

ΟΙ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου

Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 παρατηρείται μια σημαντική αλλαγή στο χαρακτήρα και τους στόχους της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Η κλασική, κεντρικά οργανωμένη, πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης που είχε εκφρασμένο στόχο την «εξισορρόπηση» των περιφερειακών ανισοτήτων υποχωρεί, και αναδεικνύονται νέες πολιτικές «τοπικής ανάπτυξης» που αποκεντρώνουν το ζήτημα της ανάπτυξης στην τοπική κλίμακα και την Τοπική Αυτοδιοίκηση¹. Ποιες νέες δυνατότητες προσφέρει η αποκέντρωση και η κινητοποίηση τοπικών πρωτοβουλιών και σε ποιους περιορισμούς υπόκεινται οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης;

Στο κείμενο που ακολουθεί θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε την αλλαγή στο χαρακτήρα και τη λειτουργία της περιφερειακής πολιτικής σε δύο επίπεδα: της γενικής στρατηγικής, όπως αυτή διατυπώνεται στα πενταετή προγράμματα ανάπτυξης της χώρας, και των συγκεκριμένων μέτρων που προωθούν την ανάπτυξη των περιφερειών, με παράδειγμα τα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης.

1. Μετασχηματισμοί της Στρατηγικής της Περιφερειακής Πολιτικής

Με τον όρο περιφερειακή πολιτική εννοούμε εκείνες τις παρεμβάσεις του κράτους που αφορούν ρυθμίσεις σε επίπεδο περιφέρειας². Με αυτή την έννοια, η περιφερειακή πολιτική περιέχει διάφορα επιμέρους αντικείμενα πολιτικής (πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, χωροταξική πολιτική και, πρόσφατα, πολιτικές τοπικής ανάπτυξης), καθώς και συγκεκριμένα μέτρα εφαρμογής (περιφερειακά και τοπικά προγράμματα, θεσμικά και οργανωτικά μέτρα, κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης και δημόσιες επενδύσεις στις περιφέρειες).

Σε αντιδιαστολή με την περιφερειακή πολιτική που αποτελεί δράση του δημόσιου τομέα, η

1. Παρόμοια φαινόμενα ανασυγκρότησης/υποχώρησης της περιφερειακής πολιτικής εμφανίζονται την ίδια περίοδο σε διάφορες χώρες. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η συστηματική προσπάθεια διοικητικής αποκέντρωσης συνοδεύεται, όπως και στην Ελλάδα, από σειρά θεσμικών ρυθμίσεων ανασυγκρότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Preteceille, 1988). Στη Βρετανία, αντίθετα, παρατηρείται μια συστηματική προσπάθεια περιορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είχε μακρά παράδοση στη διαχείριση της κοινωνικής υποδομής (Boddy και Fudge, 1984) και, παράλληλα, μια προσπάθεια ουσιαστικού περιορισμού των δαπανών της περιφερειακής πολιτικής και των περιφερειακών προγραμμάτων (Morgan, 1985). Παράλληλα, η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναδιαρθρώνεται (ανασυγκρότηση των Ταμείων, Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, πολιτική για νέες τεχνολογίες και μικρομεσαίες επιχειρήσεις) προς νέες μορφές τοπικών και περιφερειακών παρεμβάσεων που στηρίζονται σε αποκεντρωμένες προγραμματικές μονάδες και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (βλ. π.χ. Dyson 1988).

2. Περιφέρεια, με την έννοια της γεωγραφικής κατάταξης του εθνικού χώρου σε διοικητικές ή προγραμματικές υποενότητες.

Ίδια η ανάπτυξη των περιφερειών στηρίζεται στη δράση μιας πληθώρας κοινωνικών υποκειμένων. Στην πραγματικότητα, η διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης δημιουργεί και αναπαράγει διάφορες μορφές περιφερειακών ανισοτήτων και προβλημάτων. Η εμφάνιση ενός ξεχωριστού πεδίου περιφερειακής πολιτικής, την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, συνδέεται με την ανάγκη υποστήριξης και προώθησης της διαδικασίας ανάπτυξης αλλά και αντιμετώπισης των προβλημάτων που οι ανισότητες δημιουργούν στο συνολικό εθνικό σύστημα και τις επιμέρους περιφέρειες. Οι διαφοροποιήσεις στο χαρακτήρα και τη λειτουργία της περιφερειακής πολιτικής εμφανίζονται τόσο σε σχέση με τη μορφή που παίρνει η διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης, όσο και σε σχέση με τον ευρύτερο ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους σε κάθε συγκεκριμένη περίοδο.

Η μελέτη της διαδικασίας περιφερειακής ανάπτυξης είναι το αντικείμενο της περιφερειακής θεωρίας. Οι σχετικές θεωρίες εμπεριέχουν συνήθως και απόψεις για τον τρόπο παρέμβασης μέσω της περιφερειακής πολιτικής. Οι απόψεις αυτές, που δεν είναι βέβαια αξιολογικά ουδέτερες, αποτελούν το ευρύτερο γνωστικό υπόβαθρο στο οποίο στηρίζεται η δράση της περιφερειακής πολιτικής. Το σύμπλεγμα περιφερειακής θεωρίας-περιφερειακής πολιτικής δεν είναι ανεξάρτητο από τη συγκυρία της εποχής στην οποία αναφέρεται, αλλά παρακολουθεί από κοντά τις τάσεις και τις ανάγκες του κυρίαρχου τρόπου ανάπτυξης και της λειτουργίας της κρατικής παρέμβασης σε κάθε περίοδο.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο επιχειρούμε μian ανάλυση της στρατηγικής της περιφερειακής πολιτικής σε συνδυασμό με τις απόψεις που κυριαρχούν στην περιφερειακή θεωρία και την ιδιαίτερη συγκυρία των περιφερειακών προβλημάτων και του τρόπου ανάπτυξης της περιόδου στην οποία εντάσσονται.

1.1. Περιφερειακή Πολιτική στη Δεκαετία του '60

Η γενική κατεύθυνση των πενταετών προγραμμάτων ανάπτυξης της δεκαετίας του '60 ήταν η ισόρροπη και ανταγωνιστική ανάπτυξη τόσο των οικονομικών τομέων και κλάδων, όσο και των περιφερειών³. Αυτή η κεντρική θέση της «ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης» επιβάλλει την περιφερειακή πολιτική σαν ένα μέσο προώθησης της εθνικής ανάπτυξης. Οι επιμέρους περιφερειακοί στόχοι (προώθηση των μεγάλων και ανταγωνιστικών βιομηχανιών —«πόλων ανάπτυξης»— που θα αποτελέσουν τους βασικούς πυρήνες οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας στις περιφέρειες) εξυπηρετούσαν ουσιαστικά εθνικούς στόχους, στο βαθμό που, όπως αναμενόταν, η «ύπαρξη και αξιοποίηση ανεκμετάλλευτων παραγωγικών πηγών» και συγκριτικών πλεονεκτημάτων στις περιφέρειες θα προωθούσε τη συνολική εθνική ανάπτυξη⁴. Παράλληλα, ένα κεντρικά οργανωμένο σύστημα προγραμματισμού θα επέτρεπε την κεντρική διαχείριση των ζητημάτων περιφερειακής ανάπτυξης και την εναρμόνισή τους με τη συνολική αναπτυξιακή πολιτική.

Το θεωρητικό μοντέλο, που κυριαρχούσε ήδη από τη δεκαετία του '50 στη θεωρία και την πο-

3. Πρόγραμμα 1960-64 σελ. 7-10. Βλ. για την αναλυτικότερη παρουσίαση της στρατηγικής της περιφερειακής πολιτικής όπως διατυπώνεται στα αναπτυξιακά προγράμματα μέχρι και το περιφερειακό πρόγραμμα 1981-85: Ανδρικοπούλου, 1984, σελ. 113-147.

4. Πρόγραμμα 1960-64 σελ. 96-97, 1966-70 σελ. 171-185 και 1968-72 σελ. 41-48.

λιτική, τόνιζε ακριβώς τον επιλεκτικό χαρακτήρα της αναπτυξιακής διαδικασίας, τη συγκέντρωση δηλαδή της ανάπτυξης σε ορισμένα μόνο σημεία (ηγετικούς τομείς, κινητήριες βιομηχανίες-πόλους ανάπτυξης ή αναπτυγμένες περιοχές), από τα οποία η ανάπτυξη υποτίθεται ότι διαχέεται στο υπόλοιπο σύστημα επιταχύνοντας τους συνολικούς ρυθμούς ανάπτυξης αλλά, παράλληλα, δημιουργεί ισχυρά πολωτικά φαινόμενα που εκδηλώνονται στο επίπεδο του χώρου με την πόλωση μεταξύ αναπτυγμένων και υπανάπτυκτων περιοχών⁵. Η περιφερειακή πολιτική, στα πλαίσια αυτά, καλείται να εκπληρώσει δύο καταρχήν αντικρουόμενους στόχους: να προωθήσει τη συνολική εθνική ανάπτυξη με τη δημιουργία αυτών των ισχυρών σημείων/«πόλων ανάπτυξης», αλλά και να διορθώσει τις αρνητικές και πολωτικές συνέπειες αυτής της διαδικασίας.

Πρόκειται στην ουσία για θεωρία και πολιτική που συνδεόταν στενά με τις συνθήκες και τη συγκυρία της εποχής: την ανάπτυξη των μεγάλων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων και την εξάπλωσή τους πέρα από τα εθνικά σύνορα. Βασική συνιστώσα των ψηλών ρυθμών ανάπτυξης της Ελλάδας την περίοδο αυτή αποτελούσαν οι μεγάλες επενδύσεις ξένου κεφαλαίου, ενώ οι περιφέρειες έχασαν σημαντικό μέρος του πληθυσμού τους με την εσωτερική και κυρίως την εξωτερική μετανάστευση⁶. Οι συνέπειες της ανισότητας και τα συνακόλουθα της υποβόσκουσας κρίσης των περιφερειακών παραγωγικών δομών μετριάστηκαν από τη μαζική μετανάστευση του εργατικού δυναμικού, που λειτούργησε έτσι σαν δικλείδα ασφαλείας σε σχέση με την ανεργία και τα εισοδήματα⁷.

1.2. Περιφερειακή Πολιτική στη Δεκαετία του '70.

Η διεθνής κρίση που εκδηλώνεται στις αρχές της δεκαετίας του '70 αλλάζει τις συνθήκες που στήριζαν τη λογική του κυρίαρχου μοντέλου ανάπτυξης και επιβάλλει μιαν επανατοποθέτηση των στόχων και μέσων της αναπτυξιακής πολιτικής. Επιβάλλει επίσης αλλαγές και στο επίπεδο της περιφερειακής θεωρίας και πολιτικής, που η πρακτική τους σκοπιμότητα γίνεται περισσότερο εμφανής στις αρχές της επόμενης δεκαετίας. Από αυτή την άποψη, η δεκαετία του '70 είναι μία μεταβατική φάση. Η περιφερειακή πολιτική σ' όλη τη δεκαετία του '70 ακολουθεί την ίδια στρατηγική προώθησης μιας ανταγωνιστικής εθνικής ανάπτυξης. Η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης υποβοηθείται για πρώτη φορά με ένα ισχυρό σύστημα περιφερειακών κινήτρων, ενώ παράλληλα διαφοροποιείται

5. Πρόκειται για τις θεωρίες των Hirschmann, Pettou και Myrdal. Για την ανάλυση της επιρροής τους στην περιφερειακή πολιτική βλ. Ανδρικοπούλου, 1986 και 1983.

6. Για τους μετασηματισμούς των περιφερειακών παραγωγικών δομών και της πολιτικής βλ. Καυκαλάς, 1981 και Ανδρικοπούλου, Γετίμης, Καυκαλάς, 1988. Ιδιαίτερα για τη δεκαετία του '60 (1961-71) είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι, ενώ η αύξηση του πληθυσμού της χώρας περιορίστηκε στις 380 χιλιάδες, η μόνιμη μετανάστευση προς το εξωτερικό έφτασε τις 830 χιλιάδες ξεπερνώντας και την αύξηση της Αθήνας (687,5 χιλιάδες φυσική αύξηση και εσωτερική μετανάστευση μαζί).

7. Άλλωστε, μετά το 1967, η επιβολή της δικτατορίας οδήγησε στη συγκάλυψη των προβλημάτων με την καταστολή οποιασδήποτε μορφής κοινωνικών κινήματων και διεκδικήσεων.

μια νέα κατεύθυνση πολιτικής, η χωροταξική πολιτική, που επιδιώκει μέσω «χωρικών» ρυθμίσεων την οργάνωση του δικτύου οικισμών και των χρήσεων γης σε περιφερειακή και εθνική κλίμακα⁸.

Η νέα κατεύθυνση της χωροταξικής πολιτικής αποτελεί τον κύριο άξονα που συνεχίζει τη λογική των «πόλων ανάπτυξης». Η κατεύθυνση αυτή στηρίζεται θεωρητικά σε μια προσπάθεια «χωρικής» προσαρμογής των προηγούμενων θεωριών και, κυρίως, στην ελπίδα ότι η διάχυση της ανάπτυξης μπορεί να ακολουθήσει τα κανάλια που σχηματίζει ένα ιεραρχημένο και ολοκληρωμένο δίκτυο οικισμών⁹. Πέρα από τις διάφορες θεωρητικές αδυναμίες αυτής της προσαρμογής, το πρόβλημα της νέας κατεύθυνσης βρίσκεται στο ίδιο το σημείο αφετηρίας της: την ταύτιση των οικονομικών με τις χωρικές πλευρές της διαδικασίας μέσω της οποίας μπορεί να γίνει διάχυση της ανάπτυξης¹⁰. Αν και οι αδυναμίες αυτές μπορεί να δικαιολογήσουν τη σταδιακή εγκατάλειψη της στρατηγικής των πόλων ανάπτυξης ή, στην Ελλάδα, την απουσία ενός συνεκτικού σχήματος εφαρμογής της χωροταξικής πολιτικής, η πραγματική αιτία βρίσκεται στην ουσιαστική ανατροπή του ίδιου του μοντέλου ανάπτυξης, στην ανατροπή των όρων και των συνθηκών της κοινωνικής αναπαραγωγής στη νέα περίοδο που αρχίζει με την κρίση του 1973.

Έτσι, όταν στο τέλος της δεκαετίας του '70 καταγράφονται κάποιες θετικές τάσεις περιφερειακής σύγκλισης¹¹, η περιφερειακή πολιτική δεν είναι ακόμα σε θέση να κατανοήσει τους νέους όρους διαμόρφωσης του περιφερειακού προβλήματος: τη μερική ανατροπή της προηγούμενης πώλωσης αναπτυγμένων/υπανάπτυκτων περιοχών που εκδηλώνεται με την κρίση των προηγούμενα αναπτυγμένων κεντρικών περιοχών (ιδιαίτερα των μεγάλων αστικών κέντρων), και τις νέες δυνατότητες αποκεντρωμένης ανάπτυξης που εμφανίζονται ακόμα και στο επίπεδο των προηγούμενα υπανάπτυκτων περιφερειακών περιοχών.

1.3. Περιφερειακή Πολιτική στη Δεκαετία του '80

Η υπονόμευση της επιχειρησιακής ικανότητας των προηγούμενων μοντέλων περιφερειακής θεωρίας

8. Αναφορές στη χωροταξική πολιτική εμφανίζονται στα προγράμματα: 1973-87, τ. Α' σελ. 301-318 και τ. Β' σελ. 221-230 και 337-400 (και για την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης τ. Α' σελ. 279-300 και τ. Β' σελ. 231-233), 1973-77, σελ. 97-127 (και οι δύο πολιτικές-πρόσθετα για περιφερειακή ανάπτυξη), 1976-80 εκθέσεις χωροταξικής πολιτικής και περιφερειακής ανάπτυξης τ. 15, 10 (στα προκαταρκτικά του προγράμματος βλ. διάσπαρτα σελ. 62-72), 1978-82 σελ. 107-117 («χωροταξία και ποιότητα ζωής» όπου και η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης). Τέλος, σ' αυτή την ομάδα προγραμμάτων θα πρέπει να ενταχθεί και το πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης 1981-85 που ακολουθεί τις ίδιες γενικές κατευθύνσεις πολιτικής.

9. Η «χωρική» ταύτιση των πόλων ανάπτυξης με τα μεγάλα αστικά κέντρα οφείλεται κυρίως στον Boudeville, βλ. Ανδρικοπούλου, 1983. Η ίδια η ιεράρχηση του δικτύου των οικισμών στηρίζεται στις προδιαγραφές της παλαιότερης θεωρίας των «κεντρικών τόπων» (Christaller και Losch) και εφαρμόζεται πρακτικά με εμπειρικές μεθόδους.

10. Είναι χαρακτηριστική η διαπίστωση ότι τα εφαρμοσμένα παραδείγματα πόλων ανάπτυξης — μεγάλων επενδυτικών προγραμμάτων σε υπανάπτυκτες περιοχές — δεν προκάλεσαν την ανάπτυξη της άμεσης περιφέρειάς τους, αλλά παρέμειναν «καθεδρικοί ναοί στην ερημία»: εκμεταλλεύονται τα συγκριτικά πλεονεκτήματα, εξάγουν το πλεόνασμα, αναπτύσσουν ελάχιστες τοπικές διασυνδέσεις και διαωνίζουν την περιφερειακή ανισότητα.

11. Οι θετικές τάσεις σύγκλισης των περιφερειακών ανισοτήτων εντοπίζονται στη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος, την αύξηση του πληθυσμού όλων των περιφερειών (ενώ την προηγούμενη δεκαετία όλες οι περιφέρειες εκτός των δύο κεντρικών παρουσίαζαν απόλυτη μείωση) και την εμφάνιση αρνητικών τάσεων στην Πρωτεύουσα (κυρίως με την συγκράτηση των ρυθμών αύξησης του πληθυσμού και του ακαθάριστου περιφερειακού προϊόντος).

και πολιτικής αναδεικνύει νέα εναλλακτικά θεωρητικά σχήματα που, στην εμβρυακή τους μορφή, αποτελούν τον αντίποδα των προηγούμενων θεωριών: ανάπτυξη «εκ των κάτω», «μικρής κλίμακας», που στηρίζεται στις τοπικές πρωτοβουλίες και τις εσωτερικές δυνάμεις (φυσικοί και ανθρωπίνοι πόροι) των περιφερειών¹². Αυτές οι ιδέες στηρίζουν τις πολιτικές «τοπικές ανάπτυξης» της δεκαετίας του '80.

Έτσι, αν και η συζήτηση για την αποκέντρωση, τη σημασία της ενδογενούς ανάπτυξης και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ξεκινήσει νωρίτερα¹³, τα ζητήματα αυτά παίρνουν κεντρική θέση στα προγράμματα της δεκαετίας του '80 και αντικαθιστούν συνολικά το προηγούμενο πλαίσιο περιφερειακής πολιτικής.

Το πρόγραμμα 1983-87 αναλαμβάνει το βάρος της διαχείρισης της κρίσης και στηρίζει τη νομιμοποίησή του όχι μόνο στην εξαγγελόμενη κοινωνική πολιτική αλλά και στη συμμετοχή του πληθυσμού μέσα στην ίδια τη διαδικασία προγραμματισμού (δημοκρατικός προγραμματισμός-λαϊκή συμμετοχή). Η «εδαφική» διάσταση εμφανίζεται σε κάθε πλευρά αυτού του προγραμματισμού (συμμετοχή σε τοπική βάση, τοπική ανάπτυξη με τοπικό έλεγχο, αποκέντρωση κρατικών λειτουργιών), ενώ κλειδί για την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη θεωρείται η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και η μη μεταφορά πλεονάσματος από περιοχή σε περιοχή. Οι περιφέρειες οφείλουν να επιβιώσουν στηριγμένες στις εσωτερικές τους δυνάμεις, ενώ οι δραστηριότητες του κοινωνικού τομέα που θα είναι πόλος έλξης του ιδιωτικού τομέα, θα εξασφαλίζουν την επανεπένδυση του πλεονάσματος στον τόπο παραγωγής¹⁴. Την ίδια άποψη περί «αποκεντρωμένης» τοπικής ανάπτυξης προβάλλει και το τελευταίο πρόγραμμα 1988-92, συνδέοντας το ζήτημα της ανάπτυξης με τη θεσμική και οργανωτική ανασυγκρότηση του προγραμματισμού και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁵.

Οι απόψεις αυτές συνοδεύονται από σειρά θεσμικών μέτρων που αφορούν κυρίως την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προοπτική να αναλάβει η ίδια την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης¹⁶. Τα περιφερειακά κίνητρα διατηρούνται, όπως και η κατεύθυνση της χωροταξικής πολιτικής, η οποία στρέφεται στην ενίσχυση των χαμηλότερων βαθμίδων οικισμών που θα έχουν ένα ρόλο-κλειδί για την τοπική ανάπτυξη (πρόγραμμα Ανοιχτών Πόλεων). Ο σημαντικότερος νεωτερισμός παρέμβασης αφορά τη λογική προώθησης ολοκληρωμένων περιφερειακών προγραμμάτων παρέμβασης με την υποστήριξη της ΕΟΚ (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα

12. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της προσέγγισης: Friedmann, Weaver, 1979 και Siohr, Taylor, 1981.

13. Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση βλ. την αντίστοιχη έκθεση (τ. 3) του προγράμματος 1976-80 και για την ενδογενή ανάπτυξη βλ. τις προτάσεις της έκθεσης για την χωροταξική πολιτική (τ. 15) του ίδιου προγράμματος 1976-80 σελ. 47-79 (ανάπτυξη των περιφερειών με βάση, κατά προτεραιότητα, τη γεωργία, τη βιοτεχνία, τη μικρή βιομηχανία και τον μη ξενοδοχειακό τουρισμό, προτάσεις που δεν προωθούνται στο κυρίως πρόγραμμα ούτε και στο επόμενο).

14. Πρόγραμμα 1983-87 σελ. 15-20 (βασικές επιλογές), σελ. 70-80 (διοικητική ανόρθωση, αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση — τα μέτρα αφορούν κυρίως θεσμικές ρυθμίσεις αναβάθμισης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και σελ. 160-168 (περιφερειακή και χωροταξική πολιτική — τα μέτρα εφαρμογής αναφέρονται στην οργάνωση του προγραμματισμού — αποκέντρωση, τη ρύθμιση των χρήσεων γης και τη χωροταξική οργάνωση των παραγωγικών φορέων, και τα πολεοδομικά σχέδια και την οργάνωση των υποδομών στους οικισμούς).

15. Η βασική νομοθεσία για αποκέντρωση—Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ν. 1235/82 (άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης), Ν. 1416/84 (δημοτική και κοινοτική νομοθεσία για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), Ν. 1622/86 (Τοπική Αυτοδιοίκηση — περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός).

16. Πρόγραμμα 1988-92 σελ. 132-143 (δημοκρατικός προγραμματισμός, αποκέντρωση, περιφερειακή ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση).

και Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης), αλλά και τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αυτός ο προσανατολισμός της περιφερειακής πολιτικής προς την «τοπική ανάπτυξη» συμβαδίζει με τη συγκυρία της εποχής: την υποχώρηση των μεγάλων επενδύσεων, την κρίση των προηγούμενα ηγετικών κλάδων-κινητήρων βιομηχανιών και την ανάδειξη νέων τεχνολογικά προωθημένων κλάδων και μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Πρόκειται όμως για μια υπαναχώρηση της περιφερειακής πολιτικής που αφήνει ανοιχτό το ζήτημα της εξισορρόπησης των περιφερειακών ανισοτήτων. Μένει να αποδειχθεί ότι η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης μπορεί να οδηγήσει σε νέους δυναμικούς τύπους ανάπτυξης που θα επιλύσουν ταυτόχρονα και το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η δυνατότητα ύπαρξης μιας ανταγωνιστικής τοπικής ανάπτυξης υποστηρίζεται έμμεσα από τις νέες κατευθύνσεις της περιφερειακής θεωρίας. Οι νέες θεωρητικές απόψεις αναφέρονται σε συγκεκριμένα παραδείγματα δυναμικών τοπικών παραγωγικών συστημάτων, τα οποία στηρίζονται είτε σε συμπλέγματα τεχνολογικά προωθημένων μικρών βιομηχανιών (περιοχές τύπου «Τρίτης Ιταλίας») είτε σε νέους «ηγετικούς» κλάδους (περιοχές τύπου «Silicon Valley»). Στην πιο ακραία μορφή, ορισμένες απόψεις ισχυρίζονται ότι αυτά τα φαινόμενα δείχνουν μια ριζική τομή στον τρόπο οργάνωσης της παραγωγής, μια «νέα βιομηχανική επανάσταση»¹⁷, που στηρίζεται στη χρήση νέων τεχνολογιών, την ευέλικτη παραγωγή και την ευέλικτη εξειδίκευση τοπικών παραγωγικών συστημάτων (neo— ή post-fordism). Πέρα από τις αμφιβολίες για την αξιοπιστία της άποψης περί «ριζικής τομής»¹⁸, έχει γίνει ουσιαστικά αποδεκτό το γεγονός ότι έχουν συμβεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης των τοπικών παραγωγικών συστημάτων και την ένταξή τους στο διεθνή ανταγωνισμό, αλλαγές που έχουν αναδείξει ένα νέο ρόλο του «τοπικού» απέναντι στο «εθνικό» και το «διεθνές» επίπεδο. Παράλληλα, και στα πλαίσια των θεωριών για το ρόλο του κράτους, έχουν αναπτυχθεί νέες θεωρητικές κατευθύνσεις που αναλύουν τους νέους τρόπους «ρύθμισης» που επιβάλλουν οι αλλαγές στην οργάνωση του παραγωγικού συστήματος¹⁹. Οι παραπάνω εξελίξεις στη θεωρία φαίνεται ότι δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μια περισσότερο ολοκληρωμένη αντίληψη της νέας δυναμικής της τοπικής ανάπτυξης και των πολιτικών που την προωθούν.

2. Ο χαρακτήρας των Μέτρων Εφαρμογής: το Παράδειγμα των Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης

Η συζήτηση μέχρι εδώ κρατήθηκε στο επίπεδο της γενικής στρατηγικής, εξετάζοντας τις εσωτερικές αντιφάσεις ανάμεσα στους δηλωμένους στόχους και τις ευρύτερες δεσμεύσεις των πενταετών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Στο επίπεδο της εφαρμογής συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής οι αντιφάσεις διευρύνονται. Πέρα από το γνωστό χάσμα μεταξύ προγραμματισμού και εφαρμογής, που εμφανίζεται σ' όλα τα επίπεδα της κρατικής πολιτικής, τα μέτρα εφαρμογής που εξυπηρετούν στόχους περιφερειακής πολιτικής είναι δύσκολο να εντοπιστούν με ακρίβεια. Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '70, τα περιφερειακά και χωροταξικά προγράμματα είχαν περισσότερο το χαρακτήρα

17. Βλ. το χαρακτηριστικό παράδειγμα των Piore, Sabel, 1984 που προωθούν την άποψη περί δεύτερης βιομηχανικής επανάστασης (second industrial divide).

18. Βλ. για παράδειγμα την κριτική Sayer (forthcoming).

19. Βλ. την παρουσίαση των θεωριών ρύθμισης στο Jessop (1988).

μελετών παρά αποτελούσαν θεσμοθετημένα εργαλεία προγραμματισμού και εφαρμογής. Το γεγονός αυτό και, παράλληλα, η σχεδόν πλήρης έλλειψη συγκεκριμένων μέτρων εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής (με εξαίρεση τα «κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης») δεν επιτρέπει μια συστηματική ανάλυση και αξιολόγηση της περιφερειακής πολιτικής.

Η έλλειψη οργανωμένης εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής δεν αναιρεί τη σημασία διαφορών άλλων κρατικών παρεμβάσεων που έχουν «έμμεσα» περιφερειακό χαρακτήρα, επειδή προσανατολίζονται «χωρικά» και έχουν συγκεκριμένες επιπτώσεις στις περιφέρειες. Διάφορα γενικά μέτρα πολιτικής που υλοποιούνται από κρατικούς φορείς και αντιμετωπίζουν ως ενιαίο τον εθνικό χώρο, απευθύνονται τελικά σε συγκεκριμένους χώρους: τους διαφοροποιούν δημιουργώντας το υπόβαθρο της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, αλλά και διαφοροποιούνται κατά την εφαρμογή τους λόγω της ύπαρξης προηγούμενων περιφερειακών διαφορών και ανισοτήτων. Τέτοιου είδους γενικές παρεμβάσεις, στο βαθμό που ακολουθούν (και δεν επιδιώκουν να ανατρέψουν) τις υπάρχουσες τάσεις και δυνατότητες των περιφερειών, διατρέχουν τον κίνδυνο να αναπαράγουν και να οξύνουν ακόμα περισσότερο το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων καλύπτει το σύνολο σχεδόν των άμεσων παρεμβάσεων στην παραγωγική δομή των περιφερειών. Χωρίς να παραβλέπονται οι επιπτώσεις άλλων κρατικών δαπανών (κυρίως μισθών-συντάξεων) στο συνολικό εισόδημα μιας περιοχής, οι δημόσιες επενδύσεις είναι αυτές που, ως φυσικό κεφάλαιο, αποτελούν μέρος του υλικού πλούτου που συσσωρεύεται διαχρονικά στην περιοχή και συμβάλλουν άμεσα στην υποστήριξη της παραγωγικής δομής των περιφερειών με τα λεγόμενα «γενικά έργα υποδομής». Η περιφερειακή κατανομή τους, αν και δεν σχεδιάζεται στα πλαίσια μιας σαφώς διατυπωμένης περιφερειακής πολιτικής, δείχνει τελικά (πέρα από συγκυριακές πολιτικές σκοπιμότητες) τον ευρύτερο χαρακτήρα της παρέμβασης και τη βασική κατεύθυνση υποστήριξης της ανάπτυξης σε κάθε περιοχή²⁰.

Τα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης, αντίθετα, έχουν έναν πολύ στενότερο προσανατολισμό. Αφορούν αποκλειστικά και μόνο την άμεση υποστήριξη των νέων παραγωγικών επενδύσεων του ιδιωτικού κυρίως τομέα. Η υποστήριξη αυτή έχει τη μορφή των φορολογικών ελαφρύνσεων και χρηματοδοτικών ενισχύσεων που καλύπτουν μέρος του κόστους της αρχικής εγκατάστασης και κλιμακώνεται περιφερειακά ανάλογα με το χαρακτήρα των διαφόρων περιοχών. Τα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης υποτίθεται ότι απαντούν σ' ένα κλασικό ερώτημα της περιφερειακής πολιτικής: θα επιδιώξει την αποκέντρωση των επενδύσεων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές όπου υπάρχει διαθέσιμη εργασία ή θα αφήνει την κατάσταση όπως είναι με αποτέλεσμα τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού προς τις ήδη αναπτυγμένες περιοχές; Στο βαθμό που επιδιώκεται η ανακατανομή των ιδιωτικών επενδύσεων, τα περιφερειακά κίνητρα θεωρούνται ένα από τα ισχυρότερα εργαλεία στα χέρια της περιφερειακής πολιτικής για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Σχε-

20. Οι δημόσιες επενδύσεις δεν είναι εργαλείο της περιφερειακής πολιτικής, καλύπτουν όλες τις πλευρές των επιμέρους κρατικών πολιτικών (βιομηχανική, ενεργειακή, αγροτική, τουριστική κ.ά.), ενώ τόσο η περιφερειακή κατανομή όσο και η διαίρεση σε επιμέρους κλάδους σχεδιάζονται κεντρικά (με εξαίρεση τα νομαρχιακά και ορισμένα πρόσφατα αποκεντρωμένα προγράμματα). Από την άλλη πλευρά, η μελέτη της περιφερειακής κατανομής έχει νόημα να γίνει σε διαχρονική βάση, στο βαθμό που οι δημόσιες επενδύσεις είναι επενδεδυμένο κεφάλαιο που συσσωρεύεται και αποσβαίναται σταδιακά. Η έλλειψη τέτοιων στοιχείων δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στην αξιοπιστία της ανάλυσης.

διάζονται πράγματι με αυτό το σκοπό; και ποια είναι η λειτουργία τους στη σύγχρονη φάση κρίσης και αναδιάρθρωσης του παραγωγικού συστήματος;

Με τις διάφορες ενισχύσεις που επιδοτούν το κόστος της αρχικής εγκατάστασης (που είναι ψηλότερες όσο λιγότερο «ευνοική» είναι η περιοχή), τα κίνητρα επιδιώκουν να εξαλείψουν τις αρχικές ανισότητες μεταξύ των περιοχών. Το κρίσιμο σημείο βρίσκεται στο ύψος αυτών των ενισχύσεων: αν πρόκειται να εξυπηρετηθούν στόχοι περιφερειακής ισορροπίας θα πρέπει να είναι τόσο ισχυρές ώστε να κατορθώσουν να ανατρέψουν τις υπάρχουσες τάσεις προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Από την άποψη αυτή, η αξιολόγηση της λειτουργίας των κινήτρων δεν μπορεί να διαπιστωθεί παρά μόνο μετά την εφαρμογή τους (από τις επενδύσεις που κατόρθωσαν να ανακατανεμούν στις περιφερειακές περιοχές). Μπορούμε πάντως να υποθέσουμε ότι τα περιφερειακά κίνητρα (όπως άλλωστε και οι δημόσιες επενδύσεις) επιδιώκουν τουλάχιστον μια «ομογενοποίηση» του εθνικού χώρου, δηλαδή, την εξίσωση των γενικών συνθηκών παραγωγής και ειδικά αυτών που ευνοούν την αρχική εγκατάσταση, ώστε να παρουσιάζονται τελικά όλες οι περιοχές το ίδιο ευνοικές για τη δημιουργία νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων και η επιλογή του τόπου εγκατάστασης να μπορεί να γίνει ανεξάρτητα από το χαρακτήρα της κάθε περιοχής. Η τελευταία αυτή παρατήρηση μπορεί να εξηγήσει μια εμφανή ανακολουθία στην εφαρμογή των κινήτρων στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα, όταν στη δεκαετία του '60 οι ρυθμοί ανάπτυξης ήταν ιδιαίτερα ψηλοί, αλλά και οι περιφερειακές ανισότητες ιδιαίτερα οξυμένες, δεν εφαρμόστηκε καμιά συστηματική πολιτική κινήτρων αποκέντρωσης των παραγωγικών επενδύσεων (ακόμα και τα περιορισμένα κίνητρα ενίσχυσης της εκτός Αττικής επαρχιακής βιομηχανίας της δεκαετίας του '50 είχαν σταδιακά εγκαταληφθεί). Στην ουσία, και παρά το δηλωμένο στόχο της εξισορρόπησης των περιφερειακών ανισοτήτων, οι πραγματικές επιλογές της πολιτικής ενισχύαν τη μετανάστευση και όχι την ανακατανομή των επενδύσεων στον ελληνικό χώρο²¹. Τα πρώτα ουσιαστικά περιφερειακά κίνητρα εμφανίζονται στις αρχές της δεκαετίας του '70²², παράλληλα με την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης και όταν οι νέες παραγωγικές επενδύσεις αρχίζουν να γίνονται εξαιρετικά σπάνιες. Χωρίς παραγωγικές επενδύσεις για ανακατανομή, η πολιτική κινήτρων φαίνεται ότι αναπτύσσεται, στην ουσία, στα πλαίσια

21. Ειδικότερα, στα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης παρουσιάζεται μια σοβαρή χρονική αναστοχία ανάμεσα στις προτάσεις των προγραμμάτων και την πραγματική εφαρμογή τους. Για παράδειγμα, παρόλο που στο πρόγραμμα 1966-70 (και στην έκθεσή για την «περιφερειακή βιομηχανική ανάπτυξη» που το συνοδεύει) είχε διατυπωθεί η αναγκαιότητα των κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης, η εφαρμογή τους αρχισε ανεξάρτητα από τις προτάσεις αυτές και στα πλαίσια προγραμμάτων που δεν είχαν βάλει αυτή την προτεραιότητα (τα περιφερειακά κίνητρα αρχίζουν ουσιαστικά το 1971-72 ενώ δεν περιέχονται στα μέτρα εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής των προγραμμάτων 1968-72 και 1973-87). Παρόμοιες ανακολουθίες εμφανίζονται και σε άλλα προτεινόμενα μέτρα εφαρμογής (σχετικά με την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση—πρόγραμμα 1976-80), ενώ άλλες προτάσεις μείνουν σε ένα γενικό επίπεδο χωρίς πλαίσιο εφαρμογής (π.χ. ορισμός πόλων ανάπτυξης σε κάθε περιφέρεια—πρόγραμμα 1973-87) ή αφορούν σχέδια που ποτέ δεν υλοποιήθηκαν (π.χ. χωροταξικά σχέδια).

22. Βασικοί νόμοι κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης: Ν. Δ. 1078 '71, Ν. Δ. 1312 '72, Ν. 289 '76, Ν. 849 '78, Ν. 1116 81. Σε ισχύ: Ν. 1262 82, Ν. 1360 86 και Ν. 1682 87.

μιας ευρύτερης εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής που έχει στόχο τη γενικότερη κινητοποίηση κεφαλαίων που θα στραφούν σε παραγωγική επένδυση.

Μια πρώτη απόπειρα αξιολόγησης της πολιτικής κινήτρων²³ δείχνει ότι μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις εκδηλώθηκε σημαντική τάση εγκατάστασης σε περιφερειακές περιοχές. Συγκεκριμένα, μόνον ο νόμος 289/76 μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρέασε σημαντικά την κατεύθυνση των επενδύσεων, αφού στις δύο περιοχές Θράκης και Νησιών Α. Αιγαίου συγκεντρώθηκε το 40% και 20% αντίστοιχα του συνολικού ύψους των επενδύσεων που είχαν εγκριθεί και ενταχθεί στα κίνητρα μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '70. Στην πραγματικότητα, όπως έδειξαν συγκεκριμένες έρευνες, οι νέες επενδύσεις στις περιφερειακές περιοχές αφορούν τοπικά κεφάλαια σε επενδύσεις τοπικής κλίμακας και σημασίας²⁴ ή μη-τοπικά κεφάλαια που αποκεντρώνονται επειδή αναζητούν στις περιοχές αυτές ειδικά πλεονεκτήματα εγκατάστασης²⁵. Και στις δύο περιπτώσεις, τα κίνητρα προσφέρουν ένα καθαρό πλεονέκτημα σε επενδύσεις που πιθανόν θα γίνονταν έτσι κι αλλιώς στη συγκεκριμένη περιοχή. Μ' άλλα λόγια, φαίνεται ότι η πολιτική κινήτρων τείνει να ενισχύσει και να συμπληρώσει μάλλον ήδη διαμορφωμένες τάσεις.

Την αντιφατικότητα της πολιτικής κινήτρων (αντιφατικότητα στη χρήση της ως εργαλείο περιφερειακής πολιτικής) ενισχύει και η διατήρηση των ψηλών ρυθμών συγκέντρωσης των επενδύσεων στις δύο μη ενισχυόμενες περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Η κλίμακα αυτής της συγκέντρωσης, με εξαίρεση ορισμένες πρόσφατες αρνητικές τάσεις²⁶, δείχνει την αδυναμία της περιφερειακής πολιτικής να αποκεντρώσει την ανάπτυξη και να πετύχει την περιφερειακή ισορροπία. Τα περιφερειακά κίνητρα αποδεικνύονται περιορισμένα ως εργαλείο της περιφερειακής πολιτικής, αφενός, γιατί δεν πρόβλεπαν αντικίνητρα εγκατάστασης στις κεντρικές περιοχές και, αφετέρου, γιατί λειτουργούσαν παράλληλα με διάφορα άλλα «κίνητρα» (κυρίως στα πλαίσια της ευρύτερης πολιτικής προώθησης της βιομηχανίας και των εξαγωγών) που ενίσχυαν έμμεσα την «αυθόρμητη» εγκατάσταση στις κεντρικές περιοχές.

Το παράδειγμα των περιφερειακών κινήτρων δείχνει τελικά πώς ένα βασικό μέτρο της περιφερειακής πολιτικής μπορεί να στραφεί αντίθετα από τις αρχικές προδιαγραφές του, σε διαφορετικές κατευθύνσεις και όχι στην εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Το ουσιαστικότερο

23. Οι υπόλοιποι νόμοι κινήτρων δεν είχαν σημαντικές επιπτώσας στην περιφερειακή κατανομή των επενδύσεων. Μάλιστα, ο τελευταίος νόμος (1263/82) έδειξε το ενδιαφέρον των επενδυτών για επενδύσεις στις περισσότερο κεντρικές και αναπτυγμένες βιομηχανικά περιοχές. Βλ. Ανδρικοπούλου, Καυκαλάς, 1987.

24. Όπως έδειξαν τα συμπεράσματα μιας έρευνας στη Θράκη (1983), το 80% των νέων βιομηχανικών επενδύσεων που υποστηρίχθηκαν από τα κίνητρα ανήκουν στην κατηγορία αυτή (τοπικές πρωτοβουλίες και κεφάλαια με προσανατολισμό στην τοπική αγορά). Βλ. Ανδρικοπούλου 1987.

25. Πρόκειται για τα λεγόμενα «πλεονεκτήματα της καθυστέρησης», συνήθως το φτηνό, ανείδικετο και μη συνδικαλισμένο εργατικό δυναμικό. Βλ. Maskell, 1984.

26. Ιδιαίτερα η περιοχή της Αθήνας παρουσιάζει ορισμένες ενδείξεις στην κατεύθυνση της σύγχρονης κρίσης των κεντρικών περιοχών (απο-βιομηχάνιση και τριτογενοποίηση): συγκράτηση των ρυθμών αύξησης του πληθυσμού (από 36% το 1961-71 σε 20% το 1971-81), σχετική πτώση του δείκτη κατά κεφαλή ΑΠΠ (από 128 το 1970 σε 110 το 1980 —σύνολο περιφερειών = 100), κάτω από το μέσο όρο θέσης του δείκτη βιομηχανικού προϊόντος κατά απασχολούμενο (89 —σύνολο περιφερειών = 100), ισχυρή συγκέντρωση του τριτογενή τομέα (συντελεστής χωροθέτησης της απασχόλησης 1,46 και του προϊόντος 1,37 — 1,29 και 0,95 αντίστοιχα του δευτερογενή).

πάντως πρόβλημα βρίσκεται στην περιορισμένη δυνατότητα των κινήτρων να αποτελέσουν ένα επιχειρησιακό εργαλείο στα πλαίσια των νέων πολιτικών τοπικής ανάπτυξης. Από τη μια πλευρά, η αποκέντρωση των αποφάσεων για ένταξη επενδύσεων στους νόμους κινήτρων δεν φτάνει μέχρι το τοπικό επίπεδο (ώστε να χρησιμοποιούνται από τους τοπικούς φορείς για την κινητοποίηση της τοπικής ανάπτυξης) και, από την άλλη, ο γενικός χαρακτήρας τους δεν επιτρέπει καμιά ευελιξία προσαρμογής απέναντι στις τοπικές ιδιαιτερότητες ούτε στις συνθήκες που επιβάλλει η νέα δυναμική της τοπικής ανάπτυξης.

3. Περιφερειακή Πολιτική σε Περίοδο Αναδιάρθρωσης των Τοπικών Παραγωγικών Δομών και Ανασύνταξης των Κρατικών Πολιτικών

Η μη συστηματική προώθηση του στόχου της «ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης», πέρα από τους λόγους που μέχρι εδώ αναφέραμε, θα πρέπει να ειπωθεί και σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν έχουν συγκροτηθεί, σε τοπικό επίπεδο, αιτήματα και διεκδικήσεις με αναπτυξιακό περιεχόμενο²⁷. Οι τοπικές διεκδικήσεις δεν παίρνουν εύκολα το χαρακτήρα ρήξης, με τη μορφή κοινωνικών κινημάτων στην περιφέρεια, αλλά μένουν περιχαρακωμένες στο τοπικό επίπεδο και ακολουθούν κανάλια που οδηγούν από το στενά τοπικό στο κεντρικό επίπεδο για αναζήτηση λύσης και με διαδικασίες που εξουδετερώνουν τον ουσιαστικά πολιτικό χαρακτήρα τους. Μ' αυτό τον τρόπο, μέχρι την εμφάνιση των πρώτων συμπτωμάτων της κρίσης, η νομοποίηση της παρέμβασης δεν επιδιώκεται να επιτευχθεί στο τοπικό επίπεδο (με την αντιμετώπιση των τοπικών/περιφερειακών προβλημάτων σε κάθε περιοχή χωριστά), αλλά στο επίπεδο του κεντρικού κράτους και στα πλαίσια της γενικής ευημερίας που υπόσχεται η γενική αναπτυξιακή πολιτική και οι γρήγοροι ρυθμοί οικονομικής προόδου.

Οι συνθήκες αυτές έχουν αλλάξει ριζικά τη δεκαετία του '80. Η ανάδειξη νέων πολιτικών τοπικής ανάπτυξης θα πρέπει να ειπωθεί σε σχέση, αφενός, με τους νέους όρους εμφάνισης του περιφερειακού προβλήματος και τις αλλαγές που συνοδεύουν την υποχώρηση του προηγούμενου μοντέλου ανάπτυξης (την αναδιάρθρωση των τοπικών παραγωγικών δομών), και, αφετέρου, με τους νέους όρους διαμόρφωσης της κρατικής παρέμβασης στις περιφέρειες και τις αλλαγές που συνοδεύουν την υποχώρηση του παρεμβατικού/κεύσινανου κράτους (την ανασύνταξη των κρατικών πολιτικών).

Η αναδιάρθρωση των τοπικών παραγωγικών συστημάτων έχει ανατρέψει το παλιότερο μοντέλο αναπτυγμένων/υπανάπτυκτων περιοχών. Πολλές αναπτυγμένες κεντρικές περιοχές υφίστανται τώρα τις συνέπειες της κρίσης, ενώ άλλες περιοχές αναπτύσσονται στα πλαίσια μιας νέας δυναμικής. Τα παραδείγματα των νέων δυναμικά οργανωμένων τοπικών παραγωγικών συστημάτων αποτελούν το «πρότυπο» των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης στη δεκαετία του '80. Ένα πρότυπο, όμως, που δύσκολα αντιγράφεται και δεν επαναλαμβάνεται σε κάθε περίπτωση. Από αυτή την ά-

27. Όπως έδειξαν τα συμπεράσματα μιας πρόσφατης έρευνας, η μη συγκρότηση αναπτυξιακών αιτημάτων σε τοπικό επίπεδο είναι ένα πρόβλημα που εξακολουθεί να συνοδεύει και τις πρόσφατες προσπάθειες των πολιτικών που προωθούν την «τοπική ανάπτυξη» (βλ. Γετίμης, Ψυχοκαϊδής, 1989).

ποψη, η κατεύθυνση που θα έχουν οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης εξακολουθεί να είναι το ζητούμενο.

Η ανασύνταξη των κρατικών πολιτικών οριοθετείται από τους περιορισμούς που μπαίνουν στην τάση συνεχούς αύξησης των κρατικών δαπανών και τις συνακόλουθες εκτεταμένες περικοπές στις διάφορες επιμέρους πολιτικές (πολιτική λιτότητας). Κάτω από αυτές τις συνθήκες, όπου το ίδιο το παρεμβατικό κράτος βρίσκεται σε υποχώρηση ή ανασύνταξη των προτεραιοτήτων του, η περιφερειακή πολιτική αδυνατεί να αναλάβει το αυξανόμενο, λόγω της κρίσης των τοπικών παραγωγικών δομών, κόστος μιας «ισόρροπης» περιφερειακής ανάπτυξης.

Η αντικατάσταση μιας κεντρικής περιφερειακής πολιτικής από επιμέρους πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (πέρα από τις θετικές πλευρές που έχει αυτή η αποκέντρωση) παρακάμπτει στην ουσία το πρόβλημα της διατήρησης των περιφερειακών ανισοτήτων και, μπροστά στην ουσιαστική αδυναμία προώθησης της τοπικής ανάπτυξης σε περίοδο κρίσης, μεταφέρει το πρόβλημα της ανάπτυξης (αλλά και τις ευθύνες για την πιθανή αποτυχία) στις τοπικές πρωτοβουλίες και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι, η αδυναμία ευρύτερης νομιμοποίησης των κεντρικών πολιτικών σε περίοδο λιτότητας φαίνεται να οδηγεί στην αναζήτηση της νομιμοποίησης στο τοπικό επίπεδο και στη δυναμική των τοπικών πρωτοβουλιών.

Το ουσιαστικό ζήτημα είναι ότι η αυτοδύναμη ενδογενής ανάπτυξη, που προβάλλουν οι πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, είναι σε μεγάλο βαθμό ένας βολικός μύθος. Ο μετασχηματισμός των τοπικών παραγωγικών δομών, και ιδιαίτερα η δυνατότητα υλοποίησης νέων παραγωγικών επενδύσεων, δεν είναι μόνον αποτέλεσμα μιας «εσωτερικής» δυναμικής της τοπικής κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής δομής, αλλά συναρτάται άμεσα με τις προοπτικές που ανοίγει η δυναμική της καπιταλιστικής ανάπτυξης σε παγκόσμια κλίμακα. Στα πλαίσια αυτής της «εξωτερικής» δυναμικής δημιουργούνται οι συνθήκες και οι προϋποθέσεις που επιτρέπουν την κινητοποίηση, αλλά και την επιβίωση, της τοπικής ανάπτυξης. Παρά το γεγονός ότι ο χαρακτήρας των τοπικών δομών έχει έναν αποφασιστικό ρόλο, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να καταλάβουμε ότι οι συνθήκες που καθορίζουν τις ευρύτερες προοπτικές της τοπικής ανάπτυξης δεν προκύπτουν εσωτερικά και, το πιο σημαντικό, δεν ελέγχονται τοπικά. Αλλαγές που γίνονται στη σφαίρα παραγωγής, νέες τεχνολογικές δυνατότητες και νέες διαδικασίες εργασίας, επιτρέπουν (ή και επιβάλλουν) την κλαδική και χωρική αναδιάρθρωση του κεφάλαιου και καθορίζουν την έκταση της αλλαγής των τοπικών παραγωγικών δομών, ιδιαίτερα στην περίπτωση των περιφερειακών περιοχών, είτε μέσω της αποκέντρωσης παραγωγικών επενδύσεων σ' αυτές, είτε μέσω της προσφοράς «χώρου» για την εμφάνιση και επιβίωση των τοπικών πρωτοβουλιών.

Στα πλαίσια της ίδιας αυτής «εξωτερικής» δυναμικής, η τάση «υποχώρησης» και ανασύνταξης των πολιτικών του εθνικού κράτους συνδυάζεται με την τάση επέκτασης του χρηματοδοτικού συστήματος και την ενδυνάμωση του ρόλου των υπερεθνικών οργανισμών ρύθμισης (όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή η Διεθνής Τράπεζα) που καλύπτουν τις ανάγκες κίνησης του κεφαλαίου σε παγκόσμια κλίμακα. Απέναντι σ' αυτή την τάση, οι πολιτικές τοπικής ανάπτυξης εμφανίζονται με έναν αντικρουόμενο χαρακτήρα. Από τη μια μεριά, δεσμεύονται από τα όρια των εθνικών πολιτικών και περιορίζονται σε έκταση και σημασία, αλλά από την άλλη αποκτούν μια νέα δυναμική στο βαθμό που ευνοούνται από τις τάσεις αναδιάρθρωσης της παραγωγής και από ρυθμίσεις που προωθούνται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το κρίσιμο σημείο βρίσκεται τελικά στον τρόπο με τον οποίο μετασχηματίζονται η ίδια η δια-

δικασία ανάπτυξης αλλά και οι οικονομικές λειτουργίες του εθνικού κράτους. Οι ουσιαστικοί περιορισμοί αλλά και οι δυνατότητες επιτυχίας των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης προσδιορίζονται σ' αυτό το επίπεδο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανδρικοπούλου Ε. (1983), «Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης και η εφαρμογή της στο γαλλικό περιφερειακό προγραμματισμό» *Πόλη και Περιφέρεια* τ. 6, σελ. 7-29.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1984), «Κρατική Παρέμβαση και Περιφέρειες. Η Ρύθμιση του Περιφερειακού Χώρου στην Ελλάδα», διδακτορική διατριβή στο Τμήμα Αρχιτεκτόνων ΑΠΘ, Παρατηρητής.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1987), «Η ρύθμιση του χώρου και διαχείριση των περιφερειακών κρίσεων» *Ζητήματα Χώρου και Κοινωνικών Σχέσεων*, Σεμινάριο Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης ΠΑΣΠΕ, σελ. 1-13.
- Andrikopoulou E. (1987), «Regional policy and local development prospects in a greek peripheral region: the case of Thraki» *Antipode*, vol 19/1, 7-24.
- Ανδρικοπούλου Ε., Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. (1988), «Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα: από την κεντρική διαχείριση στον κορπορατισμό», Τιμητικός τόμος, *Μνήμη Σάκη Καράγιωργα*, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης ΠΑΣΠΕ, σελ. 477-502.
- Ανδρικοπούλου Ε., Καυκαλάς Γ. (1987), «Μορφές περιφερειακής ολοκλήρωσης, τοπική ανάπτυξη και μέτρα περιφερειακής πολιτικής» (τελική έκθεση έρευνας), ΓΓΕΤ.
- Boddy M., Fudge C. (1984), «*Local Socialism?*» Macmillan.
- Γετίμης Π., Ψυχοπαίδης Κ. (1989), «*Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.
- Dyson K. (ed) (1988), «*Local Authorities and New Technologies: The European Dimension*», Croom Helm.
- Friedmann J., Weaver C. (1979), «*Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*» Edward Arnold.
- Jessop B. (1988), «Regulation theories in retrospect and prospect » *International Conference on Regulation Theory, Barcelona, 16-18 June 1988*.
- Καυκαλάς Γ. (1981), «Περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής οικονομίας 1948-1974», *Πόλη και Περιφέρεια*, τ. 2, σελ. 7-38.
- Maskell R. (1984), «Capital restructuring and the advantages of backwardness in peripheral regions» *Πόλη και Περιφέρεια*, τ. 9, σελ. 11-46.
- Morgan K. (1985), «Regional regeneration in Britain: the territorial imperative and the conservative State», *Political Studies* XXXIII, 560-577.
- Piore M., Sabel C.F. (1984), «*The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*» Basic Books.
- Preteceille E. (1988), «From centralisation to decentralisation: social restructuring and French local government », *Conference on Trends and Challenges of Urban Restructuring, Rio de Janeiro, 26-30 September 1988*.

- Sayer A. (forthcoming), «Post-fordism in question», *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Stohr W. B., Taylor D.R.F. (eds) (1981), «Development form Above or Below? *The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*» John Wiley.