
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ

Προγράμματα απασχόλησης και οι επιπτώσεις τους σε τοπικό επίπεδο: Οι περιπτώσεις των νομών Ροδόπης και Χανίων.

Μεταπτυχιακή εργασία, Ινστιτούτο Περιφερειακής ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα Ιούνιος 1989

ΜΑΡΙΑ ΜΙΣΥΡΗ

Μετά το 1973, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης όπου το πρόβλημα της ανεργίας οξύνεται συνεχώς σ' όλες τις αναπτυγμένες χώρες κρίθηκε αναγκαία η παρέμβαση του κράτους στη διαμόρφωση πολιτικών για την ενίσχυση της απασχόλησης. Μέρος αυτών των πολιτικών αποτελούν τα προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης και ενίσχυσης πρωτοβουλιών απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο. Στην Ελλάδα, ανάλογα προγράμματα εμφανίζονται μετά το 1981, περίοδο αύξησης της ανεργίας και συμπίπτουν με την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ και τη δυνατότητα χρηματοδότησής τους από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Η εργασία επικεντρώνεται στα προγράμματα του ΟΑΕΔ, επιχορήγηση εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, χρηματοδότηση των ΟΤΑ για απασχόληση άνεργων οικοδόμων και ανειδίκευτων εργατών σε κοινωφελή έργα, επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών, και επιχειρείται μια προσπάθεια διερεύνησης των επιπτώσεών τους σε τοπικό επίπεδο.

Σαν τοπικό-χωρικό επίπεδο αναφοράς επιλέχθηκε το νομαρχιακό επίπεδο γιατί αυτό αντιπροσωπεύει την κατεξοχήν διοικητικοπολιτική χωρική μονάδα στο επίπεδο της οποίας ασκούνται οι αποκεντρωμένες λειτουργίες του κράτους. Επιλέχθηκαν οι νομοί Ροδόπης και Χανίων, μεταξύ των άλλων λόγων, για το διαφορετικό «τύπο» ανάπτυξής τους.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα κεφάλαια.

Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στη διαμόρφωση των πολιτικών και των προγραμμάτων απασχόλησης μέσα από την εξέλιξη της κρίσης στις αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες και στις προτάσεις και τα προγράμματα που προτείνει στις χώρες-μέλη της η ΕΟΚ. Ακόμη επισημαίνεται η ανάδυση του ρόλου του «τοπικού» σαν σημείου αναφοράς για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας σε περίοδο κρίσης και έντονης καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης.

Στις περισσότερες χώρες της ΕΟΚ, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στην Ελλάδα, παρατηρείται μια ποικιλία προγραμμάτων επιδότησης της απασχόλησης που συνδυάζονται με την επαγγελματική κατάρτιση-επανακατάρτιση και επιχειρείται η οργανωμένη ένταξη ή επανένταξη στην παραγωγή άνεργων νέων στην αρχή και άνεργων μακράς διάρκειας, γυναικών και άλλων «μειονεκτούντων» ομάδων πληθυσμού στη συνέχεια. Παράλληλα σε τοπικό επίπεδο διαμέσου μιας συνολικής και οργανωμένης υποστήριξης (εμπύχωση, χρηματοδότηση, παροχή τεχνικής βοήθειας) ενισχύονται οι τοπικές πρωτοβουλίες απασχόλησης (ΗΠΑ) δηλαδή οι πρωτοβουλίες δημιουργίας μικρών επιχειρήσεων, συνεταιρισμών, δημοσυνεταιριστικών επιχειρήσεων κ.λπ. από τους ίδιους τους άνεργους ή σε συνεργασία με τους τοπικούς φορείς.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, κρίθηκε αναγκαία μια συνοπτική παρουσίαση της μεταπολεμικής ανάπτυξης της Ελλάδας για να αναδειχθούν τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και προβλήματα της ελληνικής οικονομίας που οδήγησαν στην κρίση και διαμόρφωσαν τη διάρθρωση και την εξέλιξη της ανεργίας και καθόρισαν το είδος των πολιτικών για την αντιμετώπισή της. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο μεγάλο ποσοστό αυταπασχόλησης του ενεργού πληθυσμού, στο ρόλο της ελληνικής οικογένειας που απορροφά τους κραδασμούς της ανεργίας, στη μεγάλη έκταση του φαινομένου «άτυπης» απασχόλησης καθώς και των εισοδημάτων από πολλαπλές πηγές που κάνουν λιγότερο πειστικές τις επιπτώσεις της ανεργίας. Παρ' όλα αυτά, η παρατεταμένη κρίση είχε σαν συνέπεια, στη δεκαετία του '80, την αύξηση των άνεργων και ιδιαίτερα των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας (νέοι, γυναίκες) και των άνεργων μακράς διάρκειας. Γίνεται λοιπόν φανερό η αναγκαιότητα προγραμμάτων απασχόλησης σαν βραχυπρόθεσμη πολιτική άμβλυνσης της ανεργίας. Επίσης στο ίδιο κεφάλαιο κρίθηκε αναγκαία η παρουσία της περιφερειακής πολιτικής, των περιφερειακών διαφοροποιήσεων και των τοπικών θεσμών γιατί καθορίζουν το γενικότερο πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώνονται και υλοποιούνται οι πολιτικές και τα προγράμματα απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο. Διαπιστώθηκε ότι οι ρυθμίσεις στο τοπικό επίπεδο περιορίζο-

νται κυρίως σε «βασικές» λειτουργίες για την εξασφάλιση στοιχειωδών όρων αναπαραγωγής της τοπικής κοινωνίας ενώ απουσιάζουν «σύνθετες» πολιτικές κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης. Φάνηκε ότι η διαδικασία αποκέντρωσης και ενίσχυσης των τοπικών θεσμών δεν ήταν ουσιαστική αλλά προσπάθησε να διευρύνει την κοινωνική σύνθεση και να ανταποκριθεί στα νέα κοινωνικά-οικονομικά δεδομένα (κρίση, αποκέντρωση της παραγωγής κ.λπ.).

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται αναλυτικά τα τρία προγράμματα μέσα από τους διακηρυγμένους στόχους και τις προϋποθέσεις υπαγωγής που θέτουν και εξετάζεται η λογική τους, το είδος πολιτικής που ασκείται και η ύπαρξη ή όχι σ' αυτά τοπικής διάστασης. Παρακολουθείται η εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο και γίνεται μια προσπάθεια εξαγωγής πρώτων συμπερασμάτων που θα διερευνηθούν περισσότερο σε τοπικό επίπεδο.

Παρά τις επιμέρους διαφορές τους σχετικά με το σε ποιους παρέχουν κίνητρα (εργοδότες, ΟΤΑ, ανέργους) και το είδος της απασχόλησης που δημιουργούν (μόνιμοι ή προσωρινοί, μισθωτοί ή αυταπασχόληση) τα προγράμματα έρχονται να υλοποιήσουν μια κοινωνική πολιτική βραχυπρόθεσμης αντιμετώπισης της ανεργίας σε περίοδο κρίσης και εντάσσονται στα πλαίσια μιας κεντρικής λογικής (επιδότηση για αύξηση των θέσεων εργασίας σε εθνικό επίπεδο) που δεν συμβάλλει στην προώθηση διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία.

Τα προγράμματα δεν εκφράζουν παράλληλα με την κοινωνική πολιτική μια οικονομική πολιτική με αναπτυξιακούς στόχους γιατί δρουν αποσπασματικά χωρίς να συντονίζονται με τις επενδύσεις και την επαγγελματική κατάρτιση και δεν θέτουν κατευθύνσεις και προτεραιότητες σε κλαδικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Αλλά και ως κοινωνική πολιτική δεν ιεραρχούν τις κοινωνικές ανάγκες με το να μη λαμβάνουν υπόψη τις χωρικές ιδιαιτερότητες στα ποσοστά και στη διάρθρωση της ανεργίας. Η κατανομή του συνόλου των επιχορηγήσεων καθορίζεται «τυχαία» στη βάση της διαφορετικής ανταπόκρισης από τους ενδιαφερομένους. Η λογική των προγραμμάτων παραπέμπει στον αδιαφοροποίητο και γενικό χαρακτήρα των κρατικών πολιτικών και στη γενικότερη απουσία «σύνθετων» πολιτικών κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και συμμετοχικών τοπικών θεσμών με ουσιαστικές λειτουργίες και αρμοδιότητες, δεδομένου του συγκεντρωτικού χαρακτήρα λήψης των αποφάσεων γι' αυτά και του ελέγχου που ασκείται από το Υπουργείο Εργασίας και τη Διοίκηση του ΟΑΕΔ. Με δεδομένο το χαρακτήρα των προγραμμάτων η διερεύνηση επιτυχίας των στόχων τους και η αποτελεσματικότητά τους κρίνεται από το αν:

- Η επιχορήγηση φθάνει σε εκείνες τις κατηγορίες ανέργων για τις οποίες τα προγράμματα σχεδιάστηκαν,
- διαμέσου των προϋποθέσεων υπαγωγής και των ελέγχων διασφαλίζεται ότι η επιχορήγηση δίνεται για προσλήψεις ανέργων ή για δημιουργία μικρών επιχειρήσεων από ανέργους,

– το ποσό της επιχορήγησης είναι το καθοριστικό στις προσλήψεις ή στη δημιουργία των επιχειρήσεων και κατά συνέπεια στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης.

Η πλήρης διερεύνηση των ερωτημάτων, εξαιτίας της έλλειψης στοιχείων, βασίστηκε σε ένα σημαντικό βαθμό σε εκτιμήσεις που έγιναν μέσα από συζητήσεις με υπαλλήλους του ΟΑΕΔ.

Το πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας επιχορηγεί τους εργοδότες για προσλήψεις ανέργων με ποσό που τα τελευταία χρόνια κυμαίνεται γύρω στο 50% του γενικού κατώτατου ημερομισθίου. Η διάρκεια επιχορήγησης είναι 12 μήνες και ο εργοδότης υποχρεούται να απασχολήσει τον επιδοτούμενο 6 μήνες επιπλέον και στη διάρκεια των 18 μηνών να διατηρήσει το σύνολο του προσωπικού του. Προϋπόθεση υπαγωγής στο πρόγραμμα είναι η μη απόλυση προσωπικού το διάστημα 3 μηνών πριν την υποβολή της αίτησης συμμετοχής.

Απευθύνεται σε ανέργους με την προϋπόθεση να είναι γραμμένοι στα μητρώα του ΟΑΕΔ και επιχειρείται να ενισχυθούν κατηγορίες του πληθυσμού με δυσκολίες ένταξης στην αγορά εργασίας: άνεργοι μακράς διάρκειας για την ομάδα ηλικιών 25-60 ετών, νέοι της ομάδας ηλικιών 18-25, γυναίκες για τις οποίες το ποσό της επιχορήγησης ήταν ελαφρώς ενισχυμένο μόνο μέχρι το 1987 και παλιννοστούντες. Το 1987, χρονιά που το πρόγραμμα οριστικοποιείται και εφαρμόζεται σε μαζική κλίμακα, τίθεται για πρώτη φορά ο όρος: ο ΟΑΕΔ να υποδεικνύει στον εργοδότη, από τα μητρώα του, το 25% των ανέργων που θα προσλαμβάνονταν και το 1989 το ποσοστό ανεβαίνει στο 50%.

Σε σχέση με τα τρία βασικά ερωτήματα που τέθηκαν, προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

– Δεν διασφαλίζεται η πρόσληψη των ανέργων μακράς διάρκειας αλλά ούτε οι κατηγορίες ανέργων με τις μεγαλύτερες δυσκολίες εργασιακής ένταξης. Ο καθένας μπορεί να γραφτεί σαν άνεργος στα μητρώα του ΟΑΕΔ μια ημέρα πριν την πρόσληψη από τον εργοδότη και με μια απλή υπεύθυνη δήλωση που ζητείται, μετατρέπεται σε άνεργο μακράς διάρκειας –το ίδιο ισχύει και για τα άλλα δύο προγράμματα– ενώ η υπόδειξη από τον ΟΑΕΔ του 50% των προσλαμβανομένων από τα μητρώα των ανέργων καταστρατηγείται στην πράξη με διάφορους τρόπους. Η προτίμηση στις προσλήψεις των γυναικών και των νέων έχει να κάνει με το είδος των θέσεων εργασίας που ζητούν οι εργοδότες (π.χ. πρόσληψη ανειδίκευτων γυναικών και νέων στον τριτογενή τομέα) παρά με τη μικρή ενίσχυση του ποσού επιχορήγησης υπέρ αυτών των κατηγοριών.

– Με την καταστρατήγηση των όρων του προγράμματος από τους εργοδότες (π.χ. απολύσεις πριν από το τρίμηνο υποβολής της αίτησης υπαγωγής και εκ νέου προσλήψεις με επιχορήγηση, απολύσεις και μη αντικατάστασή τους κατά τη διάρκεια της επιχορήγησης, αλλαγή επωνυμίας των επιχειρήσεων και επαναπρόσληψη του προσωπικού με

επιχορήγηση κ.λπ.) που οφείλεται στην άσκηση πιέσεων εκ μέρους τους, στις πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ εργοδοτών και τοπικών παραγόντων/υπαλλήλων του ΟΑΕΔ και στην αδυναμία άσκησης ελέγχου από τον ίδιο τον ΟΑΕΔ λόγω έλλειψης προσωπικού, αμφισβητείται τόσο η πρόσληψη ανέργων όσο και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

- Οι παραπάνω διαπιστώσεις και η αμφιβολία για το αν το ποσό της επιχορήγησης είναι αυτό που καθορίζει τις προσλήψεις π.χ. για τις νεοϊδρυθείσες επιχειρήσεις που εντάσσονται στο πρόγραμμα, τις κερδοφόρες επιχειρήσεις που επεκτείνονται, μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η επιχορήγηση λειτουργεί περισσότερο σαν επιδότηση του κεφαλαίου παρά σαν βοήθεια στην εργασιακή ένταξη των ανέργων.

Το πρόγραμμα χρηματοδότησης των ΟΤΑ επιχορηγεί την απασχόληση ανέργων οικοδόμων και ανειδίκευτων εργατών σε κοινωφελή έργα με ποσοστό στο ημερομίσθιο. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής και έγκρισης για τους ανέργους είναι οι ίδιες με τα άλλα προγράμματα αλλά όσον αφορά τους ΟΤΑ είναι γραφειοκρατικές και χρονοβόρες: εγκεκριμένη μελέτη του προγραμματιζόμενου έργου από τη Νομαρχία, έγκριση του ΟΑΕΔ, κοινή απόφαση Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εργασίας. Γι' αυτό το λόγο όπως και για το ότι προτιμούν να αναθέτουν έργα σε εργολάβους και να μην τα εκτελούν με αυτεπιστασία, να προσλαμβάνουν προσωπικό οι ίδιοι χωρίς την παρέμβαση του ΟΑΕΔ και ακόμη ότι το ποσοστό επιχορήγησης είναι χαμηλό σε σχέση με το συνολικό κόστος των έργων, παρατηρείται μικρή ανταπόκριση στους Δήμους και Κοινότητες αλλά και άνισα κατανεμημένη μεταξύ των νομών. Έτσι η συμβολή του προγράμματος στην απασχόληση ανέργων και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας είναι μηδαμινή. Εξάλλου από τα στοιχεία προκύπτει ότι ο μέσος όρος επιδοτούμενης απασχόλησης κατ' άτομο είναι γύρω στις 20 ημέρες το χρόνο.

Το πρόγραμμα επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών επιχορηγεί ανέργους που επιθυμούν να ξεκινήσουν τη δική τους μικρή επιχείρηση, ατομική ή συνεταιριστική. Το ποσό της επιχορήγησης καταβάλλεται σε δόσεις τον πρώτο χρόνο που θεωρείται κρίσιμος όσον αφορά τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής είναι: η ανεργία των επιχορηγουμένων, το περιορισμένο οικογενειακό εισόδημα για τους έγγαμους και η διάθεση κεφαλαίου ίσου τουλάχιστον με το ποσό της επιχορήγησης. Διερευνώντας, μέσα από τους διακηρυγμένους στόχους του προγράμματος, τα τρία βασικά ερωτήματα που θέσαμε προκύπτουν οι εξής αντιφάσεις: Από τη μία φαίνεται να εμπεριέχει τη λογική των ΤΠΑ (Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης) όπως αυτές ορίζονται από την ΕΟΚ: απευθύνεται σε άτομα που έχουν δυσκολία να ενταχθούν στην αγορά εργασίας σαν μισθωτοί, τους ενθαρρύνει για τη δημιουργία μόνιμης απασχόλησης μέσω μιας βιώσιμης επιχείρησης και προωθεί το συνεταιριστικό πνεύμα. Από την άλλη όμως απευθύνεται σε ανέργους χωρίς να ζητείται από τους επιχορηγούμενους να το αποδεί-

ξουν και χωρίς να ελέγχεται επαρκώς το εισόδημά τους για να διαπιστωθεί η αναγκαιότητα ή μη της επιχορήγησης. Επιδιώκεται η δημιουργία μόνιμης απασχόλησης και η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων χωρίς να δίνονται κατευθύνσεις για τα τοπικά παραγωγικά συστήματα και τεχνικές συμβουλές στήριξης. Αξιοσημείωτο είναι ότι το δικαίωμα υποβολής ένταξης στο πρόγραμμα προϋποθέτει την έναρξη λειτουργίας της επιχείρησης.

Η μόνη θετική συμβολή του προγράμματος θα ήταν αν το μικρό ποσό της επιχορήγησης π.χ. 250.000 δρχ. για τις εμπορικές επιχειρήσεις και 350.000 δρχ. για τις μεταποιητικές το 1989, βοήθησε «τυχαία» κάποιους που το είχαν πράγματι ανάγκη.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, η εμπειρική μελέτη των προγραμμάτων στους νομούς Ροδόπης και Χανίων (σχεδόν απογραφική), με δεδομένο το γενικό και αδιαφοροποίητο χαρακτήρα τους και την «τυχαία» κατανομή των επιχορηγήσεων στη βάση της διαφορετικής ανταπόκρισης από τους αποδέκτες, περιορίστηκε στο να μας βοηθήσει να επιβεβαιώσουμε και να στηρίξουμε τα μέχρι τώρα συμπεράσματά μας σε σχέση με τη συμβολή τους στη δημιουργία απασχόλησης και επιπλέον να διερευνήσουμε αν οι ιδιαιτερότητες των τοπικών παραγωγικών συστημάτων (διάρθρωση των τομέων παραγωγής, κλάδων και απασχόλησης, πηγές εισοδήματος και ύψος εισοδημάτων κ.λπ.) επηρέασαν τη ζήτηση γι' αυτά τόσο μέσα σε κάθε νομό όσο και μεταξύ των δύο νομών και αν οδήγησαν σε ανισοκατανομή των επιχορηγήσεων.

Διαπιστώθηκε και στους δύο νομούς η υποβαθμισμένη παρέμβαση στον τομέα της επαγγελματικής κατάρτισης, επιβεβαιώθηκε η μηδαμινή συμβολή των προγραμμάτων στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης (ζήτηση μεγάλου αριθμού επιδοτούμενων προσλήψεων από τους εργοδότες αλλά μικρό ποσοστό κάλυψης, εικονικές νέες προσλήψεις και απολύσεις κατά τη διάρκεια της επιχορήγησης, μέσος όρος απασχόλησης των προσληφθέντων σε έργα των ΟΤΑ ένας μήνας το χρόνο κ.λπ.) και αμφισβητήθηκε αν η επιχορήγηση ευνόησε ανέργους και κυρίως εκείνες τις κατηγορίες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες ένταξης στην αγορά εργασίας.

Ειδικότερα, στο πρόγραμμα νέων ελεύθερων επαγγελματιών, απ' ό,τι διαπιστώθηκε από τις αιτήσεις υπαγωγής, ευνοήθηκαν άτομα, κυρίως στο νομό Χανίων, που δεν είχαν ανάγκη το ποσό της επιχορήγησης γιατί το οικογενειακό τους εισόδημα ήταν μεγάλο, διέθεσαν μεγάλα κεφάλαια και επιχορηγούνταν και από τον ΕΟΜΜΕΧ ή ελαφρναν δάνεια και από Τράπεζες. Οι δραστηριότητες των περισσότερων νέων επιχειρήσεων είχαν άμεσα ή έμμεσα σχέση με τον Τουρισμό (εργαστήρια κεντημάτων, υφαντών, κεραμικών, ξυλόγλυπτων) ή με την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και την απόκρυψη εισοδημάτων από πολλαπλές πηγές (φοροτεχνικά γραφεία). Αντίθετα στο νομό Ροδόπης επιχορηγήθηκαν κυρίως «μικρομάγαζα» αυταπασχολούμενων π.χ. εστιατόρια ζαχαροπλαστεία, κομμωτήρια, υδραυλικοί κ.λπ.

Η διάρθρωση των τομέων παραγωγής φαίνεται να επηρέασε τη ζήτηση για επιχορήγηση νέων θέσεων εργασίας. Έτσι η ζήτηση στο νομό Ροδόπης όχι μόνο ήταν μεγαλύτερη από τη ζήτηση στο νομό Χανίων αλλά σχεδόν μονοπωλήθηκε από λίγες επιχειρήσεις του μεταποιητικού τομέα που κατέχει σημαντική θέση στην τοπική οικονομία και συγκεκριμένα από τους κλάδους ειδών υφάσματος και ένδυσης που κατέχουν το υψηλότερο ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στη μεταποίηση.

Στο νομό Χανίων η ζήτηση προήλθε κυρίως από λίγες επιχειρήσεις του λεγόμενου «κοινωνικού» τομέα της οικονομίας (συνεταιρισμοί και ο δήμος Χανίων) που φαίνεται να είναι δραστηριοποιημένος τα έτη που εξετάζουμε. Στις υπόλοιπες θέσεις υπερτερεί η ζήτηση από αυτισταχολούμενους και μικρές επιχειρήσεις του εμπορίου και των υπηρεσιών έναντι της μεταποίησης. Το μειωμένο ενδιαφέρον στο νομό Χανίων οφείλεται στον εποχιακό χαρακτήρα της απασχόλησης στον ηγετικό τομέα της οικονομίας που είναι ο Τουρισμός και στα υψηλά κέρδη/εισοδήματα των εργοδοτών που προέρχονται από πολλαπλές πηγές και κάνουν τους περισσότερους να αδιαφορούν για την επιχορήγηση.

Όσον αφορά το πρόγραμμα χρηματοδότησης των ΟΤΑ, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες έγκρισης και υπαγωγής και η απουσία κατευθυνόμενης κατανομής των πόρων και ενίσχυσης των «προβληματικών» Δήμων και Κοινοτήτων, είχε σαν αποτέλεσμα τη σχεδόν μηδαμινή απορρόφηση πόρων από το νομό Ροδόπης. Η ενεργοποίηση των Δήμων και Κοινοτήτων του νομού Χανίων οδήγησε στην απορρόφηση οκταπλάσιας επιχορήγησης το 1986 και εικοσαπλάσιας το 1987.

Σαν τελικό συμπέρασμα προκύπτει η αναγκαιότητα αναπροσαρμογής της κατεύθυνσης των προγραμμάτων με σαφή εξειδίκευση στις κατηγορίες ανέργων που απευθύνονται και σε επιλεγμένους στόχους σε κλαδικό και τοπικό επίπεδο ώστε να λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των τοπικών παραγωγικών συστημάτων και των τοπικών αγορών εργασίας.

La Grèce urbaine et rurale (1835-1875):

Consommations et revenus, 1989.

Thèse de Doctorat, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, 1990

ΛΥΔΙΑ - ΣΑΠΟΥΝΑΚΗ ΔΡΑΚΑΚΗ

Η εξέλιξη και η δομή των διαφόρων επαγγελματιών, οι αμοιβές και τέλος η κατανάλωση των διαφόρων στρωμάτων του ελληνικού πληθυσμού, τόσο από άποψη ποσότητας όσο και ποιότητας, οδηγούν στην προσέγγιση των λόγων στους οποίους μπορεί να οφειλόταν η οικονομική καθυστέρηση.

ρηση του ελληνικού κράτους τον περασμένο αιώνα.

Η μονογραφία, αν και αυτοτελής, εξυπηρετεί τις ανάγκες μιας συνολικής αντίληψης της οικονομικής ιστορίας και δεν δεσμεύεται ούτε από τη μέθοδο που ακολουθεί, αφού η τελευταία καθορίζεται από το ίδιο το υλικό σύμφωνα με τις ανάγκες της έρευνας, ούτε από τα παραδείγματα στα οποία αναφέρεται.

Αντίθετα το αντικείμενό της ήταν αυτό που οδήγησε στην αποδέσμευση μηχανισμών που βοήθησαν στην αποτύπωση κάποιων προτύπων όπου απεικονιζόταν ο τρόπος με τον οποίο οι τοπικές αγορές εργασίας ήταν οργανωμένες και ο ρόλος που διαδραμάτισαν στη διαμόρφωση των επαγγελματιών και τον κοινωνικο-οικονομικό μετασχηματισμό των ελληνικών περιφερειών, το 19ο αιώνα.

Την περίοδο που εξετάζουμε, ο καπιταλισμός άρχισε να εξαπλώνεται αργά και στη Βαλκανική Χερσόνησο, ενώ κατά το ίδιο διάστημα, δηλ. 1830-1870, η βιομηχανική επανάσταση, στην Ευρώπη, ολοκλήρωνε ήδη τη δεύτερη φάση της, με αποτέλεσμα το χάσμα μεταξύ αναπτυγμένων και υπανάπτυκτων χωρών συνεχώς να διευρύνεται.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες και η Ελλάδα προσπαθούσε να ανασυγκροτηθεί ως κράτος και να ενσωματωθεί στο παγκόσμιο οικονομικό δίκτυο, χωρίς να υπάρχει μια αρχική συσσώρευση κεφαλαίου, αλλά ούτε και μια οργανωμένη, σύμφωνα με τα δυτικά πρότυπα, αστική τάξη. Υπήρχε δηλαδή ανεπάρκεια ποιοτική και ποσοτική κεφαλαίου και διαθέσιμου εργατικού δυναμικού.

Έτσι παρ' όλες τις προσπάθειες, ακόμα και το 1875 η μορφή της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας συνέχιζε να είναι προκαπιταλιστική αφού δεν υπήρχε διάκριση των τομέων οικονομικής δραστηριότητας, ενώ παράλληλα η εξειδίκευση της εργασίας ήταν χαμηλή, η αγορά στενή, οι επενδύσεις σε έργα υποδομής σχεδόν ανύπαρκτες, η αυτοκατανάλωση σημαντική και ως εκ τούτου ο εκχρηματισμός της οικονομίας χαμηλός.

Η μελέτη χωρίζεται σε δύο μέρη, το πρώτο αφορά την καθημερινή ζωή στην ύπαιθρο και το δεύτερο στην πόλη.

Το πρώτο κεφάλαιο της διατριβής αναφέρεται, στο πρώτο υποκεφάλαιο, στους νέους θεσμούς που άρχισαν να εισάγονται στην Ελλάδα από τη Δύση σε σχέση με αυτούς που είχαν διαμορφωθεί στη χώρα κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας. Η παρατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας και των συνθηκών που επικρατούσαν τόσο στην ύπαιθρο όσο και στην πόλη, επαληθεύει τη διαπίστωση ότι στο διάστημα που εξετάζουμε υπήρξαν μεταβολές τόσο στην ελληνική οικονομία, όσο και κοινωνία, που αξιολογούνται μάλλον ως αναδιάρθρωση της κοινωνικο-οικονομικής οργάνωσης η οποία επικρατούσε πριν από την επανάσταση και προσαρμογή στους νέους ξενόφερτους θεσμούς.

Το παλαιό θεσμικό πλαίσιο, κληρονομιά της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ερχόταν συχνά σε αντίθεση με τις νέες ιδέες των απελευθερωτικών κινημάτων και νεοσύστατων Συνταγμάτων και έτσι η οικονομική ανάπτυξη έβρισκε φραγμούς μέσα από την πολυμορφία των καταστάσεων

και τη δυσλειτουργία των νέων θεσμών, την οποία άλλωστε παραδέχονταν ακόμα και οι τότε φορείς της πολιτικής εξουσίας.

Το δεύτερο υποκεφάλαιο του πρώτου κεφαλαίου της διατριβής αναφέρεται, σε γενικές γραμμές, στην ελληνική γεωργία και κτηνοτροφία την περίοδο που εξετάζουμε, συγκριτικά με το τι συνέβαινε στο παρελθόν. Παρουσιάζονται δηλαδή οι συνθήκες που είχαν να αντιμετωπίσουν οι Έλληνες αγρότες και κυρίως τα υψηλά οικονομικά βάρη που είχαν να αντιμετωπίσουν. Για μία ακόμα φορά οι παλαιές συνθήκες έρχονταν σε αντίθεση με τις αναγκαίες αλλαγές της πρακτικής, που έπρεπε να ακολουθηθεί και στον αγροτικό χώρο. Οι αρχές του Κράτους, οι γεωργικοί συνεταιρισμοί ακόμα και οι μεγαλοκτηματίες δεν διέθεταν την εμπειρία που υπήρχε στα αναπτυγμένα κράτη της Δύσης με αποτέλεσμα οι συμβουλές των ξένων εμπειρογνομόνων να αποβαίνουν άκαρπες. Πρέπει να σημειωθεί ότι στο κεφάλαιο αυτό γίνεται προσπάθεια, με τη μορφή σχήματος, μέσω του παραδείγματος της οικογένειας Βουδούρη, να απομονωθούν οι μηχανισμοί και να απεικονιστούν οι οικονομικές-πολιτικές στρατηγικές των μεγαλοκτηματιών στην Εύβοια, στρατηγικές που επηρέαζαν την καθημερινή ζωή των υποτακτικών τους.

Τα βασικά αίτια της καθυστέρησης της ελληνικής οικονομίας δεν πρέπει να στηρίζονται μόνο στην ανεπάρκεια, ποιοτική και ποσοτική του συσσωρευμένου κεφαλαίου, αλλά και στο διαθέσιμο εργατικό δυναμικό. Το φορολογικό σύστημα του Κράτους ευνοούσε τη δημιουργία παρασιτικών επαγγελμάτων. Επιπλέον μέσω του συστήματος της εκλογικής πελατείας, το Κράτος και οι Δήμοι επηρέαζαν τις αμοιβές και το σχηματισμό των επαγγελμάτων και κατά συνέπεια τις κοινωνικο-οικονομικές δομές του κράτους ή της περιοχής τους αντίστοιχα.

Με το δεύτερο κεφάλαιο που αφορά την καθημερινή ζωή του Έλληνα αγρότη κλείνει το πρώτο μέρος της διατριβής. Στο κεφάλαιο αυτό αναλύονται οι βασικοί λόγοι για τους οποίους τα πρώτα σαράντα χρόνια από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, οι αμοιβές της αγροτικής εργασίας ήταν από τις υψηλότερες στην Ευρώπη. Μεταξύ άλλων δύο λόγοι μπορούν να ερμηνεύσουν αυτό το φαινόμενο: 1) Η δυσκινησία του υπάρχοντος εργατικού γεωργικού δυναμικού. 2) Η νοοτροπία του Έλληνα αγρότη ο οποίος προτιμούσε να εργάζεται για δικό του λογαριασμό. Ακόμα πρέπει να σημειωθεί ότι το κόστος παραγωγής έφτασε σε πολύ υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα μικροί και μεγάλοι ιδιοκτήτες με όλους τους δυνατούς τρόπους να προσπαθούν να το μικρύνουν, πρώτα με την αμοιβαία εργασία και κατόπιν με τη χρησιμοποίηση γεωργικών εργατών από την Αλβανία ή τα Ιόνια νησιά και τέλος με τη χρησιμοποίηση γυναικών.

Η ζήτηση εξειδικευμένης εργασίας στα κτήματα ικανοποιήθηκε με την εισροή εργατών που προσελκύνθηκαν από την πολιτική υψηλών μισθών που ασκήθηκε στην Εύβοια από το 1870.

Το σύστημα γαιοκτησίας και κυρίως η υψηλή αυτοκατανάλωση των χωρικών τους επέτρεψε να επιζούν χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να εργάζονται ως εργάτες. Σχεδόν όλοι διέθεταν κάποιο κτήμα, έκτιζαν μόνοι

τους τα σπίτια τους, έραβαν και συντηρούσαν μόνοι τους τα ενδύματά τους και η διατροφή τους στηριζόταν σε προϊόντα που καλλιεργούσαν οι ίδιοι.

Με αυτόν τον τρόπο οι πιθανές αυξήσεις των τιμών των ειδών διατροφής δεν επηρεάζουν πολύ την κατανάλωση των διαφόρων κατηγοριών του αγροτικού πληθυσμού αφού οι ιδιοκτήτες κατανάλωναν ένα μεγάλο μέρος της παραγωγής τους και οι γεωργικοί εργάτες και υπηρέτες των κτημάτων πέρναν της χρηματικής αμοιβής λαμβάνουν και κάποιο ποσοστό της αμοιβής τους σε είδος. Γενικά το 25% περίπου του συνολικού μισθού δινόταν σε είδος και το υπόλοιπο 75% σε χρήμα. Αυτό τους έβαζε σε καλύτερη θέση σχετικά με τον πληθυσμό των πόλεων, όπου κάθε ώθηση των τιμών βασικής κατανάλωσης συνεπάγονταν και πτώση της αγοραστικής τους δύναμης. Η κατανάλωση από άποψη ποιότητας μεταξύ των ομάδων του πληθυσμού ήταν αρκετά συγγενής μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών του αγροτικού πληθυσμού, όπως άλλωστε και τα διαιτολόγιά τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι το 1855 τα δημητριακά αντιπροσώπευαν το 80% περίπου των συνολικών δαπανών διατροφής μιας οικογένειας μέσου εισοδήματος. Οι χωρικοί διατρέφονται κυρίως με ψωμί κακής ποιότητας. Υπήρχαν πολλοί τύποι ψωμιού που διαφοροποιούνταν αναλόγως των δημητριακών που κάθε γεωργός καλλιεργούσε στο κτήμα του. Έτσι οι Έλληνες κατασκεύαζαν το ψωμί τους με σίκαλη, σιτάρι, βρώμη, ή αραβόσιτο χρησιμοποιώντας αυτά τα προϊόντα χωριστά ή ανάμικτα. Γενικά όμως διατρέφονταν το καλοκαίρι με ψωμί φτιαγμένο με αλεύρι από σιτάρι και το χειμώνα με ψωμί από καλαμπόκι. Η διατροφή των αγροτών περιλάμβανε ακόμα κρεμμύδια, πιπεριές, αλμυρά, αλάτι, κουκιά, ελαιόλαδο, ελιές και τυρί, κυρίως τουλούμοτύρι. Η κατανάλωση ελαιολάδου ήταν περίπου 3,07 δράμι κατά άτομο την ημέρα, στις αγροτικές περιοχές.

Η κατανάλωση γάλακτος άρχισε να αυξάνεται μετά το 1861. Το βούτυρο που φτιαχνόταν κυρίως από γάλα κατσίκας προοριζόταν για τις πλουσιότερες τάξεις του ελληνικού πληθυσμού. Αντίστοιχα και η κατανάλωση κρέατος ήταν περιορισμένη αφού το κρέας ήταν είδος για κατανάλωση τις Κυριακές, τις Απόκριες, το Πάσχα και κατά τη διάρκεια ειδικών γεγονότων όπως για παράδειγμα στα προεκλογικά γεύματα.

Ακόμα πρέπει να σημειωθεί ότι όσο περισσότερο τα διαθέσιμα εισοδήματα ήταν χαμηλά τόσο υπήρχε και μεγαλύτερη προσήλωση στις νηστείες. Το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματος των αγροτών απορροφήθηκε από τις δαπάνες για διατροφή. Περί τα μέσα του 19ου αιώνα, το 78% των συνολικών δαπανών μιας ελληνικής αγροτικής οικογένειας επτά ατόμων μέσου εισοδήματος πήγαινε στη διατροφή, 10,7% στην ενδυμασία, 1,2% στην υγεία, 1,2% στις επισκευές της κατοικίας και 6% στους φόρους σε χρήμα. Οι συνολικές δαπάνες μιας τυπικής αγροτικής οικογένειας στην Ελλάδα, ήταν μετά τη φορολογία, 76 δρχ. κατά άτομο ενώ τα έξοδα για διατροφή 63 δρχ. Κατά την ίδια περίοδο η κατά κεφαλή κατανάλωση μιας οικογένειας στην Εύβοια μέσου εισοδήματος ή-

ταν περίπου 105 δραχ. κατ' άτομο και κατά έτος. Μετά το 1852 οι μέσοι αγροτικοί μισθοί στην Ελλάδα κυμαίνονται μεταξύ 2-3 δραχ. την ημέρα, ποσό που κάλυπτε τα έξοδα διαβίωσης μιας αγροτικής οικογένειας. Στις περιπτώσεις που τα αγροτικά ημερομίσθια δεν επαρκούσαν, πριν από τη μετακίνησή του στην πόλη ο αγροτικός εργάτης είχε πολλές επιλογές. Η γυναίκα του μπορούσε να εργαστεί με μία δραχμή ημερομίσθιο, ο ίδιος μπορούσε να έχει πολλαπλή απασχόληση ή τέλος με τη βοήθεια του κράτους ή των φιλανθρώπων μπορούσε να ξεπεράσει τις δυσκολίες που συνήθως ήταν εποχιακές. Κατά συνέπεια οι κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες στον αγροτικό χώρο παρέμειναν σταθερές και ο πρωτογενής τομέας παρέμεινε ανίκανος να προμηθεύσει τις πόλεις με φτηνό εργατικό δυναμικό.

Στο δεύτερο μέρος της μελέτης όπως ήδη αναφέρθηκε είναι αφιερωμένο στον ελληνικό αστικό χώρο.

Ειδικότερα στο πρώτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους γίνεται αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση τα πρώτα σαράντα χρόνια της ίδρυσης του ελληνικού κράτους. Μέσω του παραδείγματος του Δ. Πειραιώς έγινε προσπάθεια διερεύνησης της σχέσης Κράτους-Δήμου στην Ελλάδα τον προηγούμενο αιώνα. Οι σχέσεις αυτές ρευστές από τη φύση τους, οδηγούσαν σε αντιφάσεις που ερμηνεύονταν όμως από την έλλειψη οργάνωσης και την ανυπαρξία οικονομικών πόρων του ελληνικού κράτους.

Στο επόμενο κεφάλαιο αναφέρεται η εξέλιξη των ενοικίων στις κατοικίες. Για τα έτη πριν από το 1850 αντλήθηκαν στοιχεία από τους φορολογικούς καταλόγους του Πειραιά και τα στοιχεία αφορούν τα ενοίκια αυτής της πόλεως. Μετά το 1850 γίνεται μια αναφορά στο θέμα της κατοικίας σε όλα τα αστικά κέντρα της χώρας.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η ενδυμασία των Ελλήνων στις πόλεις. Η κατηγορία της δαπάνης για ενδυμασία θεωρήθηκε ως μια από τις πλέον βασικές κατηγορίες δαπανών στην κατανάλωση των νοικοκυριών. Έτσι η εξέταση της διαχρονικής εξέλιξης της ενδυμασίας στις ελληνικές πόλεις τον περασμένο αιώνα και η ανάλυση των παραγόντων που επέδρασαν σ' αυτήν βοήθησε στην επιζήτηση της κοινωνικής συμπεριφοράς των διαφόρων μερίδων του ελληνικού πληθυσμού.

Από το 1839 η ευρωπαϊκή ενδυμασία είχε αρχίσει πλέον να επιβάλλεται στην ελληνική κοινωνία. Η ανακάλυψη της ραπτομηχανής τέλος, έδωσε και αυτή ώθηση στον κλάδο των έτοιμων ενδυμάτων.

Στο πέμπτο κεφάλαιο της διατριβής εξετάζεται διεξοδικά η κατανάλωση τροφίμων διαφόρων κατηγοριών του ελληνικού πληθυσμού ποιοτικά αλλά και ποσοτικά, όπου βεβαίως είναι δυνατόν.

Πριν από την αναφορά στους μισθούς και ημερομίσθια γινόταν προσπάθεια εκτίμησης των ωρών εργασίας κάθε κατηγορίας εργαζομένων στον ελλαδικό χώρο. Σκοπός του κεφαλαίου αυτού ήταν να δώσει κατά επάγγελμα, τις ώρες εργασίας, όχι μόνο για να υπολογιστεί σωστά η αμοιβή κάθε επαγγέλματος αλλά και για να σκιαγραφηθούν οι κοινωνικές συνθήκες του.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της διατριβής διαγράφονται οι κοινωνικο-επαγγελματικές κατηγορίες του ελληνικού αστικού πληθυσμού, τόσο από πλευράς επιτηδεύματος όσο και από την πλευρά μισθών, ημερομισθίων και της αγοραστικής τους δύναμης.

Η νοοτροπία του εργάτη της πόλης ήταν παρόμοια με εκείνη του Έλληνα αγρότη. Αυτός μέσω της μαθητείας προσπαθούσε να αποκτήσει κάποια εξειδίκευση και στη συνέχεια να εργαστεί για λογαριασμό του.

Η έλλειψη εργατικού δυναμικού στις πόλεις όπως και στην ύπαιθρο οδήγούσε σε αυξήσεις μισθών και ημερομισθίων ακόμα και ωρομισθίων. Αυτό το φαινόμενο δρούσε ανασταλτικά στην ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής ελληνικής βιομηχανίας. Εάν εκφράσουμε τις ονομαστικές αμοιβές, με τη βοήθεια ενός σταθερού δείκτη, αντιλαμβανόμαστε ότι οι αμοιβές των τραπεζικών υπαλλήλων, όπως άλλωστε και των εξειδικευμένων εργατών ήταν υψηλότερες στην Ελλάδα από ό,τι στα άλλα βαλκανικά κράτη. Αντίστοιχα αν συγκρίνουμε την αμοιβή εργασίας του εργατικού δυναμικού των Ελλήνων με αυτό των άλλων βαλκανικών κρατών παρατηρούμε ότι συχνά οι αμοιβές των Ελλήνων ήταν σε καλύτερη μοίρα. Αντίθετα οι μισθοί των δημοτικών υπαλλήλων και κυρίως αυτών οι οποίοι τοποθετούνται στις χαμηλά ιεραρχικά θέσεις ήταν χαμηλότερες στην Ελλάδα από ό,τι στα λοιπά βαλκανικά κράτη. Τρεις αιτίες μπορούν να ερμηνεύσουν αυτό το φαινόμενο.

1. Οι δημοτικοί προϋπολογισμοί είχαν περιορισμένα έσοδα και ως εκ τούτου μικρές δυνατότητες στην πληρωμή μισθών.
2. Ο έλεγχος του κράτους υποχρέωνε τους δήμους να ακολουθούν ορθολογιστική οικονομική πολιτών.
3. Η πολιτική των δαπανών του δημοτικού προϋπολογισμού ήταν ένα από τα εργαλεία του δημάρχου για την εξίπωση του κοινωνικού του προφύ.

Παρόλο ότι οι δημοτικοί μισθοί ήταν χαμηλοί, εντούτοις μία θέση στο δήμο ήταν περιζήτητη και αυτό όχι μόνο γιατί υπήρχαν οι δυνατότητες ασκήσεως παράλληλα δεύτερης εργασίας αλλά και για κοινωνική προβολή.

Η διάρθρωση των μισθών δεν παρέμεινε η ίδια. Η αύξηση των ονομαστικών μισθών των Ελλήνων εργαζομένων η οποία πρωτοεμφανίστηκε στα μέσα του ΧΙΧου αιώνα είναι ταχύτερη για τις κατηγορίες των εξειδικευμένων εργατών. Κυρίως μετά το 1870 όπου η αυξημένη ζήτηση εξειδικευμένης εργασίας λόγω της εκβιομηχάνισης του Κράτους ήρθε να συναντήσει το χαμηλό αριθμό εργατών με κάποια εξειδίκευση ή εμπειρία.

Παρόλο που υπάρχει έλλειψη συνεχών στατιστικών σειρών εντούτοις μπορούμε να θεωρήσουμε ότι σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, οι τιμές των προϊόντων βασικής κατανάλωσης δεν γνώρισαν σοβαρές μεταβολές, όπως άλλωστε και η δομή και ποσότητα κατ' άτομο της κατανάλωσης των φτωχότερων τάξεων του πληθυσμού. Αυτή η διαπίστωση μπορεί να επιβεβαιωθεί και από τη σταθερότητα που παρουσίαζε η κατά κεφαλή δα-

πάνη για διατροφή των μαθητών και προσωπικού ενός ορφανοτροφείου που ανερχόταν κατά τη διάρκεια όλης της περιόδου σε 15 δραχ. το μήνα.

Από την άλλη πλευρά η σταθερότητα του σχεδίου τροφοδοσίας των ναυτών του Βασιλικού Ναυτικού μάς επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι και τα σχέδια κατανάλωσης των μεσαίων τάξεων του ελληνικού πληθυσμού παρέμειναν περίπου τα ίδια.

Εάν δεχθούμε ότι η οικονομική κατάσταση του ναυτικού σώματος, παρέμεινε η ίδια, η σταθερότητα του κατά κεφαλή ποσού για τροφοδοσία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μέχρι το 1850 οι τιμές των αγαθών δεν παρουσίαζαν μεταβολή στην Ελλάδα. Εντούτοις μετά το 1852 μέχρι και το 1872 παρατηρείται μια αύξηση των τιμών ορισμένων προϊόντων η οποία αντικατοπτρίζεται και από την αύξηση της δαπάνης για τροφοδοσία κάθε ναύτη. Η αυξητική τάση των τιμών αυτών των αγαθών αντικατοπτρίζεται και στην αύξηση των κατά κεφαλή δαπανών για κατανάλωση των μαθημάτων της Φιλεκπαιδευτικής Εταιρείας οι οποίες αφορούσαν τις μεσαίες και ανώτερες τάξεις του ελληνικού πληθυσμού.

Έτσι η αύξηση των ονομαστικών μισθών που εμφανίζεται στην Ελλάδα ήδη από τα μέσα του ΧΙΧου αιώνα αντικατοπτρίζει ως επί το πλείστον αυξήσεις και του πραγματικού μισθού των ανειδίκευτων εργατών.

Μετά το 1870 η κατάσταση αρχίζει να μεταβάλλεται. Οι νέες συνήθειες των ανώτερων τάξεων, που είχαν εισαχθεί από το εξωτερικό, άρχισαν να εισέρχονται και στις εργατικές τάξεις. Η κατανάλωση ειδών πολυτελείας, οι δαπάνες ευρωπαϊκής ενδυμασίας και τα νέα καταναλωτικά προϊόντα αλλάζουν τη συνάρτηση κατανάλωσης του πληθυσμού των πόλεων, αλλά συγχρόνως διευρύνουν την εσωτερική αγορά και αυξάνουν τη διάθεση αγαθών που δεν μπορούν πλέον να κατασκευαστούν από τον καταναλωτή τους.

Και ενώ οι λίγοι εργάτες συνέχιζαν να εργάζονται χωρίς συμβάσεις εργασίας και συσπειρώσεις, η νεοσύστατη αστική τάξη είχε αρχίσει ήδη να κάνει δυναμικά την εμφάνισή της. Απασχολούσε χαμηλόμισθους εργάτες, κυρίως γυναίκες παιδιά και ξένους ή και προσπάθησε δυναμικά να πάρει στα χέρια της την εκπαίδευση της εργατικής τάξης, ελπίζοντας ότι έτσι θα εξασφάλιζε φτηνή και εξειδικευμένη εργασία, γεγονός που το νεοσύστατο ελληνικό κράτος ήταν αδύνατο να επιτύχει.

Η διατριβή στηριγμένη σε πλούσιες βιβλιογραφικές πηγές αναλύει το γενικό πλαίσιο της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας στον αγροτικό και αστικό χώρο την εξεταζόμενη περίοδο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην έρευνα των οικογενειακών προϋπολογισμών αγροτών και εργατών διαφορετικών εισοδηματικών επιπέδων και οικονομικών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και των βασικών στοιχείων οικογενειακών, δημοτικών και εθνικών λογαριασμών όπως οι τιμές, οι καταναλώσεις τα εισοδήματα κ.λπ.

Entwicklungsmöglichkeiten eines structurschwachen gebietes der eg exemplifiziert an nomos Ioannina, Griechenland. Ein beitrag zur alternativen regionalplanung.

Διδακτορική Διατριβή (Dr. Ing.), Technische Universität Berlin, Fachbereich Gesellschafts - und Planungswissenschaften, Studien - richtung Stadt - und Regionalplanung, Berlin 1989

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΑΛΤΣΟΥΝΗΣ

Κάθε επιστημονική ενασχόληση με περιοχές-περιφέρειες με διαρθρωτικές αδυναμίες, θα φθάσει κάποτε σ' ένα σημείο όπου θα πρέπει να απαντήσει στο ερώτημα για τα αίτια αυτών των αδυναμιών, από τις οποίες υποφέρουν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, όλες οι χώρες του Τρίτου Κόσμου, δεν περιορίζονται όμως μόνο σ' αυτές. Περιοχές με οξυμένα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα συναντάμε για παράδειγμα στη Νότια Ιταλία, στην Ελλάδα, στην Πορτογαλία και στην Ισπανία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την απάντηση στο παραπάνω ερώτημα είναι ο ορισμός της έννοιας της υπανάπτυξης και της ανάπτυξης (κεφ. I). Η πλούσια διεθνής βιβλιογραφία, που αναφέρεται στο θέμα αυτό, δίνει πληθώρα απαντήσεων, εξαιτίας των οποίων δεν είναι δυνατόν να έχουμε ένα γενικά αποδεκτό ορισμό. Τα κριτήρια με τα οποία επιχειρείται ο καθορισμός της έννοιας της υπανάπτυξης και της ανάπτυξης, είναι στενά συνδεδεμένα με τις ιδεολογικο-πολιτικές αντιλήψεις των θεωρητικών της ανάπτυξης, με αποτέλεσμα τόσο οι θεωρίες της περιφερειακής ανάπτυξης όσο και τα περιφερειακά-αναπτυξιακά υποδείγματα, να συμβαδίζουν απόλυτα με τις ιδεολογικές απόψεις των θεωρητικών.

Στα πλαίσια αυτής της εργασίας, στο επίκεντρο της οποίας τοποθετείται η πολιτική της περιφερειακής ανάπτυξης και η κριτική παρουσίαση των θεωριών της, γίνεται προσπάθεια να μορφοποιηθεί ένα περιφερειακό-αναπτυξιακό υπόδειγμα, το οποίο θα μπορέσει να συμβάλει στην άμβλυνση των οξυμένων περιφερειακών ανισοτήτων που μαστίζουν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό όλες τις περιφερειακές οικονομίες, και επίσης και την Ελλάδα.

Οι θεωρίες της περιφερειακής ανάπτυξης, όπως και οι έννοιες της υπανάπτυξης, μπορούν, σύμφωνα με το τι θεωρούν αιτίες υπανάπτυξης, να χωριστούν σε δύο μεγάλες ομάδες (κεφ. II).

Στην πρώτη ομάδα ανήκουν εκείνες που έχουν σαν θεωρητικό υπόβαθρο τις οικονομικές θεωρίες των Smith και Ricardo και που θεωρούν ότι οι αιτίες της υπανάπτυξης θα πρέπει να αναζητηθούν αποκλειστικά μέσα στις ίδιες τις υπανάπτυκτες χώρες. Για τους θεωρητικούς της ομάδας αυτής, η υπανάπτυξη θεωρείται ενδογενές φαινόμενο. Ο διεθνής καταμερισμός εργασίας εκλαμβάνεται σαν πόλος έλξης, ο οποίος βοή-

θηκε και θα βοηθήσει τις χώρες με αυξημένα αναπτυξιακά προβλήματα (περιφερειακές χώρες) να ξεπεράσουν τα στάδια της υπανάπτυξης. Σύμφωνα με αυτούς τους θεωρητικούς, στα σημερινά στάδια υπανάπτυξης των περιφερειακών χωρών είχαν κάποτε βρεθεί και τα αναπτυγμένα βιομηχανικά κέντρα.

Για πολλούς θεωρητικούς αυτής της ομάδας η εποχή της αποικιοκρατίας θεωρείται σαν η εποχή που έθεσε με την εξάπλωση της τεχνολογίας τις προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό των πρώην αποικιών. Οι θεωρίες της περιφερειακής ανάπτυξης της παραπάνω ομάδας έγιναν γνωστές σαν «Θεωρίες εκσυγχρονισμού-εκμοντερνισμού (Modernisierungstheorien)» ή σαν νεοφιλελεύθερες θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης.

Κεντρική ιδέα των θεωριών αυτών είναι ότι οι χώρες της περιφέρειας με τη βοήθεια των αναπτυγμένων Μητροπόλεων, αφού περάσουν τα απαραίτητα στάδια ανάπτυξης, θα εκσυγχρονιστούν και θα φτάσουν κάποτε το επίπεδο ανάπτυξης των βιομηχανικά αναπτυγμένων κέντρων.

Σαν πρότυπο ανάπτυξης θεωρείται εδώ η μοντέρνα, καπιταλιστικά οργανωμένη κοινωνία. Δηλαδή ανάπτυξη σημαίνει προσαρμογή των κοινωνιών των περιφερειακών χωρών στις αξίες, στα πρότυπα και στη δομή των καπιταλιστικά οργανωμένων κοινωνιών των μητροπολιτικών κέντρων.

Καθετί που δεν συμβαδίζει απόλυτα ή παρεκκλίνει από αυτά τα πρότυπα εκλαμβάνεται σαν υπανάπτυξη ή καθυστέρηση. Οι θεωρίες του εκσυγχρονισμού άρχισαν να συζητούνται στις αρχές της δεκαετίας του 1950, πρώτα στις ΗΠΑ και μετά στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κέντρα. Οι συνθήκες στις ΗΠΑ για μια τέτοια συζήτηση ήταν αρκετά ευνοϊκότερες από αυτές των ευρωπαϊκών κέντρων, γιατί οι ΗΠΑ δεν είχαν ιστορία αποικιοκρατικής χώρας και εκτός αυτού ήταν η ηγέτιδα δύναμη του δυτικού κόσμου. Το σπουδαιότερο ρόλο στην εφαρμογή αυτής της αναπτυξιακής στρατηγικής είχε η Διεθνής Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Αισιοδοξία για επιτυχία αυτής της πολιτικής άντλησαν οι πολιτικοί από την επιτυχία του σχεδίου Marshall, δεν έλαβαν όμως υπόψη τη μεγάλη διαφορά που υπάρχει μεταξύ βιομηχανικά αναπτυγμένων μητροπολιτικών κέντρων, που ήταν οι περισσότερες χώρες που πήραν μέρος στο σχέδιο και δυστυχώς μόνο αυτές κατάφεραν να ορθοποδίσουν, και χωρών με πολλά κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα, που είναι οι περιφερειακές οικονομίες.

Επίσης στο σχέδιο Marshall η δωρεάν βοήθεια ανερχόταν στο 80% και μόνο το 20% δόθηκε με τη μορφή δανείου, ενώ αντίθετα στην αναπτυξιακή πολιτική που στηρίχθηκε στη θεωρία του εκμοντερνισμού δόθηκε το 80% σαν δάνειο και μόνο το 20% σαν δωρεάν βοήθεια. Εδώ πρέπει επίσης να τονιστεί ότι ένα αρκετά μεγάλο ποσοστό δανείου και δωρεάν βοήθειας δόθηκε με τη μορφή στρατιωτικής βοήθειας (κεφ. II).

Στην κατηγορία αυτή υπάγεται και μια άλλη υποομάδα, της οποίας οι θεωρίες είναι γνωστές σαν θεωρίες εξωτερικού εμπορίου και οι οποίες θεωρούν ότι οι αιτίες της υπανάπτυξης δεν πρέπει να αναζητηθούν

μόνο στην έλλειψη κεφαλαίου, όπως ισχυρίζονται οι θεωρίες του εκσυγχρονισμού, αλλά και στις επιδράσεις του εξωτερικού εμπορίου, δηλαδή στην άνιση ανταλλαγή. Οι θεωρητικοί της ομάδας αυτής ισχυρίζονται ότι η βίαιη ένταξη των περιφερειακών χωρών στο διεθνή καταμερισμό εργασίας είχε σαν αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ανάπτυξης στις περιφερειακές χώρες και την όξυνση των κοινωνικο-οικονομικών προβλημάτων αυτών των χωρών.

Γι' αυτή τη θέση τους δέχθηκαν σκληρή επίθεση από τους θεωρητικούς των θεωριών του εκσυγχρονισμού. Οι θεωρίες του εξωτερικού εμπορίου αναπτύχθηκαν κύρια στις αρχές της δεκαετίας του '60. Θετικό ρόλο στην ανάπτυξη και εδραίωση των θεωριών αυτών έπαιξε και η οικονομική πολιτική των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής της εποχής εκείνης (κυβέρνηση Kennedy), της οποίας το θεωρητικό υπόβαθρο στηρίχθηκε στην οικονομική θεωρία του Keynes.

Στη δεύτερη κύρια ομάδα ανήκουν οι θεωρίες σύμφωνα με τις οποίες οι αιτίες της υπανάπτυξης θα πρέπει να αναζητηθούν αποκλειστικά σε εξωτερικές επεμβάσεις, δηλαδή η υπανάπτυξη των περιφερειακών οικονομιών λαμβάνεται σαν η μία όψη του νομίσματος και η άλλη είναι η ανάπτυξη των μητροπολιτικών κέντρων. Στην ομάδα αυτή ανήκουν οι θεωρίες της εξαρτημένης ανάπτυξης (Dependenztheorien) και οι διάφορες παραλλαγές των θεωριών του ιμπεριαλισμού (Imperialismustheorien).

Η περιφερειακή ανάπτυξη που εφαρμόστηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο στην Ελλάδα, όπως και στις υπόλοιπες περιφερειακές χώρες, είχε σαν θεωρητικό υπόβαθρο τις θεωρίες του εκσυγχρονισμού (Modernisierungstheorien). Κοινό γνώρισμα όλων αυτών των αναπτυξιακών θεωριών είναι η απόλυτα συγκεντρωτική δομή της διοίκησης. Αποτέλεσμα αυτής της στρατηγικής είναι οι αυξημένες περιφερειακές αντιθέσεις-ανισότητες, οι οποίες δυστυχώς πλήττουν αρκετά σκληρά την Ελλάδα (κεφ. III).

Οι ξένες επενδύσεις που έγιναν στα πλαίσια αυτής της στρατηγικής, έγιναν κυρίως στις πρωτεύουσες των χωρών της περιφέρειας, με αποτέλεσμα να έχουμε ένα δυαδικό σύστημα ανάπτυξης (Dualismussystem), δηλαδή ένα κάτω αναπτυγμένο σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα κέντρο (moderner Sektor), που είναι οι πρωτεύουσες αυτών των χωρών, και μια υπανάπτυκτη ενδοχώρα/περιφέρεια (traditioneller Sektor).

Η Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του αναπτυξιακού συστήματος. Το 32% του πληθυσμού της χώρας κατοικεί στην περιοχή της πρωτεύουσας (moderner Sektor) και το 60% του εθνικού εισοδήματος παράγεται στην ίδια περιοχή (κεφ. III). Η ηγεσία της αυστηρά κεντρικά δομημένης ελληνικής διοίκησης βρίσκεται στην Αθήνα. Στην εικοσαετία 1961-1981 ο πληθυσμός της πρωτεύουσας αυξήθηκε κατά 64%, δηλαδή το μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού της υποβαθμισμένης ελληνικής περιφέρειας (traditioneller Sektor), κυρίως το πιο δυναμικό, μεταναστεύει στο κέντρο (moderner Sektor) για εξεύρεση εργασίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της υποβάθμισης της ελληνικής ενδοχώρας αποτελεί ο νομός Ιωαννίνων (κεφ. IV). Ο νομός Ιωαννίνων, αποτελεί όπως είναι γνωστό, το βόρειο τμήμα της γεωγραφικής περιφέρειας της Ηπείρου, έχει έκταση 4,993 τ.χλμ. και πληθυσμό 147.304 κατοίκους (απογραφή 1981). Είναι ο μεγαλύτερος νομός της Ηπείρου και ο τρίτος σε έκταση της Ελλάδας. Διαιρείται σε 4 Επαρχίες: Δωδώνης, Κόνιτσας, Πωγωνίου και Μετσόβου. Το τμήμα αυτό, όπως και η υπόλοιπη Ήπειρος, είναι γνωστό από τους αρχαίους χρόνους και σύμφωνα με τους ιστορικούς ήταν μια αναπτυγμένη και αρκετά πυκνοκατοικημένη περιοχή. Τα πολλά αρχαιολογικά ευρήματα τόσο στο μαντείο της Δωδώνης όσο και στον υπόλοιπο νομό, ακόμα και στις ορεινές περιοχές, το βεβαιώνουν.

Σήμερα ο νομός αυτός αποτελεί μια περιοχή με πολλά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα, αν εξαιρέσει κανείς την πόλη των Ιωαννίνων που είναι και η πρωτεύουσα της βορειοδυτικής Ελλάδας. Οι συνθήκες ζωής είναι στο σύνολό τους υποβαθμισμένες. Ένας κάτοικος του νομού κέρδιζε το 1982 κατά μέσο όρο 18 φορές λιγότερο από ό,τι ένας κάτοικος των 10 πιο αναπτυγμένων περιοχών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Για το 1992 η διαφορά προβλέπεται να αυξηθεί και να φθάσει το 1/20. Εδώ θα έπρεπε να τονιστεί ότι σύμφωνα με τα στοιχεία του υπουργείου Γεωργίας, ένας κάτοικος των ορεινών περιοχών του νομού, που είναι και το μεγαλύτερο σε έκταση τμήμα του, κερδίζει κατά μέσο όρο μόνο το 30% του μέσου όρου του νομού. Αυτό σημαίνει ότι η διαφορά εισοδήματος και μέσα στον ίδιο το νομό, δηλαδή μεταξύ αστικών περιοχών (πόλη των Ιωαννίνων) και ορεινών περιοχών, είναι πάρα πολύ μεγάλη. Το μέσο κατά κεφαλή εισόδημα του νομού ανέρχεται στο 75% του μέσου όρου της Ελλάδας.

Η πυκνότητα του πληθυσμού του νομού ανέρχεται σύμφωνα με την απογραφή του 1981 σε 29,5 κατοίκους ανά τ.χλμ. (μέσος όρος Ελλάδας 73,8). Το 31% του πληθυσμού του νομού μένει στην πόλη των Ιωαννίνων. Από το 1951 μέχρι το 1981 ο πληθυσμός του νομού Ιωαννίνων μειώθηκε αισθητά. Πολύ μεγάλη μείωση πληθυσμού συναντά κανείς στην επαρχία Κόνιτσας, Πωγωνίου και Ζαγοροχωρίων. Στην επαρχία Μετσόβου ο πληθυσμός έχει μείνει σταθερός. Η επαρχία αυτή έχει σχετικά αξιοποιηθεί στη μεταπολεμική περίοδο. Σημαντική σε αυτήν την αξιοποίηση ήταν η συνεισφορά του Ε. Αβέρωφ. Δηλαδή ένα τμήμα του νομού, το πιο ορεινό, το οποίο θα έπρεπε φυσιολογικά να έχει και τα πιο πολλά κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα, κατόρθωσε και αναπτύχθηκε χάρη στη συμβολή ενός μόνο ατόμου που καταγόταν από την περιοχή και έτυχε την περίοδο αυτή να κατέχει σημαίνουσα θέση στις ελληνικές κυβερνήσεις. Από το 1980 μέχρι το 1987 έχουν κλείσει, σύμφωνα με στοιχεία της Νομαρχίας Ιωαννίνων, στις ορεινές και ημιορεινές περιοχές από έλλειψη μαθητών 67 δημοτικά σχολεία και προβλέπεται ότι ο ρυθμός αυτός θα συνεχιστεί (κεφ. IV).

Από το 1951 μέχρι το 1981 η ομάδα του πληθυσμού που είναι πάνω

από 65 χρονών αυξήθηκε κατά 84%. Στην πόλη της Κόνιτσας, που είναι η δεύτερη του νομού μετά την πόλη των Ιωαννίνων, σημειώθηκαν στο χρονικό διάστημα 1981-83 73 θάνατοι και 33 γεννήσεις. Κατά το έτος 1983 οι θάνατοι στο νομό, εκτός της πόλης των Ιωαννίνων, ήταν κατά 28% περισσότεροι από τις γεννήσεις. Ο νομός Ιωαννίνων που κατόρθωσε για πολλές χιλιετηρίδες, παρότι για πολλούς αιώνες βρισκόταν κάτω από ξένη κατοχή, να αποτελεί μια δυναμική και αναπτυγμένη περιοχή, έχει δυστυχώς σήμερα σοβαρά κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα. Το ορεινό και ημιορεινό τμήμα του έχει σχεδόν ερημώσει. Οι πλουτοπαραγωγικές του πηγές, όπως τα εκτεταμένα πυκνά δάση, τα απέραντα βοσκοτόπια, οι καλλιεργημένες εκτάσεις, τα πολλά νερά, ο ορυκτός πλούτος, οι ιαματικές πηγές κ.λπ. που αποτελούσαν για πολλές χιλιετηρίδες τον κυριότερο μοχλό ανάπτυξης, έμειναν αναξιοποίητες. Οι προσπάθειες που έγιναν κατά τη μεταπολεμική περίοδο για την ανάπτυξη του νομού με την εφαρμογή διαφόρων αναπτυξιακών προγραμμάτων, στα πλαίσια των θεωριών του εκσυγχρονισμού, δεν είχαν καθόλου ή είχαν πολύ πενιχρά αποτελέσματα (κεφ. V).

Τα σημερινά πολλά και μεγάλα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα της περιοχής το επιβεβαιώνουν απόλυτα. Επίσης ανάλογες προσπάθειες που έγιναν και στις υπόλοιπες περιφερειακές χώρες για τη μείωση των οξυμένων κοινωνικο-οικονομικών αντιθέσεων, δεν είχαν καλύτερα αποτελέσματα. Παραδείγματα υπάρχουν πολλά (κεφ. VI).

Η μέχρι τώρα ανάλυση μάς οδηγεί στο συμπέρασμα ότι με αναπτυξιακή πολιτική που καθορίζεται αυταρχικά από το κέντρο είναι πολύ δύσκολο, αν όχι αδύνατο να μειωθεί το άνοιγμα της ψαλίδας μεταξύ κέντρου (moderner Sektor) και ενδοχώρας (traditioneller Sektor) των χωρών της περιφέρειας. Το κλείσιμο της ψαλίδας μπορεί μόνο να πραγματοποιηθεί όταν οι ενδιαφερόμενοι, δηλαδή οι κάτοικοι της περιοχής συμμετέχουν ενεργά στην αναπτυξιακή διαδικασία, δηλ. στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της αναπτυξιακής στρατηγικής (κεφ. VI).

Η έννοια της ενεργού συμμετοχής του πληθυσμού δεν είναι άγνωστη. Συμπεριλαμβάνεται στις αναπτυξιακές θεωρίες που έχουν σαν βάση έννοιες όπως αυτοδύναμη ανάπτυξη, ενδογενής ανάπτυξη, ανεξάρτητη ανάπτυξη, αποκεντρωμένη ανάπτυξη, οικολογική ανάπτυξη, ανάπτυξη από τα έσω, ανάπτυξη από τη βάση κ.λπ. (κεφ. VI).

Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της ενεργού συμμετοχής του πληθυσμού στις αναπτυξιακές διαδικασίες είναι ότι μειώνονται στο ελάχιστο οι αυθαιρεσίες της κρατικής εξουσίας και μετατρέπεται ο πολίτης από αδιάφορος και απαθής για τα κοινά, αποτέλεσμα της συγκεντρωτικής εξουσίας, σε δραστήριο μέλος της κοινής αναπτυξιακής προσπάθειας. Αγώνες για μεγαλύτερη συμμετοχή του πληθυσμού στις αναπτυξιακές διαδικασίες, δηλ. στην αποκέντρωση της εξουσίας, γίνονται σήμερα όπως ξέρουμε όχι μόνο στις χώρες της περιφέρειας, αλλά και σ' αυτά τα μητροπολιτικά κέντρα. Εάν ρίξουμε μια ματιά στις συζητήσεις που γίνονται σε παγκόσμιο επίπεδο και αφορούν κυρίως τον περιφε-

ρειακό σχεδιασμό που θα στηρίζεται σε αποκέντρωση της εξουσίας, βλέπουμε να συμμετέχουν εκπρόσωποι από όλο το πολιτικό φάσμα, ο καθένας όμως την ορίζει σύμφωνα με την πολιτικο-ιδεολογική του τοποθέτηση. Από τη συμμετοχή αυτή φαίνεται ότι αναγνωρίζεται από όλους η αποτυχία του περιφερειακού σχεδιασμού που εφαρμόστηκε στη μεταπολεμική περίοδο.

Η διεθνής διπλωματία δείχνει από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, θεωρητικά τουλάχιστον, να την προβληματίζουν τα αρνητικά αποτελέσματα αυτής της στρατηγικής. Στο χώρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η περιφερειακή ανάπτυξη άρχισε από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 να στηρίζεται και στην ενεργό λαϊκή συμμετοχή. Με αυτή τη στρατηγική προσπαθούν να προωθήσουν την ανάπτυξη στις προβληματικές περιοχές. Έγινε δηλ. σαφές ότι οι ανισότητες μπορούν μόνο με ενεργό συμμετοχή του πληθυσμού να ξεπεραστούν. Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα είναι μέρος αυτής της στρατηγικής.

Το υπόδειγμα ανάπτυξης που προτείνεται στα πλαίσια αυτής της εργασίας για την εξεταζόμενη ή οποιαδήποτε άλλη παρόμοια περιοχή (αποτέλεσμα θεωρητικής και ερευνητικής/εμπειρικής προσέγγισης), στηρίζεται στους παρακάτω βασικούς άξονες (κεφ. VI):

1. Ενεργός συμμετοχή του πληθυσμού στο σχεδιασμό και υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής, δηλ. δημοκρατική αποκέντρωση των κέντρων λήψης αποφάσεων.
2. Η αναπτυξιακή στρατηγική θα πρέπει να στηρίζεται κυρίως σε ενδογενή και αυτοδύναμη ανάπτυξη με απόλυτο σεβασμό στο περιβάλλον.
3. Η εκμετάλλευση των φυσικών πλουτοπαραγωγικών πηγών να είναι τέτοια ώστε να κληρονομηθούν και από τις επόμενες γενιές.
4. Το πρόγραμμα ανάπτυξης θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένο, δηλ. όλοι οι τομείς της οικονομίας θα πρέπει να αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύνολο και ο καθένας ξεχωριστά θα βοηθάει και θα συμπληρώνει την ανάπτυξη του άλλου. Επίσης στο Νομό Ιωαννίνων η ανάπτυξη θα στηρίζεται κατά κύριο λόγο στον πρωτογενή τομέα και στον ορυκτό πλούτο, ο οποίος, σύμφωνα με έρευνες ειδικών στην περιοχή, υπάρχει σε μεγάλες ποσότητες. Η επεξεργασία των προϊόντων του πρωτογενούς τομέα θα γίνεται στο νομό, πράγμα που θα βοηθήσει στην ανάπτυξη της βιοτεχνίας/βιομηχανίας. Οι φυσικές ομορφιές του Νομού που συγκαταλέγονται στις καλύτερες ευρωπαϊκές, όπως και οι γνωστές ιαματικές πηγές του Αμαράντου και των Καβασίων θα βοηθήσουν με την κατάλληλη υποδομή στην ανάπτυξη του ορεινού πληθυσμού. Εδώ θα πρέπει να συμπληρωθεί ότι οι ακτές της Ηπείρου και η τουριστικά αναπτυγμένη Κέρκυρα δεν απέχει πολύ από την εξεταζόμενη περιοχή, δηλαδή μπορεί χωρίς πολλές δυσκολίες να συνδυαστεί βουνό και θάλασσα.

Επίσης πρέπει να αναφερθεί ότι για τα περισσότερα προϊόντα που μπορούν να παραχθούν υπάρχει έλλειψη όχι μόνο στον ελλαδικό χώρο, αλλά και στον ευρύτερο χώρο της ΕΟΚ. Αυτό σημαίνει ότι τα προϊόντα

της περιοχής δεν θα αντιμετωπίσουν προβλήματα ανταγωνισμού και πως οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες δεν θα έχουν πρόβλημα να χρηματοδοτήσουν ένα αναπτυξιακό υπόδειγμα που θα στηρίζεται στην παραγωγή και την επεξεργασία τέτοιων προϊόντων.

Στον ιστορικό χώρο της εξεταζόμενης περιοχής όπως και στην υπόλοιπη Ελλάδα υπάρχουν αρκετά παραδείγματα παρόμοιας ανάπτυξης. Τα σπουδαιότερα από αυτά είναι οι ορεινές περιοχές του εξεταζόμενου νομού που αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, αφού απέκτησαν σχετική αυτονομία, και τα Αμπελάκια με τον περίφημο συνεταιρισμό που ιδρύθηκε το 1770 και έγιναν γνωστά σαν βιοτεχνική/βιομηχανική περιοχή σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Τελειώνοντας θα πρέπει να τονιστεί ότι αισιοδοξία για μελλοντική μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις υπόλοιπες περιφερειακές οικονομίες, με συνεχιζόμενη την ίδια περιφερειακή/αναπτυξιακή πολιτική δεν φαίνεται να δικαιολογείται, ενώ αντίθετα θα πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι οι ανισότητες θα παραμείνουν και ίσως οξυνθούν ακόμα περισσότερο (κεφ. VII). Τέτοιες στρατηγικές μπορούν στην καλύτερη περίπτωση να προωθήσουν κάποια ανάπτυξη σε μερικές μεμονωμένες περιοχές, ενώ η άλλη όψη του νομίσματος θα είναι η ερήμωση της ενδοχώρας τους. Η ανάπτυξη των περιοχών αυτών μπορεί να είναι προσωρινή, δηλ. όταν εκλείψουν οι προϋποθέσεις που δικαιολογούσαν τέτοιες επενδύσεις για παραγωγή φθηνών πρώτων υλών ή άλλων προϊόντων που χρησιμοποιούνται κυρίως σαν πρώτες ύλες, είτε γιατί η παραγωγή τους δεν θα συμφέρει πλέον οικονομικά είτε γιατί θα έχουν εξαντληθεί, να αφηθεί η περιοχή στην τύχη της με αποτέλεσμα πολύ γρήγορα να μεταβληθεί σε έρημο τοπίο. Ανάλογα παραδείγματα υπάρχουν πολλά σε όλες τις περιφερειακές χώρες.