

ΕΝΝΟΙΑ, ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟ- ΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ

Τοῦ κ. ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Κ. ΨΑΡΟΥ
Συμβούλου Ἐπικρατείας καὶ Εἰδικοῦ Καθηγητοῦ τῆς Α.Β.Σ.

I. Εἰσαγωγή εἰς τὰ προβλήματα τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως

1. Ἔννοια τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ (1). Ἡ ἰδέα ἐνδὸς προγραμματισμοῦ περιφερειακῆς ἀναπτύξεως δὲν φαίνεται ἤδη ἐκ πρώτης ὄψεως, ὅτι παρέχει δάσιν, λογικῶς καὶ πραγματικῶς, αὐτοτελοῦς ἐπιστημονικῆς ἀναλύσεως, κατ' ἀπομόνωσιν τούτεστιν ἀπὸ τὴν μελέτην τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας, τῶν κλάδων αὐτῆς καὶ τῆς γενικῆς θεωρήσεως τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῆς δι' ὠρισμένην χώραν. Ὡς θεωρία καὶ ὡς πρᾶξις ἐφαρμογῆς ὠρισμένων ἐπιδιώξεων καὶ ὠρισμένων μέτρων, δὲν εἶναι αὐτάρκης, ἐὰν δὲν ἀναζητηθῇ ἡ συνάρτησις, τῆς θεωρίας περὶ τῆς δυνατότητος περιορισμοῦ τῆς προωθήσεως τῆς ἀναπτύξεως κατὰ ὠρισμένας μόνον περιοχάς, πρὸς ἄλλας γενικωτέρας ἀρχὰς καὶ ἀντιλήψεις, διεπούσας τὴν κοινωνικὴν οἰκονομικὴν, τὴν οἰκονομικὴν πολιτικὴν καὶ τὴν κρατικὴν ὀργάνωσιν. Εἰς τὴν ἔλλειψιν πολλάκις μιᾶς τοιαύτης συναρμογῆς, κατὰ μέγα μέρος ὀφείλονται ἴσως αἱ πολλαπλαῖ ἀντιρρήσεις κατ' ἐκείνων οἷτινες τείνουν, θεωρητικῶς νὰ διαμορφώσουν τὸν προγραμματισμὸν τοῦτον καὶ πρακτικῶς νὰ τὸν ἐπιδιώξουν, κατὰ τρόπον ἀνεξάρτητον τῶν γενικωτέρων δεδομένων τῆς οἰκονομικῆς ἐρμηνείας καὶ τῆς κρατικῆς πολιτικῆς καὶ ἐκεῖθεν προέρχεται ἡ ἀποτυχία προσπαθειῶν θεσμοθετικῆς τοῦ ὀργανώσεως κατὰ περιοχάς².

1) Μεταχειριζόμεθα τὸν ὅρον προγραμματισμὸς ὑπὸ τὴν ἐννοίαν τῆς διακρίσεως ἀπὸ τοῦ ὅρου σχεδισμὸς, ὅστις συνθέτει μέθοδον γενικωτέραν. Βλ. περὶ τῆς διακρίσεως ταύτης D. C. P s a r o s, Rapport sur la programmation dans l'entreprise publique, VI Congrès de l'économie collective, ἐν Anneles de l'Économie Collective, No 2-3, 1963, σελ. 222 ἐπὶ. Σύμφωνας πρὸς τὴν οὕτω διατυπωθεῖσαν διάκρισιν ὁ Καθηγητὴς P. Saraceno, αὐτόθι, σελ. 248. Καὶ ὁ Καθηγητὴς Ἄνδρ. Παπανδρέου, ἀναπλ. Ὑπουργὸς Συντονισμοῦ ὠμίλει περὶ πολλῶν δυνατῶν διαζευκτικῶν σχεδίων ἐκ τῶν ὁποίων θὰ ἐκλέγεται ἐν καὶ ἐπὶ αὐτοῦ θὰ στηρίζονται τὰ εἰδικώτερα καὶ τὰ περιφερειακὰ προγράμματα. Πρακτικὰ Βουλῆς, Συνεδρίου 6.8.64. Ὁμοίως Δ. Ψαροῦ, Στοιχεῖα Διοικητικοῦ Οἰκονομικοῦ Δικαίου, 1960, σελ. 75-84.

2) Οὕτως ἐν Ἑλλάδι, τὸ μὲν πενταετὲς πρόγραμμα οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως τῆς Ἑλλάδος 1960-1965 ἐλάχιστα καὶ παρεμπιπτόντως ἀσχολεῖται μὲ τὰ προβλήματα περιφερειακῆς ἀναπτύξεως. Ἀντιθέτως διετυπώθησαν κρατικῶς προγράμματα τινὰ περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, ἄνευ εἰδικωτέρου τινὸς συνδέσμου πρὸς τὸ γενικὸν πρόγραμμα καὶ τὰς ἐξελίξεις τῶν μεγεθῶν

Αί άμφιβολία και αί δυσπιστία αύται τείνουν νά κλονίσουν τήν ιδέα τής περιφερειακής ανάπτυξεως έκ βάθρων, καθιστώσαι ταύτην ασύνδετον πρὸς άντικειμενικάς κατηγορίας τής έρμηνείας και συγχέουσαι ταύτην πρὸς άλλα πεδία τής σουλογικῆς δράσεως π.χ. τήν κρατικήν αποκέντρωσιν ή τήν ανάπτυξιν ώρισμένων πλουτοπαγωγικῶν πόρων. Ένώ έν άν ο περιφερειακός προγραμματισμός όρισθῆ έπαρκώς επί ώρισμένων γενικῶν δεδομένων τής οικονομικής αναλύσεως, τοϋ δλου έθνικοϋ χώρου, δύνχται περαιτέρω νά λάβη άπό τῶν βάσεων τούτων αϋτοτελή ανάπτυξιν και πραγματοποίησιν.

Η ιδέα τοϋ περιφερειακοϋ προγραμματισμοϋ τής οικονομικής ανάπτυξεως συνδέεται βασικῶς πρὸς τήν άνάλυσιν περι τῶν «οικονομικῶν χώρων» και περι «τοϋ διαφορισμοϋ τής οικονομικής ανάπτυξεως». Και άπό μὲν τής άπόψεως τής θεωρίας περι οικονομικῶν χώρων πρέπει νά υπογραμμισθῆ ότι ή οικονομία ή εθνική, υπό τήν έννοιαν τοϋ περιορισμοϋ αϋτῆς έντὸς ώρισμένου γεωγραφικοϋ χώρου, έχει υπερκερασθῆ άπό τήν άντίληψιν τής άλληλοδιδεσδύσεως και κοινῆς λειτουργίας τής εθνικῆς και τής διεθνοϋς άγορᾶς, ὡστε και κάθε περιφερειακόν τμήμα τοϋ έθνικοϋ οικονομικοϋ χώρου δέν δύναται νά έξετασθῆ άνεξαρτήτως τῶν δεδομένων τής διεθνοϋς οικονομίας (3). Άπό δὲ τής άπόψεως τής θεωρίας τής οικονομικής ανάπτυξεως, ή οικονομική ανάπτυξις δέν έκδηλοϋται κατ' άνάλογα έπίπεδα ταυτοχρόνως και γενικῶς, άλλά κατά σημεῖα ή πόλους ανάπτυξεως, με διαφόρους έντάσεις και διαχέεται διά διαφόρων δδῶν, με ποικιλίαν τελικῶν συνεπειῶν διά τὸ σύνολον μιᾶς οικονομίας. Υπάρχουν οϋτω σύνολα άνωτέρας δραστηριότητος γεωγραφικῶς συγκεκροτημένα και χώροι έν παθητική κατάσταση, καθιστάμενοι περιφέρειαί υποκείμενοι εις τοϋς πόλους ανάπτυξεως και έξ αϋτῶν έξερτώμενοι, άνευ ίδιᾶς δραστηριότητος. Η οικονομική συνεπῶς ανάπτυξις, άσχέτως έν πρόκειται περι άνεπτυγμένων ή ήμιανεπτυγμένων ή υποανεπτύκτων χωρῶν, έκδηλοϋται κατά

τῆς οικονομίας, υπό μορφήν μᾶλλον τοπικῶν προγραμμάτων έργων. Τοιοϋτον πρόγραμμα είναι τὸ πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξεως τής περιοχῆς Ηπειροϋ 1960 - 64. Τὸ πρόγραμμα τοϋτο, οϋχι κυρίως συνθετικῆς μορφῆς ανάπτυξεως τής ὅλης περιοχῆς, παρέμεινε κατά τὸ πλεῖστον άνεκτέλεστον, έξαιρέσει μιᾶς έπιτυχοϋς προσπάθειας έφαρμογῶν τεχνικῆς βοήθειας πρὸς βελτίωσιν τῶν μεθόδων καλλιεργείας και τήν ανάπτυξιν τῆς οικιακῆς οικονομίας' ώρισμένα άλλα έργα υποδομῆς και τουριστικά δέν έξέρχονται τοϋ συνήθοϋς πλαισίου τῆς πολιτικῆς τῶν τοπικῶν έργων.

Υπάρχουν ακόμη έν σχεδίῳ δύο προγράμματα περιφερειακῆς ανάπτυξεως, τῆς Δυτικῆς Πελοποννήσου και τῆς Κρήτης. Και τούτων τὸ περιεχόμενον δέν ίκανοποιεῖ περισσότερο, ή δὲ πραγματοποίησις αϋτῶν σχεδόν δέν ήρτισεν ακόμη.

Κοινὸν χαρακτηριστικόν τῶν προγραμμάτων τούτων είναι ή άνάθεση τῆς πραγματοποίησεϋ των εις κρατικάς ειδικὰς πρὸς τοϋτο, άνευ πόρων, περιφερειακᾶς ύπηρεσίας, έξηρημένας πλήρως έκ τοϋ κέντροϋ και έλάχιστα συντονισμένες πρὸς τὰς ειδικὰς κρατικάς ύπηρεσίας' πρὸς τοϋτοις δὲ ή έλλειψις—πλήν έλαχίστων έξαιρέσεων—συνεργασίας πρὸς τοϋς τοπικοϋς παράγοντας και τὰς τοπικάς πρωτοβουλίας παραμένει πάντοτε τὸ κύριον ελάττωμα τῆς ελληνικῆς διοικήσεως. Βλ. και Σ. Άγαπητίδῃ — Γ. Δυμηρίδου, Προγράμματα τοπικῆς ανάπτυξεως έν Έλλάδι, 1957.

3) Έπί τῆς συγχρόνου άντίληψεως τοϋ οικονομικοϋ χώρου, βλ. Fr. Perroux : L'Économie du xxeme Siècle, 1961, σελ. 123 - 141 και δῆ σελ. 138.

περιφερειακούς διαφορισμούς, έξ ὧν προκύπτουν ἐπιρροαί πρὸς τὴν ἀναστολῆς καὶ δὲν εἶναι συνεπῶς ὁμοιομόρφως κατανεμημένη ἐντὸς τοῦ ἐθνικοῦ χώρου. Ἐπομένως ἡ ἔννοια τοῦ πόλου ἀναπτύξεως ἔχει θεωρητικὴν καὶ πρακτικὴν σημασίαν ὡς δυναμένη νὰ καταστῇ μέσον οἰκονομικῆς ἀναλύσεως καὶ ἐκεῖθεν οἰκονομικῆς πολιτικῆς. Τοῦτο δὲ ἔχει περισσοτέραν πρακτικὴν σημασίαν διὰ τὰς ὑποανάπτυκτους χώρας διότι εἰς αὐτὰς συμβαίνει ἀκριβῶς οἱ τοπικοὶ διαφορισμοὶ νὰ εἶναι λίαν ἔντονοι καὶ κατὰ συνέπειαν λίαν ἐπικίνδunami.

Ἡ ἀνάπτυξις ἢ ἡ τάσις ἢ ἡ πολιτικὴ πρὸς ταύτην εἶναι ἐκεῖναι αἵτινες δημιουργοῦν τὴν ἀνισορροπίαν αὐτήν, διότι ἡ διαμόρφωσις ἐνὸς πόλου ἀναπτύξεως (συγκέντρωσις τοπικῶς οἰκονομικῶν μονάδων, ἠδξημένα κέρδη, ἔλξις ἐργατικῶν δυνάμεων κλπ.), δὲν συνεπιφέρει ἀναγκαίως τὴν μετάδοσιν τῆς αὐξήσεως αὐτῆς εἰς ἄλλας περιφερείας, αἵτινες οὕτω καθίστανται ὑποανάπτυκτοι. Ἡ οἰκονομικὴ συνεπῶς ἀνάπτυξις ἐνὸς συνόλου περιοχῶν, ἐθνικῶς ὅπως καὶ διεθνῶς, δὲν δύναται νὰ ἐπιτευχθῇ εἰ μὴ μόνον διὰ τῆς προγραμματικῆς ρυθμίσεως τῆς διαχύσεως τῶν ἀποτελεσμάτων τῶν πόλων ἀναπτύξεως καὶ ἐδῶ ἀκριβῶς ἀνακύπτει ἡ σημασία τοῦ κρατικοῦ προγραμματισμοῦ ἐπὶ σκοπῷ βοηθείας ἐκ μέρους τῶν ἀνεπτυγμένων περιοχῶν πρὸς τὰς καθυστερημένας τοιαύτας (4).

Τὰ συμπεράσματα ταῦτα τῆς οἰκονομικῆς ἐρμηνείας μᾶς διαφωτίζουν οὕτω πῶς ἡ ἰδέα τῆς προγραμματισμένης περιφερειακῆς ἀναπτύξεως συναρτᾶται πρὸς τὰς συγχρόνους ἀρχὰς τῆς κοινωνικῆς οἰκονομικῆς ἀφ' ἐνὸς καὶ τὰς ἀρχὰς τῆς κρατικῆς οἰκονομικῆς πολιτικῆς ἀφ' ἑτέρου. Πράγματι, ἡ ἀνάπτυξις τῆς οἰκονομίας ἐντὸς τοῦ ἐθνικοῦ χώρου δὲν λειτουργεῖ ταυτοχρόνως καὶ κατὰ γενικὰ ἐπίπεδα. Ἐκδηλοῦται κατὰ τοπικὰ περιφερειακὰ πλαίσια ἢ κέντρα κατὰ τρόπον ὥστε ἡ ἐθνικὴ οἰκονομία νὰ ἔχη τοπικὰς ἢ περιφερειακὰς βάσεις, μὲ ἀποτέλεσμα αἱ περιοχαὶ ἢ νὰ ἀλληλοσυμπληροῦνται καὶ διὰ τῶν ἀμοιβαίων ἐλευθέρων ἀνταλλαγῶν καὶ νὰ συνεργάζωνται εἰς τὴν ἀνάπτυξιν κοινωνικῆς οἰκονομίας ἢ ν' ἀντιτίθενται, νὰ συγκρούωνται καὶ ν' ἀλληλοσπορροφῶνται μὲ ἀποτέλεσμα τὴν καθυστέρησιν τοῦ χώρου ὅλου. Δὲν πρέπει λοιπὸν νὰ παροραῖται ὅτι ἡ τοπικὴ οἰκονομικὴ ἀνάπτυξις, εἶναι παράγων πολυσυνθέτου ἐπιρροῆς ἐπὶ τῆς οἰκονομίας, οὕτως ὥστε ἀκριβῶς αὐτὴν τὴν ἀμοιβαίαν συνεργασίαν καὶ ἀνταλλακτικότητά τῶν περιφερειῶν δεόν νὰ ἐπιτύχῃ ἢ πολιτικὴ τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως (5).

Ἀφ' ἑτέρου ὁμοίως ὁ διὰ τοῦ ἀνταγωνισμοῦ τούτου τῶν περιοχῶν προκαλούμενος διαφορισμὸς ἐν τῇ ἀναπτύξει, ὀφείλεται καὶ εἰς τὰ ἰδιαίτερα χαρακτηριστικά, ἅτινα συνθέτουν τὸ γεωοικονομικὸν περιεχόμενον τοῦ τοπικοῦ συνόλου. Ὅταν λέγομεν περιοχὴν νοοῦμεν «περιφέρειαν συνθέτουσαν ἐνότητά οἰκονομικὴν καὶ κοινωνικὴν σχετικῶς ὁμοιογενῆ, ἐν ἣ ἢ δραστηριότης διέπεται ὑπὸ ὄρισμένου ἀριθμοῦ καταστάσεων εἰδικῶν καὶ οὐσιωδῶν διὰ τὴν περιοχὴν ταύτην, συνδεομένων διὰ ποικίλων θεσμῶν πρὸς ἄλλας περιφερείας». Ἡ πολιτικὴ ὁμοίως τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως δὲν συνίσταται μόνον εἰς τὸ νὰ λάβῃ πρωτίστως ὑπ' ὄψιν τὰ εἰδικὰ χαρακτηριστικά τοῦ κοινωνικοοικονομικοῦ συνόλου ἐκάστης περιοχῆς. Δέον πρὸς

4) Fr. Perroux, op. cit., Κεφ. III, Ἡ ἔννοια τῆς ἀναπτύξεως, σελ. 155 - 171.

5) J. Meynaud : Politique Économique comparée, 1958, I, σελ. 338 ἐπομ. (Cours).

τούτοις ν' ανακαλύψη ποια είναι τὰ ἐμπόδια ἑκεῖνα, ἅτινα ἀλλοιώνουν τὴν φαινομενικὴν ἐλευθερίαν, ἣτις ὑπάρχει ἐντὸς τοῦ ἔθνικου χώρου τῆς διακινήσεως τῶν προσώπων, τῶν κεφαλαίων, τῶν ἀγαθῶν καὶ τῶν ὑπηρεσιῶν, μὲ ἀποτέλεσμα πράγματι ἢ διακινήσεως αὕτη νὰ πραγματοποιοῖται μὲ οὐσιώδεις τοπικοὺς διαφορισμοὺς ἄγοντας εἰς ἀπαραδέκτους ἀνισότητας. Ἡ παρακολούθησις, καταγραφή καὶ ἐξηγήσεις τῶν ἀντιθέσεων καὶ μετατοπίσεων τούτων, καθ' ὃ μέρος καταλήγουσιν οὐχὶ εἰς εὐνοϊκὰ ἀποτελέσματα, ἀλλ' εἰς δημιουργίαν οὐσιωδῶν ἀνισοτήτων εἰς τὸ κόστος τῆς παραγωγῆς, τὴν ἀμοιβὴν τῆς ἐργασίας, τὸν βαθμὸν καταναλώσεως κλπ. (6)

Ὁ προγραμματισμὸς οὕτω τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως — εἴτε ἐντὸς ὀριζομένου ἔθνικου χώρου εἴτε καὶ διεθνῶς — δύναται νὰ νοηθῇ κατ' ἀρχὴν μόνον ὄρων ὑπὸ τὰς κατευθύνσεις καὶ τὰ μέσα τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας. Ἐν τούτοις ὁ κρατικὸς γενικὸς σχεδιασμὸς, διὰ τῶν γενικῶν του προβλέψεων, δὲν ἐμφανίζεται κατ' ἀρχὴν εὐρισκόμενος εἰς τόσον ἄμεσον συνάρτησιν ἐν τῇ ἐφαρμογῇ του πρὸς τὴν ἰδιωτικὴν οἰκονομίαν, τὴν ὁποίαν ἀποβλέπει κυρίως νὰ κατευθύνῃ, ἐνῶ ἀντιθέτως ὁ περιφερειακὸς προγραμματισμὸς ἀποβλέπει ἐντονώτερον, εἰς ἄμεσους καὶ εὐθέως ἐφαρμογὰς καὶ διεισδύσεις ἐντὸς τοῦ χώρου τῆς δράσεώς του, καὶ εὐρίσκεται εἰς διαρκῆ ἄμεσον σχέσιν πρὸς τὰ ἰδιωτικὰ συμφέροντα, μέσα καὶ ὄργανισμούς, οὕτως ὥστε τὸ κύριον ἴσως πρόβλημα ἐνὸς τοιούτου προγραμματισμοῦ ἀναπτύξεως εἶναι οἱ τρόποι καθ' οὓς προγραμματικῶς καὶ ἐν τῇ πράξει θὰ ἐπιτευχθῇ ὁ ἐναρμονισμὸς ἐν τῇ ἀναπτύξει τῶν δημοσίων μέσων, μεθόδων, σκοπῶν καὶ ὀργάνων πρὸς τὰ ἰδιωτικὰ τοιαῦτα. Ἀκριβῶς δὲ ἢ μὴ ἐπαρκῆς κατανόησις τῆς διαφορᾶς αὐτῆς μεταξὺ γενικοῦ σχεδιασμοῦ τῆς οἰκονομικῆς πολιτικῆς καὶ τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ ἄγει εἰς τὰ πολλακίς παρατηρούμενα παράδοξα φαινόμενα νὰ θεωρῆται ἀτάκτως ὁ γενικὸς προγραμματισμὸς δημοσίων ἐπενδύσεων ἄνευ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ ἢ ἀντιθέτως νὰ γίνωνται πειραματισμοὶ προχείρων περιφερειακῶν ἐφαρμογῶν ἄνευ γενικοῦ σχεδιασμοῦ. Δὲν πρέπει δὲ οὐδέποτε ἐν τῷ ἐναρμονισμῷ τούτῳ νὰ λησμονῆται τὸ γενικώτερον ἑκεῖνο δόγμα καθ' ὃ ὁ περιφερειακὸς προγραμματισμὸς δὲν σκοπεῖ νὰ δημιουργήσῃ κατάστασιν ἐθνικοποιημένης οἰκονομίας, ἀλλὰ κατάστασιν τοιούτου συντονισμοῦ ἐν τῇ δράσει τῶν οἰκονομικῶν καὶ παραγωγικῶν μέσων καὶ μεγεθῶν, ὥστε νὰ λειτουργοῦν ταῦτα πρὸς αὐξήσιν καὶ ἀνάπτυξιν καὶ δὴ ἰσορροπῶς ἐν τῇ συνόλῳ. Δυνάμεθα οὕτω νὰ εἰπωμεν ὅτι εἰς τὴν ρίζαν τῆς θεωρίας περὶ τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ ἐνυπάρχουν τρία στοιχεῖα:

α) ἡ διάκρισις τῆς οἰκονομικο-κοινωνικῆς ζωῆς ἐντὸς τῆς ἔθνικῆς οἰκονομίας κατὰ τοπικὰς περιοχὰς καὶ κατὰ κλάδους διαφόρου ἀναπτύξεως καὶ διαφόρου ρυθμοῦ αὐξήσεως.

β) ἡ δυνατότης τῆς ἐφαρμογῆς τῆς θεωρίας καὶ πράξεως τοῦ κρατικοῦ προγραμματισμοῦ τῆς οἰκονομίας εἰδικῶς καὶ δὴ πλέον ἀποτελεσματικῶς κατὰ τοπικὰς

6) J. Jeanneney : Rapport général, Congrès de l'économie Alpine, Grenoble, 1954.

περιφέρειας, βάσει τού γενικού σχεδιασμού και τού προγραμματισμού δημοσίων επενδύσεων.

γ) Ἡ σκοπιμότης τού περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ, ἢ συνισταμένη εἰς τὴν διάχυσιν τῆς ἰσορροποῦ οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως καὶ τῶν αὐτῶν ἀνωτέρων ρυθμῶν ἀεξήσεως, διὰ τῆς ἀνυψώσεως τῶν καθυστερημένων περιοχῶν, καθ' ὄλον τὸν εὐρύτερον χώρον τῆς οἰκονομίας.

Εἶναι ἀξίον ἰδιαιτέρας προσοχῆς ὅτι ἡ θεωρία καὶ ἡ πράξις τῆς περιφερειακῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως ἀνεῦρεν ἐντὸς τού εὐρυτάτου πεδίου τῆς πραγματοποιήσεως τῆς Εὐρωπαϊκῆς Οἰκονομικῆς Κοινότητος ἰδιαζόντως ἐπιτυχή τὴν ἐπιβεβαίωσιν τῆς ἀληθείας τῆς καὶ τῆς σημασίας τῶν ἀποτελεσμάτων τῆς. Ἡ Συνθήκη τῆς Ρώμης περὶ ἰδρύσεως τῆς Ε.Ο.Κ. προβλέπει (ἄρθρ. 2), ὡς ἓνα τῶν κυρίων σκοπῶν αὐτῆς, τὴν ἀρμονικὴν ἀνάπτυξιν τῆς οἰκονομίας καὶ τὴν ἰσορροποῦ οἰκονομικὴν αὐξησιν ἐντὸς τῆς Κοινότητος· τοῦτο σημαίνει ὅτι ὁ σκοπὸς οὗτος δὲν εἶναι δυνατόν νὰ πραγματοποιηθῆ ἄλλως εἰ μὴ διὰ τῆς ἀξιοποιήσεως τῶν περιοχῶν ἐκείνων οἰκονομικῶς, αἵτινες εὐρίσκονται εἰς κατάστασιν ἀνεπαρκούς καὶ οὐχὶ ἀναλόγου ἀναπτύξεως ἐντὸς τῶν χώρων τούτων⁽⁷⁾. Ἐπομένως «ἡ συνεχῆς καὶ ταχεῖα ὀλικὴ ἀνάπτυξις τῆς εὐρωπαϊκῆς οἰκονομίας δὲν εἶναι δυνατόν νὰ διατηρηθῆ ἄνευ μιᾶς ἰσχυρᾶς περιφερειακῆς πολιτικῆς»⁽⁸⁾. Ἐκ τούτου δὲ ἔπεται ὅτι καὶ ἡ πολιτικὴ ἐπὶ ἐκάστου μεγάλου τομέως τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος — γεωργίας, μεταφορῶν, ἐνεργείας, ἐργασίας, ἐπενδύσεων — δέον νὰ προσαρμοσθῆ πρὸς τὴν ταχύτεραν ἀνάπτυξιν τῶν περιοχῶν κατωτέρας ἀναπτύξεως.

Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως ταύτης ὁ προσδιορισμὸς χωρικῶς τῶν περιοχῶν τούτων καὶ ἡ ἀνάλυσις τῶν ἐπιπτώσεων ἐπὶ τῶν διαφόρων περιοχῶν, αἵτινες πηγάζουν ἐκ τῶν μέτρων τῆς πολιτικῆς τῆς ἀκολουθουμένης ὑπὸ τῶν κρατῶν τῶν συμμετεχόντων εἰς τὴν Κοινότητα, ἀποτελεῖ τὴν βάσιν τῆς ἐφαρμογῆς πολιτικῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως⁽⁹⁾.

Διὰ νὰ προσδιορίσωμεν ὁμοῦς ἐπαρκῶς τὴν ἔννοιαν τού περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ πρέπει νὰ καθορίσωμεν ποῖον τὸ εἰδικὸν τούτου περιεχόμενον. Ἀνάπτυξις μιᾶς καθυστερημένης περιοχῆς σημαίνει τὴν εἰδικὴν ἐν αὐτῇ ἐφαρμογὴν προγράμματος γενικῆς ἀνάδοῦ τού βιοτικῶ ἐπιπέδου, περιλαμβάνοντος πολυσύνθετον σύνολον μέτρων ποσοτικῆς καὶ ποιοτικῆς οἰκονομικῆς τοπικῆς πολιτικῆς : ρύθμισιν ὑδάτων καὶ γενικῶς ἀξιοποίησιν καὶ ἀναδιανομὴν τού ἐδάφους, ἐξηλεκτρισμὸν, ἀξιοποίησιν πλουτοπαραγωγικῶν πόρων καὶ τού δασικοῦ πλούτου, ἀνάπτυξιν τῆς κτηνοτροφίας, ἔδρυσιν βασικῶν βιομηχανικῶν καὶ ἀναδιοργάνωσιν σχετι-

7) Pribe - Möller : La politique économique régionale condition du succès de la Politique agricole, ἐν Com. Econ. Europ. Études, Serie Agriculture, No 4, 1963.

8) R. Merjolin, «Δὲν εἶναι δυνατόν ἡ ἀνάπτυξις τῆς Εὐρωπαϊκῆς οἰκονομίας ἄνευ μιᾶς ἰσχυρᾶς περιφερειακῆς πολιτικῆς», ἐν Ἐπιθεωρήσει Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως 1963, τεύχ. Β' σελ. 135 ἐπόμε.

9) Com. Econ. Europ., Rapport sur l'execution du Traité (Janvier 1958 — Janvier 1962), σελ. 51.— Δ. Ψαρῶ : Ἡ Εὐρωπαϊκὴ Οἰκονομικὴ Κοινότης καὶ ἡ Σύνθεσις τῆς Ἑλλάδος, 1963, σελ. 146 καὶ ἐπόμε.

κῶν κλάδων παραγωγῆς, ὡς: λιπασμάτων, μεταλλείων, εὐρὺ πρόγραμμα ἔργων ὑποδομῆς, ἴδρυσιν σχετικῶν κοινωφελῶν ὑπηρεσιῶν ὡς: ὑγιεινῆς, ἀσφαλείας, ἀνάπτυξιν τῆς πίστωσης καὶ συντονισμὸν πρὸς τὰς ἰδιωτικὰς πρωτοβουλίας ἐπενδύσεων κλπ. Δυνατὸν θετικῶς ἢ τοπικῆ ἀνίπτυξιν νὰ ἐχθῆ ἀνάγκη δράσεως ἐπὶ ὀρισμένης μόνον κατηγορίας ἀντικειμένων ἢ κλάδων ἐπιχειρήσεων (10). Δυνατὸν ἐπίσης ὁ προγραμματισμὸς οὗτος ν' ἀνφεύρηται εἰς μείζονας ἢ μικροτέρας περιφερείας ἢ μικρὸν ἢ μέγα ἀριθμὸν δραστηριοτήτων, πάντως ὅμως σημαίνει τὴν διὰ συνόλου μέσων, ἐρειδομένων ἐπὶ τῆς βλῆς ἐξετάσεως τῆς περιοχῆς καὶ ἐπὶ τοῦ ἐπηρεασμοῦ βλῶν τῶν μεγεθῶν τῆς καὶ τῶν προϋποθέσεων αὐτῆς, ἀναγωγὴν τῆς εἰς τὸ ἀνώτερον ἐπίπεδον τῆς οικονομικῆς ἀναπτύξεως. Οὕτω καὶ παρ' ἡμῶν προσβλέφθη κατ' ἀρχὴν ἡ ἐφαρμογὴ ἰδικῶν προγραμμάτων, ὡς ἐλέχθη, ἀναπτύξεως τῆς περιοχῆς Ἡπείρου, Δυτικῆς Πελοποννήσου, Κρήτης, ἀσχέτως τοῦ ἀν' οἱ προγραμματισμοὶ οὗτοι: ἦσαν ὅλως ἀτελεῖς. Διαφέρει ὅμως ὁ τοιοῦτος προγραμματισμὸς ἀπὸ τὴν κατανομὴν κατὰ περιφερείας ἐντὸς τοῦ συνόλου τῆς χώρας τοῦ γενικοῦ σχεδιασμοῦ ἀναπτύξεως τῆς οικονομίας τῆς. Ἐν τούτοις, δεόν νὰ ὑπομνησθῆ ἡ ἰδιομορφία τοῦ προβλήματος τῆς διαμορφώσεως ἐν Ἑλλάδι κεντρικοῦ πόλου ὑπεραναπτύξεως (περιοχὴ Ἀθηνῶν) ἐν σχέσει πρὸς τὴν ὑποανάπτυξιν τῆς λοιπῆς χώρας (ἐπαρχιῶν).

2. Περιφερειακὸς προγραμματισμὸς καὶ κρατικὴ οικονομικὴ πολιτικὴ.
Τὰ στοιχεῖα ταῦτα, συνθέτοντα τὴν ἔννοιαν τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, καθίστανται οὕτω τὰ ἐπιστημονικὰ δεδομένα ἐφ' ὧν δύναται νὰ ἐρευνηθῆ ἡ περαιτέρω διαμόρφωσις τῆς θεωρίας καὶ πράξεως τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ. Ἄλλ' ἔν ἐκ τῶν πρώτων συμπερασμάτων τῆς ἀναλύσεως ταύτης, ὡς ἐλέχθη, εἶναι ὅτι: ἡ δράσις αὕτη δεόν νὰ νοηθῆ ὡς κινουμένη κάτω ἀπὸ τὴν γενικωτέραν τάσιν τῆς νεωτέρας δημοκρατίας πρὸς ὀργάνωσιν οικονομικῆς πολιτικῆς κατευθυνούσης τὴν ἐθνικὴν οικονομίαν. Προϋποθέτει τοιούτου κρατικὸν σχεδιασμὸν καὶ προγραμματισμὸν δημοσίων ἐπενδύσεων.

Πράγματι, ἡ κρατικὴ πολιτικὴ ἐγκαταλείψασα τὴν πολιτικὴν δημοκρατίαν τοῦ παρελθόντος 19ου αἰῶνος, τῶν κοινοβουλευτικῶν λόγων καὶ τῆς στείας ἀντιδικίας περὶ τῆς ἀτομικῆς ἐλευθερίας, ἤρχισε νὰ προσγειοῦται πρὸς τὴν ἄμεσον παρατήρησιν τῶν ὁμαδικῶν ἀναγκῶν καὶ τῶν κοινωνικῶν καταστάσεων ὑπὸ τὴν πίεσιν τῶν ταξικῶν διαφορῶν καὶ τῶν λαϊκῶν αἰτημάτων. Μία ἐκ τῶν σπουδαιότερων διαπιστώσεων, ἧτις εἶχεν ἄμεσον ἐπίπτωσιν ἐπὶ τῆς πολιτικῆς δραστηριότητος τοῦ κράτους, ἦτο ἡ διάγνωσις τῶν καταστάσεων ὀξείας ἀνισορροπίας κατὰ κλάδους, ἀλλὰ ἰδίᾳ κατὰ περιοχὰς τῆς ἐθνικῆς οικονομίας, ὁ διαφορισμὸς κατὰ τὸ ἐπίπεδον διαβιώσεως μεταξὺ τῶν μαζῶν καὶ ὀρισμένων προνομιστῶν τάξεων, μεταξὺ πύλων καὶ ὑπαίθρου, αἱ διαφοραὶ κατὰ τὴν ἐκμετάλλωσιν τῶν διαφόρων πλουτοπαραγωγικῶν πόρων, μεταξὺ ρυθμῶν αὐξήσεως τῶν εἰσοδημάτων, μεταξὺ

10) Ἐχει ὅμως πάντοτε ἀνάγκη ἀντιμετώπισεως τοῦ Προβλήματος τοῦ ἀνθρωπίνου παράγοντος καὶ τῆς μορφώσεώς του. Βλ. σχετικῶς Χ. Κοσσέρη, Ἡ ἀνθρωπίνη καὶ κοινωνικὴ ἀποψις τῶν περιφερειακῶν καὶ τοπικῶν προγραμμάτων οικονομικῆς ἀναπτύξεως, ἐν Νέᾳ Οἰκονομίᾳ, 1964, τευχ. 4.

παρπαγωγικότης των διαφόρων συντελεστών της παραγωγής κλπ. (11).

Αί παρατηρήσεις αὐται καί γενικώτερον ἢ ἀναρχία τῆς κεφαλαιοκρατικῆς οἰκονομίας, αἱ ἀντιφάσεις καί αἱ ἀδυναμίες τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος, αἱ οἰκονομικαί κρίσεις καί οἱ διεθνεῖς οἰκονομικοὶ ἀνταγωνισμοί, ὠδήγησαν εἰς τὴν προσπάθειαν τῆς νεωτέρας δημοκρατίας πρὸς διαμόρφωσιν οἰκονομικῆς πολιτικῆς. Ἡ προσπάθεια αὕτη δὲν συνδέεται ἀπλῶς πρὸς τὰς ἰδεολογικὰς θέσεις περὶ τῆς ἰσότητος ἐν τῇ δημοκρατίᾳ ἢ πρὸς τὰ κοινωνικὰ δόγματα περὶ τῆς ἴσης παροχῆς οἰκονομικῶν προϋποθέσεων καί ὄρων κοινωνικῆς διαβιώσεως, ἀλλὰ συναρτᾶται πρὸς αὐτὰς τὰς θέσεις τῆς οἰκονομικῆς ἐρμηνείας περὶ τῆς ἀνάγκης ὅπως συντονισθῶν οἱ παράγοντες καί τὰ μεγέθη τῆς ἰδιωτικῆς οἰκονομίας διὰ τῆς κρατικῆς πολιτικῆς ἐπὶ σκοπῷ ὅπως προλαμβάνωνται αἱ κρίσεις καί διὰ τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος ὀδηγητῆρι περικεῖται τὸ οἰκονομικὸν σύνολον πρὸς τὴν ἀνάπτυξιν (12). Ἡ οἰκονομικὴ ἀνάπτυξις ἐν τῇ ἐννοίᾳ τῆς ἰσορροπίας ἦτοι ὑπὲρ τοῦ συνόλου οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως, κατέστη οὕτως ὁ κύριος στόχος τῆς οἰκονομικῆς πολιτικῆς τοῦ κράτους (13). Ἄλλ' ἀκριβῶς, διότι ἡ θεωρία περὶ οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως, ἀπορρέει ἐκ τῶν ἐπιστημανικῶν δεδομένων τῆς οἰκονομικῆς ἀναλύσεως, κατέστη ἀναγκαῖον ὅπως ἡ πολιτικὴ αὕτη λάβῃ τὴν μορφήν ἐνός κρατικοῦ σχεδίου προγράμματος δημοσίων ἐπενδύσεων ἀναπτύξεως τῆς οἰκονομίας.

Ὅλα σχεδὸν τὰ κράτη, πρὸ παντὸς θεοαίως τὰ καθυστερημένα, ἀλλὰ καί τὰ ἐν ἀναπτύξει, ἐφαρμόζουν πολιτικὴν οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως μὲ τοὺς αὐτοὺς ἀναλόγους στόχους, ποικίλοντας θεοαίως κατὰ τὰς εἰδικωτέρας των μορφὰς καί τὴν ἔντασιν (14). Ἡ τοιαύτης γενικότητος παρέμβασις πρὸς ἐπιτεύξιν ἐντός τῆς ἐλευθέρως οἰκονομίας ὀρισμένων γενικῶν καί εἰδικῶν στόχων εἶχεν ἀνάγκην μιᾶς συστηματικῆς προβλέψεως, ἣτις συνιστᾶ καί τὴν πρώτην οὐσίαν τοῦ σχεδιασμοῦ. Κάθε περαιτέρω διαμόρφωσις τοῦ σχεδίου ἐπιτεύξεως τῶν στόχων δέον νὰ ἐρείδεται ἐπὶ μιᾶς συστηματικῆς παρακολουθήσεως τῶν ἐξελίξεων τῶν μεγεθῶν, τῶν μονάδων καί τῶν περιφερειῶν τῆς οἰκονομίας καί τῶν θέσει τούτων προβλέψεων τοῦ μέλλοντος καί ἐκεῖθεν νὰ καθορίζῃ τοὺς στόχους καί τὰ μέσα ἐπιτεύξεως τούτων (15).

11) Ε. Ζολώτα, Ἡ μεταμόρφωσις τῆς κεφαλαιοκρατίας, 1954.

12) Βλ. περὶ τῆς ἐρμηνείας τοῦ Keynes, ἀφ' ἧς ἐβασίσθη ἡ κρατικὴ οἰκονομικὴ πολιτικὴ τῆς συγχρόνου Δημοκρατίας, Δ. Κ. Ψαροῦ. Στοιχεῖα Διοικητικοῦ Οἰκονομικοῦ Δικαίου, 1960 τοῦ αὐτοῦ, Οἰκονομικὴ Πολιτικὴ, 1962.

13) Α. Ἀγγελόπουλος, Γενικὴ Εἰσήγησις εἰς τὴν Ἑλληνικὴν Ἑταιρείαν Προγραμματισμοῦ, Ἐπὶ τῶν κατευθύνσεων τοῦ πρώτου δεκαετοῦς προγράμματος οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως τῆς Ἑλλάδος, 1961.

14) Βλ. σχετικῶς XII Congrès International des Sciences Administratives, L'Organisation gouvernementale pour le développement économique. Rapport général par le Prof. G. Treves, 1962.

15) P. N. Rosenstein - Rodans, La planification dans la nation, ἐν Annales de l'Economie Collective, No 2 - 3, 1963 σελ. 205 - 220, (Rapport au VI Congrès intern. de l'Econ. Collective 1963, à Rome). Βλ. αὐτόθι, σελ. 277, intervention du Prof. Ang. Angelopoulos, τονίσαντος ὅτι ἡ βασικὴ λειτουργία τοῦ προγραμματισμοῦ εἰς μίαν ἐλευθέραν κοινωνίαν δὲν εἶναι μόνον ἡ ἐρευνᾶ καί ἡ πληροφοροδότησις διὰ τὴν διόρθω-

Ἄλλ' εἰς τὸ σημεῖον τοῦτο γεννᾶται ἐν σοβαρὸν πρόβλημα : τὸ γενικὸν σχέδιον τῆς οικονομικῆς πολιτικῆς τοῦ κράτους εἶναι ἕνα ὄργανον στενῆς τεχνικῆς κρίσεως, τὸ ὁποῖον οἱ τεχνικοὶ παραδίδουν εἰς τὴν πολιτικὴν ἐξουσίαν ἵνα κατὰ τὴν διακριτικὴν τῆς εὐχέρειαν τὸ δεχθῶν ἢ ὄχι, βάσει πολιτικῶν κριτηρίων, ἢ εἶναι δημοκρατικὸς θεσμὸς λειτουργῶν διὰ τῶν δημοκρατικῶν μεθόδων ; Ἐπὶ τοῦ θεμελιώδους τούτου ἐρωτήματος δύναμαι νὰ ἐπικαλεσθῶ τὴν ἀπάντησιν τοῦ ἱδρυτοῦ τῆς θεωρίας τῆς συλλογικῆς οἰκονομίας καθηγητοῦ Jules Milhau : « Ὁφείλομεν νὰ διερωτηθῶμεν πῶς ἡ δημοκρατία καὶ ὁ προγραμματισμὸς δύνανται νὰ συμβιβασθῶν. Τὸ δημοκρατικὸν πρόγραμμα δεόν νὰ εἶναι τὸ ἔργον ὄλων τῶν πολιτῶν καὶ ὄχι τὸ μυστικὸν ὠρισμένων μεμνημένων. Ἐὰν τὸ πρόγραμμα ἔχει ἐκπονηθῆ καὶ ἐπιβληθῆ ὑπὸ ὠρισμένων σχεδιαστῶν ἀπομεμονωμένων τοῦ λαοῦ, δὲν ὑπάρχει δημοκρατία. Μία ὀλιγαρχία βασιζομένη ἐπὶ τῆς μεθόδου τοῦ λογισμοῦ τῆς οικονομικῆς ἀναλύσεως δὲν εἶναι ἀξία περισσοτέρου σεβασμοῦ ἀπὸ μίαν ὀλιγαρχίαν βασιζομένην εἰς τὴν κληρονομικὴν προνομίαν ἢ τὴν θρησκείαν. Ἡ Δημοκρατία ἀξιοῖ σπῶς οἱ ἔργαται τῆς ἔχουν τὸ δικαίωμα νὰ συζητοῦν τὰ συμπεράσματα τῶν τεχνοκρατῶν (16) ».

Πράγματι, ἐν πρῶτον ζήτημα εἶναι ἐὰν ὁ κρατικὸς σχεδιασμὸς - προγραμματισμὸς θὰ λειτουργῆ κατὰ μεθόδους συγκεντρωτικὰς ἢ ἀποκεντρωτικὰς. Ἐὰν τουτέστιν αἱ ἀποφάσεις θὰ λαμβάνωνται ἐξ ὀλοκλήρου δι' ἑνὸς κεντρικοῦ ὄργανου τοῦ προγραμματισμοῦ ἢ ἀπὸ τὰς κατὰ τομεῖς ἢ κατὰ περιφερείας ἢ κατὰ μονάδας ἐξουσίας. Τὸ θέμα εἶναι ὑπὸ ἀμφισβήτησιν καὶ ἐδέχθη πολλὰς πρακτικὰς συμβιβαστικὰς λύσεις κατὰ συνδυασμὸν τῶν δύο συστημάτων, ὧν ἡ ἀνάλυσις δὲν ἀνήκει τῷ παρόντι (17). Δεύτερον ζήτημα γεννᾶται ἐὰν τὸ πρόγραμμα τῶν γενικῶν θὰ λάβῃ ἐξεἰδίκευσιν κατὰ περιφερείας. Ἐπὶ τοῦ ζητήματος τούτου ἀξία ἰδιαζούσης προσοχῆς εἶναι ἡ μέθοδος προγραμματισμοῦ, ἡ ἀκολουθουμένη ὑπὸ τοῦ IV Γαλλικοῦ Σχεδίου, καθ' ἣν τοῦτο εἶναι κατανεμημένον ὄχι μόνον κατὰ τομεῖς οἰκονομίας ἀλλὰ καὶ κατὰ περιοχάς (18). Ὁ ὅλος οἰκονομικὸς χῶρος τῆς Γαλλίας κατανέμεται εἰς περιοχὰς καὶ εἰς ἐκάστην τούτων προβλέπονται ἴδια ὄργανα, ἐν τῶν ὁποίων εἶναι συντονισμοῦ διοικητικοῦ τῶν κρατικῶν περιφερειακῶν ὀργάνων (νομάρχαι) καὶ ἐν συμβουλευτικόν, τουτέστιν ἡ περιφερειακὴ Ἐπιτροπὴ ἀναπτύξεως, περιλαμβάνουσα ἐκπροσώπους τῶν τοπικῶν ὀργανισμῶν, τῶν ἐργαζομένων, τῶν ἐργοδοτῶν, τῶν πανεπιστημίων, τῶν συνεταιρισμῶν. Πλησίον τούτων πολλὰ ἐπιτροπαὶ ὀφειλόμεναι εἰς ἰδιωτικὴν πρωτοβουλίαν συμβάλλουν εἰς τὸ ἔργον τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως διὰ τοῦ προγράμματος (19). Ἄλλως θεαίως ἔχει τὸ ζήτημα εἰς

σιν τῆς ἀνεπαρκούς ἀνατομίας τῶν ἐλαττωμάτων τῆς ἀγορᾶς, ἀλλ' ὁ καθορισμὸς γενικῶν στόχων διὰ τὴν μεταρρύθμισιν τῶν διαρθρώσεων αἰτίνας ἐμποδίζουν τὴν ἀνάπτυξιν.

16) Annales de Économie Collective, No 2 - 3, 1963, σελ. 319.

17) J. Timbergen, Techniques Modernes de la Politique Economique, 1961, σελ. 155.

18) Δ. Κ. Φαρῶ, Τὸ σύγχρονον πρόβλημα τῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἡ διοικητικὴ μεταρρύθμισις ἐν Γαλλίᾳ, ἐν Νέᾳ Οἰκονομίᾳ, Τεύχος 5, 1964,

19) IV Plan Français, 1962.

τά δημοσπονδιακά κράτη, εις αἱ χώραι αἱ συνθέτουσαι τὴν δημοσπονδίαν ἀναλαμβάνουσι τὴν ἐφαρμογὴν τῆς οικονομικῆς πολιτικῆς τῆς Ὀμοσπονδίας. Τρίτον, τέλος, ζήτημα τίθεται ἐὰν εἶναι ἀνεκτὴ ἢ πλησίον τοῦ γενικοῦ προγραμματισμοῦ θέσεις: ὑπὸ τῶν ἄλλων τοπικῶν ὀργανισμῶν προγραμμάτων περιφερειακῆς ἀναπτύξεως. Ἐπὶ τοῦ θέματος τούτου ἡ τάσις φαίνεται νὰ εἶναι νὰ μὴ παρεμποδίζε-ται κατ' ἀρχὴν ἢ ἀνάπτυξις τοιούτων περιφερειακῶν προγραμμάτων, ἐντὸς τῶν πλαισίων ὅμως τοῦ γενικοῦ προγραμματισμοῦ κινουμένων ἢ τῆς κρατικῆς οικονομικῆς πολιτικῆς (20). Οὕτως, εις τὰς Η.Π.Α. ἡ δημοσπονδιακὴ κυβέρνησις παρέχει οικονομικὰ μέσα, εις τὰς κατωτέρας διοικήσεις ἢτοι τὰς πολιτείας καὶ τοὺς πολυπληθεῖς ὀργανισμοὺς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, πρὸς ἐκπλήρωσιν ποικίλων αὐτῶν προγραμμάτων τοπικῆς ἀναπτύξεως. Μάλιστα ἡ εὐρύτης καὶ ἡ σημασία τῶν προγραμμάτων τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως καὶ ἡ πλήθυνσις τῶν σχετικῶν πρὸς ταύτην ὀργανισμῶν, ὠδήγησαν εις τὴν ἔδρυσιν ὑπὸ τοῦ νομοθέτου ἐιδικῆς κεντρικῆς ὑπηρεσίας συντονισμοῦ τῶν δράσεων περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, τῆς Area Redevelopment Administration. Ἐνίοτε ὁ θεσμὸς τῆς ὀργανώσεως τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἐμφανίζεται ἀνεξαρτήτως ἐὰν ἡ χώρα διέπεται ὑπὸ κρατικοῦ σχεδιασμοῦ ἢ οὐχί. Οὕτως, εις μὲν τὰς Ἰνδίας καὶ τὸ Πακιστάν, χώρας κρατικοῦ σχεδιασμοῦ, ὁ συντονισμὸς πρὸς τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν ἐπιτυγχάνεται εις τὴν πρώτην μὲν διὰ τῆς συμμετοχῆς τῶν χωρῶν τῆς δημοκρατίας ταύτης εις τὴν κεντρικὴν ἐπιτροπὴν τοῦ σχεδιασμοῦ καὶ διὰ τῆς ὀργανώσεως ἐιδικῶν περιφερειακῶν σχεδιασμῶν κατὰ διοικητικὰς περιοχάς, τῇ συμπράξει τῶν τοπικῶν ἀρχῶν καὶ τῶν ἀρχῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως· εις τὴν δευτέραν διὰ τῆς διατυπώσεως κατ' ἐπαρχίας σχεδίων ἀναπτύξεως ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου ἐπαρχιακῆς ἀναπτύξεως. Εἰς τὴν Δανίαν ὅμως καὶ Φιλλανδίαν, χώρας ἀνευ κρατικοῦ σχεδιασμοῦ, ἡ ὀργάνωσις τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἐπιτυγχάνεται διὰ τοῦ Συμβουλίου τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως εις τὴν πρώτην καὶ δι' αὐτῆς κυβερνητικῆς ἐθνικῆς ἐπιτροπῆς κατὰ περιφέρειας εις τὴν δευτέραν.

Περαιτέρω δύναται νὰ λεχθῆ ὅτι τὸ πρόβλημα τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως δὲν εἶναι ἀπλῶς ζήτημα μόνον κρατικοῦ σχεδιασμοῦ, ἀλλὰ καὶ πρόβλημα ἐπιστημονικῆς ὀργανώσεως τῆς ἐρεύνης καὶ τῆς μελέτης ἐπιλογῆς μεθόδων ἀναλύσεως τῶν περισσότερον ἀποτελεσματικῶν καὶ τῶν ἐπιπέδων ἐκτάσεως τούτων καὶ τῶν κατὰ περιφέρειας ὀρίων ἐνεργείας (21).

Τὸ σπουδαιότερον ὅμως τῶν θεμάτων, ὅπερ διὰ τὴν ἐρευναν καὶ μελέτην καθίσταται ὀξύτερον καὶ εἶναι ἐκδηλον κατὰ τὴν κατάστροφισιν καὶ τὴν ἐφαρμογὴν τῶν περιφερειακῶν προγραμματισμῶν εἶναι ἡ ἐπισημνῆσις τῶν σημείων ἀντιθέσεως μεταξὺ τῆς ἰδιωτικῆς οικονομίας καὶ τοῦ γενικοῦ συμφέροντος τῆς ἐθνικῆς οικονομίας.

Ἐν τῶν σημείων τούτων εἶναι ἡ διαπίστωσις ὅτι ἡ κατὰ ὀρισμένους πόλους τοπικὴ συγκέντρωσις τῆς οικονομίας ὑπερέβη τὸ ὄριον τῆς ὀφελιμότητος διὰ τὸ

20) Congrès International des Sciences Administratives, op. cit., σελ. 24 ἐπομ.

21) B. Ward, Greek Regional Development, 1961, σελ. 107 (Μελέτη τῆς Σειρᾶς Μονογραφικῶν Οἰκονομικῆς Ἐρεύνης τοῦ Ἑλληνικοῦ Κέντρου Οἰκονομικῶν Ἐρευνῶν).

σύνολον, διότι καθίσταται αίτια άλλοιώσεως τῆς ἐλευθέρας λειτουργίας τῶν οικονομικῶν παραγόντων καὶ τῆς ἀγορᾶς, ὥστε ἡ συγκέντρωσις αὕτη νὰ συνεπάγεται τὴν καθυστέρησιν ἄλλων περιοχῶν καθισταμένων οικονομικῶς ἀσθενεστέρων, ἐνῶ ἀντιθέτως αἱ ἐξελίξεις αὗται τῆς περιφερειακῆς συγκεντρώσεως καὶ καθυστερήσεως εἶναι ἐπικερδαῖες διὰ τὰ οικονομικὰ ἰδιωτικὰ συμφέροντα τὰ λειτουργοῦντα ἐντὸς τῆς συγκεντρώσεως.

Ἐν δεύτερον σημεῖον εἶναι ὅτι ἡ ἀποδοτικότητα τῆς ἐπιχειρήσεως ἀπὸ ἀπόψεως ἰδιωτικῆς οικονομίας δὲν συμπίπτει πρὸς τὴν παραγωγικότητα τῆς ἐπιχειρήσεως ἀπὸ ἀπόψεως συμφέροντος ἐθνικῆς οικονομίας, διότι ἡ ἀμέσως ἀποδοτικὴ λειτουργία μιᾶς ἐπιχειρήσεως, τοποθετημένης εἰς τὴν περιφέρειαν τῆς συγκεντρώσεως, δημιουργεῖ τὴν ἀντίδρασιν τοῦ ἐπιχειρηματίου κατὰ τῆς μεταφορᾶς τῆς εἰς ἄλλην καθυστερημένην περιφέρειαν, ἔνθα ὁμοῦ θὰ εἶναι πλέον παραγωγικὴ διὰ τὸ σύνολον.

Καὶ ἀκριβῶς τὰ θέματα ταῦτα ἔχει ν' ἀντιμετώπισῃ ἡ οικονομικὴ πολιτικὴ ἐν τῷ συνδυασμῷ τοῦ προγραμματισμοῦ γενικοῦ καὶ τοπικοῦ τῆς ἀναπτύξεως.

Εἰς ταῦτα προσθετέον ὅτι προκειμένης ἐφαρμογῆς τῶν μεθόδων προγραμματισμοῦ, οὐσιώδη σημασίαν ἀσκει ἡ διάκρισις μεταξὺ ἀνεπτυγμένων καὶ ὑποαναπτύκτων χωρῶν. Διότι ὁ σχεδιασμός ἐπὶ τῶν τελευταίων τούτων ἀποτελεῖ βασικὴν καὶ ἀπαραίτητον προϋπόθεσιν τῆς ἀναπτύξεώς των, ἐνῶ τοῦτο δὲν συμβαίνει οὐδὲ καὶ κατὰ τὴν ἰδίαν ἔκτασιν διὰ τὰς ἀνεπτυγμένας οικονομίας. Οὕτως, ὅχι μόνον ἡ συνεργασία μεταξὺ πολιτικῆς ἐξουσίας καὶ ἰδιωτικῆς οικονομίας εἶναι κατ' ἐξοχὴν ἐνδεδειγμένη κατὰ τὴν περίπτωσιν ταύτην, ἀλλὰ καὶ αἱ ἐπιδιώξεις ἐφ' ὧν θὰ βασισθῇ ὁ σχεδιασμός εἶναι κατὰ πολλὰ σημεῖα διάφορος ἐκείνων τῶν ἀνεπτυγμένων χωρῶν. Ἐνῶ εἰς τὰς τελευταίας ταύτας ἡ τάσις ἀποταμίευσις ἐπένδους ἀσκει τὸν κύριον ρόλον, ἀντιθέτως εἰς τὰς ὑποαναπτύκτους χώρας, εἰς τὰς ὁποίας ἡ ἀποταμίευσις εἶναι χαμηλὴ καὶ ἡ ἐπένδους δυσχερῆς — ταῦτα δὲ ἀκριβῶς εἶναι τὰ χαρακτηριστικὰ τῆς ὑποαναπτύξεως — τὸν κύριον ρόλον πρέπει ν' ἀσκοῦν αἱ τάσεις πρὸς τὴν ἐργασίαν καὶ αἱ διαρθρωτικαὶ καὶ θεσμοθετικαὶ μεταβολαὶ⁽²²⁾. Εἶναι ἀπαραίτητος ἐπομένως προϋπόθεσις ὅπως καὶ ὁ περιφερειακὸς προγραμματισμὸς μιᾶς καθυστερημένης περιοχῆς λαμβάνει εἰδικῶς ὑπ' ὄψιν τοὺς παράγοντας τούτους, ἀνεξαρτήτως τοῦ ἂν ὁ γενικὸς σχεδιασμός τῆς ὅλης οικονομίας τῆς χώρας δὲν ἀποδίδει τυχὸν πάντοτε τὴν αὐτὴν βασικὴν σημασίαν εἰς τοὺς παράγοντας τούτους.

3. Περιφερειακὴ ἀνάπτυξις καὶ οικονομικὴ συγκέντρωσις. Ἡ δρᾶσις διὰ τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν, μέσῳ τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ καὶ τῶν καταλλήλων πρὸς τοῦτο ὀργανισμῶν, δέον ἐπομένως νὰ νοηταί ὅτι ἀποτελεῖ προσπάθειαν μὴ δυναμένην νὰ κινηθῇ χωρὶς νὰ ληφθοῦν ὑπ' ὄψιν αἱ ἥδη ἐσηματισμένοι διαρθρώσεις καὶ οἱ πόλοι ἀναπτύξεως, διότι ἄλλως θέλει ἐπέλθει σύγκρουσις πρὸς τὰς ἥδη διαμορφωμένας καταστάσεις λειτουργίας τῆς οικονομίας καὶ τὰ ἐπίπεδα κοινωνικῆς διαδιώσεως. Ἀναγκαιῶς ὁμοῦ δὲ περιφερειακὸς προγραμ-

22) Ἄγγ. Ἀγγελοπούλου, Ἀπόψεις ἐπὶ τῆς οικονομικῆς καὶ κοινωνικῆς ἀναπτύξεως, εἰς «Οἰκονομικὸν Ταχυδρόμον», 21-5-1964.

ματισμός έρχεται εις αντίθεσιν πρὸς τὰς διαμορφώσεις τῶν συγκεντρώσεων τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος καὶ ἀποτελεῖ μίαν μορφήν οἰκονομικοκοινωνικῆς δημοκρατικῆς ἐπικρατείας. Διότι ὡς ἐλέχθη ἡ κατὰστασις τῶν ὑποκαπιτύκτων περιοχῶν προέρχεται ἐκ τοῦ λόγου τῆς ἐξαρτήσεως τούτων ἐκ τῶν πόλων ἀναπτύξεως, εἰς τὴν ἀπορρόφησιν οὕτω τῶν πόλων ὑπόκεινται· καὶ διότι ἐντὸς τῆς ὑποκαπιτύκτου περιοχῆς καὶ λόγῳ τῆς καθυστερήσεως αὐτῆς, δημιουργοῦνται τοπικὰ μονοπώλια, ἔχοντα συμφέρον νὰ μὴ ἀπωλέσουν τὴν de facto προνομιακὴν τῶν θέσιν τὴν ἐρειδομένην ἐπὶ τῆς καθυστερήσεως τῆς περιοχῆς. Ἡ πολιτικὴ οὕτω τῆς ἐξισώσεως τῶν οἰκονομικῶν χώρων, σημαίνουσα ἀνατροπὴν διαμορφωμένων τοπικῶν συμφερόντων καὶ θυσίας ἐκ μέρους τῶν ἀνεπτυγμένων πόλων, χάριν τῶν καθυστερημένων περιοχῶν, προσκρούει εἰς τὴν ἀντίδρασιν τῆς οἰκονομικῆς συγκεντρώσεως. Εἰς πάσας γενικῶς τὰς μεταβολὰς ἐπιδιώξεως ἀναπτύξεως διὰ τῆς ἐνοποιήσεως τοῦ οἰκονομικοῦ χώρου, δὲν καθίσταται νοητὴ εὐχερῶς καὶ ἐκ τῶν προτέρων ἢ ὠφέλεια, ἥτις τελικῶς θέλει προκύψει διὰ τὸν ὅλον χῶρον εἰς αὐξήσιν. Τοῦτο ἄλλως τε εἶναι καὶ ἐν μέρει δικαιολογημένον διότι ἢ διὰ τῆς μεθόδου ταύτης ἐπίτευξις τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως θὰ συνεπιφέρῃ μεταβολὰς προσώπων καὶ ἀποδυναμώσεις μονάδων, ἔναντι ἄλλων, αἵτινες θ' ἀνέλθουν εἰς τὸ νέον γενικὸν ἐπίπεδον.

Πράγματι, ὁ ἀγὼν διὰ τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν, ἀποτελῶν κατ' οὐσίαν ἀγῶνα διὰ τὴν ἀποκέντρωσιν τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος καὶ τὴν ἀποδέσμευσιν τῆς συγκεντρώσεως ταύτης ἀπὸ ὀρισμένας περιοχάς, θέτει σοβαρώτατα πολυσύνθετα προβλήματα γενικωτέρων μεταρρυθμίσεων εἰς τοὺς συντελεστάς τῆς παραγωγῆς, τὰ οἰκονομικὰ μεγέθη καὶ τὰς οἰκονομικὰς μονάδας. Τὰ συνήθως παρατηρούμενα φαινόμενα καὶ ἐκεῖθεν δημιουργούμενα προβλήματα εἰς τοὺς πόλους συγκεντρώσεως εἶναι ἰδίᾳ: α) ἢ προστασία τῶν βιομηχανικῶν εἰς τοὺς χώρους τούτους διὰ πολλῶν προνομίων, αἵτινα ἀποτελοῦν αἰτίαν ἕλξεως πρὸς αὐτούς, β) ἢ συνεργασία εἰς τὸν χῶρον τῆς συγκεντρώσεως κυρίων βιομηχανικῶν καὶ βιοτεχνικῶν μετὰ δευτερευουσῶν ἢ βοηθητικῶν, γ) ἢ ἄμεσος ἐπαφή μετὰ τῶν κέντρων ἀσκήσεως πίστεως καὶ ἐμπορικῆς κινήσεως, δ) ἢ συγκέντρωσις διαθεσίμων ἐργατικῶν δυνάμεων καὶ ἢ εὐχέρεια μετακινήσεως αὐτῶν ἀπὸ μονάδα εἰς μονάδα, ε) ἢ ἕλξις ἐντὸς τοῦ χώρου συγκεντρώσεως βοηθητικῶν καὶ τεχνικῶν ὑπηρεσιῶν, γραφείων μελετῶν καὶ γενικῶς ἢ ἀνάπτυξις οἰκονομικῆς δραστηριότητος εἰς πολλοὺς τομεῖς ἀμοιβαίως ἐξηρητημένους, στ) ἢ ἐπίδρασις τῆς συγκεντρώσεως αὐτῆς ἐπὶ τοῦ κόστους παραγωγῆς καὶ ἢ δυνατότης τοπικῆς οἰκονομικῆς ἰσορροπίας καὶ ἀντιδράσεως κατὰ τῆς ὑφέσεως. Ἐντεῦθεν καθίσταται φανερὸν πόσον δυσχερῆς εἶναι ἢ ἀνάπτυξις τῶν καθυστερημένων περιοχῶν χωρὶς νὰ δημιουργηθῇ κρίσις εἰς τὸ κέντρον συγκεντρώσεως καὶ πόσον ἀκόμη δυσχερεστέρα εἶναι ἢ μείωσις τῆς ἕλξεως πρὸς τὸ κέντρον ⁽²³⁾. Παρατηρήθη ὅτι αἱ ἐπίμονοι γαλλικαὶ προσπάθειαι ἀποκεντρώσεως τῶν περιοχῶν ἀναπτύξεως, ὡς ἰδίᾳ τῆς περιοχῆς Πικρισίω, ἀπέδωσαν οὐχὶ σημαντικὰ ἀποτελέσματα. Πλέον βεβαίως ἀξιόλογα ὑπῆρξαν τὰ ἀποτελέσματα τοῦ Mejj-

23) Conseil Économique et Social. Avis et Rapports ἐν Journal Officiel, 15-5-1960.

giorgio εν Ἰταλίᾳ, ἐν τούτοις καὶ ἐκεῖ δὲν δύναται νὰ λεχθῆ ὅτι περιώρισε τοῦτο οὐσιωδῶς τὴν τάσιν τῶν βιομηχανιῶν νὰ ἐγκαθίστανται εἰς τὰς πλέον ἀνεπτυγμένους περιοχάς (24).

Τὸ κέντρον ἀναπτύξεως καὶ αὐξήσεως παρουσιάζει ἄλλωστε, διὰ τῆς διαρκούς ἔλξεως ἢν δημιουργεῖ, μίαν δυνατότητα προβλέψεως περὶ τῆς διακυμάνσεως τῆς ζήτησεως, πρὸς ἢν ἐπιδιώκουν νὰ προσαρμοσθοῦν αἱ νέαι ἐπιχειρήσεις ἢ διὰ τῆς προόδου τῶν αἱ ὑφιστάμεναι τοιαῦται, ἢ πρόβλεψις δὲ αὕτη παρέχει τὴν δυνατότητα ἀντιμετωπίσεως, βάσει ἀντικειμενικῶν καὶ σταθερῶν δεδομένων, τοῦ ἐπιχειρηματικοῦ κινδύνου, πλεονεκτήματα ἅτινα δὲν παρέχουν οὔτε αἱ καθυστερούμεναι περιοχαὶ ἀλλὰ οὔτε καὶ ἡ στάθμισις κατὰ πρόβλεψιν τῆς ἐθνικῆς ἀγορᾶς. Ἐπομένως ἡ οἰκονομία τοῦ ἀνεπτυγμένου κέντρου παρουσιάζει μείζονα δυνατότητα αὐτοισορροπήσεως ἐντὸς τοῦ ὅλου χώρου τῆς ἐθνικῆς οἰκονομίας, ἣτις καθίσταται αἰτία προτιμήσεως πρὸς ἐγκατάστασιν τῆς ἐπιχειρηματικῆς δράσεως. Οὕτως, ἡ ἀνεπτυγμένη περιοχή καθίσταται κέντρον τοπικῆς ἀναπτύξεως καὶ ὅλων τῶν ἄλλων μορφῶν κοινωνικῆς δράσεως ἐντὸς τῆς περιφερείας τῆς, μορφωτικῆς, τεχνικῆς, καλλιτεχνικῆς, ἐπιστημονικῆς, ἢ ὅποια συνεπάγεται ἀφ' ἐνὸς τὴν ἐξάρτησιν ἐκείνην τῶν ἄλλων ὑποαναπτύκτων χώρων, περὶ ἧς ὠμιλήσαμεν ἀνωτέρω, ἀφ' ἑτέρου δὲ καθιστᾷ δυσχερῆ τὴν ἀναστολὴν τοῦ ρεύματος ἐγκαταστάσεως πρὸς τὴν ἀνεπτυγμένην περιοχὴν, διότι τὸ ρεῦμα τοῦτο κινεῖται πλέον ἐκ πολλῶν αἰτίων καὶ ὄχι μόνον καθαρῶς οἰκονομικῶν, τροφοδοτοῦν οὕτω περαιτέρω τὴν τάσιν τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως ἐκεῖ.

Ἄξιον ἰδιαίτερας σημασίας εἶναι ὅτι ἡ ὀργάνωσις τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἀπαιτεῖ κατὰ κανόνα τὴν ἀπομάκρυνσιν κατὰ πολλὰ σημεῖα ἀπὸ τῆς καπιταλιστικῆς θέσεως τῆς ἀμέσου ἀποδοτικότητος, παρ' ὅλον ὅτι τὸ ἀντίθετον θὰ ἔτεινε νὰ πιστεύσῃ τις ἐκ πρώτης ὄψεως. Πράγματι, μίᾳ καθυστερημένην περιοχὴν ἀπαιτεῖ διαμόρφωσιν γενικῶν ὁρων καὶ προϋποθέσεων οἰκονομικῆς δράσεως ἐντὸς τοῦ γεωοικονομικοῦ χώρου (ὄδατικαὶ καὶ χωρικοὶ ρυθμίσεις, ἔργα ὑποδομῆς κ.λ.π.) ἢτοι διάθεσιν δαπανῶν, ὧν ἡ ἀπόδοσις θὰ εἶναι μελλοντικὴ, μέσῳ τῆς ἀναπτύξεως τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος, ἣτις θὰ προέλθῃ ἐκ τῶν δαπανῶν τούτων καὶ ἣτις θὰ δυνηθῆ νὰ στηριχθῆ ἐπὶ τῶν δι' αὐτῶν ἐπιτυγχανομένων προϋποθέσεων. Ἡ σκέψις τῆς ἰδιωτικῆς οἰκονομίας καὶ τοῦ ἐπιχειρηματικοῦ κεφαλαίου δὲν εἶναι ἐθισμένη εἰς τοιοῦτους ὑπολογισμούς, ὥστε καὶ δταν πολλάκις πραγματοποιοῦνται μακρόπνοοι ἐπενδύσεις, πάντως αὗται ὑπολογίζονται βάσει τῆς ταχύτερας δυνατῆς καλύψεως τῶν. Ἀντιθέτως, ἡ ἀνάπτυξις μιᾶς περιοχῆς ἀπαιτεῖ διάθεσιν δαπανῶν τεραστίων, ἀνεξαρτήτως χρόνου, τρόπου καὶ ὕψους καλύψεως τῶν, διότι μίᾳ τοιαύτῃ ἐπιχειρήσει εἶναι συνδεδεμένη πρὸς τὸν ὅλον γεωγραφικὸν ἄνθρωπον καὶ τὸ κοινωνικόν του περιεχόμενον (25).

Τοιοῦτοτρόπως ἡ ὀργάνωσις τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως συνδέεται πρὸς τὴν ἀντιμετώπισιν καὶ ἄλλων εἰδικωτέρων προβλημάτων, δημιουργουμένων ἐκ τῆς

24) La Malfa, Problemi et prospettivi dello sviluppo economico italiano, 1962.

25) Jean Gottmann, L'aménagement de l'espace, planification régionale et géographie, 1951.

οικονομικής συγκεντρώσεως, ως είναι το πρόβλημα της ἐγκαταστάσεως της ἐπιχειρήσεως καὶ τῶν διομηχανικῶν ζωνῶν, τὸ πρόβλημα της ὀργανώσεως τῶν ἀγροτικῶν ἀγορῶν, τὸ πρόβλημα της ἐπαγγελματικῆς κατανομῆς κλπ.

Δέον τέλος νὰ ληφθῆ ὑπ' ὄψιν ὅτι ἢ ἐν τῇ ὑπὸ ἀνάπτυξιν περιοχῇ ὑπαρξίς μονοπωλιακῶν ἢ ἡμιμονοπωλιακῶν ἐπιχειρήσεων, δύνανται ν' ἀποτελέσῃ ἐμπόδιον εἰς τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν ἐφ' ὅσον αἱ ἐπιχειρήσεις αὗται στηρίζονται εἰς τὸν ἀποκλεισμὸν μορφῶν ἐλευθέρου ἀνταγωνισμοῦ.

II. Προβλήματα ὀργανώσεως τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ

4. *Περιορισμοὶ εἰς τὰς προϋποθέσεις ὀργανώσεως τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως τῆς οἰκονομίας.* Δύο περιορισμοὶ δύνανται εὐθὺς ἐξ ἀρχῆς νὰ διαπιστωθῶσιν ὡς καθορίζοντες ἐκ τῶν προτέρων τὴν προσπάθειαν ὀργανώσεως δράσεως περιφερειακῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως: α) ἡ τάσις συγκεντρώσεως καὶ ἐνοποίησης τῆς κρατικῆς πολιτικῆς καὶ β) τὸ περιορισμένον τῶν πόρων, ὑποκειμένων κατ' ἀνάγκην εἰς τὴν δι' ἀποφάσεων τοῦ κέντρου κατανομήν.

Ὁ πρῶτος περιορισμὸς συναρτᾶται πρὸς τὴν διαμόρφωσιν τῆς κρατικῆς ὀργανώσεως ὡς ἐνὸς συστήματος δράσεως, ἀκόμη καὶ ὑπὸ οἰονδήποτε βαθμὸν ἀποκεντρώσεως, κυρίως καὶ κατ' οὐσίαν κατευθυνομένου ἐκ τοῦ κέντρου καὶ κατ' ἀκολουθίαν ἐπιβάλλοντος ἐνιαῖα μέτρα καὶ τείνοντος πρὸς τὴν ἰσοπέδωσιν τῶν ρυθμίσεων διὰ νὰ καθυποταγῇ καὶ κατευθυνθῇ ἡ οἰκονομικὴ δραστηριότης κατὰ ὀρισμένα οἰκονομικὰ πρότυπα π.χ. οἰκονομικὴ σταθερότης, ἐλευθερία ἀνταγωνισμοῦ, ἐκδιομηγάνισις, ἅτινα ἐπιδιώκει τὸ κράτος, ἀσχέτως πρὸς τοὺς διαφορισμοὺς τῶν πεδίων ἀναπτύξεως καὶ μάλιστα πολλακίς μὲ ἀποτέλεσμα, ἠθελημένον ἢ μὴ τὴν διατήρησιν καὶ ἐπίτασιν τῶν διαφορισμῶν τούτων. Καὶ ὅσονδήποτε καὶ ἂν ἀκριβῶς ἢ τάσις αὕτη πρὸς τὸ ἐνιαῖον καὶ τὸ ὁμοιόμορφον ἀποτελεῖ μᾶλλον καὶ αἰτίαν παρακωλύσεως ἐκδηλώσεως τῶν γονίμων διαφορισμῶν καὶ τῶν τοπικῶν κατὰ πρωτοβουλίαν δραστηριοτήτων, ὅμως τὸ σύγχρονον κράτος δὲν δύνανται ν' ἀπομακρυνθῇ εὐχερῶς ἀπὸ τὴν μέθοδον αὐτήν, ἀκριβῶς διότι προσπαθεῖ νὰ στηρίξῃ τὴν δράσιν του ἐπὶ μιᾷς ὀλιγαρχίας τεχνοκρατῶν, τῆς γραφειοκρατίας καὶ τῶν συγκεντρωμένων συμφερόντων. Ἰδίᾳ τὰ συμφέροντα τῶν διαφόρων τομῶν τῆς οἰκονομικῆς δραστηριότητος, διαμορφώνονται κατὰ δμάδας ὀργανώσεων, αἵτινες κλιμακούνται πυραμιδοειδῶς ἐντὸς τοῦ ἐθνικοῦ χώρου, μὲ βάσιν τὸ κέντρον, τὸ εὐρισκόμενον εἰς διαρκῆ ἄμεσον ἐπαφὴν μετὰ τοῦ κράτους. Εἶναι φανερόν ὅτι οὕτω διαμορφοῦνται δύο κεντρικοὶ πόλοι κατευθύνσεως, ὁ δημόσιος καὶ ὁ ἰδιωτικὸς, οἵτινες συμπράττοντες καὶ ἰσορροποῦμενοι ἐκάστοτε, ἀποβλέπουσιν εἰς γενικὰ μέτρα, ὧν δύνανται νὰ καταστῶσι φορεῖς καὶ ἀποκρούσιν περιφερειακὰς εἰδικὰς ἐφαρμογὰς, αἵτινες συνεπαγόμεναι ἀνάπτυξιν ἰδίων τοπικῶν ἐξουσιῶν, ἀποδυναμοῦσι τὴν κυριαρχίαν τῶν κεντρικῶν πόλεων καὶ δημιουργοῦσιν εἰς αὐτοὺς περιορισμοὺς ἐξουσίας, ἀφοῦ παύουσι πλέον νὰ ἔχωσιν οἱ ἴδιοι ἀποφασιστικὴν ἐπιβολὴν ἐπὶ τοῦ συνόλου.

Ὁ δεῦτερος περιορισμὸς εἶναι ἡ ἀνεπάρκεια τῶν πόρων ὅπως ταυτοχρόνως ἀντιμετωπισθῶσιν αἱ δαπάναι τῶν γενικῶν καὶ τοπικῶν μέτρων. Διὸ ἐπὶ τοῦ σημείου

τούτου προϋσιάζονται άντινομίαι. Πρώτον μόν ότι ένώ αί κρατικά δαπάναι προορίζονται και διατίθενται κατά τόν μέγιστον μέρος εις τάς περιφέρειαι, όμως δέν προγραμματίζονται αύται βάσει τών τοπικών άναγκών και δέν άποκεντρούται ή έξουσία διαθέσεως τούτων. Δεύτερον δέ ότι ένώ ή έφαρμογή τής περιφερειακής άναπτύξεως, θ' άπετέλει μέθοδον ταχυτέρας άναπτύξεως του έισοδήματος και επομένως ταχυτέρας αύξήσεις έσοδών του κράτους, όμως τό κράτος έμμένει εις τήν συγκεντρωτικήν πολιτικήν, έπικαλούμενον τήν έλλειψιν έπαρκών έσοδών. Αφ' έτέρου και όταν τό κράτος ήθέλησε νά διαμορφώση προγραμματισμόν επί περιφερειακών θέσεων και πόλων, ούτος είχε χαρακτήρα συγκεντρωτικόν καθορίζομένης έκ του κέντρου τής περιφερειακής πολιτικής. Γενικώς ή κρατική πολιτική παρουσιάζει άρνησιν άναπτύξεως πειραματικής κατά περιφέρειαι πολιτικής⁽²⁶⁾ αλλά και έπιμονήν εις τόν καθορισμόν άπό του κέντρου τής έκτάσεως και του περιεχομένου τής περιφερειακής ενισχύσεως τής οικονομίας, ώστε νά καθίσταται άδύνατος ή διαμόρφωσις ποιοτικής πολιτικής οικονομικής άναπτύξεως δια τής έπεξεργασίας τών διαφόρων ειδικεύσεων και τών οικονομικών θεμάτων έκάστης περιοχής.

Έκ τών άνωτέρω παρατηρήσεων προκύπτει ότι έν τών κυριωτέρων έμποδίων εις τήν διαμόρφωσιν περιφερειακού προγραμματισμού είναι ή συντηρητικότητα του κράτους έν τή πολιτική τής άφάσεως πρωτοβουλίας εις ειδικάς τοπικάς όργανώσεις συμμετοχής έντός ένός τριούτου προγραμματισμού και ή εκείθεν άκολουθούσα έλαττωματική διαμόρφωσις τής κατανομής τών δαπανών. Η πρώτη ή εις επί του πολιτικού διοικητικού πεδίου τής οικονομικής άποκεντρώσεως προσκρούει εις τήν όργανωσιν τής δημοσιονομικής συγκεντρώσεως εις τήν σύγχρονον δημοκρατίαν, ήτις δείκνυται δύσπιστος πρός τήν παραχώρησιν ιδίων έξουσιών εις τάς τοπικάς και περιφερειακάς διοικήσεις και τάς τοπικάς οικονομικάς και επαγγελματικάς όργανώσεις⁽²⁷⁾. Κατ' άκολουθίαν καθίσταται άδύνατος και ό ύπολογισμός τών άπωλειών και τών μειώσεων τής παραγωγικότητας, ιδίαι άπό τής άπόψεως τής όργανώσεως μεγάλων μονάδων τής οικονομίας, αΐτινες θά ήδύναντο νά ρυθμισθώσι και νά έδρουθώσιν άκριβώς επί τή βάσει τής περιφερειακής όργανώσεως τής άναπτύξεως. Τό πρόβλημα συνίσταται ούτως ούχι άπλώς εις τόν καθορισμόν τών μεθόδων καθ' ός ό κεντρικός προγραμματισμός θ' άποκεντρωθής, αλλά πώς ό περιφερειακός προγραμματισμός θά όργανωθής έντός τών πλαισίων ένός γενικού σχεδιασμού τής οικονομίας, ώστε αί περιφερειακάι ιδιομορφίαι νά έναρμονισθούσιν εις ένα ρυθμόν αναλόγου συνολικής άναπτύξεως.

Έπί του ζητήματος δέ τούτου γεννάται ή άνάγκη τής θεσπίσεως τών καταλλήλων μέτρων συνεργασίας πολλών παραγόντων, οίτινες δέον νά συντρέξουν εις τήν όργανωσιν ταύτην : τών κρατικών όργάνων, τών τοπικών εκπροσωπήσεων, τών εκπροσώπων τών τοπικών οικονομικών συμφερόντων και του έπιστημονικού και του επενδυτικού παράγοντος. Τό πρόβλημα δέ τούτο δέν είναι άπλώς πρόβλημα όργανωτικόν αλλά πρόβλημα γενικωτέρας άντιλήψεως περι τών άρχών τής πολιτικής έλευθερίας, τής οικονομικής δημοκρατίας και τής συλλογικής οικονομίας.

26) Lainville, La politique experimentale.

27) J. Maynaud, Planification et Politique, 1963, σελ. 139.

5. *Ἀρχαὶ τινὲς ὀργανώσεως τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ.* Κατ' ἀρχὴν ἐπὶ τῇ βάσει κυρίως τῶν παρ' ἡμῖν δεδομένων νομίζομεν ὅτι ὁ περιφερειακὸς προγραμματισμὸς δὲν πρέπει νὰ συγχέεται πρὸς δύο ἄλλας μορφὰς πιθανῆς δυνατῆς ὀργανώσεως: α) τῆς κρατικῆς συμμετοχῆς εἰς προγράμματα τοπικῆς ἀναπτύξεως, καταρτιζόμενα βάσει τῶν ἰδίων ἐξουσιῶν ὑπὸ περιφερειακῶν δημοσίων ἢ ἡμιδημοσίων ὀργανισμῶν καὶ β) τῆς ὀργανώσεως ἑνὸς περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ ἀναπτύξεως διὰ κατανομῆς δλοκλήρου τῆς χώρας κατὰ περιοχὰς οἰκονομικὰς μέσῳ τοῦ γενικοῦ προγράμματος δημοσίων ἐπενδύσεων. Ἡ πρώτη μορφή ὀργανώσεως εἶναι παρ' ἡμῖν τόσον ἐκ δάθρων περιωρισμένη καὶ ἀτελής ὥστε πράγματι οὐδεμίαν κατ' οὐσίαν νὰ ἔχη ἢ νὰ δύναται νὰ ἔχη σχέσιν πρὸς τὴν ὀργάνωσιν προγραμματισμοῦ περιφερειακῆς ἀναπτύξεως. Οὐδεὶς ὑπάρχει περιφερειακὸς ὀργανισμὸς παρ' ἡμῖν (Ὅργανισμοὶ Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, Σύνδεσμοὶ τούτων, Νομαρχιακὰ Ταμεῖα, Ὅργανισμοὶ Ἐγγείων Βελτιώσεων, Συνεταιρισμοί), ὁ ὁποῖος νὰ ἔχη πρόγραμμα καὶ πόρους πέραν τῆς ἐκτελέσεως ὠρισμένων ἢ ὠρισμένου περιωρισμένου κύκλου τοπικῶν ἔργων ἢ ὁ ὁποῖος νὰ ἔχη τὴν κατάλληλον ὀργάνωσιν ἕνα προετοιμάσῃ ἢ ἐφαρμόσῃ προγραμματισμὸν περιφερειακόν, πάντων ἄλλωστε τῶν ὀργανισμῶν τούτων ἐχόντων περιωρισμένας κατὰ νόμον ἀρμοδιότητας. Αἱ δὲ διὰ τῶν ὀργανισμῶν τούτων ἐνεργούμεναι ἐπενδύσεις, ἐνισχύσει καὶ τοῦ κράτους εἰς ἔργα καὶ τινὰς ὑπηρεσίας, μέλλουσαι νὰ ὑφίστανται πάντοτε, ἔστω καὶ διευρυνόμεναι, δὲν συνθέτουν τὰς προϋποθέσεις, τοὺς σκοποὺς καὶ τὴν ἀποτελεσματικότητα ἑνὸς περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ. Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ τοπικοῦ ἢ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ ἀναπτύξεως ἄλλος εἶναι ὁ ρόλος, ὃν δύναται καὶ ἐπιβάλλεται ν' ἀσκήσουν οἱ Ὅργανισμοὶ οὗτοι. Δύναται πρῶτον νὰ καταστοῦν οἱ φορεῖς τῆς κινήσεως καὶ τῆς προβολῆς τῶν αἰτημάτων διὰ τὴν ὀργάνωσιν τοῦ προγραμματισμοῦ ἀναπτύξεως τῆς περιοχῆς των. Δύναται δεύτερον κατ' ἰδίαν πρωτοβουλίαν νὰ μελετῶσι καὶ νὰ ἐμφανίζουσιν τὰ κατὰ τὴν κρίσιν των σπουδαιότερα καὶ πλέον ἐπιέγοντα προβλήματα τῆς περιφερείας των. Δύναται τρίτον, πάλιν κατ' ἰδίαν πρωτοβουλίαν, νὰ προωθήσουν μορφὰς συνεργασίας μεταξύ των, αἵτινες θὰ διευκολύνουν τὴν συνειδητοποίησιν τῶν τοπικῶν συμφερόντων καὶ τὴν προσαρμογὴν τούτων εἰς τὸν μελλοντικὸν τοπικὸν προγραμματισμὸν Δέον τέταρτον νὰ συμμετάσχουν ἀμέσως εἰς τὸν δημιουργηθησόμενον τοπικὸν φορέα τοῦ προγραμματισμοῦ τῆς περιοχῆς· κατ' ἐξοχὴν δ' ἐπιβάλλεται τοῦτο διὰ τοὺς Ὅργανισμοὺς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως⁽²⁸⁾, ὧν μάλιστα αἱ παρ' ἡμῖν κατὰ Νομοὺς Τοπικαὶ Ἐνώσεις Δήμων καὶ Κοινοτήτων δύναται νὰ χρησιμοποιηθῶσιν ὡς κύριος συμπράκτωρ τοῦ φορέως καὶ συντελεστῆς τῆς ἀσκήσεως τῆς τοπικῆς ἐξουσίας. Δέον τέλος ν' ἀσκοῦν οἱ Ὅργανισμοὶ οὗτοι διαρκῆ ἔλεγχον ἐπὶ τῆς δράσεως τοῦ τοπικοῦ φορέως καὶ ἐπὶ τῆς ἐκτελέσεως τοῦ προγραμματισμοῦ⁽²⁹⁾.

28) R. Mossé, Vers un aménagement du territoire européen, Rapport à la Conférence Européenne des pouvoirs locaux, 1963 (Conseil de l'Europe), polygraphie.

29) Ἐπὶ τῶν σχετικῶν προβλημάτων βλ. Ἄθων. Κανελλοπούλου, Ὅργανισμὸς Τοπικῆς Ἀναπτύξεως καὶ νέα διοικητικὴ διαίρεση. — Δημ. Ἀθανασοπούλου, Τοπικὰ Κλιμάκια τῆς περιφερειακῆς δράσεως. — Π. Πόγγη, Ἡ πενταετὴς προσπάθεια κοινοτικῆς ἀναπτύξεως. —

Ἡ δευτέρα μορφή τῆς κατὰ περιφερείας καθ' ὅλην τὴν χώραν κατανομῆς τοῦ γενικοῦ σχεδιασμοῦ ἀναπτύξεως φαίνεται νὰ προσκρούη κατ' ἀρχὴν εἰς αὐτὴν ταύτην τὴν ἀνθρωπίνην ἀδυναμίαν καταρτίσεως καὶ ἐφαρμογῆς εἰδικῶν προγραμμάτων περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ταυτοχρόνως καθ' ὅλην τὴν χώραν. Ἐπὶ τοιοῦτων σχεδίων δὲν βασίζεται νῦν ὁ ἑλληνικὸς προγραμματισμὸς, προετοιμάζεται ὅμως ἡ κατανομή τῆς χώρας εἰς ἑννέα ἴσως περιφερείας ἐφαρμογῆς τοῦ γενικοῦ σχεδίου. Δὲν εἶναι σαφὲς ἂν ἡ λύσις αὕτη συμπίπτῃ πρὸς τὴν κατάρτισιν εἰδικῶν περιφερειακοῦ προγράμματος δι' ὅλην τὴν χώραν. Πάντως ὅμως εἰς ἓνα τοιοῦτον γενικὸν καὶ ταυτόχρονον προγραμματισμὸν κατὰ περιοχὰς καὶ ἂν ἠδύνατο οὗτος νὰ κινηθῆ, θὰ ἐκινδύνευε νὰ δημιουργηθῆ ἀντὶ τῆς ἰσορροπίας ἀναπτύξεως ταχύτερα ἀνάπτυξις τῶν ἤδη ἀνεπτυγμένων περιοχῶν καὶ οὕτω νὰ ἐπαυξάνῃ ἢ ἀπόστασις μεταξὺ τούτων καὶ τῶν καθυστερημένων. Ὑπὸ τὰς ἀδυναμίας καὶ τὰς ἀρχὰς ταύτας δὲν θὰ καταλήγωμεν εἰς ἄλλο τι παρὰ εἰς ἓνα γενικὸν κρατικὸν προγραμματισμὸν περισσότερον ὅμως ταξινομημένον περιφερειακῶς. Ἡ λύσις ὅμως αὕτη, μὴ διαφέρουσα οὐσιωδῶς τῆς κρατοῦσης προπαθείας πρὸς ἀκανομὴν προγραμματικῶς πόρων καὶ μέσων καθ' ὅλην τὴν χώραν, δὲν ἀποτελεῖ τὴν λύσιν τῆς εἰδικῆς ὀργανώσεως καὶ αὐτοτελοῦς δράσεως προγραμματισμοῦ περιφερειακῆς ἀναπτύξεως εἰς τὰς καθυστερημένας περιοχὰς.

Ἀπομακρύνοντες οὕτω, τουλάχιστον προσωρινῶς, τὰς δύο πρώτας λύσεις, αἵτινες ἄλλωστε λίαν ἐλαττωματικῶς λειτουργοῦσιν ἐν τῇ περιοχῇ τῆς κρατικῆς πολιτικῆς, τὸ ζήτημα τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως τίθεται κυρίως ἐπὶ δύο ἀποψέων: 1) Καθορισμὸς μιᾶς σειρᾶς προτεραιότητος ἀναπτύξεως τῶν πλέον καθυστερημένων περιοχῶν ἢ ἐκείνων αἵτινες παρουσιάζουσιν ἰδιαζούσας καταστάσεις καὶ προϋποθέσεις προσφερούσας δυνατότητα αὐτοτελοῦς ἀναπτύξεως καὶ 2) καθορισμοῦ τοῦ φορέως, ὅστις θ' ἀναλάβῃ τὴν κατάρτισιν καὶ ἐφαρμογὴν τοῦ περιφερειακοῦ προγράμματος. Τὰ δύο ταῦτα ζητήματα δεόν νὰ λάβουν τὴν λύσιν των κατ' ἀρχὴν διὰ τοῦ γενικοῦ κρατικοῦ προγραμματισμοῦ καὶ δὲν πρέπει ποτὲ νὰ λησμονῆται ὅτι πᾶς περιφερειακὸς προγραμματισμὸς προϋποθέτει τὴν ἐπιλογὴν τῶν πρὸς ἀνάπτυξιν περιοχῶν καὶ τὴν προσαρμογὴν τούτων εἰς τὸ σύνολον. Δεόν ὅμως νὰ τοπιθῆ ὅτι αἱ πλέον καθυστερούμεναι περιοχαὶ πρέπει νὰ τύχουν τῆς προτιμήσεως, διότι ἡ ἀνεπαρόρθωτος ἀπογύμνωσις των ἐκ τῶν οικονομικῶν προϋποθέσεων καὶ ἡ ἐκεῖθεν βασικὴ ἀλλοίωσις τῶν δημογραφικῶν των δεδομένων συνεπάγεται σοβαρωτάτης γενικωτέρας ἐπιπτώσεως ἐπὶ τοῦ συνόλου τῆς οικονομίας.

Καθ' ὅσον ἀφορᾷ τὸν φορέα τοῦ προγραμματισμοῦ τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως τὸ πρόβλημα εἶναι δυσεπίλυτον. Ἀνεξαρτήτως τοῦ ἂν δι' ἐκάστην χώραν δύνανται νὰ προσιδιάξουν διάφοροι λύσεις, πάντως τὸ ζήτημα τοῦ φορέως εἶναι κατὰ θάσιν συνδεδεμένον πρὸς τὰς οικονομικὰς προϋποθέσεις δι' ὧν θὰ λειτουργήσῃ ὁ προγραμματισμὸς οὗτος. Ἐὰν τούτῃσιν τὸ κράτος ἔχει ἐξεύρει ἰδίας οικονομικὰς προϋποθέσεις διὰ τὴν λειτουργίαν τοῦ τοπικοῦ προγραμματισμοῦ (δαπάναι μελε-

I. Τσουδεροῦ, Ἡ οικονομικὴ μᾶς ἀνασυγκρότησις ἐπιβάλλει διάφορον διοικητικὴν διάρθρωσιν τῆς χώρας.— Αἱ μελέται αὗται ἐδημοσιεύθησαν εἰς Ἐπιθεώρησιν Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, 1962, Τεύχ. Α'. Ἰανουαρίου, σελ. 3 ἐπόμε. καὶ 1959, Τεύχ. Γ', Δεκεμβρίου.

τῶν, σχεδίων, ὑπηρεσιῶν, ἔργων, χρηματοδοτήσεων κλπ.), τότε οὗτος δύναται ν' ἀποδεσμευθῆ τῆς προσδέσεως πρὸς τὰς κρατικὰς ὑπηρεσίας καὶ οὕτω δύναται νὰ ὑπαχθῆ ὑπὸ ἰδίαν ἀνεξάρτητον διοίκησιν. Ἐὰν τὸυναντίον ἡ ἐφαρμογὴ του καὶ ἡ πρόοδος τούτου ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς ἐκάστοτε ἐξευρέσεως ὑπὸ τοῦ κράτους πόρων, τότε ὁ προγραμματισμὸς οὗτος εἶναι συνδεδεμένος ἀναγκαιῶς πρὸς τὴν κρατικὴν γραφειοκρατίαν, ἣς ἀποτελεῖ ἀπλῶς μίαν ἀποκεντρωμένην ὑπηρεσίαν, ἣς ὅμως ἡ ἀποτελεσματικότης εἶναι ἀμφίβολος. Δύο οὕτω βασικαὶ ἀρχαὶ δεόν νὰ διέπουν τὴν ὀργάνωσιν τοῦ φορέως τῆς τοπικῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως.

α) Ἐξασφάλις ἐκ τῶν προτέρων τῶν πόρων, τουλάχιστον δι' ὠρισμένην χρονικὴν πρόβλεψιν, ἐφαρμογῆς τοῦ προγραμματισμοῦ, ἕνα πρὸς τούτοις ἐνταχθῶσιν εἰς αὐτὸν καὶ πᾶσαι αἱ ἄλλαι οἰκονομικαὶ συμμετοχαί, προαιρειτικαὶ ἢ βοηθητικαί. Ἐπὶ τοῦ σημείου τούτου νομίζω ὅτι θὰ ἔδει νὰ ἐξετασθῆ τὸ μέτρον τῶν δημοσίων δανείων διὰ τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν καὶ τῆς κατ' ἀποκλειστικότητα διαθέσεως τῶν τοπικῶν κοινῶν πόρων — ἔσοδα ἐκ φορολογίας τοῦ κράτους, ἀποταμιεύσεις τοπικαί, ἐπενδυτικαὶ τοπικαὶ ἰκανότητες — εἰς τὴν πραγματοποίησιν τοῦ προγραμματισμοῦ.

β) Ὅργανωσις ἰδίου φορέως ἀναλήψεως πραγματοποιήσεως τοῦ τοπικοῦ προγραμματισμοῦ. Ἐπὶ τοῦ προβλήματος τούτου νομίζομεν ὅτι τὸ παράδειγμα τῆς δημοσίας ἐπιχειρήσεως τῆς κοιλάδος Tennessee θὰ ἀπομείνῃ κλασσικὸν παράδειγμα ἐπιτυχοῦς δημοκρατικῆς λύσεως, δυναμένης κατ' ἐξοχὴν νὰ τύχῃ ἐφαρμογῆς εἰς χώρας ἡμιαναπτύκτους, εἰς ἃς ὁ κρατικὸς ὀργανισμὸς παρουσιάζει βασικὰς ἀδυναμίας δράσεως ταχείας, ἀποτελεσματικῆς καὶ ἀνεπηρέαστου³⁰). Εἰς ἕνα τοιοῦτον Ὅργανισμὸν, διοικούμενον ὑπὸ δλιγομελοῦς τεχνικῆς διοικήσεως, δύναται νὰ συντονισθῶσιν ὅλοι οἱ τοπικοὶ παράγοντες, ὅτινες συμβάλλουν ἢ πρέπει νὰ συμβάλλουν εἰς τὴν περιφερειακὴν ἀνάπτυξιν. Οἱ παράγοντες οὗτοι εἶναι κυρίως οἱ Ὅργανισμοὶ Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, οἱ Καταναλωταί, αἱ Τεχνικαὶ δημόσιαι διοικήσεις καὶ αἱ Δημόσιαι Ἐπιχειρήσεις, οἱ Ὅργανισμοὶ ἔργων ἀξιοποιήσεως τῆς γῆς, αἱ Ἐπιστημονικαὶ Ὅργανώσεις, οἱ οἰκονομικοὶ παράγοντες ἐπενδύσεων καὶ αἱ ἐπαγγελματικαὶ ὀργανώσεις καὶ τυχὸν ἄλλαι κατὰ περιφέρειαν κοινῆς ὠφελείας ὀργανώσεις. Ἡ αὐτόνομος αὕτη δημοσία ἐπιχειρήσις τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, μία κατὰ καθορισθησομένην περιφέρειαν ἀναπτύξεως εἰ δυνατόν ἐντὸς μιᾶς κρατικῆς διοικητικῆς διαιρέσεως, θὰ ἀσκή τὸν σκοπὸν ἐντὸς τῆς περιοχῆς τῆς κατὰ μεθόδους αὐτοδιοικήσεως, μὴ ἐξαρτωμένη ἐκ δημοσίων ὑπηρεσιῶν, αἰτινες περιοριζόμεναι κατὰ τινὰς ἀρμοδιότητας θὰ συνδράμουν τὸ ἔργον αὐτῆς. Οὕτως ἡ λειτουργία τοῦ περιφερειακοῦ προγραμματισμοῦ θὰ ἀπαλλαγῆ τοῦ κινδύνου τοῦ κατακερματισμοῦ τῶν ἀρμοδιοτήτων καὶ τῆς παρεμβολῆς τῶν πάσης φύσεως ἐνδιαφερομένων ὁμάδων καὶ ὀργανώσεων. Ἡ δὲ ἔννοια τῆς περιφερειακῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως θὰ διατηρήσῃ ἐν τῇ πράξει τῆς ἐφαρμογῆς τὴν ἀναγκαιάν δι' αὐτὴν ἐνότητα ὡς ἀναφερομένης εἰς ἕνα σύνολον πολυπλευρῶν μέτρων: ἔργα ρυθμίσεως

30) Λίαν βεβαίως περιορισμένων ἀρμοδιοτήτων, ἐν τούτοις, χαρακτηριστικὸν παράδειγμα ἐπιτυχοῦς λειτουργίας Ὅργανισμοῦ Τοπικῆς Οἰκονομίας εἶναι παρ' ἡμῖν ὁ ὀργανισμὸς Κωπαίδος.

υδάτων και γενικώς αρδεύσεως και αξιοποιήσεως τῆς γῆς, ρυθμίσεως καλλιεργειῶν και τῶν πρὸς τούτας μέσων, δασοπονίας και κτηνοτροφίας, ἐξηλεκτρισμοῦ και ἐπικοινωνιῶν, ὁδοποιίας και τουρισμοῦ, βιομηχανιῶν βάσεων και μεταφορῶν, ἐπαγγελματικῆς ἐκπαιδεύσεως, ἐπενδύσεων κλπ. (31).

6. *Μορφαι τινὲς ὀργανώσεως φορέων πολιτικῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως.* Τὸ πρόβλημα τῆς ὀργανώσεως φορέων τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἀνήκει, ὡς ἐλέχθη, κυρίως, εἰς τὴν πρωτοβουλίαν τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας, ἣτις μέχρι σήμερον, κατὰ χώρας, ἔδωσε ποικιλίαν λύσεων, με ἀνισα ἀποτελέσματα, ὥστε νὰ μὴ δύνανται νὰ προβλεφθῶσιν ἀποκλειστικῶς ὠρισμένα πρότυπα, ὡς δυνάμενα ἐπιτυχῶς νὰ τύχουσιν ἐφαρμογῆς εἰς πᾶσαν περίπτωσιν. Καί παρ' ἡμῖν τὸ θέμα εἶναι ἐκ τῶν πλέον ἀμφιβόλων και δυσχερῶν.

Εἰς τινὰς χώρας ἐδημιουργήθησαν εἰδικοί ὀργανισμοὶ διὰ τὴν προώθησιν προορκαμμάτων οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως με προοπτικὴν τὰς περιφερειακὰς και κατὰ κλάδους ἐφαρμογὰς. Τὰ ἱδρύματα τῆς Λατινικῆς Ἀμερικῆς (Institutos de fomento), ὡς τὸ Chilian Corporation de fomento de la Produccion, ἀποτελοῦν ἐπιτυχοῦσας περιπτώσεις. Πολλὰκις οἱ ὀργανισμοὶ οὗτοι διακρίνονται εἰς τοὺς ἀναφερομένους εἰς τὴν βιομηχανικὴν ἀνάπτυξιν και τοὺς ἀναφερομένους εἰς τὴν γεωργικὴν ἀνάπτυξιν. Ἀφ' ἐτέρου πολλὸ ἔχει προωθηθῆ ἡ δημιουργία οἰκονομικῶν ὀργανισμῶν χρηματοδοτήσεως εἰδικῶς τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως με βάσιν τὰς περιφερειακὰς τοποθετήσεις, ὡς ἡ National Finaceira τοῦ Μεξικοῦ και πολλαὶ Τράπεζαι ἐπενδύσεων εἰς ἀφρικανικὰς χώρας (Μαρόκον, Σενεγάλην, Καμερόν, Μαδαγασκάρην, Γκαμπόν). Ἀναμφιβόλως ὁμοῦ ἡ ἐπιτυχία τῶν χρηματοδοτικῶν τούτων ὀργανισμῶν ἐξαρτᾶται κατὰ μέγα μέρος και ἀπὸ τὸν βαθμὸν τῆς πρωτοβουλίας τῶν ἐπιχειρηματιῶν και ἀπὸ τὴν παράλληλον πρὸς τὰ ἱδρύματα ταῦτα διαγωγὴν τῶν διαφόρων ἰδιωτικῶν πιστωτικῶν ἱδρυμάτων (32).

Εἰδικῶς ἡ περιφερειακὴ ἀνάπτυξις καθυστερημένων περιοχῶν παρουσιάζει δυσεπίλυτα προβλήματα ὡς συνυφασμένα πρὸς τὴν γεωργικὴν οἰκονομίαν κατὰ τρόπον ἄμεσον. Ἡ ἀνάγκη εἰδικῶν ὀργανισμῶν τόσοσιν διὰ τὴν ἀγροτικὴν πίστιν και τὴν ἐμπορίαν τῶν γεωργικῶν προϊόντων ἔσον και τὴν παραγωγὴν τούτων καθίσταται ἐπιτακτικὴ. Τὸ Gejira Board τοῦ Σουδᾶν και τὸ Office du Niger τοῦ Μάλγη, εἶναι ἐπιτυχῆ παραδείγματα τοιούτων εἰδικῶν ὀργανισμῶν. Ἀνάλογοι περιπτώσεις εἶναι ἡ Compagnie Française des Textiles, ἡ Compagnie Gén-

31) Γενικῶς βλ. ἐν Revue Economie et Humanisme, La planification démocratique, No Special, Nov. - Dec. 1961. Ἐν Revue Les Cahiers de la Republique, Colloque sur la planification démocratique, Juin, 1962. Ἴδία Communauté Economique Européenne, Documents de la Conférence sur les économies regionales, 1961. ἔνθα εἰδικὰ μελέται ἐφαρμογῶν και ὀργανώσεως περιφερειακῆς ἀναπτύξεως.

Περὶ τοῦ συνθέτου τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως καθ' ὅλους τοὺς τομεῖς τῆς οἰκονομίας βλ. Γ. Κουτσουμάρη, Προβλήματα βιομηχανικῆς ἀναπτύξεως, ἐν «Σπουδαί», Τεύχ. Νοέμβριος - Δεκέμβριος 1963, σελ. 274.

32) A. H. Harison, Le secteur public dans une économie en voie de développement, 1961.

rale des Oleagineux Tropicaux και τὸ Bureau Français pour le développement de la production agricole. Κατ' ἀκολουθίαν τούτων δὲν ἀποκλείεται ὁ προγραμματισμὸς τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως νὰ κατανεμηθῆ εἰς πλείονας ὀργανισμοὺς ἐφαρμογῆς, κατὰ κλάδους ἢ τομεῖς δραστηριοτήτων, ὑπὸ ἓνα ὀρισμένον συντονισμὸν διὰ τὴν ἀναγκαίαν συνεργασίαν, ἢ ἄλλως μετὰ τοῦ ὀργανικοῦ φορέως νὰ συντονίζεται ἡ συνεργασία ἄλλων εἰδικῶν ὀργανισμῶν (33).

Ἡ προσπάθεια ὀργανώσεως τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἔλαβε τὴν μορφήν ὀργανώσεως εἰδικῶν κατὰ καθυστερημένας περιοχὰς δημοσίων ἐπιχειρήσεων, αἵτινες ἀναλαμβάνουν τὸ ἔργον τῆς ὄλης οἰκονομικοκοινωνικῆς ἀναπτύξεως μιᾶς τοιαύτης περιοχῆς (ἔργα ἀξιοποιήσεως τῆς γῆς, ρυθμίσεως ὑδάτων, ἀναδασώσεως, ἀναδασοῦ, ἐκμεταλλεύσεως πλουτοπαραγωγικῶν πόρων, ἰδρύσεις βασικῶν βιομηχανιῶν, ἐξηλεκτρισμοῦ, ἔργων ὑποδομῆς κλπ.). Κλασσικὸν παράδειγμα θὰ ἀπομείνῃ διὰ τὴν νεωτέραν δημοκρατίαν ἡ ἀνάπτυξις τῆς μεγάλης καθυστερημένης περιοχῆς τῆς Tennessee Valley διὰ τῆς πρὸς τοῦτο ἰδρυθείσης Authority, δημοσίας ἐπιχειρήσεως τῆς Ὀμοσπονδίας καθ' ἃ ἀνωτέρω ἐλέχθη. Ἡ Missouri Valley Authority καὶ αἱ τρεῖς ἐπιχειρήσεις διὰ τὴν Columbia River Basin, ἀποτελοῦν ἀνάλογα παραδείγματα. Ἐνδιαφέρουσα εἶναι ἐπίσης ἡ ἀνάλογος προσπάθεια περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, ἡ ἐκδηλωθεῖσα εἰς τὴν Γαλλίαν διὰ τῶν ἐπιχειρήσεων μικτῆς οἰκονομίας διαμορφώσεως τοῦ χώρου (34).

Διὰ τὴν Ἑλλάδα τὸ πρόβλημα τῆς ὀργανώσεως τῶν φορέων τῆς περιφερειακῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως παραμένει εἰς τὸ ἀκέραιον. Καὶ ἂν ὑποθέσωμεν ὅτι τὸ νέον Κέντρον Προγραμματισμοῦ, ἐν συνδυασμῷ πρὸς τὸ Ὑπουργεῖον Συντονισμοῦ, θεωρηθῶν ὡς ἐπαρκεῖς μηχανισμοὶ διὰ τὴν μελέτην, κατάρτισιν καὶ ἔλεγχον ἐφαρμογῆς προγραμμάτων περιφερειακῆς ἀναπτύξεως, πάντως ἡ ἐφαρμογὴ καὶ ἡ πραγματοποιήσις τῶν προγραμμάτων τούτων δεόν νὰ περιέλθῃ εἰς εἰδικὸς κατὰ περιφέρειαν ὀργανισμοὺς. Καὶ ἐπὶ τοῦ θέματος τούτου διὰ πρῶτην φορὰν κατ' ἀνάγκην θὰ πειραματισθῶμεν. Αἱ παρ' ἡμῖν περιπτώσεις τῶν Δημοσίων Ἐπιχειρήσεων Δ.Ε.Η. καὶ Ὁργανισμοῦ Κωπαΐδος καὶ τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, ὡς τῶν Νομαρχιακῶν Ταμείων, ἀποτελοῦν παραδείγματα ἐπιτυχοῦς σχετικῶς ἐφαρμογῆς εἰδικῶν προγραμμάτων ἀναπτύξεως, κυρίως διαφόρων ἔργων, παραδείγματα ὅμως μὴ ἀναφερόμενα κατὰ κύριον λόγον εἰς τὴν ὀργάνωσιν ἀναπτύξεως καθυστερημένων περιοχῶν ἐν τῷ συνόλῳ αὐτῶν.

Ἀφ' ἐτέρου, λαμβανομένης ὑπ' ὄψιν τῆς κατ' ἀρχὴν δυσπιστίας τῆς ἐλληνικῆς πολιτικῆς πρὸς τὸν θεσμὸν τῆς δημοσίας ἐπιχειρήσεως, εἰς ὃν μόνον ἐν ἀπολύτῳ ἀνάγκῃ καταφεύγει, εἶναι λίαν πιθανὸν ὅτι ἡ λύσις θὰ ἀναζητηθῆ εἰς μίαν

33) Διὰ τὴν λίαν ἐνδιαφέρουσαν ὀργάνωσιν τῶν προγραμμάτων περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ἐν Ἰταλίᾳ βλ. Agence Européenne de Productivité, Planification économique regionale, 1961. Βλ. εἰς τὸ αὐτὸ ἔργον τὴν λίαν ἐνδιαφέρουσαν περιφερειακὴν ὀργάνωσιν καὶ τὴν συνεργασίαν μετὰ ἄλλων εἰδικῶν ὀργανισμῶν τῆς οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως ἐν Porto Rico, σελ. 176 ἐπόμε.

34) J. F. Godchot, Les sociétés d'économie mixte et l'aménagement du territoire, 1958.

μορφήν αποκεντρωμένων περιφερειακών δημοσίων υπηρεσιών, εις ἃς θὰ ἀνατεθῆ τὸ ἔργον τῆς πραγματοποιήσεως τοῦ προγράμματος κατὰ περιφέρειαν τῆς περιφερειακῆς ἀναπτύξεως ὠρισμένων καθυστερημένων περιοχῶν π.χ. Ἡπείρου, Δυτικῆς Πελοποννήσου, Κρήτης ἢ ἄλλων³⁵⁾. Πάντως ἡ λύσις αὕτη, ἵνα μὴ καταστῆ καὶ πάλιν, ὡς μέχρι τοῦδε, ὀλως ἀνεπαρκῆς, θὰ ἔδει νὰ στηριχθῆ ἐπὶ τῶν κάτωθι ἀρχῶν.

α) Ἡ ἀποκέντρωσις τοῦ κατὰ περιφέρειαν ὄργάνου, ὅστις κατὰ τὰ ἀνωτέρω θὰ ἀναλάβῃ τὴν πραγματοποίησιν τοῦ προγράμματος νὰ εἶναι κατὰ τὸ δυνατόν πλήρης, ἢ ἀποφασιστικὴ τοῦ ἐξουσία καὶ ἡ πρωτοβουλία του, ἐντὸς τοῦ προγράμματος, ἀδέσμευτος ἀπὸ τὰ κρατικὰ περιφερειακὰ ὄργανα.

β) Ἡ ἐποπτεία, τὴν ὁποίαν θὰ ἀσκῆ ἡ Κυβέρνησις ἐπὶ τῶν περιφερειακῶν ὄργάνων ἀναπτύξεως νὰ εἶναι σαφῶς καθωρισμένη ἐντὸς τῶν διατάξεων τοῦ προγράμματος, νὰ εἶναι κατὰ τὸ δυνατόν κυρίως ἔλεγχος νομιμότητος καὶ ἐξαιρετικῶς ἔλεγχος σκοπιμότητος καὶ νὰ ἀσκῆται ὑπὸ ὠρισμένου ὄργάνου τοῦ Ὑπουργείου Συντονισμοῦ, ὑπαγομένου ἀμέσως ὑπὸ τὸν Ὑπουργὸν τούτων.

γ) Τὸ περιφερειακὸν τοῦτο ὄργανον κατὰ περιφέρειαν νὰ διοικεῖται ὑπὸ ὀλιγομελοῦς συμβουλίου, συγκεκροτημένου ἐκ προσώπων τεχνικο-οικονομικῆς ἐξεικεύσεως, τῇ συμμετοχῇ τῶν ἐκπροσώπων Τοπικῶν Ἐνώσεων Δήμων καὶ Κοινοτήτων.

δ) Ἡ στελέχωσις τῆς ὑπὸ τὸ συμβούλιον τοῦτο ὑπηρεσίας νὰ εἶναι ἐπαρκῆς, διὰ προσώπων ἀναλόγου πρὸς τὸ συμβούλιον ἐξεικεύσεως καὶ πρὸ παντὸς ἀμειβομένων δι' ἀποδοχῶν ἀνταποκρινομένων ἱκανοποιητικῶς πρὸς τὸ ὕψος τῆς παρεχομένης ἐπιστημονικῆς τῶν ἐργασίας.

ε) Ἡ ἀρμοδιότης τοῦ περιφερειακοῦ ὄργάνου νὰ μὴ εἶναι περιορισμένη μόνον εἰς τὴν ἐκτέλεσιν τοῦ ὑπὸ τοῦ Κέντρου καταρτισθέντος προγράμματος, ἀλλὰ νὰ ἐκτείνεται καὶ εἰς συμβολὴν εἰς τὴν κατάρτισιν τοῦ προγράμματος τούτου, τὸσον διὰ προπαρασκευῆς πρὸ τῆς καταρτίσεως ὅσον καὶ διὰ μεταγενεστέρως ἐξεικεύσεως τούτου ἐντὸς τῆς περιφερείας καὶ εἰσηγήσεως ἐπὶ τῶν ἐνδεικνυομένων μεταβολῶν τούτου κατὰ τὴν διάρκειαν τῆς ἐφαρμογῆς του.

στ) Θέσπισις κανόνων ἐδικῶν συντονισμοῦ τῶν ἀρμοδιοτήτων του μετὰ τῶν σχετικῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν περιφερειακῶν κρατικῶν δημοσίων υπηρεσιῶν (νομαρχιακῶν καὶ ὑπουργικῶν), οὕτως ὥστε αἱ ἀρμοδιότητες τῶν ἄλλων τούτων ὑπηρεσιῶν νὰ κἀμπωνται πρὸ τῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ ὄργάνου ἀναπτύξεως.

ζ) Θέσπισις διατάξεως ἐδικῆς συνεργασίας μεταξὺ τῶν ὄργάνων ἀναπτύξεως καὶ τῶν ἰδιωτικῶν ἐπαγγελματικῶν, συνδικαλιστικῶν καὶ ἄλλων ὄργανώσεων τῶν ἰδιωτικῶν συμφερόντων καὶ τῶν τοπικῶν πρωτοβουλιῶν.

η) Σταθερὰ πρόβλεψις ἐδικῶν πόρων διὰ τὴν ἐκτέλεσιν τοῦ προγράμματος,

35) Βλ. μελέτην παρουσιάζουσαν τὴν οικονομικὴν αὐτοτέλειαν ὠρισμένης μεγάλης περιοχῆς: Σ. Γερουμάκη, Ἡ Κρητικὴ Οἰκονομία καὶ αἱ δυνατότητες ἀναπτύξεώς της, 1964. Περὶ τῆς σημασίας τοῦ γεωγραφικοῦ παράγοντος ἐν τῷ καθορισμῷ τῆς ἐνοίας τῆς περιοχῆς βλ. Regional Science Association, Papers VIII, Hague Congress, 1961: Paper Dr. Andr. Wrobel καὶ τὰ ἐπ' αὐτοῦ Comments ὑπὸ Eust. Panas, σελ. 55 - 57.

τιθεμένων ἐκ τῶν προτέρων καὶ ἐν τῷ συνόλῳ των ὑπὸ τοῦ κέντρου εἰς τὴν διάθεσιν τοῦ περιφερειακοῦ ὄργανου ἀναπτύξεως.

θ) Εἰδικὴ πρόβλεψις καὶ ὀργάνωσις συντονισμοῦ τῶν ἐπενδύσεων τοῦ περιφερειακοῦ προγράμματος πρὸς τὰς ἰδιωτικὰς ἐπενδύσεις ἐν τῇ περιφερείᾳ καὶ γενικῶς πρὸς τοὺς τοπικοὺς εἰσοδηματικοὺς πόρους.

ι) Ἐξέτασις εἰδικῶς τῶν ἐπιπτώσεων ἃς ἀσκεῖ ἐπὶ τῆς οἰκονομίας τῆς περιφέρειας τὸ γενικὸν φορολογικὸν σύστημα τῆς χώρας καὶ ἐν ἀνάγκῃ εἰδικὴ τοῦτου διαρρυθμίσις, διὰ τὴν περιφέρειαν ταύτην.

ια) Ἀνάληψις ἐν ἀνάγκῃ ὑπὸ τοῦ περιφερειακοῦ ὄργανου ἐπὶ τῆς ἀναπτύξεως τῆς ἰδρύσεως καὶ προσωρινῆς λειτουργίας βασικῶν ἢ ὑποδειγματικῶν βιομηχανικῶν ἢ ἄλλων κοινωφελῶν ὑπηρεσιῶν, ἵνα ἐπιτύχῃ τὸν παραδειγματισμὸν καὶ τὴν ἐνθάρρυνσιν τῆς ἀτομικῆς πρωτοβουλίας καὶ τὴν προπαρασκευὴν ταύτης διὰ τὴν οἰκονομικὴν δραστηριότητα.

ιβ) Συστηματικὴ ἀνάληψις καὶ ἐκπλήρωσις τῆς προετοιμασίας τοπικῶς τοῦ ἀνθρωπίνου παράγοντος καὶ τῶν πάσης εἰδικότητος ἐπιμορφώσεων καὶ διαφωτίσεων.