

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

Προγράμματα ανάπτυξης της Ελλάδος : διαχρονική προσέγγιση της μέσω αυτών
Πολιτικής Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αφροδίτη Ζιούζια

A.M. 01520819M050

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή

Βασιλική Δεληθέου (επιβλέπουσα) – Τακτική Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου
Πανεπιστημίου

Παπαδάκη Όλγα – Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (μέλος)

Πλασκοβίτης Ηλίας – Αναπληρωτής καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (μέλος)



Copyright © Αφροδίτη Ζιούζια, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιον Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Αφιέρωση

Στο σύζυγό μου Γιώργο,

και στα παιδιά μου,

Μιχάλη και Βασιλική

για την αμέριστη συμπαράστασή τους

Ευχαριστίες

Στο σημείο αυτό, αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Βασιλική Δεληθέου για την καθοδήγηση, απεριόριστη κατανόηση, συμπαράσταση και βοήθεια που μου προσέφερε κατά τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας.

Περιεχόμενα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	4
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	5
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	6
ABSTRACT	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ.	8
ΘΕΩΡΙΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	8
Η ΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ – ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	9
<i>Μέσα περιφερειακής πολιτικής – Παραδείγματα εφαρμογής σε άλλες χώρες.....</i>	<i>13</i>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟΝ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΠΟΛΕΜΟ.....	23
Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ.	23
Η ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΑΡΑΓΩΓΗ – ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΜΑΡΣΑΛ.....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΛΛΑΔΑ ΑΠΟ ΤΟ 1974 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ	42
Ο ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	42
ΟΙ ΛΟΙΠΟΙ ΤΟΜΕΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΩΣ ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ.....	57
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΙ – ΆΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ – ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	58
ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΜΟΠ) 1985-1989	59
Α΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ Α΄ ΚΠΣ «ΠΑΚΕΤΟ ΝΤΕΛΟΡ» 1989-1993.....	61
Β΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ 1994-1999	63
Γ΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ 2000-2006.....	65
ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΕΣΠΑ 2007 – 2013	68
ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΕΣΠΑ 2014- 2020	72
ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΕΣΠΑ 2021- 2027	74
<i>Ειδικός Στόχος για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης</i>	<i>75</i>
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	77
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.	81

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας και της εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής μέσω αυτών. Θα απεικονίσει την οικονομική κοινωνική και πολιτική κατάσταση της χώρας. Την αναπτυξιακή πολιτική εφαρμόστηκε τη μεταπολεμική περίοδο.

Θα αναφερθούν οι διάφορες θεωρίες ανάπτυξης και πως αυτές εξελίχθηκαν στη διάρκεια των δεκαετιών στην Ευρώπη και την Αμερική. Μέσα από συγκεκριμένα παραδείγματα χωρών θα κατανοήσουμε την εξελικτική πορεία της οικονομίας που οδήγησε στην εφαρμογή περιφερειακής πολιτικής, και πως και πότε η έννοια το χώρου απασχόλησε τους οικονομολόγους.

Θα παρουσιάσουμε την περιφερειακή ανάπτυξη όπως διαμορφώθηκε μετά την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνέχεια θα αναλύσουμε τις επιμέρους προγραμματικές περιόδους, αποτιμώντας τα αποτελέσματα της κάθε μίας από αυτές.

Στο τέλος της εργασίας, θα έχουμε μια όσο το δυνατό πληρέστερη άποψη για τη διαχρονική πορεία της περιφερειακής ανάπτυξης στη χώρα.

Abstract

This project aims to present the schedule of regional development and evolution of regional policies through it. It will also picture the socioeconomical and political state of the country and the developmental policies of the second half of the 20th century.

It will also refer to a plethora of developmental theories and their evolution in the US and Europe. By using specific examples, we will come to realize how the economic growth lead to the application of regional policy as well as how and when the idea of space and spatial economic, came into the further investigation by the economists.

Furthermore, there will be a presentation of the regional development as it unraveled after our country's entry into the European Union together with the analysis of each of the programming periods, measuring their effects.

By the conclusion of this project, will have a spherical understanding of the regional development in our country as it progressed throughout the years.

Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία, πραγματεύεται τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας και τη μέσω αυτών διαχρονική εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής.

Αρχικά εξετάζεται, το θέμα της περιφερειακής ανάπτυξης και των θεωριών αυτής. Παρουσιάζουμε, πως χωροθετείται η βιομηχανία, κατά τη διάρκεια των ετών. Παραθέτουμε τα μέσα άσκησης περιφερειακής πολιτικής μέσω εφαρμοσμένων παραδειγμάτων σε διάφορες χώρες της Ευρώπης και τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής αναλύοντας το πλαίσιο που οδήγησε στην ανάγκη θεμελίωσης της Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Στην συνέχεια, αποτυπώνεται η οικονομική κατάσταση της χώρας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, πιο συγκεκριμένα η βιομηχανική παραγωγή και ο αγροτικός τομέας και η προσπάθεια αναδιοργάνωσή της μέσω του Σχεδίου Μάρσαλ.

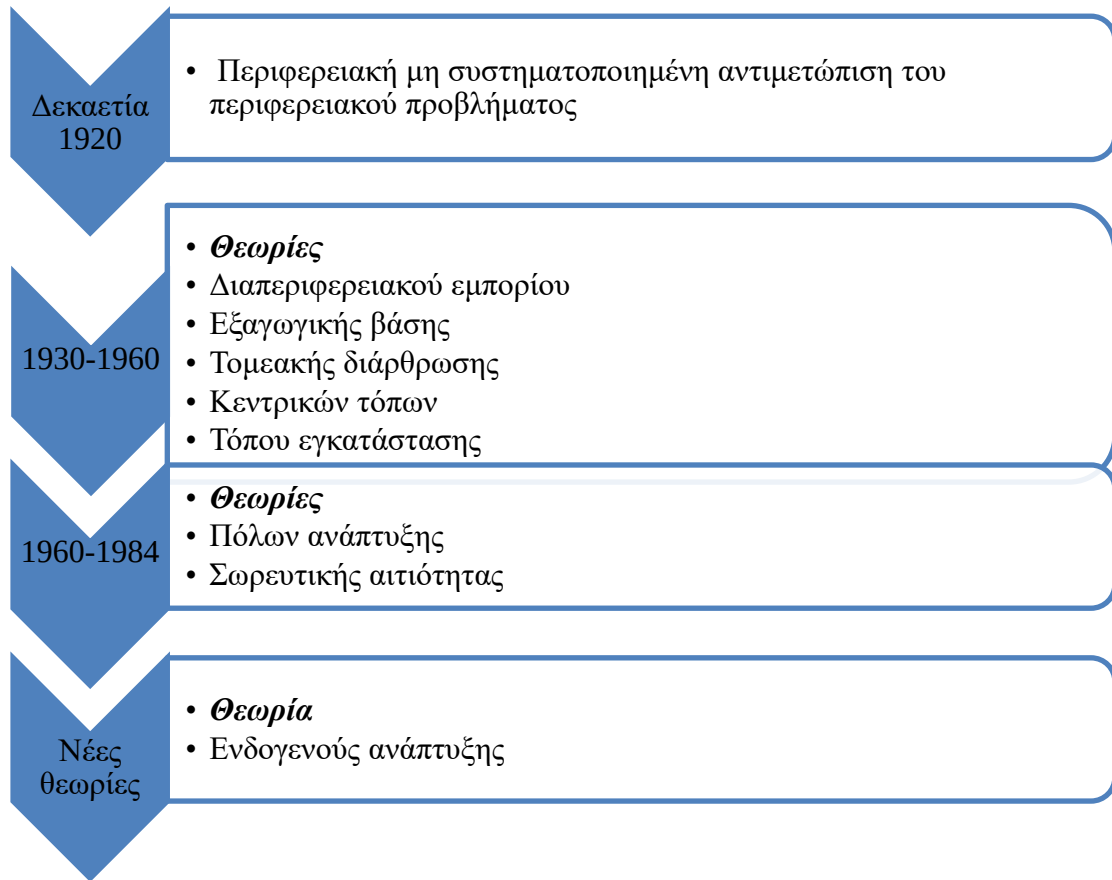
Ακολούθως, αναλύονται οι πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές συνθήκες από το 1974 έως σήμερα. Μέσω μιας εκτενούς παρουσίασης της οικονομίας, φωτίζουμε συγκεκριμένους τομείς βιομηχανία, αγροτική παραγωγή τριτογενή τομέα και παραθέτουμε, τις εκάστοτε εφαρμοσθείσες πολιτικές.

Αναδεικνύουμε τον καταλυτικό ρόλο στη χάραξη και εφαρμογή συντονισμένης περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, που έπαιξαν τα περιφερειακά προγράμματα τα οποία σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν στη χώρα ως αποτέλεσμα της προσχώρησής της στο άρμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Παρατίθεται η κάθε προγραμματική περίοδος, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και μια συνοπτική αξιολόγηση των δράσεών της.

Και καταλήγουμε στα συμπεράσματα, αποτιμώντας συνολικά την χρονική περίοδο εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, και προτείνοντας μία πιθανή λύση για τα υφιστάμενα και εμμένοντα προβλήματα.

Κεφάλαιο 1: Περιφερειακή Ανάπτυξη

Θεωρίες Περιφερειακής Ανάπτυξης



Η χωροθέτηση της βιομηχανίας – Ιστορική αναδρομή

Αντίθετα με τις περιγραφικές μελέτες η μέχρι το 1960 μελέτη της χωροθέτησης συνδέθηκε με την ερμηνεία της επιλογής του τόπου εγκατάστασης των μεμονωμένων βιομηχανιών σύμφωνα με το θεωρητικό πλαίσιο που διαμόρφωσε η κανονιστική θεωρία.

Η προσέγγιση αυτή είναι επαγωγική και συνίσταται σε ένα σύστημα βασικών κανόνων που προσδιορίζουν την συμπεριφορά εκείνων που λαμβάνουν την απόφαση της χωροθέτησης. Ο κανονιστικός χαρακτήρας συνίσταται στο ότι εισάγει την άριστης απόφασης που λαμβάνεται από τον επιχειρηματία κάτω από ειδικές συνθήκες οι οποίες προσδιορίζονται από ένα σύστημα εξαιρετικά απλουστευμένων υποθέσεων.

Το κύριο στοιχείο της κανονιστικής θεωρίας είναι η αναζήτηση του άριστου τόπου εγκατάστασης σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Εν τούτοις είναι δυνατόν να διακριθούν κλάδοι της θεωρίας χωροθέτησης, οι οποίοι στηρίζονται σε διαφορετικές υποθέσεις και χρησιμοποιούν διαφορετικά κριτήρια αριστοποίησης.

Η συμπεριφορική προσέγγιση δίνοντας έμφαση στην διαδικασία λήψης αποφάσεων επηρέασε πολλούς κλάδους της γεωγραφίας. Όμως η γεωγραφία των οικονομικών δραστηριοτήτων στην σύγχρονη κοινωνία, δεν προσδιορίζεται από τις ενέργειες μεμονωμένων ατόμων αλλά όλο και περισσότερο από την στρατηγική μεγάλων επιχειρηματικών μονάδων.

Η θέση της μεταποίησης στην θεωρία της περιφερειακής ανάπτυξης και τον περιφερειακό προγραμματισμό διατυπώνεται σε μια εκτενή βιβλιογραφία γύρω από αυτά τα θέματα. Η διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης οδηγεί κυρίως στην πόλωση της ανάπτυξης, στην διεύρυνση δηλαδή των διαφορών ανάμεσα στις περιφέρειες που ευημερούν και στις λιγότερο ανεπτυγμένες. Η μεταποίηση δείχνει να διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο σε αυτή την διαδικασία και οι προσπάθειες για την κατανόηση του ρόλου αυτού και κατά συνέπεια για τον προσδιορισμό της επέμβασης που αποσκοπεί στην άρση της ανισότητας στην κατανομή της ανάπτυξης στο χώρο, συμβάλλουν στην κατανομή της ανάπτυξης στο χώρο, συμβάλλοντας στην ερμηνεία της χωροθέτησης της βιομηχανίας.

Αντίθετα από την κανονιστική θεωρία, η συμπεριφορική προσέγγιση και την άποψη για την γεωγραφία της επιχείρησης που εστιάζουν το ενδιαφέρον τους, έστω και με διαφορετικούς τρόπους στην χωροθέτηση, η συμβολή αυτή αποτελεί προϊόν μια διεπιστημονικής προσέγγισης του ευρύτερου ζητήματος της πόλωσης της ανάπτυξης.

Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της σύνδεσης της μεταποίησης με την μελέτη της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι η σημασία που δίνεται στην παράμετρο του χρόνου. Ενώ η κανονιστική θεωρία είναι στατική, τα μοντέλα περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης ενθαρρύνουν την υιοθέτηση μιας εξελικτικής προσέγγισης, αφού εξετάζουν τόσο την επίδραση που έχουν οι συνθήκες του παρελθόντος στην μελλοντική κατάσταση του οικονομικού συστήματος.

Η σημασία της μεταποίησης στην διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης είναι ευρύτερα αναγνωρισμένη αν και ορισμένοι κλάδοι, αυτοί που συνήθως ονομάζονται προωθητικοί, είτε δυναμικοί, είτε ηγετικοί έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα από ότι άλλοι.

Στην θεωρία βιομηχανίες όπως τα χημικά, ο σίδηρος, ο χάλυβας και τα χημικά προϊόντα που χαρακτηρίζονται από ισχυρές προς τα εμπρός και πίσω διακλαδικές συνδέσεις έχουν την δυνατότητα να δημιουργούν αναπτυξιακές προϋποθέσεις μέσα σε μια οικονομία, οι οποίες δεν συνίστανται μόνο σε αυτές τις συνδέσεις αλλά και στα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που προκαλούν οι δαπάνες τόσο των επιχειρήσεων όσο και των ατόμων μέσα στην οικονομία. Υπάρχει μια στενή σχέση ανάμεσα στον ρόλο που διαδραματίζουν σε μια οικονομία οι κλαδικές συνδέσεις και τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα από την μια μεριά και στην εμφάνιση συγκέντρωσης βιομηχανιών στην ίδια περιοχή από την άλλη. Η κατανομή της βιομηχανικής δραστηριότητας χαρακτηρίζεται από την συγκέντρωση στο χώρο και έχουν γίνει πολλές προσπάθειες για την ερμηνεία αυτή της τάσης. Αν και ο Weber αναγνώρισε την σπουδαιότητά της, η ανάλυση μπορεί να θεωρηθεί ως ένα από τα λιγότερο ικανοποιητικά σημεία της παραδοσιακής θεωρίας της χωροθέτησης.

Το ερευνητικό ενδιαφέρον που εκδηλώθηκε για αυτό το θέμα αντανakλά εν μέρει την ανεπάρκεια της θεωρίας αλλά ταυτόχρονα προκλήθηκε από τα ερεθίσματα που δόθηκαν από εργασίες των οικονομολόγων γύρω από ευρύτερα θέματα οικονομικής ανάπτυξης. Τεχνικές όπως η ανάλυση Εισροών – Εκροών, που παρουσιάζει τη διάρθρωση των εθνικών οικονομιών, εμφανίζοντας τις ροές ανάμεσα στους οικονομικούς τομείς, τροποποιήθηκαν και εφαρμόστηκαν σε μικρότερες γεωγραφικές ενότητες σε μια προσπάθεια αναγνώρισης των αιτιών για την δημιουργία και εξέλιξη του φαινομένου της χωρικής συγκέντρωσης της βιομηχανίας σε διάφορες κλίμακες του χώρου.

Ένα μεγάλο τμήμα των μελετών που έχουν γίνει για την φύση αυτών των συγκεντρώσεων αναφέρεται στην σημασία που έχουν για την άσκηση της πολιτικής. Η εγκατάσταση συμπληρωματικών δραστηριοτήτων που διευκολύνουν την λειτουργία των

μεταποιητικών μονάδων, ιδιαίτερα των μεγαλύτερων, συνεπάγεται μια σειρά οικονομικών επιπτώσεων που δημιουργούνται από την αγορά και πώληση αγαθών και υπηρεσιών, τις επιπτώσεις τους στην αγορά εργασίας και στα εισοδήματα, τις έμμεσες και άμεσες επιδράσεις στην τοπική ευημερία, την δημιουργία υποδομής. Τίθεται με άλλα λόγια σε κίνηση μια ολόκληρη σειρά κυκλικών και σωρευτικών διαδικασιών. Η λειτουργία ενός τέτοιου μηχανισμού επηρεάζει την χωρική κατανομή της οικονομικής ανάπτυξης και ωθεί τις αρχές σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες να εφαρμόσουν πολιτικές με σκοπό να παρέμβουν στην χωροθέτηση της βιομηχανίας. Η παρέμβαση αυτή αποτελεί μέρος της ευρύτερης προσπάθειας για τον περιορισμό των οικονομικών ανισοτήτων στο χώρο.

Πρέπει, ωστόσο να τονισθεί ότι οι προσπάθειες αυτές για την ερμηνεία και τον έλεγχο της διαδικασίας οικονομικής ανάπτυξης συμβάλλουν στην μελέτη χωροθέτησης της βιομηχανίας. Η αναγνώριση του κρίσιμου ρόλου της μεταποίησης στην αναπτυξιακή διαδικασία, οδήγησε στην άμεση ενασχόληση με την χωροθέτηση της. Σημαντικές ερμηνείες για την φύση της βιομηχανικής συγκέντρωσης προέρχονται από την συνεργασία γεωγράφων και οικονομολόγων με σκοπό την αντιμετώπιση αναπτυξιακών προβλημάτων. Άλλο ένα κέρδος από αυτήν την συνεργασία είναι η έμφαση που δίνεται στην μελέτη της βιομηχανίας μέσα στο πλαίσιο του οικονομικού συστήματος, που περιλαμβάνει και την σχέση μεταξύ της κατανομής της μεταποίησης στο χώρο και του σχηματισμού του οικιστικού δικτύου.

Η μελέτη της άνισης ανάπτυξης σε όλες τις διαστάσεις της, απαιτεί την συνεργασία και άλλων επιστημονικών ειδικοτήσεων, όπως των κοινωνιολόγων και των πολιτικών επιστημόνων, γεγονός που είναι σημαντικό για την φύση της μελέτης της χωροθέτησης, όπως αυτή διαμορφώνεται σήμερα.

Είναι φανερό ότι οι διαδικασίες οικονομικής μεταβολής οδηγούν κατά κανόνα σε πρότυπα άνισης ανάπτυξης. Στην διεθνή κλίμακα αυτό εντοπίζεται σε διαφόρους βαθμούς και οι κυβερνήσεις επιδιώκουν μέσω της περιφερειακής πολιτικής να εκτρέψουν την χωρική κατανομή της ανάπτυξης, με βάση διάφορους σκοπούς. Στην πράξη, οι σκοποί περιορίζονται συχνά στην αντιμετώπιση της ανεργίας και στην αύξηση του εισοδήματος στις υπανάπτυκτες περιοχές. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν αυτές οι περιοχές μπορεί να οφείλονται σε πολλούς παράγοντες που σχετίζονται με το μέγεθος των αγορών τους είτε με την συρρίκνωση της παραγωγικής τους βάσης. Με δεδομένο τον κεντρικό ρόλο

της μεταποίησης στην αναπτυξιακή διαδικασία, η περιφερειακή πολιτική έχει ως στόχο της να επηρεάσει την χωρική κατανομή της βιομηχανίας.

Μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, οι κυβερνήσεις των περισσότερων χωρών ακολούθησαν κάποιες μορφές περιφερειακών πολιτικών αν και το εύρος της κυβερνητικής παρέμβασης διαφέρει από χώρα σε χώρα (Allen, 1978).

Για παράδειγμα η περιφερειακή πολιτική στην Μεγάλη Βρετανία έχει μια ιστορία κοντά στα εκατό χρόνια. Άλλες ευρωπαϊκές χώρες ακολούθησαν το παράδειγμα της και η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί ήδη περιφερειακή πολιτική σε υπερεθνικό επίπεδο. Τα προβλήματα της άνισης ανάπτυξης είναι ιδιαίτερα σημαντικά στον Καναδά, όπου η Κεντρική Κυβέρνηση είναι περισσότερο ευαίσθητη στις πραγματικές και επίμονες ανισότητες (Walker, 1983). Ακόμα και στις ΗΠΑ με την παραδοσιακή αντιπάθεια των αρχών της για τις κρατικές παρεμβάσεις στα οικονομικά πράγματα, η περιφερειακή πολιτική έχει ελκύσει την προσοχή αν και η επίδρασή της στο ζήτημα της χωροθέτησης της βιομηχανίας είναι περιορισμένη.

Η δεκαετία του 1980 ήταν μια περίοδος περιορισμού τέτοιων παρεμβάσεων, μέσω της περιφερειακής πολιτικής, ειδικότερα στην Μεγάλη Βρετανία αλλά και σε άλλες χώρες όπως είναι ο Καναδάς. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η κάμψη αυτή δεν σήμανε και την χρησιμοποίηση νέων μεθόδων περιφερειακής πολιτικής, αν κρίνει κανείς από την όξυνση των περιφερειακών προβλημάτων σε αυτή την περίοδο (Martin, 1988).

Μέσα περιφερειακής πολιτικής – Παραδείγματα εφαρμογής σε άλλες χώρες

Η περιφερειακή πολιτική αποσκοπεί παραδοσιακά στην επίδραση του τύπου εγκατάστασης των βιομηχανικών μονάδων. Η ανάγκη αυτή οξύνθηκε ιδιαίτερα στις αναπτυγμένες χώρες, καθώς η σχετική θέση της μεταποίησης στις οικονομίες αυτές περιορίστηκε και κατά συνέπεια μειώθηκε αντίστοιχα η ένταση των επενδύσεων (με την μορφή της χωροθέτησης ή δημιουργία θυγατρικών εργοστασίων). Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η σχέση μεταξύ επιλογής του τύπου εγκατάστασης και της περιφερειακής πολιτικής είναι ιδιαίτερα σημαντική μέσα σε τέτοιες συνθήκες.

Η άποψη που κυριαρχεί είναι ότι η περιφερειακή πολιτική μπορεί να εφαρμόζεται μέσα σε συγκεκριμένες περιοχές μιας χώρας. Άρα ο προσδιορισμός αυτών των περιοχών είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή. Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται ποικίλουν ανάμεσα στις χώρες αλλά κύρια χρησιμοποιούνται τα επίπεδα της απασχόλησης ή του εισοδήματος. Περιοχές που διαθέτουν ποσοστά ανεργίας πάνω από ένα όριο ή μέσο εισόδημα κάτω από ένα όριο, είναι συνήθως περιοχές που αποφασίζεται να ενισχυθούν.

Πολλές πλευρές της περιφερειακής πολιτικής αποσκοπούν άμεσα στην μεταβολή των στοιχείων του ισολογισμού μιας επιχείρησης, ιδιαίτερα στην μεταβολή του κόστους εργασίας ή του κεφαλαίου. Αυτό στηρίζεται στην πεποίθηση ότι ο περιορισμός του επενδυτικού ή του λειτουργικού κόστους θα επηρεάσει το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας περιοχής και θα δημιουργήσει ευνοϊκές προϋποθέσεις για την προσέλκυση βιομηχανικής δραστηριότητας σε αυτήν.

Από την πλευρά του κεφαλαίου έχουν χρησιμοποιηθεί οι επιδοτήσεις, τα δάνεια ακόμα και η άμεση ανάληψη επενδυτικής δραστηριότητας από το κράτος. Οι επιδοτήσεις κεφαλαίου κάλυπταν μέρος του κόστους για την ανέγερση κτιρίων και την απόκτηση μηχανολογικού εξοπλισμού έφθαναν το 80% της δημόσιας δαπάνης για την περιφερειακή πολιτική στην Μεγάλη Βρετανία το 1977 – 1978. (Προς την κατεύθυνση αυτή έγιναν μεγάλες δαπάνες στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στην δεκαετία του 1970 στην Μεγάλη Βρετανία με σκοπό να προσανατολίσουν χωρικά την κατεύθυνση των επενδύσεων που θα μπορούσαν να γίνουν σε οποιαδήποτε περιοχή.) Περαιτέρω, τέτοιες πολιτικές τείνουν να ευνοούν του κλάδους εντάσεως κεφαλαίου, όπως τα πετροχημικά, παρά το γεγονός ότι κύρια επιδίωξή τους είναι η δημιουργία απασχόλησης.

Αν και οι μεγάλες επιχειρήσεις έχουν ωφεληθεί υπέρμετρα από τις επιδοτήσεις, ο δανεισμός έχει συχνά χρησιμοποιηθεί για την στήριξη μικρότερων επιχειρήσεων,

ιδιαίτερα εκείνες που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν αρκετά κεφάλαια από την αγορά κεφαλαίου. Παράλληλα το κράτος μπορεί να ενισχύσει μια επιχείρηση, εάν προχωρήσει σε μια κατ' ευθείαν επένδυση, η οποία θα έχει ως αποτέλεσμα να αποκτήσει η επιχείρηση αυτή πρόσθετα κεφάλαια.

Οι φορολογικές απαλλαγές συνιστούν ένα όφελος για την επιχείρηση που επηρεάζει τα κέρδη, αφού επιτρέπουν στην επιχείρηση να μειώνει ή να απαλείφει τις φορολογικές της υποχρεώσεις για μια χρονική περίοδο μετά την εκκίνηση της λειτουργίας της. Το ίδιο αποτέλεσμα έχουν και οι απαλλαγές από την πληρωμή του ενοικίου για τους χώρους που χρησιμοποιεί η επιχείρηση, ιδιαίτερα όταν αυτοί παρέχονται από το δημόσιο.

Διάφορες προσπάθειες μείωσης του εργατικού κόστους χρησιμοποιούνται ως κίνητρο για πολλές επιχειρήσεις. Παράλληλα με τις πολιτικές που εστιάζουν στο επίπεδο της κάθε μιας επιχείρησης, χρησιμοποιούνται και ορισμένα πρόσθετα μέτρα που βελτιώνουν τις προοπτικές μιας περιφέρειας και ευνοούν την προσέλκυση της βιομηχανίας.

Η υποδομή είναι ένα στοιχείο που αν με δυσκολία ορίζεται είναι απαραίτητο για την βιομηχανική ανάπτυξη. Η ύπαρξη βιομηχανικών χώρων, επαρκών εκτάσεων γης για ενοικίαση, μεταφορικών ευκολιών, ηλεκτρικού δικτύου και δυνατοτήτων μεταφοράς αερίου ή ύδατος είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την στήριξη της βιομηχανικής δραστηριότητας.

Ακόμα, ένα εκπαιδευτικό σύστημα που προετοιμάζει την εργατική δύναμη ώστε εύκολα να μπορεί να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις του οικονομικού περιβάλλοντος ή ένα ικανοποιητικό φυσικό περιβάλλον είναι επίσης σημαντικά στοιχεία για αυτήν.

Όλα αυτά είναι μέρη της υποδομής, που πολλές φορές λείπει από ορισμένες περιφέρειες είτε γιατί ουδέποτε υπήρξε είτε γιατί η υπάρχουσα υποδομή έχει εισέλθει σε ένα στάδιο γήρανσης. Παρά τις δυσκολίες μέτρησης των εξωτερικών οικονομιών που συνεπάγεται μια καλή υποδομή, η σημασία της είναι ευρύτατα αναγνωρισμένη.

Μελετώντας το παράδειγμα της Βρετανία και πάλι, οι νέες πόλεις αν και δεν προορίζονταν για να επιδράσουν στην εγκατάσταση της βιομηχανίας, αποδείχθηκαν ιδιαίτερα σημαντικές για την προσέλκυση ορισμένων τύπων βιομηχανιών. Αυτό αντανakλά το ευνοϊκό περιβάλλον των νέων πόλεων. Πράγματι, το σύνολο του χρόνου και των πόρων που χρειάζεται μια περιφέρεια προκειμένου να δημιουργήσει ευνοϊκές

προϋποθέσεις για την βιομηχανία, είναι μια ένδειξη της σημασίας που δίνεται στην υποδομή με την ευρύτερη δυνατή έννοια της.

Οι πολιτικές που σχεδιάζονται για την ενίσχυση των περιφερειών που υστερούν αναπτυξιακά, συνοδεύονται συχνά από προσπάθειες ελέγχου της βιομηχανικής δραστηριότητας στις ευημερούσες περιοχές. Οι δυνάμεις της κυκλικής και σωρευτικής αιτιότητας τείνουν να ενδυναμώνουν την μεγέθυνση σε ορισμένες περιφέρειες. Τα κυκλοφοριακά προβλήματα σε τέτοιες περιοχές ή η αύξηση των αξιών της γης, επιτρέπουν σε πολλούς να πιστεύουν ότι η επέκταση της οικονομικής δραστηριότητας συνεχίζεται πέραν του σημείου εκείνου που είναι κοινωνικά ωφέλιμη.

Η κλασική έκφραση αυτής της αντίληψης συναντάται στην έκθεση της **“Royal Commission on the Distribution of Industrial Population”**, η οποία αποτέλεσε την βάση για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής για τα επόμενα τριάντα χρόνια. Ένα στοιχείο αυτής της πολιτικής, που ακολουθήθηκε άλλοτε με περισσότερο άλλοτε με λιγότερο ενθουσιασμό, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970, υπήρξαν οι άδειες βιομηχανικής εγκατάστασης.

Ο θεσμός αυτός υποχρέωνε τις επιχειρήσεις που σκόπευαν αν επενδύσουν σε νέα ή επεκτεινόμενα εργοστάσια πέραν ενός μεγέθους, να αποκτήσουν ειδική άδεια από μια κεντρική υπηρεσία, προτού αποκτήσουν την άδεια από τις τοπικές πολεοδομικές αρχές. Οι λεπτομέρειες αυτού του μέτρου ποικίλουν από περίοδο σε περίοδο αλλά μπόρεσε έτσι η κεντρική διοίκηση της χώρας να προλάβει την περαιτέρω ανεπιθύμητη ανάπτυξη ορισμένων περιοχών στα νότιο – ανατολικά της χώρας. Η προσπάθεια ήταν να εκτραπεί η εγκατάσταση ορισμένων μονάδων προς τις περιοχές που υποστηρίζονταν από την περιφερειακή πολιτική, χωρίς όμως να μπορεί να υποστηριχθεί με βεβαιότητα ότι συνέβη κάτι τέτοιο.

Οι αβεβαιότητες που συνδέονται με την ιδιωτική επένδυση και την ανταπόκρισή της στα μέσα περιφερειακής πολιτικής, μπορούν να ξεπεραστούν με την απ' ευθείας ανάληψη επενδύσεων από το κράτος. Στις πάλαι ποτέ κεντρικά διευθυνόμενες οικονομίες, οι οικονομικές δραστηριότητες βρίσκονται στην ιδιοκτησία του κράτους και χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των σκοπών που αυτό θέτει. Σε μια μικτή οικονομία, οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν την επίτευξη στόχων που είναι ευρύτεροι των στενά οικονομικών.

Η δυνατότητα αλλαγών μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων εξαρτάται από την κατάσταση του κλάδου στον οποίο ανήκουν. Σε συνθήκες οικονομικής στασιμότητας ή

παρακμής δεν μπορούν να αναμένονται θεαματικές αλλαγές στον χώρο αφού αυτές θα σήμαιναν κλείσιμο κάποιων εργοστασίων και δημιουργία νέων. Σε μια οικονομία που βρίσκεται σε άνθιση υπάρχουν οι δυνατότητες επέκτασης της ανάπτυξης σε νέες περιφέρειες.

Ένα από τα καλύτερα παραδείγματα αυτής της περίπτωσης είναι η πολιτική που ακολουθήθηκε για το Ιταλικό “Mezzogiorno”. Το Κράτος κατείχε έναν μεγάλο αριθμό μεταποιητικών επιχειρήσεων μέσω μετοχικών του εταιρειών. Μια σειρά δημόσιες επιχειρήσεις είχαν στον έλεγχό τους δραστηριότητες στους κλάδους ατσαλιού, μετάλλων, κατασκευής μηχανών, διύλισης πετρελαίου και άλλα. Πριν το 1957, οι επιχειρήσεις αυτές ήταν σχετικά αδύνατες στην περιοχή αλλά ή αλλαγή νομοθεσίας που έγινε το χρόνο αυτό άλλαξε δραματικά την κατάσταση. Αποτέλεσμα ήταν η μεταστροφή του 40% των επενδύσεων τους στο Νότο, που είχε σαν αποτέλεσμα το 60% των νέων δραστηριοτήτων να εγκατασταθεί σε αυτές τις περιοχές. Αυτό σήμαινε ότι ενώ η εγκατάσταση νέων μονάδων το 1959 ακολουθούσε έναν ρυθμό περί το 20%, το ποσοστό αυτό πλησίασε τα 70% στις αρχές της δεκαετίας του 1970 αν και μειώθηκε σχετικά κατά τα επόμενα χρόνια. Η απασχόληση ανήλθε από 20,000 το 1953 σε 138,000 το 1978.

Οι μετοχικές εταιρείες του δημοσίου τομέα κινήθηκαν όχι μόνο προς την κατεύθυνση της δημιουργίας θέσεων εργασίας αλλά και προς την εισαγωγή νέων κλάδων στην περιοχή του Mezzogiorno, παρά τις δυσκολίες που είχε να αντιμετωπίσει αυτή η προσπάθεια.

Η Ινδία είναι ακόμα μια χώρα όπου η οπτική της περιφερειακής ανάπτυξης επηρέασε τις χωροθετικές αποφάσεις των δημοσίων επιχειρήσεων των βασικών για την διαβίωση προϊόντων. Οι φτωχότερες περιοχές της χώρας υποδέχτηκαν το μεγαλύτερο μέρος αυτών των βιομηχανιών οι οποίες δεν κατάφεραν να εξισορροπήσουν την χωρική κατανομή της βιομηχανίας στην χώρα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι όπως ακριβώς οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να έχουν θετικά αποτελέσματα στην περιφερειακή ανάπτυξη σε περιόδους ανόδου της οικονομικής δραστηριότητας, έτσι μπορεί να έχει και το αντίθετο αποτέλεσμα σε δυσμενείς οικονομικές περιόδους, όπως έδειξε ο Hudson για την περίπτωση της βορειοανατολικής Αγγλίας, όπου η πολιτική των εθνικοποιημένων επιχειρήσεων υπήρξαν η κύρια αιτία για την αποβιομηχάνιση της περιοχής και την μείωση της βιομηχανικής απασχόλησης.

Οι πολιτικές που εκπονούνται με σκοπό την ορθολογική κατανομή της ανάπτυξης στο χώρο, τείνουν να εκλείψουν όταν η ανάπτυξη δεν μπορεί να συνεχιστεί. Μέσα σε τέτοιες συνθήκες, η έμφαση δίνεται πλέον στην προώθηση μιας ενδογενούς ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο παρά στην προσέλκυση βιομηχανικής δραστηριότητας έξω από την περιφέρεια. Η μετατόπιση αυτή, συνεπάγεται αυξημένο ενδιαφέρον για την δυναμική της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων μέσα σε μια περιφέρεια και αναδεικνύει τις αρνητικές πλευρές της εξάρτησης ορισμένων επιχειρήσεων που λειτουργούν έξω από την περιφέρεια.

Λιγότερο εμφανές αλλά ολοένα και περισσότερο σημαντικός είναι ο ρόλος των προγραμμάτων που σχεδιάζονται για την ενθάρρυνση του σχηματισμού νέων επιχειρήσεων που θα στηρίζονται σε νέες εφευρέσεις και καινοτομίες. Διάφορα κέντρα καινοτομιών έχουν ιδρυθεί προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι ερευνητές και να συνδεθούν με την παραγωγή. Σε πολλές περιπτώσεις τα κέντρα ενσωματώνονται στις υπηρεσίες περιφερειακής ανάπτυξης.

Παράλληλα με την μετατόπιση του ενδιαφέροντος από την προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό μιας περιφέρειας στην ενδογενή ανάπτυξη και κατά συνέπεια από τις μεγάλες επιχειρήσεις στις μικρότερες, υπάρχει και μια σημαντική μεταβολή στον χαρακτήρα της περιφερειακής πολιτικής.

Μια κεντρική κυβέρνηση τουλάχιστον στην περίπτωση της Βρετανίας, περιορίζει τόσο την χρηματοδότηση, όσο και την εμπλοκή της στην περιφερειακή ανάπτυξη, δημιουργώντας χώρο για την πρωτοβουλία των τοπικών αρχών. Αυτό μπορεί από την μια να θεωρηθεί ως μια αξιοσημείωτη αποκεντρωτική τάση αλλά από την άλλη οι περισσότερες τοπικές αρχές στερούνται των αναγκαίων πόρων για να αντιμετωπίσουν τα οικονομικά προβλήματα της περιοχής τους.

Μιλώντας γενικά, η περιφερειακή πολιτική δεν απευθύνεται σε κάποιο συγκεκριμένο κλάδο της μεταποίησης. Εν τούτοις από την πλευρά των μεμονωμένων περιφερειών μια περιφερειακή πολιτική έχει νόημα να στηρίζεται στην βάση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων τους και κατά συνέπεια εστιάζει σε ορισμένους κλάδους της βιομηχανίας.

Η προσέγγιση “**Heckscher – Ohlin**” έχει χρησιμοποιηθεί και σε τοπικό επίπεδο. Οι τεχνικές εισροών – εκροών μπορούν να είναι χρήσιμες στην αναγνώριση των δυνατοτήτων των τοπικών αγορών αναδεικνύοντας το πρότυπο των διακλαδικών ροών που επικρατεί μέσα σε μια περιφέρεια και των σχέσεων με άλλες περιοχές. Η

εκμετάλλευση τέτοιων ροών για την δημιουργία Κέντρων Ανάπτυξης που απαρτίζονται από αλληλοεξαρτώμενες δραστηριότητες αποτέλεσε ένα σημαντικό ρεύμα σκέψης μέσα στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής και ξεκίνησε από την εργασία του Perroux.

Ο όρος πόλος ανάπτυξης προέρχεται από τον γαλλικό όρο “**Poles de Croissance**” που χρησιμοποίησε αρχικά ο **Perroux**. Ουδέποτε τον συνόδεψε με μια τυπική θεωρία και πολλές από τις αντιλήψεις που αρχικά διατύπωσε μεταβλήθηκαν στην πορεία του χρόνου. Ένα σημείο – κλειδί εν τούτοις αποτελεί πως ο πόλος ανάπτυξης δεν αναφέρεται σε έναν πραγματικό γεωγραφικό χώρο, αλλά σε έναν χώρο ν διαστάσεων, τον οικονομικό χώρο ο οποίος υπερβαίνει κάθε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή. Ένας τρόπος κατανόησης του οικονομικού χώρου είναι η θεώρηση του ως πεδίου δυνάμεων στο οποίο υπάρχουν κέντρα από τα οποία απορρέουν φυγόκεντρες τάσεις και προς τα οποία συγκεντρώνονται κεντρομόλες δυνάμεις. Τα κέντρα αυτά είναι κυρίαρχα και προνομιακά σημεία τα οποία περιλαμβάνουν μια ομάδα προωθητικών βιομηχανιών ή κλάδων.

Οι προωθητικές βιομηχανίες ή κλάδοι χαρακτηρίζονται από ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης, επειδή εμπλέκονται σε δραστηριότητες των πρώτων σταδίων του κύκλου ζωής ενός προϊόντος, λειτουργούν σε μεγάλη κλίμακα παραγωγής και με υψηλή ένταση κεφαλαίου ενώ χαρακτηρίζονται από λειτουργική συγκέντρωση των δραστηριοτήτων τους. Μια προωθητική βιομηχανία επιδρά σε άλλες οι οποίες βρίσκονται σε εξάρτηση από αυτή είτε μέσω των εισροών τους είτε μέσω των εκροών τους και έτσι μπορεί να παρακινήσει ευρύτερες μεταβολές στην παραγωγή και κατά συνέπεια στην οικονομική και κοινωνική δομή μιας περιφέρειας, θέτοντας σε κίνηση την κυκλική και σωρευτική αλληλουχία.

Η πρώτη εργασία του Perroux αναφέρεται στην παραδοχή του οικονομικού χώρου, ο οποίος δεν περικλείεται μέσα σε περιορισμένα γεωγραφικά όρια. Αργότερα επιχείρησε την προσαρμογή αυτής της ιδέας σε συγκεκριμένες γεωγραφικές ενότητες. Στην προσπάθεια του αυτή διαπίστωσε δυο ακόμα σημαντικά στοιχεία.

Πρώτον, οι οικονομίες αστικής συγκέντρωσης αποτελούν έναν ακόμα παράγοντα που ενθαρρύνει την ανάπτυξη των πόλων και

Δεύτερον, υπάρχουν στοιχεία στο γεωγραφικό χώρο που επιδρούν στην διάχυση της ανάπτυξης, όπως είναι οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί που μπορεί να λειτουργήσουν σε μια συγκεκριμένη περιοχή.

Οι Γάλλοι προγραμματιστές χρησιμοποίησαν ιδιαίτερα την ιδέα της πολιτικής περιφέρειας, η οποία είναι μια περιφέρεια που συγκεντρώνει μεγάλο τμήμα των

δραστηριοτήτων της σε ένα κεντρικό σημείο – στον πόλο. Αυτό έγινε στην προσπάθεια τους για αποκέντρωση των δραστηριοτήτων από την πρωτεύουσα.

Η βασική ιδέα ήταν η δημιουργία μητροπόλεων σε κάθε περιφέρεια, μέσω της συγκέντρωσης επενδύσεων σε αυτές έτσι ώστε να μειωθεί η άμεση εξάρτηση των μικρότερων πόλεων από το Παρίσι. Όμως η πολιτική αυτή έχει μικρή σχέση με τους πόλους του Perroux, σχετίζεται δε περισσότερο με τα κέντρα ανάπτυξης.

Ως στρατηγική οι πόλοι ανάπτυξης έχουν στενή σχέση με την στρατηγική της περιφερειακής ανάπτυξης μέσω της δημιουργίας των βιομηχανικών συμπλεγμάτων γύρω από τα οποία έχουν γίνει πολλές ερευνητικές προσπάθειες. Κατ' ανάγκη τα συμπλέγματα αυτά επικεντρώνονται σε συγκεκριμένους κλάδους της βιομηχανίας που διαθέτουν τα χαρακτηριστικά του προωθητικού κλάδου όπως αυτός ορίζεται από τον Perroux, στα οποία περιλαμβάνονται υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης και ισχυρές προς τα εμπρός και προς τα πίσω διασυνδέσεις τους, ώστε να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την διοχέτευση της ανάπτυξης του κλάδου σε ολόκληρη την περιφερειακή οικονομία.

Η πετροχημική βιομηχανία πληρώντας τέτοιες προϋποθέσεις αποτέλεσε την δεκαετία του 1960 ένα εργαλείο για την περιφερειακή ανάπτυξη σε διάφορες χώρες. Το ενδιαφέρον για αυτό τον κλάδο προέρχεται από τον Isard και τους συνεργάτες του, που μελέτησε την δυναμική του πετροχημικού συμπλέγματος που λειτουργούσε με βάση το πετρέλαιο στο Puerto Rico.

Η εργασία του αυτή χρησιμοποιήθηκε ως βάση για μια ευρύτερη στρατηγική εκβιομηχάνισης μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Η προώθηση του κλάδου διύλισης του πετρελαίου και τον πετροχημικών από την Κυβέρνηση του Puerto Rico στην δεκαετία του 1960, στηρίχθηκε στην πεποίθηση ότι οι δραστηριότητες εντάσεως κεφαλαίου θα μπορούσαν να ενισχύσουν συμπληρωματικές δραστηριότητες που χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ένταση εργασίας, όπως τα πλαστικά ή οι συνθετικές ίνες. Πίνακες ροών εκπονήθηκαν τόσο από τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας, όσο και από ιδιωτικές επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται να προχωρήσουν σε επενδύσεις στην χώρα.

Στην πραγματικότητα, οι εξαιρετικές αισιόδοξες προβλέψεις ουδέποτε επαληθεύτηκαν και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970 πολλές από τις δραστηριότητες του συμπλέγματος έπαυσαν να λειτουργούν αν και η αποτυχία αυτού του πειράματος μπορεί σε μεγάλο βαθμό να αποδοθεί στις ειδικές συνθήκες του Puerto Rico προβλήματα δημιουργήθηκαν και σε άλλες περιοχές.

Οι δημόσιες επενδύσεις στο Mezzogiorno της Ιταλίας αποσκοπούσαν σε παρόμοιες επιδιώξεις. Όμως ο Rodgers επισημαίνει ότι δεν υπήρξαν σημαντικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα ανάλογα αυτών που δημιούργησαν οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις στους κλάδους των βασικών προϊόντων.

Τα παραδείγματα αυτά δείχνουν ότι οι τεχνολογικές σχέσεις μεταξύ των βιομηχανιών δεν συνεπάγονται αυτόματη διενέργεια επενδύσεων σε συμπληρωματικές μονάδες, όταν μια επιχείρηση εγκατασταθεί στον χώρο. Οι ροές μεταξύ των βιομηχανιών μπορούν να πραγματοποιούνται και όταν αυτές βρίσκονται σε αξιοσημείωτες αποστάσεις μεταξύ τους μέσω χρησιμοποίησης μεταφορικών συστημάτων.

Περαιτέρω, οι παράγοντες χωροθέτησης αυτών των συμπληρωματικών μονάδων μπορεί να είναι πολύ διαφορετικοί μεταξύ τους. Στην περίπτωση των πετροχημικών, οι πρώτες ύλες (πετρέλαιο ή φυσικό αέριο) επιδρούν αποφασιστικά στην επιλογή του τόπου εγκατάστασης ενώ οι κλάδοι πλαστικών ή τεχνητών ινών που χρησιμοποιούν ως βάση τους προϊόντα της πετροχημικής βιομηχανίας έχουν έναν προσανατολισμό προς τις μεγάλες αγορές ή τις περιοχές φθηνής εργασίας. Γίνεται έτσι φανερό ότι οι επιχειρήσεις που λειτουργούν σε αυτούς τους κλάδους είναι δύσκολο να λειτουργήσουν μέσα στα πλαίσια του ίδιου βιομηχανικού συμπλέγματος.

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από το ότι οι επιχειρήσεις αυτές μπορεί να ανήκουν σε διαφορετική ιδιοκτησία. Πράγματι, ο Holland αναφερόμενος στο Mezzogiorno σημειώνει ότι είναι αναγκαίος ο κρατικός έλεγχος των επιχειρήσεων προκειμένου να υπάρξει εγγύηση ότι τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που θα δημιουργηθούν από την λειτουργία ενός προωθητικού κλάδου θα συγκρατηθούν μέσα στα πλαίσια της περιφέρειας.

Στις περιπτώσεις όπου η ιδιοκτησία των μερών που θα αποτελέσουν ένα βιομηχανικό σύμπλεγμα είναι κατακερματισμένη η προσπάθεια δημιουργίας του είναι ιδιαίτερα δύσκολη. Έτσι η προσπάθεια που έγινε για την δημιουργία ενός βιομηχανικού συμπλέγματος στην περιφέρεια New Brunswick στον Καναδά και το οποίο θα αποτελείται από είκοσι εργοστάσια μετάλλου που βρίσκονταν στο Saint John κατέληξε σε πλήρη αποτυχία. Καμία από τις είκοσι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις δεν κατόρθωσε να δει τα πλεονεκτήματα αυτής της προσπάθειας.

Τέτοια προβλήματα αποφεύγονται σε χώρες των κεντρικά σχεδιασμένων οικονομιών, όπου η προσπάθεια δημιουργίας των χωρικών παραγωγικών συμπλεγμάτων είναι ανάλογη της προσπάθειας που κάνουν οι οικονομίες της αγοράς προκειμένου να

εκμεταλλευτούν τις βιομηχανικές ροές για την επίτευξη στόχων της περιφερειακής πολιτικής.

Πολύ μεγαλύτερη επιτυχία παρουσίασε στην Δύση η πολιτική των κέντρων ανάπτυξης που εφοδιάζονται με την αναγκαία υποδομή. Τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης ακολουθούν στην περίπτωση αυτή την δημιουργία σχολείων, νοσοκομείων, δρόμων, κατοικιών και όλων των υπόλοιπων στοιχείων υποδομής.

Στην Αυστρία και στην Γερμανία ο προγραμματισμός της αγροτικής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο στηρίχθηκε στην παροχή της δυνατότητας πρόσβασης στους κατοίκους των περιοχών αυτών που μέσω του μεταφορικού δικτύου ήταν διαθέσιμες σε ορισμένες κεντρικές θέσεις. Αυτά τα κέντρα παροχής υπηρεσιών χρησιμοποιήθηκαν για την δημιουργία θέσεων απασχόλησης και συχνά περιέλαβαν και κάποιες δραστηριότητες της μεταποίησης.

Εάν όμως ορισμένες περιοχές ευνοούνται τόσο πολύ σε σχέση με άλλες είναι φυσική η έγερση πολιτικών αντιδράσεων. Έχει υποστηριχθεί ότι οι πόλοι ανάπτυξης ωφελούν ολόκληρη την περιφέρεια στην οποία βρίσκονται αφού συντελούν στην αύξηση του εισοδήματος που είναι αποτέλεσμα της επιτυχούς λειτουργίας των επιχειρήσεων σε αυτήν. Αν και αυτό είναι αλήθεια παραμένει γεγονός ότι τα περισσότερα πλεονεκτήματα τείνουν να συγκεντρώνονται στην επιλεγμένη πόλη που λειτουργεί σαν πόλος και σε μια ζώνη γύρω από αυτή, στην οποία κατοικούν εργαζόμενοι στην πόλη.

Τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα παράγονται μέσα στην πόλη η οποία προσελκύει πληθυσμό και κεφάλαια από την υπόλοιπη περιφέρεια. Ο Moseley στηριζόμενος στην υπάρχουσα εμπειρία αναφέρει ότι σε ελάχιστες περιπτώσεις παρατηρούνται αποτελέσματα διάχυσης.

Η ιστορία των πόλων ανάπτυξης και των βιομηχανικών συμπλεγμάτων δείχνει καθαρά τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο χωροταξικός προγραμματισμός στην οικονομία της αγοράς.

Υπάρχει πάντοτε ισχυρή αντίσταση στην ενίσχυση μιας περιοχής περισσότερο από τις άλλες και στο δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης λαμβάνονται πάντοτε υπόψη οι πολιτικές διαστάσεις που έχουν τέτοιου είδους δυσαρέσκειες. Οι αντιδράσεις είναι συχνά πολύ έντονες και όσες προσπάθειες γίνονται για την άμεση ενίσχυση των ιδιωτών επιχειρηματιών προκειμένου να κινηθούν προς την επιθυμητή περιοχή για την δημιουργία ενός πόλου.

Η παροχή εναλλακτικής υποδομής για την δημιουργία κέντρων ανάπτυξης φαίνεται ευκολότερα αποδεκτή. Χώρες με ισχυρές υπηρεσίες προγραμματισμού βρίσκονται σε ευνοϊκότερη θέση αφού ευκολότερα μπορούν να προχωρήσουν σε χωρικές διευθετήσεις αναλαμβάνοντας έστω τον κίνδυνο από ορισμένες περιφέρειες.

Κεφάλαιο 2: Η Ελλάδα μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο

Η ανάπτυξη του κλάδου της Βιομηχανίας

Μετά τη λήξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, διαφαινόταν ότι το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδας, μπορούσε πλέον να τεθεί σε εντελώς διαφορετική βάση. Με την επικράτηση νέων αντιλήψεων, υπήρχε η δυνατότητα η οικονομία και ειδικότερα η βιομηχανία, να εκκινήσουν πλέον μια νέα αφετηρία.

Προς την κατεύθυνση της ριζικής αλλαγής του τρόπου με τον οποίο ετίθετο το αναπτυξιακό πρόβλημα στην Ελλάδα συνέτειναν και οι αλλαγές στο διεθνές οικονομικό σύστημα που ευαγγελίζονταν οι ισχυροί νικητές του πολέμου. Δημιουργούσαν, έτσι, αυξημένες προσδοκίες σε χώρες όπως η Ελλάδα, που προσέβλεπαν σε βελτίωση της θέσης τους στον διεθνή οικονομικό καταμερισμό μετά τον πόλεμο.

Αλλά και πριν ακόμη διαφανεί το τέλος της πολεμικής σύρραξης, πολλοί διανοούμενοι, οικονομολόγοι και μηχανικοί είχαν αρχίσει να συζητούν τις δυνατότητες που είχε η Ελλάδα να ακολουθήσει η Ελλάδα έναν διαφορετικό δρόμο από εκείνον που είχε γνωρίσει κατά τον μεσοπόλεμο. Στις συζητήσεις αυτές, που δειλά ξεκινούν από το 1942 και πιάνουν το νήμα από εκεί που το είχαν αφήσει κατά την έκρηξη του μεγάλου πολέμου, για να ενταθούν στην συνέχεια και που σε ορισμένες περιπτώσεις πραγματοποιούνται υπό την κηδεμονία τραπεζικών ιδρυμάτων και πιο ειδικά της Εθνικής Τράπεζας, πρωταγωνιστικό ρόλο είχε η ανάπτυξη του κλάδου της ηλεκτρικής ενέργειας, που αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την βιομηχανική ανάπτυξη (Ραυτόπουλος, 1943)

Με την απελευθέρωση, λοιπόν, όλες οι μάλλον σκόρπιες συζητήσεις του μεσοπολέμου για ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας έχουν αρχίσει να μορφοποιούνται. Συνάμα, σε μια εποχή μάλιστα μεγάλων διχασμών, παρουσιάζεται συναίνεση ως προς τις γενικές κατευθύνσεις που θα έπρεπε να ακολουθήσουν οι οικονομικές πολιτικές.

Ο Ανδρέας Κακριδής έχει μάλιστα κάνει λόγο για «μια αναπτυξιακή συναίνεση» που επικρατεί από ένα σημείο και πέρα στα χρόνια αυτά (Κακριδής, 2009). Έτσι λοιπόν, οι περισσότερες προσωπικότητες της χώρας, όπως επίσης και όλες οι πολιτικές παρατάξεις και τα κόμματα από την Δεξιά μέχρι και το Κουμμουνιστικό Κόμμα βρίσκονται πλέον σύμφωνες ως προς την αναγκαιότητα μιας εκβιομηχάνισης που θα στηριζόταν στην αξιοποίηση των πρώτων υλών και φυσικών πόρων της χώρας.

Βεβαίως το ζήτημα της χρηματοδότησης έπαιζε αποφασιστικό ρόλο και αρχικά οι μοναδικές ελπίδες προέρχονταν από την ξένη βοήθεια και τις επανορθώσεις. Οι δυνατότητες της εγχώριας συσσώρευσης και η «χρυσοφιλία» απομάκρυναν από τις τράπεζες την ελάχιστη αποταμίευση που θα μπορούσε να δημιουργηθεί σε μια χώρα με κατεστραμμένο τον παραγωγικό μηχανισμό της.

Αρχικά λοιπόν, οι διατυπώσεις και τα σχέδια για το μέλλον είναι ήπια, άτολμα και συχνά αμήχανα, μερικές φορές εμπλέκονται και με υπολείμματα ενός φτηνού ή απελπισμένου αλυτρωτισμού. Στο υπόμνημα που κατέθεσε η ελληνική κυβέρνηση στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ και προσαρτώνται κάποιες υποτυπώδεις προτάσεις για το μέλλον της ελληνικής οικονομίας, η έμφαση δίνεται στην ενέργεια και στην ανασυγκρότηση της κατεστραμμένης οικονομίας.

Στο πεδίο της βιομηχανίας, σημασία δίνεται στις μηχανολογικές και γεωργικές βιομηχανίες και στην σιδηρουργία, η οποία θα μπορούσε να συνδυαστεί με τα αζωτούχα λιπάσματα, που θεωρούνται αποφασιστικής βαρύτητας για το μέλλον της ελληνικής αγροτικής οικονομίας. Από εκεί και πέρα, μνημονεύονται ορισμένες βιομηχανίες που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν λόγω της ύπαρξης πρώτων υλών στην χώρα.

Το «**Πρόγραμμα Ανασυγκροτήσεως**» της χώρας που δημοσιεύτηκε το 1947 δεν απέχει πολύ από όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως. Βεβαίως, βρίσκεται μακράν του να αποτελεί ένα πρόγραμμα και το μεγαλύτερο μέρος του αναλώνεται σε μια ανασκόπηση της ελληνικής οικονομίας κατά τον μεσοπόλεμο.

Όταν τίθεται το θέμα του μέλλοντος της ελληνικής βιομηχανίας, η απάντηση είναι διστακτική καθώς ο συντάκτης του κειμένου αντιμετωπίζει με δέος την βιομηχανική πρόοδο που έχει παρατηρηθεί σε άλλες χώρες και αναρωτιέται για το κατά πόσο υπάρχουν οι δυνατότητες να δημιουργηθεί μια ελληνική βιομηχανία με εξαγωγικό προσανατολισμό, σε αντίθεση με την υφιστάμενη και δασμοβίωτη βιομηχανία.

Η ανακοίνωση του σχεδίου Μάρσαλ άλλαξε τα δεδομένα καθώς πλέον φαινόταν ότι το ζήτημα της χρηματοδότησης θα εύρισκε μια εύκολη λύση. Οι προσδοκίες μπορούσαν να αυξηθούν και η συνθηματολογία να ενταθεί. Η εκβιομηχάνιση της χώρας ως άμεσα επιτεύξιμος στόχος έκανε την εμφάνισή της. Άλλωστε και οι ξένες αποστολές αλλά και ειδικότερα η αμερικάνικη αποστολή στην Ελλάδα, που είχε σκοπό την διαχείριση της βοήθειας που θα παρείχαν οι ΗΠΑ με βάση το σχέδιο Μάρσαλ, έβλεπαν την εκβιομηχάνιση ως την μοναδική λύση στο οικονομικό πρόβλημα της χώρας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*
ΣΤΑ ΕΤΗ 1944-1953 (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΔΟΛ.)¹⁷³

	Οκτ. 1944 - Ιούν. 1947	1947-48	1948-49	1949-50	1950-51	1951-52	1952-53	ΣΥΝΟΛΟ
Οικονομική βοήθεια και βοήθεια περίθαλψης Δόγματος Truman (AMAG)	—	112,6	6,5	—	—	—	—	119,1
Μετασυρική βοήθεια (post-UNRRA)	28,8	—	—	—	—	—	—	28,8
Βοήθεια αμερ. φιλανθρωπικών οργανώσεων	6,0	1,0	2,4	2,8	1,0	0,3	—	13,5
Σχεδίου Marshall (ECA) και MSA	—	—	212,8	263,6	206,8	182,0	81,2	946,4
Ειδική βοήθεια σε δάνεια, δάνεια πλεονάζοντος συμμαχικού υλικού	22,3	22,4	9,1	—	—	—	—	53,8
Δάνεια της Export-Import Bank	6,0	6,6	2,0	—	—	—	—	14,6
ΣΥΝΟΛΟ	63,1	142,6	232,8	266,4	207,8	182,3	81,2	1.176,2

* Δε συμπεριλαμβάνονται η καθαρά στρατιωτική βοήθεια (πολυμερές υλικό και ειδησυντήρησης του στρατού, τα λεγόμενα «κατανοήματα ειδησυντήρησης»).

Πηγή : <https://www.rizospastis.gr/story.do?id=10356797>

Σύμφωνα με την έκθεση Porter που αποτελούσε το πρώτο ντοκουμέντο στο οποίο παρουσιαζόταν η αμερικανική πολιτική στην Ελλάδα, ο ορυκτός πλούτος και οι μεταλλουργικές βιομηχανίες από κοινού με την μεταποίηση αγροτικών προϊόντων, συνιστούσαν τους βασικούς άξονες μιας αναπτυξιακής διαδικασίας που όφειλε να ακολουθήσει η ελληνική οικονομία (Porter, 1947).

Αυτό που λησμονούσαν όλοι και εξακολουθούν να λησμονούν είναι ότι, σύμφωνα με τους Αμερικανούς, η εκβιομηχάνιση της Ελλάδας δεν θα γινόταν με τους πόρους της αμερικάνικης αποστολής (Σταθάκης, 2011).

Το τετραετές πρόγραμμα 1948 – 1952 επιβεβαίωσε την οπτική αυτή ενώ στο ίδιο πνεύμα κινούνταν και ο Οργανισμός Περίθαλψης και Αποκατάστασης του ΟΗΕ (Οργανισμός Περιθάλψεως και Αποκαταστάσεως ΟΗΕ, 1947). Ο τελευταίος, μάλιστα, θεωρούσε ως επιτακτικό καθήκον για την ελληνική οικονομία την δημιουργία βασικής – όπως την ονόμαζε – βιομηχανίας που θα στηριζόταν στην εκμετάλλευση του ορυκτού πλούτου της χώρας και έκρινε ως ασυγχώρητο σφάλμα την παραμέληση αυτής της προσπάθειας.

Η συναίνεση μεταξύ συντηρητικών και αριστερών απόψεων ήταν ασφαλώς επιφανειακή. Για την αριστερά ένας εθνικός σχεδιασμός αποτελούσε το πρώτο βήμα για την ενεργοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας, στην οποία το κράτος θα ήταν βασικός καθοδηγητής και θα είχε ως βασική μεταβλητή του την δημιουργία της βαριάς

βιομηχανίας. Η πλήρης αξιοποίηση των ενεργειακών πόρων της χώρας θα επέτρεπε την δημιουργία μιας μεταλλουργικής βιομηχανίας, που με την σειρά της θα επέτρεπε την ανάπτυξη της μηχανουργίας.

Το υπόδειγμα που πρότειναν οι αριστεροί επιστήμονες προέβλεπε την πλήρη καθετοποίηση της παραγωγής, με σκοπό την ικανοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Ξεκινώντας λοιπόν, από την αφετηρία ότι, η καθυστέρηση της ελληνικής οικονομίας οφειλόταν κυρίως στην οικονομική και πολιτική εξάρτηση από το εξωτερικό, οι αντιλήψεις αυτές έδιναν έμφαση στην ικανότητα της ελληνικής οικονομίας να αναπτυχθεί στην βάση μιας ισχυρής κεφαλαιακής συσσώρευσης.

Οι ίδιες απόψεις προσπαθούσαν να αντικρούσουν τις εξαιρετικά διαδεδομένες θεωρίες που ερμήνευαν την καθυστέρηση της ελληνικής οικονομίας ως αποτέλεσμα μιας εγγενούς έλλειψης κεφαλαίων. Η οικονομική και πολιτική ανεξαρτησία ήταν ο τελικός στόχος μα και θεμελιώδης προϋπόθεση αυτού του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης εκ παραλλήλου με την άνοδο του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων, η οποία μόνο κάτω από τις συνθήκες αυτές μπορούσε να επιτευχθεί.

Είναι προφανές ωστόσο ότι, η υλοποίηση αυτού του προγράμματος προϋπόθετε κάτι περισσότερο από την οικονομική και πολιτική ανεξαρτησία: απαιτούσε την αλλαγή του κοινωνικού καθεστώτος μέσω της εγκαθίδρυσης μιας λαϊκής δημοκρατίας. Με διαφορετικά λόγια, δεν γινόταν καμία πρόταση για την αντιμετώπιση των άμεσων προβλημάτων της χώρας αλλά σχεδιάζονταν το μέλλον, όταν η αριστερά θα καταλάμβανε την εξουσία.

Για τους διανοούμενους πλέον συντηρητικών απόψεων ή για τις υπόλοιπες πολιτικές δυνάμεις του τόπου, οι εξωτερικοί πόροι – επανορθώσεις, δάνεια, δωρεάν βοήθεια – θα είχαν να παίξουν έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στην εκβιομηχάνιση της χώρας, η οποία θα επικεντρωνόταν σε μια αύξηση της προστιθέμενης αξίας με επεξεργασία επί τόπου των πρώτων υλών και εξαγωγή στην συνέχεια των ημι-κατεργασμένων προϊόντων.

Μια θεμελιώδης παράμετρος η οποία έμπαινε στην οπτική αυτή ήταν, η ανάγκη απορρόφησης του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, το οποίο εξαιτίας των πολεμικών συνθηκών και της ανασφάλειας που επικρατούσε στην ύπαιθρο, είχε αποκτήσει ανησυχητικές διαστάσεις.

Ο βαθμός παρέμβασης του κράτους στην εκβιομηχάνιση κυμαινόταν επομένως, ανάλογα με την πολιτική τοποθέτηση εκείνου που διατύπωνε την άποψη: στην πλέον

ανώδυνη περίπτωση, το κράτος όφειλε να δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες στις υποδομές, την δημόσια διοίκηση και το θεσμικό πλαίσιο γενικότερα, προκειμένου η ιδιωτική πρωτοβουλία – ελληνική και ξένη – να αναλάβει τους σχετικούς με τις επενδύσεις κινδύνους. Στον αντίποδα το κράτος, σύμφωνα με την αριστερά, θα έπρεπε να αναλάβει το ίδιο την πρωτοβουλία δημιουργίας της βαριάς βιομηχανίας.

Ανεξαρτήτως όλων αυτών των απόψεων, η συνέχεια υπήρξε οδυνηρή για κάθε είδους ανάπτυξης της βιομηχανίας στην Ελλάδα με βάση είτε το πρώτο υπόδειγμα είτε το δεύτερο. Ήδη από το 1949 οι Αμερικανοί αρχίζουν να έχουν ενδοιασμούς για την δυνατότητα υλοποίησης των σχεδίων που οι ίδιοι λίγο νωρίτερα είχαν καταρτίσει..

Ταυτόχρονα, ο «**Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης**», ο σημερινός ΟΟΣΑ, είχε αρχίσει να εκδηλώνει αντιρρήσεις και ακόμα χειρότερα να απορρίπτει προτάσεις για την δημιουργία επιχειρήσεων, σε τομείς όπως τα διυλιστήρια πετρελαίου, ο χάλυβας και τα χημικά προϊόντα που άμεσα ενδιέφεραν την Ελλάδα, υπογραμμίζοντας την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των χωρών – μελών του, προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία πλεονάζουσας παραγωγικής δυναμικότητας και στην ουσία να μην υποστούν ρωγμές οι ευρωπαϊκές οικονομικές ιεραρχίες.

Την ίδια εποχή ο εμφύλιος πόλεμος στην Ελλάδα τελείωνε με την στρατιωτική και πολιτική ήττα της αριστεράς, ενώ η οικονομία της χώρας είχε καταφέρει να ανακτήσει – λίγο ή πολύ – τα προπολεμικά παραγωγικά επίπεδα, τα οποία όμως δεν έκαναν τίποτα άλλο από το να υπογραμμίζουν την φτώχεια και τον αγροτικό χαρακτήρα της χώρας: το 59,5% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της χώρας, σύμφωνα με την απογραφή του 1951, απασχολούνταν ακόμη στον πρωτογενή τομέα ο οποίος συνέβαλλε μόνο κατά 27,9 % στο ΑΕΠ. Τα ποσοστά για τον δευτερογενή και τριτογενή τομέα ήταν αντίστοιχα 17% και 23,5% ως προς τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό και 20,1% και 52% για την συμβολή στο ΑΕΠ.

Δεν είναι παράδοξο λοιπόν, που το κατά κεφαλήν εισόδημα ήταν εξαιρετικά χαμηλό και υπολογιζόταν σε 143 δολάρια ΗΠΑ το 1950 ενώ τα προβλήματα που είχαν να αντιμετωπίσουν οι κρατικές πολιτικές κάθε άλλο παρά εύκολα ήταν: νομισματική αστάθεια, χρόνια ελλειμματικό εμπορικό ισοζύγιο, πολύ χαμηλή αποταμίευση και τάση προς αποθησαυρισμό, υψηλή πραγματική και λανθάνουσα ανεργία, μεγάλες δημοσιονομικές ανισορροπίες και τέλος εξάρτηση από την ξένη βοήθεια η οποία δεν επρόκειτο να διαρκέσει επ' άπειρον.

Το 1951 η Κυβέρνηση Πλαστήρα καλεί τον Κυριάκο Βαρβαρέσο οικονομολόγο που εργαζόταν στην Παγκόσμια Τράπεζα και του ζητά τις προτάσεις του για το πώς θα αυξηθεί το ταχύτερο δυνατόν το βιοτικό επίπεδο των Ελλήνων. Ο Βαρβαρέσος πολύ ρεαλιστής θα υποστηρίξει, σε πείσμα των επικρατουσών απόψεων, ότι η συγκρότηση τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα καθιστούσε εξαιρετικά δύσκολη την υλοποίηση των σχεδίων που προτείνονταν μέχρι τότε. Αν η Ελλάδα ήθελε να δει μια γρήγορη βελτίωση των βιοτικών συνθηκών της, θα έπρεπε να αξιοποιήσει τις υφιστάμενες δυνάμεις και κυρίως τις δυνατότητες που προσέφερε η γεωργία και κατά δεύτερο λόγο η οικοδομή, πεδίο που διέθετε εξαιρετικά μεγάλα περιθώρια για την γρήγορη ανάπτυξη ενώ συνάμα πρόσφερε λύση σε ένα οξύτατο πρόβλημα, την στέγαση (Βαρβαρέσος, 2002). Έτσι και αλλιώς πρόσθετε ο Βαρβαρέσος, η εξωτερική βοήθεια δεν επρόκειτο να διατηρηθεί για πάντα.

Ανεξαρτήτως των απόψεων των οικονομολόγων και των επιθυμιών των πολιτικών, στην διάρκεια της δεκαετίας του 1950 η ελληνική οικονομία αναπαράγει το προπολεμικό μοντέλο. Παρ' όλα αυτά και προς έκπληξη όλων, σε διάστημα δέκα ετών δηλαδή μέχρι το 1960, η ελληνική οικονομία πέτυχε να βελτιώσει σημαντικά όλους τους δείκτες της και να σταθεροποιήσει την θέση της: το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εθνικό εισόδημα τριπλασιάστηκε και έφθασε τα 429 δολάρια ΗΠΑ ενώ η βιομηχανία μπόρεσε και αναπτύχθηκε με γρήγορους ρυθμούς.

Το γεγονός ότι η οικονομία ξεκινούσε από πολύ χαμηλά επίπεδα διευκόλυνε χωρίς καμία αμφιβολία την πραγματοποίηση των γρήγορων ρυθμών ανάπτυξης αλλά προς την ίδια κατεύθυνση συνέδραμε και μια σκληρή δημοσιονομική πολιτική που οδήγησε με επιτυχία στη νομισματική σταθεροποίηση του 1953, οπότε η δραχμή υποτιμήθηκε κατά 50% έναντι του δολαρίου. Η υποτίμηση αυτή ανακούφισε τις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας, διευκόλυνε στην αύξηση της τραπεζικής αποταμίευσης και δημιούργησε τις προϋποθέσεις για μια συγκροτημένη πολιτική του κράτους ως προς τις υποδομές (Eliades, 1954).

Ωστόσο, οι επιτυχίες αυτές δεν μπορούσαν να κρύψουν τις αδυναμίες που λάνθθαναν αλλά και τα όρια του επιτεύγματος. Το κατά κεφαλήν εισόδημα, παρά τον τριπλασιασμό του, τοποθετούσε την Ελλάδα στις χαμηλότερες ευρωπαϊκές θέσεις, η βιομηχανική ανάπτυξη δεν παρέκκλινε από το προπολεμικό μοτίβο, εφόσον στηριζόταν στους τομείς των καταναλωτικών και ελαφρών κεφαλαιουχικών αγαθών (κυρίως υφαντουργία, χημικά προϊόντα, επεξεργασία ειδών διατροφής και μη μεταλλικά ορυκτά).

Οι μικρού μεγέθους παραγωγικές μονάδες και τα βιοτεχνικά εργαστήρια παρήγαγαν περισσότερο από το μισό του βιομηχανικού προϊόντος και απασχολούσαν το 70% του εργατικού δυναμικού της μεταποίησης ενώ η παραγωγή ήταν προσανατολισμένη προς την εσωτερική αγορά και οι εξαγωγές των βιομηχανικών προϊόντων δεν αντιπροσώπευαν τίποτα περισσότερο από το 2% της συνολικής βιομηχανικής παραγωγής.

Τέλος η υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα των εισαγωγών αποτελούσε μεγάλο πρόσκομμα σε κάθε απόπειρα για μια βιομηχανική ανάπτυξη που θα υποκαθιστούσε τις εισαγωγές και θα βελτίωνε σε πιο σταθερή βάση το εμπορικό ισοζύγιο.

Επομένως ο πιθανός μετασχηματισμός της οικονομίας που από τα τέλη του πολέμου τουλάχιστον θεωρούνταν ακόμα και από το επίσημο κράτος ως η μόνη διέξοδος για την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού, βρισκόταν ακόμη μακράν του να φαίνεται πιθανός: το 53,8% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού εξακολουθεί κατά το 1960 να ασχολείται στον πρωτογενή τομέα συμβάλλοντας στο ΑΕΠ κατά 23,4% ενώ ο δευτερογενής τομέας έχει μεν ξεπεράσει ως προς την συμβολή του στο ΑΕΠ τον πρωτογενή τομέα αλλά δεν απασχολεί περισσότερο από το 19% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

Το επενδυτικό πρότυπο που είχε εφαρμοστεί μέχρι τότε και το οποίο έδινε ιδιαίτερη έμφαση στις κατασκευές και ειδικότερα στην κατοικία είχε εξασφαλίσει τους γοργούς ρυθμούς της δεκαετίας του 1950, δεν μπορούσε ωστόσο να εγγυηθεί τον μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας: οι ακαθάριστες βιομηχανικές επενδύσεις που κατά την περίοδο 1948 – 1952 αντιπροσωπεύουν το 19% των συνολικών επενδύσεων, έχουν μειωθεί στο 11,1% κατά το διάστημα 1958 – 1961, τη δε διετία 1960 – 1961 το ποσοστό αυτό ήταν ακόμη μικρότερο, κάτω από 10%.

Προς τα τέλη της δεκαετίας του 1950 η αρχική αισιοδοξία για το μέλλον της ελληνικής οικονομίας αρχίζει να μετριάζεται. Από το 1957 άλλωστε παρατηρείται σχετική επιβράδυνση του ποσοστού αύξησης του εθνικού εισοδήματος: τότε αυτή είχε αποδοθεί στην επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της αγροτικής παραγωγής ενώ πρόσφατες μελέτες την αποδίδουν στις κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας. Ανεξαρτήτως της αιτίας τον επόμενο χρόνο οι ανισορροπίες στο ισοζύγιο πληρωμών έκαναν έντονα την εμφάνισή τους και ο κίνδυνος ανατροπής των όσων ήδη είχαν επιτευχθεί και μάλιστα με μεγάλο κοινωνικό κόστος ήταν και πάλι ορατός. Η αύξηση των εισαγωγών που οφειλόταν στην αύξηση των εισοδημάτων, απειλούσε να διαταράξει μια ισορροπία την οποία τα αγροτικά προϊόντα που αποτελούσαν το μεγαλύτερο μέρος των

ελληνικών εξαγωγών, δεν ήταν δυνατό να συντηρήσουν λόγω της χαμηλής εισοδηματικής ελαστικότητας που τα διέκρινε (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1965).

Απέναντι στα προβλήματα αυτά οι προσανατολισμοί της ελληνικής βιομηχανικής πολιτικής ήταν σαφείς και είχαν διατυπωθεί επανειλημμένως από επίσημα χείλη:

- Συμπλήρωση των αναγκαίων έργων υποδομής βιομηχανικού χαρακτήρα.
- Την δημιουργία ορισμένων βιομηχανικών μονάδων που θα απέβλεπαν στην επεξεργασία των ελληνικών μεταλλευμάτων και την εξαγωγή τους σε επεξεργασμένη μορφή.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί ήδη από το 1953, σύμφωνα με τον Ιορδάνογλου, διαμορφώνεται ένα μακροοικονομικό περιβάλλον που θα διατηρηθεί μέχρι το 1973 (Ιορδάνογλου, 2008). Η σταθερότητα της ισοτιμίας δραχμής και δολαρίου ΗΠΑ εξασφάλιζε την αντιπληθωριστική πειθαρχία της νομισματικής πολιτικής, ενώ πάγιος ήταν ο στόχος για την ελαχιστοποίηση του ελλείμματος.

Παράλληλα η δημιουργία πειθήνιων εργασιακών σχέσεων, επέτρεπε τον έλεγχο του μισθολογικού κόστους με τρόπο ώστε οι μέσες αυξήσεις των αποδοχών να μην υπερβαίνουν τις μέσες αυξήσεις της παραγωγικότητας. Ακόμη και το τραπεζικό σύστημα της χώρας είχε τεθεί κάτω από ένα καθεστώς αυστηρών ρυθμίσεων και ήταν υποχρεωμένο να χρηματοδοτεί κατά προτεραιότητα τους τομείς – κλειδιά για την ανάπτυξη της χώρας, δηλαδή την βιομηχανία, την γεωργία και το εξαγωγικό εμπόριο. Τέλος η οριοθέτηση ανάμεσα στο δημόσιο και την ατομική ιδιοκτησία ήταν τόσο ξεκάθαρη όσο και σταθερή, ενώ κανένας δεν αμφισβητούσε τον προσανατολισμό του εξωτερικού εμπορίου της Ελλάδας προς το πολυμερές εμπορικό σύστημα της Δύσης.

Οι μελέτες για την βιομηχανία κατά την δεκαετία του 1950 μας δείχνουν ότι τα περιοριστικά προβλήματα στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας δεν βρίσκονταν στην προσφορά κεφαλαίου και ακόμη ότι, ο λόγος κεφαλαίου – προϊόντος εξαιτίας της σημαντικής υποαπασχόλησης της υπάρχουσας εργοστασιακής δυναμικότητας ήταν εξαιρετικά υψηλός, μεγαλύτερος ακόμη και από τον αντίστοιχο στις ΗΠΑ ενώ το ίδιο παρατηρήθηκε και με το κεφάλαιο κίνησης της βιομηχανίας λόγω των αδυναμιών του συστήματος διανομής των αγαθών. Τα δεδομένα αυτά δεν διευκόλυναν τις εγχώριες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες που δεν μπορούσαν να υποστηρίξουν τους σκοπούς των κυβερνήσεων ίσως δε και να τις εμποδίζαν. Για πολλούς η στροφή προς το ξένο κεφάλαιο ήταν περισσότερο και από αναγκαία. Αλλά και στον τομέα αυτό τα πράγματα δεν έδειχναν λίγο πριν την είσοδο στην δεκαετία του 1960 να πηγαίνουν καλύτερα.

Το άρθρο 112 του Συντάγματος του 1952 προέβλεπε ότι Νόμος θα ρυθμίσει την προστασία του ξένου κεφαλαίου που τοποθετούνται στην χώρα. Η σχετική νομοθετική ρύθμιση ψηφίστηκε το επόμενο έτος και αποτέλεσε το ΝΔ 2687 / 1953 που προβλέπει το απαραβίαστο των κεφαλαίων του εξωτερικού, σε αντίθεση με την ιδιωτική εγχώρια περιουσία η οποία μπορούσε να απαλλοτριωθεί κατόπιν αποζημίωσης. Προσδιορίζει σε υψηλά ποσοστά τους τόκους και τα κέρδη που μπορούσαν να επαναπατρισθούν κάθε έτος ενώ προσφέρονταν φορολογικές διευκολύνσεις και εγγυήσεις υπέρ των ξένων κεφαλαιούχων με σκοπό να προστατευθούν από μια δυσμενή μεταχείριση.

Παρά όμως τα ιδιαίτερα προνόμια που το ελληνικό κράτος έδινε στους εισαγωγείς ξένου κεφαλαίου στην Ελλάδα, τα άμεσα αποτελέσματα υπήρξαν απογοητευτικά: μέχρι τα τέλη του 1959 τα κεφάλαια που είχαν εισαχθεί με βάση το παραπάνω Νομοθετικό Διάταγμα ήταν λιγότερα από το ήμισυ της αρχικά προβλεπόμενης επένδυσης για το εργοστάσιο αλουμινίου το οποίο θα κατασκευαστεί λίγο αργότερα.

Η ανεργία βρήκε το εύκολο αντίδοτο στην μετανάστευση προς την Γερμανία κυρίως. Οι κυβερνήσεις της εποχής μπορούσαν έτσι να δώσουν άμεση διέξοδο σε ένα πρόβλημα που ήταν εν δυνάμει εκρηκτικό, ενώ η ελληνική οικονομία έβρισκε ξανά έναν από τους δυο τρόπους για την εξισορρόπηση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, τα μεταναστευτικά εμβάσματα. Η ταχύρρυθμη εκβιομηχάνιση που αποτελούσε την δεύτερη λύση ήδη από τα τέλη του εμφυλίου πολέμου, είχε διατυπωθεί ως τρόπος αντιμετώπισης του κομμουνιστικού κινδύνου με βάση τον αμερικανικής έμπνευσης συλλογισμό ότι, η καταναλωτική κοινωνία είναι η μόνη ικανή για να λύσει αυτού του είδους τα προβλήματα.

Σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς, στην δεκαετία 1953-62, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης της μεταποιητικής παραγωγής ήταν 8,6%. Στη δεκαετία 1963-73 (την κατεξοχήν «**εποχή της βιομηχανίας**») ο ρυθμός αυτός επιταχύνθηκε φθάνοντας στο 11,5%. Το μερίδιο της μεταποίησης στο ΑΕΠ αυξήθηκε από το 11,6% το 1953 στο 21% το 1973. Παράλληλα, εντυπωσιακές αλλαγές έλαβαν χώρα και στη σύνθεση της βιομηχανικής παραγωγής. Το 1954, η παραδοσιακή «ελαφρά» βιομηχανία (τρόφιμα, καπνός, υφαντουργία) αντιπροσώπευε το 62% του βιομηχανικού προϊόντος ενώ οι κλάδοι των κεφαλαιουχικών και ενδιαμέσων αγαθών (χημικά, μεταλλουργία), μόλις το 26%. Το 1973 η εικόνα είχε αντιστραφεί. Η «βαριά βιομηχανία» είχε ανέβει στο 45%, ενώ η «ελαφρά» είχε πέσει στο 42%. Οι παραπάνω εξελίξεις στην παραγωγή συνδέονταν στενά με την πορεία των βιομηχανικών επενδύσεων, που επιταχύνθηκαν εντυπωσιακά μετά το

1960. Η επιτάχυνση αυτή αποτελούσε την κύρια εκδήλωση της επιτυχίας της πολιτικής της εκβιομηχάνισης. Η στροφή προς τη «βαριά βιομηχανία» έγινε κυρίως υπό την αιγίδα του ξένου κεφαλαίου και τα 3/4 των ξένων επενδύσεων κατευθύνθηκαν σε τρεις κλάδους έντασης κεφαλαίου: χημικά προϊόντα, βαριά μεταλλουργία και ναυπηγεία. Οι κυριότερες μονάδες που δημιουργήθηκαν με κεφάλαια από το εξωτερικό ήταν: το εργοστάσιο της «Αλουμίνιον της Ελλάδος», τα διωλιστήρια και πετροχημικά της Esso Pappas, τα διωλιστήρια των Βαρδανογιάννη και Λάτση, η Χαλυβουργική, τα Ναυπηγεία Σκαρामαγκά και Ελευσίνας, οι μονάδες λιπασμάτων της Νέας Καρβάλης, ελαστικών της Pirelli, πολυστερίνης της Dow Chemicals κλπ. Η βιομηχανική απασχόληση στην περίοδο 1958-73 αυξάνονταν με ρυθμούς της τάξης του 2,5% ετησίως, πολύ χαμηλότερους δηλαδή από εκείνους της παραγωγής (πράγμα που υποδηλώνει μεγάλη άνοδο της παραγωγικότητας). Η μεγάλη επιτάχυνση της παραγωγικότητας (με ρυθμούς που ξεπερνούσαν το 9% το χρόνο) σημειώθηκε τη δεκαετία 1963-73.

Η ελληνική βιομηχανία ξεκινούσε από χαμηλό επίπεδο παραγωγικότητας αλλά έκλεινε το χάσμα με τις ανεπτυγμένες χώρες με ταχύτατους ρυθμούς. Ειδικά στο διάστημα 1960-73, η άνοδος της ελληνικής βιομηχανικής παραγωγικότητας ήταν ταχύτερη από όλων των χωρών του ΟΟΣΑ

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '60, οι βιομηχανικές εξαγωγές ήταν περίπου αμελητέες. Αυτό άλλαξε στη διάρκεια της δεκαετίας του '60 και το 1973 οι εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων και πετρελαιοειδών αντιπροσώπευαν το 43% των συνολικών εξαγωγών. Όμως, η κύρια ατμομηχανή που οδηγούσε την άνοδο της μεταποιητικής παραγωγής εξακολουθούσε να είναι η αύξηση της εγχώριας ζήτησης.

Ωστόσο, παρά τις εντυπωσιακές της επιδόσεις, η ελληνική βιομηχανία εξακολουθούσε να έχει σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες:

- (α) Από την άποψη της ζήτησης, εξακολουθούσε να είναι επικεντρωμένη σε χαμηλής δυναμικότητας προϊόντα.
- (β) Ήταν προσανατολισμένη κύρια προς τη ντόπια αγορά, συχνά με προϊόντα μέτριας ποιότητας και χαμηλής τεχνολογίας.
- (γ) Λόγω του μικρού μεγέθους της ελληνικής αγοράς, πολλοί κλάδοι κυριαρχούνταν από λίγες επιχειρήσεις ή μονοπωλούνταν. Συνεπώς, ο ανταγωνισμός - εγχώριος και ξένος - ήταν ασθενής
- (δ) Το μέγεθος των βιομηχανικών μονάδων ήταν γενικά πολύ μικρό, πράγμα που τις καθιστούσε ελάχιστα ανταγωνιστικές:

Πράγματι, στο ένα άκρο του φάσματος υπήρχε μια πληθώρα μικρών και χαμηλής παραγωγικότητας βιοτεχνικών μονάδων. Στο άλλο άκρο, το πρόβλημα ήταν πιθανότατα κρισιμότερο: οι σχετικά μεγάλες μονάδες ήταν λίγες αλλά, ακόμη και αυτές, ήταν πολύ μικρές με διεθνή δεδομένα.

Η κατασκευή μιας σειράς θερμοηλεκτρικών και υδροηλεκτρικών μονάδων επεξέτεινε με μεγάλα άλματα το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής. Παράλληλα, το δίκτυο μεταφοράς και διανομής ρεύματος επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα και εκλογικεύτηκε με την υιοθέτηση της ίδιας τάσης και της ίδιας συχνότητας από ολόκληρο το σύστημα. Ο εξηλεκτρισμός της Ελλάδας συντελέστηκε γρήγορα και αποτελούσε ένα πρώτης γραμμής επίτευγμα. Μεταξύ 1955 και 1973, η παραγωγή ρεύματος (σε κιλοβατώρες -kw) είχε δεκαπλασιασθεί. Ο εξηλεκτρισμός ήταν άρρηκτα δεμένος με τη στρατηγική της εκβιομηχάνισης και η ταχύτητα με την οποία έγινε αντανάκλούσε την προτεραιότητα που δινόταν στις ανάγκες της «βαριάς βιομηχανίας». Η κατανάλωση βιομηχανικού ρεύματος αυξήθηκε ταχύτερα από την κατανάλωση οικιακού ρεύματος. Αυτό οφειλόταν στην ανάπτυξη των ενεργοβόρων κλάδων της βαριάς βιομηχανίας.

Ο ρυθμός αύξησης των επενδύσεων σε κατοικίες ήταν ταχύς και επιταχύνθηκε περαιτέρω στο διάστημα 1963-73 φθάνοντας στο 10,4% ετησίως. Εξάλλου, η άνοδος του οικιστικού τομέα συνέβαλε και στην ανάπτυξη της μεταποίησης, αφού για κλάδους, όπως τα τσιμέντα, το ξύλο και μέρος της μεταλλουργίας, η «οικοδομή» ήταν ο μεγάλος τους πελάτης. Αλλά και κλάδοι όπως οι ηλεκτρικές μηχανές, τα χημικά και πλαστικά είδη επηρεάζονταν από αυτήν. Παρά τους περιορισμούς στη στεγαστική πίστη και στην τραπεζική δανειοδότηση των οικοδομικών επιχειρήσεων, το ποσοστό στο ΑΕΠ των επενδύσεων σε κατοικίες ήταν το υψηλότερο και, σύντομα, το ποσοστό ιδιοκατοίκησης έγινε ένα από τα υψηλότερα στην Ευρώπη.

Οι οφθαλμοφανείς παράγοντες (αποκατάσταση των καταστροφών από τους πολέμους και τους σεισμούς της δεκαετίας του '50, δημογραφικές αλλαγές, μετακίνηση από την ύπαιθρο στις πόλεις, αύξηση εισοδημάτων), δεν εξηγούν πλήρως τα φαινόμενα αυτά, ούτε απαντούν στο ερώτημα γιατί οι επενδύσεις σε κατοικίες επιταχύνθηκαν μετά το 1963. Η υψηλή ζήτηση για κατοικίες νομίζουμε ότι θα πρέπει να συνδεθεί και με δυο επιπρόσθετους παράγοντες, που αποτελούσαν ελληνική ιδιαιτερότητα:

- Πρώτον, ένα μεγάλο τμήμα του μεταναστευτικού και ναυτιλιακού συναλλάγματος προοριζόταν για αγορά κατοικίας

- Δεύτερο, οι εναλλακτικές λύσεις που προσφέρονταν, την εποχή αυτή, για την τοποθέτηση των αποταμιεύσεων (όπως μετοχές, ομόλογα κ.λ.π.) ήταν περιορισμένες.

Τα ακίνητα πρόσφεραν μια διέξοδο που συνδύαζε ασφάλεια και υψηλές αποδόσεις. Σύμφωνα με υπολογισμούς, μεταξύ 1960 και 1973, η μέση τιμή των διαμερισμάτων αυξήθηκε κατά 190%, άρα τα κέρδη από την υπεραξία και μόνο υπερέβαιναν την απόδοση των τραπεζικών καταθέσεων. Επίσης, από την πλευρά της προσφοράς, οι περιορισμοί στην τραπεζική χρηματοδότηση των κατασκευών δεν οδήγησαν σε εμπλοκή του μηχανισμού. Το κύκλωμα της κατοικίας παρέκαμπτε τις τράπεζες και ουσιαστικά αυτοχρηματοδοτούνταν, αφού ο θεσμός της αντιπαροχής (δηλαδή, η εκχώρηση της γης από τον ιδιοκτήτη στον κατασκευαστή με αντάλλαγμα έναν αριθμό διαμερισμάτων) απάλλασσε τον κατασκευαστή από το κόστος αγοράς της γης.

Τέλος, ο κατακερματισμός της ιδιοκτησίας της γης από τη μια καθιστούσε δυσχερέστατη την οργανωμένη δόμηση σε μεγάλη κλίμακα από την άλλη, όμως, πρόσφερε ιδανικές συνθήκες στον μικρό εργολάβο. Όλα αυτά, βέβαια, σήμαιναν υψηλού κόστους κατασκευές. Το αντίμετρο από πλευράς κρατικής πολιτικής ήταν η συστηματική «ελαστικοποίηση» των όρων δόμησης (αύξηση συντελεστών δόμησης, δόμηση εις ύψος), που δεν ήταν απλά χαριστικά μέτρα. Ο ρόλος τους ήταν λειτουργικός: μείωναν το κόστος κατασκευής ανά τετραγωνικό μέτρο. Πράγματι, ο ρόλος του κράτους στο ζήτημα της κατοικίας παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον: Σε αντίθεση με πολλές ευρωπαϊκές χώρες, η απ' ευθείας ανάμιξη του στην παραγωγή κατοικίας (με τη μορφή προγραμμάτων λαϊκής κατοικίας) ήταν μικρή.

Η κατοικία νοούνταν ως ο προνομιακός χώρος της μικρής ιδιωτικής επιχείρησης. Ειδικά οι νομισματικές αρχές ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτικές απέναντι στον οικιστικό τομέα. Ήταν ένας χαμηλής παραγωγικότητας τομέας και δεν ταίριαζε με τη στρατηγική της μαζικής μετακίνησης πόρων στους υψηλής παραγωγικότητας τομείς. Το μειονέκτημα της λύσης που εναπόθετε την τύχη του οικιστικού περιβάλλοντος στο μικρό κατασκευαστή ήταν ότι το υψηλό κόστος των κατασκευών επέβαλε όλο και πιο ελαστικούς όρους δόμησης. Χωρίς τη θεραπεία αυτήν, η Ελλάδα θα ήταν ομορφότερη αλλά και φτωχότερη.¹

¹ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Αντωνοπούλου Σ. Ν., Ο Μεταπολεμικός Μετασχηματισμός της Ελληνικής Οικονομίας και το Οικιστικό Φαινόμενο, 1950-80, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1991.

Στον τομέα των μεταφορών, την ταχύτερη ανάπτυξη σημείωσαν οι αεροπορικές μεταφορές που, από το 1958 και μετά, μονοπωλούνταν (όσον αφορά στις γραμμές εσωτερικού) από την Ολυμπιακή Αεροπορία. Τη βραδύτερη ανάπτυξη σημείωσαν οι σιδηρόδρομοι στους οποίους δόθηκε χαμηλή προτεραιότητα, ως συνειδητή επιλογή του ελληνικού κράτους. Η απόφαση φαινόταν ορθή την εποχή που ελήφθη. Οι σιδηρόδρομοι έφθιναν ως μέσο μεταφοράς επιβατών και ο ρόλος τους στη μεταφορά εμπορευμάτων έμοιαζε να περιορίζεται στα βαριά φορτία. Αντίθετα, απόλυτη προτεραιότητα δόθηκε τη δεκαετία του '50 στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση του οδικού δικτύου. Το μέλλον θεωρήθηκε ότι ανήκει στο αυτοκίνητο και η αύξηση του αριθμού των οχημάτων υπήρξε ραγδαία. Το 1956 υπήρχαν περίπου 23.000 επιβατικά αυτοκίνητα, ενώ το 1973 πλησίαζαν τις 350.000 (το 2000 είχαν ξεπεράσει τα τρία εκατομμύρια).

Τέλος, ταχεία ανάπτυξη γνώρισε και ο κλάδος της ακτοπλοΐας που λειτουργούσε υπό τον ασφυκτικό έλεγχο του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας.

Ο κλάδος των τηλεπικοινωνιών ήταν ένας από τους ταχύτερα αναπτυσσόμενους της οικονομίας. Τη δεκαετία του '60, ο ΟΤΕ προχώρησε στην αυτοματοποίηση του δικτύου με την εγκατάσταση αυτόματων τηλεφωνικών κέντρων. Όμως, ο σχετικός εξοπλισμός βασιζόταν σε διάφορους τύπους μηχανημάτων που προέρχονταν από διαφορετικούς προμηθευτές (συχνά από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης). Παρά ταύτα, η πρόοδος ήταν σαφής: το 1953, τα αυτόματα τηλεφωνικά κέντρα ήταν 49, το 1973 είχαν φθάσει τα 900. Η χωρητικότητα του συστήματος αυξήθηκε και επέτρεψε τη μαζική σύνδεση του πληθυσμού με το δίκτυο. Το 1953 ο αριθμός των τηλεφώνων ήταν 104.000, για να φτάσει στο 1.670.000 το 1973.

Η δυναμική εμφάνιση του τομέα του τουρισμού στη σκηνή της ελληνικής οικονομίας εντοπίζεται στα τέλη της δεκαετίας του '50. Το 1958, ο αριθμός των ξένων επισκεπτών ήταν 257.000, το 1973 είχαν ξεπεράσει τα 3.000.000.

Η κεντρική επιδίωξη την περίοδο αυτή ήταν η γρήγορη επέκταση της ξενοδοχειακής υποδομής. Τη μεγάλη αρχική ώθηση στον κλάδο την έδωσε το επενδυτικό πρόγραμμα του ΕΟΤ που επιταχύνθηκε στην πενταετία 1958-62. Η ναυαρχίδα του προγράμματος ήταν τα ξενοδοχεία «Ξενία», αλλά το πρόγραμμα περιλάμβανε και μια σειρά έργων υποδομής².

² Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Παυλόπουλος Π., Το Μέγεθος και η Δυναμική του Τουριστικού Τομέα, Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, Αθήνα 1999

Από το 1963 και μετά, τη σκυτάλη της χρηματοδότησης του τουρισμού ανέλαβε ο ευρύτερος τραπεζικός τομέας, οι πιστώσεις του οποίου προς τον κλάδο αυξήθηκαν σημαντικά στη διάρκεια της δικτατορίας. Παράλληλα, θεσπίστηκαν μια σειρά από πιστωτικά και φορολογικά κίνητρα που ενθάρρυναν την επέκταση της ξενοδοχειακής υποδομής, γεγονός που οδήγησε σε υπερ-συγκέντρωση των τουριστικών μονάδων στους δημοφιλείς τόπους προορισμού.

Η επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας τον Απρίλιο του 1967 δημιούργησε νέες συνθήκες άσκησης πολιτικής στον οικονομικό τομέα, αφού η κοινωνική συναίνεση εξασφαλιζόταν πλέον με αυταρχικές μεθόδους. Ταυτόχρονα, όμως, η πολιτική των συνταγματαρχών στον χώρο της οικονομίας εμφάνιζε και στοιχεία συνέχειας με την ασκούμενη ως τότε οικονομική πολιτική. Άλλωστε, το νέο πλαίσιο που επέβαλε η δικτατορία μπορεί να ήταν ασφυκτικό από πολιτική άποψη, όχι όμως και από οικονομική.

Βασική επιδίωξη του νέου καθεστώτος, όταν σταθεροποιήθηκε στην εξουσία, ήταν να επιτύχει ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη προκειμένου κυρίως να εξασφαλίσει ευρύτερη νομιμοποίηση αλλά και για λόγους πολιτικών εντυπώσεων (ώστε να ξεπεράσει τους ρυθμούς ανάπτυξης της κοινοβουλευτικής περιόδου). Διευρύνθηκαν τα κίνητρα για επενδύσεις, ιδίως στον τουρισμό και στις κατασκευές, παραγράφηκαν τα αγροτικά χρέη και καθιερώθηκαν φορολογικές διευκολύνσεις και απαλλαγές για το ξένο επενδυτικό κεφάλαιο αλλά και για το ελληνικό 216 εφοπλιστικό κεφάλαιο³.

Βασική επιδίωξη του στρατιωτικού καθεστώτος ήταν να δημιουργήσει, μέσω του καταπιεστικού μηχανισμού του, το πλαίσιο που, από τη μια, θα διευκόλυνε την απρόσκοπτη ανάπτυξη του ντόπιου και ξένου κεφαλαίου και, από την άλλη, θα αντιμετώπιζε αποτελεσματικά την ενδεχόμενη κοινωνική δυσφορία.

Για τον σκοπό αυτό συνδύαζε την καταστολή με την επιλεκτική διανομή παροχών σε συγκεκριμένες παραγωγικές ομάδες προκειμένου να αποκτήσει κοινωνικά ερείσματα, αλλά και να περιορίσει τις ανισότητες που δημιουργούσε το ίδιο το αναπτυξιακό μοντέλο που εφάρμοζε.

³ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Πατρώνης Β. - Λιαργκόβας Π., «Κοινωνική ενσωμάτωση και ...όπ.πρ., σελ. 107-137.

Στην πραγματικότητα, οι συνταγματάρχες αποδέχτηκαν πλήρως το μοντέλο συσσώρευσης κεφαλαίου που υπήρχε και προσπάθησαν απλώς και μόνο να απομακρύνουν όλα τα εμπόδια για τη πλήρη ανάπτυξή του⁴.

Η πολιτική της δικτατορίας ήταν προσανατολισμένη στην τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων, στη προσέλκυση του ξένου κεφαλαίου και στην προώθηση των εξαγωγών. Ο ρόλος του κράτους εξαντλήθηκε στην παροχή κινήτρων προς το ιδιωτικό κεφάλαιο, στη δημιουργία υποδομών και στην εξασφάλιση ευνοϊκού επιχειρηματικού κλίματος: «Οι συνταγματάρχες κατάφεραν να καρποφορήσει η διαδικασία της εξαρτημένης εκβιομηχάνισης που είχε αρχίσει πριν από αυτούς. Δεν την εγκαινίασαν, αλλά έχοντας τη δυνατότητα να καταπνίγουν με τη βία κάθε απόπειρα διατάραξης αυτής της διαδικασίας, τη συνέχισαν με ανελέητη συνέπεια».⁵

Όπως παρομοίως σημειώνει και ο Μ. Μελετόπουλος, στην Δικτατορία των Συνταγματάρχων⁶: *«Στην ουσία, οι επιτελείς της Δικτατορίας, ανασυγκρότησαν και συστηματοποίησαν τους μηχανισμούς άσκησης οικονομικής πολιτικής που κληρονόμησαν από το προ-απριλιανό καθεστώς, χωρίς να αλλάξουν τη βασική κατευθυντήρια γραμμή της βιομηχανικής ανάπτυξης στα πλαίσια του διεθνούς καταμερισμού εργασίας. Άλλωστε, χρησιμοποίησαν στα οικονομικά υπουργεία συμβούλους των κυβερνήσεων Καραμανλή και άλλα στελέχη του προ-απριλιανού καθεστώτος»*

Από το 1972 και μετά, εξαιτίας της αύξησης των τιμών των καυσίμων και των πρώτων υλών σε διεθνές επίπεδο, «η διόγκωση των εισαγωγών έλαβε τη μορφή χιονοστιβάδας. Τα δύο τελευταία χρόνια της δικτατορίας, οι πιέσεις στο ισοζύγιο πληρωμών έγιναν αφόρητες, γεγονός που συνέβαλε στη διόγκωση του πληθωρισμού».⁷

Έτσι μετά την επίπλαστη ευημερία των πρώτων ετών, από το 1971-1972 τα προβλήματα της οικονομίας άρχισαν να γίνονται εκρηκτικά: η υπερβάλλουσα ζήτηση την οποία δημιουργούσαν οι υπέρογκες δαπάνες διοχετεύθηκε σε έναν βαθμό στην αύξηση

⁴ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Καράγιωργας Σ., «Οι οικονομικές συνέπειες της στρατιωτικής Δικτατορίας», στο Παπασπηλιόπουλος Σπ. (επιμ.), Μελέτες πάνω στη Σύγχρονη Ελληνική Οικονομία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1978, σελ. 17-34 και Καράγιωργας Σ., «Οι οικονομικές συνέπειες της στρατιωτικής Δικτατορίας», στο Παπασπηλιόπουλος Σπ. (επιμ.), Μελέτες πάνω στη Σύγχρονη Ελληνική Οικονομία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1978, σελ. 17-34.

⁵ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Μουζέλης Ν., Νεοελληνική κοινωνία ...όπ.πρ., σελ. σελ. 290-291.

⁶ εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 453

⁷ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Χεκίμογλου Ευ., «Τα οικονομικά της μεγάλης αυταπάτης», Ε-Ιστορικά, ένθετο της εφ. Ελευθεροτυπία, 21η Απριλίου. Έργα, Ημέρες, Συνέπειες, τεύχος 79, 19 Απριλίου 2001, σελ. 30.

των εισαγωγών (που στη διάρκεια της επταετίας τετραπλασιάστηκαν), στη συνέχεια όμως και σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 1972-73, ξέσπασε σε μία άνευ προηγουμένου αύξηση του τιμαρίθμου, που στη διάρκεια του 1973 ξεπέρασε το 30%.

Η τελευταία κυβέρνηση του Παπαδόπουλου και η κυβέρνηση Μαρκεζίνη επιχείρησαν να ανακόψουν το πληθωριστικό ρεύμα μειώνοντας σε μηδενικά επίπεδα τις μη παραγωγικές δαπάνες, ήταν όμως πολύ αργά: «Συγκεκριμένα, μειώθηκαν δραματικά οι δαπάνες για δημόσια έργα και τα δάνεια για οικοδομές, ενώ θεσπίστηκαν πιστωτικοί περιορισμοί για το εμπόριο και τον τουρισμό. Παράλληλα, αυξήθηκαν τα επιτόκια χρηματοδότησης και επιβλήθηκε ειδικός φόρος ανά τετραγωνικό μέτρο στις νέες κατασκευές κατοικιών. Τα μέτρα αυτά είχαν ως συνέπεια τη ραγδαία μείωση της δραστηριότητας στον οικοδομικό τομέα και τους σχετιζόμενους με αυτόν βιομηχανικούς κλάδους, ενώ πλήγμα δέχτηκαν και οι τουριστικές, εμπορικές και μερικές βιομηχανικές επιχειρήσεις που αντέδρασαν με απολύσεις εργαζομένων.

Η ελληνική οικονομία βυθιζόταν στον πληθωρισμό και τη στασιμότητα και το «οικονομικό θαύμα» της δικτατορίας έφθανε πλέον στο τέλος του»⁸.

Γενικότερα, η διεθνής οικονομική κρίση υπονόμευσε την προσπάθεια νομιμοποίησης του στρατιωτικού καθεστώτος, μέσω του «πειράματος Μαρκεζίνη», και συντέλεσε στη μαζική αποδοκιμασία της δικτατορίας και του αυτό-μετασχηματισμού της. Η οικονομική κρίση, που πήρε αρχικά τη μορφή της κρίσης της τιμής των πρώτων υλών και κυρίως του πετρελαίου, οδήγησε σε πρωτόγνωρες διακυμάνσεις για τη μεταπολεμική περίοδο (μετά την αναγκαστική κατάργηση του συστήματος του Bretton Woods), και έπληξε βαρύτατα το εύθραυστο μεταπολεμικό μοντέλο συσσώρευσης της ελληνικής οικονομίας. Το τελευταίο είχε γίνει ακόμη πιο εύθραυστο, εξαιτίας της επεκτατικής, καταναλωτικής και μη παραγωγικής οικονομικής πολιτικής της δικτατορίας και οδηγήθηκε σύντομα σε καλπάζοντα πληθωρισμό, σε επιβάρυνση του ισοζυγίου πληρωμών και κατά συνέπεια σε αύξηση του δανεισμού και πτώση της παραγωγής. «Η ιδεολογική φτώχεια της δικτατορίας είχε αντισταθμιστεί, μέχρι ενός σημείου, από την αύξηση των εισοδημάτων και της κατανάλωσης, που ήταν ένας από τους ουσιαστικούς παράγοντες της παθητικής στάσης απέναντι στη δικτατορία.

⁸ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Πατρώνης Β. - Λιαργκόβας Π., «Κοινωνική ενσωμάτωση ...όπ.πρ., σελ. 135.

Η οικονομική κρίση όμως έδωσε ένα τέρμα σε αυτόν τον μηχανισμό παθητικής αποδοχής. Η στρατιωτική δικτατορία έχασε το τελευταίο επιχείρημά της: τη διατήρηση της οικονομικής συνέχειας.⁹

Η προσπάθεια μετασχηματισμού του καθεστώτος βρέθηκε πλέον σε αδιέξοδο, ως αποτέλεσμα του συνδυασμού της ιδεολογικής ένδειας με την οικονομική αποτυχία. Όπως επισημαίνεται σχετικά, *«από πολιτική άποψη, τα θεμέλια της δικτατορίας ήταν πολύ ρηχά για να επιβιώσει σε αυτή τη μεγάλη καθοδική καμπή»*.¹⁰, που σημειώνει στην ίδια σελίδα: *«Αν η δυσαρέσκεια δεν πήρε πολύ έντονη μορφή όταν η οικονομία βιάδιζε καλά, έγινε ορατή και ισχυρότερη με την οικονομική κρίση του 1972-73. Κατά κάποιο τρόπο, η χούντα ήταν το πρώτο θύμα της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης, που έθεσε τέρμα στην επέκταση της ελληνικής οικονομίας κι έκανε τη δικτατορία να χάσει την ορμή της»*.

⁹ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Δ. Χαραλάμπης, Στρατός και πολιτική εξουσία. Η δομή της εξουσίας στη μετεμφυλιακή Ελλάδα, εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1985, σελ. 295.

¹⁰ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Μουζέλης Ν., Νεοελληνική κοινωνία. ...όπ.πρ., σελ. σελ. 291

Η αγροτική παραγωγή – Το Σχέδιο Μάρσαλ.

Μια από τις βασικές αιτίες του χαμηλού επιπέδου της χώρας είναι η χαμηλή απόδοση της γεωργίας. Η χαμηλή αυτή απόδοση σημαίνει αφ' ενός μικρή γεωργική παραγωγή ανεπαρκή για να μπορέσει να καλύψει τις ανάγκες του πληθυσμού αφ' ετέρου μικρό γεωργικό εισόδημα και κατά συνέπεια μικρή καταναλωτική δύναμη για την χώρα, για να μπορέσει να αγοράσει βιομηχανικά προϊόντα.

Στην περιφέρεια υπάρχει σοβαρή υποαπασχόληση και ότι συνεπώς αν απορροφηθεί ο πλεονάζων γεωργικός πληθυσμός στην βιομηχανία είναι δυνατή η αύξηση της βιομηχανικής παραγωγής και συνεπώς και του εθνικού εισοδήματος, χωρίς να μειωθεί η γεωργική παραγωγή. Προς απόδειξη του παραπάνω αναφέρεται ότι σε πολλές υποανάπτυκτες χώρες η εκτέλεση των γεωργικών εργασιών απαιτεί μόνο το μισό των ετήσιων προς εργασία ημερών και συνεπώς ο υπόλοιπος μη επωφελώς χρησιμοποιούμενος χρόνος ισοδυναμεί με καλυμμένη ανεργία. Το γεγονός όμως ότι δεν χρησιμοποιείται επαρκώς όλον τον χρόνο ο γεωργικός πληθυσμός δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι υπάρχει μεγάλο πλεόνασμα εργατικών χεριών στην γεωργία, γιατί την εποχή της σποράς και της συγκομιδής η εργατική δύναμη είναι αναγκαία για την εκτέλεση όλων των γεωργικών εργασιών.

Βεβαίως η βελτίωση των μεθόδων καλλιέργειας και η χρησιμοποίηση μηχανικών μέσων στην γεωργία, θα επέτρεπε την αύξηση των αποδόσεων και την μείωση των αναγκαίων εργατικών χεριών. Αυτό όμως προϋποθέτει ριζικές μεταβολές στην γεωργία της χώρας μας, οι οποίοι θα ήταν δυνατή μόνον αν η ανάπτυξη της γεωργίας και όχι η εκβιομηχάνιση κατείχε πρωτεύουσα θέση στα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης. Αλλά και αν ήταν δυνατή η απορρόφηση σημαντικού τμήματος του γεωργικού πληθυσμού στην βιομηχανία χωρίς να μειωθεί η γεωργική παραγωγή και πάλιν δεν θα είχαν εξασφαλισθεί οι προϋποθέσεις για την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του λαού, που αποτελεί τον βασικό σκοπό αυτών των προγραμμάτων καθόσον δεν θα είχε αυξηθεί η ποσότητα των ειδών διατροφής που δύναται να συμβεί μόνον με αύξηση της γεωργικής παραγωγής.

Προς τούτο το γεγονός ότι θα είχε αυξηθεί η απασχόληση στην βιομηχανία θα σήμαινε αύξηση των συνολικών ημερομισθίων και συνεπώς αύξηση της ζήτησης τροφίμων. Εφόσον η ποσότητα στην χώρα των διαθέσιμων τροφίμων παρέμενε σταθερή, το αποτέλεσμα θα ήταν μοιραίως αύξηση του κόστους ζωής, πίεση για να αυξηθούν τα ημερομίσθια, δυσφορία και μικρή απόδοση. Η Πολιτεία συνέβαλλε άμεσα αλλά και

έμμεσα στο να σχηματισθεί πάγιο κεφάλαιο στην αγροτική οικονομία. Αυτό έγινε με τα μέσο – μακροπρόθεσμα δάνεια τα οποία χορηγούσε η Αγροτική Τράπεζα στην αγροτική οικονομία.

Υπολογίζεται ότι από το 1949 μέχρι το 1979 το σράντα τοις εκατό περίπου των επενδύσεων έγινε απευθείας από το κράτος και στην πλειοψηφία τους είχε να κάνει με αρδευτικά και εγγειοβελτιωτικά έργα. Ο μέσο – μακροπρόθεσμος δανεισμός που έγινε στους αγρότες από την Αγροτική Τράπεζα για να αγοραστούν μηχανήματα, λιπάσματα και λοιπός εξοπλισμός απλά συμπλήρωνε τις άμεσες κρατικές παροχές.

Μπορούμε συνολικά να κάνουμε την διαπίστωση ότι μετά τον πόλεμο η αγροτική οικονομία γνώρισε μια σημαντική ανάπτυξη με κύριο αρωγό το κράτος.

Το ακαθάριστο προϊόν της αυξήθηκε κατά 2,5 φορές και η παραγωγικότητα κατά τέσσερεις φορές. Η τελευταία έχει υπερβεί την αντίστοιχη παραγωγικότητα του μη αγροτικού τομέα.

Κεφάλαιο 3: Η Ελλάδα από το 1974 έως σήμερα

Η Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, μετά τη μεταπολίτευση, χαρακτηρίζεται από μια μεγάλη αλλαγή στο κοινωνικό πλαίσιο της χώρας το οποίο επιχειρούμε να αναλύσουμε παρακάτω.

Ο αγροτικός τομέας

Το ρευστό πολιτικό σκηνικό της μεταπολίτευσης δημιούργησε νέα δεδομένα και στον αγροτικό χώρο, όπου οι κοινωνικές διεργασίες θα είναι καταλυτικές. Πρόκειται, κυρίως, γι' αυτό που αποκλήθηκε «νέα πολιτικοποίηση του αγροτικού χώρου» και που συνοψίζεται στην κυριαρχία των κομματικών μηχανισμών σε βάρος των παραδοσιακών προσωπικών δικτύων των τοπικών πολιτευτών, αλλά και στην - για πρώτη φορά από την εποχή της Κατοχής και του Εμφυλίου - ανάπτυξη συλλογικής πολιτικής δράσης στην ελληνική ύπαιθρο, όπως μεταφράστηκε με τη δημιουργία τοπικών κομματικών γραφείων ακόμη και στα μικρότερα χωριά, με τη διοργάνωση πολιτικών και πολιτιστικών εκδηλώσεων και με τη δημιουργία αγροτικών και πολιτιστικών συλλόγων.

Το 1974, λοιπόν, η τομή της μεταπολίτευσης ανατρέπει της πολιτικές και κοινωνικές ισορροπίες και αναδιαμορφώνει το σκηνικό άσκησης της εξουσίας. Στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης το αγροτικό συνεταιριστικό κίνημα εμφανίζεται δυναμικά στο προσκήνιο διεκδικώντας καλύτερη μεταχείριση απ' ό,τι στις προηγούμενες δεκαετίες, αλλά και εκφράζοντας τις υπόγειες μεταβολές που συντελούνται της συσχετισμούς ανάμεσα στον αγροτικό και τον αστικό τομέα. Αυτό ακριβώς το αίτημα του αγροτικού κόσμου για ισότιμη συμμετοχή του στην ελληνική κοινωνία θα βρει την έκφρασή του στο πολιτικό πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ. Έτσι, σταδιακά ο κόσμος της υπαίθρου θα αναγνωρίσει τον εαυτό του της «μη προνομιούχους Έλληνες» και θα γίνει κύρια «δύναμη της αλλαγής»¹¹.

Μέσα στο κλίμα αυτό, αναζωπυρώνεται το ενδιαφέρον για τις νέες μορφές οργάνωσης των αγροτών και για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς. Οι πρωτοβάθμιοι συνεταιρισμοί αυξάνονται αριθμητικά και μαζικοποιούνται, ενώ αναδεικνύονται σε πόλους συσπείρωσης και διεκδίκησης των αγροτών, αλλά και σε κέντρα πολιτικών συζητήσεων και κομματικών αντιπαραθέσεων. Παράλληλα, σε ένα μεγάλο μέρος της

¹¹ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Καραμπελιάς, Γ., Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-1998), εκδ. 223 Εξάντας, Αθήνα 1989

ελληνικής υπαίθρου ανασυγκροτούνται οι αγροτικοί σύλλογοι, ιδιαίτερα εκεί όπου οι συνεταιρισμοί ελέγχονταν από την κυβερνητική πλειοψηφία. Μάλιστα, μετά την κυβερνητική μεταβολή του 1981 οι εξελίξεις αυτές εντατικοποιούνται: Οι διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις στα 1982, 1983 και 1985 και οι αντιθέσεις που προκαλούνται εξαιτίας τους, η μεγάλη συμμετοχή του αγροτικού κόσμου στις συνεταιριστικές αρχαιρεσίες που οδηγούν στον έλεγχο της ΠΑΣΕΓΕΣ από το κυβερνών κόμμα το 1983, η δημιουργία ξεχωριστής Συνομοσπονδίας Αγροτικών Συλλόγων από τη συντηρητική παράταξη το 1985, δίνουν το στίγμα της εποχής.

Τέλος, το γενικότερο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο και οι ιδεολογικές συνιστώσες της εποχής ευνοούν όλο και περισσότερο την ανάληψη παραγωγικών δραστηριοτήτων από τους φορείς διαχείρισης και τις συνεταιριστικές οργανώσεις, κυρίως στους τομείς αποθήκευσης, εμπορίας και τυποποίησης αγροτικών προϊόντων¹².

Ουσιαστικά, επρόκειτο για μια πολιτικού-συνδικαλιστικού χαρακτήρα ανάπτυξη του αγροτικού χώρου με διοχέτευση σημαντικών οικονομικών πόρων της αυτόν, αλλά χωρίς ανάλογα αποτελέσματα στην παραγωγική ανασυγκρότηση του πρωτογενούς τομέα και η οποία έμεινε μακριά ακόμη και από τις προσδοκίες των εμπνευστών της. Αν το ζητούμενο ήταν το «πρότυπο της συνεταιρισμένης οικογενειακής εκμετάλλευσης που θα επιτρέπει τη διατήρηση της υψηλού ποσοστού απασχόλησης στην ύπαιθρο», το αποτέλεσμα υπήρξε εξαιρετικά πενιχρό¹³. Οι δομικές και λειτουργικές αδυναμίες των αγροτικών οργανώσεων και των συνεταιρισμών (εξάρτηση από το κράτος, ασάφεια μεταξύ οικονομικού και κοινωνικού ρόλου, περιορισμένες παραγωγικές δραστηριότητες) παρέμειναν άθικτες.

Αντίθετα, δόθηκε έμφαση στη συνδικαλιστικού τύπου προσπάθεια ελέγχου των οργανώσεων, γεγονός που ενδυνάμωσε την κομματική διείσδυση και τον ανταγωνισμό. Οι εξελίξεις αυτές, αντί να ατονήσουν τα φαινόμενα στενής εξάρτησης των αγροτικών οργανώσεων από το κράτος και την εκάστοτε αγροτική πολιτική, αντίθετα τα ενέτειναν στο έπακρο. Οι συνεταιριστικές οργανώσεις και οι αγροτικοί σύλλογοι, άλλωστε, υπερασπίζονταν σε κάθε ευκαιρία το παραδοσιακό καθεστώς του ασφυκτικού κρατικού

¹² Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Papadopoulos A.G. and Patronis V., "The Crisis of Greek Cooperatives in the Context of the Globalization Process". Journal of Rural Cooperation, 1997, 25(2):127-138.

¹³ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Λουλούδης, Λ., «Οι Πολιτικές Όψεις του Κρατικού Παρεμβατισμού στην Ελληνική Γεωργία», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1995, 6, σελ. 121-146

προστατευτισμού και διανεμητισμού στο χώρο της γεωργίας (για μια ευρύτερη θεώρηση αυτού του ζητήματος¹⁴).

Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνταν τόσο οι νομοθετικές ρυθμίσεις στη δεκαετία του '80, όσο και η περιρρέουσα πολιτική ατμόσφαιρα της εποχής. Το αποτέλεσμα ήταν η ολοκληρωτική επικράτηση του «**κρατικού κορπορατισμού**», δηλαδή η εξουθενωτική εξάρτηση των οργανώσεων του αγροτικού και συνεταιριστικού χώρου από το κράτος και τους φορείς της αγροτικής πολιτικής και η μετατροπή των συνεταιρισμών σε «**αποσυγκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες**» και ταυτόχρονα σε δυναμικά κέντρα πελατειακών σχέσεων μεταξύ των αγροτών και των πολιτικο-κομματικών ελίτ: «Τέλος, και σε ότι αφορά την οικονομική πρακτική στον αγροτικό χώρο κατά τη δεκαετία του 1980, κυριάρχησαν οι ατυχείς επιλογές και υπονομεύτηκαν σοβαρά οι παραγωγικές και αναπτυξιακές δραστηριότητες των αγροτικών-συνεταιριστικών οργανώσεων».

Η ασάφεια μεταξύ οικονομικού και κοινωνικού ρόλου των φορέων διαχείρισης της αγροτικής παραγωγής και η στενή εξάρτησή της από τον κρατικό μηχανισμό, είχαν ως αποτέλεσμα οι αγροτικές-συνεταιριστικές οργανώσεις να επεκτείνουν το ρόλο που είχαν αναλάβει, ασκώντας τη λεγόμενη «κοινωνική πολιτική» της κυβέρνησης στον αγροτικό χώρο. Ως τέτοια θεωρήθηκε η πληρωμή στους αγρότες τιμών πέρα από της οικονομικές δυνατότητες των συνεταιρισμών. Μεταξύ 1982 και 1987 η κρατική επιχορήγηση στους συνεταιρισμούς προσέγγισε τα 2 δις δραχμές, σημειώνοντας έναντι της προηγούμενης πενταετίας αύξηση περίπου 230%. Επιπλέον, σημαντικοί οικονομικοί πόροι διοχετεύθηκαν στους δευτεροβάθμιους συνεταιρισμούς και τους φορείς διαχείρισης με τη μορφή δανείων, φοροαπαλλαγών και επιδοτήσεων για διάφορες επενδύσεις.

Οι χρηματοδοτήσεις, είτε για στήριξη, μέσω τιμών, του αγροτικού εισοδήματος είτε για επενδύσεις, μεγαλεπήβολες, αλλά πρόχειρες και κατά κανόνα ατυχείς, γίνονταν από την ΑΤΕ συνήθως με προφορικές στα όρια της νομιμότητας εγγυήσεις του κράτους το οποίο, ιδιαίτερα μετά το 1985 αδυνατούσε να καλύψει της υποχρεώσεις του. Το αποτέλεσμα ήταν η υπερχρέωση των συνεταιρισμών έναντι της ΑΤΕ η οποία

¹⁴ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Κιούκias, Δ.Κ., Η Οργάνωση των Συμφερόντων στην Ελλάδα, εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1994

κορυφώθηκε το 1989 και μέχρι σήμερα δυσχεραίνει τη λειτουργία της, παρά τις ρυθμίσεις αυτών των χρεών από το κράτος μετά το 1992¹⁵.

Οι παραπάνω εξελίξεις ενισχύθηκαν ή/και συν-διαμορφώθηκαν από δύο μεγάλης σημασίας γεγονότα που επηρέασαν καθοριστικά αυτή την εποχή τον ελληνικό αγροτικό χώρο: Πρόκειται, πρώτον για την εισροή πόρων και επιδοτήσεων από τον ευρωπαϊκό κοινοτικό προϋπολογισμό, που ξεκίνησε από τη δεκαετία του 1980 και δεύτερον, για την αθρόα εισροή οικονομικών μεταναστών από της αρχές της δεκαετίας του 1990, ένα μεγάλο μέρος των οποίων κατευθύνθηκε για εξεύρεση εργασίας στην ελληνική ύπαιθρο.

Οι πόροι που άρχισαν από τη δεκαετία του 1980 να εισρέουν στη Ελλάδα από την Ε.Ε. αυξάνονταν συνεχώς, φτάνοντας στο 3% του ελληνικού ΑΕΠ, ενώ στη διάρκεια της δεκαετίας 1991-2000 αντιπροσώπευαν περίπου το 4% του ΑΕΠ. Οι καθαρές εισπράξεις από την Ε.Ε. κάλυπταν, κατά μέσο όρο, περίπου το 27% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου της περιόδου 1991-2000. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80, το μεγάλο μέρος των εισροών στην Ελλάδα (περίπου το 75%) προέρχονταν από το τμήμα εγγυήσεων του FEOGA και προορίζονταν για την επιδότηση των αγροτικών προϊόντων.

Στη συνέχεια το μερίδιο των αγροτικών επιδοτήσεων άρχισε να περιορίζεται και στην δεκαετία του '90 αντιπροσώπευε περίπου το 50% του συνόλου των εισρεόντων κοινοτικών πόρων. Οι επιπτώσεις των πόρων που εισέρευσαν υπήρξαν πολυσήμαντες για την ελληνική οικονομία. Ειδικά για τον αγροτικό τομέα οι εισροές, είτε ως άμεσες επιδοτήσεις είτε μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, υπήρξαν καταλυτικές και μέσα σε λιγότερο από 30 χρόνια κυριολεκτικά μεταμόρφωσαν την ελληνική ύπαιθρο. Καταρχήν, έλυσαν το πρόβλημα της στήριξης των αγροτικών εισοδημάτων, κατά τρόπο πολύ πιο «γενναϊόδωρο» από ότι θα επέτρεπαν οι εθνικοί πόροι. Ως συνέπεια, σήμερα η απόσταση του μέσου αγροτικού εισοδήματος από τον εθνικό μέσο όρο είναι μικρή.

Κατά δεύτερο λόγο, ανακούφισαν τα δημόσια οικονομικά, απαλλάσσοντάς τα από το βάρος των αγροτικών επιδοτήσεων και αναλαμβάνοντας το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης των δημοσίων επενδύσεων στην ύπαιθρο.

Τέλος, οι κοινοτικοί πόροι αύξησαν τα αγροτικά εισοδήματα και συνέβαλλαν στο να κρατηθεί η κατανάλωση στην ύπαιθρο σε σχετικά υψηλά επίπεδα, παρά την καθήλωση των ρυθμών ανάπτυξης.

¹⁵ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Πατρώνης Β., Κράτος και Συνεταιρισμοί στη Μεταπολίτευση (1974-1998), στα Πρακτικά του 7ου Επιστημονικού Συνεδρίου του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Δομές και Σχέσεις Εξουσίας στη Σύγχρονη Ελλάδα, Αθήνα 2000, σελ. 762. 224.

Η εισροή δωρεάν πόρων έχει όμως και αρνητικές επιπτώσεις. Το εάν οι πόροι που εισρέουν έχουν μόνιμες θετικές επιπτώσεις εξαρτάται από το πώς χρησιμοποιούνται. Εάν η επίδραση τους εξαντλείται στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης, οι επιπτώσεις τους είναι πρόσκαιρες.

Μόνιμες θετικές επιπτώσεις υπάρχουν, όταν οι πόροι που εισρέουν βελτιώνουν παράλληλα και την ανταγωνιστικότητα του παραγωγικού συστήματος της χώρας. Κατ' αυτήν την έννοια, στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος των επιδοτήσεων δεν κατευθύνθηκε σε παραγωγικούς σκοπούς (αναπροσαρμογή της υποδομής, υποκατάσταση «προβληματικών» καλλιεργειών, επενδύσεις σε τομείς «φιλικούς» προς το περιβάλλον), αλλά διοχετεύθηκαν στην κατανάλωση (αγορά πανάκριβου και κατά τα άλλα αχρείαστου μηχανολογικού εξοπλισμού-αγροτικά αυτοκίνητα, τρακτέρ, αγορά διαμερισμάτων στις πόλεις, επιδεικτική κατανάλωση).¹⁶

Μια άλλη συνέπεια ήταν ότι με δεδομένο το ύψος των επιδοτήσεων, ατόνησε το ενδιαφέρον και η προσωπική φροντίδα των παραγωγών για τις καλλιέργειές τους και επιδεινώθηκε η ποιότητα πολλών ελληνικών αγροτικών προϊόντων. Έχοντας τη σιγουριά των επιδοτήσεων, οι παραγωγοί έπαψαν να αναζητούν νέες αποδοτικότερες καλλιέργειες, ή τρόπους ελαχιστοποίησης του κόστους και βελτίωσης της ποιότητας των προϊόντων τους. Ακόμη περισσότερο συνέβαλλε, όμως, η έλευση των οικονομικών μεταναστών και η απασχόλησή τους στην ύπαιθρο με χαμηλό ημερομίσθιο:

Πράγματι, στη διάρκεια της δεκαετίας του '90, η αγορά εργασίας και ολόκληρη η ελληνική κοινωνία βρέθηκε μπροστά σε ένα νέο φαινόμενο: η Ελλάδα από χώρα εξαγωγής μεταναστών στις δεκαετίες του '50 και του '60, έγινε πλέον χώρα υποδοχής μεταναστών μετά το 1991. Μέσα σε λίγα χρόνια (απογραφή 2001), ο αριθμός των αλλοδαπών που βρισκόταν στην Ελλάδα πλησίαζε τις 800 χιλιάδες.

Στον πρωτογενή τομέα και ιδιαίτερα στη γεωργία και την κτηνοτροφία, τα χαμηλά ημερομίσθια λειτούργησαν ως από μηχανής θεός, μειώνοντας το κόστος παραγωγής και αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα αυτών των κλάδων στο μεταβατικό στάδιο 1991-2000 και πριν ενταχθούν πλήρως στο μηχανισμό των επιδοτήσεων. Η συμβολή των οικονομικών μεταναστών στη συγκράτηση του κόστους παραγωγής στον αγροτικό τομέα

¹⁶ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Λουλούδης Λ. - Μαραβέγιας Ν. «Οι Αγρότες και η Αγροτική Πολιτική στην Ελλάδα από την Είσοδο της χώρας στην Ε.Ε.» στο Λουλούδης Λ. – Κασίμης Χ. (επιμ) Αγροτική Ελλάδα: Εύθραυστες Δομές και Νέες Πραγματικότητες, εκδ. Πιλέθρο, Αθήνα 1998

(και σε ότι αυτή συνεπάγεται, δηλαδή μείωση του πληθωρισμού, επίτευξη των στόχων του Μάαστριχτ, ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ) υπήρξε αναμφισβήτητη.

Από την άλλη πλευρά, όμως, η αγροτική απασχόληση των μεταναστών απομάκρυνε ακόμη περισσότερο τον Έλληνα αγρότη από την καθημερινότητα και τη φροντίδα της αγροτικής παραγωγής. Χάθηκε, έτσι, η ευκαιρία της ορθολογικής ανασυγκρότησης του αγροτικού τομέα με βάση τη φθηνή εργασία των μεταναστών και η μετατροπή του σε κλάδο εντάσεως εργασίας.

Ως συνέπεια των παραπάνω εξελίξεων το μερίδιο του αγροτικού τομέα μειώνεται συνεχώς: από 15% του ΑΕΠ, που ήταν το 1974, στο 9%, το 2000, ενώ μετά το 2010 έπεσε κάτω από το 5%. Η στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων που εξασφάλιζε η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) ενίσχυε μεν τα αγροτικά εισοδήματα, αλλά οι επιπτώσεις της πάνω στις παραγωγικές επιδόσεις του αγροτικού τομέα ήταν αμφίβολες. Οι επιδοτήσεις συχνά προσανατόλισαν τη διάρθρωση της παραγωγής προς αδιέξοδες κατευθύνσεις και ενθάρρυναν την υποβάθμιση της ποιότητας των παραγομένων προϊόντων.

Οι λοιποί τομείς οικονομίας

Στη μεταπολεμική Ευρώπη κυριάρχησε το σύστημα της μεικτής οικονομίας, όπου το εκτεταμένο κράτος προωθούσε τη μεγέθυνση διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Η επιτελική παρέμβαση του κράτους σε τομείς που θεωρούνταν μονοπωλιακοί ή/και στρατηγικής σημασίας κρίθηκε επιβεβλημένη, ενώ ο συστηματικός έλεγχος της αγοράς θεωρήθηκε αναγκαίος, προκειμένου να διορθωθούν οι ανισορροπίες που αυτή δημιουργούσε. Όμως, η πετρελαϊκή κρίση του 1973 και οι οικονομικές αλλαγές που ακολούθησαν, οδήγησαν σε πολλές περιπτώσεις το παρεμβατικό κράτος σε αδιέξοδο και ανέδειξαν την ανάγκη λήψης διαρθρωτικών παρεμβάσεων και πολιτικών, προετοιμάζοντας έτσι το έδαφος για τη νεοκλασική αντεπίθεση της δεκαετίας του 1980. Γρήγορα διαμορφώθηκε η αντίληψη, ότι το κράτος όχι μόνο δεν είναι σε θέση να προσφέρει αποτελεσματικές λύσεις στην επίλυση προβλημάτων, αλλά πολλές φορές αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία των προβλημάτων.

Πολλές χώρες περιόρισαν την οικονομική-παραγωγική δραστηριοποίηση του δημόσιου τομέα και στη συνέχεια προχώρησαν στην ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων και οργανισμών.

Στις δεκαετίες του '80 και '90 που ακολούθησαν, οι ιδιωτικοποιήσεις θεωρήθηκαν περισσότερο αναγκαίες για τρεις κυρίως λόγους.

- Πρώτον, οι ραγδαίες εξελίξεις στην τεχνολογία παραγωγής και ιδιαίτερα στις τηλεπικοινωνίες και στην πληροφορική, ανέτρεψαν πολλά δεδομένα στην οργάνωση και το απαιτούμενο μέγεθος των επιχειρήσεων, στον τρόπο και την ποιότητα παραγωγής, καθώς και στις δυνατότητες άσκησης εθνικού ελέγχου στην παροχή υπηρεσιών.
- Δεύτερον, η δυναμική της παγκοσμιοποίησης υποχρέωσε τις μεγάλες επιχειρήσεις μιας χώρας, είτε δημόσιες είτε ιδιωτικές, να προβούν σε στρατηγικές αναδιατάξεις με νέες επενδύσεις σε εξοπλισμό, τεχνογνωσία και ανθρώπινο δυναμικό και σε νέες διεθνείς επιχειρηματικές συμμαχίες και συγχωνεύσεις.
- Τρίτον, εκφράστηκε η απαίτηση της κοινωνίας για μεγαλύτερο έλεγχο και διαφάνεια των πεπραγμένων των Δημοσίων Επιχειρήσεων και για καλύτερη αξιοποίηση των φόρων που καταβάλλουν οι πολίτες.

Εξαιτίας των πολιτικών και κοινωνικών ιδιαιτεροτήτων της, η Ελλάδα θα ακολουθήσει τις ευρωπαϊκές εξελίξεις, αλλά με καθυστέρηση 20-25 χρόνων περίπου. Πράγματι, στην Ελλάδα μετά το 1974, η εποχή της μεταπολίτευσης, εκτός του ότι σηματοδοτεί μια σειρά πολιτικών και κοινωνικών μετασχηματισμών, εγκαινιάζει μια

περίοδο διαρκούς ενίσχυσης και επέκτασης του κράτους και του ρόλου του στην οικονομία και την κοινωνία.

Το αξιοσημείωτο είναι ότι, σε αντίθεση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, που προχώρησαν στην οικοδόμηση και επέκταση του Κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους κατά την περίοδο 1945-1973, στην Ελλάδα η διόγκωση της οικονομικής δραστηριότητας του Κράτους ακολουθεί αντίστροφη τροχιά και εγκαινιάζεται στην περίοδο της οικονομικής κρίσης μετά το 1974, όταν ο κανόνας για τις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές κοινωνίες ήταν η αναπροσαρμογή και η περιστολή των δημοσίων δαπανών και του κοινωνικού κράτους.

Ιδιαίτερα κατά την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο (1974-1985), η εγκατάλειψη σημαντικών τομέων της οικονομικής δραστηριότητας από το ιδιωτικό και το ξένο κεφάλαιο, υπό το βάρος των πετρελαϊκών κρίσεων και της ανόδου του κόστους εργασίας, συμβαδίζει με την επέκταση της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας του ελληνικού κράτους σε σημαντικούς παραγωγικούς κλάδους και τη διόγκωση του ευρύτερου δημόσιου τομέα¹⁷.

Αντίθετα, κατά την τελευταία δεκαετία του 20ού αιώνα (1990-2000) επιχειρείται όχι μόνο ο περιορισμός της κρατικής συμμετοχής στην επιχειρηματική δραστηριότητα, αλλά και δρομολογούνται διαδικασίες μετοχοποίησης ή ιδιωτικοποίησης δημόσιων επιχειρήσεων στρατηγικού χαρακτήρα. Το ενδιαφέρον είναι ότι οι συντηρητικές κυβερνήσεις είναι εκείνες που ξεκίνησαν στη δεκαετία του 1970 την κρατικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενώ η ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών έμελλε τελικά να πέσει στους ώμους των σοσιαλιστικών κυβερνήσεων της δεκαετίας του 1990.

Κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 η λύση στα αδιέξοδα αναζητήθηκε στην έντονα επεκτατική εισοδηματική, δημοσιονομική, συναλλαγματική και νομισματική πολιτική και την εντατικοποίηση της κρατικής παρέμβασης. Το αποτέλεσμα ήταν η καθήλωση των ρυθμών ανάπτυξης, ο υψηλός πληθωρισμός και η υπονόμευση του μηχανισμού κινήτρων και κυρώσεων της ελληνικής κοινωνίας. Χαρακτηριστικό είναι το

¹⁷ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Καλογήρου Γ.- Λυμπεράκη Α., «Μετατοπίσεις στο αβέβαιο σύνορο δημόσιου-ιδιωτικού. Σκέψεις με αφορμή τη βιομηχανική πολιτική στην Ελλάδα μετά το 1974» στο Όρια και σχέσεις Δημόσιου και Ιδιωτικού, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1996, σελ. 225-240

παράδειγμα της ανάδειξης των «προβληματικών επιχειρήσεων» στην ελληνική βιομηχανία κατά τη δεκαετία του 1980¹⁸.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όμως, τα πράγματα έφθασαν σε πλήρες τέλμα, γεγονός που πυροδότησε μια στροφή στην κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής. Η στροφή υπαγορεύθηκε σχεδόν αποκλειστικά από πραγματιστικούς παρά ιδεολογικούς υπολογισμούς: ήταν πλέον σαφές στους περισσότερους ότι η συνέχιση της ίδιας πολιτικής θα οδηγούσε σε αδιέξοδα την οικονομία. Το ζητούμενο ήταν πλέον η αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας, η απαγκίστρωση του κράτους από μια σειρά δραστηριοτήτων και η αντικατάσταση των θεσμών του διοικητικά ελεγχόμενου συστήματος.

Τα παραπάνω συνεπάγονταν πλήρη αναμόρφωση της αρχιτεκτονικής του ελληνικού οικονομικού συστήματος. Στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 λήφθηκαν σημαντικά μέτρα ανοίγματος ορισμένων τομέων της οικονομίας στον ανταγωνισμό και απαγκίστρωση του κράτους από το ρόλο του ιδιοκτήτη ή διαχειριστή επιχειρήσεων. Κυρίως, όμως, αποκαταστάθηκε η μακροοικονομική σταθερότητα στην οικονομία. Το εγχείρημα προωθήθηκε με όχημα τους όρους του Μάαστριχτ, που λειτούργησε ως ένας ιδανικός μηχανισμός αυτοδέσμευσης: επέβαλε την τήρηση κανόνων, καθιστούσε επιτακτική την επίτευξη στόχων και εξασφάλιζε ευρύτατη συναίνεση¹⁹.

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτέλεσαν βασική συνιστώσα του προγράμματος διαρθρωτικών αλλαγών. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης περιέλαβε την αύξηση ορίου μετοχοποίησης σε στρατηγικής σημασίας ΔΕΚΟ (π.χ. ΟΤΕ, Ελληνικά Πετρέλαια), την είσοδο στρατηγικών επενδυτών σε εταιρείες κοινής ωφέλειας, την πλήρη ιδιωτικοποίηση κρατικών τραπεζών (π.χ. Ιονική Τράπεζα, Μακεδονίας-Θράκης, Κρήτης, Κεντρικής Ελλάδος), την πλήρη ιδιωτικοποίηση μη-στρατηγικών δημοσίων επιχειρήσεων (π.χ. Καταστήματα Αφορολογήτων Ειδών), καθώς και την πώληση των προβληματικών επιχειρήσεων που είχαν περιέλθει στον ΟΑΕ. Επιδιώχθηκε επίσης η ευρύτερη δυνατή ιδιωτική χρηματοδότηση δημοσίων υποδομών, τόσο εθνικής όσο και τοπικής κλίμακας με αποφυγή επιβάρυνσης δημοσίου χρέους από εγγυήσεις και δανεισμό. Άλλωστε, ο περιορισμός της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και η αντικατάσταση του

¹⁸ Παρέχονται αναλυτικές πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Σακελλαρόπουλος Θ., Προβληματικές επιχειρήσεις. Κράτος και κοινωνικά συμφέροντα τη δεκαετία του '80, εκδ. Κριτική Αθήνα 1992

¹⁹ Παρέχονται αναλυτικές πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Πατρώνης Β., Οικονομική Πολιτική στην Ελλάδα, 1974- 2000: Εθνικοποιήσεις, Κρατική Παρέμβαση ή Οικονομία της Αγοράς; (επιμ. Θ. Σακελλαρόπουλου), Οικονομία και Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα, Τόμος Β', εκδ. Διόνικος, Αθήνα 2004, σελ. 165-181

διοικητικά ελεγχόμενου συστήματος επιβαλλόταν από την ανάγκη προσαρμογής στο νέο περιβάλλον και επισπεύδονταν από την πίεση των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτά δρομολόγησαν μια σειρά διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών, όπως ο περιορισμός της έκτασης της κρατικής ιδιοκτησίας μέσω ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και το άνοιγμα στον ανταγωνισμό.

Η «ατμομηχανή» της ανάπτυξης της 20ετίας 1953-73, όπως επισημάναμε, ήταν ο ευρύτερος βιομηχανικός τομέας και ειδικά η μεταποιητική βιομηχανία. Οι όροι αντιστράφηκαν στη περίοδο μετά το 1974. Η ανατίμηση του πετρελαίου και η επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης της παγκόσμιας οικονομίας έπληξαν κύρια τους ενεργοβόρους κλάδους της «βαριάς βιομηχανίας», που μέχρι τότε ήταν η αιχμή του δόρατος της οικονομίας.

Το πρόβλημα αυτό ήλθε να προστεθεί στις άλλες αδυναμίες της ελληνικής βιομηχανίας: επικέντρωση σε χαμηλής ποιότητας και τεχνολογίας προϊόντα, με μέτριες προοπτικές αύξησης της ζήτησης για αυτά, κυριαρχία κλάδων έντασης εργασίας ή πρώτων υλών, εγκλωβισμός στην εγχώρια αγορά. «Η εξέλιξη της μεταποιητικής παραγωγής ήταν μια παραλλαγή της εξέλιξης του ΑΕΠ. Μεταξύ 1974 και 1980, οι ρυθμοί ανόδου της βιομηχανίας σημείωσαν επιβράδυνση. Τη δεκαετία του '80, η βιομηχανία μπήκε σε φάση πλήρους στασιμότητας, που διήρκεσε μέχρι το 1998 και για μεγάλο διάστημα συμπαρέσυρε το σύνολο της οικονομίας.

Τέλος, η μεταποίηση ήταν ο τομέας του οποίου η κερδοφορία δέχτηκε τη μεγαλύτερη πίεση. Η κρίση κερδοφορίας και υποχρέωσης άρχισε να ξεπερνιέται στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80 και τη δεκαετία του '90 η βελτίωση σταθεροποιήθηκε. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι επιχειρήσεις που άντεξαν την κρίση του πρώτου μισού της δεκαετίας του '80 και τη μείωση της προστασίας από τον ξένο ανταγωνισμό βγήκαν ενδυναμωμένες. Έντονα φαινόμενα δυϊσμού παρατηρήθηκαν σε πολλούς κλάδους της βιομηχανίας: ορισμένες επιχειρήσεις επέδειξαν έντονο δυναμισμό, εκσυγχρόνισαν τον εξοπλισμό τους και έγιναν διεθνώς ανταγωνιστικές ενώ άλλες μάλλον παρέβαιαν²⁰.

Οι παρατεινόμενοι μηδενικοί ρυθμοί ανάπτυξης της μεταποίησης ως συνόλου, υποκρύπτουν και άλλες διαφοροποιήσεις στο «εσωτερικό» του τομέα. Ορισμένοι κλάδοι όπως η υφαντουργία και το ένδυμα, ήταν περίπου αναπόφευκτο να συρρικνώνονται.

²⁰ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Ιορδάνογλου Χρ., «Η οικονομία 1974-100...όπ.πρ., σελ. 70-71

Ορισμένοι άλλοι κλάδοι, με επικεφαλής τον κλάδο των τροφίμων, αναπτύσσονταν εξισορροπώντας την υποχώρηση των λοιπών κλάδων. Το γεγονός, βέβαια, ήταν ότι η μεταποιητική παραγωγή ως σύνολο παρέμεινε περίπου στάσιμη για μια εικοσαετία.

Το αποτέλεσμα ήταν η μείωση του ποσοστού της μεταποιητικής βιομηχανίας από άνω του 20% του ΑΕΠ, που ήταν το 1973, μόλις στο 12% το 2000. Παρομοίως, το αποτέλεσμα της καθήλωσης των ρυθμών ανάπτυξης του ευρύτερου βιομηχανικού τομέα ήταν η πτώση του μεριδίου του στο ΑΕΠ: στα μέσα της δεκαετίας του '70, το ποσοστό του αντιπροσώπευε το 33% του ΑΕΠ. Το 2000, το ποσοστό του τομέα είχε μειωθεί στο 22%. Το μερίδιο που έχασε ο βιομηχανικός τομέας το κέρδισε ο τομέας των υπηρεσιών. Στα μέσα της δεκαετίας του '70, οι υπηρεσίες αντιπροσώπευαν περίπου το 50% του ΑΕΠ. Το 2000, το ποσοστό του είχε πλησιάσει στο 70% του εθνικού προϊόντος, με αυξητικές τάσεις. Από το 1980 και εντεύθεν, οι υπηρεσίες είναι ο μόνος συστηματικά αναπτυσσόμενος τομέας της οικονομίας και ο μόνος που δημιουργεί νέες θέσεις απασχόλησης.

Στην ανάπτυξη του συνέβαλαν οι κλάδοι του τουρισμού, των επικοινωνιών-μεταφορών, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και ο τομέας του εμπορίου. Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε η ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού κλάδου, του ναυτιλιακού κλάδου καθώς και αυτού των τηλεπικοινωνιών, μετά την απελευθέρωσή τους, στις αρχές της δεκαετίας του '90.

Το 1975, τέσσερις βιομηχανικές μονάδες: Αλουμίνιο, Λάρκο, ΕΣΣΟ-Πάπας και ΑΕΒΑΛ (λιπάσματα) αντιπροσώπευαν το 26% της συνολικής κατανάλωσης ρεύματος. Το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής είχε αξιοποιήσει σε σημαντικό βαθμό τους υδάτινους πόρους της χώρας. Οι υδροηλεκτρικοί σταθμοί όμως χρησιμοποιούνται κατά κανόνα σε περιόδους αιχμής και δεν μπορούν να είναι οι σταθμοί βάσεως του συστήματος. Κατ' ανάγκη, το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής εξαρτιόταν από τους θερμοηλεκτρικούς σταθμούς.

Η λειτουργία ενός μέρους από αυτούς βασιζόταν στην καύση του λιγνίτη της Πτολεμαΐδας και της Μεγαλόπολης. Οι υπόλοιποι θερμικοί σταθμοί λειτουργούσαν με εισαγόμενο πετρέλαιο. Το «ειδικό βάρος» του πετρελαίου στη λειτουργία του συστήματος διέφερε από χρόνο σε χρόνο αλλά ήταν γενικά υψηλό. Το 1973 μάλιστα έφτασε σε μια κορύφωση: το 49% της ηλεκτροπαραγωγής βασιζόταν στην καύση πετρελαίου, το 35% στην καύση λιγνίτη και το 16% στην υδροηλεκτρική ενέργεια.

Μέχρι το 1973, η πρακτική αυτή δεν ήταν παράλογη, αφού το εισαγόμενο πετρέλαιο ήταν φθηνό. Δείχνει όμως το βαθμό της εξάρτησης της ενεργειακής πολιτικής (και, κατ' επέκταση, της στρατηγικής που βασιζόταν σε ενεργοβόρους κλάδους) από τη θεμελιώδη υπόθεση ότι η τιμή του πετρελαίου θα παρέμενε χαμηλή²¹.

Το 1973, το σύστημα των σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods κατέρρευσε οριστικά και η παγκόσμια οικονομία εισήλθε σε καθεστώς κυμαινομένων ισοτιμιών. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε στην αποδέσμευση της δραχμής από το δολάριο και εγκαινίασε μια περίοδο συνεχούς διολίσθησης της δραχμής και υψηλού πληθωρισμού. Την ίδια εποχή (τέλη του 1973), ο τετραπλασιασμός της τιμής του πετρελαίου εκτόξευσε τον πληθωρισμό στα ύψη και προκάλεσε την πιο βαθιά ύφεση στη μεταπολεμική ιστορία της Ελλάδας. Παράλληλα, ανέτρεψε έναν από του βασικούς υπολογισμούς πάνω στους οποίους στηριζόταν η μέχρι τότε ανάπτυξη μεγάλου μέρους της ελληνικής οικονομίας, την παραδοχή δηλαδή ότι το κόστος της ενέργειας θα παρέμενε χαμηλό²².

Το κορυφαίο γεγονός, όμως, της περιόδου ήταν η πτώση της δικτατορίας, τον Ιούλιο του 1974 και η εγκαθίδρυση κοινοβουλευτικού καθεστώτος: Η πτώση της δικτατορίας πυροδότησε την έκρηξη συμπιεσμένων απαιτήσεων για αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των φτωχότερων τάξεων και, ταυτόχρονα, ανέτρεψε το συσχετισμό ισχύος ανάμεσα στις κυβερνήσεις από τη μια μεριά και την πίεση των λαϊκών απαιτήσεων από την άλλη.

Η δεύτερη μείζονος σημασίας συνέπεια της πτώσης της δικτατορίας, ήταν ότι άνοιξε το δρόμο για την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η ένταξη σήμαινε σταδιακή εγκατάλειψη του προστατευτισμού και βαθμιαία αντικατάσταση ενός διοικητικά ελεγχόμενου οικονομικού συστήματος από ένα σύστημα πιο ανοιχτό στις δυνάμεις του ανταγωνισμού.

Έτσι, την ίδια ώρα που απελευθερώνονταν η ελληνική πολιτική-κοινωνική δυναμική με την πτώση της δικτατορίας, έμπαινε σε κρίση ο τύπος ανάπτυξης των δεκαετιών του '60 και του '70. Το φαινόμενο δεν ήταν ελληνικό. Διεθνώς είχε τελειώσει η χρυσή εποχή που γνώριζε ο καπιταλισμός κατά τον εικοστό αιώνα. Είχε τελειώσει ο μακρύς μεταπολεμικός κύκλος ανάπτυξης ο οποίος είχε στηριχθεί στη μαζική φορντική

²¹ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Παντελάκης Ν. Σ., Ο Εξηλεκτρισμός της Ελλάδας, Μελέτες Οικονομικής Ιστορίας, Μορφωτικό Ίδρυμα της Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 1991

²² Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Βεργόπουλος Κ., Η Από-ανάπτυξη σήμερα;, εκδ. Εξάντας, Αθήνα 1986

παραγωγή, στη μαζική ζήτηση, στην πλήρη απασχόληση, τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και το κοινωνικό κράτος.

Η Ελλάδα έπρεπε, πλέον, να αντιμετωπίσει τη νέα πολιτική και κοινωνική δυναμική σε συνθήκες αστάθειας, αυξανόμενης οικονομικής στενότητας, με παραγωγικές δομές σε κρίση, αλλά και αυξημένες απαιτήσεις αναδιανομής. Πάνω απ' όλα έπρεπε να μάθει να ζει σε ένα καινούργιο περιβάλλον: της ανοιχτής οικονομίας, του διεθνούς ανταγωνισμού και της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η πιο θεμελιώδης όμως αλλαγή στα δεδομένα του ελληνικού οικονομικού προβλήματος ήταν η υπονόμηση των πολιτικών προϋποθέσεων πάνω στις οποίες βασιζόταν το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-73.

Οι προτεραιότητες της κοινής γνώμης μετατοπίστηκαν υπέρ των αιτημάτων για αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των φτωχότερων τάξεων και ανακατανομή της πολιτικής επιρροής προς όφελος εκείνων των μερίδων του πληθυσμού που είχαν αποκλεισθεί από την οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας μετά τον Εμφύλιο. Το γεγονός, μάλιστα, ότι η πολιτική των τελευταίων ετών του δικτατορικού καθεστώτος είχε επιτείνει τις, ήδη μεγάλες, ανισότητες, έκανε το αίτημα για αναδιανομή ακόμη επιτακτικότερο. Το όχημα μέσω του οποίου τα αίτημα αυτό θα λάμβανε σάρκα και οστά ήταν το κράτος, που καλούνταν να χρησιμοποιήσει τις μεγάλες δυνατότητες παρέμβασης στην οικονομία, που διέθετε για το σκοπό αυτό.

Το πλαίσιο οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1974-1981 Μέσα σε αυτό το διεθνές κλίμα κινήθηκε η κυβέρνηση του Κ. Καραμανλή, έχοντας επιπλέον να αντιμετωπίσει και τα μεγάλα πολιτικά προβλήματα της αποκατάστασης των δημοκρατικών θεσμών, των ελληνοτουρκικών σχέσεων και της ένταξης στην ΕΟΚ. Φαίνεται μάλιστα, ότι πέρα από την αντιμετώπιση των συνεπειών της διεθνούς κρίσης, οι οικονομικές επιλογές ήταν ουσιαστικά υποταγμένες στις παραπάνω πολιτικές προτεραιότητες. Συνολικά, στη περίοδο 1974-1981, που συμπίπτει με την περίοδο μεταξύ των δύο πετρελαϊκών κρίσεων, ακολουθήθηκε ένα Κεϋνσιανός τρόπος διαχείρισης της οικονομίας και αντιμετώπισης των συνεπειών της διεθνούς κρίσης, έστω κι αν ο τελευταίος εμφάνιζε όλο και περισσότερο την αδυναμία του, κυρίως ως προς την ικανότητα χαλιναγώγησης των πληθωριστικών πιέσεων.

Η ενίσχυση της ζήτησης υπήρξε ο ακρογωνιαίος λίθος της πολιτικής αναθέρμανσης της οικονομίας που ακολουθήθηκε και οδήγησε σε σχετικά υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης μέχρι το 1979, συνδυαζόμενη και με μια εξαιρετικά χαλαρή

δημοσιονομική, νομισματική και εισοδηματική πολιτική. Ως συνέπεια αυτής της πολιτικής το ΑΕΠ αυξήθηκε το 1975 κατά 6,4%, αναπληρώνοντας τις απώλειες της διετίας 1973-74 και το 1976 κατά 6,9%. Η ανάκαμψη όμως ήταν επισφαλής και ασταθής. Το 1977 η αύξηση του ΑΕΠ περιορίστηκε στο 2,7%, το 1978 ανέβηκε πάλι στο 7,2% για να μειωθεί εκ νέου στο 3,3% το 1979 και στο 0,7% το 1980, όταν ξέσπασε η δεύτερη πετρελαϊκή κρίση και ιδιαίτερα το 1981 όταν εμφάνισε αρνητικό πρόσημο (-1,7%). Η οικονομική πολιτική της περιόδου 1974-81 εκτός από την προσπάθεια αποκατάστασης της μακροοικονομικής ισορροπίας, είχε δύο αιχμές: Την απλόχερη εισοδηματική πολιτική κατά πρώτον και τον έντονο κρατικό παρεμβατισμό κατά δεύτερον.

Πράγματι, στο διάστημα αυτό η κυβέρνηση της ΝΔ ακολούθησε μια σχετικά γενναιόδωρη εισοδηματική πολιτική, η οποία κινήθηκε σε επίπεδα υψηλότερα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, εξαιτίας της απελευθέρωσης της κοινωνικής και πολιτικής δυναμικής στην Ελλάδα και της πύκνωσης των απεργιακών κινητοποιήσεων στα χρόνια αμέσως μετά την πτώση της δικτατορίας.

Κατά την περίοδο 1974-1981 οι πραγματικοί μισθοί αυξήθηκαν σε ετήσια βάση κατά 3,5% ξεπερνώντας την αύξηση της παραγωγικότητας που ήταν 2,4%. Τη διετία 1979-80 επιχειρήθηκε συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων, αλλά το 1981, υπό την πίεση των επικείμενων εκλογών, η πολιτική της συγκράτησης των αυξήσεων χαλάρωσε. Η απόκλιση μεταξύ των μέσων ετήσιων αποδοχών των εργαζομένων και της παραγωγικότητας στην περίοδο 1974-1981, έκανε φανερό ότι ο πολιτικός κύκλος που άνοιγε στην Ελλάδα είχε δημιουργήσει προσδοκίες αναδιανομής με αντίτιμο την ανταγωνιστικότητα, η οποία, ειδικά στη βιομηχανία μειωνόταν αισθητά έναντι των ξένων ανταγωνιστών και μάλιστα σε μια εποχή στην οποία αποτελούσε ζητούμενο για την επιβίωση των οικονομικών μονάδων.

Η δεύτερη αιχμή της οικονομικής πολιτικής της Ν.Δ. ήταν ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός. Ο δημόσιος τομέας επεκτάθηκε, πρώτον, μέσα από αλληπάλληλες κρατικοποιήσεις και, δεύτερον, από την ίδρυση νέων επιχειρηματικών φορέων οι οποίοι θα πρωταγωνιστούσαν στην ανάπτυξη βασικών κλάδων της βιομηχανίας που υπερέβαιναν τις, έτσι κι αλλιώς, περιορισμένες, δυνατότητες του ιδιωτικού κεφαλαίου. Το μερίδιο του κράτους στις βιομηχανικές επενδύσεις προ του 1974 έφτανε μόλις το 0,7% και στην περίοδο 1975-1980 ανέβηκε στο 4,8%.

Επίσης, η κυβέρνηση μέσω δημοσίων επιχειρήσεων ανέλαβε να πραγματοποιήσει μεγαλεπήβολα σχέδια σε όλους σχεδόν τους κρίσιμους κλάδους: στα πετροχημικά και

στη χαλυβουργία (ΕΛΕΒΜΕ), στην αλουμίνια (ΕΛΒΑ), στα διυλιστήρια (Ασπρόπυργος) και στα βιομηχανικά ορυκτά (μονάδα ασβεστίου και σιδηροχρωμίου ΕΛΣΙ), στην παραγωγή τηλεπικοινωνιακού υλικού (ΕΛΒΗΛ). Τα σχέδια αυτά κληρονομήθηκαν στο ΠΑΣΟΚ και σχεδόν όλα είχαν ατυχές τέλος. Παράλληλα, το Δημόσιο ίδρυσε πολεμικές βιομηχανίες (ΕΒΟ, ΕΑΒ) για να ανταποκριθούν σε ανάγκες των ένοπλων δυνάμεων, τη Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου (ΔΕΠ), τη Δημόσια Επιχείρηση Αερίου (ΔΕΠΑ). Αγόρασε, τέλος και κρατικοποίησε την Ολυμπιακή Αεροπορία, η οποία είχε περάσει την ανθηρή της περίοδο και έμπαινε σε εποχή ελλειμμάτων. Η έντονη ενίσχυση της κρατικής παρέμβασης αποσκοπούσε στο να αναπληρώσει την κατακόρυφη μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων στη βιομηχανία.²³

Εν κατακλείδι, η οικονομική πολιτική της Ν.Δ. εξέφρασε όλη τη μεταβατικότητα και την αβεβαιότητα της εποχής μεταξύ των δύο πετρελαϊκών σοκ. Η διαχείριση της κρίσης εντασσόταν σαφώς στο Κεϋνσιανό παράδειγμα, το οποίο εκείνη ακριβώς την εποχή έδειχνε όλο και περισσότερο τα όρια και τις εσωτερικές του αντιφάσεις. Στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, τα φαινόμενα αυτά είχαν τις δικές τους ιδιαίτερες μορφές που καθορίζονταν από δύο κυρίους παράγοντες:

Από την απελευθέρωση της πολιτικής και κοινωνικής δυναμικής που επέφερε η πτώση της χούντας και από την ανάγκη εξορθολογισμού και ανατροφοδότησης μιας παραγωγικής δομής που είχε σχηματιστεί ουσιαστικά στα προηγούμενα δεκαπέντε χρόνια με την ταχεία και χρονικά συμπτυκνωμένη εκβιομηχάνιση. «Σ' αυτές τις ιδιαίτερες μορφές, οι κυβερνήσεις της Ν.Δ. απάντησαν με μια απλόχερη εισοδηματική πολιτική και έναν εντυπωσιακό κρατικό ακτιβισμό που οδήγησε στη μεγάλη διεύρυνση του κράτους - επιχειρηματία κυρίως μετά το 1981.

Η ουσία όμως των οικονομικών προβλημάτων της χώρας ήταν πολύ βαθύτερη και οι αλλαγές που σημειώνονταν στο διεθνές περιβάλλον ακόμα πιο ριζικές. Οι νεοφιλελεύθερες και οι μονεταριστικές αντιλήψεις κέρδιζαν έδαφος στις μεγάλες δυτικές χώρες και καθιέρωναν μια «**νέα ορθοδοξία**», ένα νέο παράδειγμα οικονομικής πολιτικής, το οποίο έμελλε να κυριαρχήσει στη δεκαετία του '80²⁴.

²³ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Πατρώνης, Β., “Κράτος και Οικονομική Πολιτική στη Μεταπολίτευση: Αντιπαραθέσεις σχετικά με τα όρια επέκτασης του Δημόσιου τομέα” στα Πρακτικά του 8ου Επιστημονικού Συνεδρίου του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα Ιδεολογικά Ρεύματα και Τάσεις της Διανόησης στη Σημερινή Ελλάδα, Αθήνα 2002, σελ. 430-442.

²⁴ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Βούλγαρης, Γ., Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, Σταθερή δημοκρατία σημαδεμένη από τη μεταπολεμική ιστορία, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2001, σελ. 65

Κεφάλαιο 4: Η Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η χώρα λοιπόν στην αυγή της δεκαετίας του 1980, βρίσκεται όπως προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση σε ένα κομβικό σημείο. Είναι πλέον επίσημα μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και καλείται να σχεδιάσει και να υλοποιήσει ένα νέο αναπτυξιακό πλαίσιο – πρόγραμμα τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Από την άλλη πλευρά, η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι γεγονός με την είσοδο τριών νέων μελών, της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, και οι αναπτυξιακοί στόχοι της «Κοινότητας», (με απώτερο αυτόν της οικονομικής ολοκλήρωσης), εκφράζονται και υλοποιούνται εφεξής, μέσω της κοινής περιφερειακής πολιτικής. Μιας πολιτικής, η οποία σχεδιάζεται και χρηματοδοτείται κεντρικά και υλοποιείται υποχρεωτικά από το κάθε κράτος μέλος με ευθύνη της χώρας, των επιμέρους περιφερειακών αρχών και της Κοινότητας.

Η περίοδος αυτή όμως, σημαδεύεται και από ένα ακόμη ορόσημο στην πορεία της Ενωμένης Ευρώπης. Αποφασίζεται το 1988 η μεταρρύθμιση της λειτουργίας των διαρθρωτικών Ταμείων, οι δράσεις τους συντονίζονται και τίθεται ως στόχος, ο διπλασιασμός των προς διάθεση πόρων για την περίοδο 1987-1993.

Η ενέργεια αυτή, αποσκοπεί στο να δώσει λύση στο οξύ πρόβλημα της αναπτυξιακής υστέρησης των χωρών του Νότου. Οι ανισότητες μεταξύ «πλούσιου» Βορρά και «φτωχού» Νότου, αποτελούν τροχοπέδη στο δρόμο προς την δημιουργία ενιαίας αγοράς. Ο «προστατευτισμός» που αποτελούσε ασπίδα για τα μη ανταγωνιστικά προϊόντα των χωρών του νότου έναντι αυτών των βόρειων χωρών, έπαψε να ισχύει. Ενώ οι υφιστάμενες παραγωγικές δομές των χωρών, άρχισαν να «μετασχηματίζονται».

Προκειμένου λοιπόν να εξασφαλιστεί η κοινωνική και κοινοτική συνοχή, και η μεσο-μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιλέγεται μια πολιτική που βασίζεται στις αρχές της συμπληρωματικότητας, της εταιρικής σχέσης και της ισότητας. Είναι σημαντικό λοιπόν να παρακολουθήσουμε τις αλλαγές που επέφεραν τα ανωτέρω στη χώρα μας, τις δεκαετίες που ακολούθησαν.

Προγραμματικές Περίοδοι – Άξονες Προτεραιότητας – Αποτελέσματα

Παρακάτω παρατίθενται συνοπτικά οι προγραμματικές περίοδοι με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και τους στόχους κάθε μιας από αυτές, όπως διαμορφώθηκαν μέχρι σήμερα.

Τίτλος Περιφερειακού Προγράμματος	Προγραμματική Περίοδος	Ποσά σε δις ευρώ
Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα	1985-1989	2,6
Α΄ΚΠΣ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	1989-1993	7,2
Β΄ΚΠΣ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	1994-1999	14,0
Γ΄ΚΠΣ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	2000-2006	22,7
ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς	2007-2013	24,3
ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς	2014-2020	21,00
ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς	2021-2027	26,7

Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) 1985-1989

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, καταγράφηκαν από τους αναλυτές, ως η πρώτη συντονισμένη προσπάθεια άσκησης ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Με αρχική διάρκεια έως το 1989, οι δράσεις τους ενσωματώθηκαν και συνέχισαν να υλοποιούνται στην επόμενη προγραμματική περίοδο 1989-1993. Η ονομασία που τους δόθηκε στη συνέχεια, ήταν Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης γνωστή και ως «**πακέτο Ντελόρ**».

Όλη η παραπάνω περίοδος υπήρξε ιδιαίτερα επωφελής για την Ελλάδα, καθώς για πρώτη φορά «υποχρεώθηκε», να προχωρήσει σε θεσμικές αλλαγές ενσωματώνοντας στην εθνική έννομη τάξη τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, αναφορικά με τις οδηγίες άσκησης της πολιτικής, με αποτέλεσμα τον αναγκαστικό εκσυγχρονισμό του σχετικού θεσμικού πλαισίου.

Η χώρα οδηγήθηκε επίσης, στο σχεδιασμό και την αποτύπωση μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών στόχων (υπέβαλε ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πρόταση στην Κοινότητα, για την περίοδο 1989-1993), τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Ενέτεινε, την προσπάθεια αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης στο κέντρο και τις περιφέρειες προκειμένου να μπορέσει σταδιακά να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις.

Τέθηκαν ακόμα για πρώτη φορά επίσημα μέσω της πολιτείας, ζητήματα κοινωνικής διάστασης, όπως αυτό της προώθησης ισότητας των γυναικών, της προστασίας του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης, ως μέρος των προαπαιτούμενων των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Πιο συγκεκριμένα για την περίοδο των ΜΟΠ και για τις Περιφέρειες Μακεδονίας – Θράκης, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου, Ανατολικής Ελλάδας, Κεντρικής Ελλάδας και Αττικής, σχεδιάστηκαν ισάριθμα προγράμματα, ενώ υπήρξε και ένα θεματικό πρόγραμμα με αντικείμενο την Πληροφορική.

Τα ΜΟΠ σε αριθμούς :

- Συνολική Κοινοτική συμμετοχή 6,6 δισεκατ. ECU,
- Ποσοστό κατανομής στην Ελλάδα 2,5 δισεκατ. ECU (σε τιμές 1986).
- Κοινοτικό σκέλος χρηματοδότησης 70% ανά έργο
- Εθνικό σκέλος χρηματοδότησης 30% ανά έργο

Σε μια σύντομη αποτίμηση της περιόδου αυτής, θα μπορούσε κανείς να σχολιάσει ότι, υπήρξε μεγάλος κατακερματισμός των κονδυλίων σε αναθέσεις μικρών έργων, χωρίς απαραίτητα να έχουν επιτευχθεί πάντα οι επιθυμητοί στόχοι. Δόθηκε όμως παράλληλα, ώθηση στην ανάπτυξη ιδιαίτερα των οικονομικά αδύναμων περιφερειών, τονώθηκε η ζήτηση και αυξήθηκε η κατανάλωση, βελτιώθηκε η ζωή των κατοίκων, ξεκίνησε η υλοποίηση έργων υποδομής π.χ. οδικών δικτύων. Και το κυριότερο, παρά τις όποιες δυσλειτουργίες, έγινε πραγματικότητα η εφαρμογή μια κοινής περιφερειακής πολιτικής η οποία είχε έρθει για να μείνει.

Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης Α΄ΚΠΣ «Πακέτο Ντελór» 1989-1993

Το επόμενο διάστημα, η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε κράτους μέλους μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης «Πακέτων». Το καθένα από αυτά, «έχει τη μορφή δεσμευτικής προγραμματικής συμφωνίας και είναι το αποτέλεσμα της σύζευξης της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας και εκείνης του κράτους-μέλους, που πραγματώνεται με τη διαδικασία των αρχών της συγκέντρωσης, της εταιρικής σχέσης, του προγραμματισμού και της προσθετικότητας»²⁵.

Η Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε υποβάλλει ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πρόταση και δεσμεύεται να χρηματοδοτήσει επενδυτικά έργα ορισμένου εκ των προτέρων πλέον προϋπολογισμού.

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, έχουν καινούργια αρχιτεκτονική. Περιλαμβάνουν συγκεκριμένους άξονες προτεραιότητας, μορφές παρεμβάσεων, με προβλεπόμενη εθνική, κοινοτική και ιδιωτική συμμετοχή, ύψος δαπάνης και χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Στο Α΄ΚΠΣ καταρτίστηκαν 12 Τομεακά και 13 Περιφερειακά προγράμματα με τους εξής βασικούς στόχους:

- 1) Βελτίωση του επιπέδου της χώρας, όσον αφορά στη βασική οικονομική υποδομή.
- 2) Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη, με την προώθηση διαρθρωτικών μεταβολών.
- 3) Αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.
- 4) Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού.
- 5) Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
- 6) Περιφερειακή – τοπική ανάπτυξη

Το Α΄ ΚΠΣ σε αριθμούς²⁶ :

- Συνολικός Προϋπολογισμός 14.342.054 ECU, (σε τιμές 1989)
- Εθνική συμμετοχή 5.802.196 ECU
- Κοινοτική συμμετοχή 7.193.241 ECU

²⁵ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Κόνσολας Ν. (1997), Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Παπαζήσης, Αθήνα

²⁶ Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας κ Οικονομικών

- Ιδιωτική συμμετοχή 1.346.241 ECU

(1 ECU = 1 Ευρώ (ισοτιμία της 1/1/1999))

Την περίοδο αυτή συνεχίστηκαν και ολοκληρώθηκαν σημαντικά έργα υποδομής, δημιουργήθηκαν νέες θέσεις εργασίας, αυξήθηκε το ΑΕΠ κατά 2,5% απορροφήθηκε το μεγαλύτερο ποσοστό των πιστώσεων κατά κύριο λόγο από τις Περιφέρειες.

Παρατηρήθηκαν όμως, κατά τους ελέγχους της ΕΟΚ και του Υπουργείου Οικονομικών, μεγάλες καθυστερήσεις και παρατυπίες στην υλοποίηση των έργων. Αδυναμία των φορέων της κεντρικής διοίκησης να απορροφήσουν πόρους, ελλείψεις συντονισμού και προγραμματισμού και τελικά αποτυχία δημιουργίας συνθηκών μόνιμης βελτίωσης, της οικονομίας.

Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999

Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της Ελλάδας, αλλά και των υπολοίπων χωρών για την ομαλή ένταξή τους στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Σκοπός της παρούσας περιόδου, είναι από και προς όλες τις χώρες της κοινότητας να διασφαλιστεί ελεύθερη και απρόσκοπτη διέλευση ανθρώπων και αγαθών. (Ολοκλήρωση βασικών έργων υποδομής).

Ενώ σταδιακά κάνει την εμφάνιση του ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης που δίνει σημασία στην βελτίωση των συνθηκών στα αστικά κέντρα, η οποία θα οδηγήσει στη βελτίωση της παραγωγικότητας των ανθρώπων που διαβιούν εκεί και κατ' επέκταση σε μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη.

Η χώρα μας, προσανατολίζει την αναπτυξιακή της πορεία στην ολοκλήρωση των μεγάλων έργων υποδομής και την ανάπτυξη των αστικών κέντρων. Χωρίς να υποβαθμίζεται η Περιφέρεια, στοχοθετείται η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα, με έργα περιβαλλοντικής αναβάθμισης, (ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ).

Υλοποιούνται μεταξύ άλλων, έργα αναβάθμισης των λιμανιών, κατασκευάζονται κομβικοί οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία), εκσυγχρονίζεται το σιδηροδρομικό δίκτυο, και το δίκτυο τηλεπικοινωνιών.

Βασικοί άξονες Β' ΚΠΣ :

- 1) Μείωση του περιφερειακού χαρακτήρα της χώρας και προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης, μέσω ανάπτυξης των βασικών υποδομών.
- 2) Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης.
- 3) Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού.
- 4) Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης.
- 5) Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών, μέσω της αξιοποίησης του τοπικού δυναμικού τους.

Το Β' ΚΠΣ σε αριθμούς :

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
1994-1999 ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΧΙΚΕΣ ΕΓΚΡΙΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ²⁷

	Β' Κ.Π.Σ. (1994-1999)σε χιλ. ECU** σε τιμές 1994
Συνολικός Προϋπολογισμός	29.721.300
Εθνική Δημόσια Συμμετοχή	7.069.900
Κοινοτική Συμμετοχή	13.980.000
Ιδιωτική Συμμετοχή	8.671.400

Παρόλα αυτά όμως, η αποτίμηση της περιόδου αυτής, αναδεικνύει για μια ακόμα φορά τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και της χώρας. Παρόλο που η διαχείριση των κονδυλίων, γίνεται από την κεντρική διοίκηση και ενώ έχει ιδρυθεί και η ΜΟΔ, παρατηρούνται δυσκολίες λόγω ελλιπούς εκπαίδευσης, γνώσης και εξειδίκευσης στη διαχείριση. Παρόμοια φαινόμενα που εντοπίστηκαν και στους Δήμους, τις Νομαρχίες και τις κοινότητες. Ο κακός προγραμματισμός παραμένει, όπως και οι καθυστερήσεις και οι δυσκολίες στο συντονισμό, και όλα αυτά συντελούν στο να αιτηθούμε αναθεώρησης του προγράμματος και επέκτασής του στην επόμενη προγραμματική περίοδο, λόγω καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση των έργων.

Στα θετικά της περιόδου οφείλουμε να αναφέρουμε ότι οι διαρθρωτικές αλλαγές που συντελέστηκαν θα αποτελέσουν παρακαταθήκη για τα επόμενα χρόνια. Ο ρυθμός αποδοτικότητας της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι ανοδικός όπως και το ΑΕΠ. Όλα τα παραπάνω, δεν αποτυπώνονται δυστυχώς, με ανατίμηση στο νόμισμα ως απότοκο της ανάπτυξης και της εισροής κονδυλίων από την κοινότητα.



https://www.pentapostagma.gr/koinonia/6935158_attiko-metro-ponokefalos-gia-tin-kybernisi-i-tyhi-tis-grammis-4

²⁷ (Πηγή : [Προγράμματα 1986-1999 \(hellaskps.gr\)](http://programma1986-1999.hellaskps.gr))

Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006

Την περίοδο αυτή, έχει ολοκληρωθεί η ενταξιακή διαδικασία στην ΟΝΕ. Η Ευρώπη έχει πια κοινό νόμισμα και μέσω της περιφερειακής της πολιτικής, στοχεύει στην εδραίωση της θέσης της στη διεθνή αγορά και την παγκόσμια οικονομία. Επιδιώκει αύξηση της παραγωγικότητας και της απασχόλησης τη συμμετοχή της στην παγκόσμια οικονομία της γνώσης και την όσο το δυνατό μεγαλύτερη σύγκλιση μεταξύ των χωρών μελών της. Ενισχύει την «εκ των κάτω» προσέγγιση μέσω των υφιστάμενων προγραμμάτων «INTERREGG III», «URBAN» «EQUAL» «LEADER+» με σκοπό την κοινωνική συνοχή, μέσω της ανάληψης πρωτοβουλιών ανάπτυξης σε κατώτερες χωρικές μονάδες (Πόλεις) των Κρατών Μελών.

Όμως, «...Τα σημαντικότερα σημεία του, είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο Ι και ΙΙ ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και η δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών, και τέλος, ο υπαρκτός κίνδυνος της οριστικής απώλειας πόρων (με την εφαρμογή του κανόνα $n+2$) σε περίπτωση καθυστερήσεων στην απορρόφηση των κονδυλίων που έχουν εγκριθεί και συμβασιοποιηθεί». Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική, οι έλεγχοι πιο αυστηροί και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (N.2860/2000)²⁸.

Η Ελλάδα, καταθέτει και της εγκρίνονται προτάσεις για την ολοκλήρωση των μεγάλων έργων υποδομών, επενδύσεις σε ανθρώπινο και γνωστικό κεφάλαιο, αύξηση της παραγωγικότητας και της απασχόλησης, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και επίτευξη αιεφόρου ανάπτυξης. Προγράμματα που ενισχύουν την έρευνα την εκπαίδευση την υγεία και την πρόνοια, τους τομείς της αλιείας και τον αγροτικό αλλά και συντείνουν στην περαιτέρω αύξηση της απασχόλησης και της ανάπτυξης στις Περιφέρειες.

Το Γ ΚΠΣ είναι επταετές και αποτελείται από 11 Τομεακά και 13 Περιφερειακά Προγράμματα με κύριους άξονες :

- 1) Ανάπτυξη ανθρώπινων πόρων και προώθηση της απασχόλησης.

²⁸ Παρέχονται πληροφορίες για το εν λόγω θέμα: Ψυχάρης Ι. 2014- Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή και απόπειρα αξιολόγησης - Region & Periphery Special Issue 1, 199-229 σελ. 209.

- 2) Ανάπτυξη του συστήματος μεταφορών (οδικές, σιδηροδρομικές, αστικές μεταφορές, αερολιμένες, λιμένες, συνδυασμένες μεταφορές και εμπορευματικά κέντρα, ασφάλεια).
- 3) Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας με στόχο την αειφόρο ανάπτυξη (περιλαμβάνει τους τομείς Μεταποίησης και Υπηρεσιών, Έρευνας και Τεχνολογίας, Τουρισμού, Ενέργειας – Φυσικών Πόρων).
- 4) Αγροτική ανάπτυξη και αλιεία.
- 5) Ποιότητα ζωής (παρεμβάσεις που αφορούν στο περιβάλλον και στη φυσική κληρονομιά, στον πολιτισμό και στον τομέα της υγείας – πρόνοιας).
- 6) Κοινωνία της πληροφορίας (παρεμβάσεις που αφορούν τομείς όπως εκπαίδευση, πολιτισμό, δημόσια διοίκηση, υγεία και πρόνοια, περιβάλλον, απασχόληση, ψηφιακή οικονομία, επικοινωνίες).
- 7) Περιφερειακή ανάπτυξη (με στόχο την μείωση των αποκλίσεων ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς τους και την αύξηση της απασχόλησης).

Το Γ΄ΚΠΣ σε αριθμούς²⁹

(σε δισεκατομμύρια ευρώ)

	ΚΠΣ 2000 - 2006	Ταμείο Συνοχής (*)	ΣΥΝΟΛΟ
Κοινοτική Συμμετοχή	22,71	3,32	26,03
Εθνική Συμμετοχή	11,56	1,97	13,53
Σύνολο Δημόσιας Δαπάνης	34,27	5,29	39,56
Ενδεικτική Συμμετοχή Ιδιωτική	10,48	1,10	11,58
ΣΥΝΟΛΟ	44,75	6,39	51,14

(*) τα στοιχεία που αναφέρονται στο Ταμείο Συνοχής αφορούν τιμές 2004 και είναι πιθανόν να αναθεωρηθούν

Η Ελλάδα, έχοντας πλέον την εμπειρία των προηγούμενων περιόδων, και το δεδομένο της επιβολής ποινών πλέον, οργανώνεται καλύτερα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι συστήνει μια Διαχειριστική Αρχή για το Γ ΚΠΣ και μία για κάθε επιμέρους επιχειρησιακό πρόγραμμα, δημιουργείται το ΟΠΣ (Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα), προχωρά σε μεθοδικές αξιολογήσεις των επιμέρους προγραμμάτων, επιλύοντας έτσι σταδιακά τα διαχειριστικά προβλήματα των προηγούμενων περιόδων.

²⁹ Πηγή : [Ελλάδα 2000-2006 \(hellaskps.gr\)](http://hellaskps.gr)

Παρόλα αυτά, εξακολουθεί να υπάρχει αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων, χρονοβόρες διαδικασίες π.χ. εγκρίσεων μελετών, έλλειψη προγραμματισμού και απόκλιση μεταξύ αξόνων προτεραιότητας και υλοποίησης των έργων.

«Τα μεγαλύτερα έργα επικεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε, ιδιαίτερα στο Γ ΚΠΣ μια υπερ-συγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης» (περίπου 70% των συνολικών πόρων, ΕΠ Πολιτισμός, Τελική Έκθεση, 2010) και άρα ο ρόλος του δεν ήταν αναδιανεμητικός ως προς τις ενισχύσεις των υπολοίπων 11 περιφερειών, ενώ παρατηρήθηκε μια υπέρμετρη διάθεση ενίσχυσης της πολιτιστικής κληρονομιάς εις βάρος του σύγχρονου πολιτισμού. (Αυδίκος 2020 – Πανεπιστημιακές Σημειώσεις - Αξιολόγηση Περιφερειακών Προγραμμάτων)

Παρόλα αυτά και αυτή την προγραμματική περίοδο, η απασχόληση παρουσιάζει αύξηση, όπως και ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας.

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης ΕΣΠΑ 2007 – 2013

Η νέα αυτή προγραμματική περίοδος, βρίσκει την Ευρωπαϊκή Ένωση διευρυμένη κατά δέκα νέα μέλη τα οποία γίνονται δώδεκα με την προσθήκη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας το 2007 Είμαστε λοιπόν στην Ευρώπη των 25 κρατών μελών. Υπάρχει ένα νέο πολιτικό σκηνικό, χωρίς διαφορές μεταξύ Ανατολικών και Δυτικών χωρών.

Η ανάγκη αλλαγών στη δομή και τη λειτουργία της Κοινότητας, είναι φανερή και εκφράζεται, με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Τα νέα μέλη πρέπει να ενσωματωθούν και να διασφαλιστεί η ανάπτυξη και η κοινωνική συνοχή. Είναι επίσης σημαντικό να αναφερθεί ότι, στο δεύτερο χρόνο της περιόδου αυτής το 2008 ξεσπά, η παγκόσμια οικονομική κρίση που αλλάζει όλα τα δεδομένα.

Στην Ελλάδα το διάστημα αυτό, χαρακτηρίζεται από μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές. Με την εφαρμογή του «Καλλικράτη», συντελείται μια σημαντική αλλαγή στον Αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας. Οι προγραμματικοί της στόχοι, επιδιώκουν μεταξύ άλλων, τη διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της χώρας, την αύξηση της παραγωγικότητας, τη μείωση της ανεργίας, την εκπαίδευση, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής χωρίς αποκλεισμούς, την ισόρροπη ανάπτυξη κέντρου και περιφέρειας.

Το αναπτυξιακό μοντέλο, σύμφωνα με τις επιταγές της Κοινότητας προσανατολίζεται στην ανάπτυξη μέσω ενός ισόρροπου πολυκεντρικού αστικού συστήματος (Νέα Οικονομική Γεωγραφία). Οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες αποκλείονται από τη μέγιστη κατηγορία χρηματοδότησης. Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, αντικαθίστανται από τα νέα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς. Βασικοί άξονες προτεραιότητας ΕΣΠΑ 2006 -2013 είναι:

1. Υποδομές και Υπηρεσίες Προσπελασιμότητας
2. Ψηφιακή Σύγκλιση και Επιχειρηματικότητα
3. Αειφόρος Ανάπτυξη και Ποιότητα Ζωής
4. Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής

Στη Ελλάδα κατανέμονται 20,1 δις ευρώ και σχεδιάζονται:

8 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

1. Περιβάλλον – Αειφόρος ανάπτυξη
2. Ενίσχυση της προσπελασιμότητας

3. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα
4. Ψηφιακή Σύγκλιση
5. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
6. Εκπαίδευση και διά βίου μάθηση
7. Διοικητική μεταρρύθμιση
8. Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής

και 5 Περιφερειακά προγράμματα

1. Μακεδονίας - Θράκης
2. Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νήσων
3. Κρήτης και Νήσων Αιγαίου
4. Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου

Την περίοδο αυτή, χώρα αναγκάζεται να προχωρήσει σε περιστολή των δημοσίων δαπανών το εθνικό σκέλος της συμμετοχής σχεδόν εκμηδενίζεται και προς το τέλος του προγραμματικής περιόδου απορροφάται το 99,8 % της κοινοτικής συνδρομής.

Λόγω της οικονομικής κρίσης το ΑΕΠ μειώνεται σε όλες τις περιοχές, αλλά διακρίνουμε μια αύξηση της απασχόλησης, και μεγάλη απορρόφηση των πόρων με ταυτόχρονη ολοκλήρωση των έργων τα οποία εξοφλούνται κατά κύριο λόγο από κοινοτικούς πόρους.

<i>Βασικά μεγέθη του ΕΣΠΑ 2007-2013</i>	
Τομέας	Στοιχεία (τέλος του 2014)
Σύνολο θέσεων εργασίας	21.006
Άμεσες θέσεις εργασίας	3.467
Αριθμός έργων έρευνας και καινοτομίας	561
Αριθμός έργων συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων	30
Θέσεις εργασίας ερευνητών	1.422

Αριθμός έργων άμεσης χρηματοδότησης προς ΜμΕ	25.347
Αριθμός start up επιχειρήσεων που ενισχύθηκαν	2.611
Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν σε ΜμΕ	21.006
Πληθυσμός που απέκτησε πρόσβαση σε ευρυζωνικό ίντερνετ	771.851
Χιλιόμετρα νέων οδικών δικτύων	144
Χιλιόμετρα νέων διευρωπαϊκών οδικών δικτύων	144
Χιλιόμετρα δρόμων που ανακατασκευάστηκαν	2.646
Χιλιόμετρα διευρωπαϊκών σιδηροδρόμων	11
Χιλιόμετρα ανακατασκευασμένων σιδηροδρόμων	60
Πρόσθετη ποσότητα παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (MW)	108
Πρόσθετος πληθυσμός που ωφελήθηκε από έργα ύδρευσης	1.455.459
Περιοχές που αποκαταστάθηκαν (χλμ ²)	57
Αριθμός θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν στον τουρισμό	13*

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή / <https://www.dianeosis.org/2016/10/espa-ex-post/>

Από την ex post αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προκύπτουν μεταξύ άλλων τα εξής:

- Δυσχέρειες στη συνεργασία μεταξύ ωφελούμενων και διαχειριστικών αρχών

- Τάση συγκεντρωτισμού της κεντρικής διοίκησης και αυξημένη γραφειοκρατία
- Αδυναμίες στον προγραμματισμό των έργων – πολιτικές παρεμβάσεις
- Ελλείψεις εξειδικευμένου προσωπικού των διαχειριστικών αρχών, που οδήγησε σε απευθείας αναθέσεις σε εξωτερικούς συνεργάτες³⁰.

³⁰ WP1: Synthesis report Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) Task 3 Country Report Greece September 2016.

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης ΕΣΠΑ 2014- 2020³¹

Ο αναπτυξιακός στόχος της προγραμματικής περιόδου είναι : «Συμβολή στην αναγέννηση της ελληνικής οικονομίας με ανάταξη και αναβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού της χώρας και τη δημιουργία και διατήρηση βιώσιμων θέσεων απασχόλησης, έχοντας ως αιχμή την εξωστρέφει, καινοτόμο και ανταγωνιστική επιχειρηματικότητα και γνώμονα την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης.» και οι χρηματοδοτικές προτεραιότητές του :

1. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα με αιχμή την καινοτομία και αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας

- Μετάβαση σε δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας
- Δημιουργία περιβάλλοντος φιλικού προς τις επιχειρήσεις που προσελκύει επενδύσεις
- Αξιοποίηση της έρευνας και της καινοτομίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας νέων και υφιστάμενων επιχειρήσεων

2. Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού – ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση

- Εκπαίδευση και διά βίου μάθηση
- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και πρόσβαση στην απασχόληση με έμφαση στη δημιουργία θέσεων εργασίας ειδικά για τους νέους
- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας

3. Προστασία του περιβάλλοντος – Μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον

- Προστασία του περιβάλλοντος
- Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης των κινδύνων
- Μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα

³¹ πηγή : <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>

4. Ανάπτυξη – εκσυγχρονισμός – ολοκλήρωση υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη

- Δίκτυα μεταφορών με έμφαση στην ολοκλήρωση των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, τους κάθετους άξονες και τη λειτουργική διασύνδεση των μεταφορικών μέσων
- Ενεργειακά δίκτυα
- Ευρυζωνικά δίκτυα

5. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι κοινοτικοί πόροι ανέρχονται στο ποσό των 20,8 δις ευρώ. Αυτό που είναι διαφορετικό, είναι οι αιρεσιμότητες (conditionalities) οι οποίες αποτελούν προϋπόθεση για την ενεργοποίησης της δυνατότητας χρηματοδότησης κάποιων δράσεων.

Διαρθρώνεται επίσης σε 7 Τομεακά και 13 Περιφερειακά προγράμματα, εκ των οποίων κάποια είναι και πολυτομεακά και πολυταμειακά επίσης. Στην άσχημη οικονομική συγκυρία εν μέσω μνημονίων, οι προσδοκίες για δημιουργία ευκαιριών οικονομικής ανάπτυξης μέσω κοινοτικής χρηματοδότησης ήταν μεγάλες.

Σε ότι αφορά το συγκεκριμένο πρόγραμμα η τελική έκθεση αξιολόγησης του, δεν έχει ολοκληρωθεί. Παρ' όλα αυτά είναι διαπιστωμένη η υψηλή απορροφητικότητα των κονδυλίων, καθώς και η βελτιστοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης των προγραμμάτων.

Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης ΕΣΠΑ 2021- 2027³²

Το νέο στρατηγικό πλαίσιο, σχεδιάστηκε με σκοπό να λειτουργήσει παράλληλα με το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021- 2025. Στοχεύει στην εφαρμογή ενός συστήματος πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης, δίνει για πρώτη φορά τη δυνατότητα μεταφοράς πόρων μεταξύ Ταμείων, και προσανατολίζεται στην ψηφιακή αναβάθμιση, στην χωρική ανάπτυξη και σε περιβαλλοντικές δράσεις.

Οι εθνικές προτεραιότητες - στόχοι για την προγραμματική περίοδο 2021-2027 είναι

«Μια εξυπνότερη Ευρώπη μέσω της προώθησης του καινοτόμου και έξυπνου οικονομικού μετασχηματισμού»

Κεντρικός στόχος για την ελληνική οικονομία είναι η συστηματική αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας (δηλαδή της σχετικής συμμετοχής των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών στο εθνικό προϊόν) καθώς και η στενότερη σύνδεση της παραγωγής με την τεχνολογία και την καινοτομία. Η στροφή της οικονομίας προς αυτή την κατεύθυνση θα πραγματοποιηθεί με τρόπο συμβατό με τους κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους της χώρας.

ΣΠ2 «Μια πιο πράσινη χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και ανθεκτική Ευρώπη μέσω της προώθησης της καθαρής και δίκαιης ενεργειακής μετάβασης, των πράσινων και γαλάζιων επενδύσεων, της κυκλικής οικονομίας, της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων»

Οι κύριες επιλογές πολιτικής στον τομέα της ενέργειας αφορούν τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης σε όλους τους τομείς, την προώθηση της αυτονομίας με χρήση των ΑΠΕ για αυτοπαραγωγή και συστημάτων αποθήκευσης, τη χρήση ΑΠΕ για θέρμανση/ψύξη, την μετάβαση των νησιών σε καθαρές μορφές ενέργειας, την ενίσχυση διασυνδεδεμένων έργων διασύνδεσης, την αναβάθμιση δικτύων μεταφοράς και διανομής, την ανάπτυξη κέντρων ενεργειακού ελέγχου και «έξυπνων» ενεργειακών συστημάτων και αποθήκευση σε τοπικό επίπεδο, την προώθηση πρακτικών αλιείας χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα.

ΣΠ3 «Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας και των περιφερειακών διασυνδέσεων ΤΠΕ»

Στοχεύοντας στον οικονομικό/ ψηφιακό μετασχηματισμό ενισχύεται η συνδεσιμότητα με ευρυζωνική πρόσβαση υψηλών ταχυτήτων και στηρίζεται η ανάπτυξη

³² Πηγή : https://www.espa.gr/el/Pages/CohesionPolicy_21-27.aspx

προσβάσιμων, υψηλής ποιότητας, πολυτροπικών, ανθεκτικών στην κλιματική αλλαγή, έξυπνων και βιώσιμων υποδομών και συστημάτων μεταφορών.

ΣΠ4 «Μια πιο κοινωνική Ευρώπη μέσω της υλοποίησης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων»

Κεντρική επιδίωξη των παρεμβάσεων στον ΣΠ4 είναι μια πιο κοινωνική Ελλάδα μέσω της επένδυσης στο ανθρώπινο δυναμικό και της διασφάλισης ισότιμης πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες και αγαθά.

ΣΠ5 «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της, μέσω της προώθησης της βιώσιμης και ολοκληρωμένης ανάπτυξης των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών, καθώς και μέσω της στήριξης τοπικών πρωτοβουλιών»

Οι ολοκληρωμένες χωρικές στρατηγικές με την αξιοποίηση των χωρικών εργαλείων Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων (ΟΧΕ) και ΤΑΠΤοΚ θα εφαρμοστούν σε περιοχές που θα πληρούν κατ' ελάχιστο τα κριτήρια που θα προσδιοριστούν από τις εθνικές αρχές και θα αναφερθούν στα Προγράμματα.

Ειδικός Στόχος για το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης

Η δίκαιη αναπτυξιακή μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών, εδράζεται, κατ' εφαρμογή σχετικού σχεδίου δράσης, σε πέντε πυλώνες: καθαρή ενέργεια, έξυπνη αγροτική παραγωγή, βιώσιμος τουρισμός, βιοτεχνία-βιομηχανία-εμπόριο και τεχνολογία-εκπαίδευση. Οι προγραμματιζόμενες δράσεις/ επενδύσεις θα είναι σε συμφωνία με τα εδαφικά σχέδια μετάβασης, τα οποία θα παρέχουν λεπτομερή στοιχεία για τις ανάγκες οικονομικής διαφοροποίησης, απόκτησης νέων δεξιοτήτων και περιβαλλοντικής αποκατάστασης.

Τα παραπάνω θα υλοποιηθούν μέσα από 6 Τομεακά

- Ανταγωνιστικότητα – Επιχειρηματικότητα,
- Ανθρώπινο δυναμικό – Καταρτίσεις – Εκπαίδευση – Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης,
- Ψηφιακός μετασχηματισμός (το σύνολο των ψηφιακών και ευρυζωνικών, πλην της επιχειρηματικότητας),
- Ενιαίο σχέδιο δίκαιης αναπτυξιακής μετάβασης,
- Περιβάλλον – Ενέργεια – Κλιματική αλλαγή (συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής προστασίας) και

- Μεταφορές.

Και 13 Περιφερειακά προγράμματα με ενεργοποιημένη τη δυνατότητα των Περιφερειών να διαχειριστούν περίπου το 1/3 (7 δις ευρώ περίπου) των συνολικών πόρων (20,3 δις) του ΕΣΠΑ, απευθείας.

Πρώτη φορά επίσης εφαρμόζεται και το εργαλείο "**Next Generation EU**", ως μέθοδος άντλησης κεφαλαίων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid -19.

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα

Αν και η περιφερειακή πολιτική είναι άρρηκτα δεμένη με οικονομικά προβλήματα η εφαρμογή της φέρνει έντονα την πολιτική διάσταση. Οι διαφοροποιήσεις στις οικονομικές ευκαιρίες που μπορεί να υπάρχουν ανάμεσα στις περιφέρειες μιας χώρας και (πολύ περισσότερο μεταξύ των διαφορετικών χωρών της Ευρώπης), είναι πιθανότατα αποφασιστικές, ιδιαίτερα όταν συνοδεύονται από χωρικές, πολιτισμικές ή πολιτιστικές ιδιομορφίες που μπορούν δημιουργήσουν εντάσεις ανάμεσα στα εθνικά και περιφερειακά συμφέροντα και την κεντρική διοίκηση. Στις περιπτώσεις αυτές οι οικονομικές ανισότητες οδηγούν συχνά σε αποσχιστικές κινήσεις (περίπτωση Brexit), ανισόρροπη ανάπτυξη και σε περισσότερα κοινωνικά και πολιτικά προβλήματα. Η διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης από την άλλη, δημιουργεί πάντοτε διαφορές ανάμεσα σε περιοχές και αυτόματα δημιουργούνται πιέσεις για πολιτική παρέμβαση.

Στην Ελλάδα των δεκαετιών του 1950, 1960 και 1970 έγιναν δεδομένων των ιδιαίτερων κοινωνικοοικονομικών συγκυριών, προσπάθειες οικονομικής ανάπτυξης με γνώμονα τη δημιουργία βασικών έργων υποδομής, στήριξης της βιομηχανίας και της αγροτικής παραγωγής. Χωρίς όμως να συνιστούν, συντονισμένες προσπάθειες άσκησης περιφερειακής πολιτικής και εξομάλυνσης των ανισοτήτων.

Μετά την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα όμως, η χώρα «υποχρεώθηκε» να προχωρήσει σε αλλαγές. Τροποποίησε και εκσυγχρόνισε πολλάκις το θεσμικό της πλαίσιο, πραγματοποίησε διαρθρωτικές αλλαγές στην δημόσια διοίκηση, συνέταξε και υπέβαλε ολοκληρωμένα εθνικά και περιφερειακά σχέδια ανάπτυξης. Προσάρμοσε τη διοικητική της διαίρεση στους κανόνες της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, υιοθέτησε καλές πρακτικές στην ανάθεση και διαχείριση πόρων, έργων και ανθρώπινου δυναμικού, αποδέχτηκε την πρόκληση της συνεργασίας και εναρμόνισης των εθνικών αναπτυξιακών της στόχων με αυτούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είδε τις Περιφέρειές της να αναπτύσσονται, επωφελήθηκε από τη δημιουργία μεγάλων και μικρότερων έργων υποδομής, η ποιότητα ζωής των κατοίκων της βελτιώθηκε, το ΑΕΠ της διαχρονικά αυξήθηκε, θεσμοθετήθηκαν κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος και αειφόρου ανάπτυξης, διαφύλαξης της επάρκειας των φυσικών πόρων, διασφάλισης ίσων και χωρίς διακρίσεις ευκαιριών για όλους τους πολίτες της.

Ταυτόχρονα όμως, υποχρεώνεται να ακολουθεί μια περιφερειακή πολιτική, η οποία, δεν εκφράζει πάντα με τις πραγματικές αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας μας.

Χαρακτηριστικό, είναι το παράδειγμα του αγροτικού τομέα. Μέσω της άσκησης Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, η χώρα οδηγήθηκε μεταξύ άλλων, στην υποχρεωτική εγκατάλειψη παραδοσιακών έως τότε καλλιεργειών. Κατά το σχεδιασμό της Περιφερειακής Πολιτικής δε ελήφθησαν υπόψη τα δομικά και διαρθρωτικά προβλήματα του κλάδου (μικρός γεωργικός κλήρος, χαμηλή παραγωγικότητα, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, γηρασμένος αγροτικός πληθυσμός). Ο προστατευτισμός που εφαρμόστηκε στη δεκαετία 1970 και 1980, και η μείωση του κόστους παραγωγής, που επήλθε με την είσοδο των μεταναστών τη δεκαετία του 1990, δεν κατάφεραν να αναδιαρθρώσουν την αγροτική παραγωγή. Τα παραπάνω, είχαν ως αποτέλεσμα, το αγροτικό εισόδημα, να στηρίζεται ακόμα στα κεφάλαια των ΚΑΠ, ενώ θα έπρεπε να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα, στην ποιότητα, στην πιστοποίηση, όπως επίσης και στην εξασφάλιση εμπορικών διόδων για τη διάθεσή τους κάτι που δε έγινε.

Οι γενικοί στόχοι τώρα, των τελευταίων ιδιαίτερα προγραμματικών περιόδων, αποκλίνουν αρκετά από τους αρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτούς της παράλληλης ισόρροπης ανάπτυξης και της διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής. Έχουν εισαχθεί οι έννοιες της ανταγωνιστικότητας, αναφορικά με την επιλεξιμότητα των προς ένταξη έργων, ποινές σε περιπτώσεις καθυστερήσεων, και γενικότερα διαφαίνεται μια τάση πριμοδότησης των περιφερειών που είναι σε θέση να διαχειριστούν τα προγράμματα σε σχέση με αυτές που υστερούν.

Η επιβολή δε, αυστηρότατων δημοσιονομικών περιορισμών στη χώρα μας, χωρίς τη εξέταση των περιθωρίων εφαρμογής εναλλακτικών λύσεων, στη διάρκεια της κρίσης των τελευταίων ετών, είχε ως αποτέλεσμα τη δραματική μείωση του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας, την κατακόρυφη πτώση του κατά κεφαλήν εισοδήματος των πολιτών, την όξυνση των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων. Όλα αυτά οδήγησαν στην εντονότατη αύξηση των φαινομένων του «Ευρωσκεπτικισμού», τόσο στην Ελλάδα, όσο και στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, με την επιλογή της παραμονής και διατήρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επικρατεί τελικά.

Παραταύτα, αναμφισβήτητο είναι το γεγονός ότι τα κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελούν από το 1981 και έπειτα, τον κύριο μοχλό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Όπως προκύπτει από τις επιμέρους αξιολογήσεις, ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας στο τέλος κάθε περιόδου βαίνει αυξανόμενος. Ακόμα και στην περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, που τα ποσά των επιχορηγήσεων από το Πρόγραμμα

Δημοσίων Επενδύσεων είχαν σχεδόν μηδενιστεί, τα κονδύλια του ΕΣΠΑ, ήταν η μόνη διέξοδος για τις όποιες επενδύσεις.

Αξίζει ακόμα συμπερασματικά, να γίνει μνεία στα ιδιαίτερα οργανωτικά, πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της χώρας μας, τα οποία, λειτουργούν ανασταλτικά σε ότι αφορά, στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και κατ' επέκταση, στο μέγεθος των αποτελεσμάτων, που επιφέρουν στην οικονομία τα εκάστοτε Περιφερειακά Προγράμματα.

Η έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού, η απουσία ενός συντονισμένου(συνεργασία κεντρικής εξουσίας με μικρότερες μονάδες διοίκησης) μακροπρόθεσμου αναπτυξιακού οράματος για τη χώρα, η «πολιτικοποίηση» των προγραμμάτων, η εμμένουσα γραφειοκρατία, το παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο, το ευμετάβλητο και πολυδαίδαλο φορολογικό σύστημα, οι συμβουλευτικές για το ΕΣΠΑ εταιρείες «μεσάζοντες», τα κάθε είδους συμφέροντα, τα «over booking» στα ανατιθέμενα έργα, οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση (λόγω π.χ. των μεγάλων χρόνων αναμονής εκδίκασης προσφυγών – ενστάσεων από τα δικαστήρια της χώρας), οδηγούν σε πλημμελή εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που δίνονται στην Ελλάδα κάθε φορά.

Οφείλουμε επίσης, να αναγνωρίσουμε, ότι ειδικότερα τα τελευταία χρόνια, έχουν γίνει σημαντικές οικονομικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις, που συντέλεσαν στη μείωση ή και εξάλειψη των παραπάνω παθογενειών.

Σύμφωνα δε με την έκθεση του 2020 από τον ΟΟΣΑ για την Περιφερειακή Πολιτική, οι περιφερειακές ανισότητες στη χώρα, εντάθηκαν ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης. Κατατίθεται όμως η εκτίμηση για μελλοντική οικονομική ανάκαμψη μέσω μιας «place – based» περιφερειακής πολιτικής, μέσω της οποίας η κάθε περιφέρεια μεταξύ άλλων, θα κεφαλαιοποιήσει τα πλεονεκτήματά της, θα συνειδητοποιήσει τις οικονομικές της δυνατότητες, τα δυνατά της σημεία και θα οδηγηθεί σε βελτίωση της επιχειρηματικότητας, της αγοράς εργασία της εκπαίδευσης, με την προϋπόθεση, να υπάρξει βαθιά κατανόηση του πως πρέπει να αλληλοεπιδράσουν τα διάφορα επίπεδα εξουσίας για την επίτευξη του μέγιστου αποτελέσματος.

Εν κατακλείδι, διαπιστώνουμε η περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική, στην Ελλάδα ταυτίζεται σχεδόν (η τουλάχιστον θα πρέπει να ταυτίζεται) με τους εθνικούς στόχους και, ακολουθεί κοινή πορεία, με την ευρωπαϊκή.

Το ζήτημα αυτό, χρήζει περαιτέρω ανάλυσης καθώς βέλτιστο είναι, να εξεταστούν σε βάθος όλα τα ζητήματα που προέκυψαν από τη συσσωρευμένη εμπειρία,

τις μεταρρυθμίσεις, αλλά και τις διαμορφωθείσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες των τελευταίων ετών.

Από την ανάλυση αυτή, θα προκύψουν εκείνα τα στοιχεία που θα μας παρέχουν την ευκαιρία, να προχωρήσουμε τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις απαιτούμενες αλλαγές εξασφαλίζοντας τις προϋποθέσεις ισότιμης, βιώσιμης και αποτελεσματικής ανάπτυξης σε όλες τις χώρες μέλη, διαφυλάττοντας έτσι την ενότητα, την κοινωνική και οικονομική σταθερότητα, την πρόοδο αλλά και το μέλλον της Ελλάδας και της «Ενωσης».

Βιβλιογραφία.

- Allen. (1978). *Regional problems and policies in the EC*. London: Saxon House.
- Eliades. (1954). *Stabilization of the Greek Economy and the 1953 devaluation of drachma*. Washington: IMF.
- Martin. (1988). *The political economy of Britain's North - South divide*. London: Macmillan.
- Porter. (1947). *Η έκθεση της επιτροπής Porter*.
- Walker. (1983). *Canadian regional development policy*. University of Manitoba.
- WP1: Synthesis report Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) Task 3 Country Report Greece September 2016)
- (Αυδίκος 2020 – Πανεπιστημιακές Σημειώσεις - Αξιολόγηση Περιφερειακών Προγραμμάτων)
- Βαρβαρέσσος. (2002). *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*. Αθήνα.
- Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. (1965). *Προβλήματα του ισοζυγίου πληρωμών της Ελλάδος*. Αθήνα.
- Ευ., Χ. (2010). *Ελληνικός Φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα 1932 - 1979*. Αθήνα.
- Ιορδάνογλου. (2008). *Η ελληνική οικονομία στην "Μακρά Διάρκεια" 1954 - 2005*. Αθήνα.
- Κακριδής. (2009). *The quest for development. Economics and Economists in Post - War Greece (1944 - 1967)*. Αθήνα: Διδακτορική Διατριβή.
- (Κόνσολας Ν. (1997), Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Παπαζήσης, Αθήνα).
- Οργανισμός Περιθάλψεως και Αποκαταστάσεως ΟΗΕ. (1947). *Ο ορυκτός πλούτος της Ελλάδος*. Αθήνα.
- Ραυτόπουλος. (1943). *Η ηλεκτρική ενέργεια εις την αυριανήν Ελλάδα*. Αθήνα.
- Σταθάκης. (2011). *Το δόγμα Τρούμαν και το σχέδιο Μάρσαλ στην Ελλάδα*. Αθήνα.

Ψυχάρης (2014) - Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή και απόπειρα αξιολόγησης - Region & Periphery Special Issue 1, 199-229 σελ. 209

(Πηγή : [Προγράμματα 1986-1999 \(hellaskps.gr\)](http://hellaskps.gr), (ανακτήθηκε 10 Μαΐου 2021))

Πηγή : <https://www.dianeosis.org/2016/10/espa-ex-post/>, (ανακτήθηκε 25 Μαΐου 2021)

Πηγή : <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>, (ανακτήθηκε 4 Απριλίου 2021)

Πηγή : https://www.espa.gr/el/Pages/CohesionPolicy_21-27.aspx, (ανακτήθηκε 2 Ιουνίου 2021)

Πηγή : <https://www.rizospastis.gr/story.do?id=10356797>, (ανακτήθηκε 3 Ιουνίου 2021)