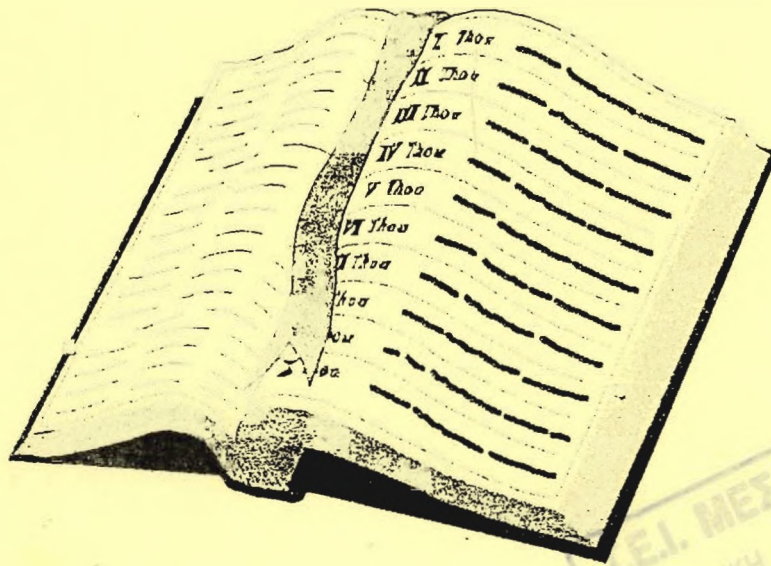


Τ.Ε.Ι. ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ
ΕΧΟΛΗ : ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ : ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θ Ε Μ Α

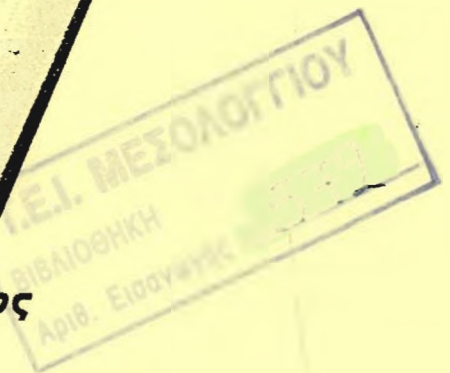
**«Η Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα
με βάση τον Δεύτερο Βαθμό
Τοπικής Αυτοδιοίκησης»**



Καθηγητής : Μπαλαφούτης Κωνσταντίνος

**Σπουδάστριες : Καρασάββα Ειρήνη
Οαβέργη Μαρία
Τριανταφύλλου Σοφία**

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1996



Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΠΙΔΙΩΞΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ 1

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ 4

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ
ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 5

1.1. Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ 8

1.2. ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ 10

1.3. ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ 12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

2.1. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ
ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ 14

2.2. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΟ ΧΩΡΟ 21

2.3. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΙΝΗΤΡΩΝ 24

2.4. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ 40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ ΣΧΕΤΙΚΗ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ

3.1. ΓΕΝΙΚΑ	44
3.2. ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ	45
3.3. ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ	46
3.4. ΤΡΙΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΠΟ ΤΗΝ
ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

4.1. ΓΕΝΙΚΑ	51
4.2. ΟΙ ΘΕΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ	52
4.3. ΟΙ ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ	55

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ 69

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

Ο ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ	60
ΣΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	69
ΣΤΟ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	73
ΣΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	77

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	80
ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΟΦΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	85

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ	89
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο

Ο ΝΟΜΟΣ 2218/94 ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΑΥΤΟΣ ΕΠΙΦΕΡΕΙ	95
7.1. ΣΤΟΝ ΠΡΩΤΟ ΒΑΘΜΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔ/ΣΗΣ	95
7.2. ΣΤΟ ΝΟΜΟ	98
7.3. ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	103
7.4. ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ	104
7.5. ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ	105
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	106

Π Ρ Ο Λ Ο Γ Ο Σ

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΠΙΔΙΩΞΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η έντονη τάση που παρατηρείται τις τελευταίες 10ετίες για συγκέντρωση του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων στα μεγάλα κυρίως αστικά κέντρα, με παράλληλη μείωση του πληθυσμού σε μεγάλες περιοχές της χώρας, δημιουργεί πολλά σοβαρά προβλήματα και επιτείνει άλλα. Στο καθαρά οικονομικό επίπεδο περιορίζει τις ευκαιρίες αναπτύξεως και το βαθμό αξιοποίησεως των ανθρωπίνων και φυσικών πόρων ολόκληρων περιοχών της χώρας και δημιουργεί ψηλό κοινωνικό κόστος λειτουργίας στα μεγάλα αστικά κέντρα, επιβραδύνοντας έτσι σε τελική ανάλυση την ανάπτυξη. Στο κοινωνικό και το πολιτιστικό επίπεδο υποβαθμίζει την ποιότητα της ζωής τόσο στις δημογραφικά φθίνουσες περιφέρειες, που αποδυναμώνονται γενικά, όσο και στα κυριότερα κέντρα που ασφυκτιούν. Τέλος στο ανθρώπινο επίπεδο η μετανάστευση και η διάσπαση των δεσμών των μεταναστών με το οικογενειακό και κοινωνικό τους περιβάλλον αποτελούν πηγή συναισθηματικής αποστερήσεως.

Για τους λόγους αυτούς βασική επιδίωξη της πολιτικής

για την περιφερειακή ανάπτυξη είναι ο περιορισμός της εσωτερικής μεταναστεύσεως στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο και η συγκράτηση σε κάθε περιφέρεια ενός βιώσιμου και επαρκούς πληθυσμού. Για τους ίδιους λόγους, στις περιπτώσεις που οι πόροι μιας περιοχής και οι δυνατότητες αναπτύξεώς της δεν μπορούν να εξασφαλίσουν στο σημερινό ή το μελλοντικό πληθυσμό της το επίπεδο διαβιώσεως που ο ίδιος επιθυμεί, βασική επιδίωξη είναι η δημιουργία προϋποθέσεων ώστε η μετανάστευση να κατευθύνεται κάθε φορά προς τις γειτονικές περιοχές που έχουν δυνατότητες αναπτύξεως, για να περιορίζονται οι δυσμενείς συνέπειές της.

Παράλληλη βασική επιδίωξη αλλά και προϋπόθεση για τον περιορισμό της μεταναστεύσεως είναι η γρήγορη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στις φτωχότερες περιοχές και ο περιορισμός των περιφερειακών οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων. Κάτω από τις ελληνικές συνθήκες και σαν αποτέλεσμα της σημαντικής και γρήγορης αυξήσεως του διαθέσιμου εισοδήματος, σε όλες σχεδόν τις περιφέρειες, η οποία επιτρέπει την ικανοποίηση όλων και περισσότερων βασικών αναγκών, αυξημένη σημασία αποκτούν οι ανισότητες, ανάμεσα στα μεγάλα αστικά κέντρα και τη λοιπή χώρα, που αφορούν τη στάθμη των κοινωνικών υπηρεσιών (υγείας, παιδείας, πρόνοιας) και των πολιτιστικών δραστηριοτήτων. Οι ανισότητες αυτές επηρεάζουν σημαντικά τον τρόπο με τον οποίο ο πληθυσμός στις διάφορες περιοχές και περιφέρειες της χώρας αντιλαμβάνε-

ται το σχετικό επίπεδο ευημερίας του και συνεπώς τις αποφάσεις του που αφορούν τη μετανάστευση. Γι' αυτό, στην προσπάθεια για τη μείωση των ανισοτήτων και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί και στους παράγοντες αυτούς.

Άλλη βασική επιδίωξη είναι η διατήρηση ικανοποιητικού επιπέδου απασχολήσεως σε όλες τις περιφέρειες, η διατήρηση ψηλών ρυθμών αναπτύξεως, στις περιφέρειες που ήδη αναπτύσσονται με γρήγορο ρυθμό, και η επιτάχυνση των ρυθμών αναπτύξεως στις περιφέρειες που υστερούν από την άποψη αυτή. Η επιδίωξη αυτή συνδέεται στενά με την προηγούμενη, αποτελεί προϋπόθεση για τη συγκράτηση του πληθυσμού και έχει από μόνη της μεγάλη σημασία τόσο για κάθε περιφέρεια όσο και για το εθνικό σύνολο.

Ως ένα σημείο η συγκράτηση του πληθυσμού στις περιοχές που έχουν περιορισμένους πόρους μπορεί και πρέπει να στηριχτεί στη μεταβίβαση πόρων από το εθνικό σύνολο και από την Ε.Ε. Σε μακροχρόνια βάση, όμως, ή δημοσιογραφική ισορροπία σε κάθε περιφέρεια και η παροχή στον πληθυσμό της, και ιδιαίτερα στους νέους, των απαραίτητων ευκαιρών για ανάπτυξη της προσωπικότητας και ικανοποίηση των φιλοδοξιών τους δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς παράλληλη οικονομική ανάπτυξη.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 1ο

ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ Η ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ
ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα είναι μεγάλες, με τη στενή έννοια του κατά κεφαλήν ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος, για το οποίο υπάρχουν στατιστικά στοιχεία, αλλά και ακόμη περισσότερο, με την ευρύτερη έννοια της οικονομικής, της κοινωνικής και πολιτικής υποδομής και των ευκαιριών για ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου. Το γεγονός ότι ανάλογες ή ακόμη και πιο έντονες ανισότητες παρατηρούνται και σε άλλες χώρες της Ε.Ε δείχνει, ότι τα αίτια του φαινομένου είναι βαθύτερα και γενικότερα, αλλά δεν περιορίζει τη σοβαρότητα του προβλήματος για την Ελλάδα.

Σύμφωνα με προσεγγιστικές εκτιμήσεις που έγιναν, το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν στην πρωτεύουσα το

1977 ξεπερνούσε το αντίστοιχο μέγεθος των λοιπών περιοχών της χώρας, με εξαίρεση το νομό Θεσσαλονίκης και την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας, κατά 40% μέχρι και 100% περίπου.

Η διαφορά σε όρους διαθέσιμου εισοδήματος δεν αποκλείεται να είναι μικρότερη, ιδίως στις περιοχές εκείνες στις οποίες εισρέουν πολλοί πόροι από μεταβίβαση και οι οποίες συνήθως είναι και οι φτωχότερες. Οι αγροτικές περιοχές, που είναι κατά κανόνα και οι πιο φτωχές, δεν πληρώνουν φόρο εισοδήματος και οι συντάξεις του ΟΓΑ χρηματοδοτούνται κατά ένα μεγάλο μέρος από φορολογικά έσοδα που βαρύνουν τον αστικό τομέα. Εξάλλου το κόστος της αγροτικής παραγωγής επιδοτείται και οι τιμές πολλών προϊόντων στηρίζονται από έσοδα, που στο μεγαλύτερό τους μέρος πηγάζουν από φορολογία της οικονομικής δραστηριότητας στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Πέρα από αυτά, σημαντικό ποσοστό των μεταναστευτικών και ναυτιλιακών εμβασμάτων εισρέει στις περιφέρειες με τους σχετικά πολλούς μετανάστες ή ναυτικούς. Τέλος είναι γνωστό, ότι ο ηλικιωμένος κυρίως πληθυσμός στην ύπαιθρο δέχεται σημαντικές μεταβιβάσεις από κατιόντες που εργάζονται στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Από την άλλη μεριά, με τον τρόπο που υπολογίζεται το αναθάριστο περιφερειακό προϊόν, κέρδη και πρόσοδοι από οικονομικές μονάδες που βρίσκονται στην περιφέρεια, αλλά

ελέγχονται από οικονομικά συγκροτήματα που εδρεύουν στην Αθήνα και σε μικρότερη έκταση στη Θεσσαλονίκη, καταγράφονται σαν περιφερειακό εισόδημα, ενώ στην πραγματικότητα εισρέουν στις έδρες των μητρικών επιχειρήσεων. Επίσης σημαντικές είναι και οι ροές των μεταβιβάσεων από τις περιφέρειες προς τα μεγάλα κέντρα (φοιτητές κλπ), οι οποίες όμως πρόσφατα τείνουν να στραφούν προς τα περιφερειακά κέντρα (σαν αποτέλεσμα π.χ. της δημιουργίας πανεπιστημίων στις περιφέρειες).

Με βάση τα προηγούμενα η ποσοστική σημασία των παραγόντων αυτών, που συνεπάγονται υπερεκτίμηση του περιφερειακού προϊόντος σε σύγκριση με το περιφερειακό διαθέσιμο εισόδημα, δεν φαίνεται, στις περισσότερες τουλάχιστον περιπτώσεις, αρκετή για να αντισταθμίσει τη σημασία των μεταβιβάσεων προς την περιφέρεια, που μόλις αναφέρθηκαν και οδηγούν σε διαθέσιμο εισόδημα μεγαλύτερο από το περιφερειακό προϊόν. Επομένως μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι η έκταση των περιφερειακών ανισοτήτων εκτιμώμενη με το κατά κεφαλήν περιφερειακό προϊόν παρουσιάζει μεγαλύτερη από την αντίστοιχη εκτίμηση που δίνει το κατά κεφαλή διαθέσιμο περιφερειακό εισόδημα.

Τα τελευταία χρόνια διαγράφεται μια αρκετά σαφής τάση για μείωση των ανισοτήτων στο κατά κεφαλήν αναθάριστο εγχώριο προϊόν κατά περιφέρεια. Έτσι, ενώ η πρωτεύουσα ξεπερνούσε το μέσο όρο της χώρας κατά 33% περίπου το 1970, η υπεροχή αυτή μειώθηκε στο 25% περίπου το 1977. Στα τρία

τελευταία χρόνια, με τα ενισχυμένα κίνητρα για την ανάπτυξη της επαρχιακής βιομηχανίας και γενικότερα με την ενίσχυση όλων των παραμεθόριων περιοχών, η πρόοδος προς την κατεύθυνση της μείωσης των οικονομικών ανισοτήτων πρέπει να έχει διατηρηθεί, αν δεν έχει επιταχυνθεί.

Παράλληλα, όμως, ο ρυθμός αυξήσεως του προϊόντος των περιφερειών παρέμεινε συγκριτικά χαμηλός. Έτσι, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, ενώ το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν στην περίοδο 1970 - 1977 αυξήθηκε κατά 5% περίπου το χρόνο στην πρωτεύουσα και κατά 7% στην ευρύτερη ζώνη της Θεσσαλονίκης, οι αντίστοιχοι ρυθμοί ήταν μεταξύ 2% και 3% στη Θράκη και τα Νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, 3% έως 4% στην Πελοπόννησο και Δυτική Στερεά Ελλάδα και στην Ανατολική Μακεδονία και 4% έως 5% στην Ηπειρο, την Κρήτη και τη Θεσσαλία.

1.1. Η Δημογραφική Αποδυνάμωση των Περιφερειών

Η τάση για μείωση των οικονομικών ανισοτήτων, που μόλις αναφέρθηκε, δεν φαίνεται να έχει συγκρατήσει τη δημογραφική αποδυνάμωση των φτωχότερων περιοχών της χώρας. Υπολογίζεται ότι στην περίοδο 1971 - 1977 οι περιφέρειες, με εξαίρεση τα δύο μεγάλα κέντρα και την ευρύτερη περιοχή τους, έχασαν περίπου 125.000 κατοίκους ή, στις περισσότε-

ρες περιπτώσεις, από 3% - 5% του πληθυσμού που είχαν το 1971 (μέσος ετήσιος ρυθμός μειώσεως από 0,4% ως 0,6%). Αν λάβουμε υπόψη και τη φυσική αύξηση που θα είχε λάβει χώρα στον πληθυσμό των περιφερειών αυτών, η συνολική απώλεια πληθυσμού από αυτές ήταν της τάξεως των 325.000 κατοίκων ή του 6% περίπου του πληθυσμού που είχαν το 1971. Κατά περιφέρεια τό ποσοστό αυτό κυμάνθημε από 3,5% ως και 8,5%.

Βέβαια αυτά τα ποσοστά μειώσεως ήταν πολύ μικρότερα από εκείνα της περιόδου 1961 - 1971. Η διαφορά όμως οφείλεται, στο μεγαλύτερό της μέρος, στην εξωτερική μετανάστευση, που ήταν ιδιαίτερα έντονη στην περίοδο 1961 - 1971, ενώ ήταν πολύ μικρή στην περίοδο 1971 - 1973 και αρνητική στην περίοδο 1974 - 1977 (καθαρή παλιννόστηση 21.500 άτομα). Η τάση για τη δημογραφική αποδυνάμωση της υπαίθρου, με αντίστοιχη διόγκωση του πληθυσμού των μεγάλων κυρίως αστικών κέντρων, συνεχίστηκε και μετά το 1971 με ρυθμό μειωμένο μεν σε σύγκριση με την περίοδο 1961 - 1971 (κατά 30% περίπου), αλλά πάντως αρκετά έντονο.

Αποτέλεσμα των εξελίξεων της τελευταίας 20 ετίας είναι οι δυσμενείς δημογραφικές συνθήκες σημαντικών τμημάτων της χώρας. Η γήρανση του πληθυσμού, σε συνδιασμό και με την πολύ χαμηλή φυσική αύξηση, καθιστούν τις δημογραφικές προοπτικές, ιδίως στις περιφέρειες των Νησιών του Ανατολικού Αιγαίου, της Ανατολικής Μακεδονίας και σε μικρότερη έκταση της Πελοποννήσου, της Δυτικής Στερεάς και της Ηπείρου, ανησυχητικές.

Με συγκριτικά ψηλό ποσοστό ηλικιωμένων ατόμων και πολύ χαμηλό ρυθμό φυσικής αυξήσεως, οι περιφέρειες αυτές αγγίζουν τα όρια της δημογραφικής στασιμότητας. Βέβαια σε ορισμένες χώρες με ώριμες οικονομίες ή δημογραφική στασιμότητα δεν θεωρείται σοβαρό πρόβλημα, κατά καιρούς μάλιστα αποτέλεσε και στόχο. Στην Ελλάδα, όμως, το επίπεδο αναπτύξεως, σε συνδιασμό και με τη μακροχρόνια μεταναστευτική παράδοση, καθιστούν τη μηδενική φυσική κίνηση του πληθυσμού μιας περιφέρειας, ιδιαίτερα μάλιστα αν η περιφέρεια είναι φτωχή, ένα πολύ ασταθές και επισφαλές επίπεδο δημογραφικής ισορροπίας.

Από τα πιο πάνω συνάγεται, ότι η σχετική βελτίωση στο επίπεδο διαβιώσεως του πληθυσμού των περιφερειών - όπως μπορεί να μετρηθεί με το κατά κεφαλήν ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν - σε σχέση με τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα και τη ζώνη άμεσης επιρροής τους, ήταν αποτέλεσμα όχι μόνο της οικονομικής αναπτύξεως στην περιφέρεια αλλά και της παραπέρα δημογραφικής αποδυναμώσεως ή στασιμότητας.

1.2. Οι εξελίξεις στην Απασχόληση

Ο συνδιασμός της μειώσεως του πληθυσμού αφενός και της σημαντικής αυξήσεως του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος αφετέρου οδήγησε στη γρήγορη μείωση της ανεργίας στις περιφέρειες και γενικά στον περιορισμό των αποθεμάτων

εργατικού δυναμικού.

Αν και ικανοποιητικά στοιχεία ανεργίας και υποαπασχολήσεως δεν είναι διαθέσιμα, σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις η υποαπασχόληση είναι ακόμη αρκετά εκτεταμένη, λόγω, κυρίως, της μεγάλης συμμετοχής, στις περισσότερες περιφέρειες, της γεωργίας στην απασχόληση. Η απασχόληση στη γεωργία για ένα μεγάλο μέρος του γεωργικού πληθυσμού δεν είναι συνεχής λόγω του μικρού κλήρου κ.λ.π. Από το άλλο μέρος είναι αλήθεια, ότι ένα μεγάλο ποσοστό από αυτούς που δεν έχουν πλήρη απασχόληση στη γεωργία απασχολούνται και σε άλλες δραστηριότητες. Το γεγονός αυτό, σε συνδιασμό και με το ότι η ανοικτή ανεργεία βρίσκεται ήδη σε πολύ χαμηλά επίπεδα στις περιφέρειες, δημιουργεί, σε ορισμένες περιπτώσεις δυσκολίες στην άντληση εργατικού δυναμικού για την επάνδρωση των δραστηριοτήτων. Μπορούμε επίσης να πούμε, πως η γρήγορη αύξηση της απασχολήσεως σε νέες δραστηριότητες είναι δυνατό, προσωρινά, να επηρεάσει αρνητικά την παραγωγή στους παραδοσιακούς τομείς.

Το συμπέρασμα αυτό, κάτω από συνθήκες σημαντικού λανθάνοντος πλεονάσματος εργασίας στη γεωργία, φαίνεται κάπως παράδοξο. Θα πρέπει όμως να ληφθεί υπόψη ότι το πλεόνασμα αυτό, το οποίο θεωρητικά, με μίαν αύξηση της παραγωγικότητας στη γεωργία, μπορεί να απελευθερωθεί για να επανδρώσει άλλους τομείς, αποτελείται, σε μεγάλη έκταση, από άτομα προχωρημένης συγκριτικά ηλικίας, για τα οποία η επι-

μόρφωση αρρένων στο εργατικό δυναμικό της γεωργίας των ηλικιών από 20 ως 35, σύμφωνα με την απογραφή του 1971, ανερχόταν ήδη στο 23% έναντι 52% στις ηλικίες από 55 ως 65 και 77% από 65 ετών και πάνω. Εννιά χρόνια μετά την τελευταία απογραφή, η συμμετοχή των αρρένων νεαρής ηλικίας στο εργατικό δυναμικό της γεωργίας είναι, πολύ πιθανό αρκετά χαμηλότερη από εκείνη του 1971.

1.3. Οι Προοπτικές

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία και τις προηγούμενες παρατηρήσεις μπορεί κανείς να συμπεράνει, ότι ο βαθμός των ανισοτήτων και ιδιαίτερα των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της χώρας φαίνεται να βρίσκεται σε υποχώρηση όχι μόνο με απόλυτη αλλά και σημαντική σχετική καλυτέρευση στη θέση των περιφερειών. Το θετικό αυτό αποτέλεσμα, όμως, είναι συνέχεια όχι τόσο της γρηγορότερης αναπτύξεως των φτωχότερων περιοχών αλλά, ενμέρει, της μειώσεως του πληθυσμού τους. Αν και η τελευταία αυτή τάση έχει πρόσφατα επιβραδυνθεί και υπάρχουν σαφείς ενδείξεις και στοιχεία ότι σε ορισμένες περιπτώσεις έχει αντιστραφεί τα τελευταία τρία χρόνια, παρόλα αυτά η κάμψη του πληθυσμού έχει φτάσει σε τέτοιο σημείο, ώστε σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις η δημογραφική εικόνα να είναι ανησυχητική, όχι μόνο για μερικές ορεινές και ημιορεινές

περιοχές, που στερούνται πόρων, αλλά για ολόκληρες περιφέρειες.

Ένα ενθαρρυντικό, εντούτοις, στοιχείο φαίνεται να είναι το γεγονός ότι άρχισαν, από πολλές απόψεις, να δημιουργούνται προϋποθέσεις για την αποφασιστική συγκράτηση των δυσμενών τάσεων που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν. Η πιο αποτελεσματική πολιτική κινήτρων και περιφερειακής ανάπτυξης γενικότερα, που ασκείται πρόσφατα, ο βαθμιαίος κορεσμός των μεγάλων αστικών κέντρων, η σταδιακή βελτίωση των οικονομικών και γενικότερων κοινωνικών και πολιτιστικών συνθηκών στην περιφέρεια, δημιουργούν προοδευτικά ισχυρότερα αντικίνητρα για την εγκατάσταση πληθυσμού και δραστηριοτήτων στην πρωτεύουσα και στη Θεσσαλονίκη και ισχυρότερα κίνητρα για τη δημιουργία νέων δραστηριοτήτων στις περιφέρειες.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 2ο

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

2.1. Οι βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής για την Περιφερειακή Ανάπτυξη

Ειδικότερα για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης πάνω σ' αυτές τις βάσεις οι κυριότερες κατευθύνσεις πολιτικής, που πηγάζουν από τη συνδιασμένη θεώρηση των βασικών επιδιώξεων της πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη,

είναι οι εξής:

- 1) θα ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη δραστηριοτήτων με συγκριτικά υψηλή παραγωγικότητα και προοπτικές ταχύρρυθμης βελτιώσεως της στο μέλλον, με εξαίρεση τις προβληματικές περιοχές, όπου αυτό δεν είναι πάντα δυνατό

Η έμφαση σε δραστηριότητες με συγκριτικά υψηλή παραγωγι-

κότητα και καλές προοπτικές παραπέρα αυξησεως της καθίσταται αναγκαία τόσο από τις βασικές επιδιώξεις της πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη όσο και από το στάδιο ανάπτυξεως και τη μορφή των προβλημάτων, που αντιμετωπίζει η ελληνική οικονομία.

Όπως σημειώθηκε πιο πάνω, μεγάλα πλεονάσματα εργατικού δυναμικού με τη μορφή της ανοικτής ανεργίας δεν υπάρχουν στις ελληνικές περιφέρειες, ενώ και η ανισότητα στο επίπεδο διαβίωσης τείνει να μειωθεί, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια. Έτσι, για τη συγκράτηση του πληθυσμού στην περιφέρεια, δεν αρκεί απλώς η δημιουργία νέων θέσεων ανεξάρτητα από το είδος και τις συνθήκες απασχολήσεως και τις προοπτικές επαγγελματικής ανόδου. Η δημιουργία νέων θέσεων απασχολήσεως, σε μονάδες ανειδίκευτης και ημιεξειδικευμένης εργασίας, μπορεί να απορροφήσει τυχόν πλεονάσματα εργατικού δυναμικού και να μειώσει την υποαπασχόληση. Για τη συγκράτηση όμως του πιο μορφωμένου, του πιο ικανού και του πιο νέου τμήματος του πληθυσμού στην περιφέρεια - που είναι απαραίτητο για την ανάπτυξη της - χρειάζεται ευκαιρίες απασχολήσεως με περισσότερες απαιτήσεις από τον εργαζόμενο αλλά και καλύτερες προοπτικές, όχι μόνο για τη βελτίωση της οικονομικής του κατάστασεως αλλά και για ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Στην αντίθετη περίπτωση, αν ληφθεί υπόψη η έντονη τάση των νέων για σπουδές, οι περιφέρειες θα εξακολουθήσουν να χάνουν πληθυσμό, ιδιαίτερα ανάμεσα στους νέους με τα περισσότερα προσόντα και φιλοδοξίες.

- 2) θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση και ενθάρρυνση σε αυτόχθονες πρωτοβουλίες, χωρίς να παρεμποδιστεί η ανάπτυξη δραστηριοτήτων με πρωτοβουλία και κέντρα αποφάσεων εκτός της περιφέρειας

Μια από τις καλύτερες διεξόδους για τη συγκράτηση του πιο ικανού και φιλόδοξου μέρους του πληθυσμού σε κάθε περιφέρεια είναι η ενθάρρυνση της τοπικής πρωτοβουλίας στον επιχειρηματικό τομέα. Η βαθμιαία δημιουργία αυτόχθονων πυρήνων επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας στις περιφέρειες ή, πάντως, η αξιόλογη συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού στις δραστηριότητες αυτές, εκτός από τις δημιουργούμενες ευκαιρίες για ενδιαφέροντα και αποδοτική απασχόληση, εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για τη συνεχή ανανέωση των παραγωγικών μονάδων σε κάθε περιφέρεια και για την επιτυχή προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Έτσι περιορίζεται ο κίνδυνος οικονομικής και δημογραφικής παρακμής, κάθε φορά που οι συνεχείς μεταβολές στη σύνθεση της παραγωγής και της ανταγωνιστικότητας οδηγούν στη βαθμιαία εγκατάλειψη ορισμένων δραστηριοτήτων χωρίς την έγκαιρη υποκατάστασή τους από άλλες.

Με την έννοια αυτή χρειάζεται επίσης προσοχή στην επιλογή για την εγκατάσταση μεγάλων μονάδων που ελέγχονται ή επηρεάζονται σημαντικά από το δημόσιο. Τέτοιες μονάδες

συμβάλλουν θεαματικά και αποφασιστικά στην τόνωση της οικονομικής ζωής στις περιφέρειες και δημιουργούν πολύ ευνοϊκό κλίμα προσδοκιών. Πρέπει όμως παράλληλα να καταβάλλεται ιδιαίτερα έντονη προσπάθεια για τη βαθμιαία ανάπτυξη πρωτοβουλιών, με βάση τους τοπικούς παράγοντες, και για τη διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων στην περιοχή, για να αποφευχθεί η στασιμότητα, που θα ήταν αναπόφευκτη ύστερα από τη δημιουργία τέτοιων μονάδων, και οι κίνδυνοι καθιζήσεως της περιοχής, όταν για κάποιο λόγο οι μονάδες αυτές μπουν στη φάση της παρακμής.

- 3) θα ληφθεί ειδική φροντίδα, ώστε οι μεγάλες μονάδες και ιδιαίτερα αυτές που προκαλούν μεγάλη όχληση στο περιβάλλον, να παίρνουν τα αναγκαία μέτρα και να παίρνουν τα αναγκαία μέτρα και να εφοδιάζονται με τον αναγκαίο εξοπλισμό και τα κατάλληλα μέσα για την προστασία του περιβάλλοντος. Περιοχές και αστικά κέντρα που στερούνται τα αναγκαία μέσα για την κατάλληλη λειτουργία τέτοιων μονάδων θα αναπτυχθούν με βάση, κατά προτίμηση, μικρές και μεσαίες μονάδες που να δημιουργούν μικρότερη όχληση στο περιβάλλον

Ο πληθυσμός σ' όλη τη χώρα γίνεται όλο και περισσότερο ευαίσθητος γύρω από τα προβλήματα της οχλήσεως του περιβάλλοντος. Μιά χλιαρή πολιτική σ' ότι αφορά τα κατάλοιπα και τις επιδράσεις της βιομηχανοποιήσεως στο περιβάλλον

δημιουργεί τον κίνδυνο, στις περιφέρειες, να ενισχυθεί η αρνητική στάση έναντι της εγκαταστάσεως βιομηχανικών μονάδων, η οποία ήδη συναντάται σε ορισμένες περιπτώσεις και προκαλεί τη δημιουργία κλίματος αντίθετου προς τη βιομηχανική ανάπτυξη. Βεβιασμένες αποφάσεις για εγκατάσταση μονάδων σε περιοχές που δεν διαθέτουν τα ελάχιστα αναγκαία μέσα μπορεί μακροχρόνια να αποβούν αντιαναπτυξιακές.

4) Θα δοθεί έμφαση στη βελτίωση της αναγκαίας υποδομής στις περιφέρειες και ιδιαίτερα σ' εκείνες τις περιοχές τους, οι οποίες έχουν άμεση σχέση με την εγκατάσταση νέων δραστηριοτήτων

Οι δύσκολες συνθήκες ζωής στην πρωτεύουσα και στη Θεσσαλονίκη και η έντονη πίεση της κοινής γνώμης, για αποθάρρυνση της βιομηχανικής συγκεντρώσεως στην πρώτη και για ελεγχόμενη επέκταση των δραστηριοτήτων στη δεύτερη δημιουργούν ήδη ευνοϊκές προϋποθέσεις για στροφή των επιχειρήσεων σε εγκατάσταση μονάδων στην επαρχία. Ετσι προοδευτικά σημαντικότερος παράγοντας για την ανάπτυξη της βιομηχανίας στις περιφέρειες γίνεται όχι μόνο η προσπάθεια με θετικά και άμεσα κίνητρα - και αντίστοιχα αντικίνητρα για τα μεγάλα κέντρα - να πεισθεί ο επιχειρηματικός κόσμος να προτιμήσει σαν τόπο εγκαταστάσεως τις περιφέρειες, αλλά και η βελτίωση της υποδομής στην περιφέρεια, για να μπορεί να υποδεχθεί τις νέες μονάδες χωρίς σοβαρές

αρνητικές επιπτώσεις σ' αυτές και χωρίς τη δημιουργία άμεσων προβλημάτων περιβάλλοντος. Η έμφαση που δίνεται στην ανάπτυξη της υποδομής πηγάζει και από τη συνειδητοποίηση του γεγονότος, ότι αντικείμενο των κινήτρων θα είναι η υπερνίκηση των δυνάμεων της αδράνειας, που δεν ευνοούν την περιφέρεια, και του αυξημένου κόστους, που συνεπάγονται η έλλειψη εξωτερικών οικονομιών και οι αναπόφευκτες δυσκολίες, οι οποίες συναντώνται στα αρχικά στάδια κάθε νέας προσπάθειας, και όχι η αναπλήρωση πάνω σε μόνιμη βάση του αυξημένου κόστους που οφείλεται στην έλλειψη βασικής υποδομής.

- 5) Η περιφερειακή ανάπτυξη θα στηριχθεί όλο και περισσότερο στις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων αφενός και στη στενή συνεργασία με τις παραγωγικές τάξεις σε κάθε περιφέρεια αφετέρου.

Η άμεση ανάμειξη των τοπικών παραγόντων στη διαμόρφωση και εκτέλεση των αποφάσεων και την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξεως γενικά είναι πάρα πολύ χρήσιμη. Με τις γνώσεις των τοπικών προβλημάτων και δυνατοτήτων που διαθέτουν οι παράγοντες αυτοί, μπορούν να καταστήσουν την αναπτυξιακή πολιτική πιο αποτελεσματική.

Επιπλέον οι αντίστοιχοι ρόλοι που δημιουργούνται για τα τοπικά στοιχεία παρέχουν θαυμάσιες ευκαιρίες για ανάπτυξη

της προσωπικότητας των ατόμων, οι οποίες αποτελούν πολύ σημαντικά αντικίνητρα για τη μετανάστευση.

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του κράτους στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που βρίσκεται σε εξέλιξη, είναι επίσης απαραίτητη, όχι μόνο γιατί οι τοπικές αρχές και τα στελέχη της διοικήσεως στην περιφέρεια έχουν πιο άμεση αντίληψη των προβλημάτων και των δυνατοτήτων, αλλά και γιατί η στελέχωση και η αποδοτικότητα των κεντρικών υπηρεσιών δεν βρίσκεται στο επίπεδο που θα τους επέτρεπε ικανοποιητική εποπτεία και αποτελεσματική προώθηση της περιφερειακής αναπτύξεως.

- 6) θα αποφευχθούν μέτρα και αποφάσεις, που μπορεί να έχουν ικανοποιητικά ή και εντυπωσιακά άμεσα αποτελέσματα, αλλά που υπάρχει σαφής προοπτική να δημιουργήσουν προβλήματα και προσιόματα για την παραπέρα ανάπτυξη στο μέλλον

Η πρόσφατη εμπειρία τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες χώρες έχει δείξει, ότι η προσπάθεια αναπτύξεως κάθε περιοχής θα έπρεπε να είναι αναλογη με τον πληθυσμό και τους πόρους της και τη δεικνικότητά της στην αλλαγή και την ανάπτυξη. Η εγκατάσταση μεγάλων βιομηχανικών μονάδων ή συγκροτημάτων στις περιοχές που είναι κυρίως αγροτικές ή η

εκμετάλλευση των διαθέσιμων πόρων με υπερβάλλοντα ρυθμό θα είναι η εξαίρεση. Θα αναλαμβάνονται μόνο στις περιπτώσεις, όπου μια προσεκτική εξέταση θα έδειχνε, ότι τα πλεονεκτήματα μιας τέτοιας ενέργειας υπερτερούν των μειονεκτημάτων της.

- 7) Η δραστηριότητα για την περιφερειακή ανάπτυξη θα κατανέμεται στο χώρο, στο χρόνο και στους τομείς της οικονομίας με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η ελάχιστη προσπάθεια που θα είναι αναγκαία για την αποτελεσματικότητα των σχετικών ενεργειών. Μια διασπορά των δραστηριοτήτων σε μεγάλη έκταση, με την ελπίδα ότι θα ανυψώσουν το επίπεδο ζωής όλων των τμημάτων της χώρας ταυτόχρονα, δεν μπορεί να αναμένεται ότι θα είναι αποτελεσματική.

Λεπτομέρειες για τη χωροταξική πολιτική δίνονται στο μέρος που ακολουθεί.

2.2. Η κατανομή της Προσπάθειας για την Περιφερειακή Ανάπτυξη, στο Χώρο

Πρωτεύουσα και Περιφερειακά Κέντρα Αναπτύξεως

Μιά συνεχής προσπάθεια θα αναληφθεί για τη σταδιακή

αποκέντρωση όλων εκείνων των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες έχουν τοπικό ή περιφερειακό ενδιαφέρον. Η λειτουργία της κεντρικής διοικήσεως στην Αθήνα θα περιοριστεί σταδιακά στο ρόλο του κέντρου επιτελικών υπηρεσιών για τη χάραξη πολιτικής, που η εμφάνισή της θα ανατίθεται, σε όλο και πιο μεγάλη έκταση, στους αποκεντρωμένους φορείς, στις περιφέρειες. Η πολιτική αυτή, σε συνδιασμό με την πολιτική της σταδιακής αποθαρρύνσεως της βιομηχανικής επεκτάσεως στην Αθήνα, παρέχει την ελπίδα ότι θα συμβάλει ουσιαστικά στην επιβράδυνση της μεγεθύνσεως της πρωτεύουσας.

Αν και η Θεσσαλονίκη έχει αναπτυχθεί πολύ γρήγορα στο παρελθόν, το σημερινό της μέγεθος δεν δικαιολογεί το είδος της περιοριστικής πολιτικής στις λειτουργίες και στη μεγέθυνση που υιοθετούνται για την Αθήνα. Έχει γίνει παραδεικτό ότι η Θεσσαλονίκη έχει ακόμη σημαντικά περιθώρια αναπτύξεως και στην περίπτωση της η έμφαση θα δοθεί στην αποτελεσματική οργάνωση και στον έλεγχο της παραπέρα αναπτύξεως, ώστε να περιοριστούν στο ελάχιστο τα προβλήματα.

Αναφορικά με τα άλλα αστικά κέντρα, προτεραιότητα θα δοθεί στην ανάπτυξη της τεχνικής και της κοινωνικής υποδομής σε έναν περιορισμένο αριθμό σημαντικών περιφερειακών κέντρων. Θα διατεθούν πόροι εκεί, σε έκταση που να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής προσπάθειας. Για τα προσεχή χρόνια θα επιλεγούν γύρω στα

δέκα κέντρα, για τα οποία η προσπάθεια αναπτύξεως θα είναι εντατική. Ειδικότερα οι πόλεις της Πάτρας, του Βόλου, της Λάρισας, του Ηρακλείου, της Καβάλας, της Κοζάνης, της Πτολεμαΐδος και των Ιωαννίνων έχουν ήδη επιλεγεί ως κέντρα εντατικής περιφερειακής αναπτύξεως (πόλοι αναπτύξεως). Για τη Θράκη, τη Δυτική Κρήτη, Την Ηπειρο και τη Νοτιοδυτική Πελοπόννησο θα επινοηθούν μελέτες για την επιλογή των κέντρων, που σε μεταγενέστερο στάδιο θα αποτελέσουν πόλους αναπτύξεως.

Η ανάπτυξη της βασικής υποδομής για τις μεταφορές και τις επικοινωνίες εθνικής και διεθνούς σημασίας θα σχεδιαστεί, αφού ληφθούν υπόψη η γεωγραφική θέση και η σχετική σπουδαιότητα των πιο πάνω αναπτυξιακών πόλων.

ΜΕΣΑΙΕΣ ΚΑΙ ΜΙΚΡΕΣ ΠΟΛΕΙΣ

Εκτός από το μικρό αριθμό των περιφερειακών πόλων αναπτύξεως που αναφέρθηκαν στα προηγούμενα θα αναληφθεί μια έντονη προσπάθεια για την ενίσχυση της κοινωνικής και τεχνικής υποδομής σ' ένα μεγάλο αριθμό επαρχιακών πόλεων, ώστε να είναι σε θέση να υποδεχθούν μια σημαντική αύξηση της δραστηριότητας τόσο στη βιομηχανία όσο και στους άλλους τομείς.

ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ

Για τη βελτίωση της κατανομής της βιομηχανικής δραστηριότητας, θα ενταθούν τα περιοριστικά μέτρα για την εγκατάσταση και την πέρα από ένα όριο επέκταση των βιομηχανιών μεγάλης οχλήσεως στην ευρεία περιφέρεια της Αθήνας. Θα ενθαρρυνθεί έντονα η εγκατάσταση νέων μονάδων στις επαρχίες και σε ορισμένη έκταση, η μεταφορά προς αυτές βιομηχανικών μονάδων από την Αθήνα, με τη βοήθεια ενός κατάλληλου συστήματος κινήτρων και με τη δημιουργία βιομηχανικών περιοχών. Εκτός απ' αυτά, θα προωθηθούν ακόμη περισσότερο τα προγράμματα για την τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση και για τη βελτίωση της παραγωγικότητας, τόσο στους περιφερειακούς πόλους ανάπτυξεως όσο και στα άλλα αστικά κέντρα των περιφερειών.

Όσον αφορά τον τουρισμό και την αναψυχή γενικότερα, η πολιτική συνίσταται, στο να επιδιωχθεί η διάκριση των σχετικών περιοχών της χώρας σε διάφορες κατηγορίες, και ιδιαίτερα σε περιοχές για τουρισμό και αναψυχή του αστικού πληθυσμού, σε περιοχές για τουρισμό και αναψυχή Ελλήνων και ξένων τουριστών κ.λ.π.

2.3. Η πολιτική Κινήτρων

Η εξέλιξη της Πολιτικής Κινήτρων για την Περι/κή Ανάπτυξη

Η πολιτική κινήτρων για την περιφερειακή ανάπτυξη μέχρι

το 1970 έκανε διάκριση ανάμεσα στο κέντρο - την Αθήνα ή το νομό Αττικής - και την υπόλοιπη χώρα, με μια πρόσθετη μικρή διαφοροποίηση σε όφελος της νησιωτικής χώρας. Τα κίνητρα αφορούσαν κατά κύριο λόγο τη βιομηχανία - τους τομείς μεταποιήσεως και μεταλλείων - ορυχείων - και ήταν κίνητρα φορολογικής (φορολογικές απαλλαγές), δασμολογικής (ατέλεια στην εισαγωγή μηχανών εξοπλισμού) και λειτουργικής (μειωμένοι συντελεστές φόρου κύκλου εργασιών και ασφαλιστικών εισφορών) φύσεως, καθώς επίσης και κίνητρα που λάβαιναν τη μορφή της προτιμήσεως των επαρχιακών επιχειρήσεων στις κρατικές προμήθειες.

Ουσιαστική ισχυροποίηση και επέκταση των βιομηχανικών κινήτρων άρχισε μετά το 1970. Τότε έγινε η διαίρεση της χώρας σε τρεις περιοχές κινήτρων Α, Β, και Γ (με το Ν.Δ. 1078/71), και λίγο αργότερα δημιουργήθηκε και τέταρτη περιοχή, η Δ (με το Ν.Δ. 1377/73). Τα νέα κίνητρα, που και πάλι ήταν, κατά κύριο λόγο, φορολογικής και λειτουργικής φύσεως, αλλά και χρηματοπιστωτικά, κλιμακώθηκαν μέσα στις περιοχές αυτές, ενισχύοντας περισσότερο τις πιο απομακρυσμένες από το κέντρο περιφέρειες (περιοχή κινήτρων Δ).

Το 1976 δημιουργήθηκε και πέμπτη περιοχή Ε, η οποία αφορούσε όχι μόνο τη βιομηχανία, αλλά και τον τουρισμό και τη γεωργία (Ν. 289/76), όπου δόθηκαν ακόμη πιο ισχυρά κίνητρα και όπου, για πρώτη φορά, δόθηκε κρατική επιχορήγηση για επενδύσεις σε νέες βιομηχανικές κτιριακές εγκατα-

στάσεις. Ο κύριος λόγος για την επιπλέον ενίσχυση των περιφερειακών κινήτρων ήταν, να βοηθήσει τις περιοχές που έχαναν πληθυσμό με ψηλό ρυθμό.

Ενα νέο κίνητρο ενισχύσεων των βιομηχανικών επενδύσεων θεσπίστηκε το 1978 (Ν. 849/78). Το κίνητρο αυτό, που κλιμακώνεται μεταξύ των περιοχών Γ, Δ και Ε, είναι η άτοικη μακροπρόθεσμη δανειακή ενίσχυση, η οποία δίνεται εναλλακτικά, αντί της αφορολόγητης κρατήσεως για την επένδυση κατά την επιλογή του επενδυτή. Επίσης με το Ν. 849/78 διευρύνθηκε η περιοχή Ε και εξουσιοδοτήθηκε το Υπουργικό Συμβούλιο να προχωρήσει με πράξεις του σε υποδιαιρέσεις των περιοχών Γ, Δ και Ε, με κλιμάκωση των κινήτρων (άτοικη δανειακή ενίσχυση και επιδότηση επιτοκίου έντοικων δανείων) μέσα στις περιοχές αυτές. Ακόμη δόθηκε η δυνατότητα στο Υπουργικό Συμβούλιο να διαφοροποιεί τα κίνητρα αυτά μεταξύ βιομηχανικών κλάδων. Τέλος, για πρώτη φορά, με τον ίδιο νόμο, δόθηκαν κίνητρα για την ενίσχυση της βιομηχανικής έρευνας, για την εξοικονόμηση ενέργειας και για τον περιορισμό της μόλυνσεως του περιβάλλοντος.

Παράλληλα με την παροχή κινήτρων περιφερειακής αναπτύξεως προστέθηκε και ο θεσμός των βιομηχανικών περιοχών.

Η προσπάθεια δημιουργίας βιομηχανικών περιοχών ξεκίνησε το 1965, όταν θεσπίστηκε ο Ν. 4458, βάσει του οποίου το έργο της δημιουργίας, οργανώσεως και εκμεταλλεύσεώς τους ανατέθηκε στην Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως

(ΕΤΒΑ). Η προσπάθεια αυτή περασε από διάφορα στάδια κατά την αναζήτηση καλύτερων τρόπων για τη μείωση των καθυστερήσεων και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής αυτής.

Ο Ν. 742/77 προβλέπει 28 βιομηχανικές περιοχές σ' όλη τη χώρα, από τις οποίες μόνο οκτώ λειτουργούν σήμερα. Με εξαίρεση τη Θεσσαλονίκη και σε μικρότερη έκταση το Βόλο και το Ηράκλειο, οι υπόλοιπες βιομηχανικές περιοχές, που λειτουργούν, βρίσκονται σε πολύ αρχικό στάδιο αναπτύξεως.

Στον τομέα του τουρισμού, όπου τα κίνητρα που δίνονται είναι φορολογικά, λειτουργικά και χρηματοπιστωτικά, η περιφερειακή τους διαφοροποίηση έγινε το 1972 με το Ν.Δ. 1313. Όπως και για τη βιομηχανία, δημιουργήθηκαν τρεις περιοχές, η Α, η Β, και η Γ, καθώς και η περιοχή Δ, η οποία όμως ποτέ δεν ενεργοποιήθηκε. Αργότερα, με το Ν. 289/76, προστέθηκε και η περιοχή Ε.

Λόγω της διαφορετικής φύσεως του τουρισμού, σε σύγκριση με τη βιομηχανία, οι περιοχές κινήτρων του τουρισμού εκτός από την περιοχή Ε είναι διαφορετικές από τις αντίστοιχες περιοχές βιομηχανικών κινήτρων. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1968 - 1974, η πολιτική που εφαρμόστηκε στα πλαίσια του νομικού καθεστώτος, που μόλις περιγράφηκε, στηρίχτηκε κατά κύριο λόγο σε ένα σύστημα ελεγχόμενο από τον ΕΟΤ, που προέβλεπε συνηγορία του για κάθε επένδυση και χρηματοδότηση των επενδύσεων από το τραπεζικό σύστημα με ευνοϊκούς όρους και κρατική εγγύηση.

Από το 1975 το σύστημα έχει αλλάξει δραστηνά. Τα μεγέθη των πιστώσεων στον τουρισμό έχουν πολύ μειωθεί και η επιλογή για τη χρηματοδότηση των τουριστικών επενδύσεων γίνεται με τραπεζικά κριτήρια από τραπεζικούς φορείς και χωρίς την εγγύηση του δημοσίου (εκτός από την περιοχή Ε, όπου το σύστημα της κρατικής εγγυήσεως επανήλθε πρόσφατα). Οι τουριστικές επενδύσεις δεν ενισχύονται ούτε με επιχορηγήσεις για κτιριακές εγκαταστάσεις του Ν. 289/76, ούτε με άτοκες δανειακές ενισχύσεις του Ν. 849/78, που θεωρούνται οι πιο γενναιόδωρες μορφές παροχών του όλου συστήματος των κινήτρων.

Το Ισχύον Σύστημα Κινήτρων

1) Γενικά

Ένα νέο σύστημα περιφερειακών κινήτρων βρίσκεται στο τελικό στάδιο της επεξεργασίας του. Συνεπώς, μέρος από ότι ακολουθεί, θα έχει σύντομα ιστορική μόνο σημασία. Εφόσον όμως το νέο αυτό σύστημα δεν είναι ακόμη στην τελική επίσημη μορφή του, το καλύτερο που μπορεί να γίνει εδώ είναι η σύντομη περιγραφή του παρόντος συστήματος και η αναφορά στα πιο σημαντικά σημεία, στα οποία το νέο σύστημα είναι πιθανό να διαφέρει.

Τα κίνητρα περιφερειακής αναπτύξεως, που ισχύουν σήμερα

αφορούν τους φορείς των εξής τομέων και δραστηριοτήτων:

- της μεταποίησης (βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις),
- των μεταλλείων - ορυχείων,
- του τουρισμού
- των ναυτιλιακών επιχειρήσεων κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις (ευρείας μετοχικής βάσεως, ιδιαίτερα με συμμετοχή προσώπων από την περιοχή που θα εξυπηρετεί η ναυτιλιακή επιχείρηση),
- ορισμένων γεωργικών και κτηνοτροφικών δραστηριοτήτων μόνο στην περιοχή Ε,
- του εργατικού δυναμικού (κίνητρα ενισχύσεως της κινητικότητας),
- ορισμένων συλλογικών δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην τοπική ανάπτυξη.

2) Βιομηχανία - Βιοτεχνία

Η χώρα έχει διαιρεθεί σε πέντε περιοχές κινήτρων, τις Α, Β, Γ, Δ και Ε. Εκτός από ορισμένες ειδικές περιπτώσεις (π.χ. περιορισμό οχλήσεων περιβάλλοντος, εξοικονόμηση ενέργειας), δεν παρέχεται κανένα κίνητρο για την περιοχή Α. Επενδύσεις στις περιοχές Β ως Ε είναι δυνατό να βοηθηθούν σε βαθμό που γίνεται ισχυρότερος από την περιοχή Β στην περιοχή Ε. Η τελευταία περιοχή, που απολαμβάνει τα ισχυρότερα κίνητρα, καλύπτει τις φτωχότερες παραμεθόριες

περιοχές της χώρας.

Για τη βιομηχανία και τη βιοτεχνία το υπουργικό συμβούλιο, κάνοντας χρήση του δικαιώματος που του παρέχει ο Ν. 849/78, προχώρησε στην παραπέρα γεωγραφική διαφοροποίηση των περιοχών κινήτρων Γ, Δ και Ε, δημιουργώντας τέσσερις υποπεριοχές στην περιοχή Γ, πέντε υποπεριοχές στην περιοχή Δ και έξι υποπεριοχές στην περιοχή Ε. Προχώρησε επίσης στη διαφοροποίηση των βιομηχανικών κλάδων σε τέσσερις κατηγορίες, δηλαδή τους κλάδους ψηλής, μέσης και χαμηλής ενισχύσεως και τους υπόλοιπους κλάδους με το ακόμη χαμηλότερο επίπεδο ενισχύσεως. Η πιο πάνω διαφοροποίηση πραγματοποιήθηκε, αφού ελήφθησαν υπόψη οι μελλοντικές προοπτικές των διαφόρων κλάδων και υποκλάδων, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει κάθε κλάδος από τον ξένο ανταγωνισμό, καθώς επίσης και το στάδιο αναπτύξεως τους. Σε γενικές γραμμές προϊόντα που ανήκουν στους σχετικά μη αναπτυγμένους αλλά με καλές προοπτικές κλάδους των χημικών, μεταλλουργικών και της μηχανουργίας μπορούν να λάβουν στην ψηλότερη ενίσχυση, ενώ η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει προϊόντα και από τους κλάδους αυτούς αλλά και τους κλάδους των παραδοσιακών βιομηχανιών που αναπτύσσονται με γρήγορο ρυθμό (π.χ. επεξεργασία γεωργικών προϊόντων, υφαντουργικά, δέρματα, προϊόντα ξύλου).

Φορολογικά κίνητρα

Ο νόμος προβλέπει τρεις κατηγορίες τέτοιων κινήτρων, δηλαδή:

- Πρόσθετες αποσβέσεις, που το ποσοστό τους μπορεί να φτάσει μέχρι το 200% του ύψους της αρχικής επενδύσεως.
- Φορολογικές απαλλαγές των κερδών. Ειδικότερα παρέχεται έκπτωση από τα καθαρά κέρδη ποσοστού της δαπάνης επενδύσεων, που κυμαίνεται μεταξύ 25% - 150%. Επίσης μπορεί να δοθεί έκπτωση από τα καθαρά κέρδη ενός ποσού για τη δημιουργία μόνιμου κεφαλαίου κινήσεως σε μόνιμη βάση, που κυμαίνεται από 0 - 25% της δαπάνης νέων επενδύσεων. Το σύνολο των κερδών που μπορεί να απαλλαγεί από φορολογία και με τους δύο αυτούς τρόπους δεν πρέπει να υπερβαίνει το 40% ως και 100%, ανάλογα πάντοτε με την περιοχή κινήτρων.
- Μείωση του φόρου μεταβιβάσεως ακινήτων, για την περιοχή κινήτρων Ε, που αγοράζονται για κάλυψη αναγκών της επιχείρησεως, με την προϋπόθεση ότι τα ακίνητα αυτά θα χρησιμοποιηθούν από την επιχείρηση για πέντε τουλάχιστον χρόνια.

Επιχορηγήσεις

Για την κάλυψη δαπανών κτιριακών εγκαταστάσεων στις περιοχές κινήτρων Δ και Ε, παρέχονται βοήθειες άμεσης χορηγήσεως, που φτάνουν αντίστοιχα το 25% και το 40%.

Ατοκες δανειακές ενισχύσεις

Ατοκες δανειακές ενισχύσεις παρέχονται από 20% μέχρι 60% της δαπάνης επενδύσεως για πάγιες εγκαταστάσεις στις περιοχές Γ, Δ και Ε, αυξανόμενες από την περιοχή Γ στην Ε. Το κίνητρο αυτό δίνεται αντί για το κίνητρο των φορολογικών απαλλαγών και με την προϋπόθεση, ότι η δανειοδοτούμενη επιχείρηση δημιουργεί τουλάχιστον έξι νέες θέσεις μόνιμης απασχολήσεως μιας βάρδιας. Επίσης, ένας άλλος περιορισμός στην παροχή αυτής της ενισχύσεως είναι, ότι για επενδύσεις πάνω από 100 εκατ. δρχ., η ενίσχυση δεν μπορεί να ξεπεράσει το ποσό που προκύπτει από το γινόμενο μεταξύ των νέων θέσεων μόνιμης απασχολήσεως και του ποσού των δύο εκατ. δρχ. ανά θέση. Τα άτοκα αυτά δάνεια του δημοσίου εξοφλούνται σε δέκα ισόποσες δόσεις, και η πρώτη δόση καταβάλλεται δύο χρόνια μετά την ολοκλήρωση της επενδύσεως. Η επιχείρηση που ζητά να της χορηγηθεί αυτό το κίνητρο είναι υποχρεωμένη να έχει ένα ελάχιστο ποσοστό ίδιας συμμετοχής στο σύνολο της αξίας της επενδύσεως, που κυμαίνεται μεταξύ 20% και 35%, ανάλογα με την περιοχή.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι άτοκες δανειακές ενισχύσεις δίνονται επίσης για την ενθάρρυνση της μετεγκαταστάσεως βιομηχανικών επιχειρήσεων από τις περιοχές Α και Β σε άλλες περιοχές. Το ποσοστό ενισχύσεως των δαπανών μετεγκαταστάσεως μπορεί να φτάσει το 55%.

Ατοκές δανειακές ενισχύσεις δίνονται επίσης και σε υφιστάμενες βιομηχανικές και μεταλλευτικές επιχειρήσεις, άσχετα με την περιοχή που είναι εγκαταστημένες, για τις δαπάνες επενδύσεως που αφορούν την εξοικονόμηση ενέργειας, τον περιορισμό της ρύπανσης του περιβάλλοντος και την εφαρμοσμένη έρευνα ή την ίδρυση εργαστηρίου δοκιμής προϊόντων στον τομέα των ορυχείων και της μεταλλουργίας.

Επιδότηση επιτοκίου

Επιδότηση επιτοκίου παρέχεται για τραπεζικά επενδυτικά και ομολογιακά δάνεια σε δημόσια εγγραφή ανάλογα με την περιοχή και το βιομηχανικό κλάδο, η οποία μπορεί να φτάσει μέχρι 9 ποσοστιαίες μονάδες. Βασική προϋπόθεση για την επιδότηση του επιτοκίου είναι η συμμετοχή του δανειοδότημένου στην αξία της επενδύσεως, ανάλογα με την περιοχή, από 15% ως 40%. Επίσης το κατώτατο επιτόκιο που θα καταβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο μετά την επιδότηση δεν μπορεί να είναι κατώτερο από 4%, εκτός από την περιοχή Ε που μπορεί να είναι 1%.

Λειτουργικά κίνητρα

Οι συντελεστές φόρου κύκλου εργασιών μπορούν να μειωθούν κατά 25% στην περιοχή Β, 50% στις περιοχές Γ και Δ και 75% στην περιοχή Ε. Οι ασφαλιστικές εισφορές των

εργοδοτών και των εργαζομένων μπορούν επίσης να μειωθούν κατά 20% στην περιοχή Γ, 40% στην περιοχή Δ και 50% στην περιοχή Ε.

Κίνητρα κινητικότητας εργατικού δυναμικού

Παρέχονται κίνητρα για τη μετακίνηση εργατικού δυναμικού από το κέντρο προς την περιφέρεια, που λαβαίνουν τη μορφή επιδοτήσεως των δαπανών μετεγκαταστάσεως και του καταβαλλόμενου ενοικίου. Επιπλέον παρέχονται στεγαστικά δάνεια με ευνοϊκούς όρους, ιδίως στην περιοχή Ε.

Τέλος σημαντικές φορολογικές και χρηματοπιστωτικές διευκολύνσεις παρέχονται σε φορείς συλλογικής δράσεως, με ευρεία μετοχική βάση, που έχουν σαν σκοπό την εκμετάλλευση τοπικών πόρων και που προσφέρουν ευκαιρίες απασχολήσεως για τους κατοίκους των περιοχών, εκτός από τους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης.

3) Τουρισμός

Οι μορφές των ενισχύσεων στον τουριστικό τομέα έχουν σήμερα ως εξής:

Φορολογικά κίνητρα

Παρέχονται πρόσθετες αποσβέσεις, που φτάνουν ανάλογα με την

περιοχή κινήτρων μεχρι 100% του ύψους των αρχικών επενδύσεων, καθώς και φορολογικές απαλλαγές, που φτάνουν μέχρι και 150% των ακαθάριστων επενδύσεων. Επίσης έκπτωση από τα καθαρά κέρδη ποσού για δημιουργία μόνιμου κεφαλαίου κινήσεως, που φτάνει μέχρι και 25% της δαπάνης νέων επενδύσεων.

Για την περιοχή κινήτρων Ε παρέχεται μείωση του φόρου μεταβιβάσεως ακινήτου, με την προϋπόθεση ότι τα ακίνητα αυτά θα χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη αναγκών της επιχείρησης και για πέντε τουλάχιστον χρόνια.

Επιχορήγηση για κάλυψη δαπανών για τη μεταφορά ή επισκευή κτισμάτων παραδοσιακού χαρακτήρα σε ξενώνες ή μικρά ξενοδοχεία

Μια ειδική περιοχή κινήτρων προβλέπεται για επιχορηγήσεις, που μπορούν να ανέλθουν μεχρι 35% της δαπάνης, για τη μετατροπή παραδοσιακών κτισμάτων σε τουριστικές μονάδες.

Επιδότηση επιτοκίου

Παρέχεται επιδότηση του επιτοκίου για τραπεζικά επενδυτικά δάνεια ανάλογα με την περιοχή, που μπορεί να φτάσει μέχρι επτά ποσοστιαίες μονάδες. Υπάρχουν επίσης, ειδικοί όροι χρηματοδοτήσεως των επενδύσεων στην περιοχή Ε, με εγγύηση του δημοσίου.

Λειτουργικά κίνητρα

Παρέχεται μείωση στους συντελεστές φόρου κύκλου εργασιών κατά 75% στην περιοχή Ε. Μείωση παρέχεται επίσης στους συντελεστές ασφαλιστικών εισφορών και εργαζομένων, από 20% μέχρι 50%, ανάλογα με την περιοχή και το ποσοστό αλλοδαπών πελατών. Τέλος ένα ποσοστό από τα έσοδα που προέρχονται από διανυκτερεύσεις αλλοδαπών πελατών, από 2% ως 4%, ανάλογα με την περιοχή, απαλλάσσεται από τη φορολογία.

Η Αποτελεσματικότητα των Κινήτρων Περιφερειακής Αναπτύξεως

Όπως, με κάπως περισσότερες λεπτομέρειες αναφέρεται στα κεφάλαια που αφορούν τις περιφέρειες χωριστά, η πολιτική των κινήτρων περιφερειακής αναπτύξεως, που έχει εφαρμοστεί, φαίνεται ότι είχε σημαντικά αποτελέσματα στην προώθηση της τουριστικής αναπτύξεως και επίσης, πιο πρόσφατα, της βιομηχανικής δραστηριότητας, τουλάχιστον σε ορισμένες από τις περιφέρειες της χώρας. Δεν είναι όμως δυνατό να εκτιμηθεί με βεβαιότητα ο βαθμός αναπτύξεως των δύο τομέων στο παρελθόν, στην περίπτωση που δεν θα ίσχυαν τα κίνητρα αυτά. Αξιόπιστες εκτιμήσεις κόστους - αποτελέσματος των κινήτρων αυτών δεν έχουν γίνει και αυτό, εν μέρει, γιατί οι εκτιμήσεις του κόστους των, με δεδομένη τη

μορφή που έχουν λάβει, είναι πολύπλοκες και αβέβαιες. Εντούτοις η ιδιαίτερη μορφή και η χωροταξική κατανομή της τουριστικής αναπτύξεως και επίσης πιο πρόσφατα της βιομηχανικής δεν αφήνει πολλά περιθώρια για αμφιβολίες για τη σημαντική επίδραση των κινήτρων που ισχύουν.

Παρά τα αξιόλογα αποτελέσματα που είχαν τα κίνητρα στο παρελθόν, το σύστημα πάσχει από σοβαρές αδυναμίες.

Η προσπάθεια να ληφθούν υπόψη οι ιδιομορφίες των διάφορων περιοχών της χώρας και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και αδυναμιών των διαφόρων κλάδων δραστηριότητας είχε σαν αποτέλεσμα, το ισχύον σύστημα να είναι πολύ λεπτομερειακό. Αποτέλεσμα αυτού άλλα και του γεγονότος ότι ορισμένα από τα κίνητρα δέν δίνονται κατά τρόπο αυτόματο, αλλά εξαρτώνται εν μέρει από αποφάσεις των διοικητικών αρχών, είναι ότι η λειτουργία του συστήματος έχει γίνει γραφειοκρατική και χρονοβόρα.

Το σύστημα των κινήτρων που ισχύει δεν έχει διαφάνεια σε ικανοποιητικό βαθμό. Ο εκ των υστέρων υπολογισμός του δημοσιονομικού κόστους των παρεχόμενων κινήτρων είναι δύσκολος και υπόκειται σε σημαντικό περιθώριο σφάλματος. Ο προϋπολογισμός του καθίσταται εξαιρετικά δύσκολος, αν πάρουμε ως δεδομένη τη φύση πολλών κινήτρων.

Έτσι ο προϋπολογισμός του κόστους, των φορολογικών απαλλαγών πάνω στα κέρδη προϋποθέτει μιάν εκτίμηση του αναμενόμενου κέρδους, ο προϋπολογισμός του κόστους του μειωμέ-

νου φόρου εργασιών προϋποθέτει μιάν εκτίμηση του αναμενόμενου κύκλου εργασιών κ.λ.π.

Οι ιδιαίτερες συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι διάφορες επιχειρήσεις ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό. Έτσι μια επαρκώς διαφοροποιημένη δέσμη κινήτρων, που θα ανταποκριθεί σ αυτές τις συνθήκες και θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος, φαίνεται κατ' αρχάς επιθυμητή. Το ισχύον σύστημα βέβαια φαίνεται προς το παρόν ότι έχει προχωρήσει πιο πολύ απ' ότι θα έπρεπε προς την κατεύθυνση της διαφοροποίησως των κινήτρων. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα, ο ενδιαφερόμενος επενδυτής να δυσκολεύεται κάπως να εκτιμήσει τις δυνατότητες που του προσφέρονται και τις ευνοϊκές επιδράσεις από κάθε ένα κίνητρο στη χρηματοδοτική του θέση και τα μελλοντικά του σχέδια.

Μια άλλη αδυναμία του ισχύοντος συστήματος είναι, ότι ορισμένα από τα κίνητρα δεν συμβιβάζονται με τις αρχές των κινήτρων για περιφερειακή ανάπτυξη που έχει θεσπίσει η Ε.Ε, της οποίας η χώρα είναι πλήρες μέλος.

Οι βασικοί προσανατολισμοί που ακολουθούνται στην προσπάθεια που βρίσκεται σε εξέλιξη για την αναμόρφωση του ισχύοντος συστήματος των κινήτρων, είναι η υιοθέτηση του συστήματος των επιχορηγήσεων προς τις παραγωγικές επενδύσεις που ισχύει στις χώρες της Ε.Ε. Αν και αυτό θα τείνει, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, να αυξήσει το δημοσιονομικό κό-

στος των παρεχόμενων κινήτρων, θα αυξήσει εντούτοις το βαθμό διαφανείας του συστήματος, και αναμένεται ότι θα αυξήσει και την αποτελεσματικότητά του. Κάτω από τις ελληνικές συνθήκες φαίνεται πιθανό, η αίσθηση από την πλευρά του ενδιαφερομένου, ότι ένα κίνητρο είναι σημαντικό, να είναι ισχυρότερη, αν μέρικα από τα ισχύοντα κίνητρα μετατραπούν στη μορφή των επιχορηγήσεων, με τις οποίες το σύνολο του οφέλους παρέχεται στον ενδιαφερόμενο όταν πραγματοποιήσει την επένδυση.

Αν και δεν αναμένονται ουσιώδεις αλλαγές στη γεωγραφική διαίρεση της χώρας σε περιοχές κινήτρων, ο αριθμός των κατηγοριών των περιοχών αυτών πρόκειται μάλλον να μειωθεί (πιθανώ από 5 σε 3) και το σύστημα των κινήτρων που θα διαμορφωθεί μπορεί να παρέχει κάποιο διαφορισμό προς όφελος των μονάδων που θα εγκαθίστανται σε περιοχές που θεωρούνται κατάλληλες από πλευράς σχεδιασμού των πόλεων, καθώς επίσης και από πλευράς γενικής πολιτικής της κατανομής των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο.

Μια άλλη πιθανή αλλαγή στον ισχύον σύστημα είναι η μείωση της σχετικής σημασίας των χρηματοπιστωτικών κινήτρων (επιδότηση επιτοκίου κλπ). Αυτό έρχεται σε συμφωνία με τη γενική πολιτική της σταδιακής απελευθέρωσης του τραπεζικού συστήματος από τις παρεμβάσεις των νομισματικών αρχών και του προσδιορισμού του επιτοκίου σύμφωνα με τις δυνάμεις της αγοράς.

Κίνητρα που επηρέαζαν το τρέχον κόστος παραγωγής και

διατάρασσαν τη λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς έχουν καταργηθεί σταδιακά και έχουν αντικατασταθεί εν μέρει από το σύστημα του φόρου προστιθέμενης αξίας,

2.4. Η Πολιτική για τις Προβληματικές Περιοχές

Γενικά

Από όσα αναφέρθηκαν στα προηγούμενα γίνεται σαφές, ότι η πολιτική για την περιφερειακή ανάπτυξη είναι ένα πολύ σπουδαίο και αναπόσπαστο μέρος της εθνικής πολιτικής ανάπτυξεως. Είναι επίσης σαφές, ότι μεταξύ περιφερειών και μέσα σε κάθε περιφέρεια δίνεται μία έμφαση στην ανάπτυξη περιοχών με σημαντικές δυνατότητες. Ειδική έμφαση δίνεται, επίσης, στη βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως και γενικότερα στην ανάπτυξη των προβληματικών περιοχών με συγκριτικά περιορισμένους πόρους. Εκτός από τις ευνοϊκές επιδράσεις της γενικής αναπτυξιακής πολιτικής και των μελών που λαμβάνονται γι' αυτές τις δύο κατηγορίες περιοχών, ένας αριθμός ειδικών σχεδίων πολιτικής έχει υιοθετηθεί και εφαρμοστεί για την πρόωση της περιφερειακής αναπτύξεως. Τα σπουδαιότερα απ' αυτά αναφέρονται πιο κάτω.

Εταιρίες Περιφερειακής Αναπτύξεως και Ανώνυμες Εταιρίες με Ευρεία Βάση Συμμετοχής

Ο βασικός σκοπός των εταιριών αυτών αφορά την εφαρμογή των προγραμμάτων περιφερειακής αναπτύξεως. Σ' αυτό το σημείο είναι αριετό να σημειωθεί, ότι οι εταιρίες αυτές είναι νέα μέσα αναπτύξεως που νομοθετήθηκαν και απολαμβάνουν ορισμένη μορφή βοήθειας ή προνομίων, με το σκοπό να συνεισφέρουν στην περιφερειακή ανάπτυξη και ιδιαίτερα στην ανάπτυξη των προβληματικών περιοχών.

Προγράμματα Αναπτύξεως σε Επίπεδο Νομού

Ολοκληρωμένα προγράμματα αναπτύξεως καταρτίζονται για ένα σημαντικό αριθμό νομών της χώρας ή τμήματα ορισμένων νομών με χαμηλά εισοδήματα και συγκριτικά χαμηλό βαθμό αναπτύξεως, που αντιμετωπίζουν δύσκολα προβλήματα και μια συντονισμένη αναπτυξιακή προσπάθεια είναι αναγκαία. Τέτοια προγράμματα έχουν ετοιμαστεί για επτά νομούς και ακόμη περισσότερα είναι στο στάδιο της καταρτίσεως. Το σκεπτικό γύρω από τη δικαιολόγηση των προγραμμάτων είναι, ότι τα γενικά κίνητρα αναπτύξεως και τα ειδικά αναπτυξιακά έργα είναι πιθανό να μην επαρκούν για να ξεφύγουν ορισμένες προβληματικές περιοχές από την παρούσα κατάσταση τους. Μόνο μια πιο ολοκληρωμένη προσπάθεια που παρέχει βοήθεια και ώθηση για ταυτόχρονη αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων, θα

είναι σε θέση να αντιμετωπίσει με επιτυχία τις αρνητικές ή μη ικανοποιητικές τάσεις.

Προγράμματα Αγροτικών Οικισμών

Βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη των αγροτικών και ιδιαίτερα των προβληματικών περιοχών είναι η βελτίωση της κοινωνικής και τεχνικής υποδομής. Εντούτοις το μικρό μέγεθος και ο μεγάλος αριθμός των αγροτικών οικισμών συντελούν στο να είναι εξαιρετικά δαπανηρή και σε πολλές περιπτώσεις αδύνατη η δημιουργία της πιο πάνω υποδομής στις περιοχές αυτές. Για να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα, μια διαδικασία επιλογής έχει ήδη προχωρήσει για τον καθορισμό εκείνων των οικισμών, οι οποίοι είναι κατάλληλα τοποθετημένοι γεωγραφικά, για να εξυπηρετούν ευρύτερες περιοχές και τελικά να αποτελέσουν πόλους έλξης για τον πληθυσμό εκείνων των γειτονικών τους περιοχών, που αποτελούνται από κατεσπαρμένους μικρούς οικισμούς με προβληματική βιωσιμότητα. Σ' αυτά τα κέντρα παρέχονται τα μέσα για την αναγκαία υποδομή κατά προτεραιότητα, η οποία θα τα καταστήσει ικανά να ανταποκριθούν στο ρόλο που τους ανατίθεται.

Προγράμματα Αναπτύξεως Δασών

Τα προγράμματα αυτά μοιάζουν με τα προγράμματα αγροτι-

κών οικισμών. Η διαφορά τους έγκειται στο ότι η εφαρμογή τους περιορίζεται στις δασικές περιοχές και στο ότι έχουν ευρύτερο ορίζοντα. Αυτό δικαιολογείται από το γεγονός, ότι τα δασικά χωριά αντιμετωπίζουν πολύ έντονες ελλείψεις από πλευράς υποδομής και ανωδομής. Σε πολλές περιπτώσεις ο σκοπός του προγράμματος είναι να δημιουργήσει δασικούς οικισμούς σχεδόν από το τίποτα και καλύπτει αγροτικούς δρόμους που συνδέουν τους δασικούς οικισμούς. Η ευρύτερη επιδίωξη των προγραμμάτων αυτών είναι, από το ένα μέρος να βοηθήσουν την ανάπτυξη των προβληματικών περιοχών και από το άλλο να δημιουργήσουν τη βάση για μια πιο συστηματική εκμετάλλευση ενός σημαντικού πόρου.

Ειδικό Πρόγραμμα Αναπτύξεως του Εβρου

Είναι ειδικά σχεδιασμένο για να επιταχύνει την ανάπτυξη μιας περιοχής με χαμηλό βαθμό αναπτύξεως και μεγάλες δυνατότητες.

Ενα ενδιαφέρον χαρακτηριστικό που είναι, ότι η ευθύνη για την εφαρμογή του έχει κατά ένα μεγάλο μέρος ανατεθεί σε όργανα που εδρεύουν στην περιοχή.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 3ο

ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ ΣΧΕΤΙΚΗ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

3.1. Γενικά

Οι περιφέρειες προγράμματος συνδέονται στενά και οργανικά μεταξύ τους και η ανάπτυξη της καθεμιάς πρέπει να βρίσκεται σε αρμονία με την ανάπτυξη στις λοιπές και με τις γενικότερες κατευθύνσεις του εθνικού προγράμματος για τη χώρα ως σύνολο. Έτσι τα μέτρα και η πολιτική για κάθε περιφέρεια ναί μεν έχουν σαν άμεσο σκοπό την προώθηση της ανάπτυξεως στην περιφέρεια πάνω στις σωστές βάσεις, συνδυάζονται όμως και, σε μερικές περιπτώσεις, υπαγορεύονται από τους βασικούς στόχους για την ανάπτυξη των διαφόρων τομέων της οικονομίας, που κρίθηκε ότι αποτελούν προϋπόθεση για την επιτάχυνση της ανάπτυξεως σε εθνικό επίπεδο, χωρίς την οποία δεν μπορεί σε τελική ανάλυση ούτε η περιφερειακή ανάπτυξη να προωθηθεί αποτελεσματικά.

Στα επόμενα αναφέρονται τα κυριότερα από τα στοιχεία εκείνα της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, που φαίνεται να σχετίζονται ιδιαίτερα με την περιφερειακή πολιτική.

3.2. Πρωτογενής Τομέας

Οι δυνατότητες του πρωτογενούς τομέα κλιμακώνονται ευρύτατα στο χώρο και είναι πολύ σημαντικές για τις περιφέρειες. Ετσι η πολιτική για την ανάπτυξή του έχει μεγάλη σημασία για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Βασική επιδίωξη για το άμεσο μέλλον είναι, να προετοιμαστεί έτσι ο τομέας της ζωϊκής και φυτικής παραγωγής, ώστε να εξασφαλιστεί το μεγαλύτερο δυνατό όφελος από την ένταξη στην Ε.Ε και την εφαρμογή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Παράλληλες επιδιώξεις είναι, να περιοριστούν στο ελάχιστο οι δυσμενείς επιπτώσεις, οι οποίες τυχόν θα προκύψουν από τον ανταγωνισμό των κοινοτικών προϊόντων ή των προϊόντων των χωρών που συνδέονται με την Κοινότητα με ειδικές συμφωνίες. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται να λάβει χώρα μια σειρά από μέτρα και έργα. Ετσι, ανεξάρτητα από τη σημασία ενός συγκεκριμένου έργου αυτής της κατηγορίας για μια περιφέρεια, σε σύγκριση με άλλα έργα που χρειάζονται να γίνουν, ένα τέτοιο έργο αναφέρεται

σαν πρώτης προτεραιότητας για λόγους συνέπειας με την εθνική πολιτική πάνω στο θέμα αυτό.

Άλλη βασική επιδίωξη είναι η ποσοτική και κυρίως η ποιοτική προσαρμογή της γεωργικής παραγωγής στις δυνατότητες για εξαγωγές στις χώρες της Ε.Ε. Το συγκριτικό πλεονέκτημα των διάφορων περιόχων στην παραγωγή εξαγωγίμων προϊόντων ποικίλλει, και ανάλογα ποικίλλει, από την άποψη αυτή, και η έμφαση στην αγροτική τους ανάπτυξη.

Σημαντική για την ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα σε κάθε περιφέρεια είναι η επιδίωξη για την αύξηση της παραγωγικότητας στον τομέα και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των γεωργικών προϊόντων. Αυτό συνεπάγεται, ότι η έμφαση του Προγράμματος Περιφερειακής Αναπτύξεως για τη γεωργία θα είναι στην αύξηση της παραγωγικότητας και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μάλλον παρά στην αύξηση της παραγωγής. Εξαίρεση σ' αυτό θα αποτελέσουν οι προβληματικές περιοχές με περιορισμένους αγροτικούς πόρους, όπου η έμφαση στην παραγωγικότητα δεν είναι παντοτε δυνατό ή επιθυμητή.

3.3. Δευτερογενής Τομέας

Βασικές κατευθύνσεις της εθνικής πολιτικής για τον εξορυκτικό τομέα είναι η πρόωθηση γεωλογικών και άλλων ερευνών, για τον εντοπισμό πρόσθετων κοιτασμάτων ορυκτών

και μεταλλευμάτων, που αξιοποιούνται σήμερα, και για την αναζήτηση κοιτασμάτων νέων ορυκτών, για τα οποία οι υπάρχουσες ενδείξεις είναι ενθαρρυντικές. Μια παράλληλη επιδίωξη είναι η προώθηση μεταλλευτικών και μεταλλουργικών ερευνών για την ανάπτυξη εγχώριας τεχνολογίας, όπου χρειάζεται ή για την προσαρμογή της ξένης στα ελληνικά δεδομένα, σε τρόπο που θα επιτρέψει την πληρέστερη εκμετάλλευση του ορυκτού πλούτου της χώρας.

Δεδομένου ότι οι δραστηριότητες για την προώθηση των επιδιώξεων αυτών τοποθετούνται στο σύνολό τους σχεδόν στις περιφέρειες, η έμφαση που δίνεται σ' αυτές από την εθνική πολιτική μπορεί εύκολα να αναμένεται ότι θα συμβάλει ουσιωδώς και στην επιτάχυνση της περιφερειακής ανάπτυξης. Η προσπάθεια αυτή θα ευνοήσει περισσότερο τις περιφέρειες που είναι συγκριτικά πλούσιες σε ορυκτό πλούτο. Ιδιαίτερη σημασία απ' αυτή την άποψη αποκτά η προτεραιότητα που δίνεται στην ανάπτυξη των πηγών ενέργειας, οι οποίες συγκεντρώνονται σ' ένα μικρό αριθμό περιοχών της χώρας.

Μια βασική επιδίωξη που αφορά το βιομηχανικό τομέα είναι η πιο ισόρροπη κατανομή των δραστηριοτήτων του στο χώρο, μέσω των κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης και της αποθαρρύνσεως της παραπέρα ανάπτυξης στην πρωτεύουσα ιδίως, όπου έχει συγκεντρωθεί ένα μεγάλο μέρος της βιομηχανικής δραστηριότητας της χώρας. Αυτό είναι ίσως το πιο σημαντικό σημείο της εθνικής πολιτικής που συμβάλλει στην

περιφερειακή ανάπτυξη.

3.4. Τριτογενής Τομέας

Η πολιτική που χαράσσει το εθνικό πρόγραμμα στον τομέα της υποδομής στις μεταφορές επηρεάζει την περιφερειακή ανάπτυξη σημαντικά. Οι περιφερειακές προτεραιότητες που αφορούν το δίκτυο μεταφορών και ο σχεδιασμός του πρέπει να "δένουν" με τους βασικούς εθνικούς άξονες συγκοινωνιών και τις αναπτυξιακές προοπτικές τους. Έτσι, σε έναν ορισμένο βαθμό, οι περιφερειακές προτεραιότητες που αφορούν την υποδομή στις μεταφορές υπαγορεύονται όχι αποκλειστικά από τις περιφερειακές απαιτήσεις αλλά και σε συνδιασμό με την πολιτική που αφορά το βασικό δίκτυο μεταφορών.

Στον τομέα του τουρισμού θα επιδιωχθεί ανάσχεση της ανάπτυξεως περιοχών ή τόπων, όπου εμφανίζονται έντονα σημεία συμφορήσεως και κορεσμού, και θα καταβληθεί προσπάθεια για την αύξηση της συμβολής του τουρισμού στην ανάπτυξη προβληματικών περιοχών και την περιφερειακή ανάπτυξη. Σύμφωνα με την πολιτική αυτή είναι και η παράλ-

ληλη επιδίωξη της αυξήσεως των βοηθητικών καταλυμάτων, σε σύγκριση με τα κύρια καταλύματα, και της ορθολογικής κατανομής τους στο χώρο με βάση χωροταξικά σχέδια, ώστε να περιοριστούν στο ελάχιστο δυνατό οι δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Στον τομέα της εκπαίδευσεως, της υγείας και των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας βασικές επιδιώξεις σε εθνικό επίπεδο είναι η αύξηση των ευκαιριών για τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση στις επαρχίες και γενικότερα η ανύψωση της ποιότητας της εκπαίδευσεως σ'αυτές, η άμβλυση των ανισοτήτων στην υποδομή στον τομέα της υγείας, όπου η κατανομή της στο χώρο σήμερα είναι πολύ άνιση και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας που προσφέρονται στις περιφέρειες.

Στον τομέα των αποχετευτικών έργων έχουν χαρακτηί σε εθνικό επίπεδο συγκεκριμένες προτεραιότητες για τα βασικά έργα στην πρωτεύουσα και στη Θεσσαλονίκη. Αυτό αποτελεί μίαν εξαίρεση στο γενικό πνεύμα της εθνικής πολιτικής αναπτύξεως, που ευνοεί με κάθε τρόπο τις περιφέρειες, έναντι της πρωτεύουσας και, σε μικρότερη έκταση, της Θεσσαλονίκης. Με την εξαίρεση αυτή αναγνωρίζεται, ότι το πρόβλημα της αποχετεύσεως στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας είναι ήδη τόσο οξύ, ώστε να του δίνεται δίκαια μεγάλη προτεραιότητα. Παράλληλα με την προσπάθεια που γίνεται για την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη η υπόλοιπη αναπτυ-

Ξιακή προσπάθεια σ' αυτό τον τομέα θα συγκεντρωθεί σ' εκείνα τα επαρχιακά κέντρα, όπου το πρόβλημα ήδη γίνεται οξύ.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 4ο

ΟΙ ΠΙΘΑΝΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

4.1. Γενικά

Προσεκτικές μελέτες έχουν γίνει, με σκοπό τον εντοπισμό και τη μέτρηση των πιθανών επιπτώσεων στους διάφορους τομείς της οικονομίας με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. Εκτός από λίγες περιπτώσεις, τα αποτελέσματα είναι αμφίβολα. Αυτό συμβαίνει, γιατί οι αναμενόμενες αλλαγές στις συνθήκες και στους παράγοντες της αγοράς με την ένταξη, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, είναι μάλλον περιορισμένες, και μόνο σταδιακές. Επιπλέον η στατιστική πληροφόρηση αναφορικά με την υπάρχουσα κατάσταση δεν είναι πάντοτε επαρκής. Για παράδειγμα μια μείωση του εισαγωγικού δασμού ενός ορισμένου προϊόντος κατά 5% ή 10%, το οποίο παράγεται ως επί το πλείστον από μεσαίες και μικρές βιομηχανικές μονάδες, όπου το περιθώριο κέρδους μπορεί να εκτιμηθεί μόνο με μεγάλα περιθώρια σφάλματος και όπου οι πιθανότητες για

εύκολη βελτίωση της παραγωγικότητας μπορούν να εκτιμηθούν μόνο πολύ χοντριά, είναι δυνατό να συνεπάγεται είτε την παρακμή του κλάδου αυτού, είτε την πρόκληση, που θα ήταν αναγκαία, ώστε ο κλάδος να αυξήσει την ανταγωνιστικότητά του. Κάτω από αυτές τις συνθήκες δεν είναι δυνατό να προβλεφθεί με τρόπο που θα έχει κάποια έννοια, τι ακριβώς θα συμβεί από την ένταξη στην Ε.Ε. Παρόμοια παραδείγματα υπάρχουν πολλά.

Η προσπάθεια που γίνεται εδώ, να δοθεί σε κάποιο βαθμό η επίδραση από την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε στην ελληνική περιφερειακή ανάπτυξη, θα πρέπει να ιδωθεί κάτω από το πρίσμα των παρατηρήσεων που έγιναν προηγουμένως.

4.2. Οι πιθανές θετικές επιδράσεις

Η ελληνική προσπάθεια περιφερειακής ανάπτυξεως έχει ενισχυθεί ουσιαστικά από τη χρηματοδοτική και ηθική υποστήριξη που της προσφέρει η Κοινότητα στην περιφερειακή ανάπτυξη γενικά.

Η χρηματοδοτική υποστήριξη από την Ε.Ε έχει αυξήσει σημαντικά τα κονδύλια που διατίθενται για περιφερειακά επενδυτικά προγράμματα και περιφερειακή βοήθεια με τη συμπλήρωση των εθνικών δαπανών που διατίθενται για την περιφερειακή ανάπτυξη και αφετέρου με τη συμβολή τους στη στροφή κεφαλαίων του δημοσίου και των ιδιωτών προς τις περιφέρειες. Μια τέτοια στροφή συμβαδίζει με την εθνική

αναπτυξιακή μας πολιτική, η οποία έχει πρόσφατα αναγνωρίσει, περισσότερο από ποτέ άλλοτε, τη σπουδαιότητα της περιφερειακής ανάπτυξεως και τον ψηλό βαθμό προτεραιότητας που πρέπει να δοθεί σ' αυτή.

Σημαντικά χρηματοδοτικά οφέλη περιέρχονται στην ομάδα των αγροτών - κατοίκων ως επί το πλείστον των περιφερειών - οι οποίοι παράγουν γεωργικά προϊόντα τα οποία απολαμβάνουν μεγαλύτερο βαθμό στηρίξεως στην Κοινότητα από όσο απολαμβάνουν από τη χώρα.

Ανεξάρτητα από το γενικό θέμα της απόλυτης ορθότητας ή όχι της πολιτικής αυτής από πλευράς Ε.Ε., τα αυξημένα εισοδήματα που περιέρχονται σ' αυτές τις ομάδες των γεωργών θα αποτελούν μια ώθηση προς την περιφερειακή ανάπτυξη, μέσω της αυξήσεως του επιπέδου διαβιώσεως στις περιοχές αυτές.

Πραγματικά αναπτυξιακά οφέλη έχουν αποκτήσει οι ομάδες των γεωργών που παράγουν προϊόντα, για τα οποία η χώρα έχει ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα και τα οποία έχουν καλές προοπτικές διαθέσεως στην αγορά της Κοινότητας.

Οι αγροτικές περιοχές της χώρας, οι οποίες ως επί το πλείστον ανήκουν στις περιφέρειες όπως ορίζονται επίσημα, ωφελούνται επίσης σημαντικά από τη βοήθεια, για τη βελτίωση της παραγωγικότητας στη γεωργία, που παρέχεται

από το Γεωργικό ταμείο. Ακόμη περισσότερο ωφελούνται οι φτωχές ορεινές και ημιορεινές αγροτικές περιοχές από την ειδική βοήθεια που παρέχει το Γεωργικό Ταμείο σ'αυτές.

Οι πόροι που προέρχονται από το Κοινωνικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων συμβάλλουν επίσης ουσιαστικά στην περιφερειακή μας ανάπτυξη, με την ενίσχυση της χρηματοδότησης που διατίθεται για κοινωνικά και επενδυτικά προγράμματα στις περιφέρειες.

Η προσπάθεια περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας, εκτός από τα άμεσα και έμμεσα χρηματοδοτικά οφέλη που έχει από την Κοινότητα, ωφελείται επίσης πολύ σημαντικά και από την ηθική υποστήριξη που συνεπάγεται η πολιτική της Κοινότητας.

Η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης της Κοινότητας εφοδιάζει όσους πιστεύουν σε μια αυξημένη προσπάθεια για περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα με καλά επιχειρήματα, με μια προσέγγιση που έχει συνέπεια και με ένα σοβαρό προηγούμενο για να υποστηρίξουν τη θέση τους.

Παράλληλα με τις ωφέλειες που περιέρχονται στις περιφέρειες της χώρας με τον τρόπο που μόλις αναφέρθηκε, μπορούν επίσης να παρατεθούν και ορισμένες απόψεις σχετικά με μερικές αρνητικές επιδράσεις, οι οποίες παρατίθενται συνοπτικά πιο κάτω.

4.3. Οι πιθανές αρνητικές επιδράσεις

Η απελευθέρωση του εμπορίου έναντι των χωρών της Ε.Ε., καθώς επίσης και έναντι των τρίτων χωρών που απολαμβάνουν εμπορικές παραχωρήσεις από την Ε.Ε., είναι ενδεχόμενο να δοκιμάσει σκληρά την ικανότητα ορισμένων κλάδων της ελληνικής βιομηχανίας - οι οποίοι απολαμβάνουν προστασίας σε πολύ σημαντικό επίπεδο - να επιβιώσουν και να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά τα ξένα προϊόντα.

Ανεξάρτητα από την έκταση του προβλήματος, η οποία δεν είναι εύκολο να προβλεφθεί, για τους λόγους που αναφέρθηκαν πιο πάνω, οι αρνητικές επιδράσεις στις περιφέρειες είναι στη χειρότερη περίπτωση περιορισμένες. Η βιομηχανική δραστηριότητα στις περιφέρειες είναι ως επί το πλείστον περιορισμένη και η παρουσία σ' αυτές των βιομηχανικών κλάδων, οι οποίοι μπορεί να υποφέρουν περισσότερο από τον ανταγωνισμό αυτό (π.χ. μηχανήματα, διαρκή καταναλωτικά) είναι ακόμη πιο περιορισμένη. Οι κατηγορίες των βιομηχανικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων που βρίσκονται στις περιφέρειες είναι κυρίως, ή μονάδες που συνδέονται με την εκμετάλλευση πλουτοπαραγωγικών πόρων ή μονάδες που προστατεύονται λόγω του σημαντικού κόστους μεταφοράς των προϊόντων τους, πράγμα που τις κατέστησε ικανές να επιζήσουν από τον ανταγωνισμό παρόμοιων μονάδων στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη. Συνεπώς δεν φαίνεται πιθανό, ότι ο αντα-

γωνισμός από το εξωτερικό, για το είδος της ελαφράς βιομηχανίας στους παραδοσιακούς τομείς, στο οποίο οι περισσότερες περιφέρειες εξειδικεύονται, έχει σοβαρή αρνητική επίδραση στις μικρής εκτάσεως βιομηχανικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες που βρίσκονται στις περισσότερες περιφέρειες.

Οι μονάδες που εγκαταστάθηκαν στις περιφέρειες μόνο πρόσφατα (μετά το 1976), ως αποτέλεσμα της τονώσεως των παρεχόμενων περιφερειακών κινήτρων, αποτελούν διαφορετική περίπτωση.

Η ανταγωνιστικότητα τους δεν έχει ακόμη δοκιμαστεί και δεν μπορεί να αποκλειστεί η δημιουργία σοβαρών προβλημάτων, ιδιαίτερα σ' αυτές που απολαμβάνουν προς το παρόν ψηλή προστασία. Βέβαια μια εξέταση της συνθέσεως των βιομηχανικών μονάδων που δημιουργήθηκαν πρόσφατα στις περιφέρειες ως αποτέλεσμα των πιο πάνω κινήτρων δείχνει, ότι και αυτές συνδέονται κυρίως είτε με την εκμετάλλευση πόρων είτε ανήκουν σε κλάδους της βιομηχανίας, στους οποίους η ελληνική ανταγωνιστικότητα φαίνεται γενικά μεγαλύτερη και οι οποίοι δεν απολαμβάνουν σήμερα ψηλά επίπεδα προστασίας. Μονάδες που ανήκουν σε κλάδους οι οποίοι απολαμβάνουν ψηλά επίπεδα προστασίας και που θα μπορούσαν να υποστούν πολύ δυσμενείς επιδράσεις από την ένταξη στην Ε.Ε, είναι σε μεγάλο βαθμό η εξαίρεση.

Η ένταξη στην Ε.Ε έχει επίσης να έχει αρνητική επί-

δραση στις προοπτικές για την εγκατάσταση νέων μονάδων στις περιφέρειες - που επωφελούνται από τα κίνητρα περιφερειακής αναπτύξεως - σ' αυτούς τους βιομηχανικούς κλάδους, όπου η ήδη περιορισμένη ανταγωνιστικότητα μπορεί να εκμηδενιστεί από την απελευθέρωση του εξωτερικού εμπορίου. Σε αντιστάθμισμα βέβαια σ' αυτό θα πρέπει να αναγνωρισθεί, ότι οι ελληνικές περιφέρειες μπορεί να ωφεληθούν από τη δημιουργία μονάδων που ανήκουν σε κλάδους, των οποίων η ανταγωνιστικότητα, που είναι ή μπορεί να γίνει ικανοποιητική, και η ανάπτυξή τους μπορεί να επιταχυνθεί ως αποτέλεσμα της Ελλάδας, πάνω σε μόνιμη βάση, σε μιάν ευρύτερη αγορά.

Παρά τη σημαντική υποστήριξη των γεωργικών προϊόντων από την κοινή αγροτική πολιτική και τα άμεσα οφέλη που έχουν αποκομίσει από αυτήν οι ελληνικές περιφέρειες, θα πρέπει να σημειωθεί, ότι η κοινή αγροτική πολιτική, όπως είναι σήμερα, επιβάλλει έμμεσα εμπόδια στην αποτελεσματική γεωργική ανάπτυξη σε ορισμένες περιφέρειες της χώρας. Υπάρχει η τάση σε ορισμένους κύκλους της Κοινότητας, αποθαρρύνσεως ή τουλάχιστον μη ενθαρρύνσεως επενδυτικών σχεδίων που αυξάνουν την παραγωγική ικανότητα της γεωργίας, για το λόγο ότι η αυξημένη παραγωγή αυξάνει και το οικονομικό βάρος στηρίζεώς της. Για μια χώρα όπως η Ελλάδα, στην οποία η ανάπτυξη της γεωργίας βρίσκεται ακόμη σε ενδιάμεσο στάδιο, μέτρα πολιτικής και έργα που ευνοούν την αύξηση της παραγωγικότητας, όπως π.χ. τα αρδευτικά, οδηγούν επίσης στην αύξηση της παραγωγικής ικανότητας.

Ετσι, αν η προαναφερθείσα τάση εφαρμοστεί για την Ελλάδα, η οποία για έναν αριθμό προϊόντων απολαμβάνει ισχυρό συγκριτικό πλεονέκτημα λόγω του εδάφους και των κλιματολογικών συνθηκών, μπορεί να καταλήξει στην αποθάρρυνση της γεωργικής ανάπτυξεως, που σήμερα είναι πιο σημαντική δραστηριότητα στις περιφέρειες.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 5ο

Ο ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ

Ο Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν για πολλά χρόνια, αίτημα, στόχος και προγραμματική διακήρυξη. Η υλοποίηση του συνδέθηκε με την αναγκαιότητα ουσιαστικής αποκέντρωσης και εκσυγχρονισμού των κρατικών λειτουργιών, προϋπόθεση για την ανάπτυξη της χώρας.

Τα τελευταία χρόνια το αίτημα αυτό είχε την καθολική αποδοχή και συναίνεση του κινήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης και της μεγάλης πλειοψηφίας του λαού μας.

Ο Νόμος 2218/1994, που ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή είναι αποτέλεσμα μακρόχρονης προετοιμασίας, καταστάλαγμα πλούσιου διαλόγου και συμπύκνωση της εμπειρίας μιας εικοσαετίας.

Είναι ένα αποφασιστικό και μεγάλο βήμα προς τα εμπρός. Ένα βήμα μεταρρύθμισης και αλλαγής του συστήματος διοίκησης - αυτοδιοίκησης και αναπτυξιακής οργάνωσης της χώρας, αλλά

και της δημόσιας και κοινωνικής ζωής του τόπου.

- Αποτελεί τη βάση για τη νέα οργάνωση του κράτους, για την ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα και για την περιφερειακή διάρθρωση της διοικητικής - αναπτυξιακής λειτουργίας.

- Δημιουργεί ένα σύγχρονο πλαίσιο αποκεντρωμένης λειτουργίας, καθιερώνοντας νέες μορφές αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης..

- Η λειτουργία του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλάζει ριζικά τις καθιερωμένες μορφές άσκησης πολιτικής στο επίπεδο του Νομού, αξιοποιεί τη δυναμική της τοπικής κοινωνίας και αναβαθμίζει το ρόλο και τις δυνατότητές της.

Τα αιρετά Νομαρχιακά Συμβούλια και ο αιρετός Νομάρχης, δεν αποτελούν μόνο έκφραση της δημοκρατίας, λαϊκής συμμετοχής και κυριαρχίας, αλλά ένα επαναστατικό βήμα ευθύνης και αναβάθμισης της τοπικής εξουσίας, που θα αλλάξει σταδιακά τις απαρχαιομένες δομές και θα συμβάλλει αποφασιστικά στη μεγάλη προσπάθεια που καλούμαστε να καταβάλουμε στα επόμενα χρόνια, για την ανάπτυξη της χώρας στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης.

Ο Δήμος στρατηγείο, η καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατό κόστος, οι συμβάσεις αλληλεγγύης μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η αποτελεσματική

παρέμβαση στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης, η θεσμική κατοχύρωση της δυνατότητας χρηματοδότησης παροχών κοινωνικής εξυπηρέτησης σε ομάδες πληθυσμού, είναι έννοιες που θα δώσουν στα επόμενα χρόνια ένα νέο περιεχόμενο στους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η ενίσχυση των Κοινοτήτων με τη δημιουργία των Συμβουλίων Περιοχής, είναι μια άμεση και ρεαλιστική απάντηση στο αίτημα για την αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ.

Η Αναβάθμιση της Περιφέρειας και η δημιουργία σύγχρονων και αποτελεσματικών δομών, όπως το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, ολοκληρώνει το θεσμό, παρέχοντας ταυτόχρονα τις προϋποθέσεις για αποτελεσματική λειτουργία της.

Στη διάρκεια του πολύμηνου δημοκρατικού διαλόγου που έγινε σε όλη τη χώρα και κατά την ψήφιση του Νόμου στη Βουλή, πολλοί εκπρόσωποι φορέων Δήμαρχοι, Κοινοτάρχες και Βουλευτές αποκάλεσαν το νόμο 2218/1994, ως μια από τις μεγαλύτερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν από τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους.

Καλούμαστε να συνειδητοποιήσουμε ότι, η υλοποίηση του Νόμου, απαιτεί εντατική και συντονισμένη προσπάθεια από το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η επιτυχία στην εφαρμογή του νόμου, ο εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Κράτους και η αποτελεσματική ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των αναπτυξιακών φορέων της χώρας, θα αποτελέσει ένα τολμηρό, αλλά αναγκαίο διοικητικό,

οργανωτικό, κοινωνικό και τελικά πολιτικό εγχείρημα. Εξαρτάται όχι τόσο από τις ρυθμίσεις του νόμου από τα εκατοντάδες στελέχη που θα εκλεγούν και θα στελεχώσουν τους νέους θεσμούς. Θα απαιτηθεί μια νέα πορεία με συστηματική προετοιμασία και στήριξη από την Κυβέρνηση, αποφασιστική δράση, πλατειά ενημέρωση του λαού σε όλη την επικράτεια εκπαίδευση και επιμόρφωση των αιρετών αρχόντων και εργαζομένων στις νέες δομές της Ελληνικής Πολιτείας. Είναι μια μεγάλη ιστορική ευκαιρία για τη χώρα. Ένα νέο ξεκίνημα που μπορεί να δώσει την ώθηση που χρειάζεται και προσδοιά ο Ελληνικός Λαός.

Το πρώτο βήμα - με σκοπό το δημοκρατικό μετασχηματισμό του παραδοσιακού και αναποτελεσματικού κράτους, σε εύγχρονο πολιτειακό θεσμό δημοκρατίας και ανάπτυξης, εθνικής συνοχής και περιφερειακής συγκρότησης, στη βάση της Αποκέντρωσης με Αυτοδιοίκηση, έγινε.

Η ευθύνη για την πορεία ανήκει πλέον σε όλους μας.

Είναι γνωστό, ότι ένας από τους κυριότερους στόχους των σύγχρονων δημοκρατικών κρατών είναι η εξασφάλιση σ' όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από το χώρο στον οποίο ζουν, ίσων ευκαιριών παιδείας, απασχόλησης και εισοδήματος, ψυχαγωγίας, σωματικής άσκησης και πνευματικής καλλιέργειας.

Το ερώτημα είναι ποιό επίπεδο είναι περισσότερο κατάλληλο

και αποτελεσματικότερο για την εξασφάλιση των παραπάνω συνθηκών, με ποιά πολιτικά όργανα, με ποιά οργάνωση και με ποιά οικονομικά και υλικοτεχνικά μέσα.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό σ' όλες τις σύγχρονες δημοκρατικά οργανωμένες χώρες είναι η αποκέντρωση. Η αποκέντρωση της εξουσίας και των οικονομικών πόρων. Η αποκέντρωση αυτή εκφράζεται με την ανάληψη της ευθύνης για την επίλυση των συλλογικών και ατομικών αναγίων των πολιτών και την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη από τους ίδιους τους πολίτες.

Σ' όλα τα δημοκρατικά οργανωμένα κράτη της Ευρώπης αναγνωρίζεται, σύμφωνα με τη διατύπωση του χάρτη τοπικής αυτονομίας που ψηφίστηκε από τα κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (νόμος 1850/1989), ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικής πολιτείας, ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση δημόσιων υποθέσεων αποτελεί τμήμα των κοινών δημοκρατικών αρχών σ' όλα τα κράτη - μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, ότι το δικαίωμα αυτό της συμμετοχής των πολιτών μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα στο τοπικό επίπεδο, ότι η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μία διοίκηση αποτελεσματική που ταυτόχρονα βρίσκεται κοντά στον πολίτη και τέλος ότι η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης αποτελεί σημαντική συνεισφορά στην

προσπάθεια οικοδόμησης μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας.

Από τη δεκαετία του 1960 στα περισσότερα κράτη της Δυτικής Ευρώπης επιχειρήθηκαν διάφορες μεταρρυθμίσεις, με στόχο την ενδυνάμωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές στράφηκαν στην επανεξέταση των μορφών και του μεγέθους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (μεταρρύθμιση στις δομές) και στην επανεξέταση και ανακατανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στην κρατική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση προς όφελος της τελευταίας (λειτουργική και οικονομική μεταρρύθμιση). Παράλληλα με την οργανωτική, λειτουργική και οικονομική μεταρρύθμιση, προωθείται η βελτίωση της εσωτερικής οργάνωσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο εμπλουτισμός τους με σύγχρονα τεχνικά μέσα και η στελέχωση τους με επαριές και ειδικευμένο προσωπικό.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν λειτουργικούς στόχους και ταυτόχρονα πολιτικούς και αναπτυξιακούς στόχους: ενισχύουν τους δημοκρατικούς θεσμούς της τοπικής κοινωνίας και ενθαρρύνουν τη συνεργασία και τη δημιουργική πρωτοβουλία και των τοπικών αρχών και των κοινωνικών εταίρων για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης.

Η προσπάθεια που ξεκινάει εμπλουτισμένη με τη θετική και

αρνητική εμπειρία της πρώτης μεταρρύθμισης, θα συμβάλλει στην άμεση, οργανωμένη και ανεργό συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση και λήψη των αποφάσεων που αφορούν τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Ετσι, από το Γενάρη του 1995, μπαίνουμε σε μία νέα δυναμική δημοκρατική και δημιουργική πορεία της Ελληνικής περιφέρειας στην οποία θα πρωτοστατήσει καθοριστικά με αναπτυξιακό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού.

Εχουμε όμως την υποχρέωση να διασφαλίσουμε τις ευνοϊκότερες δυνατές προϋποθέσεις για τη λειτουργία του θεσμού και αυτές είναι πολύ απλές, όσο όμως και δύσκολες.

Να αποκόψουμε την εξάρτηση της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Α' και Β' βαθμό από τον ασφυκτικό έλεγχο του Κράτους όσον αφορά τις ευθύνες και το επίπεδο άσκησης της εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού. Συγχρόνως όμως να δημιουργήσουμε στο επίπεδο της περιφέρειας ιδανικούς όρους συνεργασίας μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, παραγωγικών τάξεων και εκπροσώπων της κεντρικής διοίκησης.

Εχει τεράστια σημασία, τη στιγμή που δίνουμε τη μάχη για τη συνολική ανάπτυξη και το ξαναζωντάνεμα της ελληνικής οικονομίας, να προωθήσουμε από κοινού τη θεσμική

αναδιάρθρωση και ανασυγκρότηση της ελληνικής κοινωνίας σε μια νέα αποκεντρωμένη, δημοκρατική συμμετοχική βάση που ξεπερνάει στους διαχωρισμούς του παρελθόντος, που δίνει τη δυνατότητα, να ξαναενωθεί ο λαός στο πλαίσιο μιας κοινής προσπάθειας για την τοπική και την περιφερειακή ανάπτυξη.

Ο Δήμος θα αποτελεσει πλέον την ολοκληρωμένη και δημοκρατική τοπική εξουσία, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή που θέλει την Τ.Α. αρμόδια για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, με εξασφαλισμένη τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.

Παράλληλα, όπως το Κράτος θα γίνει το Στρατηγείο της Εθνικής Ανάπτυξης, ο Δήμος θα γίνει το Στρατηγείο της Τοπικής Ανάπτυξης.

Η Δευτεροβάθμια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα στο Νομό, θα πάρει στα χέρια της την ευθύνη της ολοκληρωμένης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης του Νομού, και ταυτόχρονα θα συμβάλλει στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Η Περιφέρεια με αναβαθμισμένο ρόλο, συγκρότηση και λειτουργία θα αναλάβει την εξειδίκευση του Εθνικού Σχεδίου με τα Περιφερειακά Προγράμματα, έχοντας τα αναγκαία διοικητικά και οικονομικά μέσα και το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό.

Το κράτος θα ανταποκριθεί στον ουσιαστικό επιτελικό του ρόλο και θα γίνει σύγχρονο, ευέλικτο και αποτελεσματικό.

Για την προώθηση όμως των στόχων αυτών, δεν αρκούν οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις.

Η εμπειρία της δεκαετίας του '80 στην Ελλάδα και η αντίστοιχη εμπειρία στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, δείχνουν ότι το νομοθετικό πλαίσιο είναι αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη. Από μόνο του το πλαίσιο αυτό δεν οδηγεί στη μεταρρύθμιση θεσμών, δομών, λειτουργιών, κοινωνικών αντιλήψεων και πολιτικής πρακτικής. Χρειάζεται ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα.

Για το λόγο αυτό αποφασίστηκε να ειπνηθεί και εφαρμοστεί ένα ολοκληρωμένο εξαετές Πρόγραμμα Ενίσχυσης της Αυτοδιοίκησης για την περίοδο 1994 - 1999.

Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει:

- Τη διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της Περιφέρειας.
- Την τεχνική - επιστημονική υποστήριξη των νέων θεσμών, με την εκπόνηση των αναγκαίων μελετών (τεχνικοοικονομικών, οργανωτικών κ.τ.λ.) και τη συμβουλευτική υποστήριξη καθ' όλη την πρώτη φάση λειτουργίας των θεσμών αυτών.

- Την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, με την κατάρτιση και τη συνεχιζόμενη επιμόρφωση των αιρετών και του προσωπικού των οργανισμών της αυτοδιοίκησης.
- Την οικονομική ενίσχυση των νέων θεσμών, όχι μόνον με θεσμοθετημένους πόρους αλλά και με χρηματοδοτικά προγράμματα (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, 2ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης κ.λ.π.).
- Την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών με κατάλληλα προγράμματα δημοσιότητας, για την εξασφάλιση και της αναγκαίας κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης.

Ειδικότερα οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις στο τοπικό, το νομαρχιακό και το περιφερειακό επίπεδο είναι οι εξής:

Στο τοπικό επίπεδο

Στο τοπικό επίπεδο αυτοδιοίκησης (δήμοι και κοινότητες) πρέπει να ασκούνται όλες εκείνες οι αρμοδιότητες που καλύπτουν όλο το εύρος των τοπικών υποθέσεων. Αυτό είναι αδύνατο να γίνει με το σημερινό μέγεθος αρκετών Δήμων και των περισσότερων Κοινοτήτων.

Σήμερα ο αριθμός των δήμων ανέρχεται σε 359 και των κοινοτήτων σε 5.560. Από τους 359 δήμους 165 έχουν ο καθένας πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους.

Το διαρθρωτικό αυτό πρόβλημα του πρώτου επιπέδου αυτοδιοίκησης επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθεί την προηγούμενη δεκαετία, με τη μέθοδο της εθελοντικής συνένωσης με την παροχή διαφόρων κινήτρων χωρίς όμως αξιόλογα αποτελέσματα. Περιορισμένα αποτελέσματα είχε και η εθελοντική διακοινοτική συνεργασία, που δεν οφείλεται σε ατέλεια του νομικού πλαισίου, αλλά στην απουσία σταθερής και ολοκληρωμένης προγραμματικής υποστήριξης των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Τώρα δεν επιχειρείται η συνένωση δήμων και κοινοτήτων αλλά η συνένωση λειτουργιών τους, μέσα από την αναγκαστική διακοινοτική συνεργασία.

Η ύπαρξη των δήμων και κοινοτήτων δεν θίγεται, αλλά δημιουργούνται σύνδεσμοι σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος με την ονομασία Συμβούλια Περιοχής.

Η γεωγραφική περιφέρεια των Συμβουλίων Περιοχής Προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών με βάση συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, δημογραφικές, γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικιστικές συνθήκες.

Στη σωστή εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, θα συμβάλλουν τα συλλογικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, με βάση και την εμπειρία των "ανοιχτών πόλεων" και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Τα Συμβούλια Περιοχής διοικούνται από εκπροσώπους των δήμων και κοινοτήτων που ανήκουν σε κάθε γεωγραφική περιφέρεια, οι οποίοι υποδεικνύονται από τα συμβούλια τους, αναλογικά με τον πληθυσμό τους. Στα Συμβούλια Περιο-

χής ανατίθεται από το νόμο η υποχρεωτική άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων των δήμων και των κοινοτήτων που τα αποτελούν οι οποίες αναφέρονται στον διαδημοτικό προγραμματισμό της ανάπτυξης, στην εκτέλεση των αντίστοιχων έργων και στη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων από τα προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τα προγράμματά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δεν προτείνουμε την αναγκαστική συνένωση των Κοινοτήτων, γιατί θέλουμε να διαφυλάξουμε τις ζωντανές Κοινότητες ως οικιστικές και κοινωνικές οντότητες και κύτταρα της δημοκρατικής ζωής σε τοπικό επίπεδο.

Με την ισχυρή διακοινοτική συνεργασία, είναι δυνατό να στηρίξουμε και να διευρύνουμε την παραγωγική βάση, να εξασφαλίσουμε τον αναγκαίο κοινωνικό εξοπλισμό και τελικά να πετύχουμε όχι μόνον τη διοικητική, αλλά ταυτόχρονα την οικονομική, οικιστική και κοινωνική ανασυγκρότηση σε τοπικό επίπεδο.

Ο θεσμός αυτός θα πετύχει τον στόχο του, στο βαθμό που θα μπορέσει να διαμορφώσει και να προσανατολίσει κατάλληλα, τα μέτρα πολιτικής και τα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης και να εξασφαλίσει την απαραίτητη υποστήριξη και κοινωνική συναίνεση.

Παράλληλα με τη θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Περιοχής, καταργείται η σημερινή διάκριση των αρμοδιοτήτων της

τοπικής αυτοδιοίκησης σε 'αποκλειστικές' και 'συντρέχουσες' και κατοχυρώνεται, σύμφωνα με τη Συνταγματική επιταγή, ότι 'η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινωτήτων'.

Επίσης, ενισχύεται η συμβασιακή πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη θεσμοθέτηση δύο νέων τύπων συμβάσεων:

α) της σύμβασης συνεργασίας, που θα επιτρέπει την διαφανή, ευέλικτη και αποτελεσματική συνεργασία Δήμων, Κοινοτήτων, Συνδέσμων και Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και ειδικότερα, στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, τους κοινωνικούς φορείς και τις επιχειρήσεις, στη μελέτη - κατασκευή - συντήρηση των έργων τους και στην εκπόνηση - εφαρμογή - χρηματοδότηση των προγραμμάτων τους.

β) της σύμβασης ανάθεσης σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή κοινοπραξίες, της παροχής υπηρεσιών και της εκτέλεσης εργασιών ή προγραμμάτων. Ο δεύτερος αυτός τύπος σύμβασης, προσπαθεί να υποβοηθήσει τον ρόλο του Δήμου, του Συμβουλίου Περιοχής και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως 'στρατηγείων της τοπικής ανάπτυξης'. Αυτό σημαίνει ότι:

- Ασκούν όλες τις επιτελικές λειτουργίες των αρμοδιοτήτων τους (πενταετής και ετήσιος προγραμματισμός, χωροθέτηση, εξασφάλιση χρηματοδότησης, εκπόνηση προδιαγραφών εκτέλεσης/εφαρμογής, εκπόνηση όρων συμβάσεων ανάθεσης υπηρεσιών, έργων και προγραμμάτων, άσκηση τιμολογιακής πολι-

τική).

- Αποκτούν τη δυνατότητα να αναθέσουν τις εκτελεστικές λειτουργίες (μελέτη, κατασκευή και συντήρηση έργων, εφαρμογή ενός προγράμματος παροχής υπηρεσιών ή ενός προγράμματος ανάπτυξης μιας περιοχής) σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή κοινοπραξία θα τους εξασφαλίσει την ποιότητα των έργων, υπηρεσιών και προγραμμάτων, στο μικρότερο δυνατό κόστος, προς όφελος τελικά των ίδιων των πολιτών.

- Ασκούν όλες τις εποπτικές λειτουργίες των αρμοδιοτήτων τους (παρακολούθηση και αξιολόγηση, έλεγχος της τήρησης των προδιαγραφών και των όρων των συμβάσεων κ.λ.π.).

Στο νομαρχιακό επίπεδο

Στο νομό συνιστάται νομικό πρόσωπο αυτοδιοίκησης ή νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Στους λόγους που καθιστούν αναγκαίο αυτό το ανώτερο (δευτεροβάθμιο) επίπεδο αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται; Η πολιτική απόφαση της Κυβέρνησης για μεγαλύτερη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στο γενικότερο πολιτειακό και αναπτυξιακό γίγνεσθαι. Η αμεσότητα εξυπηρέτησης από την Πολιτεία, του πολίτη, που σήμερα γίνεται από κρατικές υπηρεσίες και η διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου των παρεχόμενων υπηρε-

σιών. Επίσης, η ισχυρή ταυτότητα που έχουν οι σημερινοί νομοί στη συνείδηση των κατοίκων κάθε περιοχής, η ιστορική συνέχεια, η οργανωτική συγκρότηση των νομών καθώς και το γεγονός ότι οι περισσότεροι νομοί αποτελούν την ανθρωπογεωγραφική - οικονομική ενδοχώρα των κυρίων αστικών κέντρων της χώρας.

Στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ανήκει η ευθύνη για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς της. Ο θεσμός του Νομάρχη, ως Κρατικού Οργάνου, καταργείται.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού χαρακτήρα ανήκει στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Οι υποθέσεις αυτές θα αντιμετωπίζονται από άμεσα εκλεγμένα όργανα από τους δημότες των δήμων και των κοινοτήτων κάθε νομού, το νομαρχιακό συμβούλιο και τον πρόεδρο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (αιρετό νομάρχη). Αυτή ακριβώς είναι και η ουσιαστική πολιτική μεταβολή του σημερινού καθεστώτος διοίκησης στους νομούς.

Η αποσυγκέντρωση αντικαθίσταται από την αποκέντρωση, τα διορισμένα κρατικά όργανα αντικαθίστανται από αιρετά όργανα.

Έτσι μεταβάλλεται ριζικά η έκφραση της διοικητικής λειτουργίας στο επίπεδο του νομού, το οποίο αποτελεί ένα σημαντικό επίπεδο παροχής υπηρεσιών στους πολίτες για τις ατομικές τους υποθέσεις και για τις συλλογικές τους

ανάγκες.

Οι ίδιοι οι πολίτες που ζουν σε κάθε νομό θα έχουν, μέσα από τα αντιπροσωπευτικά όργανα που θα εκλέγουν, τη ευθύνη για τον εντοπισμό των αναγκών και προβλημάτων, για τη μελέτη των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της περιοχής τους και την επιλογή των προσφορότερων τρόπων οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης.

Εδαφική περιφέρεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι ο νόμος με δύο - τρεις εξαιρέσεις, που υπαγορεύονται από τις αναπτυξιακές ανάγκες ορισμένων περιοχών.

Στην Αττική, διανομαρχιακά όργανα θα αντιμετωπίζουν τα υπερτοπικά ζητήματα.

Στις νησιώτικες περιοχές, αποσυγκεντρώνονται υπηρεσίες στα νομαρχιακά διαμερίσματα και αποκεντρώνονται αρμοδιότητες στα Συμβούλια Περιοχής της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Όλες οι αρμοδιότητες του Νομάρχη και των νομαρχιακών υπηρεσιών περιέρχονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία θα χειρίζεται εφεξής τόσο τις καθαρά αυτοδιοικητικού χαρακτήρα υποθέσεις, όσο και τις (κατ'ανάθεση) κρατικές υποθέσεις που διαχειρίζεται σήμερα ο καταργούμενος Νομάρχης. Οι εξαιρούμενες αρμοδιότητες και υπηρεσίες περιέχονται ρητά στο σχέδιο νόμου.

Η διοικητική αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται από τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η

εποπτεία του Κράτους. Ασκείται μόνον έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από επιτροπή μικτής σύνθεσης (κρατικής διοίκησης - νομαρχιακής αυτοδιοίκησης - δικαιοσύνης).

Κατοχυρώνεται η συλλογική λειτουργία στην άσκηση της διοίκησης του νομού, με τον θεσμό των αντιπροέδρων και το θεσμό των νομαρχιακών επιτροπών, που έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες και εξασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή κοινωνική συμμετοχή στη διαμόρφωση των προγραμματικών επιλογών για την ανάπτυξη του νομού, μέσα από το θεσμό της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών εταίρων.

Ως εκλογικό σύστημα επιλέγεται το σύστημα εκλογής των οργάνων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης που έχει κριθεί γενικά επιτυχημένο, εξασφαλίζει την εκπροσώπηση όλων των τάσεων του εκλογικού σώματος και επιτρέπει τον σχηματισμό πλειοψηφίας ικανής να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα ζητήματα του νομού. Επίσης, το εκλογικό σύστημα εξασφαλίζει την εκπροσώπηση όλων των επαρχιών.

Το προσωπικό που υπηρετεί σήμερα στις Νομαρχίες μεταφέρεται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, διατηρώντας το μισθολογικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς και γενικά όλα τα δικαιώματά του. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση επιλέγει το οργανωτικό της σχήμα, εκπονώντας μέσα σε δεκαοχτώ μήνες τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας.

Η χρηματοδότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εξασφαλίζεται πλήρως για μια μεταβατική περίοδο δύο ετών, προκειμένου στο διάστημα αυτό να θεσμοθετηθούν κεντρικοί αυτοτελείς πόροι, ανάλογοι με αυτούς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται άμεσα η χρηματοδότηση των λειτουργικών δαπανών της και των νομαρχιακών επενδύσεων και διαμορφώνεται η οικονομική αφετηρία για την κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας του νέου θεσμού.

Θεωρούμε ότι η ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτελεί πρωτοποριακή μεταβολή, το εύρος και η σημασία της οποίας ξεπερνά τις εξελίξεις που είχαν σημειωθεί στον τομέα αυτό στα υπόλοιπα κράτη της Ευρώπης.

Στο περιφερειακό επίπεδο

Στο επίπεδο της περιφέρειας δεν θεσμοθετείται αυτοδιοικητικό σύστημα. Οι περιφέρειες που άρχισαν να λειτουργούν το 1987, εξακολουθούν να έχουν το χαρακτήρα που τους έδωσε ο ιδρυτικός νόμος 1622/1986, που είναι ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και ο συντονισμός της περιφερειακής ανάπτυξης.

Παράλληλα όμως, με το σχέδιο νόμου, ενισχύεται ο διοικητικός μηχανισμός της περιφέρειας, με την ίδρυση

αποσυγκεντρωμένων υπηρεσιών των Υπουργείων. Η κατεύθυνση αυτή προωθεί την αποτελεσματικότητα και τον ευσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, ώστε να ασκείται χωρίς τη διοικητική παρέμβαση του κέντρου ο κύριος όγκος των αρμοδιοτήτων και λειτουργιών (διοίκησης και αναπτυξιακού προγραμματισμού) που διατηρούνται στις ευθύνες του κρατικού τομέα.

Η περιφέρεια - και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης - θεωρείται ως ουσιαστικός παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης και προώθησης της συνοχής εκδημοκρατισμού των θεσμών και ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προβολής και αξιοποίησης των πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων, καθώς και το καταλληλότερο επίπεδο για την ειμπόνηση και την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης περιφερειακής πολιτικής.

Εξασφαλίζεται η αποφασιστική συμμετοχή στο περιφερειακό συμβούλιο εκπροσώπων των εργοδοτών και των εργαζομένων, των επιστημονικών και αναπτυξιακών φορέων. Επίσης, ενισχύεται ο ρόλος του περιφερειάρχη, που αποτελεί πλέον το μοναδικό ανώτατο κρατικό όργανο στην περιφέρεια, ύστερα από την προβλεπόμενη κατάργηση του νομάρχη.

Καθοριστικής σημασίας καινοτομία αποτελεί η ίδρυση του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης ως νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, το οποίο θα διαχειρίζεται όλο το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, με διατάξιμη δαπανών τον περιφερειάρχη, θα μπορεί να εξασφαλίζει πρόσθετους

πόρους για τη συγχρηματοδότηση των έργων (με δάνεια, δικαιώματα, τέλη και εισφορές) και θα παρέχει την αναγκαία τεχνική και επιστομονική υποστήριξη στα όργανα και τις υπηρεσίες της περιφέρειας, στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και ιδιαίτερα στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην εφαρμογή των πολιτικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 6ο

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η περιφερειακή ανάπτυξη γεννά και ανακινεί άπειρα προβλήματα και οι δυνατότητες αντιμετώπισης των θεμάτων από περιφερειακό πρίσμα είναι τόσες, ώστε στη Γαλλία η περιφερειακή ιδέα ήδη από τις αρχές του αιώνα, να θεωρείται κυρίως ως μια μέθοδος εργασίας και σήμερα στην Αμερική όχι μόνο να υιοθετείται αυτή η αντίληψη, αλλά και να γίνεται λόγος περί REGIONAL SCIENCE.

Η περιφερειακή ανάπτυξη δεν είναι η ίδια σε όλους τους τόπους, ούτε σε όλους τους καιρούς, εμφανίζεται υπο ποικίλες μορφές, ανάλογα των ειδικών προβλημάτων κάθε χώρας και κάθε περιφέρειας και ανάλογα των προτεραιοτήτων τις οποίες επιβάλλει η άμεσος δράση.

Η Περιφερειακή ανάπτυξη είναι ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας για την Ελλάδα.

Πολύς λόγος γίνεται τελευταία στην Ελλάδα για την περιφερειακή ανάπτυξη. Η πρωτοβουλία είναι εδώ νέα, η

εργασία για την οργάνωση της μόλις έχει αρχίσει. Αλλού, όμως έχει εκδηλωθεί από χρόνια και οι πραγματοποιήσεις στον τομέα αυτό συνθέτουν ήδη σε ορισμένα μέρη του κόσμου επιβλητικά σύνολα. Από τον Β΄ παγκοσμιο πόλεμο ένας νέος οικονομικός και κοινωνικός προσανατολισμός φαίνεται να γοητεύει ολοένα και περισσότερες χώρες.

Η αρχή της περιφερειακής ανάπτυξης τοποθετείται συνήθως στο 1933, έτος σύστασης της TENNESSEE VALLEY AUTHORITY, η οποία απεικάλισε μια θεαματική εκδήλωση της αμερικανικής πολιτικής του NEW DEAL. Η χρονολογία αυτή είναι συμβατική, διότι προσπάθειες περιφερειακής δράσης είχαν καταβληθεί και παλαιά αρκεί να υπενθυμίσει κανείς το έξοχο έργο το οποίο επετελέσθη στη Γαλλία κατά τη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, στα πλαίσια των νεοσυστάτων τότε οικονομικών περιφερειών.

Η περιφερειακή ιδέα αποτελεί μέρος της κληρονομίας την οποία μας άφησε ο 19ος αιώνας. Ιδέα καθαρά Ευρωπαϊκής διάπλασης, εσημείωσε την μεγαλύτερη ανάπτυξη στη Γαλλία, ιδίως μεταξύ των ετών 1880 και 1920.

Ο FRANSOIS FERROUX έκανε το 1950 μια θεμελιώδη διάκριση μεταξύ των δυνατών εννοιών του χώρου: γεωνομικός ή κοινός χώρος και οικονομικός χώρος.

Τρεις είναι οι δυνατές έννοιες του οικονομικού χώρου.

- Περιεχόμενο ενός σχεδίου
- Πεδίον εκδήλωσης δυνάμεων

- Ομοιογενές σύνολο.

Ο WALTER IZARD θεωρείται σήμερα ως ο κυριώτερος θεματοφύλαξ όλης της παράδοσης της οικονομίας του χώρου.

Υπάρχουν σήμερα δύο τουλάχιστον βασικοί τρόποι αντιμετώπισης του περιφερειακού προβλήματος και καθένας τους προσδίδει περιεχόμενο διάφορο. Η REGIONAL SCIENCE των Αμερικανών εμπνέεται κυρίως από τις σύγχρονες αναζητήσεις της οικονομικής σκέψης. Ο δεύτερος συνδέεται κατ'εξοχή με την αγγλική και τη γαλλική πείρα.

Δύο είναι τα θεμελιώδη προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει η περιφερειακή ανάπτυξη: το πρόβλημα της ανισορροπίας μεταξύ πόλεων και υπαίθρου και το πρόβλημα της ανισορροπίας μεταξύ περιφερειών.

Τρεις φαίνεται να είναι δυνατοί προσανατολισμοί μιας περιφερειακής πολιτικής: αποσυγκέντρωση, πολεοδομία ή οικιστική και αξιοποίηση.

Προγράμματα

Τρεις είναι δυνατοί οργανωτικοί μέθοδοι επεξεργασίας των περιφερειακών προγραμμάτων.

Πρώτη είναι μέθοδος αποκεντρωτική και συνίσταται σε μια διαδικασία διεξαγομένη αποκλειστικά στο επίπεδο της περιφέρειας.

Η δεύτερη μέθοδος είναι συγκεντρωτική: όλα τα περιφερεια-

κά προγράμματα διαμορφώνονται στο κέντρο από μια ειδική υπηρεσία.

Η τρίτη μέθοδος επεξεργασίας είναι χαρακτήρος μικτού, προσπαθεί να συνδυάσει τα πλεονεκτήματα των δύο προηγούμενων μεθόδων και να αμβλύνει τα βαρύτερα μειονεκτήματά των.

Η διαμόρφωση του προγράμματος παρά της κεντρικής υπηρεσίας περιλαμβάνει τρεις φάσεις:

Η πρώτη φάση αρχίζει με τη μελέτη των συμπερασμάτων των προπαρασκευαστικών ερευνών και μελετών.

Η δεύτερη φάση αρχίζει με την περισυλλογή της γραπτής και υπευθύνου γνώμης των ενδιαφερομένων περιφερειακών, νομαρχιακών και ενδεχομένως, τοπικών υπηρεσιών, οργανισμών και οργανώσεων.

Τρίτη φάση, όταν όλες οι γνώμες συγκεντρωθούν.

Ο ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας περιφερειακής ανάπτυξης διαγράφεται τετραπλος : Ερευνα, προγραμματισμός, συντονισμός, έλεγχος.

Η περιφερειακή ανάπτυξη είναι, κατ' αρχή, μια προσπάθεια γενική υπό την έννοια ότι όλοι οι παράγοντες της δημόσιας ζωής πρέπει να κινητοποιηθούν και η δραστηριότητα πρέπει να ενταχθεί σε όλους τους τομείς, προκειμένου οι περιφέρειες μιας χώρας να αποκτήσουν ή να ανακτήσουν όση ευρωστία επιτρέπει η πλήρης εκμετάλλευση των πόρων των προς όφελος τόσο των κατοίκων οι οποίοι θα παραμείνουν ή

θα συγκεντρωθούν τελικά εκεί, όσο και του συνόλου της εθνικής κοινότητας. Η περιφερειακή ανάπτυξη κατά δεύτερο λόγο απαιτεί οργάνωση αρτία η οποία θα αξιοποιήσει τις επί μέρους συμβολές, θα πειθαρχήσει τις διάσπαρτες προσπάθειες και θα πολλαπλασιάσει τα αγαθά αποτελέσματα πρωτοβουλιών, οι οποίες αν μείνουν αποσπασματικές ή αβοήθητες, υπάρχει φόβος να αποδώσουν ελάχιστα, ή να καλλιεργήσουν την ψυχολογία του χαμένου κόπου μάλλον, παρά να συμβάλουν στην ανανέωση.

Η Περιφερειακή ανάπτυξη, τέλος είναι έργο μακροχρόνιας επίδοσης, πολυετές, κοπιαστικό, αφού σκοπο της τελικό έχει να επιφέρει ολιγώτερο ή περισσότερο εκτεταμένες διορθωτικές αλλαγές στον πνευματικό, τον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον διοικητικό τομέα.

Στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα χαρακτηριστικό είναι: όχι μόνο η περιφερειακή ανάπτυξη να αναφέρεται στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης μεταξύ των κυρίων επιδιώξεών της, αλλά και ειδικές ρήτρες να εξασφαλίζουν τις καθυστερημένες περιφέρειες, να προφυλάσσουν όσες απειλούνται από τους κινδύνους του συναγωνισμού και επί πλέον ειδικές προβλέψεις να υπάρχουν για την χρηματοδότηση μεγάλης έκτασης περιφερειακών προγραμμάτων.

ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ ΟΥΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

I. Αιτία του προβλήματος

Το περιφερειακό πρόβλημα μιας αναπτυσσόμενης γενικά χώρας, αποδίδεται συνήθως στις διαρθρωτικές ανισότητες της οικονομίας που παρουσιάζονται διαχρονικά μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας και είναι αποτέλεσμα αφενός μεν των επιδιωκόμενων υψηλών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης και αφετέρου της απουσίας ορθολογικού μακροχρόνιου σχεδιασμού της ανάπτυξης σε περιφερειακή κλίμακα.

Στην πράξη παρατηρείται ότι τα αναπτυξιακά προγράμματα, επιδιώκουν από τη μια μεριά ταχύ ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης δηλαδή αύξηση του Εθνικού προϊόντος και από την άλλη τη μείωση της ανισοκατανομής του πραγματικού εισοδήματος μεταξύ των διαφόρων στρωμάτων του πληθυσμού και των παραγωγικών τάξεων.

Ετσι, κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα πολλών αναπτυγμένων και αναπτυσσομένων χωρών είναι η μονομερής ανάπτυξη ενός ή ολίγων κέντρων, που συγκεντρώνουν το πλείστο ή το σύνολο διαφόρων οικονομικών δραστηριοτήτων, η συγκέντρωση του πληθυσμού σ' αυτά και η αντίστοιχη εγκατάλειψη της περιφέρειας.

Η μη αξιοποίηση των δυνατοτήτων οικονομικής ανάπτυξης

σε μια περιφέρεια, έχει σαν αποτέλεσμα την μεταβολή των υπαρχόντων σ'αυτή συγκριτικών πλεονεκτημάτων κι αυτό με τη σειρά του οδηγεί σε μεγαλύτερη ανισότητα μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας σ'όλους τους τομείς.

Η Ελλάδα αντιμετώπιζε και αντιμετωπίζει σοβαρό πρόβλημα ανισόρροπης κατανομής δραστηριοτήτων και πληθυσμού μεταξύ των περιφερειών της. Ιδιαίτερα έντονη είναι η διαφορά στις παραγωγικές, κοινωνικές και πολιτιστικές δραστηριότητες μεταξύ της περιφέρειας Αθηνών και των λοιπών περιφερειών της χώρας με αποτέλεσμα τη σημαντική διαρροή στο κατά κεφαλή εισόδημα και στους όρους διαβίωσης του πληθυσμού.

Η ασυμμετρία αυτή είναι αποτέλεσμα της ιστορικής αλληλοεπίδρασης των διαφόρων φυσιογεωγραφικών παραγόντων του χώρου, της οικονομία των διαφόρων περιφερειών, της κρατικής πολιτικής που εφαρμόστηκε και τέλος του δημογραφικού παράγοντα.

II. Οι όψεις του Περιφερειακού Προβλήματος

1. Αθήνα, Θεσσαλονίκη και λοιπή Ελλάδα

Η πρώτη όψη του περιφερειακού προβλήματος είναι η σχέση μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας, δηλαδή μεταξύ Αθηνών - Θεσσαλονίκης και λοιπής Ελλάδος.

2. Διαπεριφερειακές ανισότητες

Η δεύτερη όψη του περιφερειακού προβλήματος παρουσιάζεται από τη σύγκριση του βαθμού ανάπτυξης των μεγάλων περιφερειών, όταν σε κάθε περιφέρεια εντάξουμε ένα δεδομένο αριθμό νομών, με βάση τα γνωστά κριτήρια σχηματισμού των περιφερειών προγράμματος ή περιφερειών ανάπτυξης.

3. Εσωπεριφερειακές ανισότητες

Η τρίτη όψη του περιφερειακού προβλήματος είναι αυτή που παρουσιάζεται με βάση την κοινωνικό - οικονομική ανάλυση σ'επίπεδο νομού.

III. Η Ελληνική Εμπειρία Περιφερειακής Ανάπτυξης

- Αμέσως μετά τα πολεμικά γεγονότα της δεκαετίας του 40.
- Μετανάστευση
- Αγροτική ανάπτυξη
- Επιστημονική οργάνωση
- Κράτος

I. Οργανωτικά μέτρα για την περιφερειακή ανάπτυξη

- 1948 - πρώτα περιφερειακά συνέδρια
- Ακολούθησε το Ειδικό πρόγραμμα Ε.Α.Κ. (Έργα Αγροτικής Κινητοποίησης)

- Κατά την περίοδο (1958 - 1965) οργανώθηκαν από το τότε Υπουργείου Συντονισμού οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης που κάλυψαν προοδευτικά ολόκληρο τον Ελληνικό χώρο.

- 12 περιφέρειες

2. Η πολιτική των Δημοσίων Επενδύσεων

Η γενική πολιτική στον τομέα των δημοσίων επενδύσεων, έχει διαγραφεί από πολλά χρόνια και ακολουθείται σχεδόν αμετάβλητη στις βασικές της επιδιώξεις.

Οι γενικές αρχές του προγράμματος Δ.Ε. συνοψίζονται στα επόμενα:

Εξασφάλιση εκσυγχρονισμένου συγκοινωνιακού δικτύου σε όλα τα τμήματα της χώρας με βάση το νομό, για την εξυπηρέτηση των αστικών κέντρων και των αγροτικών περιφερειών κάτω από συνθήκες καλής βατότητας του οδικού δικτύου, σε όλη τη διάρκεια του έτους.

Αξιοποίηση των γεωργικών, δασικών, τουριστικών και κάθε άλλης μορφής φυσικών πόρων του εδάφους και των υδάτων, με την κατασκευή των απαραίτητων έργων υποδομής τα οποία δεν είναι δυνατόν να αναληφθούν από την ιδιωτική πρωτοβουλία ή από τις συνεταιριστικές οργανώσεις και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εξασφάλιση σε Εθνικό επίπεδο, ενός ολοκληρωμένου και

επαρκούς δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακή, αγροτική και βιομηχανική χρήση καθώς και την τηλεπικοινωνιακή σύνδεση όλων των κατοικημένων περιοχών της χώρας.

3. Η πολιτική των κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ως πολιτική κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης, εννοούμε το σύνολο των αμέσων ή εμμέσων οικονομικών ενισχύσεων υπέρ των ιδιωτικών επιχειρήσεων, που παρέχονται από το κράτος για την ανάπτυξη της Επαρχιακής βιομηχανίας.

Η Περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

1. Αιτία

Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, στην άσκηση της Οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής λαμβάνουν πλέον υπ' όψη τις επικίνδυνες πολιτικο - κοινωνικές καταστάσεις που έχει δημιουργήσει, από τον περασμένο αιώνα μέχρι σήμερα, η ανεξέλεγκτη και ραγδαία οικονομική ανάπτυξη ορισμένων κεντρικών περιοχών σε βάρος των υπολοίπων.

Κατά τη διάρκεια του δεκάτου ένατου αιώνα και το πρώτο μισό του εικοστού, η επιλογή της εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων γινόταν χωρίς την παρέμβαση της κρατικής εξουσίας.

Ο ρόλος του κράτους είναι περιορισμένος και συνίσταται στη δημιουργία των αναγκαίων έργων υποδομής, κυρίως για τις μεταφορές και την ενέργεια καθώς και στην παροχή περιορισμένης κλίμακος κοινωνικών υπηρεσιών που θα έδιναν ένα στοιχειώδες πλαίσιο εξωτερικών οικονομικών στις κάθε φύσεως παραγωγικές μονάδες και ιδιαίτερα του μεταποιητικού τομέα.

Αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης είναι ότι άλλες περιοχές της Ευρώπης αναπτύχθηκαν με ταχύ ρυθμό σ'όλους τους τομείς και ιδιαίτερα στον Βιομηχανικό, ενώ οι υπόλοιπες καθυστέρησαν σημαντικά ακόμα και στην πρωτογενή παραγωγή. Τα φαινόμενα αυτά είναι έντονα αισθητά σε όλα σχεδόν τα Ευρωπαϊκά κράτη, όπου τα περιφερειακά προβλήματα υπάρχουν αλλού σε μεγάλη κλίμακα αλλού δε με ηπιότερη μορφή. Η κατάσταση είναι ιδιαίτερα δύσκολη σε (δύο) τύπους περιοχών.

Πρώτο στις αγροτικές υποανάπτυκτες περιοχές όπου η οικονομία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη γεωργία. Οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από χαμηλό κατά κεφαλή εισόδημα, από υψηλό ποσοστό ανεργίας, υπαπασχόλησης και μετανάστευσης. Παράλληλα, παρατηρείται ανεπάρκεια σε έργα υποδομής κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα.

Δεύτερο στις περιοχές όπου κατά το παρελθόν είχε σημειωθεί αξιόλογη βιομηχανική ανάπτυξη, κυρίως στους τομείς του άνθρακα, της σιδηρουργίας, της υφαντουργίας,

της ναυπηγικής, τομείς που γνωρίζουν κατά τη μεταπολεμική κυρίως περίοδο σημαντική παρακμή. Τέτοιες περιοχές με απαρχαιωμένες βιομηχανικές δομές και με υψηλό ποσοστό ανεργίας υπάρχουν κυρίως στην Αγγλία και λιγότερο στη Γαλλία, το Βέλγιο και αλλού.

2. Οι λόγοι Υπαρξης της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής

Εδώ και αρκετά χρόνια οι Κυβερνήσεις των κρατών - μελών της Ε.Ε. εφαρμόζουν τις Εθνικές περιφερειακές πολιτικές τους με σκοπό να υποβοηθήσουν την οικονομική ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών τους, χάρη σε διάφορα μέτρα, 8 έργα που μπορούμε να τα συνοψίσουμε ως εξής:

α) Οικονομικές ενισχύσεις υπο μορφή επιδοτήσεων, χαμηλοτόκων δανείων, φορολογικών απαλλαγών κ.λ.π. που παρέχονται σε διάφορες επιχειρήσεις, κυρίως βιομηχανικές, με σκοπό να τις παρακινήσουν να εγκατασταθούν στις καθυστερημένες περιοχές, ώστε να συμβάλλουν στην αύξηση του εισοδήματος και τη συγκράτηση του πληθυσμού από την μετανάστευση.

β) Κατασκευή έργων του δημοσίου που εξασφαλίζουν τις αναγκαίες υπηρεσίες οικονομικού, κοινωνικού περιεχομένου και που ενδιαφέρουν τόσο τους ιδιώτες επενδυτές όσο και

τους εργαζομένους και γενικώτερα τους κατοίκους των καθυστερημένων περιοχών.

Οι κύριοι λόγοι για τους οποίους η Κοινότητα έχει περιλάβει την περιφερειακή πολιτική μέσα στο φάσμα της Ευρωπαϊκής πολιτικής είναι οι ακόλουθοι:

* Οι περιφερειακές πολιτικές των χωρών - μελών της Ε.Ε. έχουν σαν προορισμό να εξομαλύνουν τις περιφερειακές ανισότητες, δηλαδή τις διαφορές στο επίπεδο ανάπτυξης που σημειώνονται στο εξωτερικό κάθε κράτους. Στην Ευρωπαϊκή όμως κλίμακα, οι αποκλίσεις είναι πάρα πολύ πιο μεγάλες.

* Οι υπερβολικές διαφορές μεταξύ των οικονομικών συνθηκών που επικρατούν ανάμεσα στις πλούσιες και τις φτωχές περιφέρειες, ιδιαίτερα στον τομέα της παραγωγικότητας, αυξάνουν σημαντικά τις πληθωριστικές τάσεις.

* Έχει πλέον αποδειχθεί ότι η μεμονωμένη εθνική περιφερειακή πολιτική οδηγεί σε ασύμφορους ανταγωνισμούς μεταξύ κρατών και συνεπώς το κοινωνικό τους κόστος είναι μεγαλύτερο, ενώ τα αποτελέσματα λιγώτερο ουσιαστικά.

* Μεγάλος αριθμός μέτρων που αναφέρονται στο εξωτερικό εμπόριο, τη γεωργία, τη βιομηχανία κ.λ.π. όταν λαμβάνονται μονομερώς μπορούν να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις σε ορισμένες κοινοτικές περιφέρειες. Στις περιπτώσεις αυτές είναι σκόπιμο, τα μέτρα και οι αποφάσεις να λαμβάνονται συλλογικά σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και συνεπώς η Κοινότητα να

εχει άμεση την ευθύνη και από την άποψη αυτή.

* Η εξακολούθηση και η ένταση των περιφερειακών ανισοτήτων σε ευρωπαϊκή κλίμακα, συνεπάγεται σημαντικές οικονομικές και χρηματοδοτικές επιβαρύνσεις στις Κυβερνήσεις ορισμένων κρατών, που πολύ δύσκολα τις αντιμετωπίζουν μόνες τους.

* Τέλος, ένας από τους βασικούς στόχους της σύμφωνης της Ρώμης είναι η βοήθεια των λιγότερο ευνοημένων περιοχών ώστε να αναπτύξουν την οικονομία τους.

3. Επιδιώξεις της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας

Πρόκειται για (δύο) στόχους.

Κατ' αρχήν επιδιώκεται ο περιορισμός των σοβαρών ανισοτήτων που πλήττουν τόσο τις γνωστές υπανάπτυκτες περιοχές της Κοινότητας, όσο και εκείνες στις οποίες επιχειρείται μια προσπάθεια γεωργικής και βιομηχανικής αναδιαρθρώσεως και αναπροσανατολισμού.

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας πρέπει να χαράσσεται και να εφαρμόζεται σε μια πολιτική συνόλου. Θα πρέπει να αναφέρεται και να αφορά σε όλες τις δραστηριότητες και σ' όλες τις περιοχές του Ευρωπαϊκού χώρου, και να περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα ειδικών μέτρων περιφερειακής ανάπτυξης. Τελικά η περιφερειακή πολιτική πρέπει να διο-

χετευσει την περιφερειακή διάσταση στις άλλες επί μέρους πολιτικές της Κοινότητας, και η κοινότητα να συμπληρώνει και να συντονίζει πολύ κοντά τις περιφερειακές πολιτικές των χωρών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Τα όργανα της περιφερειακής Πολιτικής

* ΕΤΠΑ (Ευρωπαϊκό ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης).

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 7ο

Ο ΝΟΜΟΣ 2218/94 ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΑΥΤΟΣ ΕΠΙΦΕΡΕΙ

7.1. Στον πρώτο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ενισχύεται η τοπική αυτο-
διοίκηση πρώτου βαθμού
(Δήμοι - Κοινότητες)

- Προσδιορίζονται με απόλυτη σαφήνεια οι αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων.

- Καταργείται η διάκριση σε αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες και αναγνωρίζεται πανηγυριικά το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. στις τοπικές υποθέσεις.

- Με το νέο θεσμό των Συμβουλίων Περιφέρειας και των Νησιώτικων Συμβουλίων, προβλέπεται νέο σύστημα διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας, που αντιμετωπίζει την πολυδιάσπαση, την αναποτελεσματικότητα των χιλιάδων Κοινοτήτων της Χώρας.

- Συνιστώνται από τον ίδιο νόμο τα Συμβούλια Περιοχής τα οποία έχουν λειτουργήσει σε κάθε νομό από το Φεβρουάριο του 1995. Τα συμβούλια περιοχής αποτελούν συνδυασμό πολλών δήμων και κοινοτήτων ή εδαφική περιφέρεια των οποίων θα καθορίζεται με π.δ/γμα. Η διοίκηση τους ασκείται από ενιαίο συμβούλιο αποτελούμενο από αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου και κοινότητας μέλους του συνδέσμου, ανάλογα με τον πληθυσμό τους και ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν το σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιοχής τους, αλλά και την εφαρμογή του, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των δήμων και κοινοτήτων - μελών τους και των κατοίκων της περιοχής. Παράλληλα παρέχουν οργανωτική και λειτουργική στήριξη στους μικρούς ΟΤΑ, αντλώντας την εξουσία αυτή είτε απευθείας από το νόμο, είτε κατά παραχώρηση από τους ενδιαφερόμενους ενώ τέλος υποστηρίζεται ευθέως από το νόμο η άμεση απόκτηση ξεχωριστής

Ταμειακής Υπηρεσίας σε κάθε Συμβούλιο Περιοχής και η δημιουργία ενός αποτελεσματικού Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας ικανού να κάνει πράξη το ρόλο που ανατίθεται στο νέο αυτό φορέα.

- Καταργείται κάθε έλεγχος σιοπιμότητας στις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

- Καταργείται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος των δήμων και κοινοτήτων από την κρατική διοίκηση και οι αποφάσεις τους είναι άμεσα εκτελεστές.

- Θεσπίζεται δικαίωμα για κάθε δημότη και για όποιον έχει έννομο συμφέρον να προσβάλλει μόνο για παράβαση νόμου τις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων σε επιτροπή που λειτουργεί ως ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή, αποτελούμενη από ένα δικαστικό λειτουργό, ένα εκπρόσωπο της κρατικής διοίκησης και ένα εκπρόσωπο της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων κάθε νομού.

7.2. Στον νομό

Καθιερώνεται τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού σε επίπεδο νομού

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

- Στο επίπεδο κάθε νομού αλλάζουν όλα

- Η κρατική διοίκηση αντικαθίσταται από την τοπική αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

- Ο κρατικός νομάρχης αντικαθίσταται από τον αιρετό νομάρχη.

- Οι κρατικές αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες αντικαθίστανται από της υπηρεσίες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

- Ο νομός είναι ο χώρος διάπλασης και καλλιέργειας της δημοκρατικής συνείδησης και ανάπτυξης των δημοκρατικών αρχών. Η ευθύνη της διοίκησης των νομαρχιακών υποθέσεων περνάει στους αιρετούς εκπροσώπους & η ευθύνη της επιλογής στους κατοίκους του νομού.

- Η άμεση συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση και διαχείριση των υποθέσεων που τους αφορούν αποτελεί εγγύηση για πιο επιτυχή επισήμανση, αξιολόγηση και ικανοποίηση των ατομικών και συλλογικών

Καταργούνται ο κρατικός νομάρχης, οι κρατικές υπηρεσίες και γενικά η κρατική εκπροσώπηση στο επίπεδο του νομού

- Όλες οι υποθέσεις που χειρίζονται μέχρι τώρα οι διορισμένοι νομάρχες και οι κρατικές αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες με ελάχιστες εξαιρέσεις, περιέρχονται στη δικαιοδοσία και ευθύνη των αιρετών νομαρχών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

- Τις υποθέσεις αυτές διαχειρίζονται πλέον σε κάθε νομό, ένα βουλευτικό - αποφασιστικό όργανο το **Νομαρχιακό Συμβούλιο**, μέλη του οποίου (21 μέχρι 41, ανάλογα με τον πραγματικό πληθυσμό κάθε νομού) είναι δημότες εκλογείς δήμου ή κοινότητας της περιφέρειας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, άντρες και γυναίκες που έχουν συμπληρώσει το 23ο έτος της ηλικίας τους, που εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία από τους δημότες εκλογείς των δήμων και κοινοτήτων κάθε νομού, ο **αιρετός Νομάρχης** εκλεγόμενος κατά τον ίδιο τρόπο, και επιτροπές κατά τομείς δραστηριοτήτων, οι **Νομαρχιακές επιτροπές**, οι οποίες αποτελούνται από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου.

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
με αποτελεσματική Οργάνωση

- Παρέχεται δυνατότητα μεταβίβασης στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και άλλων κρατικών αρμοδιοτήτων, πέρα από τις σημερινές, αλλά και αρμοδιοτήτων που ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς κοινής ωφέλειας μαζί με τους αναγκαίους πόρους για την άσκησή τους.

- Το αιρετό νομαρχιακό συμβούλιο ενισχύεται στη λειτουργία του από την οικονομική και κοινωνική επιτροπή ως γνωμοδοτικό όργανο, που αποτελείται από εκπροσώπους της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων, των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων και επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και των εργαζομένων στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, για τη μεταφορά της γνώμης και των απόψεων όλων των κοινωνικών και παραγωγικών δυνάμεων του νομού σε ότι αφορά τα αναπτυξιακά ζητήματα και τα γενικότερα προβλήματα του νομού, στο νομαρχιακό συμβούλιο. Όλες οι κοινωνικές δυνάμεις

παίρνουν το μέρος της ευθύνης που τους ανήκει και κοινητοποιούνται με στόχο την ολοκληρωμένη ανάπτυξη του νομού τους.

- Η δυνατότητα συμμετοχής στα ειλεγμένα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης καθιερώνεται ευρεία με τον περιορισμό των κωλυμάτων και ασυμβίβαστων εκλογιμότητας στα απολύτως αναγκαία εκείνα όρια, που εξασφαλίζουν την τήρηση των αρχών της αμεροληψίας αλλά και ισότητας στη διεκδίκηση των αξιωμάτων.

- Προβλέπεται η υποχρεωτική εκπροσώπηση στο νομαρχιακό συμβούλιο όλων των επαρχιών κάθε νομού και η δημιουργία νομαρχιακών διαμερισμάτων για την αποκέντρωση των λειτουργιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

- Η οργάνωση των υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων υπακούει στις βασικές γενικές αρχές οργάνωσης των υπηρεσιών του δημοσίου, αλλά παράλληλα εξασφαλίζεται η αναγκαία ευελιξία ώστε η κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση να προσαρμόζει τον οργανισμό της στις ιδιαιτερότητες του χώρου ευθύνης της.

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Οικονομικά αυτοτελής

- Προβλέπονται ακόμη όλες οι δυνατότητες άντλησης εσόδων από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μέσω νομικού πλαισίου που θα κατοχυρώσει την οικονομική τους αυτοτέλεια και αυτοδυναμία. Παράλληλα όμως εξασφαλίζεται για τα δύο πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, η άμεση επιχορήγησή τους από τον Κρατικό προϋπολογισμό. Ο λειτουργικός και επενδυτικός προϋπολογισμός της

νομαρχίας έγινε από 1-1-1995 προϋπολογισμός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

- Τέλος, ιδιαίτερη σημασία για τον κοινωνικό ρόλο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αποκτά η παρεχόμενη με το νόμο 2218/94 δυνατότητα της να χρηματοδοτεί το κόστος παροχής κοινωνικών εξυπηρετήσεων σε άτομα και ομάδες που έχουν τέτοιες ανάγκες.

7.3. Στην Περιφέρεια

- Στην Περιφέρεια, πέρα από το χαρακτήρα της ως μονάδας περιφερειακής ανάπτυξης, καθίσταται διοικητική Περιφέρεια, αποκεντρωμένο τμήμα της διοίκησης, κρατικής δομής της χώρας. Αποκτώντας θεσμικό περιεχόμενο με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και πόρους και προωθείται άμεσα η σύσταση ή αναδιάρθρωση των αποσυγκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών στο επίπεδο αυτό.

- Διευρύνεται και ενισχύεται ο προγραμματισμός και συντονιστικός ρόλος της περιφέρειας για την ανάπτυξη των ευρύτερων διανομαρχιακών ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων, στα πλαίσια πάντα του εθνικού σχεδιασμού.

- Δημιουργείται Περιφερειακό Ταμείο ως ν.π.ι.δ. με ουσιαστικές δυνατότητες ενίσχυσης των οικονομικών απαιτήσεων των προγραμμάτων και δράσεων στο επίπεδο της περιφέρειας.

- Διαμορφώνονται οι θεσμικές προϋποθέσεις για ευρύτερη συνεργασία και συμμετοχή της Ελληνικής περιφέρειας στη

Γίνεται αποτελεσματικός ο διοικητικός και αναπτυξιακός ρόλος της περιφέρειας

διαμόρφωση και αξιοποίηση των Κοινοτικών Προγραμμάτων και Κοινοτικών Πρωτοβουλιών.

- Αναβαθμίζεται ο ρόλος του περιφερειαρχη ως κρατικός εκπρόσωπος που προΐσταται όλων των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους στην περιφέρεια και θωρακίζεται η λειτουργία του περιφερειακού συμβουλίου με κατοχυρωμένη αντιπροσωπευτική σύνθεση (εκπρόσωποι των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης, των επιμελητηριών, της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. της Π.Α.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ. και της Ε.Σ.Ε.Ε.).

7.4. Στην κεντρική κρατική εξουσία

Η κεντρική κρατική εξουσία επικεντρώνεται στον επιτελικό της ρόλο

- Η κεντρική κρατική εξουσία επικεντρώνεται στο ρόλο της, που προσδιορίζεται στο Σύνταγμα ως οργάνου υπεύθυνου για την προστασία και προαγωγή των εθνικών μας συμφερόντων, το σχεδιασμό και συντονισμό οικονομικών και αναπτυξιακών σχεδίων, τη διατύπωση και εφαρμογή πολιτικών που κατοχυρώνουν και προάγουν

την κοινωνική πολιτιστική, οικονομική και πολιτική μας δημοκρατία. Βρίσκει τέλος τη δικαίωσή της η Συνταγματική επιταγή του άρθρου 101, που επιβάλλει στη Κεντρική εξουσία - Υπουργεία την ευθύνη για τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, στα δε περιφερειακά όργανα την αποκλειστική ευθύνη και τη γενική απόφαση για όλες τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους.

7.5. Στο Κοινοβούλιο

Αναβαθμίζεται ο ρόλος των Βουλευτών

- Αναβαθμίζεται ο ρόλος των βουλευτών ως εκπροσώπων του Έθνους για τα μεγάλα οικονομικά κοινωνικά, πολιτιστικά και αναπτυξιακά προβλήματα της χώρας και την απεμπλοκή τους από τα τοπικής εμβέλειας και σημασίας θέματα, που γίνονται υπόθεση των αιρετών Τοπικών αρχών.

Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ 1981 - 1985

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Συντονισμού Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών.

ΕΙΣΗΓΗΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

σχετική με την ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τροποποίησης διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και περιφέρεια.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Υπό Χρήστου Κ. Γιωτοπούλου

ΝΟΜΟΣ 2218/94

Αποκέντρωμένη διοίκηση και Αυτοδιοίκηση

ΔΑΚΤΥΛΟΣΕΙΣ - ΦΩΤΟΤΥΠΕΣ
ΣΟΦΙΑ ΡΙΤΖΑΛΗ
ΑΝΑΡ. ΜΕΤΑΞΑ 11 ΜΕΣΟΛΟΦΙ
(ΕΝΑΝΤΙ) S. MARKET ΕΡΡΟΛΙΑ