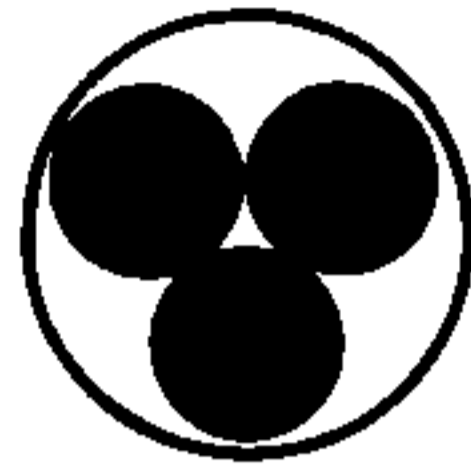


ΤΟΜΕΑΣ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΑΓΡΟΝΟΜΩΝ-ΤΟΠΟΓΡΑΦΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ
ΕΜΠ



ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ: ΔΙΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: ΚΩΣΤΗΣ ΚΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟΣ
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΜΠ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

ΜΑΛΟΥΤΑΣ Θ.

Συλλογική κατανάλωση: Ανάπτυξη, κρίση και επιπτώσεις
στη δομή του αστικού χώρου 390

ΕΝΟΤΗΤΑ 4:

**ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ
ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΧΩΡΟ**

ΛΑΓΟΣ Θ.

Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και επιπτώσεις στην ανάπτυξη 411

ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ Π.

Χωροταξικές πολιτικές της Ε.Ο.Κ. και αναπτυξιακά έργα 454

ΜΗΛΙΟΣ Γ.

Τάσεις, εξελίξεις και προοπτικές για μια πραγματικά ενωμένη
Ευρώπη 467

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Έρευνα και πρακτική των τελευταίων δεκαετιών έχουν δείξει, χωρίς καμία αμφιβολία, πως οι τρεις διαστάσεις της ανάπτυξης, η κοινωνική, η οικονομική και η πολιτιστική, μέσα από τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους, τους περιοριστικούς τους παράγοντες, καθώς και με τα μέσα και τις πολιτικές που εφαρμόζονται σε κάθε μία κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού, αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και έχουν επιπτώσεις στην όλη διαδικασία της ανάπτυξης.

Εξ αιτίας αυτών ο αναπτυξιακός προγραμματισμός απαιτεί ολοκληρωμένη και ΔΙΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ αντιμετώπιση.

Δυστυχώς στην Ελλάδα μια τέτοια προσέγγιση δεν είναι δυνατή, αφού τα στελέχη τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημόσιου Τομέα δεν έχουν τις απαιτούμενες γνώσεις και εκπαίδευση, μιας και η παρεχόμενη γνώση σε θέματα ανάπτυξης από τα διάφορα Α.Ε.Ι. είναι κατακερματισμένη και μονοδιάστατη.

Με βάση τη διαπίστωση αυτή, μια ομάδα πανεπιστημιακών, προερχομένων από το σύνολο σχεδόν των Πανεπιστημίων της Αθήνας, αποτελούμενη από τους:

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| 1. ΒΑΣΕΝΧΟΒΕΝ ΛΟΥΔΟΒΙΚΟ | Καθηγητή Ε.Μ.Π. |
| 2. ΚΑΡΑΝΔΕΙΝΟ ΜΙΧΑΛΗ | Καθηγητή Γεωργικού Παν. Αθηνών |
| 3. ΚΟΝΣΟΛΑ ΝΙΚΟ | Καθηγητή Παντείου Παν. Αθηνών |
| 4. ΚΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟ ΚΩΣΤΗ | Καθηγητή Ε.Μ.Π. |
| 5. ΓΚΡΙΜΠΑ ΓΕΩΡΓΙΟ | Καθηγητή Παν/μίου Αθηνών |
| 6. ΛΑΣΚΑΡΙ ΚΩΝ/ΝΟ | Ερευνητή Ε.Μ.Π. |
| 7. ΛΙΑΝΟ ΘΕΟΔΩΡΟ | Καθηγητή Οικ/κού Παν. Αθηνών |
| 8. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΩΝ/ΝΟ | Καθηγητή Γεωργικού Παν. Αθηνών |
| 9. ΡΟΚΟ ΔΗΜΗΤΡΗ | Καθηγητή Ε.Μ.Π. |

πήρε μια σειρά από πρωτοβουλίες, με σκοπό να καλύψει το κενό που υπάρχει στον τομέα αυτόν από πλευράς Α.Ε.Ι., συνεισφέροντας έτσι στην παραγωγή στελεχών ικανών να αντιληφθούν το πολύπλοκο της ανάπτυξης και να συμμετάσχουν στο σχεδιασμό της αποτελεσματικά.

Η πρώτη βασική πρωτοβουλία της ομάδας αυτής ήταν η οργάνωση και η

διεξαγωγή ενός Διεπιστημονικού-Διαπανεπιστημιακού συνεδρίου στο Ε.Μ.Π., στις 11, 12 και 13 Μαΐου 1988, με τίτλο «Η Διεπιστημονική Προσέγγιση της Ανάπτυξης». Το συνέδριο θεωρήθηκε από την Πολιτεία ως θέμα πρώτης προτεραιότητας, ετέθη υπό την αιγίδα του Υπουργείου Πολιτισμού και του Ε.Μ.Π., τα δε πορίσματά του κυκλοφορούν από τις εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ.

Η δεύτερη πρωτοβουλία, που δημιούργησε και το υλικό αυτού του βιβλίου, υπήρξε η διοργάνωση και η διεξαγωγή ενός σεμιναρίου, το 1989, με τίτλο «Η Διεπιστημονική Προσέγγιση των Προβλημάτων της Ανάπτυξης», το οποίο παρακολούθησαν άνεργοι επιστήμονες ηλικίας κάτω των 25 ετών.

Η οργάνωση του σεμιναρίου αυτού θεωρήθηκε ιδιαίτερα αναγκαία, γιατί ένας από τους βασικούς λόγους, εξ αιτίας των οποίων οι νέοι επιστήμονες αντιμετωπίζουν δυσκολίες απορρόφησης στις ευκαιρίες απασχόλησης, που τους παρουσιάζονται τόσο στο Δημόσιο όσο και στον Ιδιωτικό Τομέα, είναι αυτός που σχετίζεται με τη μορφή της γνώσης που απέκτησαν στα διάφορα Α.Ε.Ι. Ειδικότερα, ο λόγος αυτός έχει να κάνει με το κατακερματισμένο και μονοδιάστατο της γνώσης που έχει αποκομισθεί κατά τη διάρκεια των σπουδών τους και που με τη σειρά του έχει ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό της αντιληπτικής τους ικανότητας, αφ' ενός, και την απουσία κάποιων μεθοδολογικών εργαλείων, αφ' ετέρου, που θα τους επέτρεπαν να αντιμετωπίσουν ολοκληρωμένα τις σύγχρονες απαιτήσεις της παραγωγής. Κατά κοινή ομολογία το πρόβλημα παρουσιάζεται ιδιαίτερα έντονο στους τομείς εκείνους που έχουν σχέση με το σχεδιασμό της ανάπτυξης και το περιβάλλον.

Βασικός, λοιπόν, στόχος κάθε εκπαιδευτικής αλλά και επιμορφωτικής προσπάθειας σε θέματα ανάπτυξης είναι οι νέοι επιστήμονες να μπορούν να κατανοήσουν και να εξοικειωθούν με τις σύγχρονες αντιλήψεις για τη διεπιστημονική θεώρηση, αντίληψη και αντιμετώπιση των μεγάλων σημερινών αναπτυξιακών προβλημάτων. Πιο συγκεκριμένα, οι νέοι θα πρέπει να διδάσκονται:

1. Την αναλυτική προσέγγιση των εννοιών της Φυσικής και Κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, των σχέσεων, των αλληλεπιδράσεων τους και των τάσεων μεταβολών τους διαμέσου του χρόνου.
2. Την ολοκληρωμένη φύση και διαλεκτική σχέση των φυσικών και ανθρωπίνων διαθεσίμων με τις αναπτυξιακές επιλογές.
3. Τις βασικές μεθόδους ολοκληρωμένης διεπιστημονικής προσέγγισης και απόδοσης των χαρακτηριστικών τους στοιχείων, των σχέσεων, των δυνατοτήτων αλλά και των αντικειμενικών περιορισμών της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας στον υπό διερεύνηση χώρο.
4. Τα επί μέρους μεθοδολογικά εργαλεία των διαφόρων επιστημονικών πεδίων που αντικειμενικά συνεργάζονται στις διαδικασίες ανάπτυξης.
5. Τη διαμόρφωση και τις εφαρμογές διεπιστημονικών συνθετικών μεθο-

δολογιών.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων εκλήθησαν να διδάξουν στο σεμινάριο έμπειροι επιστήμονες, ειδικοί στα παραπάνω θέματα, οι εισηγήσεις των οποίων, μετά από σχετική αξιολόγηση, παρουσιάζονται στον τόμο αυτό. Πιο συγκεκριμένα οι επιλεγείσες εισηγήσεις ταξινομήθηκαν στις εξής τέσσερις ενότητες:

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

Η ενότητα αυτή περιέχει Επιστημολογικές Προσεγγίσεις της Διεπιστημονικότητας (Θ. ΒΑΚΑΛΙΟΣ), Οικονομικές (Β. ΦΙΛΙΟΣ), Πολιτικές (Η. ΚΟΥΡΑΙΟΥΡΟΣ και Κ. ΜΕΛΑΣ), Κοινωνικές (Λ. ΛΕΟΝΤΙΔΟΥ), Δημογραφικές (Γ. ΤΖΙΑΦΕΤΑΣ και Γ. ΚΑΒΒΑΔΙΑΣ) και Περιβαλλοντικές (Π. ΛΟΥΛΟΥΔΗΣ) διαστάσεις της Ανάπτυξης.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2: ΜΕΘΟΔΟΙ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΣΤΗ ΔΙΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Στην ενότητα αυτή περιλαμβάνονται Μέθοδοι στήριξης του Χωροθετικού Σχεδιασμού (Γ. ΦΩΤΗΣ), Τηλεπισκοπικές (Δ. ΡΟΚΟΣ) και Φωτοερμηνευτικές (Ι. ΣΠΥΡΑΚΟΣ), καθώς και διεπιστημονικές θεωρήσεις για θέματα Οπτικών Πόρων (Κ. ΚΑΣΣΙΟΣ), Ενέργειας (Π. ΚΑΡΑΔΕΟΓΛΟΥ), Τουρισμού (Π. ΚΟΜΙΛΗΣ), Τουρισμού και Γεωργίας (Π. ΤΣΑΡΤΑΣ) και Αξιολογήσεις Βιομηχανικών Επενδύσεων (Δ. ΧΑΤΖΗΩΣΗΦ - ΔΙΑΚΟΥΛΑΚΗ).

ΕΝΟΤΗΤΑ 3: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΟΝ ΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

Η ενότητα αυτή αναφέρεται αποκλειστικά σε θέματα του αστικού χώρου και συγκεκριμένα στο Σχεδιασμό του (Ι. ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΣ), στην Ανάπλαση των Ιστορικών Κέντρων (Β. ΜΑΡΜΑΡΑΣ), στην Αρχιτεκτονική Παράδοση (Ν. ΧΟΛΕΒΑΣ) και στους Μηχανισμούς Χωροθέτησης Βιομηχανιών (Δ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ) και Υπηρεσιών (Θ. ΜΑΛΟΥΤΑΣ).

ΕΝΟΤΗΤΑ 4: ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΧΩΡΟ

Η τελευταία ενότητα αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Διάσταση της Ανάπτυξης και επικεντρώνεται στις Επιπτώσεις της (Θ. ΛΑΓΟΣ), στα Αναπτυξιακά Έργα (Π. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ) και στις Προοπτικές για μια πραγματικά Ενωμένη Ευρώπη (Γ. ΜΗΛΙΟΣ).

Θα πρέπει να τονιστεί ότι το περιεχόμενο των εισηγήσεων-κεφαλαίων του βιβλίου αυτού εκφράζει αποκλειστικά τις προσωπικές απόψεις των συγγραφέων, ενώ για την επιλογή, την ταξινόμηση και παρουσίασή τους τη συνολική ευθύνη φέρει ο υπογράφων.

Κλείνοντας τον πρόλογο αυτό, σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι το επόμενο βήμα των πρωτοβουλιών της ομάδας αυτής ήταν η σύσταση, τον Ιανουάριο του 1991, ενός μη κερδοσκοπικού φορέα, του Κέντρου Ερευνών και

Μελετών Διεπιστημονικής Προσέγγισης της Ανάπτυξης (Κ.Ε.Μ.Δ.Ι.Π.Α.) που έχει σκοπό την ανάληψη, διεξαγωγή, προώθηση και υποστήριξη πάσης φύσεως ερευνών, μελετών και έργων διεπιστημονικής προσέγγισης της ανάπτυξης.

*Κωστής Κουτσόπουλος
Καθηγητής Ε.Μ.Π.*

ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΟΚ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΕΡΓΑ

ΠΟΛΥΞΕΝΗ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ

1. Περιφερειακές ανισότητες στην ΕΟΚ και στόχοι περιφερειακής πολιτικής

Οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΟΚ αποτελούν μια πραγματικότητα. Αυτή η διαπίστωση ισχύει είτε αν θεωρήσουμε σαν περιφέρειες τα κράτη-μέλη της ΕΟΚ είτε αν υιοθετήσουμε μια λεπτομερέστερη διαίρεση στις περιφέρειες NUTS II, που αποτελεί και επίσημη διαίρεση της Κοινότητας. Όπως είναι γνωστό, η μέτρηση των περιφερειακών ανισοτήτων μπορεί να γίνει με πολλούς τρόπους. Ο πιο συνηθισμένος δείκτης είναι το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (GNP) παρ' όλο που η τάση των τελευταίων δεκαετιών είναι αφ' ενός να χρησιμοποιούνται περισσότεροι του ενός δείκτες, αλλά επίσης να χρησιμοποιούνται και μη οικονομικοί δείκτες που εκφράζουν ποιοτικές πλευρές της ανάπτυξης (Zimon 1982).

Από τις διαθέσιμες στατιστικές αναλύσεις (Δελιβάνη-Νεγρεπόντη 1986, Vanhove and Klaassen 1984) καθίσταται σαφές ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας, που μπορούμε να θεωρήσουμε ότι εκφράζουν και γενικότερες διαφορές στην ευημερία και την ποιότητα ζωής. Μάλιστα, μπορούμε πολύ εύκολα να διακρίνουμε ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΟΚ είναι αυτές που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ευρώπης (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα), ενώ οι περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες βρίσκονται γύρω από το βιομηχανικό κέντρο της κοιλάδας του Ρήνου. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει αρκετούς ερευνητές (Seers 1979) να συζητούν για διαχωρισμό κέντρου και περιφέρειας στην Κοινότητα, που μάλιστα στη συγκεκριμένη περίπτωση έχει και ευδιάκριτη γεωγραφική διάσταση.

Εκτός από την παραπάνω διαπίστωση των διαφοροποιήσεων μεταξύ κέντρου και περιφέρειας στην Κοινότητα, έχει ενδιαφέρον για πρακτικούς

κυρίως λόγους να διακρίνουμε ορισμένους βασικούς τύπους προβληματικών περιφερειών στην ΕΟΚ. Σύμφωνα με την ταξινόμηση των Vahpoue και Klaassen (1984, σελ. 56-58) που αποτελεί σύνθεση ταξινομήσεων που έχουν προταθεί από διάφορους συγγραφείς, μπορούμε να διακρίνουμε τους εξής τύπους προβληματικών περιφερειών.

1. Τις περιφέρειες που βρίσκονται στην περίμετρο της ΕΟΚ και η γεωργία αποτελεί την επικρατέστερη οικονομική τους δραστηριότητα (Ν. Ιταλία, Ιρλανδία, Δ. και Ν.Δ. Γαλλία).

2. Γεωργικές περιφέρειες που βρίσκονται σχετικά κοντά σε μεγάλα αστικά κέντρα (π.χ., Schleswig-Holstein της Δ. Γερμανίας, Β. Ολλανδία).

3. Παρακμάζουσες περιφέρειες όπου προϋπήρξαν σημαντικές βιομηχανικές δραστηριότητες που όμως τώρα βρίσκονται σε παρακμή (όπως περιοχές ανθρακωρυχείων, υφαντουργικές περιφέρειες, παλαιές περιοχές ναυπηγείων), παραδείγματα τέτοιων περιοχών βρίσκονται κυρίως στη Μ. Βρετανία και το Βέλγιο.

4. Ορισμένες μεθοριακές περιφέρειες κυρίως σε σχέση με τη διακοπή εμπορικών ανταλλαγών λόγω πολιτικών γεγονότων (Δ. Γερμανία).

5. Οι μεθοριακές περιφέρειες σε σχέση με την έλλειψη συντονισμού των υποδομών, που, όμως, ίσως ωφεληθούν από την οικονομική ολοκλήρωση.

6. Οι περιφέρειες των αστικών συγκροτημάτων που υποφέρουν από οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα (π.χ., Γαλλία, Μ. Βρετανία).

Στους τελευταίους κανονισμούς της ΕΟΚ για τα κοινοτικά ταμεία αναφέρονται ιδιαίτερα οι τρεις πρώτες κατηγορίες περιφερειών, ενώ για την Ελλάδα εφαρμογή έχουν η πρώτη και η έκτη κατηγορία προβληματικών περιφερειών. Η πρώτη κατηγορία αντιστοιχεί στην προβληματική ελληνική ύπαιθρο, ενώ η έκτη στην περιοχή της πρωτεύουσας που αντιμετωπίζει ιδιαίτερα οξυμένα προβλήματα ατμοσφαιρικής ρύπανσης, κυκλοφορίας και υποδομών γενικά.

Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και η εξισορρόπηση του επιπέδου διαβίωσης σε όλες τις περιφέρειες της Κοινότητας αποτελεί το βασικό στόχο της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής. Ο στόχος αυτός εξυπηρετεί το γενικότερο στόχο της εναρμόνισης των κρατών-μελών σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο, αφού η ύπαρξη σημαντικών διαφορών στο επίπεδο διαβίωσης μεταξύ των πολιτών στις διάφορες περιφέρειες θεωρείται ότι απειλεί την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας. Βέβαια, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, ενώ αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, εξειδικεύεται σε ποικιλία επιμέρους στόχων και αντίστοιχων μέσων πολιτικής που συχνά αφορούν ορισμένες μόνο από τις προβληματικές περιοχές της Κοινότητας. Τους επί μέρους στόχους της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής θα εξε-

τάσουμε σε επόμενα κεφάλαια αυτής της παρουσίασης. Στο σημείο αυτό κρίνουμε σκόπιμο να κάνουμε μερικές παρατηρήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής που έχει αποτελέσει αντικείμενο τόσο θεωρητικών, όσο και εμπειρικών αναλύσεων.

Όσο κοινή είναι η διαπίστωση για την ύπαρξη σημαντικών περιφερειακών ανισοτήτων στην ΕΟΚ, εξ ίσου κοινή είναι και η διαπίστωση ότι οι ανισότητες αυτές διευρύνονται παρά μειώνονται και αυτό παρά τη μακρόχρονη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης που εφαρμόζεται τόσο στο καθένα από τα κράτη-μέλη χωριστά, αλλά επίσης και σε κοινοτικό επίπεδο. Εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι η διεύρυνση των περιφερειακών ανισοτήτων μπορεί να συνδυάζεται με γενική άνοδο του επιπέδου ανάπτυξης, με τη διαφορά ότι οι ρυθμοί ανάπτυξης είναι μεγαλύτεροι στις αναπτυγμένες παρά στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες.

Οι προοπτικές για εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων δεν παρουσιάζονται ευοίωνες και το γεγονός αυτό για αρκετούς ερευνητές που ασχολούνται με θέματα περιφερειακής πολιτικής και ανάπτυξης δεν αποτελεί έκπληξη. Αντίθετα, πολλοί από αυτούς υποστηρίζουν ότι στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής που είναι και το κυρίαρχο στις χώρες τις ΕΟΚ, οι περιφερειακές ανισότητες είναι σύμφυτες με το σύστημα με τον ίδιο τρόπο που οι κοινωνικές ανισότητες αποτελούν αναπόφευκτο χαρακτηριστικό του. Επιμέρους μελέτες για την υποστήριξη της παραπάνω υπόθεσης έχουν γίνει για πολλές ευρωπαϊκές χώρες (Massey 1978 και 1979, Carney, Hudson and Lewis 1980), αλλά παρόμοια επιχειρήματα βρίσκονται και στην αμερικάνικη βιβλιογραφία (Harvey 1982, Walker 1978). Σύμφωνα με τους παραπάνω ερευνητές, η περιφερειακή πολιτική δεν μπορεί να λύσει το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων ούτε σε εθνικό επίπεδο ούτε και στο επίπεδο της Κοινότητας. Βέβαια, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει το γεγονός ότι η περιφερειακή πολιτική, τόσο η εθνική, όσο και η κοινοτική έχουν συγκεκριμένες και συχνά μετρήσιμες επιπτώσεις στις περιφέρειες όπου εφαρμόζονται (π.χ., δημιουργία θέσεων εργασίας, κατασκευή έργων υποδομής). Αυτό, όμως, που αμφισβητείται είναι η αποτελεσματικότητά τους σχετικά με τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Μάλιστα, πολλοί ερευνητές έχουν υποστηρίξει ότι η περιφερειακή πολιτική απλά ενισχύει τις ισχύουσες τάσεις στη χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων και δεν είναι σε θέση να μεταβάλει σημαντικά την κατανομή τους. Επίσης σε περιπτώσεις που η περιφερειακή πολιτική εμφανίζεται επιτυχημένη, αυτό οφείλεται στο ότι συμβαδίζει και ενισχύει τις τάσεις του συστήματος (Massey 1979, Πιορούλου 1988). Τέλος, σημαντική είναι και η κριτική που αφορά την κατανομή των ωφελειών της περιφερειακής πολιτικής στις κοινωνικές ομάδες (Barkin 1975).

Στα παραπάνω πλαίσια, θα επιχειρήσουμε να εξετάσουμε την περιφε-

ρειακή πολιτική που ασκεί η ΕΟΚ και να δούμε με κριτικό πνεύμα τόσο τα πλεονεκτήματα, όσο και τις αδυναμίες της. Πριν προχωρήσουμε, όμως, στην περιγραφή της περιφερειακής πολιτικής της ΕΟΚ, είναι σκόπιμο να κάνουμε μια σύντομη αναδρομή στα κυριότερα μέσα περιφερειακής πολιτικής που χρησιμοποιούνται από τα κράτη-μέλη. Η αναδρομή αυτή είναι χρήσιμη, αφού σε αρκετές περιπτώσεις η κοινοτική περιφερειακή πολιτική ενισχύει τις επί μέρους εθνικές πολιτικές.

2. Περιφερειακή πολιτική στις χώρες της ΕΟΚ

Ανάλογα με τη φύση των προβλημάτων της περιφερειακής ανάπτυξης που αντιμετωπίζει κάθε χώρα, διαμορφώνεται και η αντίστοιχη περιφερειακή πολιτική. Για παράδειγμα, στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες όπου συνήθως κυριαρχεί ο πρωτογενής τομέας της οικονομίας, ο κύριος στόχος είναι να αναπτυχθούν δραστηριότητες του δευτερογενή και του τριτογενή τομέα. Σε παρακμάζουσες περιφέρειες όπου επικρατούν απαρχαιωμένοι και φθίνοντες κλάδοι, σκοπός της περιφερειακής πολιτικής είναι να προσαρμοστεί ή να μετασχηματιστεί η οικονομία της περιφέρειας, ώστε να περιοριστεί το επίπεδο της ανεργίας και να αυξηθεί το κατά κεφαλήν εισόδημα. Εξάλλου, κάθε χώρα εκτός από τους στόχους και τα αντίστοιχα μέτρα περιφερειακής πολιτικής διαμορφώνει, επίσης, και το απαιτούμενο θεσμικό πλαίσιο και τις αντίστοιχες οργανωτικές δομές που αναλαμβάνουν την υλοποίηση των προγραμμάτων (π.χ., η DATAR στη Γαλλία). Παρά την ποικιλία των σκοπών και των μέσων περιφερειακής πολιτικής στις διάφορες χώρες της ΕΟΚ, μπορούμε να διακρίνουμε ορισμένα βασικά μέσα περιφερειακής πολιτικής.

Ένα βασικό μέσο περιφερειακής πολιτικής που έχει εφαρμοστεί σε πολλές χώρες του κόσμου και έχει απασχολήσει εκτεταμένα τη διεθνή βιβλιογραφία είναι οι πόλοι ανάπτυξης, με κλασικό παράδειγμα εφαρμογής την περιοχή του Mezzogiorno στην Ιταλία. Η βασική φιλοσοφία πίσω από την πολιτική των πόλων ανάπτυξης είναι ότι η αναπτυξιακή προσπάθεια πρέπει να είναι συγκεντρωμένη, τόσο από γεωγραφική, όσο και από κλαδική άποψη, μέσα στις περιφέρειες που πρόκειται να υποστηριχθούν, δηλαδή πρέπει να αποφεύγεται η διασπορά των δημοσίων πόρων σε οικονομικές δραστηριότητες διαφόρων κλάδων ή μικρού μεγέθους, καθώς και η χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε πολλά σημεία της περιφέρειας. Αντίθετα, θα πρέπει να επιλέγονται βιομηχανικές δραστηριότητες, κατά προτίμηση με καινοτομικό χαρακτήρα, που να είναι σε θέση να δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας και εξωτερικές οικονομίες, ώστε να προκαλέσουν γεωγραφική διάχυση της ανάπτυξης σε όλη την περιφέρεια και να δημιουργήσουν συνθήκες αυτοδύναμης ανάπτυξης. Παραδείγματα βιο-

μηχανιών που έχουν επιλεγεί στην πράξη να αποτελέσουν πόλους ανάπτυξης ήταν οι βιομηχανίες επεξεργασίας μετάλλων και οι χημικές βιομηχανίες στη Λιέγη, η αυτοκινητοβιομηχανία στη Γαλλία, οι μηχανολογικοί κλάδοι στην Ιταλία.

Η αντίληψη που επικρατούσε ήταν ότι τέτοιου είδους βιομηχανίες μπορούν να δώσουν ώθηση στην ανάπτυξη δευτερευουσών και βοηθητικών μονάδων με τις οποίες θα δημιουργούσαν ανταλλαγές είτε με τη μορφή προμήθειας προϊόντων είτε με τη μορφή διάθεσης των προϊόντων τους (backward and forward linkages). Με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας και γενικά προωθείται η οικονομική ανάπτυξη στις περιφέρειες.

Πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι η πολιτική των πόλων ανάπτυξης συνοδεύεται με την πολιτική για τις υποδομές (π.χ., μεταφορές) και την οικιστική ανάπτυξη (π.χ., ανάπτυξη κατοικιών, οργάνωση πολεοδομικών συγκροτημάτων), που έχουν επίσης αποτελέσει σοβαρούς στόχους της περιφερειακής πολιτικής στην Ευρώπη.

Ειδικότερα, η πολιτική για τις υποδομές σε χώρες όπως η Ελλάδα έχει οδηγήσει στα προγράμματα των βιομηχανικών περιοχών, που συνίστανται στην επιλογή κατάλληλων τοποθεσιών στις οποίες κατασκευάζεται η απαραίτητη υποδομή (οδικό δίκτυο, ύδρευση κ.λπ.) για την εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων. Η χωρική συγκέντρωση αλληλοσυνδεόμενων βιομηχανικών μονάδων θεωρείται ότι μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία πόλων ανάπτυξης. Στην πράξη, βέβαια, οι προσπάθειες αυτές δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, ιδιαίτερα στις πιο προβληματικές περιοχές, ενώ γενικότερα η πολιτική των πόλων ανάπτυξης έχει υποστεί σοβαρή κριτική (Hansen 1981).

Σε ό,τι αφορά την οικιστική υποδομή, το ζήτημα είναι ότι η βιομηχανική ανάπτυξη πρέπει να συνοδεύεται και με αντίστοιχες προσπάθειες οργάνωσης των πόλεων, αφού οι βιομηχανικές μονάδες δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης και προσελκύουν τον πληθυσμό στα πλησιέστερα αστικά κέντρα. Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις ταχείας βιομηχανικής ανάπτυξης δημιουργούνται πιέσεις στα αστικά κέντρα και στο βαθμό που ο σχεδιασμός των βιομηχανικών περιοχών δεν συνδυάζεται με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, η βιομηχανική ανάπτυξη συνοδεύεται από πολεοδομικά προβλήματα (κυκλοφοριακό, στέγαση, ρύπανση κ.λπ.).

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφέρουμε ένα δεύτερο μεγάλο τομέα μέτρων περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της ΕΟΚ που αφορούν τις προσπάθειες αποσυμφόρησης των μεγάλων αστικών κέντρων, κυρίως στη Γαλλία και τη Μ. Βρετανία. Ένας άμεσος τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος της αστικής υπερσυγκέντρωσης είναι τα μέτρα αποθάρρυνσης για την εγκατάσταση οικονομικών δραστηριοτήτων, κυρίως βιομηχανικών, στα μεγάλα αστικά κέντρα. Τα μέτρα αυτά παρουσιάζουν δυσκολία στην εφαρ-

μογή τους κυρίως σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, όταν δηλαδή η ανάγκη επενδύσεων είναι επιτακτική, αλλά και εξ αιτίας των πολιτικών πιέσεων που ασκούνται στις κυβερνήσεις για την άρση των μέτρων.

Την παραπάνω επιδίωξη της αποκέντρωσης των μεγάλων αστικών κέντρων εξυπηρετεί και η πολιτική των κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης που εφαρμόζεται σε αρκετές χώρες της ΕΟΚ, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα (Ν. 1262/1982). Η πολιτική αυτή αποσκοπεί στην εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων στις προβληματικές περιοχές της χώρας με την παροχή οικονομικών κινήτρων. Συνήθως τα κίνητρα διαβαθμίζονται σε γεωγραφικές ζώνες που διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η πολιτική των κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης έχει αποδώσει μάλλον περιορισμένα αποτελέσματα για τις χώρες της ΕΟΚ, όπου υπάρχουν σχετικές μελέτες (Massey 1989, Πιορουλίου 1988), αφού είναι δύσκολο να αντισταθμίσουν τα μειονεκτήματα των προβληματικών περιοχών για τη χωροθέτηση των βιομηχανικών μονάδων που απορρέουν από τις παραγωγικές ανάγκες της βιομηχανίας στη δοσμένη χρονική περίοδο.

3. Χωροταξικές πολιτικές της ΕΟΚ

Οι βασικές χωροταξικές πολιτικές σε επίπεδο Κοινότητας είναι τα διαρθρωτικά ταμεία και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και τα Κοινωνικά Προγράμματα Εφαρμογής. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων χρηματοδοτεί με χορήγηση δανείων πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονται στα προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης¹.

3.1. Τα διαρθρωτικά ταμεία – Ο νέος κανονισμός – πλαίσιο

Τα διαρθρωτικά ταμεία, και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, αποτελούν το πιο βασικό μέσο περιφερειακής πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση του ΕΤΠΑ ξεκίνησε το 1975, όταν αυξήθηκε το ενδιαφέρον για σύγκλιση των περιφερειών στην Κοινότητα. Μέχρι πρόσφατα το ΕΤΠΑ στην πράξη χρηματοδοτούσε μεμονωμένα έργα, κυρίως σε τομείς υποδομών, που δεν ήταν όμως ενταγμένα σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης. Με το νέο κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΟΚ, τα τρία ταμεία, δηλαδή το ΕΤΠΑ, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) καθώς και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (FEOGA), ενοποιούνται ως προς την δράση τους που πρέπει να υπάγεται σε πέντε βασικούς στόχους. Οι στόχοι αυτοί αφορούν την ανάπτυξη καθυστερημένων περιοχών ή περιοχών σε παρακμή, την αντιμετώπιση προβλημάτων ανεργίας και επαγγελματικής ένταξης και την ανάπτυξη

ή διαρθρωτική προσαρμογή των αγροτικών περιοχών. Εκτός από το ΕΤΠΑ, τόσο το ΕΚΤ, όσο και το FEOGA παρ' όλο που η δράση τους δεν αφορά άμεσα το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα, έχουν σοβαρές περιφερειακές επιπτώσεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για το FEOGA που παρεμβαίνει στις αγροτικές περιοχές της Κοινότητας που, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αποτελούν μια σημαντική ομάδα προβληματικών περιφερειών της Κοινότητας. Εξάλλου, οι ενέργειες του ΕΚΤ αποσκοπούν στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού που θεωρείται σαν μια βασική συνιστώσα του αναπτυξιακού δυναμικού των περιφερειών.

Σύμφωνα με το νέο Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία, τον 2052/88, οι χρηματοδοτούμενες ενέργειες πρέπει να εντάσσονται σε ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα, ώστε τόσο οι ενέργειες κάθε ταμείου ξεχωριστά, όσο οι ενέργειες διαφορετικών ταμείων πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται για να εξυπηρετούν πιο αποτελεσματικά τους στόχους της περιφερειακής ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τον κανονισμό-πλαίσιο, κάθε κράτος-μέλος υποχρεούται να καταρτίσει ένα πενταετές πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης, τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και για τις επί μέρους περιφέρειες, προκειμένου να πετύχει χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία. Στον κανονισμό εισάγεται η έννοια του λειτουργικού προγράμματος που αποβλέπει ακριβώς στον αλληλοσυμπληρούμενο χαρακτήρα των επί μέρους ενεργειών. Στα πλαίσια αυτά η Ελλάδα, τον Μάρτιο 1989, υπέβαλε ένα Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) για την πενταετία 1989-1993, με βάση το οποίο προβλέπεται να εγκριθεί χρηματοδότηση ύψους 6,667 δις ECU ή 1,3 τρις δρχ. περίπου. Μερικοί βασικοί τομείς που προβλέπεται να χρηματοδοτηθούν μέσα από το Εθνικό ΣΠΑ είναι η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές, η έρευνα, οι παραγωγικές επενδύσεις και τα έργα προστασίας περιβάλλοντος.

3.2. Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα

Τα ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα αφορούν, όπως δηλώνει και το όνομά τους, τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες στις μεσογειακές χώρες της Κοινότητας (Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία) και είναι πιο πρόσφατη πολιτική σε σχέση με το ΕΤΠΑ. Ο Κανονισμός για τα ΜΟΠ, 2088/85, ήταν το αποτέλεσμα πιέσεων από τις μεσογειακές αυτές χώρες που έβλεπαν τις ανισότητες να διευρύνονται και πολλές από τις Κοινοτικές Πολιτικές να συμβάλλουν στη διεύρυνση αυτή, ωφελώντας περισσότερο τις πιο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας.

Ο βασικός στόχος των ΜΟΠ είναι η βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρώσεων των μεσογειακών περιοχών, και ιδιαίτερα της Ελλάδας, ώστε να διευκολυνθεί η προσαρμογή τους στις νέες συνθήκες που δημιουρ-

γούνται από τη διεύρυνση. Τα ΜΟΠ αφορούν γενικά τις παραγωγικές επενδύσεις, τα έργα υποδομής και τις ενέργειες για την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών. Αφορούν τομείς όπως την γεωργία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, βιοτεχνία, τουρισμό και άλλες υπηρεσίες.

Για την υλοποίηση των ΜΟΠ συμμετέχουν στη χρηματοδότηση ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός (γραμμή 551), τα διαρθρωτικά ταμεία και η ΕΤΕ. Τα ΜΟΠ καλύπτουν μια επταετή περίοδο (1986-1992) και αφορούν περιοχές της Ν. Γαλλίας, το Mezzogiorno της Ιταλίας και το σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Το ποσοστό συμμετοχής της Κοινότητας μπορεί να ανέλθει σε 70%. Το σύνολο των προβλεπόμενων πόρων για την περίοδο του Προγράμματος είναι 4,1 δις ECU ή 713 δις δρχ. (συμπεριλαμβανομένων και 2,5 δις ECU σε δάνεια της ΕΤΕ) από τα οποία 2 δις ECU ή 348 δις δρχ. αντιστοιχούν στην Ελλάδα.

Οι ελληνικές προτάσεις για το ΜΟΠ ήταν συνολικού ύψους 540 δις δρχ. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες του ΥΠΕΘΟ, η έμφαση δόθηκε στους παραγωγικούς τομείς (βιομηχανία, ενέργεια, γεωργία, τουρισμός κ.λπ.) και έγινε η προσπάθεια να εξασφαλιστεί η βασική αρχή των ΜΟΠ σχετικά με τη χωροταξική και τομεακή συνάφεια των έργων. Επίσης, εξ αιτίας και της φύσης των προγραμμάτων, επιτεύχθηκε σχετική αποκέντρωση των διατιθέμενων πόρων. Εξ άλλου, εκτός από την κατάρτιση προγραμμάτων, η ελληνική πλευρά προώθησε και ιδιωτικές επενδύσεις για χρηματοδότηση από τα ΜΟΠ, μέσα από το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 1262/82. Τελικά στη διάρκεια της περιόδου 1985-86 υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή επιτροπή επτά ΜΟΠ, από τα οποία τα έξι αφορούσαν περιφέρειες και το έβδομο ήταν το ΜΟΠ πληροφορικής. Τα ελληνικά ΜΟΠ βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής και το σοβαρότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν είναι αυτό του χαμηλού βαθμού απορρόφησης των πόρων.

3.3. Κοινοτικά Προγράμματα Εφαρμογής

Τα Κοινοτικά Προγράμματα Εφαρμογής, καθώς και τα Εθνικά Προγράμματα Κοινοτικού Ενδιαφέροντος υπήρχαν στον παλαιότερο Κανονισμό του ΕΤΠΑ (1987/84). Τα κοινοτικά προγράμματα είναι μια σειρά προγραμμάτων που θεσπίζονται με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε συνδυασμό με αναδιάρθρωση των περιφερειών. Έχουν πολυετή βάση (συνήθως πέντε χρόνια), χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους, όσο και από πόρους του ΕΤΠΑ σε μια αναλογία τουλάχιστον 50% και είναι κατά κανόνα τομεακού χαρακτήρα (νέες τεχνολογίες, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, σιδηρογεία κ.ά.). Σαν βασικός στόχος των Κοινοτικών Προγραμμάτων Εφαρμογής θεωρείται η αντιμετώπιση των συνεπειών της διεύρυνσης, ώστε να αρθούν τα μειονεκτήματα των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών-μελών. Τα

πρώτα Κοινοτικά Προγράμματα Εφαρμογής που αποτελούν σήμερα μια σημαντική διάσταση της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής είναι το STAR και το VALOREN. Τα προγράμματα αυτά στα οποία συμμετέχει και η Ελλάδα άρχισαν να ισχύουν τον Οκτώβρη του 1986 και είναι πενταετούς διάρκειας (1987-91). Αφορούν την ανάπτυξη ορισμένων μειονεκτικών περιοχών επτά χωρών-μελών της Κοινότητας, μέσα από καλύτερη πρόσβαση στις προηγμένες υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών (πρόγραμμα STAR), καθώς και με την αξιοποίηση του ενδογενούς ενεργειακού δυναμικού (πρόγραμμα VALOREN).

Ειδικότερα, για την Ελλάδα το πρόγραμμα VALOREN καλύπτει το σύνολο της χώρας, εκτός από τη ζώνη Α του Ν. Αττικής, όπως αυτή ορίζεται με τον Ν. 1262/82. Έχει συνολικό ύψος πενταετίας 15,5 δις δρχ., από τα οποία ποσοστό 55% περίπου αποτελεί κοινοτική συνδρομή από το ΕΤΠΑ. Τα προγράμματα του VALOREN στην Ελλάδα καλύπτουν τομείς όπως η γεωθερμία, η αιολική ενέργεια και η ορθολογική χρήση ενέργειας και συγκεντρώνονται κυρίως στη Β. Ελλάδα και τα νησιά του Αιγαίου, ενώ οι βασικότεροι φορείς υλοποίησης είναι η ΔΕΗ και η ΕΤΒΑ.

Το κοινοτικό πρόγραμμα STAR για την Ελλάδα καλύπτει όλη τη χώρα (εκτός του Ν. Αττικής) και έχει ύψος 30 δις δρχ. για την πενταετία, με ποσοστό επιδότησης 55% από το ΕΤΠΑ. Τα περισσότερα έργα αφορούν έργα υποδομής, κυρίως του ΟΤΕ, που είναι απαραίτητα για να δημιουργηθούν προηγμένες τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες (π.χ., μετατροπή του τηλεπικοινωνιακού δικτύου σε ψηφιακό, δίκτυα μεταγωγής δεδομένων, κινητή τηλεφωνία κ.λπ.).

Άλλα κοινοτικά προγράμματα είναι το πρόγραμμα RESIDER που απευθύνεται στις παρακμάζουσες βιομηχανικές περιφέρειες σιδήρου και χάλυβα, καθώς και το πρόγραμμα RENAVAL που επίσης απευθύνεται σε παρακμάζουσες βιομηχανικές περιφέρειες που θίγονται από την αναδιάρθρωση των ναυπηγείων. Και τα δύο αυτά προγράμματα δεν αφορούν την Ελλάδα, επειδή δεν διαθέτει αντίστοιχους τύπους προβληματικών περιφερειών.

Τέλος, τα Εθνικά Προγράμματα Κοινοτικού Ενδιαφέροντος βασίζονται στον παλαιό κανονισμό του ΕΤΠΑ και χρηματοδοτούν προγράμματα που εκπονούνται από το κράτος-μέλος και εξυπηρετούν τόσο εθνικούς, όσο και κοινοτικούς στόχους και πολιτικές. Στην Ελλάδα έχουν καταρτιστεί δύο τέτοια προγράμματα, ένα για τη Φωκίδα και ένα για τη Χίο, που εγκρίθηκαν από την Κοινότητα τον Οκτώβρη 1988 και βρίσκονται στο στάδιο εφαρμογής. Τόσο το πρόγραμμα της Φωκίδας, συνολικού ύψους 5 δις δρχ., όσο και το πρόγραμμα της Χίου, συνολικού ύψους 7,3 δις δρχ., έχουν πενταετή διάρκεια (1988-92) και περιλαμβάνουν ποικιλία μέτρων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

4. Αποτελεσματικότητα των χωροταξικών πολιτικών της ΕΟΚ: Η διεπιστημονική προσέγγιση

Η αποτελεσματικότητα των χωροταξικών πολιτικών της ΕΟΚ έχει υποστεί κριτική από πολλές πλευρές που σε μεγάλο βαθμό ανταποκρίνονται στις γενικές θεωρίες για την αξιολόγηση των πολιτικών που αναπτύχθηκαν στο πρώτο μέρος αυτής της παρουσίασης. Έτσι, συχνά τίθεται το θέμα της ποσοτικής ανεπάρκειας των κοινοτικών πόρων για την αντιμετώπιση περιφερειακών ανισοτήτων στην ΕΟΚ. Επίσης, η άποψη ότι οι περιφερειακές πολιτικές δεν είναι σε θέση να λύσουν εγγενή προβλήματα του καπιταλιστικού συστήματος, όπως οι κοινωνικές και οι περιφερειακές ανισότητες, έχει εφαρμογή και στην περίπτωση των κοινοτικών περιφερειακών πολιτικών και δίνει μια κατ' αρχήν ερμηνεία του φαινομένου ότι, παρ' όλο το ευρύ φάσμα χωροταξικών πολιτικών, οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΟΚ διευρύνονται. Τέλος, ορισμένα από τα προγράμματα περιφερειακής πολιτικής της ΕΟΚ, καθώς και συγκεκριμένες επιλογές χρηματοδότησης έργων μπορεί να θεωρηθούν ότι εξυπηρετούν σκοπιμότητες άλλες από τη βοήθεια στις προβληματικές περιφέρειες, όπως θα ήταν, για παράδειγμα, το άνοιγμα αγορών για προϊόντα προηγμένης τεχνολογίας που παράγονται στις πιο αναπτυγμένες χώρες της ΕΟΚ.

Οι γενικές αυτές παρατηρήσεις μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ισχύουν και για την περίπτωση της Ελλάδας, όπου το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων, τόσο στο εσωτερικό της χώρας, όσο και σε σχέση με τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες της Κοινότητας, παραμένει έντονο παρά τις εθνικές και τις κοινοτικές χωροταξικές πολιτικές. Εδώ θα αναφερθούμε σε ορισμένα ειδικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα και αφορούν το οργανωτικό και θεσμικό μέρος της διαδικασίας του περιφερειακού προγραμματισμού. Τα προβλήματα αυτά είναι σημαντικά, αφού εμποδίζουν τη χώρα να επωφεληθεί από τις όποιες δυνατότητες δίνονται από την κοινοτική περιφερειακή πολιτική και να απορροφήσει αποδοτικά τους κοινοτικούς πόρους. Ορισμένες αναφορές στην πρόσφατη εμπειρία της κατάρτισης του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 1989-93 για την Ελλάδα θα χρησιμοποιηθούν τόσο για να περιγράψουν τα παραπάνω προβλήματα, όσο και για να δείξουν την αναγκαιότητα της διεπιστημονικής προσέγγισής τους.

Η μέχρι τώρα εμπειρία από την εφαρμογή της Κοινοτικής Περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα δείχνει ότι υπάρχει σοβαρό πρόβλημα στη διαδικασία προγραμματισμού, που γενικά εμποδίζει την υλοποίηση των στόχων της περιφερειακής πολιτικής. Εξάλλου, το σημαντικότερο πρόβλημα του χαμηλού βαθμού απορρόφησης των κοινοτικών πόρων μπορεί να αποδοθεί σε τέτοιους παράγοντες. Συγκεκριμένα, στα ελληνικά προγράμματα που υποβάλλονται στην Κοινότητα τα έργα δεν είναι συνήθως ενταγμένα σε

ένα ολοκληρωμένο Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, αλλά μάλλον το Σχέδιο αυτό προκύπτει από τα επί μέρους έργα. Εξ' άλλου, η επιλογή των έργων που προτείνονται για χρηματοδότηση γίνεται κυρίως με υποκειμενικά κριτήρια και δεν στηρίζεται σε ένα σύστημα αξιολόγησης στα πλαίσια των στόχων περιφερειακής ανάπτυξης. Με τον τρόπο αυτό είναι αμφίβολη η επιτυχία των αναπτυξιακών στόχων στους οποίους αποβλέπει η χρηματοδότηση από τα Κοινοτικά Ταμεία, ενώ ταυτόχρονα δεν εξασφαλίζεται η μέγιστη απόδοση των διατιθέμενων πόρων.

Οι αιτίες των παραπάνω προβλημάτων πρέπει να αναζητηθούν τόσο στις αδυναμίες του Εθνικού Προγραμματισμού, σχετικά με την κατάρτιση περιφερειακών και τομεακών πολιτικών, όσο και στο ισχύον σύστημα του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Ήδη, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του Ν. 1622/86 έχει εφαρμοσθεί μόνο μερικά και υπάρχουν ακόμα σοβαρές αδυναμίες στην υλοποίηση των ρυθμίσεων των σχετικών με την εκπόνηση αναπτυξιακών προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο. Επίσης, δεν έχει ακόμα διευκρινιστεί επαρκώς η σχέση μεταξύ κεντρικού επιπέδου σχεδιασμού και περιφερειών, ενώ σημαντικές είναι οι αδυναμίες προγραμματισμού σε κεντρικό επίπεδο. Τέλος, αρκετοί φορείς εκτέλεσης των έργων που επιδοτούνται από τα κοινοτικά ταμεία συναντούν δυσχέρειες στην εκπόνηση μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων, ενώ είναι προβληματικός ο συντονισμός και η ένταξή τους στα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα.

Εκτός από τα θεσμικά προβλήματα, στην ατελή εκπλήρωση των στόχων που θέτουν οι πρόσφατοι κανονισμοί της ΕΟΚ για τα διαρθρωτικά ταμεία υπεισέρχονται και τεχνικά προβλήματα. Συγκεκριμένα, υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στη διαδικασία επιλογής των έργων, κυρίως από την άποψη της μελέτης της σκοπιμότητας και των επιπτώσεων. Ιδιαίτερα για τα μεγαλύτερα έργα υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στην αξιολόγησή τους με τον υπολογισμό του κοινωνικού κόστους και οφέλους, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατό να καθοριστούν επενδυτικές προτεραιότητες και μάλιστα σε διαχρονική βάση. Τέλος, ο μη αξιόπιστος προγραμματισμός των έργων έχει σαν αποτέλεσμα το χαμηλό βαθμό απορρόφησης των κοινοτικών πόρων.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις ισχύουν και για το πρόσφατο Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης που υποβλήθηκε στην Κοινότητα το Μάρτιο 1989 και επίκειται σύντομα η έγκρισή του. Έργα τεράστιας εθνικής και περιφερειακής σημασίας, όπως τα έργα της ΔΕΗ, του ΟΤΕ και του ΟΣΕ, δεν έτυχαν κατάλληλης αξιολόγησης, κυρίως ως προς τη συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη. Η συμβολή αυτή θεωρείται συνήθως δεδομένη, στο βαθμό που κάποια κονδύλια κατευθύνονται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες· όμως, κάτι τέτοιο αποτελεί τουλάχιστον απλοϊκή αντιμετώπιση του ζητήματος.

Τα κριτήρια επιλογής των έργων εξυπηρετούν συνήθως τους φορείς

εκτέλεσης ή τις ανάγκες του εθνικού προγραμματισμού, ενώ παραμελείται η αποτίμηση της συμβολής τους στην περιφερειακή ανάπτυξη. Επίσης, η αλληλοσύνδεση των έργων, που αποτελεί βασικό στόχο του νέου κανονισμού-πλαίσιου, δεν επιτυγχάνεται στις περισσότερες των περιπτώσεων.

Τα παραπάνω ζητήματα δείχνουν ότι υπάρχουν σοβαρά κενά στο σύστημα του ελληνικού περιφερειακού προγραμματισμού, που εμποδίζουν την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που δίνονται από τις κοινοτικές πολιτικές, με όλους βέβαια τους περιορισμούς που προκύπτουν από τη θεωρητική διερεύνηση του θέματος των περιφερειακών πολιτικών. Η ανάγκη της διεπιστημονικής αντιμετώπισης των προβλημάτων ανάπτυξης εντάσσεται ακριβώς στα παραπάνω πλαίσια προβληματισμού. Τόσο η κατάρτιση των προγραμμάτων που υποβάλλονται στην Κοινότητα, όσο και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους αποτελούν αντικείμενο διεπιστημονικής αντιμετώπισης. Η καθαρά οικονομική ή η καθαρά τεχνική προσέγγιση που αποτελούν τις δύο κύριες κατευθύνσεις αντιμετώπισης των προβλημάτων ανάπτυξης μέχρι τώρα δεν είναι επαρκείς από μόνες τους. Ιδιαίτερα, όταν πρόκειται να συνδυαστούν σε ένα λειτουργικό πρόγραμμα, σύμφωνα με τους νέους κανονισμούς της ΕΟΚ, ποικιλία ενεργειών, από κατασκευή υποδομής, μέχρι εισαγωγή νέας τεχνολογίας, εκπαίδευση εργατικού δυναμικού και αναδιαρθρώσεις στο γεωργικό τομέα, γίνεται φανερό ότι χρειάζεται συνεισφορά από πολλούς επιστημονικούς κλάδους. Παρ' όλο που οι δύο βασικοί κλάδοι των Οικονομολόγων και των Μηχανικών, που στην Ελλάδα ασχολούνται περισσότερο από άλλους με προβλήματα περιφερειακής ανάπτυξης, είχαν πολλές φορές τη δυνατότητα συνεργασίας, εξακολουθεί να υπάρχει μεταξύ τους πρόβλημα συντονισμού και συνεννόησης. Ταυτόχρονα, οι εισροές από άλλους κλάδους, όπως αυτοί της πολιτικής επιστήμης, της εκπαίδευσης και της κοινωνιολογίας για την περιφερειακή ανάπτυξη καθίστανται απαραίτητες. Θέματα όπως θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης και η αντιμετώπιση οργανωτικών και διαχειριστικών προβλημάτων, η επαγγελματική ένταξη των νέων και η επαγγελματική επιμόρφωση δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο από τις επιστήμες που παραδοσιακά χειρίζονται τα θέματα αυτά. Επίσης η αναγκαιότητα μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού απαιτεί και τεχνικές πρόβλεψης, καθώς και τεχνικές αξιολόγησης των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, που επίσης αντιστοιχούν σε ειδικότερα γνωστικά αντικείμενα.

Τα παραδείγματα στα οποία η διεπιστημονική προσέγγιση είναι αναγκαία δεν εξαντλούνται εδώ. Μπορούμε, όμως, να παρατηρήσουμε ότι η συνθετότητα των προβλημάτων ανάπτυξης και η αναγκαιότητα της διεπιστημονικής προσέγγισης καλούν ταυτόχρονα και για αλλαγές στα εκπαιδευτικά προγράμματα των Πανεπιστημίων, ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τις νέες ανάγκες. Οι αλλαγές αυτές ίσως κατευθύνουν σε πιο σύνθετα

γνωστικά αντικείμενα με δυνατότητες εξειδίκευσης στο επάγγελμα, παράλληλα με προγράμματα συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και μεταπτυχιακές σπουδές.

Σημειώσεις

1. Τα περισσότερα στοιχεία του κεφαλαίου αυτού προέρχονται είτε από τους σχετικούς κοινοτικούς κανονισμούς είτε από εκθέσεις των αρμοδίων υπηρεσιών του ΥΠΕΘΟ.

Βιβλιογραφία

- Barkin D., 1975, «Regional Development and Interregional Equity: A Mexican Case Study», *Latin - American, Urban Research*, Vol. 5, pp. 277-299.
- Hansen N.M., 1981, «Development from Above: The Centre - Down Development Paradigm», in Stohr W.B. and Taylor F.D.R. (eds.), *Development from Above or Below?*, New York, John Wiley.
- Πιοπούλου P.A., 1988, «An Evaluation of the Greek Regional Incentives Policy (1972-87)», *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 64, pp. 137-153.
- Massey D., 1978, «Survey: Regionalism: Some Current Issues», *Capital and Class*, 6, pp. 106-125.
- Massey D., 1979, «In what sense a Regional Problem?», *Regional Studies*, 13, pp. 233-243.
- Νεγρεπόντη-Δελιβάνη M., 1986, *Η περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα στα πλαίσια της ΕΟΚ*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής.
- Seers D., 1979, «The Periphery of Europe», in Seers D., Schaffer B. and Kiljunen M. (eds.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, London, The Humanities Press Inc.
- Vanhove N. and Klaassen L.H., 1984, *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και των Χωρών-Μελών της*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Walker R.A., 1978, «Two sources of Uneven Development under Advanced Capitalism: Spatial Differentiation and Capital Mobility», *Review of Radical Political Economics*, Vol. 10, pp. 28-38.
- Zimon H.A., 1982, «Regional Inequality: A Review of the Research and its Implications for Eastern and Western Europe», *Conference on Regional Development problems and Policies in Eastern Western Europe*, Bellagio, Italy.