

ΓΝΩΜΗ της Ο.Κ.Ε.

“Προγράμματα ανασυγκρότησης
περιοχών που αντιμετωπίζουν
βιομηχανική κρίση”
(Πρόταση Νόμου)

Αθήνα, 22 Νοεμβρίου 2006

Διαδικασία

Στις 13 Ιουλίου 2006, ο **Γραμματέας της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του ΠΑ.ΣΟ.Κ. κ. Δημήτρης Ρέππας** απέστειλε προς γνωμοδότηση στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.) -σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 3 του Συντάγματος- Πρόταση Νόμου 65 βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ., με θέμα: «**Προγράμματα ανασυγκρότησης περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση**».

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους **κ.κ. Νίκο Σκορίνη, Ιωάννη Στεφάνου, Αντώνη Τορτοπίδη, Κωνσταντίνο Παπαντωνίου, Ελευθέριο Αυγητίδη, Νικόλαο Λιόλιο και Χρήστο Σπίρτζη**.

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο **κ. Ν. Σκορίνης**. Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπει-

ρογνώμονες οι **κ.κ. Αθανάσιος Πρίντσιπας, Πέτρος Λινάρδος Ρυλμόν και Γεώργιος Τσούκας**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. μετείχαν ο **Δρ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου** και η **Δρ. Αφροδίτη Μακρυγιάννη**, η οποία είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής Εργασίας.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τέσσερις (4) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίασή της στις 7.11.2006.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητές ήταν οι **κ.κ. Ν. Σκορίνης και Κ. Παπαντωνίου**, αφού ολοκλήρωσε τη συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της **22ας Νοεμβρίου 2006**, διατύπωσε την υπ' αριθμ. **163** Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ

Η παρούσα πρόταση νόμου «Προγράμματα ανασυγκρότησης περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση» κατατέθηκε στη Βουλή από την Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και περιλαμβάνει έξι άρθρα. Αναλυτικότερα:

Με το **πρώτο** άρθρο καθορίζεται ο σκοπός του νόμου, ο οποίος είναι η σύσταση διοικητικών οργάνων, η θέσπιση ειδικών δραστηριοτήτων και η πρόβλεψη πόρων για την εφαρμογή προγραμμάτων ανασυγκρότησης περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση.

Με το **δεύτερο** άρθρο συστήνεται η Εθνική Επιτροπή Ανασυγκρότησης Περιοχών σε Κρίση, η οποία αποτελεί επιτελικό όργανο διαβούλευσης και κινητοποίησης των φορέων της παραγωγής και της κοινωνίας για τη θέσπιση των Προγραμμάτων Ανασυγκρότησης. Καθορίζεται, επίσης, η σύνθεσή της, όπου συμμετέχουν εκτός του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων Ανάπτυξης, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, και εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων και των κοινωνικών εταίρων. Την ευθύνη συντονισμού όλων των αναγκαίων ενεργειών και δράσεων για την υλοποίηση των αποφάσεων της Επιτροπής την έχει ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών.

Με το **τρίτο** άρθρο καθορίζονται τα ειδικά κριτήρια για την ένταξη μιας περιοχής σε πρόγραμμα ανασυγκρότησης, και περιγράφονται τα διοικητικά όργανα και οι διαδικασίες για την εκτέλεση των προγραμμάτων ανασυγκρότησης. Αναφέρεται ότι τα προγράμματα ανασυγκρότησης

εκτελούνται από Περιφερειακές Επιτροπές Διαχείρισης (ΠΕΔΠ) και παρακολουθούνται από τις Περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης. Επίσης, περιγράφονται ενδεικτικά και υποχρεωτικά μέτρα και δράσεις των προγραμμάτων ανασυγκρότησης.

Με το **τέταρτο** άρθρο συστήνεται στο ΥΠΟΙΟ ειδικός λογαριασμός για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων ανασυγκρότησης. Οι πόροι αυτού του λογαριασμού προέρχονται από:

- τον κρατικό προϋπολογισμό,
- το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων.
- προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και άλλες πηγές.

Επίσης, θεσπίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών «Κανονισμός Εφαρμογής Προγραμμάτων Ανασυγκρότησης Περιοχών σε Κρίση».

Με το **πέμπτο** άρθρο περιγράφονται ως μέτρα των Ειδικών προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης τα εξής:

- Κατάρτιση και επανακατάρτιση των ανέργων.
- Επιδότηση πρόσληψης ανέργων.
- Επιδότηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών ή πρωτοβουλιών αυτοαπασχόλησης.
- Πρόσληψη ανέργων που προέρχονται από ομαδικές απολύσεις, ηλικίας άνω των 50 ετών, στο φορέα υλοποίησης που καθορίζεται στο πρόγραμμα ανα-

συγκρότησης σε θέσεις κοινωνικής εργασίας.

- Διάθεση και απασχόληση ανέργων, ίδιων με τα παραπάνω χαρακτηριστικών, σε φορείς του ευρύτερου δημό-

σιου τομέα και σε ΜΚΟ. Η διάθεση αυτή δεν μπορεί να καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες των φορέων.

Τέλος, με το **έκτο** άρθρο καθορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Το φαινόμενο της βιομηχανικής κρίσης και τελικά αποβιομηχάνισης, η οποία προκύπτει από την αδυναμία πολλών κλάδων της μεταποίησης να αναπτυχθούν στο σημερινό διεθνές περιβάλλον, και ειδικότερα στο πλαίσιο της Ε.Ε., αφορά περιοχές που ένα σημαντικό μέρος της παραγωγικής τους βάσης και της απασχόλησης είναι εστιασμένο σε κλάδους που δυσκολεύονται να προσαρμοστούν. Η βιομηχανική κρίση επιφέρει ένα σύνολο προβλημάτων που σχετίζονται με την απασχόληση, την κοινωνική συνοχή και την παραγωγική βάση της οικονομίας. Εντονότερα είναι τα προβλήματα στις περιπτώσεις που τα φαινόμενα της κρίσης αφορούν συγκεκριμένους κλάδους και είναι εστιασμένα σε συγκεκριμένες γεωγραφικά περιορισμένες περιοχές.

Παρόμοια προβλήματα δημιουργούνται και από την μετεγκατάσταση επιχειρήσεων σε πλέον ελκυστικές για διάφορους λόγους¹ περιοχές, φαινόμενο που δεν αφορά μόνο τις χαμηλής προστιθέμενης αξίας παραγωγικές διαδικασίες.

Το κόστος κοινωνικής προσαρμογής από την μετεγκατάσταση ή το κλείσιμο παραγωγικών μονάδων είναι σημαντικό, ειδικά όταν ο χρόνος επανατοποθέτησης στην αγορά εργασίας είναι μεγάλος. Τα προβλήματα αυτά είναι προσωρινά μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που οι οικονομίες είναι ικανές να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας και οι απολυμένοι-άνεργοι διαθέτουν τα προσόντα να απασχοληθούν σε αυτές τις νέες θέσεις.

Είναι γεγονός ότι αρκετές περιοχές της χώρας εμφανίζουν υστερήσεις σε παράγοντες που επιδρούν θετικά στην ικανότητα να τροφοδοτήσουν τη μελλοντική ανάπτυξη, με αποτέλεσμα τη δημιουργία έντονων οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων στις τυχόν περιπτώσεις μετεγκατάστασης ή κλεισίματος παραγωγικών μονάδων. Οι υστερήσεις αυτές δε σχετίζονται αποκλειστικά και μόνο με τη μείωση της βιομηχανικής δραστηριότητας αλλά και με πολλά άλλα χαρακτηριστικά της παραγωγικής δομής μίας περιοχής όπως:

- την εξάρτηση από δραστηριότητες ευάλωτες σε διακυμάνσεις της διεθνούς πολιτικής και οικονομικής κατάστασης με χαρακτηριστικό το παράδειγμα του τουρισμού,
- τη μεγάλη εξάρτηση από δραστηριότητες που στηρίχθηκαν στην αυξημένη καταναλωτική δαπάνη, όπως το εμπόριο, η οποία όμως δεν είναι βέβαιο ότι θα διατηρηθεί στο ίδιο ύψος και στο μέλλον, εφόσον εκλείψουν παράγοντες που την τροφοδοτούν (ολυμπιακή προετοιμασία χαμηλά επιτόκια),
- την εξάρτηση από τη «μονοκαλλιέργεια» ορισμένων τομέων, όπως π.χ. ο λιγνίτης στην Κοζάνη, ή η γούνα στην Καστοριά, και τέλος,
- τη σημαντική συγκέντρωση της απασχόλησης στον πρωτογενή τομέα (χαρακτηριστικό όλων σχεδόν των ελληνικών περιφερειών πλην της Αττικής), ο

1. Χαμηλότερο εργατικό κόστος, ευνοϊκότερο επιχειρηματικό περιβάλλον, άμεση πρόσβαση σε νέες αγορές και πηγές πρώτων υλών, χαμηλότερο κόστος μεταφορών και επικοινωνιών, καλύτερες υποδομές, ευνοϊκό τεχνολογικό περιβάλλον κ.ά.

οποίος προβλέπεται να εξακολουθήσει να χάνει μεγάλο αριθμό θέσεων απασχόλησης και στο μέλλον.

α. Παράγοντες κρίσης

Το φαινόμενο της βιομηχανικής κρίσης εκδηλώνεται με τη μικρή αύξηση της παραγωγής, τη στασιμότητα της ανταγωνιστικότητας κλάδων της βιομηχανίας, τη μείωση της απασχόλησης στη μεταποίηση, ειδικότερα δε με κλείσιμο ή μετεγκαταστάσεις μεταποιητικών επιχειρήσεων. Οι μετεγκαταστάσεις αφορούν, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, επιχειρήσεις του κλάδου του ενδύματος, οι οποίες μεταφέρθηκαν σε γειτονικές ή άλλες χώρες για να αξιοποιήσουν το φθηνότερο εργατικό κόστος και να διατηρήσουν, επομένως, την ανταγωνιστικότητα και την κερδοφορία τους.

Η βιομηχανική κρίση, ως συνολική διαδικασία, οφείλεται στο συνδυασμό των παρακάτω παραγόντων:

- Απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και εγκατάλειψη των πολιτικών προστασίας εγχώριων μεταποιητικών κλάδων.
- Αποκατάσταση των οικονομικών σχέσεων με γειτονικές χώρες, όπου είναι πολύ χαμηλότερο το εργατικό κόστος.
- Δομική εξάρτηση από το εργατικό κόστος σε ό,τι αφορά την ανταγωνιστικότητα και την κερδοφορία.
- Υστέρηση της πλειοψηφίας των επιχειρήσεων και του συνόλου σχεδόν των κλάδων στον τομέα της καινοτομίας.
- Ανυπαρξία πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, που επιδιώκουν να απαντήσουν με τη δημιουργία θέσεων εργασίας στο μεταποιητικό τομέα, σε

προβλεπόμενες υποχωρήσεις της απασχόλησης, ή σε προβλεπόμενες μαζικές καταργήσεις θέσεων εργασίας και μετεγκαταστάσεις.

Οι διάφορες μορφές εκδήλωσης του φαινομένου της βιομηχανικής κρίσης χρειάζονται και διαφορετικές απαντήσεις:

1. Η διαδικασία σχετικής υποχώρησης της μεταποιητικής δραστηριότητας, και η πιθανότητα ότι αυτή η διαδικασία κινδυνεύει να συνεχιστεί υπό τις σημερινές συνθήκες, θέτει για τις περιφερειακές οικονομίες ερωτήματα. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν τις δυνατότητες αναβάθμισης της μεταποιητικής δραστηριότητας για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε υπαρκτούς ή νέους μεταποιητικούς κλάδους, συνδυασμού αυτής της αναβάθμισης με αντίστοιχες διαδικασίες στον πρωτογενή και τον τριτογενή τομέα, ή προοδευτικής αλλαγής της κατανομής της δραστηριότητας μεταξύ τομέων της οικονομίας.
2. Η αναμενόμενη εξάντληση των προϋποθέσεων για την ύπαρξη μιας βιομηχανικής ή μεταποιητικής δραστηριότητας στη μια ή την άλλη περιφέρεια απαιτεί ανασχεδιασμό της διάρθρωσης της περιφερειακής οικονομίας, με βάθος χρόνου και με κατάλληλα μέτρα και πολιτικές, στο οικονομικό και στο κοινωνικό επίπεδο.
3. Η μεγάλη πιθανότητα εκδήλωσης μη προβλεπόμενων φαινομένων κλεισίματος ή μετεγκατάστασης επιχειρήσεων, απαιτεί την ύπαρξη αποτελεσματικών εργαλείων αντιμετώπισης των κοινωνικών επιπτώσεων, αλλά και θεσμών, ικανών να συνδυάσουν μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες εναλλακτικές επιλογές, για την άμβλυση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων.

Η ολοκληρωμένη θεώρηση της βιομηχανικής κρίσης οδηγεί σε επιλογές προς τις τρεις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- την αναπροσαρμογή των περιφερειακών πολιτικών, ώστε να αναστραφεί η διαδικασία της κρίσης,
- την επεξεργασία ειδικών προγραμμάτων για περιοχές, όπου προβλέπεται η εκδήλωση σοβαρών κρίσεων κατά κλάδους δραστηριοτήτων, και
- την αναβάθμιση του πλαισίου πολιτικών και της θεσμικής ικανότητας παρέμβασης σε περιπτώσεις όπου εκδηλώνονται απρόσμενες κρίσεις στο βιομηχανικό τομέα.

β. Η Ελληνική Βιομηχανία

Η ύπαρξη ενός υγιούς βιομηχανικού τομέα είναι απαραίτητη για την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού ανάπτυξης της Ελλάδας, καθώς οι υπόλοιποι τομείς της οικονομικής δραστηριότητας δεν μπορούν να μεγιστοποιήσουν τη συνεισφορά τους στην εθνική παραγωγή, εάν δε στηρίζονται σε διαρκώς εξελισσόμενες παραγωγικές μονάδες στους τομείς της βιομηχανίας. Επιπρόσθετα, η μεταποίηση είναι το κλειδί για την αξιοποίηση της νέας οικονομίας της γνώσης-σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πάνω από το 80% των δαπανών για έρευνα και ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα αφορούν τον τομέα της μεταποίησης².

Η ελληνική βιομηχανία αντιμετώπισε την τελευταία εικοσαετία πλήρη ανατροπή των όρων και συνθηκών εντός των οποίων λειτουργούσε. Από προστατευόμενη δραστηριότητα έως τα μέσα της δεκαετίας το '80, μέσω της δασμολογικής πολιτικής και της προτιμησιακής πολιτικής δημόσιων προμηθειών, εξελίχθηκε κατά τη δεκαετία του '90 σε τομέα πλήρως ανοικτό στο διεθνή ανταγωνισμό. Στην ίδια δεκαετία το άνοιγμα των συνόρων σε γειτονικές χώρες χαμηλού κόστους παραγωγής ενέτεινε τον ανταγωνισμό.

Αναλύοντας διαχρονικά την πορεία του βιομηχανικού τομέα για το σύνολο της χώρας διαπιστώνουμε ότι, παρά τα προβλήματα και την ένταση του ανταγωνισμού στο διεθνές περιβάλλον³, αυτός εξακολουθεί να συνεισφέρει με σημαντικό ποσοστό στη διαμόρφωση του ΑΕΠ, ενώ αναπτύχθηκαν και νέες δραστηριότητες και νέοι τομείς δράσης. Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει, ότι η απώλεια θέσεων εργασίας είναι μια εξέλιξη η οποία δεν είναι γενικευμένη, αλλά αφορά ορισμένους από τους κλάδους της μεταποίησης⁴. Οι επιχειρήσεις και οι κλάδοι που δεν κατάφεραν να προσαρμοστούν αντιμετώπισαν προβλήματα βιωσιμότητας.

Η μείωση της απασχόλησης, που παρατηρείται, είναι ένα φαινόμενο το οποίο δε χαρακτηρίζει μόνο την ελληνική μεταποίηση, αν και η ελληνική περίπτωση έχει χαρακτηριστικά ιδιαίτερα. Συγκεκριμένα:

-
2. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: Πλαίσιο πολιτικής για την ενίσχυση του μεταποιητικού τομέα της ΕΕ - προς μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της βιομηχανικής πολιτικής (COM(2005) 474 Τελικό).
 3. Η ανάδειξη της Κίνας και της Ινδίας ως νέων κέντρων ανταγωνιστικής παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών, οι νέες τιμές πετρελαίου και φυσικού αερίου, η ευρωπαϊκή διεύρυνση, η παγκοσμιοποίηση και το ισχυρό ευρώ διαμόρφωσαν ένα νέο ανταγωνιστικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο καλούνται να δραστηριοποιηθούν οι ελληνικές επιχειρήσεις.
 4. Στη βάση συγκεκριμένων στατιστικών στοιχείων κατά τη δεκαετία 1995-2005, η απασχόληση στο σύνολο της οικονομίας αυξήθηκε κατά 15%, αλλά μειώθηκε κατά 3% στη μεταποίηση. Η μείωση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στους κλάδους της ένδυσης, της κλωστοϋφαντουργίας, των μεταφορικών μέσων και της κατασκευής επίπλων. Κατά το ίδιο διάστημα παρατηρείται αύξηση της απασχόλησης σε άλλους κλάδους, όπως η παραγωγή τροφίμων και ποτών, οι εκτυπώσεις και εκδόσεις, η παραγωγή χημικών προϊόντων, τα μεταλλικά προϊόντα και μηχανήματα.

- A. Το ποσοστό απασχόλησης στη βιομηχανία στη βάση των στοιχείων του 2004 (15,2% της συνολικής απασχόλησης) υπολείπεται συγκριτικά με τον αντίστοιχο μ.ό. στις λοιπές χώρες τόσο της Ε.Ε.-15 (17,2%), όσο και της Ε.Ε.-25 (18,2%). Επίσης, η ελληνική βιομηχανία υπολείπεται αναφορικά με τη συμμετοχή της στη συνολική προστιθέμενη αξία, με ποσοστό 13,2% το 2004, σε σύγκριση με 20,2% στους 15 και 20,5% στους 25⁵.
- B. Στο επίπεδο των συνολικών μεγεθών, το προϊόν της μεταποίησης αυξήθηκε λιγότερο από 20% σε πραγματικές τιμές κατά τη δεκαετία 1995-2004, αισθητά λιγότερο από την αύξηση του ΑΕΠ κατά την ίδια περίοδο, και παράλληλα η σχέση εισαγωγών μεταποιητικών προϊόντων και συνολικού προϊόντος της μεταποίησης αυξήθηκε από 54,6% σε 77,5%, ενώ η σχέση εξαγωγών μεταποιητικών προϊόντων και συνολικής εσωτερικής ζήτησης προϊόντων της μεταποίησης μειώθηκε ελαφρά από 11,1% σε 10,1%. Φαίνεται, επομένως, ότι ο τομέας της μεταποίησης διεθνοποιήθηκε από την πλευρά των εισαγωγών, αλλά όχι των εξαγωγών.

Αυτή η εικόνα της περιορισμένης εξωστρέφειας επιβεβαιώνεται και για πολλές κατηγορίες κλάδων, ως προς την ανταπόκριση στην αύξηση της εσωτερικής ζήτησης. Ειδικότερα:

- Για τις κλωστοϋφαντουργικές ύλες και προϊόντα (συμπεριλαμβανομένου του ενδύματος), υπάρχει μείωση της παραγωγής κατά την προαναφερόμενη δεκαετία -που συνοδεύεται από τη μείωση της απασχόλησης- και παράλληλη αύξηση του ποσοστού των εισαγωγών

και μείωση του ποσοστού των εξαγωγών. Έχουμε, επομένως, μείωση της ανταγωνιστικότητας στην εσωτερική αγορά, αλλά και αδυναμία κατάκτησης νέων μεριδίων της διεθνούς αγοράς. Πρόκειται για ένα τομέα δραστηριοτήτων όπου η ζήτηση αυξάνεται με σχετικά αργούς ρυθμούς.

- Στον κλάδο των τροφίμων και ποτών, όπου η ζήτηση αυξάνεται επίσης με αργούς ρυθμούς, η εγχώρια παραγωγή ακολουθεί αυτή την αύξηση, ενώ δεν υπάρχουν αλλαγές ως προς το ποσοστό των εισαγωγών και την εξωστρέφεια. Παραμένει ο κλάδος αυτός έντονα εσωστρεφής.
- Σε ό,τι αφορά όμως τα μηχανήματα και τον εξοπλισμό, όπου παρατηρείται μεγάλη αύξηση της ζήτησης αλλά αργή αύξηση της παραγωγής, το ποσοστό των εισαγωγών διπλασιάζεται κατά τη δεκαετία (473% το 2004) και οι εξαγωγές παραμένουν σε μικρό ποσοστό ως προς τη ζήτηση.
- Αλλά και σε κλάδους όπου η αύξηση της ζήτησης προκαλεί εντονότερες αυξήσεις της παραγωγής, όπως στις εκδόσεις και στα μέσα μεταφοράς, πάλι παρατηρείται ένα μικρό ποσοστό εξωστρέφειας, ενώ το ποσοστό των εισαγωγών παραμένει στάσιμο στις εκδόσεις και εκτινάσσεται στα μέσα μεταφοράς.
- Οι κλάδοι των χημικών προϊόντων και πλαστικών-ελαστικών αποτελούν κατά κάποιο τρόπο εξαιρέσεις, διότι εμφανίζουν στασιμότητα της παραγωγής αλλά αισθητή αύξηση της εξωστρέφειας και παράλληλα υψηλά ποσοστά εισαγωγών.

5. Ετήσια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2005, ΕΣΑΑ, σ.138.

Στη βάση των ανωτέρω διαπιστώνεται:

- πρώτον, αδυναμία της μεταποίησης να ακολουθήσει το ρυθμό μεγέθυνσης της εσωτερικής ζήτησης και να ανταποκριθεί στα νέα καταναλωτικά πρότυπα, γεγονός που στρέφει τη ζήτηση προς τις εισαγωγές, και
- δεύτερον, αδυναμία του συνόλου των κλάδων⁶ να αξιοποιήσουν τη μεγέθυνση της παραγωγής τους, παρά το γεγονός ότι παρατηρείται οριακή αύξηση της εξαγωγικής επίδοσης.

γ. Οι μέχρι σήμερα πολιτικές αντιμετώπισης της βιομηχανικής κρίσης στην Ελλάδα

Σε συνδυασμό με τη διαπίστωση της υποχώρησης του μεταποιητικού τομέα στο σύνολο της οικονομίας, πρέπει να τεθεί το εξής ερώτημα: πώς κατορθώνει και επιβιώνει η παραγωγική δομή στους περισσότερους κλάδους, από τη στιγμή που δε διαπιστώνεται, σε αυτό το επίπεδο, ένας δυναμισμός, ο οποίος να προκύπτει από μια αποδεδειγμένη τάση βελτίωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας.

Εφόσον, κατά την περίοδο που εξετάσαμε, η ταχεία αύξηση της ζήτησης συνδυάστηκε με ένα σύνολο πολιτικών, οι οποίες επεδίωξαν να στηρίξουν την εξωστρέφεια και ανταγωνιστικότητα της μεταποίησης, χρειάζεται να ερμηνευθεί όχι μόνο η ανεπάρκεια αυτών των πολιτικών, αλλά και ο πραγματικός τους ρόλος σχετικά με τη συντήρηση της παραγωγικής δομής της ελληνικής μεταποίησης.

Κατά το παρελθόν, επιχειρήθηκε η ενίσχυση των περιοχών που υστερούν με κεντρικές πολιτικές, οι οποίες περιλάμβαναν ως κύρια στοιχεία:

- τη μεταφορά πόρων μέσω του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων,
- τη δημιουργία περιφερειακών μονάδων παροχής υπηρεσιών του δημοσίου, όπως, στον τομέα της εκπαίδευσης, η δημιουργία πολλών μονάδων ΑΕΙ και ΤΕΙ που δεν αξιοποιούνται εν τέλει στο πλαίσιο των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων,
- την καθιέρωση κινήτρων ιδιωτικών επενδύσεων,
- την πολιτική επιδότησης των πάγιων επενδύσεων των επιχειρήσεων, που θεωρούνται ως βασική κινητήρια δύναμη της τεχνολογικής εξέλιξης,
- τις πολιτικές ενίσχυσης νέων δραστηριοτήτων, όπως η έρευνα, η εκπαίδευση του προσωπικού ή η δημιουργία καινοτόμων επιχειρήσεων, χωρίς να συνδέονται με την επιδίωξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων,
- τις πολιτικές εκπαίδευσης ή κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού, χωρίς να συνδέονται με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας αλλά και τις αναπτυξιακές στρατηγικές.

Τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών δε δημιούργησαν συνθήκες ανατροφοδοτούμενης ανάπτυξης και στην ουσία δαιώνισαν την υστέρηση ορισμένων περιφερειών. Στην κατεύθυνση αυτή συνετέλεσε και η έλλειψη ερευνητικής πολιτικής που να συνδέεται αποτελεσματικά με επιλογές αναπτυξιακών στρατηγικών, σε κλαδικό ή περιφερειακό επίπεδο, καθώς και η έλλειψη επαρκών δομών στήριξης των ΜΜΕ κατά περιφέρειες.

6. Εξαιρέσεις αποτελούν κλάδοι όπως ο κλάδος των τροφίμων, των χημικών και των εκδόσεων.

Το ζητούμενο, στη νέα περίοδο, είναι μία πολιτική για τις περιφέρειες που θα βελτιώσει την αναπτυξιακή τους ικανότητα σε συνθήκες αυξανόμενου εθνικού και διεθνούς ανταγωνισμού. Θα ήταν ιδιαίτερα θετικό, και πέραν των λοιπών πολιτικών αντιμετώπισης των περιφερειακών

ανισοτήτων⁷, να υπάρχει στόχευση για την ανάπτυξη εκείνων των παραγόντων που θα συμβάλουν στην ανατροφοδοτούμενη ανάπτυξη των περιφερειών που εμφανίζουν υστερήσεις ή αντιμετωπίζουν ήδη οικονομική κρίση σε οποιονδήποτε τομέα παραγωγής.

7. Αναλυτική προσέγγιση του ζητήματος της υφιστάμενης διοικητικής διαίρεσης της χώρας έχει γίνει στη Γνώμη Νο 160 «Αναμόρφωση του Επενδυτικού Νόμου 3299/2004» Οκτώβριος 2006.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ

Κατ' αρχήν, η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ως ιδιαίτερα θετικό το γεγονός της για πρώτη φορά υποβολής σε αυτήν πρότασης νόμου για γνωμοδότηση. Η ενεργοποίηση της νέας διάταξης του άρθρου 82 παρ.3 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η γνωμοδότηση και επί προτάσεων νόμου, αντανakλά το διευρυμένο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Ο.Κ.Ε. στο νέο συνταγματικό πλαίσιο.

Ως προς τη συγκεκριμένη πρόταση νόμου, που αφορά ένα τόσο σημαντικό θέμα όπως τα προγράμματα ανασυγκρότησης περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση, η Ο.Κ.Ε. αξιολογεί θετικά την πρωτοβουλία κατάθεσής της⁸.

Είναι κοινά αποδεκτό ότι η ανασυγκρότηση των περιοχών που αντιμετωπίζουν κρίση πρέπει να στηρίζεται σε συντονισμένες πολιτικές, σε όλους τους τομείς που επηρεάζουν την κοινωνική και οικονομική ζωή. Δεν είναι θέμα μόνο υποδομών, ούτε μεταφοράς κάποιων οργανισμών του δημοσίου, ούτε εγκατάστασης μιας ή κάποιων μεγάλων μονάδων παραγωγής. Είναι σύνθετο θέμα που σχετίζεται με όλα τα παραπάνω, αλλά και κυρίως με την ικανότητα

των περιοχών αυτών να αυτοτροφοδοτούν την ανάπτυξή τους, που με τη σειρά της σχετίζεται με τους πόρους, το επίπεδο γνώσεων και ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, την επιχειρηματική επίδοση της τοπικής οικονομίας, με τις αξίες και προτεραιότητες της κοινωνίας, με το περιβάλλον μέσα στο οποίο εξελίσσεται η κάθε δραστηριότητα, με τις ευκαιρίες και κινδύνους που δημιουργούν οι διεθνείς και περιφερειακές εξελίξεις και την ικανότητα των τοπικών κοινωνιών να τις αντιμετωπίσουν με θετικό αποτέλεσμα.

Η ολοκληρωμένη περιφερειακή ανάπτυξη δεν αποτελεί ευθύνη μόνο κάποιας κεντρικής εξουσίας, αλλά απαιτεί συναρμοδιότητα και συνευθύνη και των τοπικών διοικήσεων, αλλά και των τοπικών κοινωνιών. Οι κεντρικές πολιτικές δεν έχουν αποτέλεσμα όταν επιβάλλονται ή προσπαθούν να σύρουν την τοπική ανάπτυξη, αλλά όταν λειτουργούν επικουρικά προς τις τοπικές πρωτοβουλίες. Δεν αρκεί η πρόοδος σε μία ή λίγες μόνο από τις περιοχές βελτιώσεων. Χρειάζεται να συντρέχουν πολλές. Και για να συντρέξουν πολλές χρειάζεται να επιχειρηθούν όλες συστηματικά, με συνέπεια και χρονική διάρκεια και βάθος.

8. Η Ο.Κ.Ε. έχει εκφράσει τις απόψεις της για τα ζητήματα της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της ενίσχυσης της απασχόλησης στις ακόλουθες Γνώμες:
 Νο 98 «Η κατάσταση των Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα» Νοέμβριος 2003,
 Νο 102 «Ε. Π. Ανταγωνιστικότητα-Ενδιάμεση Αξιολόγηση», Δεκέμβριος 2003,
 Νο 113 «Η Στρατηγική της Λισσαβόνας και οι ΜΜΕ», Νοέμβριος 2004,
 Νο 117 «Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», Νοέμβριος 2004,
 Νο 122 «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση», Δεκέμβριος 2004,
 Νο 124 «Εκθεση Ομάδας Υψηλού Κινδύνου υπό τον Wim Kok», Δεκέμβριος 2004,
 Νο 129 «Τομείς Προτεραιότητας ενόψει της ενδιάμεσης αξιολόγησης-2005 της Στρατηγικής της Λισσαβόνας», Μάρτιος 2005,
 Νο 140 «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας», Οκτώβριος 2005,
 Νο 153 «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013-Δ' ΚΠΣ», Απρίλιος 2006,
 Νο 160 «Αναμόρφωση του Επενδυτικού Νόμου 3299/2004», Οκτώβριος 2006,
 Νο 161 «Εκθεση Εφαρμογής 2006 του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008», Οκτώβριος 2006.

Η αντιμετώπιση του προβλήματος της κρίσης (βιομηχανικής ή άλλων κλάδων) αφορά με έναν αρκετά ομοιόμορφο τρόπο το σύνολο των περιφερειών της χώρας. Το πρόβλημα της κρίσης στο δευτερογενή τομέα δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί χωριστά από τη βιωσιμότητα του πρωτογενούς και του τριτογενούς τομέα και επομένως ως ένα πρόβλημα ανάπτυξης των περιφερειών στο σύνολό τους. Χρειάζεται, όμως, εξειδίκευση των περιφερειακών αναπτυξιακών πολιτικών, σύμφωνα με τα ειδικά οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα που υπάρχουν κατά περιφέρεια, χρειάζονται ειδικές στρατηγικές επιλογές σε ό,τι αφορά τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης και την πλήρη απασχόληση του ανθρώπινου δυναμικού, και χρειάζονται, επίσης, μέτρα προστασίας του άνεργου ανθρώπινου δυναμικού και, όταν είναι αναγκαίο, της μεταβατικής υποστήριξης του παραγωγικού δυναμικού, το οποίο εντάσσεται σε μια διαδικασία αναδιάρθρωσης. Επίσης, απαιτείται διερευνητική μελέτη διαπίστωσης του είδους της κρίσης που αντιμετωπίζει μια περιοχή για να σχεδιασθεί μία ολοκληρωμένη πολιτική παρέμβασης. Τα μέτρα παρέμβασης είναι διαφορετικά ανάλογα με το είδος της κρίσης. Στην πρώτη περίπτωση η παραγωγική δραστηριότητα της περιοχής μπορεί να στηριχθεί για να ξεπεράσει τα πρόσκαιρα προβλήματα που αντιμετωπίζει. Στη δεύτερη περίπτωση θα πρέπει να στηριχθεί η οικονομική (διάρθρωτική) ανάπτυξη της περιοχής με την ενίσχυση άλλων παραγωγικών τομέων, στους οποίους διαθέτει η περιοχή συγκριτικά πλεονεκτήματα.

Είναι πλέον αναγκαίο να υπάρξει αλλαγή του προτύπου πολιτικής και του τρόπου άσκησης των πολιτικών. Ειδικότερα:

1. **Οι περιορισμένοι πόροι θα πρέπει να διατεθούν αποτελεσματικά στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.** Αυτό συνεπάγεται επικέντρωση και όχι διάχυση των πόρων. Οι πόροι δεν είναι
2. **Θα πρέπει να επιδιωχθεί η αρμονική συνεργασία παραγωγικών μονάδων, μελετητικών και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, κέντρων στήριξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΜΜΕ σε όλους τους τομείς, κρατικών υπηρεσιών και αντιπροσωπευτικών φορέων,** προκειμένου να συμφωνηθούν και να υλοποιηθούν από κοινού οι εθνικοί και περιφερειακοί αναπτυξιακοί στόχοι. Η επεξεργασία και υλοποίηση τέτοιων στόχων έχει πλέον ως αφετηρία την περιφερειακή και τοπική οικονομία, όπου είναι δυνατόν να διαμορφωθούν ολοκληρωμένα προγράμματα αναδιάρθρωσης, τα οποία λαμβάνουν υπόψη το σύνολο του υπαρκτού παραγωγικού δυναμικού, τις ανάγκες της οικονομίας

μόνο χρηματικοί, είναι και πόροι ανθρωπίνου, και πόροι ικανών συστημάτων διοίκησης και διαχείρισης, τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στις επιχειρήσεις και στην κοινωνία των πολιτών. Υπάρχει ένας όρος για να αμβλύνεται η στενότητα των πόρων: η ταχεία πρόοδος στην αποτελεσματική απορρόφηση όσων διατίθενται σε κάθε χρονική φάση, με βελτίωση της ανταγωνιστικότητας που, με τη σειρά της, αφ' ενός αυξάνει τους διαθέσιμους ενδογενείς πόρους, ενώ αφ' ετέρου πείθει και προσελκύει και νέους εξωγενείς πόρους που αναζητούν νέα αποτελεσματική αξιοποίηση, σε ένα ενάρτετο κύκλο ανάπτυξης. Σε αυτή τη διαδικασία, κάθε νέα φάση του κύκλου υποχρεωτικά θα έχει ευρύτερη χωρική αναφορά, διαχέοντας την ανάπτυξη σε νέους κλάδους και νέες γεωγραφικές ενότητες. Υπάρχει εμπειρική επαλήθευση αυτού του μοντέλου. Σε επίπεδο χώρας, είναι το μοντέλο της Ιρλανδίας. Αλλά και στην Ελλάδα, αυτό το μοντέλο λειτούργησε στις περιπτώσεις των περιφερειών που είχαν δυναμική ανάπτυξη στο πρόσφατο παρελθόν, όπως για παράδειγμα η Κρήτη και η Ρόδος.

και της κοινωνίας σε αυτό το επίπεδο, αλλά και το υπαρκτό κεφάλαιο εμπειριών και γνώσεων, το οποίο μπορεί να αποτελέσει τη βάση μιας νέας διαδικασίας παραγωγής και αξιοποίησης νέων γνώσεων και καινοτομιών.

3. **Κεντρικό στοιχείο θα πρέπει να είναι η αξιοποίηση νέας γνώσης και η υιοθέτηση καινοτομιών.** Όπως διαπιστώνεται σε ένα περιορισμένο αλλά υπαρκτό τμήμα της ελληνικής οικονομίας, η εισαγωγή καινοτομιών που ευνοεί τόσο την ανταγωνιστικότητα όσο και την απασχόληση, αφορά την τεχνολογία της παραγωγής, την κάλυψη νέων αναγκών με νέα προϊόντα, την υιοθέτηση νέων οργανωτικών σχημάτων και συνεργασιών, καθώς και την ανανέωση και αναβάθμιση των γνώσεων των μισθωτών, των εργοδοτών και των αυτοαπασχολουμένων. Η καινοτομική διαδικασία εξαρτάται σε μεγαλύτερο παρά ποτέ βαθμό από την εισαγωγή νέων γνώσεων, από τις λεγόμενες άυλες επενδύσεις, που είναι δυνατόν να μεταφερθούν σε μια χώρα, ή μια περιφέρεια, με μεγαλύτερη από πριν ευκολία.

Η νέα γνώση πρέπει να παράγεται σε σημαντικό βαθμό από ερευνητικά και εκπαιδευτικά ιδρύματα, ικανά να προσαρμόσουν τη δραστηριότητά τους στις ανάγκες της περιφερειακής οικονομίας, να διαχέεται μέσω ειδικευμένων δομών, αλλά και μέσω των άτυπων σχέσεων στο πλαίσιο των τοπικών κοινωνιών, ενώ οι δαπάνες για υποδομές και οικονομικές ενισχύσεις είναι αναγκαίο να ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένες επιλογές -τομεακές, κλαδικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές- του αναπτυξιακού προγράμματος.

4. **Οι επιχειρήσεις θα πρέπει να προσαρμοθούν στους κανόνες του διεθνούς ανταγωνισμού.** Η ανάδειξη δυναμικών επιχειρήσεων σε όλο το φάσμα της

εθνικής παραγωγής αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία. Οι καινοτόμες επιχειρήσεις της μεταποίησης δεν μπορούν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της εσωτερικής αγοράς, χωρίς συνεργασίες με αντίστοιχα δυναμικές επιχειρήσεις στους τομείς του εμπορίου και των υπηρεσιών. Αλλά και αντίστροφα, οι δυναμικές επιχειρήσεις του εμπορίου και των υπηρεσιών δεν μπορούν να μεγιστοποιήσουν τη συνεισφορά τους στην εθνική παραγωγή εάν δεν στηρίζονται σε διαρκώς εξελισσόμενες παραγωγικές μονάδες στους τομείς της μεταποίησης ή και της πρωτογενούς παραγωγής.

5. **Θα πρέπει να βελτιωθεί το επιχειρηματικό περιβάλλον.** Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, η ενίσχυση των υποδομών, η αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης και η συμπλήρωση του ελλιπέστατου χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας. Παράλληλα, χρειάζεται να αντιμετωπιστούν προβλήματα σχετικά με την πολυνομία, την αδιαφάνεια, τη χαμηλή παραγωγικότητα, τις απρόβλεπτες αλλαγές κανόνων, το υψηλό κόστος λειτουργίας, τις καθυστερήσεις, τις συνεχείς αναβολές και τη διαφθορά. Πολλοί από τους υφιστάμενους κανονισμούς δεν εξυπηρετούν την ορθή άσκηση της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους. Ένας μεγάλος αριθμός από αυτούς νοθεύουν το φιλελεύθερο χαρακτήρα της κοινωνίας. Ο τρόπος που λειτουργεί η δημόσια διοίκηση στο κέντρο, στην περιφέρεια και στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί το σημαντικότερο πρόσκομμα στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ιδιαίτερη σημασία για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων έχει η ταχεία προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς και

η ανάπτυξη μηχανισμού αξιολόγησης των επιπτώσεων κάθε κανονιστικής πράξης.

6. **Θα πρέπει να υποστηριχθεί αποτελεσματικά η πραγματοποίηση ξένων άμεσων επενδύσεων** στην περιφέρεια και ειδικά στις βιομηχανικές περιοχές σε κρίση. Οι σοβαρές αδυναμίες της περιφερειακής βιομηχανικής πολιτικής, σε επίπεδο δομών στήριξης, προσφοράς ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και στοχευμένων παρεμβάσεων ευθύνεται σε καθοριστικό βαθμό για το πολύ χαμηλό επίπεδο των ξένων άμεσων επενδύσεων. Το γεγονός ότι οι ξένες άμεσες επενδύσεις στο μεταποιητικό τομέα έχουν το χαρακτήρα εξαγοράς υπαρκτών επιτυχημένων επιχειρήσεων είναι μία από τις επιπτώσεις των αδυναμιών της βιομηχανικής πολιτικής και της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής ειδικότερα. Το αποτέλεσμα είναι ότι η εισροή ξένων κεφαλαίων προς τη μεταποίηση δεν εντάσσεται σε μία διαδικασία ανασυγκρότησης της παραγωγικής δομής της χώρας και ενίσχυσης της απασχόλησης, αλλά με αυτό τον τρόπο συμμετέχει στη διατήρηση των υπαρχουσών ανισορροπιών.
7. Τέλος, η επανατοποθέτηση στην αγορά εργασίας θα πρέπει να διευκολυνθεί μέσω μεγαλύτερης κινητικότητας, η οποία θα είναι αποτέλεσμα μιας **σύγχρονης διαδικασίας κατάρτισης και σύνδεσης των αναγκών της αγοράς εργασίας με τις δεξιότητες των εργαζομένων**. Το πρόγραμμα της δια βίου μάθησης και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης μπορούν να ενδυναμώσουν τους άνεργους και κυρίως τις πιο ευπαθείς ομάδες πληθυσμού στην μακροχρόνια ανεργία όπως τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας ή τα άτομα χαμηλού επιπέδου δεξιοτήτων.

Από τις ανωτέρω παρατηρήσεις, συνάγεται ότι η υπό κρίση Πρόταση Νόμου θα πρέπει να εκληφθεί περισσότερο ως μία αφετηρία για προβληματισμό πάνω στο κρίσιμο θέμα της ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση, παρά ως ένα ολοκληρωμένο και λεπτομερειακά επεξεργασμένο θεσμικό πλαίσιο για την επίλυση των τιθέμενων ζητημάτων.

Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι πράγματι υπάρχει ανάγκη να δημιουργηθεί ένα θεσμικό πλαίσιο που θα επιτρέπει στην Πολιτεία αλλά και την ίδια την κοινωνία να προβλέπουν επερχόμενες κρίσεις, με σκοπό την αποτροπή τους ή την αντιμετώπιση των συνεπειών τους, αλλά και, στις περιπτώσεις αντικειμενικά απρόβλεπτων κρίσεων, να αντιδρούν μεθοδικά και με ετοιμότητα.

Προκειμένου η πρόταση νόμου να καταστεί πιο αποτελεσματική, και πέραν των κατ' άρθρων παρατηρήσεων που ακολουθούν στο επόμενο κεφάλαιο, προτείνονται και τα εξής:

- α) Να συμπεριληφθούν αντικειμενικά κριτήρια προσδιορισμού περιοχών σε βιομηχανική κρίση και αυτόματα μέτρα και πολιτικές που θα μπορούσαν να ληφθούν χωρίς να χρειάζονται συνεδριάσεις και αποφάσεις οργάνων.
- β) Η προσοχή να εστιασθεί σε κάθε περιφέρεια που αντιμετωπίζει έντονη οικονομική κρίση και όχι μόνο βιομηχανική κρίση.
- γ) Η έμφαση να δοθεί στις Περιφερειακές Επιτροπές, οι οποίες θα σχεδιάζουν τα προγράμματα αντιμετώπισης της κρίσης και θα παρακολουθούν την υλοποίησή τους, στο πλαίσιο των κονδυλίων που θα έχουν εγκριθεί από την εθνική επιτροπή. Ο σχεδιασμός και η

παρακολούθηση της υλοποίησης, μαζί με την αυτονόητη δυνατότητα αναπροσαρμογής των προγραμμάτων εάν χρειασθεί στην πορεία, θα πρέπει να ανήκουν στην ίδια επιτροπή.

δ) Οι αποφάσεις των αρμόδιων επιτροπών να στηρίζονται σε μελέτες που θα έχουν γίνει και, προς το σκοπό αυτό, θα πρέπει να τους δοθεί η δυνατότητα ανάθεσης τέτοιων μελετών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟΝ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Άρθρο 1 Σκοπός

Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι δε θα πρέπει τα προγράμματα ανασυγκρότησης να περιορισθούν μόνο στις περιοχές που πλήττονται από βιομηχανική κρίση. Οι οικονομικές κρίσεις σε περιφερειακό επίπεδο δε σχετίζονται αποκλειστικά και μόνο με το δευτερογενή τομέα. Κρίσεις μπορούν να εμφανιστούν σε όλους τους τομείς παραγωγής και οι κρίσεις αυτές μπορεί να είναι ξαφνικές, π.χ. από μια φυσική καταστροφή ή μετεγκατάσταση μιας επιχείρησης, ή να εμφανίζονται σταδιακά, π.χ. μείωση βιομηχανικής δραστηριότητας ή εξάντληση των φυσικών πόρων.

Ο συγκεκριμένος νόμος, επομένως, πρέπει να ενταχθεί στο γενικότερο στόχο της ανάπτυξης των περιφερειών.

Άρθρο 2 Εθνική Επιτροπή Ανασυγκρότησης Περιοχών σε Κρίση

Στόχος της Πολιτείας στην περίπτωση εμφάνισης οικονομικής κρίσης σε μία περιοχή θα πρέπει να είναι η άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνται. Με αυτό το σκεπτικό, η Ο.Κ.Ε. κρίνει θετική τη δημιουργία μιας Εθνικής Επιτροπής Ανασυγκρότησης Περιοχών σε Κρίση. Στην Εθνική Επιτροπή Ανασυγκρότησης Περιοχών σε Κρίση πρέπει να υπάρχει, πέραν της δημόσιας διοίκησης, ισορροπημένη δίκαιη και αναλογική συμμετοχή των τριών ομάδων που εκπροσωπούνται στην Ο.Κ.Ε., ήτοι των εργοδοτών, των εργαζομένων και των λοιπών κοινωνικών εταίρων.

Αρμοδιότητα της επιτροπής δεν είναι να σχεδιάζει τα προγράμματα ανασυ-

γκρότησης, αλλά να εξασφαλίζει και να κατανέμει, ύστερα από αξιολόγηση των σχετικών προγραμμάτων, τους απαραίτητους πόρους στις Περιφερειακές Επιτροπές Ανασυγκρότησης που αναφέρονται παρακάτω στο άρθρο 3.

Παράλληλα, πρέπει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή είναι μεγάλη, κάτι που ενδεχομένως θα λειτουργήσει ανασταλτικά στην αποτελεσματικότητά της. Δεδομένου άλλωστε, ότι ο ρόλος της είναι συμβουλευτικός, και μέχρις ότου προωθηθεί ο αιρετός τρίτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, θα μπορούσε να περιορισθεί ο αριθμός των εκπροσώπων της Πολιτείας.

Άρθρο 3 Προγράμματα Ανασυγκρότησης και Επιχειρησιακά Σχέδια Αυτών

Για την αντιμετώπιση των κρίσεων χρειάζεται να υπάρχει και αυτοτελής ευθύνη και συνευθύνη κεντρικής διοίκησης και των τοπικών διοικήσεων και κοινωνιών. Οι περιφερειακές επιτροπές διαχείρισης κρίσεων πρέπει να συντίθενται στη βάση της ισορροπημένης, δίκαιης και αναλογικής εκπροσώπησης των τριών ομάδων που συμμετέχουν στην Ο.Κ.Ε. (περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση-επιχειρηματικές οργανώσεις-εργατικά κέντρα-λοιποί κοινωνικοί εταίροι). Η σύνθεση της Επιτροπής θα μπορούσε να διευρυνθεί με τη συμμετοχή εκπροσώπων των Νομαρχιακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών, σε περιπτώσεις συζητήσεων φαινόμενων κρίσης στους νομούς που δραστηριοποιούνται οι προαναφερόμενες Επιτροπές.

Η διαδικασία εφαρμογής των προγραμμάτων προτείνεται να διαμορφωθεί ως εξής:

- Οι περιφερειακές επιτροπές, όταν κρίνεται απαραίτητο, **σχεδιάζουν** πρόγραμμα ανασυγκρότησης και το υποβάλλουν στην Εθνική Επιτροπή Ανασυγκρότησης για χρηματοδότηση.
- Η Εθνική Επιτροπή Ανασυγκρότησης αξιολογεί το κάθε πρόγραμμα σε σχέση με προγράμματα που έχουν υποβάλει επιτροπές άλλων περιφερειών και **αποφασίζει το ύψος των πόρων που θα διατεθούν.**
- Η κάθε Περιφερειακή Επιτροπή **έχει την ευθύνη να εκτελέσει το πρόγραμμα** (που η ίδια έχει σχεδιάσει) με τους πόρους που έχει εξασφαλίσει από την Εθνική Επιτροπή, αλλά και **να προσπαθήσει να εξασφαλίσει επιπλέον πόρους από άλλες πηγές.**

Για την ανάπτυξη της παραπάνω διαδικασίας θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ο μηχανισμός των Global Grants, ανεξάρτητα από την προέλευση των πόρων.

Σχετικά με τα μέτρα που περιγράφονται στην πρόταση νόμου, υπάρχει ο κίνδυνος να ακολουθηθούν πολιτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν και στο παρελθόν, χωρίς όμως να διασφαλίσουν την ανάπτυξη ενδογενούς αναπτυξιακής δυναμικής στις περιφέρειες. Χρειάζεται να γίνουν προσπάθειες, ώστε να προωθηθούν μέτρα που θα έχουν διατηρήσιμα αποτελέσματα και θα δημιουργήσουν συνθήκες αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης.

Στα πλαίσια αυτά, και για περιοχές ειδικών χαρακτηριστικών του εθνικού χώρου (π.χ. νησιωτικές, ορεινές και απόμακρες περιοχές), χρειάζεται να εξετάζεται, στο πλαίσιο των κοινοτικών προβλέψεων για κρατικές ενισχύσεις, η σκοπιμότητα προσωρινών ή μακροχρονιότερων ενισχύσεων που θα αντισταθμίσουν το αυξημένο κόστος εγκατάστασης ή λειτουργίας παραγωγικών μονάδων σε αυτές τις περιοχές.

Άρθρο 4 Χρηματοδότηση

Προκειμένου να προταθούν χρηματοδοτικοί μηχανισμοί αντιμετώπισης των κρίσεων, χρειάζεται να αποτιμηθούν τα αποτελέσματα που είχαν οι χρηματοδοτήσεις και οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί του παρελθόντος και, κατά δεύτερο λόγο, να συνδεθούν οι απαιτήσεις μηχανισμών χρηματοδότησης με τους μελλοντικούς στόχους για την ανάπτυξη στη χώρα.

Τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα των χρηματοδοτήσεων μπορεί να προσέφεραν προσωρινές λύσεις, αλλά σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου δεν είναι διατηρήσιμα, καθώς δε δημιούργησαν συνθήκες ανατροφοδοτούμενης ανάπτυξης και στην ουσία οδηγούν σε διαιωνιζόμενη υστέρηση των περιφερειών. Παράλληλα, το προηγούμενο μοντέλο παρήγαγε σπατάλη με τη μορφή, π.χ. εγκαταλειμμένων βιομηχανοστασίων που δε χρησιμοποιήθηκαν ποτέ, δικτύων υποδομής που θάφτηκαν στο έδαφος χωρίς να λειτουργήσουν επί πολλά χρόνια, συνεταιριστικών επενδύσεων που κατέρρευσαν, λιμανιών με ελάχιστη κίνηση, ακριβών βιομηχανικών υποδομών που υποχρησιμοποιούνται, αλλά και κυρίως με τη μορφή ιδιαίτερα αυξημένου κόστους όλων ή των περισσότερων έργων.

Αυτές οι αστοχίες του προηγούμενου μοντέλου χρηματοδοτήσεων οφείλονται στη διαδεδομένη, έστω και αν δεν είναι πλήρως δικαιολογημένη, αντίληψη των άνωθεν επιβαλλόμενων επιλογών, του κεντρικού ελέγχου και της κεντρικής γραφειοκρατίας. Ως αποτέλεσμα, περιθωριοποιείται η ευθύνη της τοπικής (περιφερειακής) κοινωνίας, όπως εκφράζεται με όλους τους θεσμούς της. Οι πραγματικές δυσκολίες, που είναι αποτέλεσμα του όποιου συγκεντρωτικού συστήματος, καλύπτουν και την αστοχία των περιφερειακών δομών, που δεν είναι καθόλου σπάνια. Αναζητείται, λοιπόν, χρη-

ματοδοτικός μηχανισμός που θα συμβάλλει στην ελαχιστοποίηση παρόμοιων προβλημάτων.

Οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί που θα επιλεγούν χρειάζεται να καλλιεργούν συναρμοδιότητα και συνευθύνη και των τοπικών διοικήσεων, αλλά και των τοπικών κοινωνιών.

Με αυτό το στόχο επιβάλλεται να πραγματοποιείται συνεχής βαθμιαία πρόοδος προς την κατεύθυνση της αυξημένης συμμετοχής των περιφερειακών δομών στις αποφάσεις για τη διαθεσιμότητα δημόσιων πόρων που θα χρηματοδοτούν δράσεις στις περιφέρειες, αλλά και στην ανάπτυξη των προγραμμάτων που θα χρηματοδοτηθούν, στην παρακολούθησή τους, καθώς και στη διαχείριση των πόρων.

Απαιτούνται βήματα που πρέπει να πραγματοποιηθούν προς τρεις κατευθύνσεις για να εκλείψει η αντίληψη ότι για όλα φταίει η κεντρική διοίκηση:

- Να μειωθεί το βάρος των κεντρικών γραφειοκρατικών υποχρεώσεων και ελέγχων.
- Να αυξηθεί η ευθύνη των περιφερειακών οργάνων στη διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων αντιμετώπισης των κρίσεων.
- Να πολλαπλασιαστούν οι εφαρμογές των σφαιρικών επιχορηγήσεων.

Παράλληλα με αυτές τις βελτιώσεις, είναι σκόπιμο να καλλιεργηθεί η ικανότητα των περιφερειακών κοινωνιών να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες αναζήτησης και προσέλκυσης «εξωγενών» πόρων που θα

στηρίζουν την υλοποίηση των τοπικών δράσεων.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, προτείνεται:

- Οι πόροι να δαπανώνται με τους μηχανισμούς και τις αρμοδιότητες που προτείνονται στα προηγούμενα άρθρα.
- Να αναγνωρίζεται η δυνατότητα συνδιαχείρισης και πόρων από άλλες πηγές, εκτός του δημόσιου προϋπολογισμού.

Άρθρο 5 Πρώθηση της Απασχόλησης των Ανέργων

Η πρώθηση της απασχόλησης των ανέργων περιλαμβάνει μέτρα που λίγο ή πολύ υπάρχουν για την αντιμετώπιση της ανεργίας σε όλη τη χώρα. Η απαρίθμηση των παραδοσιακών μέτρων (κατάρτιση-επανακατάρτιση, επιδότηση πρόσληψης ανέργων κ.λπ.), δίδει την ευκαιρία στην Ο.Κ.Ε. να τονίσει ότι παραδοσιακά αυτά έχουν λειτουργήσει αναποτελεσματικά, γιατί δε συνδέθηκαν με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και δεν αξιολογήθηκαν εκ των υστέρων με βάση μετρήσιμους δείκτες της αποδοτικότητάς τους. Προϋπόθεση δόμησης μίας αποτελεσματικής παρέμβασης για την πρώθηση της απασχόλησης⁹ των ανέργων σε περιοχές που αντιμετωπίζουν βιομηχανική κρίση είναι η αποτίμηση των προγραμμάτων που έχουν ήδη εφαρμοστεί και η αναζήτηση των αιτιών της ανεπάρκειάς τους σε επίπεδο σχεδιασμού και εφαρμογής. Επίσης, το πολύ σημαντικό θέμα της ενίσχυσης της απασχόλησης σε φθίνουσες περιοχές θα πρέπει να συνδεθεί με το πολύ χρήσιμο εργαλείο του αναπτυξιακού νόμου¹⁰.

9. Βλέπε αναλυτικά τις απόψεις της Ο.Κ.Ε. για την πρώθηση της απασχόλησης στη Γνώμη Νο 161, «Έκθεση Εφαρμογής 2006 του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008», Οκτώβριος 2006.

10. Γνώμη Νο 160 «Αναμόρφωση του Επενδυτικού Νόμου 3299/2004», Οκτώβριος 2006.

Οι όποιες παρεμβάσεις για τη στήριξη της απασχόλησης θα πρέπει να διακρίνονται αφενός στις «αμυντικές», εφόσον βασικές τους επιδιώξεις είναι αρχικά η διατήρηση του επιπέδου της απασχόλησης και η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων και στη συνέχεια η αναδιάρθρωσή τους, και αφετέρου στις πιο «επιθετικές» παρεμβάσεις ενίσχυσης της απασχόλησης (επιδότηση πρόσληψης των ανέργων σε δημιουργούμενες επιχειρήσεις, επιδότηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών αυτοαπασχόλησης ανέργων κ.ά.).

Σε κάθε περίπτωση, η πρόβλεψη της 4ης παραγράφου του άρθρου για πρόσληψη ανέργων ευπαθών ομάδων σε εθελοντικές οργανώσεις και Μ.Κ.Ο. δε μπορεί να απομονώνεται, ακόμα και ως ενδεικτική προσωρινή λύση, από την υποχρέωση αναζήτησης παραγωγικότερων παρεμβάσεων για την προσωρινή ανακούφιση από τα προβλήματα της ενδεχόμενα δημιουργούμενης μαζικής ανεργίας. Η ολοκληρωμένη

προσέγγιση της ανάπτυξης συνεπάγεται μηχανισμούς έγκαιρης διάγνωσης των κρίσεων, καθώς και συνεχείς διαδικασίες κατάρτισης-επανακατάρτισης στη βάση των νέων προσανατολισμών.

Τέλος, τα μέτρα πρέπει να καλλιεργούν την αυτοτελή ευθύνη, αλλά και τη συνευθύνη κεντρικής διοίκησης, περιφερειών και αυτοδιοικητικών διοικήσεων, τοπικών, περιφερειακών και εθνικών κοινωνικών φορέων, αλλά και των ατόμων στα οποία αποσκοπούν. Διαφορετικά, αδρανοποιούνται οι κοινωνικές δυνάμεις εναποθέτοντας τις προσδοκίες και ελπίδες τους σε κεντρικούς φορείς, που έχουν αποδειχθεί διαχρονικά κατώτεροι των προσδοκιών και εύκολοι στόχοι για να αποδίδονται σε αυτούς οι ευθύνες αποτυχίας από αδρανοποιημένους κοινωνικούς φορείς της περιφέρειας.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.

Νικόλαος Αναλυτής

Στην Ολομέλεια της 22ας Νοεμβρίου 2006 παρέστησαν τα κάτωθι Μέλη
της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής:

ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Αναλυτής Νικόλαος

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΙ

Κεφάλας Χαράλαμπος
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Πολίτης Δημήτρης
Γ.Σ.Ε.Ε.

Λιόλιος Νικόλαος
Μέλος Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Α' ΟΜΑΔΑ

Β' ΟΜΑΔΑ

Γ' ΟΜΑΔΑ

Αντζινάς Νικόλαος
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Αυγητίδης Ελευθέριος
Γ.Σ.Ε.Ε.

Γωνιωτάκης Γεώργιος
Πρόεδρος Δ.Σ. ΓΕ.Σ.Α.Σ.Ε.

Ντουντούμης Γεώργιος
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.
σε αναπλήρωση του
Ασημακόπουλου Δημητρίου
Προέδρου Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Βουλγαράκης Δημήτριος
Γ.Σ.Ε.Ε.

Καφύρας Χαράλαμπος
Μέλος Γ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.
σε αναπλήρωση του
Καραμίχα Τζανέτου
Προέδρου Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Γκοτσόπουλος Χρήστος
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Κουτσιμπογιώργος Γεώργιος
Γ.Σ.Ε.Ε.

Σωτηρίου Ιωάννης
Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Ζούλοβιτς Μαργαρίτα
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Λαιμός Στέφανος
Γ.Σ.Ε.Ε.

Κουκουλάκης Ζαχαρίας
Μέλος Δ.Σ. ΓΕ.Σ.Α.Σ.Ε.

Κουμάντου Ρένα
Εκπρόσωπος Σ.Ε.Β.

Παππιάς Δημήτριος
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.
σε αναπλήρωση του
Ξενάκη Βασιλείου
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Λίτσος Φώτης
Μέλος Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Κουτσιβίτου Αναστασία
Εκπρόσωπος Σ.Ε.Β.

Παπαντωνίου Κωνσταντίνος
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Βαλασαμάκη Ειρήνη
Αντιδήμαρχος Δήμου Αθηναίων
/Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Μάης Αναστάσιος
Γενικός Διευθυντής Π.Ο.Ξ.

Αποστολόπουλος Αναστάσιος
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Τσεμπερλίδης Νικόλαος
Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕ.Π.ΚΑ.

Σκορίνης Νικόλαος
Γενικός Γραμματέας Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Πεπόνης Εμμανουήλ
Γ.Σ.Ε.Ε.

Τσατήρης Γεώργιος
Ένωση Ελληνικών Τραπεζών

Πλευράκης Μιχάλης
Γ.Σ.Ε.Ε.

Πολυζωγόπουλος Χρήστος
Γ.Σ.Ε.Ε.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

Παπανίκος Γρηγόριος

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ & ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.

Για κάθε πληροφορία σχετικά με το έργο και τη λειτουργία της Ο.Κ.Ε. είναι στη διάθεσή σας το Τμήμα Δημοσίων & Διεθνών Σχέσεων της Επιτροπής, υπό τη διεύθυνση της Δρος Μάρθας Θεοδώρου.

Τηλ.: 210 9249510-2, Fax: 210 9249514, e-mail: ipr@oke-esc.eu