

# ΝΕΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Η περιφερειακή πολιτική βρέθηκε τη δεκαετία του '80 μπροστά σε μια σημαντική αλλαγή. Σε πολλές χώρες και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η περιφερειακή πολιτική στρέφει την έμφασή της από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο, από τις κεντρικές ρυθμίσεις και τους κεντρικούς φορείς στις αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές και τους τοπικούς φορείς, από την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη στην ενδογενή (τοπική) ανάπτυξη.

Η περίοδος της δεκαετίας του '80 ήταν και για την Ελλάδα μια περίοδος επαναπροσανατολισμού της περιφερειακής πολιτικής. Η έννοια της τοπικής ανάπτυξης αποκτά κεντρική σημασία, ενώ ταυτόχρονα δημιουργούνται νέοι θεσμοί που προωθούν την αποκέντρωση, την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη γενικότερη αναδιοργάνωση του συστήματος προγραμματισμού.

Η εισήγηση επιχειρεί να διερευνήσει τα νέα πλαίσια ρύθμισης που λειτουργούν σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και τη θέση της κοινωνικής πολιτικής. Το ερώτημα που θέτει είναι αν πράγματι οι νέοι θεσμοί και η έμφαση στην αποκεντρωμένη τοπική ανάπτυξη αποτελούν μια βιώσιμη εναλλακτική πρόταση ρύθμισης στη σύγχρονη συγκυρία και, ειδικότερα, με ποιά τρόπο και κάτω από ποιούς όρους τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής εντάσσονται στο νέο μοντέλο τοπικής ρύθμισης.

Σε σχέση με τη θέση της κοινωνικής πολιτικής εντοπίζονται δύο αδύνατα σημεία. Το πρώτο αφορά την υποχώρηση της χωρικής διάστασης στην έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης (περιφερειακές ανισότητες) και το δεύτερο την απουσία της κοινωνικής διάστασης στην έννοια της τοπικής ανάπτυξης όπως προωθείται από τις νέες πολιτικές.

Στον επίλογο επισημαίνεται ότι οι νέες πολιτικές συναντούν τα όριά τους στα νέα πλαίσια που διαμορφώνονται για το ρόλο και τη λειτουργία του εθνικού κράτους. Οι αντικρουόμενες σχέσεις τοπικών και κεντρικών πολιτικών οριοθετούνται από τη γενικότερη τάση ανασύνταξης του εθνικού κράτους κάτω από τη διπλή απειλή, αφενός διαταραχής της εσωτερικής του συνοχής από αποκεντρωτικές τάσεις και αφετέρου υποχώρησης της σημασίας του με την ανάδειξη νέων υπερεθνικών πλαισίων και μηχανισμών ρύθμισης.

## 1. Η Νέα Στρατηγική

Στο επίπεδο των αναπτυξιακών προγραμμάτων, η στροφή στις τοπικές πολιτικές που προωθούν την τοπική ανάπτυξη επιχειρηματολογείται ως ζήτημα με δύο βασικές διαστάσεις:

**(α) ως ζήτημα που αποτελεί τον κεντρικό κορμό του προτεινόμενου "νέου μοντέλου ανάπτυξης" της χώρας**

Η προώθηση της τοπικής ενδογενούς ανάπτυξης συνδυάζεται με την προβολή ενός μοντέλου ανάπτυξης της χώρας που στηρίζεται στην αυτοδύναμη ανάπτυξη, τη "λαϊκή

συμμετοχή" και την κοινωνική δικαιοσύνη (Πρόγραμμα 1983-87 σελ.15-25). Ως αυτοδύναμη ανάπτυξη (και περιφερειακά ισόρροπη) θεωρείται αυτή που εξασφαλίζει ταυτόχρονα αύξηση του προϊόντος και επανεπένδυση του κοινωνικού πλεονάσματος στον τόπο παραγωγής και προωθείται με άξονα τις παρεμβάσεις επιλεκτικής και προγραμματισμένης ανάπτυξης κλάδων, υποστήριξης των μικρομεσαίων επιχειρηματικών μονάδων και αξιοποίησης των ανεκμετάλλετων πόρων (με μικρές επενδύσεις και κοινωνική συμμετοχή στην παραγωγή). Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, θα προέλθει από τη μη μεταφορά πλεονάσματος από περιοχή σε περιοχή. Το επιχείρημα που συνοδεύει αυτή την άποψη είναι ότι οι περιφέρειες "οφείλουν να επιδιώσουν στηριγμένες στις εσωτερικές τους δυνάμεις" (σελ.70-80). Την ίδια άποψη περί ενός αποκεντρωμένου μοντέλου ανάπτυξης προβάλλουν σε γενικές γραμμές και τα επόμενα προγράμματα (Πρόγραμμα 1988-92 και ΣΠΑ 1989-93). Ομως, τόσο η ιδεολογική φόρτιση όσο και οι φιλόδοξοι στόχοι προώθησης ενός εναλλακτικού μοντέλου ανάπτυξης έχουν σ' αυτά σαφώς υποτονιστεί, καθώς το ενδιάμεσο σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1986-87 επέβαλε νέα πλαίσια οικονομικής πολιτικής και ανέτρεψε πολλές από τις πολιτικές κοινωνικής κατεύθυνσης της πρώτης περιόδου<sup>1</sup>.

**(β) ως ζήτημα προώθησης της κοινωνικής συμμετοχής και, έμμεσα, ως ζήτημα κοινωνικής δικαιοσύνης**

Η κοινωνική συμμετοχή θεωρείται ότι εξασφαλίζεται μέσα από τους φορείς αυτοδιοίκησης, συνεταιριστικής οργάνωσης ή λαϊκής βάσης που προσδιορίζουν έναν ενδιάμεσο "κοινωνικό" τομέα, μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού, του οποίου οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες θεωρούνται ότι θα αποτελέσουν πόλους έλξης του ιδιωτικού τομέα και θα τον προσανατολίσουν σε συμπληρωματικές δραστηριότητες μειώνοντας τον επιχειρηματικό κίνδυνο. Έτσι, το πρόγραμμα 1983-87 φαίνεται να στηρίζει τη νομιμοποίησή του όχι μόνο στα προβλεπόμενα μέτρα κοινωνικής πολιτικής (παιδεία, υγεία, πρόνοια) αλλά και στην προώθηση της συμμετοχής του πληθυσμού στην όλη διαδικασία προγραμματισμού. Η "εδαφική" διάσταση εμφανίζεται σε κάθε πλευρά αυτής της διαδικασίας (συμμετοχή σε τοπική βάση, τοπική ανάπτυξη με τοπικό έλεγχο, αποκέντρωση κεντρικών κρατικών λειτουργιών), αναδεικνύοντας την κοινωνική συμμετοχή ως το κεντρικό στοιχείο της νέας περιφερειακής πολιτικής. Η αποκέντρωση προβλέπεται άλλωστε και για τα δύο συστήματα, αυτοδιοίκησης και δημόσιας διοίκησης: η αυτοδιοίκηση οργανώνεται με βάση την πυραμίδα "δημοκρατικού" προγραμματισμού, ενώ παράλληλα η κεντρική διοίκηση προβλέπεται να αποκεντρώσει αρμοδιότητες των κεντρικών φορέων στις αντίστοιχες περιφερειακές και νομαρχιακές υπηρεσίες (Πρόγραμμα 1983-87 σελ. 75-77). Τέλος, η έννοια της "κοινωνικής δικαιοσύνης", που επίσης προβάλλεται, θεωρείται ότι εμπεριέχει τη διακριτική μεταχείριση προς όφελος των μη προνομιούχων ομάδων και εστιάζεται στην κοινωνική ανισότητα, χωρίς να συνδέεται ρητά με τις περιφερειακές ανισότητες. Η έμφαση στην κοινωνική συμμετοχή και το "δημοκρατικό" προγραμματισμό είναι

1. Είναι ενδιαφέρον, και αντιφατικό ταυτόχρονα, το γεγονός ότι η νέα πρόταση για το μοντέλο ανάπτυξης συνοδεύτηκε από το φιλόδοξο στόχο ενός "σοσιαλιστικού μετασχηματισμού της κοινωνίας" (Πρόγραμμα 1983- σελ. 15), όταν στο διεθνή χώρο κυριαρχούν οι συντηρητικές προτάσεις εξόδου από την κρίση. Η έκφραση αυτή αντικαταστάθηκε με τη "στρατηγική κοινωνικού μετασχηματισμού" και δεν έχει την ίδια κεντρική θέση (Πρόγραμμα 1988-92 σελ. 134-135).

έντονη και στα επόμενα προγράμματα<sup>2</sup> και ταυτόχρονα γίνεται απόπειρα να προωθηθεί ένα νέο θεσμικό πλαίσιο.

## 2. Οι νέοι θεσμοί

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο που σταδιακά δημιουργείται την περίοδο του '80 επιχειρούνται οι εξής νεωτερισμοί:

### **(α) συγκρότηση νέων φορέων "δημοκρατικού" προγραμματισμού και προώθηση της συμμετοχής στη διαδικασία προγραμματισμού**

Τα βασικά όργανα του προγραμματισμού (Ν.1622/86) είναι:

- στον εθνικό χώρο, (υπάρχοντες) κεντρικοί φορείς/ΥΠΕΘΟ
- στην περιφέρεια, περιφερειακά συμβούλια
- στο νομό, νομαρχιακά συμβούλια
- στο τοπικό επίπεδο (δήμος ή αναπτυξιακός σύνδεσμος), δημοτικά συμβούλια ή τα διοικητικά συμβούλια των αναπτυξιακών συνδέσμων.

### **(β) οργάνωση της διαδικασίας προγραμματισμού (κατάρτιση προγραμμάτων, σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις μεταξύ τους και χρηματοδοτικό σχέδιο υλοποίησης)**

Μεσοπρόθεσμα και ετήσια αναπτυξιακά προγράμματα προβλέπονται σε κάθε χωρική βαθμίδα (Ν.1622/86): εθνικά, περιφερειακά, νομαρχιακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα. Αυτά συντάσσονται με τη συμμετοχή των νέων φορέων και με την προδιαγραφή ότι θα πρέπει να είναι αλληλοσυνδεδεμένα και συντονισμένα μεταξύ τους. Η υλοποίηση των ετήσιων προγραμμάτων προβλέπεται να γίνεται με συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχέδια και με τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης με ίδιους πόρους. Η υπόλοιπη χρηματοδότηση προέρχεται από πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ή των φορέων του δημόσιου τομέα στα πλαίσια του προγραμματικών συμβάσεων. Στη διαδικασία λήψης αποφάσεων προβλέπεται ότι τα αρμόδια όργανα προγραμματισμού σε κάθε επίπεδο επιλέγουν τα συγκεκριμένα έργα που τους αφορούν και αποφασίζουν για την κατανομή των πιστώσεων του ΠΔΕ στο αμέσως κατώτερο ιεραρχικά επίπεδο. Οι αποφάσεις τους κινούνται μέσα στα όρια ενός ανώτατου μεγέθους για κάθε χωρική βαθμίδα, το οποίο προσδιορίζεται κεντρικά από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας, στη βάση ενός "εθνικού προτύπου κατανομής" των πιστώσεων που ο νόμος προβλέπει ότι θα πρέπει να υπάρχει.

### **(γ) επανα-οριοθέτηση των περιφερειών και θεσμοθέτησή τους ως προγραμματικές μονάδες**

Δημιουργούνται 13 νέες περιφέρειες (ΠΔ 51/87), θεσμοθετούνται ως προγραμματικές μονάδες (Ν.1622/86) στις οποίες καταρτίζονται περιφερειακά προγράμματα και οι οποίες

---

2. Το πρόγραμμα 1988-92 επισημαίνει τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στην εφαρμογή και προτείνει νέες ρυθμίσεις, ενώ στο ΣΠΑ 1989-93 αναφέρεται (σελ. 5) ότι τα περιφερειακά προγράμματα συντάχθηκαν με τη διαδικασία του "δημοκρατικού" προγραμματισμού. Ας μη ξεχνάμε ότι στα πλαίσια της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων η "εταρχική σχέση" προβλέπει τρεις εταίρους : την Κοινότητα (Επιτροπή), το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και τις αρμόδιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιδίδεται δηλαδή η συμμετοχή (και η ύπαρξη) αποκεντρωμένων φορέων με αποφασιστικές αρμοδιότητες.

εκπροσωπούνται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας και το περιφερειακό συμβούλιο. Δεν προβλέπεται αυτοδιοίκηση στη βαθμίδα της περιφέρειας, παρά μόνον έμμεσα μέσω των εκπροσώπων της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (όταν αυτή ολοκληρωθεί). Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από τους νομάρχες, τους προέδρους των νομαρχιακών συμβουλίων και από έναν εκπρόσωπο των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων από κάθε νομό, ενώ ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας διορίζεται ως άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης. Την τεχνική υποστήριξη στη σύνταξη των περιφερειακών προγραμμάτων παρέχουν οι προϋπάρχουσες σε κάθε περιφέρεια Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης, οι οποίες αναπροσαρμόστηκαν μεν στα νέα όρια των περιφερειών (ΠΔ 332/88), αλλά εξακολουθούν να υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

#### **(δ) απόπειρα προώθησης της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης**

Ο θεσμός του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε (επίπεδο νομού ή επαρχίας) συνάντησε σημαντικά εμπόδια στην εφαρμογή του και δεν έχει ολοκληρωθεί η πλήρης θεσμοθέτησή του. Αρχικά θεσμοθετούνται τα νομαρχιακά συμβούλια (Ν.1235/82), ενώ παράλληλα διατηρείται η θέση του νομάρχη ως διορισμένου εκπροσώπου της κυβέρνησης και ανώτατου διοικητικού οργάνου στο επίπεδο του νομού. Στη συνέχεια (Ν.1416/84) θεσμοθετείται η σύσταση επαρχιών σε ορισμένους νομούς που εκπροσωπούνται από τα επαρχιακά συμβούλια και τον έπαρχο (ως διορισμένο εκπρόσωπο της κυβέρνησης). Στη συνέχεια προβλέπεται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ως ανεξάρτητη βαθμίδα προγραμματισμού με αρμοδιότητες τη σύνταξη νομαρχιακών προγραμμάτων (Ν.1622/86), αλλά και μια σειρά από δραστηριότητες οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Η τελευταία απόπειρα από την "οικουμενική" κυβέρνηση (Ν.1878/90) ορίζει τη διαδικασία για τις εκλογές και επίσης προβλέπει περισσότερες από μία νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις σε ορισμένους νομούς. Τα εκλεγμένα από την άμεση ψηφοφορία μέλη της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μαζί με εκπροσώπους τοπικών οργανώσεων και επιμελητηρίων και εκπροσώπους της κρατικής εξουσίας αποτελούν το νέο νομαρχιακό συμβούλιο, ενώ ταυτόχρονα η θέση του νομάρχη διατηρείται με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Οι εκλογές δεν έγιναν και δεν υπάρχει σήμερα δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

#### **(ε) νέοι θεσμοί για την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Η σημαντικότερη προσπάθεια προώθησης νέων θεσμών έγινε στο τοπικό επίπεδο, με τη θεσμοθέτηση νέων αρμοδιοτήτων και τη γενικότερη προσπάθεια αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι καινοτομίες που εισάγει το νέο θεσμικό πλαίσιο αφορούν αφενός τον εμπλουτισμό των αρμοδιοτήτων της με στόχο να εκπληρώσει ένα νέο αναπτυξιακό ρόλο, και αφετέρου την αναδιοργάνωσή της σε μεγαλύτερες και περισσότερο βιώσιμες μονάδες που θα αποτελέσουν την κατώτερη προγραμματική βαθμίδα στην οποία καταρτίζονται τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα. Συγκεκριμένα, οι καινοτομίες αυτές αφορούν:

(i) την **ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** (Ν.1416/84) μέσω κινήτρων αυξημένης χρηματοδότησης από το ΠΔΕ που προωθούν:

- τη συνένωση μικρών δήμων και κοινοτήτων,
- τη συγκρότηση συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων στη βάση του κοινού συμφέροντος (π.χ. σύνδεσμος κοινοτήτων ιαματικών πηγών),
- τη δημιουργία αναπτυξιακών συνδέσμων στη βάση μιας κοινής γεωγραφικής ενότητας,

(ii) την *υποστήριξη των επιχειρηματικών και αναπτυξιακών πρωτοβουλιών της* (N.1416/84) μέσω της προώθησης ενός θεσμικού πλαισίου που αφορά κυρίως:

- τη δυνατότητα δημιουργίας δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων που απολαμβάνουν ευνοϊκότερη μεταχείριση στις επιχορηγήσεις των αναπτυξιακών κινήτρων του Ν.1262/82,
- τη δυνατότητα ανάληψης έργων μέσω προγραμματικών συμβάσεων που μπορεί να συνάπτει με φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα στα πλαίσια ενός κοινού αναπτυξιακού στόχου,
- την προώθηση μέτρων που ενισχύουν την οικονομική αυτοδυναμία της μέσω της μεταφοράς ορισμένων πόρων (π.χ.λιμενικών ταμείων) αλλά χωρίς πρόβλεψη για άμεσους φόρους (τοπική φορολογία)

(iii) τέλος,τη *δυνατότητα να καταρτίζει και να διαχειρίζεται τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα* (N.1622/86). Στα πλαίσια αυτά προωθήθηκε μια πολιτική υποβοήθησης του αναπτυξιακού έργου της μέσω:

- υπηρεσιών και εταιρειών παροχής συμβουλών και υποστήριξης (ΕΕΤΑΑ, εταιρείες λαϊκής βάσης και Αναπτυξιακές Εταιρείες),
- της στελέχωσης της με ειδικούς συμβούλους τοπικής ανάπτυξης (δυναμικό πανεπιστημιακού επιπέδου που επιμορφώνεται με ειδικά προγράμματα κατάρτισης),
- ενός ειδικού χρηματοδοτικού προγράμματος, Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1989-92, που αφορά έργα των ΟΤΑ και των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (αποτελεί μάλιστα ένα ανεξάρτητο τμήμα του ΠΔΕ) και το διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών, το αρμόδιο Υπουργείο για θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

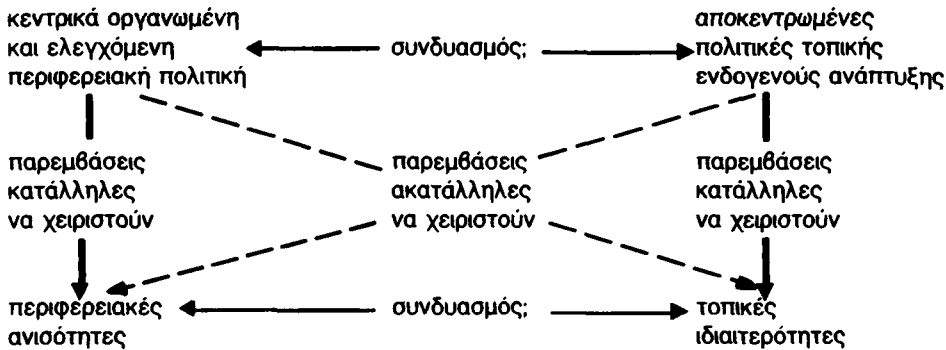
### 3. Η τοπική ανάπτυξη ως αναπτυξιακό μοντέλο

#### 3.1 Το θεωρητικό σχήμα

Το ουσιαστικό ερώτημα είναι αν πράγματι οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης μπορούν να αποτελέσουν ένα βιώσιμο εναλλακτικό μοντέλο πολιτικής στη σύγχρονη συγκυρία και κάτω από ποιούς όρους (Ανδρικόπουλου 1992). Θα δούμε αργότερα στη συνέχεια, αν το μοντέλο αυτό ενσωματώνει και με ποιό τρόπο τα θέματα κοινωνικής πολιτικής.

Η πρακτική αποτελεσματικότητα της νέας κατεύθυνσης φαίνεται να βρίσκεται στο γεγονός ότι επιτρέπει την ανάδειξη των τοπικών πρωτοβουλιών και την αξιοποίηση των ιδιοτήτων της κάθε συγκεκριμένης περιοχής. Αυτή ακριβώς την πλευρά του αναπτυξιακού προβλήματος αδυνατούν να κατανοήσουν, να χειριστούν και να προωθήσουν οι κεντρικές πολιτικές. Όπως αναφέρεται συγκεκριμένα στο σχέδιο *Delors* "καμιά συγκεντρωτική οργάνωση της αναπτυξιακής δράσης δεν είναι σε θέση να λάβει υπόψη της την ποικιλία των τοπικών καταστάσεων" (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1989, σελ.13).

Από την άλλη πλευρά όμως, οι πολιτικές τοπικής ανάπτυξης έχουν το ισχυρό μειονέκτημα ότι δεν μπορούν να χειριστούν τις δια-περιφερειακές διαστάσεις των περιφερειακών προβλημάτων. Το ζήτημα της εξισορρόπησης των περιφερειακών ανισοτήτων, το κατ' εξοχήν αντικείμενο (και πλεονέκτημα) της παλιότερης κεντρικά οργανωμένης περιφερειακής πολιτικής, δεν ρυθμίζεται αυτόματα με αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές (Dunford 1991).



Οι δύο διαστάσεις του προβλήματος φαίνονται σχηματικά στο παρακάτω διάγραμμα: Αν λοιπόν το ουσιαστικό πρόβλημα είναι η ύπαρξη και διατήρηση των περιφερειακών ανισοτήτων, τότε οι νέες τοπικές πολιτικές δεν αποτελούν μια ολοκληρωμένη απάντηση στο πρόβλημα. Και αυτό γιατί, οι διάφορες περιοχές βρίσκονται σε διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης, ξεκινούν δηλαδή εξαρχής από άνισες θέσεις. Η προσπάθεια στήριξης της ανάπτυξης στις εσωτερικές τους δυνάμεις και το "ενδογενές" δυναμικό, θα είναι ιδιαίτερα αναποτελεσματική στην περίπτωση των ήδη υποβαθμισμένων προβληματικών περιοχών. Για να αναδειχθούν τοπικές πρωτοβουλίες στις περιοχές αυτές θα πρέπει καταρχήν να έχουν τη δυνατότητα να υπάρξουν. Αυτός όμως είναι και ο σημαντικότερος παράγοντας της "καυστέρησης" τους. Η έλλειψη ευκαιριών και δυνατοτήτων ανάπτυξης, η απουσία αναπτυξιακού πνεύματος και επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, η στενά παραδοσιακή παραγωγική δομή που εξαρτάται από τον πρωτογενή τομέα, είναι οι παράγοντες που κάνουν ιδιαίτερα δύσκολο να εμφυτευθεί μια νέα "αναπτυξιακή" (και καπιταλιστική;) αντίληψη εκσυγχρονισμού και προόδου.

Μπροστά στον ορατό κίνδυνο της αναπαραγωγής και επιδείνωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, η διατήρηση ενός κεντρικού ελέγχου των δια-περιφερειακών διαστάσεων της ανάπτυξης φαίνεται αναγκαία. Με ποιό ρόλο όμως; Ένας κεντρικός έλεγχος και συντονισμός θα ήταν αναγκαίος για τη διασφάλιση της δια-περιφερειακής ανακατανομής, με τη συνειδητή επιλογή της προώθησης περισσότερων πόρων στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές. Μια τέτοια πολιτική θα μπορούσε να προβλέπει, για παράδειγμα, έναν κεντρικό έλεγχο με τη μορφή της "περιφερειοποίησης" του προϋπολογισμού του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και παράλληλα την αποκεντρωμένη διαχείριση των πόρων και τις πρωτοβουλίες για τη σύνταξη, εφαρμογή και παρακολούθηση των προγραμμάτων στην περιφέρεια.

Η θέση αυτή εμπεριέχει την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης στη χωρική της διάσταση. Το ουσιαστικό ζήτημα φαίνεται να είναι ο τρόπος με τον οποίο οι δύο κατευθύνσεις -κεντρικής και τοπικής πολιτικής- μπορούν να συνδυαστούν σε ένα κοινό και συντονισμένο σχήμα πολιτικής (βλ.π.χ. Albrechts, Swyngendow 1990). Το ζήτημα του συνδυασμού όμως δεν είναι ένα καθαρά τεχνικό ή μεθοδολογικό πρόβλημα, καθώς κανένα από τα δύο σχήματα πολιτικής δεν είναι ανεξάρτητο από τη συγκυρία της εποχής στα πλαίσια της οποίας (οικο)δομήθηκε. Όπως θα προσπαθήσουμε να δείξουμε στη συνέχεια, οι δυσκολίες προσαρμογής οφείλονται ουσιαστικά, πέρα από τις όποιες δυσκαμψίες εμφανίστηκαν στην Ελλάδα, στη

σοβαρή αδυναμία να διατηρηθούν *κεντρικοί* μηχανισμοί ρύθμισης στα πλαίσια της αναδιπλώσης και ανασύνταξης των πολιτικών του εθνικού κράτους.

### 3.2 Τοπικές Ρυθμίσεις

Οι τοπικές πολιτικές οδηγούν σ' ένα βιώσιμο και περισσότερο κοινωνικά "δίκαιο" μοντέλο ανάπτυξης:

Οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης προβλήθηκαν στην Ελλάδα ως ένα δικαιότερο σχήμα κατανομής της εξουσίας, επειδή επεδίωκαν την κοινωνική συμμετοχή και μέσω αυτής την ανάδειξη των τοπικών πρωτοβουλιών. Οι τοπικές ρυθμίσεις συνάντησαν σοβαρά εμπόδια να προωθηθούν, και αυτό συναρτάται με τις εξής δυσκολίες που είχε να αντιμετωπίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην προσπάθεια να προωθήσει την τοπική ανάπτυξη:

- απουσία οικονομικής αυτοδυναμίας (Τάσος 1988) και έμφαση σε έμμεσες θεσμικού χαρακτήρα λύσεις που αφήνουν "ανοιχτές" δυνατότητες τις οποίες μπορεί να εκμεταλλευτεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση (αν είναι ιδιαίτερα δυναμική)
- περιορισμένη κλίμακα των δυνατών παρεμβάσεων, καθώς τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπουν παρά μικρής κλίμακας επεμβάσεις (η συμμετοχή με ίδιους πόρους είναι το αδύνατο σημείο και προέρχεται από επιχορηγήσεις και τέλη σε ανταποδοτική βάση)
- μη συγκρότηση τοπικών αναπτυξιακών αιτημάτων (Ψυχοπαίδης, Γετίμης 1989) και διατύπωση αιτημάτων αφηρημένα προς το κράτος (τοπικές κινητοποιήσεις σπάνια με εκσυγχρονιστικό ή νεωτεριστικό χαρακτήρα, μη συνειδητοποίηση της ανάγκης για συνεργασία-αντιπαλότητα)
- ελλιπής πληροφόρηση για τις προσφερόμενες ευκαιρίες, μειωμένη διαφάνεια αλλά και έλλειψη γνώσης που θα καθοδηγήσει τα τοπικά αιτήματα και την πρόσβαση σε χρηματοδοτήσεις των Κοινοτικών Ταμείων
- έλλειψη τεχνονγνωσίας για την πρακτική του αναπτυξιακού σχεδιασμού και ελλιπής στελέχωση και υποστήριξη με υπηρεσίες προγραμματισμού.

Η συγκρότηση αναπτυξιακών εταιρειών και διαφόρων μορφών τοπικών και περιφερειακών φορέων και συνεργασιών είναι μια προοπτική που θα δώσει άμεσες λύσεις και θα επιτρέψει τη συγκεκριμένη υποστήριξη των ενεργειών της ΤΑ στα θέματα τοπικής ανάπτυξης και τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Είναι όμως πράγματι αυτή η προοπτική στο άμεσο μέλλον; Σήμερα ο στόχος ενδυνάμωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκεται σε υποχώρηση και δεν εντάσσεται στις άμεσες προτεραιότητες της κυβέρνησης. Όμως, η συγκρότηση τοπικών και, ιδίως, περιφερειακών φορέων που θα έχουν την ευθύνη για την άσκηση αποκεντρωμένων πολιτικών ανάπτυξης στην περιοχή τους, είναι μια αναγκαία πραγματικότητα με προτεραιότητα της περιφερειακής πολιτικής και της εταιρικής σχέσης στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Σε κάθε περίπτωση πάντως οι πολιτικές αυτές αφενός είναι εξαιρετικά αδύναμες να στηριχθούν από μόνες τους και αφετέρου *δεν είναι περισσότερο "κοινωνικά δίκαιες"* σε σχέση με τα προβλήματα των περιφερειακών ανισοτήτων, της όξυνσης του ανταγωνισμού και της αντιπαλότητας μεταξύ των περιοχών, καθώς και της αδυναμίας συγκρότησης της βάσης για έναν δυναμικό τοπικό εκσυγχρονισμό.

Τα ουσιαστικά όρια των νέων τοπικών πολιτικών τοποθετούνται ως προς την ίδια την έννοια της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης, τη δυνατότητα δηλαδή να υπάρξει μια τέτοιου είδους ανάπτυξη και να είναι "δυναμική" (ή έστω ικανή να επιβιώσει). Από αυτή τη σκοπιά, οι τοπικές πολιτικές βρίσκονται σε αδιέξοδο για δύο λόγους:

(α) γιατί η "δυναμική" ενδογενής ανάπτυξη που κινητοποιεί, τοπικές πρωτοβουλίες και βασίζεται σε τοπικές ιδιαιτερότητες είναι σε μεγάλο βαθμό ένας βολικός μύθος.

Οι τοπικές πρωτοβουλίες δεσμεύονται από το γεγονός ότι είναι συνήθως μικρής κλίμακας και σημασίας. Η ενδογενής ανάπτυξη οφείλει να είναι ανταγωνιστική και οι τοπικές επιχειρηματικές πρωτοβουλίες οφείλουν να ξεπεράσουν τα όρια της τοπικής αγοράς και να γίνουν ανταγωνιστικές όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε διεθνές επίπεδο (καθώς οι όροι του παιχνιδιού ορίζονται όλο και περισσότερο σε διεθνές επίπεδο).

(β) γιατί η στήριξη της τοπικής ανάπτυξης στην προσέλκυση μη τοπικών επενδύσεων είναι εξίσου δύσκολη και αμφίβολη υπόθεση.

Έχει παρατηρηθεί συχνά το φαινόμενο ότι οι τοπικοί φορείς και η αυτοδιοίκηση, στην προσπάθειά τους να αναπτύξουν στρατηγικές για τη δημιουργία απασχόλησης και να προσελκύσουν νέες παραγωγικές επενδύσεις, οδηγούνται σε ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ τους με την προσφορά όλο και περισσότερων κινήτρων και ευκαιριών (συχνά υπό δυσμενείς όρους). Οι επενδύσεις αυτές όμως, εκτός του ότι έχουν γίνει εξαιρετικά σπάνιες στη σύγχρονη συγκυρία, έχουν μεγαλύτερη ελευθερία επιλογής ευνοϊκών συνθηκών εγκατάστασης σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο. Ο ανοιχτός αυτός ανταγωνισμός αποθαινεί τελικά σε βάρος όλων των περιοχών (και ιδιαίτερα των πιο αδύναμων), καθώς περιορίζουν τους διαθέσιμους πόρους για την άσκηση άλλων πολιτικών.

Το κατά πόσο τέτοιου είδους τοπικές στρατηγικές μπορούν τελικά να οδηγήσουν στην κινητοποίηση της ενδογενούς ανάπτυξης ή και να ενσωματώσουν κοινωνικούς στόχους είναι ένα ανοιχτό ζήτημα.

### 3.3 Κεντρικές Ρυθμίσεις

Είναι δυνατή η τοπική ανάπτυξη υπό κεντρικό έλεγχο;

Η ίδια η σύλληψη της πολιτικής αλλά και οι εσωτερικές αντιφάσεις που φάνηκαν κατά την εφαρμογή των μέτρων, επέτρεψαν να αναδειχθεί η υποβόσκουσα σύγκρουση με τους κεντρικούς συγκεντρωτικούς μηχανισμούς της δημόσιας διοίκησης. Οι νέες πολιτικές εμπεριέχουν τελικά πολλές πλευρές που επιτρέπουν (και επιβάλλουν;) έναν ισχυρό κεντρικό έλεγχο. Δύο είναι τα βασικά κανάλια μέσω των οποίων ασκείται και θεσμικά αυτός ο έλεγχος:

- το υπάρχον σύστημα κατανομής των δημοσίων επενδύσεων και
- το σύστημα κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης.

1. Τα κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος κατανομής των δημοσίων επενδύσεων είναι:

- αδιαφανείς διαδικασίες και μη θεσμοθέτηση του προβλεπόμενου "εθνικού προτύπου" κατανομής του ΠΔΕ (Ψυχάρης 1990)
- απουσία ουσιαστικής "περιφερειοποίησης" του προϋπολογισμού του ΠΔΕ (κύριο πρόβλημα η έλλειψη αυτονομίας στο επίπεδο της περιφέρειας)



- περιορισμένο μέγεθος του νομαρχιακού μέρους του ΠΔΕ από το οποίο αντλεί πόρους η Τοπική Αυτοδιοίκηση (η αύξησή του από 15% σε 30% προέκυψε από τη μεταφορά της διαχείρισης πόρων ορισμένων κεντρικών φορέων και αφορά πολιτικές εν μέρει αποκεντρωμένες σε νομαρχιακό επίπεδο π.χ.σχολεία)
- τάση να θεωρούνται όλα τα μεγάλα από άποψη χρηματοδότησης έργα ως έργα "εθνικής σημασίας" και ως τοπικά μόνον τα έργα μικρής κλίμακας και σημασίας
- κυριαρχία των έργων βασικής υποδομής που στηρίζεται στη συσσωρευμένη εμπειρία και τα διαμορφωμένα συμφέροντα στο σχεδιασμό/εκτέλεση τεχνικών έργων (Σκάγιαννης 1990)
- από αυτή την αποκρυσταλλωμένη "τεχνογνωσία" τεχνικών έργων προκύπτει μια γενικευμένη αντίληψη/στάση που τείνει να ταυτίζει την παρέμβαση (και τελικά την ίδια την έννοια της ανάπτυξης) με τα έργα βασικής υποδομής τόσο στα αναπτυξιακά προγράμματα όσο και στα τοπικά αιτήματα
- τέλος, τα προγράμματα συντάσσονται με άξονα τα έργα του ΠΔΕ και καλούνται τελικά να το υποστηρίξουν στις διαπραγματεύσεις με την Κοινότητα "επενδύοντάς" το με μια αναπτυξιακή φιλοσοφία.

Το αποτέλεσμα αυτών των αδυναμιών είναι να μη λειτουργεί το σύστημα προγραμματισμού με τον τρόπο που σχεδιάστηκε (κοινωνική συμμετοχή, αποκέντρωση κλπ.) και ο έλεγχος από την κεντρική διοίκηση να είναι πολλές φορές ασφυκτικός.

Το ευαίσθητο σημείο βρίσκεται κυρίως στη βαθμίδα της *περιφέρειας*, όπου δεν υπάρχει ουσιαστική αποκέντρωση και αυτόνομη διαχείριση πόρων. Τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα δεν είναι ανεξάρτητα αλλά αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του συνολικού εθνικού προγραμματισμού και, κυρίως, η ευθύνη για τη διαμόρφωσή τους δεν ανήκει στην αρμοδιότητα των φορέων της περιφέρειας. Η εφαρμογή και παρακολούθηση των ΠΕΠ έχει ανατεθεί στις επιτροπές παρακολούθησης στις περιφέρειες, όχι όμως χωρίς προβλήματα που προκύπτουν από τη διαπλοκή και επικάλυψη αρμοδιοτήτων και την ισχυρή παρουσία των κεντρικών φορέων εκτέλεσης των έργων στο πρόγραμμα. Απέναντι στην Κοινότητα, οι περιφερειακοί φορείς και ιδιαίτερα η περιφέρεια εξακολουθούν να μην έχουν ουσιαστική υπόσταση *φορέων που αντιπροσωπεύουν τα συμφέροντα των περιφερειών τους*.

Το κλειδί για να καταλάβει κανείς γιατί διατηρείται αυτή η κατάσταση βρίσκεται ίσως στο ίδιο το ΠΔΕ, δηλ. στο γεγονός ότι οι χρηματοδοτήσεις της Κοινότητας χρησιμοποιούνται ουσιαστικά για να στηρίξουν το συνολικό προϋπολογισμό (να κλείσουν διάφορες τρύπες) παρά για να στηρίξουν τις περιφέρειες στη μάχη για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους στην ενιαία Ευρώπη.

2. Τα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης θεωρούνται ένα από τα κλασικά μέσα άσκησης περιφερειακής πολιτικής για την ανακατανομή των παραγωγικών επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα και την προσέλκυσή τους στις περιφέρειες που μειονεκτούν (στόχοι περιφερειακής ισορροπίας). Οι νεωτερισμοί που εισάγει ο Ν. 1262/82 σε σχέση με τις νέες πολιτικές αφορούν κυρίως:

- την ένταξη των επιχειρήσεων του λεγόμενου "κοινωνικού" τομέα (ΟΤΑ, συνεταιρισμών) με ισχυρότερα κίνητρα, και
- την αποκέντρωση της έγκρισης ορισμένων κατηγοριών αιτήσεων σε επίπεδο περιφέρειας ή ακόμα και νομαρχίας (δεν προβλέπεται η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης -ο έλεγχος παραμένει αποκλειστικά στις κεντρικές και περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες)

Δύο είναι τα ουσιαστικά προβλήματα:

(α) *δεν εξυπηρετούνται στόχοι περιφερειακής ισορροπίας, λόγω:*

- αδυναμίας ανακατανομής των παραγωγικών επενδύσεων σε περίοδο κρίσης και όταν αυτές έχουν γίνει εξαιρετικά σπάνιες
- αδυναμίας των επενδύσεων που προέρχονται από την κινητοποίηση των τοπικών πρωτοβουλιών να προκαλέσουν και να συντηρήσουν μια αυτοδύναμη τοπική ανάπτυξη (είναι συνήθως τοπικής κλίμακας και σημασίας και στενά προσανατολισμένες στην τοπική αγορά -βλ. Ανδρικόπουλου 1987)

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί η περιφερειακή διάσταση των κινήτρων. Αντίθετα, αναδεικνύεται ο χαρακτήρας τους ως "εθνικής" αναπτυξιακής στρατηγικής με στόχο τη γενικότερη αναζήτηση και κινητοποίηση κεφαλαίων που θα στραφούν σε παραγωγικές επενδύσεις.

(β) *δεν αποτελούν ένα επιχειρησιακό εργαλείο στα πλαίσια των νέων πολιτικών τοπικής ανάπτυξης για δύο βασικούς λόγους:*

- γιατί η αποκέντρωση των εγκρίσεων δε φτάνει μέχρι το τοπικό επίπεδο, ώστε η πολιτική κινήτρων να μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τοπικούς φορείς για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης (Ανδρικόπουλου 1990)
- γιατί ο αδιαφοροποίητος χαρακτήρας τους (ένταξη όσων αιτήσεων πληρούν τους αναγκαίους όρους) χωρίς τη δυνατότητα επιλεκτικής προτίμησης υπέρ αυτών που θα είχαν ένα ιδιαίτερα επιζητούμενο αποτέλεσμα (βλ. τη διάκριση στο Allen et al. 1991), δεν επιτρέπει καμιά ευελιξία προσαρμογής απέναντι στις τοπικές ιδιαιτερότητες και τις τοπικές συνθήκες.

#### 4. Κοινωνικές Διαστάσεις των Νέων Πολιτικών

Η δυνατότητα συνδυασμού κεντρικών και τοπικών ρυθμίσεων έχει το ευαίσθητο σημείο στη σύγχρονη θέση και τις δυσκολίες που συναντά το εθνικό κράτος. Η εκτεταμένη αναδιάρθρωση των οικονομικών και κοινωνικών δομών συνοδεύεται από την ανασύνταξη των κρατικών πολιτικών και τη συρρίκνωση των δαπανών κοινωνικής πολιτικής. Η υποχώρηση του κράτους πρόνοιας αφήνει ένα σημαντικό κενό που δεν είναι σίγουρο ότι μπορεί να καλυφθεί και με ποιό τρόπο στα νέα πλαίσια ρύθμισης και ιδιαίτερα από τις αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές.

Η ανασύνταξη των κρατικών πολιτικών οριοθετείται από περικοπές των κρατικών δαπανών στα πλαίσια της λιτότητας (στα περισσότερα κράτη από το τέλος της δεκαετίας του 1970). Στις νέες συνθήκες, οι κοινωνικές πολιτικές που συνόδευαν το κράτος πρόνοιας ή ευημερίας είναι οι πρώτες που θίγονται.

Η κοινωνική πολιτική με την ευρύτερη έννοια και ειδικότερα η αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που δημιουργεί η άνιση ανάπτυξη των περιφερειών, *δεν είναι η πρώτη προτεραιότητα*. Ως "κοινωνικό κόστος", το κόστος μιας ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης υφίσταται τις συνέπειες της γενικότερης τάσης περικοπής των κοινωνικών δαπανών. Ακόμα περισσότερο μάλιστα, όταν το κόστος αυτό γίνεται υπέρογκα υψηλό, καθώς τα προβλήματα που συνοδεύουν την κρίση (αναδιάρθρωση των παραγωγικών δομών) δημιουργούν ανάγκες για δυναμικότερες και μεγαλύτερες κλίμακας παρεμβάσεις.

Στα πλαίσια αυτά, η περιφερειακή πολιτική φαίνεται υποχρεωμένη να εγκαταλείψει τις όποιες κοινωνικές πλευρές είχε ο στόχος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης.

Υποστηρίξαμε σε σχέση με αυτό το πρόβλημα ότι, καθώς ο χαρακτήρας των νέων πολιτικών δεν υπακούει σε κανόνες κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδεικνύεται έντονο το πρόβλημα της διατήρησης και ενίσχυσης της ανισότητας. Χωρίς έναν κεντρικό έλεγχο με

στόχο την περιφερειακή ανακατανομή του πλούτου και των επενδύσεων ή τη μεταβίβαση πόρων στις φτωχότερες περιοχές, οι "τοπικές πρωτοβουλίες" δεν θα οδηγήσουν από μόνες τους σε μια περιφερειακή ισορροπία. Το πιθανότερο αποτέλεσμα θα είναι η ακόμα μεγαλύτερη όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι "πλούσιες" περιοχές να γίνουν πλουσιότερες και οι "φτωχές" να υποβαθμιστούν ακόμα περισσότερο.

Δύο είναι τα προβλήματα που συνδέονται με αυτό το ζήτημα:

(α) Από τη μια πλευρά, το κεντρικό κράτος, μπροστά στην αδυναμία συνολικού χειρισμού της ανάπτυξης σε περίοδο κρίσης, φαίνεται να μεταθέτει το πρόβλημα (αλλά και τις ευθύνες για την πιθανή αποτυχία) στους τοπικούς φορείς και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η ουσιαστική αδυναμία μιας ευρύτερης νομοποίησης των κεντρικών πολιτικών σε περίοδο κρίσης και λιτότητας φαίνεται να οδηγεί στην αναζήτηση νομοποίησης στο τοπικό επίπεδο και στη (υποτιθέμενη) δυναμική της τοπικής ανάπτυξης και των τοπικών πρωτοβουλιών.

(β) Από την άλλη πλευρά, οι κεντρικές ρυθμίσεις με στόχο την περιφερειακή ισορροπία βρίσκονται και οι ίδιες μπροστά σε αδιέξοδο, όχι μόνο λόγω της στροφής που έχει παρατηρηθεί στον κοινωνικό ρόλο του κράτους, αλλά και για δύο πρακτικούς-τεχνικούς λόγους όπως δείξαμε προηγούμενα:

- γιατί, σε συνθήκες σημαντικής μείωσης των ρυθμών ανάπτυξης και υποχώρησης των επενδύσεων, η περιφερειακή ανακατανομή της ανάπτυξης ως στόχος δε βρίσκει έδαφος να στηριχθεί (εκτός του ότι δεν στηρίζεται ως κοινωνικός στόχος, δεν θα είχε οικονομική αποτελεσματικότητα ως παρέμβαση)

- γιατί τα ίδια τα κλασικά εργαλεία περιφερειακής πολιτικής για την ανακατανομή της ανάπτυξης, τα περιφερειακά κίνητρα και οι δημόσιες επενδύσεις σε βασικές υποδομές, δεν είναι κατάλληλα ούτε συμβατά με τα προβλήματα που θέτουν οι νέες μορφές τοπικής ανάπτυξης.

Αλλωστε, η έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης (όπως αναφέρεται στο πρόγραμμα 1983-87) είδαμε ότι δεν συμπεριλαμβάνει και τις χωρικές διαστάσεις της ανισότητας, δηλ. τη διακριτική μεταχείριση προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων ή προβληματικών περιοχών. Η επιλογή είναι σαφώς προς την αντίθετη κατεύθυνση, αφού όπως αναφέρεται ρητά οι περιφέρειες οφείλουν να επιβιώσουν στηριγμένες στις δικές τους δυνάμεις.

## 5. Χωρικές Διαστάσεις των Κοινωνικών Πολιτικών

Η κοινωνική πολιτική δε φαίνεται να έχει ενταχθεί στο σχήμα αποκέντρωσης που προβλέπουν οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης. Η στάση αυτή δεν είναι ανεξάρτητη από την κρίση του κράτους πρόνοιας και την τάση υποχώρησης των κοινωνικών πολιτικών στη σύγχρονη συγκυρία. Όσες κοινωνικές πολιτικές εξακολουθούν να υπάρχουν, λειτουργούν κυρίως σε εθνικό επίπεδο και ελέγχονται απόλυτα από τους κεντρικούς φορείς.

Οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, με τη μορφή που πήραν, δεν προβλέπουν αποκέντρωση κοινωνικών πολιτικών. Αν και το νέο θεσμικό πλαίσιο επεδίωξε να αποκεντρώσει (θεωρητικά ίσως;) το ζήτημα της ανάπτυξης στο τοπικό επίπεδο, δεν προβλέφθηκε κανένας μηχανισμός που να συμπληρώνει τις νέες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δραστηριότητες κοινωνικής πολιτικής. Αλλωστε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είχε ποτέ στην Ελλάδα την παράδοση να αναλαμβάνει τη διαχείριση κοινωνικών πολιτικών, όπως έχει γίνει

σε άλλες χώρες (π.χ. στη Βρετανία με την εκπαίδευση, την κατοικία κλπ.) ώστε να διαμαρτυρηθεί γιατί έχασε αυτή την αρμοδιότητα.

Τη δύσκολη κατάσταση για τις κοινωνικές πολιτικές ενισχύει ακόμα περισσότερο ο τρόπος με τον οποίο συντάσσονται τα τρέχοντα αναπτυξιακά προγράμματα (ως κατάλογος έργων). Το πρόβλημα είναι ότι σε κάθε περίπτωση προηγούνται τα έργα βασικής υποδομής και μάλιστα αυτά που είναι επιλέξιμα για να έχουν την επιχορήγηση που προβλέπεται από τα Ταμεία της Κοινότητας και δύσκολα βρίσκονται άλλοι πόροι για να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις εκτός του προγράμματος. Γεγονός είναι ότι τα έργα κοινωνικής υποδομής δεν είναι η πρώτη προτεραιότητα.

Οι πόροι που είναι διαθέσιμοι για κοινωνικούς σκοπούς προέρχονται κυρίως από το *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο* (ΕΚΤ). Όμως και οι δράσεις του ΕΚΤ δεν αφορούν άμεσα κοινωνική πολιτική, αλλά διοχετεύονται κυρίως μέσω της επαγγελματικής κατάρτισης και αφορούν την ενίσχυση της ένταξης του εργατικού δυναμικού στην αγορά εργασίας. Εδώ ο στόχος είναι περισσότερο η συμπληρωματικότητα της κατάρτισης με τις υπόλοιπες αναπτυξιακές δράσεις παρά η επιδότηση της ανεργίας (ανεξάρτητα από το πόσο καλά λειτουργεί ο στόχος αυτός στην Ελλάδα).

Το παράδειγμα των πολιτικών ρύθμισης της αγοράς εργασίας με βάση τις πολιτικές επαγγελματικής κατάρτισης, δείχνει ανάγλυφα τα όρια και τις δυνατότητες των νέων τοπικών πολιτικών.

Ενας σημαντικός άξονας των νέων πολιτικών είναι, όπως είδαμε, η παρέμβαση για την προώθηση της τοπικής ενδογενούς ανάπτυξης. Παραδείγματα οικονομικών παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο υπάρχουν πολλά και τα προβλήματα που τις συνοδεύουν αναλύθηκαν προηγούμενα με αφορμή το παράδειγμα της Ελλάδας. Καθώς το σημαντικότερο πρόβλημα που συνοδεύει τους τρόπους αναδιάρθρωσης του παραγωγικού μηχανισμού στη σύγχρονη συγκυρία είναι τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, η δημιουργία απασχόλησης είναι ένα από τα κεντρικά ζητήματα των νέων πολιτικών.

Οι σύγχρονες μορφές που παίρνει η ανεργία προσδιορίζονται, αφενός, από τη συγκέντρωσή της σε ορισμένες ομάδες του πληθυσμού (άνεργοι μακράς διάρκειας, ανεργία των γυναικών και των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας, ανεργία λόγω απο-ειδίκευσης κλπ.) και, αφετέρου, από τη χωρική διαφοροποίηση και συγκέντρωση σε ορισμένες περιοχές που θίγονται ιδιαίτερα από την αναδιάρθρωση (απο-βιομηχάνιση) ή αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες προσαρμογής στις νέες συνθήκες.

Η χωρική ποικιλία και πολυπλοκότητα των σχετικών φαινομένων και, κυρίως, η παράλληλη υποχώρηση των κοινωνικών πολιτικών του κράτους πρόνοιας, δημιουργούν νέες συνθήκες που δεν ευνοούν τις κεντρικές ρυθμίσεις. Το πρόβλημα της δημιουργίας απασχόλησης, της ενίσχυσης της προσφοράς νέων θέσεων εργασίας, εντοπίζεται ως "τοπικό" και αφήνεται να επιλυθεί στα πλαίσια των νέων πολιτικών που συγκροτούνται σε τοπικό επίπεδο. Η άποψη αυτή είναι σωστή, καθώς το πρόβλημα δημιουργείται στα πλαίσια συγκεκριμένων τοπικών παραγωγικών συστημάτων, η ιδιαιτερότητα των οποίων επιβάλλει και ιδιαίτερες μεμονωμένες και τοπικά προσανατολισμένες λύσεις. Όμως, όπως επισημάναμε προηγούμενα, υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους οι τοπικές πολιτικές αποδεικνύονται μη κατάλληλες έως και αναποτελεσματικές.

Ο κυριότερος στην περίπτωση αυτή είναι ότι το πρόβλημα της κάλυψης των αναγκών της αγοράς εργασίας με πολιτικές κατάρτισης συναντά μια σοβαρή απροσδιοριστία στον εντοπισμό αυτών των αναγκών, στο timing κατάρτισης-επανενταξης, στην ύπαρξη ή όχι τοπικών φορέων κατάρτισης κλπ. και κυρίως στην πρόβλεψη των νέων αναγκών που θα

προκύψουν στο μέλλον. Είναι δηλαδή ένα πρόβλημα που σχετίζεται άμεσα με τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και ως τέτοιο θα πρέπει να αντιμετωπιστεί. Στο βαθμό που στα πλαίσια ενός συγκεκριμένου προγράμματος έχουν προαποφασιστεί και επιδιώκονται συγκεκριμένες ενέργειες που προσβλέπουν σε αλλαγές του συνολικού παραγωγικού συστήματος, τα προγράμματα κατάρτισης καλούνται να εξυπηρετήσουν όχι πλέον αφηρημένα τις διάφορες ανάγκες της αγοράς εργασίας, αλλά να υποστηρίξουν παράλληλες δράσεις σε επίπεδο συγκεκριμένων παραγωγικών τομέων (συμπληρωματικότητα των δράσεων που προβλέπεται άμεσα στα πλαίσια της μεταρρύθμισης των Κοινοτικών Ταμείων).

Είναι σαφές όμως ότι, στην περίπτωση αυτή, οι αποφάσεις για το σχεδιασμό και προσανατολισμό της κατάρτισης δεν αφορούν άμεσα το τι συμβαίνει στην αγορά εργασίας, αλλά κυρίως το τι θα έπρεπε να συμβεί ώστε να ολοκληρωθούν οι σχεδιαζόμενες επιλεκτικές παρεμβάσεις και να αναπτυχθούν οι συγκεκριμένοι τομείς τους οποίους επιλέγει το πρόγραμμα. Με τον τρόπο αυτό η πολιτική κατάρτισης θα είχε ίσως μια αποδοτικότερη αναπτυξιακή δράση αλλά δεν αφορά άμεσα προβλήματα κοινωνικής πολιτικής.

## 6. Επίλογος: Το Ζήτημα του Εθνικού Κράτους

Είδαμε ότι η κύρια τάση των νέων θεσμών είναι η αποκέντρωση στο τοπικό επίπεδο ή, μ' άλλα λόγια, η απο-συγκέντρωση της κεντρικής διοίκησης και παράλληλα η αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών φορέων και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τάση αυτή εκφράζει ή συνδυάζεται με μια γενικότερη τάση απο-δόμησης των κρατικών πολιτικών (σε κεντρικό επίπεδο).

Παράλληλα είδαμε ότι οι τάσεις αποκέντρωσης που εκφράζουν οι νέοι θεσμοί συνυπάρχουν με αντίστροφες τάσεις επανασυγκέντρωσης στο κεντρικό επίπεδο που εκφράζονται με:

- τη διατήρηση ενός ασφυκτικού κεντρικού ελέγχου και
- την ενίσχυση της θέσης των πολιτικών που ασκούνται από κεντρικούς φορείς.

Το ερώτημα που θέτει τελικά αυτή η εισήγηση είναι γιατί δεν ολοκληρώθηκαν οι νέοι θεσμοί τοπικής ανάπτυξης και πού θα οδηγήσει η αντιστάθιση κεντρικών και τοπικών πολιτικών την επόμενη δεκαετία;

Πέρα από τα γνωστά προβλήματα (της δυσκαμψίας της κεντρικής γραφειοκρατίας, τις παραδοσιακές δομές της τοπικής κοινωνίας και τις αντιστάσεις της στις εκσυγχρονιστικές τάσεις, τις αντιδράσεις των συγκρουόμενων συμφερόντων κλπ. -βλ. Καυκαλάς 1990 και Getimis, Kafkalas 1992) πιστεύουμε ότι το ουσιαστικό πρόβλημα βρίσκεται στο νέο ρόλο και τη λειτουργία που θα έχει το εθνικό κράτος. Το αν θα ενισχυθούν ή όχι οι τοπικές πολιτικές, ή το πώς θα συνδυαστούν με τις υπάρχουσες ή τις νέες κεντρικές πολιτικές, θα εξαρτηθεί από τη μορφή και τους νέους ρόλους που θα έχουν στο μέλλον οι κρατικές πολιτικές και η κρατική παρέμβαση γενικότερα.

Με την αλλαγή του φορντικού μοντέλου συσσώρευσης, το εθνικό κράτος παύει να αποτελεί τον κεντρικό πόλο ρύθμισης του καθεστώτος συσσώρευσης και το κέντρο βάρους μετατοπίζεται σε ευρύτερα υπερ-εθνικά συστήματα και μηχανισμούς ρύθμισης. Από την άλλη πλευρά, το εθνικό κράτος αποδυναμώνεται επίσης από τάσεις αποκέντρωσης που έχουν την υλική βάση τους στις νέες σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ "τοπικού" και "διεθνούς" και την αναβάθμιση της σημασίας των τοπικών ιδιαιτεροτήτων για τη διεθνοποιημένη παραγωγή.

Καθώς οι νέοι τρόποι ρύθμισης ξεφεύγουν από τα όρια του εθνικού κράτους, οι αναδιρθρώσεις στο χαρακτήρα και τη λειτουργία του φαίνεται να το φέρνουν αντιμέτωπο με

δύο καθόλα υπαρκτά προβλήματα: (α) της εσωτερικής συνοχής του και (β) των σχέσεών του με ευρύτερους υπερεθνικούς οργανισμούς ρύθμισης.

(α) Ο πρώτος κίνδυνος είναι η διαταραχή της εσωτερικής συνοχής του εθνικού κράτους από τις διαφαινόμενες αποκεντρωτικές τάσεις.

Η μεγαλύτερη αποκέντρωση, αν τη δούμε ως αυτοδυναμία και αυτοδιαχείριση των περιφερειών, θίγει την εσωτερική συνοχή και κυριαρχία του εθνικού κράτους.

Η τάση αυτή αποτελεί μια νέα απειλή για το εθνικό κράτος και ο κίνδυνος που συναρτάται με αυτό το ζήτημα εκφράζεται καλύτερα μέσα από το πρόβλημα της πρόσφατης έντασης των διαφόρων εθνικιστικών αποσχιστικών κινήματων. Η αποκέντρωση ανήκει στους εσωτερικούς παράγοντες που αποδυναμώνουν τη συγκρότηση του εθνικού κράτους και από αυτή την άποψη μπορεί να καταλάβει κανείς τις αντίθετες τάσεις επανασυγκέντρωσης των πολιτικών στο κεντρικό επίπεδο.

(β) Στον αντίποδα βρίσκεται η πίεση που ασκείται στο εθνικό κράτος από τις τάσεις ενδυνάμωσης του ρόλου υπερεθνικών οργανισμών ρύθμισης.

Στο επίπεδο αυτό, κλασικό παράδειγμα αποτελούν οι σχέσεις των κρατών-μελών με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Από τη μία πλευρά, στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης οι νέες σχέσεις που αναπτύσσονται ευνοούν το ξεπέρασμα του εθνικού κράτους και την άμεση διαπραγμάτευση των περιφερειακών και τοπικών αρχών με την Κοινότητα. Εδώ οι τάσεις αποκέντρωσης στο εσωτερικό του εθνικού κράτους συμβιβάζονται πολύ καλά με τις τάσεις ολοκλήρωσης που εμφανίζονται στο επίπεδο της Κοινότητας και κινούνται στην κατεύθυνση αποδυνάμωσης του εθνικού κράτους. Τα κράτη-μέλη φαίνεται να αποτελούν το εν δυνάμει εμπόδιο στην πορεία της εσωτερικής ολοκλήρωσης και στην προοπτική ενοποίησης της ΕΟΚ στη μελλοντική μορφή ενός ενιαίου ή ομόσπονδου κράτους.

Από την άλλη πλευρά όμως, το παιχνίδι δεν φαίνεται να έχει τελειώσει. Απέναντι στην πορεία ολοκλήρωσης εμφανίζονται τάσεις επανα-εθνοποίησης των πολιτικών. Στη βάση αυτών των τάσεων βρίσκονται οι άνισες συνθήκες καπιταλιστικής συσσώρευσης και ανάγκη διατήρησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών (Busch 1989). Πρόκειται για την παλιότερη (και διατηρούμενη παρά τις τάσεις διεθνοποίησης) αναγκαιότητα πίσω από τη συγκρότηση του εθνικού κράτους. Εδώ οι τάσεις επανα-εθνοποίησης των πολιτικών και διατήρησης των εθνικών κρατικών δομών συμβιβάζονται πολύ καλά με τις εσωτερικές τάσεις επανασυγκέντρωσης των κρατικών πολιτικών και διατήρησης του ελέγχου στην κεντρική εξουσία και κινούνται στην κατεύθυνση ενδυνάμωσης του εθνικού κράτους.

Πώς θα εξελιχθούν αυτές οι αντικρουόμενες τάσεις αποδυνάμωσης και ενδυνάμωσης του εθνικού κράτους; Η κατάληξη θα έχει ιδιαίτερη σημασία για τα θέματα που παρουσιάσαμε σ' αυτή την εισήγηση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Albrechts L., E.Swyngedouw (1989) *"The Challenges for Regional Policy under a Flexible Regime of Accumulation"* in Regional Policy at the Crossroads, edited by L.Albrechts, F.Moulaert, P.Roberts and E.Swyngedouw, London : Jessica Kingsley Publ., pp.67-89.
- Allen K., D.Yuill, J.Bachtler (1989) *"Requirements for an Effective Regional Policy"* in Regional Policy at the Crossroads, edited by L.Albrechts, F.Moulaert, P.Roberts and E.Swyngedouw, London: Jessica Kingsley Publ., pp.107-124.
- Andrikopoulou E. (1987) *"Regional Policy and Local Development Prospects in a Greek Peripheral Region: the Case of Thraki"*, Antipode vol.19/1, pp.7-24.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1990) *"Μετασχηματισμοί της περιφερειακής πολιτικής και προοπτικές των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης"* στο Οι Λειτουργίες του Κράτους σε Περίοδο Κρίσης. Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία (1ο Συνέδριο, Πάντειον Πανεπιστήμιο, 4-6 Οκτωβρίου 1989), έκδοση του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ.310-322.
- Andrikopoulou E. (1992) *"Whither Regional Policy? Local Development and the State in Greece"* in Cities and Regions in the New Europe: The global-local interplay and spatial development strategies, edited by M.Dunford and G.Kafkalas. London: Belhaven Press, PP.195-212 (forthcoming).
- Busch K. (1989) *"Nation-State and European Integration:Structural Problems in the Process of Economic Integration within the European Community"* in Gottdiener M., N.Komninos (eds) Capitalist Development and Crisis Theory: Accumulation, Regulation and Spatial Restructuring, London: Macmillan, pp.123-153.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1989) *Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων (Εγγραφο), Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.*
- Dunford M. (1991) *"Ενδογενής Ανάπτυξη, Αναπτυξιακό Κράτος και Παγκόσμιες Αγορές"*, Τόπος 2/91 σελ.33-62.
- Getimis P. and G.Kafkalas (1992) *"Local Development and Forms of State Regulation: Fragmentation and hierarchy of spatial policies in Greece"*, Geoforum (forthcoming).
- Καυκαλάς Γ. (1990) *"Περιφερειακή Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική στη δεκαετία του 1980: κρίση ή μετάβαση σε νέα εποχή;"* στο Οι Λειτουργίες του Κράτους σε Περίοδο Κρίσης. Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία (1ο Συνέδριο, Πάντειον Πανεπιστήμιο, 4-6 Οκτωβρίου 1989), έκδοση του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ.302-309.
- Skayannis P. (1990) *The general conditions of production and infrastructure : The case of post civil-war Greece*, D.Phil, University of Sussex.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1985) *Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 1983-87 (Προκαταρκτικά και τελική εισήγηση)*, Αθήνα, Αύγουστος 1985.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1988) *Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 1988-92*, Αθήνα, Ιούλιος 1988.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1989) *Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 1989-93*, Αθήνα, Μάρτιος 1989.

- Ψυχάρης Γ. (1990) *Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Διδακτορική διατριβή, Πάντειον Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών.
- Τάτσος Ν. (1988) *Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα : ΕΕΤΑΑ.
- Ψυχοπαίδης Κ. και Γετίμης Π. (1989) *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*, Αθήνα: Ιδρυμα Μεσογειακών Μελετών.