληθυσμού του. Σκοπός της παρακάτω ανάλυσης είναι ο εντοπισμός και η διερεύνηση των αιτιών που οδήγησαν στην μετατόπιση μεγάλου μέρους του πληθυσμού της υπαίθρου προς τα αστικά κέντρα που οδήγησε στην ανισόμετρη ανάπτυξη κέντρου-περιφέρειας.

2.2. i) ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΙΣΟΜΕΤΡΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΕΝΤΡΟΥ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΚΑΠΙΤΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Αναλυτικότερα, πού οφείλονται οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα; Εδώ είναι απαραίτητες μερικές παρατηρήσεις:

Περιφερειακές ανισότητες παρατηρούνται σε όλες τις χώρες. Αυτό δείχνει ότι το φαινόμενο έχει γενικότερες αιτίες που ξεπερνούν τον ιστορικό χώρο της Ελλάδας, αλλά και του οικονομικού συστήματος: Έτσι, ερμηνείες που αποδίδουν (εδώ ή αλλού) τις περιφερειακές ανισότητες γενικά στο οικονομικό σύστημα (καπιταλισμό), περιορίζουν το προς εξήγηση πεδίο. Το ακόλουθο απόσπασμα είναι χαρακτηριστικό:

«Τις βαθύτερες αιτίες των ανισοτήτων τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο, θα πρέπει να τις αναζητήσουμε στους βασικούς, οικονομικούς νόμους του καπιταλιστικού συστήματος και, ιδιαίτερα, στο νόμο της ανισόμετρης ανάπτυξης. Ο νόμος αυτός εκφράζει τις διαφορές επιπέδου που παρατηρούνται στην οικονομική ανάπτυξη των διαφόρων χωρών του καπιταλιστικού κόσμου, αλλά και τις διαφορές, ανάμεσα στην ανάπτυξη περιοχών ή ξεχωριστών τομέων παραγωγής μέσα σε μία και την ίδια καπιταλιστική χώρα. Η ανισομετρία είναι σύμφυτη με τον καπιταλισμό και επιτείνεται στο σημερινό στάδιό του, τον ιμπεριαλισμό. Η λειτουργία αυτή μπορεί να πάρει διάφορες μορφές, όπως η ληστρική εκμετάλλευση των πρώτων υλών των αναπτυσσόμενων χωρών, οι ανισόμετρες ανταλλαγές, η επιβολή συγκεκριμένης τεχνολογίας στην ανάπτυξη των κλάδων παραγωγής, η εγκατάλειψη περιοχών ή κλάδων που δεν είναι πια αποδοτικοί με τα μονοπωλιακά κριτήρια, τέλος οι οικονομικές κρίσεις και οι πόλεμοι».

ii) ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΣΥΓΚΥΡΙΕΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ.

Στα επόμενα παραθέτουμε μερικά στοιχεία που θα μπορούσαν να περιληφθούν σε μια τέτοια εξήγηση της άνισης ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών:

α) Εγγενείς γεωγραφικές και ιστορικές εθνικές συνθήκες: Εδώ περιλαμβάνεται η κλιμακωτή απελευθέρωση των περιφερειών της χώρας, η δυσμενής γεωγραφική και συγκοινωνική θέση σε σχέση με τις άλλες αναπτυσσόμενες ευρωπαϊκές οικονομίες, που σε συνδυασμό με το μικρό μέγεθος, συνέβαλαν στο να ενταχθεί αρχικά η χώρα στο ευρωπαϊκό σύστημα ως εξαρτημένη περιφέρεια και στη δυσμενή κατανομή του πληθυσμού στο χώρο από την εποχή της Τουρκοκρατίας (συγκέντρωση σε δυσπροσπέλαστες περιοχές, κτλ.).

β) Η διεθνής πολιτική συγκυρία μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, με την διάσπαση των Βαλκανικών χωρών σ' οικονομικές ενότητες επέδρασε αρνητικά στην ανάπτυξη κυρίως των παραμεθόριων περιοχών και υπονόμωσε και τις έστω ανεπαρκείς προσπάθειες για κάποια αξιόλογη πολιτική και διοικητική αποκέντρωση.

Ειδικά η ουσιαστική ανυπαρξία στενών οικονομικών σχέσεων με τις γειτονικές χώρες πρέπει να θεωρηθεί και σήμερα ως ένας σημαντικός ανασχετικός παράγοντας για την ανάπτυξη μερικών τεμαχίων από τις παραμεθόριες περιοχές. Όπως δείχνει και η εμπειρία άλλων κρατών (Δυτική Γερμανία!) η ύπαρξη εκτεταμένων «κλειστών» συνόρων οδηγεί σε μαρασμό τις περιοχές που βρίσκονται εκεί, ακόμη και όταν γίνονται μεγάλες προσπάθειες ν' αναπτυχθούν με την βοήθεια συνεχών ροών πόρων.

γ) Το ξένο και συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης που εισάχθηκε στη χώρα μας τον δέκατο ένατο αιώνα, συνέβαλε αποφασιστικά στις ανισομέρειες της ανάπτυξης μεταξύ αστικών κέντρων και της υπόλοιπης χώρας.

Η σπουδαιότερη συνέπεια του συγκεντρωτικού κρατικού μηχανισμού (που είχε την έδρα του στην Αθήνα), ήταν ότι ήδη από τον δέκατο ένατο αιώνα οι άλλες πόλεις της χώρας, τα παραδοσιακά εμπορικά και παραγωγικά κέντρα, έχασαν την χυτόνομη λειτουργία τους, που διατήρησαν μέχρι την εγκαθίδρυση της κεντρικής διοίκησης, και γίνονται άμεσα εξαρτημένες από την πρωτεύουσα. Έτσι, το σύστημα ιεράρχησης της χώρας που ίσχυε στην Τουρκοκρατία παραμορφώθηκε με την επέκταση του κράτους, που ιδιοποιήθηκε όλες τις διευθυντικές λειτουργίες.

Όπως υποδείχνει όμως ο Κ. Τσουκαλάς, υπήρξαν και καθαρά οικονομικοί λόγοι που συνέβαλαν στην βαθμιαία υποβάθμιση των επαρχιακών κέντρων. Εδώ θα πρέπει να αναφερθεί η παρακμή ορισμένων τοπικών παραγωγικών και εξαγωγικών δραστηριοτήτων που είχαν αναπτυχθεί σημαντικά πριν από την Επανάσταση και αργότερα, η είσοδος της νέας κεφαλαιοβόρας ναυτιλίας που απαιτούσε σημαντικές επενδύσεις.

Από το 1870-1880 ανατρέπεται οριστικά και με επιταχυνόμενους ρυθμούς η ισορροπία του κοινωνικού και οικονομικού χώρου στην Ελλάδα, που χαρακτηρίζει η στασιμότητα, η παρακμή των επαρχιακών κέντρων και η ξέφρενη διόγκωση της Αθήνας.

Το πρότυπο εκβιομηχάνισης που επιβλήθηκε, καθυστέρησε στην έναρξη και στη συνέχεια δεν ακολούθησε, όπως στις ξένες χώρες, εξελικτική οργανική διαδικασία. Οι πρώτοι βιομήχανοι και τα πρώτα κεφάλαια προήλθαν από την τάξη των γηγενών εμπόρων που ασχολούνταν με εισαγωγές, εξαγωγές ή από τους εμπόρους των ελληνικών παροικιών του εξωτερικού.

Η παραγωγή βασικά προσανατολίστηκε σε καταναλωτικά αγαθά, περιορίστηκε στα αρχικά ή τα τελικά στάδια της παραγωγικής διαδικασίας, και στηρίχτηκε στην εξαγωγή ελαφρά επεξεργασμένων ορυκτών και γεωργικών προϊόντων. Ήταν αναπόφευκτο, επομένως, οι πρώτες βιομηχανίες να συγκεντρωθούν στα μεγαλύτερα διοικητικά, πληθυσμιακά και λιμενικά κέντρα της χώρας.

Η συνέχεια ήταν μια σωρευτική διαδικασία διεύρυνσης παραγωγικών συμπλεγμάτων και ανάπτυξης εξωτερικών οικονομιών. Το αποτέλεσμα: Οι επιχειρηματίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, εκτιμούν ότι έχουν στην πρωτεύουσα, σε σχέση με τις περιφέρειες, περισσότερες και ευνοϊκότερες ευκαιρίες επενδύσεων, και η αποδοτικότητα των κεφαλαίων είναι μεγαλύτερη, ενώ παράλληλα βρίσκονται και κοντά στα κέντρα πολιτικής εξουσίας που μπορούν έτσι να επηρεάσουν. Από την άλλη μεριά, οι εργαζόμενοι βρίσκουν ότι στην πρωτεύουσα

υπάρχουν επίσης περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης και καλύτερες αμοιβές και συνθήκες ζωής.

iii) ΕΚΒΙΟΜΗΧΑΝΙΣΗ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΩΡΟ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΗΘΗΚΑΝ ΕΞΑΙΤΙΑΣ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΠΑΙΘΡΟ.

Είναι προφανές ότι η βιομηχανική δραστηριότητα που στηρίζει την οικονομική ανάπτυξη από τη φύση της δεν μπορεί να αρχίσει παντού και ταυτόχρονα. Στην αρχή κατανέμεται άνισα στο χώρο, και έχει μια δυναμική που οδηγεί σε πρώτη φάση στην διεύρυνση των ανισοτήτων.

Αυτό σημαίνει ότι δημιουργούνται πόλοι ανάπτυξης (συμπλέγματα) στους τόπους, όπου είναι διαθέσιμες πρώτες ύλες και ενέργεια, που έτσι θα πρέπει να αναπτύσσονται ταχύτερα από την υπόλοιπη χώρα.

Μοιραία, η όλη συζήτηση ξεκινά από τον τομέα της βιομηχανίας, μια και ο τομέας αυτός έχει καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη της περιφέρειας όπως αυτή είναι σήμερα διαρθρωμένη.

Η Βιομηχανία, σ' όλες τις σύγχρονες οικονομίες θεωρείται σαν ο «GROWTH-GENERATING» τομέας, επηρεάζοντας τον αριθμό των εργατικών θέσεων, το είδος τους και τα εισοδήματα και μάλιστα όχι μόνον στην ίδια βιομηχανία, αλλά ακόμη και στους τομείς που εξαρτώνται απ' αυτήν, που παράγουν αγαθά και υπηρεσίες. Έτσι, συγκεντρώνεται το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό ενδιαφέρον στην ανάπτυξη της. Η εκβιομηχάνιση οδηγεί συχνά, όσον αφορά τη χωρική κατανομή της οικονομίας και του πληθυσμού, σε μια αυξανόμενη διαφορά μεταξύ του αρχικού σκοπού και αυτού που επιτυγχάνεται στην πραγματικότητα. Αυτό αποδεικνύεται αφ' ενός μεν από τη συνεχιζόμενη συγκέντρωση του οικονομικού δυναμικού σε ορισμένες προνομιούχες περιοχές με πάνω από το μέσο όρο αναπτυξιακές δυνατότητες, αφ' ετέρου δε, από την απώλεια ανθρώπινου και οικονομικού υλικού σε ορισμένους τόπους, που μένουν χωρίς αναπτυξιακές προοπτικές.

Αυτή η κατάσταση διακρίνει και την Ελλάδα, όπου δύο υπερβολικά αναπτυγμένες περιοχές, βρίσκονται απέναντι από μια σειρά υποανάπτυκτες περιοχές, όπου σχηματίζεται ένα κενό στην ευημερία του λαού με την άσκοπη δαπάνη παραγωγικών δυνάμεων και τη δημιουργία προβληματικών αναπτυξιακών καταστάσεων που οδηγούν στην οικονομική στασιμότητα ορισμένων περιοχών.

Από τις αγροτικές περιοχές μεταναστεύει το ποιοτικά καλύτερο και πλέον μετακινήσιμο εργατικό δυναμικό. Σκοπός τους είναι οι μεγάλες πόλεις. Αιτία γι' αυτή τη μετανάστευση είναι εκτός από την υποαπασχόληση και τη διαφορά στο κατά κεφαλή εισόδημα, η ανεπαρκής υποδομή των περιοχών αυτών. Η μετανάστευση εμποδίζει από τη μία πλευρά την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών (Θράκης, Ηπείρου, Νήσων) ενώ από την άλλη πλευρά δεν τις αφήνει να συμμετάσχουν ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Αν και η εκβιομηχάνιση της χώρας μας παρουσίασε ικανοποιητική πρόοδο τα τελευταία χρόνια εν τούτοις, αντιμετωπίζοντας στην πορεία της σοβαρά χωροταξιακά και διαρθρωτικά προβλήματα, άφησε πολλά κενά.

Αυτό οφείλεται βασικά στο γεγονός ότι η βιομηχανική ανάπτυξη έγινε απρογραμμάτιστα με αποτέλεσμα το μεγαλύτερο μέρος του μεταποιητικού δυναμικού μας να συγκεντρωθεί στην Αθήνα και τη Θεσ/νίκη. Η βιομηχανική συγκέντρωση στους δύο αυτούς πόλους προσέλκυσε και άλλες οικονομικές δραστηριότητες με

αποτέλεσμα να εμφανίζεται μια πολλαπλή οικονομική δραστηριότητα, αλλά ταυτόχρονα και μια εκπληκτική συμφόρηση στα δύο αυτά κέντρα και κυρίως στην Αθήνα, ενώ στην Περιφέρεια πολλοί παραγωγικοί συντελεστές δεν αξιοποιούνται ορθολογικά ή μένουν τελείως αναξιοποίητοι.

Τα πλεονεκτήματα των κινήτρων για βιομηχανική εγκατάσταση στις εκτός Πρωτεύουσας περιφέρειες, αν και ισχυρά, δεν μπόρεσαν να αντισταθμίσουν τα ήδη υπάρχοντα πλεονεκτήματα εγκατάστασης στα αναπτυσσόμενα βιομηχανικά κέντρα της χώρας δηλ. στο διπολικό σύστημα Αθηνών-Θεσ/νίκης. Έτσι συνεχίστηκε κατά τα τελευταία χρόνια η εγκατάσταση βιομηχανιών στις περιφέρειες γύρω από την Αθήνα και Θεσ/νίκη και η διαρροή του πληθυσμού από τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές προς την Αθήνα, Θεσ/νίκη και το εξωτερικό.

Αιτία αυτού του φαινομένου ήταν οι περιορισμένες επενδύσεις (δημόσιες και ιδιωτικές) στις περισσότερες υποανάπτυκτες περιοχές και η ως εκ τούτου έλλειψη προσφοράς θέσεων απασχόλησης τόσο για τους νέους όσο και για τους ανέργους, υποαπασχολούμενους και τους εξερχόμενους από τη γεωργία. Αυτό τους ωθούσε σε αναζήτηση εργασίας στην Αθήνα, τη Θεσ/νίκη και το εξωτερικό επιδεινώνοντας το πρόβλημα της υπερσυγκέντρωσης στην Αθήνα, δημιουργώντας προβλήματα συγκέντρωσης στην Θεσ/νίκη, όμοια με κείνα των Αθηνών και αποδυναμώνοντας τις άλλες περιφέρειες από τα πιο δυναμικά στοιχεία όσον αφορά το ανθρώπινο δυναμικό τους.

Ακόμη η φοβερή έλλειψη υποδομής στις αρμόδιες υπηρεσίες που αξιολογούν τις επενδύσεις έχει επιδράσει και συνεχίζει να επιδρά αρνητικά στην ορθολογιστική χρήση των κινήτρων. Απ' την άλλη πλευρά η σημαντική έλλειψη υποδομής στις περιοχές που ισχύουν τα κίνητρα, επιπέδου «management», επιδρούν καταθλιπτικά στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων εξασθενίζοντας σημαντικά και σε πολλές περιπτώσεις εκμηδενίζοντας την αρχικά ευνοϊκή αφετηρία που εξασφαλίζουν τα κίνητρα.

Τα αποτελέσματα της υπερβολικής αυτής συγκέντρωσης κάθε είδους δραστηριότητας στα δύο αυτά μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας φαίνεται: α) από τη δημιουργία των λειτουργικών προβλημάτων που έχουν πάρει τεράστιες διαστάσεις τόσο για Αθήνα-Θεσ/νίκη όσο και για τις επαρχίες και β) από την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και της ποιότητας της ζωής με πυρήνα τα δύο αυτά αστικά κέντρα αλλά και με προεκτάσεις σ' ολόκληρη σχεδόν τη χώρα.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες το μοναδικό μέσο που φαινόταν ότι θα απέδιδε καρπούς ήταν η θέσπιση κινήτρων με τη μορφή των δωρεάν επιχορηγήσεων (direct investment grants) των Νόμων 1116/81 και 1262/82.

iv) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει το συμπέρασμα ότι η εκροή του πληθυσμού από τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές της χώρας κατά την δεκαετία του εξήντα οφείλεται βιολογικά σε πέντε λόγους:

1. Στην αδυναμία του αγροτικού τομέα να εξασφαλίσει ικανοποιητικό εισόδημα στους εργαζόμενους σ' αυτόν.
2. Στην μικρή συμμετοχή του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα, στην συνολική παραγωγή και στην αδυναμία τους να απορροφήσουν το πλεονάζον και υποαπασχολούμενο γεωργικό εργατικό δυναμικό. Αυτό έχει σαν συνέπεια να ελαχιστοποιούνται οι δυνατότητες για την δημιουργία των συνθηκών εκείνων που θα

αύξαναν το βιοτικό επίπεδο της υπαίθρου. Συνεπώς ο παράγοντας «ποιότητα ζωής» στην περιφέρεια διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Η μη ύπαρξη των κατάλληλων εκείνων συνθηκών που θα επιτρέψουν στον τοπικό πληθισμό 1) να βρίσκει στις περιοχές αυτές ευκαιρίες απασχόλησης – για να αναγκάζεται να τις αναζητήσει έξω από αυτόν – και 2) της δυνατότητας απόλαυσης αγαθών που απολαμβάνει ο πληθυσμός της πόλης (παιδεία, υπηρεσίες υγείας, ψυχαγωγία κλπ.), αποτελούν τους πλέον σημαντικούς παράγοντες υποανάπτυξης της περιφέρειας.

3. Στην μεγάλη διασπορά του πληθυσμού σε μικρούς οικισμούς, που επιδρά αρνητικά στην εξασφάλιση ενός ανεκτού, με τα σημερινά δεδομένα επιπέδου ζωής για κάθε κοινότητα.

4. Στην προηγούμενη μετανάστευση που εξασφαλίζονται ευνοϊκές συνθήκες προσαρμογής για τους νέους μετανάστες σε όρους χρηματικού και ψυχικού κόστους, εντείνει την τάση μετακίνησης του πληθυσμού.

5. Επίσης, η άνιση περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα οφείλεται και στην επενδυτική δραστηριότητα κεφαλαίων του εξωτερικού (κάτι που απορρέει από τον εξαρτημένο χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας).

Διάφορες εμπειρικές αναλύσεις έδειξαν ότι οι τεχνολογικοί προηγμένοι βιομηχανικοί κλάδοι στους οποίους επένδυσαν κυρίως οι πολυεθνικές εταιρίες είναι σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωμένοι στο κέντρο. Η Θεσσαλονίκη δείχνει επίσης μια μικρή τάση να συγκεντρώνει τέτοιους βιομηχανικούς κλάδους. Στην περίμετρο, η συγκέντρωση τέτοιων κλάδων είναι μηδαμινή. Το αποτέλεσμα αυτό είναι σύμφωνο με την διαπίστωση που κάναμε πιο πάνω, ότι δηλαδή οι μεγάλες βιομηχανικές μονάδες συγκεντρώνονται στο κέντρο, διότι όπως αποδείχτηκε παραπάνω, οι βιομηχανικοί κλάδοι στους οποίους επένδυσαν οι πολυεθνικές εταιρίες είναι συγκεντρωμένοι σε μεγάλες μονάδες.

Το παραπάνω αποτέλεσμα συμφωνεί, εξάλλου και με την πολιτική επιλογής του τύπου εγκατάστασης των πολυεθνικών εταιριών, σύμφωνα με την οποία οι πολυεθνικές εταιρίες επιλέγουν εθνικά και περιφερειακά κέντρα για την εγκατάσταση των βιομηχανιών που απαιτούν ειδικευμένη εργασία. Έτσι το κέντρο όχι μόνο συγκέντρωσε την παραδοσιακή βιομηχανία, αλλά είχε σχεδόν την αποκλειστικότητα στην ίδρυση βιομηχανικών μονάδων σε δυναμικούς βιομηχανικούς κλάδους, οι οποίοι παρουσιάζουν τον υψηλότερο ρυθμό αύξησης τόσο στην παραγωγή, όσο και στην απασχόληση.

Θα 'λεγε κανείς λοιπόν, ότι η λειτουργία της κοινής αγοράς επιδείνωσε το πρόβλημα και αύξησε την απόσταση – σε όρους ανάπτυξης – ανάμεσα στην περιφέρεια και τα αστικά κέντρα. Κι αυτό, γιατί η λειτουργία της κοινής αγοράς έδωσε την ευκαιρία στις ήδη αναπτυγμένες περιοχές του κέντρου να αναπτυχθούν ακόμα περισσότερο και να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες, που τους δόθηκαν μέσα από τους μηχανισμούς της αγοράς αυτής. Αντίθετα οι λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές δεν μπόρεσαν να εκμεταλλευτούν τους μηχανισμούς αυτούς και να μειώσουν έτσι την απόσταση που τις χώριζε από τις αναπτυγμένες περιοχές.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, συνοπτικά είναι:

1. Η έλλειψη αποτελεσματικών τυπικών ελέγχων της χρήσης των οικονομικών πόρων που δίνονται στην περιφέρεια στα πλαίσια εφαρμογής ανάλογης πολιτικής.
2. Η απουσία καινοτόμων επενδύσεων στις περιοχές αυτές συγκριτικά μ' εκείνες του κέντρου.

3. Ο χαμηλός βαθμός ροής πληροφόρησης από την περιφέρεια προς το κέντρο σε σχέση με κείνον που αφορά την αντίστροφη ροή.

4. Ο υψηλός βαθμός ροής του τοπικού πληθυσμού από την περιφέρεια προς το κέντρο χωρίς να σημειώνεται αντίστοιχη ροή (από το κέντρο προς την περιφέρεια).

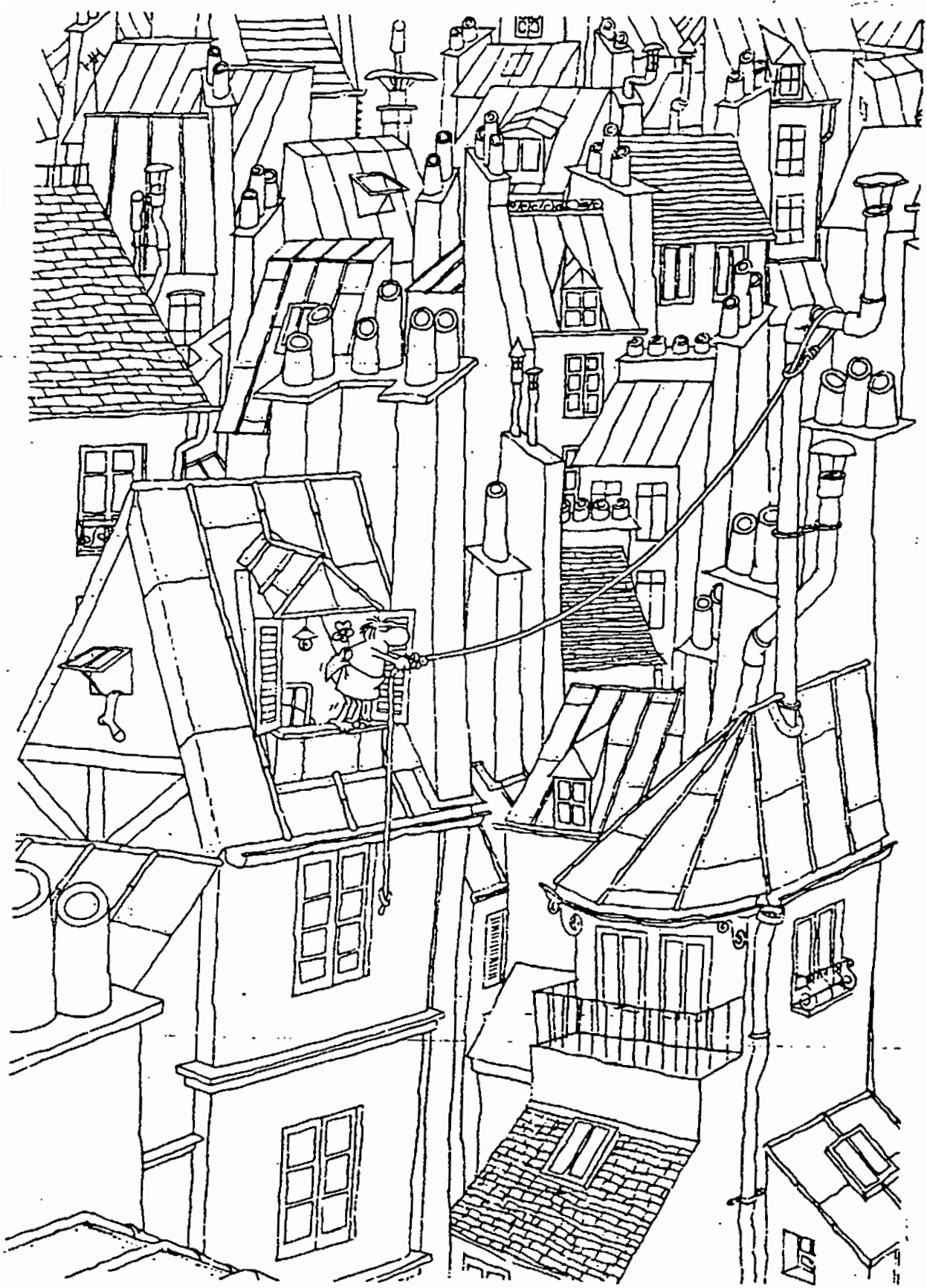
Συνοψίζοντας, η προσέγγιση στο πρόβλημα της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας, διαισθητικά περνά μέσα από τρία βασικά επίπεδα αναφοράς:

α) Την ταχύρρυθμη και απρογραμματίστη βιομηχανική ανάπτυξη, που οδήγησε στην υπερσυγκέντρωση πληθυσμού και δραστηριοτήτων στα αστικά κέντρα και ιδιαίτερα στους δυο βασικούς πόλους έλξης (την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη) με παράλληλη προϊούσα κατάρρευση της ελληνικής επαρχίας.

β) Την έλλειψη της βασικής υποδομής στην υπαίθρο χώρα (οικονομικής, κοινωνικής, διοικητικής), που λειτούργησε σαν τροχοπέδη στις διάφορες πολιτικές τόνωσης και ενίσχυσης της ελληνικής επαρχίας, σε συνδυασμό με την αδυναμία εξεύρεσης ευκαιριών απασχόλησης, για τον τοπικό πληθυσμό. Ο πληθυσμός αυτός, όχι σπάνια, μετακινήθηκε και έξω από τα όρια της χώρας σε μια προσπάθεια αναζήτησης καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης και ποιότητας ζωής.

γ) Την πολιτική κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης που ακολούθησε μέχρι σήμερα τουλάχιστον, μια πολιτική, που θα χαρακτηριζόταν με τις πλέον συντηρητικές εκτιμήσεις σαν όχι ιδιαίτερα επιτυχής.

Συμπερασματικά οι ιστορικές και κοινωνικές μεταβλητές παίζουν καταλυτικό ρόλο, ώστε η Αθήνα να προσφέρει το κατάλληλο οικολογικό περιβάλλον για να «φιλοξενήσει» τις δραστηριότητες εκείνες, που ο κοινωνικο-οικονομικός σχηματισμός εκτρέφει και ενθαρρύνει. Επομένως η περιοχή της πρωτεύουσας όχι μόνο διατήρησε την υπεροχή της σαν τόπος συγκέντρωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά την αύξησε κιόλας. Μάλιστα για την διεύρυνση του παραγωγικού δυναμικού, που βασίστηκε στην δραστηριοποίηση των πολυεθνικών εταιριών στον Ελλαδικό χώρο – και η οποία είναι αρκετά σημαντική – η περιοχή της πρωτεύουσας αποτέλεσε σχεδόν τον αποκλειστικό τόπο εγκατάστασης.



ΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ - ΑΠΟΞΕΝΩΣΗ

2.3. ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Από τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν μέχρι στιγμής, χωρίς να εξαντλείται το θέμα, μπορεί να επισημανθούν ενδεικτικά τουλάχιστον, η σπουδαιότητα του φαινομένου της μετακίνησης καθώς και οι συνέπειες που μπορεί να έχει πάνω στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον των επιμέρους περιοχών της χώρας και ιδιαίτερα των αγροτικών και ημιαστικών.

Συγκεκριμένα, ο όγκος και η μονόδρομη ροή της εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης από τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές προς τα αστικά κέντρα (εσωτερικού και εξωτερικού), πέρα από τις αλλοιώσεις που προκαλεί πάνω στην κατά ηλικία σύνθεση του πληθυσμού, δημιουργεί και όλες εκείνες τις προϋποθέσεις, που αναφέρθηκαν στο πρώτο μέρος και που μπορούν να οδηγήσουν στην απομάκρυνση από την ισορροπία αντί την εξισορρόπηση του διαπεριφερειακού οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος.

Έτσι, παρά τα πλεονεκτήματα που μπορεί να παρουσιάζει η συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα για την οικονομική και ειδικότερα την βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας, η ανυπαρξία πόλεων μέσου μεγέθους και κατά συνέπεια η απόλυτη πληθυσμιακή κυριαρχία της μεγάλων αστικών κέντρων (Αθήνα-Θεσ/νίκη) πάνω στην υπόλοιπη χώρα δημιουργούν συνθήκες ανισόμερης ανάπτυξης μεταξύ κέντρου και επαρχίας. Συγκεκριμένα, η μονόδρομη ροή μεταναστών από την επαρχία στην πρωτεύουσα, ενώ αυξάνει τους ρυθμούς της βιομηχανικής και λοιπής ανάπτυξης της Αθήνας, μειώνει τον ρυθμό ανάπτυξης της επαρχίας. Ειδικά για την βιομηχανική ανάπτυξη, είναι επόμενο, τουλάχιστον η ιδιωτική πρωτοβουλία να προσελκύεται εκεί όπου υπάρχουν μεγαλύτερες αγορές καταναλωτικών αγαθών και παραγωγικών μέσων. Έτσι, στην περίπτωση της Ελλάδας, η περιοχή πρωτεύουσας συγκεντρώνει το 27,1% του εργατικού δυναμικού της χώρας (Απογραφή 1971), τις περισσότερες πηγές κεφαλαίων, 3,5 εκατομ. καταναλωτές, όλες τις Κεντρικές Δημόσιες υπηρεσίες και την μεγαλύτερη αγορά κεφαλαιούχικου εξοπλισμού και υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, η συνεχής ροή νέων μεταναστών στην πρωτεύουσα, ενώ ενισχύει την Αθήνα, σαν πόλο έλξης ταυτόχρονα συντελεί στην παραπέρα αποδυνάμωση της επαρχίας.

Οι δυσμενείς επιπτώσεις της μετανάστευσης στο οικονομικό περιβάλλον και ειδικότερα πάνω σε έναν από τους σπουδαιότερους παράγοντες της οικονομικής ανάπτυξης, το εργατικό δυναμικό, αποδεικνύεται κυρίως από την κατά 393.833 άτομα μείωση που σημείωσε ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της χώρας κατά την δεκαετία του εξήντα. Η διαροή αυτή του εργατικού δυναμικού προς το εξωτερικό, αλλά και προς την περιφέρεια της πρωτεύουσας, φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα 5.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα αυτού, στη διάρκεια της δεκαετίας του εξήντα η περιφέρεια της πρωτεύουσας ήταν η μόνη περιοχή που εμφάνισε αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά 24,4%, ενώ αντίθετα τα υπόλοιπα διαμερίσματα της χώρας παρουσίασαν μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού από 13,3% για τη Λοιπή Στερεά μέχρι και 31,3% για το διαμέρισμα της Θράκης. Στο σύνολό του το εργατικό δυναμικό της υπόλοιπης Ελλάδας, εκτός της Στερεάς (περιφέρεια Πρωτεύουσας και Λοιπή Στερεά), έχει μειωθεί κατά 25% περίπου στην διάρκεια της δεκαετίας 1971-1981.

Ειδικότερα, για τις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές, όπως φαίνεται από τον πίνακα 1 του παραρτήματος, το εργατικό δυναμικό τους έχει περιοριστεί εξαιτίας της μετανάστευσης σε ανησυχιτικά

επίπεδα. Για παράδειγμα, το ποσοστό μείωσης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού ημιαστικών και αγροτικών περιοχών κατά την περίοδο 1971-81 έφτασε στους νομούς Δράμας το 49,6%, Φλώρινας το 41,6%, Χίου το 40,1%.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6
Οικονομικά Ενεργά Άτομα κατά Διαμέρισμα

Διαμερίσματα	Απογρ. 1991	Απογρ. 1981	Απογρ. 1971
Περιοχή	912.912	878.676	706.334
Πρωτεύουσας			
Λοιπή Στερεά	460.675	367.120	423.421
Πελοπόννησος	412.314	391.440	478.903
Ιόνιοι Νήσοι	74.007	75.144	94.174
Ήπειρος	124.235	113.608	148.685
Θεσσαλία	265.934	247.604	303.346
Μακεδονία	866.118	711.032	887.001
Θράκη	130.709	127.896	186.110
Νήσοι Αιγαίου	154.764	146.144	185.770
Κρήτη	211.185	186.104	224.857
ΣΥΝΟΛΟ	2.699.941	3.224.768	3.638.601

Από τους υπόλοιπους νομούς:

17 παρουσιάζουν ποσοστά μείωσης, από 9,7 - 20%.

19 παρουσιάζουν ποσοστά μείωσης, από 20,0 - 30%

11 παρουσιάζουν ποσοστά μείωσης, από 30,0 - 40%

Έτσι, αν γίνει δεκτό ότι «Σήμερα μεταναστεύει η μερίδα εκείνη των νέων ανθρώπων, οι οποίοι φυσιολογικά θα έδιναν την τοπική ηγεσία σε όλους τους τομείς» ή ότι «... κατά κανόνα δεν μεταναστεύει το «πλεόνασμα» εργασίας, αλλά ο αντιπροσωπευτικός τύπος εργασίας, ο οποίος ζητείται στις βιομηχανικές χώρες της Δυτικής Ευρώπης και ο οποίος με το χρόνο γίνεται σπανιότερος σε μια ταχέως αναπτυσσόμενη ελληνική οικονομία...» είναι επόμενο ερευνητές σαν τον B. Kayser να φτάνουν σε συμπεράσματα όπως: «... η σύγχρονη βιομηχανία δεν ικανοποιείται με

την επικρατούσα επάρκεια ανθρώπινου δυναμικού, πρέπει να έχει όχι μόνο μια αυξανόμενη «Ελίτ» από τεχνικούς και ειδικευμένους εργάτες, αλλά και έναν μεγάλο αριθμό από εκπαιδευμένους βιομηχανικούς εργάτες, ικανούς να ειδικευτούν, επιδέξιους και υπεύθυνους. Δηλαδή το είδος των εργατών που μόνον μια βιομηχανική και χειροτεχνική παράδοση μπορεί να δημιουργήσει. Όλες οι πληροφορίες συμφωνούν πάνω σ' αυτά τα δύο σημεία. Η βιομηχανία της Μακεδονίας, που βρίσκεται στην αρχή της ανάπτυξής της, έχει μεγάλη έλλειψη ευκαιριών για προσλήψεις από υψηλής στάθμης αγορές εργασίας. Αφ' ενός, η τεχνική εξάσκηση είναι πολύ άσχημα προσαρμοσμένη στις σημερινές απαιτήσεις και η εξάσκηση των νέων έχει αποδειχθεί τελείως ανεπαρκής. Αφ' ετέρου, το άτομο που μπορεί να γίνει «εργάτης ελίτ» απομονώνεται από αποκαλούμενα ελεύθερα επαγγέλματα ή μεταναστεύει όπως π.χ. οι ελαιοχρωματιστές, ηλεκτρολόγοι, μηχανικοί...».

Επί πλέον ο μη εξισορροπητικός ρόλος της εσωτερικής μετανάστευσης πάνω στις αγορές εργασίας, έχει τονιστεί και από τον καθηγητή Α.Α. Πεπελάση ο οποίος αναφέρει: «Το μεγαλύτερο μέρος της εσωτερικής μετακίνησης εργατικού δυναμικού δεν φαίνεται να είναι το αποτέλεσμα οικονομικής λειτουργίας, δηλαδή έλξεως «πλεονάζουσας» εργασίας για δραστηριότητα όπου αυτή σχετικά σπανίζει. Απεναντίας, σε πολλές περιπτώσεις λαμβάνει χώρα μετακίνηση εργασίας από περιφέρεια ή δραστηριότητα όπου η υποαπασχόληση και η ανεργία είναι σχετικά μικρής εκτάσεως για περιοχές, όπου υπάρχουν σημαντικοί θήλακες ανεργίας».

Τέλος χαρακτηριστική είναι και η θέση του ΚΕΠΕ ότι «Σε ορισμένες περιπτώσεις η εκτεταμένη πληθυσμιακή αποψίλωση ορισμένων περιοχών, είναι δυνατόν να συνεπάγεται και εθνικούς κινδύνους».

2.4. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Από την προηγούμενη ανάλυση έγιναν οι εξής διαπιστώσεις:

Πρώτον, αποτελεί διαπίστωση η δραματική μείωση του μεριδίου του οικονομικά ενεργού πληθυσμού του αγροτικού τομέα στον αντίστοιχο πληθυσμό της οικονομίας. Οι ανακατατάξεις στον ενεργό πληθυσμό ευνόησαν από την άποψη του μεγέθους τον δευτερογενή τομέα. Ο τομέας των υπηρεσιών διακρίνεται από μεγάλο αριθμό απασχολούμενων ήδη από την αρχή της ιστορικής περιόδου '50-'86. Επομένως, το υψηλό κατά κεφαλή εθνικό και αγροτικό εισόδημα συνοδεύτηκε στην περίοδο αυτή από μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού στον αγροτικό τομέα. Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν για την μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και επομένως ο επιβαλλόμενος μετασχηματισμός της, είχαν ως συνέπεια την μείωση του μεριδίου του αγροτικού τομέα στον ενεργό πληθυσμό από 48% το 1961 σε 27% το 1981.

Δεύτερον, η δεκαετία του '60 εμφάνισε αύξηση των απασχολούμενων, μείωση του αριθμού των ανέργων και του μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, στις αστικές περιοχές της χώρας. Τα αντίθετα συμβαίνουν στην δεκαετία του '70. Η ανεργία αρχίζει να εμφανίζεται στα αστικά κέντρα, αφού η απορροφητικότητα σε εργατικό δυναμικό μειώθηκε. Τα χαρακτηριστικά αυτά της δεκαετίας του '70 εμφανίζονται περισσότερο έντονα στην δεκαετία του '80.

Ο αγροτικός τομέας φαίνεται να άδειασε το ρεζερβουάρ της εργατικής δύναμης στην περίοδο '60-'86, αν και μπορεί να υπάρχουν και άλλα περιθώρια λόγω ύπαρξης της λανθάνουσας ανεργίας.

Τρίτον, το μέγεθος του μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού στους τομείς είναι σχεδόν το ίδιο στις δεκαετίες '60-'80. Η σύνθεσή του όμως είναι διαφορετική. Η πατριαρχική οικογένεια, όπου ο αρχηγός είναι και η μοναδική πηγή εισοδήματος και η παρουσία των μεταναστευτικών εμβασμάτων αποτελούν κοινωνικοοικονομικά φαινόμενα της δεκαετίας του '60. Στην δεκαετία του '80 ο μη οικονομικά ενεργός πληθυσμός κυριαρχείται από την παρουσία των συντηρουμένων από τις οικογένειές τους λόγω σπουδών και από την παρουσία κυρίως των «αποζώντων από άλλους αυτών πόρους», δηλαδή των συνταξιούχων.

Τέταρτον, αποτελεί διαπίστωση ότι στην περίοδο '60-'86 η υπογεννητικότητα, η μείωση της θνησιμότητας και η εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση είχαν ως συνέπεια την γήρανση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού του αγροτικού τομέα κατά 11 χρόνια. Οι ίδιοι λόγοι κατέστησαν γερνότερο τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό του δευτερογενή τομέα κατά 3 χρόνια, τον αντίστοιχο πληθυσμό του τριτογενή τομέα κατά 2 χρόνια και τον οικονομικό πληθυσμό της εθνικής οικονομίας κατά 5 χρόνια.

Πέμπτον, τόσο οι παραγωγικές σχέσεις που διαμορφώθηκαν στην περίοδο '60-'86, όσο και η ποιότητα και τα διάφορα χαρακτηριστικά του υπάρχοντος δυναμικού από κοινού με τον επιμερισμό των έργων, που επίσης επιβλήθηκε διαμόρφωσαν εργατικό δυναμικό στον αγροτικό τομέα, που χαρακτηρίζεται ως «αυτοαπασχολούμενο». Από την άλλη μεριά οι ίδιες δυνάμεις ανέθεσαν στον αστικό τομέα της οικονομίας τον ρόλο του «εργοδότη».

Έκτον, η διαφορά στο εισόδημα του αγροτικού και αστικού τομέα της οικονομίας, η πιθανότητα εξεύρεσης εργασίας, η αθρόα στρατολόγηση ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού εκ μέρους του δευτερογενή τομέα και ο σχετικός βαθμός ευχέρειας στην μεταφορά των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων διαμόρφωσαν μεταξύ

άλλων και τον βαθμό κινητικότητας του εργατικού δυναμικού από τον αγροτικό στον αστικό τομέα της μεταπολεμικής ελληνικής οικονομίας. Ο βαθμός αυτός κινητικότητας υπήρξε αρκετά υψηλός στην δεκαετία του '60. Από τα μέσα όμως της δεκαετίας του '70 και μετά η υποτονική δραστηριότητα του δευτερογενή τομέα, η επιστροφή των μεταναστών και η περαιτέρω επέκταση του τομέα των υπηρεσιών είχαν ως συνέπεια την υπερροή του εργατικού δυναμικού στον δευτερογενή τομέα της οικονομίας.

Έβδομον, στην περίοδο '60-'86 το εργατικό δυναμικό του αγροτικού τομέα χαρακτηρίζεται σε σχέση με την ανεύρεση εργασίας στην εγχώρια αγορά ως αποθαρρυσμένο δυναμικό. Αντίθετα, ο μη αγροτικός τομέας ενισχύθηκε από την εισροή μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού στις δραστηριότητές του.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ίσως να υπήρξε κάποια αντίστροφη μετανάστευση από τις αστικές στις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές στην δεκαετία του '80. Τα διαθέσιμα όμως στοιχεία δεν επιτρέπουν προς το παρόν μια προσεκτικότερη εκ μέρους μας τοποθέτηση στο θέμα αυτό.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ - ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΜΙΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

3.1. Θεμελιώδεις Αρχές της Περιφερειακής Πολιτικής

3.2. Βασικά προβλήματα της Περιφερειακής Πολιτικής

Βασικές έννοιες

Αναμφίβολα, πολύ λίγοι κλάδοι επιστημονικής έρευνας είναι – ή τουλάχιστον ήταν πριν από μερικά χρόνια – τόσο λίγο γνωστοί, όσο ο κλάδος της περιφερειακής οικονομίας.

Μόλις τα τελευταία χρόνια ο κλάδος αυτός αποτέλεσε και στη χώρα μας αντικείμενο σοβαρής έρευνας κυρίως από ορισμένα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας (ΑΣΟΕΕ, Πάντειος).

Από τις βασικές έννοιες της περιφερειακής οικονομίας, η χωροταξική και η περιφερειακή πολιτική, συχνά δημιουργούν παρανόηση ως προς το περιεχόμενό τους.

Αυτές ακριβώς οι βασικές έννοιες της περιφερειακής οικονομίας θα γίνει προσπάθεια να οριοθετηθούν.

Με τον όρο «χωροταξία» θεωρείται το αποτέλεσμα της χωροταξικής δραστηριότητας του ανθρώπου. Η χωροταξική πολιτική προέκυψε από την αναγκαιότητα μιας βασικής παρατήρησης:

ότι η σχέση μεταξύ κοινωνίας, οικονομίας και χώρου δεν είναι η άριστη και κατά συνέπεια θα πρέπει να γίνει από την πλευρά αυτών που είναι επιφορτισμένοι με το έργο της εκπόνησης και κατάστρωσης σχεδίων ανάπτυξης μιας περιοχής, κάποιου είδους «διόρθωση».

Στον όρο «περιφερειακή πολιτική» δίνεται κατά περίπτωση διαφορετικό περιεχόμενο, ανάλογα με τον συγκεκριμένο στόχο που επιδιώκεται από την Πολιτεία. Στη συστηματική μας θα διακρίνουμε:

- την περιφερειακή οικονομική πολιτική που στοχεύει στην εκπλήρωση των γενικών οικονομικών σκοπών μιας χώρας
 - την περιφερειακοποιημένη οικονομική πολιτική με κύρια κατεύθυνση την εκπλήρωση στόχων κοινωνικοπολιτικού χαρακτήρα
 - την οικονομική πολιτική των περιοχών που αφορά στην λήψη μέτρων από την Πολιτεία για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων από τις περιοχές εξεταζόμενες ξεχωριστά
 - την εθνική οικονομική πολιτική μέσα από την οποία προωθείται η λήψη ad-hoc μέτρων για μεμονωμένες περιοχές χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η αλληλοεξάρτησή τους με την ανάπτυξη των άλλων περιοχών.
- Οπωσδήποτε, οι ταξινομήσεις αυτές της περιφερειακής πολιτικής δεν ικανοποιούν και κατά συνέπεια μια γενικότερη θεώρηση του όρου «περιφερειακή πολιτική» κρίνεται ίσως επιβεβλημένη όσο και αναγκαία.

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια, και μ' αυτή την οπτική, θα μπορούσε να οριοθετηθεί η έννοια της περιφερειακής πολιτικής σαν ένα κομμάτι της χωροταξικής πολιτικής, που περιλαμβάνει το σύνολο των οικονομικοπολιτικών μέτρων της Πολιτείας που στοχεύουν έμμεσα μεν να επηρεάσουν, άμεσα δε να διαμορφώσουν το χώρο όπου αναπτύσσονται οι οικονομικές δραστηριότητες μιας ευρύτερης περιοχής.

Έχοντας τώρα οριοθετηθεί η έννοια της «περιφερειακής πολιτικής» θα πρέπει να προσδιοριστεί το περιεχόμενό της. Αυτό καθορίζεται μέσα από δύο οπτικές, τη νομοθετική και την καθαρά διαδικαστική.

Η πρώτη προσδιορίζεται από τα μέτρα οικονομικής κυρίως φύσεως (επιχορηγήσεις κλπ.) που παίρνουν κατά καιρούς οι εκάστοτε Κυβερνήσεις στα πλαίσια της πολιτικής ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας.

Η δεύτερη αφορά στη βελτίωση της διάρθρωσης και της υποδομής των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της χώρας (συγκοινωνιακή σύνδεση, παροχή νερού, κλπ.).

– **Η πολιτική της βιομηχανικής εγκατάστασης.** Κάτω από τον όρο αυτό, νοείται το όλο πλέγμα μέτρων και ενεργειών των αρμόδιων φορέων που νομοθετικά ταξιθετούν, επηρεάζουν και έμμεσα καθορίζουν τον τόπο εγκατάστασης των επιχειρήσεων αποβλέποντας στην επίτευξη ορισμένων περιφερειακοπολιτικών στόχων για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής.

Η οικονομική ενίσχυση της περιοχής μέσα από την διατήρηση ή και αύξηση του κοινωνικού προϊόντος και την αύξηση των θέσεων απασχολήσεως στην περιοχή αποτελούν τους βασικούς στόχους της πολιτικής αυτής απώτερος σκοπός της οποίας είναι η παρεμπόδιση των τάσεων συγκέντρωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ορισμένα κέντρα.

Οι δαπάνες υλοποίησης της πολιτικής βιομηχανικής εγκατάστασης δικαιολογούνται με **οικονομικά κριτήρια** όταν η παρούσα αξία των καθαρών εσόδων (ωφελειών), είναι μεγαλύτερη από τις δαπάνες, ενώ δικαιολογούνται επίσης με **εξωοικονομικά κριτήρια** αν οι δαπάνες αυτές προκαλούν αύξηση των ωφελειών αυτών για το σύνολο της περιοχής.

Τα μέτρα αυτά (άμεσα και έμμεσα), της περιφερειακής πολιτικής επηρεάζουν θετικά τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής ενώ παράλληλα υλοποιούν στόχους της πολιτικής βιομηχανικής εγκατάστασης.

Στη συστηματική μας διακρίνουμε ανάμεσα στα μέτρα εκείνα της πολιτικής της βιομηχανικής εγκατάστασης που ευνοούν όλες ανεξάρτητα τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην επιχορηγούμενη περιοχή ή μόνο τις επιχειρήσεις εκείνες που εγκαθίστανται για πρώτη φορά σ' αυτή.

Ωστόσο και εδώ θα πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί επειδή η ενίσχυση μιας επιχείρησης που εγκαθίσταται για πρώτη φορά στην επιχορηγούμενη περιοχή ενδέχεται να αποβεί αρνητικός παράγοντας για την ανάπτυξη της περιοχής.

Κι αυτό, γιατί η νεοεγκαθιστάμενη επιχείρηση μπορεί είτε να μην είναι παραγωγική, είτε η λειτουργία της να επηρεάζει αρνητικά τις ήδη εγκατεστημένες στην περιοχή επιχειρήσεις.

Μπορεί όμως να επηρεάσουν και θετικά την περιοχή με τη δημιουργία εξωτερικών οικονομιών. Πράγματι, το κοινωνικό προϊόν της περιοχής αυξάνεται πολύ περισσότερο και από το γεγονός ότι οι νέες εγκαθιστάμενες επιχειρήσεις προκαλούν στην περιοχή εξωτερικές οικονομίες συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην γενικότερη ανάπτυξη της ευρύτερης περιφέρειας.

Ταξινομώντας τις δαπάνες ανάλογα με το είδος τους, τις διακρίνουμε σε:

– δαπάνες που γίνονται από το κράτος με την εφαρμογή της πολιτικής της βιομηχανικής εγκατάστασης. Τα προσά αυτά εισρέουν στους ιδιώτες με τη μορφή των μεταβιβαστικών πληρωμών και σε:

– δαπάνες που γίνονται από το κράτος για να βελτιωθούν οι κρατικές παροχές (υπηρεσίες).

Θα πρέπει εδώ να πούμε ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές επηρεάζουν πολύπλευρα την όλη αναπτυξιακή προσπάθεια μιας περιοχής γιατί:

– σαν μέσο της γενικότερης αναπτυξιακής πολιτικής οδηγούν στη δημιουργία έμμεσων κερδών στον τοπικό πληθυσμό, αφού όχι μόνο καταβάλλονται υψηλότεροι μισθοί, αλλά και προσφέρονται περισσότερες θέσεις απασχόλησης.

Κατά κάποιο τρόπο οι μεταβιβαστικές πληρωμές αποτελούν βοήθεια για τη δημιουργία κεφαλαίου.

Από την άποψη αυτή, η βελτιωμένη προσφορά σε κρατικές παροχές βοηθά ολόκληρο τον πληθυσμό.

Ωστόσο, υπάρχει πάντα ο κίνδυνος να εγκατασταθούν στις επιχορηγούμενες περιοχές, επιχειρήσεις που λόγω ελλιπούς κεφαλαιακής βάσης δεν θα μπορούσαν σε καμιά περίπτωση να ιδρυθούν χωρίς τη βοήθεια αυτή.

Οι επενδύσεις σε έργα υποδομής προσελκύουν τις επιχειρήσεις να εγκατασταθούν στον τόπο αυτό, ενώ παράλληλα συγκρατείται ο τοπικός πληθυσμός στις εστίες του και εξουδετερώνεται η μεταναστευτική τάση του εργατικού δυναμικού.

Με βάση τις δύο ταξινομήσεις (ανάλογα δηλαδή με ποια επιχείρηση ευνοείται από τα μέτρα αυτά και ανάλογα με το είδος της δαπάνης) θα μπορούσαν να προκύψουν τα ακόλουθα μέτρα πολιτικής βιομηχανικής εγκατάστασης:

(α) Αυξημένη προσφορά σε κρατικές παροχές για όλες τις επιχειρήσεις της επιχορηγούμενης περιοχής (επενδύσεις υποδομής σε υλικό και θεσμικό παράγοντα).

(β) Αυξημένη προσφορά σε κρατικές παροχές μόνο για τις νεοεγκαθιστάμενες επιχειρήσεις, όπως η δημιουργία βιομηχανικών περιοχών μόνο στις νέες επιχειρήσεις.

(γ) Μεταβιβαστικές πληρωμές σε όλες τις επιχειρήσεις της επιχορηγούμενης περιοχής. Τέτοιου είδους μεταβιβαστικές πληρωμές είναι π.χ. οι χαμηλές τιμές ρεύματος αερίου, νερού, τηλεφώνου κλπ.

(δ) Μεταβιβαστικές πληρωμές μόνο για τις νεοεγκαθιστάμενες επιχειρήσεις όπως π.χ. προσφορά βιομηχανικών γηπέδων σε χαμηλές επιχορηγούμενες τιμές, χαμηλότοκες πιστώσεις, επιχορηγήσεις (Grants), επιδοτήσεις επιτοκίων κλπ.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι, στην πρακτική της εφαρμογής της πολιτικής βιομηχανικής εγκατάστασης, ακολουθείται ένας συνδυασμός των διαφόρων μέσων υλοποίησής της.

3.3. Όργανα περιφερειακής πολιτικής

Θα μπορούσαμε να προτάξουμε εδώ τον περιφερειακό σχεδιασμό.

Συστηματοποιώντας θα λέγαμε ότι ένα περιφερειακό σχέδιο περιέχει πληροφορίες σχετικά με τη στοιχειοθέτηση, τα μέσα και τον τρόπο υλοποίησής της, τους συντελεστές που καθορίζουν τον χωροταξιακό σχεδιασμό και τέλο προτάσεις σχετικά με τους στόχους που είναι δυνατόν να τεθούν μέσα στο δικό τους τομέα δράσης.

Επειδή όμως βασικοί στόχοι της περιφερειακής πολιτικής είναι – όπως προαναφέρθηκε η οικονομική ευημερία, η κοινωνική δικαιοσύνη και η προσωπική ελευθερία, στόχοι δηλαδή που λίγο-πολύ συγκρούονται μεταξύ τους, η περιφερειακή πολιτική έχει πρωταρχικό της καθήκον να επιλύσει τις δυσαρμονίες αυτές. Το πρόβλημα όμως που γεννιέται αυτόματα εδώ, είναι σε ποιο στόχο θα πρέπει να δοθεί το μεγαλύτερο βάρος και προτεραιότητα στην φάση υλοποίησής του.

Για μια σχεδιασμένη οικονομική πολιτική, η λύση προτείνεται μέσα από τον διαπεριφερειακό σχεδιασμό της οικονομικής ανάπτυξης.

3.4. Προβλήματα περιφερειακής πολιτικής και τρόποι αντιμετώπισής τους

Βασικός στόχος της περιφερειακής πολιτικής είναι, όπως επισημάνθηκε πιο πάνω, να διορθώσει και να αποτρέψει μέσα από την εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων, ανεπιθύμητες εξελίξεις σ' ένα συγκεκριμένο χώρο, με βάση μια ορισμένη οικονομική προβληματική.

Εξυπακούεται ότι αναγκαίες προϋποθέσεις εφαρμογής των μέτρων αυτών, είναι η άριστη γνώση των προβλημάτων της περιοχής, η σαφήνεια του οικονομικού σχεδιασμού και η άριστη χρήση των διαθέσιμων επιλογών.

Αναλύοντας ένα προς ένα τα στοιχεία αυτά διαπιστώνουμε τις μεταβλητές που υπεισέρχονται στον όλο προβληματισμό του σχεδιασμού της περιφερειακής πολιτικής:

(α) Η ανάλυση της οικονομικής κατάστασης περιλαμβάνει την εξέταση του σημερινού επιπέδου ανάπτυξης της περιοχής καθώς και εκτιμήσεις σχετικά με την προβολή του επιπέδου αυτού στο μέλλον. Απαραίτητα στοιχεία μιας τέτοιας ανάλυσης είναι ο προσδιορισμός των δυνατοτήτων της περιοχής για ανάπτυξη, και ο εντοπισμός των «κρίσιμων» εκείνων συντελεστών, που μπορούν να επηρεαστούν μέσα από μια κατάλληλη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος.

(β) Ακόμα θα πρέπει να καθοριστεί μέχρι ποίου βαθμού μπορούν οι συντελεστές αυτοί να επηρεαστούν μέσα από μια τέτοια πολιτική. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η γνώση των συντελεστών εκείνων που επηρεάζονται άμεσα από το Κράτος ή και από ιδιώτες (αυτόνομες μεταβλητές του συστήματος) ή έμμεσα μέσα στο σύστημα (εξαρτημένες μεταβλητές).

(γ) Στη συστηματική εκείνου που ασχολείται με το σχεδιασμό πολιτικής Περιφερειακής Ανάπτυξης η έννοια «πρόβλεψη» αποκτά ξεχωριστή σημασία. Η πρόβλεψη αφορά δύο βασικά μεγέθη της υπό εξέταση περιοχής:

(α) τον μελλοντικό πληθυσμό

(β) το μελλοντικό κοινωνικό προϊόν

– Η πρόβλεψη της εξέλιξης του πληθυσμού στοχεύει στο να καθορίζει τη μελλοντική ζήτηση της περιοχής σε αγαθά και εργασία. Η πρόβλεψη αυτή έχει διπλό περιεχόμενο ανάλογα με τους στόχους που επιδιώκει.

Αφορά τόσο τη φυσική κίνηση του πληθυσμού μελλοντικά (γεννήσεις-θάνατοι κλπ.) όσο και την εξέλιξη του αναμενόμενου μεγέθους του εργατικού δυναμικού της περιοχής. Το τελευταίο προϋποθέτει πρόβλεψη της διάρθρωσης και της σύνθεσης του πληθυσμού κατά ηλικία και φύλο.

– Η πρόβλεψη σχετικά με την εξέλιξη του κοινωνικού προϊόντος αποβλέπει στο να εξακριβωθεί ο πιθανός βαθμός της κοινωνικής ευημερίας της περιοχής στο μέλλον (διανομή του εθνικού εισοδήματος) καθώς και ο βαθμός των μελλοντικών διαθέσιμων θέσεων απασχόλησης (βλ. Σχ. 1).

Απέναντι τώρα στο προβλεπόμενο εργατικό δυναμικό τίθεται η μελλοντική προσφορά θέσεων απασχόλησης που με τη σειρά της προκύπτει από την πιθανή αύξηση του κοινωνικού προϊόντος και τη σύνθεσή του.

Με βάση αυτούς τους υπολογισμούς μπορούν να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα ως προς τις ανάγκες της περιοχής σε υποδομή (οικονομική-κοινωνική-τεχνική κλπ.)

Με βάση το μοντέλο αυτό θα μπορούσαν – λαμβανομένων πάντα υπόψη των ιδιαιτεροτήτων της κάθε περιοχής – να γίνουν προβλέψεις που να αφορούν ευρύτερες περιφέρειες ή ακόμα και ολόκληρα γεωγραφικά διαμερίσματα μιας χώρας.

Έτσι κάτω από δοσμένες συνθήκες, η σύγκριση της εξέλιξης μίας περιοχής με τους τεθειμένους στόχους, μίας πολιτικής Περιφερειακής Ανάπτυξης δίνει και το μέτρο του βαθμού απόκλισης άρα και της ανάπτυξης ή υποανάπτυξης της υπό εξέταση περιοχής.

Μία επιτυχημένη πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης είναι εκείνη που με δοσμένους τους στόχους της και την κατάσταση της περιοχής δίνει τις καλύτερες λύσεις.

Γι' αυτό και μια συμφωνία ανάμεσα σε στόχους και μέτρα, κρίνεται πάντα επιβεβλημένη. Ο όποιος σχεδιασμός πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης θα πρέπει, σαν ένα *minimum* προϋποθέσεων να προβλέπει την εφαρμογή μέτρων που να βρίσκονται σε συμφωνία με τους τεθειμένους στόχους.

Για να πραγματοποιηθεί ο σχεδιασμός αυτός όμως θα πρέπει να πάρει τη μορφή του χωροταξιακού προγραμματισμού.

Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να σχηματισθούν κέντρα βάρους, να τεθούν προτεραιότητες και να ταξινομηθούν τα μέτρα υλοποίησης των τεθειμένων στόχων με βάση τις εκτιμήσεις σχετικά με τη σημασία τους και το βαθμό αναγκαιότητας της εφαρμογής τους (Σχήμα 2).

Μετά από αυτά, ένας έλεγχος αποτελεσματικότητας των ληφθέντων μέτρων κρίνεται πάντα επιβεβλημένος.

3.5. Σκοποί της Περιφερειακής Πολιτικής

Θα λέγαμε ότι η χωροταξική και η περιφερειακή πολιτική έχουν έναν και μόνο κοινό σκοπό: την οικονομική ανάπτυξη στην περιφερειακή της διάσταση.

Παρόλα αυτά υπάρχουν σημαντικές υποκλίσεις ανάλογα με τους επιδιωκόμενους μερικούς στόχους.

Οι αποκλίσεις προκύπτουν από τη βασική εκτίμηση ότι η περιφερειακή πολιτική στοχεύει στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων της περιφέρειας, ενώ αντίθετα η χωροταξική πολιτική, στο σχεδιασμό πρότυπων πολιτικής ταξινόμησης του χώρου.

Οι στόχοι της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης μπορούν να θεωρηθούν σαν μέρος της στοχευόμενης σε επίπεδο χωροταξικής πολιτικής και τούτο, γιατί, τα μέτρα περιφερειακής πολιτικής κρίνονται ως ανεπαρκή αν δεν εμπεριέχουν ιδέες χωροταξικών προτύπων, από την άλλη τα μέτρα χωροταξικής πολιτικής καθίστανται ανεφάρμοστα και άνευ περιεχομένου αν δεν αφορούν στην αντιμετώπιση προβλημάτων ανάπτυξης.

Γενικά, οι χωροταξικοί και περιφερειακοπολιτικοί στόχοι θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε οικονομικούς και μη οικονομικούς.

Από τους μη οικονομικούς στόχους θα ξεχωρίζαμε το στόχο της κοινωνικής δικαιοσύνης που με εκείνους της ισότητας, της ειρήνης και της ελευθερίας συνθέτουν το τετράπτυχο της κοινωνικής ευημερίας σε επίπεδο περιφέρειας, που σημαίνει απλά συγκράτηση της διεύρυνσης των διαπεριφερειακών αποκλίσεων εκφρασμένο σε βαθμούς ευημερίας με τάσεις εξομάλυνσης από τη μια περιοχή στην άλλη.

Περιγραφή και διάγνωση της
κατάστασης της μέχρι τώρα εξέλιξης

Πρόγνωση της εξέλιξης κάτω από status-quo
προϋποθέσεις

Σχήμα πρόγνωσης

Στοιχεία	Γνωστές ή υποτιθέμενες αλληλεξαρτήσεις στην	Αποτελέσματα της πρόγνωσης: για πληθυσμό ενεργό πληθυσμό
Μέσα	πραγματικότητα	ενεργό πληθυσμό εθνικό προϊόν κλπ.

Αξιοποίηση των αποτελεσμάτων

Ανάλυση των αναγκαίων μεταβολών
και χρονολογική σειρά κατά την
εφαρμογή των μέσων

Στα πλαίσια αυτά, στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, επιβάλλεται να επιταχυνθούν οι ρυθμοί ανάπτυξης τους συγκριτικά με εκείνους των ανεπτυγμένων, επιδιώκοντας παράλληλα την αύξηση της παραγωγικότητας και του κατά κεφαλή εισοδήματος.

Όμως αυτό ισχύει και για τους άλλους τρεις στόχους που δεν είναι οικονομικοί.

Στους οικονομικούς στόχους θα ξεχωρίζαμε εκείνον της επίτευξης υψηλού βαθμού ευημερίας που με τη σειρά του ερμηνεύεται μέσα από τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού προϊόντος για το σύνολο της οικονομίας. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με την εφαρμογή μέτρων πολιτικής – χωροταξικής και περιφερειακής – που συγκλίνουν προς την κατεύθυνση μιας όσο το δυνατόν παραγωγικότερης αξιοποίησης των συντελεστών παραγωγής στο χώρο.

Στη συστηματική μας, θα διακρίνουμε ακόμα ανάμεσα: (α) στην πολιτική της περιφέρειας για την περιφέρεια, στην πολιτική δηλαδή που επικεντρώνει την οπτική της σε συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής μάλλον παρά στο πλέγμα των αλληλοσυσχετίσεων και αλληλοεπιδράσεων της περιοχής αυτής με άλλες, (β) στην πολιτική της περιφέρειας για το σύνολο της οικονομίας, στην πολιτική εκείνη δηλαδή που αντίθετα με την πρώτη λαμβάνει υπόψη της το όλο πλέγμα των αλληλοεπιδράσεων ανάμεσα στις επιμέρους περιοχές μάλλον παρά τα προβλήματα της συγκεκριμένης περιοχής, (γ) στην περιφερειακή πολιτική που αποβλέπει στον προσανατολισμό των επενδύσεων σε έργα υποδομής στις περιοχές υποδοχής μεταναστών και την εξάλειψη των εκεί εμφανιζόμενων προβλημάτων ανάπτυξης και απορρόφησης του εργατικού δυναμικού ή αλλιώς, όπως λέγεται, **στην παθητική οικονομική εξυγίανση της περιοχής**, (δ) στη μακροχρόνια περιφερειακή πολιτική που αποβλέπει στο να κινητοποιηθούν οι μη χρησιμοποιούμενοι ή και υποαπασχολούμενοι συντελεστές της παραγωγής για τη γενική οικονομική ανάπτυξη, ακόμα στον προσανατολισμό των Δημόσιων Επενδύσεων προς τις περιοχές εκροής μεταναστών προκειμένου αυτές να δημιουργήσουν με τη σειρά τους μια αυτοκινούμενη αναπτυξιακή διαδικασία μέσα από την οποία όμως ενισχύεται η μεταναστευτική ροή προς τα κέντρα συγκέντρωσης αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις κοινωνικές δαπάνες αντιμετώπισης της κατάστασης. Πρόκειται για τη λεγόμενη **ενεργητική οικονομική εξυγίανση** της περιοχής ή της χώρας γενικότερα.

Πέρα από τους πιο εξειδικευμένους θα λέγαμε αυτούς στόχους η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης συμβάλλει στην πραγμάτωση γενικότερων, όπως αυτός της αύξησης της κινητικότητας ή άλλως του βαθμού ελευθερίας των επιχειρήσεων, των εργατών, των απασχολούμενων σ' έναν κλάδο κλπ. Έτσι, μέσω της χρηματοδότησης έργων υποδομής για την ανάπτυξη της βιομηχανίας σε μια περιοχή, αυξάνουν οι δυνατότητες επιλογής του τόπου εγκατάστασης των εργατών ενώ διευρύνονται οι ορίζοντες επιλογής των τόπων απασχόλησης για τους ελεύθερους επαγγελματίες.

Ακόμα, η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου της δικαιοσύνης μέσω της δημιουργίας καλύτερων συνθηκών εργασίας και εισοδήματος και σε τελική ανάλυση υψηλότερου επιπέδου ευημερίας της περιοχής.

3.6. Μέσα περιφερειακής πολιτικής

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της συγκράτησης του μεταναστευτικού ρεύματος προς τα κέντρα συγκέντρωσης πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων με παράλληλη την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της χώρας, απαιτείται να τεθεί σε λειτουργία ο λεγόμενος περιφερειακοπολιτικός μηχανισμός που καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, από την κατάρτιση περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων για επενδύσεις σε έργα υποδομής μέχρι την παροχή βοήθειας σε επίπεδο πληροφόρησης προς επιχειρήσεις και εργαζόμενους.

Περιορίζοντας την οπτική μας στη φάση αυτή της παροχής βοήθειας σε επίπεδο πληροφόρησης, θα διακρίνουμε τη βοήθεια αυτή σε άμεση και έμμεση.

Η άμεση στοχεύει σε βραχύχρονο αποτέλεσμα και θεωρητικά τουλάχιστον, περιορισμένο μάλλον ενδιαφέρον παρουσιάζει.

Η έμμεση παροχή βοήθειας σε επίπεδο πληροφόρησης ενδιαφέρει περισσότερο από πλευράς σχεδιασμού και περιλαμβάνει:

– την πολιτική πληροφοριών προς τις επιχειρήσεις, ως προς τη διαθεσιμότητα εργατικού δυναμικού, αχρησιμοποίητων βιομηχανικών κτιρίων σε διάφορες βιομηχανικές ζώνες, πηγή πρώτων υλών που δεν χρησιμοποιήθηκαν κλπ.

– την πολιτική αγοράς εργασίας που καλύπτει ένα ευρύτερο φάσμα παροχών βοήθειας για εκπαίδευση, μετεκπαίδευση και ειδική, ανώτερη εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού από κρατικούς φορείς. Στις βοήθειες αυτές, που σημειωτέον στοχεύουν στην ποιοτική βελτίωση της προσφοράς εργασίας, συγκαταλέγονται και εκείνες που παρέχονται για τη μετακόμιση του νοικοκυριού των εργατών, καθώς και οι αποζημιώσεις μετεγκατάστασής του σε άλλον τόπο.

– την πολιτική υποδομής. Ο όρος είναι ευρύτερος και καλύπτει ολόκληρο το φάσμα της θεσμικής, οικονομικής κλπ. υποδομής μιας περιοχής.

Μέσω της υποδομής αυτής, επηρεάζεται θετικά η ικανότητα ανταγωνισμού των βιομηχανικών μονάδων και των επιχειρήσεων του τριτογενούς τομέα της περιοχής, ενώ παράλληλα αποτελεί κίνητρο έλξης και άλλων παρόμοιων μονάδων σ' αυτή.

Για τον λόγο αυτό και μόνο οι επενδύσεις σε έργα υποδομής είναι ένα από τα ισχυρότερα όπλα στα χέρια της όποιας Κυβέρνησης στην άσκηση της πολιτικής της περιφερειακής ανάπτυξης.

Ωστόσο, οι δαπάνες-έργων υποδομής, είναι πολύ υψηλές και για τον λόγο αυτόν, απαιτούν κάποια περιφερειακή συγκέντρωση.

Πράγματι, η δημιουργία και διατήρηση δικαστικών κτιρίων, εκπαιδευτικών κτιρίων, κέντρων υγείας, πολιτιστικών κέντρων, σταθμών παροχής ηλεκτρικού ρεύματος, αερίου, νερού κλπ. και του όλου δικτύου με το οποίο πλαισιώνονται απαιτούν τόσο μεγάλες επενδυτικές δαπάνες, ώστε για λόγους και μόνο κοινωνικής αποδοτικότητας να απαιτείται ένα *minimum* χρησιμοποίησης των υπηρεσιών που παρέχονται στο κοινωνικό σύνολο.

Εξάλλου η βελτίωση της υποδομής στον τομέα των μεταφορών συμβάλλει σημαντικά στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών μέσα από μια – σαν συνέπεια της βελτίωσης αυτής – αυξημένη κινητικότητα αγαθών και εργατικού δυναμικού στις περιοχές αυτές.

– **πολιτική της κρατικής διοίκησης.** Η πολιτική αυτή στοχεύει στην ενίσχυση ορισμένων περιοχών μέσα από την παροχή κατευθύνσεων και εντολών προς τους Ο.Τ.Α. και τη δημιουργία κρατικών εγκαταστάσεων (ανώτατες σχολές, υπηρεσία, υπηρεσίες κλπ.).

Μέσα απ' αυτό το πλέγμα των μέτρων πραγματοποιείται μεταφορά κρατικών πόρων στη συγκεκριμένη περιοχή που επιδιώκεται να ενισχυθεί προκαλώντας έτσι πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στην όλη αναπτυξιακή προσπάθεια.

Στο ίδιο αποτέλεσμα στοχεύει και το μέτρο της κατανομής δημοσίων υπηρεσιών σε περιοχές των οποίων επιδιώκεται η ανάπτυξη.

Στις άμεσες βοήθειες που δίνονται σαν κίνητρα για την εγκατάσταση των επιχειρήσεων στις περιοχές που εξετάζουμε, περιλαμβάνονται:

– **Οι πιστώσεις:** Η χορήγηση κρατικών πιστώσεων στις επιχειρήσεις για την εγκατάστασή τους σε ορισμένη περιοχή, προκειμένου αυτές να ξεπεράσουν τις αρχικές χρηματοδοτικές τους δυσκολίες, αποτελεί το πιο συνηθισμένο μέτρο στην περίπτωση αυτή. Οι πιο πάνω πιστώσεις είναι χαμηλότοκες και από την άποψη αυτή θα μπορούσαν να θεωρηθούν σαν έμμεσες επιχορηγήσεις.

– **Η παροχή εγγυήσεων του Δημοσίου,** για πιστώσεις που δίνονται από πιστωτικά ιδρύματα ή ιδιωτικές πηγές στις επιχειρήσεις, αποτελεί ένα άλλο μέτρο αναπτυξιακής πολιτικής με τη μορφή της άμεσης βοήθειας.

– **Η εξασφάλιση παροχών σε είδος,** αποτελεί ένα επίσης γνωστό και συνήθως χρησιμοποιούμενο μέσο για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. Μ' αυτό εννοούμε τη διάθεση ή ενοικίαση από το κράτος γηπέδων και κτιρίων σε ορισμένες περιοχές σε χαμηλές τιμές ανακουφίζοντας τον επενδυτή από τις δαπάνες του προς επένδυση παγίου κεφαλαίου. Οι βιομηχανικές αυτές «ζώνες» όπως λέγονται αποτελούν έναν σπουδαίο πόλο έλξης μικρομεσαίων κυρίως επιχειρήσεων σε μια περιοχή.

– **Οι φορολογικές απαλλαγές,** είναι ένα ισχυρό κίνητρο της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης που στοχεύει στο να προσελκύει επιχειρήσεις να εγκατασταθούν στην προς ενίσχυση περιοχή.

Η έκπτωση από το φόρο μεταβίβασης ακινήτων ή το φόρο επί των κερδών αποτελούν συνηθισμένες μορφές άμεσων (φορολογικά) απαλλαγών, ενώ σαν παράδειγμα καλυμμένης απαλλαγής θα μπορούσε να αναφερθεί η δημιουργία ειδικών αποσβέσεων.

– **Οι τιμολογιακές εκπτώσεις** (εκπτώσεις από παροχές κρατικών ή ημικρατικών φορέων, π.χ. για την Ελλάδα: ΟΣΕ, ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ, ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΕΥ κλπ.) αποτελούν επίσης ισχυρό κίνητρο της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

Ο περιφερειακός σχεδιασμός που στοχεύει στην ανάπτυξη της οικονομίας του συνόλου της χώρας αποτελεί το απαραίτητο προαπαιτούμενο της περιφερειακής πολιτικής, κι αυτό γιατί ο σχεδιασμός αυτός αποφεύγει τις λαθεμένες επενδυτικές τοποθετήσεις, ενώ ενθαρρύνει μακροχρόνια τη λήψη ορθολογιστικών αποφάσεων ακόμα και όταν οι περιφερειακές δαπάνες που γίνονται για τις νέες συγκεντρώσεις πληθυσμού και δραστηριοτήτων βραχυχρόνια υπερκαλύπτουν τις δαπάνες που είναι

αναγκαίες για να παραμερίσουν τα εμπόδια που δημιουργούνται στις υπερβολικά αναπτυγμένες περιοχές συγκέντρωσης (αστικές, βιομηχανικές περιοχές).

Για τον λόγο αυτόν, ο περιφερειακός σχεδιασμός είναι ένα από τα σημαντικότερα διοικητικά μέσα περιφερειακής πολιτικής, που βοηθούν στον συντονισμό των διαφόρων μέτρων διορθωτικής πολιτικής.

Αν ταξινομηθούν τα περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια, μέσω των οποίων οι φορείς αποφάσεων μπορούν να επηρεάσουν την άριστη εγκατάσταση των συντελεστών της παραγωγής, διακρίνονται σε:

– **περιφερειακά προγράμματα προώθησης**

που δεν παίρνουν υπόψη τους, τους άλλους τομείς σχεδιασμού.

– **τα προγράμματα δράσης**

που προσπαθούν να παραμερήσουν τα λάθη των περιφερειακών προγραμμάτων προώθησης, το κέντρο βάρους των οποίων βρίσκεται στην οικονομική ανάπτυξη μάλλον παρά στην βιομηχανική εγκατάσταση και στον

– **ενσωματωμένο περιφερειακό σχεδιασμό ανάπτυξης**

όπου λαμβάνονται υπόψη οι αλληλεξαρτήσεις, των διαφόρων τομέων σχεδιασμού.

1.3. Έλεγχος επιτυχίας των ληφθέντων μέτρων

Για να υπολογιστούν τα θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα της περιφερειακής πολιτικής σε μια περιοχή, θα πρέπει να γίνει ένας έλεγχος των αποτελεσμάτων.

Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της εκάστοτε περιφερειακής πολιτικής, όπως είναι γνωστό περιορίζονται συνήθως από την έλλειψη συντονισμού ανάμεσα στις αποφάσεις της κρατικής εξουσίας και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, από λάθη στον σχεδιασμό, καθώς και από κακές προβλέψεις ως προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Ο έλεγχος των αποτελεσμάτων στοχεύει, στο να καθορίσει τις αποκλίσεις ανάμεσα στην υφιστάμενη κατάσταση και την αναμενόμενη.

Στη βάση του ο έλεγχος στοχεύει στον καθορισμό εκείνων των τόπων εγκατάστασης, που δεν ενδείκνυται για την οικονομία και η ελαχιστοποίησή τους σε λογικό χρονικό διάστημα προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν εσφαλμένες επενδύσεις σε έργα υποδομής. Αυτονόητο είναι ότι οι έλεγχοι αυτοί κύρια αποστολή έχουν τον εντοπισμό των επιτυχημένων πόλων ανάπτυξης και ιδιαίτερα του χρονικού σημείου πέρα από το οποίο θα σταματήσει η επιχορήγηση αυτή.

Ανάλογα με την ακολουθούμενη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης ο έλεγχος αυτός θα έχει διαφορετικά κέντρα βάρους.

Αν για παράδειγμα στόχος της περιφερειακής πολιτικής είναι η αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης, τότε το κέντρο βάρους του ελέγχου πέφτει στην εξακρίβωση των πραγματοποιηθέντων ρυθμών ανάπτυξης και του δείκτη παραγωγικότητας.

Αν όμως στόχος της περιφερειακής πολιτικής είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας, τότε ο έλεγχος προσανατολίζεται προς τους ποσοτικοποιημένους ενδοπεριφερειακούς δείκτες διασποράς των διαφόρων κλάδων της οικονομίας, οι αυξομειώσεις του αριθμού των απασχολούμενων κλπ.

Αν τέλος η περιφερειακή πολιτική στοχεύει στη δημιουργία των αναγκαίων εγκαταστάσεων υποδομής για την περιοχή, τότε ο έλεγχος αποβλέπει στην εξακρίβωση των εγκαταστάσεων αυτών στην περιοχή.

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

4. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1. ΓΕΝΙΚΑ:

Η συστηματική που ακολουθείται στο κεφάλαιο αυτό, κατ' ανάγκη περνά μέσα από τρία επίπεδα θεώρησης:

- το «κοινοτικό» επίπεδο, μέσα στο οποίο μπορούν να διατυπωθούν συμπεράσματα και προτάσεις σχετικά με την περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ, υπόψη και των συγχρόνων αναγκών του χώρου της για περιφερειακή ανάπτυξη.
- το καθαρά «ελληνικό» επίπεδο μέσα από το οποίο διαπιστώνονται ορισμένοι προβληματισμοί και γίνονται συγκεκριμένες υποδείξεις αντιμετώπισής τους και τέλος
- υποδείχνονται τρόποι και μέθοδοι ακολουθητέας πολιτικής προς εκείνους που είναι επιφορτισμένοι με το έργο των διαπραγματευτικών χειρισμών στο τραπέζι της ΕΟΚ.

4.2. Η Κοινότητα

Η ανάλυση που προηγήθηκε οδηγεί σε ορισμένες βασικές διαπιστώσεις σχετικά με την εξέλιξη της κοινής περιφερειακής πολιτικής της ΕΟΚ και τις προοπτικές της.

Πάνω στις διαπιστώσεις αυτές, στηρίζονται οι προτάσεις της μελέτης ιδωμένες μέσα από το πρίσμα των μέχρι σήμερα επιπτώσεων της πολιτικής αυτής στην περιφερειακή ανάπτυξη των κρατών-μελών.

Συνοψίζοντας τις διαπιστώσεις αυτές, μπορούν να διατυπωθούν τα ακόλουθα σχετικά με την περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ:

- η πολιτική αυτή οριοθετείται μέσα από τις αρχές της αποκέντρωσης και του προγραμματισμού, αρχές που σαφώς δεν αποτελούν κοινοτικούς κανόνες, με τη στενή του όρου έννοια,
 - οι ενισχύσεις του περιφερειακού ταμείου, στην ουσία αποτελούν μεταβιβαστικές πληρωμές. Το ίδιο το Ταμείο αποτελεί όργανο μεταφοράς πόρων από τις πλούσιες προς τις φτωχές χώρες-μέλη της Κοινότητας,
 - από την καθαρά ποσοτική οπτική, οι ενισχύσεις για το 1983 θα φτάσουν τα 347 δις δρχ.,
 - σε γενικές γραμμές, δεν μπορούν να υποστηριχτούν ακραίες εκτιμήσεις σχετικά με το βαθμό επιτυχίας ή της αποτυχίας της συμπληρωματικής δράσης των κοινοτικών μηχανισμών για περιφερειακή ανάπτυξη στις εθνικές προσπάθειες.
- Η συμπληρωματική αυτή δράση της Κοινότητας, που αποδίδεται με το όνομα Κοινή Περιφερειακή Πολιτική, ούτε πέτυχε, αλλά ούτε και απέτυχε απόλυτα να προωθήσει στόχους της περιφερειακής πολιτικής – κοινά αποδεκτούς όπως εκείνος της άμβλυνσης περιφερειακών ανισοτήτων – στο χώρο της Κοινότητας.
- Ωστόσο, ορισμένες χώρες-μέλη ωφελήθηκαν σημαντικά από τους κοινοτικούς μηχανισμούς, δρώντας σ' αυτές μεμονωμένα ή και σε συνδυασμό.

Για παράδειγμα αναφέρεται η Ιρλανδία, χώρα κατεξοχήν προβληματική – περιφερειακή – αντίθετα από τις σχετικές αρχικές εκτιμήσεις – ωφελήθηκε περισσότερο από τους μηχανισμούς εγγυήσεων των αγροτικών προϊόντων και λιγότερο από αυτή καθεαυτή την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης της ΕΟΚ.

Παρά τις ενδεικτικές αυτές επιτυχίες, οι κοινοτικοί μηχανισμοί δεν έλυσαν το πρόβλημα των ανισοτήτων και πολύ περισσότερο δεν κατόρθωσαν να οδηγήσουν – μέχρι σήμερα τουλάχιστον – στην οικονομική ενοποίηση της Δυτικής Ευρώπης.

Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές, προτείνεται όπως η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας περιοριστεί στον ρόλο της στήριξης των προσπάθειών των κρατών-μελών, με έμφαση σε εκείνες, όπου και τα προβλήματα είναι εντονότερα.

Μ' αυτό εννοείται ότι ο ρόλος και η αποστολή της πολιτικής αυτής θα πρέπει να έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα. Θα πρέπει να αποβλέπουν στην ενίσχυση των στόχων και επιδιώξεων των κρατών-μελών για περιφερειακή ανάπτυξη, εφόσον αυτά συμβαδίζουν με τους στόχους μιας αναδιαρθρωμένης κοινοτικής πολιτικής που πιο συγκεκριμένα θα πρέπει να αποβλέπουν:

(α) στη συγκράτηση του τοπικού πληθυσμού, την ανακοπή της πληθυσμιακής ροής προς τ' αστικά κέντρα της χώρας ή και του εξωτερικού,

(β) στη συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε επιλεγμένους αναπτυξιακούς πόλους

(γ) στην αποφυγή δημιουργίας μονοδιαρθρώσεων και

(δ) στην ενίσχυση του ρόλου των εθνικών υπηρεσιών περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα στη διαδικασία της επενδυτικής και διοικητικής λειτουργίας.

Εξειδικεύοντας μία προς μία τις προτάσεις αυτές, θα μπορούσαν να σημειωθούν τα ακόλουθα:

(α) Συγκράτηση του τοπικού πληθυσμού

Ο στόχος της βελτίωσης του εισοδηματικού και βασικού επιπέδου του πληθυσμού των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσα από την επιλογή εναλλακτικών λύσεων:

– τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στις αναπτυσσόμενες περιοχές για την απορρόφηση του εργατικού εκείνου δυναμικού, που δεν βρίσκει απασχόληση στην περιοχή του

– της επενδυτικής δραστηριοποίησης του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα (ενεργητική οικονομική εξυγίανση), με στόχο την παράλληλη αύξηση της παραγωγικότητας στις περιοχές αυτές.

Η τελευταία αυτή λύση υποδείχνει, αλλά και υπαγορεύει μια ιδιαίτερη προτεραιότητα, με την έννοια ότι με την επιλογή της αποφεύγεται η περαιτέρω συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων στις κεκορεσμένες περιοχές.

Από την άλλη συμβάλει στην εξισορροπητική διάρθρωση της εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο, στη φύλαξη του οικολογικού περιβάλλοντος και στην βελτίωση και διατήρηση ενός ελάχιστου επιπέδου σε έργα υποδομής στις αγροτικές περιοχές.

Μολονότι οι αρχές της ενεργητικής εξυγίανσης έχουν προτεραιότητα όσον αφορά τον τρόπο ανάπτυξης των υποανάπτυκτων περιοχών, ωστόσο δεν μπορούν να

εφαρμοστούν σε περιοχές όπου το αναπτυξιακό δυναμικό είναι χαμηλό λόγω της ύπαρξης φυσικών μειονεκτημάτων σαν τόποι εγκατάστασης. Σ' αυτές τις περιοχές θα χρειαζότανε υποστήριξη σε μόνιμη βάση για να φτάσει το παραγωγικό και εισοδηματικό τους επίπεδο το μέσο επίπεδο της χώρας. Έτσι φαίνεται σαν καταλληλότερος τρόπος για ανάπτυξη εκείνος της «παθητικής εξυγίανσης». Ακόμη και αν υπήρχαν πολιτικοί λόγοι, που θα συνηγορούσαν για τη συγκράτηση του πληθυσμού σ' αυτές τις περιοχές (στρατηγικοί λόγοι, εκρίζωση της τρίτης ηλικίας από τους τόπους τους, διατήρηση οικολογικού περιβάλλοντος κλπ.) και εκτός του γεγονότος ότι θα χρειαζόντουσαν χρονικά απεριόριστες χρηματοδοτικές βοήθειες, που στην ουσία η τοποθέτησή τους θα απέβαινε μάλλον μάταια στη προσπάθεια βελτίωσης του βιοτικού τους επιπέδου, παραμένει το πρόβλημα της τροφοδότησης των περιοχών αυτών με τα κατάλληλα έργα υποδομής.

Μια σειρά «φυσικών μειονεκτημάτων» των τόπων εγκατάστασης, έλλειψη πρώτων υλών, πηγών ενεργείας κλπ. μπορούν να μειωθούν ή και να εκλείψουν με επενδύσεις υποδομής στον τομέα των μεταφορών – ή εφόσον τα μειονεκτήματα αυτά είναι αποτέλεσμα χωροταξικών ανισοτήτων – με τη δημιουργία αποκεντρωμένων πόλων ανάπτυξης.

Εφόσον στόχος είναι η ανύψωση της ποιότητας του τόπου εγκατάστασης θα πρέπει ν' αποφευχθεί η «παθητική εξυγίανση». Ωστόσο τίθεται το ερώτημα αν θα πρέπει ν' αντιμετωπιστεί η κατάσταση μέσα από τη μερική «παθητική εξυγίανση» με τη συνδρομή της «ενεργητικής εξυγίανσης» για τον πρόσθετο λόγο ότι υπεισέρχεται και ο κοινωνικοπολιτικός παράγοντας και μήπως αυτή η λύση θα μπορούσε ν' αποτελέσει την περιφερειακή στρατηγική εκείνη, που θα έφερνε το μεγαλύτερο αποτέλεσμα. Το ερώτημα αυτό θα μπορούσε να στηριχθεί στα ακόλουθα:

1. Σε περίπτωση που πρόκειται για αγροτικές υποανάπτυκτες περιοχές, τότε η μερική μετανάστευση του εργατικού δυναμικού θα έχει σαν αποτέλεσμα τη μείωση του περιφερειακού εργατικού δυναμικού, ενώ παράλληλα βελτιώνονται οι εισοδηματικές συνθήκες στις οικογένειες που παραμένουν.
2. Τα αποτελέσματα της ενεργητικής εξυγίανσης δεν πρέπει να αναμένονται βραχύχρονα ιδίως όταν οι προς εκτέλεση επενδύσεις υποδομής είναι μεγάλου ύψους. Για να μειωθεί όμως στον ενδιάμεσο χρόνο η διαρθρωτική ανεργία η καταλληλότερη λύση θα ήταν εκείνη της προσωρινής μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού στις αναπτυγμένες περιοχές πράγμα που δεν θα έπρεπε να εμποδιστεί, αλλά αντίθετα να υποστηριχθεί.

Κατά την εφαρμογή της διπλής αυτής στρατηγικής θα πρέπει ωστόσο να αποφευχθεί η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού στα κέντρα συγκέντρωσης για να μην επιδεινωθούν ακόμη περισσότερο τα προβλήματα συγκέντρωσης, που ήδη υπάρχουν στα κέντρα αυτά, γιατί υπάρχει ο φόβος ότι οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας θα αποφύγουν την ενεργητική εξυγίανση αν τα περιφερειακά προβλήματα λόγω κάποιας παθητικής εξυγίανσης, που έχει ήδη αρχίσει δεν εμφανίζουν επείγοντα χαρακτήρα.

Η στρατηγική όμως αυτή, αν και δεν εμφανίζεται ρητά διατυπωμένη στις αποφάσεις και τους Κανονισμούς της Κοινότητας, ωστόσο «περνά» μέσα από τις γραμμές της αγροτικής διαρθρωτικής και της κοινωνικής πολιτικής της ΕΟΚ.

Κι αυτό, γιατί οι προσπάθειες για την ελεύθερη κινητικότητα του εργατικού δυναμικού από τη μια και η χρηματοδοτική κάλυψη των προγραμμάτων του Κοινωνικού Ταμείου, που αφορούν μετεγκατάσταση και επιμόρφωση από την άλλη

σε συνδυασμό με εκείνη του Περιφερειακού Ταμείου για ανάλογα προγράμματα αυξάνουν την κινητικότητα του δυναμικού αυτού και ενισχύουν την τάση του για μετανάστευση από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές προς τις αναπτυγμένες, στο βαθμό που δεν εφαρμόζεται η πολιτική της ενεργητικής εξυγίανσης.

Στα πλαίσια της γενικής περιφερειακής πολιτικής, προτεραιότητα έχει η οικονομική σύνδεση των προβληματικών περιοχών, μέσω της χορήγησης προς αυτές, ενισχύσεων – σε εθνικό και κοινωνικό επίπεδο – προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και τις κρατικές επενδυτικές δραστηριότητες.

Με αυτή την οπτική, η περιφερειακή πολιτική πρέπει να έχει στόχο τόσο στην ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, όσο και την αποσυμφόρηση των κέντρων συγκέντρωσης, μια και στα εθνικά προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης η εκτέλεση έργων στα κέντρα αυτά παρουσιάζει μεγαλύτερες δυσκολίες.

Καταλληλότερη στην περίπτωση αυτή θα ήταν η εφαρμογή πολιτικής αντικινήτρων στις περιοχές συγκέντρωσης, όπως η επιβολή επιπρόσθετης φορολογίας στις περιοχές π.χ. των νομών Πρωτεύουσας και Θεσ/νίκης, πράγμα που θα είχε σημαντικά πλεονεκτήματα για τις υποανάπτυκτες περιοχές που έχουν προαναφερθεί και τούτο γιατί:

- Οι συνθήκες των τόπων εγκ/σης των υποανάπτυκτων περιοχών θα μπορούσαν μ' αυτόν τον τρόπο να εξισωθούν με μικρότερη χρηματοδοτική δαπάνη από κρατικές πηγές, ενώ παράλληλα θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν περισσότερα έργα,
- θα μετακυλιόταν το βάρος για τη χρηματοδότηση των κοινωνικών δαπανών των περιοχών συγκέντρωσης σ' εκείνες τις επιχειρήσεις, που τις προκαλούν και τέλος
- οι κρατικές αρχές θα μπορούσαν να εισπράξουν πρόσθετα ποσά για να τα αξιοποιήσουν στη χρηματοδότηση επενδυτικών έργων υποδομής στις υποανάπτυκτες περιοχές.

(β) Συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων στους πόλους ανάπτυξης

Η αρχή της ενεργητικής οικονομικής εξυγίανσης δεν σημαίνει ότι οι υποανάπτυκτες περιοχές θα πρέπει να επιχορηγούνται χωρίς διάκριση. Η επιχορήγηση των πόλων ανάπτυξης που δίνουν με τη σειρά τους ωθήσεις στον περιβάλλοντα χώρο τους για οικονομική ανάπτυξη, έχει πετύχει σαν αρχή στα περισσότερα σχέδια περιφερειακής πολιτικής. Και αυτό γιατί η συγκέντρωση των μέσων περιφερειακής πολιτικής σ' έναν «κεντρικό τόπο» συμβάλλει στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης ολόκληρης της περιοχής εν αντιθέσει προς την ομοιόμορφη διασπορά της οικονομικής δράσης. Η ελκυστικότητα αυτού του τύπου αυξάνει μέσα από την αυξανόμενη ευημερία, ενώ παράλληλα προκύπτουν πλεονεκτήματα, που προέρχονται από τις επαφές μεταξύ των επενδυτών, που ακόμη και χωρίς τις βοήθειες της περιφερειακής πολιτικής μπορούν να έλξουν ιδιωτικές επενδύσεις. Η δημιουργία συνεπώς πόλων ανάπτυξης είναι απαραίτητη και για τον λόγο ότι στον τομέα των έργων υποδομής απαιτείται τουλάχιστον ένα ορισμένο ελάχιστο μέγεθος, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση τους είτε με την μορφή κέντρων επιμόρφωσης, είτε με τη μορφή νοσοκομείων, είτε ακόμη με μορφή κέντρων αθλητισμού ή κρατικών υπηρεσιών κλπ.

(γ) Αποφυγή των μονοδιαρθρώσεων

Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης εισάγει το ερώτημα – στο οποίο δίνει και την απάντηση – με ποιο τρόπο αυτοί οι πόλοι θα επιχορηγηθούν και κατά πόσο η κλαδική συγκέντρωση ή η επιδότηση διαφορετικών δραστηριοτήτων σε μια περιοχή, μπορεί να χαρακτηριστεί σαν απόλυτα αναγκαία.

Τα πλεονεκτήματα κόστους, θα μπορούσαν να θεωρηθούν σαν το κύριο επιχείρημα κλαδικής συγκέντρωσης, τουλάχιστον για μεμονωμένους κλάδους με μεγάλη βιομηχανική παραγωγή.

Ως προς την εφαρμογή αυτής της αρχής όμως υπάρχουν πολλές αντιρρήσεις: Πρώτον τα πλεονεκτήματα κόστους που προκύπτουν από τη συγκέντρωση της παραγωγής σε μια περιοχή εξασθενούν από τις επιπρόσθετες δαπάνες διανομής που δημιουργούνται. Από την άλλη η μονοδιάρθρωση των περιοχών υποκρύπτει μεγάλους κινδύνους, γιατί η σύνθεση των αναγκών βρίσκεται σε συνεχή μεταβολή. Έτσι οι κλάδοι που σήμερα θεωρούνται σαν ανεπτυγμένοι και συμβάλλουν στην ανάπτυξη της περιοχής, μπορεί αύριο να ανήκουν στους συρυκνομένους ή και τους στάσιμους από πλευράς ανάπτυξης κλάδους. Υπάρχουν πολλά τέτοια παραδείγματα, όπως η κρίση του άνθρακα στις αρχές της δεκαετίας του 1970 ή τα προβλήματα στην αυτοκινητοβιομηχανία με την ενεργειακή κρίση του 1973 ή ακόμα πιο πρόσφατα η κρίση του χάλυβα στην Ευρώπη.

Έτσι είναι πολύ πιθανό σε περίπτωση μονοδιάρθρωσης μιας περιοχής τα κλαδικά προβλήματα να μεταβληθούν σε περιφερειακά προβλήματα. Τα αποτελέσματα μιας τέτοιας κρίσης είναι πολύ σοβαρά για το εργατικό δυναμικό της περιοχής αυτής, εφόσον δεν θα υπάρχουν οι εναλλακτικές λύσεις δυνατοτήτων απασχόλησης μέσα στην περιοχή.

Εκτός αυτών που προαναφέρθηκαν η κλαδική συγκέντρωση παρεμποδίζει την ελεύθερη επιλογή της θέσης απασχόλησης από την πλευρά του εργατικού δυναμικού, ενώ ταυτόχρονα παρεμποδίζει την επαγγελματική ισότητα ευκαιριών απασχόλησης. Μια τέτοια στρατηγική συνεπώς δεν είναι αποδεκτή όχι μόνον για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, αλλά και για κοινωνικούς λόγους.

Συνεπώς, κατά την επεξεργασία των περιφερειακών σχεδίων ανάπτυξης θα πρέπει να δοθεί προσοχή και βάρος στην επαρκή διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων εντός της περιοχής. Η πολλαπλότητα των δραστηριοτήτων δεν πρέπει να επιδιώκεται μόνο για τον τομέα της δευτερογενούς παραγωγής, αλλά είναι πολύ περισσότερο αναγκαία και για τον τομέα των υπηρεσιών. Κι αυτό, γιατί η αρχή που υπαγορεύει ότι θα πρέπει να παρέχεται σε κάθε περιοχή ευκαιρία για όμοιες συνθήκες διαβίωσης ανήκει στους απαραίτητους στόχους της περιφερειακής πολιτικής.

Η αναφορά σε «όμοιες συνθήκες διαβίωσης» σαφώς υποδηλώνει όλη εκείνη την αναγκαία υποδομή σε κατοικία, συγκοινωνιακό δίκτυο, εκπαίδευση κλπ.

Σαν στόχος της περιφερειακής πολιτικής, υπαγορεύεται, πέρα από τους καθαρά οικονομικούς λόγους και από λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης.

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, αλλά και για εκείνους της επιτυχίας των στόχων της όλης περιφερειακής πολιτικής, αναλήφθηκαν κατά καιρούς σχετικές έρευνες.

Έτσι, από μια ανάλυση που έγινε με βάση ερωτηματολόγιο, που απευθύνθηκε σε απασχολούμενους ως προς την εκλογή του τόπου και κατοικίας, αποδείχθηκε ότι δεν αρκεί η ύπαρξη ορισμένων περιορισμένων μόνο μεμονωμένων έργων υποδομής, αλλά είναι απαραίτητη μια δέσμη από έργα υποδομής, που επηρεάζουν τις αποφάσεις εκλογής, όσον αφορά τον τόπο κατοικίας και αυτό πάλι επηρεάζει τόσο περισσότερο τις αποφάσεις, όσο πιο υψηλότερης επαγγελματικής στάθμης είναι ο ερωτώμενος.

(δ) Ενίσχυση του ρόλου των εθνικών Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης και του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επενδυτική διαδικασία.

Προτού προχωρήσει η ανάλυση της πρότασης αυτής, θα πρέπει να απαντηθούν ορισμένα άλλα βασικά ερωτήματα, που οριοθετούν το προς εξέταση αντικείμενο. Το πρώτο από αυτά είναι το πόσες περιοχές και ποιες θα πρέπει να επιχορηγηθούν μιας και ο αριθμός τους είναι μεγάλος και οι υφιστάμενοι πόροι δεν επαρκούν.

Όπως είναι γνωστό σε όλες τις χώρες υπάρχουν προβληματικές περιοχές.

Τα τελευταία 20 χρόνια η υποανάπτυξη ορισμένων περιοχών έκανε τον πληθυσμό ευαίσθητο στις εισοδηματικές διαφορές και στην ανισότητα των ευκαιριών απασχόλησης μεταξύ των διαφόρων περιοχών. Για τις εκάστοτε κυβερνήσεις από οικονομική άποψη είναι προτιμότερο να επηρεάσουν την οικονομική ανάπτυξη σε έναν περιορισμένο αριθμό περιοχών, πράγμα που εξάλλου υπαγορεύεται από αυτήν τη χρηματοδοτική στενότητα του κρατικού προγράμματος σε σχέση με τις ανάγκες, που πρέπει να καλυφθούν. Ένα άλλο επιχείρημα υπέρ της συγκέντρωσης της περιφερειακής βοήθειας σε λίγες περιοχές είναι η σπανιότητα κεφαλαίου και ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που θα βοηθούσαν στην περιφερειακή ανάπτυξη, τα οποία σε συνδυασμό με την πλήρη έλλειψη εξωτερικών οικονομιών στις επιχορηγητέες περιοχές πιέζουν υπέρ του επιχειρήματος της συγκέντρωσης της επιχορήγησης σε έναν μικρό αριθμό περιοχών.

Στον χώρο της Κοινότητας απομονώνεται η Ελλάδα για καθαρά ερευνητικούς σκοπούς. Έτσι τέτοιες περιοχές στην περίπτωση της Ελλάδας είναι οι νομοί Μεσσηνίας, Πρεβέζης, Χαλκιδικής, Ρεθύμνου, Φθιώτιδας, Κυκλάδων, Κεφαλλονιάς, Τρικάλων, Ροδόπης, Σάμου, Κιλκίς, Αρκαδίας, Λέσβου, Αιτωλοακαρνανίας, Άρτας, Λευκάδας, Ηλείας, Φλώρινας, Καρδίτσας, Λακωνίας, Θεσπρωτίας, Γρεβενών, Ευρυτανίας, που ανήκουν στις κατεξοχήν προβληματικές περιοχές.

Το δεύτερο βασικό ερώτημα είναι:

Ποια είναι τα μέσα περιφερειακής πολιτικής και ποιες οι δραστηριότητες, που θα πρέπει να επιχορηγηθούν. Οποσδήποτε δεν είναι αρκετό το να επιλεγεί ένας αριθμός γρήγορα αναπτυσσόμενων πόλεων μεσαίου μεγέθους. Ο στόχος των κέντρων ανάπτυξης σε πολύ καθυστερημένες περιοχές είναι να τονωθεί η απασχόληση, δεδομένου ότι τα βασικά προβλήματα αυτών των περιοχών είναι το «πλεονασματικό εργατικό δυναμικό και το χαμηλό εισόδημα». Για τον λόγο αυτό θα πρέπει σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές να ενταθούν τα προγράμματα μόρφωσης και επαγγελματικής εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης σε λίγο αναπτυγμένες περιοχές.

Οι επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο (Human capital) είναι επίσης ουσιώδεις. Έχει αποδειχθεί ότι μεταξύ των συντελεστών, οι οποίοι συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη βασικός είναι ο συντελεστής «ποιότητα της ανθρώπινης εισροής».

Πολύ σημαντική είναι επίσης η τάση στη βιομηχανία για μικρότερη καθετοποίηση και μεγαλύτερη ειδίκευση και η αυξανόμενη ζήτηση για υπηρεσίες και άλλους προμηθευτές. Μεγαλύτερη προσοχή συνεπώς θα πρέπει να δοθεί στα κέντρα για:

- τις αστικές συνθήκες στον τομέα μόρφωσης, υγείας, χώρων αναψυχής, οικοδομών κλπ.
- εκπαίδευση και επανεκπαίδευση του εργατικού δυναμικού,
- την ύπαρξη βοηθητικών χώρων πλήρως εξοπλισμένων με καλές διασυνδέσεις με το περιφερειακό εθνικό δίκτυο.

Συνήθως η βιομηχανία είναι εκείνη που μελετάται σε ένα δυνητικό υπόδειγμα περιφερειακής ανάπτυξης. Σε ορισμένες περιοχές όμως θα πρέπει να δοθεί περισσότερη προσοχή στη βελτίωση της αγροτικής διάρθρωσης και στην προαγωγή συμπληρωματικών δραστηριοτήτων. Σε άλλες πάλι περιοχές μπορεί να προαχθούν οι τουριστικές δραστηριότητες σαν ένας άλλος τρόπος περιφερειακής ανάπτυξης.

Το κατά κεφαλή εισόδημα σε τουριστικές περιοχές είναι πολύ συχνά υψηλότερο απ' ό τι σε βιομηχανικές περιοχές. Ακόμη θα πρέπει να τονιστεί, ότι η γεωργία και ο τουρισμός μπορούν να ευημερίσουν και χωρίς την ύπαρξη ενός μεγάλου κέντρου όπως π.χ. στην Αυστρία. Εκτός αυτού υπάρχουν και άλλες δραστηριότητες, που θα πρέπει να μελετηθούν. Είναι γεγονός ότι οι περισσότερες υπηρεσίες συνδέονται με το βιομηχανικό και το πληθυσμιακό μέγεθος. Μέσα έτσι στο σύνολο των δραστηριοτήτων υπό την μορφή υπηρεσιών υπάρχουν ορισμένες, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σαν προωθητικές μονάδες για την περιφερειακή ανάπτυξη όπως: λιμενικές εγκαταστάσεις, πανεπιστημιακές μονάδες, ερευνητικά ιδρύματα, εθνική άμυνα, επενδύσεις υγείας ανώτερου επιπέδου, κυβερνητικές αντιπροσωπείες, ασφαλιστικές εταιρείες κλπ. Συνεπώς οι υπηρεσίες θα πρέπει να θεωρούνται σαν μια βασική πηγή οικονομικής ανάπτυξης για έναν χώρο και όχι απλά σαν το δευτερεύον αποτέλεσμα ανάπτυξης και γι' αυτό πολλές είναι οι χώρες που λαμβάνουν μέτρα για να έχουν μεγαλύτερο έλεγχο στην κατεύθυνση της εγκατάστασης και της ανάπτυξης των υπηρεσιών αυτών στις υποανάπτυκτες περιοχές.

Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά, δίνουν την αναγκαία πληροφόρηση προκειμένου να κατανοηθεί ο ρόλος του φορέα των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης (Υ.Π.Α.) και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και πρώτα πρώτα οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να έχουν έναν σαφώς αποκεντρωμένο χαρακτήρα: Δεν νοείται η εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής να κατευθύνεται από την Αθήνα, το Παρίσι, το Λονδίνο ή τη Ρώμη, μια και η πληροφόρηση σχετικά με τα τοπικά προβλήματα δεν μπορεί να είναι άμεση ούτε το ενδιαφέρον μπορεί να είναι έντονο συγκριτικά με την εγκατεστημένη στον τόπο εφαρμογής υπηρεσία.

Ο ρόλος του φορέα ΥΠΑ-ΟΤΕ μπορεί να ασκηθεί σε πέντε επίπεδα:

1. Στην έρευνα
2. Στην στρατηγική
3. Στην προαγωγή
4. Στον συντονισμό
5. Στην εφαρμογή

(1) Έρευνα

Είναι αδιανόητο να προσπαθεί να αναπτύξει κανείς μια περιοχή χωρίς να έχει μια καλή γνώση των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της.

Η χάραξη και κυρίως η εφαρμογή πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης σε συγκεκριμένη περιοχή, προϋποθέτει σαφή γνώση των οικονομικών και κοινωνικοπολιτικών δυνατοτήτων και ελλείψεων της περιοχής αυτής.

Ο φορέας ΥΠΑ-ΟΤΑ θα πρέπει πέρα από τη γνώση των βασικών χαρακτηριστικών της περιοχής να βρίσκεται σε θέση να παρέχει την όποια πληροφορία του ζητηθεί σχετικά.

Μ' αυτή τη λογική, δεν είναι έξω από τις εργασίες των υπηρεσιών αυτών η εκπόνηση συγκεκριμένων μελετών σε συγκεκριμένους τομείς δράσης (π.χ. τον τουρισμό). Έτσι, γεννιέται η ανάγκη λειτουργίας μέσα στις υπηρεσίες αυτές υπηρεσιών μελετών.

(2) Στρατηγική

Με βάση την έρευνα και την πληροφόρηση αυτή ο φορέας ΥΠΑ-ΟΤΑ θα πρέπει να είναι σε θέση να αναπτύξει τη βραχύχρονη και μακρόχρονη στρατηγική ανάπτυξης της περιοχής, ενταγμένης φυσικά μέσα στα ευρύτερα πλαίσια του εθνικού προγραμματισμού.

Στις προτεραιότητες και τις επιλογές της στρατηγικής για την εποχή, περιλαμβάνεται η επιλογή των αναπτυξιακών κέντρων, η επιλογή των δραστηριοτήτων που θα πρέπει να ελκυστούν, η επιλογή των συγκεκριμένων τμημάτων της περιοχής, που θα δοθεί το βάρος για ανάπτυξη κλπ.

(3) Προαγωγή

Με τον όρο αυτό νοείται ένα σύνολο δραστηριοτήτων του φορέα που αποβλέπει στο:

– να βοηθά τις υπάρχουσες μονάδες είτε στην επέκτασή τους, είτε στα διάφορα προβλήματά τους από τεχνική και χρηματοδοτική άποψη, από άποψη υποδομής κλπ.

– να συμβουλεύει τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα,

– να ελκύει νέα επενδυτικά έργα,

– να προωθεί τη βελτίωση της γενικής οικονομικής υποδομής και

– να παρέχει πληροφορίες στη βιομηχανία, τις κοινωνικές οργανώσεις, τα σχολεία και τον τοπικό πληθυσμό με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (τύπο, ράδιο, τηλεόραση κλπ.)

Είναι μεγάλης σπουδαιότητας συνεπώς και τονίζεται ιδιαίτερα αυτό, η δημιουργία μιας υπηρεσίας πληροφοριών τέτοιας που θα προάγει την περιφερειακή ανάπτυξη.

(4) Συντονισμός

Οι ΥΠΑ-ΟΤΑ θα πρέπει ακόμα να εκπληρούν τον ρόλο του συντονισμού προκειμένου να σμικρυνθεί ο διαδικαστικός χρόνος και να αυξηθούν οι πιθανότητες εκτέλεσης ενός επενδυτικού έργου. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η περιφερειακή ανάπτυξη αλληλοσχετίζεται κατά πολύ με τον φυσικό σχεδιασμό, την οικοδόμηση, τη μόρφωση, το περιβάλλον, όπου ο συντονισμός των έργων είναι ουσιώδους σημασίας.

Ο συντονισμός αυτός είναι αναγκαίος, όχι μόνο μέσα σε μια περιοχή, αλλά και μεταξύ εθνικών και/ή χωρικών διαμερισμάτων.

(5) Εφαρμογή

Η εφαρμογή περιλαμβάνει κατ' αρχήν τη δημιουργία της περιφερειακής υποδομής, όπως π.χ. είναι οι βιομηχανικές περιοχές, τα έτοιμα βιομηχανικά κτίρια, οι οικοδομές κλπ. για να υποστηρίξει την περιφερειακή ανάπτυξη. Ο φορέας ΥΠΑ-ΟΤΑ θα πρέπει να είναι υπεύθυνος οικονομικά με τη διάθεση δικών του κεφαλαίων και/ή να εργάζεται ή να διαθέτει τα κεφάλαια της Κυβέρνησης. Άλλη λειτουργία του μπορεί να είναι η συμμετοχή του σε επενδυτικά έργα ή ακόμα η δημιουργία επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικούς ή μη τομείς.

Όσον αφορά τώρα τη συσχέτιση μεταξύ περιφερειακού αναπτυξιακού σχεδιασμού και φυσικού σχεδιασμού ο φορέας ΥΠΑ-ΟΤΑ βαρύνεται με την προετοιμασία των στοιχείων εκείνων που είναι απαραίτητα για τον φυσικό σχεδιασμό.

Τα πιο πάνω δείχνουν ότι ένας δυναμικός φορέας ΥΠΑ-ΟΤΑ παίζει καταλυτικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη. Χωρίς έναν τέτοιο φορέα δεν είναι δυνατή η επιτυχία της ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο.

4.3. Στρατηγική περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα

Το ερώτημα που τίθεται εδώ βασικά είναι με ποια κριτήρια οι Έλληνες επιχειρηματίες (βιομήχανοι) επιλέγουν τον τόπο εγκατάστασης για τις επιχειρήσεις τους.

Διαισθητικά και πρακτικά εξετάζοντας το ερώτημα θα λέγαμε ότι οι ελληνικές βιομηχανίες επηρεάζονται στην επιλογή τους αυτή από τους ακόλουθους λόγους:

- α. τις διαθέσιμες πηγές εφοδιασμού σε πρώτες ύλες,
- β. την αγοραστική δύναμη της περιοχής και την ευχέρεια προσπέλασής της στις αγορές εσωτερικού και εξωτερικού,
- γ. τις δυνατότητες της περιοχής (ποσοτικές-ποιοτικές) στην αγορά εργασίας,
- δ. τις δυνατότητες προσφοράς του τόπου εγκατάστασης σε υπηρεσίες και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου (κοινωνική υποδομή) και
- ε. την προσφορά σε πηγές ενέργειας, νερού κλπ.

Προσεγγίζοντας έναν προς έναν τους παράγοντες αυτούς που επηρεάζουν αποφασιστικά την επιλογή του τόπου εγκατάστασης παρατηρούμε τα ακόλουθα:

α. Οι ελληνικές βιομηχανικές επιχειρήσεις δεν εγκαθίστανται κατ' ανάγκη στον τόπο που βρίσκεται η πρώτη ύλη.

Σαν καθ' εαυτό στην πρώτη ύλη συνδεδεμένες βιομηχανίες μπορούμε να θεωρήσουμε τα μεταλλεία και ορυχεία και τις τσιμεντοβιομηχανίες, που είναι διεσπαρμένες σ' όλο τον ελληνικό χώρο. Οι κατά κανόνα όμως με την πρώτη ύλη συνδεδεμένες βιομηχανίες, είναι οι βιομηχανίες τροφίμων και ποτών (γεωργικές βιομηχανίες) και μερικώς οι βιομηχανίες καπνού, ξύλου, φελλού και χάρτου. Οι βιομηχανίες τροφίμων και ποτών είναι σ' όλον τον ελληνικό χώρο διεσπαρμένες. Τούτο είναι το αποτέλεσμα του γεωργικού χαρακτήρα των περισσότερων περιοχών. Η ευαισθησία των τροφίμων και ποτών κατά τη μεταφορά είναι υψηλή. Εξ αυτού του λόγου και λόγω του υψηλού βαθμού συψαιμίας των περισσότερων προϊόντων του κλάδου αυτού είναι μεγάλης σημασίας η γεινίαση του τόπου εγκατάστασης των βιομηχανιών αυτών κοντά στα κέντρα χονδρικού και λιανικού εμπορίου. Πολλές εν τούτοις επιχειρήσεις εξαρτώνται από τις εισαγόμενες πρώτες ύλες ή τα ημικατεργασμένα προϊόντα. Γι' αυτούς τους λόγους η Αθήνα με το μεγαλύτερο και το πιο σύγχρονο λιμάνι του Πειραιά θεωρείται και είναι για τέτοιου είδους επιχειρήσεις το σπουδαιότερο κέντρο. Με αυτό το κριτήριο η περιοχή της Αθήνας, η Θεσ/νίκη, ο Βόλος, η Χαλκίδα και η Πάτρα προσφέρουν σημαντικά οικονομικά πλεονεκτήματα.

β. Η αγοραστική δύναμη μιας περιοχής καθώς και η ευνοϊκή της θέση στην εσωτερική και εξωτερική αγορά επηρεάζουν επίσης τον τόπο εγκατάστασης των επιχειρήσεων.

Με αυτό το κριτήριο η ταξινόμηση των περιοχών της Ελλάδας έδωσε τα εξής αποτελέσματα:

- περιοχές με πολύ καλές συνθήκες σαν τόποι εγκατάστασης για βιομηχανικές επιχειρήσεις: Περιφέρεια Πρωτευούσης, Θεσ/νίκη
- περιοχές με μέσες συνθήκες σαν τόποι εγκατάστασης: Χαλκίδα-Θήβα, Λάρισα, Βόλος, Πάτρα.
- περιοχές με κακές συνθήκες σαν τόποι εγκατάστασης: νησιά Αιγαίου και Ιονίου, Κρήτη, Θράκη. Οι νομοί των περιοχών Ηπείρου και Θράκης δεν προσφέρονται μεν σαν τόποι εγκατάστασης ως προς τα κριτήρια αγοραστικής δύναμης και εσωτερικής αγοράς, εντούτοις τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί εξαιτίας των καλών

συνθηκών που προσφέρουν σαν διαμετακομιστικά κέντρα για τις αγορές της Ευρώπης, λόγω του λιμένου της Ηγουμενίτσας στην Ήπειρο και της γεωγραφικής θέσης της Θράκης στα βόρεια σύνορα της χώρας και προσφέρονται για τις εξαγωγικές κυρίως βιομηχανίες.

γ. Ο συντελεστής εργασία παίζει έναν ειδικότερο ρόλο για εκείνες τις βιομηχανίες, που ο τόπος εγκατάστασής τους δεν επηρεάζεται βασικά από τον συντελεστή πρώτη ύλη ή αγορά όπως είναι π.χ. οι κλωστοϋφαντουργίες. Για τις βιομηχανίες αυτές η επιλογή του τόπου εγκατάστασης καθορίζεται λιγότερο από τις λειτουργικές δαπάνες και το εργατικό κόστος και περισσότερο από την ποσότητα και ποιότητα του προσφερόμενου εργατικού δυναμικού του τόπου. Στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη είναι ευκολότερο για τις επιχειρήσεις να βρουν εκπαιδευμένους εργάτες και προσωπικό υψηλότερης επιστημονικής στάθμης απ' ό,τι στις άλλες περιοχές της χώρας. Στις άλλες περιοχές απεναντίας λείπει το ποιοτικά καλό προσωπικό, ενώ υπάρχει μεγάλη προσφορά από το χαμηλής ποιότητας εργατικό δυναμικό, κυρίως εξαιτίας του γεγονότος ότι εκεί υπάρχουν λίγα μόνο κέντρα επαγγελματικής εκπαίδευσης. Έτσι εμφανίζεται το πρόβλημα της εμφανούς ή καλυμμένης ανεργίας και υποαπασχόλησης στις περισσότερες περιοχές της Ελλάδας. Το πρόβλημα αυτό είναι πιο πιεστικό στις αγροτικές περιοχές και θα μπορούσε βέβαια να λυθεί με τη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής (παθητική οικονομική εξυγίανση), που όμως λόγω των δημογραφικών προβλημάτων των διαφόρων περιοχών δεν θεωρείται σαν η κατάλληλη λύση. Σωστότερο θεωρείται η προσέλκυση βιομηχανικών επιχειρήσεων σ' αυτές τις περιοχές με την «ενεργητική οικονομική εξυγίανση» δηλαδή με παραγωγικές επενδύσεις και έτσι να οδηγηθεί το κεφάλαιο κατ' ανάγκη προς την κατεύθυνση αυτή.

Βραχυχρόνια, η επιλογή των κατάλληλων τόπων για εγκατάσταση, γίνεται από τις επιχειρήσεις έντασης εργασίας, μακροχρόνια όμως από τις επιχειρήσεις έντασης κεφαλαίου. Κι αυτό γιατί η επιλογή των πρώτων ακολουθεί λογικά τον βασικό στόχο της αναπτυξιακής πολιτικής για την περιοχή, να απασχολήσει και να επαναπασχολήσει όσο το δυνατόν περισσότερους εργάτες.

Θα πρέπει ωστόσο να τονιστεί η δευτερογενής απασχόληση που δημιουργείται από τις νέες βιομηχανικές μονάδες έντασης εργασίας.

Οι βιομηχανίες όμως αυτές δεν συμβάλλουν οπωσδήποτε μακροχρόνια στην αύξηση της τοπικής απασχόλησης και κατά συνέπεια μακροχρόνια το βάρος της επιλογής πέφτει στις βιομηχανίες έντασης κεφαλαίου.

Μ' αυτόν τον τρόπο βρίσκει απασχόληση όχι μόνο το διαθέσιμο εργατικό δυναμικό, αλλά δημιουργούνται επιπλέον και καινούργια εισοδήματα. Αυτό επηρεάζει πάλι άλλες οικονομικές δραστηριότητες (εμπόριο, τράπεζες κλπ.) και δημιουργεί καινούργιες θέσεις απασχόλησης. Έτσι μπορεί μάλιστα να καταπολεμηθεί το χρόνιο πρόβλημα των περιοχών αυτών, δηλαδή, η εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση και η περιφερειακή ανισορροπία και να αμβληθούν οι διαπεριφερειακές-πληθυσμιακές διαφορές. Η συνεχής εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση από τις υποανάπτυκτες περιοχές θα οδηγούσε αντίθετα στην ενίσχυση της δημιουργίας ενός ή δύο σταθερών κέντρων π.χ. Αθήνας, Θεσ/νίκης.

Εάν τώρα ταξινομηθούν οι βιομηχανικοί κλάδοι σύμφωνα με την εξέλιξη της απασχόλησης σ' αυτούς και του ποσοστού του εργατικού κόστους στην προστιθέμενη αξία, τότε για τις υποανάπτυκτες περιοχές, που προτείνονται για τόποι εγκατάστασης, τίθενται οι εξής βιομηχανικοί κλάδοι: δέρματος, παράγωγων πετρελαίου και άνθρακα, βασικών μεταλλουργικών προϊόντων και ηλεκτρικών ειδών.

Οι περισσότερες από τις βιομηχανίες αυτές ανήκουν στις ανεπτυγμένες βιομηχανίες (ακόμη και ως προς την εξέλιξη της παραγωγής τους), ώστε μακροχρόνια να μπορούν να συμβάλλουν στη δημιουργία, απ' αυτή τη σκοπιά, αναπτυξιακών πόλων.

δ. Ένας άλλος συντελεστής που επηρεάζει τις βιομηχανικές επιχειρήσεις στην επιλογή του τόπου εγκατάστασής τους είναι η προσφορά υπηρεσιών (Δημόσιες υπηρεσίες, Τράπεζες κλπ.) και ευκαιριών ανάλωσης του ελεύθερου χρόνου.

Και σ' αυτόν τον τομέα η Αθήνα και η Θεσ/νίκη υπερτερούν κατά πολύ των άλλων περιοχών της Ελλάδας.

ε. Η επιλογή του τόπου εγκατάστασης των βιομηχανικών επιχειρήσεων επηρεάζεται επίσης από την τιμολογιακή πολιτική του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες. Σημαντικότερο ρόλο παίζουν εδώ οι τιμές ενέργειας και εκείνες των κρατικών μεταφορικών μέσων.

Έτσι π.χ., το ότι η τιμή του ηλεκτρικού ρεύματος ήταν μέχρι πριν λίγα χρόνια χαμηλότερη στην Αθήνα, συντέλεσε αποφασιστικά στην υπέρμετρη συγκέντρωση της βιομηχανικής δραστηριότητας σ' αυτή. Αυτό θα έπρεπε να ιδωθεί σε συνδυασμό με την απουσία ειδικής τιμολογιακής πολιτικής ρεύματος για τις επιχειρήσεις εκείνες, που ενδεχόμενα εγκαθίστανται εκτός των περιοχών Αθηνών και Θεσσαλονίκης.

Σημαντικότερες για την περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας είναι εντούτοις οι «footloose industries», όπως λέγονται δηλαδή εκείνες οι βιομηχανίες, που δεν προϋποθέτουν για την εγκατάστασή τους την ύπαρξη ορισμένων συντελεστών. Οι βιομηχανίες αυτές αναπτύσσονται σε οποιοδήποτε τόπο και είναι γι' αυτό σχετικά εύκολη η εγκατάσταση ή μετεγκατάστασή τους από την περιοχή της Πρωτεύουσας σε άλλες περιοχές. Σ' αυτή την κατηγορία ανήκουν: οι καπνοβιομηχανίες, οι κλάδοι της υφαντουργίας (παραγωγή κουρτινών, ενδυμάτων, πλεκτήρια, επεξεργασία υφαντών κλπ.), τα υποδηματοποιεία, οι βιομηχανίες χάρτου και χαρτονιού, δέρματος και γούνας, πλαστικών και ελαστικού και η χημική βιομηχανία (πρόκειται κυρίως για τις φαρμακοβιομηχανίες).

4.4. Στρατηγικές ανάπτυξης: Ισόρροπη και μη ισόρροπη ανάπτυξη

Η διάσταση ανάμεσα στους οπαδούς της θεωρίας της ισόρροπης ανάπτυξης και εκείνης της ανισόρροπης, εδώ και χρόνια βρίσκεται στο επίκεντρο των σχετικών συζητήσεων.

Και οι δύο θεωρίες παρατηρούν τα προβλήματα του συνόλου της οικονομίας των υπό ανάπτυξη χωρών και παρά τις εναντίον τους επικρίσεις θεμελιώνουν το πλαίσιο θεώρησής τους πάνω στις αρχικές ιδέες της στρατηγικής της οικονομικής ανάπτυξης.

Ο Hirschman ο βασικός αντιπρόσωπος της θεωρίας της ανισόρροπης ανάπτυξης θεωρεί σαν κύριο πρόβλημα της οικονομικής ανάπτυξης των υποανάπτυκτων περιοχών την έλλειψη επενδυτικής ικανότητας. Παραδέχεται δε ότι η έλλειψη σύδεσης μεταξύ επενδυτικής δυνατότητας και επενδυτικής ευκαιρίας προέρχεται απ' αυτήν την έλλειψη επενδυτικής ικανότητας.

Ο Nurkse ο κύριος αντιπρόσωπος της ισόρροπης ανάπτυξης θεωρεί σαν κύριο εμπόδιο για την εξέλιξη των υποανάπτυκτων περιοχών στην οικονομική ανάπτυξη, την έλλειψη κινήτρων για επενδυτικές αποφάσεις. Κατά τη γνώμη του τούτο οφείλεται στο μικρό μέγεθος της αγοράς αυτών των περιοχών.

Οι αντιπρόσωποι και των δύο επιστημονικών κατευθύνσεων προτείνουν μέτρα στρατηγικής ανάπτυξης, προκειμένου να υπερκεραστούν τα προβλήματα αυτά.

Πρόκειται για δύο θεωρίες που εν μέρει συμπληρώνονται και τέμνονται και όχι για δύο αντίθετες, όπου η μία αποκλείει την άλλη. Ποια από τις δύο πρέπει να εφαρμόζεται στην πράξη, εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και κυρίως από την υφιστάμενη κατάσταση ανάπτυξης της εκάστοτε οικονομίας. Επειδή τα προβλήματα της Ελλάδας είναι όμοια με εκείνα των υπό ανάπτυξη χωρών, τίθεται το ερώτημα με την εφαρμογή ποιας από τις δύο αναπτυξιακές θεωρίες μπορεί η χώρα μας να προσεγγίσει το επίπεδο ανάπτυξης των δυτικοευρωπαϊκών χωρών.

i) Η Θεωρία της ισόρροπης ανάπτυξης

Στη θεωρία της ισόρροπης ανάπτυξης συνέβαλαν κυρίως ο Nurkse και ο Rosenstein Rodan.

Ο Nurkse επιχειρεί να εξηγήσει την έννοια της υποανάπτυξης σε όρους στενότητας κεφαλαίου. Η προσφορά κεφαλαίου προσδιορίζεται από την ικανότητα και τη θέληση για αποταμίευση, ενώ η ζήτηση κεφαλαίου από το υφιστάμενο καθεστώς κινήτρων για επενδύσεις. Υπάρχει μια κυκλική δηλαδή σχέση – θα λέγαμε – και από τις δύο πλευρές σχηματισμού κεφαλαίου.

Από την πλευρά της προσφοράς, η ικανότητα για αποταμίευση είναι χαμηλή επειδή είναι χαμηλό το πραγματικό εισόδημα. Το χαμηλό εισόδημα πάλι, είναι συνέπεια της χαμηλής-παραγωγικότητας και αυτή-με τη σειρά-της, της στενότητας κεφαλαίου. Η στενότητα κεφαλαίου είναι αποτέλεσμα της μικρής ικανότητας για αποταμίευση για να συμπληρωθεί έτσι η κυκλική σχέση που προαναφέραμε.

Από την πλευρά της ζήτησης, το επίπεδο των επενδύσεων είναι χαμηλό, επειδή είναι χαμηλή η αγοραστική δύναμη του πληθυσμού. Αυτό με τη σειρά του οφείλεται στο χαμηλό πραγματικό εισόδημα, που αντανακλά τη χαμηλή παραγωγικότητα. Η χαμηλή παραγωγικότητα είναι συνέπεια της στενότητας του κεφαλαίου, που χρησιμοποιείται στην παραγωγική διαδικασία, που με τη σειρά της οφείλεται στο χαμηλό επίπεδο των επενδύσεων.

Για να ανοίξει ο κύκλος αυτός κρίνεται αναγκαία, αλλά και επιβεβλημένη η εκτέλεση ενός *minimum* επενδυτικών έργων.

Με βάση αυτές τις επενδύσεις αυξάνεται η παραγωγικότητα και η αγοραστική δύναμη του πληθυσμού και μεγαλώνει η αγορά. Τούτο πάλι δημιουργεί νέα κίνητρα για επενδύσεις. Όσο περισσότερο κεφάλαιο επενδύεται, τόσο περισσότερο αυξάνει κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις η παραγωγικότητα και τόσο περισσότερο μεγαλώνουν οι αγορές και τόσο μικρότερες καθίστανται οι δυσκολίες που εμποδίζουν την ανάπτυξη. Σε μια χώρα όπου το πραγματικό εισόδημα είναι χαμηλό, δεν είναι αποδοτική η χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων παραγωγής και εργασίας, γιατί οι βιομηχανικές επιχειρήσεις λόγω της μικρής παραγόμενης ποσότητας δεν είναι σε θέση να εργάζονται με χαμηλό ανά μονάδα κόστος. Μόνο όταν επεκταθεί η αγορά, οι οικονομίες κλίμακας οδηγούν μέσω της χρήσης σύγχρονων μεθόδων παραγωγής και εργασίας, σε τέτοιο χαμηλό ανά μονάδα κόστος, που αφήνει κέρδος η παραγωγή. Τούτο καθιστά τις περαιτέρω επενδύσεις αποδοτικές και αυξάνει τη ζήτηση κεφαλαίου.

Σε τέτοιες περιοχές όπου το πραγματικό εισόδημα είναι χαμηλό, η αγορά για βιομηχανικά προϊόντα που θα δημιουργήσει ένα καλό κλίμα για παραγωγικές επενδύσεις, είναι μικρή. Αν η εσωτερική αγορά είναι μικρή, τότε πρέπει κανείς για να μπορέσει να τοποθετήσει την παραγωγή του, ή να επεκτείνει την εσωτερική αγορά ή να κάνει περισσότερες εξαγωγές. Αν όμως οι εξαγωγικές δυνατότητες είναι περιορισμένες ή χαμηλές τότε παραμένει σαν μοναδική λύση για την αύξηση της οικονομικής ανάπτυξης η επέκταση της εσωτερικής αγοράς μέσω της ισόρροπης ανάπτυξης.

Ο Nurkse θεωρεί ως μοναδική λύση τη διενέργεια ταυτόχρονων επενδύσεων σε πολλούς βιομηχανικούς κλάδους και μονάδες, ώστε ο πληθυσμός με περισσότερο κεφάλαιο και τεχνικά καλύτερες μεθόδους να μπορέσει να εργαστεί παραγωγικότερα και μέσω τούτου να δημιουργήσει την κατάλληλη προς τούτο αγορά, με τη δημιουργία υψηλότερων εισοδημάτων.

Τα ίδια περίπου πρεσβεύει και ο Rosenstein-Rodan. Θεωρεί σαν πολύ σημαντική για την ανάπτυξη μιας χώρας την συμπληρωματικότητα των διαφόρων βιομηχανιών και τις ωθήσεις που προέρχονται από την πλευρά της ζήτησης.

Ο Rosenstein-Rodan θεωρεί σαν απαραίτητο τον σχεδιασμό των επενδυτικών αποφάσεων από ένα κεντρικό όργανο, επειδή οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να εκτιμήσουν σωστά τον κίνδυνο και δεν υπόσχονται την άριστη εγκατάσταση.

Ο κύριος στόχος του «κεντρικού» σχεδιασμού είναι η εσωτερικοποίηση των εξωτερικών οικονομιών. Οι μεμονωμένες επενδύσεις υπόσχονται μικρή απόδοση λόγω των χαμηλών εσωτερικών οικονομιών, ενώ με την εσωτερικοποίηση των εξωτερικών οικονομιών η απόδοση των επενδύσεων θα είναι επαρκής.

Οι αναγκαίες επενδύσεις μιας οικονομίας μπορούν να μειωθούν από τα αυξημένα από τις εξαγωγές κέρδη μέσω των οποίων ικανοποιείται ένα μέρος της ζήτησης για εισαγωγές. Μια ελάχιστη όμως ώθηση είναι αναγκαία, γιατί δεν μπορούν να υποκατασταθούν οι επενδύσεις για έργα υποδομής από εισαγωγές.

Μια σημαντική αδυναμία της θεωρίας αυτής είναι ότι δεν μπορεί να απαντήσει σαφώς στην ερώτηση: πού, πότε και μέχρι πόσο θα πρέπει το κράτος να επεμβαίνει. Δεν θα εξετάσουμε άλλες αδυναμίες της θεωρίας της ισόρροπης ανάπτυξης, θα σημειώσουμε μόνο ότι για μια χωροταξική αναπτυξιακή στρατηγική, η θεωρία αυτή

προσφέρει λίγες ιδέες πρακτικής εφαρμογής, από τις οποίες θα πρέπει να αναφερθεί κυρίως αυτή των αποτελεσμάτων συμπληρωματικότητας των επενδύσεων.

ii) Η θεωρία της μη ισόρροπης ανάπτυξης

Στη θεωρία αυτή σημαντικά συνέβαλλε ο Hirschman. Σε αντίθεση με τους Nurkse και Rosenstein-Rodan τους αντιπρόσωπους της ισόρροπης ανάπτυξης που θεωρούν σαν αναγκαία την κοινή ανάπτυξη πολλών βιομηχανικών ειδών καταναλωτικής ανάγκης, ο Hirschman αναφέρεται στην ανάπτυξη βιομηχανιών σε διάφορα στάδια παραγωγής.

Κατ' αυτόν, στόχος πρέπει να είναι η διατήρηση των ανισορροπιών και όχι η καταστολή τους. Εάν θέλει μια χώρα να διατηρήσει την πρόοδο της οικονομίας της, στόχος της αναπτυξιακής της πολιτικής πρέπει να είναι η διατήρηση των διαφορών, των εντάσεων και των ανισορροπιών. Αυτές οι διαφορές και ανισότητες θα διευκολύνουν τις επενδυτικές αποφάσεις και θα κινητοποιήσουν τις επενδύσεις.

Αμφιβάλλει στο γεγονός, σε αντίθεση προς τους Nurkse και Rosenstein-Rodan, ότι είναι χαμηλή η ικανότητα για αποταμίευση στις υπό ανάπτυξη χώρες και μαζί, μ' αυτό ότι είναι ανεπαρκής η προσφορά ημεδαπού κεφαλαίου. Την έλλειψη σε επενδυτική ετοιμότητα του πληθυσμού των υπό ανάπτυξη χωρών, προσπαθεί να παραμερήσει ο Hirschman με την δημιουργία καταστάσεων πίεσης και κινήτρων.

Οι καταστάσεις που βασίζονται στα αποτελέσματα συμπληρωματικότητας των επενδύσεων προωθούν την ανάπτυξη. Αν π.χ. η επέκταση της παραγωγής της επιχείρησης A αυξάνει την αποδοτικότητα της παραγωγής της επιχείρησης B και οδηγεί σε μείωση του οριακού κόστους ή σε αύξηση της ζήτησης της παραγωγής της B, τότε συμφέρει να αυξήσει η B την παραγωγή της με περαιτέρω επενδύσεις. Μια επένδυση της A προκαλεί συνεπώς άλλες επενδύσεις στην B. Έτσι προκύπτουν οι λεγόμενες επενδυτικές σειρές.

Επιχειρήσεις είναι ικανές για επενδύσεις όταν μπορούν να λάβουν και να εκτελέσουν στην αρχή κάθε επενδυτικής σειράς τις δύσκολες, πρωταρχικές αποφάσεις για επενδύσεις. Οι συμπληρωματικές επενδύσεις είναι κατόπιν σχετικά εύκολο να επιχειρηθούν. Οι πρώτες επενδυτικές αποφάσεις προϋποθέτουν επενδυτική (επιχειρηματικότητα) ικανότητα, ενώ οι άλλες ακολουθούν σαν συνέπεια τις συνισταμένης πίεσης και κινήτρων. Έτσι είναι δυνατόν και οι άπειροι επιχειρηματίες, που δεν διαθέτουν επενδυτική ικανότητα να παρακινηθούν σε επενδυτικές αποφάσεις.

Ο Hirschman είναι της γνώμης ότι η καθυστέρηση πολλών υποανάπτυκτων περιοχών δεν οφείλεται στην έλλειψη πλουτοπαραγωγικών πηγών, αλλά στην έλλειψη ικανότητας του πληθυσμού να λάβει επενδυτικές αποφάσεις και να τις εκτελέσει. Η έλλειψη κατά συνέπεια επενδυτικής ικανότητας είναι το κύριο πρόβλημα της υποανάπτυξης αυτών των περιοχών. Κατά τον Hirschman ορισμένες χώρες δεν καταφέρνουν να εκμεταλλευθούν τις αναπτυξιακές τους δυνατότητες, γιατί έχουν δυσκολίες στη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων γρήγορα και σωστά για να επιτύχουν έτσι την αυτοδύναμη ανάπτυξή τους. Οι συντελεστές που θα κινητοποιούσαν την αναπτυξιακή διαδικασία μιας χώρας ή περιοχής είναι παντού διαθέσιμοι, αλλά εκείνο που λείπει, είναι η οργάνωση, που θα συντόνιζε τους

συντελεστές αυτούς. Επειδή η επενδυτική ικανότητα στην πράξη αποκτάται στον κλάδο της βιομηχανίας, η διάδοσή της εξαρτάται από την ανάπτυξη αυτού του τομέα. Η ανάπτυξη πάλι αυτή επηρεάζεται από την επενδυτική ικανότητα, πράγμα που οδηγεί σε κύκλο. Ο Hirschman προτείνει τη σκόπιμη δημιουργία ανισοτήτων σε στρατηγικές θέσεις, που θα δημιουργούσαν καταστάσεις πίεσης και κινήτρων, που μέσα από τα αποτελέσματα συμπληρωματικότητας θα παρακινούσαν στη δημιουργία και άλλων επενδύσεων.

Η στρατικής της ανισόρροπης ανάπτυξης βασίζεται στη μεγιστοποίηση των προκαλούμενων επενδύσεων. Κατά τη θεωρία αυτή η «επενδυτική σειρά» που οδηγεί μακριά από την ισορροπία είναι το ιδανικό δείγμα για την ανάπτυξη, γιατί κάθε βήμα ανάπτυξης προκαλείται από μια προηγούμενη ανισορροπία και παράγει με τη σειρά της μια νέα ανισορροπία, που απαιτεί πάλι ένα νέο περαιτέρω βήμα κ.ο.κ.

Κατά τον Hirschman το πλεονέκτημα των επενδυτικών σειρών έναντι των ταυτόχρονων επενδύσεων σε πολλές βιομηχανίες (σύμφωνα με τη θεωρία της ισόρροπης ανάπτυξης) βρίσκεται στο ότι οι προκαλούμενες επενδυτικές αποφάσεις αφήνουν πολύ μεγάλο χώρο και ως εκ τούτου καθιστούν δυνατή την οικονομική χρησιμοποίηση του σημαντικότερου, αλλά σε ανεπάρκεια ευρισκόμενου συντελεστή δηλαδή, τη λήψη πραγματικών επενδυτικών αποφάσεων. Ωστόσο τίθεται το ερώτημα: που πρέπει να δημιουργηθούν οι ανισορροπίες για να προκαλέσουν τα κίνητρα για άλλες επενδυτικές αποφάσεις. Η ορθή λύση βρίσκεται στην επιλογή των κατάλληλων επενδυτικών προτεραιοτήτων (εξωστρεφής προσανατολισμός). Έτσι θα πρέπει να βρεθούν τα συγκεκριμένα εκείνα επενδυτικά έργα με βάση ορισμένα επενδυτικά κριτήρια. Είναι δυνατόν βέβαια να υπάρχει διαθέσιμος ένας μεγάλος αριθμός το ίδιο σημαντικών επενδυτικών έργων τα οποία όμως δεν μπορούν να εκτελεστούν ταυτόχρονα. Γι' αυτό απαιτείται η ταξινόμηση των επενδυτικών προτεραιοτήτων με βάση τις οποίες, η μια επένδυση μετά την άλλη θα προκαλεί νέες επενδύσεις.

Ο Hirschman διακρίνει μεταξύ Κοινωνικού Κεφαλαίου (Social Overhead Capital) και Αμέσων Παραγωγικών Δραστηριοτήτων. Κατ' αυτόν προσφέρονται δύο δυνατότητες για την οικονομική ανάπτυξη, βάσεις της ανισόρροπης ανάπτυξης των επενδύσεων στον τομέα του Κοινωνικού Κεφαλαίου: Η ανάπτυξη μέσω στενότητας Κοινωνικού Κεφαλαίου και ανάπτυξη μέσω πλεονασμάτων σε Κοινωνικό Κεφάλαιο.

Η ανάπτυξη με στενότητα σε Κοινωνικό Κεφάλαιο επιτυγχάνεται εφόσον παραμελούνται οι επενδύσεις σε έργα υποδομής, αλλά εντείνονται οι επενδύσεις των επιχειρήσεων με άμεσα και έμμεσα μέτρα. Η ανάπτυξη μέσω πλεονασμάτων σε Κοινωνικό Κεφάλαιο επιτυγχάνεται με επενδύσεις σε έργα υποδομής. Μ' αυτές προκαλούνται οι έμμεσες παραγωγικές δραστηριότητες. Ο Hirschman είναι της γνώμης ότι τίθενται εμπόδια στην ανάπτυξη μιας χώρας μέσω της πολιτικής της ανάπτυξης με στενότητα σε Κοινωνικό Κεφάλαιο στα έργα υποδομής.

Όπως με το Κοινωνικό Κεφάλαιο, έτσι και με επενδύσεις σε Άμεσες Παραγωγικές Δραστηριότητες υπάρχουν δύο μηχανισμοί, που ενεργοποιούνται δηλαδή οι προς τα εμπρός και οι προς τα πίσω (backward και forward effects) διασυνδέσεις (προς τα πάνω και προς τα κάτω καθετοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας). Οι προς τα εμπρός διασυνδέσεις είναι πιο αδύνατες σε σύγκριση με τις προς τα πίσω, γιατί η ζήτηση αποτελεί προϋπόθεση για να εμφανισθούν οι προς τα εμπρός διασυνδέσεις. Μολονότι όμως οι προς τα εμπρός διασυνδέσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν σαν ανεξάρτητος επαγωγικός μηχανισμός, θεωρούνται σαν ο ισχυρότερος και

σημαντικότερος επαγωγικός μηχανισμός για την ενίσχυση των προς τα πίσω διασυνδέσεων.

Όπως είναι γνωστό, υπάρχουν βιομηχανίες, που προμηθεύουν βιομηχανίες με ενδιαμέσα προϊόντα και ταυτόχρονα εξυπηρετούν την τελική ζήτηση. Έτσι είναι δυνατόν να δημιουργηθεί η βιομηχανία A, γιατί η τελική ζήτηση για τα προϊόντα της είναι πολύ μεγάλη και η βιομηχανία B ακολουθεί, γιατί σκοπεύει να χρησιμοποιήσει τα προϊόντα της A σαν εισροές. Μια τέτοια πορεία έχει μια ιδιαίτερη εσωτερική δύναμη, γιατί προκαλεί την επέκταση της βιομηχανίας A, που στην αρχή δημιουργήθηκε σαν αντανάκλαση της τελικής ζήτησης για τα προϊόντα της και που τώρα θα πρέπει να εφοδιάσει νέες βιομηχανίες-αγοραστές. Με άλλα λόγια, ενώ η ύπαρξη της βιομηχανίας A συνέβαλλε στη δημιουργία της βιομηχανίας B, η βιομηχανία B με τη σειρά της προκαλεί πάλι τη δημιουργία νέων δυναμικότητων. Αυτό το προς τα εμπρός και πίσω παιχνίδι είναι κατά τον Hirschman μεγάλης σημασίας για την αναπτυξιακή διαδικασία των υπό ανάπτυξη χωρών, γιατί από αυτό προκύπτουν επενδυτικές σειρές, που συνεπάγονται ευκολία στη λήψη επενδυτικών αποφάσεων.

Κατά τον Hirschman η εκβιομηχάνιση μιας χώρας μπορεί ν' αρχίσει μόνο μέσω βιομηχανιών καταναλωτικών αγαθών, που εφοδιάζουν την τελική ζήτηση και δέχεται ότι δεν υπάρχει αγορά για ενδιάμεσα προϊόντα. Θεωρεί ως εκ τούτου σαν σημαντική την ίδρυση δύο ειδών βιομηχανιών:

(1) Βιομηχανίες, που μετασχηματίζουν τις εγχώριες και εισαγόμενες πρώτες ύλες σε αγαθά που χρειάζονται οι καταναλωτές και

(2) Βιομηχανίες, που επεξεργάζονται εισαγόμενα ημιέτοιμα προϊόντα σε αγαθά, που χρειάζονται οι καταναλωτές.

Ο Hirschman όμως μελέτησε την αναπτυξιακή διαδικασία και κάτω από τα χωροταξικά φαινόμενα. Διακρίνει δύο ειδών χωροταξικά αποτελέσματα:

- Τα αποτελέσματα πόλωσης και
- Τα αποτελέσματα εξαναγκασμού

Η εξέλιξη των αναπτυγμένων περιοχών έχει ευνοϊκές και δυσμενείς οικονομικές επιδράσεις στην εξέλιξη των υπό ανάπτυξη περιοχών. Οι ευνοϊκές επιδράσεις οφείλονται στον «εξαναγκασμό» της προόδου των αναπτυγμένων στις υποανάπτυκτες περιοχές. Οι δυσμενείς επιδράσεις είναι τα αποτελέσματα πόλωσης. Ένα πολύ σοβαρό και συχνά παρατηρούμενο αποτέλεσμα πόλωσης έγκειται στον ιδιάζοντα χαρακτήρα της εσωτερικής μετανάστευσης, που προκαλείται από την οικονομική πρόοδο των αναπτυγμένων περιοχών. Αντί η πρόοδος των αναπτυγμένων περιοχών να οδηγήσει στην απορρόφηση της καλυμμένης ανεργίας, απορροφά θα λέγαμε τους καλύτερους τεχνικούς και το ειδικευμένο δυναμικό των υποανάπτυκτων περιοχών, καθώς και τις νέες επιχειρηματικές μονάδες. Αυτού του είδους η μετανάστευση είναι ανεπιθύμητη, όχι μόνο για τις υποανάπτυκτες περιοχές, αλλά και για ολόκληρη τη χώρα, γιατί η ζημιά που προκαλείται από τη μετανάστευση στις υποανάπτυκτες περιοχές είναι πολύ μεγαλύτερη από το κέρδος, που έχουν οι αναπτυγμένες περιοχές. Ακόμη, θα πρέπει να τονιστεί ότι δεν μεταναστεύει μόνο το εργατικό δυναμικό από τις υποανάπτυκτες στις αναπτυγμένες περιοχές, αλλά και το λιγιστό κεφάλαιο.

Μολαταύτα υποστηρίζει ο Hirschman, ότι είναι δυνατόν να υπερισχύσουν τα αποτελέσματα εξαναγκασμού εκείνων της πόλωσης, εάν βασιζόντουσαν οι ανεπτυγμένες περιοχές για την επέκτασή τους στα προϊόντα των οικονομικά στάσιμων περιοχών και καταλήγει ότι μια χώρα θα πρέπει να ακολουθήσει όχι την

πολιτική της διασποράς των επενδύσεων στον χώρο, αλλά εκείνη της χωρικά συγκεντρωμένης ανισόροπης ανάπτυξης και εφόσον οι δυνάμεις της αγοράς θα οδηγήσουν στην ενίσχυση των αποτελεσμάτων πόλωσης, θα πρέπει να παρεμβληθεί η Πολιτεία και με κατάλληλους χειρισμούς να διορθώσει την πορεία αυτή.

Τ. Ε. Ι. ΒΑΪΦΑΣ
ΜΙΣΘΙΟΤΗΚΗ

4.5. Διαζευκτικές στρατηγικές της περιφερειακής πολιτικής

i) Η στρατηγική της ισόρροπης ανάπτυξης

Η πραγματοποίηση της στρατηγικής αυτής σε εθνικό επίπεδο εμποδίζεται από την ανεπάρκεια των μέσων (ευρείας κλίμακας επενδυτικά έργα σε κάθε περιοχή) και μολονότι από κοινωνικής πλευράς θεωρείται σαν δικαιολογημένη από οικονομική σκοπιά θα πρέπει να απορριφθεί.

ii) Η στρατηγική της μη ισόρροπης ανάπτυξης και οι δυνατότητες εφαρμογής της στον Ελλαδικό χώρο

Η στρατηγική αυτή υποδείχνει την πραγματοποίηση επενδύσεων σε νευραλγικούς μόνο τομείς της οικονομίας. Οι επενδύσεις σε έργα υποδομής δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες και οι παραγωγικές επενδύσεις Αμέσων Παραγωγικών Δραστηριοτήτων προκαλούν τους φορείς για περαιτέρω επενδύσεις.

Κατά συνέπεια, η συγκέντρωση των περιορισμένων διαθέσιμων μέσων σε λίγες περιοχές φαίνεται δικαιολογημένη για τους εξής λόγους:

– Οι υποανάπτυκτες περιοχές είναι φτωχές και με την *circulus vitiosus* πολλαπλασιάζεται η φτώχεια τους. Η κατάσταση αυτή μπορεί να μεταβληθεί μόνο με μια «μεγάλη ώθηση» για την οποία είναι απαραίτητες οι συγκεντρωμένες ενέργειες.

Ένας άλλος λόγος της φτώχειας αυτής είναι τεχνολογικές συνθήκες. Για να συνδεθεί οικονομικά μια περιοχή με τις άλλες χρειάζονται επαρκείς επενδύσεις σε έργα υποδομής. Ένα έργο όμως που γίνεται σε μεγάλο χρονικό διάστημα, μειώνει την αποδοτικότητά του (των επενδύσεων).

Σε ορισμένες περιπτώσεις τα επενδυτικά έργα δεν είναι τελείως αδιαίρετα, πράγμα που καθιστά τα μεγάλα έργα, για λόγους μείωσης του κόστους, οικονομικότερα τόσο σε έργα υποδομής, όσο και «υπερδομής». Τέλος, η παραδοσιακή συμπεριφορά του πληθυσμού αποτελεί εμπόδιο για την οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής ή χώρας. Αυτό όμως κάνει αναγκαία την ισχυρή ώθηση, που θα μπορούσε να επενεργήσει στην περιοχή, με τη δημιουργία κάποιου αναπτυξιακού πόλου. Από τη δημιουργία αναπτυξιακών πόλων προκύπτουν οικονομικά πλεονεκτήματα. Αυτά τα πλεονεκτήματα είναι ένας εκ των κύριων λόγων του γεγονότος ότι η οικονομική ανάπτυξη στο χώρο δεν επιτελείται ομοιόμορφα κάτω από συνθήκες «laissez-faire», αλλά με την μορφή περιφερειακών αναπτυξιακών κέντρων (αναπτυξιακών πόλων) ή αναπτυξιακών αξόνων, και συνεπώς στα-πλαίσια μιας αναπτυξιακής-περιφερειακής πολιτικής είναι σκοπιμότερο να δημιουργούνται κέντρα βάρους (πόλοι), αντί να διασκορπίζονται τα διαθέσιμα μέσα κάτω από γενικούς και ομοιόμορφους κανόνες.

Όπως ειπώθηκε πιο πάνω, υπάρχει ένα άριστο μέγεθος συγκέντρωσης, που όμως δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ακρίβεια χωρίς να ληφθούν υπόψη οι δύο βασικοί του συντελεστές: ο χρόνος και η τεχνολογική εξέλιξη. Στο βαθμό που το άριστο μέγεθος συγκέντρωσης παραμένει απροσδιόριστο, το ερώτημα «αν είναι σκοπιμότερη (για την ανάπτυξη μιας χώρας) η περαιτέρω ενίσχυση ήδη

αναπτυγμένων περιοχών ή η δημιουργία νέων αναπτυξιακών πόλων» παραμένει αναπάντητο.

Παρ' όλα αυτά, αν υποθέσουμε ότι τα νέα αυτά δυναμικά αναπτυξιακά κέντρα δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες και παράλληλα – με την παροχή βασικών δημόσιων υπηρεσιών σε επαρκή ποιότητα-ποσότητα – εξυπηρετούν λειτουργικά την περιφέρεια, τότε, οι νέες αυτές συγκεντρώσεις οικονομικών δραστηριοτήτων ενδέχεται να συγκρατήσουν την εσωτερική μετανάστευση προς τις ήδη υπερβολικές συγκεντρώσεις στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη.

Τα αναπτυξιακά αυτά κέντρα, εξαιτίας του διαφορετικού αναπτυξιακού τους δυναμικού, δεν οδηγούν σε γενική ομοιομορφία των οικονομικών χώρων.

Κάτω από το πρίσμα, οι νέοι πόλοι συγκέντρωσης θα συμβάλλουν στην πραγματοποίηση της περιφερειακής εκείνης πολιτικής που έχει σαν στρατηγικό στόχο, την ανάπτυξη του συνόλου της οικονομίας της χώρας. Κι αυτό, γιατί οι δαπάνες για τις κρατικές βασικές παροχές σε μικρό αριθμό αναπτυξιακών κέντρων βρίσκονται κάτω από την τιμή, την οποία θα έπρεπε να καταβάλει κανείς, εάν ήθελε συγχρόνως να εφοδιάσει με τις παροχές αυτές ολόκληρο το χώρο και είναι κάτω από το κόστος των κέντρων συγκέντρωσης εκείνων που θα είχαν ξεπεράσει το άριστο μέγεθός τους. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες ένα σύστημα περιορισμένων κέντρων συγκέντρωσης εκείνων που θα είχαν ξεπεράσει το άριστο μέγεθός τους. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες ένα σύστημα περιορισμένων κέντρων συγκέντρωσης αποτελεί την άριστη χωροταξική διάρθρωση, γιατί μόνο με αναπτυξιακά κέντρα που βρίσκονται σε αρκετή απόσταση μεταξύ τους και που καλύπτουν όλα τα διαμερίσματα μιας χώρας και αντανakλούν αναπτυξιακή ακτινοβολία στις γύρω τους περιοχές μπορεί να μεγιστοποιηθεί ο ρυθμός αύξησης του κοινωνικού προϊόντος. Μια περιφερειακή πολιτική, που επιδιώκει μια μακροχρόνια και όσο το δυνατό υψηλόρρυθμη ανάπτυξη θα πρέπει να εναποθέσει τις ελπίδες της μάλλον σε επενδύσεις σε υποανάπτυκτες περιοχές απ' ότι στην προώθησή τους σε ήδη αναπτυγμένες περιοχές. Οι περισσότεροι οικονομολόγοι υποστηρίζουν την ανάπτυξη νέων κέντρων σε ακόμη υπό ανάπτυξη περιοχές. Μόνο έτσι πιστεύουν ότι μπορεί να εξασφαλιστεί η χρησιμοποίηση του συνολικού δυναμικού μιας οικονομίας και να επιτευχθεί η κατά το δυνατό μεγαλύτερη ανάπτυξη.

Και οι δύο στρατηγικές αποβλέπουν στην εφαρμογή ενός ορισμένου σχεδιασμού (προγραμματισμού) της οικονομίας. Η στρατηγική της ισόρροπης ανάπτυξης για υποανάπτυξη χώρες που βρίσκονται σε κάποιο προχωρημένο στάδιο ανάπτυξης όπως π.χ. η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα.

Μέσα στο θεωρητικό αυτό πλαίσιο που εξετάστηκε πιο πάνω, προτείνεται για τη χώρα μας, η εφαρμογή μιας αναπτυξιακής στρατηγικής που θα ακολουθεί τις εξής κατευθυντήριες γραμμές:

α. Η περιφερειακή πολιτική της χώρας πρέπει να φροντίσει για τον σχηματισμό κέντρων βάρους με τη συγκέντρωση των διαθέσιμων μέσων σ' αυτά, ώστε να δημιουργηθούν οι σε ορισμένες περιοχές απαραίτητοι αναπτυξιακοί πόλοι. Πρέπει να επιλεγούν για τον σκοπό αυτό ορισμένες τοποθετήσεις μέσα στις υπό ανάπτυξη περιοχές, που λόγω της οικονομικής και γεωγραφικής τους θέσης είναι κατάλληλες για την ανάπτυξη αυτών των κέντρων βάρους. Έτσι, θα συνδεθεί και το ανεκμετάλλευτο αναπτυξιακό δυναμικό των περιοχών αυτών με την ανάπτυξη του συνόλου της οικονομίας.

β. Με την επιλογή των προς ανάπτυξη τοποθεσιών έρχεται η σειρά της επιλογής των για την ανάπτυξή τους κατάλληλων επενδυτικών έργων.

Για την επιλογή των έργων αυτών θα πρέπει να ληφθούν υπόψη:

1. τα οικονομικά χαρακτηριστικά των περιοχών, στις οποίες πρόκειται να γίνουν τα έργα,
2. το περιφερειακό αναπτυξιακό δυναμικό των περιοχών και
3. οι περιφερειακές αναπτυξιακές δυνατότητες των παραπάνω περιοχών.

Θα πρέπει δηλαδή να επιλεγούν εκείνα τα επενδυτικά έργα που πλεονεκτούν τόσο από άποψη κόστους, όσο και αποτελεσμάτων ανάπτυξης.

Τα αποτελέσματα αυτά επιτυγχάνονται με τη δημιουργία ανισοτήτων σε στρατηγικά σημεία. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να ληφθούν κατάλληλα μέτρα περιφερειακής πολιτικής σε ορισμένες επιλεγμένες ζώνες (π.χ. έργα υποδομής κατά τη δημιουργία βιομηχανικών περιοχών). Με τον τρόπο αυτό προκαλούνται τα θετικά, ψυχολογικά αποτελέσματα της πώλωσης.

Μετά την αρχική δημιουργία της ανισοροπίας θα πρέπει να ευνοηθεί η δημιουργία μιας ορισμένης περιφερειακής ισοροπίας για λόγους πολιτικής απασχόλησης και σταθερότητας. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με την βελτίωση των έργων υποδομής και του τριτογενή τομέα. Τέλος η τεχνολογική πώλωση μπορεί να εδραιωθεί, εφόσον οι μεγάλες επιχειρήσεις περιλαμβάνουν στα επενδυτικά τους σχέδια μικρότερες επιχειρήσεις, που προσφέρουν σ' αυτές οικονομικά πλεονεκτήματα.

Η δημιουργία τομεακών και περιφερειακών κέντρων βάρους απαιτεί τελικά τον συντονισμό όλων των μέτρων στα πλαίσια κάποιου περιφερειακού σχεδιασμού. Με την ορθή κατανομή μιας χώρας σε προγραμματικές περιοχές θα χρειαστεί φυσιολογικά να δημιουργηθούν οι φορείς σχεδιασμού, που θα λάβουν μέρος στον περιφερειακό σχεδιασμό και σαν τέτοιοι προτείνονται οι ΥΠΑ σε συνεργασία με τους ΟΤΑ.

4.6. Η θεωρία του αναπτυξιακού πόλου

Προϊόν των τελευταίων δεκαετιών, η θεωρία των αναπτυξιακών πόλων υποστηρίζει δύο βασικές θέσεις: α) ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν επιτυγχάνεται παντού στον ίδιο βαθμό και β) ότι η ανάπτυξη επιτυγχάνεται γρηγορότερα μέσω των χωροταξικά συγκεντρωμένων επενδύσεων απ' ότι στην περίπτωση της ενδεχόμενης διασποράς τους.

Η θεωρία των αναπτυξιακών πόλων είναι συνδεδεμένη με το όνομα του F. Perroux. Ο Perroux ισχυρίζεται ότι σε όλες τις χώρες υπάρχουν διαπεριφερειακές διαφορές και ότι στους συντελεστές που καθορίζουν την οικονομική ανάπτυξη ανήκει και ο χώρος. Οι μεμονωμένοι δηλαδή τομείς της οικονομίας μιας χώρας αναπτύσσονται με διαφορετικούς ρυθμούς. Τούτο έχει σαν αποτέλεσμα να αναπτύσσεται στις μεμονωμένες περιοχές μια διαφορετική διάρθρωση της οικονομίας, που οδηγεί πάλι σε διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης των περιοχών.

Οι διαρθρωτικές αυτές μεταβολές επιτυγχάνονται κατά τον F. Perroux μέσα από την εμφάνιση ή εξαφάνιση βιομηχανιών, καθώς και μέσα από την μεταβαλλόμενη συμμετοχή των διαφόρων βιομηχανιών στη συνολική βιομηχανική παραγωγή μιας περιοχής.

Υπάρχουν δηλ. βιομηχανίες που έχουν υψηλούς ρυθμούς παραγωγής και άλλες που παρουσιάζουν μειωμένους ή σταθερούς ρυθμούς ανάπτυξης της παραγωγής τους. Το μέγεθος της οικονομικής ανάπτυξης όμως καθορίζεται από τις βιομηχανίες που παρουσιάζουν αυξητικές τάσεις του ρυθμού ανάπτυξής τους.

Στις διαρθρωτικές μεταβολές ανήκουν οι μεταβολές που προκύπτουν από την εμφάνιση νέων βιομηχανιών ή την ανάπτυξη των ήδη υπαρχουσών, πράγμα που προκαλεί διαρθρωτικές μεταβολές σε άλλες βιομηχανίες ή βιομηχανικούς κλάδους. Από αυτούς προκαλούνται επιπρόσθετες αναπτυξιακές διαδικασίες. Έτσι η ανάπτυξη της οικονομίας δεν επιτελείται ομοιόμορφα με αμετάβλητη τη δομή της οικονομίας, αλλά παρουσιάζεται έντονη στους πόλους ή σημεία ανάπτυξης. Σαν αναπτυξιακό πόλο ο Perroux θεωρεί μια κινητήρια μονάδα σε έναν ορισμένο περιβάλλοντα αυτήν χώρο. Η μονάδα αυτή μπορεί να είναι μια απλή ή σύνθετη μονάδα, μια επιχείρηση, μια βιομηχανία ή ακόμη βιομηχανικό συγκρότημα. Τη βάση του αναπτυξιακού πόλου αποτελεί η (κινητήρια) επιχείρηση-πιλότος («*firme motrice*»).

Μια βιομηχανία πιλότος (προωθητική βιομηχανία μπορεί να επηρεάσει σημαντικά το ρυθμό ανάπτυξης της περιοχής μέσω του ρυθμού αύξησης του όγκου παραγωγής της. Στα πλαίσια αυτά, θα πρέπει να υποθέσουμε ότι η μονάδα αυτή – και κατ' επέκταση η περιοχή, σαν πόλος ανάπτυξης – εμφανίζει ρυθμό αύξησης της παραγωγής υψηλότερο από το μέσο ρυθμό αύξησης του κοινωνικού προϊόντος. Εκεί ο ρυθμός αύξησης του κοινωνικού προϊόντος επιτυγχάνεται και σαν αποτέλεσμα του γεγονότος, ότι η βιομηχανία-πιλότος ασκεί αυξητικές επιρροές στις άλλες βιομηχανικές μονάδες της περιοχής. Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε τη σχετική ομοιότητα που διαπιστώνεται ανάμεσα στις δύο θεωρίες:

- τη θεωρία των πόλων ανάπτυξης και
- τη θεωρία της συγκέντρωσης

Κι αυτό, γιατί, μέσω της πρώτης εμφανίζονται ορισμένες όψεις της επίδρασης της βιομηχανικής συγκέντρωσης.

Σύμφωνα με τη θεωρία των αναπτυξιακών πόλων, η ανάπτυξη μιας περιοχής πρέπει να αποδοθεί σ' εκείνες τις επιδράσεις που προέρχονται από κάποια «ειδική επιχείρηση» δηλαδή από μια επιχείρηση «με προωθητικές επενέργειες στην αναπτυξιακή διαδικασία» της περιοχής, ενώ κατά τη θεωρία της συγκέντρωσης, οι συντελεστές στους οποίους αποδίδεται η ανάπτυξη μιας περιοχής, είναι ο αυξανόμενος αριθμός των επιχειρήσεων, καθώς και η συγκέντρωση πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο. Κατά τον Perroux η ανάπτυξη οφείλεται:

- (α) στην πληθυσμιακή εξέλιξη,
- (β) στην τεχνολογική πρόοδο και
- (γ) στις θεσμικές μεταβολές

Εφόσον αυτοί οι συντελεστές εξασφαλίσουν την προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας η περιοχή καθίσταται αναπτυξιακός πόλος.

Η επιχείρηση-πιλότος είναι η γι' αυτό τον σκοπό αναγκαία κινητήρια δύναμη. Μια τέτοια επιχείρηση μπορεί να επενεργήσει σαν ελκτική δύναμη συγκέντρωσης πληθυσμού (εφόσον προκαλεί πληθυσμιακές μετακινήσεις προς μια περιοχή) να επιταχύνει την τεχνολογική πρόοδο και να προκαλέσει θεσμικές μεταβολές.

Η επιχείρηση-πιλότος (αναπτυξιακός πόλος) μπορεί, μακροχρόνια μέσω της πολλαπλασιαστικής διαδικασίας που θέτουν σ' εφαρμογή οι επενδύσεις που έγιναν στην περιοχή, να μεταβάλει την όλη οικονομική διάρθρωση της περιοχής αυτής.

4.7. Δημιουργία αναπτυξιακών πόλων

Η πολιτική κινήτρων που ακολουθήθηκε μέχρι σήμερα, δεν μπόρεσε να προκαλέσει τις απαραίτητες εκείνες επενδυτικές πρωτοβουλίες που θα συνέβαλαν σωρευτικά στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας.

Συγκεκριμένα, η πολιτική της ομοιόμορφης διασποράς των επενδύσεων που εφαρμόστηκε, οδήγησε στην ανεπαρκή αύξηση της περιφερειακής παραγωγής και του περιφερειακού κοινωνικού προϊόντος, αδυνατώντας να καταπολεμήσει τον υφιστάμενο περιφερειακοοικονομικό δυσισμό.

Αντίθετα, η εφαρμογή της είχε σαν συνέπεια την περαιτέρω συγκέντρωση της βιομηχανικής και οικονομικής ευρύτερα δραστηριότητας στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη.

Μεγάλη διαφοροποίηση παρατηρείται ανάμεσα στο κέντρο και την περιφέρεια σε δείκτες, όπως η πληθυσμιακή πυκνότητα, τα έργα υποδομής, ο σχηματισμός κεφαλαίου, οι πλουτοπαραγωγικές πηγές, για να περιοριστούμε μόνο σε ορισμένους απ' αυτούς.

Οι διαφορετικοί βαθμοί, τους οποίους συναντά κανείς σε καθέναν από τους πιο πάνω δείκτες, στις επιμέρους περιοχές της χώρας, υπαγορεύουν την εφαρμογή μιας πολιτικής ανάπτυξης όχι γενικής. Από την άποψη αυτή, η θεωρία της δημιουργίας αναπτυξιακών πόλων, που προτείνει ο Ρεπουχ θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την εφαρμογή μιας περιφερειακής οικονομικής πολιτικής στη χώρα.

Η θεωρία συγκεντρώνεται στην έννοια του «αναπτυξιακού πόλου», που για την Ελλάδα έχει από μόνη της μια ιδιαίτερη σημασία αφού, λόγω των διαθέσιμων σ' αυτόν έργων υποδομής και των μεταξύ των επιχειρήσεων σχέσεων συμπληρωματικότητας, εντατικοποιούνται στο μέγιστο δυνατό βαθμό οι επιμέρους οικονομικές δραστηριότητες. Οι σχέσεις συμπληρωματικότητας των επιχειρήσεων μεταξύ τους έχουν μεγάλη σημασία ειδικότερα για τη βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας.

Για τον επιχειρηματία-βιομήχανο, η ύπαρξη, κοντά στον τόπο εγκατάστασης της μονάδας του, συμπληρωματικών της δικής του παραγωγής επιχειρήσεων έχει μια κρίσιμη αποφασιστική θα λέγαμε σημασία.

Έτσι, επιχειρήσεις που παράγουν έτοιμα προϊόντα, εγκαθίστανται σε βιομηχανικά κέντρα, όπου υπάρχουν και οι υπάρχον και οι μεγαλύτερες πιθανότητες να πραγματοποιήσουν με επιτυχία την παραγωγή τους.

Από την άλλη πάλι, οι συμπληρωματικές επιχειρήσεις επιλέγουν σαν τόπο εγκατάστασης αυτόν, όπου είναι βέβαιο, ότι η παραγωγή τους θα απορροφηθεί.

Από την πλευρά της η Πολιτεία θα πρέπει να συμβάλλει θετικά και αποφασιστικά στη δημιουργία των προϋποθέσεων εκείνων που καθιστά ελκτικό τον συγκεκριμένο τόπο εγκατάστασης στη συγκεκριμένη κατηγορία βιομηχανικών επιχειρήσεων.

Τέτοιες ευνοϊκές προϋποθέσεις μπορούν να δημιουργηθούν με την προώθηση δυνητικών βιομηχανικών αναπτυξιακών πόλων στους οποίους διατίθεται όλο το αναγκαίο τεχνοοικονομικό πλέγμα για τη δημιουργία ενός αυτόνομου βιομηχανικού κέντρου. Η ανάπτυξη των υποανάπτυκτων περιοχών της Ελλάδας πρέπει γι' αυτό να αρχίσει με την προώθηση ορισμένων κατάλληλων τόπων (αναπτυξιακών πόλων). Οι μελλοντικοί τόποι εγκατάστασης πρέπει να έχουν καλές συγκοινωνιακές συνδέσεις τόσο με Αθήνα-Θεσσαλονίκη, όσο και με τις άλλες περιοχές της χώρας. Από αυτόν και μόνο το λόγο θα πρέπει να επιλέγονται οι τόποι εγκατάστασης κοντά στα

μελλοντικά κέντρα συγκέντρωσης λόγω της επιδιωκόμενης αποκέντρωσης για την εγκατάσταση ή μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων από τα κέντρα συγκέντρωσης. Μ' αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει να καταπολεμηθεί από τη μια η υπερβολική συγκέντρωση στα υπάρχοντα κέντρα, και από την άλλη να καταστεί δυνατή η δημιουργία των αναπτυξιακών αξόνων και τέλος να επιτευχθεί η αξιοποίηση του γεωργικού χώρου.

Όλα αυτά θα μπορούν να επιδράσουν στην ισορροπία της οικονομικής δύναμης των διαφόρων περιοχών της χώρας. Σημαντικότερη προς τούτο προϋπόθεση αποτελεί η καλή συγκοινωνιακή υποδομή για τη σύντομη και ασφαλή μεταφορά πρώτων υλών, προϊόντων και εργατικού δυναμικού.

Οι περιοχές στις οποίες θα ανήκουν αυτοί οι τόποι εγκατάστασης θα πρέπει να διαθέτουν τις πρώτες ύλες για τις μεταποιητικές βιομηχανίες, καθώς και καλό εξοπλισμό σε έργα υποδομής, μεταξύ των άλλων και στο βασικό τομέα της εκπαίδευσης. Τα σημαντικότερα προβλήματα προκύπτουν κυρίως στις γεωργικές περιοχές από την ανεπαρκή εκμετάλλευση της υποδομής και την έλλειψη οικονομιών εγκατάστασης και συγκέντρωσης. Μόνο με την εξάλειψη των αδιεξόδων αυτών θα μπορέσουν έστω και οι περιορισμένες οικονομικές και χρηματοδοτικές δυνάμεις των τόπων αυτών εγκατάστασης να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά. Τα μέτρα αναπτυξιακής πολιτικής θα πρέπει να συγκεντρωθούν σ' αυτούς ακριβώς τους τόπους, που αναμένεται να αποτελέσουν τους πόλους ανάπτυξης της ευρύτερης περιφέρειας από την άποψη ότι οι προωθητικές δυνάμεις που θα προκληθούν από την ανάπτυξή τους θα δώσουν αντανεκλαστικά πολλαπλασιαστικά αναπτυξιακά αποτελέσματα.

Οι τόποι-πόλοι ανάπτυξης ενωμένοι μεταξύ τους θα σχηματίσουν κατά τον τρόπο αυτό αναπτυξιακούς άξονες προωθητικούς του συνόλου της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

Από τα πιο πάνω συνάγεται η σκοπιμότητα προώθησης μιας πολιτικής κινήτρων, που διαφοροποιείται στους πόλους ανάπτυξης σε σχέση με τις άλλες περιοχές της χώρας. Κατά συνέπεια η πολιτική αυτή θα πρέπει να προσαρμόζεται χρονικά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής παίρνοντας πάντα υπόψη τις διαφορετικές αναπτυξιακές δυνατότητες της κάθε μιας απ' αυτές.

Για να μπορέσει να εφαρμοσθεί αυτή η στρατηγική θα πρέπει να καθοριστούν κατ' αρχήν οι μελλοντικοί βιομηχανικοί τόποι εγκατάστασης. Οι τόποι αυτοί θα πρέπει ν' αναπτύξουν μακροχρόνια την αναγκαία δύναμη για να:

α) ελαχιστοποιήσουν τις διαφορές όσον αφορά την παραγωγικότητα και το εισόδημα μεταξύ Αθήνας, Θεσσαλονίκης και των λοιπών περιοχών,

β) αξιοποιήσουν τις πηγές πρώτων υλών όλων των περιοχών,

γ) σταματήσουν τόσο την εσωτερική μετανάστευση προς Αθήνα, Θεσσαλονίκη, όσο και την εξωτερική και

δ) ενσωματώσουν όλες τις περιοχές στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Σαν μελλοντικοί βιομηχανικοί τόποι εγκατάστασης (αναπτυξιακοί πόλοι) θεωρούνται σήμερα εκτός από την Πάτρα και την Λάρισα οι πόλεις Χαλκίδα, Ηράκλειο, Ιωάννινα, Καβάλα, Κομοτινή, Κόρινθος, Καστοριά, Βέροια, Βόλος, Λαμία κ.α., καθώς και οι γύρω τους περιοχές. Αργότερα θα μπορούν να αποτελέσουν επίσης πόλους ανάπτυξης (δευτερεύοντες πόλους ανάπτυξης) εφόσον δημιουργηθούν οι απαραίτητες προς τούτο προϋποθέσεις, και οι πόλεις Αγρίνιο, Αλεξανδρούπολη, Χανιά, Κοζάνη, Πρέβεζα, Σέρρες, κ.α., που σήμερα βρίσκονται στο στάδιο εκκίνησης. Για την

ανάπτυξη των βιομηχανικών τόπων εγκατάστασης πρέπει κατά συνέπεια οι αρμόδιοι φορείς αποφάσεων, όπως το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, να εκπονήσει προγράμματα, που να εμπεριέχουν αποτελεσματικά μέτρα για τη βελτίωση της υποδομής, καθώς και αποτελεσματικά μέσα για την κατεύθυνση των ιδιωτικών και κρατικών επενδύσεων στους συγκεκριμένους τόπους εγκατάστασης.

Η σύνταξη περιφερειακών προγραμμάτων δράσης, π.χ. θα συνέβαλε στην συντονισμένη περιφερειακή οικονομική πολιτική, στόχος της οποίας θα ήταν η δημιουργία μιας άριστης περιφερειακής οικονομικής διάρθρωσης για την κινητοποίηση των αχρησιμοποίητων ή κακώς χρησιμοποιούμενων παραγωγικών συντελεστών με τελικό στόχο τη γενική, οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Συνοπτικά μπορεί κανείς να πει, ότι όσο αφορά τις αυξανόμενες διαπεριφερειακές ανισότητες της χώρας μας και του χαμηλού αναπτυξιακού επιπέδου των περισσότερων, αλλά κυρίως των παραμεθόριων περιοχών, η ανάπτυξη της χωροταξικής οικονομικής διάρθρωσης της χώρας πρέπει να έχει τους εξής στόχους:

1. Το σταμάτημα της ροπής της αύξησης των ανισοτήτων, μεταξύ αφενός Αθήνας-Θεσσαλονίκης και της λοιπής Ελλάδας, αφετέρου και τη δημιουργία εκείνων των ευνοϊκών προϋποθέσεων, που θα συμβάλλουν σ' αυτό.
2. Την εξασφάλιση ενός ελάχιστου βιωτικού επιπέδου σε όλες τις περιοχές της χώρας μέσα σε ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα και

Την ελάφρυνση των βιομηχανικών κέντρων Αθήνας-Θεσσαλονίκης από την συγκέντρωση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων σ' αυτά.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών πιστεύουμε ότι θα συμβάλλει η ακόλουθη πολιτική δηλ.:

- α) Η δημιουργία χωροταξικών κέντρων βάρους.
- β) Η μείωση των περιφερειακών προβλημάτων απασχόλησης.
- γ) Η αναδιάρθρωση γενικότερα, αλλά και η βελτίωση των κοινωνικών παροχών στην περιφέρεια.
- δ) Η δημιουργία δευτερευόντων βιομηχανικών ή αγροτοβιομηχανικών κέντρων.
- ε) Η ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών.

Πιο αναλυτικά:

α) Η χωροταξική κατανομή του αναπτυξιακού δυναμικού της χώρας πρέπει να γίνει σε έναν περιορισμένο αριθμό περιφερειακών χώρων συγκέντρωσης, οι οποίοι θα μπορέσουν να προκαλέσουν την αναγκαία αναπτυξιακή ώθηση στον συνολικό χώρο. Η δημιουργία περιφερειακών αναπτυξιακών πόλων όπως το Ηράκλειο, τα Ιωάννινα, ο Βόλος κλπ. απαιτεί αποδοτικές οικιστικές διαρθρώσεις, τον εφοδιασμό τους με σύγχρονα έργα υποδομής και τη δημιουργία ευνοϊκών δυνατοτήτων σε θέσεις απασχόλησης και εισοδήματα.

β) Όσον αφορά τα προβλήματα απασχόλησης και μετανάστευσης στις κατά πολύ διαφορετικό ρυθμό αναπτυσσόμενες περιοχές της χώρας έχει προτεραιότητα η πολιτική εκείνη, που θα εξασφαλίζει τις θέσεις απασχόλησης και θα δημιουργεί μια όσο το δυνατόν σταθερότερη προσφορά θέσεων απασχόλησης. Προτεραιότητα ως εκ τούτου θα πρέπει να δοθεί στον εκσυγχρονισμό και τον εξαγωγικό προσανατολισμό των παραδοσιακών βιομηχανιών. Θα πρέπει οπωσδήποτε να αποφευχθεί η μαζική συγκέντρωση σ' αυτές τις περιοχές βιομηχανιών, που ανήκουν σε κλάδους που συρρικνούνται.

Η δημιουργία ενός μεγάλου αριθμού προσθέτων και ποιοτικά αξιόλογων θέσεων απασχόλησης θα είναι δυνατή μόνο στα περιφερειακά κέντρα συγκέντρωσης

πληθυσμού και μόνο με την πρωταρχική προώθηση μικρομεσαίων επιχειρήσεων με ειδικευμένο και εξαγωγικό δυναμικό μέσω επενδυτικών βοηθειών, εγκαταστάσεων σε έργα υποδομής και δημιουργία οικιστικών χώρων. Η προώθηση μεγάλων επενδυτικών έργων εντάσεως κεφαλαίου θα πρέπει να περιοριστεί σε σοβαρές μεμονωμένες περιπτώσεις μετά από λεπτομερή αξιολόγηση. Επιπρόσθετα αποτελέσματα στην απασχόληση θα προκύψουν από τα περιφερειακά προγράμματα βοήθειας για τις οικοδομικές δραστηριότητες, του τουρισμού και της αναμόρφωσης της επαγγελματικής μόρφωσης.

γ) Ομοιόμορφες συνθήκες βιοτικού επιπέδου στις υπό ανάπτυξη περιοχές της Ελλάδας μπορούν να επιτευχθούν μόνο μακροχρόνια. Καταρχήν είναι αναγκαία η επίτευξη και η εξασφάλιση ενός ελάχιστου βιοτικού επιπέδου, που θα επιδράσει ανασταλτικά στην μετανάστευση. Υποτιθεμένου ότι θα συντονιστούν τα μέτρα για ποιοτικά και ποσοτικά ικανοποιητική προσφορά σε κατοικίες, σχολεία, νοσοκομεία, αθλοπαιδίες και χώρους ελεύθερου χρόνου, τράπεζες, εμπορικά κέντρα κλπ. θα πρέπει να αναμένεται ότι θα αυξηθεί η ελκυστικότητα πολλών αγροτικών περιοχών και θα μπορέσει να αναχαιτισθεί η μετανάστευση.

δ) Τα προβλήματα της συγκέντρωσης πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων στα μεγάλα βιομηχανικά κέντρα (επιβάρυνση των εγκαταστάσεων υποδομής και του περιβάλλοντος στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη) μπορούν να αντιμετωπισθούν κατά τον καλύτερο τρόπο με την ενίσχυση των ήδη υπαρχόντων βιομηχανικών παρακέντρων, καθώς και με την προώθηση των δευτερευόντων βιομηχανικών και αγροτοβιομηχανικών πυρήνων στις σχετικά υποανάπτυκτες περιοχές.

ε) Εκείνο όμως που πρέπει ιδιαίτερα να προσεχθεί και ριζικά να αντιμετωπισθεί και να υποστηριχθεί είναι η ανάπτυξη των παραμεθωρίων περιοχών. Οι περιοχές αυτές βρίσκονται σε μειονεκτική γεωγραφική θέση, δεν διαθέτουν κέντρα συγκέντρωσης, εγκαταστάσεις υποδομής δεν υπάρχουν και όπου υπάρχουν είναι υποανάπτυκτες ή δεν χρησιμοποιούνται αποδοτικά, το ποσοστό μετανάστευσης είναι πολύ μεγάλο και η διάρθρωση του εργατικού δυναμικού είναι μειονεκτική (γήρανση του πληθυσμού, χαμηλό ποιοτικό επίπεδο κλπ.)

Εκείνο συνεπώς που πρέπει πρωταρχικά να αντιμετωπισθεί, είναι η ανάπτυξη των έργων υποδομής σ' αυτές τις περιοχές.

4.8. Μια νέα διάσταση στην περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας

Οι μέχρι αυτό το σημείο διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα από την διερεύνηση της εξέλιξης της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας, ικανοποιούν σε σημαντικό βαθμό τις ανάγκες για συγκέντρωση υλικού που θα ανοίξει το δρόμο σε παραπέρα έρευνα και παράλληλα θα επιτρέψουν τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων και υποδείξεων σε μια σειρά από συγκεκριμένους τομείς της αναπτυξιακής πολιτικής.

Στη συστηματική της μελέτη έγινε προσπάθεια να προσεγγιστεί σε πρώτη φάση η στρατηγική της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, που επιτρέπει στην επόμενη φάση τη διατύπωση μιας γενικής αναπτυξιακής στρατηγικής πάνω στον ίδιο χώρο.

Εδώ, εξετάζονται οι συγκεκριμένοι νέοι όροι – πτυχές της όλης περιφερειακής αναπτυξιακής διαδικασίας και καταγράφονται οι σημαντικότεροι από αυτούς που είναι:

(α) Αποκέντρωση: Η συγκέντρωση της διοικητικής μηχανής σε Αθήνα, Θεσ/νίκη αναμφίβολα αποτελεί έναν από τους κύριους λόγους ύπαρξης του περιφερειακού προβλήματος της χώρας, με την έννοια της ανισόμερης ανάπτυξης της. Κατά συνέπεια, οι προτάσεις της μελέτης επικεντρώνονται ακριβώς στην αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών.

(β) Πολιτική χρηματοδοτικών κινήτρων: Εδώ διατυπώνονται προτάσεις αναφορικά με:

1. την επιδότηση των εργατικών δαπανών,
2. την επιδότηση μεταφορικών δαπανών,
3. την επιδότηση των πηγών ενέργειας και
4. τις επιχορηγήσεις για έργα υποδομής.

(γ) Χρηματοδοτική πολιτική

(δ) Φορολογική πολιτική

(ε) Επιδοτούμενο leasing

(α) Αποκέντρωση

Η συγκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας είναι η κύρια αιτία της οικονομικής συμφόρησης. Κατά συνέπεια η αποκέντρωσή τους κρίνεται επιβεβλημένη όχι μόνο για λόγους αποσυμφόρησης, αλλά και για λόγους δημιουργίας εξωτερικών οικονομιών στις προ ανάπτυξη περιοχές. Για την Ελλάδα, θα πρέπει να προσεχτούν ιδιαίτερα ανάλογες προσπάθειες της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας. Στη Μεγάλη Βρετανία συγκεκριμένα οι κρατικές υπηρεσίες έχουν διασπαρεί μακριά από το Λονδίνο και οι νέες θέσεις εργασίας στις κρατικές υπηρεσίες προσφέρονται στις προς επιχορήγηση περιοχές. Το ίδιο συμβαίνει και στην Ολλανδία, ειδικότερα στις περιοχές του Βόρειου και Νότιου Λίμπουργκ. Για την Ελλάδα ένας τρόπος για να έλξει ο κρατικός μηχανισμός τους δημόσιους υπαλλήλους, παλιούς και νέους (συμπεριλαμβανομένων και των Ν.Π.Δ.Δ.) σε τέτοιες περιοχές θα ήταν να λογίζεται στα 2/3, τόσο ο χρόνος υπηρεσίας τους, όσο και ο χρόνος για τη βαθμολογική τους εξέλιξη (το μέτρο αυτό δεν είναι ισχυρό σε περιόδους οικονομικής ύφεσης).

Ένας άλλος τρόπος αποκέντρωσης με έμμεση συμμετοχή του κρατικού μηχανισμού είναι η εγκατάσταση εταιριών του δημοσίου στις προς επιχορήγηση περιοχές. Σαν τέτοιες προσφέρονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι κρατικές εταιρίες χαρτοφυλακίου (State holding companies). Στην Ελλάδα η πρακτική αυτή είναι πολύ περιορισμένη δηλ. υπάρχει μόνο η ΔΗΛΟΣ της ΕΤΕΒΑ και οι δραστηριότητές της είναι περιορισμένες αν όχι ανύπαρκτες ελλείψει κεφαλαιαγοράς. Μια άλλη λύση φυσικά είναι εκείνη των κρατικών προμηθειών από επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε υπανάπτυκτες περιοχές. Φυσικά προϋπόθεση θα πρέπει να είναι, προκειμένου να μην ζημιούνται και το κράτος από τις προμήθειες αυτές, ότι η ποιότητα, η τιμή και η παράδοση των αγαθών, τουλάχιστον δεν θα υστερούν έναντι των αγαθών των άλλων περιοχών. Σε τέτοιες περιπτώσεις θα πρέπει να προτιμώνται τα αγαθά (εμπορεύματα, έργα κλπ.) των προς επιχορήγηση περιοχών. Ακόμη περισσότερο θα μπορούσαν να ενισχυθούν οι επιχειρήσεις των προς επιχορήγηση περιοχών και κατ' επέκταση οι περιοχές αυτό καθεαυτό, αν ένα ποσοστό των κρατικών προμηθειών π.χ. 30% απορροφιώτανε de facto από αυτές ακόμη και δεν ήταν μειοδότες. Ηγετικό ρόλο θα μπορούσαν να παίξουν εδώ οι Υ.Π.Α. σε συνεργασία με τους Ο.Τ.Α.

(β) Πολιτική χρηματοδοτικών κινήτρων

1. Επιδότηση των εργατικών δαπανών

Η εισαγωγή του κινήτρου αυτού έγινε για πρώτη φορά το 1977 στη Μεγ. Βρετανία για πολλούς λόγους και πιο συγκεκριμένα γιατί:

- δεν κάνει διάκριση μεταξύ υπαρχουσών και νεοεγκαθισταμένων επιχειρήσεων σε μια περιοχή,
- παρακινεί τις επιχειρήσεις έντασης εργασίας για εγκατάσταση στις συγκεκριμένες περιοχές,
- μειώνει το κόστος παραγωγής και
- εμπεριέχει μια μορφή μεταβιβαστικών πληρωμών από τις πλούσιες στις πτωχές περιοχές.

Εντούτοις το μέτρο αυτό δεν πρέπει να δίνεται αδιάκριτα για οποιοσδήποτε θέσεις απασχόλησης, αλλά τουλάχιστον για τη χώρα μας και πιο συγκεκριμένα για τις προς επιχορήγηση περιοχές, να αφορά κυρίως την επιδότηση του εργατικού κόστους για ειδικευμένες θέσεις δυσέυρετες στις σχετικές περιοχές. Μ' αυτόν τον τρόπο καθίστανται η επιχειρήσεις των υποανάπτυκτων περιοχών περισσότερο ανταγωνιστικές, τουλάχιστον σε εθνικό επίπεδο. Εξάλλου, η θέσπιση του κινήτρου αυτού μπορεί να οδηγήσει και τις ήδη υπάρχουσες επιχειρήσεις σε επενδύσεις επεκτάσεων με την εισαγωγή υψηλής τεχνολογίας που θα βοηθούσε την περιφερειακή ανάπτυξη σημαντικά. Για την Ελλάδα προτείνεται, όπως ισχύει το μέτρο αυτό τουλάχιστον για τις εξαγωγικές επιχειρήσεις μια και αφενός πρωταρχικός στόχος του προγράμματος 1983-87 είναι η αύξηση των εξαγωγών και αφετέρου ένα τέτοιο μέτρο θα είχε θετικά αποτελέσματα αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων αυτών διεθνώς.

Για να μη διαταραχθούν όμως οι συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού τόσο μέσα στη χώρα, όσο και σε κοινοτικό επίπεδο θα πρέπει να έχει κάποιο χρονικό όριο η επιδότηση των εργατικών δαπανών για να μη θεωρηθεί σαν αορίστου διάρκειας, π.χ. 5 ή 10 ή 15 χρόνια, όσα δηλαδή προβλέπεται ότι θα χρειαστούν για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής, με δυνατότητα παράτασης.

2. Επιδότηση των μεταφορικών δαπανών

Ο τύπος αυτός επιδότησης θεωρείται σαν ένα από τα πλέον αποδοτικά κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης μιας και επιδοτεί επιχειρήσεις περιοχών που έχουν μειονεκτήματα λόγω απόστασης. Για να είναι όμως θετικό το αποτέλεσμα αυτής της επιδότησης πρέπει να διακρίνεται από τα εξής χαρακτηριστικά:

- να αφορά τις εμπορικές μεταφορές από και προς τις συγκεκριμένες υπανάπτυκτες περιοχές,
- να επιδοτούνται οι μεταφορές εφόσον το μεταφορικό κόστος είναι υψηλότερο από ομοειδείς ανταγωνιστικές μονάδες άλλων περιοχών και μέχρι της εξίσωσής τους,
- να επιδοτείται το μεταφορικό κόστος για την εισαγωγή αγαθών στην περιοχή μόνο στο βαθμό που η τιμή του είναι υψηλότερη.

Επειδή η πρακτική εφαρμογή τους είναι πολύ δύσκολη σ' εθνικό επίπεδο, προτείνεται να μελετηθεί το θέμα για κάθε περιοχή ξεχωριστά. Εντούτοις, σε πρώτη φάση μπορεί να ασκηθεί σε κοινοτικό επίπεδο μιας και αφενός συμβάλλει έτσι στην εκπλήρωση του κυβερνητικού στόχου, που είναι οι εξαγωγές βοηθώντας τις εξαγωγικές επιχειρήσεις να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στον ευρωπαϊκό χώρο, αφετέρου μπορεί να ακολουθηθεί ενιαία γραμμή μιας και τα εξαγωγικά κέντρα είναι καθορισμένα, βασικά δηλαδή Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Βόλος, Ηγουμενίτσα.

3. Επιδότηση πηγών ενέργειας, ύδατος κλπ. (Τιμολογιακή Πολιτική)

Πρόκειται για μέτρο ευρύτατα διαδεδομένο στις άλλες χώρες της ΕΟΚ, που και η εφαρμογή είναι πιο εύκολη, αλλά και η δαπάνη του είναι κατά πολύ μικρότερη από εκείνη των άλλων μέτρων περιφερειακής πολιτικής. Παράλληλα, πρόκειται και για κοινωνικό μέτρο, μιας και το κοινωνικό κόστος θα το φέρουν οι κάτοικοι της συγκεκριμένης περιοχής, επιδοτώντας έτσι την ανάπτυξη της περιοχής τους και διασφαλίζοντας την απασχόληση και το εισόδημά τους. Μια άλλη λύση βέβαια θα ήταν το κοινωνικό βάρος να το φέρουν όλοι οι κάτοικοι της χώρας ή τέλος σαν ένα μέσο αποκέντρωσης μόνον οι κάτοικοι των δύο μεγάλων αστικών κέντρων.

4. Επιχορηγήσεις για έργα υποδομής

Ένα από τα κύρια μειονεκτήματα των προβληματικών περιοχών της χώρας είναι η έλλειψη έργων βασικής υποδομής. Όπως είναι γνωστό, μια περιοχή δεν καθίσταται

υποανάπτυκτη από τη μια στιγμή στην άλλη, αλλά μέσα από μια μακροχρόνια διαδικασία. Η υποανάπτυξη αυτή οδηγεί σε χαμηλή πολιτική δύναμη και ανεπαρκή χρηματοδοτικά μέσα, πράγμα που οδηγεί σε ελλείψεις στον τομέα της υποδομής. Για να αντιμετωπιστεί και να αντιστραφεί η κατάσταση αυτή απαιτούνται μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα προγράμματα σε έργα υποδομής. Γι' αυτό, μακροχρόνια οι βοήθειες για έργα υποδομής θεωρούνται σαν τα πιο σημαντικά εργαλεία για την περιφερειακή ανάπτυξη. Οι βοήθειες αυτές μπορούν να καταταγούν στις εξής κατηγορίες:

- Έργα υποδομής σε επίπεδο ιδιωτικών επιχειρήσεων, με τη μορφή βιομηχανικών περιοχών, ετοιμοπαράδοτων βιομηχανικών κτιρίων, συνδυετικών δρόμων, εξοπλισμού των βιομηχανικών περιοχών κλπ.

- Έργα υποδομής σε τοπικό επίπεδο, με την μορφή κέντρων εκπαίδευσης, οικοδομών, κοινωνικής ιατρικής και πολιτιστικής υποδομής.

- Έργα υποδομής σε περιφερειακό επίπεδο, με τη μορφή γενικού μεταφορικού δικτύου, αποκέντρωσης ιδρυμάτων έρευνας, πανεπιστημίων, οργανισμών ύδατος, ενέργειας κλπ.

Μέσα σ' όλες αυτές τις μορφές βοηθειών, βάρος θα πρέπει να δοθεί στη βελτίωση του μεταφορικού δικτύου, που έχει συνήθως αποτελέσματα σε περιφερειακό επίπεδο, τόσο όσον αφορά στη βραχύτερη και ταχύτερη σύνδεση των διαφόρων τόπων, αλλά όσον αφορά και στη δυνατότητα χρήσης πιο σύγχρονων μορφών μεταφορών.

Η σπουδαιότητα των αποτελεσμάτων αυτών, που σε πολλές περιπτώσεις μπορούν να επιτευχθούν ταυτόχρονα, γίνεται πιο κατανοητή όταν αναλογιστεί κανείς ότι:

- η ταχύτερη μεταφορά σημαίνει οικονομικότερη χρήση των συντελεστών παραγωγής,

- η καλύτερη υποδομή στον τομέα των μεταφορών συνήθως οδηγεί σε συντομότερη και συχνότερη προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στις επιχειρήσεις και έτσι σε χαμηλότερες δαπάνες αποθήκευσης και καλύτερης προσφοράς, ποιοτικά, πρώτων υλών και τελικών προϊόντων,

- η ταχύτερη συγκοινωνιακή κάλυψη σημαίνει επιχειρηματικό κέρδος σε χρόνο,

- οι καλύτεροι εθνικοί δρόμοι οδηγούν σε διεύρυνση των αγορών,

- η καλύτερη υποδομή του εθνικού συγκοινωνιακού δικτύου, σημαίνει ταυτόχρονα μεγαλύτερη ασφάλεια και καθιστά τις επιχειρήσεις ικανές για πιο αξιόπιστες υπηρεσίες.

Με άλλα λόγια, η βελτίωση της υποδομής στον τομέα των μεταφορών, μειώνει τις δαπάνες και καθιστά την περιοχή, που αφορά πιο ελκυστική τόσο για επιχειρήσεις, όσο και για εργατικό δυναμικό.

Εκτός όμως από τα πιο πάνω έργα υποδομής, που λίγο-πολύ στοχεύουν στη βιομηχανική ανάπτυξη και έχουν θετικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη του εμπορίου και του τριτογενούς τομέα, υπάρχουν και άλλα είδη υποδομής που ξεφεύγουν από τα στενά όρια της υποδομής στον μεταφορικό τομέα ή την υποδομή στον τομέα της υγείας, τον κοινωνικό τον πολιτιστικό τομέα. Τέτοια είναι εκείνα που αφορούν την αγροτική οικονομία και για ορισμένες περιοχές είναι μεγάλης σπουδαιότητας (έργα αποξήρανσης, άρδευσης κλπ.), γιατί και τις δαπάνες μειώνουν και την παραγωγή αυξάνουν, ενώ βελτιώνουν και τις δυνατότητες για marketing των γεωργικών προϊόντων.

Τέλος, για άλλες περιοχές π.χ. περιοχές τουριστικής συγκέντρωσης, μπορεί να είναι μεγαλύτερης σπουδαιότητας τα έργα υποδομής στον τομέα ελλιμενισμού σκαφών (μαρίνες), πλαζ, campings κλπ.

Για όλες αυτές όμως τις κατηγορίες έργων απαιτούνται λεπτομερείς cost-benefit αναλύσεις και προγράμματα σε περιφερειακό επίπεδο που θα πρέπει να είναι έργο των ΥΠΑ-ΟΤΑ.

(γ) Χρηματοδοτική πολιτική

Το μέτρο αυτό αφορά κατεξοχήν κοινωνικοποιημένες Τράπεζες και Οργανισμούς. Εδώ θα πρέπει να καθοριστούν οι περιοχές στις οποίες θα δίνονται δάνεια κατά προτεραιότητα δηλαδή οι υποανάπτυκτες με ανάληψη εγγυήσεων από το κράτος. Η μέχρι σήμερα χρηματοδοτική πολιτική των κρατικών τραπεζών δεν κάνει δυστυχώς διάκριση μεταξύ των περιφερειών, αλλά παρέχει τα δάνεια **μόνο** με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ των άλλων τον χαρακτήρα του φορέα παραμελώντας όμως τελείως τα χωροταξικά της περιοχής.

(δ) Φορολογική πολιτική

Στα φορολογικά τέλος μέτρα για τις προς επιχορήγηση περιοχές θα πρέπει να προστεθούν διατάξεις, που θα παρέχουν τη δυνατότητα μεταφοράς των ζημιών των επιχειρήσεων σε προγενέστερο ή μεταγενέστερο χρόνο. Πιο συγκεκριμένα: να επιτραπεί η μεταφορά των ζημιών κατά τα δύο προηγούμενα χρόνια και επ' αόριστον στο μέλλον, πράγμα που θα ενθαρρύνει την ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων και θα έχει θετικές επιπτώσεις στην επενδυτική δραστηριότητα.

(ε) Επιδοτούμενο LEASING

Η βιομηχανική ανάπτυξη σε επιλεγμένους χώρους που θα αποτελέσουν τους πόλους έλξης νέων δραστηριοτήτων συνιστά βασικό στόχο της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας. Μέσα από αυτή τη λογική θα μπορούσαν να προταθούν ορισμένα πιστωτικά κίνητρα τα οποία στοχεύουν στη μείωση του κόστους της επένδυσης για τον υποψήφιο επενδυτή.

Το βιομηχανικό leasing είναι ένα από τα κίνητρα αυτά, που παίζει ένα σοβαρό οικονομικό μάλλον παρά χρηματοδοτικό ρόλο, αφού επιτρέπει σ' αυτόν που θα το χρησιμοποιήσει να αποφύγει να πληρώσει, τη στιγμή της αγοράς, την πλήρη δαπάνη εκτέλεσης του έργου.

Το σημαντικό ίσως πλεονέκτημα του επιδοτούμενου leasing είναι η ευελιξία που το χαρακτηρίζει, ευελιξία στον επιχειρηματία να κάνει χρήση και να ωφεληθεί από αυτό χωρίς να είναι αναγκασμένος να περάσει μέσα από τους δαιδαλώδεις διαδρόμους της κρατικής γραφειοκρατίας με τις ατέρμονες διατυπώσεις.

Σε πρώτη φάση θα μπορούσαν να δημιουργηθούν εταιρείες leasing από τις κρατικές τράπεζες με παράλληλα μέτρα χρηματοδότησής τους από τον Ν. 1262/82.

ΜΕΡΟΣ ΠΕΜΠΤΟ

5. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΕΩΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ

Η επεξεργασία των στόχων των περιφερειακών προγραμμάτων επηρεάζεται από την υποδομή της χώρας που υπάρχει από την άποψη στελεχών και επιπέδου τεχνολογίας καθώς και από διοικητικής οργάνωσης του κράτους.

Στις περιπτώσεις χωρών υψηλού τεχνολογικού επιπέδου, ομοσπονδιακής συγκρότησης λόγω της σημαντικής, διοικητικής αποκέντρωσης προσφέρεται η μέθοδος της αποκεντρωτικής επεξεργασίας. Τα περιφερειακά όργανα μελετούν και συνθέτουν το πρόγραμμα της περιφέρειας. Η βασική αδυναμία της αποκεντρωτικής μεθόδου, έγκειται κυρίως στην έλλειψη δυνατότητας εναρμόνισης μεταξύ του περιφερειακού προγράμματος και των εθνικών στόχων. Προβάλλονται τοπικιστικές επιδιώξεις ανεξάρτητα από τις υπόλοιπες περιφέρειες και ως εκ τούτου οι επιδιώξεις αυτές είναι βραχυχρόνιες και περιορισμένης κλίμακας.

Σε χώρες, όπου παρατηρείται το φαινόμενο της εξάρτησης των περιφερειών από το κέντρο, προσφέρεται το σύστημα της συγκεντρωτικής επεξεργασίας. Το κέντρο επεξεργάζεται το περιφερειακό πρόγραμμα, αλλά δεν μπορεί να λάβει σοβαρά υπόψη του το περιφερειακό στοιχείο. Το πρόγραμμα αυτό, παρόλο ότι παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα και είναι πλήρως εναρμονισμένο με το εθνικό, υπάρχει κίνδυνος να αγνοηθεί από τον περιφερειακό παράγοντα, ο οποίος θα το δεχθεί ως εντολή από τα παραπάνω και θα αντιδράσει. Επίσης στερείται το στοιχείο της γνώσης των ειδικών συνθηκών της περιφέρειας και επιπλέον είναι στους πολλούς ξένο σώμα για την περιοχή, γιατί δεν θα εκφράζει ενδεχομένως την πραγματική συμμετοχή αυτής.

Υποστηρίζεται ευρύτατα η άποψη ότι, εφ' όσον μέσω της συγκεντρωτικής μεθόδου επιτυγχάνεται η άριστη δυνατή εναρμόνιση των προγραμμάτων σε διαφορετικό επίπεδο και επιπλέον τα περιφερειακά προγράμματα διαμορφώνονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μετέχουν στους εθνικούς στόχους στον επιθυμητό βαθμό, τότε αναντίρρητα θα πρέπει να προκριθεί η συγκεντρωτική μέθοδος επεξεργασίας.

Αγνοείται στην προκειμένη περίπτωση το στοιχείο των πραγματικών δυνατοτήτων των περιοχών, ο ανθρώπινος παράγοντας, το στάδιο εκτέλεσης και η ανάγκη συμμετοχής του έμψυχου δυναμικού μιας χώρας στην κοινή προσπάθεια μέσω της μεταφοράς ευθύνης στα όργανα αυτής.

Το πρόγραμμα έτσι χάνει τον δημοκρατικό χαρακτήρα του και παύει πλέον να είναι πλαίσιο πολιτικής, αλλά ένα κείμενο εντολών των λίγων προς τους πολλούς.

Ένα πρόγραμμα για να είναι πραγματικό και όχι απλώς ένα κείμενο «επιθυμητών στόχων», έχει ανάγκη της συνεργασίας του κέντρου και των περιφερειών. Το κέντρο επεξεργάζεται τους όρους εντολής και τις μεθόδους συγκέντρωσης και επεξεργασίας των στοιχείων για την εξασφάλιση της σύγκρισης αυτών, δίνει κατευθύνσεις στα περιφερειακά όργανα του κράτους, τα οποία αναλαμβάνουν τη μελέτη της περιφέρειας και εισηγούνται στην κεντρική υπηρεσία το σχέδιο προγράμματος για κάθε περιφέρεια.

Η κεντρική υπηρεσία, σε συνεργασία με το εθνικό πρόγραμμα και τους περιφερειακούς φορείς εφαρμογών, επεξεργάζεται το σχέδιο του προγράμματος της περιφερειακής ανάπτυξης. Το οριστικό πρόγραμμα αποτελεί πλέον έργο του

επιτελείου, το οποίο επεξεργάζεται το πρόγραμμα ανάπτυξης της χώρας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Στην περίπτωση αυτή εξασφαλίζεται οπωσδήποτε απόλυτη εναρμόνιση των περιφερειακών προγραμμάτων μεταξύ τους και αυτών απέναντι στο εθνικό πρόγραμμα και δεν αγνοείται ο περιφερειακός παράγοντας. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι ο μικτός τύπος επεξεργασίας του προγράμματος, ο οποίος συνδυάζει τα πλεονεκτήματα της αποκεντρωτικής και συγκεντρωτικής μεθόδου και επιπλέον ελαχιστοποιεί τα μειονεκτήματα αυτών, αποτελεί την περισσότερο κατάλληλη μέθοδο επεξεργασίας.

Η στρατηγική των περιφερειακών προγραμμάτων εκφράζει τον τρόπο (μέθοδο και χρονική διαδικασία), βάση του οποίου επιδιώκεται η επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών της περιφερειακής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής ανάπτυξης. Η επιλογή της στρατηγικής αφορά τόσο την επιλογή και ιεράρχηση των συγκεκριμένων επιδιώξεων (TARGETS) των περιφερειακών προγραμμάτων, κατά την περίοδο εφαρμογής αυτών, όσο και στην επιλογή και ιεράρχηση των απαραίτητων θεσμικών μεταβολών και μέτρων πολιτικής, μέσω των οποίων επιδιώκεται η πραγματοποίηση των στόχων.

5.1. Η επιλογή της στρατηγικής

Η πρακτική της κατάρτισης των περιφερειακών προγραμμάτων προϋποθέτει την εξασφάλιση στενής και αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των προγραμματιστών, οι οποίοι αποτελούν υπεύθυνα όργανα για την επεξεργασία των προγραμμάτων. Η επιλογή της στρατηγικής περιλαμβάνει κυρίως τα παρακάτω στάδια:

1. Τον καθορισμό των βασικών αντικειμενικών σκοπών της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

Αυτό αποτελεί έργο και ευθύνη της πολιτικής εξουσίας, η οποία καθορίζει τους αντικειμενικούς σκοπούς της πολιτικής οικονομικής ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Στο στάδιο αυτό, ο καθορισμός των βασικών, αντικειμενικών σκοπών και των δύο επιπέδων προγραμματισμού, δεν παίρνει τη μορφή συγκεκριμένης αριθμητικής έκφρασης επιδιώξεων, αλλά γενικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων.

2. Την επεξεργασία των βασικών, αντικειμενικών σκοπών της περιφερειακής ανάπτυξης.

Η επεξεργασία των βασικών, αντικειμενικών σκοπών των περιφερειακών προγραμμάτων αποτελεί κατ' εξοχήν έργο των προγραμματιστών.

Μέσω της επεξεργασίας επιδιώκεται η υπόδειξη μεθόδων επιτάχυνσης του ρυθμού ανάπτυξης καθώς και διαφόρων συνδυασμών στόχων, οι οποίοι είναι συνεπείς μεταξύ τους και κρίνονται από την αρχή εφικτοί. Με βάση τα αποτελέσματα της επεξεργασίας αυτών, ο αρμόδιος φορέας προβαίνει στην επιλογή των βασικών στόχων του προγράμματος (διανομή εισοδήματος, απασχόληση εργατικού δυναμικού, παραγωγικότητα, διάρθρωση της παραγωγής κλπ.), οι οποίοι στη συνέχεια υποβάλλονται σε μια περαιτέρω επεξεργασία στο πλαίσιο των ειδικών μελετών.

Επίσης, μέσω της επεξεργασίας επιδιώκεται από τη μια ο εντοπισμός και η αξιολόγηση διαφόρων περιοριστικών παραγόντων ποσοτικής φύσεως των

περιφερειακών οικονομιών (χρηματοδότηση, ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, κινητικότητα συντελεστών παραγωγής κλπ.), από την άλλη όμως η επεξεργασία λεπτομερών οδηγιών δια την κατάρτιση των ειδικών μελετών, οι οποίες απαιτούνται για την σύνθεση των προγραμμάτων.

Για την θεμελίωση των περιφερειακών προγραμμάτων είναι απαραίτητοι οι εξής έλεγχοι εφικτότητας:

α. Επάρκεια ειδικευμένου εργατικού δυναμικού, λοιπών πόρων εδάφους και δυνατότητες επίτευξης της επιθυμητής κινητικότητας αυτών.

β. Ύπαρξη κατάλληλων φορέων (δημοσίων και ιδιωτικών) στους ίδιους κλάδους, προκειμένου να αναλάβουν την εκτέλεση και τη λειτουργία των απαιτούμενων νέων έργων.

γ. Καταλληλότητα και επάρκεια των κινήτρων που υφίστανται για την καθοδήγηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στις επιθυμητές κατευθύνσεις.

δ. Τεχνικές δυνατότητες πραγματοποίησης των προβλεπόμενων ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας στους ίδιους κλάδους δραστηριότητας.

ε. Δυνατότητες πραγματοποίησης των απαραίτητων ρυθμών αύξησης εξαγωγίμων προϊόντων και υποκατάστασης εισαγωγών των ίδιων προϊόντων.

Η επεξεργασία κυρίως αποβλέπει:

i) Στην υπόδειξη μεθόδων επιτάχυνσης του ρυθμού προόδου των περιφερειών, καθώς και διαφόρων συνδυασμών στόχων, οι οποίοι είναι συνεπείς μεταξύ τους και κρίνονται από την αρχή εφικτοί. Με βάση τα αποτελέσματα της επεξεργασίας αυτής γίνεται η επιλογή των βασικών στόχων των περιφερειακών προγραμμάτων ως προς τη διανομή του εισοδήματος, απασχόληση του εργατικού δυναμικού, παραγωγικότητα και κινητοποίηση των περιφερειακών πόρων κλπ.

ii) Στον εντοπισμό των διαφόρων περιοριστικών παραγόντων ποσοτικής φύσεως σε κάθε μια από τις περιφέρειες, κυρίως ως προς την χρηματοδότηση και το ειδικευμένο εργατικό δυναμικό.

iii) Στον καθορισμό από τη βάση των στόχων που έχουν προταθεί από τα περιφερειακά προγράμματα και των διαπιστώσεων όσον αφορά τους περιοριστικούς παράγοντες ποσοτικής φύσεως των γενικών κατευθύνσεων και της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης ως προς την οργάνωση της περιφερειακής αγοράς κεφαλαίου και εργασίας, ειδικών φορολογικών αλλαγών, διοικητικής αποκέντρωσης των υπηρεσιών κλπ.

3. Την κατάρτιση των ειδικών μελετών για την σύνθεση των περιφερειακών προγραμμάτων.

Η κατάρτιση των ειδικών μελετών περιλαμβάνει γενικότερα την διεύρυνση των προβλημάτων, των δυνατοτήτων και αδυναμιών των ίδιων κλάδων δραστηριότητας και τομέων της οικονομίας για κάθε μια από τις περιφέρειες.

Επίσης περιλαμβάνει την διερεύνηση των περιοριστικών παραγόντων της οικονομικής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο και την επεξεργασία μέτρων πολιτικής για τις απαραίτητες, θεσμικές μεταβολές καθώς και για άλλα ειδικά μέτρα πολιτικής, τα οποία αφορούν τους συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας και τομείς της οικονομίας.

Ειδικότερα ως προς τη διερεύνηση των προβλημάτων, των δυνατοτήτων και αδυναμιών, είναι απαραίτητη η ομοιόμορφη παρουσίαση των διαφόρων μεγεθών, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η εναρμόνιση αυτών μεταξύ τους και με το εθνικό πρόγραμμα. Στη διάρκεια της κατάρτισης των ειδικών μελετών απαιτείται συνεργασία

και αμοιβαία ενημέρωση σε όλα τα στάδια της έρευνας μεταξύ των περιφερειακών οργάνων των κεντρικών περιφερειών. Για την εξασφάλιση της εννοιολογικής συνέπειας και επομένως σύγκρισης μεταξύ των αποτελεσμάτων των διαφόρων μελετών σε όλα τα επίπεδα προγραμματισμού και για την αποφυγή υπερκαλύψεων (OVERLAPPINGS) κατά την διάρκεια της διεξαγωγής των ερευνών, κρίνεται αναγκαία η χρησιμοποίηση συνεπών «όρων εντολής» (TERMS OF REFERENCE).

Η μελέτη από τη μια των γενικών μεγεθών σύμφωνα με τις προοπτικές ανάπτυξης κάθε μιας περιφέρειας στην περίοδο εφαρμογής των προγραμμάτων αποτελεί αντικείμενο των ειδικών μελετών και από την άλλη η διερεύνηση των ειδικών μεγεθών των ίδιων δραστηριοτήτων και τομέων της οικονομίας.

Ειδικότερα η μελέτη των γενικών μεγεθών περιλαμβάνει:

1. Την έρευνα του αντικειμένου του περιφερειακού προγράμματος και τον τρόπο σύνδεσης αυτού με το εθνικό πρόγραμμα.

2. Την έρευνα των βάσεων μακροχρόνιας ανάπτυξης της Περιφέρειας.

Αυτές θα προκύψουν εκ των αποτελεσμάτων της μελέτης:

i) Του περιβάλλοντος και των φυσικών πλουτοπαραγωγικών πόρων (μορφολογία, χρήση εδάφους, κλίμα, άλλοι πλουτοπαραγωγικοί πόροι).

ii) Του ανθρώπινου παράγοντα (δημογραφικά, οικονομικά, κοινωνικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού).

iii) Της εξέλιξης και διάρθρωσης της οικονομίας της περιφέρειας (εξέλιξη και διάρθρωση εισοδήματος, απασχόληση, κατανάλωση, αποταμίευση, επενδύσεις, εξέλιξη τιμών και παραγωγικότητας, θέση και σχέση της περιφερειακής οικονομίας προς την οικονομία της υπόλοιπης χώρας).

3. Την διαγραφή των σκοπών μακροχρόνιας ανάπτυξης της περιφέρειας. Οι σκοποί θα προκύψουν από τα αποτελέσματα της έρευνας των διάφορων, εναλλακτικών λύσεων με τον τρόπο:

i) Αξιοποίηση των πόρων με βάση τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιφέρειας.

ii) Αύξηση του εισοδήματος.

iii) Βελτίωση του βιοτικού και πολιτιστικού επιπέδου του πληθυσμού.

iv) Οικονομικότερη χρήση του χώρου.

v) Απασχόληση του εργατικού δυναμικού και

vi) Επίτευξη του άριστου μεγέθους επενδύσεων.

4. Τον καθορισμό των βασικών επιδιώξεων της πολιτικής ανάπτυξης της περιφέρειας στην προσεχή δεκαετία και τους στόχους του πενταετούς περιφερειακού προγράμματος.

Ο καθορισμός των βασικών επιδιώξεων μιας δεκαετίας, επηρεάζεται από την επιλογή της κατάλληλης στρατηγικής ανάπτυξης, η οποία καθορίζεται από την εθνική πολιτική ανάπτυξης και τις ιδιομορφίες της περιφέρειας (προβλήματα, αδυναμίες, δυνατότητες). Η επιλογή στην προκειμένη περίπτωση όπως γίνεται μεταξύ των τομέων, οι οποίοι παρουσιάζουν δυνατότητες επίτευξης των στόχων ή υπόσχονται την δημιουργία κατάλληλων λειτουργικών σχημάτων μεταξύ τομέων ή περιφερειών. Ο καθορισμός των επιδιώξεων της δεκαετίας δεν έχει συγκεκριμένη μορφή αριθμών, αλλά ανάγεται σε βασικά μεγέθη της οικονομίας (εισόδημα, απασχόληση, παραγωγικότητα). Όσον αφορά τα μέσα, αυτά συνιστούν ελεγχόμενες μεταβλητές από το κράτος, μέσω των οποίων επιδιώκεται η πραγματοποίηση των στόχων του προγράμματος. Τα μέσα πολιτικής περιλαμβάνουν άμεσους ελέγχους (κρατικοποίηση, καθορισμός τιμών, ύψος παραγωγής κλπ.) και κίνητρα (επιδοτήσεις

κλπ.) με σκοπό την ενθάρρυνση της ιδιώτικης πρωτοβουλίας, προκειμένου να πάρει ορισμένες οικονομικές αποφάσεις.

Αντίθετα, οι στόχοι του πενταετούς περιφερειακού προγράμματος έχουν συγκεκριμένη (αριθμητική) μορφή επιδιώξεων ως προς:

i) Το εισόδημα και την κατανομή αυτού.

ii) Την απασχόληση.

iii) Την παραγωγικότητα της εργασίας και την ανταγωνιστική ικανότητα της παραγωγής.

iv) Τους κοινωνικούς και άλλους στόχους.

Για την περιφερειακή κατανομή των στόχων του προγράμματος, είναι απαραίτητη η επιλογή και η συγκριτική αξιολόγηση των παρακάτω κριτηρίων:

i) Αποδοτικότητα (EFFICIENCY) με την έννοια του δυναμικού.

ii) Συμπληρωματικότητα των δραστηριοτήτων.

iii) Διανομή εισοδήματος.

iv) Μεταναστευτική, πληθυσμιακή και χωροταξική πολιτική.

v) Διοικητική οργάνωση των φορέων εφαρμογής και παρακολούθησης των προγραμμάτων και η οποία υπάρχει.

Τα μέτρα πολιτικής για την ανάπτυξη μια περιφέρειας διαμορφώνονται με βάση το περιεχόμενο των γενικών μέτρων της πολιτικής, περιφερειακής ανάπτυξης του εθνικού προγράμματος σε συνδυασμό με τις ιδιομορφίες της περιφέρειας.

5.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΟΥΣ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Όσον αφορά για τους ίδιους κλάδους δραστηριότητας και τομείς της οικονομίας είναι απαραίτητο, για την διερεύνηση των δυνατοτήτων προσφοράς και του ελέγχου της συνέπειας των στόχων προς τις προοπτικές ζήτησης σε εθνικό επίπεδο, οι ειδικές μελέτες να περιλαμβάνουν σε κάθε κλάδο και τομέα δραστηριότητας τα ακόλουθα:

– Στον τομέα της πρωτογενούς παραγωγής:

1. Την έρευνα των βάσεων της γεωργικής πολιτικής της περιφέρειας. Για τον εντοπισμό των βάσεων αυτών, απαιτείται λεπτομερής ανάλυση: Της θέσης της γεωργίας στην οικονομία της περιφέρειας του φυσικού περιβάλλοντος και των πλουτοπαραγωγικών πόρων των απαραίτητων στοιχείων καθορισμού των κατάλληλων γεωργικών ζωνών, τόσο για την εξιδείκευση της γεωργικής παραγωγής, όσο και για την πληρέστερη απασχόληση του εργατικού δυναμικού. Επίσης είναι χρήσιμη, απ' τη μια η έρευνα των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και απ' την άλλη η εξακρίβωση του βαθμού ειδίκευσης της γεωργίας, που υφίσταται στην περιφέρεια στην παραγωγή ορισμένων προϊόντων.
2. Την έρευνα των διαρθρωτικών και λοιπών χαρακτηριστικών (αδυναμιών, πλεονεκτημάτων) των επιμέρους κλάδων πρωτογενούς παραγωγής (φυτική παραγωγή, κτηνοτροφία, δάση κλπ.).
3. Την διαγραφή με βάση τα αποτελέσματα της παραπάνω ανάλυσης 1 και 2, των εφικτών επιδιώξεων της μακροχρόνιας πολιτικής ανάπτυξης της γεωργίας της περιφέρειας.
4. Τον καθορισμό των συγκεκριμένων (αριθμητικά) στόχων του περιφερειακού προγράμματος, για την πενταετή περίοδο εφαρμογής αυτού, ως προς το ύψος του όγκου παραγωγής (στις φυσικές μονάδες) σε κάθε είδος και ποιότητα γεωργικών προϊόντων, το γεωργικό εισόδημα, την απασχόληση του αγροτικού, εργατικού δυναμικού, την δημιουργία υγειών, γεωργικών εκμεταλλεύσεων και την συμμετοχή της περιφέρειας στην επίτευξη των στόχων του εθνικού προγράμματος.
5. Την έρευνα των κατάλληλων μέτρων γεωργικής πολιτικής, τόσο από άποψη οργανωτικών και θεσμικών μεταβολών, όσο και από πλευράς βελτιώσεως των αποδόσεων και,
6. Την εκτίμηση των απαιτούμενων επενδύσεων, καθώς και τον καθορισμό των πηγών χρηματοδότησης αυτών για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

– Στον τομέα της δευτερογενούς παραγωγής:

1. Την έρευνα των δυνατοτήτων που υπάρχουν για την ανάπτυξη της βιομηχανίας στην περιφέρεια. Για την διαπίστωση των δυνατοτήτων του τομέα απαιτείται η στατιστική παρακολούθηση της εξέλιξης, που έχει σημειωθεί μέχρι σήμερα στους ίδιους κλάδους, η μελέτη της θέσης, την οποία κατέχει η μεταποίηση στην οικονομία της περιφέρειας και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα του τομέα απέναντι στις υπόλοιπες δραστηριότητες μέσα στην περιφέρεια.
2. Την ανάλυση των περιοριστικών παραγόντων, οι οποίοι επιδρούν αρνητικά στην ανάπτυξη του τομέα. Για την εξακρίβωση των περιοριστικών παραγόντων, απαιτείται ανάλυση των στοιχείων των αναφερομένων:

- α) στην γεωγραφική κατανομή και τον τόπο εγκατάστασης των βιομηχανικών μονάδων,
 - β) το μέγεθος και τον τεχνικό εξοπλισμό αυτών,
 - γ) τον αριθμό και την ποιότητα των επιχειρηματικών στελεχών και του ειδικευμένου εργατικού δυναμικού,
 - δ) τον όγκο και την ποιότητα της βιομηχανικής παραγωγής,
 - ε) το μέγεθος της αγοράς κλπ.
3. Τις κατευθύνσεις της μακροχρόνιας ανάπτυξης της μεταποίησης στην περιφέρεια, σε συνδυασμό με τις μακροχρόνιες επιδιώξεις του εθνικού προγράμματος.
4. Τους συγκεκριμένους στόχους του πενταετούς περιφερειακού προγράμματος ως προς την παραγωγή και το εισόδημα, την απασχόληση, την παραγωγικότητα και τους υπόλοιπους στόχους του τομέα.
5. Τα μέτρα πολιτικής ανάπτυξης του τομέα της μεταποίησης. Για τον προσδιορισμό των μέτρων πολιτικής είναι απαραίτητη η προσαρμογή των προβλεπόμενων γενικών μέτρων στις συνθήκες της περιφέρειας στα πλαίσια του εθνικού προγράμματος. Πρέπει επίσης να διερευνηθούν τα θέματα, τα οποία σχετίζονται με την πραγματοποίηση των βιομηχανικών επενδύσεων και την προσέλκυση του κατάλληλου εργατικού δυναμικού.
6. Τις απαιτούμενες επενδύσεις και τις πηγές χρηματοδότησης. Οι επενδύσεις αυτές κλιμακώνονται με βάση τη χρονική περίοδο του προγράμματος.

– Στον κλάδο του τουρισμού:

Δεδομένου ότι ο τουρισμός παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον κυρίως σε ορισμένες περιφέρειες χωρών, είναι σκόπιμη η ανάλυση των τάσεων και των χαρακτηριστικών του τουριστικού ρεύματος μιας περιόδου. Η ανάλυση της διάρθρωσης και εξέλιξης της τουριστικής κινήσεως, η έρευνα της εισοδηματικής ικανότητας και των προτιμήσεων αυτών, η χρονική κατανομή του τουριστικού πλήθους ως και των λοιπών χαρακτηριστικών της ζήτησης διευκολύνουν:

1. Τον προσδιορισμό των μακροχρόνιων προοπτικών ανάπτυξης του κλάδου.
2. Την ανάληψη ορισμένων πρωτοβουλιών στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα ως προς τα απαιτούμενα έργα υποδομής (εγκαταστάσεις διαμονής, εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης τουριστών, έργα βελτίωσης και συντήρησης του φυσικού τουριστικού δυναμικού) και,
3. Την διαγραφή των μέτρων της τουριστικής πολιτικής στην περιφέρεια.

Για την επίτευξη των στόχων του τουριστικού προγράμματος σε ειδικές μελέτες εκτιμώνται οι απαιτούμενες επενδύσεις και καθορίζονται οι πηγές χρηματοδότησης και η διαχρονική κατανομή αυτών.

Ο τουρισμός, λοιπόν, αποτελεί την Τρίτη εγχώρια οικονομική δραστηριότητα βάσης μετά τον πρωτογενή τομέα και τη μεταποίηση.

Για το μεγαλύτερο μέρος του περιφερειακού χώρου, η μόνη δραστηριότητα οικονομικής βάσης, που παρουσιάζει προοπτικές σημαντικής αύξησης στο προσεχές μέλλον με βάση την τοπική οικονομική πρωτοβουλία, είναι ο τουρισμός, ιδιαίτερα με τη μορφή που έχει πάρει τελευταία, δηλαδή των μικρότερων καταλυμάτων και των ενοικιαζόμενων δωματίων ή άλλων ανάλογων εγκαταστάσεων, που απαιτούν μικρά κεφάλαια και συνεπάγονται μικρούς σχετικά κινδύνους.

Το γνωστό και σοβαρό πρόβλημα της διάστασης ανάμεσα στο βραχύ, χρονικό ορίζοντα της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, και ιδιαίτερα της μικροεπιχειρηματικής,

και στο μακρύτερο χρονικό ορίζοντα με βάση τον οποίο μπορεί να διαμορφωθούν οι άριστες λύσεις, που εμφανίζεται και σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων, παίρνει ιδιαίτερα οξεία μορφή στις τουριστικές δραστηριότητες λόγω της φύσης τους. Το ιδιωτικό όφελος από κακές λύσεις είναι άμεσο, το κοινωνικό κόστος, όμως, που μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερο και δυσχερέστατα αναστρέψιμο, αργεί να εκδηλωθεί.

Ειδικότερα η ανάλωση του περιβαλλοντικού αγαθού, φυσικού και δομημένου, και του καλού ονόματος που εξασφαλίζει η ικανοποιητική ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, με την πύκνωση της τουριστικής δραστηριότητας χωρίς την παράλληλη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων από πλευράς υποδομής και κατά παράβαση των κανόνων χρήσεων της γης, αποδίδει μεν βραχυχρόνια, προκαλεί όμως μακροχρονιότερα μεγάλες και δύσκολα αναστρέψιμες ζημιές.

Η παραξενοδοχία και όλες οι άλλες συναφείς τουριστικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται από μικρής εμβέλειας τοπικές πρωτοβουλίες, στα πλαίσια του μικροεπιχειρηματικού και μικροϊδιοκτησιακού καθεστώτος και πολύ συχνά κατά παράβαση των κειμένων κτιριοδομικών, πολεοδομικών, φορολογικών και άλλων διατάξεων, έχουν το πλεονέκτημα ότι συντελούνται δίχως κρατική βοήθεια, προσφέρουν διέξοδο στη μικρή οικογενειακή μονάδα, δημιουργούν απασχόληση και εισοδήματα, συγκρατούν τους τοπικούς πληθυσμούς και συμβάλλουν στην ανάπτυξη.

Σε έναν τομέα, όμως, του οποίου οι μακροχρονιότερες προοπτικές και η αποδοτικότητα εξαρτώνται κρίσιμα από την ποιότητα του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και των υπηρεσιών που προσφέρονται, αυτού του είδους η πολύτιμη κατά τα άλλα μικροεπιχειρηματική δραστηριότητα συντελεί αναπόφευκτα σε σταδιακή φθορά των ίδιων των βάσεων στις οποίες στηρίζεται. Προσφέρει στον τουρίστα οικονομικά ελκυστικό κατάλυμα, αλλά τείνει να υποβαθμίσει όλα τα άλλα στοιχεία που απαρτίζουν το τουριστικό αγαθό.

Η μακροχρόνια βιωσιμότητα και ανάπτυξη του τουρισμού, ιδιαίτερα όταν αυτός στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη μικροεπιχειρηματική μονάδα, προϋποθέτει εκτεταμένη παρέμβαση του κράτους προς δύο, βασικά, κατευθύνσεις. Από τη μια προς τη δημιουργία της αναγκαίας υποδομής, ώστε να προλαμβάνεται κατά το δυνατόν η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και της ποιότητας των υπηρεσιών και από την άλλη προς τη διαμόρφωση και την τήρηση ορισμένων βασικών κανόνων στη χρήση της γης και τη λειτουργία των τουριστικών καταστημάτων, σε τρόπο που να εξασφαλίζεται η τήρηση ορισμένων ελάχιστων προτύπων και να προλαμβάνεται η υποβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος και των υπηρεσιών.

Πρέπει από τη μια μεριά να γίνει κατανοητό ποια είναι η φύση, ο χαρακτήρας και οι δυνατότητες των συμφερότων που δρουν στον ελληνικό τουριστικό χώρο και, από την άλλη, ποιες είναι οι δυνατότητες της κρατικής μηχανής να επιβάλει εκ των άνω κανόνες, πρότυπα και διαδικασίες, καθώς και το τι ζητά η τουριστική αγορά από αυτές τις απόψεις.

Για να λειτουργήσει μια πολιτική, πρέπει να έχει διασφαλιστεί ένα ελάχιστο αποδοχής και κατανόησης από τους ενδιαφερόμενους, ιδιαίτερα σε μια χώρα όπου η τάση για παρανομία, παρατυπία και παραβάσεις είναι τόσο έντονη.

Πρέπει με μεγάλη προσοχή και δίχως δογματισμούς και υπεραπλουστεύσεις να εξεταστεί το θέμα και να βρεθεί η χρυσή τομή ανάμεσα στην ανάγκη να αφηθεί η ιδιωτική πρωτοβουλία να λειτουργήσει χωρίς περιττές παρεμβάσεις και περιορισμούς και να δημιουργήσει θέσεις εργασίας και δραστηριότητα στις περιοχές που έχουν τις

προϋποθέσεις και συχνά μειονεκτούν από την άποψη της ανάπτυξης άλλων κλάδων οικονομικής δραστηριότητας. Η τουριστική δραστηριότητα πρέπει να εξελίσσεται σταδιακά και, καθώς οι λοιπές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες θα το επιτρέπουν, σε κατευθύνσεις που θα αυξάνουν την αποδοτικότητά της και θα βελτιώνουν τις προοπτικές.

Ειδικότερα, στις περιοχές όπου η τουριστική δραστηριότητα αποτελεί το μείζον τμήμα της οικονομικής βάσης, η περαιτέρω αναπτυξιακή πορεία είναι τόσο στενά συνυφασμένη με την τουριστική δραστηριότητα, ώστε η στήριξή της πρέπει να αποτελέσει κυρίαρχο άξονα της αναπτυξιακής πολιτικής. Το αναπτυξιακό πρόγραμμα των περιφερειών ή περιοχών αυτών πρέπει να προδιαγράφει με σαφήνεια τους τρόπους αντιμετώπισης των προβλημάτων και των αδυναμιών του τομέα, καθώς και τη στρατηγική περαιτέρω ανάπτυξης του κλάδου όχι τόσο ή μόνο με την έννοια της ποσοτικής επέκτασης, όσο με την έννοια της βελτίωσης των προοπτικών του κλάδου, της αύξησης της απόδοσής του και της αρμονικότερης ένταξής του στο περιβάλλον και στην οικονομική και κοινωνική ζωή των αντίστοιχων περιοχών. Παράλληλα θα πρέπει με ρεαλισμό να εξεταστούν οι δυνατότητες των άλλων κλάδων και οι τρόποι προώθησής τους, με στόχο, στο μέτρο του οικονομικά εφικτού, να αμβλυυνθεί η μονομέρεια της οικονομικής βάσης και οι κίνδυνοι αστάθειας ή κρίσεων που αυτή συνεπάγεται.

Στις περιοχές όπου η συμμετοχή του τουρισμού στην οικονομική βάση είναι μεν πολύ σημαντική, αλλά όχι κυρίαρχη, βασική διάσταση της αναπτυξιακής πολιτικής θα πρέπει να αποτελέσει ο ρόλος και οι δυνατότητες του τουρισμού για περαιτέρω ανάπτυξη. Αυτό ιδιαίτερα γιατί στην κατηγορία αυτή ανήκουν και περιοχές με πολύ σημαντική τουριστική δραστηριότητα, η οποία όμως παρουσιάζει στασιμότητα ή και σημεία παρακμής και ποιοτικής υποβάθμισης (όπως π.χ. ορισμένες περιοχές στην Εύβοια, την Αργολίδα κλπ.). Πρέπει με πολλή προσοχή να συνεξεταστούν οι τουριστικές μαζί με τις άλλες δυνατότητες ανάπτυξης, καθώς και τα προβλήματα και οι αδυναμίες στον τουριστικό τομέα και να χαραχθεί πολιτική με στόχο να αποφευχθούν τα προβλήματα του παρελθόντος και να προωθηθεί μια περισσότερο ισορροπημένη οικονομική ανάπτυξη.

Βασική κατεύθυνση τουριστικής πολιτικής αποτελεί η προώθηση ειδικών μορφών τουρισμού, με σκοπό την επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου πέρα από τους καλοκαιρινούς μήνες και την πιο ισόρροπη διασπορά της τουριστικής δραστηριότητας στο χώρο (ιαματικός, χειμερινός, συνεδριακός, οικολογικός, πολιτιστικός τουρισμός).

– Στον κλάδο των Μεταφορών και Επικοινωνιών:

1. Ανάλυση, όπως παραπάνω, της καταστάσεως που υπάρχει (δίκτυα και μέσα μεταφορών ξηράς, θαλάσσιες και εναέριες συνδέσεις, δίκτυα επικοινωνιών, προβλήματα του κλάδου κλπ.).
2. Προσδιορισμός των μακροχρόνιων προοπτικών ανάπτυξης, και
3. Καθορισμός των στόχων του προγράμματος, ως προς την σύνδεση της περιφέρειας με τις υπόλοιπες περιφέρειες, το εσωτερικό δίκτυο, τα απαραίτητα έργα και τις απαιτούμενες επενδύσεις.

– Στον κλάδο του Εμπορίου και Αποθήκευσης:

1. Ανάλυση της κατάστασης που υπάρχει και καθορισμός της σημασίας του κλάδου στην οικονομία της περιφέρειας (διάρθρωση των εμπορικών καταστημάτων και της

απασχόλησης, αποθηκευτική ικανότητα, εμπορικά κέντρα και υποδομή εξυπηρέτησης του εμπορίου και άλλες ενδείξεις).

2. Τις μακροχρόνιες προοπτικές ανάπτυξης του κλάδου.
3. Τους στόχους του προγράμματος.
4. Τις απαιτούμενες επενδύσεις.

– Στον κλάδο Υγείας-Κοινωνικής Πρόνοιας:

1. Ανάλυση της κατάστασης που υπάρχει, ως προς την κατάσταση Υγείας-Πρόνοιας στην περιφέρεια, τον υγειονομικό εξοπλισμό που υπάρχει και το προσωπικό που υπηρετεί, την γεωγραφική κατανομή στην περιφέρεια και την υπόλοιπη οργάνωση της πρόνοιας.
2. Τις μακροχρόνιες επιδιώξεις στον τομέα της Υγείας και Πρόνοιας.
3. Τους συγκεκριμένους στόχους του προγράμματος ως προς τις απαιτούμενες βελτιώσεις του υγειονομικού εξοπλισμού και προσωπικού, τις βελτιώσεις της ιατρικής περίθαλψης και της χωροταξικής κατανομής αυτών.
4. Τις απαιτούμενες επενδύσεις.

– Στον κλάδο Οικισμού-Αστικής υποδομής:

1. Ανάλυση της κατάστασης που υπάρχει ως προς τις οικιστικές συνθήκες που επικρατούν στην περιφέρεια (αστική κατοικία, αγροτική κατοικία, αστική υποδομή, εργατικές κατοικίες).
2. Τις μακροχρόνιες προοπτικές ανάπτυξης του κλάδου στην περιφέρεια.
3. Τους συγκεκριμένους στόχους του προγράμματος ως προς την αγροτική, αστική κατοικία, την αστική υποδομή, την εργατική στέγη και τα ρυθμιστικά σχέδια και
4. Τις απαιτούμενες επενδύσεις, τις πηγές χρηματοδότησης και τα μέτρα πολιτικής.

– Στον τομέα της εκπαίδευσης:

1. Ανάλυση κατά βαθμίδα και είδος εκπαίδευσης ως προς τον αριθμό των μαθητών, του διδακτικού προσωπικού, των σχέσεων μαθητών-δασκάλων και μαθητών-αιθουσών, τον κτιριακό και υπόλοιπο εξοπλισμό.
2. Τις μακροχρόνιες επιδιώξεις του προγράμματος στη βάση των γενικών επιδιώξεων του εθνικού προγράμματος.
3. Τους στόχους του προγράμματος κατά βαθμίδα και είδος εκπαιδευσεως, τομέα δραστηριότητας, κτιριακό και υπόλοιπο εξοπλισμό, διδακτικό προσωπικό και χωροταξική κατανομή.
4. Τις απαιτούμενες επενδύσεις και τα μέτρα πολιτικής.

Τα αποτελέσματα των παραπάνω μελετών παρέχουν το βασικό υλικό για την σύνθεση των σχεδίων των περιφερειακών προγραμμάτων.

Παράλληλα με τις ειδικές μελέτες για την καλύτερη αξιοποίηση των περιφερειακών πόρων είναι απαραίτητη η σύνταξη χωροταξικών μελετών.

Οι χωροταξικές μελέτες αποτελούν από τη μια εκτίμηση της πραγματικής κατάστασης των πλουτοπαραγωγικών πηγών της περιφέρειας σε επίπεδο κλαδικής ανάλυσης και από την άλλη υποδείξεις συγκεκριμένων προτάσεων προγραμματισμού ως προς την καλύτερη και κοινωνικά επιθυμητή στρατηγική ανάπτυξης διαχρονικά με βάση τους απότερους σκοπούς της πολιτικής ανάπτυξης.

Για την επιτυχή εξέλιξη των χωροταξικών μελετών και την αξιοποίηση του περιεχομένου αυτών με βάση τις συγκριτικές των πλεονεκτημάτων απαιτείται

προηγουμένως η ύπαρξη προδιαγραφών γενικής εφαρμογής στο σύνολο των περιφερειών. Το πλαίσιο, το οποίο καθορίζεται με τις προδιαγραφές σε κάθε κατηγορία μελετών, εξασφαλίζει την απαραίτητη βάση εκτίμησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των δυνατοτήτων των πηγών εκμετάλλευσης της χώρας διαπεριφερειακώς από την άποψη:

- α) πόροι και δυνατότητες με βάση το συγκριτικό πλεονέκτημα,
- β) επισήμανση των ευκαιριών πραγματοποίησης επενδύσεων,
- γ) επισήμανση των περιφερειακών αδυναμιών,
- δ) καθορισμός ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων ενός ενιαίου προγράμματος ανάπτυξης, μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών προγραμμάτων και
- ε) υπόδειξη μέτρων, θεσμικών μεταβολών και λοιπών διαδικασιών εφαρμογής του προγράμματος.

5.3 ΤΡΟΠΟΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΛΟΓΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

i) Οι δυναμικές νησιώτικες περιφέρειες

Άξονας 1: Βελτίωση υποδομών

α. Βελτίωση της οικονομικής υποδομής για αναβάθμιση των συνθηκών λειτουργίας των υφιστάμενων δυναμικών δραστηριοτήτων και για δημιουργία προϋποθέσεων για την περαιτέρω ανάπτυξή τους, καθώς και για την ανάπτυξη άλλων δραστηριοτήτων. Ειδικότερα χρειάζεται βελτίωση της υποδομής ύδρευσης, μεταφορών και επικοινωνιών, με προτεραιότητα στις τουριστικές περιοχές, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών.

β. Βελτίωση της κοινωνικής και περιβαλλοντικής υποδομής για να προστατευθεί το περιβάλλον, η ποιότητα του οποίου αποτελεί βασικό πόρο, ιδιαίτερα για τις τουριστικές περιοχές. Ειδικότερα για την κοινωνική υποδομή χρειάζεται η βελτίωση και επέκταση των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού στην ανώτερη και την ανώτατη βαθμίδα παιδείας και στην υγεία.

Άξονας 2: Αναβάθμιση του εργατικού δυναμικού

Είναι αναγκαία η ανύψωση των ικανοτήτων και δεξιοτεχνιών του εργατικού δυναμικού, για την ικανοποιητική ανταπόκριση της προσφοράς στις ανάγκες της ζήτησης και την αύξηση της παραγωγικότητας.

Ειδικότερα η έμφαση πρέπει να δοθεί στην καλύτερη προετοιμασία των μετακινούμενων από τους φθίνοντες κλάδους στις περιφέρειες αυτές ή και από άλλες περιφέρειες στους δυναμικούς κλάδους, ώστε η ανάπτυξή τους να μην προσκόπτει στην ποσοτική ή την ποιοτική ανεπάρκεια εργατικού δυναμικού.

Άξονας 3: Εκσυγχρονισμός των γεωργικών δομών και δραστηριοτήτων

Ειδικότερα απαιτείται:

α. Στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και προστασία του περιβάλλοντος της υπαίθρου, καθώς οι πιέσεις από τους αποδοτικότερους δυναμικούς κλάδους ανάπτυξης μπορεί να οδηγήσουν σε γρήγορες μεταβολές της οικονομικής διάρθρωσης σε βάρος των αγροτικών δραστηριοτήτων.

β. Έμφαση σε μορφές εκμετάλλευσης και γεωργικά προϊόντα που μπορεί να οδηγήσουν σε γρήγορη αύξηση της παραγωγικότητας και βιώσιμες μονάδες κάτω από συνθήκες γρήγορης ανάπτυξης και μεταβολών στη διάρθρωση της οικονομίας.

Άξονας 4: Αναβάθμιση και διατήρηση της ποιότητας του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος

Ειδικότερα απαιτείται αποτελεσματική ρύθμιση των χρήσεων γης στις τουριστικές περιοχές, ως προϋπόθεση για τη διατήρηση μιας ικανοποιητικής ποιότητας του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, που αποτελεί παράγοντα ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη του τουρισμού και την πρόληψη φαινομένων ποσοτικής ή ποιοτικής παλινδρόμησης.

Άξονας 5: Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας δραστηριοτήτων εκτός της γεωργίας και του τουρισμού

Ειδικότερα απαιτείται αξιοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης στους λοιπούς κλάδους, για να διατηρηθούν οι υψηλοί ρυθμοί οικονομικής ανόδου, να διευρυνθεί η οικονομική βάση και να αποκτήσει μεγαλύτερη ευστάθεια, περιορίζοντας έτσι τις δυσμενείς συνέπειες από ενδεχόμενες ανεπιθύμητες εξελίξεις στον τουριστικό τομέα, ο οποίος παρουσιάζει ευαισθησία στην οικονομική και τη γενικότερη συγκυρία.

ii) Λοιπές περιφέρειες

Άξονας 1: Βελτίωση υποδομών

Ειδικότερα απαιτείται:

α. Η εκτέλεση των αναγκαίων μεγάλων έργων στον τομέα των μεταφορών, ώστε να συνδεθούν αποτελεσματικά με τη λοιπή χώρα και το εξωτερικό όλες οι περιφέρειες. Το αυξημένο κόστος μεταφοράς, ο αυξημένος χρόνος και η αβεβαιότητα λόγω καιρικών και άλλων συνθηκών αποτελούν έναν από τους κυριότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την προσέλκυση οικονομικών δραστηριοτήτων στις περιφέρειες της χώρας.

β. Η επέκταση του εκσυγχρονισμού του τηλεπικοινωνιακού συστήματος σε εθνικό επίπεδο, ώστε να καλύψει όλες τις περιφέρειες.

γ. Η αύξηση των άμεσων δυνατοτήτων υποδοχής νέων οικονομικών δραστηριοτήτων. Πέρα από τη μεγάλη σημασία της γενικότερης οικονομικής υποδομής για την προσέλκυση νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων βάσης, σημασία έχει, ιδιαίτερα στη μεταποίηση, η ειδικότερη υποδομή, που διευκολύνει άμεσα την εγκατάσταση, μειώνει το κόστος και αποτρέπει τις αρνητικές αντιδράσεις των τοπικών πληθυσμών από δραστηριότητες που θεωρούνται οχλούσες (π.χ. βιομηχανικές περιοχές, βιοτεχνικά πάρκα, τεχνοπόλεις κλπ.).

δ. Η προώθηση των έργων αποχέτευσης και καθαρισμού λυμάτων για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και ανάσχεσης της αρνητικής θέσης της κοινής γνώμης έναντι της δημιουργίας νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να θεωρηθεί ότι βλάπτουν το περιβάλλον.

ε. Η ενίσχυση των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού, κυρίως στο χώρο της ανώτερης και ανώτατης παιδείας και στον χώρο της υγείας.

Άξονας 2: Ενίσχυση των μικρομεσαίων μονάδων

Πρέπει να προωθηθεί άμεσα, με όλα τα θεμιτά μέσα, η ενίσχυση των μικρομεσαίων μονάδων, για την διατήρηση θέσεων απασχόλησης και τη δημιουργία νέων σε τομείς παραγωγικής βάσης.

Άξονας 3: Αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού

Να δοθεί έμφαση στη δημιουργία ικανοτήτων και δεξιοτεχνιών, που θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες ανάπτυξης της κάθε περιφέρειας και, ειδικότερα, που θα μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες νέων μονάδων στον χώρο της μεταποίησης, αλλά και θα επιτρέψουν την αύξηση της παραγωγικότητας στον αγροτικό τομέα.

Άξονας 4: Εκσυγχρονισμός και αναδιάρθρωση της γεωργίας

Ειδικότερα απαιτείται:

- α. Ενίσχυση της γεωργικής υποδομής με έμφαση στις μορφές εκείνες, που μπορούν να συμβάλλουν στην αναδιάρθρωση της παραγωγής και την αύξηση της παραγωγικότητας από τη μια πλευρά και στην προστασία του περιβάλλοντος από την άλλη. Το μερίδιο του πρωτογενή τομέα στις περιφέρειες αυτές είναι μεγάλο και οι προοπτικές μείωσής του και απορρόφησης του σχετικού εργατικού δυναμικού από άλλους κλάδους δεν είναι ιδιαίτερα ευοίωνες. Προκύπτει λοιπόν ιδιαίτερα έντονη η ανάγκη να τονωθεί η παραγωγικότητα και να προσαρμοστεί η προσφορά προς την ζήτηση.
- β. Στήριξη κάθε πολιτικής που συντείνει στην αγροτική ανάπτυξη με την δημιουργία συμπληρωματικής απασχόλησης και εισοδημάτων.

5.4. Χρονική περίοδος των περιφερειακών προγραμμάτων

Σε κάθε περίπτωση περιοχής και ιδίως στις υποανάπτυκτες, υπάρχει ένα βασικό πλαίσιο και νοοτροπία συμπεριφοράς που κυριαρχεί στην υποδομή που επικρατεί. Η συμπεριφορά των στοιχείων που έχει διαμορφωθεί και τα οποία επιδρούν σαν μηχανισμός στην προώθηση της διαδικασίας ανάπτυξης, αποτελεί ιστορικό γεγονός, το οποίο δεν είναι δυνατόν σε καμιά περίπτωση να είναι έτοιμο να προσαρμοστεί αυτόματα στις απαιτήσεις των μελλοντικών εξελίξεων, οι οποίες διαμορφώνονται από την τεχνολογική πρόοδο και τις ανάγκες του ανθρώπου. Αντίθετα το πρόγραμμα αποτελεί στοιχείο του μέλλοντος. Προτρέχει της εποχής, έχει έναν ρομαντισμό, φαντασία και μια προοπτική και έτσι εκφράζει πολιτική κατακτήσεων και όχι ιστορική αναδρομή.

Για να παρακολουθήσει μια κοινωνία τον ρυθμό του μέλλοντος και για να κατακτήσει νέες αξίες και νέα μέσα ζωής, έχει ανάγκη από σωστή προετοιμασία και επιπλέον ανάγκη αυτοματισμού. Με την έννοια αυτή, το θεσμικό πλαίσιο, η υποδομή που υφίσταται (οργανωτική και τεχνολογική) και επίσης η νοοτροπία της χώρας σαν σύνολο, έχει ανάγκη προσαρμογής. Η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου και η μεταβολή της νοοτροπίας που κυριαρχεί, δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί μέσω μιας μαθηματικής εξίσωσης ή ενός ολοκληρώματος και αυτό συμβαίνει γιατί οι θεσμοί που έχουν καλλιεργηθεί επί σειρά ετών δεν μεταβάλλονται μέσα σε μια νύχτα. Έχουν ανάγκη από σταδιακή υποκατάσταση μέσω νέων, παράλληλων θεσμών. Κάθε πρόγραμμα έχει ανάγκη να λάβει υπόψη του, προκειμένου να καθοριστεί αυτό εφικτό, τον βαθμό προσαρμοστικότητας των μεταβλητών, οι οποίες επηρεάζουν τον μηχανισμό ανάπτυξης.

Γι' αυτόν τον σκοπό είναι απαραίτητη η επεξεργασία από τη μια προγραμμάτων με μακροχρόνιες επιδιώξεις, οικονομικού και θεσμολογικού περιεχομένου στα πλαίσια ενός ευρύτερου εθνικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδίου διάρκειας είκοσι (20) έως τριάντα (30) ετών σε εθνικό επίπεδο και δέκα (10) ετών σε περιφερειακό επίπεδο, από την άλλη πενταετή προγράμματα, των οποίων οι στόχοι έχουν συγκεκριμένη (αριθμητική) μορφή. Θεωρητικά στην περίπτωση της επιχείρησης, η διάρκεια του προγραμματισμού θα έπρεπε να είναι ίση τουλάχιστον με την διάρκεια της ζωής των ενεργητικών της στοιχείων, ενώ στην περίπτωση της εθνικής οικονομίας, απεριόριστη. Στην πράξη όμως η διάρκεια του προγράμματος περιορίζεται σε πέντε (5) περίπου έτη, καθώς και σε μακρότερα χρονικά διαστήματα η αβεβαιότητα καθίσταται τόσο μεγάλη, ώστε ο προγραμματισμός (συγκεκριμένων στόχων) να στερείται οποιασδήποτε πρακτικής σημασίας. Χρονική περίοδος πέντε (5) ετών είναι επαρκής, προκειμένου να εκδηλωθούν σε σημαντική έκταση οι επιπτώσεις των σχετικών αποφάσεων στην οικονομία, δεν υπερβαίνει όμως αυτή τα όρια εκείνα πέρα από τα οποία η αβεβαιότητα καθιστά κάθε εκτίμηση εξαιρετικά επισφαλής.

Στα μακροχρόνια προγράμματα εντάσσονται τα πενταετή εθνικά και περιφερειακά προγράμματα. Η παρούσα χρονική διάρκεια του PERSPECTIVE PLAN είναι επιβεβλημένη και τους παρακάτω ειδικότερους λόγους:

α. Ο προγραμματισμός, η εκτέλεση και κυρίως η αξιοποίηση βασικών έργων υποδομής, όπως το οδικό δίκτυο, τα λιμενικά έργα, τα ενεργειακά έργα κλπ. απαιτούν περίοδο κατά πολύ μεγαλύτερη από μια δεκαετία.

β. Η βελτίωση του πνευματικού επιπέδου του έμψυχου δυναμικού, κυρίως των υπανάπτυκτων χωρών, προϋποθέτει μακροχρόνια πρόβλεψη για τις αναγκαίες θεσμικές και διαρθρωτικές μεταβολές και επομένως έχει ανάγκη μακροχρόνιου σχεδιασμού των απαραίτητων προσαρμογών.

γ. Η άρση των ανασταλτικών παραγόντων και η εξασφάλιση των βασικών προϋποθέσεων επιτυχίας ενός προγράμματος, κυρίως όμως της επίτευξης των διαρθρωτικών και θεσμικών μεταβολών για τον σκοπό βελτίωσης του μηχανισμού της οικονομίας των περισσότερων χωρών, απαιτεί χρονική διάρκεια σημαντικά μικρότερη από μια δεκαετία.

Εξαιρετική σημασία παρουσιάζει για την επιτυχή εξέλιξη των προγραμμάτων όλων των επιπέδων, η σύνδεση αυτών από άποψη χρόνου, διάρκειας και περιεχομένου.

Με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν παραπάνω, η διαχρονική σύνδεση των προγραμμάτων, μπορεί να διαγραφεί ως εξής:

1. PERSPECTIVE PLAN είκοσι (20) έως τριάντα (30) ετών, το οποίο καθορίζει τις βασικές κατευθύνσεις της οικονομικής και χωροταξικής ανάπτυξεως της χώρας.
2. Πενταετή εθνικά προγράμματα, που εντάσσονται σύμφωνα με τους βασικούς τους στόχους στο είκοσι (20) έως τριάντα (30) ετών PERSPECTIVE PLAN.
3. Δέκα (10) ετών περιφερειακά PERSPECTIVE PLANS, που εντάσσονται σύμφωνα με τους βασικούς στόχους τους στο είκοσι (20) έως τριάντα (30) ετών PERSPECTIVE PLAN.
4. Πενταετή περιφερειακά προγράμματα, εναρμονισμένα σύμφωνα με το πενταετές εθνικό πρόγραμμα.

Με την μορφή αυτή η πολιτική των PERSPECTIVE PLANS θα εκφράζει τις μεθόδους και την χρονική διαδικασία με βάση τα οποία θα επιδιώκεται η επίτευξη των μακροχρόνιων βασικών σκοπών (GOALS). Οι σκοποί αυτοί θα εκφράζουν τον επιθυμητό ρυθμό και τη μορφή της οικονομικής, κοινωνικής και χωροταξικής ανάπτυξης της χώρας. Οι βασικές επιδιώξεις (TARGETS) της πολιτικής της οικονομικής ανάπτυξης θα εκφράζονται με τα πενταετή προγράμματα για το σύνολο της οικονομίας σύμφωνα με αυτά που έχουν γραφτεί στις περιπτώσεις 2 και 4 των πενταετών προγραμμάτων.

ΜΕΡΟΣ ΕΚΤΟ
Η ΑΚΟΛΟΥΘΗΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ
ΓΕΝΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

1. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

Α. Η ΒΑΣΗ : Η ΕΝΙΑΙΑ ΠΡΑΞΗ

Το 1987, με την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Πράξης, η κοινοτική πολιτική στο σύνολό της και ειδικότερα οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις αποτέλεσαν το αντικείμενο σημαντικών μεταβολών. Η Ενιαία Πράξη προβλέπει κυρίως την Μεγάλη Αγορά χωρίς σύνορα για το 1992, την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, την επιτάχυνση του ρυθμού στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας, την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής και της περιβαλλοντικής πολιτικής καθώς και της νομισματικής ένωσης. Τα διαρθρωτικά ταμεία καλούνται να συμβάλλουν στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Για το σκοπό αυτό, η Ενιαία Πράξη προβλέπει τη μεταρρύθμισή τους αποσκοπώντας αφενός, στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους, και αφετέρου, στον συντονισμό των παρεμβάσεων μεταξύ τους, και μεταξύ αυτών και των υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων. Η μεταρρύθμιση αυτή θεσμοθετήθηκε από σύνολο κανονισμών που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 1989. (1)

Β. ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΙΟΝΕΣ

Η Μεταρρύθμιση θέτει σε εφαρμογή ορισμένες αρχές όπως : συγκέντρωση των παρεμβάσεων στους στόχους με προτεραιότητα, διπλασιασμό των επιχορηγήσεων για το 1993, αντικατάσταση της προσέγγισης ανά σχέδιο, με αποκεντρωμένη προσέγγιση ανά πρόγραμμα, συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών, ενισχυμένο συντονισμό μεταξύ όλων των οργάνων, βελτίωση και απλοποίηση των κανόνων διαχείρισης, αξιολόγησης και ελέγχου.

Η νέα κοινοτική διαρθρωτική δράση θα έχει στο εξής πέντε στόχους προτεραιότητας :

- την ανάπτυξη και την διαρθρωτική προσαρμογή των περιοχών που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη και που αποτελούν τον κύριο στόχο της μεταρρύθμισης των ταμείων (στόχος 1) - Ενδιαφερόμενες χώρες : Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία (εν μέρει), Ιταλία (εν μέρει), Ηνωμένο Βασίλειο, (Βόρειος Ιρλανδία), Γαλλία (Υπερπόντια Διαμερίσματα και Κορσική).
- τη στήριξη των περιοχών που έχουν υποστεί ζημιές από την βιομηχανική παρακμή (στόχος 2) - Ενδιαφερόμενες χώρες : Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Ηνωμένο Βασίλειο.
- την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας (στόχος 3) και επαγγελματική ένταξη των νέων (στόχος 4) - Ενδιαφερόμενες χώρες : όλες.
- την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων (στόχος 5α) και την αγροτική ανάπτυξη με την προοπτική της μεταρρύθμισης της κοινής γεωργικής πολιτικής (στόχος 5β) - Ενδιαφερόμενες χώρες για το στόχο 5α) : όλες.
 Για το στόχο 5 β) : όλες εκτός από την Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία.

Συγκεκριμένα, η ανά στόχο προβλεπόμενη κοινοτική διαρθρωτική φράση - εκτός από ορισμένα μέτρα του στόχου 5Α)- έχει λάβει τη μορφή κοινοτικών πλαισίων στήριξης (ΚΠΣ) που έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο της συνεργασίας με τα κράτη μέλη - περιλαμβάνουν εθνικούς και κοινοτικούς χρηματοδοτικούς πόρους (πολυετή σχέδια χρηματοδότησης) και αντικατοπτρίζουν τις στρατηγικές που έχουν αποφασισθεί από κοινού, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης για συνοχή τόσο με τις κοινοτικές πολιτικές, τις τομεακές περιφερειακές πολιτικές όσο και τις εθνικές.

Οι παρεμβάσεις που καλύπτονται από τα ΚΠΣ θα αναληφθούν κατά κύριο λόγο υπό μορφή λειτουργικών προγραμμάτων, που είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν υπό μορφή ολοκληρωμένης προσέγγισης, κυρίως στην περίπτωση χρηματοδότησης από περισσότερα του ενός Ταμεία ή, τουλάχιστον, από ένα Ταμείο και ένα χρηματοδοτικό μέσο, άλλο από δανειοδοτικό μέσο.

Εξάλλου, η Επιτροπή μπορεί να συνδράμει σε ανάλογες ενέργειες όπως η συνχρηματοδότηση καθεστώτων ενισχύσεων ή η χορήγηση συνολικών επιδοτήσεων και να συνεχίσει να χορηγεί ενισχύσεις σε έργα μεγάλης διάστασης. (1).

2. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ : πρώτος σχεδιασμός μιας πραγματικής κοινοτικής πολιτικής

A. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Μέχρι τη Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, που άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1989, 4 κοινοτικά προγράμματα - STAR, VALOREN, RESIDER, RENAVAL - που βασίστηκαν στο Άρθρο 7 του παλαιού κανονισμού ΕΤΠΑ, (2) τέθηκαν σε εφαρμογή, και αποτελούσαν τον πρόδρομο των σημερινών κοινοτικών.

B. ΟΡΙΣΜΟΣ

Στο πλαίσιο της Μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων, το Άρθρο 11 του κανονισμού που αφορά το συντονισμό (3) δίνει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ενεργήσει για λογαριασμό της μέσω των κοινοτικών πρωτοβουλιών (Κ.Π.) προκειμένου να συμπληρώσει τις συντονισμένες ενέργειες με τα κράτη μέλη, που περιλαμβάνονται ήδη στα ΚΠΣ.

Η Επιτροπή βάζει έτσι τις βάσεις για μία πραγματική κοινοτική πολιτική μία και προωθεί αυτές τις κοινοτικές πρωτοβουλίες (Κ.Π.) στους τομείς και στους κλάδους που κρίνει ότι παρουσιάζουν προτεραιότητα ή είναι σημαντικοί για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, εξασφαλίζοντας ειδικότερα την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Γ. ΤΥΠΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ

Οι Κ.Π. μπορούν να εφαρμοσθούν στα τρία Ταμεία καθώς και στα άλλα κοινοτικά χρηματοδοτικά μέσα και σε όλους τους στόχους - εκτός από τον στόχο 5 α). Τα Ταμεία μπορούν αν παρέμβουν συντονισμένα ή μεμονωμένα.

Οι πρωτοβουλίες περιφερειακού χαρακτήρα ή οι πρωτοβουλίες που αφορούν την αγροτική ανάπτυξη απαιτούν τη συμμετοχή των τριών Ταμείων και των κοινοτικών δανειοδοτικών μέσων.

1. Το Άρθρο 3 σημείο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4254/88, σχετικά με το ΕΤΠΑ, ορίζει τρεις τύπους κοινοτικών πρωτοβουλιών περιφερειακού χαρακτήρα :
 - αυτές που σκοπό έχουν να συμβάλλουν στην επίλυση σοβαρών προβλημάτων που συνδέονται άμεσα με την πραγματοποίηση άλλων πολιτικών της Κοινότητας ("Περιφερειακές πρωτοβουλίες που προωθούν τις κοινοτικές πολιτικές).
 - αυτές που σκοπό έχουν να συμβάλλουν στην εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών (περιφερειακές πρωτοβουλίες που προωθούν τις κοινοτικές πολιτικές).
 - αυτές που σκοπό έχουν να συμβάλλουν στην επίλυση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν από κοινού ορισμένες κατηγορίες περιφερειών (περιφερειακές, ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές και διαμεθωριακές ...).
2. Οι πρωτοβουλίες που περιλαμβάνουν ένα τμήμα ΕΦΤΠΕ - προσανατολισμός που σκοπό έχουν, με την προοπτική της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ, να επιταχύνουν την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων και να προωθήσουν την αγροτική ανάπτυξη με την ευρεία έννοια.
3. Η συμμετοχή του ΕΚΤ στις κοινοτικές πρωτοβουλίες διέπεται κυρίως από τις κατευθύνσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 του νέου Κανονισμού ΕΚΤ (1), καθώς και από αυτές που δίνει η Επιτροπή (2), ήτοι κυρίως :
 - α) η Κοινότητα αποσκοπεί κυρίως στο να μειώσει τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων περιοχών και να ενισχύσει τον κοινωνικό ιστό της Κοινότητας.
 - β) απαιτείται υψηλό επίπεδο ειδίκευσης στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς.
 - γ) η Κοινότητα πρέπει να συμβάλλει στην υλοποίηση της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς.

Η υιοθέτηση της "Νέας Διαρθρωτικής Πολιτικής" (Κανονισμός Ε.Ο.Κ. 2052/88 "για την αποστολή των διαρθρωτικών Ταμείων, την αποτελεσματικότητα και τον συντονισμό των παρεμβάσεων τους..."), οριοθετώντας την ολοκληρωμένη παρέμβαση στο χώρο, την συγκέντρωση των χρηματοδοτήσεων όλων των διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας, σε συνδυασμό με τους "εκτελεστικούς" τους Κανονισμούς και ιδιαίτερα τον Κανονισμό 4253/88 (άρθρο 11) δίνει το στίγμα της νέας αντίληψης της Ε.Ο.Κ. πάνω στο θέμα της ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ: Η έμφαση δίνεται στην αντιμετώπιση των προβλημάτων του μικρόχωρου, την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των μικρών τόπων, τις τοπικές πρωτοβουλίες, τον σχηματισμό τοπικών επιχειρησιακών προγραμμάτων, την τοπική αυτοδιαχείριση (χωρίς την παρέμβαση του Κράτους).

Βεβαίως, θα πρέπει να επισημανθεί ο συμπληρωματικός χαρακτήρας μάλλον των μέτρων για την τοπική ανάπτυξη προς εκείνα της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, σε μία σχέση εξειδίκευσης σε συγκεκριμένο χώρο των τελευταίων, προσαρμοσμένων όμως περισσότερο στις πραγματικές ανάγκες του μικρόχωρου.

Είναι όμως, τόσο απλό το θέμα, είναι, μάλλον αυτό;

Από το σημείο αυτό και πέρα ξεκινά ο σκεπτικισμός, αφού όμως προηγούμενα επιχειρήσει κανείς να οριοθετήσει την έννοια της τοπικής ανάπτυξης μέσα από την οπτική της δυνατότητας υιοθέτησης μιας ξεχωριστής πολιτικής μέσα από την οπτική της δυνατότητας υιοθέτησης μιας ξεχωριστής πολιτικής, με κατευθύνσεις και στόχους που αφορούν αυτή και μόνο (έστω και αν σε τελική ανάλυση υλοποιείται η ιδέα της περιφερειακής ανάπτυξης).

Κατ' αρχήν, όπως και ο όρος υποδηλώνει, η τοπική ανάπτυξη δεν αποτελεί όρο κενού περιεχομένου (ή έστω κάποια θεωρητική κατασκευή "χωρίς αντίκρουσμα") αλλά μια πολύ σοβαρή προοπτική αποτελεσματικής αντιμετώπισης της υποανάπτυξης ακριβώς μέσα στη φυσική της "κοιτίδα" (το μικρό χώρο, την μικρή αγροτική κοινότητα) αφού προηγούμενα έχουμε εξειδικεύσει, αναλύσει και εντοπίσει τις γενεσιουργές της αιτίες:

Η εξειδίκευση αυτή έχει την έννοια του εντοπισμού όχι αόριστα κάποιων γενικών αιτιών -κοινών σε όλους τους λιγότερο αναπτυγμένους τόπους- αλλά των συγκεκριμένων αιτιών που προκαλούν και διαιωνίζουν την υποανάπτυξη στους συγκεκριμένους χώρους. Αυτόματα, η προηγούμενη παράγραφος εισάγει την αναγκαιότητα, όχι απλά της συνεργασίας με τον τοπικό πληθυσμό (αλλά και του τοπικού πληθυσμού μεταξύ του) αλλά της συμμετοχικής του δράσης στην καταγραφή/διάγνωση των προβλημάτων του τόπου (πλέον), το σχεδιασμό και εφαρμογή μέτρων "θεραπείας" των προβλημάτων στη ρίζα τους.

Με απλά λόγια, κυριολεκτεί εδώ, εκείνος που υποστηρίζει ότι ο τοπικός πληθυσμός θα πρέπει να "πάρει την τύχη του χώρου του στα χέρια του" "αφού, άξονας αναφοράς, μοχλός ανάπτυξης και ενεργούμενο είναι ο ίδιος ο κάτοικος του μικρού χώρου, αναδειχώντας έτσι την "πολιτική" τοπικής ανάπτυξης σε μια καθαρά ανθρωποκεντρική αντίληψη και προοπτική της ανάπτυξης.

Από κει και πέρα, η "πολιτική" τοπικής ανάπτυξης εκφράζεται και αντανάκλαται μέσα από εξειδικευμένες κατευθύνσεις, προσαρμοσμένες κάθε φορά στις ιδιαιτερότητες, την προβληματική και τις προοπτικές του συγκεκριμένου τόπου.

Μέσα από αυτές όμως τις εξειδικευμένες κατευθύνσεις, θα μπορούσε κανείς να ξεχωρίσει ορισμένους γενικούς στρατηγικούς στόχους, που οριοθετούν πλέον μια αυτόνομη "πολιτική": την πολιτική της τοπικής ανάπτυξης.

Ετσι:

- Η Ενεργοποίηση του Ενδογενούς Δυναμικού των τόπων.
- Η ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών.
- Η δημιουργία μονάδων μικρού και μεσαίου μεγέθους, βιοτεχνικού μάλλον χαρακτήρα, περιορισμένης εμβέλειας και συνάμα βιώσιμων.
- Η ανάδειξη της τοπικής επιχειρηματικής ικανότητας και δραστηριότητας (που άλλως θα βρισκόταν σε "λανθάνουσα" κατάσταση).
- Η ανάπτυξη, προβολή και ανάδειξη τοπικών - παραδοσιακών δραστηριοτήτων χειροτεχνίας, οικοτεχνίας του τόπου και η εμπορική τους αξιοποίηση.
- Η ανάπτυξη, έξω-γεωργικών δραστηριοτήτων μέσα στην αγροτική περιοχή, έτσι που να "δένουν" αρμονικά μέσα σ' ένα σχέδιο ολοκληρωμένης παρέμβασης στο χώρο.
- Η ανάπτυξη της τοπικής αγοράς και της εμπορίας τοπικών προϊόντων.
- Η ανάδειξη/προβολή των μικρών και των φυσικών πόρων τους, καθώς και η προώθηση των προϊόντων τοπικής παραγωγής.
- Η ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας ζωής, η ευημερία του τοπικού πληθυσμού και συγκράτηση του πληθυσμού αυτού στις εστίες του (ή ακόμα παραπέρα η επανάκαμψη πληθυσμού από τα αστικά κέντρα) συνθέτουν ορισμένες μόνο από τις διαστάσεις μιας "νέας αντίληψης" της αναπτυξιακής προσέγγισης της περιφέρειας, παρέχοντας την αναγκαία επιχειρηματολογία στήριξης μιας αυτόνομης και ολοκληρωμένης πολιτικής τοπικής ανάπτυξης.

6.1. Συμπεράσματα της διαπεριφερειακής ανάλυσης

Η προηγούμενη σύντομη ανάλυση έδειξε, ότι ο δυαδισμός της ελληνικής οικονομίας από την άποψη του επιπέδου διαβίωσης, με τα μεγάλα αστικά κέντρα να υπερέχουν σε μεγάλο βαθμό έναντι των περιφερειών και της υπαίθρου χώρας, πράγμα που συντηρούσε και το έντονο μεταναστευτικό ρεύμα προς τα κέντρα αυτά μέχρι και τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1970, έχει κατά μεγάλο μέρος απαλειφθεί.

Το επίπεδο διαβίωσης, τόσο από την άποψη της ιδιωτικής κατανάλωσης όσο και από την άποψη των κοινωνικών εξυπηρετήσεων και της οικονομικής υποδομής, έχει ανέλθει με ταχύτερους ρυθμούς στην επαρχία έναντι των μεγάλων αστικών κέντρων τα τελευταία 15-20 χρόνια, με αποτέλεσμα οι διαφορές που παραμένουν και, που ως ένα σημείο είναι αναπόφευκτες, όχι μόνο να μην συντηρούν το ισχυρό ρεύμα προς τα μεγάλα αστικά κέντρα, αλλά να παρατηρούνται τάσεις αντίστροφης κίνησης, τόσο λόγω της μείωσης αυτής των διαφορών στο επίπεδο διαβίωσης, όσο και λόγω της ευαισθητοποίησης του κοινού στα αυξανόμενα προβλήματα των μεγάλων αστικών κέντρων (υποβάθμιση περιβάλλοντος, ανεργία).

Οι εξελίξεις αυτές ήταν εν μέρει αποτέλεσμα της δυναμικής των ίδιων των τάσεων του παρελθόντος, αλλά και της πολιτικής που ασκήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, τόσο οι δημόσιες επενδύσεις, όσο και οι ιδιωτικές, στο βαθμό που επηρεάζονται από το καθεστώς των επενδυτικών κινήτρων και αντικινήτρων, στράφηκαν κατά το μεγαλύτερο μέρος τους στην περιφέρεια, ενώ περιορίστηκε το μερίδιο της Πρωτεύουσας. Και αυτό έγινε σε περίοδο που οι δημογραφικές τάσεις αύξαναν έντονα της ανάγκες στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, ενώ συντελούσαν στην απάμβλυσή τους στην ύπαιθρο.

Παράλληλα, οι μεταβιβαστικές πληρωμές από το ελληνικό κράτος, αλλά και από την ΕΟΚ μέσω του FEOGA και του ΕΤΠΑ ευνοούσαν σε πολύ μεγάλο βαθμό την επαρχία.

Ενώ όμως ο δυαδισμός από την άποψη του επιπέδου διαβίωσης περιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό και εντοπίζεται πια όχι σε ολόκληρες περιφέρειες, αλλά σε θύλακες μόνο, είναι αμφίβολο αν έχει περιοριστεί στον ίδιο βαθμό ο δυαδισμός στο επίπεδο του παραγωγικού μηχανισμού.

Όπως έχει ήδη σημειωθεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στα Νησιά του Νοτίου Αιγαίου και στην Κρήτη, έχει παρατηρηθεί σημαντική πρόοδος όχι μόνο από άποψη επιπέδου διαβίωσης, αλλά και από την άποψη της ανάπτυξης του παραγωγικού μηχανισμού. Αναπτύχθηκαν από τις τοπικές κοινωνίες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, που αξιοποίησαν σε μεγάλο βαθμό τις δυνατότητες ανάπτυξης, τουριστικές κατεχοχών στην πρώτη περίπτωση και τουριστικές και γεωργικές στη δεύτερη.

Σε μικρότερο βαθμό το ίδιο συνέβη και στα Ιόνια Νησιά με τον τουρισμό. Πρόκειται για ευοίωνη εξέλιξη.

Οι εξελίξεις αυτές, όμως, υποκρύπτουν σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες, ενώ και οι προοπτικές που δημιουργούνται συνεπάγονται κινδύνους. Αλλά παρά τις επιφυλάξεις που δικαιολογούνται για τους λόγους αυτούς, εξακολουθεί να παραμένει γεγονός, ότι στις περιοχές αυτές η ανεργία είναι πολύ χαμηλή, το επίπεδο ζωής βελτιώνεται με

αξιόλογους ρυθμούς, ενώ και η διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων μεταβάλλεται προς την ορθή κατεύθυνση.

Για τις ορεινές περιοχές της ηπειρωτικής χώρας παρατηρείται ότι, είτε διότι στην περίπτωση αυτή η σχετικά εύκολη διέξοδος του τουρισμού δεν μπορούσε να συνεισφέρει παρά μόνο οριακά, είτε για άλλους λόγους, που δεν είναι τόσο σαφείς, συνεχίζεται η υστέρηση από την άποψη της οικονομικής ανάπτυξης. Με λίγες εξαιρέσεις, δεν κατέστη δυνατό να αναπτυχθούν νέες βιώσιμες οικονομικές δραστηριότητες με βάση πρωτοβουλίες των τοπικών πληθυσμών και επιχειρηματικών τάξεων.

Ο χαμηλής παραγωγικότητας γεωργικός τομέας εξακολουθεί να αποτελεί τη δεσπόζουσα οικονομική δραστηριότητα βάσης. Η μεταποιητική δραστηριότητα, που κατά μεγάλο μέρος κατευθύνθηκε στις περιφέρειες εξαιτίας των επενδυτικών κινήτρων, δεν φαίνεται να έχει ακόμη οδηγήσει σε συμπληρωματικές μεταποιητικές δραστηριότητες στο περιφερειακό επίπεδο, όπως αναμενόταν. Ακόμη, παρουσιάζεται πρόσφατα και μια παλινδρόμηση λόγω της συρρίκνωσης των δραστηριοτήτων των προβληματικών επιχειρήσεων, οι οποίες κατά ένα μεγάλο μέρος ήταν εγκατεστημένες στην περιφέρεια, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση της ανεργίας σε ορισμένους θύλακες.

Έτσι τα επιτεύγματα από την άποψη του επιπέδου διαβίωσης σε πολλές περιφέρειες, τα οποία ήταν αποτέλεσμα όχι τόσο της ανάπτυξης βιώσιμων παραγωγικών δραστηριοτήτων, αλλά και μεταβιβαστικών πληρωμών, εμφανίζονται ευάλωτα, καθώς οι δυνατότητες του υπερχρεωμένου ελληνικού κράτους να συντηρήσει τις μεταβιβαστικές ροές προς τις περιφέρειες αυτές περιορίζονται, ενώ ταυτόχρονα και η πολιτική για τη διάθεση των Κοινοτικών κονδυλίων φαίνεται να στρέφεται προς την οικονομική υποδομή σε εθνικό επίπεδο.

Χαυμνίς ΠΑΙΖΕΙ του Αρκά



ΜΠΑΜΠΑ, ΤΙ ΖΩΟ ΕΙΝΑΙ ΑΥΤΟ;
ΑΥΤΟ ΕΙΝΑΙ ΜΙΑ ΓΑΤΑ!..

ΤΣΟΜΗ
ΤΣΟΜΗ
ΚΑΤΣΕ



ΠΑΛΙΑ, ΟΙ ΓΑΤΕΣ
ΗΤΑΝ ΠΟΛΥ ΕΠΙ-
ΚΙΝΔΥΝΕΣ ΓΙΑ ΤΑ
ΠΟΥΛΙΑ, ΓΙΑΤΙ ΤΑ
ΚΥΝΗΓΟΥΣΑΝ ΓΙΑ
ΝΑ ΤΑ ΦΑΝΕ...



...ΑΜΑ ΤΩΡΑ ΠΟΥ Η ΠΟΛΗ
ΕΧΕΙ ΓΕΜΙΣΕΙ ΣΚΟΥΠΙΔΙΑ,
ΤΡΩΝΕ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΑΗΔΙΕΣ
ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΥΝ ΕΚΕΙ ΚΑΙ
ΕΤΣΙ ΕΧΟΥΝ ΓΙΝΕΙ ΧΟΝΤΡΕΣ,
ΜΑΛΘΑΚΕΣ ΚΑΙ ΕΝΤΕΛΟΣ
ΑΚΙΝΔΥΝΕΣ!



ΝΑ ΓΙΑΤΙ ΤΩΡΟ... ΓΙΑ
ΝΑ ΞΕΧΝΑΩ ΠΟΣ ΗΜΟΥΝ
ΚΑΙ ΠΟΣ ΕΓΙΝΑ

Αρκάς

ΜΙΑ ΧΙΟΥΜΟΡΙΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η περάτωση της εργασίας αυτής θεωρούμε ότι άγγιξε το πρόβλημα της έντονης αστικοποίησης και της παράλληλης ανισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης, θέμα ιδιαίτερα σημαντικό για τα ελληνικά δεδομένα, δίνοντας ταυτόχρονα το έναυσμα για την έρευνα και τον εντοπισμό λύσεων, που θα οδηγήσουν στην αποκέντρωση, μέσω της ορθής περιφερειακής ανάπτυξης, με όλα τα θετικά αποτελέσματα, που συνεπάγεται κάτι τέτοιο για τον παράγοντα ΑΝΘΡΩΠΟ!

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Βασικά προβλήματα περιφερειακής ανάπτυξης, Δ. Λαζαρίδης.
2. Μελέτη Νο 2 ΑΤΕ, Παναγιώτη Α. Ρέππα
Προσδιοριστικοί παράγοντες μετακίνησης του πληθυσμού της υπαίθρου.
3. Μελέτη Νο 16 ΑΤΕ, Κωνσταντίνος Κιούκης & Λεωνίδας Παπακωνσταντινίδης.
4. Στοιχεία γενικής και βιομηχανικής κοινωνιολογίας, Γεωργίου Δημ. Γεωργόπουλου, καθηγητή Τ.Ε.Ι. Αθήνας.
5. Διεπιφερειακή ανάλυση, πολιτική και βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια και νομό. Λ. Α. Αθανασίου, Π.Α. Καββαδία, Δ. Ν. Κατοχιάνου, Π. Γ. Τονικίδου.
6. Μαθήματα περιφερειακής ανάπτυξης, Π. Καζάκος
7. Πηγή: (1) Δ. Γ. Τσαούσης «Μορφολογία της Νεοελληνικής Κοινωνίας», Αθήνα 1971.
8. Πηγή: ΕΣΥΕ Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 1981, Τόμος Ι Αθήνα 1983.
9. Πηγή: ΕΣΥΕ «Απογραφή-κατοικιών» 1971-1981.
10. Πηγή: ΕΣΥΕ «Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος» 1976-1981.