



**ΕΙΔΙΚΑ  
ΘΕΜΑΤΑ 2**

**Β. ΒΑΛΑΣΣΟΠΟΥΛΟΣ  
Ε. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ  
Π. ΓΕΤΙΜΗΣ  
Π. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ  
Γ. ΚΥΡΙΑΚΟΥ  
Ε. ΠΑΝΟΥΡΓΙΑΣ  
Α. ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ  
Α. ΠΕΤΡΑΚΗ-ΚΩΤΤΗ**

# **ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ  
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΑΤΣΟΣ**

**ΑΘΗΝΑ 1989**



**ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ  
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΑΤΣΟΣ**

**ΑΘΗΝΑ 1989**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελ.
Προοίμιο .....	9
1. Η Περιφερειακή κατανομή του Εθνικού Εισοδήματος το 1981: Διαχρονικές μεταβολές και διεθνείς συγκρίσεις (1961-1981) <i>Ε. Βολουδάκη - Ε. Πανουργιά</i> .....	11
2. Ολοκληρωμένη αγροτική αστική ανάπτυξη: Η εισαγωγή της χωροταξικής διαστάσεων στα προγράμματα της αγροτικής ανάπτυξης <i>Πετράκη-Κώττη</i> .....	53
3. Η επεξεργασία τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στη Γαλλία <i>Γ. Κυριακού</i> .....	73
4. Ο ρόλος των δημοτικών επιχειρήσεων στην ανάπτυξη <i>Β. Βαλασσόπουλου</i> .....	137
5. Δημοτικές επιχειρήσεις και περιφερειακή ανάπτυξη <i>Π. Ηλιοπούλου</i> .....	143
6. Χωρικές διαστάσεις των αγορών εργασίας και τοπικό κράτος στην Ελλάδα <i>Π. Γετίμη</i> .....	159
7. Τοπική ανάπτυξη και διακοινοτική συνεργασία <i>Α. Δ. Παπαδασκαλόπουλου</i> .....	195



## ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Στη διεθνή βιβλιογραφία και στην πολιτική πρακτική των περισσότερων χωρών τα θέματα της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης βρίσκονται εδώ και χρόνια στο επίκεντρο των πολιτικοοικονομικών αναζητήσεων και προβληματισμών. Ο «εκ των άνω» σχεδιασμός της εφαρμοζόμενης πολιτικής που ακολουθήθηκε σε όλες σχεδόν τις χώρες μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο αποδείχθηκε ότι προκάλεσε μια σειρά από νέα φαινόμενα με έντονα αρνητικές παρενέργειες των οποίων ο σωρευτικός χαρακτήρας δημιούργησε εκρηκτικά προβλήματα. Παράλληλα, έγινε εμφανές ότι το μοντέλο ανάπτυξης που ακολουθήθηκε και οι συγκεντρωτικές μορφές διοίκησης που αντιστοιχούσαν σ' αυτό, έχασαν την προωθητική τους δύναμη και εξάντλησαν τη δυναμική τους. Η λύση που συζητείται όλο και περισσότερο είναι η υιοθέτηση μιας άλλης στρατηγικής που να στηρίζεται στην κοινωνική συμμετοχή, στην αποκέντρωση και στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) στα πλαίσια του ρόλου της ως συμβούλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της πολιτείας, έχει προγραμματίσει την έκδοση μιας σειράς μελετών που μεταφέρουν αυτόν τον προβληματισμό.

Το Διοικητικό Συμβούλιο της Ε.Ε.Τ.Α.Α. ευχαριστεί τον Επικ. Καθηγητή της Παντείου Α.Σ.Π.Ε. κ. Νίκο Τάτσο που είχε την επιμέλεια αυτού του τόμου και τους συγγραφείς των άρθρων για τη συμβολή τους στον προβληματισμό.

Ε.Ε.Τ.Α.Α.

# Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΤΟ 1981:

## ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ (1961-1981)

*Δρ. Ε. Βολουδάκης και Δρ. Ε. Πα-  
νουργιάς*

*της Διεύθυνσης Οικονομικών  
Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος*

### 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η παρούσα εργασία αναφέρεται στην περιφερειακή κατανομή του εθνικού εισοδήματος (ιδιωτικού εγχώριου, ιδιωτικού εθνικού και ιδιωτικού διαθέσιμου εισοδήματος) το 1981, δηλαδή το έτος της τελευταίας πληθυσμιακής απογραφής. Αποτελεί συνέχεια άλλης μελέτης η οποία αφορούσε τα έτη 1961 και 1971, επίσης έτη πληθυσμιακών απογραφών (Βολουδάκης και Πανουργιάς 1980). Όπως είχε τονιστεί στην εργασία εκείνη, οι εκτιμήσεις περιορίζονται αναγκαστικά στα έτη γενικών απογραφών πληθυσμού γιατί η μέθοδος υπολογισμού που εφαρμόζεται απαιτεί την ύπαρξη αναλυτικών στοιχείων τα οποία παρέχονται μόνο από ολοκληρωμένες πληθυσμιακές έρευνες. Είχε μάλιστα γίνει η παρατήρηση ότι, στην έκταση που οι απογραφές αυτές θα γίνονται αναλυτικότερες, θα βελτιώνεται ανάλογα η ακρίβεια των υπολογισμών. Στο πνεύμα αυτό είχε εκφραστεί η ελπίδα ότι οι εκτιμήσεις για το 1981 θα πρέπει να είναι ικανοποιητικότερες, αφού η απογραφή καθώς και άλλες πρωτογενείς στατιστικές πηγές για το έτος αυτό θα πρόσφεραν πλουσιότερο στατιστικό υλικό. Τα αποτελέσματα της παρούσας εργασίας φαίνεται να επαληθεύουν την προσδοκία αυτή.

Στην προηγούμενη μελέτη, λόγω ελλείψεως στοιχείων για το 1961, η εκτίμηση είχε περιοριστεί μόνο στο ιδιωτικό εγχώριο και ιδιωτικό εθνικό εισόδημα, ενώ για το 1971 η υπολογιστική εργασία είχε προχωρήσει και

στην εκτίμηση της περιφερειακής κατανομής του ιδιωτικού διαθέσιμου εισοδήματος. Η χρησιμότητα της δεύτερης αυτής κατανομής είναι προφανής. Εκτός του ότι δίνει στοιχεία για τη διαμόρφωση και εξέλιξη της αποτελεσματικής αγοραστικής ικανότητας στους νομούς της χώρας —και επομένως είναι η κατάλληλη για την οικονομετρική εκτίμηση διαστρωματικών συναρτήσεων ζήτησεως— παρέχει και μια εικόνα των καθαρών διαπεριφερειακών εισοδηματικών ροών όπως και των εισοδηματικών μεταβιβάσεων από το εξωτερικό προς τους επιμέρους νομούς της χώρας.

Όπως αποδείχθηκε, η διαφορά μεταξύ των δύο εισοδηματικών κατανομών ήταν σημαντική, με σαφώς μικρότερη ανισοκατανομή στην περίπτωση του διαθέσιμου εισοδήματος. Η διαπίστωση αυτή, που επιβεβαιώθηκε και με τις εκτιμήσεις για το 1981, είναι κυρίως αποτέλεσμα της (σχεδιασμένης ή όχι) αναδιανεμητικής λειτουργίας του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας καθώς και των διαπεριφερειακών εισοδηματικών μεταβολών που επέφεραν οι τρέχουσες εισοδηματικές μεταβιβάσεις από το εξωτερικό, δηλαδή κυρίως τα μεταναστευτικά εμβάσματα.

Η μεθοδολογία που εφαρμόστηκε στην παρούσα εργασία είναι ουσιαστικά η ίδια με εκείνη που αναφέρεται λεπτομερώς στη μελέτη που δημοσιεύτηκε το 1980. Εδώ αρκεί να αναφέρουμε ότι οι υπολογισμοί έχουν ως αφετηρία το βασικό εθνολογιστικό λογαριασμό του εθνικού εισοδήματος, σε συνδυασμό με τον αντίστοιχο λογαριασμό του ιδιωτικού διαθέσιμου εισοδήματος. Η ενοποίηση αυτή των δύο λογαριασμών έχει ως αποτέλεσμα να αντιλογίζονται ορισμένα επιμέρους κονδύλια (όπως π.χ. η αποταμίευση δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων) και έτσι να περιορίζονται αλλά και να απλουστεύονται οι υπολογισμοί.

Η εργασία χωρίζεται σε τρία βασικά μέρη. Στο πρώτο παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις της περιφερειακής κατανομής του εισοδήματος το 1981, όπως εμφανίζονται στους δημοσιευόμενους πίνακες και σχολιάζονται τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά της. Στο δεύτερο μέρος επιχειρείται η διαχρονική σύγκριση των περιφερειακών εισοδηματικών κατανομών στην εικοσαετία 1961-81, κυρίως όμως στη δεκαετία 1971-81 όπου τα στοιχεία είναι πληρέστερα και ακριβέστερα. Από τη σύγκριση αυτή προκύπτουν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε στην περίοδο αυτή και ειδικότερα με τη συμβολή του δημοσιονομικού συστήματος, με την ευρεία έννοια, στην περιφερειακή ανακατανομή του εθνικού εισοδήματος. Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει μια σύντομη συγκριτική ανάλυση του προτύπου της περιφερειακής εισοδηματικής κατανομής στην Ελλάδα σε σχέση με τα αν-



τίστοιχα πρότυπα —και τη διαχρονική τους διαμόρφωση— στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η εργασία τελειώνει με ορισμένες βασικές διαπιστώσεις που, εκτός του ότι συνοψίζουν τα κύρια συμπεράσματά της, μπορούν να δώσουν αφορμή για καινούριες σκέψεις και προβληματισμούς σχετικά με την κατεύθυνση και τη δομή της ακολουθούμενης περιφερειακής οικονομικής πολιτικής, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά το σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής.

## **2. Το συνολικό και το κατά κεφαλήν εισόδημα στους νομούς της χώρας το 1981**

Η περιγραφή και ανάλυση της περιφερειακής κατανομής του εισοδήματος που ακολουθεί αναφέρεται τόσο στο συνολικό όσο και στο κατά κεφαλήν εισόδημα κατά νομό. Η διάκριση αυτή έχει σημασία γιατί εκτός των άλλων καθιστά σαφή τη συμβολή της μετακίνησης του πληθυσμού από νομό σε νομό ή από και προς τη χώρα στις κατά κεφαλήν εισοδηματικές διαφορές. Συγκεκριμένη εκτίμηση της συμβολής αυτής γίνεται στο επόμενο κεφάλαιο, όπου διαχωρίζεται η επίδραση που άσκησαν οι μεταβολές του συνολικού εισοδήματος από την επίδραση που είχαν οι αντίστοιχες μεταβολές του πληθυσμού στις αυξομειώσεις του κατά κεφαλήν εισοδήματος κατά νομό στις τελευταίες δύο δεκαετίες.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, χρησιμοποιούνται τρεις βασικές εισοδηματικές έννοιες: ιδιωτικό εγχώριο εισόδημα, ιδιωτικό εθνικό εισόδημα και ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα. Πέρα από την εκτίμηση των συνολικών αυτών μεγεθών, έγινε προσπάθεια να υπολογιστεί η λειτουργική κατανομή του ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος σε διαπεριφερειακό επίπεδο, δηλαδή η κατανομή του σε τρεις βασικές εισοδηματικές κατηγορίες: αγροτικό εισόδημα, εισόδημα εργασίας και εισόδημα κεφαλαίου. Η κατανομή αυτή, εκτός του ότι παρέχει ενδείξεις για τον παραγωγικό χαρακτήρα του νομού, είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για τη διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της οικονομικής ανάπτυξης των διαφόρων νομών της χώρας με τη γνωστή μεθοδολογία της «λογιστικής της οικονομικής ανόδου» (growth accounting).

Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων για την περιφερειακή κατανομή του συνολικού εισοδήματος παρουσιάζονται στον πίνακα 1, σε απόλυτους αριθμούς και σε ποσοστά στο σύνολο του εισοδήματος της χώρας, μαζί με την αντίστοιχη κατανομή του πληθυσμού. Το βασικό χαρακτηριστικό της εισοδηματικής αυτής κατανομής είναι ότι στην περιφέρεια πρωτεύουσας

δημιουργείται (1981) το 40% περίπου του ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος της χώρας. Από αυτό είναι διαθέσιμο για δαπάνη μόνο το 37%, πράγμα που σημαίνει ότι τρεις περίπου ποσοστιαίες μονάδες από το συνολικό εισόδημα της περιοχής μεταβιβάζονται στους άλλους νομούς της χώρας. Σημειώνεται ότι το ποσοστό συμμετοχής του πληθυσμού της περιφέρειας πρωτεύουσας στο συνολικό πληθυσμό της χώρας το ίδιο έτος ήταν 31,1%, πράγμα που υποδηλώνει ότι το κατά κεφαλήν εισόδημα στην περιοχή αυτή ήταν σαφώς μεγαλύτερο από το μέσο όρο της χώρας. Ο δεύτερος από πλευράς συνολικού εισοδήματος νομός της χώρας -αλλά σε σημαντική απόσταση από τον πρώτο- είναι ο νομός Θεσσαλονίκης με 8,5% του συνολικού ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος και ακολουθεί ο νομός του Υπόλοιπου Αττικής με 3,2%. Και οι δύο αυτοί νομοί δίνουν μέρος -μικρό πάντως- του εισοδήματός τους στους άλλους νομούς παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή τους στο συνολικό πληθυσμό είναι μεγαλύτερη από ό,τι στο εισόδημα (8,9% και 3,5% αντίστοιχα) και επομένως το κατά κεφαλή εισόδημά τους είναι χαμηλότερο από το μέσο όρο της χώρας. Στην άλλη άκρη της κατανομής βρίσκονται ο νομός Ευρυτανίας και ο νομός Λευκάδας (με συμμετοχή 0,1% στο συνολικό εισόδημα ο καθένας) και ακολουθούν οι νομοί Ζακύνθου, Κεφαλληνίας και Γρεβενών (0,2% του συνόλου ο καθένας). Δεδομένου ότι η συμμετοχή των νομών αυτών στο συνολικό πληθυσμό κυμαίνεται γύρω στο 0,3%, το κατά κεφαλήν εισόδημα σε όλους αυτούς τους νομούς είναι σημαντικά μικρότερο του μέσου εισοδήματος της χώρας.

Περισσότερο ίσως ενδιαφέρον, ως ένδειξη της σχετικής αγοραστικής δύναμης των κατοίκων ενός νομού, έχει η διαπεριφερειακή διαφοροποίηση των κατά κεφαλήν εισοδημάτων. Στον πίνακα 2 εμφανίζονται τα κατά κεφαλήν εισοδήματα στους νομούς της χώρας, σε απόλυτα ποσά του 1981 και σε σχετικούς δείκτες με βάση το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα της χώρας το έτος αυτό. Η πρώτη διαπίστωση είναι ότι και για τις τρεις εισοδηματικές έννοιες, στην ανώτερη θέση της κατανομής βρίσκεται η περιφέρεια πρωτεύουσας, δηλαδή οι κάτοικοι της περιοχής αυτής απολάμβαναν το 1981 το υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα σε σύγκριση με τους άλλους νομούς. Σε όρους εθνικού εισοδήματος, η επί πλέον διαφορά ξεπερνούσε κατά 28% περίπου το μέσο εισόδημα της χώρας. Η υπεροχή όμως αυτή μειώνεται σημαντικά (κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες περίπου) όταν η σύγκριση γίνει με βάση το διαθέσιμο εισόδημα. Αυτό υποδηλώνει ότι σημαντικές εισοδηματικές μεταβιβάσεις γίνονται από την περιφέρεια πρωτεύουσας προς τις άλλες περιοχές της χώρας, όπως θα αναλυθεί περισσότερο στα επόμενα. Στην άλλη άκρη της εισοδηματικής κατανομής -δηλαδή με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα- βρίσκεται ο νομός Ευρυτανίας,

ο οποίος εξακολουθεί να είναι ο φτωχότερος νομός της χώρας, με εισόδημα κατά 40% περίπου μικρότερο του μέσου όρου. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, λόγω των διαπεριφερειακών εισοδηματικών μεταβιβάσεων και των εισροών εισοδήματος από το εξωτερικό, η διαφορά μεταξύ αυτών των δύο ακραίων περιπτώσεων περιορίζεται από 69 ποσοστιαίες μονάδες στην περίπτωση του ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος σε 54,5 ποσοστιαίες μονάδες στην περίπτωση του διαθέσιμου εισοδήματος.

Οι νομοί όπου το κατά κεφαλήν εισόδημα ξεπερνά το μέσο όρο του διαθέσιμου εισοδήματος της χώρας, οι οποίοι επομένως είναι κατά τεκμήριο οι πλουσιότεροι νομοί της χώρας, είναι μόνο πέντε: η Περιφέρεια Πρωτεύουσας και οι νομοί Βοιωτίας, Αργολίδας, Κορινθίας και Κοζάνης. Από το άλλο μέρος, οι πέντε φτωχότεροι νομοί είναι, εκτός από την Ευρυτανία, οι νομοί Ροδόπης, Άρτας, Λευκάδας και Ξάνθης. Τέλος, οι νομοί όπου το κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισόδημα βρίσκεται κοντά στο μέσο όρο είναι οι νομοί Κυκλάδων, Καβάλας, Κιλκίς και Εύβοιας, ενώ οι υπόλοιποι νομοί υστερούν κατά 10-20% από το μέσο κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισόδημα της χώρας.

Μια γενικότερη παρατήρηση είναι ότι η ανισοκατανομή του κατά κεφαλήν εισοδήματος είναι μεγαλύτερη για το ιδιωτικό εθνικό εισόδημα από ό,τι για το ιδιωτικό εγχώριο εισόδημα. Η διαφορά οφείλεται στην επίδραση που ασκεί το εισόδημα από την αλλοδαπή, δηλαδή κυρίως το ναυτιλιακό συνάλλαγμα. Είναι χαρακτηριστικό ότι το εισόδημα αυτό επηρεάζει αυξητικά τρεις κυρίως νομούς: Την Περιφέρεια Πρωτεύουσας όπου συγκεντρώνονται κυρίως τα κέρδη των ναυτιλιακών επιχειρήσεων και τους νομούς Χίου, Κεφαλληνίας και Κυκλάδων, όπου κατευθύνεται σημαντικό μέρος του εισοδήματος των εργαζομένων στην υπερπόντια ναυτιλία. Για την περίπτωση της Χίου, π.χ., το 12,5% του διαθέσιμου εισοδήματός της προέρχεται από την πηγή αυτή. Σημειώνεται πάντως ότι, όπως δείχνουν και οι στατιστικοί δείκτες διασποράς, η διαφορά μεταξύ των δύο κατανομών δεν είναι ουσιώδης.

Αντίθετα, σημαντικά μικρότερη διασπορά σε σχέση και προς τις δύο παραπάνω κατανομές εμφανίζει η κατανομή του διαθέσιμου εισοδήματος, σύμφωνα με όλους τους δείκτες που υπολογίστηκαν (βλ. πίνακα 4). Για παράδειγμα, ο συντελεστής μεταβλητότητας περιορίζεται από 15% στο ιδιωτικό εθνικό εισόδημα σε 11% στο διαθέσιμο εισόδημα. Όπως σημειώθηκε και προηγουμένως, η διαφορά αυτή οφείλεται αφενός στην αναδιανεμητική λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος και αφετέρου στην επίδραση που ασκούν οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις από το εξωτερικό, δηλαδή τα μεταναστευτικά εμβάσματα στα οποία τα τελευταία χρόνια έχουν προστεθεί και οι τρέχουσες μεταβιβάσεις από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.



Η συμβολή των δύο αυτών εισοδηματικών παραγόντων το 1971 ήταν της ίδιας περίπου έκτασης, ενώ το 1981 η αναδιανεμητική επίδραση της δημοσιονομικής πολιτικής ήταν σημαντικά μεγαλύτερη. Σημειώνεται ότι η σχέση αυτή μπορεί να έχει μεταβληθεί και πάλι στα πρόσφατα χρόνια, ύστερα από τη σημαντική αύξηση των εισοδηματικών μεταβιβάσεων από την ΕΟΚ.

Είναι ενδιαφέρον να παρατηρηθεί ότι οι νομοί που είναι καθαροί δότες στην εσωτερική εισοδηματική ανακατανομή είναι κυρίως η Περιφέρεια Πρωτεύουσας, η οποία έδινε το 1981 το 5,2% του κατά κεφαλήν εισοδήματός της, και κατά δεύτερο λόγο οι νομοί Βοιωτίας (1,7%), Υπόλοιπου Αττικής (2,2%), Κοζάνης (2,0%) και Καστοριάς (1,7%), ενώ ο νομός Θεσσαλονίκης ήταν περίπου ουδέτερος. Όλοι οι άλλοι νομοί της χώρας είναι καθαροί λήπτες εισοδήματος. Από αυτούς, τη μεγαλύτερη ενίσχυση σε σχέση με το εισόδημά τους απολαμβάνουν οι νομοί Θεσπρωτίας, Κεφαλληνίας και Λέσβου (ενίσχυση που είναι γύρω στο 20% του κατά κεφαλήν εισοδήματός τους) και έπειτα οι νομοί Ζακύνθου, Λευκάδας, Δράμας, Δωδεκανήσου και Σάμου, με ποσοστό που κυμαίνεται μεταξύ 15% και 17% περίπου.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η ανάλυση των πηγών εισοδήματος που συμμετέχουν στην ανακατανομή, αν και η διάκριση αυτή, λόγω της αλληλοεξάρτησης των πηγών αυτών, είναι σχετικά συμβατική. Από την πλευρά των πλεονασματικών νομών που είναι καθαροί δότες, οι εγχώριες κύριες πηγές εισοδηματικών ροών είναι το πλεόνασμα του ισοζυγίου κοινωνικής ασφάλισης (η υπεροχή των εισφορών σε σχέση με τις τρέχουσες μεταβιβάσεις) και οι άμεσοι φόροι, ενώ οι εξωτερικές πηγές είναι κυρίως τα μεταναστευτικά εμβάσματα και οι μεταφορές εισοδήματος από την ΕΟΚ. Με βάση τη διάκριση αυτή, η συμβολή των επιμέρους πηγών διαφέρει σημαντικά μεταξύ Περιφέρειας Πρωτεύουσας και των άλλων πλεονασματικών νομών. Έτσι, για την Περιφέρεια Πρωτεύουσας το πλεόνασμα προέρχεται κυρίως από τους άμεσους φόρους, ενώ το ισοζύγιο κοινωνικής ασφάλισης φαίνεται ισοσκελισμένο, δηλαδή οι εισφορές είναι ίσες περίπου με τις αντίστοιχες παροχές. Αντίθετα, στους άλλους νομούς-δότες η κύρια πηγή είναι το πλεόνασμα του ισοζυγίου κοινωνικής ασφάλισης και κατά πολύ μικρότερο ποσοστό οι άμεσοι φόροι. Τέλος, η συμβολή των εξωτερικών πόρων δεν διαφέρει σημαντικά μεταξύ των νομών αυτών, με εξαίρεση ίσως το νομό Κοζάνης, όπου η συμβολή των μεταναστευτικών εμβασμάτων είναι σημαντική. Από την πλευρά των κυριότερων ελλειμματικών νομών, δηλαδή νομών που είναι οι περισσότερο εισοδηματικά ενισχυόμενοι, η ενίσχυση αυτή γίνεται κατά το μισό περίπου από εσωτερικούς πόρους με την κάλυψη του ελλείμματος του ισοζυγίου της κοινωνικής ασφάλισής τους, δηλαδή την υπέρβαση των κοινωνικών παροχών σε σχέση με τη δική τους συμβολή. Κατά το

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

### Ύψος και ποσοστιαία περιφερειακή κατανομή του συνολικού εισοδήματος 1981

ΝΟΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ (Χιλ. δρχ., τρέχ. τιμές)		
	Ιδιωτικό Εγχώριο	Ιδιωτικό Εθνικό	Ιδιωτικό Διαθέσιμο
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	641.439.302	692.637.744	656.587.881
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	33.298.462	33.480.358	36.007.949
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	24.601.241	25.392.422	24.956.535
ΕΥΒΟΙΑΣ	31.617.414	32.191.172	33.139.661
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	2.758.328	2.758.328	3.086.815
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	55.077.804	56.221.772	54.973.433
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	26.403.150	26.438.985	27.596.777
ΦΩΚΙΔΑΣ	6.478.516	6.558.056	6.999.367
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	16.661.572	16.799.475	17.691.174
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	16.954.919	17.029.207	18.428.417
ΑΧΑΪΑΣ	43.308.986	43.515.982	45.491.788
ΗΛΕΙΑΣ	23.053.236	23.104.974	24.895.086
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	23.271.039	23.304.581	23.977.078
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	13.474.071	13.570.875	15.504.460
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	24.348.054	24.797.400	27.889.518
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	4.525.496	4.535.723	5.319.724
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	13.343.200	13.562.862	15.173.062
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	3.863.994	4.252.403	5.063.130
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	2.454.140	2.473.987	2.834.902
ΑΡΤΑΣ	9.284.681	9.295.193	10.255.195
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	5.649.910	5.652.434	6.849.945
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	20.237.940	20.237.940	21.792.554
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	7.442.319	7.444.018	8.310.684
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	19.208.034	19.238.645	21.102.830
ΛΑΡΙΣΑΣ	40.956.937	40.986.266	42.259.336
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	28.183.478	28.545.835	30.855.268
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	18.579.857	18.618.324	20.529.825
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	4.641.525	4.641.525	5.225.443
ΔΡΑΜΑΣ	13.103.607	13.106.182	15.094.430
ΗΜΑΘΙΑΣ	21.774.596	21.777.038	23.113.916
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	148.015.947	148.325.444	148.667.325
ΚΑΒΑΛΑΣ	21.757.978	21.872.727	24.312.997
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	8.421.288	8.741.006	8.592.837
ΚΙΛΚΙΣ	13.707.110	13.710.815	14.664.232
ΚΟΖΑΝΗΣ	29.150.262	29.150.262	28.569.732
ΠΕΛΛΑΣ	21.643.086	21.645.091	23.586.343
ΠΙΕΡΙΑΣ	15.446.461	15.446.705	16.936.227
ΣΕΡΡΩΝ	27.548.454	27.562.650	29.911.390
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	7.133.487	7.133.487	7.853.126
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	12.322.382	12.352.423	12.825.005
ΕΒΡΟΥ	21.706.933	21.758.217	24.252.936
ΞΑΝΘΗΣ	11.511.293	11.520.431	12.095.084
ΡΟΔΟΠΗΣ	12.404.114	12.511.914	12.920.767
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	21.724.532	22.340.077	25.427.470
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	13.850.923	14.941.755	15.599.691
ΛΕΣΒΟΥ	12.991.202	13.067.473	15.564.251
ΣΑΜΟΥ	5.340.976	5.417.758	6.320.819
ΧΙΟΥ	6.112.366	7.112.671	7.884.314
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	37.667.365	37.714.418	40.237.291
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	10.598.166	10.932.476	11.592.727
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	8.550.189	8.558.213	9.237.008
ΧΑΝΙΩΝ	19.649.678	19.685.281	20.934.307
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	1.683.304.000	1.743.671.000	1.768.992.000

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1 (συνέχεια)**  
**Ύψος και ποσοστιαία περιφερειακή κατανομή**  
**του συνολικού εισοδήματος 1981**

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ			ΠΑΘΗΣΜΟΣ	
Ιδιωτικό Εγχώριο	Ιδιωτικό Εθνικό	Ιδιωτικό Διαθέσιμο	Αριθμός κατοίκων	Ποσοστιαία κατανομή
38,1	39,7	37,1	3.027.331	31,08
2,0	1,9	2,0	219.764	2,26
1,5	1,4	1,4	117.175	1,20
1,9	1,8	1,9	188.410	1,94
0,2	0,1	0,2	26.182	0,27
3,3	3,2	3,1	342.093	3,52
1,5	1,5	1,5	161.995	1,66
0,4	0,4	0,4	44.222	0,45
1,0	1,0	1,0	93.020	0,95
1,0	1,0	1,0	107.932	1,11
2,6	2,5	2,6	275.193	2,83
1,4	1,3	1,4	160.305	1,65
1,4	1,3	1,3	123.042	1,26
0,8	0,8	0,9	93.218	0,96
1,5	1,4	1,6	159.818	1,64
0,3	0,2	0,3	30.014	0,31
0,8	0,8	0,8	99.477	1,02
0,2	0,2	0,3	31.297	0,32
0,1	0,1	0,2	21.863	0,22
0,5	0,5	0,6	80.044	0,82
0,3	0,3	0,4	41.278	0,42
1,2	1,1	1,2	147.304	1,51
0,5	0,4	0,5	55.915	0,57
1,1	1,1	1,2	124.930	1,28
2,4	2,3	2,4	254.295	2,61
1,7	1,6	1,7	182.222	1,87
1,1	1,0	1,2	134.207	1,38
0,2	0,2	0,3	36.421	0,37
0,8	0,8	0,9	94.772	0,97
1,3	1,2	1,3	133.750	1,37
8,8	8,5	8,4	871.580	8,95
1,3	1,3	1,4	135.218	1,39
0,5	0,5	0,5	53.169	0,55
0,8	0,8	0,8	81.562	0,84
1,7	1,7	1,6	147.051	1,51
1,3	1,2	1,3	132.385	1,36
0,9	0,9	1,0	106.859	1,10
1,6	1,6	1,7	196.247	2,02
0,4	0,4	0,4	52.430	0,54
0,7	0,7	0,7	79.036	0,81
1,3	1,2	1,4	148.486	1,52
0,7	0,7	0,7	88.777	0,91
0,7	0,7	0,7	107.957	1,11
1,3	1,3	1,4	145.071	1,42
0,8	0,9	0,9	88.458	0,91
0,8	0,7	0,9	104.620	1,07
0,3	0,3	0,4	40.519	0,42
0,4	0,4	0,4	49.865	0,51
2,2	2,2	2,3	243.622	2,50
0,6	0,6	0,7	70.053	0,72
0,5	0,5	0,5	62.634	0,65
1,2	1,1	1,2	125.856	1,29
100,0	100,0	100,0	9.740.417	100,0



## ΠΙΝΑΚΑΣ 2

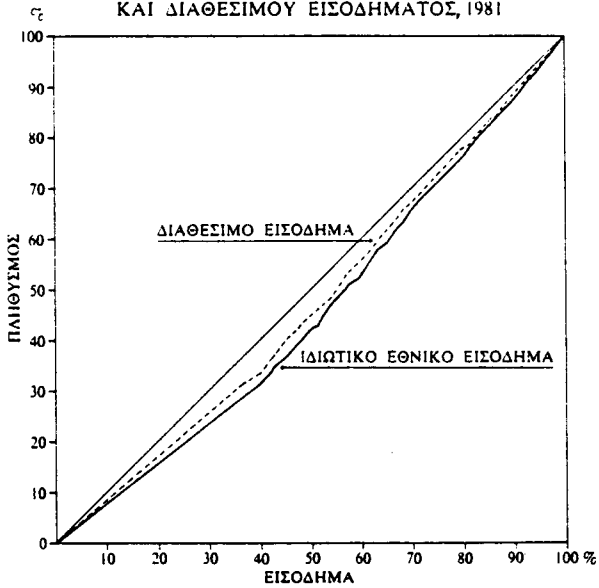
### Κατά κεφαλήν εισόδημα (αξία και σχετικός δείκτης) και περιφερειακές ροές 1981

ΝΟΜΟΣ	ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΕΙΣΟΔΗΜΑ		(Δρχ.)
	Ιδιωτικό Εγχώριο	Ιδιωτικό Εθνικό	Ιδιωτικό Διαθέσιμο
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	211.883	228.795	216.887
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	151.519	152.347	163.848
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	209.953	216.705	212.985
ΕΥΒΟΙΑΣ	168.098	170.857	175.891
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	105.352	105.352	117.898
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	161.002	164.346	160.697
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	162.987	163.209	170.356
ΦΩΚΙΔΑΣ	146.500	148.298	158.278
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	179.118	180.601	190.187
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	157.089	157.777	170.741
ΑΧΑΪΑΣ	157.377	158.123	165.298
ΗΛΕΪΑΣ	143.809	144.131	155.298
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	189.131	189.403	194.870
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	144.544	145.582	166.325
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	152.349	155.160	174.508
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	150.780	151.120	177.241
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	134.134	136.342	152.528
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	123.462	135.873	161.777
ΔΕΥΚΑΔΑΣ	112.251	113.150	129.667
ΑΡΤΑΣ	115.996	116.126	128.119
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	136.875	136.936	165.947
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	137.389	137.389	147.943
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	133.101	133.131	148.630
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	153.750	153.995	168.917
ΛΑΡΙΣΑΣ	161.061	161.176	166.182
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	154.666	156.654	169.328
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	138.442	138.728	152.971
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	127.441	127.441	143.473
ΔΡΑΜΑΣ	138.265	138.292	159.270
ΗΜΑΘΙΑΣ	162.801	162.819	172.814
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	169.825	170.180	170.572
ΚΑΒΑΛΑΣ	160.910	161.759	179.806
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	158.387	164.400	161.614
ΚΙΑΚΙΣ	168.058	168.103	179.792
ΚΟΖΑΝΗΣ	198.232	198.232	194.285
ΠΕΛΛΑΣ	163.485	163.500	178.163
ΠΙΕΡΙΑΣ	144.550	144.552	158.491
ΣΕΡΡΩΝ	140.376	140.449	152.417
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	136.057	136.057	149.783
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	155.908	156.289	162.268
ΕΒΡΟΥ	146.188	146.534	163.335
ΞΑΝΘΗΣ	129.665	115.897	119.684
ΡΟΔΟΠΗΣ	114.899	115.897	119.684
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	149.751	153.994	175.276
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	156.582	168.914	176.351
ΛΕΣΒΟΥ	124.175	124.904	148.769
ΣΑΜΟΥ	131.814	133.709	155.996
ΧΙΟΥ	122.578	142.639	158.153
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	154.614	154.807	165.153
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	151.288	156.060	165.485
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	136.510	136.638	147.476
ΧΑΝΙΩΝ	156.128	156.411	166.335
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	172.816	179.014	181.614

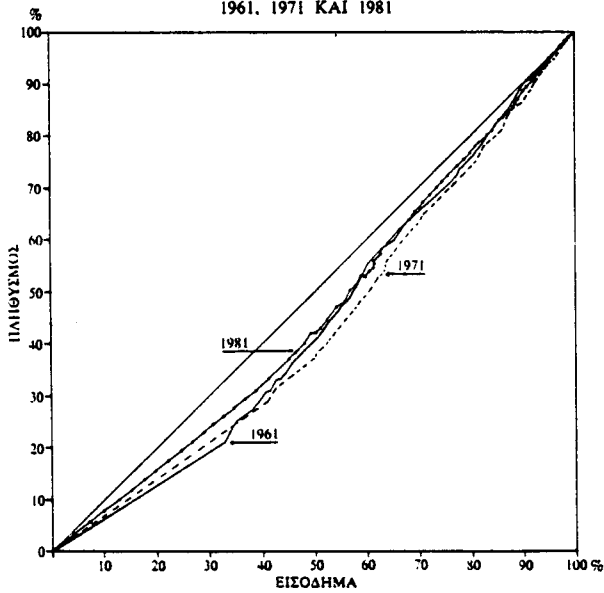
**ΠΙΝΑΚΑΣ 2 (συνέχεια)**  
**Κατά κεφαλήν εισόδημα (αξία και σχετικός δείκτης)**  
**και περιφερειακές ροές 1981**

-5,2	122,6	127,8	119,4
7,5	87,7	85,1	90,2
-1,7	121,5	121,1	117,3
2,9	97,3	95,4	96,8
11,9	61,0	58,9	64,9
-2,2	93,2	91,8	88,5
4,4	94,3	91,2	93,8
6,7	84,8	82,8	87,2
5,3	103,6	100,9	104,7
8,2	90,9	88,1	94,0
4,5	91,1	88,3	91,0
7,7	83,2	80,5	85,5
2,9	109,4	105,8	107,3
14,2	83,6	81,3	91,6
12,5	86,2	86,7	96,1
17,3	87,2	84,4	97,6
11,9	77,6	76,2	84,0
19,0	71,4	75,9	89,1
14,6	65,0	63,2	71,4
10,3	67,1	64,9	70,5
21,1	79,2	76,5	91,4
7,7	79,5	76,7	81,5
11,6	77,0	74,4	81,8
9,7	89,0	86,0	93,0
3,1	93,2	90,0	91,5
8,1	89,5	87,5	93,2
10,2	80,1	77,5	84,2
12,6	73,7	71,2	79,0
15,2	80,0	77,3	87,7
6,1	94,2	91,0	95,2
0,2	98,3	95,1	93,9
11,2	93,1	90,4	99,0
-1,7	91,7	91,8	89,0
7,0	97,2	93,9	99,0
-2,0	114,7	110,7	107,0
9,0	94,6	91,3	98,1
9,6	83,6	80,7	87,3
8,5	81,2	78,5	83,9
10,0	78,7	76,0	83,5
3,8	90,2	87,3	89,4
11,4	84,6	81,9	89,9
5,0	75,0	72,5	75,0
3,3	66,5	64,7	65,9
13,8	86,7	86,0	96,5
4,4	90,6	94,4	97,1
19,1	71,9	69,8	81,9
16,7	76,3	74,7	86,0
10,9	70,9	79,7	87,1
6,7	89,5	86,5	90,9
6,0	87,5	87,2	81,2
8,0	79,0	76,3	81,2
6,3	90,3	87,4	91,6
1,5	100,0	100,0	100,0

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1  
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ  
ΚΑΙ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ, 1981



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2  
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ  
1961, 1971 ΚΑΙ 1981



### ΠΙΝΑΚΑΣ 3

## Λειτουργική κατανομή ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος κατά νομό 1981

ΝΟΜΟΣ	Αγροτικό εισοδήμα	Αμοιβή εργασίας	Αμοιβή κεφαλαίου	Σύνολο
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	0,25	76,48	23,27	100,0
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	50,91	39,38	9,71	100,0
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	30,44	57,70	11,86	100,0
ΕΥΒΟΙΑΣ	23,05	65,48	11,47	100,0
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	29,65	60,27	10,08	100,0
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	11,92	76,33	11,75	100,0
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	37,50	51,52	10,98	100,0
ΦΩΚΙΔΑΣ	25,41	65,60	8,99	100,0
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	46,72	40,14	13,14	100,0
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	34,98	52,59	12,43	100,0
ΑΧΑΪΑΣ	21,76	63,44	14,80	100,0
ΗΛΕΪΑΣ	49,04	40,09	10,87	100,0
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	37,43	51,41	11,16	100,0
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	47,60	38,54	13,86	100,0
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	42,18	44,50	13,32	100,0
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	50,13	37,96	11,91	100,0
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	28,48	54,71	16,81	100,0
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	25,15	56,85	18,00	100,0
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	30,21	53,41	16,38	100,0
ΑΡΤΑΣ	36,10	50,81	13,09	100,0
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	38,98	47,68	13,34	100,0
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	28,46	56,20	15,34	100,0
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	44,73	42,13	13,14	100,0
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	56,42	33,74	9,84	100,0
ΛΑΡΙΣΑΣ	41,87	45,03	13,10	100,0
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	20,33	65,34	14,33	100,0
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	44,40	43,15	12,45	100,0
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	36,68	50,76	12,56	100,0
ΔΡΑΜΑΣ	25,56	57,13	17,31	100,0
ΗΜΑΘΙΑΣ	39,54	47,56	12,90	100,0
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	6,84	72,18	20,98	100,0
ΚΑΒΑΛΑΣ	24,17	59,50	16,33	100,0
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	17,60	55,85	26,55	100,0
ΚΙΑΚΙΣ	43,38	73,28	11,77	100,0
ΚΟΖΑΝΗΣ	14,95	73,28	11,77	100,0
ΠΕΛΛΑΣ	53,44	35,11	11,45	100,0
ΠΕΡΙΑΣ	43,16	42,35	14,49	100,0
ΣΕΡΡΩΝ	39,85	46,57	13,58	100,0
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	37,29	49,27	13,44	100,0
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	31,12	58,43	10,45	100,0
ΕΒΡΟΥ	35,80	50,02	14,18	100,0
ΕΛΛΑΔΗΣ	35,04	51,08	13,88	100,0
ΡΟΔΟΠΗΣ	40,32	47,43	12,25	100,0
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	10,69	62,31	27,00	100,0
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	24,08	61,54	14,38	100,0
ΛΕΣΒΟΥ	45,74	37,23	17,03	100,0
ΣΑΜΟΥ	27,42	57,22	15,36	100,0
ΧΙΟΥ	12,69	65,44	21,87	100,0
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	36,96	50,98	12,06	100,0
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	38,76	49,37	11,87	100,0
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	40,60	47,99	11,41	100,0
ΧΑΝΙΩΝ	31,79	55,34	12,87	100,0
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	18,0	64,0	18,0	100,0

υπόλοιπο μισό (ή καμιά φορά και λίγο περισσότερο, όπως στην περίπτωση των νομών Θεσπρωτίας και Κεφαλληνίας), η ενίσχυση συνδέεται με την εισροή μεταναστευτικών εμβασμάτων και συντάξεων από το εξωτερικό. Επισημαίνεται ότι η επιβάρυνση των νομών αυτών από άμεσους φόρους μόλις ξεπερνά τη μία ποσοστιαία μονάδα, έναντι 4,3% του μέσου όρου της χώρας.

Η επίδραση της περιφέρειας πρωτεύουσας στη γεωγραφική ανισοκατανομή του κατά κεφαλήν εισοδήματος θεωρείτο πάντοτε καθοριστικής σημασίας στο περιφερειακό εισοδηματικό πρότυπο της χώρας. Εντούτοις η σταδιακή μείωση της κατά κεφαλήν εισοδηματικής της υπεροχής φαίνεται να εξασθενίζει την καθιερωμένη αυτή άποψη. Για να ελεγχθεί η υπόθεση αυτή υπολογίστηκαν οι συντελεστές ανισοκατανομής για το έτος 1981 και χωρίς την περιφέρεια πρωτεύουσας. Τα αποτελέσματα φαίνεται να παρέχουν ενδείξεις ότι πράγματι η περιοχή αυτή έπαψε πια να δεσπόζει στις σχετικές εισοδηματικές κατανομές. Τόσο στο εθνικό όσο και στο διαθέσιμο εισόδημα η μείωση της ανισοκατανομής, μετά την αφαίρεση της περιφέρειας πρωτεύουσας, ήταν πολύ περιορισμένη. Ο συντελεστής μεταβλητικότητας μειώθηκε μόνο κατά μία εκατοστιαία μονάδα (δηλαδή από 15% για το εθνικό και 11% για το διαθέσιμο εισόδημα σε 14% και 10% αντίστοιχα), και ο συντελεστής GINI κατά μισή περίπου ποσοστιαία μονάδα (από 8% και 6% σε 7,5% και 5,7% αντίστοιχα). Είναι ευνόητο ότι το συμπέρασμα αυτό δεν ισχύει για την κατανομή του συνολικού εισοδήματος, όπου λόγω του μεγέθους της περιοχής η σχετική επίδρασή της εξακολουθεί να είναι δεσπόζουσα.

Σημαντικό ενδιαφέρον, τέλος, παρουσιάζει και η λειτουργική κατανομή του εισοδήματος το 1981, ιδίως σε σύγκριση με τις αντίστοιχες κατανομές των ετών 1961 και 1971, όπως αναλύεται λεπτομερέστερα στο επόμενο κεφάλαιο. Καταρχήν πρέπει να επισημανθεί ότι η λειτουργική εισοδηματική κατανομή -δηλαδή η κατανομή των εισοδημάτων στους δύο βασικούς παραγωγικούς συντελεστές, εργασία και κεφάλαιο- κατά νομό, όπως εμφανίζεται στον πίνακα 5, δεν αφορά το σύνολο της οικονομίας αλλά μόνο τον μη αγροτικό τομέα. Αν και δεν είναι αδύνατο, παρά τις πολλές δυσκολίες, να εκτιμηθεί μια αντίστοιχη κατανομή και για το αγροτικό εισόδημα κρίθηκε ότι αυτό βρισκόταν έξω από τα πλαίσια της παρούσας εργασίας (Voloudakis, 1970). Έτσι το αγροτικό εισόδημα παρέμεινε ενιαίο και η συμμετοχή του στο συνολικό εισόδημα, όπως εμφανίζεται στον πίνακα αυτό, θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως η συνολική αμοιβή ενός σύνθετου παραγωγικού συντελεστή που χρησιμοποιείται στο γεωργικό τομέα.

Η βασική διαπίστωση που προκύπτει από τα στοιχεία των πινάκων 3

και 9 είναι ότι το γενικό πρότυπο της κατανομής του εισοδήματος στους παραγωγικούς συντελεστούς κατά την εικοσαετία 1961-81 ακολούθησε τις γενικές τάσεις που παρατηρούνται διεθνώς κατά τη διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά με σαφώς ταχύτερο από το μέσο τυπικό ρυθμό. Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα της λειτουργικής κατανομής του εθνικού εισοδήματος, στις ώριμες οικονομίες η συμμετοχή της εργασίας κυμαίνεται μεταξύ 70% και 75%, ενώ το υπόλοιπο καλύπτεται από τη συμμετοχή των άλλων συντελεστών και κυρίως του πάγιου κεφαλαίου. Έτσι, όπως φαίνεται και στον πίνακα 3, η συμμετοχή της εργασίας στο ιδιωτικό εθνικό εισόδημα στην Ελλάδα το 1981 έφτασε το 64%, δηλαδή πλησίασε αρκετά το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στις αναπτυγμένες οικονομίες. Εξάλλου, από τα αναλυτικά στοιχεία προκύπτει ότι το 1981 τέσσερις νομοί το είχαν προσεγγίσει (οι νομοί Εύβοιας, Φωκίδας, Μαγνησίας και Χίου). Επισημαίνεται ότι τα ποσοστά αυτά αναφέρονται διεθνώς στο συνολικό εθνικό εισόδημα. Επομένως, οι παραπάνω διαπιστώσεις μπορεί να θεωρηθούν ότι αφορούν μόνο τον αστικό τομέα της ελληνικής οικονομίας ή ότι η συμμετοχή της εργασίας στο αγροτικό εισόδημα δεν διαφέρει σημαντικά από τη συμμετοχή της στο τμήμα του εισοδήματος που δημιουργείται στον μη αγροτικό τομέα της οικονομίας.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις προκύπτει ότι αν η συμμετοχή της εργασίας στο συνολικό εισόδημα το 1981 κριθεί με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα της χώρας, ίσως να είχε υπερβεί το έτος αυτό τα όρια που προκύπτουν από τα διεθνή πρότυπα για το αντίστοιχο κατά κεφαλήν εισόδημα. Πάντως, και αν αυτό δεν είναι ακριβές για το 1981, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα έχει συμβεί σε πιο πρόσφατα χρόνια, αφού σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις η συμμετοχή της εργασίας συνέχισε να αυξάνεται μετά το 1981 χωρίς ανάλογη ανοδική εξέλιξη του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η λειτουργική κατανομή του εισοδήματος στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια δεν διαμορφώθηκε σε περιβάλλον όπου επικρατούσαν ανταγωνιστικές παραγωγικές ή καταναλωτικές σχέσεις και εισοδηματικές αμοιβές ισορροπίας αλλά, αντίθετα, επηρεάστηκε σοβαρά από εξωγενείς παρεμβάσεις κοινωνικού ή άλλου χαρακτήρα. Αυτό θα πρέπει να είχε επιπτώσεις στην αποτελεσματική κατανομή των παραγωγικών πόρων της χώρας.

### **3. Διαχρονικές μεταβολές στην περιφερειακή εισοδηματική κατανομή 1961-1981**

Οι μεταβολές στην περιφερειακή κατανομή του συνολικού εισοδήματος στην εικοσαετία 1961-81 ήταν σημαντικές, κυρίως στην πρώτη δεκαετία,



στη διάρκεια της οποίας σημειώθηκε ουσιαστική αύξηση της συγκέντρωσης του εισοδήματος στην Περιφέρεια Πρωτεύουσας. Αντίθετα, στη δεύτερη δεκαετία (1971-81) οι μεταβολές που παρατηρήθηκαν ήταν περιορισμένες και προς την κατεύθυνση της μείωσης της ανισοκατανομής, με κύρια εκδήλωση την πτώση της συμμετοχής της Περιφέρειας Πρωτεύουσας στο συνολικό εισόδημα (Αθανασίου, 1984, ΕΕΚ, 1984).

Βασικής σημασίας παράγοντες στις διαφοροποιήσεις αυτές ήταν τόσο η μεταβολή του κατά κεφαλήν εισοδήματος (παραγωγικότητας) όσο και οι αυξομειώσεις του πληθυσμού στους διάφορους νομούς της χώρας. Έτσι, η άνοδος της συμμετοχής της περιφέρειας πρωτεύουσας κατά τη δεκαετία 1961-71 συνδέεται εξολοκλήρου με την αύξηση του πληθυσμού της περιοχής αυτής σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό (ετήσιος ρυθμός αύξησης 3,54% και 0,44% αντίστοιχα), η οποία φαίνεται ότι δεν επηρέασε δυσμενώς σε σημαντικό τουλάχιστον βαθμό, τη σχετική άνοδο του κατά κεφαλήν εισοδήματος (παραγωγικότητας) της περιοχής. Αντίθετα, στη δεκαετία 1971-81 η ελαφρά μείωση της συμμετοχής της περιφέρειας πρωτεύουσας οφείλεται αποκλειστικά στην κάμψη του ρυθμού ανόδου του κατά κεφαλήν εισοδήματος της περιοχής αυτής, αφού συνεχίστηκε, αν και με πολύ χαμηλότερο ρυθμό σε σύγκριση με τη δεκαετία 1961-71, η αύξηση του πληθυσμού της σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό (2,06% έναντι 1,25%).

Από όλους τους άλλους νομούς, αύξηση της συμμετοχής τους -οριακής σημασίας όμως- στο συνολικό εισόδημα κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας παρουσίασαν μόνο οι νομοί Θεσσαλονίκης (από 7,1% σε 7,8%), Εύβοιας (από 1,9% σε 2,0%) και Υπόλοιπου Αττικής (από 3,6% σε 3,7%), ενώ αντίθετα στη δεύτερη δεκαετία αύξηση συμμετοχής σημείωσαν εννέα νομοί, στους οποίους δεν περιλαμβάνονται οι νομοί Εύβοιας και Υπόλοιπου Αττικής. Γενικότερα, θα μπορούσε να λεχθεί ότι στη μείωση της ανισοκατανομής στη δεκαετία 1971-81 συνέβαλε τόσο ο περιορισμός των διαφορών στους ρυθμούς ανόδου των κατά κεφαλήν εισοδημάτων όσο και οι μικρότερες αποκλίσεις στους ρυθμούς μεταβολής του πληθυσμού κατά νομό.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, κύριος παράγοντας της μεταβολής της περιφερειακής κατανομής του συνολικού εισοδήματος στην εικοσαετία που εξετάζεται ήταν οι διαφορετικοί ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν εισοδήματος μεταξύ των νομών της χώρας. Το τελευταίο παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, κυρίως γιατί οι διαχρονικές μεταβολές στο πρότυπο της περιφερειακής κατανομής του κατά κεφαλήν εισοδήματος αντανακλούν τις αντίστοιχες εξελίξεις στο επίπεδο διαβίωσης των κατοίκων των επιμέρους νομών. Από την άποψη αυτή είναι σημαντική η παρατήρηση ότι η εισοδηματική αυτή ανακατανομή πραγματοποιήθηκε αποκλειστικά σχεδόν στη δεύ-

τερη δεκαετία (1971-81). Όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα, και οι δύο βασικοί δείκτες διασποράς της κατανομής των κατά κεφαλήν ιδιωτικών εθνικών εισοδημάτων δείχνουν ότι μεταξύ των ετών 1961 και 1971 παρατηρήθηκε σχεδόν στασιμότητα ή έστω μικρή μόνο βελτίωση της περιφερειακής κατανομής, διαπίστωση που είχε ήδη επισημανθεί και στην ερευνητική εργασία του 1980. Αντίθετα, στη δεύτερη δεκαετία οι δείκτες αυτοί παρέχουν σαφείς ενδείξεις ότι η βελτίωση της περιφερειακής κατανομής ήταν ουσιώδης. Είναι ενδιαφέρον επίσης ότι η βελτίωση αυτή εμφανίζεται τόσο στο κατά κεφαλήν εθνικό όσο και στο διαθέσιμο εισόδημα στην ίδια περίπου έκταση. Σημειώνεται πάντως ότι οι παρατηρήσεις αυτές αφορούν το γενικό πρότυπο της εισοδηματικής κατανομής και επομένως δεν αποκλείονται σημαντικές διαφοροποιήσεις σε επίπεδο επιμέρους νομών.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4**  
**Κατά κεφαλήν ιδιωτικό εθνικό και διαθέσιμο εισόδημα**  
**και δείκτες διαπεριφερειακής διασποράς**  
*(σε δραχμές)*

	1961		1971		1981	
	Ιδιωτικό εθνικό	Ιδιωτικό διαθέσιμο	Ιδιωτικό εθνικό	Ιδιωτικό διαθέσιμο	Ιδιωτικό εθνικό	Ιδιωτικό διαθέσιμο
Μέσο εισόδημα						
α) τρέχουσες τιμές	11.717	11.781	30.272	31.034	179.014	181.614
β) τιμές 1970	15.963	16.050	29.333	30.072	39.887	40.452
Συντελεστής μεταβλητικότητας (%)	23,9	...	23,3	17,4	15,3	11,4
Συντελεστής GINI (%)	12,3	...	11,8	9,3	8,0	6,0

Η πρόοδος προς την κατεύθυνση της πιο ισόρροπης εισοδηματικής κατανομής δεν συνέπεσε χρονικά και με τις αντίστοιχες εξελίξεις στο συνολικό πραγματικό εθνικό εισόδημα. Έτσι, στη δεύτερη δεκαετία, που ήταν η ουσιαστικότερη από την πλευρά της αναδιανομής, ο ρυθμός ανόδου του πραγματικού εθνικού εισοδήματος ήταν σημαντικά βραδύτερος, σε σύγκριση με την πρώτη δεκαετία. Συγκεκριμένα, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανόδου του ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος, σε σταθερές τιμές, στη δεκαετία 1961-71 ήταν 6,3%, ενώ στην επόμενη δεκαετία ο αντίστοιχος ρυθμός μειώθηκε σε 3,2%. Μια βασική, επομένως, διαπίστωση φαίνεται να είναι ότι, ενώ κατά τη δεκαετία 1961-71 η οικονομική ανάπτυξη, αλλά και η πολιτική

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5**  
**Εξέλιξη συνολικού εισοδήματος των νομών 1961-1981**  
**(Ιδιωτικό Εθνικό Εισόδημα)**  
**Χιλ. δρχ., τρέχουσες τιμές**

ΝΟΜΟΣ	1961	1971	1981
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	32.126.236	108.757.841	692.637.744
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	1.765.178	4.488.823	33.480.358
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	1.388.501	4.676.202	25.392.422
ΕΥΒΟΙΑΣ	1.832.709	5.498.981	32.191.172
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	183.435	412.934	2.758.328
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	3.515.957	9.758.125	56.221.772
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	1.701.922	4.180.271	26.438.985
ΦΩΚΙΑΔΑΣ	480.110	1.202.911	6.558.056
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	990.540	2.173.359	16.799.475
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	1.164.787	2.631.047	17.029.207
ΑΧΑΪΑΣ	2.792.130	6.399.043	43.515.982
ΗΛΕΙΑΣ	1.817.935	3.882.944	23.104.974
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	1.365.191	2.813.732	23.304.581
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	1.126.062	2.124.281	13.570.875
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1.887.459	4.032.922	24.797.400
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	344.387	648.775	4.535.723
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	995.929	2.109.439	13.562.862
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	371.381	759.806	4.252.403
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	263.591	436.796	2.473.987
ΑΡΤΑΣ	585.469	1.531.253	9.295.193
ΘΕΣΣΠΡΩΤΙΑΣ	302.987	687.460	5.652.434
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	1.133.982	2.785.804	20.237.940
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	463.228	1.046.884	7.444.018
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	1.086.402	2.879.740	19.238.645
ΛΑΡΙΣΑΣ	2.757.515	5.841.064	40.986.266
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	1.953.918	4.185.509	28.545.835
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	1.002.981	2.742.577	18.618.324
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	—	—	4.641.525
ΔΡΑΜΑΣ	1.063.049	2.019.995	13.106.182
ΗΜΑΘΙΑΣ	1.396.832	3.581.604	21.777.038
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	6.974.989	20.802.896	148.325.444
ΚΑΒΑΛΑΣ	1.535.015	3.140.803	21.872.727
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	438.726	1.164.675	8.741.006
ΚΙΛΚΙΣ	973.297	1.970.723	13.710.815
ΚΟΖΑΝΗΣ	1.727.176	4.850.306	29.150.262
ΠΕΛΛΑΣ	1.272.075	3.173.951	21.645.091
ΠΙΕΡΙΑΣ	913.983	1.822.267	15.446.705
ΣΕΡΡΩΝ	2.192.641	4.583.785	27.562.650
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	548.623	1.100.638	7.133.487
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	745.449	1.881.367	12.352.423
ΕΒΡΟΥ	1.394.811	3.059.423	21.758.217
ΞΑΝΘΗΣ	683.423	1.369.722	11.520.431
ΡΟΔΟΠΗΣ	888.441	2.014.332	12.511.914
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	1.092.361	2.939.067	22.340.077
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	1.171.602	2.352.732	14.941.755
ΛΕΣΒΟΥ	1.818.354	2.917.741	13.067.473
ΣΑΜΟΥ	509.967	801.556	5.417.758
ΧΙΟΥ	609.407	1.244.886	7.112.671
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	2.169.330	4.654.566	37.714.418
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	743.788	1.431.624	10.932.476
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	647.699	1.117.688	8.558.213
ΧΑΝΙΩΝ	1.378.041	2.711.637	19.685.281
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	98.289.000	265.396.000	1.743.671.000

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5 (συνέχεια)**  
**Εξέλιξη συνολικού εισοδήματος των νομών 1961-1981**  
**(Ιδιωτικό Εθνικό Εισόδημα)**  
**(Τρέχουσες τιμές)**

13,0	20,3	32,7	41,0	39,7
9,8	22,2	1,8	1,7	1,9
12,9	18,4	1,4	1,8	1,4
11,6	19,3	1,9	2,0	1,8
8,5	20,9	0,2	0,2	0,1
10,7	19,1	3,6	3,7	3,2
9,4	20,2	1,7	1,6	1,5
9,6	18,5	0,5	0,5	0,4
8,2	22,7	1,0	0,8	1,0
8,5	20,5	1,2	1,0	1,0
8,7	21,1	2,8	2,4	2,5
7,9	19,5	1,8	1,5	1,3
7,5	23,5	1,4	1,0	1,3
6,6	20,3	1,2	0,8	0,8
7,9	19,9	1,9	1,6	1,4
6,5	21,4	0,3	0,3	0,2
7,8	20,4	1,0	0,8	0,8
7,4	18,8	0,4	0,3	0,2
5,2	18,9	0,3	0,2	0,1
10,1	19,8	0,6	0,6	0,5
8,5	23,4	0,3	0,3	0,3
9,4	21,9	1,2	1,0	1,1
8,5	21,7	0,5	0,4	0,4
10,2	20,9	1,1	1,1	1,1
7,8	21,2	2,0	1,6	1,6
7,9	21,2	2,0	1,6	1,6
10,6	21,1	1,0	1,0	1,0
—	—	—	—	0,2
6,6	20,6	1,1	0,8	0,8
9,9	19,8	1,4	1,4	1,2
11,5	21,7	7,1	7,8	8,5
7,4	21,4	1,6	1,2	1,3
10,2	22,3	0,4	0,4	0,5
7,3	21,4	1,0	0,7	0,8
10,9	19,7	1,8	1,8	1,7
9,6	21,1	1,3	1,2	1,2
7,1	23,8	0,9	0,7	0,9
7,7	29,7	2,2	1,7	1,6
7,2	20,5	0,6	0,4	0,4
9,7	20,7	0,8	0,7	0,7
8,2	21,7	1,4	1,2	1,2
7,2	23,7	0,7	0,6	0,7
8,5	20,0	0,9	0,8	0,7
10,4	22,5	1,1	1,1	1,3
7,2	20,3	1,2	0,9	0,9
4,9	16,2	1,9	1,1	0,7
4,6	21,0	0,5	0,3	0,3
7,4	19,0	0,6	0,5	0,4
8,0	23,3	2,2	1,8	2,2
6,8	22,5	0,8	0,5	0,6
5,6	22,6	0,7	0,4	0,5
7,0	21,9	1,4	1,0	1,1
10,4	20,7	100,0	100,0	100,0

που τη στήριξε, είχε κυρίως ως αποτέλεσμα την ταχεία αύξηση του μέσου κατά κεφαλή εισοδήματος της χώρας με αμετάβλητη περίπου την περιφερειακή κατανομή του, κατά τη δεύτερη δεκαετία η επιβράδυνση του ρυθμού ανόδου του εισοδήματος συνοδεύτηκε με σημαντική βελτίωση της κατανομής του. Κατά πόσο η διαπίστωση αυτή μπορεί να σημαίνει ότι υπάρχει κάποια αιτιώδης σχέση μεταξύ των δύο εξελίξεων αποτελεί ουσιώδες ερώτημα που παραμένει ανοικτό για διερεύνηση. Είναι φανερό ότι στην περίπτωση που η περιφερειακή ανακατανομή του εισοδήματος συντελέστηκε με ορισμένο κόστος σε όρους γενικής ανάπτυξης, αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη για μια ακριβέστερη εκτίμηση του καθαρού κοινωνικού οφέλους που προέκυψε από την αναδιανομή, αλλά και για ένα σωστότερο σχεδιασμό της περιφερειακής οικονομικής πολιτικής.

Η παραπάνω εικόνα των εισοδηματικών εξελίξεων στην εικοσαετία 1961-81 αφορά τις γενικές τάσεις. Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, οι εξελίξεις στους επιμέρους νομούς δεν ακολούθησαν πάντοτε το γενικό αυτό πρότυπο. Σε ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις, οι εξελίξεις αυτές αποκλίνουν και μάλιστα σε σημαντική έκταση. Καταρχήν θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο γενικός βαθμός εισοδηματικής ανισοκατανομής δεν συνδέεται άμεσα με τη θέση των επιμέρους νομών και την κατάταξή τους στην εισοδηματική κλίμακα. Έτσι είναι δυνατόν να υπάρχουν σημαντικές μεταβολές και ανακατατάξεις στη σχετική θέση των νομών, ενώ ο βαθμός ανισοκατανομής να παραμένει αμετάβλητος ή να μειώνεται. Η χαρακτηριστικότερη πάντως εκδήλωση της μείωσης της ανισοκατανομής στη δεύτερη σε σύγκριση με την πρώτη δεκαετία ήταν το γεγονός ότι, ενώ στη δεκαετία 1961-71 η υπεροχή του κατά κεφαλή εισοδήματος της περιφέρειας προωτεύουσας σε σχέση με το μέσο εισόδημα της χώρας μειώθηκε κατά 6,6 ποσοστιαίες μονάδες, στη δεκαετία 1971-81 η μείωση έφτασε τις 13,6 μονάδες και έτσι η υπεροχή της περιοχής αυτής περιορίστηκε σε μόνο 28% του γενικού μέσου εισοδήματος. Από το άλλο μέρος, η αύξηση του εισοδήματος του φτωχότερου νομού της χώρας, του νομού Ευρυτανίας, σε σχέση με το μέσο όρο ήταν στην πρώτη δεκαετία 6,8 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ στη δεύτερη έφτασε τις 12,7 μονάδες. Ο συνδυασμός των δύο αυτών εξελίξεων είχε ως αποτέλεσμα να μειωθεί η διαφορά μεταξύ δύο ακραίων νομών της χώρας κατά 13,4 ποσοστιαίες μονάδες στην πρώτη και περίπου κατά το διπλάσιο (26,3 μονάδες) στη δεύτερη δεκαετία.

Οι μεταβολές στη γενική εισοδηματική κατάταξη των επιμέρους νομών της χώρας ήταν σημαντικές, τόσο σε αυτή που αναφέρεται στο εθνικό εισόδημα όσο και σε αυτή που έγινε με κριτήριο το διαθέσιμο εισόδημα. Οι κύριες διαπιστώσεις που ακολουθούν στηρίζονται στους σχετικούς συντελε-

στές συσχέτισης τάξεως (rank correlation) που υπολογίστηκαν και για τις δύο εισοδηματικές κατατάξεις. Η πρώτη διαπίστωση αναφέρεται στη σχετική θέση των νομών με βάση το ιδιωτικό εθνικό εισόδημα - για το οποίο υπάρχουν στοιχεία και για τις δύο δεκαετίες. Όπως προκύπτει, περισσότερο σημαντικές ανακατατάξεις φαίνεται να επήλθαν στη δεκαετία 1961-71 από ό,τι στη δεκαετία 1971-81 (συντελεστής συσχέτισης τάξεως: 0,76 στη δεκαετία 1961-71 έναντι 0,82 στη δεκαετία 1971-81), παρά το ότι ο βαθμός ανισοκατανομής παρέμεινε περίπου αμετάβλητος στην πρώτη, ενώ μειώθηκε σημαντικά στη δεύτερη δεκαετία. Αυτό σημαίνει ότι στην πρώτη δεκαετία η αναπτυξιακή διαδικασία - που όπως αναφέρθηκε παρουσίασε πολύ ταχύτερο ρυθμό ανόδου του εθνικού εισοδήματος - επέφερε ορισμένες ανακατατάξεις οι οποίες είχαν ως συνέπεια απλώς την αντιμετάθεση των διαφόρων νομών στην εισοδηματική κλίμακα και όχι τη γενικότερη σύγκλιση στα επιμέρους εισοδηματικά επίπεδα. Αντίθετα, στη δεύτερη δεκαετία, η βελτίωση της εισοδηματικής κατανομής ήταν και σημαντική αλλά και περισσότερο ομοιογενής, αφού συνοδεύτηκε από μικρότερες μετακινήσεις στη σχετική θέση των νομών. Η δεύτερη διαπίστωση αφορά την εισοδηματική κατάταξη με βάση το διαθέσιμο εισόδημα, για την οποία υπάρχουν στοιχεία μόνο για τη δεύτερη δεκαετία. Οι μεταβολές στη σχετική θέση των νομών μεταξύ 1971 και 1981 στην περίπτωση αυτή ήταν πραγματικά ουσιαστικές. Ο συντελεστής συσχέτισης τάξεως μειώθηκε από 0,82 σε 0,55, πράγμα που σημαίνει μικρή μόνο συσχέτιση μεταξύ της εισοδηματικής κατανομής του 1971 και εκείνης του 1981. Η μεγαλύτερη μεταβλητικότητα της εισοδηματικής κατάταξης στην περίπτωση του διαθέσιμου εισοδήματος οφείλεται τόσο στις αντίστοιχες μεταβολές στην κατανομή της εισροής μεταναστευτικών εμβασμάτων όσο και στην αναδιανεμητική λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος (φορολογία και μονομερείς μεταβιβάσεις). Για ορισμένους νομούς ο πρώτος παράγοντας ήταν καθοριστικής σημασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε. Ο νομός Φλώρινας, λόγω χάρη, από την 8η θέση το 1971 έπεσε στην 44η το 1981, κυρίως λόγω της μείωσης των μεταναστευτικών εμβασμάτων τα οποία το 1971 αποτελούσαν το 49% περίπου του διαθέσιμου εισοδήματός του, ενώ το 1981 μειώθηκαν σε 8,5%. Άλλες χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι οι νομοί Κορινθίας, Αργολίδας, Υπόλοιπου Αττικής, Ζακύνθου, Δράμας, Λέσβου και Λασηθίου.

Ο πίνακας 6 δίνει μια εικόνα των σχετικών μεταβολών στην εισοδηματική θέση, με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα των νομών, οι οποίες επήλθαν στην εικοσαετία 1961-81. Όπως είναι φανερό, το γεγονός ότι η σχετική θέση των 31 από τους 52 νομούς της χώρας σημείωσε στη δεύτερη δεκαετία βελτίωση ή τουλάχιστο στασιμότητα έναντι πτώσης ή στασιμότητας στην

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6**  
**Μεταβολές στη σχετική εισοδηματική θέση**  
**των νομών της χώρας με βάση το κατά κεφαλήν**  
**ιδιωτικό εθνικό εισόδημα 1961-1981**

Δεκαετία 1961-71	Δεκαετία 1971-81	NOMOI
Άνοδος	Άνοδος	Ευρυτανίας, Αρκαδίας, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Καρδίτσας, Τρικάλων Καστοριάς, Κοζάνης, Χαλκιδικής, Δωδεκανήσου.
Πτώση	Πτώση	Περιφέρεια Πρωτεύουσας, Υπόλοιπου Αττικής, Ημαθίας, Λέσβου.
Άνοδος	Πτώση	Βοιωτίας, Εύβοιας, Φωκίδας.
Πτώση	Άνοδος	Αργολίδας, Ηλείας, Κορινθίας, Λακωνίας, Ζακύνθου, Λευκάδας, Λάρισας, Καβάλας, Κιλκίς, Πιερίας, Έβρου, Ξάνθης, Ροδόπης, Κυκλάδων, Σάμου, Χίου, Ηρακλείου, Λασηθίου, Ρεθύμνης, Χανίων.
Στασιμότητα	Άνοδος	Αιτωλοακαρνανίας, Μεσσηνίας, Κεφαλληνίας, Πρέβεζας, Πέλλας, Σερρών, Φλώρινας.
Πτώση	Στασιμότητα	Αχαΐας, Κέρκυρας, Μαγνησίας, Θεσσαλονίκης.
Στασιμότητα	Στασιμότητα	Φθιώτιδας, Άρτας, Δράμας.

πρώτη δεκαετία, ενώ το αντίθετο συνέβη μόνο για τρεις νομούς, επιβεβαιώνει ότι στη δεύτερη δεκαετία επήλθε πραγματικά σημαντική βελτίωση της περιφερειακής εισοδηματικής κατανομής.

Η βελτίωση της περιφερειακής κατανομής των κατά κεφαλήν εισοδημάτων έχει προφανώς διαφορετική σημασία αν οφείλεται σε αύξηση των εισοδημάτων που δημιουργούνται ή σε μείωση του αντίστοιχου πληθυσμού. Το ίδιο ασφαλώς ισχύει και στην περίπτωση της χειροτέρευσης της κατανομής αυτής. Για τη διερεύνηση του προβλήματος έγινε προσπάθεια διαχωρισμού των δύο αυτών επιδράσεων στις μεταβολές της σχετικής θέσης των επιμέρους νομών στις δύο δεκαετίες. Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων αυτών εμφανίζονται στον πίνακα 8. Οι βασικές διαπιστώσεις μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα: Στη δεκαετία 1961-1971, οι πληθυσμιακές μεταβολές στους νομούς της χώρας επηρέασαν αρνητικά την εισοδηματική θέση των νομών μόνο σε τρεις περιπτώσεις, στην περιφέρεια πρωτεύουσας, στο νομό Υπόλοιπου Αττικής και στο νομό Θεσσαλονίκης. Από τους δεκαοκτώ νομούς όπου σημειώθηκε αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος σε σχέση με το μέσο της χώρας, στους δεκατρείς η βελτίωση οφείλεται αποκλειστικά στη μείωση του πληθυσμού τους (η συμβολή του εισοδήματος ήταν αρνητική) και μόνο στους πέντε συνέβαλαν θετικά και οι δύο αυτοί παράγοντες.



**ΠΙΝΑΚΑΣ 7**  
**Κατά κεφαλήν ιδιωτικό εθνικό και διαθέσιμο εισόδημα**  
**1961-1981**  
*(Τρέχουσες τιμές)*

ΝΟΜΟΣ	ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ		
	1961	1971	1981
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	17.339	42.814	228.795
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	7.425	19.603	152.347
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	12.153	40.778	216.705
ΕΥΒΟΙΑΣ	11.034	33.253	170.857
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	4.618	13.982	105.352
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	17.129	38.880	164.346
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	10.635	27.049	163.209
ΦΩΚΙΔΑΣ	10.036	29.083	148.298
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	10.988	24.503	180.601
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	8.626	23.647	157.777
ΑΧΑΪΑΣ	11.673	26.678	158.123
ΗΛΕΙΑΣ	9.626	23.525	144.131
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	12.135	24.875	189.403
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	9.490	22.164	145.582
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	8.905	23.301	155.160
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	9.698	21.492	151.120
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	9.786	22.699	136.342
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	8.019	20.680	135.873
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	9.095	17.770	113.159
ΑΡΤΑΣ	7.085	19.537	116.126
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	5.812	16.898	136.935
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	7.300	20.683	137.389
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	7.409	18.501	133.131
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	7.122	21.527	153.995
ΛΑΡΙΣΑΣ	11.949	25.153	161.176
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	11.927	25.934	156.654
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	7.024	20.696	138.728
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	—	—	127.441
ΔΡΑΜΑΣ	8.785	22.196	138.292
ΗΜΑΘΙΑΣ	12.198	30.326	162.819
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	12.813	29.285	170.180
ΚΑΒΑΛΑΣ	10.906	25.831	161.759
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	9.239	25.479	164.400
ΚΙΛΚΙΣ	9.466	23.357	168.103
ΚΟΖΑΝΗΣ	8.799	28.367	198.180
ΠΕΛΛΑΣ	9.548	25.173	163.500
ΠΙΕΡΙΑΣ	9.356	19.866	144.552
ΣΕΡΡΩΝ	8.839	22.592	140.449
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	8.145	21.059	136.057
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	9.336	25.476	156.289
ΕΒΡΟΥ	8.842	22.012	146.534
ΞΑΝΘΗΣ	7.629	16.519	129.768
ΡΟΔΟΠΗΣ	8.136	18.707	115.897
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	8.880	24.286	153.994
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	11.720	27.251	168.914
ΛΕΣΒΟΥ	12.965	25.411	124.904
ΣΑΜΟΥ	9.803	19.218	133.709
ΧΙΟΥ	9.792	23.076	142.639
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	10.411	22.200	154.807
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	10.068	21.617	156.060
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9.261	18.338	136.638
ΧΑΝΙΩΝ	10.515	22.635	156.411
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	11.717	30.272	179.014

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7 (συνέχεια)**  
**Κατά κεφαλήν ιδιωτικό εθνικό και διαθέσιμο εισόδημα**  
**1961-1981**  
**(Τρέχουσες τιμές)**

ΕΙΣΟΔΗΜΑ			ΔΙΑΘΕΣΙΜΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ			
Δείκτες			Αξία (σε δρχ.)		Δείκτες	
Σύνολο χώρας = 100					Σύνολο χώρας = 100	
1961	1971	1981	1971	1981	1971	1981
148,0	141,4	127,8	39.595	216.887	127,6	119,4
63,4	64,8	85,1	20.871	163.848	67,3	90,2
103,7	134,7	121,1	40.630	212.985	130,9	117,3
94,2	109,8	95,4	34.366	175.891	110,7	96,8
39,4	46,2	58,9	17.258	117.898	55,6	64,9
146,2	125,1	91,8	36.967	160.697	119,1	88,5
90,8	89,4	91,2	27.773	170.356	89,5	93,8
85,7	96,1	82,8	30.054	158.278	96,8	87,2
93,8	80,9	100,9	25.888	190.187	83,4	104,7
73,6	78,1	88,1	26.584	170.741	85,7	94,0
99,6	88,1	88,3	27.779	165.309	89,5	91,0
82,2	77,7	80,5	25.233	155.298	81,3	85,5
103,6	82,2	105,8	26.248	194.870	84,6	107,3
81,0	73,2	81,3	26.582	166.325	85,7	91,6
76,0	77,0	86,7	26.720	174.508	86,1	96,1
82,8	71,0	84,4	24.443	177.241	78,8	97,6
83,5	75,0	76,2	26.600	152.528	85,7	84,0
68,4	68,3	75,9	24.307	161.777	78,3	89,1
77,6	58,7	63,2	21.966	129.667	70,8	71,4
60,5	64,5	64,9	21.474	128.119	69,2	70,5
49,6	55,8	76,5	24.675	165.947	79,5	91,4
62,3	68,3	76,7	24.923	147.943	80,3	81,5
63,2	61,1	74,4	23.099	148.630	74,4	81,8
60,8	71,1	86,0	23.315	168.917	75,1	93,0
102,0	83,1	90,0	26.191	166.182	84,4	91,5
101,8	85,7	87,5	27.644	169.328	89,1	93,2
59,9	68,4	77,5	24.143	152.971	77,8	84,2
—	—	71,2	—	143.473	—	79,0
75,0	73,3	77,3	31.289	159.270	100,8	87,7
104,1	100,2	91,0	32.763	172.814	105,6	95,2
109,4	96,7	95,1	29.591	170.572	95,4	93,9
93,1	85,3	90,4	31.972	179.806	103,0	99,0
78,9	84,2	91,8	29.117	161.614	93,8	89,0
80,8	77,2	93,9	28.753	179.792	92,6	99,0
75,1	93,7	110,7	32.742	194.285	105,5	107,0
81,5	83,2	91,3	28.980	178.163	93,4	98,1
79,8	65,6	80,7	24.813	158.491	80,0	87,3
75,4	74,6	78,5	26.601	152.417	85,7	83,9
69,5	69,6	76,0	31.740	149.783	102,3	82,5
79,7	84,2	87,3	26.827	162.268	86,4	89,4
75,5	72,7	81,9	27.814	163.335	89,6	89,9
65,1	54,6	72,5	20.138	136.241	64,9	75,0
69,4	61,8	64,7	20.812	119.684	67,1	65,9
75,8	80,2	86,0	27.108	175.276	87,3	96,5
100,0	90,0	94,4	28.867	176.351	93,0	97,1
110,7	83,9	69,8	28.474	148.769	91,8	81,9
83,7	63,5	74,7	23.166	155.996	74,6	86,0
83,6	76,2	79,7	26.846	158.113	86,5	87,1
88,9	73,3	86,5	23.789	165.163	76,7	90,9
85,9	71,4	87,2	20.029	165.485	74,2	91,1
79,0	60,6	76,3	20.482	147.476	66,0	81,2
89,7	74,8	87,4	24.565	166.335	79,2	91,6
100,0	100,0	100,0	31.034	181.614	100,0	100,0

Στους τριανταδύο νομούς όπου το κατά κεφαλήν εισόδημα μειώθηκε σε σχέση με το μέσο της χώρας, η μείωση αυτή οφείλεται αποκλειστικά στην αντίστοιχη πτώση του εισοδήματος, ενώ οι πληθυσμιακές μεταβολές συνέβαλαν θετικά. Μερικές χαρακτηριστικές περιπτώσεις αξίζει να αναφερθούν. Η μείωση του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος της περιφέρειας πρωτεύουσας είναι το αποτέλεσμα δύο αντίρροπων μεταβολών, μιας πολύ σημαντικής αύξησης του σχετικού συνολικού εισοδήματος και μιας μεγαλύτερης αύξησης του πληθυσμού της. Το ίδιο φαινόμενο παρατηρήθηκε μόνο στην περίπτωση του νομού Θεσσαλονίκης. Το συμπέρασμα, επομένως, είναι ότι η βελτίωση της κατανομής του κατά κεφαλήν εισοδήματος στη δεκαετία αυτή προκειμένου για τους δύο αυτούς νομούς οφείλεται μόνο στη μετακίνηση του πληθυσμού, ενώ οι εισοδηματικές μεταβολές καθεαυτές είχαν αντίθετα αποτελέσματα. Τη μεγαλύτερη υστέρηση, σε σύγκριση με τους άλλους νομούς στη δεκαετία αυτή, παρουσίασαν οι νομοί Λέσβου, Κορινθίας, Σάμου και Υπόλοιπου Αττικής. Αλλά, ενώ στους πρώτους τρεις αυτό οφείλεται στη μείωση του σχετικού εισοδήματος, στην περίπτωση του νομού Υπόλοιπου Αττικής ο αποκλειστικός παράγοντας ήταν η αύξηση του πληθυσμού την οποία δεν αντιστάθμισε η σχετική αύξηση του εισοδήματος του νομού.

Στη δεύτερη δεκαετία, η σχετική συμβολή των δύο αυτών παραγόντων άλλαξε σημαντικά. Καταρχήν, η αρνητική επίδραση της αύξησης του πληθυσμού επεκτάθηκε από 3 σε 11 νομούς. Αντίθετα, θετική συμβολή της αύξησης του εισοδήματος σημειώθηκε σε 30 νομούς, έναντι 8 νομών στην πρώτη δεκαετία. Αν ληφθεί υπόψη ότι βελτίωση της σχετικής θέσης τους σημείωσαν τη δεκαετία αυτή 44 νομοί, έναντι μόνο 18 τη δεκαετία 1961-71, συνάγεται ότι οι εισοδηματικές αυξήσεις στους περισσότερους νομούς ήταν αρκετά σημαντικές, ώστε όχι μόνο αντιστάθμισαν την αυξημένη πίεση από την αύξηση του πληθυσμού αλλά και κατέληξαν σε ουσιαστική βελτίωση της συνολικής κατανομής με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα. Από τους νομούς που υστέρησαν σε σύγκριση με το μέσο όρο της χώρας (οκτώ νομοί), σε τρεις νομούς (Περιφέρεια Πρωτεύουσας, Υπόλοιπου Αττικής, Ημαθίας) η σχετική πτώση οφείλεται τόσο στη μείωση του εισοδήματος όσο και στην αύξηση του πληθυσμού, σε τέσσερις νομούς (Βοιωτίας, Εύβοιας, Φωκίδας και Λέσβου) προήλθε αποκλειστικά από μείωση του εισοδήματος, ενώ σε ένα νομό (Θεσσαλονίκης) προήλθε εξολοκλήρου από την αύξηση του πληθυσμού η οποία υπεραντιστάθμισε την αύξηση του εισοδήματος. Χαρακτηριστική πάντως είναι η περίπτωση του νομού Υπόλοιπου Αττικής, όπου η μείωση του σχετικού εισοδήματος ήταν πολύ μεγάλη (33,5%) και προήλθε εξίσου σχεδόν και από τους δύο παράγοντες.

Αναφορικά με το διαθέσιμο εισόδημα, για το οποίο υπάρχουν στοιχεία μόνο για τη δεκαετία 1971-81, οι μεταβολές του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος στους επιμέρους νομούς ήταν περισσότερες από τις αντίστοιχες μεταβολές του ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος. Το κύριο χαρακτηριστικό στην περίπτωση αυτή είναι ότι όλες οι πτωτικές μεταβολές οφείλονται, ολικά ή μερικά, σε μείωση του εισοδήματος, εκτός από την περιφέρεια πρωτεύουσας και το νομό Θεσσαλονίκης, όπου και πάλι η υστέρηση οφείλεται στην αύξηση του πληθυσμού, ενώ το διαθέσιμο συνολικό εισόδημα σημείωσε αύξηση σε σχέση με το μέσο της χώρας.

Σημαντικές και ενδιαφέρουσες, τέλος, ήταν και οι μεταβολές της λειτουργικής κατανομής του εθνικού εισοδήματος, δηλαδή της κατανομής του στους βασικούς παραγωγικούς συντελεστές.

Η πρώτη παρατήρηση αναφορικά με την κατανομή αυτή είναι ότι η μείωση της συμμετοχής του αγροτικού τομέα στο σύνολο του εθνικού προϊόντος που είχε σημειωθεί στη δεκαετία 1961-71 συνεχίστηκε, αν και με βραδύτερο ρυθμό, και στη δεύτερη δεκαετία, για να φτάσει το 1981 στο 18% από 19,0% το 1971 και 26,6% το 1961. Η μείωση αυτή, όπως ήταν φυσικό, περιόρισε και τον αριθμό των αγροτικών νομών, δηλαδή των νομών στους οποίους η συμμετοχή του αγροτικού τομέα στο συνολικό εισόδημα ξεπερνά το 50%, σε τέσσερις (από επτά το 1971): τους νομούς Καρδίτσας, Πέλλας, Αιτωλοακαρνανίας και Ζακύνθου. Κατακόρυφη υπήρξε η μείωση της συμμετοχής της γεωργίας σε ορισμένους νομούς που θεωρούνταν παραδοσιακά ως κατεξοχήν γεωργικοί νομοί, όπως ο νομός Κιλκίς (από 62% το 1971 σε 43,3% το 1981). Από το άλλο μέρος υπήρξαν νομοί όπως ο νομός Αιτωλοακαρνανίας στους οποίους η συμμετοχή του αγροτικού εισοδήματος σημείωσε αλματώδη άνοδο, που οφείλεται τόσο στην επέκταση και βελτίωση της παραγωγικότητας του γεωργικού τομέα όσο και στη σχετική υποχώρηση της δυναμικότητας των άλλων παραγωγικών τομέων.

Μια δεύτερη και σημαντικότερη ίσως παρατήρηση είναι ότι, όπως αναφέρθηκε ήδη, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία της οικονομικής ανάπτυξης, η συμμετοχή της εργασίας στο συνολικό εισόδημα αυξάνει όσο αναπτύσσεται η οικονομία, τουλάχιστον μετά τα αρχικά στάδια ανάπτυξης (Marshall and Ducros, 1968). Οι λόγοι για τους οποίους αυτό συμβαίνει αναφέρονται τόσο στη σύνθεση του προϊόντος (περισσότερες υπηρεσίες) όσο και στις μεταβολές της σχετικής προσφοράς παραγωγικών συντελεστών, την εφαρμοζόμενη τεχνολογία (τεχνολογική μεροληψία και ελαστικότητες υποκατάστασης) και την οργάνωση της αγοράς εργασίας.

Αν η πραγματική άνοδος της συμμετοχής της εργασίας είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα ή σύνδρομο της διαδικασίας ανάπτυξης, είναι εύλογο να

## ΠΙΝΑΚΑΣ 8

**Συμβολή των μεταβολών του συνολικού εισοδήματος  
και των μεταβολών του πληθυσμού  
στις μεταβολές του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος των νομών<sup>1</sup>**

ΝΟΜΟΣ	Μεταβολή του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος	ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ	
		1961-1971 Συμβολή της αύξησης (+) ή μείωσης (-) του συνολ. εισοδήματος	Συμβολή της αύξησης (-) ή μείωσης (+) του πληθυσμού
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	-6,6	25,4	-31,2
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	1,4	-5,8	7,9
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	31,0	24,7	4,6
ΕΥΒΟΙΑΣ	15,6	11,1	4,3
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	6,8	-16,6	28,0
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	-21,1	2,8	-20,1
ΦΘΙΩΤΙΑΔΑΣ	-1,4	-9,0	7,8
ΦΩΚΙΑΔΑΣ	10,4	-7,2	17,3
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	-12,9	-18,7	5,9
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	4,5	-16,3	21,2
ΑΧΑΪΑΣ	-11,5	-15,1	4,1
ΗΛΕΙΑΣ	-4,5	-20,9	16,4
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	-21,4	-23,7	3,8
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	-7,8	-30,1	22,7
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1,0	-20,9	21,9
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	-11,8	-30,2	18,7
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	-8,5	-21,6	12,6
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	-0,1	-24,2	25,6
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	-18,9	-38,6	19,8
ΑΡΤΑΣ	4,0	-3,1	9,5
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	6,2	-16,0	25,3
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	6,0	-9,1	17,0
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	-2,1	-16,3	13,1
ΚΑΡΔΙΤΣΕΑΣ	10,3	-1,8	12,3
ΛΑΡΙΣΣΑΣ	-18,9	-21,6	3,8
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	-16,1	-20,7	5,8
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	8,5	1,3	11,3
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	—	—	—
ΔΡΑΜΑΣ	-1,7	-29,6	28,0
ΗΜΑΘΙΑΣ	-3,9	-5,0	1,3
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	-12,7	10,5	-24,7
ΚΑΒΑΛΑΣ	-7,8	-24,2	17,3
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	5,3	-1,7	8,5
ΚΙΛΚΙΣ	-3,6	-25,0	21,6
ΚΟΖΑΝΗΣ	18,6	4,0	16,4
ΠΕΛΛΑΣ	1,7	-7,6	9,5
ΠΙΕΡΙΑΣ	-14,2	-26,2	10,1
ΣΕΡΡΩΝ	-0,8	-22,6	21,7
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	0,1	-25,7	25,9
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	4,5	-6,5	11,4
ΕΒΡΟΥ	-2,8	-18,8	15,7
ΞΑΝΘΗΣ	-10,5	-25,8	11,6
ΡΟΔΟΠΗΣ	-7,6	-16,0	5,7
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	4,4	0,4	5,9
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	-10,0	-25,6	17,4
ΛΕΣΒΟΥ	-26,8	-40,6	21,7
ΣΑΜΟΥ	-20,2	-41,8	23,3
ΧΙΟΥ	-7,4	-24,3	17,0
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	-15,5	-20,5	3,7
ΛΑΣΘΙΟΥ	-14,5	-28,7	14,2
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	-18,4	-36,1	16,6
ΧΑΝΙΩΝ	-14,9	-27,1	12,5

1. Το αλγεβρικό άθροισμα των συμβολών δεν ισούται ακριβώς με τη μεταβολή του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος. Η μικρή διαφορά οφείλεται στη συνδυασμένη επίδραση και των δύο παραγόντων μαζί.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8 (συνέχεια)**  
**Συμβολή των μεταβολών του συνολικού εισοδήματος**  
**και των μεταβολών του πληθυσμού**  
**στις μεταβολές του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος των νομών**

ΕΙΣΟΔΗΜΑ			ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ		
1971-1981			1971-1981		
Μεταβολή του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος	Συμβολή της αύξησης (-) ή μείωσης (-) του συν. εισοδήματος	Συμβολή της αύξησης (-) ή μείωσης (+) του πληθυσμού	Μεταβολή του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος	Συμβολή της αύξησης (+) ή μείωσης (-) του συν. εισοδήματος	Συμβολή της αύξησης (-) ή μείωσης (+) του πληθυσμού
-13,6	-3,1	-7,3	-8,2	0,5	-7,3
20,3	13,5	13,6	22,9	15,9	13,6
-13,6	-17,4	2,1	-13,6	-17,6	2,1
-14,4	-9,8	1,7	-13,9	-10,3	1,7
12,7	1,6	14,0	6,3	-6,9	14,0
-33,3	-12,3	-19,5	-30,6	-11,2	-19,5
1,8	-3,8	6,2	4,3	-1,1	6,2
-13,3	-17,0	3,8	-9,6	-13,4	3,8
20,0	17,6	5,6	21,3	18,5	5,6
10,0	-1,5	12,6	8,3	-4,2	12,6
0,2	3,5	-2,8	1,5	5,0	-2,8
2,8	-9,5	12,1	4,2	-8,0	12,1
23,6	26,0	2,2	22,7	24,2	2,2
8,1	-2,7	12,5	5,9	-6,3	12,5
9,7	-6,4	16,9	10,0	-7,3	16,9
13,4	6,4	10,5	18,8	10,9	10,5
1,2	-2,2	3,7	-1,7	-5,5	3,7
7,6	-14,8	21,7	10,8	-12,8	21,7
4,5	-13,8	22,5	0,6	-19,2	22,5
0,4	-7,6	9,6	1,3	-6,2	9,6
20,7	24,7	8,6	11,9	5,0	8,6
8,4	10,5	1,6	1,2	-0,1	1,6
13,3	8,2	8,9	7,4	-2,2	8,9
14,9	1,7	15,5	17,9	4,1	15,5
6,9	6,8	1,9	7,1	6,9	1,9
1,8	3,8	-1,6	4,1	6,3	-1,6
9,1	3,4	9,5	6,4	-1,3	9,5
—	—	—	—	—	—
4,0	-1,3	6,2	-13,1	-18,5	6,2
-9,2	-7,5	-2,5	-10,4	-8,1	-2,5
-1,6	8,5	-10,1	-1,5	8,8	-10,1
5,1	6,0	-0,1	-4,0	-5,8	-0,1
7,6	14,2	-3,1	-4,8	-0,7	-3,1
16,7	5,9	11,8	6,4	-7,0	11,8
9,2	6,0	1,8	-4,1	-7,1	1,8
8,1	3,8	5,5	4,7	-0,7	5,5
15,1	29,0	-4,1	7,3	14,5	-4,1
3,9	-8,5	12,9	-1,8	-14,7	12,9
6,4	-1,3	13,3	-19,8	-27,2	13,3
3,1	0,0	3,1	3,0	-0,5	3,1
9,2	8,2	3,9	0,3	-3,5	3,9
17,9	28,0	3,6	10,5	11,5	3,6
2,9	-5,4	9,7	-1,2	-11,3	9,7
5,8	15,5	-7,9	9,2	19,3	-7,9
4,4	3,4	7,8	4,1	2,5	7,8
-14,1	-31,8	18,0	-9,9	-26,7	18,0
11,2	2,9	12,6	11,4	0,6	12,6
3,5	-13,0	16,8	0,6	-16,3	16,8
13,2	23,3	-4,5	14,2	24,1	-4,5
15,8	16,2	4,8	16,9	17,0	4,8
15,7	16,6	7,5	15,2	13,9	7,5
12,6	10,5	5,5	12,4	9,5	5,5

υποστηριχθεί ότι ο ρυθμός μεταβολής της συμμετοχής αυτής αποτελεί ένδειξη του δυναμισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας. Έτσι, οι νομοί που παρουσίασαν τη μεγαλύτερη αύξηση του μεριδίου της εργασίας στη διάρκεια της εικοσαετίας θα έπρεπε να είχαν σημειώσει και τον ταχύτερο ρυθμό ανόδου. Έλεγχος της υπόθεσης αυτής είχε επιχειρηθεί στην παλαιότερη εργασία μας για τη δεκαετία 1961-71 και τα αποτελέσματα ήταν τουλάχιστον αβέβαια, δηλαδή δεν είχε πιστοποιηθεί στατιστικά σημαντική θετική συσχέτιση μεταξύ των δύο αυτών παραγόντων. Ο ίδιος έλεγχος έγινε στην παρούσα εργασία για τη δεκαετία 1971-81 ή την εικοσαετία 1961-81 χωρίς να προκύψουν καλύτερα αποτελέσματα. Το συμπέρασμα φαίνεται να είναι ότι, προκειμένου για την περιφερειακή ανάπτυξη της Ελλάδας, η σχέση αυτή είναι στην καλύτερη περίπτωση χαλαρή. Επιβεβαίωση γι' αυτό αποτελεί και η απλή παρατήρηση ότι, ενώ στη δεύτερη δεκαετία (1971-81) η αύξηση της συμμετοχής της εργασίας ήταν πάνω από δέκα ποσοστιαίες μονάδες, έναντι μόνο έξι στην προηγούμενη δεκαετία, ο ρυθμός ανόδου του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος ήταν περισσότερο από διπλάσιος στην πρώτη σε σύγκριση με τη δεύτερη δεκαετία. Αν και για την πλήρη ερμηνεία των αποτελεσμάτων αυτών χρειάζεται αρκετή διερεύνηση, που ξεπερνά τα όρια της παρούσας εργασίας, φαίνονται εύλογες τυχόν αμφιβολίες σχετικά με την οργανικότητα ή την ορθολογικότητα της περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας στην περίοδο αυτή. Το σκεπτικισμό ενισχύουν και οι παρατηρούμενες εξαιρετικά μεγάλες μεταβολές της λειτουργικής κατανομής του εισοδήματος σε ορισμένους νομούς (σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνούν τις είκοσι ποσοστιαίες μονάδες) οι οποίες είναι δύσκολο να ερμηνευτούν με βάση τις καθιερωμένες θεωρίες σχετικά με τη διαμόρφωση της λειτουργικής κατανομής του εισοδήματος στο στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης.

Αν και η γενική αυτή εικόνα φαίνεται δύσκολο να ανατραπεί, είναι ίσως χρήσιμο να γίνουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις: Πρώτο, η μέθοδος εκτίμησης της συμμετοχής της εργασίας στη δεύτερη δεκαετία -στην οποία και κυρίως εμφανίζει αύξηση- δεν είναι απολύτως συγκρίσιμη με εκείνη της πρώτης δεκαετίας και αυτό μπορεί να εξηγεί ένα -πάντως μικρό- μέρος της διαφοράς αυτής. Δεύτερο, τα κατά νομούς αναλυτικά αποτελέσματα παρέχουν ορισμένες ενδείξεις ότι πιθανώς υπάρχουν σημαντικές χρονικές υστερήσεις μεταξύ των δύο αυτών κινήσεων. Όπως φαίνεται, η μεταβολή της εισοδηματικής κατανομής πιθανώς έπεται της μεταβολής των ρυθμών ανόδου του προϊόντος, δηλαδή είναι πιθανόν η ταχεία οικονομική ανάπτυξη να προηγείται της βελτίωσης της εισοδηματικής κατανομής. Το συμπέρασμα αυτό, αν επιβεβαιωθεί με συστηματικότερη διερεύνηση, έχει προφανώς ουσιώδη σημασία για το σχεδιασμό της γενικότερης οικονομικής πολιτικής.



## ΠΙΝΑΚΑΣ 9

### Εξέλιξη λειτουργικής κατανομής ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος κατά νομό

ΝΟΜΟΣ	Αγροτικό εισόδημα			Αμοιβή εργασίας			Αμοιβή κεφαλαίου		
	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	0,63	0,06	0,25	66,54	70,34	76,48	32,83	29,6	23,27
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	44,50	36,74	50,91	37,46	43,76	39,38	18,04	19,50	9,71
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	52,24	30,96	30,44	26,85	36,77	57,70	20,91	32,27	11,86
ΕΥΒΟΙΑΣ	34,13	32,94	23,05	43,16	42,96	65,48	22,71	24,10	11,47
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	46,40	40,42	29,65	35,42	38,37	60,27	18,18	21,21	10,08
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	19,91	16,83	11,92	35,80	49,97	76,33	44,29	33,20	11,75
ΦΘΙΩΤΙΑΣ	48,44	43,58	37,50	34,24	35,27	51,52	17,32	21,15	10,98
ΦΩΚΙΑΣ	42,42	31,03	25,41	33,37	46,61	65,60	24,21	22,36	8,99
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	46,08	36,16	46,72	32,98	40,80	40,14	20,94	23,04	13,14
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	43,10	36,62	34,98	38,47	37,34	52,59	18,43	26,04	12,43
ΑΧΑΪΑΣ	27,61	21,23	21,76	41,08	48,93	63,44	31,31	29,84	14,80
ΗΛΕΙΑΣ	49,57	43,51	49,04	33,40	38,42	40,09	17,03	18,07	10,87
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	46,95	37,83	37,43	34,22	37,79	51,41	18,83	24,38	11,16
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	52,79	42,83	47,60	28,47	35,02	38,54	18,74	22,15	13,86
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	46,10	44,66	42,18	33,20	34,51	44,50	20,70	20,83	13,32
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	39,47	39,60	50,13	37,62	39,06	37,96	22,91	21,34	11,91
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	32,68	27,96	28,48	46,95	45,28	54,71	20,37	26,76	16,81
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	27,66	26,21	25,15	45,63	44,47	56,85	26,71	29,32	18,00
ΔΕΥΚΑΔΑΣ	40,16	27,30	30,21	41,84	49,54	53,41	18,00	23,16	16,38
ΑΡΤΑΣ	48,06	46,64	36,10	35,24	35,03	50,81	16,70	18,33	13,09
ΘΕΣΣΠΡΩΤΙΑΣ	40,54	31,30	38,98	46,52	48,20	47,68	12,94	20,50	13,34
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	30,03	27,04	28,46	51,10	49,62	56,20	18,87	23,34	15,34
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	44,22	41,33	44,73	38,40	37,77	42,13	17,38	20,90	13,14
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	55,76	57,81	56,42	26,97	26,26	33,74	17,27	15,93	9,84
ΛΑΡΙΣΑΣ	46,11	44,29	41,87	36,44	33,02	45,03	17,45	22,69	13,10
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	25,98	20,21	20,33	46,32	46,39	65,34	27,70	33,40	14,33
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	46,14	42,28	44,40	34,48	37,85	43,15	19,38	19,87	12,45
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	...	...	36,68	...	...	50,76	...	...	12,56
ΔΡΑΜΑΣ	48,56	40,30	25,56	30,66	34,50	57,13	20,78	25,20	17,31
ΗΜΑΘΙΑΣ	49,12	46,74	39,54	28,68	31,14	47,56	22,20	22,12	12,90
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	16,10	11,81	6,84	53,96	54,23	72,18	29,94	33,96	20,98
ΚΑΒΑΛΑΣ	30,33	25,48	24,17	50,58	47,50	59,50	19,09	27,02	16,33
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	35,92	27,37	17,60	48,24	54,24	55,85	15,84	18,39	26,55
ΚΙΛΚΙΣ	62,80	61,35	43,38	23,37	24,31	47,33	13,83	14,34	9,29
ΚΟΖΑΝΗΣ	41,43	26,70	14,95	34,13	38,51	73,28	24,44	34,79	11,77
ΠΕΛΛΑΣ	58,81	58,08	53,44	23,67	25,16	35,11	17,52	16,76	11,45
ΠΙΕΡΙΑΣ	57,41	43,33	43,16	24,72	34,29	42,35	17,82	22,38	14,49
ΣΕΡΡΩΝ	55,45	52,87	39,85	25,97	27,73	46,57	18,58	19,40	13,58
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	50,75	50,06	37,29	32,88	29,80	49,27	16,37	20,14	13,44
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	48,14	39,00	31,12	33,83	42,22	58,43	18,03	18,78	10,45
ΕΒΡΟΥ	52,48	50,08	35,80	28,96	30,30	50,02	18,56	19,62	14,18
ΕΒΑΘΗΣ	43,64	39,95	35,04	36,69	38,80	51,08	19,67	26,25	13,88
ΛΕΣΒΟΥ	51,34	51,55	40,32	30,64	30,25	47,43	18,02	18,20	12,25
ΔΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	22,71	16,19	10,69	53,93	55,94	62,31	23,36	27,87	27,00
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	26,20	21,41	24,08	45,62	51,40	61,54	28,18	27,19	14,38
ΛΕΣΒΟΥ	39,51	30,97	45,74	42,07	46,20	37,23	18,42	22,82	17,03
ΣΑΜΟΥ	33,98	19,61	27,42	45,57	51,17	57,22	20,45	29,21	15,36
ΧΙΟΥ	21,64	13,69	12,69	50,01	56,76	65,44	28,35	29,55	21,87
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	48,83	32,49	36,96	32,38	44,76	50,98	18,79	22,75	12,06
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	54,24	38,80	38,76	28,91	39,68	49,37	16,85	21,62	11,87
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	53,01	30,67	40,60	28,41	44,89	47,99	18,58	24,44	11,41
ΧΑΝΙΩΝ	36,21	26,24	31,79	43,76	49,58	55,34	21,03	24,18	12,87
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	26,6	19,0	18,0	47,4	53,7	64,0	26,0	27,3	18,0

#### 4. Το πρότυπο της περιφερειακής εισοδηματικής κατανομής: Διεθνείς συγκρίσεις

Η περιφερειακή κατανομή του εθνικού εισοδήματος στην Ελλάδα κατά την εικοσαετία 1961-81 έχει παρουσιάσει ουσιαδείς διαφοροποιήσεις, όχι μόνο διαχρονικά αλλά και σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εισοδηματικές κατανομές σε άλλες χώρες, όπως π.χ. τις χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Διεθνείς συγκρίσεις που αναφέρονται σε οικονομικά μεγέθη, σχέσεις ή παραμέτρους έχουν πάντοτε ενδιαφέρον, ιδίως αν καταλήγουν σε κάποιο δυναμικό πρότυπο που μπορεί να χρησιμεύσει ως οδηγός ή κριτήριο αξιολόγησης των εξελίξεων και των τάσεων μιας οικονομίας. Αποκλίσεις από το πρότυπο αυτό μπορεί να αποτελούν εκδηλώσεις μονιμότερων ή σωρευτικών αποσταθεροποιητικών ή ανασχετικών της προόδου διεργασιών και επομένως σηματοδοτούν την ανάγκη διορθωτικών παρεμβάσεων. Στον παρακάτω πίνακα 10 εμφανίζονται οι εκτιμήσεις των δύο βασικών συντελεστών ανισοκατανομής για τα τρία έτη αναφοράς, στις κύριες χώρες της Κοινότητας των Δέκα και την Ισπανία (EEC, 1984, EEC 1972, 1981, 1983).

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 10

Συντελεστές περιφερειακής εισοδηματικής ανισοκατανομής  
σε χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας  
(Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν)

ΧΩΡΑ	Συντελεστής μεταβλητικότητας (%)			Συντελεστής GINI (%)			Αριθμός περιοχών κατά χώρα
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	
ΒΕΛΓΙΟ <sup>2</sup>	24,4	23,5	24,1	12,8	11,8	11,9	9
ΓΑΛΛΙΑ <sup>2</sup>	12,7	19,4	18,1	6,0	9,6	8,6	21
ΓΕΡΜΑΝΙΑ <sup>2</sup>	20,3	21,4	19,6	11,1	11,3	10,1	30
ΙΤΑΛΙΑ <sup>2</sup>	38,0	29,6	26,6	20,9	16,5	14,8	20
ΙΣΠΑΝΙΑ <sup>1</sup>	30,5	27,0	20,3	16,6	15,0	11,2	17
Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑ <sup>2</sup>	...	11,8	10,5	...	5,6	4,5	11
ΟΛΛΑΝΔΙΑ <sup>2</sup>	8,3	13,6	29,3	4,2	7,3	12,4	11
ΕΛΛΑΔΑ <sup>3</sup>	23,9	23,3	15,3	12,3	11,8	8,0	52

#### ΠΗΓΗ:

1. The Regions of Europe, Commission of the European Communities, 2nd periodic report, 1984. (Επεξεργασία στοιχείων). Για το έτος 1970 στοιχεία 1969.
2. Eurostat, Yearbook of Regional Statistics. Για το έτος 1980 στοιχεία ετών 1978 και 1979.
3. Η παρούσα εργασία για τα έτη 1961, 1971 και 1981.

Πριν από την παρουσίαση και το σχολιασμό των βασικών διαπιστώσεων που προκύπτουν, είναι σκόπιμο να γίνουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις: Πρώτο, οι συντελεστές έχουν υπολογιστεί με διαφορετικό δείγμα για κάθε χώρα (αριθμός και μέγεθος περιφερειών) και αυτό μπορεί να περιορίζει τη συγκρισιμότητά τους. Η επιφύλαξη αυτή αποδυναμώνεται πάντως από το γεγονός ότι ο έλεγχος που έγινε σε περιπτώσεις που υπήρχαν δύο διαφορετικά δείγματα για την ίδια χώρα (στις οποίες περιλαμβάνεται και η Ελλάδα) δεν έδωσε αποτελέσματα που απόκλιναν τόσο ώστε να ανατρέπονται τα συμπεράσματα που στηρίχθηκαν στις αρχικές εκτιμήσεις. Δεύτερο, η συγκριτική ανάλυση που ακολουθεί αναφέρεται μόνο στην κατανομή του εγχώριου εισοδήματος κάθε χώρας και επομένως δεν αφορά τη σχετική θέση μεταξύ των μέσων επιπέδων εισοδήματος των χωρών. Έτσι, μια χώρα με λιγότερο άνιση εισοδηματική κατανομή στο εσωτερικό της μπορεί να έχει πολύ χαμηλότερο εισόδημα από άλλες χώρες με τις οποίες συγκρίνεται και επομένως να βρίσκεται σε δυσμενέστερη θέση από αυτές σε μια εισοδηματική κατανομή που αναφέρεται στο σύνολο των χωρών.

Η πρώτη βασική διαπίστωση αφορά στη γενική εικόνα της περιφερειακής εισοδηματικής κατανομής στις επιμέρους χώρες της Κοινότητας κατά την εικοσαετία 1960-80. Από τα στοιχεία του πίνακα 10 προκύπτει ότι την πιο άνιση περιφερειακή εισοδηματική κατανομή εξακολουθεί να έχει η Ιταλία, παρά την εμφανή βελτίωση που σημειώθηκε στην περίοδο αυτή, και την περισσότερο ισόρροπη η Μεγάλη Βρετανία. Ενδιάμεσα και σε μικρή διαφορά μεταξύ τους, βρίσκονται η Γερμανία και η Γαλλία, ενώ στο Βέλγιο η περιφερειακή ανισοκατανομή παραμένει σε υψηλό επίπεδο που ήδη δεν απέχει σημαντικά από το αντίστοιχο στην Ιταλία.

Η δεύτερη βασική διαπίστωση είναι ότι, στην εικοσαετία αυτή (που αντιστοιχεί με το μεγαλύτερο μέρος από το μέχρι σήμερα χρόνο ζωής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), δεν φαίνεται να προκύπτει σαφής τάση βελτίωσης της περιφερειακής εισοδηματικής κατανομής στο σύνολο των χωρών και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις εμφανίζεται κάποια οπισθοδρόμηση. Η διαπίστωση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, αφού μεταξύ των βασικών επιδιώξεων της Κοινότητας είναι η σμίκρυνση των περιφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων στις χώρες-μέλη. Από ό,τι φαίνεται, μόνο στην Ιταλία έχει σημειωθεί ουσιαστική πρόοδος προς την κατεύθυνση αυτή. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει η παρατήρηση ότι η εμφανιζόμενη μεγάλη αύξηση της ανισοκατανομής στην Ολλανδία κατά τη δεκαετία 1970-80 οφείλεται σε έκτακτους λόγους και, συγκεκριμένα, στην ανακάλυψη και εκμετάλλευση φυσικών αερίων στην περιοχή Gröningen, η οποία μεταβλήθηκε απότομα

από την πιο καθυστερημένη οικονομικά στην πιο πλούσια ίσως περιοχή της Ολλανδίας.

Οι επιμέρους μεταβολές στις δύο δεκαετίες μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής:

**ΠΙΝΑΚΑΣ 11**  
Εξελίξεις στην περιφερειακή εισοδηματική κατανομή 1960-1980

Είδος μεταβολής	Περίοδος	
	1960-1970	1970-1980
Βελτίωση	Ιταλία	Ιταλία Γερμανία Γαλλία
Στασιμότητα	Βέλγιο	Μ. Βρετανία
Χειροτέρευση	Γαλλία Γερμανία Ολλανδία	Βέλγιο Ολλανδία

Η τρίτη διαπίστωση αφορά τη σχέση της Ελλάδας με τις άλλες χώρες της ΕΟΚ αλλά και με μια άλλη μεσογειακή χώρα από τα νέα μέλη της Κοινότητας, την Ισπανία. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 10, ενώ στα έτη 1960 και 1970 η ανισοκατανομή στην Ελλάδα ήταν μεγαλύτερη από το μέσο όρο των χωρών της Κοινότητας, στη δεκαετία 1971-81 η βελτίωση στην Ελλάδα ήταν τόσο σημαντική ώστε στο τέλος της περιόδου η περιφερειακή ανισοκατανομή είχε περιοριστεί σε επίπεδα χαμηλότερα από όλες τις άλλες χώρες της ΕΟΚ, εκτός από τη Μ. Βρετανία. Η διαφορά μάλιστα ήταν στις περισσότερες περιπτώσεις ουσιώδης. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η συγκριτικά περισσότερο ισόρροπη περιφερειακή εισοδηματική κατανομή στην Ελλάδα αναφέρεται στο εσωτερικό της χώρας και προφανώς είναι άσχετη με τη συγκριτική θέση της χώρας στην Κοινότητα ως σύνολο. Από την άποψη αυτή, η θέση της Ελλάδας στην περιφερειακή κατανομή του εισοδήματος στο χώρο της ΕΟΚ βρίσκεται κοντά στο χαμηλότερο επίπεδο, αφού το κατά κεφαλήν εισόδημά της είναι μικρότερο από το αντίστοιχο εισόδημα όλων των άλλων περιοχών της Κοινότητας -από εκείνες των οποίων τα στοιχεία ήταν διαθέσιμα και χρησιμοποιήθηκαν στην εργασία αυτή- εκτός από την Καλαβρία στη Ν. Ιταλία, που θεωρείται η πιο καθυστερημένη περιοχή της Κοινότητας.

Τέλος, σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εξελίξεις στην Ισπανία, οι τάσεις και στις δύο χώρες ήταν περίπου παράλληλες (μικρή σχετικά βελτίωση στην πρώτη δεκαετία ουσιώδης στη δεύτερη), σε όλη όμως την περίοδο η ανισοκατανομή στην Ελλάδα ήταν μικρότερη και η διαφορά μάλλον διευρύνθηκε προς το τέλος της περιόδου.

## **5. Ανακεφαλαίωση και συμπεράσματα**

Πριν από τη συνοπτική παράθεση των βασικών συμπερασμάτων της παρούσας εργασίας είναι σκόπιμο να γίνουν ορισμένες παρατηρήσεις -όπως άλλωστε έγινε και στην προηγούμενη εργασία- που θεωρούνται χρήσιμες για την ακριβέστερη αξιολόγηση και τη σωστότερη χρησιμοποίηση των αποτελεσμάτων τα οποία παρουσιάζονται στους προηγούμενους πίνακες.

Στις εκτιμήσεις του κατά κεφαλήν εισοδήματος στους νομούς, χρησιμοποιείται ο αριθμός των κατοίκων τους, όπως προκύπτει από τις πληθυσμιακές απογραφές. Επομένως, σε νομούς όπου παρατηρείται καθημερινή μετακίνηση εργατών από άλλους νομούς (π.χ. στο νομό Βοιωτίας από την περιφέρεια πρωτεύουσας), το κατά κεφαλήν εισόδημα υπερεκτιμάται στους πρώτους και υποεκτιμάται στους δεύτερους, στο βαθμό που ο μόνιμος πληθυσμός διαφέρει από τον πραγματικό ενεργό πληθυσμό. Εξάλλου, η εκτίμηση του εισοδήματος καλύπτει το μετρούμενο εισόδημα στους Εθνικούς Λογαριασμούς και, επομένως, δεν περιλαμβάνει τα εισοδήματα της καλούμενης παραοικονομίας. Σε όση έκταση τα εισοδήματα αυτά διαφέρουν από νομό σε νομό, εισάγεται ανάλογο στατιστικό σφάλμα μετρήσεως. Τέλος, αν και η κατανομή του εισοδήματος κατά νομούς είναι αρκετά αναλυτική, εντούτοις δεν αποκαλύπτει τις εισοδηματικές διαφορές που υπάρχουν μέσα στους νομούς οι οποίες μπορεί να είναι πράγματι ουσιώδεις. Παρά το γεγονός ότι οι παρατηρήσεις αυτές είναι ουσιαστικές, οι επιπτώσεις τους στο γενικό πρότυπο της περιφερειακής κατανομής του εισοδήματος, όπως εκτιμήθηκε στην παρούσα εργασία, δεν φαίνεται ότι είναι τόσο σημαντικές ώστε να ανατρέπουν τη γενική εικόνα και να αποδυναμώνουν τις βασικές διαπιστώσεις που αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια. Οι διαπιστώσεις αυτές και τα κύρια συμπεράσματα μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

*Πρώτο*, η περιφερειακή ανισοκατανομή του συνολικού εισοδήματος της χώρας παρέμεινε περίπου σταθερή ή μειώθηκε ελαφρά στη δεκαετία 1971-81, μετά την αύξηση που είχε σημειωθεί την πρώτη δεκαετία. Η συμμετοχή της περιφέρειας πρωτεύουσας, από 32,7% το 1961 αυξήθηκε σε 41% το 1971 και περιορίστηκε σε 40% περίπου το 1981. Η σημαντική αυτή άνοδος στην

πρώτη δεκαετία προήλθε αποκλειστικά από τη σχετικά ταχύτερη αύξηση του πληθυσμού της περιοχής, ενώ το αντίστοιχο κατά κεφαλήν εισόδημα αυξήθηκε με ελαφρά μόνο χαμηλότερο ρυθμό σε σχέση με το μέσο όρο της χώρας. Αντίθετα, η μικρή μείωση της συμμετοχής της Περιφέρειας Πρωτεύουσας στη δεύτερη δεκαετία ήταν αποτέλεσμα της σαφώς βραδύτερης ανόδου του σχετικού κατά κεφαλήν εισοδήματος της περιοχής αυτής, η οποία υπεραντιστάθμισε την αυξητική επίδραση από τη συνεχιζόμενη, αν και με χαμηλότερο ρυθμό, σχετική αύξηση του πληθυσμού της.

*Δεύτερο*, η περιφερειακή εισοδηματική κατανομή σε όρους κατά κεφαλήν εισοδήματος, σε αντίθεση με την κατανομή του συνολικού εισοδήματος, σημείωσε ουσιώδη βελτίωση, ιδίως κατά τη δεύτερη δεκαετία της εικοσαετούς περιόδου. Η βελτίωση αυτή ήταν ιδιαίτερα αισθητή στο ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα, στην κατανομή του οποίου η υπεροχή της περιφέρειας πρωτεύουσας περιορίστηκε το 1981 σε 20%, σε σύγκριση με το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα της χώρας. Από το άλλο μέρος, η υστέρηση του νομού Ευρυτανίας -του φτωχότερου νομού- μειώθηκε σε 41% (ή 35% σε όρους διαθέσιμου εισοδήματος) από 60% πριν από είκοσι χρόνια. Με εξαίρεση το νομό αυτό, καθώς και το νομό Ροδόπης, το κατά κεφαλήν εισόδημα των λοιπών νομών κυμαινόταν το 1981 μέσα σε όρια που δεν ξεπερνούσαν το 20% του μέσου εισοδήματος της χώρας.

*Τρίτο*, η πρόσθετη βελτίωση που εμφανίζεται στην κατανομή του διαθέσιμου εισοδήματος οφείλεται στην αναδιανεμητική επίδραση που άσκησε το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας, αλλά και στην εισοδηματική περιφερειακή ανακατανομή που είχε η εξωτερική μετανάστευση. Η σχετική σημασία όμως των μεταναστευτικών εμβασμάτων υποχώρησε σαφώς στη δεύτερη δεκαετία, ύστερα από τον αντίστοιχο περιορισμό του μεταναστευτικού ρεύματος. Μικρή αλλά αυξανόμενη επίδραση είχαν οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις από την ΕΟΚ.

*Τέταρτο*, οι κύριοι νομοί-δότες το 1981 ήταν πέντε: η Περιφέρεια Πρωτεύουσας και οι νομοί Υπόλοιπου Αττικής, Κοζάνης, Εύβοιας και Καστοριάς. Η κύρια πηγή εξακολουθεί να είναι η περιφέρεια πρωτεύουσας, η οποία έδινε το 1981 το 5,2% του κατά κεφαλήν εισοδήματός της στους άλλους νομούς της χώρας, ποσοστό όμως που είναι χαμηλότερο σε σχέση με το 1971 (7,5%). Από τους κύριους νομούς-λήπτες, την πρώτη θέση είχε το 1981 ο νομός Θεσπρωτίας με αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματός του από μεταβιβάσεις που έφταναν το 21% του εγχώριου κατά κεφαλήν εισοδήματός του. Το ποσοστό αυτό είναι μικρότερο από το μισό του αντίστοιχου του 1971 (46%). Γενικότερα, η πρόσθετη αύξηση των διαθέσιμων κατά κε-

φαλήν εισοδημάτων ήταν το 1981 σαφώς μικρότερη σε σύγκριση με το 1971. Αυτό οφείλεται τόσο στο σχετικό περιορισμό των εισοδηματικών μεταβιβάσεων στο εσωτερικό όσο και στη σοβαρή επιβράδυνση της εισροής μεταναστευτικών εμβασμάτων.

*Πέμπτο*, η λειτουργική κατανομή του εισοδήματος πλησιάζει σε αρκετούς νομούς της χώρας τα πρότυπα των αναπτυγμένων χωρών, χωρίς όμως αντίστοιχη εισοδηματική άνοδο ή βελτίωση της παραγωγικής δομής. Αυτό σημαίνει ότι η κατανομή αυτή δεν αντανακλά ανταγωνιστικές συνθήκες ισορροπίας αλλά, μερικώς τουλάχιστο, είναι αποτέλεσμα κρατικών και άλλων εξωγενών παρεμβάσεων.

*Έκτο*, η περιφερειακή εισοδηματική κατανομή στην Ελλάδα το 1981 φαίνεται ότι ήταν η περισσότερο ισόρροπη σε σύγκριση με όλες τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκτός από τη Μ. Βρετανία. Η υπεροχή της Ελλάδας μάλιστα σε σχέση με την Ιταλία είναι εντυπωσιακή. Η σχετική αυτή ισοκατανομή στη χώρα μας συνδυάζεται όμως με ένα μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα που ήταν το 1981 χαμηλότερο από το αντίστοιχο σε όλες (πλην μιας) τις περιοχές της Κοινότητας που χρησιμοποιήθηκαν στη μελέτη αυτή.

Ένα γενικότερο συμπέρασμα που προκύπτει από τους υπολογισμούς της παρούσας εργασίας είναι ότι, αν η εξισωτική τάση που παρατηρήθηκε στη δεκαετία 1971-81 εξακολουθεί να επικρατεί - και υπάρχουν ενδείξεις γι' αυτό, παρά τη μείωση της εισροής μεταναστευτικών εμβασμάτων, που έχουν εξισωτική αναδιανεμητική επίδραση - οι διαφορές του κατά κεφαλήν εισοδήματος θα έχουν ήδη καταστεί εξαιρετικά περιορισμένες, ίσως μικρότερες από όλες τις άλλες χώρες της ΕΟΚ, περιλαμβανομένης και της Μ. Βρετανίας. Αυτό, σε συνδυασμό με το αυξανόμενο κοινωνικό κόστος διαβίωσης στις θεωρούμενες ως αναπτυγμένες περιοχές (π.χ. περιφέρεια πρωτεύουσας) αλλά και με το μη καταγραφόμενο εισόδημα που παράγεται και δαπανάται, πιθανώς να συνεπάγεται -σε όρους καθαρού κοινωνικού εισοδήματος- ανατροπή της καθιερωμένης ιεράρχησης των νομών της χώρας. Παράλληλα, γεννάται το ερώτημα αν η εξισωτική αυτή τάση είχε ή μπορεί να έχει επιπτώσεις στον αναπτυξιακό δυναμισμό της ελληνικής οικονομίας.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις, μεταξύ άλλων, σημαίνουν ότι θα ήταν ίσως σκόπιμο να επανεξεταστεί η χωροταξική βάση της φορολογικής και της εν γένει δημοσιονομικής ή κοινωνικής πολιτικής που εφαρμοζόταν μέχρι σήμερα. Γενικότερα, τα αποτελέσματα της παρούσας εργασίας ενισχύουν την άποψη ότι κατά τη διαδικασία χάραξης της περιφερειακής οικονομι-



κής πολιτικής θα πρέπει να σταθμίζονται προσεχτικά οι επιπτώσεις της στο ρυθμό οικονομικής ανόδου της χώρας, ώστε να αποκτάται ακριβέστερη εικόνα για το πραγματικό συνολικό κόστος των εναλλακτικών λύσεων και ιδίως για τους «όρους ανταλλαγής» μεταξύ βραχυχρόνιων πλεονεκτημάτων και μακροχρόνιου κόστους.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασίου, Λ. (1984), *Η διανομή του εισοδήματος στην Ελλάδα*, ΚΕΠΕ, Επιστημονικές Μελέτες, Νο 6.
2. Βολουδάκης, Ε.Α., Πανουργιάς, Ε.Α. (1980) «Μια εκτίμηση της περιφερειακής (κατά νομούς) κατανομής του εθνικού εισοδήματος 1961, 1971», Τράπεζα της Ελλάδος, *Η Ελληνική Οικονομία: Ερευνητικά δοκίμια και στατιστικές σειρές*.
3. Γερωνυμάκης, Σ., «Η κατά περιφέρειες οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας κατά την περίοδο 1950-80», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τεύχος 1632/15.8.1985.
4. EEC (1984), *The Regions of Europe*, Commission of the European Communities, 2nd periodic report.
5. EEC (1972, 1981, 1983), *Yearbook of Regional Statistics*.
6. Marshall, J. & Ducros, B. (eds) (1968), «The distribution of National Income», McMillan Press, *Proceedings of the Conference held by the International Economic Association*.
7. Voloudakis, E.A. (1970), «Major Sources of the Postwar Growth of the Greek Economy», (*mimeo*).

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

**ΠΙΝΑΚΑΣ Ι**  
**Ανάλυση ιδιωτικού εγχώριου και εθνικού εισοδήματος**  
**κατά νομούς**  
**(Στοιχεία έτους 1981)**  
**(Σε χιλιάδες δραχμές)**

Ν Ο Μ Ο Ι	Αγροτικό εισόδημα	Μισθοί και ημερομίσθια	ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΠΙ-		
			Ενοίκια	Τόκοι	Εισοδήμα αυτο-απασχολούμενων
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	1.742.612	388.086.219	53.258.672	53.849.399	93.236.171
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	17.045.290	8.107.985	1.384.481	1.338.615	4.586.408
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	7.729.255	12.133.046	777.311	933.688	2.350.965
ΕΥΒΟΙΑΣ	7.421.534	15.165.162	1.276.595	1.590.597	4.848.147
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	817.921	1.143.086	101.605	126.227	491.256
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	6.701.375	30.076.839	2.602.224	2.524.000	10.119.444
ΦΘΙΩΤΙΑΣ	9.913.777	9.687.433	1.056.020	1.251.934	3.646.893
ΦΩΚΙΔΑΣ	1.666.617	2.902.159	221.540	256.818	1.210.073
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	7.848.562	4.413.429	697.348	1.045.961	1.946.865
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	5.956.152	6.376.122	682.347	1.095.725	2.295.139
ΑΧΑΪΑΣ	9.469.156	20.650.461	2.722.614	2.096.081	5.748.474
ΗΛΕΙΑΣ	11.330.302	5.845.804	1.054.733	975.712	3.120.197
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	8.723.050	8.035.087	755.765	1.308.322	3.500.539
ΔΑΚΩΝΙΑΣ	6.460.381	3.469.678	602.686	945.466	1.521.581
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	10.458.100	7.333.938	1.192.659	1.515.295	2.909.310
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	2.273.645	1.134.674	163.937	259.671	508.152
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	3.862.417	4.538.941	453.945	1.002.560	2.192.215
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	1.069.208	1.347.010	194.905	429.732	647.262
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	747.435	893.793	126.027	200.443	360.868
ΑΡΤΑΣ	3.355.364	3.141.997	488.388	507.441	1.472.290
ΘΕΣΣΠΡΩΤΙΑΣ	2.203.270	1.723.336	173.774	432.255	901.994
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	5.760.167	7.751.520	991.531	1.467.534	3.155.888
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	3.329.870	2.078.564	324.469	499.732	993.757
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	10.855.195	4.226.862	781.757	792.112	2.088.985
ΛΑΡΙΣΑΣ	17.158.970	13.199.467	2.079.275	2.208.117	4.609.732
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	5.804.461	12.955.961	1.775.766	1.435.677	4.454.609
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	8.266.114	5.157.690	930.712	988.385	2.551.115
ΓΡΕΒΕΣΩΝ	1.702.484	1.600.557	179.639	316.198	690.105
ΔΡΑΜΑΣ	3.350.209	5.508.326	841.252	999.895	1.752.516
ΗΜΑΘΙΑΣ	8.610.158	7.334.518	1.161.749	1.156.775	2.707.808
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	10.147.162	74.468.714	13.512.278	11.354.049	25.972.574
ΚΑΒΑΛΑΣ	5.286.794	9.220.114	1.151.458	1.676.760	3.267.531
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	1.538.392	3.362.143	423.880	973.313	1.035.485*
ΚΙΛΙΚΙΑΣ	5.947.757	5.320.511	472.459	589.774	1.084.699
ΚΟΖΑΝΗΣ	4.358.007	16.363.287	1.120.944	1.628.782	4.539.787
ΠΕΛΛΑΣ	11.565.879	5.277.588	956.137	1.089.655	2.162.580
ΠΙΕΡΙΑΣ	6.667.380	4.305.454	856.802	953.288	2.033.896
ΣΕΡΡΩΝ	10.982.857	9.197.400	1.366.604	1.633.505	3.229.628
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	2.660.118	2.728.828	339.187	455.853	721.333
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	3.844.026	4.948.500	426.925	570.061	2.099.082
ΕΒΡΟΥ	7.788.377	8.026.470	1.090.960	1.435.992	2.624.406
ΞΑΝΘΗΣ	4.036.549	4.538.920	640.577	672.803	1.131.525
ΡΟΔΟΠΗΣ	5.045.239	4.268.654	717.117	513.084	1.338.169
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	2.389.058	9.596.785	1.110.104	3.551.853	3.447.259
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	3.598.344	5.585.328	611.766	1.059.755	2.223.480
ΛΕΣΒΟΥ	5.977.102	3.846.359	822.108	1.074.252	834.508
ΣΑΜΟΥ	1.485.642	2.094.482	236.485	442.263	832.807
ΧΙΟΥ	902.818	2.683.897	568.351	824.607	813.132
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	13.938.652	13.348.751	1.908.130	1.669.468	4.761.940
ΛΑΣΗΘΙΟΥ	4.237.838	3.497.464	385.213	640.182	1.409.646
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	3.474.876	2.870.695	439.600	360.841	1.070.858
ΧΑΝΙΩΝ	6.257.082	8.099.992	1.128.189	838.493	2.368.917
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ</b>	<b>313.763.000</b>	<b>799.670.000</b>	<b>109.645.000</b>	<b>117.559.000</b>	<b>239.622.000</b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ Ι (συνέχεια)**  
**Ανάλυση ιδιωτικού εγχώριου και εθνικού εισοδήματος**  
**κατά νομούς**  
(Στοιχεία έτους 1981)  
(Σε χιλιάδες δραχμές)

ΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΙΔΙΩΤΩΝ		ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ	ΚΑΘΑΡΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΛΛΟΔΑΠΗ	ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ
Εισόδημα εργοδοτών	Κέρδη			
24.097.084	27.169.145	641.439.302	51.198.442	692.637.744
307.482	528.201	33.298.462	181.896	33.480.358
157.805	519.171	24.601.241	791.181	25.392.422
546.276	823.103	31.671.414	519.758	32.191.172
28.075	50.158	2.758.328	—	2.758.328
1.586.622	1.467.300	55.077.804	1.143.968	56.221.772
253.421	593.672	26.403.150	35.835	26.438.985
110.460	110.849	6.478.516	79.540	6.558.056
245.459	463.948	16.661.572	137.903	16.799.475
217.961	331.473	16.954.919	74.288	17.029.207
1.163.766	1.458.434	43.308.986	206.996	43.515.982
245.343	481.145	23.053.236	51.738	23.104.974
411.018	537.258	23.271.039	33.542	23.304.581
143.445	330.834	13.474.071	96.804	13.570.875
343.471	595.281	24.348.054	449.346	24.797.400
68.430	116.987	4.525.496	10.227	4.535.723
488.838	498.284	13.343.200	219.662	13.562.862
34.594	141.283	3.863.994	388.409	4.252.403
47.396	78.178	2.454.140	19.847	2.473.987
97.933	221.268	9.284.681	10.512	9.295.193
67.161	148.120	5.649.910	2.524	5.652.434
466.122	645.178	20.237.940	—	20.237.940
62.440	153.487	7.442.319	1.699	7.444.018
144.051	319.072	19.208.034	30.611	19.238.645
619.557	1.081.819	40.956.937	29.329	40.986.266
879.050	877.954	28.183.478	362.357	28.545.835
287.394	398.447	18.579.857	38.467	18.618.324
65.320	87.222	4.641.525	—	4.641.525
223.498	427.911	13.103.607	2.575	13.106.182
312.706	490.882	21.774.596	2.442	21.777.038
6.341.402	6.219.768	148.015.947	309.497	148.325.444
414.003	741.318	21.757.978	114.749	21.872.727
483.539	604.536	8.421.288	319.718	8.741.006
83.731	208.179	13.707.110	3.705	13.710.815
458.546	680.909	29.150.262	—	29.150.262
157.690	433.557	21.643.086	2.005	21.645.091
201.291	428.350	15.446.461	244	15.446.705
393.241	745.219	27.548.454	14.196	27.562.650
64.313	163.855	7.133.487	—	7.133.487
139.655	294.133	12.322.382	30.041	12.352.423
183.668	557.060	21.706.933	51.284	21.758.217
205.359	285.560	11.511.293	9.138	11.520.431
219.268	302.583	12.404.114	107.800	12.511.914
733.604	895.869	21.724.532	615.545	22.340.077
297.107	475.143	13.850.923	1.090.832	14.941.755
108.701	328.172	12.991.202	76.271	13.067.473
96.008	153.289	5.340.976	76.782	5.417.758
156.793	162.768	6.112.366	1.000.305	7.112.671
1.074.063	966.361	37.667.365	47.053	37.714.418
155.933	271.890	10.598.166	334.310	10.932.476
163.522	169.797	8.550.189	8.024	8.558.213
397.385	559.620	19.649.678	35.603	19.685.281
<u>46.251.000</u>	<u>56.794.000</u>	<u>1.683.304.000</u>	<u>60.367.000</u>	<u>1.743.671.000</u>

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΙΙ

### Ανάλυση διαθέσιμου εισοδήματος κατά νομούς

(Στοιχεία έτους 1981)

(Σε χιλιάδες δραχμές)

Ν Ο Μ Ο Ι	ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ	ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΜΕΤΑΒΙ- ΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΙΔΙΩΤΕΣ	ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΑ ΕΜΒΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ
ΠΕΡΙΦ. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	692.637.744	90.986.738	15.790.842
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	33.480.358	3.414.036	1.216.033
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	25.392.422	2.184.562	278.405
ΕΥΒΟΙΑΣ	32.191.172	4.152.177	797.277
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	2.758.328	442.262	182.704
ΥΠ. ΑΤΤΙΚΗΣ	56.221.772	5.529.304	847.776
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	26.438.985	3.087.022	442.866
ΦΩΚΙΔΑΣ	6.558.056	1.135.028	81.791
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	16.799.475	1.455.126	592.230
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	17.029.207	1.932.816	1.122.442
ΑΧΑΪΑΣ	43.515.982	6.137.643	1.751.980
ΗΛΕΙΑΣ	23.104.974	2.549.164	794.253
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	23.304.581	2.111.005	693.461
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	13.570.875	1.656.143	1.169.894
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	24.797.400	3.326.230	1.739.088
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	4.535.723	520.684	571.708
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	13.562.862	2.083.327	883.999
ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	4.252.403	640.641	552.092
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	2.473.987	451.163	147.525
ΑΡΤΑΣ	9.295.193	1.386.519	349.721
ΘΕΣΠΡΟΤΙΑΣ	5.652.434	572.971	1.076.126
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	20.237.940	2.994.291	760.831
ΠΡΕΒΕΖΑΣ	7.444.018	806.185	606.278
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	19.238.645	1.979.371	401.684
ΛΑΡΙΣΑΣ	40.986.266	3.755.812	1.079.692
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	28.545.835	4.729.763	1.129.161
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	18.618.324	2.051.151	1.112.641
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	4.641.525	511.392	476.818
ΔΡΑΜΑΣ	13.106.182	2.192.626	1.247.695
ΗΜΑΘΙΑΣ	21.777.038	2.209.378	849.667
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	148.325.444	19.359.226	2.736.819
ΚΑΒΑΛΑΣ	21.872.727	3.746.947	1.477.114
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	8.741.006	875.735	142.216
ΚΙΛΚΙΣ	13.710.815	1.164.969	1.108.209
ΚΟΖΑΝΗΣ	29.150.262	2.748.666	890.588
ΠΕΛΛΑΣ	21.645.091	1.822.104	923.585
ΠΙΕΡΙΑΣ	15.446.705	1.544.281	1.024.527
ΣΕΡΡΩΝ	27.562.650	3.253.365	1.483.456
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	7.133.487	824.539	602.552
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	12.352.423	1.559.131	211.112
ΕΒΡΟΥ	21.758.217	2.140.515	2.274.116
ΞΑΝΘΗΣ	11.520.431	1.402.546	394.736
ΡΟΔΟΠΗΣ	12.511.914	1.331.985	223.183
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	22.340.077	2.697.260	3.151.077
ΚΥΚΛΑΔΩΝ	14.941.755	1.927.066	343.010
ΛΕΣΒΟΥ	13.067.473	2.237.133	1.342.575
ΣΑΜΟΥ	5.417.758	931.214	533.769
ΧΙΟΥ	7.112.671	1.044.791	457.236
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	37.714.418	4.613.599	1.608.957
ΛΑΣΘΙΟΥ	10.932.476	1.437.992	192.288
ΡΕΘΥΜΝΗΣ	8.558.213	1.266.276	195.452
ΧΑΝΙΩΝ	19.685.281	2.816.130	620.763
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ</b>	<b>1.743.671.000</b>	<b>217.530.000</b>	<b>60.684.000</b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΙΙ (συνέχεια)**  
**Ανάλυση διαθέσιμου εισοδήματος κατά νομούς**  
(Στοιχεία έτους 1981)  
(Σε χιλιάδες δραχμές)

ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΛΛΟΔΑΠΗ	ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ	ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΕΡΓΟΔΟΤΩΝ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΣΤΑ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ	ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ
4.157.123	56.367.163	90.617.403	656.587.881
32.214	241.507	1.893.185	36.007.949
469.497	535.329	2.833.022	24.956.535
23.678	483.634	3.541.009	33.139.661
—	29.573	266.906	3.086.815
6.241	608.829	7.022.831	54.973.433
206.192	316.308	2.261.980	27.596.777
2.699	100.624	677.643	6.999.367
96.124	221.262	1.030.519	17.691.174
—	167.247	1.488.801	18.428.417
69.118	1.161.128	4.821.807	45.491.788
7.588	195.919	1.364.974	24.895.086
47.474	303.280	1.876.163	23.977.078
55.806	138.101	810.157	15.504.460
90.919	351.671	1.712.448	27.889.518
940	44.389	264.942	5.319.724
—	297.300	1.059.826	15.173.062
—	67.484	314.522	5.063.130
2.207	31.283	208.697	2.834.902
80.211	122.804	733.645	10.255.195
—	49.193	402.393	6.849.945
2.228	392.785	1.809.951	21.792.554
25.617	86.077	485.337	8.310.684
618.348	148.261	986.957	21.102.830
181.439	661.846	3.082.027	42.259.336
120.463	644.785	3.025.169	30.855.268
139.198	187.137	1.204.302	20.529.825
3.358	33.926	373.724	5.225.443
9.252	175.151	1.286.174	15.094.430
281.287	290.871	1.712.583	23.113.916
1.281.658	5.647.652	17.388.170	148.667.325
9.265	640.195	2.152.863	24.312.997
—	181.072	785.048	8.592.837
6.350	83.791	1.242.320	14.664.232
826	399.843	3.820.767	28.569.732
572.879	144.999	1.232.297	23.586.343
90.226	164.204	1.005.308	16.936.227
50.816	291.338	2.147.559	29.911.390
1.396	71.677	637.171	7.853.126
3.808	146.012	1.155.457	12.825.005
202.326	248.087	1.874.151	24.252.936
—	162.808	1.059.821	12.095.084
1.747	151.347	996.715	12.920.767
14.287	534.417	2.240.814	25.427.470
4.318	313.005	1.303.453	15.599.691
24.375	209.194	898.111	15.564.251
2.542	75.410	489.054	6.320.819
—	103.704	626.680	7.884.314
30.210	613.009	3.116.884	40.237.291
89	153.473	816.645	11.592.727
—	112.636	670.297	9.237.008
40.661	337.210	1.891.318	20.934.307
<u>9.067.000</u>	<u>75.240.000</u>	<u>186.720.000</u>	<u>1.768.992.000</u>

# ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ- ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΩΣ ΣΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ <sup>1</sup>

*Αθηνά Πετράκη-Κώττη*

*Καθηγήτρια Ανωτάτης Σχολής  
Οικονομικών και Εμπορικών  
Επιστημών (ΑΣΟΕΕ)*

## 1. Εισαγωγή

Σκοπός του άρθρου αυτού είναι να δείξει την ανάγκη για τη χρησιμοποίηση προγραμμάτων για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών τα οποία είναι ολοκληρωμένα όχι μόνο λειτουργικά αλλά και χωροταξικά, δηλαδή προγραμμάτων που είναι αγροτικά-αστικά και όχι μόνον αγροτικά, και να υποδείξει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να εισαχθεί η χωροταξική διάσταση στα προγράμματα αυτά. Τα προβλήματα των αγροτικών περιοχών στις αναπτυσσόμενες χώρες έχουν εξεταστεί εκτενώς σε πολλές μελέτες και δεν θα αναλυθούν στο άρθρο αυτό. Η χαμηλή παραγωγικότητα και η φτώχεια στις περιοχές αυτές είναι τα συμπτώματα πολλών προβλημάτων, τα κυριότερα από τα οποία είναι οι επικρατούσες παραδοσιακές και αναποτελεσματικές μέθοδοι παραγωγής, η πρωτόγονη τεχνολογία, η έλλειψη κεφαλαίου, τα υπάρχοντα συστήματα ιδιοκτησίας και εκμίσθωσης της γης, η αναποτελεσματική εμπορία των προϊόντων και η έλλειψη βασικής κοινωνικής και άλλης υποδομής. Για να μετριαστούν τα προβλήματα αυτά και να αυξηθούν τα εισοδήματα και η υλική ευημερία των κατοίκων των αγροτικών

περιοχών, οι κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών και οι διάφοροι διεθνείς οργανισμοί έχουν αναλάβει και φέρει σε πέρας διάφορα αναπτυξιακά προγράμματα κυρίως κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες. Παρά τα προγράμματα όμως αυτά οι αγροτικές περιοχές στις περισσότερες χώρες δεν έχουν γνωρίσει πραγματική ανάπτυξη.

Οι προσπάθειες για την οικονομική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών άρχισαν μετά το τέλος του Δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου με μονομερή τομεακά προγράμματα όπως π.χ. προγράμματα αλλαγής των καλλιεργειών, χρησιμοποίησης λιπασμάτων και εντομοκτόνων, κατασκευής αρδευτικών έργων ή αγροτικών οδών, βελτίωσης της υγείας των κατοίκων και άλλα παρόμοια. Γρήγορα όμως έγινε φανερό ότι για να είναι τα προγράμματα αυτά αποτελεσματικά θα έπρεπε τα προβλήματα των αγροτικών περιοχών να αντιμετωπισθούν ταυτόχρονα από διάφορες πλευρές. Έτσι γεννήθηκε η έννοια της ολοκληρωμένης ανάπτυξεως που χρησιμοποιείται σήμερα σε πολλά αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα.

Τα ολοκληρωμένα αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα περιλαμβάνουν στοιχεία που σχετίζονται με προβλήματα σε διάφορους τομείς των αγροτικών περιοχών. Τα προγράμματα αυτά χαρακτηρίζονται από λειτουργική ή τομεακή ολοκλήρωση δηλαδή συμπερίληψη οικονομικών και κοινωνικών στοιχείων τα οποία επηρεάζουν διάφορες πλευρές της ζωής σε μια αγροτική περιοχή. Έτσι τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν στοιχεία που αναφέρονται στη γεωργία, στη βιοτεχνία, στην εκπαίδευση, στην υγεία και σε διάφορους άλλους τομείς των αγροτικών περιοχών. Τα ολοκληρωμένα αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα είναι σχετικά καινούρια και για το λόγο αυτό η εφαρμογή τους δεν έχει ακόμα δείξει συγκεκριμένα αποτελέσματα. Από τα προγράμματα όμως αυτά λείπει η χωροταξική διάσταση και η έλλειψη αυτή είναι βέβαιο ότι θα θέσει έναν σοβαρό περιορισμό στην αποτελεσματικότητά τους. Σκοπός του άρθρου είναι να δείξει τη σημασία της διαστάσεως αυτής και την ανάγκη για τη συμπερίληψή της στα προγράμματα που αποσκοπούν στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών.

## **2. Οικονομικές και κοινωνικές διασυνδέσεις μεταξύ των αγροτικών περιοχών και των αστικών κέντρων**

Η ανάγκη για αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα που είναι ολοκληρωμένα όχι μόνο λειτουργικά αλλά και χωροταξικά πηγάζει από τις λειτουργικές σχέσεις που υπάρχουν μεταξύ των αγροτικών περιοχών και των αστικών κέντρων που εξυπηρετούν τις περιοχές αυτές. Όπως είναι γνωστό σε κάθε χώρα παρατηρείται μια ιεραρχία αστικών κέντρων η οποία αρχίζει



από την περισσότερο σημαντική πόλη και καταλήγει δια μέσου μιας συνεχούς διαδοχής πληθυσμιακού μεγέθους πόλεων στα μικρά αστικά κέντρα που εξυπηρετούν τα χωριά και τους άλλους οικισμούς των αγροτικών περιοχών και αποτελούν τη βάση της αστικής ιεραρχίας. Όσο μεγαλύτερο είναι ένα αστικό κέντρο τόσο μεγαλύτερη ποικιλία αγαθών και υπηρεσιών υπάρχει σ' αυτό. Τα μικρότερα αστικά κέντρα είναι υποχρεωμένα να εξαρτώνται από τα μεγαλύτερα για πολλά αγαθά και υπηρεσίες που δεν μπορούν να είναι διαθέσιμα σε αυτά. Τα χωριά και οι άλλοι οικισμοί στις αγροτικές περιοχές εξαρτώνται για τις περισσότερες ανάγκες τους από τα μικρά κέντρα που βρίσκονται στη βάση της αστικής ιεραρχίας. Έτσι δια μέσου των κέντρων αυτών οι αγροτικές περιοχές συνδέονται με ολόκληρο το σύστημα της αστικής ιεραρχίας.

Στο άρθρο αυτό τα μικρά κέντρα στη βάση της αστικής ιεραρχίας θα αναφέρονται ως «πόλεις προσφοράς υπηρεσιών στις αγροτικές περιοχές» ή για συντομία «αγρο-πόλεις». Στις περισσότερες περιπτώσεις οι αγρο-πόλεις δεν έχουν τον πληθυσμό ή την αγοραστική δύναμη που χρειάζεται για να αποκτήσουν πλήρη φυσική και κοινωνική υποδομή και είναι υποχρεωμένες να εξαρτώνται για πολλές υπηρεσίες από τις πόλεις του αμέσως ψηλότερου βαθμού. Τις πόλεις αυτές θα τις ονομάσουμε «ενδιάμεσες πόλεις». Οι λειτουργικές σχέσεις μεταξύ των αγροτικών περιοχών και των αγρο-πόλεων και μεταξύ των τελευταίων και των ενδιάμεσων πόλεων δημιουργούν πολλούς οικονομικούς και κοινωνικούς δεσμούς που ο αριθμός και η σημασία τους εξαρτώνται από το επίπεδο ανάπτυξεως των οικισμών αυτών.

Αν οι αγροτικές περιοχές βρίσκονται στα πρώτα στάδια της αναπτύξεώς τους, η παραγωγή τους θα προορίζεται κυρίως για αυτοσυντήρηση των αγροτικών οικογενειών και για το λόγο αυτό θα υπάρχει μικρό μόνο πλεόνασμα για εμπορική διάθεση και περιορισμένες ευκαιρίες για σχέσεις με τις αγρο-πόλεις. Καθώς όμως προχωρεί η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και αυξάνεται η παραγωγή τους, θα παρουσιάζονται πλεονάσματα που δημιουργούν την ανάγκη και την ευκαιρία για περισσότερες λειτουργικές σχέσεις με τις αγρο-πόλεις. Στη φάση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για τη διαδικασία ανάπτυξεως των αγροτικών περιοχών η δυνατότητα των αγρο-πόλεων όχι μόνο να ανταποκριθούν στις ανάγκες που θα δημιουργήσει η διαδικασία αυτή αλλά και να της δώσουν πρόσθετη ώθηση.

Αξίζει να διευκρινιστεί ότι υπάρχει σχέση διπλής κατευθύνσεως μεταξύ του αριθμού και της σπουδαιότητας των διασυνδέσεων μεταξύ των αγροτικών περιοχών και των αγρο-πόλεων από το ένα μέρος και του επιπέδου ανάπτυξεώς τους από το άλλο: οι διασυνδέσεις εξαρτώνται από το επίπεδο

αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών και το επίπεδο αναπτύξεως των περιοχών αυτών εξαρτάται από τον αριθμό, τη σημασία και την ποιότητα των διασυνδέσεων. Εκείνο όμως που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι οι εν λόγω διασυνδέσεις εξαρτώνται όχι μόνον από το επίπεδο αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών αλλά σε ένα μεγάλο βαθμό και από το επίπεδο αναπτύξεως των αγρο-πόλεων. Για τον λόγο αυτό ο ρόλος των αγρο-πόλεων αποκτά ιδιαίτερη σπουδαιότητα για τη διαδικασία της αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών.<sup>2</sup>

Οι αγρο-πόλεις μπορούν να προσφέρουν διάφορες υπηρεσίες στις αγροτικές περιοχές, οι περισσότερες σπουδαιότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες: α) Να παρέχουν αγορές για τα πλεονάσματα της παραγωγής των αγροτικών περιοχών, β) να προσφέρουν υλικά για την παραγωγή, εργαλεία και αγαθά καταναλώσεως, γ) να γίνουν κέντρα αναπτύξεως αγροτικών βιομηχανιών, μικρών εργοστασίων και εργαστηρίων για την επεξεργασία των προϊόντων των αγροτικών περιοχών ή για την παραγωγή προϊόντων για τις περιοχές αυτές, δ) να γίνουν κέντρα για την παροχή διάφορων άλλων οικονομικών καθώς επίσης και κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών υπηρεσιών και ε) να γίνουν κέντρα για τη μετάδοση της τεχνολογικής προόδου και νέων ιδεών στις αγροτικές περιοχές.

Η αποτελεσματική λειτουργία όμως των αγρο-πόλεων απαιτεί την ύπαρξη ενός μεγαλύτερου κέντρου που να μπορεί να τις στηρίξει γιατί συνήθως είναι πολύ μικρές για να είναι αυτόνομες και πολύ απομακρυσμένες από τα μεγάλα αστικά κέντρα για να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες τους και να συναλλάσσονται απευθείας με αυτά. Έτσι οι ενδιάμεσες πόλεις μπορούν να προσφέρουν ανάλογες προς τις πιο πάνω υπηρεσίες στις αγρο-πόλεις, δηλαδή μπορούν να ενεργοποιηθούν ως κεντρικές αγορές, ως κέντρα αναπτύξεως των αγροτικών βιομηχανιών και άλλων δραστηριοτήτων που χρειάζονται ένα περισσότερο αστικοποιημένο περιβάλλον από εκείνο των αγρο-πόλεων, ως κέντρα για την παροχή βοηθητικών υπηρεσιών στις αγρο-πόλεις και ως κέντρα από τα οποία νέα τεχνολογία και νέες ιδέες θα διοχετευθούν στις πόλεις αυτές.

Οι ενδιάμεσες πόλεις μπορούν να παίξουν το ρόλο των περιφερειακών κέντρων αναπτύξεως. Υποδομή που δεν ενδείκνυται να δημιουργηθεί στις αγρο-πόλεις (π.χ. μια τεχνική ή αγροτική σχολή) μπορεί να αναπτυχθεί σε μια ενδιάμεση πόλη. Ιδιαίτερα, θεσμολογική υποδομή όπως π.χ. οι φορείς προγραμματισμού για την ευρύτερη περιοχή, οι φορείς προσφοράς αγροτικής τεχνικής βοήθειας, οι κεντρικές υπηρεσίες των συνεταιριστικών οργανώσεων και άλλα παρόμοια χρειάζονται μια κεντρική θέση από την οποία

αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών και το επίπεδο αναπτύξεως των περιοχών αυτών εξαρτάται από τον αριθμό, τη σημασία και την ποιότητα των διασυνδέσεων. Εκείνο όμως που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι οι εν λόγω διασυνδέσεις εξαρτώνται όχι μόνον από το επίπεδο αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών αλλά σε ένα μεγάλο βαθμό και από το επίπεδο αναπτύξεως των αγρο-πόλεων. Για τον λόγο αυτό ο ρόλος των αγρο-πόλεων αποκτά ιδιαίτερη σπουδαιότητα για τη διαδικασία της αναπτύξεως των αγροτικών περιοχών.<sup>2</sup>

Οι αγρο-πόλεις μπορούν να προσφέρουν διάφορες υπηρεσίες στις αγροτικές περιοχές, οι περισσότερες σπουδαίες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες: α) Να παρέχουν αγορές για τα πλεονάσματα της παραγωγής των αγροτικών περιοχών, β) να προσφέρουν υλικά για την παραγωγή, εργαλεία και αγαθά καταναλώσεως, γ) να γίνουν κέντρα αναπτύξεως αγροτικών βιομηχανιών, μικρών εργοστασίων και εργαστηρίων για την επεξεργασία των προϊόντων των αγροτικών περιοχών ή για την παραγωγή προϊόντων για τις περιοχές αυτές, δ) να γίνουν κέντρα για την παροχή διάφορων άλλων οικονομικών καθώς επίσης και κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών υπηρεσιών και ε) να γίνουν κέντρα για τη μετάδοση της τεχνολογικής προόδου και νέων ιδεών στις αγροτικές περιοχές.

Η αποτελεσματική λειτουργία όμως των αγρο-πόλεων απαιτεί την ύπαρξη ενός μεγαλύτερου κέντρου που να μπορεί να τις στηρίξει γιατί συνήθως είναι πολύ μικρές για να είναι αυτόνομες και πολύ απομακρυσμένες από τα μεγάλα αστικά κέντρα για να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες τους και να συναλλάσσονται απευθείας με αυτά. Έτσι οι ενδιαμέσες πόλεις μπορούν να προσφέρουν ανάλογες προς τις πιο πάνω υπηρεσίες στις αγρο-πόλεις, δηλαδή μπορούν να ενεργοποιηθούν ως κεντρικές αγορές, ως κέντρα αναπτύξεως των αγροτικών βιομηχανιών και άλλων δραστηριοτήτων που χρειάζονται ένα περισσότερο αστικοποιημένο περιβάλλον από εκείνο των αγρο-πόλεων, ως κέντρα για την παροχή βοηθητικών υπηρεσιών στις αγρο-πόλεις και ως κέντρα από τα οποία νέα τεχνολογία και νέες ιδέες θα διοχετευθούν στις πόλεις αυτές.

Οι ενδιαμέσες πόλεις μπορούν να παίξουν το ρόλο των περιφερειακών κέντρων αναπτύξεως. Υποδομή που δεν ενδείκνυται να δημιουργηθεί στις αγρο-πόλεις (π.χ. μια τεχνική ή αγροτική σχολή) μπορεί να αναπτυχθεί σε μια ενδιαμέση πόλη. Ιδιαίτερα, θεσμολογική υποδομή όπως π.χ. οι φορείς προγραμματισμού για την ευρύτερη περιοχή, οι φορείς προσφοράς αγροτικής τεχνικής βοήθειας, οι κεντρικές υπηρεσίες των συνεταιριστικών οργανώσεων και άλλα παρόμοια χρειάζονται μια κεντρική θέση από την οποία

θα μπορούν να λειτουργούν και να συντονίζουν τις δραστηριότητες των πολιτικών γραφείων.

Οι ενδιάμεσες πόλεις είναι περισσότερο κατάλληλες να αποκτήσουν την υποδομή αυτού του είδους γιατί μπορούν να έχουν τον πληθυσμό, το πολιτιστικό περιβάλλον και τις υπηρεσίες που χρειάζονται για να διατηρηθεί το ανώτερο προσωπικό που είναι απαραίτητο για τη λειτουργία των σχετικών ιδρυμάτων.

### **3. Ανάγκη για ολοκληρωμένα αγροτικά - αστικά αναπτυξιακά προγράμματα**

Οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι αγρο-πόλεις και οι ενδιάμεσες πόλεις για τις αγροτικές περιοχές αποτελούν βασικούς παράγοντες για τη διαδικασία ανάπτυξης των τελευταίων και θα πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής όταν σχεδιάζονται και εκτελούνται αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα. Όσο καλά σχεδιασμένο και αν είναι ένα καθαρά αγροτικό πρόγραμμα ανάπτυξης, αν η περιοχή στην οποία αναφέρεται δεν έχει εύκολη προσέγγιση σε ένα αστικό κέντρο που να μπορεί να παρέχει βοηθητικές υπηρεσίες, αποτελεσματικά κανάλια διοχετεύσεως των προϊόντων στην αγορά, ανταγωνιστικές πηγές εφοδιασμού, νέες ιδέες και πληροφορίες για τις αλλαγές στην τεχνολογία και περισσότερο σημαντικό από όλα, ηγεσία, η αποτελεσματικότητα του προγράμματος θα είναι περιορισμένη. Για τον λόγο αυτό, η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών δεν μπορεί να σχεδιαστεί ξεχωριστά από την ανάπτυξη των αγρο-πόλεων. Τα αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα πρέπει να είναι ολοκληρωμένα όχι μόνο λειτουργικά αλλά και χωροταξικά που σημαίνει ότι θα πρέπει να καλύπτουν τόσο τις αγροτικές περιοχές όσο και τις πόλεις που εξυπηρετούν τις περιοχές αυτές. Με άλλα λόγια τα προγράμματα για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών πρέπει να είναι αγροτικά-αστικά αναπτυξιακά προγράμματα ή όπως μπορούν να ονομαστούν «ολοκληρωμένα χωροταξικά προγράμματα».

Οι αγροτικές περιοχές συνδέονται λειτουργικά όχι μόνο με τα κέντρα στην κατώτερη άκρη της ιεραρχίας των πόλεων -τις αγρο-πόλεις και τις ενδιάμεσες πόλεις - αλλά διαμέσου των πόλεων αυτών και με ολόκληρο το σύστημα των αστικών κέντρων. Μεταβολές σ' ένα οποιοδήποτε μέρος της ιεραρχίας των αστικών κέντρων επηρεάζουν πάντοτε κατά κάποιο τρόπο και τις αγροτικές περιοχές. Για τον λόγο αυτό είναι λάθος να θεωρείται ότι υπάρχει διάσταση μεταξύ των ενδιαφερόντων των αγροτικών και εκείνων των αστικών περιοχών. Ευνοϊκές εξελίξεις ή προβλήματα στα αστικά

κέντρα έχουν αντίστοιχα θετικές ή αρνητικές επιδράσεις στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και αντίστροφα. Οι διασυνδέσεις όμως των αγροτικών περιοχών με τα αστικά κέντρα ψηλότερου βαθμού δεν είναι τόσο ισχυρές και άμεσες όπως είναι οι διασυνδέσεις τους με τα κέντρα στην κατώτερη άκρη της αστικής ιεραρχίας. Στο αγροτικο-αστικό σύστημα οτιδήποτε συμβαίνει σε ένα μέρος του συστήματος επηρεάζει τα άλλα μέρη. Λόγω όμως των δυσκολιών που συνδέονται με την εφαρμογή πλατειά ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων, όταν πρόκειται να γίνουν επενδύσεις και ο αντικειμενικός στόχος είναι η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, οι διασυνδέσεις πρέπει να ταξινομηθούν ανάλογα με τη σημασία τους και θα πρέπει να ληφθούν υπόψη μόνον εκείνες που είναι άμεσες και αρκετά ισχυρές ώστε να έχουν σημαντικές επιδράσεις στην ανάπτυξη των περιοχών αυτών. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί συνήθως υπάρχουν περιορισμένοι πόροι που μπορούν να διατεθούν για αγροτική ανάπτυξη και οι πόροι αυτοί δεν πρέπει να σκορπιστούν σε μια περιοχή μεγαλύτερη από εκείνη που είναι απόλυτα αναγκαίο<sup>2</sup>. Αν ληφθεί υπόψη ο περιορισμός αυτός μόνο οι διασυνδέσεις μεταξύ των αγροτικών περιοχών και ενδιάμεσων πόλεων είναι αρκετά άμεσες και ισχυρές ώστε να πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξεως.

#### **4. Η στρατηγική της ολοκληρωμένης αγροτικής-αστικής αναπτύξεως**

Η στρατηγική της ολοκληρωμένης αγροτικής-αστικής αναπτύξεως στηρίζεται στην αρχή ότι τα προγράμματα αναπτύξεως πρέπει να είναι ολοκληρωμένα όχι μόνο λειτουργικά αλλά και χωροταξικά. Τα βασικά στάδια για τη χρησιμοποίηση της στρατηγικής αυτής μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: (α) Εξατομίκευση της περιοχής που μπορεί να αποτελέσει μια βιώσιμη αγροτική-αστική ενότητα, (β) προσδιορισμός της υποδομής και των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων που χρειάζονται για την ανάπτυξη της περιοχής αυτής και (γ) καθορισμός του χρονοδιαγράμματος για τη δημιουργία της πιο πάνω υποδομής και της τοποθετήσεώς της στο χώρο ώστε να πετυχαίνονται οι μεγαλύτερες δυνατές εξοικονομήσεις σε απαιτούμενες επενδύσεις και σε κόστος μεταφορών και επικοινωνιών.

Η στρατηγική για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη στηρίζεται στη δημιουργία τοπικών κέντρων προσφοράς υπηρεσιών και αποβλέπει στην ανάπτυξη μιας ολόκληρης αγροτικής περιοχής διαμέσου ενός συστήματος επιμέρους κέντρων παροχής υπηρεσιών τα οποία παρέχουν την υπο-

δομή και τις υπηρεσίες που χρειάζονται για την ανάπτυξη της περιοχής. Τα τοπικά κέντρα παροχής υπηρεσιών μπορεί να είναι υπάρχουσες πόλεις που οι λειτουργίες τους βελτιώνονται με ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα ή άλλοι οικισμοί που λόγω της θέσεώς τους ή των ειδικών πλεονεκτημάτων τους κρίνονται κατάλληλοι να γίνουν πόλεις παροχής υπηρεσιών και κέντρα για τη στήριξη της αναπτύξεως της γύρω αγροτικής περιοχής.

Η ανάγκη για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη πηγάζει από το γεγονός ότι οι πόροι οι διαθέσιμοι για αναπτυξιακούς σκοπούς δεν είναι συνήθως αρκετοί για να παρασχεθεί σε κάθε οικισμό των αγροτικών περιοχών η υποδομή και οι υπηρεσίες που χρειάζονται για την ανάπτυξή τους. Για τον λόγο αυτό πρέπει να γίνει επιλογή ενός κεντρικού σημείου όπου μπορεί να δημιουργηθεί η απαιτούμενη υποδομή και μετά να γίνουν οι ενέργειες που είναι απαραίτητες για να εξασφαλιστεί η δυνατότητα χρησιμοποιήσεως της υποδομής αυτής από τους γύρω οικισμούς. Αυτό το κεντρικό σημείο θα πρέπει να συνδεθεί με τη γύρω περιοχή κατά τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργηθεί μια βιώσιμη και αναπτυσσόμενη αγροτική-αστική ενότητα και ένας πυρήνας αναπτύξεως.

Όπως αναφέρθηκε και στα προηγούμενα, τα τοπικά κέντρα προσφοράς υπηρεσιών χρειάζονται στήριξη από ένα μεγαλύτερο κέντρο, την «ενδιάμεση πόλη» η οποία θα προσφέρει μια μεγαλύτερη ποικιλία υποδομής και υπηρεσιών. Κάθε ενδιάμεση πόλη θα παρέχει στήριξη σε πολλά τοπικά κέντρα παροχής υπηρεσιών στις αγροτικές περιοχές.

## **5. Προγραμματισμός για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη**

Στο μέρος αυτό θα εξετασθούν οι ενέργειες που συνδέονται με τη διαδικασία προγραμματισμού για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη. Σκοπός της εξετάσεως αυτής είναι να υποδειχθεί ένας δυνατός τρόπος οργανώσεως της διαδικασίας προγραμματισμού και όχι να γίνει προκαθορισμός του τρόπου πραγματοποιήσεως του προγραμματισμού αυτού. Κάθε περίπτωση διαφέρει και θα πρέπει να υπάρχει ευκαμψία στη διαδικασία προγραμματισμού ώστε να προσαρμόζεται σύμφωνα με τις συνθήκες που τη χαρακτηρίζουν.

### **5.1. Καθορισμός των αναπτυξιακών ενοτήτων και προσδιορισμός του κέντρου προσφοράς υπηρεσιών**

Το πρώτο βήμα στη διαδικασία προγραμματισμού για αγροτική-αστική

ανάπτυξη θα πρέπει να είναι ο καθορισμός της περιοχής που θα αποτελέσει το αντικείμενο του προγράμματος. Ο καθορισμός αυτός μπορεί να γίνει με δύο τρόπους: Ένας τρόπος είναι να αρχίσει κανείς από το εθνικό επίπεδο και με βάση διάφορα κριτήρια να χωρίσει τη χώρα σε περιφέρειες και τις περιφέρειες σε αγροτικές-αστικές ενότητες<sup>4</sup>. Για κάθε περιφέρεια θα πρέπει να καθοριστούν ένα ή περισσότερα μεγαλύτερα κέντρα -οι ενδιάμεσες πόλεις- και τα μικρότερα τοπικά κέντρα -οι αγροπόλεις- που θα προσφέρουν υπηρεσίες στις αγροτικές περιοχές.

Ο καθορισμός των αγροτικών-αστικών ενοτήτων μπορεί να αρχίσει και από το τοπικό επίπεδο με τον προσδιορισμό των κέντρων που είναι ή μπορούν να γίνουν πόλεις προσφοράς υπηρεσιών στις αγροτικές περιοχές, δηλαδή των αγρο-πόλεων και τον καθορισμό της ενδιάμεσης πόλης που θα στηρίζει τις αγρο-πόλεις. Τα ακριβή όρια της περιοχής που θα αναπτυχθεί μπορούν να καθοριστούν με βάση τις διασυνδέσεις των αγρο-πόλεων που θα επιλεγούν και των αγροτικών περιοχών που τις περιστοιχίζουν.

Η επιλογή του τρόπου καθορισμού των περιοχών που θα αποτελέσουν το αντικείμενο των αναπτυξιακών προγραμμάτων θα εξαρτηθεί από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε περιπτώσεως και από την έκταση της προτιθέμενης αναπτυξιακής προσπάθειας. Αν η αναπτυξιακή προσπάθεια αφορά ολόκληρη τη χώρα ή ένα μεγάλο μέρος της, ο πρώτος από τους πιο πάνω τρόπους φαίνεται προτιμότερος. Αν όμως η αναπτυξιακή προσπάθεια είναι στενότερη και περιορίζεται στην ανάπτυξη ορισμένων μόνον αγροτικών περιοχών ο δεύτερος τρόπος φαίνεται περισσότερο κατάλληλος.

Ανεξάρτητα από τον τρόπο που θα χρησιμοποιηθεί, ένα σημαντικό στοιχείο στη διαδικασία καθορισμού των περιοχών που θα αποτελέσουν αγροτικές-αστικές ενότητες είναι ο προσδιορισμός των αγρο-πόλεων που θα αναλάβουν τον ρόλο των κέντρων προσφοράς υπηρεσιών στις αγροτικές περιοχές και ο καθορισμός της περιοχής επηρεασμού τους. Για τον σκοπό αυτό θα πρέπει να ομαδοποιηθούν όλοι οι αγροτικοί οικισμοί που εξυπηρετούνται ή μπορούν να εξυπηρετηθούν από ένα κέντρο προσφοράς υπηρεσιών. Κάθε ομάδα αγροτικών οικισμών με το κέντρο της θα αποτελέσει μια αστική-αγροτική αναπτυξιακή ενότητα (Urban-Rural Growth Cluster) και ολόκληρη η περιοχή που είναι το αντικείμενο της αναπτυξιακής προσπάθειας θα πρέπει να χωριστεί σε τέτοιες ενότητες.

Η βάση για τον σχηματισμό των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων θα είναι οι υπάρχουσες ή οι δυνατές ροές προς και από τους αγροτικούς οικισμούς και τα χαρακτηριστικά των κέντρων που συγκεντρώνουν τις περισσότερες ροές. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η κατεύθυνση των ροών θα δείξει ότι υπάρχει μια μικρή πόλη ή ένας μεγαλύτερος αγροτικός οικι-

σμός που ήδη έχει αναλάβει τον ρόλο παροχής υπηρεσιών στους άλλους οικισμούς. Στις περιπτώσεις αυτές η πόλη ή ο οικισμός αυτός θα μπορούσε να επιλεγεί ως το κέντρο παροχής υπηρεσιών για ολόκληρη την ενότητα με την προϋπόθεση βέβαια ότι τα οικονομικά, κοινωνικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά του εν λόγω κέντρου θα εξεταστούν με προσοχή και θα συγκριθούν με τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά άλλων δυνατών κέντρων ώστε να εξασφαλιστούν η μεγιστοποίηση των δυνατών εξοικονομήσεων σε επενδύσεις υποδομής και σε κόστος επικοινωνίας και μεταφορών και η επίτευξη της περισσότερο αποτελεσματικής οργανώσεως και διαχειρίσεως των πόρων που υπάρχουν<sup>5</sup>. Αν οι υπάρχουσες ροές από και προς τους διάφορους αγροτικούς οικισμούς δεν δείχνουν την υπεροχή ενός ορισμένου κέντρου, οι προγραμματιστές μπορούν να επιλέξουν οι ίδιοι τον οικισμό που θα αναλάβει τον ρόλο αυτό με βάση τα γεωγραφικά και άλλα χαρακτηριστικά του.

Ο προσδιορισμός της κατευθύνσεως των ροών που υπάρχουν ή είναι δυνατές από και προς τους αγροτικούς οικισμούς μπορεί να γίνει με τη βοήθεια ερωτηματολογίων ή με παρατήρηση της πραγματικότητας. Συγχρόνως με τον προσδιορισμό των ροών, πρέπει να γίνει και η απογραφή των πάσης φύσεως υπηρεσιών και της υποδομής που διαθέτει κάθε οικισμός. Αν είναι δύσκολο να προσδιοριστούν οι ροές μεταξύ των οικισμών, η υποδομή που υπάρχει σε κάθε οικισμό μπορεί να ληφθεί ως ένδειξη των ροών.

Μετά τον καθορισμό των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων, θα πρέπει να προσδιοριστεί η ενδιάμεση πόλη που θα στηρίζει τα κέντρα των ενοτήτων αυτών. Στις περισσότερες περιπτώσεις η πόλη αυτή θα έχει ήδη αναλάβει τον ρόλο παροχής υπηρεσιών στις μικρότερες πόλεις που θα αποτελέσουν τα κέντρα των αναπτυξιακών ενοτήτων. Με τον τρόπο αυτό θα δημιουργηθεί μια συσπείρωση αναπτυξιακών ενοτήτων, με μια κεντρική θέση που θα εξυπηρετεί τα επιμέρους τοπικά κέντρα και τις περιφέρειές τους.

Ένα σημαντικό ερώτημα που δημιουργείται κατά τη διαδικασία προσδιορισμού των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων αφορά το μέγεθος των ενοτήτων αυτών καθώς και το μέγεθος των συσπειρώσεών τους. Ποιο μέγεθος πρέπει να αποσκοπείται όταν δημιουργούνται οι σχηματισμοί αυτοί; Με άλλα λόγια, υπάρχει ένα άριστο μέγεθος για μια αγροτική-αστική αναπτυξιακή ενότητα ή για μια συσπείρωση τέτοιων ενοτήτων; το ερώτημα όμως αυτό δεν μπορεί να απαντηθεί εκ των προτέρων γιατί η απάντηση θα εξαρτηθεί από τις ιδιαίτερες οικονομικές, γεωγραφικές και άλλες συνθήκες που επικρατούν στην περιοχή. Ο αντικειμενικός στόχος πρέπει να είναι η δημιουργία αναπτυξιακών ενοτήτων και συσπειρώσεων που έχουν ένα



μέγεθος σε πληθυσμό ή διαθέσιμο εισόδημα το οποίο είναι αρκετά μεγάλο για να στηρίξει τη βασική υποδομή που απαιτείται για την ανάπτυξη της περιοχής. Συγχρόνως όμως οι σχηματισμοί αυτοί δεν πρέπει να επεκτείνονται σε μεγάλη γεωγραφική περιοχή ώστε να γίνεται δύσκολη η επικοινωνία των πληθυσμών των αγροτικών περιοχών με τα κέντρα των σχηματισμών.

Αναφορικά με το μέγεθος των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι μπορεί να χρειάζεται να ληφθούν ειδικά μέτρα για να επιτευχθεί ένα αποτελεσματικότερο μέγεθος ή μια καλύτερη διανομή του πληθυσμού στο χώρο. Ιδιαίτερα, όταν το μέγεθος του πληθυσμού του κέντρου της ενότητας είναι πολύ μικρό για να στηρίξει την υποδομή που χρειάζεται για την ανάπτυξη της ενότητας ή για τη δημιουργία ενός ελάχιστου μεγέθους αλληλεπιδράσεων ή όταν ορισμένοι οικισμοί είναι πολύ απομακρυσμένοι από το κέντρο ή σε απρόσιτα μέρη θα πρέπει να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα για να ενθαρρυνθεί η μετακίνηση του πληθυσμού προς ορισμένες επιθυμητές κατευθύνσεις.

## **5.2. Δημιουργία μιας τοπικής μονάδας προγραμματισμού**

Η δημιουργία μιας τοπικής μονάδας υπεύθυνης για τον προγραμματισμό των ενεργειών που χρειάζονται για την ανάπτυξη των αστικών-αγροτικών ενοτήτων μπορεί να προηγηθεί, να συμβαδίσει ή και να ακολουθήσει τη διαδικασία καθορισμού των περιοχών που επιδιώκεται η ανάπτυξή τους. Είναι όμως σκόπιμο να καταβληθούν προσπάθειες για να τεθούν τα θεμέλια μιας τέτοιας μονάδας και να γίνει δυνατή η συμμετοχή της μονάδας αυτής στη διαδικασία προγραμματισμού όσο είναι δυνατό νωρίτερα. Το χρονικό διάστημα που απαιτείται για τον προσδιορισμό των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών μονάδων και των συσπειρώσεών τους μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εκπαίδευση του προσωπικού που χρειάζεται για την επάνδρωση των τοπικών γραφείων προγραμματισμού.

Το γραφείο της κάθε τοπικής μονάδας προγραμματισμού θα πρέπει να εγκατασταθεί στο κέντρο της συσπειρώσεως των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων γιατί μόνον αυτό το κέντρο θα έχει την υποδομή και τις αλληλεπιδράσεις που είναι απαραίτητο να υπάρχουν για να διατηρηθεί το επιστημονικό προσωπικό της μονάδας στην περιοχή. Μικρά τοπικά γραφεία προγραμματισμού μπορούν να εγκατασταθούν στα κέντρα των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων. Η επάνδρωση του γραφείου προγραμματισμού κάθε συσπειρώσεως αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων θα πρέπει να προσδιοριστεί με βάση τους διαθέσιμους πόρους, το μέγεθος της συσπειρώσεως και την έκταση της προβλεπόμενης αναπτυ-

ξιακής προσπάθειας. Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις οι μονάδες αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν γεωπόνους και γεωτεχνολόγους καθώς επίσης και τουλάχιστον έναν οικονομολόγο, έναν ειδικό στη διοίκηση των επιχειρήσεων και ιδιαίτερα στο marketing, ένα μηχανολόγο μέσης ή ανώτερης σχολής και έναν ειδικό στον προγραμματισμό των αστικών περιοχών. Για γενικές κατευθύνσεις ή ορισμένες ειδικές γνώσεις το τοπικό γραφείο προγραμματισμού μπορεί να χρησιμοποιήσει τις υπηρεσίες της εθνικής ή της περιφερειακής υπηρεσίας προγραμματισμού.

Η σημασία συμμετοχής στις υπηρεσίες προγραμματισμού της συσπειρώσεως των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων και ενός ειδικού για τον προγραμματισμό των αστικών περιοχών θα πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής<sup>6</sup>. Συνήθως όταν ο περισσότερος κόσμος μιλάει για προγραμματισμό των αστικών περιοχών έχει κατά νου τις μεγάλες πόλεις. Σε πολλές χώρες έχουν δημιουργηθεί αρκετοί οργανισμοί για τον χειρισμό των προβλημάτων προγραμματισμού των μεγάλων πόλεων αλλά δυστυχώς πολύ λίγα έχουν γίνει σε θεσμολογική υποδομή για τον χειρισμό των προβλημάτων των μικρών πόλεων.

Ένας αποτελεσματικός τρόπος για την οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών προγραμματισμού είναι η χρησιμοποίηση ειδικών από τις κεντρικές ή τις περιφερειακές υπηρεσίες προγραμματισμού, οι οποίοι μπορούν να αποσπαστούν στα κέντρα των συσπειρώσεων των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων για σχετικά σύντομα χρονικά διαστήματα. Οι ειδικοί αυτοί θα πρέπει να βρουν και να εκπαιδεύσουν το κατάλληλο προσωπικό για την επάνδρωση των τοπικών μονάδων προγραμματισμού καθώς και να οργανώσουν τον χώρο στον οποίο θα στεγαστούν οι μονάδες αυτές. Η διαδικασία εκπαίδευσής του προσωπικού μπορεί να αρχίσει με την συλλογή οικονομικών, δημογραφικών και άλλων δεδομένων για την περιοχή και με σεμινάρια και εργαστήρια πάνω στη διαδικασία προγραμματισμού και ιδιαίτερα στις μεθόδους που θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για τον καθορισμό, την αξιολόγηση και την πραγματοποίηση των αναπτυξιακών έργων. Οι ειδικοί από τις κεντρικές ή τις περιφερειακές υπηρεσίες θα έχουν την ευθύνη μόνο για την οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών προγραμματισμού και θα μπορούν να επιστρέψουν στις θέσεις τους όταν διασφαλισθεί ότι οι τοπικές υπηρεσίες μπορούν να λειτουργήσουν μόνες τους με περιοδική μόνον επίβλεψη από τις αντίστοιχες κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες.

Για να αυξηθεί η προθυμία των ειδικών από τα κεντρικά ή τα περιφερειακά γραφεία προγραμματισμού να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για ορισμένο χρονικό διάστημα στα τοπικά γραφεία θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ειδικά κίνητρα. Όταν η τοπική μονάδα προγραμματισμού σε μια πε-

ριοχή είναι έτοιμη να λειτουργήσει, οι ειδικοί από τις κεντρικές υπηρεσίες μπορούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε άλλες περιοχές. Καθώς οι ειδικοί αποκτούν εμπειρία, θα αυξάνεται η αποτελεσματικότητά τους και θα χρειάζεται λιγότερος χρόνος για την οργάνωση νέων μονάδων προγραμματισμού. Επιπλέον θα μπορούν να έχουν βοήθεια και από τα ήδη λειτουργούντα τοπικά γραφεία προγραμματισμού. Για τον λόγο αυτό το πρόγραμμα μπορεί να αρχίσει σταδιακά και να περιοριστεί στην αρχή δοκιμαστικά σε λίγες περιοχές, αυξάνοντας την ταχύτητά του και την έκτασή του καθώς συγκεντρώνεται εμπειρία και παίρνονται μαθήματα από λάθη που μπορεί να γίνουν στα πρώτα στάδια της διαδικασίας προγραμματισμού.

### **5.3. Διαδικασία διαμορφώσεως των προγραμμάτων αναπτύξεως των αστικών - αγροτικών ενοτήτων και των συσπειρώσεών τους**

Όταν καθοριστούν οι αστικές-αγροτικές αναπτυξιακές ενότητες και οι συσπειρώσεις τους και επιλεγούν τα κέντρα των σχηματισμών αυτών, μπορεί να αρχίσει η διαδικασία προγραμματισμού για την ανάπτυξή τους. Η υπηρεσία που θα έχει την ευθύνη για τον προγραμματισμό της αναπτύξεως μιας ομάδας αστικών-αγροτικών ενοτήτων θα πρέπει να προσδιορίσει το γενικό πλαίσιο και τη διαδικασία προγραμματισμού και σε συνεργασία με τα τοπικά γραφεία στις ενότητες αυτές, θα πρέπει να ετοιμάσει ένα προκαταρκτικό πρόγραμμα για κάθε ενότητα.

Το πρόγραμμα αναπτύξεως για μια αστική-αγροτική ενότητα θα πρέπει να βασιστεί σε μελέτη των αναγκών και των δυνατοτήτων της που θα αναφέρονται στην οικονομική της βάση και την υποδομή της. Το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει προτάσεις για τα έργα που είναι απαραίτητα για την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη της αστικής-αγροτικής ενότητας καθώς επίσης και αξιολόγηση του κόστους και των ωφελειών των έργων αυτών. Επειδή θα είναι τεχνικά δύσκολο και δεν θα υπάρχουν οι απαιτούμενοι πόροι για να αναληφθούν πολλά έργα συγχρόνως, θα πρέπει στο πρόγραμμα να γίνει ταξινόμηση των έργων ανάλογα με τη σχέση κόστους-ωφελειών και με βάση την ταξινόμηση αυτή να προταθεί η χρονολογική σειρά πραγματοποιήσεώς τους<sup>7</sup>. Επιπλέον το πρόγραμμα θα πρέπει να περιλαμβάνει προτάσεις για την τοποθέτηση των προτεινόμενων έργων υποδομής στο χώρο κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οι μεγαλύτερες δυνατές εξοικονομήσεις σε απαιτούμενες επενδύσεις και σε κόστος μεταφορών και επικοινωνίας. Το πρόγραμμα θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει προτάσεις για μέτρα τοπικής, περιφερειακής και εθνικής πολιτικής που θα μπορούσαν να βοηθήσουν την περιοχή, όπως π.χ. φορολο-

γικά ή άλλα κίνητρα για την εγκατάσταση ορισμένων ειδών οικονομικής δραστηριότητας στην περιοχή.

Με βάση τα επιμέρους προγράμματα για τις αστικές-αγροτικές ενότητες και το εθνικό πρόγραμμα (αν υπάρχει τέτοιο πρόγραμμα) η μονάδα που είναι υπεύθυνη για την ανάπτυξη της συσπειρώσεως των ενοτήτων αυτών θα είναι σε θέση να ετοιμάσει ένα ενοποιημένο πρόγραμμα για ολόκληρη τη συσπείρωση. Το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να συντονίζει τις προτάσεις που περιέχονται στα επιμέρους προγράμματα των αστικών-αγροτικών ενοτήτων μεταξύ τους και με στόχους του εθνικού προγράμματος και θα πρέπει να περιλαμβάνει προτάσεις σχετικά με τις προτεραιότητες και τον τόπο εγκαταστάσεως των προτεινόμενων έργων.

Τα αναπτυξιακά προγράμματα για τις αστικές-αγροτικές ενότητες θα περιλαμβάνουν έναν σχετικά μεγάλο αριθμό προτεινόμενων επενδυτικών έργων. Η μονάδα προγραμματισμού της συσπειρώσεως των αγροτικών-αστικών ενοτήτων θα πρέπει να αξιολογήσει τη σημασία των επιμέρους αναγκών και τις σχέσεις κόστους-ωφέλειας των έργων αυτών και με βάση την αξιολόγηση αυτή να διαμορφώσει το πρόγραμμα αναπτύξεως για ολόκληρη τη συσπείρωση των αστικών-αγροτικών ενοτήτων.

Το πρόγραμμα για την ανάπτυξη της συσπειρώσεως των αστικών-αγροτικών ενοτήτων θα πρέπει να προβλέπει και για την υποδομή που θα χρειάζεται να δημιουργηθεί στο κέντρο της συσπειρώσεως για να συμπληρωθεί ή να στηριχθεί η υποδομή των αγρο-πόλεων. Κατά τη διαδικασία προετοιμασίας των διαφόρων προγραμμάτων, η μονάδα προγραμματισμού της συσπειρώσεως των αστικών αγροτικών-ενοτήτων μπορεί να έχει τεχνική βοήθεια και επίβλεψη από το περιφερειακό ή το εθνικό γραφείο προγραμματισμού.

Το πρόγραμμα αναπτύξεως της συσπειρώσεως των αστικών-αγροτικών ενοτήτων θα πρέπει να αποτελέσει τον οδηγό για κάθε αναπτυξιακή προσπάθεια στην περιοχή που καλύπτεται από αυτό. Επιπλέον το πρόγραμμα αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τη μονάδα προγραμματισμού ή από άλλους φορείς για την εξεύρεση πηγών χρηματοδοτήσεως των προτεινόμενων έργων από διάφορους περιφερειακούς, εθνικούς ή διεθνείς οργανισμούς.

Τα προγράμματα αναπτύξεως των αστικών-αγροτικών ενοτήτων και των συσπειρώσεών τους είναι απαραίτητα για την πληροφόρηση των δημόσιων φορέων σχετικά με τις προτεραιότητες που υπάρχουν για διάφορα επενδυτικά έργα και τη σωστή θέση εγκαταστάσεως των έργων αυτών. Σε πολλές περιπτώσεις, οι διάφοροι δημόσιοι φορείς παίρνουν αποφάσεις για επενδύσεις σε μια περιοχή ο ένας ανεξάρτητα από τον άλλο και αν δεν υ-

πάρχει ένα γενικό πρόγραμμα για την ανάπτυξη της περιοχής δημιουργούνται σπατάλες και μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων.

#### **5.4. Η διαδικασία εξακριβώσεως των κενών στην υποδομή των αστικών-αγροτικών αναπτυξιακών ενοτήτων**

Ένα από τα κυριότερα καθήκοντα της μονάδας προγραμματισμού της συσπειρώσεως των αστικών-αγροτικών ενοτήτων είναι η εξακρίβωση των κενών στην υποδομή τους και ο προσδιορισμός των προτεραιοτήτων μεταξύ των διαφόρων αναγκών τους. Η διαδικασία εξακριβώσεως των κενών αυτών θα πρέπει να διέπεται από ένα σύστημα διπλής κατευθύνσεως: διοχέτευση πληροφοριών από τη βάση στην κορυφή και από την κορυφή στην βάση. Δηλαδή η διαδικασία θα πρέπει να αρχίσει με ερωτηματολόγια στον πληθυσμό των αστικών-αγροτικών ενοτήτων σχετικά με τα προβλήματα που συνδέονται με τις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες στην περιοχή και με τον τρόπο που ικανοποιούνται οι κοινωνικές ανάγκες τους. Η εμπειρία από πολλά μέρη του κόσμου έχει δείξει ότι ο πληθυσμός που ζει σε μια περιοχή είναι η καλύτερη πηγή για την εξακρίβωση των αναγκών της περιοχής και των προτεραιοτήτων σχετικά με τις ανάγκες αυτές. Εκείνο που χρειάζεται στην περίπτωση αυτή είναι η υποβολή στον πληθυσμό των κατάλληλων ερωτήσεων<sup>8</sup>.

Εισροές στη διαδικασία της εξακριβώσεως των κενών στη θεσμολογική και υλική υποδομή σε μια αστική-αγροτική ενότητα πρέπει να γίνουν και από την κορυφή δηλαδή και από εκείνους που είναι υπεύθυνοι για το πρόγραμμα της αστικής-αγροτικής ενότητας. Ο ορίζοντας των ατόμων που ζουν σε μια ορισμένη περιοχή μπορεί να είναι περιορισμένος λόγω περιορισμένων εμπειριών και μπορεί να κυριαρχείται από την υπάρχουσα κατάσταση ενώ οι προγραμματιστές θα έχουν τη δυνατότητα να οραματιστούν μια νέα κατάσταση που μπορεί να διαμορφωθεί στην περιοχή.

#### **6. Περιορισμοί στη χρησιμοποίηση της μεθόδου ολοκληρωμένης αστικής-αγροτικής αναπτύξεως**

Η χρησιμοποίηση της μεθόδου της ολοκληρωμένης αστικής-αγροτικής αναπτύξεως μπορεί να εμποδιστεί από διάφορους περιορισμούς από τους οποίους ο περισσότερο σημαντικός είναι η έλλειψη ατόμων με τα κατάλληλα προσόντα για την προετοιμασία και την εφαρμογή προγραμμάτων ολοκληρωμένης αστικής-αγροτικής αναπτύξεως. Οποσδήποτε, υπάρχει έλλειψη επαρκών πόρων κάθε είδους αλλά η έλλειψη αυτή δεν αποτελεί τον πραγματικό περιορισμό. Τα προγράμματα ολοκληρωμένης αστικής-

αγροτικής αναπτύξεως απαιτούν περισσότερους πόρους από ό,τι τα απλά αγροτικά προγράμματα όταν ακολουθείται μια υπερφιλόδοξη αναπτυξιακή στρατηγική, αλλά τα προγράμματα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν εξίσου αποτελεσματικά για κάθε μέγεθος αναπτυξιακής προσπάθειας. Σημασία έχει η κατανομή της νέας επενδύσεως στον χώρο και όχι το μέγεθός της.

Η στρατηγική της ολοκληρωμένης αστικής-αγροτικής αναπτύξεως δεν σημαίνει ότι θα πρέπει απαραίτητα να γίνουν μεγάλες επενδύσεις σε θεσμολογική και υλική υποδομή. Η βασική ιδέα της στρατηγικής αυτής είναι ότι οι αγροτικές περιοχές δεν πρέπει να εξετάζονται ανεξάρτητα από τις μικρές πόλεις που τις εξυπηρετούν. Λόγω των διασυνδέσεών τους, οι αγροτικές περιοχές και τα αστικά κέντρα που τις εξυπηρετούν θα πρέπει να θεωρηθούν ως ένα σύστημα και οι επενδύσεις που γίνονται μέσα στο σύστημα αυτό θα πρέπει να κατανεμηθούν λειτουργικά και χωροταξικά με ένα τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Η έλλειψη ατόμων ικανών να ετοιμάσουν τα προγράμματα για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη μπορεί να αντιμετωπιστεί με την εκπαίδευση περισσότερων ατόμων σε διεπιστημονικές ειδικότητες και με τη χρησιμοποίηση της στρατηγικής αυτής βαθμιαία ώστε να αποκτηθεί εμπειρία από το προσωπικό. Είναι ατυχές ότι σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες ο προγραμματισμός για αγροτική ανάπτυξη έχει αφηθεί κυρίως στους γεωπόνους και ότι η εκπαίδευση των γεωπόνων συγκεντρώνεται μόνο σε θέματα που σχετίζονται στενά με την αγροτική παραγωγή. Αν οι γεωπόνοι συνεχίσουν να φέρουν την κύρια ευθύνη για την αγροτική ανάπτυξη, θα πρέπει η εκπαίδευσή τους να επεκταθεί και σε άλλα θέματα εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην αγροτική παραγωγή.

## **7. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοικήσεως στην ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη**

Ένας σημαντικός παράγοντας από τον οποίο εξαρτάται η επιτυχία της προσπάθειας για ανάπτυξη των αστικών-αγροτικών ενοτήτων και των συσπειρώσεών τους είναι η αποτελεσματικότητα της διοικήσεώς τους, δηλαδή η αποτελεσματικότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να είναι σε θέση να εννοεί τη σημασία των λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των αστικών κέντρων και της αγροτικής τους περιφέρειας και θα πρέπει να είναι πρόθυμη να συνεργαστεί για το σχεδιασμό και την εκτέλεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Εφόσον

στην ίδια αστική-αγροτική ενότητα υπάρχουν περισσότερες από μία κοινότητες είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί η ομαλή συνεργασία μεταξύ των αρχών τους. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια εκ μέρους των υπευθύνων για το αναπτυξιακό πρόγραμμα ώστε από τα αρχικά στάδια της διαδικασίας προγραμματισμού να κερδίσουν την εμπιστοσύνη, τη συνεργασία και τη συμμετοχή των τοπικών αρχών στη διαδικασία αυτή.

Η εξασφάλιση εκ μέρους των υπευθύνων για τον προγραμματισμό μιας αστικής-αγροτικής ενότητας της συνεργασίας των τοπικών αρχών δεν είναι αρκετή. Στις περισσότερες περιπτώσεις τα γραφεία της τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν έχουν τα άτομα και την εμπειρία που απαιτούνται για τη δημιουργία των συνθηκών και της υποδομής για την ανάπτυξη των αστικών-αγροτικών ενοτήτων. Οι δημοτικές αρχές των μικρών αγροτικών πόλεων θα πρέπει να προσφέρουν πρωτοποριακή σκέψη και ηγεσία για την ανάπτυξη των αστικών-αγροτικών ενοτήτων και οι λειτουργίες αυτές χρειάζονται ειδικά προσόντα και εμπειρία που κατά κανόνα δεν υπάρχουν στα πενιχρά επανδρωμένα γραφεία της τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Για να βοηθηθούν οι τοπικές αρχές στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στις αναπτυξιακές ανάγκες της περιοχής τους υπάρχουν δύο δυνατότητες: Καταρχήν είναι δυνατή η δημιουργία μέσα στα γραφεία της τοπικής αυτοδιοικήσεως μιας νέας υπηρεσίας που θα παρέχει τεχνική βοήθεια στις τοπικές αρχές και θα αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ των αρχών αυτών και των τοπικών γραφείων προγραμματισμού. Η εν λόγω υπηρεσία θα βρίσκεται σε στενή επαφή με τις τοπικές αρχές και θα τους υποβάλλει προτάσεις για δραστηριότητες που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της αστικής-αγροτικής ενότητας<sup>9</sup>. Επίσης η υπηρεσία αυτή θα μπορούσε να βοηθήσει την τοπική αυτοδιοίκηση να διερευνήσει δυνατές πηγές οικονομικής ή τεχνικής βοήθειας και να υποβάλει τις προτάσεις που χρειάζονται για τη λήψη της βοήθειας αυτής.

Μια άλλη δυνατότητα για την παροχή τεχνικής βοήθειας στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι η παροχή στους υπαλλήλους των δυνατοτήτων μετεκπαίδευσης που θα είναι σχετική με την τοπική ανάπτυξη. Το πρόβλημα όμως που δημιουργείται στην περίπτωση αυτή είναι ότι τα δημοτικά γραφεία των μικρών πόλεων είναι συνήθως ανεπαρκώς επανδρωμένα και δεν είναι σε θέση να διαθέσουν προσωπικό για να μετεκπαιδευτεί και μετά να ασχοληθεί με αναπτυξιακές αρμοδιότητες. Στις περιπτώσεις αυτές υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος να επιλεγούν για μετεκπαίδευση νέοι υπάλληλοι που δεν θα έχουν τη δυνατότητα να κάνουν πολλά όταν τελειώσει η εκπαίδευσή

τους ή ακόμα χειρότερα μπορεί να μην επιστρέψουν στις προηγούμενες θέσεις τους.

Η παροχή τεχνικής βοήθειας στις τοπικές αρχές αυτοδιοικήσεως έχει ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη των αστικών-αγροτικών ενοτήτων γιατί τα γραφεία τους δεν έχουν συνήθως το προσωπικό και τις γνώσεις που χρειάζονται για μια ουσιαστική συμβολή στην ανάπτυξη των περιοχών τους. Παραδείγματος χάριν έχει αναφερθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις στη Λατινική Αμερική οι αρχές των μικρών πόλεων δεν μπορούν να πάρουν οικονομική βοήθεια που είναι διαθέσιμη για τις πόλεις αυτές γιατί δεν είναι σε θέση να ετοιμάζουν τις τεχνικές μελέτες που είναι απαραίτητες για τις προτάσεις επενδυτικών έργων. Για τον λόγο αυτό μια από τις κυριότερες επιδιώξεις των υπευθύνων για τον προγραμματισμό των αστικών-αγροτικών ενοτήτων θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση της εμπιστοσύνης και της συνεργασίας τοπικής αυτοδιοικήσεως και η εξεύρεση τρόπων παροχής τεχνικής βοήθειας προς αυτήν για να την φέρι σε θέση να αναλάβει έναν πρωταρχικό ρόλο στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Η τεχνική βοήθεια στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμπληρωθεί και με οικονομική βοήθεια. Λόγω της μεγάλης φτώχειας που επικρατεί στις μικρές πόλεις και στα χωριά στις αναπτυσσόμενες χώρες, η δυνατότητα για την τοπική αυτοδιοίκηση να αντλήσει εισόδημα είναι συνήθως εξαιρετικά περιορισμένη. Το πρόβλημα οξύνεται από την ύπαρξη ενός υπερβολικά μεγάλου αριθμού μικρών διοικητικών μονάδων στις περιοχές αυτές και για τον λόγο αυτό σε πολλές περιπτώσεις μαζί με τις άλλες ενέργειες θα πρέπει να δοθούν και κίνητρα στις μικρές διοικητικές μονάδες για να συγχωνευτούν.

## **7. Σύνοψη και συμπεράσματα**

Σκοπός του άρθρου αυτού ήταν να δείξει την ανάγκη για ολοκληρωμένη αγροτική αστική ανάπτυξη και να υποδείξει τρόπους με τους οποίους μπορεί να εισαχθεί η χωροταξική διάσταση στα αγροτικά αναπτυξιακά προγράμματα.

Η βασική θέση του άρθρου είναι, ότι για να είναι τα προγράμματα που αποσκοπούν στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών αποτελεσματικά πρέπει να είναι ολοκληρωμένα όχι μόνο λειτουργικά αλλά και χωροταξικά. Λόγω των διασυνδέσεων μεταξύ των αγροτικών περιοχών και των μικρών πόλεων που βρίσκονται στη βάση της ιεραρχίας των αστικών κέντρων, η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το επίπεδο αναπτύξεως των πόλεων αυτών. Για τον λόγο αυτό, τα προγράμματα



για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών πρέπει να καλύπτουν όχι μόνο τις εν λόγω περιοχές αλλά και τις μικρές πόλεις που τους παρέχουν υπηρεσίες.

Το άρθρο εισάγει την έννοια της στρατηγικής της ολοκληρωμένης αγροτικής-αστικής ανάπτυξεως. Τα βασικά στοιχεία για την εφαρμογή της στρατηγικής αυτής είναι ο καθορισμός μιας ορισμένης περιοχής που μπορεί να αποτελέσει μια βιώσιμη και αναπτυσσόμενη αγροτική-αστική οντότητα-η οποία στο άρθρο αναφέρεται ως «αγροτική-αστική αναπτυξιακή ενότητα», ο προσδιορισμός της υποδομής και των οικονομικών και των κοινωνικών δραστηριοτήτων που χρειάζονται για την ανάπτυξη της εν λόγω ενότητας και ο προγραμματισμός της τοποθέτησεως της υποδομής και των δραστηριοτήτων χωροταξικά και χρονολογικά ώστε να επιτυγχάνονται οι μεγαλύτερες δυνατές εξοικονομήσεις σε απαιτούμενες επενδύσεις και σε κόστος μεταφοράς και επικοινωνιών. Η αγροτική-αστική αναπτυξιακή ενότητα προβλέπεται να περιλαμβάνει ένα κέντρο παροχής υπηρεσιών, την αγρο-πόλη και έναν αριθμό αγροτικών οικισμών που θα εξυπηρετούνται από την αγρο-πόλη. Μια μεγαλύτερη πόλη θα πρέπει να παρέχει ορισμένες υπηρεσίες που δεν θα είναι δυνατό να υπάρχουν στις αγρο-πόλεις. Ο ρόλος της μεγαλύτερης πόλεως αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τη δημιουργία της θεσμολογικής υποδομής που είναι απαραίτητη για τη στήριξη ορισμένων οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων στις αγροτικές-αστικές αναπτυξιακές ενότητες.

Η διαδικασία προγραμματισμού για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των σχετικών περιοχών, την επιλογή των κέντρων παροχής υπηρεσιών, την ίδρυση των τοπικών μονάδων προγραμματισμού και την προετοιμασία των σχετικών προγραμμάτων. Τον περισσότερο σημαντικό περιορισμό στη χρησιμοποίηση της στρατηγικής της ολοκληρωμένης αγροτικής-αστικής ανάπτυξεως αποτελεί η έλλειψη ατόμων με την εκπαίδευση που χρειάζεται για την προετοιμασία των ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Γίνεται πρόταση να εκπαιδευτούν άτομα στην πράξη με πειραματικά προγράμματα περιορισμένης κλίμακας.

Τέλος, το άρθρο εξετάζει τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοικήσεως στην προσπάθεια για ολοκληρωμένη αγροτική-αστική ανάπτυξη και τα προβλήματα που δημιουργούνται λόγω των περιορισμένων μέσων που συνήθως διαθέτουν οι τοπικές αρχές. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών διερευνώνται διάφοροι τρόποι παροχής βοήθειας προς τις τοπικές αρχές και γίνονται προτάσεις που αποσκοπούν στο να τις βοηθήσουν να αναλάβουν έναν ουσιαστικό ρόλο στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

## Υποσημειώσεις

1. Το άρθρο αυτό βασίζεται σε τμήμα της μελέτης *Integrated Rural-Urban Development: Constraints and Possibilities for the Development of the Rural Areas in Latin America* την οποία εκπόνησε η συγγραφέας για τον Οργανισμό Κρατών της Βόρειας και Νότιας Αμερικής (Organization of American States) και στο άρθρο «*Intergrated Rural-Urban Development: Constraints and Possibilities for the Development of the Rural Areas in Developing Countries*» που δημοσιεύτηκε στο επιστημονικό περιοδικό *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, vol. XXVII, No 12 (Δεκέμβριος 1980). Η συγγραφέας επιθυμεί να εκφράσει τις ευχαριστίες της στον Διεθνή του Rural and Urban Development Program του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών Dr. S. Panagides, στον υποδιευθυντή Dr. R. Huber και στο επιστημονικό προσωπικό της υπηρεσίας αυτής για τα σχόλια και τις παρατηρήσεις τους κατά την αρχική παρουσίαση της πιο πάνω μελέτης καθώς επίσης και για τη διάθεση στη συγγραφέα ενός μεγάλου αριθμού μελετών και εσωτερικών εγγράφων. Το άρθρο παρουσιάζει τις απόψεις της συγγραφέως και δεν αντιπροσωπεύει τις απόψεις του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών ή των πιο πάνω προσώπων. Αποτελεί αναδημοσίευση από την Επιστημονική Επετηρίδα της ΑΣΟΕΕ 1984.
2. Για την παρουσίαση των επιδράσεων μιας πόλεως στη γύρω αγροτική περιφέρεια βλ. F.C. Miller, *Old Villages and a New Town: Industrialization in Mexico*, Commings Publishing Company, Menlo Park, California 1973.
3. Το πρόβλημα των περιορισμένων πόρων υπάρχει για κάθε είδος αναπτύξεως -αγροτικής ή αστικής- αλλά σε πολλές περιπτώσεις λόγω της ελλείψεως δυνατότητας εκ μέρους των αγροτικών περιοχών να προβάλουν αποτελεσματικά τις ανάγκες τους, της μειωμένης πολιτικής τους δυνάμεως και του γεγονότος ότι τα προβλήματα των περιοχών αυτών δεν είναι τόσο εμφανή σε εκείνους που παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις, οι πόροι που συνήθως διατίθενται από τις διάφορες χώρες για αγροτική ανάπτυξη είναι ακόμα περισσότερο περιορισμένοι.
4. Για μια εξέταση των κριτηρίων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον χωρισμό της χώρας σε μικρότερα περιφερειακά τμήματα βλ. H.W. Richardson, *Regional Economiecs*, Weldenfeld and Nicholson, London, 1969 p.p. 223-231.
5. Αυτό μπορεί να γίνει με τη χρησιμοποίηση υποδειγμάτων βαρύτητας και αλληλεπιδράσεων (Gravity and Interaction Models) βλ. W. Isard, *Methods of Regional Analysis*, the M.I.T. Press, Cambridge, Mass 1960 p.p. 493-566.
6. Είναι ατυχές το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις οι μονάδες προγραμματισμού των αγροτικών περιοχών αποτελούνται μόνο ή κυρίως από γεωπόνους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την παραμέληση αρκετών σημαντικών πλευρών και διαστάσεων της αγροτικής αναπτύξεως.
7. Στις περισσότερες περιπτώσεις είναι προτιμότερη η πραγματοποίηση των αναπτυξιακών έργων με κάποια χρονολογική σειρά από τη στρατηγική της άμεσης και σύγχρονης πραγματοποίησώς τους βλ. Lele Uma, *The Design of Rural Development: An Analysis of Programs and Projects in Africa*. Employment and Rural Development Division, Development Economics Department, I B R D Washington D.C., 1974.
8. Όταν η συγγραφέας του άρθρου αυτού ρώτησε μια ομάδα ατόμων σε μια αγροτική πόλη στη Βορειοανατολική Βραζιλία να αναφέρουν ποιες ήταν οι ανάγκες της πόλεως σε υποδομή ή ανταπόκριση ήταν πολύ φτωχή. Όταν όμως η ερώτηση διατυπώθηκε διαφορετικά και τα ίδια άτομα ρωτήθηκαν τι έργα θα έκαναν αν αναλάμβαναν χρέη δημάρχου στην

πόλη, υπήρξαν πολλές αξιόλογες προτάσεις για θεσμολογικές αλλαγές και έργα που έπρεπε να γίνουν στην περιοχή.

9. Τέτοιες δραστηριότητες μπορεί να προϋποθέτουν επενδύσεις σε φυσικό κεφάλαιο π.χ. κατασκευή μιας σκεπασμένης αγοράς ή μπορεί να μην απαιτούν τη δημιουργία δαπανών π.χ. οργάνωση δημοσίων ομιλιών και συζητήσεων, δημιουργία εθελοντικών ομάδων κλπ.

# Η ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ

*Γιάννης Κυριακού  
συνεργάτης της Ε.Ε.Τ.Α.Α.*

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 1. Γενικά

Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά την περίοδο 1981-85, σε μια χώρα με βαθιά συγκεντρωτική παράδοση όπως είναι η Γαλλία, βάζουν τις βάσεις για την ανάπτυξη ενός νέου τρόπου οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας. Κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει πλέον όχι μόνο τη διοίκηση νέων αρμοδιοτήτων και τη διαχείριση νέων οικονομικών πόρων, αλλά το σχεδιασμό της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής του.

Με την ανάληψη εκ μέρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχεδιαστικών αρμοδιοτήτων επιτυγχάνεται κατά σημαντικό μέρος η σύζευξη του κλασσικού κάθετου και κλαδικού σχεδιασμού με τον οριζόντιο, χωροταξικό σχεδιασμό, απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση μιας ολοκληρωμένης τοπικής και εθνικής ανάπτυξης.

Καθοριστικό ρόλο στη νέα αυτή κατάσταση πραγμάτων κατέχει ο τρίτος βαθμός Αυτοδιοίκησης δηλαδή το Περιφερειακό Συμβούλιο. Με αυξημένες διοικητικές αρμοδιότητες και εφοδιασμένο με τα κατάλληλα όργανα για την επεξεργασία προγραμμάτων, αναλαμβάνει τη σύνδεση των στρατη-

γικών κατευθύνσεων, που καθορίστηκαν σε εθνικό επίπεδο με τις ιδιαιτερότητες που επισημάνθηκαν σε τοπικό επίπεδο.

Η ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αποφασίσθηκε βέβαια από μια φωτισμένη κεντρική εξουσία αλλά είναι καρπός των πολύχρονων αγώνων όλων των φορέων που δρουν σε τοπικό επίπεδο.

Η είσοδος εξάλλου της χώρας στην περίοδο κρίσης του συστήματος παραγωγής συνετέλεσε ώστε:

- να μειωθούν οι πόροι που μεταφέρονταν για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, από τις πλούσιες περιοχές στις λιγότερο ανεπτυγμένες.
- να αποτύχει το σύστημα «μεταφύτευσης» ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων, από την κεντρική εξουσία, που είχε ως στόχο την ισόρροπη χωροταξική ανάπτυξη.
- να μειωθεί, τέλος, η ικανότητα των οικονομικών ιδιωτικών τοπικών φορέων να αναλάβουν μονόπλευρα τους κινδύνους επιχειρηματικής δράσης.

Οι σημαντικές αυτές μεταβολές είχαν σαν αποτέλεσμα την άμβλυνση των κοινωνικών διεκδικήσεων και κατά συνέπεια την αναζήτηση μιας κοινωνικής συναίνεσης:

- στο εθνικό επίπεδο κύρια μέσα από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας.
- στο τοπικό επίπεδο κύρια μέσα από τη διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

## **2. Η διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης στη Γαλλία**

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και ο αποκεντρωμένος σχεδιασμός των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων, δημιουργούν την ανάγκη καθορισμού καινούργιων θεσμών υποστήριξης της διαδικασίας σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης.

Εκτός από τα προβλήματα προσαρμογής ή δημιουργίας ενός συστήματος θεσμών υποστήριξης, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δημιουργούν ερωτήματα πολύ σημαντικά, η απάντηση των οποίων θα καθορίσει στη συνέχεια τους καινούργιους θεσμούς υποστήριξης. Ειδικότερα θα πρέπει να διευκρινιστεί:

- Το ουσιαστικό περιεχόμενο της αποκέντρωσης.  
Πρόκειται για μια απλή μεταφορά αρμοδιοτήτων από τους κεντρικούς οργανισμούς του Κράτους προς τους περιφερειακούς ή πρόκειται για ένα μέσο που θα δώσει τη δυνατότητα στους τοπικούς φορείς να αποφασί-

σουν για το μέλλον τους, ο καθένας ανάλογα με το επίπεδο αρμοδιοτήτων του; (κοινότητες, ενώσεις κοινοτήτων, νομαρχία, περιφέρεια).

- Το ουσιαστικό περιεχόμενο του αποκεντρωμένου σχεδιασμού. Πρόκειται για ένα απλό έγγραφο προθέσεων συνοδευόμενο από ένα καινούργιο τρόπο διαχείρισης των πιστώσεων ή πρόκειται για ένα εργαλείο που ανοίγει το δρόμο σε απαντήσεις προσαρμοσμένες στην οικονομική κρίση και που κινητοποιεί τον μεγαλύτερο αριθμό φορέων γύρω από κοινούς στόχους; Με άλλα λόγια πρόκειται για μια απλή αποσυγκέντρωση που δεν αμφισβητεί τον τρόπο διοίκησης των κοινών ή πρόκειται για μια αλλαγή στον τρόπο συμμετοχής των πολιτών στον σχεδιασμό της ανάπτυξης;

Η απάντηση στις ερωτήσεις αυτές είναι ασφαλώς αντικείμενο επεξεργασίας όλων των φορέων που δρουν σε τοπικό επίπεδο και ιδιαίτερα των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εάν το κράτος έθεσε το πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων αυτών, είναι οι τοπικοί φορείς που θα επιλέξουν τα συγκεκριμένα μέτρα, για να δώσουν ουσιαστικό περιεχόμενο στη διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης.

Πριν όμως αναλύσουμε τις συγκεκριμένες μεθόδους των τοπικών φορέων, είναι χρήσιμο να απαντήσουμε σε δυο ερωτήματα:

- Σε ποια σημεία οι προηγούμενοι θεσμοί υποστήριξης της διαδικασίας σχεδιασμού τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων δεν μπόρεσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες που εκφράστηκαν από την τοπική κοινωνία;
- Σε ποια σημεία οι καινούργιοι θεσμοί υποστήριξης και ειδικότερα η «Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας» ξεχωρίζουν από τους προηγούμενους;

#### **α. Σχέδιο Αγροτικής Διευθέτησης και Συμβόλαιο της Περιοχής (Le Plan d'aménagement rural, les Contrats de pays)**

Ο ρόλος των δύο αυτών θεσμών, της περιόδου 1970-80, όσον αφορά την ανάπτυξη της ιδέας του τοπικού σχεδιασμού αναπτυξιακών προγραμμάτων, είναι αμφισβήτητος. Οι θεσμοί αυτοί παρότρυναν για πρώτη φορά τους τοπικούς φορείς να συναντηθούν και να σκεφτούν για το μέλλον του τόπου τους. Μέσω της μελέτης που έγινε για τη διάγνωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης της κάθε περιοχής, συγκεντρώθηκε μια πληθώρα πληροφοριών που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο για ν' αντιμετωπισθεί ο «τόπος» σαν μία ολότητα και όχι μόνο τμηματικά, κλαδικά. Πολλές φορές μάλιστα οι μελέτες αυτές κατέληξαν και σε προγράμματα, ορισμένα από

τα οποία υλοποιήθηκαν. Το ενδιαφέρον αυτών των θεσμών μπορεί κατ' αυτό τον τρόπο να συνοψιστεί σε τέσσερα σημεία:

- γεωγραφική συγκεκριμενοποίηση των εννοιών «αγροτική ενότητα», «τόπος», «χώρα».
- συσσώρευση γνώσεων σε μια περιοχή και ευαισθητοποίηση των τοπικών φορέων.
- δημιουργία καινούργιων σχέσεων μεταξύ των φορέων.
- ίδρυση τοπικών οργανισμών ανάπτυξης και διευθέτησης του χώρου.

Οι θεσμοί όμως αυτοί συνάντησαν πολλές δυσκολίες όσον αφορά το στάδιο επεξεργασίας των προγραμμάτων και ακόμα περισσότερες όσον αφορά το στάδιο υλοποίησης. Οι κριτικές που κυρίως τους ασκήθηκαν είναι οι εξής:

- Η κινητοποίηση των τοπικών φορέων για την επεξεργασία ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος δεν ήταν πάντοτε ουσιαστική, πολλές φορές μάλιστα ήταν το Κράτος που έπαιρνε το ρόλο του φορέα πρωτοβουλίας, εισάγοντας διαδικασίες χωρίς καν να έχει εξασφαλίσει την υποστήριξη των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και στη συνέχεια μόνο με τη μέθοδο της «διοικητικής πειθούς» άρχιζε μία ενεργοποίηση. Πολλές φορές, όμως, ακόμα και αυτή η κινητοποίηση έκρυβε περισσότερο την προσδοκία επιπρόσθετης χρηματοδότησης, παρά τη δημιουργία μιας καινούργιας πεποίθησης των τοπικών φορέων ως προς την ικανότητά τους να αναλάβουν τον σχεδιασμό της ανάπτυξης της περιοχής. Για το λόγο αυτό και στις λίγες περιπτώσεις που οι διαδικασίες αυτές κατέληξαν σε προγράμματα που υλοποιήθηκαν, η διάρκεια λειτουργίας τους ήταν τόση, όση η διάρκεια της επιπρόσθετης χρηματοδότησης.
- Εκτός αυτών η συναίνεση και συνεργασία των φορέων, θεμελιώδης αρχή αυτών των διαδικασιών, σπάνια πραγματοποιήθηκε. Αντίθετα, πολύ συχνά ο δυναμισμός που δημιουργήθηκε έμεινε εγκλωβισμένος μεταξύ μερικών δυναμικών εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των υπαλλήλων των περιφερειακών διευθύνσεων του Υπουργείου Γεωργίας και Χωροταξίας. Η έλλειψη πολυμορφίας των συμμετεχόντων φορέων μεταφράστηκε σε μία σύνθεση περιοριστική των ομάδων εργασίας, κυρίως σε βάρος φορέων όπως: οικονομικοί ιδιωτικοί φορείς, τράπεζες, επιμελητήρια, σύλλογοι, επαγγελματικοί σύνδεσμοι. Αυτή η έλλειψη ανοίγματος σε όλες τις ομάδες του πληθυσμού είχε σαν αποτέλεσμα να φτωχύνει το περιεχόμενο των προγραμμάτων, τα οποία κατάντησαν να είναι κατάλογοι των κοινών στόχων και επιδιώξεων των

προέδρων διαφόρων διοικητικών οργανισμών ή ακόμα χειρότερα, να στραφούν τα προγράμματα μόνο προς τις υποδομές και τις υπηρεσίες που ελέγχονταν από τους προέδρους των οργανισμών αυτών.

Τέλος, μία τρίτη κριτική αφορά το μεγάλο διάστημα μελέτης, που κατά μέσο όρο έφθανε τα 3-4 χρόνια, με αποτέλεσμα ακόμα και στις περιπτώσεις όπου υπήρχε μια αρχική κινητοποίηση, με την πάροδο του χρόνου να μειώνεται.

## **β. Η Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας (La Charte Intercommunale)**

Ποια είναι λοιπόν η αλλαγή που φέρνει η Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας;

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των διαφορών είναι σημαντικό να διευκρινίσουμε την έννοια της «διακοινοτικής συνεργασίας».

Με τον όρο διακοινοτική συνεργασία εννοούμε την αρχή της ελεύθερης συνεργασίας κοινοτήτων, για την επεξεργασία και υλοποίηση διακοινοτικών πολιτικών. Η διακοινοτική συνεργασία αποτελεί έτσι μέσο και όχι σκοπό.

Η Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας παρουσιάζεται σαν το προϊόν της εξέλιξης των σχέσεων μεταξύ Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτελεί το πέρασμα από μια λογική απόλυτου κρατικού παρεμβατισμού — καθοριστική στον τομέα του σχεδιασμού— σε μια λογική συνυπευθυνότητας. Από μια φιλοσοφία της διακοινοτικής συνεργασίας που την τοποθετούμε στο επίπεδο του σκοπού, (τρόπος ενοποίησης κοινοτήτων) σε μια φιλοσοφία ελεύθερης συνεργασίας, τοποθετημένη στο επίπεδο του μέσου, για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη.

Τα σημεία διαφοροποίησης της Χάρτας Διακοινοτικής Συνεργασίας από τους προηγούμενους θεσμούς υποστήριξης, παρουσιάζονται ως εξής:

- Σύμφωνα με την προηγούμενη λογική για τον χωροταξικό και οικονομικό σχεδιασμό, το Κράτος είναι μοναδικός κάτοχος και κηδεμόνας της «γνώσης», της «ειδικότητας» της «αρμοδιότητας». Το Σχέδιο Αγροτικής διευθέτησης παραδείγματος χάρη (το οποίο αντικαταστάθηκε με την Χάρτα Διακοινοτικής εργασίας) είναι μια αρμοδιότητα του Κράτους, υλοποιούμενη με πρωτοβουλία του Κράτους, χρηματοδοτούμενη από το Κράτος, αλλά σε συνεργασία με τις κοινότητες. Αντίθετα η Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας είναι μία αρμοδιότητα των κοινοτήτων, υλοποιούμενη με πρωτοβουλία των κοινοτήτων αλλά σε συνεργασία με την Περιφέρεια, το Κράτος καθώς και άλλους φορείς.



- Το κράτος επικυρώνει την περίμετρο της περιοχής που καθορίστηκε από την Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας. Ενώ με τους προηγούμενους θεσμούς το Κράτος καθόριζε και επικύρωνε το γεωγραφικό χώρο παρέμβασης, με την Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας είναι οι κοινότητες που αποφασίζουν να συνεργαστούν, που καθορίζουν τη γεωγραφική περίμετρο, ζητώντας στη συνέχεια την επικύρωση από το Κράτος. Κατ' αυτό τον τρόπο μειώνεται σημαντικά, η δυνατότητα του Κράτους να αρνηθεί την επικύρωση της προτεινόμενης περιμέτρου.
- Το Κράτος ασκεί διοικητικό έλεγχο. Ενώ με τους προηγούμενους θεσμούς το Κράτος ενέκρινε τα προγράμματα αφήνοντας το δικαίωμα αρνησικυρίας (veto) στις κοινότητες, με την Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας απλώς ασκεί ρόλο ελέγχου της νομιμότητας και της συνέπειας των προγραμμάτων που ενέκριναν οι κοινότητες.
- Το Κράτος παρεμβαίνει σαν συμμετέχων στην υλοποίηση των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Ενώ με τους προηγούμενους θεσμούς οι κρατικοί φορείς ήταν οι κύριοι εκτελεστές των προγραμμάτων και παραχωρούσαν στις κοινότητες την «άδεια εκμετάλλευσης», με την Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας οι ρόλοι αντιστράφηκαν, και είναι πλέον οι κοινότητες που θέτουν σε κίνηση και διευθύνουν τη διαδικασία υλοποίησης, καθορίζοντας από μόνες τους τον τρόπο συνεργασίας με την Περιφέρεια, τους ιδιωτικούς φορείς, τους φορείς του κοινωνικού τομέα και το Κράτος.

Οι Χάρτες Διακοινοτικής Συνεργασίας δεν έχουν κανένα χρονικό περιορισμό. Οι κοινότητες που έχουν τη θέληση να συνεχίσουν να αναζητούν κοινές λύσεις στα προβλήματά τους, μπορούν να χρησιμοποιήσουν τη Χάρτα σαν μόνιμο εργαλείο έρευνας των προτάσεων. Ήδη σε πολλές περιοχές της Γαλλίας τα Περιφερειακά Συμβούλια για να συμβάλλουν στη σταθεροποίηση του καινούργιου αυτού θεσμού, χρηματοδοτούν σε ετήσια βάση τις ενδιαφερόμενες κοινότητες.

Εκτός απ' αυτό το είδος υλικής βοήθειας, η γαλλική νομοθεσία για να ενισχύσει το κύρος της Χάρτας υποχρεώνει τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς να τη λάβουν υπόψη τους κατά την επεξεργασία των εξής κειμένων:

- Σχέδιο πόλης:

Η χρησιμοποίηση της Χάρτας Διακοινοτικής Συνεργασίας για τον καθορισμό του σχεδίου πόλης έχει πολύ μεγάλη σημασία, διότι προσφέρει την ευκαιρία στους τοπικούς φορείς να συνδιάσουν τον οικονομικό με το χωροταξικό σχεδιασμό. Κατ' αυτό τον τρόπο μειώνονται τα προβλή-

ματα που δημιουργούνταν κατά την εποχή που το σχέδιο πόλης καθοριζόταν χωρίς καμιά ανάλυση των οικονομικών αναγκών και των αναπτυξιακών πολιτικών.

- **Περιφερειακό Πρόγραμμα:**

Η ένταξη της Χάρτας Διακοινοτικής Συνεργασίας στο Περιφερειακό Πρόγραμμα ενισχύει την αναγνώριση του τοπικού επιπέδου, διευκολύνει την ταύτιση εθνικών και τοπικών επιλογών, επιτρέπει στις κοινότητες μια σταθερή χρηματοδότηση των προγραμμάτων τους.

Κατ' αυτό τον τρόπο η σύνδεση των επιπέδων σχεδιασμού, διαφοροποιείται και καθορίζεται ως εξής:

- Το Πρόγραμμα του Κράτους καθορίζει τους μακροπρόθεσμους στόχους, τις στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες, καθώς και τα μέσα υλοποίησης, λαμβάνοντας υπόψη το Περιφερειακό Πρόγραμμα.
- Το Περιφερειακό Πρόγραμμα καθορίζει τους μεσοπρόθεσμους στόχους και προβλέπει προγράμματα δράσης λαμβάνοντας υπόψη τις Χάρτες Διακοινοτικής Συνεργασίας.
- Οι Χάρτες Διακοινοτικής Συνεργασίας καθορίζουν τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές ανάπτυξης, τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα προγράμματα, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της περιοχής.

### **3. Γενικές αρχές τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων**

Οι βασικές αρχές που απορρέουν κατ' αυτό τον τρόπο από τις καινούργιες διαδικασίες σχεδιασμού των τοπικών προγραμμάτων είναι:

- **Στήριξη στην τοπική πραγματικότητα:**

Η τοπική ανάπτυξη προϋποθέτει ότι λαμβάνονται υπόψη οι συγκεκριμένες ανάγκες της περιοχής και δεν εφαρμόζονται ήδη έτοιμες λύσεις. Οι πολιτικές που επιλέγονται έχουν στόχο τη στήριξη και ανάπτυξη των τοπικών οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων στα πλαίσια που διαμορφώθηκαν από τη συναίνεση των τοπικών φορέων και όχι από την επιβολή ενός οποιουδήποτε μοντέλου ανάπτυξης.

- **Ολοκληρωμένη μακροχρόνια πολιτική:**

Η κινητοποίηση για την τοπική ανάπτυξη δεν σημαίνει τμηματική και ασύνδετη παρέμβαση, αλλά προϋποθέτει καθορισμό ολοκληρωμένης και μακροχρόνιας πολιτικής στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα.

- **Στήριξη στην οριζόντια πληροφόρηση:**

Κύριο χαρακτηριστικό μιας τοπικής κοινωνίας είναι η έλλειψη οριζόντιας επικοινωνίας, μια και η κάθετη επιβάλλεται έτσι κι αλλιώς είτε από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης είτε από τις κλαδικές πολιτικές. Βασική λοιπόν αρχή ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος είναι η ανάπτυξη της οριζόντιας επικοινωνίας, προϋπόθεση για τη δημιουργία καινούργιων μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης.

#### **4. Η μεθοδολογία της μελέτης**

Σκοπός της μελέτης είναι η δημιουργία μιας βάσης για συζήτηση γύρω από το θέμα του τοπικού σχεδιασμού αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Για την ανάλυση του θέματος χρησιμοποιήθηκε σαν πηγή η εμπειρία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γαλλίας. Ειδικότερα μελετήθηκαν οι περιπτώσεις διακοινοτικής συνεργασίας που είχαν σαν στόχο την ανάπτυξη καθαρά παραγωγικών δραστηριοτήτων. Το ειδικότερο βάρος οφείλεται, όπως είπαμε, στο γεγονός ότι μέσω αυτών των διακοινοτικών συνεργασιών, δημιουργήθηκαν για πρώτη φορά οι βάσεις μιας διαφορετικής συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο μεταξύ φορέων του κοινωνικού, ιδιωτικού και δημόσιου τομέα της οικονομίας.

Για την ανάπτυξη της μελέτης επιλέξαμε, ως δείγματα, περιοχές που παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά με τις περισσότερες περιοχές της Ελλάδας από οικονομική και κοινωνική άποψη.

Για τη συγκέντρωση του απαραίτητου πληροφοριακού υλικού, επιλέξαμε τη μέθοδο των συνεντεύξεων με τους σημαντικότερους φορείς κάθε περιοχής, και τούτο για να αποφύγουμε κατά το δυνατό το έντυπο πληροφοριακό υλικό και ν' αποκτήσουμε μία καθαρότερη εικόνα των πραγματικών προβλημάτων. Ένα δείγμα βέβαια, περισσότερων περιοχών θα μας είχε επιτρέψει να διασταυρώσουμε και άλλες απόψεις και εμπειρίες και να λάβουμε την απαιτούμενη απόσταση για μια αντικειμενικότερη εκτίμηση. Παρόλα αυτά, το υλικό που συγκεντρώθηκε ήταν ικανοποιητικό για τη δημιουργία μιας πρώτης γενικής άποψης του τρόπου επεξεργασίας τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στη Γαλλία.

Αναλύοντας τη διαδικασία σχεδιασμού τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στη Γαλλία δεν υποστηρίζουμε βέβαια ότι υπάρχει ένας και μοναδικός δρόμος για την επεξεργασία τοπικών προγραμμάτων. Πιστεύουμε απλώς, ότι η επισήμανση των βασικών σημείων της διαδικασίας σχεδιασμού, θα βοηθήσει στην επεξεργασία μεθοδολογικών εργαλείων, προσαρμοσμένων στην ελληνική πραγματικότητα.

Η μελέτη χωρίζεται σε τρία τμήματα που αντιστοιχούν στα στάδια επεξεργασίας ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

Στο πρώτο στάδιο περιγράφονται οι ενέργειες που επιχειρούνται από τους διάφορους φορείς, μέχρι την υπογραφή μιας σύμβασης μεταξύ των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μιας περιοχής και των εκπροσώπων των υπόλοιπων επιπέδων σχεδιασμού (Νομαρχία, Περιφέρεια, Κράτος). Ειδικότερα αναλύονται τα εξής θέματα:

- Η αρχή της διακοινοτικής συνεργασίας και ο καθορισμός της γεωγραφικής ενότητας.
- Ο καθορισμός του διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας.
- Η ευαισθητοποίηση των τοπικών φορέων και οι κύριες ενέργειες του φορέα πρωτοβουλίας.

Στο δεύτερο στάδιο περιγράφονται οι ενέργειες των ομάδων εργασίας και του συμβούλου ανάπτυξης που ανέλαβαν την επεξεργασία του προγράμματος. Ειδικότερα αναλύονται:

- Ο ρόλος των ομάδων εργασίας
- Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης.

Στο τρίτο στάδιο αναλύονται οι ενέργειες των ομάδων εργασίας και του συμβούλου ανάπτυξης που αφορούν την επεξεργασία των προγραμμάτων. Ειδικότερα αναλύονται:

- Ο καθορισμός των ειδικών στόχων.
- Η επεξεργασία των βραχυπρόθεσμων ενεργειών υποστήριξης και των μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης.

## **ΠΡΩΤΟ ΣΤΑΔΙΟ**

### **ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ ΤΟΠΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ**

#### **1. Εισαγωγή**

Η συναίνεση μεταξύ των τοπικών φορέων αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε προσπάθεια σχεδιασμού της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης μιας περιοχής.

Στόχος της συναίνεσης δεν είναι η άμβλυση των κοινωνικών και πολιτικών αντιθέσεων, ή, με άλλα λόγια, συναίνεση δεν σημαίνει αναγκαστικά

κοινωνική ειρήνη. Αντίθετα. Συναίνεση με στόχο την τοπική ανάπτυξη σημαίνει δημιουργία καινούργιων κοινωνικών συμμαχιών, ενίσχυση της οριζόντιας επικοινωνίας, επανασυγκρότηση της «ενότητας» σε τοπικό επίπεδο. Μέσω της διαδικασίας σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης επαναπροσδιορίζονται τοπικά ιδεολογικά κριτήρια συμμαχιών, δημιουργούνται νέα κέντρα εξουσίας, απαραίτητη προϋπόθεση για την αντιμετώπιση των φορέων που επωφελούνται και κατά συνέπεια υποθάλπτουν την εξάρτηση της τοπικής κοινωνίας.

Για το λόγο αυτό εξάλλου η γεωγραφική ενότητα που προτίθεται να επεξεργαστεί ένα τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα, δεν είναι μια διοικητική υποδιαίρεση που καθορίστηκε από την κεντρική εξουσία, αλλά είναι ο χώρος έκφρασης της τοπικής αλληλεγγύης και συνεργασίας για την επίλυση κοινών προβλημάτων.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι το τοπικό επίπεδο σχεδιασμού αυτονομείται από το περιφερειακό ή το εθνικό. Αντίθετα, η προσαρμογή των στρατηγικών κατευθύνσεων μιας χώρας στις ιδιαιτερότητες του κάθε τόπου, δίνει και την ουσιαστική υπόσταση, την πιθανότητα επιτυχίας στους στόχους που εθνικά επιλέχθηκαν.

Η υπογραφή εξάλλου μιας προγραμματικής σύμβασης μεταξύ των τοπικών φορέων, της Περιφέρειας και των Οργανισμών του Κράτους, αποτελεί την έμπρακτη απόδειξη της σύμπτωσης απόψεων πάνω στο θέμα της ανάπτυξης.

Σε ένα σύστημα τόσο πολύπλοκο όσο η τοπική κοινωνία γνωρίζουμε ότι υπάρχουν επεμβάσεις που καθορίζουν και οργανώνουν τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες, αλλά γνωρίζουμε επίσης ότι οι επεμβάσεις αυτές συνήθως δεν ευνοούν την εκδήλωση τοπικών πρωτοβουλιών, την αποδοχή των ιδιαιτεροτήτων κάθε περιοχής, την ανάπτυξη υπευθυνοτήτων.

Για το λόγο αυτό η βούληση για σχεδιασμό της τοπικής ανάπτυξης δεν είναι «αυτόματη» στην τοπική κοινωνία αλλά είναι αποτέλεσμα μιας μακρόχρονης και συνεχούς εργασίας για την ευαισθητοποίηση του κοινωνικού σώματος. Η εργασία αυτή οργανώνεται σε ένα σύνολο αλληλένδετων φάσεων που καταλήγουν στην ενεργοποίηση και την κοινωνική κινητοποίηση.

Η χρησιμοποίηση εξάλλου του όρου «διαδικασία» σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης, υπογραμμίζει το γεγονός ότι η τοπική ανάπτυξη δεν θεσπίζεται, αλλά δημιουργείται.

Η διαδικασία σχεδιασμού χωρίζεται σε δύο κλάδους:

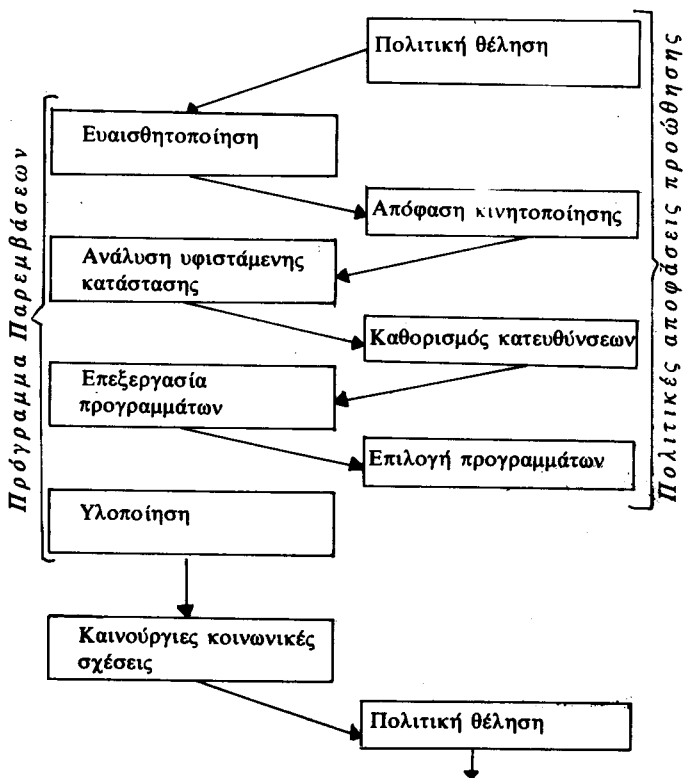
- Στο πρόγραμμα παρεμβάσεων που θα πραγματοποιήσει μια συγκεκριμέ-

νη ομάδα εργασίας αποτελούμενη από τους ενδιαφερόμενους φορείς: Το πρόγραμμα παρεμβάσεων έχει σαν στόχο να οργανώσει και να συντονίσει την κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας, να δημιουργήσει κατάλληλες συνθήκες πάνω στις οποίες θα στηριχθούν οι πολιτικές αποφάσεις.

- Στις πολιτικές αποφάσεις προώθησης: Κυρίαρχο ρόλο στη διαδικασία σχεδιασμού κατέχουν οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μια και ουσιαστικά είναι οι μόνοι που καθημερινά «βάζουν σε κίνδυνο» τη θέση τους μπρος στο σύνολο των φορέων της κοινότητας. Οι πολιτικές αποφάσεις προώθησης έχουν σαν στόχο να καθορίσουν τα γενικά πλαίσια, να επιλέξουν τα προγράμματα, να ελέγξουν τη διαδικασία υλοποίησης.

Σχηματικά θα μπορούσαμε να περιγράψουμε ως εξής τα στάδια της διαδικασίας σχεδιασμού:

### Στάδια διαδικασίας σχεδιασμού



## 2. Η αρχή της διακοινοτικής συνεργασίας και ο καθορισμός της γεωγραφικής περιμέτρου

Η διστακτικότητα απέναντι στη διακοινοτική συνεργασία αποτελεί φαινόμενο γνωστό μεταξύ των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο φόβος μπρος στη διοικητική συγχώνευση κοινοτήτων, η δυσπιστία μπρος σε κάθε ενέργεια που θα μειώσει την ελευθερία κινήσεων της κοινότητας, η αμφιβολία ως προς την αποτελεσματικότητα μιας κοινής μακρόχρονης κινητοποίησης, αποτελούν εμπόδια που δύσκολα υπερπηδούνται μπρος στα πιθανά μελλοντικά οφέλη μιας διακοινοτικής συνεργασίας.

Από τους σημαντικότερους λόγους που υποθάλλεται η κατάσταση αυτή είναι το υπάρχον σύστημα πελατειακής παροχής πιστώσεων και επιδοτήσεων προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διαθέτουν σημαντικές προσωπικές επαφές και γνωριμίες σε νομαρχιακό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, δεν είναι πάντα έτοιμοι να ενταχθούν σε μια διαδικασία διακοινοτικής συνεργασίας, εκτιμώντας ότι τίποτα δεν έχουν να κερδίσουν. Η κατάσταση αυτή δεν ξεπερνιέται, παρά μόνο για ορισμένες ενέργειες που αφορούν κυρίως σημαντικά έργα υποδομής, το κόστος των οποίων υπερβαίνει τις οικονομικές δυνατότητες μιας κοινότητας. Και στις περιπτώσεις αυτές όμως όπου μια διακοινοτική συνεργασία επιτεύχθηκε για να επιλυθεί ένα συγκεκριμένο πρόβλημα, οι κοινότητες δύσκολα μεταπηδούν στο επόμενο στάδιο, δηλαδή στην επεξεργασία ενός ολοκληρωμένου τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

Έχοντας συνείδηση των δυσκολιών αυτών τα ηγετικά στελέχη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γαλλίας, έχουν δημιουργήσει μια ολόκληρη τεχνική για να πείσουν τους συναδέλφους τους. Μεταξύ άλλων σημείωσα τα εξής:

- Καθορισμός «μεταβλητής γεωγραφικής περιμέτρου». Κάθε κοινότητα συμμετέχει στην επεξεργασία των προγραμμάτων που την ενδιαφέρουν και κατά συνέπεια συνεισφέρει οικονομικά μόνο γι' αυτά.
- Εθελοντική ένταξη, σε ένα πρώτο χρονικό διάστημα, στο όργανο που αντιπροσωπεύει τις κοινότητες και που συντονίζει τις εργασίες.
- Στόχος της λύσης αυτής είναι να δοθεί ο απαιτούμενος χρόνος στις «δυσπιστες» κοινότητες, μέσα από την επεξεργασία των προγραμμάτων από τις διάφορες ομάδες εργασίας, να συνειδητοποιήσουν ότι το όργανο των κοινοτήτων δεν πρόκειται να τους αφαιρέσει καμιά αρμοδιότητα.

- Έντονη προσπάθεια ώστε ούτε το όργανο των κοινοτήτων ούτε οι ομάδες εργασίας να έχουν πολιτικό χαρακτήρα.
- Όλες οι ομάδες εργασίας προεδρεύονται από έναν εκπρόσωπο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Μεγάλη προσπάθεια ενημέρωσης όχι μόνο των δημάρχων αλλά και των δημοτικών συμβούλων.
- Πολλαπλασιασμός των συγκεντρώσεων κατά θέματα πολύ εξειδικευμένα, που συνεπάγεται, λόγω του μεγάλου φόρτου εργασίας του δημάρχου, αναγκαστική ανάθεση της εκπροσώπησης του σε άλλα πρόσωπα.
- Έμφαση στο γεγονός ότι κάθε πρόγραμμα δεν υλοποιείται αναγκαστικά από ένα φορέα κεντρικό αλλά δίνεται η δυνατότητα σε κάθε κοινότητα να επιλέξει τους εργολάβους της.

Η γαλλική νομοθεσία εξάλλου για να συμβάλλει στην άμβλυνση των προβλημάτων αυτών ορίζει πλέον καθαρά ότι η γεωγραφική περίμετρος καθορίζεται από τις κοινότητες και μόνο, καθώς και ότι η συνεργασία τους δεν συνεπάγεται την διοικητική τους συνένωση. Έτσι παρατηρούμε ότι η γεωγραφική περίμετρος ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος περιλαμβάνει τις περισσότερες φορές μικρά τμήματα επαρχιών, νομών και περιφερειών που διοικητικά μάλιστα δεν έχουν καμιά οντότητα ή αναγνώριση, ουσιαστικά όμως αποτελούν ένα «τόπο», μία «χώρα» με μια ομοιογένεια πολιτιστική, πολιτική, κοινωνική.

### **3. Καθορισμός οργάνου εκπροσώπησης των κοινοτήτων**

Χρονικά η ίδρυση του οργάνου εκπροσώπησης των κοινοτήτων γίνεται τις περισσότερες φορές με την υπογραφή της προγραμματικής σύμβασης μεταξύ των κοινοτήτων και των ανωτέρων επιπέδων σχεδιασμού (νομαρχία, περιφέρεια). Καμιά νομοθετική διάταξη δεν καθορίζει όμως ούτε την αναγκαστική ίδρυση ενός τέτοιου οργάνου, ούτε την ακριβή χρονική στιγμή ίδρυσής του, ούτε τον τρόπο δημιουργίας του, ούτε τη νομική μορφή του.

Στη Γαλλία συναντάμε δυο λογικές γύρω από το θέμα αυτό:

Η πρώτη είναι κατά της δημιουργίας ενός νομικού προσώπου εκπροσώπησης των κοινοτήτων. Η έλλειψη κατά την πρώτη περίοδο ενός διακοινοτικού νομικού σχήματος που θα καθορίζει τους ρόλους καθενός, τον τρόπο λήψης αποφάσεων και τις αρμοδιότητες, θεωρείται από ορισμένους σαν ένα πλεονέκτημα. Οι συγκεντρώσεις είναι άτυπες και τα προβλήματα λύνονται με αποφάσεις της στιγμής. Αυτός ο τρόπος επιτρέπει μία μεγάλη



ελευθερία κινήσεων ιδίως για τις αναποφάσιστες κοινότητες, αλλά βρίσκει γρήγορα τα όριά του. Τα κυριότερα προβλήματα που παρουσιάζονται είναι ότι αφ' ενός δεν μπορούν να παρθούν αποφάσεις σεβαστές και υποχρεωτικές για όλους, αφ' ετέρου δεν υπάρχει αναγνώριση: η διακοινοτική συνεργασία ενώνει κοινότητες με μοναδικό κριτήριο την αλληλεγγύη για την αντιμετώπιση οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων. Για να γίνει αυτό χρειάζεται ένα όργανο που θα έχει την αναγνώριση πρώτον των θεσμών του ανωτέρου επιπέδου (νομαρχία, περιοχή, υπουργεία) για την υπογραφή συμβάσεων και την παροχή πιστώσεων, δεύτερον των ίδιων των κατοίκων της περιοχής που θα αναλάβουν την επεξεργασία και υλοποίηση των προγραμμάτων και που χρειάζεται κατά συνέπεια να πεισθούν ότι τα ηγετικά στελέχη είναι σύμφωνα μεταξύ τους. Όσον αφορά το θέμα της ελευθερίας κινήσεων, στη ουσία είναι ανύπαρκτο, μια και στην περίπτωση που υπάρχει ένα νομικό όργανο, οι εκπρόσωποι των κοινοτήτων ψηφίζουν ό,τι αποφάσισε το κοινοτικό συμβούλιο.

Η δεύτερη λογική, που είναι και η επικρατέστερη είναι υπέρ της δημιουργίας ενός μόνιμου διακοινοτικού οργάνου που θα αναλάβει τον συντονισμό των ενεργειών των τοπικών φορέων.

Δύο είναι οι επικρατέστερες μορφές διακοινοτικών οργάνων στη Γαλλία.

- Ο Σύλλογος (Association). Το σχήμα αυτό είναι ανοικτό σε όλους τους τοπικούς φορείς. Τα βασικά του πλεονεκτήματα είναι ότι επικοινωνεί εύκολα με όλα τα στρώματα του πληθυσμού, κινείται με μεγάλη ευελιξία, δεν δημιουργεί μονοπωλιακές καταστάσεις εξουσίας μιας μόνο κατηγορίας φορέων, τα μέλη του έχουν μεγαλύτερη ιδεολογική ομοιογένεια. Παρουσιάζει όμως το εξής μειονέκτημα: αναγνωρίζεται με μεγάλη δυσκολία από τους διάφορους φορείς του νομαρχιακού και περιφερειακού επιπέδου σαν εργολήπτης και κατά συνέπεια δύσκολα λαμβάνει χρηματοδοτήσεις. Για το λόγο αυτό η μορφή αυτή διακοινοτικού οργάνου χρησιμοποιείται μόνο όταν οι εκπρόσωποι των κοινοτήτων δεν θέλουν να δεσμευθούν πολύ στην διακοινοτική συνεργασία.
- Ο Σύνδεσμος Κοινοτήτων (Syndicat intercommunal). Το σχήμα αυτό είναι δημοσίου δικαίου, ενώνει τους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έχει μόνο ως παρατηρητές τους εκπροσώπους άλλων φορέων. Τα βασικά πλεονεκτήματα του σχήματος αυτού είναι ότι παίρνει αποφάσεις γρήγορα και ότι αναγνωρίζεται από τους φορείς του ανώτερου επιπέδου.

Στην πραγματικότητα οι δύο αυτές μορφές δεν είναι αντικρουόμενες. Ο σύνδεσμος κοινοτήτων αποφασίζει και ο σύλλογος μελετά και προτείνει.

Βέβαια σε ορισμένες περιοχές της Γαλλίας η συμπληρωματικότητα των δύο οργάνων, απόφασης-μελέτης, προοδευτικά μεταβάλλεται. Το όργανο απόφασης κρατάει στα χέρια του το οικονομικό τμήμα κάθε προγράμματος καθώς και τη χρηματοδότηση του οργάνου μελέτης, με αποτέλεσμα να γίνεται παντοδύναμο. Οι παραγωγοί βρίσκονται σε μειονεκτική θέση μια και συμμετέχουν μόνο στο όργανο μελέτης, με αποτέλεσμα να αποχωρούν και να επιστρέφουν στο κλαδικό τους όργανο αποκλειστικά.

## **4. Ανάλυση των ενεργειών του σταδίου**

### **4.1. Στόχοι**

Γενικοί στόχοι του σταδίου αυτού είναι:

- Η ευαισθητοποίηση των τοπικών φορέων γύρω από το θέμα του σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης και της διακοινοτικής συνεργασίας.
- Η κινητοποίηση των τοπικών φορέων ώστε να εκφράσουν έμπρακτα την πολιτική τους βούληση.
- Ο καθορισμός των πλαισίων συνεργασίας των κοινοτήτων με τους διάφορους υπερτοπικούς φορείς.

Ειδικοί στόχοι του σταδίου είναι:

- Ο καθορισμός των γενικών στόχων του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.
- Ο καθορισμός της γεωγραφικής ενότητας.
- Ο καθορισμός του οργάνου διακοινοτικής συνεργασίας.
- Η επεξεργασία της προγραμματικής σύμβασης.

### **4.2. Σημείο εκκίνησης**

Σημείο εκκίνησης του σταδίου θεωρείται η διαπίστωση από κάποιο φορέα, της ανάγκης επεξεργασίας ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος και η «μετατροπή» της διαπίστωσης σε πολιτική βούληση.

Οι φορείς που αναλαμβάνουν συνήθως πρωτοβουλίες τέτοιων διαστάσεων είναι πρόσωπα που κατέχουν υψηλή θέση στην ιεραρχική πυραμίδα.

Η θέση τους αυτή τους δίνει τη δυνατότητα να κινούνται με ευελιξία στους τοπικούς και εθνικούς οργανισμούς και να μπορούν επομένως να

φέρουν σε επαφή και να συντονίσουν τις ενέργειες πολλών φορέων. Η συμβολή τους στην επίλυση των ιδιαίτερων προβλημάτων της περιοχής, τους προσδίδει κύρος και αναγνώριση εκ μέρους της τοπικής κοινωνίας, απαραίτητη προϋπόθεση για να κινητοποιήσουν τους τοπικούς φορείς. Η καθημερινή τους εξάλλου επαφή με το σύνολο των τοπικών προβλημάτων τους καθιστά ικανούς να έχουν μια συνολική άποψη για την υφιστάμενη κατάσταση και να μπορούν να προβλέψουν τις μακροοικονομικές εξελίξεις.

Στη Γαλλία, κατά την περίοδο 1970-80, το ρόλο αυτό τον ανελάμβαναν ο Νομάρχης ή οι Βουλευτές της περιοχής ενώ κατά την μετέπειτα περίοδο, το ρόλο αυτό τον αναλαμβάνουν κυρίως τα μέλη του Συμβουλίου της Νομαρχιακής Ένωσης Κοινοτήτων καθώς και τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου.

Οι ενέργειες στις οποίες προβαίνει ο φορέας πρωτοβουλίας κατά το στάδιο αυτό αναφέρονται στις επόμενες παραγράφους.

#### **4.3. Εντοπισμός του γεωγραφικού χώρου και των ιδιαιτεροτήτων της περιοχής**

Η καθημερινή επαφή του φορέα πρωτοβουλίας με όλους τους φορείς της τοπικής κοινωνίας, του δίνει τη δυνατότητα να μπορεί να καθορίσει σχεδόν αμέσως τον πυρήνα των κοινοτήτων όπου κατά τη γνώμη του υπάρχουν οι αντικειμενικές συνθήκες για ν' αρχίσει μια διακοινοτική συνεργασία και που θα μπορέσουν στη συνέχεια να γίνουν πόλος έλξης και άλλων κοινοτήτων.

Μετά την επιλογή των κοινοτήτων αυτών ο φορέας πρωτοβουλίας θα πρέπει να εντοπίσει τα ιδιαίτερα προβλήματα της περιοχής και να επιλέξει αυτά που μπορούν να κινητοποιήσουν τους περισσότερους τοπικούς φορείς. Τα προβλήματα αυτά δεν είναι αναγκαστικά άμεσα συνδεδεμένα με τους τελικούς στόχους μιας διακοινοτικής συνεργασίας, αλλά στοχεύουν πριν απ' όλα να αναδείξουν και να ενισχύσουν τους δεσμούς μεταξύ των κοινοτήτων, να δράσουν με άλλα λόγια σαν καταλύτης. Η κινητοποίηση γύρω από τα θέματα αυτά θα επιτρέψει να δοθεί μια νέα αξία στην περιοχή, μέσα από τη μετατροπή των προβλημάτων σε ιδιαιτερότητες των κατοίκων για τον τόπο τους και να ενισχυθεί το αίσθημα ενότητας και αντίδρασης στην υφιστάμενη κατάσταση.

Μεγάλη σημασία έχει βέβαια κατά τον εντοπισμό των ιδιαιτεροτήτων η πολιτιστική ταυτότητα της περιοχής. Τις περισσότερες φορές, ιδίως κατά τις περιόδους γενικών κοινωνικών ανακατατάξεων και κρίσης του συστήματος παραγωγής, ο επαναπροσδιορισμός της κοινής καταγωγής, των κοι-

ών εθίμων, της κοινής ιστορίας αποτελούν τη μόνη σίγουρη βάση για να ξαναρχίσει να λειτουργεί η κοινωνική αλληλεγγύη, βασικό στήριγμα της ενότητας της τοπικής κοινωνίας.

Με τον εντοπισμό των ιδιαιτεροτήτων της περιοχής ο φορέας πρωτοβουλίας θα πρέπει να ολοκληρώσει την προσωπική του ενημέρωση σχετικά με την υπάρχουσα νομοθεσία, τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, τα κίνητρα και τις επιδοτήσεις, τον τρόπο επεξεργασίας τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων άλλων περιοχών.

#### **4.4. Εξασφάλιση υποστήριξης**

Με το σχηματισμό ολοκληρωμένης άποψης για το θέμα ο φορέας πρωτοβουλίας πραγματοποιεί μια σειρά συναντήσεων για να ανιχνεύσει το ενδιαφέρον των διαφόρων φορέων, να εντοπίσει τα πρόσωπα που θα αναλάβουν να φέρουν σε πέρας τις επιμέρους αποστολές, να εξασφαλίσει, τέλος, την απαραίτητη υποστήριξη ενός ανώτερου φορέα. Θα κινηθεί επομένως προς τις εξής κατευθύνσεις:

- *Τοπικό επίπεδο.*

Συναντήσεις με εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και με άλλους παράγοντες της τοπικής κοινωνίας. Η επιλογή των προσώπων αυτών γίνεται ανάλογα με το κύρος τους και ανάλογα με τις δυνατότητες που έχουν για τη λήψη αποφάσεων που να εμπλέκουν ευρύτερα στρώματα του πληθυσμού. Η επιλογή των ατόμων αυτών είναι πολύ σημαντική, μια και θα χρησιμεύσουν ως φορείς του μηνύματος συνεργασίας προς τις διάφορες κοινωνικές ομάδες και θα προσδώσουν κύρος στην προσπάθεια που ξεκινάει.

- *Νομαρχιακό, Περιφερειακό επίπεδο.*

Συναντήσεις με εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου και τρίτου βαθμού με το νομάρχη και τις περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους. Η υποστήριξη εκ μέρους ενός ανώτερου φορέα είναι απαραίτητη κατά το στάδιο αυτό. Η ανάγκη πραγματοποίησης μιας προμελέτης σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση της περιοχής, η προετοιμασία των συγκεντρώσεων των τοπικών φορέων, οι πρώτες ανακοινώσεις προς τον τύπο, τα πρακτικά των συγκεντρώσεων, οι επιστολές και οι προσκλήσεις αποτελούν το κύριο έργο της ομάδας υποστήριξης. Στη Γαλλία το ρόλο αυτό τον ανελάμβαναν οι περιφερειακές διευθύνσεις του Υπουργείου Γεωργίας και του Υπουργείου Χωροταξίας, καθώς και οι αρμόδιες διευθύνσεις της Νομαρχίας. Με την εδραίωση όμως του τρίτου βαθμού Αυτοδιοίκησης το ρόλο αυτό τον αναλαμβάνουν κυρίως τα Περιφερεια-

κά Συμβούλια, τα οποία είναι πλέον πλαισιωμένα με τα κατάλληλα ερευνητικά και συμβουλευτικά όργανα και μπορούν να συντονίσουν ενέργειες μεγάλων διαστάσεων.

#### **4.5. Ευαισθητοποίηση τοπικών φορέων**

Με την εξασφάλιση της υποστήριξης, ο φορέας πρωτοβουλίας αποφασίζει για τον τρόπο ευαισθητοποίησης των τοπικών φορέων. Οι ενέργειες ευαισθητοποίησης, κατά τη φάση αυτή απευθύνονται σε ορισμένα τμήματα του πληθυσμού της περιοχής και ειδικότερα:

- Στους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Στα συλλογικά όργανα οικονομικών φορέων.
- Στις οργανώσεις του κοινωνικού τομέα.

Οι ενέργειες ευαισθητοποίησης παίρνουν, συνήθως, τη μορφή:

- *Συναντήσεων με κάθε φορέα.*  
Κύρια θέματα των συναντήσεων αυτών είναι:
  - η παρουσίαση της μελέτης της υφιστάμενης κατάστασης της περιοχής.
  - η ανάλυση της ιδέας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.
  - η παρουσίαση παραδειγμάτων από περιοχές που ήδη ξεκίνησαν την επεξεργασία ενός τοπικού προγράμματος.
  - η παρουσία των πλεονεκτημάτων της διακοινοτικής συνεργασίας.
- *Συγκεντρώσεων των φορέων κάθε κοινότητας.*  
Η συγκέντρωση των φορέων μιας κοινότητας έχει σαν στόχους:
  - να φέρει σε επαφή φορείς που δρουν σε νομαρχιακό ή περιφερειακό επίπεδο με φορείς του τοπικού επιπέδου,
  - να δημιουργήσει το απαραίτητο κλίμα εμπιστοσύνης και αυτοπεποίθησης ως προς τη δυνατότητα επίλυσης σημαντικού μέρους των προβλημάτων μέσα από την διακοινοτική συνεργασία,
  - να αναλύσει τη διαδικασία επεξεργασίας ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
  - να παρουσιάσει τα πλεονεκτήματα του τοπικού αναπτυξιακού σχεδιασμού,
  - να επισημάνει τα ιδιαίτερα προβλήματα κάθε κοινότητας.

Με τις συγκεντρώσεις των φορέων κάθε κοινότητας, δημιουργείται σιγά σιγά μια ομάδα των πιο αποφασισμένων φορέων που πλαισιώνουν το φορέα πρωτοβουλίας και την ομάδα συμβούλων και τεχνικών υποστήριξης, που

θα αποτελέσουν αργότερα τον πυρήνα του συντονιστικού οργάνου που θα αναλάβει την επεξεργασία του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

#### **4.6. Πρώτη διακοινοτική συγκέντρωση**

Εφόσον κατά τη διάρκεια της περιόδου από κοινότητα σε κοινότητα δημιουργηθεί μια πρώτη ομάδα κοινότητων που δηλώνουν ενδιαφέρον για τη συνέχιση της προσπάθειας, τότε ο φορέας πρωτοβουλίας προχωρεί στη διοργάνωση της πρώτης διακοινοτικής συγκέντρωσης.

Ανάλογα με το βαθμό κινητοποίησης και τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής (πριν την πρώτη διακοινοτική συγκέντρωση στην οποία συμμετέχουν ουσιαστικά εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έχει χαρακτήρα συγκέντρωσης αποφάσεων), διοργανώνονται και άλλες διακοινοτικές συγκεντρώσεις με όλους τους φορείς και έχουν χαρακτήρα συγκεντρώσεων γνωριμίας.

Ένα από τα προβλήματα που έχει να επιλύσει ο φορέας πρωτοβουλίας είναι το θέμα του τόπου της συγκέντρωσης. Είναι εύλογο ότι ιδανικός τόπος συγκέντρωσης δεν υπάρχει. Ανάλογα με τους συσχετισμούς δυνάμεων μεταξύ των κοινότητων η συγκέντρωση αυτή πραγματοποιείται είτε στην ίδια την περιοχή είτε στην πρωτεύουσα του νομού.

Στόχος της συγκέντρωσης αυτής είναι να αποφασισθεί η επεξεργασία ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος. Τα θέματα που απασχολούν τη συγκέντρωση αυτή είναι:

- η αρχή της διακοινοτικής συνεργασίας,
- η γεωγραφική ενότητα,
- οι αρμοδιότητες του διακοινοτικού οργάνου,
- οι σχέσεις με τη Νομαρχία και το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Η κατάλληλη προετοιμασία του φορέα πρωτοβουλίας γύρω από τα θέματα αυτά, η παροχή πλούσιας πληροφόρησης, αποτελούν προϋπόθεση για την ευνοϊκή έκβαση της συγκέντρωσης. Με το τέλος της συγκέντρωσης θα πρέπει να έχουν καθοριστεί τα εξής θέματα:

- μία επιτροπή, που θα αναλάβει να επεξεργαστεί την προγραμματική σύμβαση μεταξύ κοινότητων και Νομαρχίας ή Περιφερειακού Συμβουλίου για την παροχή βοήθειας.
- η χρονική διάρκεια των ενεργειών της επιτροπής,
- το χρονοδιάγραμμα των επόμενων συναντήσεων των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τις περισσότερες φορές οι επιτροπές που αναλαμβάνουν την επεξεργασία των προγραμματικών συμβάσεων είναι τοπικοί σύλλογοι οι οποίοι είτε προϋπήρχαν είτε ιδρύθηκαν για το σκοπό αυτό υπό την επίβλεψη πάντα εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

#### **4.7. Οργάνωση της επιτροπής και επιλογή μεθόδου εργασίας.**

Με τις πρώτες συγκεντρώσεις των φορέων που συμμετέχουν στην επιτροπή καθορίζονται τα εξής θέματα:

- συντονιστής της επιτροπής,
- γραμματειακή υποστήριξη,
- τόπος συγκεντρώσεων,
- χρονοδιάγραμμα εργασιών.

Στη συνέχεια η επιτροπή καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα εργαστεί. Ειδικότερα επιλέγει:

- τον τρόπο κινητοποίησης των τοπικών φορέων,
- τον τρόπο συλλογής πληροφοριών.

Στόχοι της επιτροπής είναι:

- η συμπλήρωση της έκθεσης σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση,
- η συγκεκριμενοποίηση των γενικών στόχων του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
- η προετοιμασία ενός σχεδίου για την οργάνωση και λειτουργία του διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας.

Κατά τη φάση αυτή η επιτροπή έχει στη διάθεσή της εκτός από την έκθεση υφιστάμενης κατάστασης:

- την παρουσίαση της υπάρχουσας νομοθεσίας σχετικά με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- τα κίνητρα για την επεξεργασία τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων,
- τα πρακτικά των συναντήσεων των φορέων κάθε κοινότητας,
- τα πρακτικά και το κείμενο αποφάσεων της πρώτης διακοινοτικής συγκέντρωσης εκπροσώπων της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εκτός των κειμένων αυτών η επιτροπή έχει ανάγκη κατά τη φάση αυτή να γνωρίζει τους στόχους των προγραμμάτων των ανωτέρων επιπέδων σχεδιασμού, δηλαδή της Νομαρχίας, του Περιφερειακού Συμβουλίου και του Κράτους. Η μελέτη των στόχων αυτών θα επιτρέψει στην επιτροπή κατά

τις συναντήσεις της με τους τοπικούς φορείς να κάνει προτάσεις συγκεκριμένες και κυρίως να εντάξει τους στόχους που θα καθοριστούν με βάση τις τοπικές ιδιαιτερότητες στις γενικότερες εθνικές κατευθύνσεις.

#### **4.8. Κινητοποίηση των τοπικών φορέων**

Οι ενέργειες που πραγματοποιούνται κατά τη φάση αυτή είναι:

- *Συναντήσεις με το σύνολο των εκπροσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*

Οι συναντήσεις αυτές στοχεύουν:

- στην κινητοποίηση των κοινοτικών συμβούλων,
- στην πληρέστερη ανάλυση της διαδικασίας σχεδιασμού ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
- στη διευκρίνιση του ρόλου κάθε εκπροσώπου,
- στην καταγραφή των ιδιαίτερων προβλημάτων της κοινότητας,
- στην επίλυση τυχόν παρεξηγήσεων σχετικά με το θέμα της διακοινοτικής συνεργασίας.

Από τη μεριά τους οι εκπρόσωποι κάθε κοινότητας:

- παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες για τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες των κατοίκων της κοινότητάς τους,
- εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
- επισημαίνουν τους τομείς που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης,
- προτείνουν τα γεωγραφικά όρια,
- αναλύουν τους ανταγωνισμούς τους με τις άλλες κοινότητες,
- αναλύουν τις αρμοδιότητες που κατά τη γνώμη τους πρέπει να έχει το διακοινοτικό όργανο,
- δηλώνουν τέλος, την επιθυμία τους να συμμετάσχουν σε μία από τις ομάδες εργασίας που θα δημιουργηθούν.

Εκτός βέβαια από τις επαφές με τις κοινότητες που δήλωσαν από την αρχή ότι θα συμμετάσχουν στην επεξεργασία ενός αναπτυξιακού προγράμματος, η επιτροπή πραγματοποιεί συναντήσεις και με εκπροσώπους άλλων κοινοτήτων που εντάσσονται κατά τη γνώμη της επιτροπής στη διαμορφούμενη γεωγραφική ενότητα αλλά δεν εκδήλωσαν ακόμα διάθεση να συμμετάσχουν.

- *Επισκέψεις σε άλλες περιοχές.*

Σε περιοχές ιδίως όπου το κύριο θέμα που ενώνει τις κοινότητες είναι η κατασκευή ενός μεγάλου τεχνικού έργου, η επιτροπή διοργανώνει επι-



σκέψεις των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και άλλων φορέων σε περιοχές όπου ήδη λειτουργούν παρόμοια έργα.

Παράλληλα η επιτροπή φροντίζει να ενημερώνει τους τοπικούς φορείς για εκδηλώσεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τον σκοπό αυτό, τη συμμετοχή τους σε συμβούλια, συνεδριάσεις, νομαρχιακού ή εθνικού επιπέδου.

- *Οργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων.*

Τα επιμορφωτικά σεμινάρια έχουν ιδιαίτερη σημασία· και τούτο διότι είναι πρώτα απ' όλα μια απόδειξη για την τοπική κοινωνία ότι κάτι αλλάζει και δεύτερον γιατί είναι αποδεδειγμένα, το καλύτερο μέσο για να έρθουν σε επαφή οι διάφορες κοινωνικές ομάδες, να ενισχυθεί η συναίνεση μεταξύ τους, να ανταλλάγουν απόψεις, να εκφραστούν προτάσεις για τους στόχους του προγράμματος. Τα σεμινάρια αυτά ανάλογα με το κοινό στο οποίο απευθύνονται έχουν σαν θέματα:

- την αποκέντρωση (μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων),
- τη λειτουργία του διακοινοτικού συντονιστικού οργάνου,
- τις οικονομικές παρεμβάσεις των ΟΤΑ,
- ειδικά κλαδικά θέματα (γεωργία, τουρισμός κλπ.).

Μέσα από τα σεμινάρια αυτά θα εντοπισθούν καλύτερα οι τομείς όπου υπάρχει ένα πραγματικό ενδιαφέρον να εξετασθούν, καθώς και τα άτομα που θα πλαισιώσουν αργότερα τις ομάδες εργασίας.

- *Επαφές με τους κατοίκους.*

Οι επαφές αυτές πραγματοποιούνται μέσα από:

- τις ανοικτές λαϊκές συνελεύσεις,
- τις ανακοινώσεις στον τοπικό τύπο,
- τη διανομή ενημερωτικών εντύπων, την παρουσίαση ταινιών, την πραγματοποίηση εκπομπών από τους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς.

#### **4.9. Συλλογή πληροφοριών και επεξεργασία προγραμματικής σύμβασης.**

Οι πληροφορίες τις οποίες έχει ανάγκη η επιτροπή κατά τη φάση αυτή, αφορούν περισσότερο μακροοικονομικά στοιχεία παρά εξειδικευμένες κλαδικές αναλύσεις. Πρόκειται δηλαδή για μία αναμόρφωση και συμπλήρωση της ήδη υπάρχουσας μελέτης και όχι για εκτενή ανάλυση. Εκτός των πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν απο τις συναντήσεις με τους διάφορους τοπικούς φορείς, η επιτροπή προσφεύγει και στη συλλογή πληροφοριών από τις περιφερειακές διευθύνσεις υπουργείων, τις υπηρεσίες της νομαρχίας καθώς και από τις ίδιες τις κοινότητες. Στις περιοχές της Γαλλίας που υ-

πάρχουν οι αντικειμενικές συνθήκες, αποστέλλεται, ήδη από το στάδιο αυτό, ένα ερωτηματολόγιο προς τους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς για τη συλλογή περισσότερων και ακριβέστερων πληροφοριών.

Στη συνέχεια η επιτροπή μελετά τις προτάσεις των διαφόρων φορέων και συγκεκριμενοποιεί τους γενικούς στόχους του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος. Παράλληλα, προβαίνει στον καθορισμό του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας του διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας καθώς και στην επιλογή της νομικής μορφής. Ειδικότερα καθορίζει:

- τα μέλη (ανά κοινότητα και ανάλογα με τον πληθυσμό),
- τους παρατηρητές (οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς),
- τις αρμοδιότητες του οργάνου (α. συμβουλευτικές και εκτελεστικές, β. υποχρεωτικές και προαιρετικές για τις κοινότητες),
- τον τρόπο λειτουργίας (γενική συνέλευση, εκτελεστικό γραφείο, τρόπος εκλογής, ψηφίσματα κλπ.),
- τη χρηματοδότηση (καθορισμός κόστους λειτουργίας, χρηματοδότηση ανά κοινότητα ανάλογα με τον πληθυσμό).

Ένα θέμα βέβαια το οποίο πρέπει να καθοριστεί είναι και η έδρα του διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας. Ο καθορισμός μόνιμης έδρας είναι ως γνωστόν θέμα του συσχετισμού δυνάμεων μεταξύ των κοινοτήτων της περιοχής, και γι' αυτό δεν εφαρμόζεται κανένας κανόνας. Όσον αφορά όμως την επιλογή του κτιρίου παρατηρείται στη Γαλλία, ότι όταν η έδρα του οργάνου διακοινοτικής συνεργασίας δεν συστεγάζεται με το δημαρχείο της πόλης που επιλέχθηκε, τότε η προσέλευση των εκπροσώπων των άλλων κοινοτήτων, καθώς και των οικονομικών και κοινωνικών φορέων, είναι πολύ μεγαλύτερη δημιουργώντας κατ' αυτό τον τρόπο τις συνθήκες για να μεταβληθεί ο χώρος σε πόλο έλξης των πρωτοβουλιών.

Με τη συμπλήρωση του κύκλου των συναντήσεων και με τη συλλογή των οικονομικών και κοινωνικών πληροφοριών η επιτροπή διαθέτει πλέον όλο το απαραίτητο υλικό για την τελική σύνταξη της προγραμματικής σύμβασης. Η προγραμματική σύμβαση περιέχει:

- παρουσίαση και αιτιολόγηση των γεωγραφικών ορίων,
- γενική έκθεση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης της περιοχής,
- τους γενικούς στόχους του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
- περιγραφή του νομικού προσώπου που θα αναλάβει τον συντονισμό.

#### 4.10. Έγκριση και υλοποίηση της προγραμματικής σύμβασης.

Για να εξασφαλισθεί η σύμφωνη γνώμη της Νομαρχίας και του Περιφερειακού Συμβουλίου απαιτούνται τα εξής:

- η υποψηφιότητα πρέπει να παρουσιαστεί από τους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- η υποψηφιότητα πρέπει να συνοδεύεται από μία προμελέτη,
- η υποψηφιότητα πρέπει να περιέχει τη δήλωση ότι σε περίπτωση συμφωνίας υποχρεώνονται οι κοινότητες να δημιουργήσουν ένα νομικό πρόσωπο που θα αναλάβει τον συντονισμό των ενεργειών και την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Με την ολοκλήρωση των προτάσεων της επιτροπής ακολουθείται η εξής διαδικασία:

- έγκριση του κειμένου της σύμβασης από τα κοινοτικά συμβούλια,
- γνωμοδότηση του Προέδρου του Περιφερειακού Συμβουλίου,
- επικύρωση της περιμέτρου από το Νομάρχη,
- υπογραφή της προγραμματικής σύμβασης,
- δημοσίευση στον τοπικό και νομαρχιακό τύπο.

Η υπογραφή της σύμβασης αποφέρει κατά τη φάση αυτή μία χρηματική βοήθεια στις κοινότητες για την πρόσληψη ενός συμβούλου ανάπτυξης και για την κάλυψη των γενικών εξόδων των σταδίων επεξεργασίας του προγράμματος. Σε διάφορες περιοχές εκτός από τη χρηματική βοήθεια, ο Νομάρχης προβαίνει στην απόσπαση υπαλλήλων από τις περιφερειακές διευθύνσεις υπουργείων για να πλαισιώσουν τις ομάδες εργασίας.

#### 4.11. Διάγραμμα εξέλιξης

Φορέας	Φάση	Αποτέλεσμα
Φορέας Πρωτοβουλίας	Πολιτική Βούληση	
»	Εντοπισμός του γεωγραφικού χώρου και των ιδιαιτεροτήτων της περιοχής.	Καθορισμός πρώτου πυρήνα κοινοτήτων. Εντοπισμός προβλημάτων
»	Εξασφάλιση υποστήριξης	Επιλογή εκπροσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δημιουργία Υποστηρικτικής Ομάδας.
»	Ευαισθητοποίηση τοπικών φορέων	Δημιουργία πυρήνα τοπικών φορέων.
	Πρώτη διακοινοτική συγκέντρωση	Δημιουργία επιτροπής επεξεργασίας προγραμμ. σύμβασης.

### Διάγραμμα εξέλιξης

Φορέας	Φάση	Αποτέλεσμα
Επιτροπή	Οργάνωση επιτροπής και επιλογή μεθόδου εργασίας.	Καθορισμός: - τρόπου λειτουργίας - τρόπου κινητοποίησης τοπικών φορέων - τρόπου συλλογής πληροφοριών.
»	Κινητοποίηση τοπικών φορέων. Συλλογή πληροφοριών	Ενίσχυση της διακοινοτικής συνεργασίας. Ενημέρωση κοινού.
»	Επεξεργασία προγραμματικής σύμβασης	Καθορισμός γενικών στόχων του αναπτυξιακού προγράμματος.
»	Έγκριση και υλοποίηση προγραμματικής σύμβασης.	Καθορισμός διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας

#### 4.12. Χρονοδιάγραμμα

Ενέργειες	Χρόνος (μήνες)												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1. Πολιτική βούληση	•												
2. Εντοπισμός Γεωγραφικού Χώρου, και ιδιαιτεροτήτων περιοχής.	—												
3. Προσωπική ενημέρωση	—												
4. Εξασφάλιση υποστήριξης													
• Συναντήσεις με εκπροσώπους Τοπικής Αυτοδιοίκησης.		—	—										
• Συναντήσεις με φορείς Νομαρχιακού, Περιφερειακού επιπέδου.		—	—										
• Προετοιμασία έκθεσης σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση.		—	—										
• Προετοιμασία ενημερωτικού φυλλάδιου σχετικά με υπάρχουσα νομοθεσία.		—	—										
5. Ευαισθητοποίηση τοπικών φορέων													
• Συναντήσεις με κάθε φορέα			—	—									
• Συγκεντρώσεις των φορέων κάθε κοινότητας			—	—									
• Συγκέντρωση των φορέων όλων των κοινοτήτων				—	—								
• Πρώτη διακοινοτική συγκέντρωση εκπροσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.					—	—							

## Χρονοδιάγραμμα

Ενέργειες	Χρόνος (μήνες)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Καθορισμός επιτροπής επεξεργασίας προγραμματ. σύμβασης</li> <li>6. Οργάνωση επιτροπής και επιλογή μεθόδου εργασίας.</li> <li>7. Κινητοποίηση τοπικών φορέων               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Συναντήσεις με εκπροσώπους Τοπικής Αυτοδιοίκησης.</li> <li>• Επισκέψεις σε άλλες περιοχές</li> <li>• Οργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων</li> <li>• Ενημέρωση κατοίκων</li> </ul> </li> <li>8. Συλλογή πληροφοριών</li> <li>9. Επεξεργασία Προγραμματικής Σύμβασης</li> <li>10. Έγκριση προγραμματικής σύμβασης από τις κοινότητες.</li> <li>11. Γνωμοδότηση Προέδρου Περιφερειακού Συμβουλίου.</li> <li>12. Επικύρωση από Νομάρχη.</li> <li>13. Δημοσίευση στον τοπικό τύπο</li> <li>14. Παροχή χρηματικής βοήθειας</li> <li>15. Έναρξη μελετών.</li> </ul>												

(Υποσημείωση: το χρονοδιάγραμμα έχει ενδεικτική και μόνο σημασία μια και βασίζεται σε πολύ μικρό δείγμα περιοχών).

## ΔΕΥΤΕΡΟ ΣΤΑΔΙΟ

### ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

#### 1. Εισαγωγή

Σύμφωνα με τη γαλλική νομοθεσία οι κοινότητες που συμμετέχουν στη Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας είναι ελεύθερες να καθορίσουν τον τρόπο επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος καθώς και τις σχέσεις τους με τις κρατικές υπηρεσίες, τη Νομαρχία και το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Παρόλ' αυτά, οι Οργανισμοί που προσυπογράφουν την προγραμματική σύμβαση, προτείνουν συνήθως σαν μέγιστο χρόνο επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος τα 2 χρόνια. Στο χρονικό αυτό διάστημα οι κοινότητες προβαίνουν:

- στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης (κατά το πρώτο στάδιο),
- στην επεξεργασία των προγραμμάτων (κατά το δεύτερο στάδιο).

Όσον αφορά τη διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων οι παραπάνω Οργανισμοί προτείνουν 3 χρόνια:

- κατά τον πρώτο χρόνο πραγματοποιούνται οι βραχυπρόθεσμες ενέργειες υποστήριξης και
- κατά το δεύτερο και τρίτο χρόνο πραγματοποιούνται οι μεσοπρόθεσμες ενέργειες δράσης.

Στόχοι και των δύο σταδίων είναι:

- *Η ενίσχυση της διακοινοτικής συνεργασίας.*

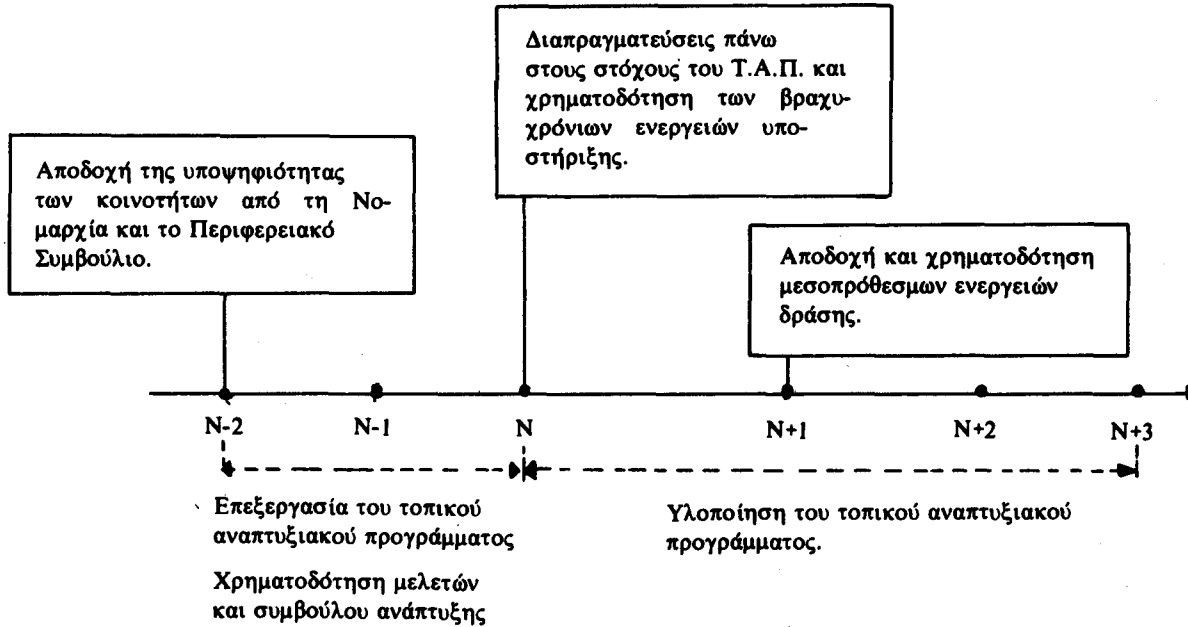
Βασική αρχή κάθε τοπικής αναπτυξιακής πρωτοβουλίας είναι η διακοινοτική συνεργασία. Τα προγράμματα πρέπει επομένως να προάγουν το πνεύμα συνεργασίας και να έχουν σαν πεδίο υλοποίησης το σύνολο των κοινοτήτων της γεωγραφικής ενότητας.

- *Η παρουσίαση ολοκληρωμένων προγραμμάτων.*

Οι τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες προωθούν μια ολοκληρωμένη θεώρηση των διαφόρων προβλημάτων. Κάθε τομεακό πρόγραμμα αναλύεται από άποψη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική και είναι υπό την αξιολόγηση του συνόλου των επιπτώσεων που θα ληφθούν οι αποφασίες για την υλοποίησή του.



### Χρονοδιάγραμμα εξέλιξης τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος



- *Η προώθηση αναπτυξιακών παραγωγικών δραστηριοτήτων.*

Το κύριο βάρος των τοπικών προγραμμάτων επικεντρώνεται σε καθαρά παραγωγικές επεμβάσεις, ενώ κατά την περίοδο 1960-80 τα προγράμματα των κοινοτήτων στρέφονταν σχεδόν αποκλειστικά προς τις υποδομές και τις υπηρεσίες, πιστεύοντας ότι με αυτό τον τρόπο δημιουργούνται οι βάσεις μιας τοπικής ανάπτυξης, κατά τη δεκαετία του '80 τα προγράμματα στρέφονται κύρια προς τις παραγωγικές δραστηριότητες, η δυναμική ανάπτυξη των οποίων εξασφαλίζει στη συνέχεια την ανάπτυξη και κυρίως τη διατήρηση των υποδομών και των υπηρεσιών.

## **2. Τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός.**

Ο τοπικός αναπτυξιακός σχεδιασμός είναι μια διαδικασία που προωθεί το συλλογικό τρόπο λήψης αποφάσεων μέσα από τη συνεργασία ιδιωτικών, κοινωνικών και δημόσιων φορέων.

Μελετώντας τη γαλλική εμπειρία στον τομέα αυτό μπορούμε να ξεχωρίσουμε δύο άξονες:

- *Στήριξη στην τοπική κοινωνία.*

Η δυναμική του τρόπου αυτού συνεργασίας βασίζεται στο γεγονός ότι λαμβάνει υπόψη της, από τη μια τη γνώση και εμπειρία που προέρχεται από την αντίληψη των τοπικών φορέων για τον τόπο τους, φορτωμένη και φορτισμένη με υποκειμενικές εκτιμήσεις και από την άλλη τη γνώση των τεχνικών και των συμβούλων ανάπτυξης, μία γνώση «αποστασιοποιημένη» και ικανή να εντάξει τις προσωπικές εκτιμήσεις στις απαιτήσεις του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος.

Ακρογωνιαίος λίθος βέβαια παραμένουν οι ίδιοι οι κάτοικοι της περιοχής όχι τόσο από κάποια πίστη σε αφηρημένα ιδεώδη, αλλά γιατί είναι αναντικατάστατες πηγές πληροφοριών, «αποθήκες» της τοπικής συλλογικής μνήμης, κατασκευαστές και μελλοντικοί χρήστες των προγραμμάτων.

- *Στήριξη στη συλλογική λήψη αποφάσεων.*

Κύρια είναι μέσω της δημιουργίας ομάδων εργασίας πάνω σε συγκεκριμένα θέματα από την εποπτεία των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διαμορφώνονται οι καινούργιες σχέσεις μεταξύ των τοπικών φορέων και δημιουργούνται οι συνθήκες για συλλογική λήψη αποφάσεων. Η μη αποξένωση της έρευνας και του καθορισμού των στόχων, του μελετητικού από το πολιτικό επίπεδο, έχει σαν αποτέλεσμα τα προγράμματα

που προτείνονται να είναι το αποτέλεσμα μιας συλλογικής προσπάθειας για αλλαγή προσαρμοσμένης στα μέτρα της τοπικής κοινωνίας.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι δημιουργείται ένα σύστημα όπου κανένας δεν είναι υπεύθυνος για τις αποφάσεις. Εάν ο ρόλος κάθε φορέα δεν είναι αυστηρά καθορισμένος, αντίθετα τα επίπεδα ανάλυσης και ο ρόλος τους είναι ιεραρχικά καθορισμένα. Το επίπεδο λήψης αποφάσεων δεν μπορεί να εκπληρώσει το ρόλο του αν δεν δεχθεί προτάσεις από το επίπεδο συντονισμού που εξαρτάται με τη σειρά του από το επίπεδο ανάλυσης και επεξεργασίας προγραμμάτων.

Η συνεργασία κατ' αυτό τον τρόπο φορέων που ουδέποτε στο παρελθόν δεν συναντήθηκαν για να παράγουν από κοινού ένα έργο, οδηγεί σε καινούργιες μορφές οργάνωσης, διοίκησης, λειτουργίας της τοπικής κοινωνίας. Η χρησιμοποίηση, εξάλλου, κατά την επεξεργασία του προγράμματος τριών επιπέδων ανάλυσης έχει σαν αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των πηγών πληροφόρησης και τη δημιουργία ενός τοπικού συστήματος ελέγχου μεταξύ των φορέων κάθε στιγμή.

### **3. Οι ομάδες εργασίας και ο σύμβουλος ανάπτυξης.**

Οι ομάδες εργασίας συγκροτούνται από τη στιγμή και μόνο που υπάρχουν οι ενδιαφερόμενοι φορείς. Ενώ κατά την περίοδο που ο σχεδιασμός τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων ξεκινούσε με πρωτοβουλία της δημοσίας διοίκησης, δημιουργούνταν ομάδες εργασίας για όλα τα θέματα που απασχολούν μια τοπική κοινωνία, συγχέοντας κατ' αυτό τον τρόπο την έννοια του ολοκληρωμένου προγράμματος με την έννοια του καθολικού προγράμματος, κατά την περίοδο που φορέας πρωτοβουλίας γίνεται η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ακολουθείται η μέθοδος των επιλογών των θεμάτων ανάλυσης. Κύριος λόγος της μεταστροφής αυτής είναι το γεγονός ότι κατά την πρώτη περίοδο οι ομάδες εργασίας παρήγαγαν μία πληθώρα μελετών που ουδέποτε χρησιμοποιήθηκαν από τους φορείς του τοπικού επιπέδου. Γι' αυτό και κατά την παρούσα περίοδο συγκροτούνται ομάδες εργασίας μόνο όταν υπάρχει έκδηλο το ενδιαφέρον σημαντικού αριθμού τοπικών φορέων.

Εάν η πρόταση για την προώθηση ενός θέματος προς ανάλυση μπορεί να προέλθει από οποιονδήποτε φορέα, η πρωτοβουλία για τη σύσταση ομάδων εργασίας ανήκει στους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι φορείς που συμμετέχουν στις ομάδες εργασίας προσφέρουν εθελοντι-

κη εργασία και συνέρχονται σε τακτά χρονικά διαστήματα για να εκτιμήσουν τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα και να επεξεργαστούν τις διάφορες προτάσεις. Ανάλογα με το δυναμικό της περιοχής και τους συσχετισμούς δυνάμεων οι ομάδες εργασίας αποτελούνται από εκπροσώπους πέντε κατηγοριών φορέων:

- εκπρόσωποι φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- εκπρόσωποι ιδιωτικών οικονομικών φορέων,
- εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων,
- εκπρόσωποι του δημόσιου τομέα,
- σύμβουλοι ανάπτυξης.

Σε ορισμένες περιοχές της Γαλλίας οι εκπρόσωποι φορέων του δημόσιου τομέα απαλλάσσονται από τα καθήκοντά τους όσο διαρκεί ο χρόνος επέμβασής τους, για να μπορέσουν να βοηθήσουν απερίσπαστα στην επεξεργασία του προγράμματος και για να μειωθούν κατά το δυνατό οι αναπόφευκτες πιέσεις της διοίκησης.

Κατ' αυτό τον τρόπο οι κοινότητες προσεταιρίζονται τους κατάλληλους φορείς (όχι τόσο από άποψη ικανοτήτων όσο από άποψη θέσης στην τοπική κοινωνία) προσφεύγοντας κάθε φορά στο δυναμικό της περιοχής και στο εξωτερικό δυναμικό.

Από τη σύνθεσή της η ομάδα εργασίας περιέχει και τα τρία επίπεδα ανάλυσης, απαραίτητα για οποιονδήποτε σχεδιασμό:

- επίπεδο λήψης αποφάσεων,
- επίπεδο συντονισμού,
- επίπεδο ανάλυσης και επεξεργασίας.

Το πρώτο επίπεδο αποτελείται κατά κύριο λόγο από τους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατά δεύτερο λόγο από φορείς του ιδιωτικού ή δημόσιου τομέα, με ικανότητα λήψης αποφάσεων. Ρόλος του επιπέδου αυτού είναι:

- η εποπτεία των μελετών, μέσω των προέδρων των διαφόρων ομάδων εργασίας,
- η επίλυση ιδιαίτερων διοικητικών προβλημάτων,
- οι επαφές με τη δημόσια διοίκηση, τη Νομαρχία, το Περιφερειακό Συμβούλιο,
- η επιλογή των προγραμμάτων και των ενεργειών δράσης.

Το δεύτερο επίπεδο αποτελείται από τους συμβούλους ανάπτυξης. Οι κοινότητες που αποφύσισαν να επεξεργαστούν ένα τοπικό αναπτυξιακό

πρόγραμμα, λαμβάνουν ως βοήθεια μια επιδότηση η οποία χρησιμοποιείται για την πρόσληψη ενός συμβούλου ανάπτυξης για τα δύο χρόνια που διαρκεί η επεξεργασία των προγραμμάτων.

Ο ρόλος του συμβούλου ανάπτυξης είναι καθοριστικός, μια και κύρια αποστολή του είναι οι κοινότητες των τοπικών διαμαχών. Τις περισσότερες φορές οι κοινότητες προσπαθούν να προσλάβουν συμβούλους ανάπτυξης που κατάγονται περίπου από την ίδια περιοχή, και τούτο διότι παρατηρήθηκε ότι οι «ξένοι» σύμβουλοι χρειάζονται περίπου 1 χρόνο κατά μέσο όρο μέχρι να προσαρμοστούν και κυρίως μέχρι να κερδίσουν την εμπιστοσύνη των τοπικών φορέων.

Η αποστολή του συμβούλου ανάπτυξης είναι πολλαπλή. Ειδικότερα α-ναμένεται από αυτόν:

- η πραγματοποίηση επαφών με τους φορείς που συμβάλλουν ή θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της περιοχής με στόχο να τους πείσει να συνεργαστούν,
- η οργάνωση και συντονισμός των ομάδων εργασίας:
  - ανεύρεση εξωτερικών συνεργατών,
  - κατανομή επί μέρους μελετών,
  - εξασφάλιση απρόσκοπτης λειτουργίας,
- η διεύθυνση των μελετών:
  - καθορισμός κριτηρίου επιλογής για τα προγράμματα,
  - αξιολόγηση μελλοντικών συνεπειών,
  - εξασφάλιση της ενότητας και συμβατότητας μεταξύ των προγραμμάτων,
- η πραγματοποίηση επαφών με τους χρηματοδοτικούς φορείς.

Η αποστολή με άλλα λόγια του συμβούλου ανάπτυξης δεν είναι να κάνει, αλλά να κάνει να κάνουν φέρνοντας σε επαφή τους τοπικούς φορείς και δίνοντας στο τοπικό επίπεδο τα μέσα των στόχων του.

Τέλος, το τρίτο επίπεδο αποτελείται από τους εκπροσώπους των υπηρεσιών της περιοχής, τους άμεσους παραγωγούς, τα συλλογικά όργανα οικονομικών και κοινωνικών φορέων. Ρόλος του επιπέδου αυτού είναι:

- η δημιουργία κλίματος συναίνεσης στην περιοχή,
- η συνεχής ενημέρωση του κοινού,
- η συλλογή πληροφοριών,
- η επεξεργασία μελετών και προγραμμάτων.

Είναι γεγονός βέβαια ότι στην πράξη κάθε φορέας επεμβαίνει και στα τρία επίπεδα ανάλυσης.

Ατυπες τον πρώτο καιρο και αποτελουμενες απο διαφορους φορεις, οι ομάδες εργασίας βοηθούν σε δυο βασικά σημεία:

- στην ένταξη ενός μεγάλου αριθμού φορέων της τοπικής κοινωνίας σε ένα πρόγραμμα εργασίας,
- στην αποφυγή διεσπαρμένων επεμβάσεων που οδηγούν συνήθως στην αντίθετη από την επιθυμητή κατεύθυνση.

Τον πρώτο καιρό οι ομάδες εργασίας δεν είναι καλά δομημένες ώστε να τεθούν ανοιχτά τα αντιτιθέμενα συμφέροντα μεταξύ των φορέων του ιδιωτικού τομέα ή τα προβλήματα εξουσίας μεταξύ των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του δημόσιου τομέα. Παρόλο που υπάρχουν σε υπολανθάνουσα κατάσταση όλα αυτά τα προβλήματα, ο ενθουσιασμός της αρχής επιτρέπει να καθοριστούν οι γενικές κατευθύνσεις και ο τρόπος λειτουργίας των ομάδων. Από τη στιγμή που οι ομάδες οργανώνονται καλύτερα, είναι πλέον πιο δύσκολο να λειτουργήσουν οι φυγόκεντρες δυνάμεις. Ο καθορισμός ενός προέδρου, ενός συντονιστή και μιας γραμματείας ενισχύει την ενότητα της ομάδας, της προσδίδει κύρος και αυτοπεποίθηση.

Στη συνέχεια, με το άνοιγμα των ομάδων προς τα έξω, με την αλλαγή των συμμαχιών στο εσωτερικό τους, καινούργιοι συσχετισμοί δυνάμεων δημιουργούνται, καινούργιες διαμάχες γεννιούνται, δημιουργούνται νέες συμμαχίες, αναδιανέμονται οι ρόλοι, πραγματοποιείται έτσι ένα ξεπέρασμα των αντιθέσεων με τη δημιουργία συλλογικών σχετικών πλεονεκτημάτων.

Βέβαια, παρόλες τις μεταβολές που έχουν συντελεστεί στη Γαλλία κατά τα τελευταία χρόνια στο τοπικό επίπεδο, δύο εμπόδια παραμένουν πάντα σημαντικά:

- η αντίσταση των κρατικών οργανισμών στο να μοιραστούν την εξουσία του σχεδιασμού με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, και
- η τεχνοκρατική κυρίαρχη ιδεολογία η οποία μειώνει την κοινωνική πλευρά των προβλημάτων και προτείνει «ουδέτερες» λύσεις, βασιζόμενες αποκλειστικά σε οικονομικά κριτήρια.

Σαν συμπέρασμα θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο σχεδιασμός κατά πρόγραμμα προωθεί ένα καινούργιο θεσμικό πλαίσιο, μία καινούργια μορφή κοινωνικής οργάνωσης βασισμένη στον τοπικό ιστό, μέσα από έναν καινούργιο τρόπο συμμετοχής των τοπικών φορέων.

## **4. Ανάλυση των ενεργειών του σταδίου**

### **4.1. Στόχοι**

Οι στόχοι του σταδίου αυτού είναι:

- η κινητοποίηση του μεγαλύτερου αριθμού τοπικών φορέων για την επεξεργασία του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος,
- η γενική μικροοικονομική ανάλυση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων της περιοχής,
- η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης ανά τομέα.

### **4.2. Σημείο εκκίνησης**

Οι ομάδες διαθέτουν:

- τα πρακτικά των συναντήσεων των τοπικών φορέων,
- τα πρακτικά των αποφάσεων των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- την προγραμματική σύμβαση:
  - γενικοί στόχοι του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος
  - γενική έκθεση της υφιστάμενης κατάστασης.

### **4.3. Επίλυση οργανωτικών θεμάτων**

Κατά τη φάση αυτή οι φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος προβαίνουν:

*α. Στην οργάνωση της λειτουργίας του οργάνου διακοινοτικής συνεργασίας.*

Εάν κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου οι κοινότητες δεν έχουν ιδρύσει ένα όργανο λήψης αποφάσεων και συντονισμού των ενεργειών, υποχρεούνται να το ιδρύσουν αμέσως μετά την υπογραφή της προγραμματικής σύμβασης. Κατά το στάδιο αυτό εξάλλου, εκτός από την επίλυση των ουσιαστικών θεμάτων που αφορούν το όργανο αυτό, το οποίο αναλύσαμε στην πρώτη φάση (εκπροσώπηση κοινοτήτων, αρμοδιότητες, χρηματοδότηση κτλ.), θα πρέπει να επιλυθούν και ειδικότερα θέματα που αφορούν:

- τον τρόπο παρακολούθησης των εργασιών των διαφόρων μελετητικών ομάδων,
- τον καθορισμό προέδρου κάθε ομάδας,
- τον καθορισμό των σχέσεων με τον σύμβουλο ανάπτυξης,

- τη γραμματειακή υποστήριξη του οργάνου,
- το γραφείο υποδοχής του κοινού.

*β. Στην οργάνωση του γραφείου υποστήριξης του συμβούλου ανάπτυξης.*

Με την πρόσληψη του συμβούλου ανάπτυξης επιλέγεται κατ' αρχήν η μόνιμη έδρα του. Ανάλογα βέβαια με τους συσχετισμούς δυνάμεων της περιοχής και ανάλογα με τις αντικειμενικές δυνατότητες, η έδρα του συμβούλου ανάπτυξης μπορεί να συμπίπτει ή όχι με την έδρα του οργάνου διακοινοτικής συνεργασίας.

Στη συνέχεια οι κοινότητες προβαίνουν στην εξασφάλιση υλικοτεχνικής υποδομής για το γραφείο του συμβούλου, καθώς και στον καθορισμό γραμματειακής υποστήριξης. Λαμβάνοντας υπόψη το σημαντικό αριθμό φορέων που συμμετέχουν στις συγκεντρώσεις των ομάδων εργασίας, τις ανακοινώσεις προς τα μέσα ενημέρωσης, το διαφημιστικό υλικό, είναι φανερό ότι παράγεται αναγκαστικά ένας μεγάλος αριθμός εγγράφων (πρακτικά, εκθέσεις, επιστολές, προσκλήσεις, κλπ.).

Η σωστή υποδομή λοιπόν του γραφείου του συμβούλου ανάπτυξης είναι προϋπόθεση της ομαλής λειτουργίας των εργασιών των μελετητικών ομάδων.

*γ. Στην οργάνωση των ομάδων εργασίας*

Με τον καθορισμό προέδρου κάθε ομάδας, οι ομάδες εργασίας συνέρχονται για να αποφασίσουν για τα θέματα που αφορούν την εσωτερική τους λειτουργία και οργάνωση. Ειδικότερα:

- καταγράφονται οι φορείς που θα συμμετέχουν ενεργά στην επεξεργασία του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος (τακτικά ή έκτακτα),
- καθορίζεται ο τόπος συγκεντρώσεων (συνήθως οι ομάδες εργασίας συγκεντρώνονται εναλλάξ σε κάθε κοινότητα),
- καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα εργασιών, καθώς των μαζικών απολογιστικών συγκεντρώσεων,
- καθορίζεται η γραμματειακή υποστήριξη.

**4.4. Επιλογή μεθόδου ανάλυσης και τρόπου εργασίας**

Κατά τη φάση αυτή καθορίζονται ειδικότερα:

- *Το αντικείμενο μελέτης.*

Ο σύμβουλος ανάπτυξης, χρησιμοποιώντας σαν βάση για συζήτηση τη γενική έκθεση της υφιστάμενης κατάστασης πραγματοποιεί ξεχωριστές συναντήσεις με τις ομάδες εργασίας και παρουσιάζει αναλυτικά το



αντικείμενο μελέτης κάθε ομάδας. Το πέρασμα από τους γενικούς στόχους του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος στο θέμα που θα αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, δεν πραγματοποιείται ασφαλώς από την πρώτη συνάντηση. Στην αρχή καθορίζονται απλώς τα γενικά πλαίσια μέσα στα οποία θα κινηθεί η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και με την πάροδο των εργασιών και την παρουσίαση των προτάσεων των τοπικών φορέων το αντικείμενο μελέτης εξειδικεύεται.

- *Η μέθοδος ανάλυσης*

Ο σύμβουλος ανάπτυξης αναλαμβάνει την επεξεργασία της μεθόδου που θα ακολουθήσουν οι ομάδες εργασίας για την ανάλυση των διαφόρων θεμάτων. Στη συνέχεια, με βάση τα στοιχεία που περιέχονται στη γενική έκθεση της υφιστάμενης κατάστασης και με τη βοήθεια του συμβούλου ανάπτυξης, οι ομάδες εργασίες πραγματοποιούν μία πρώτη προσέγγιση των διαφόρων θεμάτων, σύμφωνα με τη μέθοδο που προτάθηκε, επισημαίνουν τις ελλείψεις πληροφοριών, καθορίζουν τις προτεραιότητες και πραγματοποιούν τις πιθανές αλλαγές στη μέθοδο που προτάθηκε.

- *Ο τρόπος εργασίας*

Τρεις είναι οι βασικοί τρόποι εργασίας των τοπικών φορέων:

- Ανάθεση της μελέτης σ' ένα φορέα.

Σε περιοχές όπου λόγω των αντικειμενικών συνθηκών η συμμετοχή φορέων ικανών να αναλάβουν μελετητικές εργασίες είναι αδύνατη, ανατίθεται το κύριο σώμα της μελέτης που αφορά την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης σε ένα φορέα (συνήθως στο σύμβουλο ανάπτυξης). Στην περίπτωση αυτή οι ομάδες εργασίας αναλαμβάνουν ρόλο παροχής πληροφοριών και μόνο.

- Ανάθεση της μελέτης σε επιτροπές.

Κάθε θέμα διαιρείται σε υποσύνολα, τη μελέτη των οποίων αναλαμβάνουν υποεπιτροπές των ομάδων εργασίας ανάλογα με την επαγγελματική εξειδίκευση κάθε φορέα. Κατ' αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται μία γρήγορη και αποτελεσματική διερεύνηση της υφιστάμενης κατάστασης μέσα από τη μαζική κινητοποίηση και συνεργασία των τοπικών φορέων.

- Ανάθεση τμήματος της μελέτης σε εξωτερικά μελετητικά γραφεία.

Στις περιοχές όπου λόγω των ευνοϊκών αντικειμενικών συνθηκών υπάρχει το ικανό ανθρώπινο δυναμικό για την επεξεργασία του κύριου σώματος της μελέτης, ανατίθεται σε εξωτερικά μελετητικά γραφεία μόνο η επεξεργασία ειδικών τεχνικών σημείων, (μελέτη αγοράς, μελέτη σκοπιμότητας, τεχνικές μελέτες κλπ.).

- *Τρόπος συλλογής πληροφοριών*

Όπως αναφέραμε και προηγουμένως η συλλογή σωστής πληροφόρησης αποτελεί το δυσκολότερο έργο των ομάδων εργασίας που δουλεύουν σε τοπικό επίπεδο. Πρώτη ενέργεια είναι ασφαλώς η βιβλιογραφική έρευνα. Η ανάλυση των μονογραφιών, η επεξεργασία των πληροφοριών που βρίσκονται στις περιφερειακές διευθύνσεις υπουργείων, στις υπηρεσίες της νομαρχίας καθώς και στις κοινότητες αποτελεί το πρώτο υλικό. Επειδή όμως όπως είναι γνωστό υπάρχει έλλειψη μελετών σε τοπικό επίπεδο η βιβλιογραφική έρευνα αποδεικνύεται γρήγορα ανεπαρκής και οι ομάδες εργασίας προσφεύγουν στις άμεσες παρεμβάσεις. Τρεις είναι οι κλασσικές μέθοδοι που χρησιμοποιούνται στις άμεσες παρεμβάσεις:

- η προσωπική συνέντευξη
- η συζήτηση στρογγυλής τραπέζης
- η αποστολή ερωτηματολογίου.

Οι παρεμβάσεις βέβαια αυτές δεν είναι αντικρουόμενες αλλά συμπληρωματικές.

Στη Γαλλία ενώ κατά τη δεκαετία του '70 η πληροφόρηση αναζητιόταν αποκλειστικά στις κεντρικές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να συγκεντρώνονται κυρίως στοιχεία που έδειχναν την εξέλιξη εθνικών οικονομικών και κοινωνικών μεγεθών και ήταν δύσχρηστα ή άχρηστα, κατά το πλείστο σε τοπικό επίπεδο, κατά τη δεκαετία του '80 έχει αρχίσει μια συστηματική προσπάθεια, κύρια από το Περιφερειακό Συμβούλιο, εκμετάλλευσης των πληροφοριών που κατέχουν οι ίδιοι οι φορείς της περιοχής. Οι πληροφορίες βέβαια αυτές δύσκολα μπορούν να εκμαιευθούν και να μεταφραστούν ποσοτικά, χαρακτηρίζονται όμως από μία ποιοτική ανωτερότητα λόγω της συνάφειάς τους με την περιοχή.

- *Επιμόρφωση των ομάδων εργασίας*

Εκτός από τη βούληση, οι τοπικοί φορείς πρέπει να έχουν και τη δυνατότητα για ανάλυση των διαφόρων προβλημάτων. Πρέπει με άλλα λόγια να δημιουργήσουν τα μέσα που θα τους βοηθήσουν να διαγνώσουν καλύτερα τα προβλήματά τους. Για τον σκοπό αυτό προβαίνουν στον καθορισμό του τρόπου επιμόρφωσης των μελών των ομάδων εργασίας.

Η πραγματοποίηση τοπικών επιμορφωτικών σεμιναρίων πάνω στο συγκεκριμένο θέμα που απασχολεί κάθε ομάδα εργασίας θεωρείται σαν ο ιδεώδης τρόπος ανάδειξης των προβλημάτων του τομέα, ευαισθητοποίησης και κινητοποίησης των τοπικών φορέων καθώς και συλλογής των απαραίτητων πληροφοριών. Εξάλλου τα επιμορφωτικά σεμινάρια συμβάλλουν:

- στην εδραίωση της συναίνεσης μεταξύ φορέων που για πρώτη φορά συναντιούνται για να επεξεργαστούν ένα θέμα,
- στον εντοπισμό των πιο δυναμικών φορέων,
- στη δημιουργία συναφών και αποτελεσματικών ομάδων εργασίας.

Εκτός από τα τοπικά επιμορφωτικά σεμινάρια, χρησιμοποιούνται και οι επισκέψεις σε περιοχές όπου τα θέματα που απασχολούν τις ομάδες εργασίας βρίσκονται σε πιο προχωρημένο στάδιο επεξεργασίας.

- *Επικοινωνία με τους κατοίκους*

Ενώ κατά τη δεκαετία του '70 οι ομάδες εργασίας αποκόβονταν ουσιαστικά από τον υπόλοιπο πληθυσμό, κατά την τελευταία περίοδο η συνεχής ενημέρωση του κοινού πάνω στην πορεία των εργασιών θεωρείται η μόνη λύση για την υλοποίηση των προγραμμάτων. Η αλλαγή αυτή στον τρόπο αντιμετώπισης των κατοίκων οφείλεται κύρια στο γεγονός ότι πριν οι ομάδες εργασίας αποτελούνταν κυρίως από φορείς ξεκομμένους από το τοπικό επίπεδο, ενώ κατά τη δεκαετία του '80 η σύνθεση των ομάδων εργασίας είναι από φορείς της περιοχής ή από φορείς που εντάχτηκαν στην περιοχή.

Για την ενημέρωση των κατοίκων οι ομάδες εργασίας πραγματοποιούν:

- ανοιχτές συζητήσεις
- σεμινάρια και διαλέξεις
- παρουσίαση ταινιών
- εκπομπές από τους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς
- συνεχή ενημέρωση του τοπικού τύπου.

#### **4.5. Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης**

Πριν προχωρήσουμε στην περιγραφή των ειδικότερων σημείων που περιλαμβάνονται στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, είναι σκόπιμο να παρουσιάσουμε μία γενική εικόνα των υπόλοιπων φάσεων επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος.

Οι ομάδες εργασίας προβαίνουν στην ανάλυση των εξής κειμένων:

Οργανωτική μελέτη	Τεχνική Μελέτη	Οικονομική μελέτη
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης.</li> <li>2. Καθορισμός των ειδικών στόχων του προγράμματος.</li> <li>3. Καθορισμός του γενικού πλαισίου κάθε προγράμματος.</li> <li>4. Καθορισμός βραχυχρόνιων ενεργειών υποστήριξης και μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Μελέτη προϊόντος</li> <li>6. Μελέτη παραγωγικής διαδικασίας.</li> <li>7. Εκτίμηση τεχνικών μέσων.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Ανάλυση πλεονεκτημάτων</li> <li>9. Ανάλυση κόστους</li> <li>10. Σύγκριση κόστους/πλεονεκτημάτων</li> <li>11. Δείκτες επένδυσης</li> <li>12. Εκτίμηση μη προσμετρήσιμων πλεονεκτημάτων.</li> </ol>

Η ανάλυση λοιπόν της υφιστάμενης κατάστασης εντάσσεται στο πλαίσιο που καθορίσαμε και εξειδικεύεται ως εξής:

#### *α. Γενική μακροοικονομική ανάλυση*

Η έλλειψη ολοκληρωμένης θεώρησης της εξέλιξης του συνόλου των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων της περιοχής είναι το πρώτο κενό που καλούνται να καλύψουν οι ομάδες εργασίας. Η μελέτη βέβαια αυτή δεν έχει σαν στόχο να παρουσιάσει ένα ογκώδες επιστημονικό σύγγραμμα αλλά έχει σαν στόχο να βρει τον «παλμό» της περιοχής, αναδεικνύοντας τα πλεονεκτήματα και επισημαίνοντας τα κυριότερα προβλήματα.

Τελευταία όμως σε πολλές περιοχές της Γαλλίας η γενική μακροοικονομική ανάλυση τοποθετείται σε δεύτερο επίπεδο και τούτο για τους εξής λόγους:

Οι φορείς που επεξεργάστηκαν τα πρώτα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, μιμούμενοι τον τρόπο ανάλυσης των οργανισμών του δημόσιου

τομέα ή των μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων, παρουσίαζαν πρώτα μια μακροοικονομική ανάλυση της περιοχής και κατόπιν ανέλυναν διεξοδικότερα τους τομείς που τους ενδιέφεραν. Στην πράξη όμως αποδείχτηκε ότι με τη μέθοδο αυτή «σπαταλιόταν» ένα μεγάλο χρονικό διάστημα και κινητοποιείτο ένας μεγάλος αριθμός φορέων για τη συγκέντρωση στοιχείων που στη συνέχεια κανένας φορέας δεν χρησιμοποιούσε. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού ορισμένες περιοχές της Γαλλίας βασιζόμενες στην πρώτη γενική παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης αρχίζουν αμέσως την ανάλυση κάθε τομέα και αναθέτουν στο σύμβουλο ανάπτυξης που συντονίζει όλες τις ομάδες εργασίας, μέσα από τις ειδικότερες μελέτες να επιλέξει τα στοιχεία εκείνα που στη συνέχεια θα μπορέσουν να αποτελέσουν τη γενική μακροοικονομική ανάλυση της περιοχής. Η αλλαγή αυτή στην μέθοδο επεξεργασίας ενός προβλήματος παρατηρείται στις περιοχές όπου υπάρχει μια πληθώρα διεσπαρμένων κοινοτήτων και όχι στις περιοχές όπου η διακοινοτική συνεργασία έχει σαν πόλο μια μεγάλη πόλη εφοδιασμένη με ειδικά ερευνητικά γραφεία.

Η γενική μακροοικονομική ανάλυση της περιοχής αυτής είναι μια συλλογή οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων, η χρησιμοποίηση των οποίων επιτρέπει στις κοινότητες:

- να έχουν μια συνοπτική, συνολική και γρήγορη πληροφόρηση για την περιοχή τους
- να εντοπίζουν γρήγορα τις δυσλειτουργίες
- να παίρνουν αποφάσεις πιο αποτελεσματικές
- να μπορούν να αξιολογήσουν τα γενικά ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα των προγραμμάτων που θα πραγματοποιηθούν.

Για το λόγο αυτό η γενική μακροοικονομική ανάλυση επεξεργάζεται και τυποποιείται κατά τέτοιο τρόπο που να επιτρέπει στη συνέχεια τη συνεχή — διοικητική λειτουργία

Τα κύρια στοιχεία που περιέχονται στη γενική μακροοικονομική ανάλυση είναι:

- Παρουσίαση της γεωγραφικής ενότητας
- Παρουσίαση των κοινοτήτων
  - γενικά δημογραφικά χαρακτηριστικά
  - τεχνική υποδομή
  - οικονομικά μεγέθη.
- Παρουσίαση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων.

## β. Ανάλυση κατά τομέα

Η ανάλυση εξειδικεύεται ως εξής:

### • Γενικός προσανατολισμός του τομέα

Πρώτη ενέργεια των ομάδων εργασίας κατά τη φάση αυτή είναι η αναγνώριση του πεδίου, η καταγραφή των μονάδων ή των προσώπων που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τον τομέα. Η καταγραφή αυτή έχει ως στόχο:

- να παρουσιάσει τη γεωγραφική κατανομή των μονάδων (τη θέση σε σχέση με τις κοινότητες, την πρωτεύουσα του νομού, το οδικό δίκτυο, κλπ.)
- να παρουσιάσει την εξειδίκευση των μονάδων σε σχέση με τους τρεις βασικούς τομείς μιας δραστηριότητας (προμήθεια, παραγωγή, διάθεση)
- να παρουσιάσει τις σχέσεις των μονάδων μεταξύ τους
- να παρουσιάσει το γεωγραφικό εύρος των δραστηριοτήτων των μονάδων.

Στη συνέχεια η ανάλυση επικεντρώνεται στα εξής σημεία:

- στρατηγικές επιλογές των μονάδων σχετικά με:
    - \* το είδος των προσφερομένων προϊόντων
    - \* τις κατηγορίες του καταναλωτικού κοινού
    - \* τη γενική πορεία του κλάδου
  - στόχοι των μονάδων όσον αφορά:
    - \* την προμήθεια πρώτων υλών
    - \* την παραγωγική διαδικασία
    - \* την προβολή και διάθεση των προϊόντων
  - αξιολόγηση των προγραμμάτων των μονάδων που βρίσκονται σε εξέλιξη καθώς και των προγραμμάτων που έχουν ανακοινωθεί προς εκτέλεση στο μεσοπρόθεσμο διάστημα.
- Ως σημεία αξιολόγησης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τα παρακάτω:

## Γενικός προσανατολισμός του τομέα

Σημεία αξιολόγησης	Βαθμοί
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ο τομέας στηρίζει την ανάπτυξη του σε μακροχρόνια προγράμματα.</li> <li>2. Ο τομέας έχει καθαρή εικόνα της αγοράς καθώς και των προοπτικών εξέλιξής της.</li> <li>3. Ο τομέας έχει εκτιμήσει την αξία των ανταγωνιστών του και έχει λάβει τα ανάλογα μέτρα.</li> <li>4. Ο τομέας στρέφεται προς τις πιο κερδοφόρες αγορές.</li> <li>5. Ο τομέας αντιδρά γρήγορα και προγραμματισμένα στις εξελίξεις του περιβάλλοντος.</li> <li>6. Ο τομέας προωθεί εναλλακτικές λύσεις για την ανάπτυξη του: διαφοροποίηση των προϊόντων, καινούργια προϊόντα, κατάκτηση των ήδη υπαρχόντων αγορών, καινούργιες αγορές, συγχωνεύσεις, εντάξεις, κλπ.</li> <li>7. Ο τομέας έχει καθορίσει μία στρατηγική έναντι των εποχιακών διακυμάνσεων, των προϊόντων υποκατάστασης, των ομάδων πίεσης, κλπ.</li> <li>8. Οι γενικοί στόχοι είναι συναφείς μεταξύ τους και καλύπτουν το σύνολο των λειτουργιών του τομέα.</li> <li>9. -----</li> </ol>	

### • Παραγωγικές δυνάμεις του τομέα

Η ανάλυση των παραγωγικών δυνάμεων αφορά ειδικότερα:

- την επαγγελματική αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού (τεχνικές γνώσεις, διοικητικές ικανότητες, κλπ.)
- την εκτίμηση των κοινωνικών σχέσεων μεταξύ των φορέων της παραγωγής
- την αξιολόγηση της τεχνικής υποδομής (εγκαταστάσεις, μηχανήματα, εργαλεία, κλπ.)
- τις πηγές προμήθειας πρώτων υλών
- τις χρηματοοικονομικές δυνατότητες των μονάδων.

Ως σημείο αξιολόγησης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τα παρακάτω:

## Ανάλυση Παραγωγικών δυνάμεων

Σημεία αξιολόγησης	Βαθμοί
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ο τομέας αναθεώρησε τη στρατηγική του όσον αφορά τις παραγωγικές δυνάμεις εξαιτίας πιέσεων του περιβάλλοντος.</li> <li>2. Ο τομέας μπορεί να καθορίζει με ελαστικότητα την ποσότητα και ποιότητα των παραγωγικών δυνάμεων του χρησιμοποιεί λαμβάνοντας υπόψη               <ul style="list-style-type: none"> <li>• το εύρος των εργασιών του</li> <li>• τις αλλαγές του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος.</li> </ul> </li> <li>3. Ο τομέας έχει μία καθαρή εικόνα των παραγωγικών δυνάμεων της περιοχής.</li> <li>4. Ο τομέας μπορεί να προσλάβει και να διατηρήσει ειδικευμένο προσωπικό.</li> <li>5. Ο τομέας διαθέτει πρόσβαση στις καινοτομίες.</li> <li>6. Ο τομέας διαθέτει πρόσβαση στις πηγές χρηματοδότησης.</li> <li>7. Οι στόχοι της επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού του τομέα είναι καθορισμένοι.</li> <li>8. Ο τομέας λαμβάνει υπόψη τις διεκδικήσεις των εργαζόμενων που έχουν σαν στόχο το ανέβασμα της ποιότητας ζωής.</li> <li>9. — — — — —</li> </ol>	

### • Τρόπος λειτουργίας των μονάδων

Η ανάλυση αυτή έχει σαν στόχο να αναδείξει τις δυσλειτουργίες ανά διεύθυνση ή υπηρεσία. Ειδικότερά εξειδικεύεται ως εξής:

— διοικητική λειτουργία

\* ανάλυση του οργανογράμματος

\* αξιολόγηση του σχεδίου δράσης

\* εξέταση των γραμμών (καναλιών) διοικητικής επικοινωνίας

\* ανάλυση των μεθόδων λήψης αποφάσεων

— οικονομική λειτουργία

\* οικονομικές μέθοδοι για την καλύτερη χρησιμοποίηση των πιστώσεων της μονάδας

\* λογιστική παρακολούθηση

— λειτουργία προσωπικού



- \* μέθοδοι προσλήψεων και είδη συμβολαίων
  - \* επιμόρφωση
  - \* τρόπος επίλυσης διαφορών
  - \* τρόπος αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκύπτουν από απουσίες, ασθένειες, κλπ.
  - λειτουργία πωλήσεων
  - \* τρόπος καθορισμού τιμών
  - \* τρόπος διανομής του προϊόντος
  - \* διαφημιστική πολιτική
  - λειτουργία παραγωγής
  - \* μέθοδοι παραγωγής
  - \* παραγωγικότητα
  - \* συγχρονισμός προμήθειας, παραγωγής, διάθεσης των προϊόντων
  - \* ρυθμός ένταξης των καινοτομιών
  - \* τρόπος αντιμετώπισης απρόβλεπτων γεγονότων
  - \* συνθήκες εργασίας
  - λειτουργία προμηθειών
  - \* σχέσεις με προμηθευτές
  - \* διαδικασία αγορών
  - \* διοίκηση αποθεμάτων
  - \* μεταφορές
  - λειτουργία μελετών και ανάπτυξης
  - \* τρόπος σύλληψης νέων προϊόντων
  - \* τρόπος παρακολούθησης καινοτομιών
  - \* τεχνική υποστήριξη μελετών
  - λειτουργία δημόσιων σχέσεων
  - \* σχέσεις με τους καταναλωτές
  - \* σχέσεις με την τοπική κοινωνία
  - \* σχέσεις με τους δημόσιους οργανισμούς
- Ως σημεία αξιολόγησης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τα παρακάτω:

## Ανάλυση τρόπου λειτουργίας των μονάδων

Σημεία αξιολόγησης	Βαθμοί
1. Τα προγράμματα παραγωγής, διάθεσης, προμηθειών, χρηματοδότησης κλπ είναι καθορισμένα και δείχνουν τις ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν και το ρόλο του καθενός.	
2. Τα κύρια συστήματα πληροφόρησης λειτουργούν αποτελεσματικά και είναι προσαρμοσμένα στις ανάγκες: λογιστικό σύστημα, πληροφορίες εμπορικές, νομικές, τεχνικές κλπ.	
3. οι στρατηγικές αποφάσεις βασίζονται σε ποιοτικά και ποσοτικά εργαλεία ανάλυσης.	
4. Το σύστημα ελέγχου επιτρέπει την γρήγορη και αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων.	
5. Το πρόγραμμα παραγωγής επιτρέπει την πλέον ωφέλιμη χρησιμοποίηση των παραγωγικών δυνάμεων.	
6. Οι κοινωνικές διαμάχες επιλύονται αποτελεσματικά ούτως ώστε να δημιουργούνται σχετικά συλλογικά πλεονεκτήματα.	
7. -----	

Η χρησιμοποίηση κατά τη φάση αυτή, υπερτοπικών αναγνωρισμένων προσώπων, μη συσχετιζόμενων άμεσα με τον τομέα που εξετάζεται, αμβλύνει τις αντιθέσεις και τις διαμάχες που θα δημιουργηθούν από την ανάδειξη των δυσλειτουργιών και επιτρέπει τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών όχι μόνο για την οργάνωση, λειτουργία και διοίκηση του τομέα αλλά και για τη διάθεση των παραγωγικών φορέων για αλλαγή των υπαρχουσών δομών.

Εξάλλου, η χρησιμοποίηση πρότυπων κειμένων ανάλυσης συμβάλλει στην ολοκληρωμένη και ομοιόμορφη παρουσίαση όλων των τομέων που εξετάζονται.

### 4.6. Έγκριση της μελέτης

Με τη σύνταξη όλων των κλαδικών μελετών, ο σύμβουλος ανάπτυξης αναλαμβάνει τη σύνταξη του τελικού συγκεντρωτικού κειμένου, τη διοργάνωση μαζικών συγκεντρώσεων των ομάδων εργασίας για την παρουσίαση των μελετών και την επισήμανση τυχόν αδύνατων σημείων και τέλος την παρουσίαση του τελικού κειμένου στο διακοινοτικό όργανο συνεργασίας.

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης αποτελεί το πρώτο σημαντικό κείμενο του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος. Με το κείμενο αυτό οι κοινότητες έχουν στη διάθεσή τους:

- τους παράγοντες που επηρεάζουν ουσιαστικά την εξέλιξη των τομέων που τους ενδιαφέρουν
- το βαθμό ελευθερίας λήψης αποφάσεων για κάθε μονάδα και για κάθε τομέα
- το βαθμό διαθεσιμότητας των τοπικών φορέων για αλλαγή της υπάρχουσας κατάστασης.

Μετά την έγκριση του κειμένου από το διακοινοτικό όργανο συνεργασίας η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στέλνεται για τελική έγκριση στα κοινοτικά συμβούλια της περιοχής.

Στη συνέχεια το διακοινοτικό όργανο συνεργασίας:

- καθορίζει τις κατευθύνσεις του τελευταίου σταδίου επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος
- υποδεικνύει τις προτεραιότητες
- καθορίζει ένα χρονοδιάγραμμα εργασιών.

#### 4.7. Διάγραμμα εξέλιξης

Φορέας	Φάση	Αποτέλεσμα
Διακοινοτικό όργανο και Σύμβουλος ανάπτυξης	Επίλυση οργανωτικών θεμάτων	Καθορισμός λειτουργίας <ul style="list-style-type: none"> <li>• διακοινοτικού οργάνου</li> <li>• Γραφείου Συμβούλου</li> <li>• Ομάδων εργασίας</li> </ul>
Ομάδες Εργασίας και Σύμβουλος ανάπτυξης	Επιλογή μεθόδου ανάλυσης και τρόπου εργασίας	Καθορισμός: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αντικειμένου μελέτης</li> <li>• Μεθόδου ανάλυσης</li> <li>• Τρόπου εργασίας</li> <li>• Τρόπου συλλογής πληροφοριών</li> <li>• Επιμόρφωση ομάδων εργασίας</li> <li>• Επικοινωνίας με τους κατοίκους</li> </ul>
»	Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Γενική μακροοικονομική ανάλυση</li> <li>• Ανάλυση κατά τομέα</li> </ul>
Διακοινοτικό Όργανο και Κοινότητες	Έγκριση της μελέτης	Καθορισμός <ul style="list-style-type: none"> <li>• Κατευθύνσεων</li> <li>• Προτεραιοτήτων</li> <li>• Χρονοδιαγράμματος</li> </ul>



#### 4.8. Χρονοδιάγραμμα

Χρόνος (μήνες)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ενέργειες												
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επεξεργασία γενικής μακροοικονομικής ανάλυσης</li> <li>• Επεξεργασία ανάλυσης κατά τομέα</li> <li>• Επεξεργασία τελικού κειμένου</li> <li>• Οργάνωση συγκεντρώσεων των ομάδων εργασίας</li> </ul>												
<p>6. Έγκριση της μελέτης</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Παρουσίαση του τελικού κειμένου από τον σύμβουλο ανάπτυξης στο διακοινοτικό όργανο</li> <li>• Έγκριση από το διακοινοτικό όργανο</li> <li>• Έγκριση από κοινοτικά συμβούλια</li> <li>• Καθορισμός κατευθύνσεων, προτεραιοτήτων χρονοδιαγράμματος.</li> </ul>												

(Υποσημείωση: το χρονοδιάγραμμα έχει ενδεικτική και μόνο σημασία μια και βασίζεται σε πολύ μικρό δείγμα περιοχών)

## ΤΡΙΤΟ ΣΤΑΔΙΟ

### ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

#### 1. Εισαγωγή

Αυτό που διαφοροποιεί τη διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης από τους ίδιους τους φορείς μιας περιοχής σε σχέση με τις παραδοσιακές επεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας είναι η αναζήτηση μιας ολοκληρωμένης απάντησης στα προβλήματα της τοπικής κοινωνίας, η δημιουργία μιας τοπικά, κατά το δυνατό, ελεγχόμενης αναπτυξιακής δυναμικής.

Για το λόγο αυτό τα προγράμματα που προτείνονται από τους τοπικούς φορείς, κατά το στάδιο αυτό, είναι παρεμβάσεις που στοχεύουν όχι τόσο στη βελτίωση μιας υπηρεσίας ή ενός τμήματος μίας μονάδας, αλλά στη δημιουργία καινούργιων κοινωνικών σχέσεων, προϋπόθεση μιας τοπικά ελεγχόμενης αναπτυξιακής δυναμικής.

Οι καινούργιες αυτές κοινωνικές σχέσεις διαμορφώνονται από τη στιγμή που οι παραδοσιακές σφαίρες παρεμβάσεων του δημόσιου, κοινωνικού και ιδιωτικού τομέα της οικονομίας μεταβάλλονται ριζικά.

Όσον αφορά την τοπική κοινωνία το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα προς την κατεύθυνση αυτή είναι η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Παραδοσιακά οι τομείς δράσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ποτέ δεν συμπλέκονται με τους τομείς του ιδιωτικού τομέα. Η κρίση του συστήματος παραγωγής και οι κοινωνικές ανακατατάξεις που ακολούθησαν είχαν σαν αποτέλεσμα τη ριζική μεταβολή του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κύρια στις αγροτικές περιοχές και στις υποβαθμισμένες ζώνες, οι επεμβάσεις των ΟΤΑ αυξάνουν συνεχώς και γίνονται όλο και πιο απαραίτητες.

Κατ' αυτό τον τρόπο μέσα από διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης δημιουργούνται οι βάσεις για έναν άλλο τρόπο ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας.

#### 2. Ανάλυση των ενεργειών του σταδίου

##### 2.1. Στόχοι

Οι στόχοι του σταδίου αυτού είναι:

- ο καθορισμός των ειδικών στόχων του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος
- ο καθορισμός του γενικού πλαισίου κάθε προγράμματος
- η επεξεργασία των βραχυχρόνιων ενεργειών υποστήριξης
- η επεξεργασία των μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης.

## 2.2. Σημείο εκκίνησης

Σημείο εκκίνησης του σταδίου αυτού είναι:

- η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης
- οι κατευθύνσεις και προτεραιότητες που καθορίστηκαν από το διακοινοτικό όργανο συνεργασίας.

## 2.3. Καθορισμός των ειδικών στόχων του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος

Λαμβάνοντας υπόψη τους γενικούς στόχους του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος, που καθορίστηκαν στο πρώτο στάδιο, και τις δυσλειτουργίες όσον αφορά την οργάνωση, λειτουργία και διοίκηση κάθε τομέα, που επισημάνθηκαν στο δεύτερο στάδιο, οι ομάδες εργασίας καλούνται να προτείνουν κατά το τρίτο και τελευταίο στάδιο, λύσεις με τη μορφή ειδικών στόχων.

Όταν ένα πρόγραμμα επεξεργάζεται από ένα γραφείο μελετών οι ειδικοί στόχοι είναι σχετικά εύκολο να καθοριστούν, και τούτο διότι οι αλληλοσυγκρουόμενες δυνάμεις των γραφείων αυτών δεν έχουν τελείως αντιδιαμετρικά συμφέροντα

Στην περίπτωση όμως που για το σχεδιασμό του τοπικού προγράμματος ενεργοποιούνται οι ίδιοι οι φορείς της περιοχής, ο καθορισμός των ειδικών στόχων αποτελεί ένα δύσκολο έργο για δύο βασικούς λόγους:

- Οικονομικοί λόγοι: όλοι οι τοπικοί φορείς γνωρίζουν ότι λόγω της μεγάλης χρηματοοικονομικής στενότητας η επιδότηση ή δανειοδότηση ενός προγράμματος συνεπάγεται την απόρριψη ενός άλλου.
- Πολιτικοί λόγοι: η αντίληψη των τοπικών φορέων για τον τρόπο ανάπτυξης της περιοχής τους συνήθως δεν συμπίπτει.

Για το λόγο αυτό ο ρόλος του συμβούλου ανάπτυξης κατά τη φάση αυτή είναι πολύ σημαντικός. Σε συνεργασία με το διακοινοτικό όργανο αναλαμβάνει αφ' ενός μεν να βρει τη χρυσή τομή μεταξύ των προτάσεων των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, αφ' ετέρου δε να περιορίσει τον κατακερματισμό



που αναπόφευκτα θα προέλθει από τις διάφορες προτάσεις που θα κατατεθούν.

Όταν ένα πρόγραμμα επεξεργάζεται από τους ίδιους τους τοπικούς φορείς οι προτάσεις που κατατίθενται δεν αποτελούν βέβαια συναφείς στόχους αλλά μια πληθώρα αναγκών που βάζουν το πρόβλημα της τυποποίησης, αξιολόγησης, και στη συνέχεια επεξεργασίας τους.

Οι προτάσεις αυτές παρουσιάζονται συνήθως με τις εξής μορφές:

- Προτάσεις εκφρασμένες με τη μορφή οργανωτικών λύσεων (π.χ. ίδρυση συνεταιριστικής μονάδας διάθεσης προϊόντων, συνένωση σχολικών κτιρίων, κλπ.).
- Προτάσεις εκφρασμένες με τη μορφή τεχνικών λύσεων (π.χ. αυτοματοποίηση ενός τμήματος της παραγωγής, μηχανογράφηση κλπ.) ή με τη μορφή πειραματικών ενεργειών (π.χ. καλλιέργεια καινούργιων ποικιλιών κλπ.).
- Προτάσεις εκφρασμένες με τη μορφή υποστήριξης ενεργειών (π.χ. έκδοση πληροφοριακού περιοδικού εντύπου, ενημερωτικά σεμινάρια, κλπ.).
- Προτάσεις εκφρασμένες με τη μορφή οικονομικών και κοινωνικών στόχων (π.χ. αύξηση της παραγωγής, παροχή βοήθειας προς τους ηλικιωμένους κλπ.).

Οι ενέργειες στις οποίες προβαίνει ο σύμβουλος ανάπτυξης είναι οι εξής:

- καταγραφή των προτάσεων
- αξιολόγηση
- επιλογή προτεραιοτήτων
- καθορισμός του βασικού κορμού κάθε προγράμματος
- καθορισμός μεθόδου επεξεργασίας κάθε επιμέρους ενέργειας.

Για την αξιολόγηση των προτάσεων χρησιμοποιούνται ως κριτήρια:

- η βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και διοίκησης κάθε τομέα καθώς και η αύξηση του βαθμού ελευθερίας λήψης αποφάσεων
- η βελτίωση του βαθμού γρήγορης προσαρμογής κάθε τομέα στις εξελίξεις του περιβάλλοντος
- η ενίσχυση της κοινωνικής αλληλεγγύης και συναίνεσης
- η ανάπτυξη σχετικών συλλογικών πλεονεκτημάτων.

Οι παρεμβάσεις των τοπικών φορέων στρέφονται κυρίως προς τις εξής κατευθύνσεις:

- Αναδόμηση των προβληματικών τομέων.

Στόχος της αναδόμησης είναι:

— η δημιουργία οικονομικών κλίμακας

- η διαφοροποίηση του προϊόντος
- η επιλογή νέων δραστηριοτήτων που δημιουργούν μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία σε τοπικό επίπεδο
- η υποκατάσταση των εισαγωγών του τομέα με τοπικά προϊόντα κλπ.
- Αναδιοργάνωση ενός κλάδου.  
Στόχος της αναδιοργάνωσης είναι:
  - η δημιουργία συλλογικών οργάνων προμήθειας και διάθεσης προϊόντων
  - η βελτίωση των διασυνδέσεων μεταξύ των τριών τομέων μιας οικονομικής δραστηριότητας (προμήθεια, παραγωγή, διάθεση)
  - η συγχώνευση μονάδων του κλάδου
  - η δημιουργία γραφείων υποστήριξης των μονάδων του κλάδου σε θέματα διοίκησης, λογιστικής παρακολούθησης, μελετών, επιμόρφωσης, πληροφόρησης κλπ.
  - η δημιουργία τοπικών χρηματαγορών ή εγγυητικών οργάνων.

Το κυριότερο βέβαια πρόβλημα που έχουν να αντιμετωπίσουν οι τοπικοί φορείς κατά τη φάση αυτή είναι η πιθανή αντιφατική σχέση μεταξύ των επιλογών και εθνικών ή διεθνών κατευθύνσεων. Η αναδόμηση ή αναδιοργάνωση κλάδων της παραγωγής δεν πραγματοποιείται αυτόματα. Κοινωνικές ισορροπίες που επί χρόνια καθορίζονταν σε άλλα επίπεδα δεν ξαναδημιουργούνται εύκολα στο τοπικό επίπεδο, ιδίως όταν η συναίνεση των φορέων είναι τόσο εύθραυστη και ο χρόνος υλοποίησης των προγραμμάτων ή γενικότερα κινητοποίησης της τοπικής κοινωνία τόσο μακρύς.

#### **2.4. Καθορισμός του γενικού πλαισίου των προγραμμάτων**

Με την επιλογή των ειδικών στόχων του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος καλούνται οι ομάδες εργασίας να επεξεργαστούν το γενικό πλαίσιο κάθε προγράμματος, το οποίο αποτελείται από:

- μία οργανωτική λύση
- μία τεχνική λύση
- μία οικονομική εκτίμηση
- μία αξιολόγηση των επιπτώσεων
- ένα χρονοδιάγραμμα υλοποίησης

Ο καθορισμός του γενικού πλαισίου κάθε προγράμματος έχει σαν στόχο τη δημιουργία της βάσης για συζήτηση με τους τοπικούς φορείς που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα με κάθε πρόγραμμα. Επειδή η πλειονότητα των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων έχει ευρύτερες επιπτώσεις στην περιοχή και αφορά ένα μεγάλο αριθμό φορέων, η εξασφάλιση πλατιάς υπο-

στηριξης είναι απαραίτητη πριν τη συνέχιση των μελετών.

Κατά τη φάση αυτή οι ομάδες εργασίας στρέφονται κυρίως προς δύο κατευθύνσεις:

- *Προς τις κοινότητες*

Η εξασφάλιση της υποστήριξης των κοινοτήτων είναι απαραίτητη όχι μόνο γιατί μπορούν να συμβάλλουν οικονομικά και υλικά αλλά γιατί αποτελούν στην τοπική παράδοση ένα σύμβολο, η κινητοποίηση του οποίου ενεργοποιεί τους άλλους φορείς.

Οι κυριότερες παρεμβάσεις των κοινοτήτων που βοηθούν τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα είναι οι εξής:

- Δημιουργία βιομηχανικών και εμπορικών ζωνών
- Εξασφάλιση οικονομικών πλεονεκτημάτων στις επιχειρήσεις που εγκαθίστανται στην περιοχή (μειωμένη φορολογία, συμβολική ενοικίαση οικημάτων, κλπ.)
- Εγγύηση δανείων, κάλυψη κεφαλαίων κίνησης.

- *Προς υπερτοπικούς φορείς.*

Πραγματοποίηση συναντήσεων με τη Νομαρχία, το Περιφερειακό Συμβούλιο και γενικά τους Οργανισμούς που πρόκειται να χρηματοδοτήσουν μέρος των προγραμμάτων. Στόχος των συναντήσεων αυτών είναι να βρεθεί η χρυσή τομή μεταξύ της εθνικής πολιτικής και των τοπικών επιλογών, να εξασφαλιστεί η προφορική δέσμευση των χρηματοδοτικών φορέων και να καθοριστούν τα όρια της συμμετοχής των φορέων.

## **2.5. Ανάλυση των ενεργειών κάθε προγράμματος**

Με βάση τους ειδικούς στόχους και το γενικό πλαίσιο κάθε προγράμματος και έχοντας εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη τοπικών και υπερτοπικών φορέων, οι ομάδες εργασίας προβαίνουν στην εμπεριστατωμένη ανάλυση των ενεργειών κάθε προγράμματος.

Η ανάλυση αυτή περιλαμβάνει:

### *α. Καθορισμό βραχυπρόθεσμων ενεργειών υποστήριξης*

Οι ενέργειες που θα καθορισθούν θα αποτελέσουν το πρώτο σώμα προτάσεων που θα υποβληθεί για έγκριση στις κοινότητες και θα χρησιμοποιηθεί στη συνέχεια σαν βάση για συζήτηση με τους διάφορους χρηματοδοτικούς φορείς.

Ο καθορισμός ενεργειών υποστήριξης έχει πολύ μεγάλη σημασία για όλη την εξέλιξη του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος. Από τις ενέργειες

αυτές θα φανεί ποια θέματα προωθούνται και ποιες κοινωνικές ομάδες ευνοούνται. Η συνοχή του διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας κατά τη φάση αυτή καθώς και η πλατιά πληροφόρηση από το γραφείο του συμβούλου ανάπτυξης, εξασφαλίζει την απαιτούμενη διαφάνεια, απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης, μεταξύ των κατοίκων και των ομάδων εργασίας και ενισχύει τη διάθεση συνεργασίας μεταξύ των κοινοτήτων.

Οι βραχυπρόθεσμες ενέργειες υποστήριξης έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- κινητοποιούν μεγάλα τμήματα του πληθυσμού
- δεν απαιτούν κατά την έναρξη της υλοποίησης του προγράμματος τη δέσμευση σοβαρών οικονομικών πόρων ούτε των κοινοτήτων, ούτε των χρηματοδοτικών φορέων
- μπορούν να επιχειρηθούν ανεξάρτητα η μία από την άλλη, όπως επίσης, ανεξάρτητα μεταξύ των κοινοτήτων.

Οι βραχυπρόθεσμες ενέργειες υποστήριξης αφορούν:

- την ανάθεση ειδικών μελετών, απαραίτητων για τη συνέχιση της επεξεργασίας του προγράμματος, και τις οποίες οι τοπικοί φορείς δεν μπορούν να αναλάβουν (π.χ. ειδικές τεχνικές μελέτες, μελέτη σκοπιμότητας, μελέτη αγοράς κλπ.)
- την επιμόρφωση διαφόρων κατηγοριών εργαζομένων (ενόψει ουσιαστικών αλλαγών στο σύστημα παραγωγής τα σεμινάρια επιμόρφωσης είναι απαραίτητα για τη δημιουργία κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού)
- τη δημιουργία οργάνων υποστήριξης των παραγωγικών τάξεων (π.χ. δημιουργία γραφείου διαφήμισης των τοπικών προϊόντων, παροχής βοήθειας στην ανάλυση των λογιστικών των μικρών επιχειρήσεων, υποστήριξης των εξαγωγών, υποστήριξης του τουρισμού κλπ.)
- τη βελτίωση των υπηρεσιών (π.χ. οργάνωση των υπηρεσιών των κοινοτήτων, μεταφορά μαθητών, εξυπηρέτηση των ηλικιωμένων στο σπίτι τους κλπ.)
- την ανάπτυξη πολιτιστικών δραστηριοτήτων
- την ανάπτυξη πειραματικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Τις περισσότερες φορές οι ενέργειες υποστήριξης επιλέγονται μεταξύ των ήδη υπαρχόντων προγραμμάτων των κρατικών οργανισμών, της Νομαρχίας και του Περιφερειακού Συμβουλίου και τούτο διότι η χρηματοδότηση είναι εύκολη και σίγουρη. Για τη σωστή επιλογή των βραχυπρόθεσμων ενεργειών υποστήριξης, μεγάλη σημασία έχει ο βαθμός ενημέρωσης του συμβούλου ανάπτυξης και των τοπικών φορέων. Για το λόγο αυτό σε πολ-

λές Περιφέρειες της Γαλλίας με πρωτοβουλία του Περιφερειακού Συμβουλίου εκδίδεται μηνιαία επιθεώρηση όπου αναλύονται μεταξύ άλλων τα προγράμματα του Κράτους και του Περιφερειακού Συμβουλίου και οι τρόποι δανειοδότησης, επιδότησης, κλπ.

### *β. Καθορισμός μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης*

Οι μεσοπρόθεσμες ενέργειες δράσης αφορούν το καθαρά αναπτυξιακό παραγωγικό τμήμα κάθε προγράμματος. Τα κοινά χαρακτηριστικά τους είναι τα εξής:

- απευθύνονται σε ειδικές ομάδες του πληθυσμού
- απορροφούν σχετικά σημαντικούς πόρους και από τις κοινότητες και από τους χρηματοδοτικούς φορείς.

Οι μεσοπρόθεσμες ενέργειες δράσης αφορούν:

- ενεργοποίηση του τοπικού οικονομικού ιστού:
  - ανάπτυξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων
  - αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πηγών
  - δημιουργία δραστηριοτήτων σε τομείς τεχνολογικής αιχμής
  - δημιουργία βιομηχανικών ζωνών
- αναδιοργάνωση γεωργικών δραστηριοτήτων:
  - ενίσχυση των μικροκαλλιεργητών
  - διαφοροποίηση της παραγωγής
  - δημιουργία συνεταιριστικών οργάνων
  - κατασκευή υποδομών
- αναδιοργάνωση του εμπορίου:
- ανάπτυξη του τουρισμού
- ενίσχυση πολιτιστικών και αθλητικών δραστηριοτήτων

### **2.6. Μελέτη σκοπιμότητας**

Προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση ενός προγράμματος από υπερτοπικούς φορείς είναι η παρουσίαση ολοκληρωμένης μελέτης σκοπιμότητας. Για το σκοπό αυτό μετά την ανάλυση των ενεργειών κάθε προγράμματος οι ομάδες εργασίας προβαίνουν στη σύναξη της μελέτης σκοπιμότητας. Η μελέτη αυτή περιλαμβάνει:

- Ανάλυση της δραστηριότητας:
  - μελέτη προϊόντος
  - εκτίμηση απαιτούμενων παραγωγικών δυνάμεων

- Μελέτη οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος:
  - ανάλυση μακροοικονομικής εξέλιξης του κλάδου
  - μελέτη προβλεπόμενης ζήτησης
  - ανάλυση πελατών
  - ανάλυση ανταγωνιστών
- Μελέτη οργανωτικής δομής
- Μελέτη «σεναρίων» ανάπτυξης
- Οικονομική μελέτη
- Χρονοδιάγραμμα και τρόπος υλοποίησης
- Εκτίμηση επιπτώσεων.

## 2.7. Έγκριση προγραμμάτων

Με την ολοκλήρωση της μελέτης σκοπιμότητας το διακοινοτικό όργανο διαθέτει πλέον όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την έγκριση των προγραμμάτων:

- Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης
- Ανάλυση κάθε προγράμματος
- Αξιολόγηση των επιπτώσεων
- Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης

Μετά την έγκριση των προγραμμάτων από το διακοινοτικό όργανο ακολουθούν οι εξής ενέργειες:

- Αποστολή του προγράμματος στις Κοινότητες
- Αποστολή του προγράμματος στο Περιφερειακό Συμβούλιο και στη Νομαρχία
- Έναρξη συζητήσεων για χρηματοδότηση

Για την υλοποίηση των προγραμμάτων που καθορίστηκαν από τους τοπικούς φορείς, μία χρηματοδότηση είναι αναγκαία. Η χρηματοδότηση αυτή, όσον αφορά τη Χάρτα Διακοινοτικής Συνεργασίας, χαρακτηρίζεται από δύο σημαντικά σημεία:

- Η ολοκλήρωση της επεξεργασίας του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος δεν δίνει πρόσβαση σε κανένα ειδικό πρόσθετο χρηματοδοτικό πόρο. Με άλλα λόγια δεν υπάρχει ένα «πριμ» για τη Χάρτα, ούτε μια ειδική επιδότηση για να παροτρύνει τις κοινότητες να συνεργαστούν. Η νομοθεσία προβλέπει αντί αυτού, το σύστημα των συμβάσεων μεταξύ του διακοινοτικού οργάνου και του Κράτους, της Νομαρχίας, του Περιφερειακού Συμβουλίου, ιδιωτικών φορέων, διεθνών φορέων. Είναι γεγονός ότι μια προκαθορισμένη ετήσια χρηματοδότηση παρουσιάζει αρκετά

πλεονεκτήματα. Εκτός από την παρότρυνση, οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν την κατανομή του γενικού ποσού ανάλογα με τους στόχους που καθόρισαν. Παρ' όλα αυτά όμως, αποδείχθηκε στην πράξη ότι η ρύθμιση αυτή είχε ένα σημαντικό μειονεκτημα: τα προγράμματα που επιλέχθηκαν κατ' αυτό τον τρόπο οριοθετήθηκαν ανάλογα με το ύψος του ποσού και όχι ανάλογα με τις ανάγκες. Έτσι τοπικά προγράμματα πήραν τη μορφή καταλόγου αναγκών και όχι συναφών ολοκληρωμένων προγραμμάτων.

- Η χρηματοδότηση παρέχεται σε σχέση με κατευθύνσεις που καθορίστηκαν σε τοπικό επίπεδο. Τα προγράμματα ανάπτυξης είναι πριν απ' όλα το αποτέλεσμα μιας ανάλυσης τοπικών αναγκών. Οι συμβάσεις επιτρέπουν έτσι να προσαρμοστούν οι χρηματοδοτήσεις στις επιλογές και στις προτεραιότητες και όχι το αντίθετο. Βέβαια ο τρόπος αυτός χρηματοδότησης παρουσιάζει το εξής μειονέκτημα: σε περιοχές όπου κύριος χρηματοδότης των τοπικών προγραμμάτων γίνεται το Περιφερειακό Συμβούλιο τα προγράμματα των αντίθετα πολιτικά τοποθετημένων κοινοτήτων χρηματοδοτούνται δυσκολότερα. Για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αυτό οι κοινότητες παρουσιάζουν προγράμματα υψηλής ποιότητας και στρέφονται προς όλους τους πιθανούς χρηματοδότες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Μετά την υπογραφή της σύμβασης υλοποίησης με τους διάφορους χρηματοδοτικούς φορείς το διακοινοτικό όργανο συνεργασίας προβαίνει στον καθορισμό της ομάδας παρακολούθησης της υλοποίησης των ενεργειών του προγράμματος.

## 2.8. Διάγραμμα εξέλιξης

Φορέας	Φάση	Αποτέλεσμα
Ομάδες εργασίας Σύμβ. ανάπτυξης	Καθορισμός στόχων	Ειδικοί στόχοι
»	Καθορισμός γενικού πλαίσιου προγραμμ.	Γενικό πλαίσιο προγραμμάτων
Τοπικοί και Υπερτοπικοί Φορείς	Έγκριση γενικού πλαίσιου προγραμμάτων	Προγράμματα αποδεκτά από: • Κοινότητες • Χρηματοδοτικούς Φορείς
Ομάδες εργασίας και Σύμβουλος ανάπτυξης	Ανάλυση των ενεργειών κάθε προγράμματος	Καθορισμός: • Βραχυπρόθεσμων ενεργειών υποστήριξης • Μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης
»	Μελέτη σκοπιμότητας	Ολοκλήρωση της επεξερ- γασίας του τοπικού αναπτυ- ξιακού προγράμματος
Κοινότητες	Έγκριση του προγράμματος	
Υπερτοπικοί Φορείς	Γνωμοδότηση	
Τοπικοί και Υπερ- τοπικοί Φορείς	Χρηματοδότηση	
Κοινότητες	Υλοποίηση	



## 2.9. Χρονοδιάγραμμα

Ενέργειες	Χρόνος (μήνες)												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1. Καθορισμός ειδικών στόχων	■												
2. Καθορισμός γενικού πλαισίου προγραμμάτων	■	■											
• Συναντήσεις με τοπικούς φορείς		■	■										
• " με τις κοινότητες		■	■										
• " με υπερτοπικούς φορείς		■	■										
3. Ανάλυση των ενεργειών κάθε προγράμματος			■										
• Καθορισμός Βραχυπρόθεσμων ενεργειών υποστήριξης			■	■									
• Καθορισμός Μεσοπρόθεσμων ενεργειών δράσης			■	■									
4. Μελέτη σκοπιμότητας				■	■								
5. Έγκριση προγραμμάτων					■	■							
• Έγκριση διακοινοτικού οργάνου συνεργασίας					■	■							
• " κοινοτήτων					■	■							
• Γνωμοδότηση Νομαρχίας, Περιφερειακού Συμβουλίου					■	■							
6. Χρηματοδότηση προγραμμάτων. Υπογραφή σύμβασης									■	■			
7. Υλοποίηση											■	■	

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η μελέτη του αποκεντρωμένου του σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης στη Γαλλία δείχνει τα διάφορα εμπόδια, πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά, που πρέπει να ξεπεράσουν οι φορείς της τοπικής κοινωνίας για να μπορέσουν να επιλύσουν τα προβλήματά τους.

Κύρια όμως δείχνει ότι ο αποκεντρωμένος σχεδιασμός δεν είναι μια τεχνική διαδικασία επεξεργασίας ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος, αλλά μια ανώτερη μορφή οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας που συνδιάζει την κλαδική και χωροταξική λογική σχεδιασμού και προωθεί νέες μορφές συμμετοχής και κοινωνικής ένταξης των τοπικών φορέων.

Το καινούργιο οργανωτικό πλαίσιο της τοπικής κοινωνίας είναι πρωτότυπο και τούτο διότι:

- Δεν είναι προϊόν «νόμων», αλλά είναι η συνιστώσα μιας συλλογικής προσπάθειας που βασίζεται στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Το καινούργιο οργανωτικό πλαίσιο καθώς και κάθε φορέας που το αποτελεί πρέπει κάθε στιγμή να αποδεικνύει την «νομιμότητά» του σε τοπικό επίπεδο μέσω των προγραμμάτων που πραγματοποιεί καθώς και σε εθνικό επίπεδο μέσω της αλληλεξάρτησης που διατηρεί με τα άλλα επίπεδα σχεδιασμού.
- Είναι το δημιούργημα της συλλογικής προσπάθειας ενδιάμεσων δομών. Αποτελείται με άλλα λόγια από φορείς που επεμβαίνουν σε επίπεδο Περιφέρειας, Νομού, Κοινοτήτων, καθώς και από φορείς που επεμβαίνουν σε μια συγκεκριμένη οικονομική, κοινωνική ή πολιτική δραστηριότητα.
- Δεν είναι σταθερό αλλά εξελίσσεται συνεχώς. Δίπλα σε οργανισμούς που χαρακτηρίζονται συνήθως από μια δυσκινησία όπως το Κράτος, η Νομαρχία, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δημιουργείται μια δομή ευέλικτη που έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζεται σε αλλαγές του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος.
- Δεν είναι ιεραρχικό. Σε σχέση με τα κλασσικά διοικητικά όργανα το καινούργιο οργανωτικό πλαίσιο δεν κηδεμονεύει την τοπική κοινωνία αλλά αντίθετα αποτελεί το εργαλείο της για τον σχεδιασμό της τοπικής ανάπτυξης.

Η διαδικασία σχεδιασμού της τοπικής ανάπτυξης στη Γαλλία, που επιχειρήθηκε να περιγραφεί μέσα από αυτή τη μελέτη δεν αποτελεί, όπως είπαμε και στην εισαγωγή, κανόνα. Είναι όμως ένα κείμενο που μπορεί κατά τη γνώμη μας να χρησιμοποιηθεί σαν βάση για συζήτηση.

# Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

*B. Βαλασσόπουλος*

*στέλεχος της Ε.Ε.Τ.Α.Α.*

## **A. Εισαγωγή**

Στις σημερινές συνθήκες εξέλιξης της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, όπου η προσπάθεια για μια καλύτερη θέση στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας είναι καθοριστική, η προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης σ' αυτήν πρέπει να είναι βασικά συστατικά στοιχεία της αναπτυξιακής πολιτικής.

Διατηρώντας μια σχετική αυτονομία από τις διαδικασίες και τις σχέσεις που διέπουν την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, η ενδογενής ανάπτυξη εμπεριέχει ιδιαίτερες δυναμικές και σχέσεις που μπορούν να προωθήσουν την ανάπτυξη που στηρίζεται:

- στην αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων με διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας
- στη δημιουργία θέσεων σε τοπικό επίπεδο για τη συγκράτηση του τοπικού πληθυσμού
- στην επανεπένδυση του πλεονάσματος σε τοπικό επίπεδο για παραγωγικές επενδύσεις και κοινωνικό εξοπλισμό
- στην ανάπτυξη της κοινωνικής και ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο.

## **B. Οι δημοτικές επιχειρήσεις ως βασικό οικονομικό υποκείμενο της ενδογενούς ανάπτυξης**

Ένα από τα βασικά εργαλεία προώθησης της ενδογενούς ανάπτυξης στα πλαίσια των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, εκτός από τους

αναπτυξιακούς συνδέσμους και τις προγραμματικές συμβάσεις, είναι και οι δημοτικές επιχειρήσεις.

Οι δημοτικές επιχειρήσεις αποτελούν το οικονομικό υποκείμενο που μπορεί να προωθήσει αποτελεσματικά την ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο.

Οι μικτές δημοτικές επιχειρήσεις, όπως η δημοτική επιχείρηση συνεταιριστικού χαρακτήρα, η εταιρία δήμου ή κοινότητας με συνεταιρισμούς και η εταιρία λαϊκής βάσης, δίνουν τη δυνατότητα συνεργασίας της τοπικής αυτοδιοίκησης με το συνεταιριστικό κίνημα και τη λαϊκή αποταμίευση.

Σε αντίθεση με την ιδιωτική επιχείρηση που έχει ως κύριο στόχο το κέρδος, ενώ η ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών μέσα από την παραγωγή προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών είναι μέσο για την επίτευξη του στόχου, η δημοτική επιχείρηση αυτό που κυρίως επιδιώκει είναι να καλύψει υπάρχουσες κοινωνικές ανάγκες και να παρέμβει στην ανέλιξη της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας.

Γι' αυτό η άμεση σύνδεση οικονομικών και κοινωνικών στόχων στη δημοτική επιχείρηση, καθώς και ο συνδυασμός δημοσιότητας και διαφάνειας στις σχέσεις της, με την αποδοτικότητα και την παραγωγικότητα στη λειτουργία της είναι πραγματικά μια πρόκληση. Τέλος, η δημοτική επιχείρηση είναι ο φορέας όπου μπορούν να γίνουν κοινωνικοί πειραματισμοί στα θέματα της οργάνωσης και λειτουργίας της, που αφορούν τις σχέσεις διοίκησης και εργαζομένων και τη συμμετοχή τους στα κέντρα λήψης αποφάσεων και στο πλεόνασμα της επιχείρησης.

## **Γ. Στρατηγική για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας**

Η ενδογενής ανάπτυξη θα πρέπει να θεωρηθεί αναγκαίος όρος για την ολοκληρωμένη περιφερειακή ανάπτυξη. Για να γίνει όμως αυτό, οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να επεξεργαστούν μια συγκεκριμένη στρατηγική για τη δραστηριότητά τους.

Στη συνέχεια του κειμένου προτείνονται οι βασικοί στόχοι αυτής της στρατηγικής και η μεθοδολογία για την υλοποίησή τους.

### **1. Βασικοί στρατηγικοί στόχοι**

Ως βασικοί στρατηγικοί στόχοι για την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. προτείνονται:

- Η προγραμματισμένη ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. στα πλαίσια μιας εθνικής προσπάθειας για τη διεύρυνση της παραγωγικής βάσης της χώρας, μέσα από διαδικασίες δημοκρατικού προγραμματισμού, καθώς και η αρμονική συνάρθρωση της δραστηριότητας αυτής με τις επιχειρήσεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.
- Η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας και η ανάπτυξη καινοτομιών με κατεύθυνση τη διαφοροποίηση των παραδοσιακών δομών της οικονομίας και την αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας και αποδοτικότητας του παραγωγικού μηχανισμού.
- Η οριζόντια και κάθετη συνεργασία και διαπλοκή των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. και η συλλογική συμβουλευτική υποστήριξή τους (consulting) με κατεύθυνση την ανάδειξη του κοινωνικού τομέα της οικονομίας σε ηγεμονικό τομέα για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και σε καταλύτη για την περιφερειακή και εθνική ανάπτυξη.
- Η συνεχής επιμόρφωση και συνεργασία του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. (αιρετών, στελεχών και άλλων εργαζόμενων) με κατεύθυνση στην κοινωνική και οικονομική αναβάθμισή τους και τη δημιουργία πρότυπων εργασιακών σχέσεων και των προϋποθέσεων της κοινωνικής αλληλεγγύης τους.

## **2. Μεθοδολογία για την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων**

- 2.1. Για την προγραμματισμένη ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. προτείνονται τα ακόλουθα:
  - Συγκέντρωση των κλαδικών μελετών που υπάρχουν και αξιολόγησή τους, καθώς και εκπόνηση νέων κλαδικών μελετών, με τρόπο που να προσδιοριστούν οι τομείς και κλάδοι στους οποίους είναι σκόπιμη η επιχειρηματική δραστηριοποίηση των Ο.Τ.Α. και στους οποίους υπάρχουν οι προϋποθέσεις για βιώσιμες επιχειρήσεις.
  - Διερεύνηση των τοπικών και περιφερειακών αναγκών και των αντίστοιχων πόρων, στα πλαίσια των τοπικών, νομαρχιακών και περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, διατύπωση των συμπερασμάτων και συσχέτισή τους με τις προηγούμενες κλαδικές μελέτες, ώστε να ενταχθούν οι παραγωγικές πρωτοβουλίες των Ο.Τ.Α. στα αναπτυξιακά προγράμματα, μέσα από τις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού. (Η κατεύθυνση αυτή προϋ-

ποθέτει τη συνάρθρωση των διαδικασιών του Ν. 1262/82 με τις διαδικασίες προγραμματισμού του Ν. 1622/86).

- Διερεύνηση των δυνατοτήτων συνεργασίας των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. με ομοειδείς ή συμπληρωματικές επιχειρήσεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας (μέσα από προγραμματικές συμβάσεις ή αναπτυξιακές συμβάσεις).

## 2.2. Για την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας και την ανάπτυξη καινοτομιών προτείνονται τα ακόλουθα:

- Χρησιμοποίηση του διαθέσιμου παραγωγικού εξοπλισμού, με παράλληλη προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό του και την επέκτασή του με εξοπλισμό που ενσωματώνει τη σύγχρονη τεχνολογία.
- Σχεδιασμός και εφαρμογή νέων οργανωτικών δομών και διαδικασιών διοίκησης και λειτουργίας στις επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. για την αντιμετώπιση του αυξανόμενου ανταγωνισμού (ενόψει και της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς του 1992).
- Διερεύνηση και μελέτη νέων επενδυτικών ιδεών που οδηγούν στην ίδρυση καινοτομικών επιχειρήσεων (π.χ. επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν καινοτομικές μεθόδους για την παραγωγή παραδοσιακών προϊόντων ή παράγουν νέα προϊόντα ή υπηρεσίες που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συλλογικές κοινωνικές ανάγκες).

## 2.3. Για τη συνεργασία και τη συλλογική συμβουλευτική υποστήριξη των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. προτείνονται τα εξής:

- Διάγνωση των προβλημάτων ομοειδών επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. και ανάλυση των προβλημάτων αυτών (θεσμικών, οργανωτικών, διοικητικών, χρηματοοικονομικών κλπ.) κατά ομάδα επιχειρήσεων (π.χ. ΔΕΥΑ, κατασκευαστικές και οικιστικές επιχειρήσεις, τουριστικές επιχειρήσεις κλπ.).
- Διατύπωση εισηγήσεων προς την Πολιτεία για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει κάθε ομάδα επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.
- Συμβουλευτική υποστήριξη τυπικών επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. κατά κλάδο για τη δημιουργία «προγραμμάτων υποστήριξης-πilotών» (για την οργάνωση και μηχανοργάνωσή τους, την προώθηση των πωλήσεων κλπ.)
- Δημιουργία μηχανισμών αλληλοενημέρωσης, ανταλλαγής εμπειριών και γενικά ροής πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων και των στελεχών επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. και δημιουργία κέντρου τεκμηρίωσης πληροφοριών για τις ανάγκες των επιχειρήσεων αυτών.
- Προώθηση της οριζόντιας συνεργασίας επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. με τη μορφή ενώσεων (π.χ. Ένωση Δ.Ε.Υ.Α.) ή κοινοπραξιών, καθώς και της

- κάθετης συνεργασίας τους (αγορά προϊόντων επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. από Ο.Τ.Α. ή επιχειρήσεις τους, συνεργασία για την καθετοποίηση της παραγωγής προϊόντων κλπ.).
- Διασύνδεση των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. με προγράμματα προμηθειών του δημοσίου και των Ο.Τ.Α.
- 2.4. Για τη *συνεχή επιμόρφωση και συνεργασία του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.* προτείνονται τα εξής:
- Δημιουργία των προϋποθέσεων για την κοινωνική και οικονομική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. (των μελών των διοικητικών συμβουλίων, των διευθυντικών στελεχών και των άλλων εργαζομένων).
  - Συστηματική, προγραμματισμένη και συνεχής κατάρτιση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού και ιδιαίτερα των στελεχών των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.
  - Δημιουργία πρότυπων εργασιακών σχέσεων για την ουσιαστική συμμετοχή των εργαζομένων στη λειτουργία και διοίκηση των επιχειρήσεων, καθώς και συνεργασία του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. μέσα από νέες μορφές συλλογικών σχημάτων (π.χ. σύνδεσμος συμβούλων επιχειρήσεων, συνεταιρισμός αλληλεγγύης που θα διευκολύνει τη σχετική αγορά εργασίας).

Απόσπασμα από το Πρόγραμμα  
Δράσης του Τομέα Επιχειρήσεων  
της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

# ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

*Πολυξένη Ηλιοπούλου*

*Δρ. Γεωγράφος*

## 1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια προσπάθεια στην Ελλάδα για την ανάπτυξη επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επειδή πιστεύεται ότι με αυτόν τον τρόπο οι ΟΤΑ μπορούν να παρεμβαίνουν στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη των περιοχών τους και να βελτιώνουν την οικονομική τους κατάσταση. Στην εργασία αυτή θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε το ρόλο των δημοτικών (και κοινοτικών) επιχειρήσεων στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Οι πρόσφατες τάσεις στη θεωρία και πρακτική του περιφερειακού σχεδιασμού μας επιτρέπουν να αποδώσουμε αυξημένη αναπτυξιακή βαρύτητα στις επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Οι τάσεις αυτές αφορούν τη μετατόπιση της κρατικής παρέμβασης στην τοπική κλίμακα, την έμφαση στις αναπτυξιακές δυνατότητες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την αναγνώριση του αναπτυξιακού ρόλου οικονομικών δραστηριοτήτων εκτός της βιομηχανίας, (όπως για παράδειγμα στον τομέα των υπηρεσιών), καθώς και ζητήματα κοινωνικού ελέγχου και μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας των περιφερειακών πολιτικών. Σ' αυτά τα πλαίσια ανοίγονται μεγάλες δυνατότητες για ενισχυμένο ρόλο των ΟΤΑ στην περιφερειακή ανάπτυξη καθώς και για διευρυσμένους τομείς επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι τομείς δραστηριότητας των ΟΤΑ τελικά οριοθετούνται από το δημόσιο χαρακτήρα των δημοτικών επιχειρήσεων καθώς και από τους σκοπούς και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι οι δημοτικές επιχειρήσεις κατευθύνονται, κατά κύριο λόγο, σε δραστηριότητες του τριτογενή τομέα, όπως δείχνει και η σχετική εμπειρία από το διεθνή χώρο. Στην Ελλάδα τα τελευ-



ταία χρόνια έχουν δημιουργηθεί οι θεσμικές προϋποθέσεις για μεγαλύτερη ανάπτυξη των δημοτικών επιχειρήσεων. Θα αναφερθούμε ιδιαίτερα στην ελληνική εμπειρία, εξετάζοντας τους τομείς δραστηριοτήτων των δημοτικών επιχειρήσεων, σε μια προσπάθεια εκτίμησης των αναπτυξιακών τους δυνατοτήτων για τις τοπικές οικονομίες.

## **2. Οι δημοτικές επιχειρήσεις και μερικές πρόσφατες τάσεις στη θεωρία του Περιφερειακού Σχεδιασμού**

Η συμβολή των δημοτικών επιχειρήσεων στην περιφερειακή ανάπτυξη έχει αποδοθεί σε μια σειρά παραγόντων που αφορούν τόσο ζητήματα οικονομικής ανάπτυξης όσο και ζητήματα κοινωνικού συμφέροντος και κοινωνικού ελέγχου στις περιοχές αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μερικά από τα επιχειρήματα που έχουν αναπτυχθεί σχετικά (Μαϊστρος 1985) αφορούν τη δυνατότητα των δημοτικών επιχειρήσεων να αξιοποιούν τους τοπικούς φυσικούς πόρους καθώς και τους οικονομικούς πόρους των κατοίκων μιας περιοχής, να αξιοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία με στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας και τη βελτίωση της ποιότητας των παραγομένων προϊόντων, να απασχολούν το τοπικό εργατικό δυναμικό, να εμποδίζουν τη διαρροή των οικονομικών πλεονασμάτων έξω από τον τόπο παραγωγής, να δημιουργούν μικρομεσαίες επιχειρήσεις εμποδίζοντας την ανάπτυξη ολιγοπωλιακών καταστάσεων και γενικότερα να παρεμβαίνουν στο παραγωγικό κύκλωμα με στόχο τη βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής θέσης των κατοίκων της περιοχής. Παράλληλα οι δημοτικές επιχειρήσεις διευρύνουν τον προγραμματιζόμενο τομέα της οικονομίας, κοινωνικοποιούν σταδιακά τα μέσα παραγωγής, αναπτύσσουν την συνεταιριστική και αυτοδιαχειριστική αντίληψη των εργαζομένων και συμβάλλουν στον κοινωνικό μετασχηματισμό των παραγωγικών σχέσεων (Μαϊστρος 1985).

Αρκετά από τα παραπάνω επιχειρήματα μπορούν να συνδεθούν με ορισμένες πρόσφατες τάσεις στη θεωρία του περιφερειακού σχεδιασμού που διαφοροποιούνται από πιο παραδοσιακές απόψεις για την περιφερειακή ανάπτυξη. Παρόλο που στις νέες απόψεις για τον περιφερειακό σχεδιασμό δεν γίνεται ιδιαίτερη μνεία στις δημοτικές επιχειρήσεις, είναι σκόπιμο να αναφερθούμε σ' αυτές επειδή δίνουν τις θεωρητικές κατευθύνσεις σχετικά με το ρόλο των δημοτικών επιχειρήσεων στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Μέχρι πρόσφατα τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό σαν βασικός μοχλός περιφερειακής ανάπτυξης εθεωρείτο η βιομηχανική ανάπτυξη και μάλιστα η βιομηχανία μεγάλης κλίμακας. Οι μεγάλες βιομηχανικές μονά-

δες και κατά προτίμηση τα βιομηχανικά συμπλέγματα εθεωρείτο ότι δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη διάχυση της ανάπτυξης στις πιο οικονομικά καθυστερημένες περιοχές (Peggoux 1955, Boudeville 1961, Friedmann and Weaver 1979, ΚΕΠΕ 1980). Συνήθως το μοντέλο αυτό της περιφερειακής ανάπτυξης συνδεόταν με τη συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε λίγα μεγάλα αστικά κέντρα και έδινε έμφαση στο ρόλο των πόλεων στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Το μοντέλο αυτό έχει υποστεί σοβαρή κριτική από μεθοδολογική, τεχνική αλλά και ιδεολογική άποψη. Ένα βασικό σημείο κριτικής αφορά το ζήτημα της διάχυσης της ανάπτυξης στις περιοχές γύρω από τα αστικά-βιομηχανικά συγκροτήματα. Στις περισσότερες περιπτώσεις υπήρξαν σημαντικές διαρροές των πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων των επενδύσεων έξω από την άμεση περιοχή επιρροής τους, με αποτέλεσμα τα οφέλη της περιφερειακής πολιτικής να ευνοούν τελικά τις ήδη αναπτυγμένες περιοχές, κυρίως τις αστικές και πολύ λιγότερο τις τοπικές οικονομίες (Hansen 1981, Friedmann and Waver 1979). Εξάλλου σε περιοχές όπου τέθηκαν σε εφαρμογή μεγάλα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, διαπιστώθηκε άνιση κατανομή των ωφελιών ανάμεσα στους κατοίκους της περιοχής. Οι περισσότεροι από αυτούς έγιναν αποδέκτες δευτερευόντων θετικών αποτελεσμάτων, όπως η βελτίωση της κοινωνικής και τεχνικής υποδομής στην περιοχή, ενώ τα μεγαλύτερα οφέλη συστηματικά κατευθύνθηκαν σε λίγους ιδιώτες επενδυτές που ήδη βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση. Σε τέτοιες περιπτώσεις η περιφερειακή πολιτική διαιώνισε τις υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες και συνέτεινε στην παραπέρα συγκέντρωση του οικονομικού πλούτου σε λίγες περιοχές και άτομα (Barkin 1972, Friedmann and Weaver 1979). Τέλος οι περιφερειακές πολιτικές που αποσκοπούν στη γεωγραφική ανακατανομή των βιομηχανικών επενδύσεων προσφέροντας επιδοτήσεις και κίνητρα στο ιδιωτικό κεφάλαιο προκειμένου να κατευθυνθούν προς τις προβληματικές περιφέρειες δεν είναι γενικά πετυχημένες και τείνουν να ενισχύσουν τις υπάρχουσες τάσεις στη γεωγραφική και κλαδική κατανομή των ιδιωτικών επενδύσεων (Massey 1979, Perrons 1981, Πιορούλου 1987). Γενικά η κρατική παρέμβαση δεν έχει φανεί πετυχημένη στο να κατευθύνει τις ιδιωτικές επενδύσεις σε επιθυμητές περιοχές και οικονομικές δραστηριότητες.

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί απόψεις για τον περιφερειακό σχεδιασμό που προσπαθούν να δώσουν απάντηση στους παραπάνω προβληματισμούς και προτείνουν μέτρα περιφερειακής πολιτικής που μετατοπίζουν την έμφαση στην τοπική ανάπτυξη, στην κρατική παρέμβαση σε αποκεντρωμένη βάση, στην ανάπτυξη τομέων εκτός της βιομηχανίας, ό-

πως η γεωργία και οι υπηρεσίες και στην ενθάρρυνση μονάδων μικρομεσαίας κλίμακας.

Η περιορισμένη επιτυχία των μέσων περιφερειακής πολιτικής για την προσέλκυση βιομηχανικής δραστηριότητας στις οικονομικά καθυστερημένες περιφέρειες οδήγησε σε προτάσεις για τοπική ανάπτυξη, στηριγμένη στην κινητοποίηση όλων των ενδογενών δυνατοτήτων των περιφερειών αυτών. Η αξιοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού, φυσικού και ανθρώπινου, εμφανίζεται σαν πιο αποτελεσματική στρατηγική για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιφερειών (Council of Europe 1982). Κατά παρόμοιο τρόπο, η ανάπτυξη «από τα κάτω», σε αντίθεση με την κεντρικά κατευθυνόμενη ανάπτυξη, προβάλλεται σαν το πιο κατάλληλο αναπτυξιακό μοντέλο, που θα αμβλύνει τις περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες προστατεύοντας ταυτόχρονα την πολιτιστική ταυτότητα και τα συστήματα αξιών των αναπτυσσόμενων περιοχών. Η ανάπτυξη «από τα κάτω» δίνει έμφαση στη μικρή κλίμακα, στους τοπικούς φυσικούς πόρους και στο δυναμικό των κατοίκων της περιοχής σε μια προσπάθεια αυτοδύναμης και αυτόνομης τοπικής ανάπτυξης (Stöhr 1981). Γενικότερα η περιορισμένη επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής να προσελκύσει οικονομικές δραστηριότητες στις καθυστερημένες περιοχές μέσα από συστήματα επιδοτήσεων που καθορίζονται κεντρικά και αφορούν μεγάλες ομάδες περιοχών και κλάδων υπαγορεύει τη μετατόπιση της κρατικής παρέμβασης στην τοπική κλίμακα. Αυτό που χρειάζεται είναι η εξειδικευμένη παρέμβαση που να λαμβάνει υπόψη τις τοπικές ανάγκες και δυνατότητες. Αυτού του είδους η παρέμβαση είναι αποτελεσματικότερο να αποφασίζεται και να εφαρμόζεται σε αποκεντρωμένη βάση.

Όσον αφορά τον ρόλο των διαφόρων τομέων της οικονομίας στην περιφερειακή ανάπτυξη, η ενεργοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού και η πληρέστερη αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων προϋποθέτουν και την ανάπτυξη τομέων εκτός της βιομηχανίας. Χωρίς να αμφισβητείται η αναπτυξιακή βαρύτητα της βιομηχανίας έχουν διατυπωθεί προτάσεις που δίνουν έμφαση στο ρόλο του πρωτογενή τομέα της οικονομίας στην περιφερειακή ανάπτυξη (Friedmann and Weaver 1979, Stöhr 1981). Επίσης μετά τις πρόσφατες τεχνολογικές εξελίξεις στους τομείς της ηλεκτρονικής και των επικοινωνιών, αποδίδεται αυξανόμενη βαρύτητα στον τομέα των υπηρεσιών, σαν απαραίτητο συμπλήρωμα της βιομηχανικής ανάπτυξης (Regional Studies Association 1983, Cappellin 1986).

Όσον αφορά το μέγεθος των οικονομικών μονάδων, τελευταία έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο των μικρομεσαίων μονάδων στην περιφερειακή ανάπτυξη (Friedmann and Weaver 1979, Rothwell and Zegveld 1983).

Η σπουδαιότητα που αποδίδεται στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις οφείλεται σε πολλούς παράγοντες οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις θεωρούνται ότι είναι πηγή καινοτομιών, ότι είναι απαραίτητο συμπλήρωμα των μεγάλων επιχειρήσεων, ενώ καλύπτουν κενά στην παραγωγή που δεν μπορούν να καλυφθούν από τη μαζική παραγωγή της μεγάλης κλίμακας βιομηχανίας. Σε τοπικό επίπεδο, θεωρούνται ότι σε σχέση με τις μεγάλες επιχειρήσεις προσφέρουν μεγαλύτερη σταθερότητα όσον αφορά τις δημιουργούμενες θέσεις εργασίας, ενώ η κλίμακα λειτουργίας τους είναι πιο προσιτή για την ανάδειξη τοπικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και την επένδυση των τοπικών αποταμιεύσεων. Γενικότερα οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις θεωρείται ότι συντελούν στην ευνοϊκότερη κατανομή της οικονομικής δύναμης στην κοινωνία και αποτελούν εξισορροπητικό παράγοντα στη δημιουργία μονοπωλιακών καταστάσεων στην αγορά.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις εφόσον ασχολούνται με την αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων και την ικανοποίηση τοπικών αναγκών έχουν σημαντικό αναπτυξιακό δυναμικό στα πλαίσια των πρόσφατων τάσεων στη θεωρία του περιφερειακού σχεδιασμού. Η έμφαση στην τοπική κλίμακα, στην αποκεντρωμένη παρέμβαση, στο μικρομεσαίο μέγεθος και σε δραστηριότητες εκτός της βιομηχανίας, ευνοούν την ανάπτυξη των δημοτικών επιχειρήσεων και την επιτυχημένη παρέμβασή τους στο παραγωγικό σύστημα. Με αυτό τον τρόπο οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να δώσουν μια απάντηση σε ζητήματα δικαιότερης κατανομής του εισοδήματος στην περιοχή, συγκράτησης και επανεπένδυσης του οικονομικού πλεονάσματος μέσα στην περιοχή, καθώς και καλύτερης εφαρμογής των αναπτυξιακών προγραμμάτων εξαιτίας της ευρύτερης συμμετοχής των κατοίκων στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Επιπλέον ο δημόσιος χαρακτήρας των δημοτικών επιχειρήσεων αποτελεί μια παραπέρα εγγύηση για τη δικαιότερη κατανομή των οικονομικών αποτελεσμάτων της επενδυτικής δραστηριότητάς των ΟΤΑ, στο κοινωνικό σύνολο. Τέλος, αξίζει να αναφερθούμε ιδιαίτερα στη συμβολή των δημοτικών επιχειρήσεων στην αποτελεσματική εφαρμογή του περιφερειακού σχεδιασμού. Εκτός από την αποκεντρωμένη δομή των ΟΤΑ, ο δημόσιος χαρακτήρας των δημοτικών επιχειρήσεων αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα για την καλύτερη εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων. Στις καπιταλιστικές οικονομίες η δυνατότητα κρατικής παρέμβασης περιορίζεται από την κυριαρχία του ιδιωτικού κεφαλαίου στην οικονομική ζωή. Η πολιτεία μόνο μέσα από δημόσιες επενδύσεις μπορεί να πετύχει μεγαλύτερο βαθμό υλοποίησης των προγραμμάτων της. Σ' αυτά τα πλαίσια οι δημοτι-

κές επιχειρήσεις, σαν μια μορφή δημοσίων επιχειρήσεων, μπορούν να αυξήσουν την ικανότητα της πολιτείας για περιφερειακό σχεδιασμό και να κατευθύνουν την επενδυτική δραστηριότητα σε επιθυμητούς τομείς και περιοχές.

### **3. Όρια και προϋποθέσεις για τη δραστηριότητα των Δημοτικών Επιχειρήσεων**

Στα προηγούμενα περιγράφηκαν ορισμένα χαρακτηριστικά των δημοτικών επιχειρήσεων που δημιουργούν δυνατότητες για ευρύ πεδίο δραστηριοτήτων και αυξημένο ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη. Εδώ θα αναφερθούμε σε μερικά χαρακτηριστικά των δημοτικών επιχειρήσεων που θέτουν περιορισμούς τόσο στο εύρος όσο και στους τομείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ. Οι περιορισμοί αυτοί προκύπτουν, κατά κύριο λόγο, από το δημόσιο χαρακτήρα των δημοτικών επιχειρήσεων που τις οδηγεί σε προσανατολισμούς και προβλήματα παρόμοια με αυτά των δημοσίων επιχειρήσεων. Ταυτόχρονα το γεγονός ότι ο φορέας άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι η τοπική αυτοδιοίκηση (και όχι η κεντρική διοίκηση), επίσης αποτελεί καθοριστικό παράγοντα του είδους των δραστηριοτήτων που ασκούνται από τις δημοτικές επιχειρήσεις.

Χωρίς να παραβλέπουμε τις μεγάλες διαφορές ως προς τη δραστηριότητα του δημόσιου τομέα στις διάφορες χώρες, ο δημόσιος τομέας παραδοσιακά καλύπτει τομείς δραστηριοτήτων που αφορούν την τεχνική και κοινωνική υποδομή, όπως η ενέργεια, η ύδρευση, οι συγκοινωνίες, η περίθαλψη, η εκπαίδευση κλπ. Ο δημόσιος τομέας σε πολύ μικρότερο ποσοστό καλύπτει άμεση παραγωγική δραστηριότητα, όπως για παράδειγμα στη μεταποίηση.

Η προτίμηση ορισμένων δραστηριοτήτων από το δημόσιο τομέα μπορεί να αποδοθεί σε πολλούς λόγους. Συνήθως οι τομείς που αναλαμβάνει το δημόσιο είναι εθνικής σημασίας και συνδέονται άμεσα με το κοινωνικό συμφέρον. Ταυτόχρονα οι δραστηριότητες που αναλαμβάνει το κράτος, παρόλο που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία του συστήματος, έχουν μεγάλο κόστος αρχικής επένδυσης και αποφέρουν χαμηλά κέρδη βραχυπρόθεσμα. Σ' αυτές τις περιπτώσεις το ιδιωτικό κεφάλαιο δείχνει απροθυμία για την ανάληψη επενδυτικής δραστηριότητας και οι δημόσιες επενδύσεις έρχονται να καλύψουν τα κενά της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Επίσης οι δημόσιες επιχειρήσεις συνήθως παίζουν υποβοηθητικό ρόλο για την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα, είτε ασκώντας συμπληρωματικές

δραστηριότητες, είτε παρέχοντας στο ιδιωτικό κεφάλαιο υπηρεσίες και προϊόντα κάτω από συμφέροντες όρους ή κατασκευάζοντας την απαραίτητη υποδομή για τη λειτουργία του (Carney et al 1980, Harvey 1982). Ο προσανατολισμός αυτός των δημοσίων επιχειρήσεων (και των δημοσίων επενδύσεων γενικότερα) δημιουργεί μια τάση ώστε τα δημόσια έξοδα να ξεπερνούν τα έσοδα και προκαλεί συχνά αξεπέραστα οικονομικά προβλήματα που θέτουν σε δοκιμασία τη χρηματοδοτική ικανότητα της πολιτείας (O'Connor 1973, Carney 1980). Γενικά η εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης αποτελεί μια από τις σοβαρότερες προϋποθέσεις αλλά και μόνιμο πρόβλημα για τις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα.

Οι δημοτικές επιχειρήσεις κινούνται στα παραπάνω πλαίσια του δημόσιου τομέα όσον αφορά τους τομείς δραστηριοποίησης και τα προβλήματα χρηματοδότησης, παρόλο που υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις εξαιτίας ορισμένων χαρακτηριστικών των ΟΤΑ, όπως η αποκεντρωμένη δομή τους και η περιορισμένη περιοχή δικαιοδοσίας που καλύπτουν. Τα χαρακτηριστικά αυτά περιορίζουν το μέγεθος των δημοτικών επιχειρήσεων που συνήθως είναι ανάλογο προς το πληθυσμιακό μέγεθος των ΟΤΑ και μπορεί να χαρακτηριστεί σαν μικρομεσαίο. Από την άλλη μεριά η φύση των ΟΤΑ και σαν προέκταση της κεντρικής εξουσίας και σαν όργανο επίλυσης των τοπικών προβλημάτων τους προσανατολίζει όχι σε οποιαδήποτε κερδοσκοπική δραστηριότητα αλλά σε δραστηριότητες που μπορεί μεν να αποφέρουν κέρδος, αλλά ταυτόχρονα ανταποκρίνονται στις ανάγκες των δημοτών. Έτσι οι δημοτικές επιχειρήσεις είναι προσανατολισμένες σε τομείς εξυπηρέτησης των δημοτών είτε με άμεσο (π.χ. κατοικία) είτε με έμμεσο τρόπο (π.χ. οργάνωση της πρωτογενούς παραγωγής). Γενικά η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ δεν αποσκοπεί απλά και μόνο στη βελτίωση των οικονομικών τους αλλά είναι συνυφασμένη με τις αρμοδιότητές τους. Γι' αυτό και η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ συνδέεται συνήθως με την υποδομή και την κοινή ωφέλεια.

Για παράδειγμα, μερικοί κατεξοχήν τομείς δραστηριότητας των δημοτικών επιχειρήσεων στο εξωτερικό είναι η κατοικία, οι συγκοινωνίες, η αποχέτευση, η ύδρευση και ο ηλεκτρισμός. Σπανιότερά παρατηρείται δραστηριοποίηση των δημοτικών επιχειρήσεων στον τομέα της μεταποίησης και όπου υπάρχει αφορά κύριως την πρώτη φάση επεξεργασίας προϊόντων της πρωτογενούς παραγωγής (π.χ. σφαγεία, γαλακτοκομεία). Έτσι στη Σουηδία το 40% των δημοτικών επιχειρήσεων έχουν σαν σκοπό τη διαχείριση του τομέα της κατοικίας. Στην Ιταλία η μεγαλύτερη επιχειρηματική δραστηριότητα έχει αναπτυχθεί στην αποχέτευση, το φωταέριο, τον ηλεκτρισμό, τις συγκοινωνίες και την εκμετάλλευση του γάλακτος (Βελώνιας

1983). Γενικά όμως οι δήμοι της Ιταλίας δεν φαίνεται να αναπτύσσουν οικονομική παραγωγική δραστηριότητα (Μπαμπάς 1986 α). Εκτός από τους τομείς των κεντρικών δικτύων και της κατοικίας, σε πολλές χώρες οι δημοτικές επιχειρήσεις έχουν επεκταθεί σε μια ποικιλία δραστηριοτήτων. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, οι δημοτικές επιχειρήσεις επεκτείνονται σημαντικά στον τομέα του εμπορίου (αγορές, εμπορικές εκθέσεις, εμπορικές επιχειρήσεις καταπολέμησης των υψηλών τιμών). Στην Αγγλία οι δημοτικές επιχειρήσεις καλύπτουν ευρύτατο φάσμα δραστηριοτήτων (κεντρικά δίκτυα, συγκοινωνίες, κατοικία, λουτρά, ζυθοπωλεία, βιομηχανοποίηση απορριμμάτων, οδοποιία, τράπεζες και ασφαλίσεις, τουριστικά συγκροτήματα, παραγωγή ανθέων και γάλακτος, σφαγεία, αθλητισμός, μουσεία, βιβλιοθήκες κλπ.) (Βελώνιας 1983). Σε διάφορες άλλες χώρες οι δημοτικές επιχειρήσεις καλύπτουν και πιο ειδικές δραστηριότητες, όμως γενικά παραμένουν προσανατολισμένες στις τοπικές ανάγκες και δυνατότητες, ενώ στις περισσότερες χώρες οι ΟΤΑ ασχολούνται με δραστηριότητες υποδομής και κοινής ωφέλειας.

Αν θελήσουμε να εκτιμήσουμε τις επιπτώσεις του προσανατολισμού των δημοτικών επιχειρήσεων σε δραστηριότητες υποδομής και κοινής ωφέλειας σε σχέση με τον αναπτυξιακό ρόλο που καλούνται να παίξουν στις τοπικές οικονομίες, η συζήτηση μάλλον θα πρέπει να περιστραφεί γύρω από τη σχέση ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Όπως δείχνει η διεθνής εμπειρία (βλ. για παράδειγμα Ο'Connog 1973, Hague 1984) η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ παίζει συμπληρωματικό ρόλο προς τη δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα και κατευθύνεται είτε σε τομείς που το ιδιωτικό κεφάλαιο δεν είναι πρόθυμο να αναλάβει (π.χ. υποδομή), είτε σε κενά που αφήνει η ιδιωτική πρωτοβουλία και αυτό οφείλεται συχνά όχι μόνο σε οικονομικούς λόγους αλλά και σε λόγους που άπτονται των σχέσεων πολιτικής και οικονομικής εξουσίας (Ο'Connog 1973). Ταυτόχρονα οι ΟΤΑ δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την πιο επικερδή λειτουργία του ιδιωτικού κεφαλαίου, αναλαμβάνοντας επιχειρηματικές πρωτοβουλίες που είναι επιθυμητές αλλά όχι αρκετά ελκυστικές για το ιδιωτικό κεφάλαιο (Hague 1984). Τέλος η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ περιορίζεται σημαντικά λόγω έλλειψης χρηματοδότησης. Η χρηματοδότηση των δημοτικών επιχειρήσεων προέρχεται κατά κύριο λόγο από τον κρατικό προϋπολογισμό και από την τοπική φορολογία και αντιμετωπίζει τους ίδιους περιορισμούς και τα ίδια προβλήματα με τον κρατικό προϋπολογισμό. Ταυτόχρονα οι ανάγκες για τη δημιουργία κοινωνικής και τεχνικής υποδομής αυξάνουν συνεχώς με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να αντιμετωπίζουν σοβαρότατα χρηματοδοτικά προβλήματα.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, ο ρόλος των δημοτικών επιχειρήσεων στην περιφερειακή ανάπτυξη περιορίζεται σημαντικά. Οι δημοτικές επιχειρήσεις έχουν σοβαρό αναπτυξιακό δυναμικό που αφορά όχι απλά και μόνο την παραγωγή ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών με ιδιοκτήτη και παραγωγό τους ΟΤΑ αλλά και την παραγωγή σύμφωνα με αναπτυξιακούς στόχους προς όφελος και κάτω από τον έλεγχο του κοινωνικού συνόλου. Στην πράξη όμως οι δημοτικές επιχειρήσεις (όπως και ο δημόσιος τομέας γενικότερα) δεν παίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην παραγωγική διαδικασία αλλά περισσότερο υποβοηθούν τη λειτουργία του ιδιωτικού κεφαλαίου, που είναι και ο κύριος παράγοντας της οικονομικής ζωής. Η αναβάθμιση του ρόλου των δημοτικών επιχειρήσεων δεν είναι μόνο οικονομικό αλλά κυρίως πολιτικό ζήτημα. Συνδέεται με ζητήματα που αφορούν τη σχέση ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων, το ρόλο (ιδεολογικός και οικονομικός) που αποδίδεται στο δημόσιο τομέα της οικονομίας, τη σχέση κεντρικής και τοπικής εξουσίας, την εκπροσώπηση των διαφόρων παραγωγικών τάξεων στα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης, τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ κλπ. Γενικά η δυναμική λειτουργία των δημοτικών επιχειρήσεων σαν αναπτυξιακός παράγοντας συναντάει πολλά εμπόδια στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής, επειδή προσκρούει σε εγγενείς αδυναμίες του συστήματος και κυρίως στη σχέση του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα. Οι δυσκολίες αυτές όμως παρόλο που περιορίζουν σημαντικά το εύρος των δραστηριοτήτων των δημοτικών επιχειρήσεων και το ειδικό τους βάρος στην εθνική οικονομία, δεν πρέπει να μας κάνουν να μηδενίζουμε τα σημαντικά οφέλη που, έστω και κάτω από αυτές τις συνθήκες, μπορούν να αποφέρουν στις τοπικές οικονομίες.

#### **4. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις στην Ελλάδα**

Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα δεν είναι πολύ διαδεδομένες και αυτό μπορεί να αποδοθεί στην καθυστέρηση μέχρι πρότινος όσον αφορά την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην αυτοδιοίκηση, στη δυσμενή κατάσταση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης κλπ. Από τις λίγες δημοτικές επιχειρήσεις που είχαν λειτουργήσει μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οπότε έγιναν μια σειρά νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, οι περισσότερες αφορούσαν τα κεντρικά δίκτυα, όπως είναι η ΔΕΦΑ και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης του Ν. 1069/80. Τα τελευταία χρόνια δημιουργήθηκαν οι θεσμικές προϋποθέσεις



για την ίδρυση και τη χρηματοδότηση των δημοτικών και των κοινοτικών επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα με τον Ν. 1416/84 και το Π.Δ. 76/85 καθορίζονται τα θεσμικά πλαίσια λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων, ενώ ο Ν. 1622/86 για την «Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό» αποτελεί το γενικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ, όπου μεταξύ άλλων καθορίζονται οι βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι αρμοδιότητές τους και ο ρόλος τους στην περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό. Τέλος, με τον Ν. 1262/82 προβλέπονται ευνοϊκές ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση των δημοτικών επιχειρήσεων.

Σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ. 76/1985) η ίδρυση επιχειρήσεων από τους Δήμους και τις Κοινότητες ή η συμμετοχή τους σε επιχειρήσεις έχει σαν σκοπούς: α) την εκτέλεση και εκμετάλλευση έργων που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση του κοινού, β) την παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών που επίσης στοχεύουν στην εξυπηρέτηση του κοινού και γ) την πραγματοποίηση εσόδων (κερδών). Με αυτή τη διατύπωση των σκοπών των δημοτικών επιχειρήσεων δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ αφενός να χρησιμοποιούν το πιο ευέλικτο σχήμα της επιχείρησης για επιδίωξη σκοπών ευρύτερα κοινωνικοοικονομικών και αφετέρου σηματοδοτείται μια πολιτική, όπου το κέρδος δεν είναι ο μοναδικός σκοπός της επιχείρησης αλλά αυτή θεωρείται σαν παραγωγική μονάδα κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών (Μπαμπάς 1986β). Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ ασκείται είτε με αυτοτελή ανάπτυξη επιχείρησης από έναν ή περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες είτε με συμμετοχή των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις μαζί με άλλους ετέρους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, έξω από το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις του Ν. 1622/86 είναι η θέσπιση τριών επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης με καθορισμό των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων. Τα κριτήρια για την οριοθέτηση των τριών επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ποικίλα, αλλά πρέπει να σημειώσουμε την έμφαση που δίνει ο νόμος στην επάρκεια πληθυσμού και αναπτυξιακών πόρων σε κάθε επίπεδο για τη στήριξη των αντίστοιχων διοικητικών και αναπτυξιακών λειτουργιών. Για κάθε επίπεδο αυτοδιοίκησης ορίζονται αρμοδιότητες αναπτυξιακού σχεδιασμού για την επεξεργασία και εφαρμογή των τοπικών, νομαρχιακών και περιφερειακών προγραμμάτων αντίστοιχα. Ειδικότερα για τη δευτεροβάθμια (νομαρχιακή) αυτοδιοίκηση ορίζονται μια σειρά αρμοδιοτήτων στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, της υγείας, των συγκοινωνιών, του πολιτισμού, της πολεοδομίας και του περιβάλλοντος, της γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας και δασών, εργασίας, βιομηχανίας, εμπο-

ριου, παιδείας, αθλητισμού, τουρισμού, λαϊκής επιμόρφωσης και νέας γενιάς. Πρέπει να σημειώσουμε την έμφαση στους τομείς των υπηρεσιών, ενώ οι αρμοδιότητες στους κατεξοχήν παραγωγικούς τομείς, όπως η βιομηχανία και η γεωργία, δεν αφορούν την άσκηση παραγωγικής δραστηριότητας αλλά την παρέμβαση σε επίπεδο σχεδιασμού (π.χ. καθορισμός βιομηχανικών περιοχών, ζωνών και πάρκων ή κατάρτιση προγραμμάτων ανάπτυξης της γεωργίας). Επίσης, παρόλο που δεν γίνεται σαφής αναφορά στο νόμο, αρκετές από τις παραπάνω αρμοδιότητες απαιτούν επιχειρηματική δομή και οργάνωση (π.χ. η αστική συγκοινωνία, η κατασκευή έργων για την ανάπτυξη του πρωτογενή τομέα). Το ίδιο ισχύει και για τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων όπως καθορίζονται στο Π.Δ. 76/85 (Μπαμπάς 1986β).

Με το Ν. 1262/82 παρέχονται κίνητρα για την ίδρυση επιχειρήσεων στη βιομηχανία, τον τουρισμό αλλά και τη γεωργία και τις υπηρεσίες (κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις). Τα κίνητρα είναι χρηματοδοτικά και δημοσιονομικά και κλιμακώνονται κατά περιοχές και κλάδους, έτσι ώστε τα ισχυρότερα κίνητρα παρέχονται στις πιο προβληματικές περιοχές της χώρας και σε οικονομικές δραστηριότητες αυξημένης αναπτυξιακής βαρύτητας. Ένα από τα σημαντικότερα κίνητρα του Ν. 1262/82 αποτελεί ο θεσμός των επιχορηγήσεων με τον οποίο καλύπτεται ένα σημαντικό μέρος της επένδυσης από το κράτος. Στο Ν. 1262/82 οι επενδύσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης και επιδοτούνται με ισχυρότερα κίνητρα σε σχέση με τις ιδιωτικές επενδύσεις. Έτσι ανάλογα με την περιοχή και το είδος της επιχειρηματικής δραστηριότητας, οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να επιχορηγηθούν μέχρι το 65% του συνολικού κόστους της επένδυσης, ενώ η ίδια συμμετοχή μπορεί να μειωθεί μέχρι και στο 10%. Με αυτό τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να ξεκινήσουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα στην μεταποίηση, τον τουρισμό και επιλεκτικά στη γεωργία και τις υπηρεσίες, με μικρό αρχικό κεφάλαιο.

Εκτός από τις προβλέψεις του Ν. 1262/82, είναι σκόπιμο να αναφέρουμε τις δυνατότητες χρηματοδότησης των δημοτικών επιχειρήσεων από τα κοινοτικά ταμεία, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο κλπ. Οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις γίνονται κυρίως για έργα υποδομής που συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη.

Όλες οι παραπάνω ρυθμίσεις δημιουργούν ευνοϊκό κλίμα για ανάπτυξη των δημοτικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα, αλλά είναι σχετικά πρόωρο να προσπαθήσουμε να συζητήσουμε τις μέχρι τώρα επιπτώσεις των ρυθμίσεων αυτών στην ίδρυση και τη λειτουργία των δημοτικών επιχειρήσεων. Άλλω-

στε στα πλαίσια των όσων συζητήθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια της εργασίας αυτής, η ανάπτυξη των δημοτικών επιχειρήσεων οριοθετείται από ένα πλέγμα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών παραγόντων που δεν μπορούν εύκολα να αποτελέσουν αντικείμενο κρατικής ρύθμισης, αφού σε μεγάλο βαθμό απορρέουν από τη φύση και τη λειτουργία του καπιταλιστικού συστήματος. Γενικότερα οι όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τις δημοτικές επιχειρήσεις εμπλέκονται σε περιορισμούς και προβλήματα παρόμοια με αυτά που αντιμετωπίζει κάθε προσπάθεια για το σχεδιασμό της καπιταλιστικής οικονομίας.

Παρόλο που δεν θα προσπαθήσουμε εδώ να δώσουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα της λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε σε ορισμένα στοιχεία που περιγράφουν έστω και μερικά τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα των δημοτικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα, στα πλαίσια της συζήτησης που προηγήθηκε για τον αναπτυξιακό ρόλο των δημοτικών επιχειρήσεων. Καταρχήν πρέπει να παρατηρήσουμε ότι υπάρχει μεγάλη ποικιλία τομέων στους οποίους οι ΟΤΑ θα μπορούσαν να αναπτύξουν επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα. Οι πιθανές δραστηριότητες των δημοτικών επιχειρήσεων ανήκουν στον αγροτικό τομέα, τον τομέα του ορυκτού πλούτου, την μεταποίηση, την ενέργεια, τις κατασκευές, τις συγκοινωνίες, το εμπόριο και τον τουρισμό (ΚΕΠΕ 1983). Το κύριο χαρακτηριστικό των δραστηριοτήτων αυτών είναι ότι αφορούν την αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων (π.χ. γαλακτοκομεία, μονάδες επεξεργασίας δέρματος, ιχθυοτροφεία, λατομεία, οινοποιία), την παραγωγή προϊόντων στη μεταποίηση που έχουν άμεση σχέση με τις διάφορες δραστηριότητες των ΟΤΑ (π.χ. παραγωγή υλικών που συνδέονται με την κατασκευαστική δραστηριότητα των ΟΤΑ, κατασκευή σωλήνων ύδρευσης-άρδευσης, κατασκευή πλαστικών σακκουλών απορριμμάτων), την κατασκευή έργων υποδομής τοπικής κλίμακας, τις αστικές συγκοινωνίες, τις τουριστικές εγκαταστάσεις κλπ.

Στην πράξη, οι δημοτικές επιχειρήσεις κατευθύνονται κατά κύριο λόγο στους τομείς των υπηρεσιών. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία των χρηματοδοτήσεων του Ν. 1262/82 (ΥΠΕΘΟ 1985) τα μεγαλύτερα ποσά επενδύσεων των δημοτικών επιχειρήσεων (ποσοστό 50%) κατευθύνθηκαν στον τριτογενή τομέα της οικονομίας (εμπόριο, ξενοδοχεία, υπηρεσίες αναψυχής και πολιτισμού, μεταφορές κλπ.). Αντίθετα για το σύνολο των επενδύσεων του Ν. 1262/82 η κλαδική σύνθεση είναι διαφορετική και ο δευτερογενής τομέας συγκεντρώνει τα μεγαλύτερα ποσά των επενδύσεων (γύρω στο 70%). Επίσης αξίζει να παρατηρήσουμε ότι από όσες δημοτικές επιχειρήσεις κατευθύνθηκαν στη μεταποίηση, οι περισσότερες ανήκουν στον κλάδο

τροφιμών και κατά δεύτερο λόγο στον κλάδο των προϊόντων από μη μεταλλικά ορυκτά. Και οι δύο κλάδοι αφορούν την εκμετάλλευση πρώτων υλών σε τοπική κλίμακα. Όσον αφορά το μέγεθος των δημοτικών επιχειρήσεων, στο σύνολό τους είναι μικρομεσαίες επιχειρήσεις με μέσο μέγεθος απασχόλησης 16 άτομα, που είναι μικρότερο από το μέσο μέγεθος του συνόλου των επενδύσεων του Ν. 1262/82. Μια τελευταία παρατήρηση είναι ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις κατέχουν πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου των ιδιωτικών επενδύσεων του Ν. 1262/82, της τάξης του 1,5% πράγμα που σημαίνει ότι σε σύγκριση με τους ιδιώτες επενδυτές οι ΟΤΑ ανταποκρίθηκαν σε πολύ μικρότερο βαθμό στις παροχές του Ν. 1262/82, παρά τα αυξημένα κίνητρα του νόμου.

Κατά συνέπεια οι δημοτικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα ακολουθούν τις διεθνείς τάσεις ως προς τους τομείς δραστηριότητας, έχοντας ισχυρότερο προσανατολισμό προς την υποδομή και τις κοινωφελείς υπηρεσίες παρά στις άμεσα παραγωγικές δραστηριότητες. Παρόλο που στην Ελλάδα ο θεσμός των δημοτικών επιχειρήσεων είναι σχετικά καινούργιος και δεν είναι δυνατό να εκτιμήσουμε το ρόλο τους στις τοπικές οικονομίες και τη σχέση τους με το ιδιωτικό κεφάλαιο, ο κλαδικός προσανατολισμός τους δείχνει ότι παίζουν προς το παρόν μάλλον συμπληρωματικό, παρά πρωταγωνιστικό ρόλο, στην τοπική ανάπτυξη. Αυτό βέβαια είναι αναμενόμενο, αφού ακόμα δεν έχουν τεθεί πλήρως σε εφαρμογή οι μηχανισμοί που προβλέπονται από τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω των οποίων θα αποδοθούν οι αρμοδιότητες στους ΟΤΑ μαζί με την απαιτούμενη χρηματοδότηση, μεταξύ αυτών και οι αρμοδιότητες για την κατάρτιση και χρηματοδότηση των τοπικών και νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Είναι πάντως γεγονός ότι οι πρόσφατες θεσμικές ρυθμίσεις αποτελούν μια σημαντική προϋπόθεση για την ανάπτυξη του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων και μάλιστα για τη λειτουργία τους στα πλαίσια αναπτυξιακών προγραμμάτων. Μένει τώρα να αξιοποιηθούν αυτές οι δυνατότητες και να αναλάβουν οι δημοτικές επιχειρήσεις πιο ουσιαστικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη.

### **Βιβλιογραφία**

- Barkin D. (1975), «Regional development and Interregional Equity: A Mexican Case Study», *Latin American Urban Research*, Vol. 5, pp 277-299.  
Βελώνιας Ε. (1983), «Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα των Οργανισμών

- Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Διάφορες Χώρες», Ημερίδα για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις, Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας, Αθήνα, 1.6.1983.
- Boudeville J.R. (1961), *Les Espaces Economiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cappellin R. (1986). «The Demand of Producer Services by SMES: The Italian Case», Paper presented at the international workshop: The Role of Small and Medium Size Enterprises for Regional Development, Samos, September 25-27, 1986.
- Carney J., Hudson R. and Lewis J. (eds) (1980). *Regions in Crisis*, London: Croom Helm.
- Carney J. (1980). «Regions in Crisis: Accumulation, Regional Problems and Crisis Formation», in Carney J., Hudson R. and Lewis J. (eds), *Regions in Crisis*, London: Croom Helm.
- Council of Europe (1982). *Mobilising the Indigenous Potential of Disadvantaged Regions. A New Dimension of Regional Planning*, European Regional Planning Study Series, No 40, Strasbourg.
- Friedmann J. and Weaver C. (1979). *Territory and Function*, London: Arnel.
- Hague C. (1974). «Putting on a Show: The New Relation Between Planning and Market Forces in a De-industrialised Area», in «Planning and Market Forces», Proceedings of Seminar C, P246, 12th Summer Annual Meeting, Planning and Transport Research and Computation.
- Hansen N.M. (1981). «Development from Above: The Centre-Down Development Paradigme» in Stöhr W.B. and Taylor F.D.R. (eds), *Development form Above or Below?* New York: John Wiley.
- Harvey D. (1982). *The Limits to Capital*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Πιοπούλου P.A. (1987). «An Evaluation of the Greek Regional Incentives Policy (1972-82)», Paper presented at the 27th European Congress of the Regional Science Association, Athens, Greece, 25-28 August 1987.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) (1980). *Πρόγραμμα Περιφερειακής Αναπτύξεως 1981-85*, Αθήνα.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) (1983). «Τομείς και Κλάδοι Επιχειρηματικής Δραστηριοποίησης των ΟΤΑ», Ομάδα Εργασίας, Ημερίδα για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις, Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας, Αθήνα 1.6.83.
- Μαϊστρος Π. (1983). «Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Επιμορφωτικό Σεμινάριο Στελεχών Προγραμματισμού ΚΕΠΕ, Φεβρουάριος 1985.

- Massey D. (1979). «In what Sense a Regional Problem»?., *Regional Studies*, Vol. 13, pp. 233-243.
- Μπαμπάς Σ. (1986α). «Έκθεση για την επίσκεψη σε φορείς Αυτοδιοίκησης και Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία», Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
- Μπαμπάς Σ. (1986β). «Θεσμικό πλαίσιο και νομικές μορφές των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
- O'Connor J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Perrons D.C. (1981). «The Role of Ireland in the New International Division of Labour: A Proposed Framework for Regional Analysis», *Regional Studies*, Vol. 15, pp. 81-100.
- Perroux F. (1955). «Note sur la Notion de Pôle de Croissance», *Economie Appliquée*, 7.
- Regional Studies Association (1983). *Report of An Inquiry into Regional Problems in the United Kingdom*, Geo Books, Norwich.
- Rothweld R. and Zegveld W. (1983). *Innovation and the Small Medium Sized Firm*, London: Frances.
- Stöhr W.B. and Taylor F.D.R. (eds.) (1981). *Development from Above or Below?* New York: John Wiley.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1985). Αδημοσίευτα στοιχεία για τις εγκρίσεις του Ν. 1262/82 μέχρι 24.5.85.

# ΧΩΡΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

*Π. Γετίμης*

*Επίκουρος Καθηγητής  
Παντείου Ανωτάτης Σχολής  
Πολιτικών Επιστημών*

## Εισαγωγή

Η διάρθρωση των αγορών εργασίας και ειδικά τα προβλήματα της απασχόλησης και της ανεργίας τα οποία έχουν ενταθεί τα τελευταία χρόνια λόγω της οικονομικής κρίσης, αποτελούν αντικείμενο όλο και περισσότερων μελετών και ερευνών στην Ελλάδα<sup>1</sup>.

Η χωρική διάσταση της αγοράς εργασίας στις μελέτες αυτές, περιορίζεται στα γεωγραφικά επίπεδα «αστικό», «ημιαστικό», «αγροτικό» καθώς και στις περιοχές των Πολεοδομικών Συγκροτημάτων Αθήνας και Θεσσαλονίκης, ενώ λείπουν εντελώς μελέτες και έρευνες για τις τοπικές αγορές εργασίας που επικεντρώνονται στο επίπεδο του νομού. Η τοπική αγορά εργασίας βέβαια δεν οριοθετείται πάντα στα διοικητικά όρια του νομού (π.χ. υπάρχουν τοπικές αγορές που υπερβαίνουν ή υπολείπονται της χωρικής διαίρεσης κατά νομό), στο βαθμό που υπεισέρχονται άλλοι ευρύτεροι κοινωνικο-οικονομικοί παράγοντες στον καθορισμό της διάρθρωσης της τοπικής αγοράς. Θεωρούμε πάντως σκόπιμη την εξέταση των ρυθμίσεων των τοπικών αγορών εργασίας στο νομαρχιακό επίπεδο, διότι το επίπεδο αυτό αντιπροσωπεύει τη βασική διοικητικοπολιτική χωρική μονάδα στην περιφέρεια, στην οποία ασκούνται σχετικές αρμοδιότητες από το τοπικό κράτος, π.χ. από τις Δ/νσεις ή τα Τμήματα της Επιθεώρησης Εργασίας, τις Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ σε νομαρχιακό επίπεδο κ.ά.).

Η έλλειψη μελετών σ' αυτό το επίπεδο έχει σχέση και με τα περιορισμένα διαθέσιμα στατιστικά δεδομένα για το εργατικό δυναμικό από τους αρμόδιους φορείς (ΕΣΥΕ, Υπ. Εργασίας, ΟΑΕΔ κλπ.). Τα πλέον αναλυτικά και εμπειριστατωμένα στοιχεία για το εργατικό δυναμικό που καταγράφονται στις ετήσιες δειγματοληπτικές έρευνες της ΕΣΥΕ (Έρευνες Εργατικού Δυναμικού) αναφέρονται μόνο σε ευρύτερες γεωγραφικές διαφοροποιήσεις (αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές, Γεωγραφικά Διαμερίσματα της Χώρας), ενώ μέχρι το 1980 οι έρευνες αυτές κάλυπταν μόνο τις αστικές περιοχές. Εξάλλου τα στοιχεία για το εργατικό δυναμικό κατά νομό, που αναφέρονται στις απογραφές πληθυσμού-κατοικιών της ΕΣΥΕ (εργατικό δυναμικό, ανεργία, οικονομικά ενεργός πληθυσμός κατά επαγγελματική κατηγορία) δεν είναι χρήσιμα για την εξέταση βραχυχρόνιων μεταβολών διότι καταγράφονται κάθε δέκα χρόνια (61, 71, 81). Τέλος, τα στοιχεία που καταγράφει ο ΟΑΕΔ και το Υπουργείο Εργασίας αφορούν μόνο μία κατηγορία του εργατικού δυναμικού, δηλ. τους μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η έλλειψη στατιστικών δεδομένων για την αγορά εργασίας σε τοπικό επίπεδο (νομός) καθιστά δύσκολη τη συνολική εκτίμηση των ρυθμίσεων των τοπικών αγορών εργασίας και ειδικότερα τον κοινωνικό ρόλο του Τοπικού Κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, η μελέτη που ακολουθεί περιορίζεται στη διατύπωση μιας σειράς αναλυτικών παρατηρήσεων και υποθέσεων γύρω από το ειδικό βάρος των ρυθμίσεων στις οποίες προβαίνουν οι τοπικοί θεσμοί στην Ελλάδα που αφορούν τις τοπικές αγορές εργασίας. Σε μια μεταβατική περίοδο αναδιάρθρωσης της σχέσης Κράτους-Αυτοδιοίκησης, όπου εμφανίζεται η προοπτική της αποκέντρωσης της Διοίκησης και της αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. συγκρότηση β' βαθμού), το ζήτημα των ρυθμίσεων των τοπικών αγορών εργασίας, αποκτά κεντρική σημασία όσον αφορά σε μελλοντικές στρατηγικές παρεμβάσεις που μπορεί να ασκήσουν οι νέοι πολιτικοδιοικητικοί θεσμοί στο νομό και στην περιφέρεια και ειδικά οι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα μάλιστα σε περιόδους σταθεροποιητικής πολιτικής και οικονομικής κρίσης, όπου τα προβλήματα της ανεργίας εντείνονται, τίθεται επιτακτικό το αίτημα για νέες αποτελεσματικότερες ρυθμίσεις για την απασχόληση και την ανεργία. Αυτό σημαίνει ότι όλα τα Προγράμματα Τοπικής Ανάπτυξης στα οποία εμπλέκεται η Αυτοδιοίκηση (π.χ. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Διαδημοτική Συνεργασία, Προγράμματα Απασχόλησης των ΟΤΑ, Προγράμματα καταπολέμησης της Ανεργίας, Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα κ.ά.), θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και να αξιοποιούν το ισχύον καθεστώς των ρυθμίσεων



του Τοπικού Κράτους στην αγορά εργασίας, στα πλαίσια της συνεργασίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχετικά ζητήματα.

Η συγκεκριμένη μελέτη, που στηρίζεται κυρίως σε εξειδικευμένο υλικό για τις ρυθμίσεις του Υπουργείου Εργασίας και του ΟΑΕΔ (σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο), καθώς και σε συμπληρωματικά εμπειρικά στοιχεία από πέντε νομούς, διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

- θεωρητικά προβλήματα,
- ρυθμίσεις της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα,
- τοπικές ρυθμίσεις: τα όρια της δραστηριότητας των τοπικών θεσμών.

## 1. Θεωρητικά Προβλήματα

Τις διαρθρωτικές ανισότητες και τους διαφορετικούς τύπους και βαθμούς ανάπτυξης των αγορών εργασίας αναλύουν και ερμηνεύουν με διάφορους τρόπους οι εκάστοτε θεωρητικές προσεγγίσεις. Οι πιο βασικές από αυτές, αν εξαιρέσουμε τις νεοκλασικές θεωρίες του «ανθρώπινου κεφαλαίου», είναι οι θεωρίες της «δυναδικής» αγοράς εργασίας, οι θεωρίες της «κατακερματισμένης» αγοράς εργασίας και οι θεωρίες της «ασυνεχούς» αγοράς εργασίας.

Οι θεωρίες της «δυναδικής» αγοράς εργασίας («dual labour market» Doeringer, P./Piore, M. (1971), Bosanquet, N./Doeringer, P. (1973), Piore, M. (1973), διακρίνουν «πρωτεύοντα» και «δευτερεύοντα» τμήματα της αγοράς εργασίας: στο πρωτεύον τμήμα κυριαρχούν οι μεγάλες επιχειρήσεις, υψηλής εντάσεως κεφαλαίου και τεχνολογικά προηγμένες, όπου αντίστοιχα οι εργαζόμενοι έχουν υψηλούς μισθούς, σχετικά σταθερή απασχόληση και υψηλό βαθμό συνδικαλιστικής δραστηριότητας, ενώ στο «δευτερεύον» τμήμα της η αγορά εργασίας κυριαρχείται από μικρές επιχειρήσεις υψηλής εντάσεως εργασίας με χαμηλούς μισθούς, ασταθείς εργασιακές σχέσεις και χαμηλό βαθμό συνδικαλιστικής συνείδησης και πρακτικής. Συμπληρωματικά, σύμφωνα με τη δυναδική θεωρία αναπτύσσονται «εσωτερικές αγορές εργασίας», που συνίστανται σε μηχανισμούς προσλήψεων του νέου εργατικού δυναμικού από τις μεγάλες επιχειρήσεις μέσω της ίδιας της οργάνωσης της επιχείρησης, παρά μέσω της ανοικτής αγοράς. Βασικό πρόβλημα της δυναδικής θεωρίας είναι η αναγωγή των πολύπλευρων ανισοτήτων της αγοράς εργασίας στη λογική της λειτουργίας των επιχειρήσεων με βάση το φορμαλιστικό σχήμα κατάταξης σε «πρωτεύοντα» και «δευτερεύοντα» τμήματα, όπου οι μεγάλες επιχειρήσεις που πληρώνουν υψηλούς μισθούς «δημιουργούν» τα στρώματα των υψηλόμισθων, ενώ οι μικρές επιχειρήσεις

«παράγουν» τους χαμηλόμισθους. Ως εκ τούτου οι διαφορές στην αγορά εργασίας προέρχονται από τη δομή της βιομηχανίας και δεν συνδέονται με την κοινωνική δομή και τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας.

Η δεύτερη θεωρητική προσέγγιση της «κατακερματισμένης» αγοράς εργασίας («segmented labour market», Reich, M./Gordon, D./Edwards, R. (1973), εισάγει τον προβληματισμό του κατακερματισμού ως διαδικασία που χωρίζει την αγορά εργασίας σε «υπο-αγορές», οριζοντίως ή καθέτως μέσα στην επαγγελματική ιεραρχία. Έτσι παράλληλα με τον βασικό διαχωρισμό Κεφαλαίου-Εργασίας υπάρχουν και άλλοι παράγοντες «ασυμμετρίας» όπως το φύλο, η εθνικότητα, η ηλικία, ο βαθμός περιθωριοποίησης κ.ά., που καθορίζουν τις κατηγορίες κατακερματισμού της αγοράς εργασίας. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, ο κατακερματισμός της αγοράς εργασίας οφείλεται στη στρατηγική της τάξης των καπιταλιστών για κατακερματισμό και εξουσία πάνω στην εργατική τάξη. Στο σημείο αυτό έγκειται και το βασικό πρόβλημα της θεωρίας αυτής, καθώς ανάγει τις ανισότητες στην αγορά εργασίας στο λειτουργιστικό επιχείρημα της λογικής του κεφαλαίου, το οποίο μονοσήμαντα καθορίζει τη διάσπαση και κυριαρχία - έλεγχο πάνω στην εργασία.

Η τρίτη θεωρητική προσέγγιση της «ασυνεχούς» αγοράς εργασίας, (discontinuous labour market, - Blackburn, R./Mann, M. 1979, Berger, S./Piore, M. 1980, Kreckel, R., 1980, Offe, C./Hinrichs, K. 1977 κ.ά.) θεωρεί ότι η αγορά εργασίας εκφράζει διάφορους βαθμούς ιεράρχησης, στρωματοποίησης, διαβαθμίσεων και επικαλύψεων. Οι ιεραρχικές δομές εκφράζουν διαφοροποιήσεις ανάμεσα σε εξειδικευμένη και ανειδίκευτη εργασία, μεταξύ «εσωτερικών» και εξωτερικών αγορών εργασίας κ.ά. Όλοι αυτοί οι τύποι διαφοροποίησης συγκροτούν μια «ασυνεχή» αγορά εργασίας που έχει προκύψει μέσα από την έκφραση των σχέσεων κεφαλαίου-εργασίας, όπως διαμορφώνεται σε κάθε κοινωνία και ιστορική εποχή. Η θεωρητική αυτή προσέγγιση που πρόσφατα αναπτύχθηκε, ερμηνεύει σε ικανοποιητικό βαθμό τις ανισότητες της αγοράς εργασίας και αποφεύγει τις φορμαλιστικές αναγωγές, αφού τις κατανοεί στα πλαίσια του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας και των κοινωνικών σχέσεων. Σημειώνουμε πάντως, ως κεντρική παρατήρηση που αφορά και στις τρεις θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάσαμε, την παντελή έλλειψη της χωρικής διάστασης στην ερμηνεία των διαφοροποιημένων αγορών εργασίας.

Ειδικά η διάσταση της «χωρικής» διαφοροποίησης της αγοράς εργασίας έχει κεντρική σημασία στην προσέγγισή μας, στο βαθμό που πρόκειται να εξεταστεί η αγορά εργασίας αφενός σε σχέση με τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας όπως αυτός εξειδικεύεται σε «τοπικό» επίπεδο (νομού)

και αφετέρου σε σχέση με τις διαδικασίες, τα περιεχόμενα και την έκταση των πολιτικών/ρυθμίσεων του Κράτους (κεντρικού, τοπικού) στην περιφέρεια.

Από θεωρητική άποψη διακρίνονται μεταξύ των άλλων τρεις βασικές κατευθύνσεις των «χωρικά διαφοροποιημένων αγορών εργασίας», οι οποίες αντιστοιχούν στις τρεις διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις της αγοράς εργασίας που ήδη παρουσιάσαμε (βλ. Cooke, 1983, σελ. 218). Η πρώτη κατεύθυνση είναι γνωστή ως «νεο-δυναδική» τοποθέτηση, και στηρίζεται στη βασική διχοτομία αστικός χώρος-ύπαιθρος (βλ. Paci, M. 1973, Bagnasco, A. 1981, Mingione, E. 1978, Arcangeli, F./Borzaga, C. et al 1980), η δεύτερη αναφέρεται στο μοντέλο «κέντρου-περιφέρειας» (Friedmann 1977 κ.ά.) ενώ η τρίτη κατεύθυνση βασίζεται στην ταξική ανάλυση και στις διαφοροποιήσεις των τοπικών αγορών εργασίας στη βάση του καταμερισμού της εργασίας (Massey, D. 1980, 1984, Cooke, Ph. 1981, 1983, Urry, J. 1981, κ.ά.).

Η πρώτη κατεύθυνση εισάγει τη διχοτομία «αστικός χώρος - ύπαιθρος» στην προβληματική της αγοράς εργασίας. Στον αστικό χώρο που χαρακτηρίζεται από τη συγκέντρωση της βιομηχανίας, την αυξημένη ζήτηση σε εργατικό δυναμικό και τον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων, κυριαρχεί το εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό στην αγορά εργασίας. Αντιθέτως στην ύπαιθρο, η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από τον εφεδρικό στρατό των ανέργων ή των υποαπασχολούμενων, κυρίως στον πρωτογενή τομέα, και από το ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό.

Στην προσέγγιση αυτή θεωρείται ότι το κεφάλαιο, απέναντι στις διεκδικήσεις και πιέσεις των εργαζομένων στα αστικά κέντρα, όπου υπάρχει και πιο οργανωμένος και ισχυρός συνδικαλισμός, ακολουθεί είτε τη στρατηγική της εσωτερικής αναδιοργάνωσης της εργασιακής διαδικασίας (π.χ. αυτοματοποίηση, ρομποτοποίηση, αλλαγές στην τεχνική διαίρεση της εργασίας) με στόχο τον επανέλεγχο και την ενσωμάτωση των αντιδράσεων, είτε τη στρατηγική της «παραγωγής αποκέντρωσης» (productive decentralization, Bagnasco, A. (1981), Arcangeli, F. et al (1980). Αυτό σημαίνει ότι, κάτω από ορισμένες ιστορικές προϋποθέσεις, τμήματα της παραγωγικής διαδικασίας «μεταφέρονται» χωρικά και ανατίθενται μέσω συμβολαίων (subcontracts) σε μικρές επιχειρήσεις, ή οικογενειακές εκμεταλλεύσεις στην ύπαιθρο, μακριά από τα αστικά κέντρα, επιτυγχάνοντας έτσι τη διάσπαση και άμβλυνση της ισχύος των εργαζομένων.

Αντίστοιχα, η δεύτερη κατεύθυνση που χρησιμοποιεί το μοντέλο «κέντρο-περιφέρεια» διακρίνει διαφοροποιήσεις στην αγορά εργασίας τόσο μεταξύ περιοχών (περιφέρειες, χώρες) όσο και μεταξύ των επιχειρήσεων

(Friedmann, A. 1977). Ειδικότερα θεωρείται ότι οι επιχειρήσεις μετακινούνται στην περιφέρεια στα πλαίσια της συνειδητής επιχειρησιακής επιλογής, ώστε να εξασφαλίσουν σταθερότητα και να αποφύγουν τις οργανωμένες συνδικαλιστικές διεκδικήσεις του κέντρου: «εναλλαγή» περιοχών (rotation), επανεγκατάσταση (relocation).

Παρατηρούμε, ότι και οι δύο κατευθύνσεις, παρά το γεγονός ότι μας δίνουν χρήσιμες πληροφορίες για εμπειρικά φαινόμενα των περιφερειακών ανισοτήτων και των αγορών εργασίας που διαπιστώθηκαν, κυρίως στις δεκαετίες '60, '70 (π.χ. αποκέντρωση τμημάτων της παραγωγικής διαδικασίας στην περιφέρεια, αναδιάρθρωση της σχέσης πόλης-υπαίθρου, χωρική αναδιάρθρωση της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας με έμφαση στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο) αδυνατούν να ερμηνεύσουν τις πολυσχιδείς προβληματικές των διαφοροποιημένων τοπικών αγορών εργασίας, οι οποίες δεν μπορούν να εξηγηθούν μόνο από φορμαλιστικούς ή λειτουργιστικούς διαχωρισμούς «κέντρου-περιφέρειας» και «πόλης-υπαίθρου».

Η τρίτη θεωρητική κατεύθυνση θεωρεί ότι οι τοπικές αγορές εργασίας υπόκεινται σε μια διαρκή δυναμική διαδικασία ανασύνθεσης και ανασύνταξης σε σχέση με τον αυξανόμενο ανταγωνισμό ανάμεσα στις επιταγές της συσσώρευσης του κεφαλαίου και της αντίστασης των εργαζομένων, ενώ παράλληλα τονίζει τη «χωρική διαίρεση της εργασίας», ως προϋπόθεση και αποτέλεσμα της παραγωγικής διαδικασίας (Cooke, Ph. 1983, Urry, J. 1981, Massey, D. 1980, 1984, Storper, M/Walker, R. 1983). Θεωρούμε ότι η προσέγγιση αυτή παρέχει μια ικανοποιητική θεωρητική βάση για την ερμηνεία των τοπικών αγορών εργασίας, χωρίς όμως να δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο του κράτους και των ρυθμίσεων στην αγορά εργασίας.

Στην προσέγγιση την οποία επιχειρούμε, θεωρούμε ότι η τοπική αγορά εργασίας δεν προκύπτει άμεσα στη βάση διαχωρισμών κέντρου-περιφέρειας, πόλης-υπαίθρου, αλλά συγκροτείται ως έκφραση του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας, έτσι όπως αυτός εξειδικεύεται και διαφοροποιείται χωρικά σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Στην τοπική αγορά εργασίας προκύπτουν ζητήματα που είτε απαιτούν ρύθμιση από το κράτος (τοπικό, κεντρικό) είτε δεν απαιτούν ρύθμιση, και αυτό ανεξάρτητα από τη σημασία του προβλήματος (π.χ. ένα πολύ σημαντικό τοπικό πρόβλημα μπορεί να αυτορρυθμίζεται ανάλογα με το βαθμό εκσυγχρονισμού και τις ιδιαιτερότητες της κοινωνίας). (Βλ. Γετίμης, Π. 1985). Εξάλλου προβλήματα της αγοράς εργασίας που τίθενται τοπικά και απαιτούν ρύθμιση, δεν μπορούν πάντα να ρυθμίζονται στο ίδιο επίπεδο που συγκροτούνται ως προβλήματα, αλλά πολλές φορές η ρύθμισή τους προϋποθέτει διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε ευρύτερο επίπεδο (κεντρικό, ε-

θνικό, διεθνές). Το τι θεωρείται πρόβλημα στην τοπική αγορά εργασίας και ποιος το θεωρεί ως τέτοιο, εξαρτάται από την κοινωνική και ταξική συγκρότηση της τοπικής κοινωνίας και το βαθμό πολιτικής συνειδητοποίησης των δρώντων κοινωνικών ομάδων στην αγορά εργασίας (βλ. Ψυχοπαίδης, Κ., Γετίμης, Π., κ.ά.).

Μια εναλλακτική προσέγγιση της τοπικής αγοράς εργασίας, πιστεύουμε ότι θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της:

- α) τη διάρθρωση του τοπικού παραγωγικού συστήματος (κλάδοι παραγωγής, συσχετίσεις, διασυνδέσεις, τεχνικές, κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις της παραγωγής, κλπ.) και τη θέση του στον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας, τις συνθήκες δηλ. εξειδίκευσης ή περιορισμού του,
- β) τις απαιτήσεις αξιοποίησης του κεφαλαίου και τις τάσεις αναδιάρθρωσής του σε σχέση με τη χωρική κατανομή της εργασίας σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο,
- γ) τη διάρθρωση της απασχόλησης ως μία συνεχή διαδικασία, στην οποία το κεφάλαιο, η εργασία και οι μεταξύ τους σχέσεις αναπαράγονται στο χρόνο,
- δ) την κοινωνική και ταξική διάρθρωση και το βαθμό πολιτικής συνειδητοποίησης του εργατικού δυναμικού (απασχολούμενοι, άνεργοι) καθώς και την έκφραση ή μη των διαφορετικών συμφερόντων σχετικά με την αγορά εργασίας,
- ε) τις ρυθμίσεις του κράτους (κεντρικού και τοπικού) και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κυρίως του β' και γ' βαθμού) στις τοπικές αγορές εργασίας, τους τύπους νομιμοποίησης των ρυθμίσεων αυτών καθώς και τα όριά τους μέσα στις συνθήκες του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας.

Στην προσέγγισή μας αυτή περιοριζόμαστε στην οπτική των ρυθμίσεων της αγοράς εργασίας και ειδικά στο ρόλο του Κράτους, στο βαθμό που αυτό εγγυάται και ρυθμίζει τις βασικές εκείνες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που είναι απαραίτητες για την αναπαραγωγή της αστικής κοινωνίας (μισθωτή σχέση, μιν όροι αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, διασφάλιση της ατομικής ιδιοκτησίας στα μέσα παραγωγής, συνθήκες συνέχισης της συσσώρευσης).

## **2. Ρυθμίσεις της Αγοράς Εργασίας στην Ελλάδα**

Στη μεταπολεμική Ελλάδα ο ρόλος του Κράτους στη λειτουργία της αγοράς εργασίας είναι καθοριστικός όσον αφορά τον έλεγχο των μισθών και των ημερομισθίων των εργαζομένων και γενικότερα τον έλεγχο της διανο-

μής του εθνικού εισοδήματος στα διάφορα εισοδηματικά κλιμάκια και στρώματα. Στα πλαίσια αυτά στις δεκαετίες του '50 και '60 και μέχρι τη μεταπολίτευση (1974) το κράτος επέβαλε αυστηρή πολιτική συγκράτησης σε χαμηλά επίπεδα των μισθών και των ημερομισθίων, χαμηλότερα από τις αυξήσεις της παραγωγικότητας και του πληθωρισμού. Η πολιτική αυτή θεωρείτο ότι υποβοηθούσε την αναπτυξιακή διαδικασία στο βαθμό που η καθήλωση των μισθών, με την παράλληλη μείωση της φορολογίας των κερδών και των παροχών/κινήτρων στο κεφάλαιο, ενθάρρυνε τις επενδύσεις. (Οικονόμου, Γ., 1981).

Μετά το 1974 γίνεται προσπάθεια εκσυγχρονισμού της εισοδηματικής πολιτικής, επιτρέποντας αυξήσεις στους μισθούς και τα ημερομίσθια σε συνάρτηση με κριτήρια παραγωγικότητας, ανόδου του δείκτη τιμών καταναλωτή, κ.ά. Βασικός στόχος της κρατικής πολιτικής (ειδικά στην περίοδο 1974-1979) ήταν αφενός να αποκατασταθεί ένα μέρος της χαμένης αγοραστικής δύναμης των εργαζομένων ώστε να αποφευχθούν κοινωνικές εντάσεις και να εξασφαλιστεί η ευρύτερη συναίνεση, και αφετέρου η συγκράτηση του πληθωρισμού (βλ. ΚΕΠΕ, 1976, Οικονόμου, Γ. 1981). Ο στόχος αυτός δεν επιτυγχάνεται, και είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι την περίοδο '79-'81 χειροτερεύει η θέση των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων, ενώ γενικεύεται η αντίδραση των εργαζομένων στην κυβερνητική πολιτική.

Η κρατική παρέμβαση στην αγορά εργασίας μέσω της εισοδηματικής πολιτικής επιχειρείται ουσιαστικά με νέα μορφή μετά το 1981. Για πρώτη φορά καθιερώνεται το 1982 και μέχρι το 1985 η Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή των αποδοχών (ΑΤΑ) των μισθωτών και δόθηκαν διαρθρωτικά ποσά (1982), με στόχο τη σύγκλιση του εύρους της διασποράς των εισοδημάτων των μισθωτών. Η εκσυγχρονιστική αυτή πολιτική που συνδέεται με σοσιαλιστικά ιδεώδη ακυρώνεται τελικά με την περικοπή της ΑΤΑ με νομοθετική ρύθμιση του 1985, η οποία καθιερώνει τη σταθεροποιητική πολιτική και την πολιτική λιτότητα (βασικός στόχος η μείωση του πληθωρισμού).

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία στην ιστορική αυτή αναδρομή της πολιτικής του Κράτους είναι ο έλεγχος της μισθωτής εργασίας της νομοθεσίας περί συλλογικών συμβάσεων (Ν. 3239/1955) η οποία προβλέπει την *υποχρεωτική διαιτησία* των διαφορών μεταξύ εργοδοσίας και εργαζομένων. Στην ουσία ο θεσμός της υποχρεωτικής διαιτησίας με την παραπομπή των υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια, λειτούργησε πάντα ως ασφαλιστική δικλείδα για την επιβολή της κρατικής εισοδηματικής πολιτικής ευνοώντας την εργοδοσία (βλ. Κουκιάδης, Γ. 1981, Κουκουλές, Γ. 1983, 1984, Κατσάνεβας, Θ. 1984). Έτσι αν εξαιρεθεί η περίοδος 1982-85, κατά την οποία επι-

χειρήθηκε συνειδητά η σύνδεση της εισοδηματικής πολιτικής με τους κοινωνικούς στόχους της ενίσχυσης των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων, η πολιτική του Κράτους λειτούργησε τελικά ως πολιτική καθήλωσης των μισθών και των ημερομισθίων.

Ο ρόλος του Κράτους δεν περιορίζεται μόνο σε ρυθμίσεις που αφορούν τη μισθωτή εργασία στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα, αλλά επεκτείνεται στη διαμόρφωση του πλαισίου ρυθμίσεων της εργασίας των αυτοαπασχολούμενων. Τέτοιου είδους ρυθμίσεις είναι π.χ. το πλαίσιο αδειοδότησης και ο έλεγχος των οικονομικών δραστηριοτήτων στον τριτογενή τομέα (π.χ. εμπόριο, καταστήματα κλπ.), η πολιτική τιμών των προϊόντων, οι οποίες άμεσα ή έμμεσα επιδρούν στην αγορά εργασίας αυτής της κατηγορίας των αυτοαπασχολούμενων και των συμβοηθούντων μη αμοιβόμενων μελών των νοικοκυριών.

Ανάλογα με τις μορφές ή τον τύπο της εργασίας μπορούμε να διακρίνουμε και διάφορες μορφές ή τύπους ρυθμίσεων του Κράτους. Αν δεχτούμε την κατάταξη του εργατικού δυναμικού κατά θέση στο επάγγελμα που ακολουθεί η ΕΣΥΕ, η οποία διακρίνει τις κατηγορίες: εργοδότες, εργαζόμενοι για δικό τους λογαριασμό, συμβοηθούντα και μη αμειβόμενα μέλη οικογενειών και μισθωτοί (ιδιωτικός και δημόσιος τομέας) (βλ. πίνακα 1 και 2) μπορούμε αντίστοιχα να εντοπίσουμε διαφοροποιημένες κρατικές πολιτικές και θεσμούς. Αναφέρουμε π.χ.

- α) την πολιτική μισθών και ημερομισθίων που αφορά στη μισθωτή εργασία στον ιδιωτικό τομέα και για την οποία υπεύθυνος θεσμός είναι το Υπουργείο Εργασίας,
- β) την εισοδηματική πολιτική για τους μισθωτούς του Δημόσιου Τομέα (κράτος εργοδότης),
- γ) το πλαίσιο ρυθμίσεων που αφορούν τους εργαζόμενους για δικό τους λογαριασμό και το οποίο εξειδικεύεται κατά τομέα (γεωργία, βιομηχανία, εμπόριο/ξενοδοχεία, υπηρεσίες). Στο πλαίσιο αυτό των ρυθμίσεων εμπλέκονται διαφορετικοί θεσμοί και πολιτικές (π.χ. πολιτική τιμών, Υπουργείο Γεωργίας, Υπουργείο Εμπορίου, αδειοδότηση και έλεγχος οικονομικών δραστηριοτήτων στο εμπόριο, Υπουργείο Εμπορίου) κ.ά.

Θα ήταν σκόπιμο να γίνει μια συστηματική καταγραφή και ανάλυση των τύπων ρύθμισης (κρατικές πολιτικές άμεσης παρέμβασης ή γενικά πλαίσια ρυθμίσεων) κατά βασικό και δευτερεύοντα θεσμό ανάλογα με τη μορφή της εργασίας, ώστε να εντοπιστούν οι επικαλύψεις των ρυθμίσεων ή τα κενά που αφήνουν («μη ρυθμιζόμενος» χώρος της αγοράς εργασίας). Αντίστοιχα είναι δυνατόν να κατανοηθούν οι τύποι ρύθμισης σε αναφορά

με τις «*παραδοσιακές*» κρατικές λειτουργίες, όταν αυτοί αφορούν παραδοσιακές και βασικές πολιτικές του κράτους (π.χ. αστυνόμευση, παρέμβαση στις εργατικές διαφορές) και σε αναφορά με τις «*διευρυμένες*» λειτουργίες του Κράτους, όταν αφορούν σύνθετες πολιτικές σύγχρονου Κράτους (π.χ. πολιτική απασχόλησης, ανάπτυξης και Προγραμματισμού), (βλ. Ψυχοπαίδης, Κ./Γετίμης Π., κ.ά.).

Μια πρώτη προσπάθεια ελλειπτικής καταγραφής πολιτικών που έχει ως αφετηρία τις κατηγορίες κατάταξης του εργατικού δυναμικού κατά θέση στο επάγγελμα, της ΕΣΥΕ επιχειρείται παρακάτω:

α ) *Εργοδότες* (233.000 άτομα, δηλ. 6,6% του συνόλου του εργατικού Δυναμικού, που απασχολείται κυρίως στους τομείς Εμπόριο / Ξενοδοχεία / Εστιατόρια και Βιομηχανία, ΕΣΥΕ 1981, βλ. Πίνακα 1 και 2).

Διακρίνουμε αφενός τις γενικές ρυθμίσεις προς τους εργοδότες που έχουν έμμεσες επιπτώσεις στην αγορά εργασίας όπως π.χ. η πολιτική κινήτρων για επενδύσεις φοροαπαλλαγών κ.ά. που έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και αφετέρου τις ρυθμίσεις εκείνες που αφορούν άμεσα την αγορά εργασίας (π.χ. πολιτική επιδότησης της απασχόλησης, πολιτική ελέγχων των εργασιακών σχέσεων, προστασία της εργασίας, ασφάλιση των εργαζομένων κλπ.). Ειδικά σε ό,τι αφορά την εργασία των ιδίων των εργοδοτών (ασφάλιση, πρόνοια, σύνταξη κλπ.) επιφορτισμένοι είναι οι ίδιοι οι επαγγελματικοί φορείς (σύλλογοι, ταμεία, επιμελητήρια των εργοδοτών), ενώ δεν υφίστανται ουσιαστικές παρεμβάσεις του Κράτους.

β ) *Εργαζόμενους για δικό τους λογαριασμό* (1.103.300 άτομα, δηλ. 31,3% του συνόλου του εργατικού δυναμικού, που απασχολείται κυρίως στους τομείς της Γεωργίας, Εμπορίου, Ξενοδοχείων, Εστιατορίων, ΕΣΥΕ 1981, βλ. Πίνακα 1 και 2).

Παρατηρούμε εδώ μια πληθώρα διαφοροποιημένων ρυθμίσεων και αντίστοιχων θεσμών ανάλογα με το είδος του επαγγέλματος, τον τομέα απασχόλησης κλπ. Οι ρυθμίσεις αυτές χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, αδιαφάνεια, συγκεχυμένα όρια αρμοδιοτήτων του κάθε θεσμού, κενά και επικαλύψεις στην άσκηση πολιτικών (Ψυχοπαίδης, Κ./Γετίμης, Π. κ.ά.). Οι πολιτικές αυτές μπορεί να αφορούν είτε άμεσα την αγορά εργασίας (π.χ. πολιτική επιδότησης νέων αυτοαπασχολούμενων, αδειοδότηση επαγγελματιών στο εμπόριο, στις υπηρεσίες, στις μεταφορές κλπ., έλεγχος λειτουργίας καταστημάτων, έλεγχος ωραρίου εργασίας κλπ.) είτε έμμεσα (π.χ. φορολογική πολιτική, πολιτική τιμών κ.ά.). Ειδικά σε ό,τι αφορά την ασφάλιση, πρόνοια και σύνταξη των αυτοαπασχολούμενων, αυτή την αναλαμβάνει το κάθε Ταμείο ξεχωριστά (π.χ. ΟΓΑ για τους αγρότες, ΤΣΜΕΔΕ



για τους Μηχανικούς κλπ.). Ας σημειωθεί εδώ ο ρόλος του δημόσιου στην είσπραξη «φόρων υπέρ τρίτων» και στην απόδοσή τους σε διάφορα ταμεία μέσω ενός πολύπλοκου και αδιαφανούς συστήματος ρυθμίσεων το οποίο αναπαράγει διαφορές και κοινωνικές ανισότητες ανάμεσα σε «προνομιούχες» και μη κοινωνικές ομάδες αυτοαπασχολούμενων.

γ ) Συμβοηθούντα και μη αμειβόμενα μέλη οικογενειών (492.000 άτομα, δηλ. 14% του συνόλου του εργατικού δυναμικού, που απασχολείται κυρίως στους τομείς της Γεωργίας και Εμπορίου/Ξενοδοχείων, Εστιατορίων, ΕΣΥΕ 1981, βλ. Πίνακα 1 και 2).

Εδώ παρατηρείται μια παντελής έλλειψη ρυθμίσεων και πολιτικών από την πλευρά του κράτους. Παρόλο ότι αυτή η κατηγορία έχει μειωθεί την τελευταία δεκαετία, (το 1971 ήταν 18,4% του συνόλου του εργατικού δυναμικού) εξακολουθεί να αποτελεί ένα σημαντικό ποσοστό των εργαζομένων που όμως δεν έχει διερευνηθεί.

δ ) Μισθωτοί (1.699.100 άτομα, δηλ. 48,1% του συνόλου του εργατικού δυναμικού κυρίως στον τομέα των υπηρεσιών και της βιομηχανίας και δευτερευόντως στο Εμπόριο/Ξενοδοχεία/Εστιατόρια, ΕΣΥΕ 1981, βλ. Πίνακα 1 και 2).

Μπορούμε να διακρίνουμε εδώ:

δ1) τις ρυθμίσεις εργασίας στους μισθωτούς του Δημόσιου Τομέα που εκφράζονται μέσα από γενικές πολιτικές (εισοδηματική, ασφάλισης, σύνταξης κλπ.) καθώς και από ειδικές πολιτικές κατά επαγγελματική κατηγορία (π.χ. μισθολογία δικαστικών γιατρών, εκπαιδευτικών, πανεπιστημιακών, στρατιωτικών).<sup>2</sup>

δ2) τις ρυθμίσεις στην αγορά εργασίας των μισθωτών στον ιδιωτικό τομέα. Οι ρυθμίσεις του κράτους στην κατηγορία αυτή, η οποία αποτελεί και τη μεγαλύτερη κατηγορία των εργαζομένων, επιδρούν άμεσα στην αγορά εργασίας μέσα από τις πολιτικές για την απασχόληση, την ανεργία, την επαγγελματική κατάρτιση, την πρόνοια/ασφάλιση/σύνταξη, καθώς και την πολιτική εισοδημάτων-καθορισμό min και max μισθών και ημερομισθίων.

Θεωρούμε ότι η κατηγορία της μισθωτής εργασίας στον ιδιωτικό τομέα και οι αντίστοιχες κρατικές ρυθμίσεις έχουν καθοριστική σημασία στην εξέταση της αγοράς εργασίας, όχι μόνο διότι σ' αυτήν την κατηγορία εντάσσεται η μεγαλύτερη κατηγορία των εργαζομένων αλλά κυρίως διότι αποτελεί τη θεμελιώδη και προνομιακή σχέση εργασίας-κεφαλαίου γύρω από την οποία αρθρώνονται και οι υπόλοιπες μορφές εργασίας (αυτοαπασχολούμενοι, συμβοηθούμενοι, μισθωτοί στον δημόσιο τομέα κλπ.). Για τον

ίδιο λόγο αυτό, η κατηγορία της μισθωτής εργασίας στον ιδιωτικό τομέα έχει κεντρικό ρόλο και για την εξέταση των τοπικών αγορών εργασίας, παρά το γεγονός ότι στην περιφέρεια οι μισθωτοί είναι αριθμητικά μειωηφούσα κατηγορία σε σχέση με τους αυτοαπασχολούμενους (βλ. πίνακα 3, Σύνθεση της απασχόλησης σε 5 νομούς). Έτσι στην αναφορά μας σε συγκεκριμένες τοπικές αγορές εργασίας στην Ελλάδα, σε 5 επιλεγμένους νομούς, εντοπίζουμε την προσοχή μας στις ρυθμίσεις που αφορούν κυρίως στη μισθωτή σχέση στον ιδιωτικό τομέα και ειδικότερα στα ζητήματα απασχόλησης και ανεργίας.

### **3. Τοπικές Ρυθμίσεις. Τα Όρια της Δραστηριότητας των Τοπικών Θεσμών**

Βασικοί θεσμοί σε κεντρικό επίπεδο με αρμοδιότητες στην αγορά εργασίας είναι το Υπουργείο Εργασίας<sup>3</sup> (ρυθμίσεις για όρους εργασίας, συλλογικές σχέσεις και διαφορές, απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση, εποπτεία οργανισμών) και ο Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού ΟΑΕΔ (ρυθμίσεις για την απασχόληση, ασφάλιση/προστασία της εργασίας, επαγγελματική κατάρτιση). Για ζητήματα ασφάλισης, πρόνοιας και σύνταξης των εργαζομένων υπεύθυνο είναι το ΙΚΑ. Σε επίπεδο περιφερειακό το μεν Υπουργείο Εργασίας δεν έχει αποκεντρωμένες Δ/νσεις, ο δε ΟΑΕΔ έχει 7 Δ/νσεις σε 7 γεωγραφικά διαμερίσματα αντίστοιχα (Αν. Μακεδονία και Θράκη, Μακεδονία, Ήπειρο, Θεσσαλία, Πελοπόννησο, Κρήτη και Νήσους, βλ. Β.Δ. 405/71), οι οποίες όμως έχουν περιορισμένες διοικητικές αρμοδιότητες π.χ. διαδικασίες προμηθειών. Ενώ, όμως, σε περιφερειακό επίπεδο δεν υπάρχει κανένα επιτελικό διοικητικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αυτό συγκροτείται σε νομαρχιακό/τοπικό επίπεδο, (Διοικήσεις ή Τμήματα Επιθεωρήσεως Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ) όπως, άλλωστε, ισχύει και για τους περισσότερους θεσμούς του Τοπικού Κράτους.

Πρέπει να σημειώσουμε ότι στο επίπεδο της νομαρχίας συγκροτούνται τόσο οι αποκεντρωμένοι θεσμοί του κράτους, (Διευθύνσεις Υπουργείων, Οργανισμών, Δ. Επιχειρήσεων, ΝΠΔΔ), που έχουν ενισχυθεί τα τελευταία χρόνια λόγω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και πόρων από τις κεντρικές Υπηρεσίες, όσο και νέοι θεσμοί εκπροσώπησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των κοινωνικών και επαγγελματικών συμφερόντων σε τοπικό επίπεδο (π.χ. Νομ. Συμβούλιο, Συμβούλια Κοινωνικού Ελέγχου, Επιτροπές κ.ά.), οι οποίοι έχουν αρμοδιότητες σε ζητήματα δημοκρατικού προ-

γραμματισμού (π.χ. Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων). Έτσι οι τοπικοί θεσμοί (Τοπικό Κράτος και Τοπική Αυτοδιοίκηση) ασκούν λειτουργίες που νομιμοποιούνται είτε στη βάση της αρχής της τυπικής αντιπροσωπευτικότητας (π.χ. δοτές λειτουργίες από την κεντρική κυβέρνηση στο Νομάρχη) είτε συμπληρωματικά στην βάση της εκπροσώπησης «από τα κάτω», μέσα από τις συμμετοχικές διαδικασίες. Ο διπλός αυτός τύπος νομιμοποίησης των ρυθμίσεων του τοπικού κράτους έχει ιδιαίτερη σημασία στην προσπάθεια εξασφάλισης διευρυμένης συναίνεσης από διάφορα κοινωνικά στρώματα (κυρίως αγροτικά και μικροαστικά) στην περίοδο μετά το 1981. (Βλ. Ψυχοπαίδης, Κ., Γετίμης, Π. κ.ά.).

Ειδικά σε ό,τι αφορά τις Επιθεωρήσεις Εργασίας και τις Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ σε επίπεδο νομού παρατηρείται ότι με τις διαδικασίες αποκέντρωσης διευρύνθηκε μεν το πλαίσιο αρμοδιοτήτων στην τοπική αγορά εργασίας (π.χ. ίδρυση Γραφείων Εργασίας του ΟΑΕΔ με την απόφαση υπ. αρ. 87761/16.12.82, συγκρότηση Νομαρχιακών Επιτροπών Υγιεινής και Ασφάλισης Εργασίας Ν. 1568/85 κ.ά.) ακολουθούνται όμως πιο αργοί ρυθμοί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στα αποκεντρωμένα όργανα σε σύγκριση με άλλες Υπηρεσίες του Κεντρικού Κράτους. Έτσι ο συγκεντρωτισμός και η ιεραρχική δομή της διοίκησης εξακολουθούν να είναι τα κυρίαρχα στοιχεία στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις στις τοπικές αγορές εργασίας στην Ελλάδα.

Εξετάζοντας ειδικότερα σε 5 νομούς (Δωδεκάνησα, Κυκλάδες, Χανιά, Ροδόπη, Κέρκυρα) τις αρμοδιότητες και τις ρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, όπως αυτές προκύπτουν από το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και αξιολογώντας τις δραστηριότητες που πράγματι ασκούνται σε κάθε νομό, εντοπίσαμε (στο διάστημα 1983-1985) ορισμένα ζητήματα τα οποία προκύπτουν από τις εξής υποθέσεις εργασίας:

1. Ποιες είναι οι βασικές αρμοδιότητες των θεσμών του Τοπικού Κράτους (Επιθεώρηση Εργασίας/ΟΑΕΔ), ποιες ασκούνται και ποιες όχι, τι παραμένει δηλ. αρρυθμιστο και γιατί.
2. Πώς αξιολογούνται οι ρυθμίσεις (κυρίως του ΟΑΕΔ) για την *απασχόληση* (ανίχνευση αναγκών αγοράς εργασίας, πλήρωση κενών θέσεων, προγράμματα απασχόλησης για ιδιωτικές επιχειρήσεις, για τους ΟΤΑ και τους Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας).
3. Πώς αξιολογούνται οι ρυθμίσεις για την *ανεργία* (εγγεγραμμένη/ανοικτή ανεργία, σύστημα *επιδοτήσεων*).

Παραθέτουμε στη συνέχεια τα βασικά συμπεράσματα σχετικά με τα ερωτήματα αυτά, ενώ δεν εξετάζεται το σημαντικό κατά τη γνώμη μας ζήτη-

μα της επαγγελματικής κατάρτισης σε σχέση με τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας που θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ειδικής έρευνας.

### **3.1. Ρύθμιση και «μη Ρύθμιση» της Τοπικής Αγοράς Εργασίας.**

#### **Ο Ρόλος της Επιθεώρησης Εργασίας και του ΟΑΕΔ**

Οι σπουδαιότερες αρμοδιότητες των Δ/νσεων Επιθεώρησης Εργασίας, βάσει του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, (Ν. 1156/1977, Αρμοδιότητες Νομαρχών σε αντικείμενα Υπ, Εργασίας, κ.ά.) είναι οι ακόλουθες:

- α) Η επιθεώρηση και ο έλεγχος των τόπων εργασίας, η τήρηση των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και η προστασία των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (συνθήκες εργασίας, πρόληψη ατυχημάτων κ.ά.).
- β) Η μεσολάβηση μεταξύ εργοδοτών και μισθωτών για ειρηνική επίλυση των διαφορών, (απεργίες, στάσεις εργασίας κλπ.) για την κατάρτιση συλλογικών συμβάσεων, η παραπομπή διαφορών στην υποχρεωτική διαιτησία και η έγκριση εσωτερικών κανονισμών επιχειρήσεων.
- γ) Η θεώρηση πινάκων εργασίας (ώρες, υπερωρίες κ.ά.), ο καθορισμός του ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων, άδειες εργασίας για τις Κυριακές, άδειες εργασίας αλλοδαπών.
- δ) Διοικητικά θέματα που αφορούν εποπτεύοντες οργανισμούς και φορείς του Υπουργείου Εργασίας όπως ΟΑΕΔ, Εργατική Εστία, ΑΟΕΚ, ΚΑΦ Ξηράς, ΕΡΦ Λιμένα κ.ά.
- ε) Συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων για την αγορά εργασίας στο νομό, σύνταξη προγραμμάτων για την κάλυψη ευκαιριών απασχόλησης, σύνταξη εκθέσεων για την κοινωνικοοικονομική φυσιογνωμία του Νομού και εισήγηση μέτρων για την ομογενοποίηση της τοπικής αγοράς σε σχέση με άλλες τοπικές αγορές καθώς και με την αγορά εργασίας της χώρας με στόχο την επίτευξη πλήρους παραγωγικής απασχόλησης του εργατικού δυναμικού του Νομού.

Οι ειδικότερες αρμοδιότητες των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ (Ν.Δ. 2656/53, Ν. 219/69, Β.Δ. 405/71) σε επίπεδο νομού είναι:

- α) Η παρέμβαση στον τομέα της απασχόλησης, με στόχο τη σύζευξη της προσφοράς και ζήτησης της τοπικής αγοράς εργασίας (καταγραφή αναγκών και κενών θέσεων, σύστημα πληροφόρησης στην αγορά εργασίας, καταγραφή της ανεργίας, τοποθετήσεις σε κενές θέσεις, προγράμματα επιδοτήσεις της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα και στους ΟΤΑ κ.ά.).

- β) Η ρύθμιση στον ασφαλιστικό χώρο, με την καταβολή τακτικών και έκτακτων επιδομάτων ανεργίας, επιδομάτων στράτευσης, μητρότητας, οικογενειακών επιδομάτων κ.ά. (Ν.Δ. 2961/54, Ν. 2054/52, Ν.Δ. 3868/58 κ.ά.).
- γ) Η τεχνική επαγγελματική εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού και των νέων (μαθητεία, επαγγελματική κατάρτιση ενηλίκων) με στόχο τον προσανατολισμό της εργασίας στις νέες ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας.

Από την έρευνα στους επιλεγμένους νομούς προέκυψε ότι από το ευρύ πλέγμα αρμοδιοτήτων των τοπικών θεσμών, (Δ/νσεις Επιθεωρήσεως Εργασίας, Τοπικές Υπηρεσίες ή Γραφεία Εργασίας του ΟΑΕΔ) μόνο ένα μέρος ασκείται, και αυτό αφορά κυρίως τις «παραδοσιακές»/«βασικές» λειτουργίες του Κράτους στην αγορά εργασίας (π.χ. προστασία της εργασίας, παρέμβαση στις εργατικές διαφορές, παραπομπή διαφορών στην διαιτησία, συλλογικές συμβάσεις, έλεγχοι). Αντίθετα εμφανίζονται σοβαρές αδυναμίες στις ρυθμίσεις που αφορούν «διευρυμένες» και πιο σύνθετες λειτουργίες του Κράτους με κοινωνικό και αναπτυξιακό μακροχρόνιο χαρακτήρα (π.χ. σύνταξη προγραμμάτων απασχόλησης, ανάλυση και στρατηγικές για την τοπική αγορά εργασίας, πολιτική απασχόλησης και επαγγελματική εκπαίδευση).

Ως εκ τούτου σε μεγάλο βαθμό οι Επιθεωρήσεις Εργασίας περιορίζονται σε διοικητικές λειτουργίες (π.χ. διαμεσολάβηση μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, διοίκηση εποπτευόμενων οργανισμών και επιτροπών, αποσπασματικοί έλεγχοι των τόπων εργασίας, π.χ. τυπικές θεωρήσεις πινάκων εργασίας κ.ά.), ενώ συναντούν μεγάλες δυσχέρειες στην άσκηση ακόμη και αυτών των βασικών ελεγκτικών λειτουργιών. Εντοπίστηκαν προβλήματα όπως η αδυναμία ελέγχου της «παράνομης» εργασίας αλλοδαπών (π.χ. νομός Χανίων, εργασία τουριστών στη Γεωργία), και δυσχέρειες ή και έλλειψη ελέγχου των συνθηκών εργασίας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, ειδικά σε απομακρυσμένες από την πρωτεύουσα του νομού περιοχές, (π.χ. νομός Κυκλάδων, Ν. Χανίων, Ν. Δωδεκανήσου) κ.ά. Ως εκ τούτου, οι έλεγχοι στην αγορά εργασίας περιορίζονται συνήθως, σε περιπτώσεις όπου υπάρχει καταγγελία, ενώ πολλές φορές, ακριβώς επειδή είναι γνωστή η αδυναμία των Τοπικών Επιθεωρήσεων Εργασίας να ανταποκριθούν στο έργο τους, οι καταγγελίες από τους συλλόγους και τα σωματεία των εργαζομένων απευθύνονται απευθείας, μέσω των ανώτερων δευτεροβάθμιων και τριτοβάθμιων ενώσεων, στο Κεντρικό Υπουργείο Εργασίας. Μόνο ένα μέρος της τοπικής αγοράς εργασίας ελέγχεται και ρυθμίζεται από τους τοπικούς θεσμούς (Επι-

θεώρηση Εργασίας), ενώ παραμένουν αρρυθμιστα προβλήματα, όπως η παράνομη υπερωριακή απασχόληση, η νυχτερινή εργασία, η εργασία ανηλίκων, η μη δηλωμένη εργασία, οι έλλειπες συνθήκες προστασίας των εργαζομένων κ.ά. Εξάλλου όπως προκύπτει και από τις ίδιες τις διοικητικές υπηρεσίες στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων (1985, '86)<sup>6</sup>, υπάρχει δυσκολία -κυρίως λόγω έλλειψης προσωπικού- να ανταποκριθούν οι Νομαρχιακές Διοικήσεις στα ελεγκτικά τους καθήκοντα και περιορίζονται στη «διεκπεραίωση διοικητικών εργασιών» ή στην παρέμβασή τους σε εργατικές διαφορές (τριμερής συνεργασία κράτος εργοδοσία εργαζόμενοι, συλλογικές διαφορές, μηνύσεις κλπ.). Είναι προφανές ότι σε κανένα νομό δεν έχει συνταχθεί από την Επιθεώρηση Εργασίας μία έκθεση για το Profil της τοπικής αγοράς εργασίας, τα πραγματικά προβλήματα και τις ανάγκες της, ούτε έχει εκπονηθεί ένα πρόγραμμα για την κάλυψη ευκαιριών απασχόλησης. Επισημαίνουμε επίσης ότι δεν υφίσταται καταγραφή ούτε καν των βασικών στατιστικών στοιχείων για την αγορά εργασίας (που εν μέρει καταγράφει ο ΟΑΕΔ), παρά το γεγονός ότι αυτά αποτελούν βασικό αντικείμενο των αρμοδιοτήτων της Επιθεώρησης Εργασίας.

Ειδικότερα όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την απασχόληση, την ασφάλιση και την επαγγελματική εκπαίδευση, θέματα που εμπίπτουν στην δικαιοδοσία του ΟΑΕΔ διαπιστώθηκε ότι ιδιαίτερη βαρύτητα έχουν οι παροχές ασφάλισης ενώ οι ρυθμίσεις για την απασχόληση και την τεχνικοεπαγγελματική κατάρτιση είναι υποβαθμισμένες. Όπως φαίνεται αναλυτικά στους Πίνακες 4 και 5 η ασφάλιση απορροφά το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών (σε ορισμένους νομούς περισσότερο και από 90%) ενώ η εκπαίδευση και η απασχόληση είναι στοιχειώδεις έως ανύπαρκτες. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι σε πολλές περιοχές των νομών (κυρίως απομακρυσμένες από την πρωτεύουσα) τις αρμοδιότητες του ΟΑΕΔ ασκούν τα Υποκαταστήματα του ΙΚΑ, που περιορίζονται αποκλειστικά στην παροχή επιδομάτων. Είναι σαφές ότι οι κύριες ρυθμίσεις αυτές (π.χ. παροχή τακτικών και έκτακτων επιδομάτων, οικογενειακά επιδόματα, κλπ.) αφορούν παραδοσιακές βασικές κρατικές λειτουργίες κοινωνικών παροχών. Έτσι παρ' όλες τις εκσυγχρονιστικές προσπάθειες των τελευταίων ετών ώστε να δοθεί μεγαλύτερη σημασία στις ρυθμίσεις για την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση (π.χ. ίδρυση 16 Γραφείων Εργασίας, καθώς και προτεραιότητα σε προγράμματα απασχόλησης και κατάρτισης στα πλαίσια και της άντλησης περισσότερων πόρων από το Κοινωνικό Ταμείο της ΕΟΚ), η ποσοστιαία συμμετοχή των δαπανών τέτοιων προγραμμάτων στις συνολικές δαπάνες παραμένει πολύ χαμηλή<sup>5</sup>.

### 3.2. Ρυθμίσεις για την Απασχόληση

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η αξιολόγηση των ρυθμίσεων για την απασχόληση (αρμοδιότητα ΟΑΕΔ) και συγκεκριμένα των μεθόδων καταγραφής των αναγκών στην τοπική αγορά εργασίας, του τρόπου πλήρωσης κενών θέσεων, και της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα και τους ΟΤΑ. Γενικά διαπιστώθηκε ότι ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην πλήρωση κενών θέσεων απασχόλησης (νέες ή επαναπροσλήψεις) είναι πολύ υποβαθμισμένος. Αυτό δείχνει το πολύ χαμηλό ποσοστό συμμετοχής του ΟΑΕΔ στο σύνολο των τοποθετήσεων σ' όλη την Ελλάδα ανάμεσα στα έτη 1981-1985, που κυμαίνεται από 0,6-2,3%. (Βλ. Πίνακα 6). Παράλληλα διαπιστώνονται και σημαντικές διαφοροποιήσεις κατά νομό (βλ. Πίνακα 7 π.χ. για το 1983 τα αντίστοιχα ποσοστά στους Νομούς Δωδεκανήσων, Κέρκυρας, Κυκλάδων, Χανίων, Ροδόπης είναι 0,2%, 0,01%, 0,1%, 22,5% και 10,22%). Οι διαφορές αυτές οφείλονται σε παράγοντες όπως: η διαφορετική στάση -κατά νομό- του ιδιωτικού τομέα και των ΟΤΑ απέναντι στα προγράμματα επιδότησης νέων θέσεων εργασίας και γενικότερα απέναντι στον ΟΑΕΔ, ο βαθμός δραστηριοποίησης της Τοπικής Υπηρεσίας, το μέγεθος και το είδος της ανεργίας στην τοπική αγορά εργασίας, και τέλος ο βαθμός ανταπόκρισης του εγγεγραμμένου άνεργου δυναμικού του ΟΑΕΔ στις διαμορφούμενες νέες ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας, κ.ά. Είναι γνωστό ότι τα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής του ΟΑΕΔ στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα, οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη λειτουργία ανεπίσημων καναλιών πληροφόρησης και μεσολάβησης για την πλήρωση μιας κενής θέσης. Έτσι, η επιστράτευση τρίτων (φίλων, συγγενών) ή η άμεση προσφυγή του άνεργου στον εργοδότη για αναζήτηση θέσης εργασίας, αλλά και αντίστοιχα η αναζήτηση του κατάλληλου εργατικού δυναμικού από τον εργοδότη μέσα από τις υποδείξεις τρίτων (ήδη εργαζομένων, συγγενών κλπ.) αποτελούν τις κύριες μεθόδους για την κάλυψη μιας κενής θέσης εργασίας, ενώ δευτερεύοντα ρόλο παίζουν η εγγραφή του άνεργου στον ΟΑΕΔ ή η δημοσίευση και αναζήτηση εργασίας μέσω του τύπου (βλ. Καραντινός, Δ., 1984).

Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο στην τοπική κοινωνία, όπου ο εργοδότης πληροφορείται άμεσα τις δυνατότητες που προσφέρει η τοπική αγορά εργασίας από τις εκτιμήσεις του συλλόγου του ή του επιμελητηρίου ή ακόμη και από το καφενείο του χωριού. Στον ΟΑΕΔ θα καταφύγει συνήθως όταν έχει ήδη εξαντλήσει τις άλλες ανεπίσημες μεθόδους χωρίς επιτυχία. Εξάλλου, όσον αφορά την κάλυψη ορισμένων θέσεων απασχόλησης για εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό, οι οποίες προσφέρονται από τους εργοδότες

σε όλους τους νομούς (π.χ. εξειδικευμένοι ξενοδοχοϋπάλληλοι Ανωτέρων Σχολών, εξειδικευμένοι μάγειροι στους Ν. Δωδεκανήσου και Ν. Κέρκυρας, εξειδικευμένοι τεχνίτες στους Ν. Χανίων και Ροδόπης), ο ΟΑΕΔ δεν μπορεί να ανταποκριθεί, αφού το εγγεγραμμένο άνεργο εργατικό δυναμικό είναι στη μεγάλη μειοψηφία ανειδίκευτο, ενώ υπάρχει παντού έλλειψη ειδικευμένων τεχνιτών στις τοπικές αγορές εργασίας.

Ειδικά σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης και αυξανόμενης ανεργίας όπως αυτή που διανύουμε, οι απαιτήσεις των εργοδοτών για νέο εργατικό δυναμικό είναι αυξημένες. Σε περιόδους τέτοιες, αναπτύσσονται «εσωτερικές» αγορές εργασίας και με αυτό τον τρόπο οι κενές θέσεις που προσφέρονται από τους εργοδότες είτε προϋποθέτουν υψηλές προδιαγραφές εξειδίκευσης (π.χ. εισαγωγή νέας τεχνολογίας), οπότε δύσκολα μπορούν να καλυφθούν από την τοπική αγορά εργασίας, ή είναι θέσεις στο κατώτατο σημείο της ιεραρχίας οπότε δεν είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες για τους αναζητούντες (βλ. Καραντινός, Δ. 1984). Εξάλλου με την πολιτική που ακολουθούν ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις στην περιφέρεια, δηλ. την ανάθεση με «συμβόλαιο» (subcontracting) τμήματος (μέρους) της παραγωγικής διαδικασίας σε οικογενειακές μορφές ή μικρές επιχειρήσεις, ένα μεγάλο μέρος της αγοράς εργασίας και ειδικά της απασχόλησης «αυτορρυθμίζεται» χωρίς την παρέμβαση του ΟΑΕΔ.

Έχει ενδιαφέρον να δούμε τέλος την αποτελεσματικότητα των Προγραμμάτων Απασχόλησης (δημιουργία νέων θέσεων εργασίας) του ΟΑΕΔ τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στους ΟΤΑ και τους Κοινωνικούς Οργανισμούς, τους Συνεταιρισμούς κ.ά. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΟΑΕΔ στο διάστημα 1982-1986 επιδοτήθηκαν με 4,8 δις δρχ. 51.093 νέες θέσεις εργασίας στον ιδιωτικό τομέα (περίπου 9.000 επιχειρήσεις), ενώ αντίστοιχα εγκρίθηκαν πιστώσεις ύψους 1,2 δις δρχ. για 16.723 νέες θέσεις εργασίας στους ΟΤΑ (περίπου 600 Δημοτικές Κοινότητες της χώρας). Όσον αφορά το πρόγραμμα του ΟΑΕΔ επιχορήγησης εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, το οποίο ουσιαστικά υλοποιεί τις διατάξεις του άρθρ. 29 του Ν. 1262/82, έχουμε να παρατηρήσουμε αναλυτικότερα τα εξής:

Στους νομούς που εξετάζουμε διαπιστώθηκαν σημαντικές διαφορές στην εφαρμογή των προγραμμάτων επιδότησης εργοδοτών, π.χ. ενώ στους νομούς Χανίων, Κέρκυρας και Ροδόπης η συμμετοχή των προγραμμάτων αυτών στο σύνολο των δαπανών του ΟΑΕΔ το 1986 ανέρχεται σε 10%, και 19% αντίστοιχα, στους νομούς Δωδεκανήσων και Κυκλάδων δεν υπερβαίνει το 1%. (Βλ. Πίνακα 4). Οι διαφορές αυτές οφείλονται στη διαφορετική



διάρθρωση του τοπικού παραγωγικού συστήματος και ως εκ τούτου στις διαφορετικές ανάγκες για νέες θέσεις μισθωτής εργασίας. Έτσι π.χ. περιοχές με ανεπτυγμένο τουρισμό όπως οι Κυκλάδες, ο οποίος στηρίζεται κατά βάση στα ενοικιαζόμενα δωμάτια και όχι στην οργανωμένη επιχείρηση (ξενοδοχεία) που αναζητά εργαζόμενους με μισθωτή σχέση, υπάρχει περιορισμένη προσφορά μισθωτής εργασίας και κατά συνέπεια τα προγράμματα απασχόλησης είναι περιορισμένα. Παράλληλα όμως θα πρέπει να εξεταστούν και άλλοι παράγοντες που επιδρούν στην περιορισμένη υλοποίηση των προγραμμάτων απασχόλησης καθώς και στις διαφοροποιήσεις εφαρμογής των προγραμμάτων σε τοπικές αγορές εργασίας με σχετικά κοινά χαρακτηριστικά (π.χ. Ν. Δωδεκανήσου, Ν. Κέρκυρας). Τέτοιοι παράγοντες μπορεί να είναι ο βαθμός ενεργοποίησης των τοπικών θεσμών, προς την κατεύθυνση της ενημέρωσης και πληροφόρησης των επιχειρηματιών/εργοδοτών στην τοπική κοινωνία, η ευαισθητοποίηση των συλλόγων, σωματείων, επιμελητηρίων, τέλος η δημοσιότητα και η επιμόρφωση ως συμπληρωματικές διαδικασίες για την προώθηση των προγραμμάτων απασχόλησης. Τις διαστάσεις αυτές τις θεωρούμε σημαντικές καθόσον, διαπιστώθηκε το φαινόμενο ο εργοδότης της ιδιωτικής επιχείρησης να κάνει χρήση του προγράμματος επιδότησης για νέες θέσεις όταν έχει ήδη αναζητήσει και βρει το εργατικό δυναμικό που χρειάζεται (για νέες επενδύσεις, επεκτάσεις κ.ά.) και το οποίο, εφόσον δεν είναι εγγεγραμμένο στον ΟΑΕΔ ως άνεργο, εγγράφεται λίγο πριν την πρόσληψη. Έτσι ο ΟΑΕΔ στην περίπτωση αυτή λειτουργεί καθαρά ως μηχανισμός επιδότησης νέων θέσεων, παρά ως μηχανισμός σύζευξης προσφοράς και ζήτησης και παρέμβασης στην τοπική αγορά εργασίας. Δεν είναι λίγες οι φορές που ο εργοδότης απολύει εργαζομένους και κατά τρίμηνο (που είναι το *min* χρονικό όριο από την απόλυση μέχρι την αίτηση για επιδότηση που θέτει ως προϋποθέσεις ο ΟΑΕΔ) τους επαναπροσλαμβάνει εξασφαλίζοντας έτσι και την επιδότηση από τον ΟΑΕΔ για ένα έτος (30-50% του ημερομίσθιου). Προφανώς στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για νέες θέσεις εργασίας (βλ. π.χ. Πίνακα 4) παρόλο που στις στατιστικές καταγραφές εμφανίζονται ως τέτοιες (αυτό συμβαίνει συχνά σε κλάδους με εποχιακή απασχόληση).

Στους νομούς που εξετάσαμε διαπιστώθηκαν σημαντικές διαφορές στην εφαρμογή των προγραμμάτων επιδότησης εργοδοτών π.χ. ενώ στους νομούς Χανίων, Κέρκυρας και Ροδόπης η συμμετοχή των προγραμμάτων αυτών στο σύνολο των δαπανών του ΟΑΕΔ ανέρχεται σε 10%, 5% αντίστοιχα, στους νομούς Δωδεκανήσου και Κυκλάδων το ποσοστό είναι 1% και 0%. Ακόμη, η πρόσθετη προϋπόθεση που έχει τεθεί, και η οποία απαιτεί το 25% των ατόμων μιας επιχείρησης που θα ενταχθούν στο Πρόγραμμα

να προσληφθούν με υπόδειξη της αρμόδιας υπηρεσίας του ΟΑΕΔ (απόφαση Υπουργού Εργασίας 32821/22.12.86), δεν λύνει το πρόβλημα.

Όσον αφορά τα προγράμματα επιδότησης των ΟΤΑ (υλοποίηση των διατάξεων του άρθρ. 28 του Ν. 1262/82) αυτά είναι προγράμματα κατασκευής κοινωφελών έργων με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας και αφορούν αποκλειστικά τους εργοδηγούς, τεχνίτες, οικοδόμους και ανειδίκευτους εργάτες. Τα προγράμματα αυτά, που επιδοτούνται κατά 50% από το Κοινωνικό Ταμείο της ΕΟΚ, παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα, και αδυναμίες. Όπως φαίνεται στους πίνακες 4 και 8, υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς το ύψος της επιδότησης των ΟΤΑ κατά νομό, ενώ παρατηρούνται νομοί που δεν επιδοτήθηκε ούτε ένας Δήμος ή Κοινότητα. Οι διαφοροποιήσεις αυτές δεν προκύπτουν όμως εξαιτίας κάποιων αναπτυξιακών επιλογών του Προγράμματος, π.χ. προώθηση των Προγραμμάτων Απασχόλησης στους υποβαθμισμένους νομούς, αλλά ούτε και στη βάση συγκεκριμένων εκτιμήσεων για τις τοπικές αγορές εργασίας από τις Περιφερειακές και Νομαρχιακές Τοπικές Υπηρεσίες π.χ. προτεραιότητα σε Προγράμματα απασχόλησης ανέργων οικοδόμων στις περιοχές εκείνες που υπάρχουν υψηλά ποσοστά ανεργίας. Η γεωγραφική κατανομή των δαπανών στα Προγράμματα απασχόλησης των ΟΤΑ έχει προκύψει «τυχαία» στη βάση της εκδήλωσης ενδιαφέροντος από κάποιους ΟΤΑ (υπαγωγής στο Πρόγραμμα).

Έτσι σε περιοχές που παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα ανεργίας ή είναι περιοχές υποβαθμισμένες (π.χ. Νομός Αρκαδίας) δεν υπάρχουν Προγράμματα επειδή δεν δραστηριοποιήθηκαν οι Δήμοι. Σε ορισμένους νομούς (π.χ. Νομός Κέρκυρας 1986) παρατηρήθηκε ότι οι Δήμοι και Κοινότητες δεν εκδηλώνουν ενδιαφέρον για την επιχορήγηση για πολλούς λόγους όπως:

- α) θεωρούν τη διαδικασία έγκρισης της επιχορήγησης γραφειοκρατική και χρονοβόρα. Ας σημειωθεί, εδώ, ότι πράγματι η διαδικασία είναι συγκεντρωτική και απαιτεί για την επιδότηση μιας θέσης στην οποία προσλαμβάνεται ένας άνεργος, κοινή απόφαση Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εργασίας (βλ. Υπ. απ. 30701/10.4.87),
- β) αδυνατούν να προσφέρουν απασχόληση στο εργατικό δυναμικό που προσλαμβάνουν μετά την 12μηνη επιδότηση του ΟΑΕΔ,
- γ) αδυνατούν να εκπληρώσουν την προϋπόθεση για εγκεκριμένη μελέτη του προγραμματιζόμενου έργου από τη Νομαρχία,
- δ) ειδικά για τα μικρά έργα των Κοινοτήτων, θεωρείται δύσκολη η εξεύρεση ανέργων οικοδόμων, που να είναι ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, ενώ απο-

- κλείονται άλλοι που δεν πληρούν αυτή την προϋπόθεση,
- ε) προτιμούν να επιλέγουν το προσωπικό οι ίδιοι, χωρίς την παρέμβαση του ΟΑΕΔ.
  - στ) τέλος, πολλοί Δήμοι θεωρούν προβληματική την εξασφάλιση κατάλληλου προσωπικού για την κατασκευή κοινωφελών έργων με αυτεπιστασία και προτιμούν την ανάθεσή τους σε εργολάβους.

Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι τα Προγράμματα Επιχορήγησης των ΟΤΑ, δεν εντάσσονται σε ένα πλαίσιο αναπτυξιακών επιλογών για την ελληνική περιφέρεια, ούτε προσανατολίζονται προς τις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας. Αντίθετα στηρίζονται στην επιλεκτική και αποσπασματική χρηματοδότηση έργων και αναπαράγουν έτσι χωροταξικές ανισότητες, αλλά και κοινωνικές ανισότητες στην παροχή ευκαιριών για εργασία. Η διαφορετική πρόσβαση του κάθε Δήμου στο Τοπικό ή Κεντρικό Κράτος, οι διαφορετικές προϋποθέσεις που έχει ο κάθε ΟΤΑ στην ενημέρωση, πληροφόρηση αλλά και στην εκπόνηση και υλοποίηση μιας μελέτης, εντείνουν την αποσπασματικότητα στην εφαρμογή του Προγράμματος, ευνοώντας συχνά τους πλουσιότερους δήμους που έχουν αυτές τις δυνατότητες. Τέλος, αξ σημειωθεί ότι τα Προγράμματα αυτά δεν συντονίζονται με τα Προγράμματα καταπολέμησης της ανεργίας του Υπ. Εσωτερικών, προς τους ΟΤΑ, αλλά ούτε και με τα υπόλοιπα Προγράμματα Υπουργείων/Οργανισμών κλπ. που αφορούν τις έκτακτες επιχορηγήσεις των ΟΤΑ και τα οποία έχουν άμεσες επιπτώσεις στην τοπική αγορά εργασίας και ειδικά στην απασχόληση, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει διαφάνεια στα κριτήρια κατανομής των πόρων, ούτε συντονισμός των Προγραμμάτων, ούτε ένταξή τους στα πλαίσια των αναπτυξιακών αναγκών της κάθε περιοχής. Ως εκ τούτου προκύπτει σαφώς το αίτημα της αναλυτικής αξιολόγησης των Προγραμμάτων απασχόλησης και του επαναπροσδιορισμού των στόχων, ώστε να λαμβάνεται υπόψη αφενός η πραγματική διάρθρωση της ανεργίας στην τοπική αγορά εργασίας, και οι προτεραιότητες της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής. Στα πλαίσια αυτά οι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού (ΤΕΔΚ σήμερα, Β' Βαθμός Τ.Α. μελλοντικά) θα πρέπει να αναλάβουν σημαντικές πρωτοβουλίες, υπερβαίνοντας τις τοπικιστικές διεκδικήσεις και διαφορές στο επίπεδο του σημερινού α' βαθμού ΟΤΑ και ανασυνθέτοντας τα προβλήματα της ανεργίας και της απασχόλησης στο επίπεδο του νομού.

Μπορούμε, εν κατακλείδι, να υποστηρίξουμε ότι οι υπάρχουσες ρυθμίσεις των θεσμών του τοπικού κράτους που αφορούν την απασχόληση του εργατικού δυναμικού περιορίζονται σε δευτερεύουσας και συμπληρωματι-

κής σημασίας διορθώσεις στην τοπική αγορά εργασίας, η οποία στην ουσία διαμορφώνει τους δικούς της μηχανισμούς σχέσεων προσφοράς και ζήτησης οι οποίοι βέβαια δεν περιορίζονται στην τοπική κοινωνία, αλλά διαπλέκονται σε ευρύτερα επίπεδα (περιφερειακό, εθνικό, διεθνές). Έτσι οι επιδιωκόμενοι στόχοι της μεταρρυθμιστικής περιόδου '82-'85 για τον ΟΑΕΔ, όπως η ουσιαστική παρέμβαση και σύζευξη προσφοράς-ζήτησης στην τοπική αγορά εργασίας, η ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και η επεξεργασία στρατηγικής απασχόλησης σε κάθε περιοχή, παραμένουν ανεκπλήρωτοι.

### 3.3. Ρυθμίσεις για την Ανεργία

Όπως αναφέραμε ήδη η βασική δραστηριότητα του ΟΑΕΔ είναι αυτή της ασφάλισης (οικογενειακά επιδόματα, πρακτική και έκτακτη επιδότηση ανέργων, λοιπά επιδόματα κ.λπ.) που κυμαίνεται από το 75% έως 80% περίπου των συνολικών δαπανών του Οργανισμού στο διάστημα 1981-1985 (βλ. Πίνακα). Ειδικότερα, η τακτική επιδότηση ανέργων έφθασε το 1985 τα 12 δις (24% του συνόλου) και η έκτακτη επιδότηση ανέργων τα 7,5 δις (15% του συνόλου), όταν το ίδιο έτος τα Προγράμματα Απασχόλησης δεν υπερβαίνουν τα 2,9 δις (6% του συνόλου). Αυτό που πρέπει να τονισθεί είναι ότι η εγγεγραμμένη ανεργία στον ΟΑΕΔ υπολείπεται της πραγματικής ανεργίας στην κατηγορία των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και αυτό διότι δεν έχουν όλοι οι άνεργοι το κίνητρο να δηλώσουν την ανεργία τους ή δεν εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις που τίθενται για την εγγραφή τους (π.χ. 180 ένσημα για τους οικοδόμους την τελευταία διετία κλπ.). Έτσι τα ποσοστά ανεργίας που εμφανίζει ο ΟΑΕΔ (3,5% το 1982, 3,8% το '83, 4,4% το '84) είναι μικρότερα αυτών της ΕΣΥΕ (7,86% το 1983, 8,14% το 1984, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού) και πολύ μικρότερα από την πραγματική ανεργία αν συνυπολογίσει κανείς και την κρυφή ανεργία καθώς και ένα μέρος της δηλωμένης υποαπασχόλησης. Σε ένα πρόσφατο υπολογισμό ο Δ. Καραντινός εκτιμώντας την ανοικτή και κρυφή ανεργία, καθώς και την ορατή υποαπασχόληση στην Ελλάδα για το 1983, τα υπολογίζει σε ποσοστό 18,49%, ήτοι το 1/5 του εργατικού δυναμικού, το οποίο επηρεάζεται από την έλλειψη ευκαιριών απασχόλησης (βλ. Καραντινός, Δ. 1987).

Όπως ερευνήθηκε στους πέντε νομούς οι ίδιες οι Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ εκτιμούν ότι ένα μέρος του εργατικού δυναμικού, αν και άνεργο, δεν εγγράφεται στους καταλόγους, πράγμα το οποίο οφείλεται σε διάφορες αιτίες όπως:

- παθητική αδιαφορία ως προς την παροχή ενός χαμηλού επιδόματος από τον ΟΑΕΔ,

- δεν εκπληρώνει ο άνεργος τις προϋποθέσεις που τίθενται για κάθε επαγγελματική κατηγορία,
- ελλιπής πληροφόρηση για το ποιος και κάτω από ποιους όρους δικαιούται επιδόματος, και τέλος
- διότι γνωρίζει ο άνεργος ότι έχει λίγες πιθανότητες να λύσει το πρόβλημα της απασχόλησής του μέσω του ΟΑΕΔ.

Το πρόβλημα της ανεργίας πλήττει κυρίως τις κατηγορίες των νέων και τις γυναίκες. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, ενώ το 1983, 1984 και 1985 το συνολικό ποσοστό ανεργίας ήταν 7,86%, 8,17% και 7,8% τα αντίστοιχα ποσοστά ανέργων γυναικών ήταν 11,7%, 12,1% και 11,74%, καθώς επίσης τα ποσοστά ανέργων νέων κάτω των 25 ετών ήταν 22,85%, 23,84% και 24,05%<sup>6</sup>. Ας σημειωθεί ότι ειδικά για τους άνεργους νέους που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας δεν υπήρχε καμιά πρόβλεψη από το σύστημα ασφάλισης για την ανεργία. Η κατηγορία των νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας, εντάσσεται στο Πρόγραμμα επιδότησης της ανεργίας μόλις το 1985 με τον Ν. 1545/85 (Εθνικό σύστημα προστασίας από την ανεργία). Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του ΟΑΕΔ, στο διάστημα 1985-'87 εντάχθηκαν στο σύστημα επιδότησης της ανεργίας 27.000 άτομα, νεοεισερχόμενοι ηλικίας 20 μέχρι 29 ετών. Συγκρίνοντας όμως, τον αριθμό των επιδοτηθέντων ανέργων με αυτούς που καταγράφησαν ως άνεργοι στις ηλικίες 20-24 και 25-29 το 1985, ήτοι 134.600 άτομα, διαπιστώνουμε ένα πολύ χαμηλό ποσοστό, μόλις 20% των νέων ανέργων που καλύπτεται από το ΕΣΠΑ με διάρκεια επιδότησης μέχρι 5 μήνες.

Το μεγαλύτερο ποσοστό των επιδοτήσεων ανεργίας κατευθύνεται σε επαγγέλματα με εποχιακή απασχόληση (π.χ. οικοδόμοι, εργαζόμενοι σε ξενοδοχεία κ.ά.). Ποιες κατηγορίες εργαζομένων υπάγονται στον ασφαλιστικό κλάδο της ανεργίας και ποιες όχι, καθώς επίσης και κάτω από ποιες προϋποθέσεις επιδοτείται η κάθε επαγγελματική κατηγορία, είναι ένα ακανθώδες ζήτημα, στο βαθμό που πρόκειται για ένα πολύπλοκο και αδιαφανές σύστημα κριτηρίων και επιλογών στο οποίο η κάθε επαγγελματική ομάδα έχει διαφορετική πρόσβαση και μεταχείριση (λιγότερο ή περισσότερο προνομιακή). Αυτό ισχύει κυρίως για το σύστημα παροχής των έκτακτων επιδομάτων σύμφωνα με το άρθρ. 17, παρ. 3 του Ν.Δ. 2961/54. Οι διαδικασίες χορήγησης των παροχών σε «αναξιοπαθούντες άνεργους» δεν λαμβάνουν υπόψη τους κανένα κοινωνικο-οικονομικό κριτήριο που να προσδιορίζει με σαφήνεια τις κοινωνικές ομάδες εκείνες που έχουν πραγματικές ανάγκες<sup>7</sup> (π.χ. κριτήρια οικονομικής κατάστασης, ύψος εισοδήματος, κατάσταση υγείας, ιδιοκτησιακά και περιουσιακά στοιχεία κλπ.), αλλά αντίθετα ευνοούν συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες και κύρια

τους εργαζόμενους στον κλάδο των οικοδομών. Το 1985 π.χ. χορηγήθηκε έκτακτη επιδότηση 6 δις στους οικοδόμους (Χριστούγεννα και Πάσχα), «ποσό που αντιπροσωπεύει το 58% των παροχών τακτικής επιδότησης για το σύνολο των ανέργων της χώρας και είναι 1,2 φορές μεγαλύτερο από το προϋπολογίσιμο ποσό που δαπανάται συνολικά στον τομέα της απασχόλησης»<sup>8</sup>.

Ενώ όμως οι οικοδόμοι έχουν κατοχυρώσει και παίρνουν σημαντικό μέρος των επιδομάτων, υπάρχουν σωματεία που διεκδικούν την ένταξή τους στο σύστημα ασφάλισης από την ανεργία, π.χ. σωματείο εξαναγών και το σωματείο ιδιωτικών υπαλλήλων καταστημάτων εμπορίας τουριστικών ειδών (Ν. Δωδεκανήσου, Ν. Κέρκυρας). Παρόμοιες διαφοροποιήσεις εμφανίζονται και στο χρόνο επιδότησης (π.χ. 5μηνο οι ξενοδοχοϋπάλληλοι, τρίμηνο οι οδηγοί τουριστικών πούλμαν, αν και εργάζονται την ίδια περίοδο).

Συναφές μ' αυτό είναι και το ζήτημα της καταγραφής της πραγματικής ανεργίας, που μας παραπέμπει σε ένα άλλο μεγάλο πρόβλημα, αυτό της αδυναμίας των Τοπικών Υπηρεσιών να ελέγξουν αν η δηλωμένη ανεργία ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα ή αν ο επιδοτούμενος άνεργος, ταυτόχρονα εργάζεται<sup>9</sup>. Όπως εκτιμάται από τους τοπικούς θεσμούς σε νομαρχιακό επίπεδο, ένα 50% τουλάχιστον των επιδοτούμενων οικοδόμων εργάζεται χωρίς να δηλώνεται (γκρίζα οικονομία), φαινόμενο όχι σπάνιο στην ελληνική περιφέρεια, αφού αυτό συμφέρει και τον εργοδότη (δεν απαιτείται έτσι η πληρωμή της ασφάλισης του εργαζόμενου). Το πρόβλημα αυτό εμφανίζεται κυρίως στους τομείς γεωργία-τουρισμός, οικοδομές-τουρισμός, τριτογενής (εμπόριο - εστιατόρια - ξενοδοχεία κλπ.) οικοδομές-γεωργία και σε περιοχές που προσφέρουν τέτοιες δυνατότητες (π.χ. Νομός Δωδεκανήσου, Κυκλάδων, Χανίων). Έτσι, π.χ. μπορεί ένας επιδοτούμενος άνεργος με κύρια δηλωμένη απασχόληση στα ξενοδοχεία, το χειμώνα να ασχολείται με τις οικοδομές ή τη γεωργία<sup>10</sup>.

Έχει ιδιαίτερη σημασία να ερευνηθεί και αυτή η οπτική γωνία, στο βαθμό που η πολλαπλή απασχόληση συνήθως δεν δηλώνεται και επομένως, αλλάζει την πραγματική εικόνα της δηλωμένης ανεργίας και αναπαράγει ανισότητες στο σύστημα επιδότησης. Σχετικά με αυτό πρέπει να αναφέρουμε και την προτίμηση ορισμένων επαγγελματικών ομάδων να επιδοτούνται για ένα διάστημα ως άνεργοι παρά να εργάζονται. Χαρακτηριστική είναι η αντίδραση του Συλλόγου Ξενοδοχοϋπαλλήλων Δωδεκανήσου στην πρόταση για επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου κατά ένα μήνα (15.10-15.11) στο βαθμό που έχουν ήδη εξασφαλίσει την επιδότηση της εποχιακής ανεργίας τους κατά 5 μήνες από τον ΟΑΕΔ. Η πρόταση αυτή που δεν υλοποιήθηκε προήλθε από το Σύλλογο Ξενοδόχων, έγινε αποδεκτή από τον ΟΑΕΔ,

και οριστικοποιήθηκε σε ένα πρόγραμμα από κοινού χρηματοδότησης (Ο-ΑΕΔ, εργοδότης) της απασχόλησης των υπαλλήλων κατά ένα μήνα. Έτσι, το υπάρχον σύστημα επιδότησης της εγγεγραμμένης ανεργίας, αναπαράγει τις διαφορές και διαιρέσεις ανάμεσα σε ομάδες εργαζομένων και διατηρεί τις ήδη «κατοχυρωμένες» προσβάσεις και προνόμια ορισμένων επαγγελματικών ομάδων. Στα πλαίσια αυτά και οι ρυθμίσεις των τοπικών θεσμών παρακάμπτουν το πρόβλημα των χωρικών διαφοροποιήσεων των τοπικών αγορών εργασίας και της αναγνώρισης της πραγματικής ανεργίας σε κάθε περιοχή και περιορίζονται σε κανονιστικού τύπου διεκπεραιώσεις των γενικών κατευθύνσεων πολιτικής για την ανεργία.

Συμπερασματικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι:

- Οι ρυθμίσεις του κράτους στην τοπική αγορά εργασίας περιορίζονται κυρίως στις «βασικές»/«πυρηνικές» κρατικές λειτουργίες: εξασφάλιση *min* όρων αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, (ασφάλεια, προστασία εργασίας) και των προϋποθέσεων για τη συνέχιση της συσώρευσης (π.χ. υποχρεωτική διαιτησία ελέγχου μισθών και ημερομισθίων), ενώ είναι ανύπαρκτες οι «διευρυμένες» κρατικές πολιτικές και στρατηγικές για την απασχόληση, την ανεργία, την επαγγελματική κατάρτιση, με μακροχρόνια προοπτική και κοινωνικο-αναπτυξιακό προβληματισμό.
- Ακόμη και βασικές ελεγκτικές λειτουργίες του Τοπικού Κράτους στην αγορά εργασίας ασκούνται πλημμελώς με αποτέλεσμα να αναπαράγονται ανισότητες καθώς ένας σημαντικός χώρος της αγοράς εργασίας παραμένει αρρυθμιστος, ενώ διαιωνίζονται προβλήματα, όπως η μη δηλωμένη εργασία, υποβαθμισμένες συνθήκες εργασίας, η εργασία ανηλίκων, η υπερωριακή απασχόληση, η παράνομη εργασία αλλοδαπών, κλπ.
- Ειδικότερα οι ρυθμίσεις που αφορούν την απασχόληση, οριακά παρεμβαίνουν στην τοπική αγορά εργασίας, καθώς είναι οι ίδιοι οι μηχανισμοί της αγοράς και οι συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου που κατά βάση ορίζουν την προσφορά της εργασίας, το κατώφλι της ανεργίας κ.λπ. Το αίτημα για μια καθοριστική παρέμβαση στην απασχόληση παραμένει αίτημα ανεκπλήρωτο. Προϋπόθεση είναι η γνώση της τοπικής αγοράς εργασίας, η ύπαρξη στρατηγικής για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και ο έγκαιρος προγραμματισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης στα πλαίσια μιας κοινωνικά ελεγχόμενης πολιτικής. Στα πλαίσια αυτά οι θεσμοί της Τ.Α. σε επίπεδο νομού ή περιφέρειας (σήμερα οι ΤΕΔΚ, μελλοντικά ο Β' Βαθμός Τ.Α., και τα περιφερειακά όργανα) μπορούν να αναλάβουν ουσιαστικό ρόλο.

- Όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την ασφάλιση και προστασία της ανεργίας, πρόκειται για ένα πολύπλοκο και αδιαφανές σύστημα αναπαραγωγής προνομιακών status διαφόρων επαγγελματικών ομάδων, που αδυνατεί να προσδιορίσει τους πραγματικά άνεργους, καθώς και τις ιδιαίτερες μορφές της απασχόλησης - ανεργίας στην ελληνική περιφέρεια (πρόβλημα διπλής απασχόλησης, πολλαπλότητα εισοδηματικών πηγών, κρυφή απασχόληση, κρυφή ανεργία κ.ά.).
- Τέλος, θα πρέπει να τονίσουμε ότι οι ρυθμίσεις του τοπικού κράτους στην αγορά εργασίας δεν εξειδικεύουν ούτε συγκεκριμενοποιούν τις γενικές πολιτικές, στις διαφοροποιημένες ανάγκες του κάθε τοπικού παραγωγικού συστήματος, αλλά περιορίζονται σε αποσπασματική εφαρμογή των μέτρων και διατάξεων που προέρχονται αποκλειστικά από τις κεντρικές επιλογές. Ο χαρακτήρας των ρυθμίσεων των τοπικών θεσμών είναι επιλεκτικός και διεκπεραιώνει τα γενικά κανονιστικά πλαίσια της κεντρικής διοίκησης.



**H I N A K E E**

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

### Σύνθεση Εργατικού Δυναμικού κατά Θέση στο Επάγγελμα - (σε χιλιάδες άτομα και %) 1981

Θέση στο Επάγγελμα	1961		1971		1981		% Μεταβολή	
	Ατόμα	%	Ατόμα	%	Ατόμα	%	1961/71	71/81
Εργοδότες	116,2	3,2%	132,1	4,1%	2 33,4	6,6%	71/61	81/71
Εργαζόμενοι για δικό τους λογαριασμό	1.158,6	31,9	1.115,8	34,5%	1.103,9	31,3%	13	76,7
Συμβοηθούσα και μη αμεβό- μενα μέλη της οικογένειας	1.041,8	28,6%	593,9	18,4%	492,9	14,0%	-3,7	-1,1
Μισθωτοί (με μισθό ή ημερομίσθιο)	1.220,0	33,5%	1.369,8	42,3%	1.699,1	48,1%	-43,0	-17,0
Δεν δήλωσαν	2,8	0,7%	0,7	0,02%	—	—	12,3	24,0
Σύνολο	3.638,6	100%	3.235,0	100%	3.529,3	100%	-75,0	—
							-11,1	9,1

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ Απογραφές Πληθυσμού 1961, 1971. Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 1981.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2

### Απασχολούμενοι κατά κατηγορίες οικονομικής δραστηριότητας (1982) σε χιλιάδες άτομα και %

Κλάδοι Οικονομικής δραστηριότητας	Εργοδότες	Εργαζ. για Συμβοηθούσα		Μισθωτοί	Σύνολο
		δικό τους λογ/σμό	μη αμεβόμ. μέλη νοικ.		
Γεωργία, Κτηνοτροφία, Δάση, Αλιεία	39,0	631,4	307,7	29,8	1.007,9
Ορυχεία (Λατομεία, Μεταλλεία, Αλυκές)	0,8	0,3	—	16,3	17,4
Βιομηχανία-Βιοτεχνία	63,0	113,1	24,0	472,2	672,3
Ηλεκτρισμός-Φωταέριο					
Ατμός, Υπηρ. Ύδρευσης	0,2	0,1	—	34,6	34,9
Οικοδομήσεις και Δημόσια Έργα	32,4	39,6	4,0	218,0	294,0
Εμπόριο, Εστιατόρια					
Ξενοδοχεία	53,6	221,0	68,3	180,1	523,0
Μεταφορές, Αποθηκεία.					
Επικοινωνίες	9,4	58,9	2,1	203,7	274,1
Τράπεζες, Ασφάλειες					
Υποθεσ. ακινήτων	11,4	30,5	2,0	85,1	129,0
Υπηρεσίες	11,0	47,6	5,7	472,3	536,6
Μη δηλώσαντες	—	—	—	2,1	2,1
Σύνολο	220,8	1.142,5	413,8	1.714,2	3.491,3
%	6,3%	32,7%	11,9%	49,1%	100%

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 1982

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3**  
**Σύνθεση Εργατικού Δυναμικού κατά Θέση στο Επάγγελμα**  
**(5 νομοί) 1981 (σε %)**

Θέση στο Επάγγελμα	Σύνολο χώρας	Αθήνα	Ν. Δωδεκανήσου	Ν. Κερκυρας	Ν. Κυκλάδων	Ν. Ροδόπης	Ν. Χανίων
Εργοδότες	3	4	4	3	3	2	3
Εργαζόμενοι για δικό τους λογ/σμό	34	20	29	35	41	43	40
Συμβοηθούσα και μη αμειβόμενα μέλη οικογένειας	12	2	4	22	8	30	15
Μισθωτοί (με μισθό ή ημερομίσθιο)	50	72	61	39	47	24	40
Δεν δήλωσαν	1	2	2	1	1	1	2
Σύνολο	100	100	100	100	100	100	100

ΠΗΓΗ: Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού κατοικιών 1981: ΕΣΥΕ 1985 Τόμος ΙΙΙ, Τεύχος Β

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5**  
**Ποσοστιαία Σύνθεση Δαπανών του ΟΑΕΔ (1981-1985)**

		1981	1982	1983	1984	1985
ΑΣΦΑΛΙΣΗ	Τακτικά Επιδόματα					
	Ανέργων	17,77	19,84	22,23	22,41	24,08
	Έκτακτα Επιδόματα					
	Ανέργων	16,86	18,38	18,05	18,95	15,15
	Οικογεν. Επιδόματα	43,74	39,01	35,09	34,07	35,69
	Λοιπές παροχές (μητρότητα, στράτευση κλπ.)	2,40	1,20	1,63	0,56	0,59
		80,77	78,43	80,00	75,99	75,51
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ		0,03	0,39	1,79	3,41	5,97
ΕΠΑΓ/ΤΙΚΗ	Επαγ. Κατάρτιση	3,57	3,92	3,90	4,26	3,97
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	Επιδομ. εκπαίδευση	0,41	0,47	1,07	1,21	0,90
		3,98	4,39	4,97	5,47	4,87
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ						
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ		10,9	11,42	10,98	10,74	10,92
ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ		1,92	3,27	2,82	1,83	0,70
ΑΠΟΔΟΣΗ ΕΣΟΔΩΝ		2,40	2,09	2,44	2,56	2,03
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ		100%	100%	100%	100%	100%

ΠΗΓΗ: Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών, Τμήμα Λογιστηρίου ΟΑΕΔ 1987.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4**  
**Διάρθρωση Δαπανών ΟΑΕΔ σε πέντε νομούς 1986**  
**(αριθμός, ποσά σε δρχ. %)**

		Ν. Αθήνας			Ν. Χαλκίδας			Ν. Κερκυρας			Ν. Κυκλάδων						
		Αρ. Δι.Με.Πο.Χο.Μ.	Ποσό	%	Αρ. Δι.Μ.	Ποσό	%	Αρ. Δι.Μ.	Ποσό	%	Αρ. Δι.Μ.	Ποσό	%				
ΑΣΦΑΛΙΣΗ	Τακτική Επιδότηση Ανέργων	8.451	897.818.905		898	103.579.392		3.003	575.436.915		582	64.454.502	1.161	165.953.416			
	Εκτακτη Επιδότηση Ανέργων	3.551	95.993.000		2.535	68.726.539		2.981	76.181.838		3.173	82.140.444	1.053	26.659.319			
	Οικογενειακά Επιδ.	7.965	370.332.800		3.737	158.142.000		4.219	156.812.000		3.274	124.514.000	3.279	103.665.000			
	Λοιπές παροχές (μη-τρότητα, στράτευση κλπ)	978	9.102.170		258	4.554.594		1.120	9.996.506		126	1.440.836	487	9.031.247			
	Σύνολο	20.945	1.373.246.875	94%	7.428	335.002.525	71%	11.323	818.429.258	94%	7.155	272.549.782	99%	305.309.062	67%		
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ		θέσεις Εργασίας	Ποσό	θέσεις Εργ.	θέσεις Εργασ.	Ποσό	θέσεις Εργασ.	Ποσό	θέσεις Εργασ.	Ποσό	θέσεις Εργασ.	Ποσό	θέσεις Εργασ.	Ποσό			
		Επιδότηση εργαζομένων	81	16.605.800	1%	251	45.626.461	10%	422	46.380.800	5%	-	-	8%	505	90.885.350	9%
		Χρηματοδότηση ΟΤΑ	20	738.000	0,05%	590	24.111.589	5%	-	-	0%	25	1.545.500	1%	38	3.496.100	1%
		Ελεύθεροι επαγγελματίες	1	200.000		6	675.000		-	-		7	743.528		3	2.550.000	
		Μετακίνηση, διακίνηση (μόνιμη, προσωρινή)	141	9.912.600		246	24.468.884		-	-		1	101.000		11	125.000	
	Σύνολο	243	27.456.400	2%	1.093	94.881.934	20%	422	46.380.800	5%	33	2.390.028	1%	557	97.056.450	21%	
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ			Ποσό			Ποσό			Ποσό								
			57,900.000	4%		44.478.000	9%		8.794.176	1%		-	10%		56.833.000	12%	
Γενικό Σύνολο			1.462.503.275	100%		474.362.459	100%		873.604.234	100%		274.939.810	100%	459.198.512	100%		

Πηγή : ΟΑΕΔ, 1987, Δημοσιεύματα στοιχεία

## ΠΙΝΑΚΑΣ 6

### Συγκριτικός πίνακας κίνησης μισθωτών κατά τα έτη 81-84

ΕΤΟΣ	Εγγραφέντες άνεργοι		Τοποθετηθέντες			Απολυθέντες	Υπόλοιπο Ανέργων	Κενές Θέσεις
	Σύνολο	Απ' αυτούς νέοι εγγραφέντες	Σύνολο	Μέσω γραφείου ΟΑΕΔ	%			
1981	130.550	13.235	508.260	2.845	0,6%	191.262	62.290	888
1982	168.628	14.494	435.784	40.005	0,9%	214.150	82.630	302
1983	205.161	24.458	412.615	6.592	1,6%	201.196	89.940	357
1984	254.861	51.276	478.370	10.812	2,3%	208.368	109.380	1.160

ΠΗΓΗ: Ετήσια Στατιστικά Στοιχεία ΟΑΕΔ (1981-85)  
Υπηρεσία Στατιστικής

## ΠΙΝΑΚΑΣ 7

### Κίνηση μισθωτών κατά γραφείο ΟΑΕΔ (νομό) το έτος 1983

Γραφείο	Εγγραφέντες άνεργοι		Τοποθετηθέντες			Απολυθέντες	Υπόλ. Ανέργων στις 31/12/83	Κενές Θέσεις που έμειναν 31/12/83
	Σύνολο	Απ' αυτούς νέοι εγγραφέντες	Σύνολο	Μέσω Γραφείου ΟΑΕΔ	%			
Ελλάδα	205.161	24.458	412.615	6.592	1,6%	201.196	89.940	357
Αθήνα	58.757	77.974	143.903	993	0,7%	55.757	24.629	133
Δωδεκάνησα	6.296	40	8.552	21	0,2%	5.969	5.755	—
Χανιά	1.788	830	3.061	690	22,5%	1.237	597	—
Κέρκυρα	5.332	28	6.391	1	0,01%	4.771	4.840	—
Κυκλάδες	320	46	737	1	0,1%	420	187	—
Ροδόπη	3.180	620	3.072	314	10,22%	3.009	1.277	—

ΠΗΓΗ: Ετήσια Στατιστικά Στοιχεία ΟΑΕΔ (1983)  
Υπηρεσία Στατιστικής

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8**  
**Πρόγραμμα Χρηματοδότησης Δήμων και Κοινοτήτων**  
**κατά Νομό από ΟΑΕΔ 1986**  
**(ποσά σε δρχ.)**

Νομοί	Επιδότηση ανέργων κάτω των 25	Επιδότηση ανέργων άνω των 25
1. Αττικής	20.774.437	185.042.903
2. Αττικής	298.000	534.800
3. Βοιωτίας	—	850.100
4. Ευβοίας	—	—
5. Ευρυτανίας	—	—
6. Φθιώτιδος	4.292.880	15.793.940
7. Φωκίδος	291.800	124.300
8. Αργολίδος	—	1.003.080
9. Αρκαδίας	—	—
10. Αχαΐας	—	—
11. Ηλείας	—	—
12. Κορινθίας	—	63.000
13. Λακωνίας	—	—
14. Μεσσηνίας	—	727.700
15. Ζακύνθου	—	—
16. Κέρκυρας	—	—
17. Κεφαλληνίας	—	—
18. Λευκάδος	—	—
19. Άρτας	7.200	1.100.100
20. Θεσπρωτίας	—	315.600
21. Ιωαννίνων	192.700	3.878.400
22. Πρεβέζης	—	—
23. Καρδίτσας	210.810	2.557.460
24. Λαρίσης	—	—
25. Μαγνησίας	4.779.450	32.579.590
26. Τρικάλων	193.700	1.681.640
27. Γρεβενών	—	—
28. Δράμας	676.000	6.621.716
29. Ημαθίας	2.187.500	20.961.400
30. Θεσ/νίκης	2.503.700	30.310.800
31. Καβάλας	10.781.750	32.877.650
32. Καστοριάς	—	—
33. Κιλκίς	—	—
34. Κοζάνης	697.124	3.651.574
35. Πέλλης	619.200	3.379.500
36. Πιερίας	91.800	873.800
37. Σερρών	2.350.300	25.421.550
38. Φλωρίνης	—	299.000
39. Χαλκιδικής	—	—
40. Αγίου Όρους	—	—
41. Έβρου	746.200	3.827.900
42. Ξάνθης	—	—
43. Ροδόπης	596.600	2.899.500
44. Δωδεκανήσου	303.900	830.700
45. Κυκλάδων	—	1.545.500
46. Λέσβου	—	35.100
47. Σάμου	—	—
48. Χίου	4.146.119	13.571.860
49. Ηρακλείου	—	—
50. Λασιθίου	—	—
51. Ρεθύμνης	—	—
52. Χανίων	3.311.336	24.111.589
Σύνολο	—	—

## ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις μελέτες: Συκιανάκης Γ., (1985) «Περιφερειακές ανάγκες για νέες θέσεις απασχόλησης 1981-1985», ΚΕΠΕ, Καραντινός Δ., (1985) «Αγορά Εργασίας και Πλήρωση Κενών Θέσεων από τα Γραφεία Εργασίας του ΟΑΕΔ», ΟΑΕΔ, Καραντινός Δ., (1987) «Εργατικό Δυναμικό, Απασχολούμενοι και Άνεργοι: Μία διερεύνηση στα στατιστικά στοιχεία», υπ. έκδ. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ. 67, 1987, Μωυσίδης Α., (1986) «Η Αγροτική Κοινωνία στη σύγχρονη Ελλάδα», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Κατσανέβα Θ., (1985) «Απασχόληση και Ανεργία στην Ελλάδα», ΟΑΕΔ.
2. Για την ποσοτική εκτίμηση των εξαρτημένων από το Δημόσιο μισθωτών δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία. Ποσοτικές και ποιοτικές εκτιμήσεις για το ειδικό βάρος του κράτους ως εργοδότη έχουν γίνει από τους Μακρή, Ε. (1972), Αθανασόπουλο, Δ. (1983), Προβόπουλο, Γ. (1985), Τσουκαλά, Κ. (1986), κ.ά.
3. Η παροχή προστασίας του Υπουργείου Εργασίας αφορά τους μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα και τους έχοντες σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου μισθωτούς του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ.
4. Εκθέσεις πεπραγμένων περιφερειακών Υπηρεσιών ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, Δ/νση Οργανώσεως Επιθεωρήσεως Εργασίας, Ε, Τμήμα ΙΙ (1985, 1986).
5. Εξετάζοντας τους απολογισμούς δαπανών του ΟΑΕΔ για τα έτη 1981-1985, (βλ. Πίνακα 5) διαπιστώνουμε ότι ενώ το 1981 η συμμετοχή των προγραμμάτων απασχόλησης ανερχόταν στο 0,03% του συνόλου των δαπανών, το 1985 ανέρχεται στο 5,97%. Επίσης παρατηρούμε μικρή αύξηση των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης (από 3,98% το 1981 σε 4,87% το 1985). Σημειώνουμε ότι οι επιχορηγήσεις από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στα Προγράμματα Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης κυμαίνεται από 40%-60% στα έτη 1982-83, γεγονός που δείχνει τη σημασία των κοινοτικών πόρων, σ' αυτή την κατηγορία των προγραμμάτων (βλ. Απολογιστικοί Πίνακες Δαπανών ΟΑΕΔ, 1981-1985 Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, Τμήμα Λογιστηρίου).
6. Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (Απασχολήσεως) 1983, 1984, 1985, Πίνακας 2, ΕΣΥΕ.
7. Βλ. αναλυτικά τη διεξοδική μελέτη αναμόρφωσης του συστήματος του Σούλη, Σ. (1983).
8. Σούλης, σ. (1986) σελ. 2.
9. Σχετικά με την προβληματική της πολλαπλής απασχόλησης και της πολλαπλότητας εισοδηματικών πηγών βλ. Τσουκαλάς, Κ. (1986), Μωυσίδης, Α. (1986).
10. Σύμφωνα με την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού της ΕΣΥΕ (1984) από τους 177.400 απασχολούμενους που δήλωσαν περισσότερη από μία εργασία (ήτοι 5% του εργατικού δυναμικού) το 64% κατοικούν σε αγροτικές περιοχές, ενώ οι περισσότεροι έχουν κύρια απασχόληση στον πρωτογενή και στον τριτογενή τομέα (εμπόριο, εστιατόρια / ξενοδοχεία, λοιπές υπηρεσίες κ.ά.). Αντίστοιχα ποσοστά διαπιστώνουμε σε όλη την περίοδο 1983-1985.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Αθανασόπουλος, Δ. (1983): Η Ελληνική Διοίκηση, Ανεπίκαιρες Σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση, ΑΘΗΝΑ, Παπαζήσης.
- Γετίμης, Π. (1985): Χωρικά προβλήματα και Ρυθμίσεις στην Περιφέρεια, Διαδικασίες Μετασχηματισμού των Χωρικών Παρεμβάσεων στην Ελλάδα μετά το 1981, Εισήγηση στο διεθνές συνέδριο Λέσβου, 1985 Πόλη και Περιφέρεια.
- ΕΣΥΕ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (Απασχολήσεως) 1981-1985.
- Καραντινός, Δ. (1985): Αγορά Εργασίας και Πλήρωση Κενών Θέσεων από τα Γραφεία Εργασίας του ΟΑΕΔ, ΟΑΕΔ, ΑΘΗΝΑ.
- Καραντινός, Δ. (1987): «Εργατικό Δυναμικό, Απασχολούμενοι και Άνεργοι: Μία διερεύνηση στα στατιστικά στοιχεία, υπ. έκδ. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ. 67, ΑΘΗΝΑ.
- Κατσανέβας, Θ. (1984): Εργασιακές Σχέσεις στην Ελλάδα, ΑΘΗΝΑ.
- Κατσανέβας, Θ. (1985): Απασχόληση και Ανεργία στην Ελλάδα, ΟΑΕΔ, ΑΘΗΝΑ.
- ΚΕΠΕ (1976): Δημόσια Οικονομικά, Έκθεση Ομάδας Εργασίας, Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976-80, ΑΘΗΝΑ.
- Κουκιάδης, Γ. (1981): Εργατικό Δίκαιο. Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις, Θεσσαλονίκη.
- Κουκουλές, Γ. (1983): Για μια Ιστορία του Ελληνικού Συνδικαλιστικού Κινήματος, ΑΘΗΝΑ.
- Κουκουλές, Γ. (1985): Οι Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στην Ελλάδα, στη Συνδικαλιστική Επιθεώρηση, αρ. 3.
- Μακρής, Ε. (1972): Ο Οικονομικός Ενεργός Πληθυσμός της Ελλάδος και η Απασχόλησής αυτού 1821-1971, στο Στατιστικά Μελέται 1821-1971, ΕΚΚΕ, ΑΘΗΝΑ.
- Μωυσίδης, Α. (1986): Η Αγροτική Κοινωνία στη Σύγχρονη Ελλάδα, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών 1986, ΑΘΗΝΑ.
- ΟΑΕΔ, Ετήσια Στατιστικά Στοιχεία, 1983, 1984.
- Οικονόμου, Γ. (1981): Η Πολιτική Τιμών και Εισοδημάτων στην Ελλάδα: Αξιοποιήσις της Διεθνούς Εμπειρίας, ΚΕΠΕ, ΑΘΗΝΑ.
- Προβόπουλος Γ.Α. (1985): Ο Δημόσιος Τομέας στην Ελληνική Οικονομία, ΙΟΒΕ, ΑΘΗΝΑ.
- Σούλης, Σ. (1983): Μελέτη Αναμόρφωσης της Διαδικασίας Παροχής των Έκτακτων Επιδομάτων σύμφωνα με το άρθρ. 17, παρ. 3 του Ν.Δ. 2961/54, ΟΑΕΔ, ΑΘΗΝΑ.



- Σούλης, Σ. (1980): Το Πρόβλημα των Έκτακτων Βοηθημάτων των Εργαζομένων στον Κλάδο των Οικοδόμων, ΟΑΕΔ, ΑΘΗΝΑ.
- Συκιανάκης, Γ. (1985): Περιφερειακές Ανάγκες για νέες θέσεις απασχόλησης, 1981-1985, ΚΕΠΕ, ΑΘΗΝΑ.
- Τσουκαλάς, Κ. (1986): Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στην Μεταπολεμική Ελλάδα, Θεμέλιο, ΑΘΗΝΑ.
- Υπουργείο Εργασίας, Νομοθεσία ΟΑΕΔ, ΑΘΗΝΑ 1978.
- Υπουργείο Εργασίας, Αρμοδιότητες Νομαρχών, σε αντικείμενα Υπουργείου Εργασίας, 1979.
- Υπουργείο Εργασίας, Πεπραγμένα Περιφερειακών Υπηρεσιών Υπουργείου Εργασίας, 1985, 1986.
- Ψυχοπαίδης, Κ./Γετίμης Π. κ.ά. Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων και ο Ρόλος του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα, IMM (υπό έκδοση).

### *ΞΕΝΗ*

- Arcangeli, F., Borzaga, C., Goglio, S. (1980): Patterns of peripheral development in Italian regions, 1964-1977, paper presented to 19th European Congress of R.S.A., London.
- Bagnasco, A. (1981): Labour market, class structure and regional formations in Italy, I.J.U.R.R., vol 5, No 1, p.p. 40-44.
- Berger, S./Piore, M. (1980): Dualism and Discontinuity in Industrial Societies, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blackburn, R./Mann, M. (1979): The Working Class in the Labour Market, Macmillan, London.
- Bosanquet, N./Doeringer, P. (1973): Is there a dual labour market in Great Britain? The Economic Journal, vol 83, p.p. 421-435.
- Cooke, Ph. (1981): Tertiarisation and Socio-Spatial differentiation in Wales, Geoforum, vol 12, No 4, p.p. 319-330.
- Cooke, Ph. (1983): Theories of Planning and Spatial Development Hutchinson, London.
- Doeringer, P./Piore M. (1974): Internal Labour Markets and Manpower Analysis, Lexington: D.C. Heath.
- Friedman, A. (1977), Industry and Labour, Macmillan, London.
- Kreckel, R. (1980): Unequal opportunity structure and labour market segmentation, Sociology, vol. 14, No 4, p.p. 525-550.
- Massey, D. (1980): Industrial restructuring as class restructuring some examples of the implications of industrial change for class structure, Centre for Environmental Studies Working Note 604, London.

- Massey, D. (1984): *Spatial Divisions of Labour*, Macmillan London.
- Mingione, E. (1978): Capitalist crisis, neo-dualism and marginalisation, *I.J.U.R.R.*, Vol. 2, p.p. 213-221.
- Offe, C./Hinrichs, K. (1977): Sozialökonomie des Arbeitmarkets und die «benachteiligter» Gruppen von Arbeitnehmern, in C. Offe (ed) *Opfer des Arbeitmarktes*, Luchterhand, Darmstadt.
- Paci, M. (1973): *Mercato del Lavoro e Classi Sociali in Italia*, Bologna.
- Piore, M. (1973): On the technological foundations of economic dualism, MIT, Working Paper No 110, Cambridge MIT.
- Reich, M./Gordon, D./Edwards, R. (1973): A theory of labour market segmentation, *American Economic Review*, vol. 63, No 2, p.p. 359-365.
- Storper, M./Walker R. (1983): The theory of labour and the theory of location, *international Journal of Urban and Regional Research*, vol. 7, No 1.
- Urry, J. (1981): Localities, regions and social class, *I.J.U.R.R.*, vol. 5, No 4, p.p. 455-474.

# ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

*Α.Δ. Παπαδασκαλόπουλος*

*Λέκτορας Παντείου Ανωτάτης*

*Σχολής Πολιτικών Επιστημών*

## 1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας έχει αρχίσει έντονος προβληματισμός γύρω από την τοπική ανάπτυξη και τη διακοινοτική συνεργασία. Διαμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση των παραπάνω στόχων και αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες ενεργοποίησης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τοπικών πληθυσμών. Είναι κοινή η αντίληψη ότι η τοπική ανάπτυξη και η διακοινοτική συνεργασία αλληλοσυνδέονται και ότι η τελευταία υπό τη μορφή της συνένωσης κοινοτήτων ή των αναπτυξιακών συνδέσμων ή υπό άλλη μορφή συνεργασίας αποτελεί προϋπόθεση για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Τα θέματα αυτά έχουν αρχίσει να διερευνώνται συστηματικά στο διεθνή χώρο και να παίρνουν μια σημαντική θέση στην περιφερειακή πολιτική των διαφόρων χωρών. Στην Αυστρία προωθείται η ιδέα της «εκ των κάτω ανάπτυξης» ως εναλλακτική στρατηγική της από το κέντρο διάχυσης της ανάπτυξης (W.B. Stöhr 1981). Στις Η.Π.Α. προωθείται η ιδέα της τοπικής ανάπτυξης με έμφαση στη διακοινοτική συνεργασία και την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών από το τοπικό παραγωγικό δυναμικό (J. Friedmann, 1979).

Στη Γαλλία παράλληλα με την εφαρμογή του αποκεντρωμένου προγραμματισμού και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των δήμων και κοινοτήτων έχει αναπτυχθεί μια πλούσια θεματογραφία στην στρατηγική της τοπικής ανάπτυξης και τη διακοινοτική συνεργασία (J.L. Guigou 1978, R.E.R.V. 1982). Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα προωθεί έρευνες πάνω στην κινητοποίηση του τοπικού δυναμικού ενώ διεθνείς οργανισμοί αναγνωρίζουν

και προωθούν ολοένα και σε μεγαλύτερο βαθμό μια ανάπτυξη στηριγμένη σε μικρές μονάδες (H. Richardson, 1977).

Η συστηματική χάραξη μιας ρεαλιστικής πολιτικής τοπικής ανάπτυξης, η αποτελεσματική κινητοποίηση τοπικών φορέων και πληθυσμών και η ουσιαστικοποίηση του περιεχομένου και του ρόλου της διακοινοτικής συνεργασίας, επιβάλλουν την κατανόηση και τον προσδιορισμό των αλληλοσυσχετίσεών τους. Η παρούσα εργασία κινούμενη προς την κατεύθυνση αυτή θα προσπαθήσει να διερευνήσει τις έννοιες της τοπικής ανάπτυξης και της διακοινοτικής συνεργασίας καθώς και τη σχέση τους με τη στρατηγική της περιφερειακής ανάπτυξης και τον περιφερειακό προγραμματισμό. Στο πλαίσιο της διερεύνησης των εννοιών και των αλληλοσυνδέσεών τους θα επιδιωχθεί η επισήμανση των προβλημάτων, των πλεονεκτημάτων και των προανατολισμών της διακοινοτικής συνεργασίας και της τοπικής ανάπτυξης καθώς και η διατύπωση βασικών αρχών πολιτικής για την προσέγγιση των παραπάνω στόχων.

## **II. Η έννοια της Τοπικής Ανάπτυξης**

Για τον προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής ανάπτυξης είναι σκόπιμη η διερεύνηση των όρων από τους οποίους συντίθεται.

Ο όρος τοπική δεν αφορά μόνο τη συγκεκριμένη χωρική μονάδα, αλλά αναφέρεται σε κάθε γεγονός, δραστηριότητα ή διαδικασία, που γίνεται με πρωτοβουλία ή υποστηρίζεται από τον πληθυσμό αυτής της χωρικής μονάδας (W. Coffey, M. Polèse, 1985)

Ο όρος ανάπτυξη αναφέρεται σε μια διαδικασία οικονομικής μεγέθυνσης που συνοδεύεται από διαρθρωτικές μεταβολές μακροχρόνιες και μη ανατρέψιμες.

Η έννοια της τοπικής ανάπτυξης δεν πρέπει να ταυτίζεται με την ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης χωρικής μονάδας, αλλά με την ανάπτυξη η οποία βασίζεται σε τοπικούς παράγοντες. Η τοπική ανάπτυξη είναι μια μορφή περιφερειακής ανάπτυξης, στην οποία τοπικοί παράγοντες (τοπικοί οργανισμοί και φορείς, τοπικές επιχειρήσεις, τοπική πρωτοβουλία και επιχειρηματικότητα) συνιστούν τους βασικούς μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας. Οι τοπικοί παράγοντες δεν αφορούν, όπως διαφαίνεται και από την παραπάνω διατύπωση, γεωγραφικά και φυσικά χαρακτηριστικά των χωρικών μονάδων (τοπικά φυσικά συγκριτικά πλεονεκτήματα, φυσικούς πόρους, ορυκτό πλούτο κλπ.) αλλά κοινωνικοπολιτιστικά χαρακτηριστικά της τοπικής παραγωγής, που σχετίζονται με την αναπτυξιακή διαδικασία. Έτσι χωρικές μονάδες με τοπικά μειονεκτήματα είναι δυνατόν να προωθή-

σουν την ανάπτυξή τους με τη βοήθεια της τεχνογνωσίας και της ανάπτυξης της τοπικής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Για το λόγο αυτό η προσπάθεια για την προώθηση και την εφαρμογή της τοπικής ανάπτυξης εντάθηκε κυρίως σε ζώνες υποβαθμισμένες καθώς και σε περιόδους κρίσης (J. Gatel, S. Passaris, 1986). Κάτω από τέτοιες συνθήκες έγινε αντιληπτό ότι η ανάπτυξη δεν είναι αρκετό να προγραμματίζεται αποκλειστικά από τους κεντρικούς φορείς. Συνειδητοποιήθηκε ότι οι κάτοικοι των περιοχών αυτών πρέπει να απορρίψουν τη στάση αναμονής και να αναλάβουν πρωτοβουλίες για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Για την προσέγγιση του στόχου αυτού είναι αναγκαία η συστηματική χάραξη της πολιτικής τοπικής ανάπτυξης με κύριους άξονες την τόνωση της τοπικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, την κατάκτηση της τοπικής αγοράς, την κατάρτιση στελεχών, την αύξηση της πληροφόρησης και την εισαγωγή σύγχρονης τεχνολογίας. Η πολιτική της τοπικής ανάπτυξης παρά την εξαιρετική της σημασία και το γεγονός ότι πολλές φορές αποτελεί τη μοναδική δυνατότητα προώθησης της ανάπτυξης, δεν πρέπει να θεωρείται σαν υποκατάστατο αλλά σαν συμπλήρωμα της εθνικής πολιτικής της περιφερειακής ανάπτυξης. Και αυτό, γιατί οι περιφέρειες είναι ανοικτές οικονομίες και οι εξωτερικοί παράγοντες είναι σημαντικοί. Για το λόγο αυτό είναι επιβεβλημένη η λειτουργική σύνδεση της διαδικασίας της τοπικής ανάπτυξης με μια στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης: η στρατηγική που μπορεί να προωθήσει την τοπική ανάπτυξη είναι η στρατηγική της «από τη βάση» ανάπτυξης (from below développement, developpement par la base).

### **III. Τοπική ανάπτυξη και ανάπτυξη «από τη βάση»**

Η καθιερωμένη στρατηγική ανάπτυξης είναι η ανάπτυξη «εκ των άνω» τόσο στις χώρες του κεντρικού σχεδιασμού όσο και στις καπιταλιστικές χώρες υπό την επίδραση της κεϋνσιανής σκέψης. Η «εκ των άνω» στρατηγική συνέβαλε στην προώθηση της μεγέθυνσης των αναπτυσσόμενων χωρών, αλλά σήμερα προκαλεί έντονες αμφισβητήσεις, οι οποίες κυρίως αναφέρονται:

- Στην παγίωση έντονων δυαδικών φαινομένων στις αναπτυσσόμενες χώρες και στην αδυναμία τους να επιτύχουν μια ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη, παρά την καθιέρωση μιας συγκροτημένης περιφερειακής πολιτικής.
- Στην αδυναμία απορρόφησης των θετικών επιπτώσεων των πόλων ανάπτυξης από τις περιβάλλουσες πολιτικές περιφέρειες, με συνέπεια την

υπερίσχυση των απομυζητικών φαινομένων που οδηγούν στην έντονη αντίθεση πόλης-υπαίθρου.

- Στη διευκόλυνση της καθιέρωσης του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας, που προκάλεσε άνισες ανταλλαγές σε βάρος των αναπτυσσόμενων χωρών και περιόρισε τις δυνατότητές τους για αυτοδύναμη και ισόρροπη ανάπτυξη.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η τοπική ανάπτυξη δεν μπορεί να προωθηθεί παρά με τη βοήθεια μιας διαφορετικής στρατηγικής. Η στρατηγική αυτή είναι η «από τη βάση» ανάπτυξη. Τα βασικά της πλεονεκτήματα είναι ότι επιτρέπει μια καλύτερη εγκατεστημένη στο χώρο, καλύτερα κατανομημένη στον πληθυσμό και πιο ορθολογική εκμετάλλευση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων. Με την προώθηση της συμμετοχής ευνοεί τη συνάφεια πολιτικής δημοκρατίας και οικονομικής δημοκρατίας (J.L. Guigou 1983).

Η στρατηγική αυτή στηρίζεται στην αναγνώριση του δικαιώματος των κατοίκων κάθε χωρικής μονάδας να επιλέξουν, να προγραμματίσουν και να προωθήσουν τις μορφές και τους ρυθμούς ανάπτυξης, που οι ίδιοι επιθυμούν, μέσω ενός συστήματος αποκεντρωμένου συμμετοχικού μικροπεριφερειακού προγραμματισμού. Θεωρείται το σημαντικότερο μέσο προώθησης της ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης, δηλαδή της ισόρροπης ανάπτυξης όλων ανεξαιρέτως των χωρικών μονάδων κάθε περιφέρειας, με παράλληλη αξιοποίηση όλων των τοπικών πλεονεκτημάτων (J.R. Boudeville 1968).

Με την παράλληλη υιοθέτηση της «από τη βάση» στρατηγικής δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση των δυσμενών επιπτώσεων που έχει στο τοπικό επίπεδο η «εκ των άνω» (ή από το κέντρο κατευθυνόμενη) στρατηγική. Η ανάπτυξη γίνεται μια ενδογενής τοπική διαδικασία, προσανατολισμένη στην κινητοποίηση των τοπικών ανθρώπινων, θεσμικών και φυσικών πόρων, με στόχο την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων κάθε επιμέρους χωρικής μονάδας. Η «από τη βάση» στρατηγική προσφέρει, στις διεσπαρμένες και υποβαθμισμένες περιφέρειες ένα πλαίσιο δημιουργίας εξωτερικών οικονομιών, οι οποίες συνιστούν το ερμηνευτικό κλειδί των περιφερειακών ανισοτήτων και τη βάση της περιφερειακής πολιτικής.

Η εφαρμογή της «από τη βάση» στρατηγικής απαιτεί βασικές διαρθρωτικές μεταβολές, με στόχο τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα ακυρώσει τα συγκριτικά μειονεκτήματα των υποβαθμισμένων περιφερειών και θα προωθήσει τη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης. Οι μεταβολές αυτές αναφέρονται:

- Στο πολιτικό επίπεδο: προϋπόθεση της υιοθέτησης της «από τη βάση» στρατηγικής, είναι η πολιτική δύναμη και η αυτονομία, οι οποίες, επιτρέπουν στις χωρικές μονάδες να παίρνουν τις πρωτοβουλίες, που μπορούν να τις οδηγήσουν στη μεγέθυνση του αναπτυξιακού τους δυναμικού και οι οποίες μεταβιβάζουν παράλληλα αρμοδιότητες και σημαντικό μέρος της ευθύνης για τη χρηματοδότηση της τοπικής ανάπτυξης. Οι μεταρρυθμίσεις στο πολιτικό πεδίο αναφέρονται τόσο στην αποκέντρωση του συστήματος λήψης αποφάσεων, όσο και στην ενδυνάμωση του συστήματος αυτού σε τοπική βάση, η οποία μπορεί να προωθηθεί με μια θεσμοθετημένη διακοινοτική συνεργασία.
- Στο οικονομικό πεδίο: προϋπόθεση της «από τη βάση» στρατηγικής είναι η οριοθέτηση μικροπεριφερειών προγραμματισμού στα όρια κάθε περιφέρειας προγραμματισμού. Το κριτήριο οριοθέτησης αυτών των μικροπεριφερειών δεν είναι δυνατόν να ταυτίζεται με την πολιτική εξάρτηση, δηλαδή τη χωρική ιεράρχηση, που στηρίζεται σε δεδομένο πλέγμα ροών και εξαρτήσεων με έναν κυρίαρχο πόλο. Το κριτήριο «οριοθέτηση» δεν μπορεί κατά συνέπεια να είναι άλλο από το κριτήριο της ομοιογένειας. Με την υιοθέτηση του κριτηρίου αυτού κάθε μικροπεριφέρεια παρουσιάζει ομοιογενή χαρακτηριστικά και συναφή προβλήματα, γεγονός που διευκολύνει την αρμονικότερη συνεργασία των τοπικών φορέων στην κατάρτιση των τοπικών προγραμμάτων ανάπτυξης (N. Κονσόλας 1983). Με την οριοθέτηση αυτή τα μεγάλα αστικά κέντρα διαχωρίζονται από την περιφέρεια, οι ορεινές περιοχές από τις πεδινές, οι αγροτικές περιοχές από τις αστικές. Έτσι οι υποβαθμισμένες περιοχές θα μπορούν να διοικήσουν τα προβλήματά τους σύμφωνα με τις δικές τους επιλογές.
- Στο πεδίο της σύγχρονης τεχνολογίας: βασική προϋπόθεση για την αυτοδύναμη τοπική ανάπτυξη, την εξάλειψη των δυαδικών φαινομένων και την ολοκληρωμένη περιφερειακή ανάπτυξη είναι η διάχυση, στις υποβαθμισμένες περιφέρειες, σύγχρονης τεχνολογίας προσαρμοσμένης στις τοπικές ανάγκες. Η έλλειψη σύγχρονης τεχνολογίας στην τοπική παραγωγή θα διευρύνει το χάσμα μεταξύ πολιτικών κέντρων και της περιφέρειας, ενώ η επιβολή τεχνολογίας χωρίς προσαρμογή στις τοπικές συνθήκες είναι δυνατόν να οδηγήσει στην ένταση της εξάρτησης της περιφέρειας, επιβάλλοντας πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης ξένα προς αυτή και μειώνοντας τη δυνατότητα για αυτοδύναμη ανάπτυξη (P. Aydalot 1980).

Τα κύρια μέσα της «από τη βάση» στρατηγικής μπορούν να ταξινομηθούν ως ακολούθως:

1. Πολυπυρηνική διάρθρωση των υπηρεσιών και των διευκολύνσεων. Στα πλαίσια κάθε μικροπεριφέρειας προωθείται η λειτουργική και όχι η ιεραρχική αλληλεξάρτηση, με την εγκατάσταση σε κάθε χωρική της μονάδα μιας ή περισσότερων υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση του συνόλου (R. Piccand 1984).
2. Βελτίωση του συστήματος μεταφορών, με στόχο την εξάλειψη της γεωγραφικής, οικονομικής και κοινωνικής απομόνωσης. Με τη βελτίωση των μεταφορών διευκολύνεται η πρόσβαση των προϊόντων της τοπικής παραγωγής στις μεγάλες αγορές των αστικών κέντρων και των κατοίκων στους χώρους δουλειάς και τις υπηρεσίες. Επίσης η ενίσχυση του ενδομικροπεριφερειακού δικτύου μεταφορών αυξάνει τη συνεκτικότητα και διευκολύνει την ισόρροπη ανάπτυξη των χωρικών μονάδων της μικροπεριφέρειας.
3. Καθιέρωση ειδικών κινήτρων για την προώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας σε δραστηριότητες μικρού μεγέθους, καθώς και την ενθάρρυνση της ανάληψης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών εκ μέρους των νέων στις υποβαθμισμένες περιφέρειες (J. Gatel, S. Passaris 1986).
4. Πληροφόρηση και κατάρτιση στελεχών. Η έλλειψη πληροφόρησης για το περιεχόμενο και τις δυνατότητες της υιοθέτησης της «από τη βάση» στρατηγικής αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα της συμμετοχής και της συνεργασίας με πρόσχημα τη διαφύλαξη μιας ανεπαρκούς, για την αυτοδύναμη ανάπτυξη, αυτοδυναμίας των κοινοτήτων. Η κατάρτιση τοπικών στελεχών είναι ένα από τα κύρια μέσα για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής αναδιάρθρωσης και του μικροπεριφερειακού προγραμματισμού (P. Langevin 1983).

#### **IV. Ανάπτυξη «από τη βάση» και διακοινοτική συνεργασία**

Για την προώθηση της «από τη βάση» στρατηγικής και την κατάρτιση και εφαρμογή τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι αναγκαία η συγκρότηση μικροπεριφερειών προγραμματισμού. Η συγκρότηση αυτή είναι δυνατό να λάβει διάφορες μορφές όπως η συνένωση κοινοτήτων, η διακοινοτική συνεργασία, ο αναπτυξιακός σύνδεσμος κλπ. Επειδή η συνένωση κοινοτήτων δεν είναι σκόπιμο να επιβληθεί εκ των άνω για το ενδεχόμενο δημιουργίας προβλημάτων συναίνεσης, συμμετοχής και συνεργασίας (C. Weaver 1983, J.L. Guigou 1983) ο όρος που θα χρησιμοποιηθεί στην ενό-



τητα αυτή, είναι η διακοινοτική συνεργασία ανεξαρτήτως από την ιδιαίτερη μορφή που μπορεί να προσλάβει.

Η προώθηση της διακοινοτικής συνεργασίας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάρτιση και εφαρμογή των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, τα οποία ολοκληρώνονται στο επίπεδο της (μακρο)περιφέρειας προγραμματισμού και επιβάλλουν το σεβασμό των τοπικών προτεραιοτήτων και πρωτοβουλιών κατά τον καθορισμό των αντικειμενικών σκοπών της εθνικής περιφερειακής πολιτικής. Ο μόνιμος χαρακτήρας της διακοινοτικής συνεργασίας εξασφαλίζει συνέχεια και συνέπεια στον προγραμματισμό και στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η οργανωτική σύνδεση της διακοινοτικής συνεργασίας με τον μικροπεριφερειακό προγραμματισμό και την τοπική ανάπτυξη επιβάλλει την προτεραιότητα του οικονομικού, πολιτικού και κοινωνικού χαρακτήρα της συνεργασίας επί του διοικητικού. Η συνεχής αναδιάρθρωση και διαφοροποίηση της παραγωγής, της απασχόλησης και των αγορών στο χώρο προσδιορίζουν το αντικείμενο, γύρω από το οποίο θα λειτουργήσει η διακοινοτική συνεργασία. Ο αναπτυξιακός χαρακτήρας της και η συγκρότηση των κοινοτήτων της σε οικονομική μικροπεριφέρεια, συνεπάγεται ότι τόσο το περιεχόμενό της όσο και τα όριά της θα μεταβάλλονται όταν διαφοροποιούνται οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες που την επηρεάζουν. Το γεγονός αυτό δημιουργεί επιφυλάξεις για την υποχρεωτική συνένωση των κοινοτήτων ή για τον καθαρά διοικητικό χαρακτήρα της διακοινοτικής συνεργασίας. Αυτή θα έχει μέλλον μόνο αν κίνητρο των συνεργαζόμενων κοινοτήτων είναι ο έλεγχος, ο προγραμματισμός, η οργάνωση και η πρόβλεψη της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης του χώρου τους.

Εάν δοθεί το περιεχόμενο αυτό στην διακοινοτική συνεργασία, η συμβολή της στην εφαρμογή της «από τη βάση» στρατηγικής θα είναι ουσιαστική διότι:

- συγκροτεί και οριοθετεί τις μικροπεριφέρειες του αποκεντρωμένου προγραμματισμού της περιφερειακής ανάπτυξης
- προωθεί τη συμμετοχή και τη μεγέθυνση των τοπικών πρωτοβουλιών και
- ενισχύει τη δρομολόγηση της αποκέντρωσης του συστήματος λήψης αποφάσεων και χάραξης της πολιτικής της ανάπτυξης.

Η ίδια η τοπική ανάπτυξη αντλεί σημαντικά πλεονεκτήματα από την προώθηση της διακοινοτικής συνεργασίας για τους ακόλουθους λόγους:

1. Η διακοινοτική συνεργασία συμβάλλει τόσο στη συνειδητοποίηση από

- μέρους των κατοίκων του γεγονότος ότι οι ίδιοι είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη της περιοχής τους, όσο και στην ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών με παράλληλη μείωση της αναμονής λύσεων από το κέντρο.
2. Η δημιουργία των μικροπεριφερειών προγραμματισμού διευκολύνει τη χάραξη αναπτυξιακών προγραμμάτων και συγκροτεί ένα χώρο προώθησης νέων οικονομικών δραστηριοτήτων.
  3. Η συμμετοχή προβάλλει προτεραιότητα της οικονομίας επί της διοίκησης, δηλαδή την προτεραιότητα των τοπικών δυνατοτήτων και επιλογών επί των προτιμήσεων του κεντρικού κράτους.
  4. Ο αναπτυξιακός χαρακτήρας της διακοινοτικής συνεργασίας προκαλεί την ενδυνάμωση και την ολοκλήρωση του τοπικού οικονομικού ιστού, τονώνοντας την απασχόληση και ενισχύοντας τις τοπικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις.
  5. Η πολυπληθική εγκατάσταση τέλος, των υπηρεσιών στις μικροπεριφέρειές με παράλληλη ενίσχυση της αναπτυξιακής και της κοινωνικής υποδομής συμβάλλει στην άμβλυνση της διαφοράς πόλης-υπαίθρου.

Η εξαιρετική σημασία που έχει η διακοινοτική συνεργασία για την τοπική ανάπτυξη επιβάλλει μια συστηματική διερεύνηση των προβλημάτων που μπορεί να αντιμετωπίσει στην πράξη. Τα προβλήματα αυτά είναι τα ακόλουθα:

- Η μη συστηματική κατάρτιση συστήματος, κριτηρίων οριοθέτησης και η απουσία ορθολογικής οριοθέτησης των μεσοπεριφερειών προγραμματισμού (νομών).
- Το μεταβλητό των ορίων των μικροπεριφερειών της διακοινοτικής συνεργασίας, εξαιτίας της ιεραρχικής λειτουργίας της οικονομίας μέσα από ροές και αλληλεξαρτήσεις, οι οποίες, όταν μεταβάλλονται υπό την επίδραση νέων συνθηκών, μεταβάλλουν τις αλληλεξαρτήσεις των κοινοτήτων και συνεπώς τα όρια των μικροπεριφερειών.
- Οι δυσκολίες που παρουσιάζουν η ορθολογική επιλογή και η κοινή αποδοχή του οικονομικού και διοικητικού περιεχομένου της διακοινοτικής συνεργασίας καθώς και της μορφής της (συγχώνευση κοινοτήτων, ομοσπονδοποίηση, συνεργασία στην ανάληψη κοινών προγραμμάτων κλπ.).
- Η απουσία ενός πρακτικού μηχανισμού διασφάλισης της ιεραρχικής προώθησης των κοινοτικών και μικροπεριφερειακών επιλογών στην οικονομικοδιοικητική ιεραρχική κλίμακα: κοινότητα - μικροπεριφέρεια - νομός - περιφέρεια προγραμματισμού - κεντρικό κράτος.

Η διερεύνηση και η κατανόηση των προβλημάτων αυτών επιτρέπει τη

χάραξη μιας ρεαλιστικής πολιτικής για την προώθηση της διακοινοτικής συνεργασίας, τη μείωση των τριβών και την αποτελεσματική εφαρμογή του αποκεντρωμένου περιφερειακού προγραμματισμού.

## **V. Κατευθύνσεις δράσης της διακοινοτικής συνεργασίας**

Οι κύριες κατευθύνσεις δράσης της διακοινοτικής συνεργασίας όπως αυτές προκύπτουν από το τοπικό αναπτυξιακό της περιεχόμενο μπορούν να ενταχθούν στις ακόλουθες ομάδες:

1. Στην ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών και της τοπικής επιχειρηματικότητας.
2. Στον προγραμματισμό της οργάνωσης, της υποδομής και της παροχής υπηρεσιών.

Οι κατευθύνσεις δράσης που αφορούν την ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας και των τοπικών πρωτοβουλιών είναι ίσως οι σημαντικότερες για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και οπωσδήποτε η δυσκολότερη αποστολή της διακοινοτικής συνεργασίας. Οι λόγοι που συνηγορούν στην ιδιαίτερη σημασία των παραπάνω κατευθύνσεων είναι οι ακόλουθοι:

- α. το μικροπεριφερειακό αναπτυξιακό δυναμικό εξαρτάται από το απόθεμα επιχειρηματικότητας και σωρευμένης γνώσης που υπάρχουν στον τοπικό πληθυσμό. Σύμφωνα με πολλές απόψεις, η επιχειρηματικότητα, η πληροφόρηση και το ταλέντο συνιστούν συντελεστή παραγωγής όπως το κεφάλαιο και η εργασία και έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες της περιφερειακής ανάπτυξης (W. Coffey, M. Polese 1984).
- β. η ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών και της επιχειρηματικότητας δίνει δυνατότητες δραστηριοποίησης και συγκράτησης δυναμικών μεταναστών με κύρια χαρακτηριστικά την μικρή ηλικία, το σχετικά υψηλό βαθμό εκπαίδευσης, το επιχειρηματικό πνεύμα και την ανάληψη πρωτοβουλιών. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η ποσοτική και ποιοτική υποβάθμιση της πληθυσμιακής βάσης των μικροπεριφερειών, η οποία είναι απαραίτητη για την αυτοδύναμη ενδογενή ανάπτυξη.
- γ. η επι τόπου επένδυση από μέρους τοπικών επιχειρήσεων μειώνει την απομύζηση των κεφαλαίων από το κέντρο και κατά συνέπεια αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα της παραπέρα επέκτασης της εξάρτησης.

Η δεύτερη ομάδα κατευθύνσεων αφορά τη δημιουργία της υποδομής της οργάνωσης και της υποστήριξης της τοπικής ανάπτυξης: Οι κατευθύνσεις

δράσης που μπορούν να ενταχθούν στην ομάδα αυτή είναι οι ακόλουθες:

- α) η ενίσχυση της αναπτυξιακής υποδομής, στην οποία περιλαμβάνονται: βιοτεχνικοί χώροι ή κτίρια, περιφερειακό και αγροτικό οδικό δίκτυο, δίκτυα ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης, ηλεκτροδότησης, τηλεπικοινωνιών, χώροι αποθήκευσης κλπ.
- β) η ενίσχυση της κοινωνικής υποδομής, στην οποία περιλαμβάνονται η περίθαλψη, η τεχνικοεπαγγελματική εκπαίδευση, η στέγαση, οι πολιτιστικές δραστηριότητες.
- γ) η ορθολογική επιλογή του τόπου εγκατάστασης των αποκεντρωμένων δημόσιων υπηρεσιών (πολυπυρηνική λειτουργία).
- δ) ο εξορθολογισμός της διοίκησης των τοπικών οικονομιών με την αξιοποίηση των οικονομιών κλίμακας.

Ειδικότερα η διακοινοτική συνεργασία μπορεί να προχωρήσει κυρίως μέσω του μικροπεριφερειακού προγράμματος αλλά μέσω ειδικών προγραμμάτων στις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- στη διερεύνηση των τοπικών δυνατοτήτων
- στην ανάπτυξη συμπληρωματικών δραστηριοτήτων
- στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας
- στην προώθηση της συνεργασίας των τοπικών επιχειρήσεων
- στην κατάκτηση της τοπικής αγοράς
- στην κατάρτιση εξειδικευμένων στελεχών
- στην εισαγωγή σύγχρονης τεχνολογίας
- στην ενίσχυση της αναπτυξιακής και κοινωνικής υποδομής
- στην ανάπτυξη του αγροτουρισμού
- στην ορθολογική διάρθρωση και εγκατάσταση των δημόσιων υπηρεσιών
- στην προστασία του περιβάλλοντος και
- στη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς

Για την ενθάρρυνση της διακοινοτικής συνεργασίας είναι σημαντική, για τις κοινότητες που παρουσιάζουν προγράμματα μικροπεριφερειακής ανάπτυξης, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων και μέσων για να οργανώσουν το χώρο τους και να διατηρήσουν την ομοιογένειά του, να ενισχύσουν τοπικές επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και να προωθήσουν τη δημιουργία νέων (ιδιωτικών ή κοινοτικών) επιχειρήσεων. Έχει μάλιστα διατυπωθεί η άποψη ότι η βιωσιμότητα των αντικειμένων σκοπών της διακοινοτικής συνεργασίας να παίζει όσο το δυνατόν μικρότερο ρόλο στην έγκριση των απαραίτητων χρηματοδοτήσεων (J.L. Guigou, 1983).

Η ενθάρρυνση πρωτοβουλιών που εντάσσονται στα πλαίσια της διακοινοτικής συνεργασίας είναι ικανές να προωθήσουν την ενεργοποίηση της συμμετοχής, την κινητοποίηση του παραγωγικού δυναμικού των υποβαθμισμένων περιφερειών και την ανανέωση του μοντέλου της οικονομικής μεγέθυνσης όπου βιοτέχνες, αγρότες, συνδικάτα, καταναλωτές, υπάλληλοι και αιρετοί άρχοντες συμμετέχουν στο μικροπεριφερειακό προγραμματισμό και στην προώθηση μιας ισόρροπης κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Η ενίσχυση των πρώτων πρωτοβουλιών συνεργασίας είναι καθοριστική για την κατανόηση της αναπτυξιακής λειτουργίας της διακοινοτικής συνεργασίας, την ελαχιστοποίηση των τριβών και την προώθηση της θεσμοθέτησης και οριοθέτησης των μικροπεριφερειών συνεργασίας.

## **VI. Συμπεράσματα**

Η προσπάθεια που έχει αναληφθεί στη χώρα μας για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη, θα γίνει πιο αποτελεσματική με την υιοθέτηση μιας εθνικής στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης, όπου ο ανθρώπινος παράγοντας (επιχειρηματικότητα - συμμετοχή - συνεργασία) αποκτά εξαιρετική σημασία. Στα πλαίσια της αντίληψης αυτής είναι σκόπιμο να διατυπωθούν οι παρακάτω θέσεις:

1. *Η Τοπική Ανάπτυξη είναι ο αντικειμενικός σκοπός της νέας περιφερειακής πολιτικής. Στηρίζεται στην εθελοντική διακοινοτική δράση, σε μια επιλεκτική μικροπεριφερειακή αυτάρκεια και στα τοπικά πλεονεκτήματα. Θωρακίζει την μικροπεριφέρεια απέναντι στην ελκτική δύναμη των αστικών κέντρων-πόλων ανάπτυξης και προωθεί την αυτοδύναμη ενδογενή ανάπτυξη των μικροπεριφερειών.*
2. *Η «Από τη Βάση» Ανάπτυξη είναι η στρατηγική της τοπικής ανάπτυξης. Η στρατηγική αυτή εφαρμόζεται παράλληλα με την επιλεγμένη (κεντρική) περιφερειακή στρατηγική, καθιερώνει τον αποκεντρωμένο περιφερειακό προγραμματισμό και ενεργοποιεί τη συμμετοχή και τις τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.*
3. *Η Διακοινοτική Συνεργασία είναι το μέσο για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Συγκροτεί τις μικροπεριφέρειες προγραμματισμού ενταγμένες σε μακροπεριφέρειες. Ενεργοποιεί τη συμμετοχή των τοπικών φορέων και των κατοίκων στον μικροπεριφερειακό προγραμματισμό, ενισχύει την τοπική επιχειρηματική δράση και οργανώνει την αναπτυξιακή και κοινωνική υποδομή.*

Η διακοινοτική συνεργασία έχει κύρια οικονομικό και αναπτυξιακό χαρακτήρα. Για το λόγο αυτό η προσπάθεια πραγμάτωσής της θα ήταν σκόπιμο να επικεντρωθεί στα ακόλουθα σημεία:

1. Στην οριοθέτηση των μικροπεριφερειών της διακοινοτικής συνεργασίας.
2. Στον προσδιορισμό του περιεχομένου, στην ενεργοποίηση της συμμετοχής και στην έναρξη της διαδικασίας του μικροπεριφερειακού προγραμματισμού καθώς και στη διασύνδεσή του με το μέσο και μακροπεριφερειακό προγραμματισμό.
3. Στην ενίσχυση του ρόλου της τοπικής επιχειρηματικής δραστηριότητας με τον προσδιορισμό μεθόδων παραπέρα ανάπτυξης της.
4. Στην κατάρτιση στελεχών ικανών να συμβάλουν στις διάφορες κατευθύνσεις δράσης της διακοινοτικής συνεργασίας.

Η συστηματική μελέτη και η προώθηση της επίλυσης των προβλημάτων που αφορούν τη διακοινοτική συνεργασία, αποτελούν βασική προϋπόθεση για τη χάραξη μιας εθνικής στρατηγικής για την Τοπική Ανάπτυξη, η οποία μπορεί να δώσει ζωτική ανάπτυξη στο περιφερειακό πρόβλημα της χώρας μας.

## **Βιβλιογραφία**

- P.H. Aydalot (1980): «Dynamique Spatiale et Développement Inegal» ECONOMICA, Paris.
- J.R. Boudeville (1968): «L'Espace et les Pôles de Croissance» PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, Paris.
- S. Coffey, M. Polèse (1984): «The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth» PAPERS OF THE REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, Volume 55.
- S. Coffey, M. Polèse (1985): Local Développement: Conceptual Bases and Policy Implications» REGIONAL STUDIES, Volume 19, No 2, April 1985.
- J. Friedmann (1979): «Communalism Some Principles for a Possible Future», U.C.L.A. PAPERS, Los Angeles.
- J. Gatel, S. Passaris (1986): «Le Développement Local: des territoires, des hommes, des initiatives, le partenariat», REVUE D'ECONOMIE REGIONALE ET URBAINE, No 1.
- J.L. Guigou (1978): «Coopération Intercommunale et nouveau modèle de

- Croissance», REVUE D'ECONOMIE REGIONALE ET URBAINE, No. 4.
- J.L. Guigou (1983): «Coopération Intercommunale et Développement par la Base» Edition: «Le Développement Décentralisé-Dynamique Spatiale de l'Economie et Planification Régionale», B. PLANQUE (ed), LITEC, COLLECTION GRAL, Paris.
- N. Κόνσολας (1983): «Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, Αθήνα.
- PH. Langevin (1983): «Le Nouveau Développement: Experiences Provençales», B. PLANQUE (ed), LITEC, Paris.
- R.E.R.U. (1982): «Les Interventions Economiques des Collectivites Locales» REVUE D'ECONOMIE REGIONALE ET URBAINE No Special: Table Ronde de Dijon des 25 et 26 Septembre 1981, 1982.
- R. Piccand (1984): «Création d'Effets Externes Positifs dans les Régions Dispersées», REVUE D'ECONOMIE REGIONALE ET URBAINE, No 1.
- H. Richardson (1977): «City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries», WORLD BANK STAFF WORKING PAPER, No 252.
- W.B. Stöhr (1978): «Center-down-and-Outward Development versus Periphery-up-and-inwar Development: A Comparison of Two Paradigms», I.I.V.R.S. University of Economics, Vienna.
- C. Weaver (1983): «Le Développement par la Base: vers une Doctrine du Développement Territorial», B. PLANQUE (ed), LITEC, Paris.