

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ '80: ΚΡΙΣΗ Ή ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΝΕΑ ΕΠΟΧΗ

Γρηγόρης Καυκαλάς

1. Γεωγραφία της Συσσώρευσης και Περιφερειακή Πολιτική

Η βασική γεωγραφική διάσταση του τρόπου ανάπτυξης που κυριάρχησε στις περισσότερες καπιταλιστικές χώρες κατά τη μεταπολεμική περίοδο χαρακτηρίστηκε, τουλάχιστον μέχρι τη μακρά περίοδο κρίσης της δεκαετίας του '70, από την πόλωση ανάμεσα σε αναπτυγμένες βιομηχανικές και καθυστερημένες αγροτικές περιφέρειες και τη γρήγορη ανάπτυξη μητροπολιτικών περιοχών μέσα σε ορισμένες από τις πρώτες που συνοδεύτηκαν, κατά περίπτωση, από την εμφάνιση ενός περιορισμένου αριθμού σημαντικών ενδιάμεσων πόλεων¹.

Τα περισσότερα εθνικά κράτη, τόσο των αναπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων καπιταλιστικών χωρών, στα πλαίσια του γενικότερου παρεμβατικού ρόλου τους οδηγήθηκαν στη διαμόρφωση εξειδικευμένων πεδίων περιφερειακής πολιτικής που αποσκοπούσαν, μέσα από την εξάλειψη των έντονων ανισοτήτων ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες του εθνικού χώρου, στην ομογενοποίηση και επέκταση του οικονομικού χώρου λειτουργίας του κυρίαρχου τρόπου ανάπτυξης (Mayer, 1988). Η περιφερειακή πολιτική, διαμορφώθηκε έτσι περισσότερο σαν μια περιφερειακά προσανατολισμένη εθνική πολιτική ανάπτυξης που δεν μπορούσε να ανατρέψει τις κυρίαρχες γεωγραφικές τάσεις του τρόπου ανάπτυξης (Καυκαλάς, 1981).

Τα βασικότερα εργαλεία ή μέσα της περιφερειακής πολιτικής περιστράφηκαν γύρω από την οργάνωση ενός διοικητικού μηχανισμού παρακολούθησης και προγραμματισμού των περιφερειακών μεγεθών, στα πλαίσια του κεντρικού ενδεικτικού προγραμματισμού, τη διαμόρφωση ενός πλέγματος κινήτρων προώθησης της εγκατάστασης παραγωγικών, βασικά βιομηχανικών, δραστηριοτήτων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, και την περιφερειακή κατανομή των επενδύσεων. Σχεδόν με τη μορφή κανόνα, η περιφερειακή πολιτική των καπιταλιστικών χωρών, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70, διατήρησε το χαρακτήρα μιας στρατηγικής κινητοποίησης των συντελεστών παραγωγής, του κεφαλαίου και της εργασίας, μέσα από την επιλεκτική προσφορά κινήτρων και υποδομής.

Ο εκφρασμένος αντικειμενικός σκοπός αυτής της στρατηγικής ήταν να αντιμετωπιστούν τα

1. Οι απόψεις που διατυπώνονται εδώ οφείλουν πολύ περισσότερα, από όσα μπορούν να δείξουν οι αναφορές, στη μακρόχρονη συνεργασία μου με την Ελένη Ανδρικοπούλου και τον Πάνο Γετιμή. Η συγκεκριμένη μορφή τους στο παρόν κείμενο στηρίζεται, σε μεγάλο βαθμό, στην έκθεση για την περιφερειακή πολιτική, που αποτελεί τη συμβολή μου στην έρευνα για τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή των κρατικών πολιτικών στην Ελλάδα, που έγινε στα πλαίσια του Ιδρύματος Μεσογειακών Μελετών με επιστημονικό υπεύθυνο τον καθηγητή Κοσμά Ψυχοπαίδη.

θεωρούμενα κύρια περιφερειακά προβλήματα: ο συνωστισμός, οι συνθήκες στέγασης και η ποιότητα του περιβάλλοντος στις μητροπολιτικές περιοχές, οι ελλείψεις σε ειδικευμένο εργατικό δυναμικό και οι υποδομές στις αναπτυγμένες περιοχές και τις ενδιάμεσες πόλεις, η αναδιάρθρωση του πρωτογενή τομέα, βασικά της γεωργίας, και οι ελλείψεις σε εξυπηρετήσεις συλλογικής κατανάλωσης στις καθυστερημένες περιφέρειες (Lapple, 1985).

Με την παγκόσμια κρίση των αρχών της δεκαετίας του '70 και την αδυναμία του μέχρι τότε κυρίαρχου τρόπου ανάπτυξης να στηρίξει τη διευρυμένη αναπαραγωγή του κεφαλαίου, ενεργοποιούνται νέες δυνάμεις και διαδικασίες, που χαρακτηρίζονται από μια διαφορετικού τύπου οικονομική γεωγραφία. Οι ρυθμοί ανάπτυξης των αναπτυγμένων περιφερειών ανακόπτονται δραστικά, ιδιαίτερα στο βαθμό που στηρίζονταν στους κλάδους μαζικής παραγωγής (πχ. αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές) και ενδιάμεσων εισροών (πχ. χάλυβας, χημικά προϊόντα), ενώ οι μητροπολιτικές περιοχές αντιμετωπίζουν πρωτοφανή σε έκταση αποβιομηχάνιση και διόγκωση της διαθρωτικής ανεργίας.

Αντίθετα, ορισμένες ενδιάμεσες περιοχές αναδεικνύονται σαν περιοχές εγκατάστασης μονάδων παραγωγής, που έχουν διαχωριστεί από τις επιτελικές λειτουργίες των επιχειρήσεων στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης του κεφαλαίου, καθώς επίσης και σαν προνομιακό πεδίο εκδήλωσης νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων. Πολλοί μελετητές (Piore and Sabel, 1984, Garofoli, 1988, Scott and Storper, 1987), ανάγουν αυτό το φαινόμενο στη σχετική απομόνωση αυτών των περιοχών από την πλήρη διείσδυση του προηγούμενου μοντέλου ανάπτυξης, και στη διατήρηση κάποιας βιομηχανικής παράδοσης που επιτρέπει τη γόνιμη εισαγωγή νέας τεχνολογίας και νέων μορφών οργάνωσης. Τέλος, κάποιες καθυστερημένες αγροτικές περιοχές δέχονται ένα μικρό μέρος από τις παραγωγικές μονάδες του προηγούμενου τύπου, χωρίς άλλες προοπτικές ανάπτυξης.

Αποτέλεσμα των δραστικών δομικών ανακατατάξεων που προκαλούνται από αυτή τη διαταραχή είναι η οπισθοχώρηση τόσο της μαζικής παραγωγής, με βάση τις αρχές του φορντισμού (τυποποίηση, αλυσίδα, αποειδίκευση, κ.λπ.), όσο και των αρχών του οικονομικού και πολιτικού κεντριστισμού, που στήριζε τη μεταπολεμική εξάπλωση του κράτους πρόνοιας, σε όλες τις αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες. Παράλληλα, σιωπηρά ή όχι, οι περισσότερες χώρες εγκαταλείπουν τα παραδοσιακά εργαλεία της περιφερειακής πολιτικής. Όπως τονίζει ο Lapple (1985, 52), στα πλαίσια των κυρίαρχων νεο-συντηρητικών εναλλακτικών πολιτικών κανείς πια δεν μιλάει σοβαρά για μια στρατηγική κινητοποίησης των συντελεστών παραγωγής με σκοπό την εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Αντίστοιχα, εμφανίζεται ένα φάσμα εναλλακτικών πολιτικών προσαρμογής στην κρίση, με κυρίαρχο το μοντέλο του μονεταρισμού, που σχεδόν όλες προϋποθέτουν την εξάπλωση νέων μορφών διαχείρισης και νέων παραγωγικών διαδικασιών, καθώς επίσης και νέων μορφών ρύθμισης που συνοδεύονται από τον περιορισμό των πολιτικών κράτους ευημερίας και γενικότερα της κρατικής παρέμβασης (Lipietz, 1988).

Πρόκειται για κατευθύνσεις που συνολικά φαίνεται να ενισχύνουν περισσότερο ευέλικτες μορφές παραγωγικής οργάνωσης, πχ. νέες τεχνολογίες, μικρές επιχειρήσεις, δίκτυα επιχειρήσεων, καθώς επίσης και περισσότερο αποκεντρωμένες και διαφοροποιημένες εστίες ρύθμισης, πχ. περιφερειακές ή δημοτικές και γενικότερα τοπικές πρωτοβουλίες και αυξημένη διαπραγματευτική ελευθερία ανάμεσα στις τοπικές αρχές και το ιδιωτικό κεφάλαιο σχετικά με τους όρους επένδυσης και

λειτουργίας μιας επιχείρησης (πχ. ως προς τις εργασιακές σχέσεις, την τοπική φορολογία, την περιβαλλοντική προστασία, κ.λπ.) (Hudson, 1987, Χατζημιχάλης, 1988, Κομπίνος, 1989). Το κεντρικό κράτος υπαναχωρεί αντιστοίχα από τις άμεσες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στον καθορισμό γενικών κανόνων και στη διατήρηση μιας γενικής εποπτείας των πλαισίων λειτουργίας του νέου τρόπου ανάπτυξης.

2. Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική στην Ελλάδα.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης επηρεάζονται από την αστάθεια κεντρικών δημογραφικών, πολιτικών και οικονομικών διαδικασιών. Ειδικότερα, φαίνεται ότι καθυστερούν όλες εκείνες οι διαδικασίες που συνθέτουν τον κυρίαρχο τρόπο ανάπτυξης στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες κατά τη μεταπολεμική περίοδο, σύμφωνα με τον οποίο η μαζική παραγωγή αντιστοιχούσε στη μαζική κατανάλωση μέσω της σύνδεσης εισοδημάτων και παραγωγικότητας, ενώ το κράτος, μέσω των συλλογικών διαπραγματεύσεων, τη διεύρυνση των κοινωνικών παροχών και την εποπτεία της χρηματοδοτικής πίστης, επεδίωκε τον έλεγχο της ζήτησης και των επενδύσεων (Lipietz, 1988). Η συνεκτικότητα και οι προοπτικές αυτού του τρόπου ανάπτυξης, που συχνά αναφέρεται ως φορντισμός, αποτελούν βέβαια ένα πολιτικά και θεωρητικά ανοιχτό ζήτημα που δεν θίγεται εδώ.

Σε αντιπαράθεση με τις γενικές προϋποθέσεις, που θέτει ο κυρίαρχος τρόπος ανάπτυξης των αναπτυγμένων καπιταλιστικών χωρών στο επίπεδο του τρόπου ρύθμισης και συνακόλουθα των μορφών της κρατικής πολιτικής, η ιστορική εμπειρία του σύγχρονου ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού παρουσιάζεται εξαιρετικά διαφοροποιημένη. Για παράδειγμα, μπορεί κανείς να αναφερθεί στις μαζικές εσωτερικές και εξωτερικές μεταναστευτικές κινήσεις, που κλιμακώνονται δραματικά στη δεκαετία του '60, μεταβάλλοντας δραστικά τη δημογραφική δομή και την πληθυσμιακή βάση της χώρας και των περιφερειών, καθιστώντας ιδιαίτερα ρευστές τις κοινωνικές και πολιτικές ισορροπίες ανάμεσα στα κοινωνικά υποκείμενα.

Ακόμη, θα μπορούσε να επισημανθεί ότι οι πολιτικές και κοινωνικές σχέσεις ανάμεσα στα κοινωνικά υποκείμενα, αποκτούν μια επιπλέον εντασιακή διάσταση, πέρα από τη ρευστότητα και την αναμενόμενη σύγκρουση συμφερόντων, καθώς η διατήρηση ισχυρών παραδοσιακών θεσμών και δομών (μη αμοιβόμενη οικογενειακή εργασία, αβεβαιότητα ιδιοκτησιακού καθεστώτος ακινήτων —πχ. αυθαίρετα, εκκλησιαστική περιουσία, καταπατήσεις, κ.λπ.) αντιπαράθεται στην καπιταλιστική διείδωση και τον εκσυγχρονισμό τομέων, κλάδων και περιοχών (ελέκτασης της μισθωτής σχέσης εργασίας, ξένες επενδύσεις, διαχωρισμός κράτους-εκκλησίας, κ.λπ.).

Στην αναπαραγωγή αν'όχι και στη δημιουργία αυτών των πλαισίων καθοριστικό ρόλο έχουν και οι βασικές διαρθρωτικές αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος που επιβάλλουν στην κρατική πολιτική προσανατολισμούς, που είναι απαραίτητοι προκειμένου να εξασφαλιστεί η οριακή αναπαραγωγή της κοινωνίας σε καπιταλιστική βάση. Ορισμένες, επαρκώς τεκμηριωμένες (Σακκάς στο Ψυχοπαίδης, 1989), από τις βασικές αυτές αδυναμίες είναι:

α) η στενή βιομηχανική βάση που χαρακτηρίζεται από τα κενά στην παραγωγή των κεφαλαιουχικών αγαθών και των κλάδων τεχνολογικής αιχμής, και την κυριαρχία παραδοσιακών κλάδων και διαδικασιών παραγωγής και των κατασκευών,

β) το διευρυνόμενο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου πληρωμών, που τροφοδοτείται από την αδυναμία του παραγωγικού συστήματος να εξασφαλίσει την υλική αναπαραγωγή της κοινωνίας στο ιστορικά αποδεκτό επίπεδο,

γ) η δυσκολία εξασφάλισης παραγωγικής απασχόλησης σε μεγάλα τμήματα της αγοράς εργασίας λόγω ασυμμετριών ανάμεσα στους κλάδους και τους τομείς της οικονομίας (πχ. διόγκωση της απασχόλησης στο δημόσιο), και

δ) το περιορισμένο φάσμα εναλλακτικών αναπτυξιακών επιλογών και ο αναγκαστικός αυτοπεριορισμός και προσανατολισμός των κρατικών πολιτικών στην εξωτερική χρηματοδότηση.

Ο Lipietz (1983) έχει αναφερθεί στους τρόπους ανάπτυξης των οικονομικών της Νότιας Ευρώπης, με συγκεκριμένη αναφορά στην περίπτωση της Ελλάδας, σαν μορφές περιφερειακού φορντισμού που χαρακτηρίζονται ακριβώς από την ιδιομορφία, σε σχέση με τις χώρες του κέντρου, της ισορροπίας ανάμεσα στο παραγωγικό σύστημα, το καθεστώς συσσώρευσης και την κρατική παρέμβαση. Στο πλαίσιο αυτό εξηγεί τη σχετική καθυστέρηση της γενίκευσης των πολιτικών κράτους ευημερίας, την έλλειψη ολοκλήρωσης του παραγωγικού συστήματος, την έντονη ανισότητα και τον κρατικό αυταρχισμό, που αποτελούν βασικά δομικά χαρακτηριστικά αυτών των χωρών.

Ανεξάρτητα από το αν αποδεχτεί κανείς την καταλληλότητα της έννοιας του περιφερειακού φορντισμού στην περίπτωση της Ελλάδας, από τη στιγμή που ανατρέπεται αυτή η ισορροπία, μέσα στις νέες συνθήκες που διαμορφώνονται από την οικονομική κρίση και την πτώση της δικτατορίας, η προσπάθεια συγκρότησης μιας νέας ηγεμονικής δομής που θα εξασφάλιζε την κοινωνική συναίνεση και θα απορροφούσε τις κοινωνικές και πολιτικές πιέσεις που είχαν προκληθεί από τον προηγούμενο τρόπο ανάπτυξης, κατέχει κεντρική σημασία.

Είναι γεγονός ότι από τα μέσα της δεκαετίας του '70, η περιφερειακή πολιτική πρέπει να προσαρμοστεί σε ένα δραστικά διαφορετικό γενικό πλαίσιο πολιτικής και οικονομικής συγκυρίας. Οι ρυθμοί ανάπτυξης περιορίζονται, οι επενδύσεις συρρικνώνονται, οι αυταρχικές πολιτικές, που χαρακτηρίζαν προηγούμενες περιόδους, δεν μπορούν εύκολα να επιβληθούν, τα προβλήματα ποιότητας ζωής, τόσο λόγω υπερσυγκέντρωσης στα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα όσο και λόγω απομόνωσης και εγκατάλειψης στις καθυστερημένες περιφέρειες, γίνονται επιτακτικά, ενώ ο συγκεντρωτισμός της διοίκησης όχι μόνο δεν έχει πλέον αντικείμενο, αλλά παράλληλα αποκαλύπτεται και ως μέρος του ίδιου του περιφερειακού προβλήματος.

Πραγματικά, καθώς η περιφερειακή διάσταση της κρατικής πολιτικής συνδέεται με την προσπάθεια εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης του κοινωνικού χαρακτήρα της παρέμβασης, μέχρι το 1981, οπότε εμφανίζεται και το πρώτο αποκλειστικά περιφερειακό πρόγραμμα ανάπτυξης 1981-85, σύμφωνα και με τις δεσμεύσεις που επιβάλλει η απορρόφηση των ενισχύσεων του περιφερειακού ταμείου της ΕΟΚ, γίνονται ορισμένες ιδιαίτερα σημαντικές ενέργειες. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η ίδρυση του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, η συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, η ενεργοποίηση του θεσμικού πλαισίου δημιουργίας βιομηχανικών περιοχών, και η ουσιαστική αναμόρφωση του συστήματος κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης με την εισαγωγή καινοτομικών στοιχείων όπως οι δωρεάν επιχορηγήσεις.

Πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι ο προσανατολισμός της περιφερειακής πολιτικής διατηρεί ένα συγκεντρωτικό και αναπτυξιακό χαρακτήρα που συνδέεται με την εμπειρία της προηγούμενης φάσης ανάπτυξης, και δεν αντιμετωπίζει τα διαρθρωτικά προβλήματα προσαρμογής στην κρίση. Επί

πλέον δεν κατορθώνει να ξεπεράσει τους περιορισμούς των πολιτικών ισορροπιών της συντηρητικής παράταξης, και παραμένει κλειστός στην ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή και την αποσυγκέντρωση, που γίνονται αναγκαίες προκειμένου να διευκολυνθεί η διαχείριση των πολύπλοκων ζητημάτων της κρίσης και να εξασφαλιστεί ένας ψηλός βαθμός συναίνεσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των μέτρων περιφερειακής πολιτικής.

Μετά το 1981 οι προσανατολισμοί της περιφερειακής πολιτικής προσδιορίζονται τόσο από τις δεσμεύσεις που επιβάλλει η ένταξη στην ΕΟΚ, όσο και από τη νέα πολιτική συγκυρία που οδηγεί το ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση. Βέβαια, τόσο οι δομές του παραγωγικού συστήματος όσο και το ζήτημα διαχείρισης της κρίσης με ταυτόχρονη εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης και οικονομικής σταθεροποίησης, φαινόμενα που χαρακτήρισαν την προηγούμενη περίοδο 1974-81, παραμένουν επίσης ως βασικοί συντελεστές προσδιορισμού των εξελίξεων.

Οι στρατηγικές επιλογές του ΠΑΣΟΚ παίρνουν το χαρακτήρα μιας μεγάλης, σε βάθος και έκταση, θεσμικής μεταρρύθμισης που νομιμοποιείται με τη διέυρυνση της κοινωνικής συμμετοχής στις διαδικασίες αποφάσεων. Ωστόσο, η διαμόρφωση της πολιτικής συναντάει εγγενείς αντιφάσεις καθώς έχει να ικανοποιήσει ταυτόχρονα την απαίτηση διατήρησης ενός κεντρικού μηχανισμού αποφάσεων για ζητήματα που σχετίζονται με τις διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας (πχ. ισοζύγιο πληρωμών), και την ανάγκη δημιουργίας των προϋποθέσεων για ουσιαστική λειτουργία του αποκεντρωμένου δημοκρατικού προγραμματισμού και τη στήριξη των πρωτοβουλιών και της συμμετοχής στην τοπική κλίμακα.

Η προτεινόμενη διαδικασία προγραμματισμού αναδεικνύει άμεσα τη χωρική διάσταση, καθώς η συμμετοχή επιδιώκεται να εξασφαλιστεί σε τοπική βάση (Λαϊκή Συνέλευση, Εταιρίες Λαϊκής Βάσης, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι) και να ιεραρχηθεί στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ, Νομαρχία, Περιφέρεια). Στα πλαίσια αυτά οι τοπικές πρωτοβουλίες θεωρούνται μηχανισμοί που θα επιτρέψουν τη δημιουργία πλαισίου για τη συνεργασία του κοινωνικού με τον ιδιωτικό τομέα, και θα οδηγήσουν στην αυτοδύναμη ενδοπεριφερειακή ανάπτυξη.

Πρόκειται βέβαια για μια διαδικασία που μετατοπίζει μέρος του φορτίου διαχείρισης της κρίσης στις ίδιες τις περιφέρειες, καθώς δεν προωθείται ενιαίος διαπεριφερειακός προγραμματισμός. Πραγματικά, κυριότερη ίσως λειτουργία του πλέγματος των νέων θεσμών φαίνεται να είναι ο περιορισμός των διεκδικήσεων και των αντιδράσεων απέναντι σε ζητήματα χωρικής ρύθμισης ή, τουλάχιστον, η διοχέτευση και στη συνέχεια εξουδετέρωσή τους μέσα σε θεσμικά κατοχυρωμένες διαδικασίες συμμετοχής.

Πρέπει εδώ να τονιστεί ότι προϋπόθεση και στόχος αυτού του προσανατολισμού είναι η διοικητική και οικονομική αυτοδυναμία των περιφερειών. Καθώς όμως μια τέτοια προοπτική εξαρτάται σημαντικά από την ευρύτερη οικονομική συγκυρία και δεσμεύεται από τις διαρθρωτικές αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος, την προϋπάρχουσα γεωγραφική κατανομή της ανάπτυξης και την ένταξη της χώρας στη διεθνή διαίρεση της εργασίας, γίνεται γρήγορα φανερό η αδυναμία υλοποίησης των προθέσεων αυτής της πολιτικής. Η διέξοδος λοιπόν απέναντι στην αδυναμία επίλυσης των πραγματικών προβλημάτων, αδυναμία τόσο χρηματοδότησης όσο και τεχνικής επεξεργασίας των αναγκαιών επεμβάσεων, οδήγησε σε προσαρμογές και υπαναχωρήσεις των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και σε επιβράδυνση της προσπάθειας εκσυγχρονισμού.

Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι ο δεύτερος και τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης κα-

λύπεται θεσμικά μόλις το 1986 (Ν. 1622) χωρίς όμως να προωθείται έμπρακτα η υλοποίηση των νέων θεσμών. Τα παραδείγματα αυτής της αδράνειας είναι πολλά, από την εγκατάλειψη της δημιουργίας Εθνικού Κτηματολογίου (που διευκολύνει τη διατήρηση της αβεβαιότητας ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς πολλών ακινήτων), μέχρι την υπονόμευση των προσπαθειών για την προστασία του περιβάλλοντος, την εκμετάλλευση των δασικών εκτάσεων, τον έλεγχο της αστικής ανάπτυξης, την εφαρμογή κριτηρίων κλαδικής βιομηχανικής πολιτικής για την έγκριση των επενδύσεων, κ.λπ. (Γετίμης, 1989).

Είναι άλλωστε χαρακτηριστικό αυτής της διαφορούμενης στάσης ότι ακόμη και όταν εμφανίζονται εξωτερικά προσφερόμενες θεσμικές δυνατότητες για περιφερειακή αποκέντρωση και διαχείριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, πχ. με την έγκριση και προώθηση της πολιτικής των ΜΟΠ, οι δυνατότητες αυτές αναιρούνται με την ενιαία αντιμετώπιση του εθνικού χώρου και τη διατήρηση του κεντρικού χαρακτήρα του προγραμματισμού στο ΥΠΕΘΟ. Συνέπεια και μέσο αυτής της τακτικής είναι η διαφορετική διαίρεση των περιφερειών εφαρμογής των ΜΟΠ (7 περιφέρειες) από την περιφερειακή διαίρεση της χώρας με σκοπό τον προγραμματισμό και συντονισμό της ανάπτυξης (13 περιφέρειες με το ΠΔ 51/87), και η ουσιαστική συνάρτηση των ΜΟΠ στο ΠΔΕ όσον αφορά τις βασικές στρατηγικές επιλογές.

Η αναδιάρθρωση και ενοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας και η εισαγωγή των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης δεν έχει ακόμα ορατές συνέπειες στη μορφή και το περιεχόμενο της περιφερειακής ανάπτυξης. Οι πρώτες ενδείξεις δεν ενισχύουν την εντύπωση ότι πρόκειται να μεταβληθούν δραστικά οι προτεραιότητες της πολιτικής, οι πρακτικές των ενδιαφερομένων ή, τέλος, τα υπαρκτά χαρακτηριστικά των περιφερειών. Σε κάθε περίπτωση άλλωστε, οι Κοινοτικές, όπως και οι εθνικές πολιτικές και χρηματοδοτήσεις μπορούν ίσως να μετριάσουν ή να ενισχύσουν κάποιες τάσεις, αλλά δεν μπορούν να υποκαταστήσουν ή να αναιρέσουν τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες περιφερειακής ανάπτυξης, που προσδιορίζονται τόσο από τα γενικά χαρακτηριστικά των κυρίαρχων τρόπων ανάπτυξης όσο και από τις ιδιαιτερότητες και τους τρόπους ένταξης κάθε περιφέρειας στη μεταβαλλόμενη διεθνή διαίρεση της εργασίας (Ανδρικοπούλου, 1987).

3. Επίλογος: Κρίση ή Μετάβαση σε νέα Εποχή;

Η προσπάθεια διαχείρισης των αντιφάσεων του τρόπου ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας συναντάει άμεσα ισχυρούς δομικούς και συγκυριακούς περιορισμούς, με αποτέλεσμα τις συνεχείς αναπροσαρμογές της κρατικής πολιτικής σε αναζήτηση σημείων ισορροπίας (Ανδρικοπούλου, κ.ά., 1988). Ο προσανατολισμός της τελευταίας, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '80, στην εξασφάλιση της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής συμμετοχής πλατύτερων κοινωνικών στρωμάτων και των διαφοροποιημένων επιχειρηματικών, επαγγελματικών, τοπικών και άλλων συμφερόντων, αντί να οδηγήσει στον εκσυγχρονισμό του περιεχομένου των θεσμών τείνει να περιοριστεί σε ζητήματα που συνδέονται με την αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και την ενεργοποίηση διαδικασιών οικονομικής και πολιτικής αποκέντρωσης. Είναι ενδεικτικό, από αυτή την άποψη, ότι στο σχέδιο του πενταετούς προγράμματος 1988-92 η περιφερειακή ανάπτυξη αντιμετωπίζεται μόνο ως ζήτημα αναδιάρθρωσης των θεσμών του περιφερειακού προγραμματισμού, χωρίς να θίγεται το ζήτημα του μετασχηματισμού και της ανταγωνιστικότητας των περιφερειακών παραγωγικών δομών.

Έτσι, ενώ οι διαδικασίες λήψης και υλοποίησης των σχετικών αποφάσεων γίνονται ιδιαίτερα πολύπλοκες και ασταθείς, η ίδια η διάρθρωση της κοινωνίας και του παραγωγικού συστήματος δεν φαίνεται να προσφέρουν τις προϋποθέσεις της ευέλικτης και αποκεντρωμένης εξειδίκευσης των περιφερειών που, ανεξάρτητα από τις κριτικές σχετικά με την έκταση και τη σημασία της (Amin and Robins, 1989), αποτελεί βασική διαδικασία εκσυγχρονισμού και προσαρμογής στις τρέχουσες συνθήκες της καπιταλιστικής ανάπτυξης. Θα μπορούσε, βέβαια, κανείς να περιμένει μια τέτοια εξέλιξη καθώς τόσο το κράτος όσο και τα επί μέρους υποκείμενα του προγραμματισμού δεν μπορούν να απαλλαγούν από τις ουσιαστικές δεσμεύσεις και αντιφάσεις του συστήματος, του οποίου αποτελούν οργανικά συστατικά (Kafkalas, 1987). Η μετατόπιση της εστίας των αποφάσεων και η συνύπαρξη κεντρικών και τοπικών μορφών ρύθμισης, καθώς επίσης και η διέγνωση της κοινωνικής βάσης του προγραμματισμού, μπορεί να επιτρέπει εξομαλύνσεις αντιφάσεων αλλά δεν μπορεί να μεταβάλλει δραστικά τις δυνατότητες διεξόδου από την κρίση που διαθέτουν τα δρώντα συλλογικά υποκείμενα. Η μετάβαση της ελληνικής οικονομίας στη νέα δεκαετία πρόκειται να είναι περισσότερο μια προσαρμογή που θα διατηρήσει, αν δεν επιτείνει, τις δεσμεύσεις που επιβάλλονται από τη θέση της χώρας στη διεθνή διαίρεση της εργασίας.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Amin, Ash and Robins K. (1989): «*Industrial districts and regional development: limits and possibilities*». University of Newcastle upon Tyne: Center for Urban and Regional Development Studies (mimeo).
- Andrikopoulou, E. (1987): «*Regional policy and local development prospects: the case of Thraki*» Antipode, vol. 19. n. 1.
- Ανδρικοπούλου, Ε., Γετίμης, Π., και Καυκαλάς Γ. (1988): «*Η ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα: από την κεντρική διαχείριση στον κορπορατισμό*». Στον τιμητικό τόμο στη μνήμη του Σάκη Καραγιώργα. Αθήνα: ΙΠΑ/ΠΑΣΠΕ.
- Ανδρικοπούλου, Ε. και Γ.Καυκαλάς (1987): «*Μορφές περιφερειακής ολοκλήρωσης, τοπική ανάπτυξη και μέτρα περιφερειακής πολιτικής*» Έκθεση ερευνητικού προγράμματος ΓΓΕΤ, Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ.
- Garofoli, G. (1988): «*Industrial districts: structures and transformation*». Παρουσίαση στο σεμινάριο με θέμα: «*Depressed regions in the Mediterranean European countries and endogenous development*», Scilla (Calabria), Ιούνιος 1988.
- Γετίμης, Π. (1989): «*Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα. Τα όρια της μεταρρύθμισης*», Αθήνα, Οδυσσεάς.
- Getimis, P., and Kafkalas G. (1988): «*State policies and forms of fragmented regulation*». Παρουσίαση στο συνέδριο για τη Regulation Theory, Barcelona, Ιούνιος 1988.
- Hudson, R. (1987): «*Labour market changes and new forms of work in old industrial regions*». Παρουσίαση στο σεμινάριο με θέμα Changing Labour Processes and New Forms of Urbanisation. Σάμος, Σεπτέμβριος 1987.
- Jessop, B. (1988): «*Regulation theories in retrospect and prospect* ». Παρουσίαση στο συνέδριο για τη Regulation Theory, Barcelona, Ιούνιος 1988.

- Καυκαλάς, Γ. (1981): «Περιφερειακή οργάνωση της Ελληνικής οικονομίας». *Πόλη και Περιφέρεια*, τ. 2, σελ. 7-38.
- Kafkalas, G. (1987): «State and capital as the agents of spatial intergration in the world economy», *Society and Space*, n. 5, p. 303-318.
- Komninos, N. (1989): «From national to local: the Janus face of crisis ». Στο Gottdiener, M., and N. Komninos, eds., *Capitalist development and crisis theory: accumulation, regulation and spatial restructuring*. London: Macmillan.
- Lapple, D. (1985): «Internationalization of capital and the regional problem». Walton, J., ed., *Capital and labour in the urbanized world*. New York: Sage.
- Lipietz, A. (1983): «Sur les fordismes peripheriques de l' Europe du Sud». *Πόλη και Περιφέρεια*, τ. 7, σελ. 137-161.
- , (1988): «An alternative design for the twenty first century». *Paper N. 8738*, Paris: cepremap.
- Mayer, M. (1988) «The changing conditions for local politics in the transition to post-fordism». Παρουσίαση στο συνέδριο για τη *Regulation Theory*, Barcelona, Ιούνιος 1988.
- Piore, M. and Sabel G. F. (1984): «*The second industrial divide: possibilities for prosperity*». New York: Basic Books.
- Scott, A. and Storper M. (1987): «High technology industry and regional development: a theoretical critique and reconstruction» *ISSJ*, n. 112, p. 215-232.
- Χατζημιχάλης, Κ. (1988): «Το τοπικό και το διεθνές: τα νέα όρια της άνησης ανάπτυξης στη δεκαετία του 1990 στη Νότια Ευρώπη». Παρουσίαση στο συνέδριο, *Η τοπική αυτοδιοίκηση στο κατώφλι της δεκαετίας του 1990: νέες τάσεις και στρατηγικές*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ, Δεκέμβριος 1988.
- Ψυχοπαίδης, Κ. (συντονιστής), Γετίμης, Π. Καυκαλάς, Γ. Πάκος, Θ. Σακκάς, Δ. και Ν. Τάτσος, (1989): «*Εκσυγχρονισμός και προσαρμογή των κρατικών πολιτικών στην Ελλάδα*». Αδημοσίευτη τελική έκθεση ερευνητικού προγράμματος. Αθήνα: IMM.