

ΝΙΚ. Ι. ΚΟΝΣΟΛΑ

**Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΤΕΧΝΙΚΗ ΤΗΣ
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**

ΝΙΚ. Ι. ΚΟΝΣΟΛΑ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΤΕΧΝΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Ανεβαίνοντας¹ στο βήμα του Συνεδρίου, σαν πρώτος ομιλητής, νοιώθω πραγματικά ιδιαίτερη ικανοποίηση και χαρά γιατί οι νέοι επιστήμονες, με τους οποίους συνεργαστήκαμε στενά στο Μεταπτυχιακό Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης της Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών - που ιδρύθηκε με πρωτοβουλία του καθηγητή Ιερώνυμου Πίντου - συνειδητοποίησαν απόλυτα τον κοινωνικό τους ρόλο και με τη δράση τους συμβάλλουν ήδη αποφασιστικά στην ενίσχυση της διαδικασίας αποκέντρωσης, σ' όλους τους τομείς των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Κι' είναι σημαντικό το γεγονός αυτό, αφού συμπίπτει με την αναγνώριση και στη χώρα μας της αρχής ότι η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και η δίκαιη κατανομή του εισοδήματος όχι μόνο δεν εμποδίζονται από την αποκέντρωση του μηχανισμού λήψης των αποφάσεων και τη χωροταξική διασπορά των οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά αντίθετα, προωθούνται από την εφαρμογή προγραμμάτων αποκέντρωσης. Η εναλλακτική αυτή προοπτική σε αντιπαράθεση προς την αποπνικτική κυριαρχία του κέντρου, είναι ίσως η μόνη που μπορεί να σταθεροποιήσει και να ενισχύσει τις ανοδικές τάσεις των ρυθμών της αναπτυξιακής διαδικασίας. Ορθά, λοιπόν, τέθηκε σαν κεντρικό θέμα του Συνεδρίου «Αποκέντρωση, πρόθεση για την ανάπτυξη».

Πώς όμως η πολιτική της αποκέντρωσης αιτιολογείται από την εθνική σκοπιά;

Πρώτο, στο σύστημα της μικτής οικονομίας ο μηχανισμός των δυνάμεων της αγοράς δεν διορθώνει στο σύνολό τους τις χωρικές ανισορροπίες και γι' αυτό είναι αναγκαίο η διορθωτική και δεοντολογική αποκεντρωτική πολιτική, εφαρμόζοντας κοινωνικά κριτήρια στην επιλογή των μέσων επέμβασης, να ενισχύει την ισόρροπη ανάπτυξη σ' όλες τις χωρικές μονάδες.

Δεύτερο, η ύπαρξη αναξιοποιητών πόρων έχει σαν συνέπεια τη μείωση της ακαθάριστης εγχώριας παραγωγής. Έτσι, η άσκηση πολιτικής για την αντιμετώπιση ιδιαίτερα της ανεργίας και της υποαπασχόλησης του εργατικού δυναμικού των προβληματικών περιφερειών θεωρείται αυτονόητη.

1. Εισήγηση στο Α' Συνέδριο του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων (10-11-83).

Τρίτο, η αριστοποίηση της κατανομής των πόρων μεταξύ τομέων και περιφερειών απαιτεί τη χρησιμοποίηση αποκεντρωτικών δημοσιονομικών μέσων ανακατανομής.

Τέταρτο, ο άριστος τόπος εγκατάστασης μιας επιχείρησης από μικροοικονομική άποψη μπορεί να μη συγκεντρώνει τα πλεονεκτήματα εκείνα που τον καθιστούν άριστο και από την κοινωνική άποψη. Η επιχείρηση υπολογίζει στη διαδικασία λήψης της απόφασης χωροθέτησης το ιδιωτικό κόστος που καταβάλλει η ίδια και το κοινωνικό κόστος που καταβάλλεται από το κοινωνικό σύνολο. Έτσι οι τοποθεσίες που έχουν πρόσθετα πλεονεκτήματα από εξωτερικές οικονομίες συγκεντρώνουν την προτίμηση των επιχειρηματιών. Η αποκεντρωτική πολιτική πρέπει να συμβιβάσει το κοινωνικά επιθυμητό αποτέλεσμα με τις ανάγκες των επιχειρήσεων.

Πέμπτο, η υπερβολική συγκέντρωση βιομηχανικών και εμπορικών δραστηριοτήτων και η επέκταση του οικιστικού ιστού των μεγάλων αστικών συγκροτημάτων είναι μια από τις αρνητικές συνέπειες της περιφερειακής ανισοροπίας. Η συγκέντρωση αυτή αυξάνει το κοινωνικό κόστος, όχι μόνο στη μορφή της μόλυνσης του περιβάλλοντος, του θορύβου και της συσσώρευσης προβλημάτων στη λειτουργία της ζωής στην πόλη, αλλά και στη μορφή των αναγκαίων επενδύσεων υποδομής για τα συγκοινωνιακά δίκτυα και τις κοινωνικές υπηρεσίες. Η τιμή του «κόστους συμφόρησης» μπορεί να μειωθεί με την ενεργοποίηση της αποκεντρωτικής πολιτικής.

Έκτο, το «κοινωνικό περιφερειακό πρότυπο» κάθε χωρικής μονάδας πρέπει να αποτελεί αντικείμενο της αποκεντρωτικής πολιτικής για να ενισχύεται η διατήρησή του και να αποφεύγεται έτσι η σταδιακή πολιτιστική ισοπέδωση και η καθίζηση της πρωτότυπης καλλιτεχνικής δημιουργίας.

Έβδομο, η πολιτική αποκέντρωσης εναρμονίζει τους στόχους της εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συμβάλλει στην ενίσχυση της επιβολής «δικαιής» πολιτικής από το κράτος, σε μεγάλο φάσμα των δραστηριοτήτων του και ενεργοποιεί τη συμμετοχή του πληθυσμού στην πολιτική οργάνωση της χώρας. Η συμμετοχή αυτή των πολιτών ισχυροποιεί τις μαζικές κινητοποιήσεις, διαμορφώνει «την περιφερειακή συνείδηση» του πληθυσμού και επηρεάζει τη δράση της πολιτικής ηγεσίας.

Η αναγκαιότητα της αποκεντρωτικής πολιτικής γίνεται σαφέστερα και βαθύτερα κατανοητή με τη διερεύνηση της τυπολογίας του περιφερειακού προβλήματος, των αιτίων που το προκαλούν και των θεωρητικών προσεγγίσεων, που προσπαθούν να το ερμηνεύσουν. Μία όμως τόσο εκτεταμένη θεώρηση ξεφεύγει από τα χρονικά όρια μιας σύντομης εισήγησης, όπως είναι αυτή εδώ.

Η πολιτική της αποκέντρωσης στην πορεία της πραγμάτωσής της βρίσκεται από την αρχή σχεδόν αντιμέτωπη με το πρόβλημα της διαμέρισης του εθνικού χώρου, για να διευκολυνθεί η μέτρηση των ροών στο χώρο, η εκπόνηση και εφαρμογή περιφερειακών προγραμμάτων και η διοίκηση των αποκεντρωμένων χωρικών μονάδων. Το κλασικό πρότυπο του Boudeville, που τα-

ξινομεί τις περιφέρειες με κριτήρια ομοιογένειας, πόλωσης και ενιαίας «διοικητικής δικαιοδοσίας» στη διαδικασία λήψης οικονομικών αποφάσεων, το σύστημα ταξινόμησης που προκύπτει από τη χρησιμοποίηση του βαθμού ανάπτυξης ή προβληματικότητας, με βάση ορισμένους δείκτες καθώς και η εφαρμογή άλλων κριτηρίων βοηθούν στην περιφερειοποίηση της χώρας, όταν μάλιστα προηγείται συστηματική ποσοτική ανάλυση. Εκείνο όμως που πρέπει να τονισθεί είναι ότι κυρίαρχο κριτήριο κατάτμησης ή διαμέρισης του χώρου για την εφαρμογή μέτρων περιφερειακής πολιτικής είναι το *πολιτικό κριτήριο*, που τις περισσότερες φορές η χρησιμοποίησή του αναδεικνύει την αποδεκτή λύση, μετά τη διευθέτηση των τοπικών ανταγωνισμών.

Η επιστημονική έρευνα και η πολιτική πρακτική διαμόρφωσαν ικανοποιητικά συστήματα διαίρεσης του χώρου και αντίστοιχα συστήματα μέτρων πολιτικής αποκέντρωσης και ανάπτυξης. Ο βαθμός επιτυχίας τους δοκιμάζεται και κρίνεται συνεχώς.

Η σημασία, εξάλλου, της θεσμικής διάστασης της αποκεντρωτικής διαδικασίας είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την ανάπτυξη στο χώρο και κυρίως για την επιδίωξη μεγαλύτερου βαθμού αυτοδυναμίας της περιφερειακής ανάπτυξης. Το αποκεντρωτικό σύστημα επιτρέπει την επιτόπια και άμεση γνώση των προβλημάτων, διευκολύνει την ταχύτερη λήψη αποφάσεων, πλεονεκτεί στην παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της διοικητικής ενέργειας, ισχυροποιεί τα περιφερειακά όργανα στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, διευρύνει τις δυνατότητές τους στο χειρισμό μεγάλης ποικιλίας θεμάτων και βελτιώνει τη στάθμη της διοίκησης με αποτέλεσμα την εδραίωση καλών σχέσεων κράτους και πολίτη.

Ποιοί είναι όμως οι σκοποί της αποκεντρωτικής ή περιφερειακής πολιτικής και πως εναρμονίζονται με τους σκοπούς της εθνικής οικονομικής πολιτικής;

Οι σκοποί και οι στόχοι της εθνικής οικονομικής πολιτικής σχηματίζονται ορθολογικά όταν στηρίζονται στις συστηματικές προβλέψεις της εξέλιξης των περιφερειακών μεγεθών της οικονομίας και αξιοποιούν τα συγκριτικά δυναμικά πλεονεκτήματα των χωρικών μονάδων. Και αντίστροφα, δεν είναι δυνατός ο έλεγχος της αριστοποίησης και της συνέπειας των περιφερειακών προγραμμάτων, χωρίς τον προσδιορισμό των σκοπών του Εθνικού Προγράμματος Οικονομικής Ανάπτυξης. Ο προσδιορισμός αυτός είναι απόλυτα αναγκαίος για την εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων, γιατί περιορίζει την εμφάνιση στενοτήτων με αποφασιστική σημασία για την αναπτυξιακή διαδικασία.

Η συμβολή των περιφερειακών προγραμμάτων είναι βασικής σημασίας στον έλεγχο εφικτότητας των στόχων της εθνικής οικονομικής πολιτικής, στη διαπίστωση των δομικών μεταβολών της οικονομίας, στην κινητοποίηση του συνόλου των εθνικών πλουτοπαραγωγικών πόρων και στην ενίσχυση του κριτηρίου της ισότητας στη χάραξη της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής. Έτσι,

οι σχέσεις εθνικής και περιφερειακής πολιτικής αρθρώνονται σ' ένα σύστημα που στοχεύει στην εναρμόνιση των σκοπών τους, ώστε να ενισχύονται οι σχέσεις συμπληρωματικότητας και να αποδυναμώνονται οι σχέσεις ανταγωνισμού.

Οι ειδικότεροι σκοποί της αποκεντρωτικής πολιτικής είναι κοινωνικοί, πολιτικοί, οικονομικοί, πολιτιστικοί και περιβαλλοντικοί. Καλύπτουν δηλαδή ένα ευρύτατο φάσμα επιδιώξεων που προωθούν την ισορροπία ανάμεσα στις περιφέρειες και βελτιώνουν το επίπεδο διαβίωσης του πληθυσμού. Εκείνο που πρέπει ίσως να επισημανθεί είναι ότι οι σκοποί πρέπει να εξειδικεύονται, να εκφράζονται, όπου είναι δυνατό, σε ποσοτικούς όρους, και να προσδιορίζεται ταυτόχρονα η χρονική και ιεραρχική τους διάσταση.

Με πολύ λίγα λόγια θα σταθώ ακόμη σε μερικά προβλήματα που επηρεάζουν άμεσα τις στρατηγικές επιλογές στη διαδικασία της αποκέντρωσης.

Η αντιπαράθεση της συνολικής αποτελεσματικότητας και της διαπεριφερειακής ισότητας υποχρεώνει το κοινωνικό σύνολο να προσδιορίσει τις προτιμήσεις του και να καθορίσει τις σχέσεις αποτελεσματικότητας και ισότητας, σε βαθμό τέτοιο, που να αυξάνει τη συνέπεια προς τις δοσμένες κοινωνικές προτιμήσεις. Η έννοια της αποτελεσματικότητας όμως θα μπορούσε να οριστεί σε όρους ικανοποίησης των ανθρωπίνων αναγκών και όχι σε όρους αριστοποίησης της κατανομής των σπάνιων πόρων, όπως και η έννοια της ισότητας θα έπρεπε να διερευνηθεί όχι μόνο σε σχέση με τις διαπεριφερειακές διαφορές των κατά κεφαλή εισοδημάτων, αλλά και σε σχέση με τις ενδοπεριφερειακές διαφορές.

Ο συνδυασμός των κριτηρίων ανάγκης και δυναμισμού στην άσκηση της περιφερειακής πολιτικής και στον καθορισμό των στόχων των περιφερειακών προγραμμάτων είναι πρόβλημα με έντονη κοινωνική και πολιτική διάσταση.

Το πρόβλημα της πολιτικής ή αποκεντρωμένης συγκέντρωσης, με την ευρύτατη διάδοση του υποδείγματος των πόλων ανάπτυξης του Ρεγκου, εξακολουθεί ακόμη να αποτελεί σημαντικό πεδίο αντιπαράθεσης απόψεων και κριτικής, αλλά ευτυχώς η στρατηγική των πόλων άρχισε οριστικά να υποχωρεί στην πρακτική της περιφερειακής πολιτικής.

Η αποσυγκέντρωση των συμφορημένων περιφερειών αντιμετωπίζεται σταθερά με την καθιέρωση ελέγχων στην εγκατάσταση δραστηριοτήτων και με την μείωση της επίδρασης των εξωτερικών οικονομιών στις επιχειρηματικές χωροθετικές αποφάσεις.

Ο συνδυασμός των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων που πρέπει να προωθηθούν σε κάθε περιφέρεια και η εκπόνηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων συνδέονται άμεσα με τις επιλογές του πληθυσμού των περιφερειών.

Η αποκέντρωση εξουσιών και πόρων είναι στρατηγική επιλογή θεμελιακής σημασίας για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της περιφερειακής υπανάπτυξης και σημαντικός σταθεροποιητικός παράγοντας στην πληθυσμιακή διάρθρωση των καθυστερημένων περιφερειών. Η διοικητική αποκέντρωση και

η τοπική αυτοδιοίκηση είναι διαδικασίες πραγμάτωσης της περιφερειακής ανάπτυξης και γι' αυτό τα όργανα που τις εκφράζουν πρέπει να εξοπλίζονται συνεχώς με μεγαλύτερες εξουσίες οικονομικών επιλογών και καταμερισμού πόρων.

Το κλασικό στρατηγικό πρόβλημα επιλογής ανάμεσα στις προτάσεις «η εργασία στους εργάτες» ή «οι εργάτες στην εργασία», που παρουσιάζεται και με τη μορφή «χωρική ευημερία» ή «ευημερία του λαού» φαίνεται ότι και στο θεωρητικό πεδίο, αλλά και στην πρακτική της περιφερειακής πολιτικής τείνει να λυθεί με την υπερίσχυση της πρώτης πρότασης στα δύο ζεύγη. Κι' αυτό γιατί όπως υποστηρίζει ο Hoover «ο καλλίτερος τρόπος να βοηθήσεις ένα άτομο είναι να προωθήσεις τη συνολική ευημερία της περιοχής στην οποία έτυχε να ζει».

Πολύ σημαντικό τέλος, πρόβλημα στρατηγικής είναι η επιλογή του συστήματος των μέσων και των μέτρων της αποκεντρωτικής ή περιφερειακής πολιτικής.

Η πολιτική της αποκέντρωσης όμως συνεχώς εξοπλίζεται με νέα θεωρητικά εφόδια και ιδέες και η πρακτική εφαρμογή της συνεχώς εμφανίζει νέους συνδυασμούς σκοπών και μέσων. Στην πορεία αυτή ουσιαστική είναι η συμβολή της μεθοδολογίας, των εργαλείων ανάλυσης, της τεχνικής της αποκέντρωσης. Η τεχνική αυτή αξιοποίησε κυρίως όλες τις μεθόδους της μακροοικονομικής ανάλυσης, δανείστηκε και διαμόρφωσε νέες μεθόδους από άλλες επιστήμες, όπως είναι η Κοινωνιολογία, η Πολιτική Επιστήμη, η Πολεοδομία, η Γεωγραφία και τώρα προχωρεί στο δρόμο της αυτονόμησης. Η κατασκευή πολυπεριφερειακών και πολυκλαδικών υποδειγμάτων περιφερειακής πολιτικής *ex ante* και *ex post* και υποδειγμάτων πρόβλεψης και ανάλυσης παρουσιάζει εκπληκτική άνθηση στη διεθνή βιβλιογραφία και στη πρακτική της περιφερειακής πολιτικής. Είναι καιρός και η χώρα μας, με γρήγορο ρυθμό, να συμπαραταχθεί σ' αυτή την πορεία και να επικεντρώσει το ενδιαφέρον της στην επιστημονική και μεθοδευμένη αποκεντρωτική πολιτική, όπως άλλωστε προβλέπει το Πενταετές Πρόγραμμα Ανάπτυξης 1983-1987.

Για την επιτυχία του σκοπού αυτού, θα μου επιτρέψετε να κάνω μερικές πολύ σύντομες προτάσεις:

Πρώτη. Με τη συνεργασία όλων των αρμόδιων επιστημονικών, κοινωνικών και κρατικών φορέων πρέπει να κατασκευασθεί ένα πολυπεριφερειακό και πολυκλαδικό υπόδειγμα για τη χώρα μας, που θα αποτελέσει οδηγό δράσης για την ανάπτυξη κάθε περιφέρειας. Παρόμοια υποδείγματα έχουν ήδη εκπονηθεί σε άλλες χώρες. Αναφέρω ενδεικτικά το IMPE της Δυτικής Γερμανίας, το REGINA της Γαλλίας, το BACHUE της Γιουγκοσλαβίας, το IRUD της Πολωνίας, το SMOPP της Σοβιετικής Ένωσης, το MAG των Ενωμένων Πολιτειών, το EPAM της Ιαπωνίας, το REMO της Αυστρίας κ.ά.

Δεύτερη. Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία και η Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών πρέπει να αναθεωρήσουν την πολιτική τους και να στρέψουν το εν-

διαφέρον τους στη συγκέντρωση και δημοσίευση στοιχείων, που θα διευκολύνουν την έρευνα και τη μελέτη των περιφερειακών προβλημάτων.

Τρίτη. Πρέπει να καθιερωθεί η αρχή της «περιφερειακής επίδρασης» (Regional Impact) για κάθε σημαντική απόφαση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, ώστε κανένα μέτρο της Πολιτείας, σ' όλους τους τομείς δράσης της, να μην αντιστρατεύεται την πολιτική αποκέντρωσης.

Τέταρτη. Οι θεσμικές μεταβολές που άρχισαν ήδη για την επιβολή της πολιτικής της αποκέντρωσης πρέπει να ενισχύσουν ακόμη πιο έντονα το νέο δικαίωμα της «συμμετοχικής ελευθερίας», ώστε να περάσει μεγάλο ποσοστό εξουσίας για τη λήψη αποφάσεων, σε εκείνους που αφορούν οι αποφάσεις αυτές.

Πέμπτη. Πρέπει η χώρα μας να επιμείνει στην καθιέρωση «κοινοτικών κριτηρίων» στο χαρακτηρισμό των προβληματικών περιοχών της Ε.Ο.Κ., ώστε να αυξηθεί η ενίσχυση των προγραμμάτων ανάπτυξης στις δικές μας περιφέρειες και να σταματήσει η ενίσχυση περιφερειών των πλούσιων χωρών της Κοινότητας.

Έκτη. Επιβάλλεται η συγχώνευση των Τραπεζών Επενδύσεων (ΕΤΒΑ, ΕΤΕΒΑ και Τράπεζα Επενδύσεων) και η δημιουργία «Κεντρικής Τράπεζας Αναπτυξιακών Επενδύσεων» και «Περιφερειακών Τραπεζών Αναπτυξιακών Επενδύσεων», με σημαντική αυτονομία και ευρείες αρμοδιότητες για αυτοδύναμες περιφερειακές επενδυτικές πρωτοβουλίες ή πρωτοβουλίες σε συνεργασία με Δήμους, Συνεταιρισμούς, Εταιρίες Λαϊκής Βάσης και ιδιώτες επιχειρηματίες.

Έβδομη. Στο Πενταετές Πρόγραμμα αναφέρεται ότι η αποκέντρωση και η περιφερειακή ανάπτυξη αποτελούν θεμελιακούς στόχους συνυφασμένους με τους στόχους του δημοκρατικού προγραμματισμού.

Η πραγματοποίηση της πρότασης αυτής απαιτεί συστηματικές μελέτες, που πρέπει να εκπονηθούν με την πιο σύγχρονη μεθοδολογία, για ολόκληρο το πλέγμα των δραστηριοτήτων κοινωνικής σημασίας στη χώρα μας. Η συμβολή των Ελλήνων περιφερειολόγων θα ήταν νομίζουμε σημαντική σε μια τέτοια προσπάθεια.

Ο Μάο Τσέ Τούγκ είπε: «Πρέπει να είμαστε ενθουσιώδεις, αλλά ψύχραιμοι, να κάνουμε εντατική, αλλά οργανωμένη δουλειά».

Ενθουσιασμός, λοιπόν, για την αποκέντρωση και την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά και «οργανωμένη δουλειά» για την επιτυχία της.