

## **Χωροταξική αναδιάρθρωση στην Ελλάδα και ενιαία ευρωπαϊκή αγορά**

**Καθ. Ν. Κομνηνός**

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Η ανακοίνωσή μου επικεντρώνεται σε τρία θέματα: σε ορισμένες μεταβολές που έχουν γίνει στις περιοχές στόχου 1 της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που είναι οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, που στην πλειονότητά τους βρίσκονται στη Νότια Ευρώπη, στις μεταβολές που έχουν γίνει στην εσωτερική γεωγραφία της ελληνικής ανάπτυξης την τελευταία δεκαετία και σε ορισμένα συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση αυτή και αφορούν την χωροταξική και περιφερειακή πολιτική που θα ήταν σκόπιμο να ασκηθεί.

Η κύρια θέση που θα υποστηριχθεί είναι ότι η Ελλάδα εισέρχεται στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά με τρία διαφορετικά περιφερειακά παραγωγικά συστήματα, και αποτελεί πρώτη προτέραιότητα πολιτικής η ενίσχυση των διαφορετικών αυτών συστημάτων με θεσμούς αποκέντρωσης και αυτοοργάνωσης και με υποδομές τεχνολογικής αναβάθμισης.

Όπως δείχνει ο πρώτος πίνακας, στην περίοδο 1986–1991 οι τάσεις σύγκλισης των περιοχών του στόχου 1 υπερτερούν ελαφρά καθώς το ΑΕΠ των περιοχών αυτών ως ποσοστό του μέσου όρου της Κοινότητας αυξάνεται κατά τρεις εκατοστιαίες μονάδες. Εν τούτοις υπάρχει μία μεταβολή στην απασχόληση η οποία δεν είναι το ίδιο ενθαρρυντική. Ο μέσος όρος της κοινοτικής ανεργίας μειώνεται

κατά 0,3 εκατοστιαίες μονάδες, ενώ στις περιοχές του στόχου 1 η ανεργία αυξάνεται κατά 1,5 περίπου εκατοστιαία μονάδα. Οι τάσεις αυτές δεν χαρακτηρίζουν το σύνολο των περιοχών στόχου 1 η Ισπανία, η Ιταλία και η Πορτογαλία πηγαίνουν πολύ καλύτερα, η Ελλάδα και ορισμένες περιφέρειες της νότιας Ιταλίας αποκλίνουν τόσο σ' ότι αφορά το προϊόν, όσο και στην αγορά εργασίας.

Οι διαφορές αυτές στα ποσοστά ανάπτυξης και ανεργίας αντικατοπτρίζουν τις περιφερειακές διαφορές ανταγωνιστικότητας, με εμφάνιση χαμηλότερης παραγωγικότητας σε πολλές περιφέρειες του στόχου 1, που έχει ακριβώς αυτά τα αποτελέσματα. Το 1989 ανατέθηκε από την Γενική Διεύθυνση 16 μία εκτεταμένη έρευνα στο ίνστιτούτο Φρανχόφερ του Μονάχου και εξετάστηκαν 9000 επιχειρήσεις για να γίνουν κατανοητοί οι παράγοντες που διαμορφώνουν την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα. Η έρευνα αυτή έδειξε, ή έφερε μάλλον στην επιφάνεια, τρεις σημαντικούς παράγοντες που πρέπει να βελτιωθούν.

Ο πρώτος αφορά τη χρηματοδότηση και ειδικά την χρηματοδότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ο δεύτερος αφορά το κόστος εργασίας και αυτό σχετίζεται τόσο με την προσφορά εξειδικευμένης εργασίας όσο και με τη μείωση των εργασιακών δαπανών και την απορρύθμιση της αγοράς εργασίας. Ο τρίτος παράγοντας αφορά τις υποδομές και ειδικότερα τις υποδομές έρευνας και τεχνολογίας. Στην τέταρτη και πέμπτη έκθεση της Κοινότητας για την κατάσταση των περιφερειών, η παραμονή και η αντίσταση των περιφερειακών ανισοτήτων, αποδίδεται στη συγκέντρωση υποδομών και δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης κυρίως στις κεντρικές περιφέρειες της Κοινότητας.

Στο πλαίσιο αυτό είναι γνωστό ότι η Ελλάδα μετά το 1974 χαρακτηρίζεται από αρνητικές τάσεις ανάπτυξης, οι οποίες επιταχύνθηκαν στην δεκαετία του 1980 και παραμένουν στην δεκαετία του 1990. Ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης κατά τη δεκαετία του 1980 ήταν 1,5%, στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990 είναι γύρω στη μονάδα και ακόμη χαμηλότερος. Και αυτές οι αρνητικές τάσεις εκφράζονται

σ' όλα τα επί μέρους μεγέθη που χαρακτηρίζουν τον αναπτυξιακό δυναμισμό, στις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου, στην κλαδική δομή της βιομηχανίας, στην απασχόληση, στην παραγωγικότητα, στο έλλειμμα, στα δημόσια οικονομικά. Εν τούτοις, η γεωγραφική μορφή αυτής της στασιμότητας δεν είναι ομοιόμορφη καθώς λειτουργούν παράλληλα τρεις ταυτόχρονες διαδικασίες.

Πρώτον μια διαδικασία γεωγραφικής αποκέντρωσης, δεύτερον μια διαδικασία αποβιομηχάνισης και τρίτον μία διαδικασία νέας εκβιομηχάνισης. Η γενική λοιπόν εικόνα της ελληνικής στασιμότητας μετά το 1974, εξ αιτίας των τριών αυτών διαδικασιών, της αποκέντρωσης, της αποβιομηχάνισης και της νέας εκβιομηχάνισης, κατανέμεται άνισα στο εσωτερικό της χώρας. Σ' ότι αφορά την αποκέντρωση του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων πρόκειται για μία πορεία που ήδη άρχισε από την δεκαετία του 1970, ήδη η περίοδος 1970–1973 ήταν ένα σημείο καμπής για την διαμόρφωση ορισμένων ενδιάμεσων περιφερειών και πόλεων που παρουσιάζουν ρυθμούς ανάπτυξης ψηλότερους από τον εθνικό μέσο όρο.

Ο χαρακτήρας αυτής της αποκέντρωσης δεν αντιστοιχεί στην αποκέντρωση που παρατηρείται σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες όπου τμήματα των εργοστασίων μετακινούνται στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές και δημιουργούν εκεί εξαρτημένες θέσεις εργασίας, αλλά στηρίζεται, και αυτό είναι πολύ σημαντικό, στην δημιουργία νέων επιχειρήσεων, στον ενδογενή δυναμισμό των παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων, στις εντατικές αγροτικές εκμεταλλεύσεις και στον τουρισμό.

Αυτή η αποκέντρωση της ελληνικής ανάπτυξης που δεν προκύπτει μέσα από τη μεταφορά επενδύσεων αλλά από τον διαφορετικό δυναμισμό που δείχνουν ορισμένες περιφέρειες, παρουσιάζεται στον πίνακα αυτό που βλέπουμε. Βέβαια οι εκτιμήσεις της περιόδου 1991–1996 είναι αρκετά αισιόδοξες, αλλά αυτά είναι τα δεδομένα για τις δύο δεκαετίες 1971–80, 1981–90 με τους διαφορετικούς ρυθμούς ανάπτυξης που εν τέλει οδηγούν και σε τρεις μεγάλες γεωγραφικές και παραγωγικές ενότητες του ελληνικού χώρου. Ταυτόχρονα

με την διαφοροποίηση των ρυθμών ανάπτυξης, η παραδοσιακά ανεπτυγμένη περιοχή της χώρας, το βιομηχανικό συγκρότημα που είχε δημιουργηθεί γύρω από την περιφέρεια πρωτευούσης στο νομό Αττικής, υπολείπεται των εθνικών ρυθμών ανάπτυξης και η συμμετοχή του στο εγχώριο ΑΕΠ της χώρας μειώνεται συνεχώς.

Ένα δεύτερο φαινόμενο που συνέβαλε στη γεωγραφική αναδιάταξη της ελληνικής ανάπτυξης, ήταν η αποβιομηχάνιση. Χαρακτηρίζει ένα μεγάλο αριθμό νομών της χώρας όπου σημαντικές επιχειρήσεις έχασαν την ανταγωνιστικότητά τους, έκλεισαν ή μετακινήθηκαν. Σε πολλούς νομούς χάθηκε το 10–30% των θέσεων εργασίας στην βιομηχανία, με συνέπεια την συνολική κατάρρευση των αντίστοιχων τοπικών και παραγωγικών συστημάτων. Την μείωση των θέσεων εργασίας ακολούθησε η μείωση των εισοδημάτων και της τοπικής αγοράς, καθώς και των εσόδων της αυτοδιοίκησης.

Στον πίνακα αυτό παρουσιάζονται οι νομοί της χώρας που στην περίοδο 1984–88 είχαν την μεγαλύτερη μείωση των θέσεων απασχόλησης. Για την αποβιομηχάνιση και τα αίτια της υπάρχει ένας εκτεταμένος διάλογος και προβληματική. Προκύπτει ως αποτέλεσμα της γενικότερης διεθνοποίησης των δραστηριοτήτων, της έντασης του ανταγωνισμού και της τεχνολογικής αναδιάταξης της παραγωγής. Μπορούμε να πούμε γενικά ότι άλλαξαν οι όροι του ανταγωνισμού και από ένα καθεστώς ανταγωνισμού ο οποίος ήταν στραμμένος στην εσωτερική αγορά μέχρι το 1974, έκτοτε αρχίζει ένα παιχνίδι ανταγωνισμού στην διεθνή αγορά και σ' αυτές τις νέες συνθήκες του ανταγωνισμού ορισμένες επιχειρήσεις δεν μπορούν να ανταποκριθούν το ίδιο καλά.

Στην άνιση όμως γεωγραφία της αποβιομηχάνισης καθοριστικά στοιχεία είναι το τοπικό περιβάλλον και οι βιομηχανικές σχέσεις που διαμορφώνονται τοπικά. Χαρακτηριστική πιστεύω είναι η περίπτωση της Pirelli στην Πάτρα όπου ένα πρόγραμμα παραγωγικής αναβάθμισης απέτυχε εξ αιτίας τοπικών ακαμψιών και της αδυναμίας ενός συμβιβασμού που θα ήταν ικανοποιητικός για όλες τις πλευρές. Αντίθετα, η νέα εκβιομηχάνιση οδήγησε σε σημαντική αύξηση

της απασχόλησης πολλών νομών της χώρας και κυρίως νομών της βόρειας Ελλάδας όπου σταδιακά συγκροτήθηκε ένας νέος βιομηχανικός χώρος. Ο δυναμισμός αυτός είχε ήδη παρουσιασθεί στην περίοδο 1969–78 και επιταχύνθηκε στην επόμενη δεκαετία.

Ορισμένα χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων που συγκροτούν το νέο βιομηχανικό χώρο, είναι τα εξής: Πρόκειται για νέες κυρίως επιχειρήσεις, στην πλειοψηφία τους ιδρύθηκαν μετά το 1971, αποτελούνται από μία μόνο μονάδα κα' δεν έχουν δευτερεύουσα δραστηριότητα. Είναι αυτοτελείς ενότητες, δηλαδή το 97% των επιχειρήσεων δεν έχουν θυγατρικές και το 92% δεν είναι θυγατρικές, εντοπίζονται κατ' εξοχήν στους παραδοσιακούς βιομηχανικούς κλάδους των τροφίμων, της υφαντουργίας, της ένδυσης και υπόδησης, ξύλου και επίπλων και ανήκουν στην πλειοψηφία στον ιδιωτικό τομέα ενώ στο δημόσιο τομέα ανήκει ένα μικρό ποσοστό της τάξης του 7%. Η δυναμικότητα των επιχειρήσεων αυτών εντοπίζεται στον τομέα της παραγωγής.

Η παραγωγή έχει χαρακτηριστικά τεϋλορισμού, η χρήση αυτοματοποίησης και η χρήση υπολογιστών είναι περιορισμένη. Οι υψηλές εξειδικεύσεις σπανίζουν και αυτό αποτελεί ένα σημαντικό εμπόδιο για την περαιτέρω ανάπτυξη των επιχειρήσεων. Τα προϊόντα που παράγονται είναι τυποποιημένα, περίπου ένα έως τρία προϊόντα σε κάθε επιχείρηση και ο προορισμός τους είναι για εξαγωγή. Το 60% των επιχειρήσεων εξάγουν στις χώρες της Ευρώπης και το 45% στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο ανταγωνισμός, και αυτό είναι πολύ ενδιαφέρον, τόσο στην εσωτερική αγορά όσο και στις διεθνείς αγορές, είναι ισχυρός και ως κύριο πλεονέκτημα των ανταγωνιστών δηλώνουν το χαμηλό κόστος εργασίας. Ανταγωνίστριες επιχειρήσεις βρίσκονται στον Τρίτο Κόσμο, στην Νοτιοανατολική Ασία και στην Ανατολική Ευρώπη. Σ' ότι αφορά την απασχόληση, η γυναικεία απασχόληση είναι εκτεταμένη, η συμμετοχή σε συνδικάτα περιορισμένη στο 1/4 περίπου των εργαζομένων, και μεγάλος αριθμός απασχολουμένων έχει ή είχε, δεύτερη αγροτική απασχόληση. Η στρατηγική απασχόλησης που

ακολουθούν οι επιχειρήσεις είναι αριθμητικής ευελιξίας, δηλαδή αύξηση ή μείωση του αριθμού των εργαζομένων, ανάλογα με τις διακυμάνσεις της αγοράς. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δηλώνουν ότι στη Βόρειο Ελλάδα έχει συγκροτηθεί ένα νέο βιομηχανικό σύμπλεγμα όπου κυριαρχούν στοιχεία γραμμικής παραγωγής, προϊόντων σειράς και τυποποιημένα, ανειδίκευτη εργασία, χαμηλό επίπεδο συνδικαλισμού και παραγωγή για εξαγωγές.

Οι τάσεις εξέλιξης αυτού του συστήματος εντοπίζονται στην ίδια κατεύθυνση, σε λύσεις αριθμητικής ευελιξίας και χαμηλής ειδίκευσης της εργασίας, παρά σε μορφές που συνδυάζονται με υψηλή παραγωγικότητα και υψηλές εξειδίκευσεις. Είναι ενδιαφέρον ότι ο δυναμικός κορμός του παραγωγικού αυτού συστήματος εντοπίζεται στις μεγαλύτερες μονάδες που είναι οι πιο καινοτόμες, οι πιο διεθνοποιημένες, με μεγαλύτερη εμπλοκή στα τοπικά και διεθνή δίκτυα. Μ' αυτή την έννοια το βιομηχανικό αυτό σύμπλεγμα διαφέρει σημαντικά από μορφές εκβιομηχάνισης που στηρίχτηκαν πάνω στην στρατηγική της ευέλικτης εξειδίκευσης και κυριάρχησαν κατά κάποιο τρόπο τόσο στην κεντρική Ιταλία, όσο και στην Ισπανία. Τα παραπάνω δείχνουν ότι η γεωγραφία της ελληνικής ανάπτυξης, ή καλύτερα της ελληνικής στασιμότητας, δεν είναι ομοιόμορφη.

Η Ελλάδα εισέρχεται στον διεθνή ανταγωνισμό της νέας αγοράς με τρία διαφορετικά περιφερειακά συστήματα, διαφορετικά σε όρους συγκρότησης, προβλημάτων, δυναμισμού και προοπτικών. Υπάρχει κατ' αρχήν το παραδοσιακό βιομηχανικό κέντρο που είχε συγκροτηθεί γύρω από το πολεοδομικό συγκρότημα της πρωτεύουσας, όπου κυριαρχούν τάσεις αποκέντρωσης και έντασης των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Δίπλα σ' αυτό, σε πολλές πόλεις της κεντρικής και νότιας Ελλάδας, προέχουν οι τάσεις αποβιομηχάνισης.

Οι επιχειρήσεις χάνουν σε ανταγωνισμό, έχει αρθεί ο κρατικός προστατευτισμός, καταλύονται μέρα με τη μέρα προνομιακές συμβάσεις στις κρατικές προμήθειες. Μία πολύ διαφορετική περιοχή, συγκροτείται στα νησιά του Αιγαίου, του Ιονίου και στην Κρήτη που εμφανίζεται ένας σημαντικός αναπτυξιακός δυναμισμός και αξιο-

ποιούνται εμπορικά ορισμένα συγκριτικά πλεονεκτήματα που σχετίζονται με τον τουρισμό και με την διαχρονική πολιτιστική παρουσία των περιοχών αυτών. Τέλος στη Βόρεια Ελλάδα έχει συγκροτηθεί ένα διεθνώς ανταγωνιστικό και δυναμικό βιομηχανικό σύμπλεγμα, που έδειξε ικανότητα διεθνοποίησης και προσαρμογής νωρίτερα, από το 1993.

Για τη χώρα αποτελεί ένα μοναδικό πόρο, τόσο γιατί προσφέρει μία είσοδο στην παγκόσμια αγορά βιομηχανικών προϊόντων, όσο και για την ικανότητα να κατανοήσουμε το είδος των παραγωγικών δραστηριοτήτων που μπορούν να αναπτυχθούν σε μία περιοχή της περιφέρειας με χαμηλή παραγωγικότητα και χαμηλό βαθμό οργάνωσης. Στο πλαίσιο αυτό των πολλαπλών ταχυτήτων και διαφορετικών μορφών ανάπτυξης, νομίζω ότι προέχουν δύο ζητήματα στο θέμα της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής. Το πρώτο σχετίζεται με την αποκέντρωση και το δεύτερο σχετίζεται με την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επί μέρους περιφερειών. Καθώς οι δομές της ελληνικής ανάπτυξης εμφανίζονται χωρικά κατακερματισμένες και τοπικά διαφοροποιημένες, είναι εύλογο οι περιφερειακές και χωροταξικές πολιτικές, τα μεγάλα έργα και οι υποδομές να ακολουθήσουν τις ιδιαίτερες απαιτήσεις των επί μέρους παραγωγικών συστημάτων.

Τις ανάγκες δηλαδή βιομηχανικής προσαρμογής στις περιοχές της αποβιομηχάνισης, τις ανάγκες εκσυγχρονισμού βασικών υποδομών στα μεγάλα μητροπολιτικά κέντρα, τις ανάγκες προστασίας και διαφύλαξης περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χώρων στο Αιγαίο και στην Κρήτη, τις διεθνείς προσβάσεις του νέου βιομηχανικού χώρου της Βόρειας Ελλάδας και τις ανάγκες του σε υποδομές νέου τύπου.

Η δεκαετία λοιπόν του 1990 δεν χρειάζεται μία ομοιόμορφη εθνική χωροταξική πολιτική, αντίθετα η εθνική πολιτική οφείλει να βοηθήσει να συγκροτηθούν επί μέρους τοπικές και περιφερειακές πολιτικές, που θα αντιμετωπίσουν τα προβλήματα προσαρμογής των ελληνικών περιφερειών στους ανταγωνισμούς της ενιαίας αγοράς. Δύο συγκλίνοντα προβλήματα που σχετίζονται με την περιφερειακή

ανταγωνιστικότητα, είναι η διαχείριση της κρίσης στις περιοχές της αποβιομηχάνισης και η υποστήριξη του ανταγωνισμού στις περιοχές της νέας ανάπτυξης. Αυτά μπορούν να αντιμετωπισθούν με ενιαίο τρόπο, στη βάση μιας πολιτικής στήριξης της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης.

Ένα πρώτο βήμα στην κατεύθυνση αυτή, θα ήταν η αυτοοργάνωση, η οργάνωση δηλαδή εκ των κάτω, ενός αναπτυξιακού και χωροταξικού προγράμματος σε κάθε νομό για την αναβάθμιση του τοπικού παραγωγικού συστήματος. Συνήθως ένα τέτοιο πρόγραμμα περιέχει μέτρα που αφορούν την ενίσχυση της τεχνολογικής ικανότητας, την ενίσχυση της διεθνοποίησης των οικονομικών δραστηριοτήτων, την ενίσχυση της τοπικής συνεργασίας ολοκλήρωσης και διαπλοκής των επιχειρήσεων και τέλος την ενίσχυση της ποιότητας και την άρση του κοινωνικού αποκλεισμού είτε στο θέμα της εργασίας είτε στο θέμα της κοινωνικής περιθωριοποίησης. Είναι σημαντικό ότι στο επίπεδο της Κοινότητας, τόσο από την Γενική Διεύθυνση 16 όσο και από την Γενική Διεύθυνση 13, έχουν αναπτυχθεί δύο μεθοδολογικά πλαίσια που προσφέρουν αυτή τη μορφή προγραμματισμού και παρέμβασης.

Είναι τα Regional Technology Plans της Γενικής Διεύθυνσης 16, που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της αξιοποίησης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, και επίσης το Regional Infrastructure for Innovation Technology της Γενικής Διεύθυνσης 13, που αναπτύχθηκε στα πλαίσια του προγράμματος Sprint. Τα δύο αυτά προγράμματα δίνουν αναλυτικές κατευθύνσεις για το πώς μπορούν να συγκροτηθούν τοπικά και περιφερειακά προγράμματα, στη λογική αυτή ακριβώς που σας ανέφερα νωρίτερα.

Η άσκηση περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής στη βάση των δύο πάνω κατευθύνσεων, της αποκεντρωμένης δηλαδή διαχείρισης και της ενίσχυσης της βιομηχανικής προσαρμογής και τοπικής ανταγωνιστικότητας, μπορεί να ορίσει το πλαίσιο της χωροταξίας στη δεκαετία του 1990. Εμπεριέχει τη λογική της.

1 9 9 4

ΠΑΤΡΑ  
25-26 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ

PATRAS-GREECE  
NOVEMBER 25-26

Infrastructure  
Projects  
and  
Regional  
Development

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ  
ΠΑΡΚΟ ΠΑΤΡΩΝ

PATRAS SCIENCE PARK

Avantus

Περιφερειακή

Πρακτικά  
Συνεδρίου

Υποδομής

Epya