

ΕΝΟΤΗΤΑ ΤΕΤΑΡΤΗ: ΟΙΚΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΗ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΓΕΤΙΜΗ

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ ΤΗΣ
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ – ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΠΟ
ΤΗΝ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΓΕΡΜΑΝΙΑ**

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΓΕΤΙΜΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ – ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Εισήγηση στο συνέδριο του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων με
θέμα: «Αποκέντρωση: προϋπόθεση για την ανάπτυξη»

Ανάμεσα στους στόχους της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής που έχουν συμπεριληφθεί στα αναπτυξιακά προγράμματα διαφόρων χωρών αναφέρονται συχνά: ισόρροπη διατομεακή ανάπτυξη σε επίπεδο περιφέρειας ή υποπεριφέρειας, περιφερειακή αυτοδυναμία ή οικονομική ολοκλήρωση καθώς και μείωση της εξάρτησης των περιφερειών από τα μεγάλα αστικά κέντρα. Προφανώς οι στόχοι αυτοί στηρίζονται σε μίαν αντίληψη περί «αποκέντρωσης», η οποία δεν αφορά μόνο το πολιτικό στοιχείο (κέντρα λήψης αποφάσεων, διαδικασίες αποφάσεων, περιφερειακή και τοπική διοικητική εξουσία), αλλά και το οικονομικό στοιχείο (αποκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων και κυρίως της βιομηχανίας, επενδύσεις του δημόσιου τομέα στις περιφέρειες, παροχή τεχνικής υποδομής κ.ά.).

Εδώ φαίνεται να συνδέεται με αβασάνιστο τρόπο, αν όχι αυτονόητα, η οποιαδήποτε μορφή περιφερειακής ανάπτυξης με μία διαδικασία οικονομικής, πολιτικής και θεσμικής αποκέντρωσης. Ας τονιστεί πως η αποκέντρωση εκλαμβάνεται ως η μόνη απαραίτητη προϋπόθεση για την «ισόρροπη ανάπτυξη» την «οικονομική και πολιτική αυτοδυναμία» και για την «αντιστροφή της διαδικασίας κατάρρευσης του παραγωγικού δυναμικού της υπαίθρου».

Στο βαθμό όμως, που η διατύπωση της πρότασης αυτής παραμένει στο γενικό αυτό επίπεδο πράγμα που χαρακτηρίζει κατά κανόνα τα διάφορα προγραμματικά κείμενα — λειτουργεί απλώς ως πανάκεια και όχι ως επιστημονικά συγκροτημένο επιχείρημα.

Στην εισήγηση αυτή θα επιδιώξουμε να διασαφήσουμε μερικές από τις πλέον προβληματικές διαστάσεις της αντίληψης αυτής και να διερευνήσουμε κριτικά τις δυνατότητες αποκεντρωμένης ανάπτυξης, προβάλλοντας κυρίως τους περιορισμούς και τις δεσμεύσεις στις οποίες υπόκειται η ανάπτυξη μιάς

περιφέρειας ή γενικότερα μίας υπανάπτυκτης περιοχής.

Ειδικότερα θα ασχοληθούμε με τη δυνατότητα αποκέντρωσης της βιομηχανίας, μία δυνατότητα η οποία, σύμφωνα με την αντίληψη που θα εξετάσουμε, αποτελεί κλειδί για την περιφ. ανάπτυξη. Βέβαια δεν σκοπεύουμε ούτε είμαστε σε θέση τη στιγμή αυτή να προβούμε σε μιά γενικότερη ανάλυση του τόσο σοβαρού και πολυσύνθετου αυτού προβλήματος. Ακόμα λιγότερο δεν μπορούμε να εξετάσουμε την ερώτηση αυτή στις συγκεκριμένες συνθήκες της ελληνικής πραγματικότητας.

Νομίζουμε όμως ότι οι περιφερειακές πολιτικές που έχουν κατά καιρούς διακηρυχτεί και εφαρμοστεί σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, αποτελούν πολύτιμες εμπειρίες, τόσο από πρακτική όσο και από αναλυτική πλευρά. Στο πλαίσιο αυτό, θα παρουσιάσουμε την προβληματική που αναφέρθηκε προηγουμένως, εξετάζοντας την συγκεκριμένη εμπειρία της Ομοσπονδιακής Γερμανίας στο θέμα διατύπωσης και εφαρμογής μίας πολιτικής αποκέντρωσης της βιομηχανίας.

Θα ασχοληθούμε κυρίως με δύο θέματα:

- α. με τον ρόλο που διαδραματίζει η περιφερειακή πολιτική σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση της χωρικής κατανομής του κεφαλαίου επηρεάζοντας τις αποφάσεις των επιχειρηματιών σχετικά με τον τόπο εγκατάστασης των παραγωγικών μονάδων και
- β. με την αξιολόγηση των επιπτώσεων που επιφέρει η αποκέντρωση αυτής της βιομηχανίας στην περιφέρεια.

Πριν όμως εισέλθουμε στην ανάπτυξη του κύριου θέματος θα εκτεθούν περιληπτικά ορισμένες αναλυτικές διευκρινίσεις, στις οποίες θα στηριχθεί η αξιολόγηση της Δυτικογερμανικής εμπειρίας. Η πρώτη διευκρίνιση αναφέρεται στους γενικούς όρους που προσδιορίζουν την χωρική θέση συγκέντρωσης κεφαλαίου και την δημιουργία περιφερειακών ανισοτήτων. Η δεύτερη διευκρίνιση αναφέρεται στις δυνατότητες συγκρότησης «περιφερειακής/οικονομικής ολοκλήρωσης» ή όπως διαφορετικά συνηθίζεται «αυτοδύναμης ανάπτυξης».

A. Οι περιφερειακές ανισότητες.

Σχετικά με τη πρώτη διευκρίνιση ξεκινάμε με δεδομένο ότι, στην καπιταλιστική κοινωνία οι δυνατότητες ανάπτυξης μίας περιοχής καθορίζονται α) από τις **απαιτήσεις αξιοποίησης του κεφαλαίου**, που σημαίνει από τις συνθήκες, κάτω από τις οποίες μία επιχείρηση μπορεί να μεγιστοποιήσει το κέρδος της και β) από τις **συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου** που σημαίνει από τους παράγοντες που καθορίζουν το ποσοστό κέρδους που μπορεί να καρπωθεί ένας επιχειρηματίας σ' ένα δοσμένο χώρο και σε μία συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

Επίσης δεχόμαστε ότι η τάση του μεμονωμένου κεφαλαίου για μεγιστοποίηση του κέρδους και η δυνατότητα-γιά κάποια χρονική στιγμή-εξαγωγής υπερκερδών μπορεί να επιτευχθεί:

- α) είτε μέσα από **αλλαγές στην εσωτερική οργάνωση της παραγωγής**, π.χ. με αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας που σημαίνει αναδιάρθρωση της εργασιακής διαδικασίας και αύξηση του σταθερού σε σχέση με το μεταβλητό κεφάλαιο, ή με μείωση της τιμής της εργατικής δύναμης με άμεσους ή εμμέσους τρόπους·
- β) είτε μέσα από τις **εξωτερικές συνθήκες της παραγωγής**, που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την χωρική θέση μιάς επιχείρησης. Έτσι η επιλογή μιάς ευνοϊκής χωρικής θέσης μπορεί να ελαττώσει την τιμή κόστους (π.χ. λόγω διαφορών στις τιμές των πρώτων υλών και της εργατικής δύναμης ανά περιφέρεια) είτε να ελαττώσει το κόστος κυκλοφορίας (έξοδα μεταφοράς), είτε να μειώσει τον χρόνο ανακύκλωσης του κεφαλαίου (γειτνίαση με μεγάλες αγορές διάθεσης προϊόντων). Με την σειρά τους όλα αυτά επιτρέπουν την πραγμάτωση υπερκερδών.

Αν όμως η επιδίωξη υπερκερδών από το μεμονωμένο κεφάλαιο ωθεί στην επιλογή /απόφαση του τόπου εγκατάστασης, ο ανταγωνισμός των μεμονωμένων κεφαλαίων¹ για εκμετάλλευση των χωρικών πλεονεκτημάτων που προέρχεται από την τάση εξίσωσης των ποσοστών κέρδους, μέσω της κινητικότητας των κεφαλαίων, οδηγεί σε διαδικασίες αστικής/χωρικής συγκέντρωσης. Γιατί;

Όπως οι βελτιώσεις στην εσωτερική οργάνωση μιάς επιχείρησης ενός κλάδου, ωθούν τον κλάδο στο σύνολό του να τις επιβάλλει και να τις γενικεύσει, έτσι και οι πλεονεκτικές συνθήκες καπιταλιστικής αξιοποίησης σε ορισμένες χωρικές θέσεις ωθούν την χωροθέτηση της παραγωγής σ' αυτές τις θέσεις εφ' όσον θέλει να είναι ανταγωνίσιμη. Ή με άλλα λόγια: Λόγω του μηχανισμού του ανταγωνισμού όχι μόνο επιβάλλονται οι πλέον προωθημένες και σύγχρονες τεχνολογίες, αλλά και εκείνες οι χωρικές θέσεις που εξασφαλίζουν καλύτερες συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου. Αυτός ο μηχανισμός θα μπορούσε θεωρητικά να οδηγήσει σε μία «ισόρροπη» κατανομή της παραγωγής στον χώρο και όχι σε μεμονωμένες χωρικές συγκεντρώσεις, μόνο εάν οι συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου για διάφορους κλάδους παραγωγής ήσαν διαφοροποιημένες και εξίσου ευνοϊκές σε όλα τα σημεία του χώρου. Όμως αυτό δεν συμβαίνει διότι:

Οι συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου (π.χ. αγορές εργασίας και τελικού προϊόντος, τεχνική υποδομή, επικοινωνίες, μεταφορές), είναι σε μεγάλο βαθμό κοινές για τους διάφορους κλάδους της παραγωγής, με αποτέλεσμα οι διάφοροι κλάδοι να επιζητούν τις ίδιες αυτές συνθήκες, που δεν διατίθενται όμως παντού διάχυτες στον χώρο, αλλά είναι συγκεντρωμένες σε μεμονωμένες χωρικές θέσεις, ιστορικά προσδιορισμένες.

1. Στην προβληματική μας δεν υπεισέρχεται ο σχηματισμός μονοπωλιακών κερδών.

Έτσι ουσιαστικά οδηγούμαστε στους παράγοντες που καθορίζουν τις διαδικασίες αστικής συγκέντρωσης, καθώς και στα συγκεκριμένα συγκριτικά πλεονεκτήματα αξιοποίησης του κεφαλαίου που υπάρχουν στα αστικά κέντρα. Αναφέρουμε μόνο ενδεικτικά τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την γειτονική εγκατάσταση περισσότερων μονάδων παραγωγής και επιχειρήσεων του ίδιου τύπου/κλάδου (Lokalisationsersparnisse), ή «διαφόρων ειδών κλάδων της παραγωγής σε αστικά κέντρα» (Urbanisationsersparnisse) (Egner E., 1961).

Βέβαια εκτός από πλεονεκτήματα μπορούμε να καταγράψουμε τα εξής προβλήματα/μειονεκτήματα που μπορεί να προκύπτουν σε κάποιες χρονικές φάσεις για τον επιχειρηματία σένα αστικό κέντρο: η αύξηση κόστους για τις μεταφορές πρώτων υλών και μέσων διατροφής, η αύξηση τιμών αστικής γης και του ύψους της γαιοπροσόδου που μεταφερόμενη στο ενοίκιο αυξάνει το συνολικό κόστος διαβίωσης και οδηγεί σε αναγκαία αύξηση μισθών, η καλύτερη συνδικαλιστική συγκρότηση των εργαζομένων-σε σύγκριση με την επαρχία-που αυξάνει τους κινδύνους για τον επιχειρηματία συνδικαλιστικών δεκδικήσεων, τέλος τα τεχνικά προβλήματα (κυκλοφορίας, ύδρευσης, αποχέτευσης) που διογκούνται με την αυξανόμενη χωρική συγκέντρωση και έχουν άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις στην παραγωγική διαδικασία (Egner E., 1961).

Δεχόμενοι αυτόν τον σχηματικό διαχωρισμό σε πλεονεκτήματα-μειονεκτήματα αξιοποίησης του κεφαλαίου διαπιστώνουμε ότι στην ιστορική διαδικασία εξέλιξης των καπιταλιστικών σχηματισμών τα πλεονεκτήματα αστικής συγκέντρωσης κυριαρχούν και αποκτούν όλο και πιο βαρύνουσα σημασία.

Η ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων που χαρακτηρίζεται από την τάση για αύξηση της οργανικής σύνθεσης του κεφαλαίου, στηρίζεται στον μεγαλύτερο κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας. Όσο μεγαλύτερος όμως ο κοινωνικός καταμερισμός της εργασίας τόσο σπουδαιότερη σημασία αποκτούν η επικοινωνία και μεταφορά προϊόντων ανάμεσα στις μονάδες παραγωγής, η ύπαρξη μίας επαρκούς αγοράς διάθεσης των προϊόντων, η εξειδικευμένη εργασία, η τεχνική υποδομή και οι εξυπηρετήσεις, προϋποθέσεις δηλ. που με την δοσμένη χωρική κατανομή της εργασίας υπάρχουν στα αστικά κέντρα.

Ο Hirsch εδώ τονίζει την σημασία «της συγκέντρωσης της υπεραξίας και του κέρδους στα βιομηχανικά κέντρα συσσώρευσης», ως αντιθετική δύναμη για την πτωτική τάση του ποσοστού κέρδους, αφού έτσι αυξάνεται η ταχύτητα ανακύκλωσης του κεφαλαίου και παράλληλα μπορούν να περιοριστούν τα μερίσματα της μή βιομηχανικής αστικής τάξης από την συνολική υπεραξία (π.χ. περιορισμοί του εμπορικού κέρδους) (Hirsch J., 1973).

Αν όμως είναι σωστή η θέση της βαρύνουσας σημασίας των πλεονεκτημάτων των μεγάλων αστικών συγκεντρώσεων τότε πως εξηγείται η μείωση της αύξησης του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα και η ταχύρρυθμη αύξηση του πληθυσμού και της απασχόλησης στις μικρές και μεσαίες πόλεις που μας δίνουν οι στατιστικές της τελευταίας δεκαετίας για πολλές χώρες της Δ.

Ευρώπης, και για την Ελλάδα;

Πολλοί μελετητές εσπευσμένα εκτιμούν το γεγονός ως αντιστροφή των τάσεων συγκέντρωσης και κυριαρχίας των αστικών κέντρων, διατυπώνουν δε διάφορα σχήματα γραμμικής εξέλιξης σταδίων για τις αστικές συγκεντρώσεις², όπου το τελευταίο στάδιο χαρακτηρίζεται από την πτώση της σημασίας των μητροπολιτικών κέντρων. Εξετάζοντας όμως μόνο τους παράγοντες, απασχόληση και πληθυσμό, δεν μπορούμε να εξάγουμε ορθά συμπεράσματα. Έτσι π.χ. η διαπιστωμένη μείωση της αύξησης του πληθυσμού δεν σημαίνει «αποαστικοποίηση και ενδομητροπολιτική αποκέντρωση» (desurbanisation and inter-metropolitan decentralisation) (Drewett, 1980) αφού το πιο σημαντικό μέρος του ελέγχου της διεύθυνσης και διαχείρισης της παραγωγικής διαδικασίας παραμένει στα μητροπολιτικά κέντρα. Χαρακτηριστικά όπως δείχνει η Massey, η αποκέντρωση μέρους της βιομηχανικής παραγωγής (με υψηλή ένταση εργασίας) από την μητροπολιτική περιφέρεια του Λονδίνου σε άλλες περιφέρειες συνοδεύτηκε με μείωση της αύξησης του πληθυσμού αλλά και με αύξηση της συγκέντρωσης της διαχείρισης της παραγωγικής διαδικασίας σ' αυτήν την μητροπολιτική περιφέρεια (Massey D., 1983). Δηλ. μειώνεται μεν ο πληθυσμός αλλάζει όμως η επαγγελματική σύνθεση και η κατά κλάδο απασχόληση του πληθυσμού που μένει.

Ας δούμε τώρα πως αλλάζουν οι συνθήκες αξιοποίησης του κεφάλαιου στον χώρο και πως ανταποκρίνονται σ αυτές οι διαφορετικές απαιτήσεις αξιοποίησης του κεφάλαιου.

Καταρχήν υπάρχουν διαφορές στις απαιτήσεις καπιταλιστικής αξιοποίησης τόσο ανάμεσα σε κλάδους παραγωγής (με χαμηλή ή υψηλή ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων), όσο και ανάμεσα στον ίδιο κλάδο (μονάδες με εξειδικευμένη ή ανειδίκευτη εργασία) όσο και μέσα στην ίδια την μεγάλη επιχείρηση (στάδια ελέγχου/διεύθυνση προγραμματισμού και στάδιο εκτέλεσης παραγωγής τυποποιημένων προϊόντων).

Οι απαιτήσεις αυτές αντιστοιχούν σε διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους συντελείται η αξιοποίηση του κεφάλαιου κάτω από τις δοσμένες χωρικές διαφοροποιήσεις (π.χ. πλεονεκτήματα χωρικής συγκέντρωσης στα μητροπολιτικά κέντρα και χαμηλό επίπεδο μισθών στις υπανάπτυκτες περιφέρειες). Η αντιστοιχία αυτή έχει διπλό χαρακτήρα:

Από την μία πλευρά σημαίνει ότι η χωρική κατανομή των νέων προγραμματιζόμενων οικονομικών δραστηριοτήτων αντιστοιχεί /προσαρμόζεται στις δοσμένες γεωγραφικές ανισότητες και στην χωρική κατανομή της εργασίας,

2. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις κατηγορίες/στάδια που χρησιμοποιεί ο R. Drewett, εξετάζοντας διάφορες πόλεις της Ευρώπης:

1. urbanisation, 2. urbanisation/suburbanisation, 3. suburbanisation/desurbanisation, 4. desurbanisation/intermetropolitan decentralisation, (Drewett, 1980).

την οποία χρησιμοποιεί και ενσωματώνει με διάφορους τρόπους με στόχο πάντα την μεγιστοποίηση του κέρδους (Massey D., 1978). Από την άλλη μεριά όμως οι απαιτήσεις αξιοποίησης του κεφαλαίου τροποποιούν/αλλάζουν την υπάρχουσα χωρική κατανομή της εργασίας, με το να επιβάλλουν τις αλλαγές της παραγωγικής διαδικασίας και τη νέα κατανομή των παραγωγικών δυνάμεων στον χώρο (Massey D., 1978).

Αναλυτικότερα μπορούμε να πούμε, ότι συνεχώς αυξανόμενο κόστος παραγωγής συνέπεια της αύξησης των μισθών στα αστικά κέντρα, επηρεάζει αισθητά σε πρώτο βαθμό τους κλάδους της παραγωγής με υψηλή ένταση εργασίας (π.χ. υφαντουργία, τμήματα της βιομηχανίας διατροφής κ.λ.). Όταν συμβαίνει αυτό, ειδικά σε περίοδο οικονομικής ανάκαμψης τότε έχουμε μετεγκατάσταση τέτοιων τεχνολογικά λιγότερο ανεπτυγμένων κλάδων ή μεμονωμένων σταδίων της παραγωγικής διαδικασίας (π.χ. μαζική παραγωγή τυποποιημένων προϊόντων που δεν απαιτούν εξειδικευμένη εργασία) στην περιφέρεια, που έχουμε μία σχετική καλυτέρευση των συνθηκών αξιοποίησης του κεφαλαίου (προϋπόθεση: η ύπαρξη φτηνού εργατικού δυναμικού). Αντίστοιχα σε φάση ύφεσης, ελευθερώνεται ένα μέρος του εργατικού δυναμικού στα κέντρα, παύουν να υπάρχουν τα σχετικά πλεονεκτήματα στην περιφέρεια και σταματούν εδώ οι πρώτες βιομηχανίες.

Βέβαια η παραπάνω ερμηνεία είναι σχηματική, αφενός επειδή στηρίζεται στην αντίδραση που παρουσιάζει η προσφορά και ζήτηση της εργασίας ανάλογα με τις συνθήκες που καθορίζαν την εκάστοτε χωρική κατανομή της μεταξύ αστικών κέντρων και περιφερειών και αφετέρου επειδή απλοποιεί τις σύνθετες διαδικασίες που προσδιορίζουν τις αλλαγές στις απαιτήσεις και στις συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου. Όμως η ερμηνεία αυτή εξηγεί σε κάποιο βαθμό την χωρικά άνιση διαδικασία ανάπτυξης που επιβάλλεται στην εκάστοτε συγκεκριμένη μορφή της κυκλικής διαδικασίας συσσώρευσης.

Με βάση την προβληματική που αναπτύχθηκε μέχρι εδώ η αντίληψη της «ισορροπίας και αυτοδύναμης» ανάπτυξης όλων των περιφερειών μίας χώρας, δεν μπορεί παρά να έχει μόνο πολιτικό/ιδεολογικό περιεχόμενο, που στηρίζεται σε σχήματα νεοκλασικής ισορροπίας.

B. Δυνατότητες ανάπτυξης μίας περιοχής/περιφέρειας.

Μέχρι εδώ μιλήσαμε για τις διαφορετικές απαιτήσεις αξιοποίησης του κεφαλαίου και τη σχέση τους με τις δοσμένες γεωγραφικές ανισότητες ή αλλιώς με τις διαφορετικές συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου που υπάρχουν στο χώρο. Τονίσαμε δέ, την κυριαρχία της αστικής συγκέντρωσης στην ιστορική εξέλιξη του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής.

Θα περιγράψουμε στη συνέχεια τις δυνατότητες ανάπτυξης μίας περιοχής περιφέρειας και θα τοποθετηθούμε στο ερώτημα αν υπάρχει ή τείνει εν δυνά-

μει να δημιουργηθεί μία «περιφερειακή-οικονομική ολοκλήρωση» ή «αυτοδύναμη ανάπτυξη» σε συσχετισμό με την «τάση ανεξαρτητοποίησης των περιφερειών από τα μεγάλα αστικά κέντρα». Σημειώνουμε διευκρινιστικά ότι η πολυσυζητημένη έννοια της «περιφέρειας», εδώ χρησιμοποιείται γενικά, περιγραφικά, και δηλώνει όλες εκείνες τις περιοχές που δεν χαρακτηρίζονται από την κυρίαρχη ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων, είναι δηλ. συνώνυμη με τους όρους «ύπαιθρος, μικροί οικισμοί, μικρά αστικά κέντρα, υπανάπτυκτες περιοχές».

Αρχίζουμε με το αναπτυξιακό μοντέλο των μεγάλων αστικών κέντρων που το χαρακτηρίζουμε ως κυρίαρχο, εκφράζοντας με αυτό τον σίγουρα περιγραφικό όρο:

- ότι τα κέντρα είναι τόποι συγκέντρωσης και αφετηρίας της οικονομικής ανάπτυξης (τεχνολογικές εξελίξεις, καινοτομίες, έρευνες, διεύθυνση και έλεγχος της παραγωγικής διαδικασίας, αλλαγές στις συνθήκες παραγωγής).
- ότι τα κέντρα είναι τόποι συγκέντρωσης και άσκησης της πολιτικής εξουσίας, της διοίκησης, των θεσμών.
- ότι στα κέντρα αυτά διαμορφώνονται βασικά το κυρίαρχο μοντέλο κατανάλωσης, και τα ιδεολογικά και πολιτιστικά πρότυπα του πληθυσμού.

Η δυναμική αυτή της κυρίαρχης ανάπτυξης των κέντρων, στα πλαίσια του ιδιαίτερου πλέγματος οικισμών που συγκροτείται για κάθε χώρα (μονοπολική, ολιγοπολική ή πολυπολική διάρθρωση του δικτύου των αστικών κέντρων) ακολουθεί δύο βασικές κατευθύνσεις στο χώρο, που συνιστούν ταυτόχρονα και τις δύο πρώτες δυνατότητες ανάπτυξης της περιφέρειας /υπανάπτυκτης περιοχής (Evers, A., 1976).

1. Λειτουργική ενσωμάτωση περιφερειών στην ανάπτυξη και διεύρυνση υπαρχόντων αστικών κέντρων.

Εδώ αναφερόμαστε βασικά στην ευρύτερη περιοχή/περιφέρεια υπάρχοντος αστικού κέντρου, το οποίο χαρακτηρίζεται από μία δυναμική ανάπτυξης. Ανάπτυξη αυτής της περιφέρειας σημαίνει άμεση λειτουργική ενσωμάτωσή της στην κυρίαρχη ανάπτυξη του κέντρου. Από το αστικό κέντρο, που συνήθως υπόκειται σε μία διαδικασία τριτογενοποίησης, απομακρύνονται προς την ευρύτερη περιφέρεια χρήσεις κατοικίας ή βιομηχανικές λειτουργίες και δημιουργείται ένα νέο δίκτυο μεταφορών και επικοινωνίας. Με αυτό τον τρόπο μετασχηματίζεται η αρχική δομή της περιφέρειας-που κυριαρχούσαν μη αστικές λειτουργίες (π.χ. πρωτογενής τομέας της παραγωγής) — και η περιφέρεια εντάσσεται λειτουργικά στις απαιτήσεις αστικής διεύρυνσης.

2. Ανάπτυξη περιφερειών, στις οποίες δημιουργούνται νέα αστικά κέντρα.

Κατ' εξαίρεση, μπορεί για λόγους αλλαγών στην τεχνολογία ή στο διεθνές δίκτυο μεταφορών να προκύψουν ευνοϊκές χωρικές συνθήκες αξιοποίησης του κεφάλαιου στην περιφέρεια/ύπαιθρο και να δημιουργηθούν νέα αστικά κέντρα. π.χ. Διύλιστήρια στα σημεία απόληξης αγωγών ή σε ευνοϊκές παραθαλάσσιες περιοχές, ναυπηγεία σε ευνοϊκές θέσεις που προκύπτουν από νέες ανάγκες του διεθνούς δικτύου μεταφορών, με αντίστοιχες αστικές συγκεντρώσεις.

Στις περιπτώσεις αυτές δεν έχουμε μία περαιτέρω διεύρυνση της ανάπτυξης της μέχρι τότε παραγωγικής δομής μιάς περιοχής αλλά τον σχηματισμό σημείων ανάπτυξης, δηλ. «γέφυρες της διευρυμένης οικονομικής ανάπτυξης των αστικών κέντρων» μέσα στην περιφέρεια. (Evers A., 1976).

Και οι δύο μορφές ανάπτυξης της περιφέρειας που διακρίνουμε συσχετίζονται άμεσα με την δυναμική της ανάπτυξης των αστικών κέντρων. Έτσι δεν μπορεί να γίνεται λόγος για τάση ανεξαρτητοποίησης και αυτοδύναμης ανάπτυξης της περιοχής.

Βλέποντας όμως στην πρώτη περίπτωση, την περιφέρεια όχι μόνο ως το υπανάπτυκτο τμήμα/περιοχή που ενσωματώνεται λειτουργικά στο αστικό κέντρο, αλλά σαν σύνολο χώρου μαζί με το κυρίαρχο αστικό κέντρο, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι εδώ τείνουμε προς τον ιδεατό στόχο της «περιφερειακής/οικονομικής ολοκλήρωσης», που προσδιορίζεται περιγραφικά και συγκεχυμένα συνήθως με τα εξής (Evers A., 1976):

- πολύπλευρη και αλληλοσυμπληρούμενη ανάπτυξη όλων των τομέων και κλάδων της παραγωγής, κυρίως όμως του δευτερογενή και τριτογενή,
- συγκροτημένη και σταθερή αγορά εργασίας και προσφορά εξειδικευμένης εργασίας,
- οργανωμένες εξυπηρετήσεις (δίκτυο μεταφορών, επικοινωνίες, τεχνική υποδομή),
- οργανική σύνδεση/άρθρωση των παραγωγικών δραστηριοτήτων με το χώρο,
- ανάπτυξη και αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων της περιφέρειας και μείωση κατά το δυνατόν της εξωτερικής τροφοδοσίας,
- πραγμάτωση μεγάλου ποσοστού της κοινωνικά παραγόμενης αξίας στην ίδια την περιφέρεια (επανεπενδύσεις κλ.).

Με αυτή την έννοια μπορούμε να ισχυριστούμε ότι μόνο περιφέρειες ή ευρύτερες περιοχές μεμονωμένων μεγάλων αστικών κέντρων που αναπτύσσονται διαθέτουν ορισμένα χαρακτηριστικά του αναλυτικά συγκεχυμένου στόχου της «αυτοδύναμης» ή «περιφερειακής/οικονομικής ολοκλήρωσης».

Οι παραπάνω θέσεις για την κυριαρχία των αστικών κέντρων, υπονοούν ταυτόχρονα και την εξάρτηση της υπόλοιπης επαρχίας (αγροτικές περιοχές, οικισμοί, μικρές και μεσαίες πόλεις), ανεξάρτητα από τα κριτήρια που κατανέ-

μεται και οριοθετείται σε περιφέρειες, κ.λ. Η εξάρτηση αυτή αφορά την οικονομική, πολιτική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιφερειών απο τα βασικά αστικά κέντρα:

- οικονομική εξάρτηση, στο βαθμό που η όποια εκβιομηχάνιση υποστηρίζόμενη από μία περιφερειακή πολιτική, είναι εξαρτημένη από τον κύκλο συσσώρευσης στα αστικά κέντρα,
- πολιτική εξάρτηση, στον βαθμό που οι βασικές αποφάσεις πολιτικού και διοικητικού χαρακτήρα παίρνονται από την κεντρική εξουσία και οι περιφέρειες δεν αποτελούν αυτοτελείς πολιτικές και διοικητικές οντότητες,
- πολιτιστική εξάρτηση, στο βαθμό που τα βασικά πρότυπα διαμορφώνονται στα κυρίαρχα αστικά κέντρα.

Έτσι η απόδοση του όρου «καθυστέρηση της ανάπτυξης» σαυτές τις περιφέρειες, με την έννοια του μικρότερου βαθμού ανάπτυξης, που εμπεριέχει ταυτόχρονα και τον στόχο της «αυτοδύναμης ανάπτυξης» όμοιας και ανταγωνίσιμης με εκείνης των αστικών κέντρων είναι τουλάχιστον ατυχής. Δεν πρόκειται εδώ για ένα εν γένει μοντέλο ανάπτυξης το οποίο μπορεί να αναπτυχθεί ισόρροπα στον χώρο, και άρα να ακολουθηθεί και από τις «καθυστερημένες» περιφέρειες.

Πρόκειται για ποιοτική διαφορά της ανάπτυξης αυτών των περιφερειών, που εξαρτάται λειτουργικά απο την καπιταλιστική συσσώρευση στα αστικά κέντρα. Ανάλογα δε με τις νέες, κάθε φορά, συνθήκες αξιοποίησης του κεφαλαίου που διαμορφώνονται σαυτές τις περιφέρειες και ανάλογα με τις διαφοροποιημένες απαιτήσεις για καπιταλιστική αξιοποίηση και συσσώρευση δημιουργούνται και διαφορετικές μορφές ανάπτυξης. Διακρίνουμε δύο βασικές κατευθύνσεις (Evers A., 1976):

1. Σχετική εκβιομηχάνιση περιφερειών σε ορισμένους κλάδους παραγωγής.

Πρόκειται για περιφέρειες, στις οποίες υπάρχουν:

- α) μεμονωμένες βιομηχανίες, συνήθως υψηλής έντασης εργασίας, που παράγουν για μία περιορισμένη τοπική η περιφερειακή αγορά·
- β) παραρτήματα βιομηχανιών που έχουν μετεγκατασταθεί στην περιφέρεια και εκτελούν μόνο ένα τμήμα της συνολικής παραγωγικής διαδικασίας, της οποίας η βάση βρίσκεται στα μεγάλα αστικά κέντρα·
- γ) μεμονωμένες βιομηχανίες που κατ' εξαίρεση λόγω ειδικών συνθηκών είναι ανταγωνίσιμες σε εθνικό ή και διεθνές επίπεδο.

Στις περιφέρειες αυτές αναφέρεται συνήθως η περιφερειακή πολιτική αποκέντρωσης βιομηχανιών. Η σχετική εκβιομηχάνιση αυτών των περιφερειών είναι συνήθως αποτέλεσμα της ιεραρχικής διάρθρωσης της εργασίας μέσα στις μεγάλες παραγωγικές μονάδες, ή είναι απόρροια της ιστορικής εξελίξης παραδοσιακών βιομηχανικών περιοχών, που θεωρούνται σήμερα προβληματικές.

Και εδώ η ανάπτυξη των περιφερειών δεν διαθέτει ένα πλέγμα από αλληλοσυμπληρούμενες παραγωγικές διαδικασίες, περιορίζεται σε μεμονωμένους κλάδους, και είναι τελικά εξηρημένη από την ανάπτυξη των αστικών κέντρων, με ελάχιστες δυνατότητες «περιφερειακής ολοκλήρωσης».

2. Ανάπτυξη περιφερειών με μονολειτουργικό χαρακτήρα.

Και εδώ η ανάπτυξη των περιφερειών έχει σαν βάση της τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας όπως προβάλλεται στον γεωγραφικό χώρο, ως χωρική κατανομή της εργασίας. Στην περιφέρεια αποδίδεται μία συγκεκριμένη λειτουργία που είναι απαραίτητη για την συνολική διαδικασία κοινωνικής αναπαραγωγής. Έτσι περιφέρειες γίνονται χώροι αναψυχής (τουρισμού) του πληθυσμού των αστικών κέντρων ή υπηρετούν τα κέντρα ως γεωργικές περιοχές ή χρησιμοποιούνται ως οικολογικές πηγές και εφεδρείες (π.χ. για άντληση νερού, αναζωογόνηση αέρα, κ.λ.) είτε τέλος γίνονται περιοχές χωροθέτησης μεγάλων ενεργειακών μονάδων (π.χ. πυρηνικά εργοστάσια). Η ανάπτυξη τέτοιων περιφερειών που τους έχει αποδοθεί μονολειτουργικός χαρακτήρας εξαρτάται από την δυναμική της ανάπτυξης των κέντρων και απέχει πολύ από την «περιφερειακή/οικονομική ολοκλήρωση».

Γ. Παραδείγματα από την εφαρμογή της πολιτικής αποκέντρωσης βιομηχανιών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Γιά να τεκμηριώσουμε τις προηγούμενες θέσεις για την μη δυνατότητα «περιφερειακής ολοκλήρωσης» κυρίως όσον αφορά τις περιφέρειες που πριμοδοτούνται από την περιφερειακή πολιτική αποκέντρωσης βιομηχανιών και παρουσιάζουν μία σχετική εκβιομηχάνιση θα αναφερθούμε ειδικά σε παραδείγματα από την Ομοσπονδιακή Γερμανία.

Στην χώρα αυτή, που χαρακτηρίζεται από ένα σχετικά μεγάλο αριθμό αστικών κέντρων³ και σχετικά αποκεντρωμένη διοίκηση, εφαρμόστηκε συστηματικά μία πολύχρονη περιφερειακή πολιτική αποκέντρωσης των βιομηχανιών σε «υπανάπτυκτες» ή «αδύνατες» περιφέρειες, και όπου θα ανέμενε κανείς σημαντικά αποτελέσματα.

Με βάση διάφορες μελέτες και εμπειρικές έρευνες που έγιναν στη δεκαετία 70-80 θα αξιολογήσουμε την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής και τις επιπτώσεις που είχε για τις περιφέρειες ή αποκέντρωση της βιομηχανίας.

3. Η ιδιαίτερη πολυπολική δομή του δικτύου των αστικών κέντρων στην Ομοσπ. Γερμανία, σε σύγκριση με άλλες χώρες της Δ. Ευρώπης, είναι αποτέλεσμα της ιστορικής δημιουργίας και εξέλιξης των πόλεων σε συνθήκες, που κυριαρχούσε η αποκεντρωμένη αυτοδύναμη κρατική παρέμβαση (Κράτη/Länder)-κάτω από συνθήκες κατατεμαχισμένης απολυταρχικής κυριαρχίας.

Αρχικά θα αναφερθούμε συνοπτικά χωρίς να υπεισέλθουμε σε αναλυτική παρουσίαση, στους στόχους και τα μέσα της περιφερειακής πολιτικής στην Ομοσπονδιακή Γερμανία.

Η περιφερειακή πολιτική περνά από διάφορα στάδια ανάλογα με τις ιστορικές εξελίξεις: Έτσι ενώ στην δεκαετία του '50 αναφέρεται στην «ανασυγκρότηση περιοχών εκτάκτου ανάγκης» και σε «παραμεθόριους περιοχές» (Albert W., 1970), στην δεκαετία του '60 αναφέρεται σε «κεντρικούς τόπους» και «αναπτυξιακούς πόλους» (Albert W., 1970), ενώ από τα τέλη τη δεκαετίας του '60 αφορά «περιφερειακά προγράμματα δράσης» και στοχεύει στην συνολική οικονομική ανάπτυξη των με νέα κριτήρια επιλεγμένων περιφερειών» (Buttler F., Gerlach K., Liepmann P., 1977).

Δύο είναι οι βασικές κατευθύνσεις που ακολουθεί παράλληλα η περιφερειακή πολιτική από την δεκαετία του '60: α) ο σχηματισμός νέων βιομηχανικών συμπλεγμάτων σε υπανάπτυκτες περιφέρειες /ύπαιθρο και β) η ανάπτυξη μικρών ή μεσαίων αστικών κέντρων και η προσέλκυση βιομηχανιών σ' αυτά («αποκεντρωμένη συγκέντρωση»). Κριτήριο επιλογής των αναπτυξιακών πόλων/κέντρων είναι το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος, που ορίστηκε στους 40.000 κατοίκους από το Υπουργικό Συμβούλιο Χωροταξίας (MKRO, 1972). Κριτήρια επιλογής των κατά προτεραιότητα πριμοδοτούμενων περιφερειών, από το σύνολο των 170 γεωγραφικά διακεκριμένων αγορών εργασίας που έχουν χωρίσει το σύνολο της χώρας (Klemmer P., Kraemer D., 1975) είναι: το κατά κεφαλή εισόδημα, τη τεχνική υποδομή, και κυρίως η αγορά εργασίας (πλεόνασμα ή έλλειμμα θέσεων απασχόλησης).

Οι στόχοι της περιφερειακής πολιτικής αναφέρονται στην ανάπτυξη, την σταθερότητα και την ισότητα/δικαιοσύνη. Οι αναπτυξιακοί στόχοι προϋποθέτουν κατά προτεραιότητα την κατεύθυνση των επενδύσεων σε εκείνες τις περιφέρειες που η επένδυση φέρνει την μεγαλύτερη αύξηση της παραγωγής στο σύνολο της οικονομίας. Οι στόχοι σταθεροποίησης αναφέρονται στην πριμοδότηση περιοχών όπου κυριαρχούν κλάδοι, ιδιαίτερα ευαίσθητοι στις οικονομικές κρίσεις και όπου παρατηρείται μείωση της απασχόλησης και του εισοδήματος. Τέλος, οι στόχοι ισότητας και δικαιοσύνης αφορούν την μείωση των ενδο-και διαπεριφερειακών ανισοτήτων στο κατά κεφαλή εισόδημα και στις εξυπηρετήσεις κοινωνικής και τεχνικής υποδομής.

Βέβαια είναι προφανές ότι οι αναπτυξιακοί στόχοι συμβαδίζουν και δεν έρχονται σε αντίθεση με τους τελευταίους μόνο όταν η οριακή παραγωγικότητα του κεφάλαιου στα κέντρα είναι χαμηλότερη απ' ότι στην περιφέρεια και αυτό μόνο σε συγκεκριμένες ιστορικές συγκυρίες και για ορισμένους κλάδους ή μονάδες παραγωγής.

Στην πράξη βέβαια κυριάρχησαν οι αναπτυξιακοί στόχοι, οι οποίοι συνδέθηκαν με τους στόχους: εξασφάλιση νέων θέσεων εργασίας-μέσα από την αποκέντρωση της βιομηχανίας-και αύξηση του εισοδήματος στην περιφέρεια.

Όσον αφορά τα βασικά εργαλεία, μέσα της περιφερειακής πολιτικής στην

Ομ. Γερμανία σημειώνουμε ότι είναι από την μία πλευρά τα χρηματοπιστωτικά κίνητρα⁴ (δάνεια, χαμηλά επιτόκια, επιχορηγήσεις, υψηλές αποσβέσεις κ.ά.) για την μετεγκατάσταση ή ίδρυση νέων βιομηχανιών στις περιφέρειες και από την άλλη άμεσες δημόσιες επενδύσεις για την τεχνική και κοινωνική υποδομή (βιομηχανικές ζώνες και περιοχές, δίκτυα, συγκοινωνίες, επαγγελματική εκπαίδευση, ψυχαγωγία κ.ά.).

Φορείς της περιφερειακής πολιτικής είναι η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (Bund) τα Κράτη (Länder) και οι Δήμοι (Gemeinde).

Στο επίπεδο της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης διαμορφώνονται οι κεντρικοί στόχοι της περιφερειακής πολιτικής και λαμβάνονται οι αποφάσεις για σημαντικά έργα (σημαντικά δάνεια ελέγχονται άμεσα απο το Υπ. Οικονομικών). Στο επίπεδο των Κρατών (Länder) ελέγχεται και κατευθύνεται βασικά το χρηματοπιστωτικό κύκλωμα, και παίρνονται αποφάσεις για τα περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης. Οι Δήμοι που έχουν δικά τους ιδιαίτερα φορολογικά έσοδα, περιορίζονται σε έμμεση επίδραση στην περιφερειακή πολιτική, μέσω της απαλλαγής ή μείωσης των φόρων των υποψηφίων βιομηχανιών για εγκατάσταση· παρέχοντας βοήθεια για απόκτηση φτηνής γής, ή ακόμα παρέχοντας δωρεάν τα οικόπεδα. Είναι σαφές, ότι μεταξύ τους οι Δήμοι λειτουργούν ανταγωνιστικά, στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν νέες βιομηχανικές επενδύσεις στην περιφέρεια της δικαιοδοσίας τους.

Περνώντας τώρα στην αξιολόγηση των εμπειρικών δεδομένων θα απαντήσουμε σε δύο ερωτήματα:

1. Κατά πόσο επηρεάζει η περιφερειακή πολιτική την απόφαση χωροθέτησης μιάς βιομηχανίας στην περιφέρεια.
2. Ποιές είναι οι επιπτώσεις της αποκέντρωσης της βιομηχανίας στην ανάπτυξη της περιφέρειας.

1. Επιδράσεις της περιφερειακής πολιτικής στις αποφάσεις χωροθέτησης βιομηχανιών.

Γενικό συμπέρασμα που εξάγεται από τις διάφορες μελέτες, είναι ότι οι επιδράσεις της περιφερειακής πολιτικής είναι περιορισμένες και διαφέρουν ανάλογα με τον κλάδο ή το είδος των βιομηχανιών. Έτσι π.χ. στην έρευνα 346 Επιχειρήσεων που μεταξύ 66-70 εγκαταστάθηκαν στην περιφέρεια⁵ διακρίνονται 4 βασικές κατηγορίες βιομηχανιών των οποίων τόσο οι αποφάσεις χωροθέτησης, όσο και η επίδραση της περιφερειακής πολιτικής σ' αυτές διαφέρουν:

4. Σημειώνουμε ενδεικτικά ορισμένους νόμους: Νόμος 6-10.1969 για βελτίωση της περιφερειακής οικονομικής διάρθρωσης, Νόμος 12-10.73 για επενδύσεις, Νόμος 5-10.71 για παραμεθόριες περιοχές, Νόμος πλαίσιο 72 και 75 για την περιφερειακή πολιτική.

5. Η χωρική κατανομή του τόπου εγκατάστασης των βιομηχανιών ανά περιφέρεια/Κράτος (Länder) είναι: Βαυαρία 172, Ρηνανία 80, Σλέσβιχ-Χολστάιν 79, Έσση 15.

α) νέα παραρτήματα μεγάλων βιομηχανιών αστικών κέντρων (Αρ. καταστημάτων 150) β) μετεγκατάσταση παραρτημάτων (Αρ. κατ. 37), γ) μετεγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων (Αρ. κατ. 76), δ) νέες βιομηχανίες (Αρ. κατ. 93). (Fürst D., Zimmermann, K., 1973).

Παραρτήματα βιομηχανιών (νέα και μετεγκαταστάσεις).

Διαπιστώθηκε ότι μόνο τα παραρτήματα μεγάλων επιχειρήσεων (δηλ. οι κατηγορίες α) και β) επιλέγουν ως τόπο εγκατάστασης απομακρυσμένες, υπανάπτυκτες ή παραμεθόριες περιοχές και αυτό γιατί πρόκειται για μεμονωμένα τμήματα της παραγωγικής διαδικασίας, με υψηλή ένταση εργασίας, που δεν απαιτούν εξειδικευμένη εργασία ούτε έχουν ιδιαίτερες απαιτήσεις για τον τόπο εγκατάστασης (π.χ. πλεονεκτήματα αστικών συγκεντρώσεων) Fürst D., Zimmermann K., 1973).

Βασικός παράγοντας χωροθέτησης είναι εδώ η ύπαρξη ανειδίκευτου και φθηνού εργατικού δυναμικού. Έχοντας επίσης η μεγάλη επιχείρηση (με έδρα στο αστικό κέντρο), καλή πληροφόρηση και προσβάσεις σε μηχανισμούς αποφάσεων μπορεί και διατυπώνει εναλλακτικές δυνατότητες για την απόφαση χωροθέτησης και εκμεταλλεύεται καλύτερα από τις άλλες κατηγορίες βιομηχανιών, τα χρηματοπιστωτικά κίνητρα της περιφερειακής πολιτικής, απορροφώντας μάλιστα και το μεγαλύτερο ποσοστό των πιστώσεων (Ballestrem F., 1974).

Όμως η απόφαση μετακίνησης στην περιφέρεια, λαμβάνεται από άλλους λόγους, ενώ ο παράγοντας «περιφερειακή πολιτική» μόνο έμμεσα μπορεί να την επηρεάσει, επιταχύνοντας την πραγμάτωση της επιλογής. Οι λόγοι για την μετεγκατάσταση και απομάκρυνση από το αστικό κέντρο που αναφέρθηκαν από τους επιχειρηματίες, είναι πέρα από την έλλειψη φθηνού εργατικού δυναμικού στα αστικά κέντρα, τα προβλήματα υψηλών τιμών γης και έλλειψη γειτονικών οικοπέδων για επέκταση.

Ίδρυση νέων βιομηχανικών μονάδων ή μετεγκαταστάσεις βιομηχανιών.

Οι άλλες δύο κατηγορίες βιομηχανιών γ) και δ) επιλέγουν ως τόπους εγκατάστασης περιοχές κοντά σε αστικά κέντρα, ενώ σπάνια διαλέγουν υπανάπτυκτες, απομακρυσμένες περιοχές (Fürst D., Zimmermann K., 1972).

Επειδή πρόκειται για μονάδες παραγωγής που συγκεντρώνουν περισσότερα από ένα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας, βασικοί παράγοντες χωροθέτησης είναι: η γειτνίαση και η καλή επικοινωνία με την αγορά και τους προμηθευτές, η ύπαρξη κατάλληλου εργατικού δυναμικού, η ύπαρξη κατάλληλης υποδομής, τα πλεονεκτήματα βιομηχανικής συγκέντρωσης.

Σ' αυτές τις κατηγορίες βιομηχανιών παίζουν μηδαμινό ρόλο τα χρηματοπιστωτικά κίνητρα της περιφερειακής πολιτικής, απλά διευκολύνουν την

πραγματοποίηση της απόφασης χωροθέτησης, που έχουν ήδη πάρει (Fürst D., Zimmermann K. 1973).

2. Επιπτώσεις της αποκέντρωσης της βιομηχανίας στην ανάπτυξη της περιφέρειας.

Η αξιολόγηση των εμπειρικών δεδομένων διάφορων μελετών, γίνεται αναφορικά με τα ακόλουθα θέματα:

α. Κλάδοι και είδος των αποκεντρωμένων βιομηχανιών.

Η περιφερειακή πολιτική δεν πέτυχε τον στόχο της βελτίωσης της κλαδικής διάρθρωσης των βιομηχανιών που αποκεντρώνονται. Έτσι οι περισσότερες βιομηχανίες ανήκουν σε κλάδους παραγωγής με υψηλή ένταση εργασίας που βρίσκονται σε κρίση (Ένδυση, Υφαντουργία, Ξύλο, Γυαλί, Κεραμικά κ.ά.) (Klein H., 1972).

Επίσης το ποσοστό της συμμετοχής των παραρτημάτων των μεγάλων επιχειρήσεων στο σύνολο των αποκεντρωμένων βιομηχανικών καταστημάτων στην περιφέρεια είναι πολύ υψηλότερο (διπλάσιο) από ότι στο σύνολο των βιομηχανικών καταστημάτων της ευρύτερης περιφέρειας (συμπεριλαμβανομένων και των μεγάλων αστικών κέντρων) (Gerlach K., Liepmann P., 1972)

β. Διάρθρωση των νέων θέσεων εργασίας.

Αποδείχθηκε ότι η μέση εξειδίκευση των εργαζόμενων στις νέες αποκεντρωμένες βιομηχανίες είναι χαμηλότερη από την εξειδίκευση της εργασίας, στις μονάδες παραγωγής που ήταν ήδη εγκατεστημένες στην περιφέρεια (Klein H., 1972), (Schickler W., 1972).

Έτσι ενώ θα αναμένετο μία αύξηση των απαιτήσεων σε εξειδικευμένο δυναμικό, και ως εκ τούτου και σημαντική βελτίωση στο εισόδημα της περιοχής, συμβαίνει ακριβώς μία αύξηση των απαιτήσεων σε ανειδίκευτη εργασία, που ανταποκρίνεται στο είδος των αποκεντρωμένων βιομηχανιών (παραρτήματα). Εδώ σημειώνουμε την μεγάλη αναλογία σε ανειδίκευτο γυναικείο εργατικό δυναμικό που παρατηρήθηκε.

γ. Σταθερότητα και διάρκεια της μετεγκατάστασης.

Διαπιστώθηκε ότι ένα μεγάλο ποσοστό των μετεγκατεστημένων βιομηχανιών, κυρίως δε τα παραρτήματα, σε περιόδους κρίσης έπαυσαν να λειτουργούν (Reding K., 1973). Αυτό αφορά ιδιαίτερα ορισμένους κλάδους παραγωγής (π.χ. υφαντουργία) και ορισμένες περιοχές (π.χ. Βόρεια Βαυαρία) (Schickler W., 1972).

δ. Επιπτώσεις στο εισόδημα των περιφερειών /εργαζομένων.

Ενώ σε πρώτη φάση, λόγω των δημιουργούμενων νέων θέσεων εργασίας μετρήθηκε μία σχετική αύξηση του εισοδήματος της περιοχής, στην συνέχεια παρουσιάστηκαν διάφορα προβλήματα. Έτσι ενώ στην πρώτη φάση, (μέχρι 1 χρόνο) ο ανταγωνισμός οδηγεί τις νέες βιομηχανίες που εγκαθίστανται στην περιφέρεια, να προσφέρουν υψηλότερους μισθούς από τον μ. όρο της περιοχής, σύντομα επέρχεται εξίσωση μισθών που προσανατολίζονται στον μέσο όρο. (Spehl H., 1975), (Töpfler K., Töpfler P. 1976).

Εξάλλου τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που μετρήθηκαν σε επιλεγμένες περιφέρειες με αποκεντρωμένη βιομηχανία είναι πολύ περιορισμένα. Αναφέρουμε για παράδειγμα, ό,τι στην περιοχή Lüchow-Dannenberg στο χρονικό διάστημα 1968-1972, το ύψος των 75εκ. μάρκων σε βιομηχανικές επενδύσεις έφερε μία αύξηση του περιφερειακού εισοδήματος μόνο κατά 6 εκ. μάρκα (Nurpau H., 1974).

Οι περιορισμένες θετικές επιπτώσεις στο εισόδημα των περιφερειών ερμηνεύεται ως απόρροια της μειωμένης /χαλαρής άρθρωσης των νέων βιομηχανιών στην περιφέρεια, που σημαίνει, ότι:

- το μεγαλύτερο μέρος της τροφοδοσίας για την παραγωγή έρχεται έξω από την περιφέρεια·
- το μεγαλύτερο μέρος των κερδών, δεν επανεπενδύεται στην περιφέρεια αλλά εξάγεται·
- μικρό μέρος των παραγωμένων προϊόντων καταναλώνεται στην περιφερειακή αγορά·
- δεν υπάρχει συνεκτική άρθρωση ανάμεσα σε διάφορους κλάδους παραγωγής της περιφέρειας, ενώ υπάρχει άμεση εξάρτηση των αποκεντρωμένων μονάδων από την παραγωγή στα κυρίαρχα αστικά κέντρα.

ε. Επιπτώσεις στην κατανομή του εισοδήματος-Κοινωνικά προβλήματα.

Ενώ η περιφερειακή πολιτική αποκέντρωσης βιομηχανιών είχε κάποιες περιορισμένες θετικές επιπτώσεις στην απασχόληση δεν άσκησε καμμία επίδραση στην ανακατανομή του εισοδήματος (Noe C., 1971).

Μάλιστα καταδείχθηκε ότι οι συνθήκες εργασίας στην περιφέρεια (κοινωνική ασφάλιση, κοινωνικές παροχές, ωράριο/υπερωρίες, συνδικαλισμός) είναι πολύ χειρότερες απότι στα αστικά κέντρα, ενώ η απασχόληση του ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού (κυρίως γυναίκες και ξένοι μετανάστες) είναι παροδική και όχι εξασφαλισμένη. Σε περιόδους κρίσης βαθαίνουν τα κοινωνικά προβλήματα καθότι το κλείσιμο μιάς περιφερειακής βιομηχανίας αφήνει πολλούς ανειδίκευτους ανέργους που έχουν ελάχιστες δυνατότητες συνδικαλιστικών διεκδικήσεων.

Δ. Συμπεράσματα – Πολιτική της αποκέντρωσης.

Αν και η περιφερειακή πολιτική υποστήριξης των υπανάπτυκτων περιοχών έχει καθοριστεί ανεξάρτητα από τον τύπο και κλάδο της βιομηχανίας, τελικά λειτουργεί επιλεκτικά στο βαθμό που μόνο παραρτήματα-θυγατρικές μεγάλων επιχειρήσεων ή προβληματικοί κλάδοι υψηλής έντασης εργασίας μετεγκαθίστανται στις υπανάπτυκτες περιοχές, όχι με στόχο την οργανική σύνδεσή τους με την περιφερειακή αγορά, αλλά την εκμετάλλευση του παράγοντα χαμηλόμισθης ανειδίκευτης εργασίας.

Έτσι μόνο λίγες καθετοποιημένες βιομηχανίες, μή προβληματικές, που περιλαμβάνουν περισσότερες βαθμίδες της παραγωγικής διαδικασίας, και που έχουν δυνατότητες να επιφέρουν σημαντικές βελτιώσεις στις περιφέρειες, ιδρύονται ή μετεγκαθίστανται στην περιφέρεια και εφόσον το αποφασίζουν επιλέγουν μικρότερα αστικά κέντρα ή την άμεση ζώνη επιρροής τους.

Τελικά και στις δύο περιπτώσεις της βιομηχανικής αποκέντρωσης (βιομηχανικές συγκεντρώσεις στην ύπαιθρο, βιομηχανικές συγκεντρώσεις σε μικρά αστικά κέντρα), οι θετικές επιδράσεις στην οικονομία της περιφέρειας είναι περιορισμένες και παροδικές.

Τελικά οι στόχοι της «περιφερειακής ολοκλήρωσης» και «οικονομικής αυτοδυναμίας» της περιφέρειας, μένουν μετέωροι και ανέφικτοι και λειτουργούν μόνο σένα πολιτικό/ιδεολογικό επίπεδο.

Έδώ θέλουμε να παρατηρήσουμε, ότι πράγματι η «οικονομική αυτοδυναμία» στα πλαίσια του ανέφικτου στόχου της «ισόρροπης ανάπτυξης» σε όλες τις περιφέρειες ενός εθνικού χώρου συνδέεται συνήθως με την «πολιτική αυτοδυναμία» την «αποκέντρωση της διοίκησης» και την «αυτοδιαχείριση» των περιφερειών ή άλλων χαμηλότερων βαθμίδων.

Η αντίληψη που συνήθως προβάλλεται αφορά την προσπάθεια για μετατόπιση των κέντρων λήψης των αποφάσεων στο κατώτερο επίπεδο και την αλλαγή της κατακόρυφης διάρθρωσης της εξουσίας (διοικητικής και πολιτικής), σε οριζόντια, συντονιστική διάρθρωση διαφόρων επιπέδων.

Στόχος είναι η πολιτική και θεσμική «αυτοδιοίκηση και αυτάρκεια» με συμμετοχικές διαδικασίες που θα οδηγήσει στην «οικονομική αυτοδυναμία» και γενικότερα θα φέρει κοινωνικές και πολιτικές αλλαγές.

Εδώ δεν θα υπεισέλθουμε στην ανάλυση τέτοιων στόχων, μόνο θα διατυπώσουμε 3 θέσεις, συνδέοντάς τις με τα συμπεράσματα των προηγούμενων ενοτήτων:

1. Ο στόχος της αποκέντρωσης της διοίκησης, εφόσον συνδέεται με την αντίληψη της δυνατότητας «πολιτικής αυτοδυναμίας», «αυτάρκειας» και «αυτοδιοίκησης» της περιφέρειας είναι ουτοπικός και έχει μόνο ιδεολογικό χαρακτήρα.

Με το αίτημα της αυτοδιοίκησης, «σχετικοποιείται σένα βαθμό η ιδέα της τυπικής αντιπροσωπευτικότητας», που συνδέεται με την ισχυρή κεντρι-

κή εξουσία, και προβάλλεται «μία αντίληψη της πολιτικής ως ενότητα διαβουλεύσεων και αποφάσεων... στα διάφορα επίπεδα της διοίκησης και με συμμετοχική πράξη των διοικουμένων» (Ψυχοπαίδης Κ., 1982).

Έτσι ενώ είναι βάσιμο το αίτημα για μία καλύτερη χωρική κατανομή της πολιτικής/διοικητικής εξουσίας σε διάφορες κατώτερες βαθμίδες, αφού εξασφαλίζεται έτσι πιο άμεσος έλεγχος των πολιτών με τις συμμετοχικές διαδικασίες, θεωρούμε ιδεαλιστικό τον στόχο της «πολιτικής αυτοδυναμίας» και «αυτοδιοίκησης» ανεξάρτητα από την κεντρική εξουσία.

2. Η αποκέντρωση της πολιτικής/διοικητικής εξουσίας, εφόσον συνδέεται με τον στόχο της «οικονομικής αυτοδυναμίας» και την «αυτοδιαχείριση των οικονομικών πόρων της περιφέρειας» όχι μόνο δεν μπορεί να βοηθήσει στη μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων αλλά μπορεί και να τις εντείνει (Ψυχοπαίδης Κ., 1982).

Έτσι π.χ. ένα φορολογικό σύστημα ανταποδοτικών φόρων και εισφορών στη τοπική ή περιφερειακή βαθμίδα μπορεί να βαθύνει τις ανισότητες ανάμεσα σε δύο περιφέρειες που για ιστορικούς, γεωγραφικούς, οικονομικούς λόγους είναι διαφορετικά αναπτυγμένες.

Η όποια προσπάθεια μείωσης των ανισοτήτων προϋποθέτει σφαιρική αντιμετώπιση, άρα κεντρική ρύθμιση.

3. Οι συμμετοχικές διαδικασίες και ο δημοκρατικός προγραμματισμός στα αποκεντρωμένα επίπεδα λήψης των αποφάσεων, που σίγουρα πρέπει να επιδιώκονται, έχουν ή αποκτούν εν δυνάμει χαρακτήρα αντιπαραθέσεων συμφερόντων και συγκρούσεων, τόσο ανάμεσα στις διαφορετικές κοινωνικές τάξεις στην ίδια την περιφέρεια, όσο και ανάμεσα σε περιφερειακά συμφέροντα και ευρύτερους γενικούς στόχους π.χ. εθνικής κλίμακας.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Albert, W. (1970): Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme — Das Beispiel des Regionalen Förderungsprogramms der Bundesrepublik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. von R. Jochimsen und U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd 54, Berlin 1970.
- Albert, W. (1971): Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, hrsg. von H.H. Eberstein, Köln 1971.
- Ballestrem, F. (1974): Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik. Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Heft 44 Berlin 1974.
- Buttler, F./Gerlach, K./Liepmann, P. (1977): Grundlagen der Regionalökonomie, Hamburg 1977.

- Drewett, R. (1980): *Changing Urban Structures in Europe*, London School of Economics, London 1980.
- Egner, E. (1961): Die regionale Entwicklung von Industriewirtschaften, in *Industrialisierung ländlicher Räume, Forschungs – und Sitzungs-berichte der Akademie für Raum-und Landes-planung*, Hannover 1961.
- Evers, A. (1976): Entwicklung und Unterentwicklung-Bemerkungen zur Problempertzeption und Konzeption staatlicher Raumordnungspolitik in Bundesraumordnungsprogramm, Aachen 1976.
- Fürst, D. /Zimmerman, K.: (1972): Unternehmerische Standortwahl und regionalpolitisches Instrumentarium-Erste Ergebnisse einer empirischen Umfrage, in: *Informationen des Instituts für Raumordnung*, Nr. 7 1972.
- Fürst, D. (1973): Standortwahl industrieller Unternehmen, Bd. 1 der Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1973.
- Gerlach, K. /Liepmann, P. (1972): Konjunktuelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen-dargestellt an Beispiel des ostbayerischen Regierungsbezirkes Oberpfalz, in *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 187 (1972).
- Hirsch, J. (1973): Elemente einer materialistischen Staatstheorie, in Braunmühl/Funken/Cogoy/Hirsh, *Probleme einer materialistischen Staatstheorie*, Frankfurt 1973.
- Klein, H. (1972): Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle bei der Investitionsförderung von gewerblichen Produktionsbetrieben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik, Diss. der. T.H. Darmstadt, Darmstadt 1972.
- Klemmer, P./Krämmer, D.: (1975): Regionale Arbeitsmärkte, Beiträge zur Struktur-und Konjunkturforschung, Bochum 1975.
- Massey, D. (1983): The shape of Things to come, in *Marxism Today*, 1983.
- Massey, D. (1978): In what sense a regional problem, παρουσίαση στο συνέδριο της Regional Science Ass., Glaskow, 1978.
- MKRO, (1972): Raumordnungsbericht 1972, Ministerkonferenz für Raumordnung.
- Noé, C. (1971): Zur Regionalpolitik alsinnerer Entwicklungspolitik, BMwi-Texte, Nr 141, Bonn 1971.
- Schickler, W. (1972): Erfolgskontrolle bei den in den Jahren 1967 bis 1972 im Rahmen der regionalen Förderungsmaßnahmen mit BA-Mitteln geförderten Betrieben im Landesarbeitsamt Nordbayern, 1972.
- Spehl, H. (1975): Folgewirkungen von Industrieansiedlungen in Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1975.
- Töpfer, K./Töpfer, P.: (1976): Die Einkommenseffekte der Industrieansiedlung, 1976.
- Ψυχοπαίδης, Κ. (1982): Η τοπική Αυτοδιοίκηση ως πολιτικός θεσμός, στο Περιοδικό «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τεύχος 6, 1982.