

**ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΙΩΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
(Ε.Ε.Ε.Π.)**

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ



ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ

Σε αναζήτηση Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την ύπαιθρο

WP. A01/08

ΑΘΗΝΑ 2007

ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΑΙΘΡΟ

* Ναπολέον Μαραβέγιας

1)Εισαγωγή

Η Ύπαιθρος σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι πλέον γεωργική. Είναι ένας γεωγραφικός χώρος, όπου υπάρχουν πολύτιμοι φυσικοί πόροι που χρειάζονται προστασία, όπου κατοικούν πολίτες με συγκεκριμένες ανάγκες και διεκδικήσεις, όπου δεν υπάρχουν «χωρικοί» αλλά αγρότες -παραγωγοί καθώς και πολλοί μισθωτοί του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα και βέβαια ελεύθεροι επαγγελματίες ,επιχειρηματίες, καλλιτέχνες κ.α.

Για τους περισσότερους κατοίκους της η παραμονή στην Ύπαιθρο αποτελεί επιλογή και όχι καταναγκασμό. Στην Ύπαιθρο εκτός από την αγροτική δραστηριότητα υπάρχουν ή συνυπάρχουν πολλές άλλες δραστηριότητες κυρίως κατασκευαστικές τουριστικές και βιομηχανικές/βιοτεχνικές αλλά και σύγχρονες υπηρεσίες.

Σήμερα δηλαδή η Ύπαιθρος έχει αλλάξει μορφή, έχει αλλάξει λειτουργία. Συνεπώς πρέπει να αλλάξει και ο τρόπος που σκεφτόμαστε την Ύπαιθρο και την ανάπτυξή της, πρέπει να αλλάξει η πολιτική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν στις σχέσεις μεταξύ των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στην Ύπαιθρο και των προβλημάτων που δημιουργούνται στις σχέσεις μεταξύ Υπαίθρου και Πόλης, πρέπει να αφεθεί μεγαλύτερο περιθώριο για αναπτυξιακές πρωτοβουλίες στους ίδιους τους κατοίκους της Υπαίθρου.

Στο κείμενο αυτό θα γίνει προσπάθεια να εξεταστεί η Ύπαιθρος με μια νέα οπτική προκειμένου να αναζητηθούν στοιχεία για μια διαφορετική πιο αποτελεσματική ευρωπαϊκή στρατηγική ανάπτυξης. Για το σκοπό αυτό θα γίνει κατ' αρχήν μια καταγραφή της παραδοσιακής εικόνας και στρατηγικής ανάπτυξης της Υπαίθρου, στη συνέχεια θα εντοπιστούν τα νέα δεδομένα που αλλάζουν ριζικά την παραδοσιακή αυτή εικόνα της και αναδεικνύουν την ανάγκη μιας διαφορετικής

* Ο Ν. Μαραβέγιας είναι Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, πρώην Πρόεδρος του Εθνικού Ιδρύματος Αγροτικής Έρευνας.

στρατηγικής ανάπτυξης¹. Τέλος θα γίνει προσπάθεια να διατυπωθούν ορισμένες βασικές κατευθύνσεις για την επεξεργασία ενός διαφορετικού στρατηγικού σχεδίου ανάπτυξης της Υπαίθρου στην ΕΕ και στην Ελλάδα.

1. Η παραδοσιακή εικόνα της Υπαίθρου και η αντίστοιχη αναπτυξιακή στρατηγική

Η Ύπαιθρος ανεξάρτητα από τον τρόπο ορισμού της² δημιουργεί στο μέσο πολίτη που κατοικεί και εργάζεται στον αστικό χώρο, ανάμικτα συναισθήματα και εικόνες. Από τη μια πλευρά η Ύπαιθρος θεωρείται μια αχανής γεωγραφική έκταση όπου υπάρχουν κυρίως αγροτικές δραστηριότητες και φυσικοί πόροι από την οποία οι πόλεις εξασφαλίζουν τρόφιμα και φυσικούς πόρους (νερό και ορυκτά) προκειμένου να λειτουργήσουν και να αναπτυχθούν. Από την άλλη πλευρά, η Ύπαιθρος συλλαμβάνεται ως ένας χώρος, όπου διατηρείται η πολιτιστική παράδοση, όπου οι σχέσεις των ανθρώπων παραμένουν κοινοτικές και όπου υπάρχει μια καλλίτερη ποιότητα της ζωής με ηρεμία, χωρίς άγχος και ρύπανση.

Οι δύο εικόνες αντιστοιχούν σε μια πραγματικότητα ομοιογενή και προφανώς περιέχουν στοιχεία αλήθειας. Όμως η Ύπαιθρος πάνω απ' όλα ενώ μοιάζει ομοιογενής δεν είναι πλέον. Οι εικόνες αυτές αντιστοιχούσαν σε παλαιότερες εποχές, ενώ σήμερα η κατάσταση έχει αλλάξει ριζικά. Όπως θα δούμε στη συνέχεια οι αναπαραστάσεις της πραγματικότητας της Υπαίθρου ακόμη και στους ειδικούς είναι δύσκολο να αλλάξουν. Η Ύπαιθρος ταυτίζεται με τις αγροτικές δραστηριότητες και συχνά η ταύτιση φθάνει μέχρι την απλούστευση, όπου η Ύπαιθρος εξομοιώνεται με τον Αγροτικό Τομέα. (Μαραβέγιας, 2004).

Από αυτή την ταυτότητα προκύπτει και αντίστοιχη στρατηγική ανάπτυξης. Η ανάπτυξη δηλ. του Αγροτικού Τομέα ταυτίζεται με την ανάπτυξη της Υπαίθρου. Έτσι, μια τομεακή-κλαδική πολιτική, όπως είναι η αγροτική πολιτική υποκαθιστά μια οριζόντια ολοκληρωμένη χωρικά πολιτική όπως θα έπρεπε να είναι μια στρατηγική ανάπτυξης της Υπαίθρου. Ακόμη, κι όταν η αγροτική πολιτική μετονομάζεται σε πολιτική «Αγροτικής Ανάπτυξης» όπως π.χ. έγινε στην Ελλάδα με το Επιχειρησιακό Σχέδιο «Αγροτική Ανάπτυξη» του Γ' Κοινοτικού

¹ Η καταγραφή των εξελίξεων στην Ελληνική Ύπαιθρο δεν μπορεί να τεκμηριωθεί εμπειρικά λόγω έλλειψης στατιστικών στοιχείων στη χώρα μας σε επίπεδο επαρχίας. Υπάρχουν βέβαια ορισμένα στοιχεία σε επίπεδο νομού αλλά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν, επειδή περιλαμβάνουν και τις πρωτεύουσες των νομών που είναι αστικά κέντρα.

² Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ κριτήριο κατάταξης μιας γεωγραφικής περιοχής ως Υπαίθρου είναι χαμηλή η πυκνότητα του πληθυσμού της.(150 κάτοικοι /km²).

Πλαισίου Στήριξης η ουσία δεν αλλάζει. Τα μέτρα πολιτικής που περιλαμβάνονται σ' αυτό το Σχέδιο είναι κατά 90% και πλέον μέτρα αγροτικής πολιτικής και όχι μέτρα ανάπτυξης της Υπαίθρου³.

Ο εκσυγχρονισμός των εκμεταλλεύσεων (σχέδια βελτίωσης των αγροτικών εκμεταλλεύσεων), η πρόωρη συνταξιοδότηση, η εξισωτική αποζημίωση κλπ είναι μέτρα για την βελτίωση των δομών του αγροτικού τομέα ή την εισοδηματική στήριξη των αγροτών σε ορεινές περιοχές. Μόνο, η ενίσχυση του αγροτουρισμού και των βιομηχανιών επεξεργασίας αγροτικών προϊόντων θα μπορούσαν να θεωρηθούν μέτρα ευρύτερου χαρακτήρα που δεν αφορούν αποκλειστικά την πρωτογενή αγροτική δραστηριότητα. (Μαραβέγιας, Κιούκιας, 1999).

Βεβαίως, η αντίληψη αυτή που ταυτίζει την αγροτική δραστηριότητα με την Υπαίθρο έχει μια σοβαρή βάση. Μέχρι και τη δεκαετία του '80, η αγροτική δραστηριότητα εκτός ορισμένων εξαιρέσεων κυριαρχούσε σ' ολόκληρη την Ελληνική Υπαίθρο. (Ανθοπούλου, 2000). Ο βαθμός ομοιογένειας της Ελληνικής Υπαίθρου ήταν αρκετά υψηλός με την έννοια ότι αν εξαιρούσε κανείς ελάχιστες έντονα τουριστικές περιοχές και ορισμένες περιφερειακές αγροτικές ζώνες, στην υπόλοιπη Υπαίθρο κυριαρχούσε η αγροτική δραστηριότητα ανεξαρτήτως από την διαμόρφωση του εδάφους (ορεινή-ημιορεινή-πεδινή). (Γούσιος 2000).

Εξάλλου και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υπήρχε ουσιαστική διάκριση μεταξύ ανάπτυξης του Αγροτικού Τομέα και ανάπτυξης της Υπαίθρου. Η σημασία της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ήταν, μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80, τόσο καταλυτική που δεν υπήρχαν περιθώρια για ανάπτυξη μιας διαφορετικής πολιτικής για την ανάπτυξη της Υπαίθρου. (Λουλούδης, 1991).

Ωστόσο, πολλές χώρες της ΕΕ είχαν ήδη από τότε αναπτύξει σημαντικές εθνικές πολιτικές για την ανάπτυξη της Υπαίθρου διαφορετικές από αυτές της ανάπτυξης του Αγροτικού Τομέα. (DATAR, 2002). Στη χώρα μας τέτοια διαφοροποίηση δεν υπήρξε μέχρι και σήμερα, παρά τις σημαντικές αλλαγές στην εικόνα και στη φυσιογνωμία της Ελληνικής Υπαίθρου τα τελευταία τουλάχιστον 15 χρόνια, όπως θα δούμε στη συνέχεια. (Ευστράτογλου, 1998).

³ Η κοινοτική πρωτοβουλία Leader μπορεί να θεωρηθεί ότι ξεπερνά τα όρια της αγροτικής πολιτικής και αφορά την ενίσχυση μέτρων ανάπτυξης της Υπαίθρου αλλά οι πόροι που διαθέτει είναι περιορισμένοι (Ray, 2000).

3) Η νέα φυσιολογία της Υπαιθρου

Σ' ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, με σημαντικές διαφοροποιήσεις, η Ύπαιθρος από τη δεκαετία του 80 τις αρχές της δεκαετίας του '90 έχει εισέλθει σε μια διαδικασία σημαντικών αλλαγών στη φυσιολογία της.

Βεβαίως, στις βορειότερες χώρες οι αλλαγές που θα εντοπίσουμε έχουν αρχίσει πολύ νωρίτερα. Ωστόσο, παρόμοιες εξελίξεις σημειώνονται και στις νοτιότερες χώρες και περιοχές της Ε.Ε. και προφανώς και στη χώρα μας με κάποια χρονική υστέρηση και υπό την πίεση εξωγενών κυρίως παραγόντων. Είναι γεγονός, κατ' αρχήν, ότι από τις αρχές της δεκαετίας του '90 και συγκεκριμένα από το 1992-93 άρχισαν οι σημαντικές αλλαγές στην Κοινή Αγροτική Πολιτική. Η γενναιοδωρία της ΚΑΠ έπαυε να υπάρχει, άρχισαν να εφαρμόζονται περιορισμοί στις ποσότητες παραγωγής με εγγυημένη τιμή σε αρκετά προϊόντα. (Μαραβέγιας, Μέρμηγκας, 1999).

Ταυτόχρονα, η υπογραφή της Συνθήκης για την Ε.Ε. (Maastricht) το 1992, δημιούργησε σε χώρες με ασθενές νόμισμα (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιταλία, Ισπανία, Γαλλία) νέα δεδομένα. Οι χώρες αυτές και κυρίως η Ελλάδα, πριν την υπογραφή της Συνθήκης είχαν την δυνατότητα υποτίμησης του νομίσματός τους σε σχέση με ισχυρότερα νομίσματα κυρίως της Γερμανίας και Ολλανδίας με αποτέλεσμα να εισπράττουν μεγάλες ετήσιες αυξήσεις στις αγροτικές τιμές στα εθνικά νομίσματά τους, αν και σε ECU οι τιμές των αγροτικών προϊόντων παρέμεναν σχεδόν σταθερές. Μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Maastricht, η δυνατότητα υποτίμησης περιορίστηκε μέχρι εξαφάνισης και συνεπώς οι αγροτικές τιμές σε εθνικό νόμισμα αυξάνονταν ελάχιστα έως καθόλου, εφόσον ίσχυαν οι μηδαμινές αυξήσεις σε ECU και σ' αυτές τις χώρες. (Μαραβέγιας, Μέρμηγκας, 1999).

Από το λόγο αυτό και μόνο οι αγρότες έχασαν το πλεονέκτημα των ετήσιων αυξήσεων των αγροτικών τιμών και συνεπώς έχασαν ένα μέρος της αύξησης του εισοδήματός τους. Αυτή η εξέλιξη προφανώς ώθησε ένα σημαντικό αριθμό οριακών (από πλευράς μεγέθους εκμετάλλευσης και ηλικίας του αρχηγού) να εγκαταλείψουν την αγροτική δραστηριότητα. Έτσι, τα τελευταία 15 χρόνια άρχισε να μειώνεται ταχύτατα το ποσοστό απασχολούμενων στη γεωργία στις χώρες αυτές.

Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ελλάδας το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού που ασχολείται με τη γεωργία από 20% το 1991, σήμερα δεν ξεπερνά σε επίπεδο χώρας το 10-12%. Στις ίδιες τις αγροτικές περιοχές δηλ. στην Ελληνική Ύπαιθρο ο ενεργός πληθυσμός που ασχολείται με την αγροτική δραστηριότητα δεν ξεπερνά το 30% όταν πριν από 20 χρόνια έφθανε το 60%⁴.

⁴ Σύμφωνα με εκτιμήσεις του συγγραφέα με βάση τις απογραφές του 1991, 2001 και τις ετήσιες έρευνες του εργατικού δυναμικού. Τα ποσοστά του ενεργού αγροτικού πληθυσμού στο σύνολο της

Βεβαίως, η εξέλιξη αυτή δεν οφείλεται μόνο στην απώλεια της δυνατότητας υποτίμησης των εθνικών νομισμάτων και στους περιορισμούς της ΚΑΠ μετά την μεταρρύθμιση του 1992. Οφείλεται επίσης στους νέους περιορισμούς στις αγροτικές τιμές μετά το 2000 λόγω της Συμφωνίας του Γύρου της Ουρουγουάης στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου. (Μαραβέγιας κ.α., 1998). Η μείωση της προστασίας προφανώς οδήγησε σε μείωση των εγχώριων αγροτικών τιμών λόγω της έντασης του ανταγωνισμού από Τρίτες Χώρες. Η μείωση του αγροτικού πληθυσμού οφείλεται επίσης και στην μεγάλη ηλικία των αγροτών στην Ελλάδα αλλά και σ' άλλες Μεσογειακές χώρες της Ε.Ε. όπου η συνταξιοδότηση ή ανικανότητα ή ο θάνατος του αρχηγού της εκμετάλλευσης σημαίνει και εγκατάλειψη λόγω έλλειψης διαδόχου στις 2 στις 3 εκμεταλλεύσεις. (Μουσιδής, 1995).

Η μείωση του ενεργού αγροτικού πληθυσμού στην Ύπαιθρο δεν έγινε με τον ίδιο τρόπο σ' όλες τις περιοχές. Προφανώς, η μείωση συνδέεται και με τις δυνατότητες εναλλακτικής απασχόλησης στον ίδιο χώρο ή την τοπική παράδοση μετανάστευσης των νέων και βέβαια με την διαφορετικής έντασης επίπτωση των περιορισμών της ΚΑΠ ανάλογα με τις περιοχές και τα αγροτικά προϊόντα. Ξέρουμε ότι η ΚΑΠ δεν είχε την ίδια σημασία σ' όλες τις περιοχές λόγω της διαφορετικής παραγωγικής κατεύθυνσής τους, δεδομένου ότι τα διάφορα αγροτικά προϊόντα δεν είχαν τον ίδιο βαθμό στήριξης και προστασίας. (Μαραβέγιας, 1992). Έτσι, ορισμένες περιοχές υπέστησαν εντονότερα πιέσεις από τις αλλαγές στην ΚΑΠ.

Όπως και να έχουν τα πράγματα η μείωση του αριθμού των απασχολουμένων στον αγροτικό τομέα αποτελεί μια πραγματικότητα, η οποία αλλάζει το χαρακτήρα της Ύπαιθρου ενώ η διαφοροποίηση της μείωσης ανάλογα με τις περιοχές δημιουργεί μια νέα κατάσταση η οποία δεν μπορεί να αγνοηθεί πλέον και στην Ελλάδα. Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν ακόμη περιοχές όπου η γεωργία κυριαρχεί δεν σημαίνει ότι το φαινόμενο της «αποαγροτοποίησης» της Ύπαιθρου δεν παρατηρείται και στην Ελλάδα. (Γούσιος, 1999).

Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή δεν είναι μοναδική. Συνυπάρχει με άλλες εξελίξεις εξίσου σημαντικές όπως:

α) Ραγδαία αύξηση του αριθμού των νέων κατοικιών, όπου διαμένουν μόνιμα η ευκαιριακά κάτοικοι των πόλεων. Οι ανακαινίσεις αλλά κυρίως οι κατασκευές κατοικιών στην ελληνική Ύπαιθρο έχουν διαστάσεις ανάλογες μ' αυτές σ' άλλες ευρωπαϊκές χώρες. (DATAR, 2003). Βεβαίως, σ' ορισμένες περιοχές το φαινόμενο είναι εντονότερο, κυρίως γύρω από τις πόλεις σε μια προσπάθεια των αστικών στρωμάτων για βελτίωση τρόπου ζωής τους διαμένοντας στην Ύπαιθρο έστω για

Χώρας είναι πολύ μικρότερα από τα αντίστοιχα στην Ύπαιθρο, διότι στο σύνολο της Χώρας περιλαμβάνονται όλες οι πόλεις, όπου τα ποσοστά του ενεργού αγροτικού πληθυσμού είναι πολύ μικρότερα.

μερικούς μήνες το χρόνο ή τα Σαββατοκύριακα ή αν είναι δυνατόν ολόκληρο το χρόνο. Το φαινόμενο αυτό έχει ενταθεί όχι μόνο λόγω της βελτίωσης της θέσης των μεσαίων στρωμάτων των πόλεων αλλά και λόγω της ανάγκης διεξόδου από τον τρόπο ζωής της Πόλης. Η εξέλιξη αυτή «διευκολύνεται» στην Ελλάδα λόγω της ανυπαρξίας ενός πλαισίου χρήσεων γης με αποτέλεσμα ολόκληρες αγροτικές περιοχές να είναι διάσπαρτες από νέες κατοικίες όπου διαμένουν μόνιμα ή λιγότερο μόνιμα κάτοικοι αστικών κέντρων. (Μαραβέγιας, 2004).

β) Αύξηση με αλματώδη ρυθμό του αριθμού των τουριστών στην Ελληνική Ύπαιθρο και συνεπώς του αριθμού των τουριστικών καταλυμάτων (μικρών ή μεγάλων ξενοδοχείων, ενοικιαζόμενων δωματίων κλπ). Οι τουρίστες αυτοί είναι «καταναλωτές» του αγροτικού τοπίου και του αγροτικού πολιτισμού. Προέρχονται από όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου κυρίως όπως από Μ. Βρετανία, Γερμανία, Γαλλία και Ιταλία και συχνά επανέρχονται κάθε χρόνο ενώ μερικοί αγοράζουν κατοικίες για μονιμότερη διαβίωση. Προφανώς τέτοιες περιοχές της Ύπαιθρου είναι κυρίως νησιωτικές, παράκτιες, ή ακόμη ορεινές και παρουσιάζουν ιδιαίτερο φυσικό ή πολιτιστικό πλούτο. (Ιακωβίδου κ.α., 2000).

Γ) Αυξανόμενη ανάγκη διαχείρισης του φυσικού πλούτου επειδή την Ελληνική Ύπαιθρο υπάρχουν πολλές περιοχές με ιδιαίτερο πλούτο φυσικών πόρων (δασών, υδροτόπων, λιμνών ποταμών, κλπ). Στις περιοχές αυτές, που τα τελευταία χρόνια προστατεύονται, δημιουργούνται νέα δεδομένα μεταξύ της γεωργικής χρήσης της γης και των αναγκών διαχείρισης του φυσικού πλούτου πράγμα που προκαλεί συχνά σημαντικές τριβές. Ταυτόχρονα οι περιοχές αυτές αποτελούν πόλους τοπικής ανάπτυξης. (Λουλούδης, Μπεόπουλος, 1999).

Βεβαίως, όλες αυτές οι αλλαγές στην ύπαιθρο διαδραματίζονται «εις βάρος» της αγροτικής δραστηριότητας και δημιουργούν νέα δεδομένα. Σ' ορισμένες περιπτώσεις υπάρχουν και παραδοσιακές βιομηχανικές/βιοτεχνικές δραστηριότητες, οι οποίες αφενός εξασφαλίζουν εργασία σε κατοίκους της Ύπαιθρου ,αφετέρου όμως δημιουργούν «οχλήσεις» στην οικιστική «ευδαιμονία» των κατοίκων των πόλεων που κατοικούν στην Ύπαιθρο, στην τουριστική δραστηριότητα αλλά και στην διαχείριση των περιοχών ιδιαίτερου φυσικού πλούτου.

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό στην Ελληνική Ύπαιθρο είναι ότι η «δεύτερη» κατοικία, η τουριστική δραστηριότητα, η βιομηχανική/βιοτεχνική και η αγροτική παραγωγή συνυπάρχουν σε όλες σχεδόν τις πεδινές παράκτιες ζώνες της ηπειρωτικής Ελλάδας αλλά και των νησιών και προφανώς προκαλούν αμοιβαίες τριβές που συχνά παίρνουν χαρακτήρα «ρήξεων» σε πολλές περιοχές. Η ανυπαρξία ρύθμισης από τις δημόσιες αρχές κρατικές, νομαρχιακές, δημοτικές όλων αυτών των δραστηριοτήτων στα πλαίσια ενός εθνικού χωροταξικού σχεδίου

επιδεινώνει τα προβλήματα. Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις ο χώρος της Υπαίθρου μπορεί να αναγνωρισθεί λειτουργικά ταυτόχρονα:

- ως χώρος κατοικίας αστικών στρωμάτων
- ως χώρος αναψυχής – τουρισμού – πολιτισμού
- ως χώρος φυσικού πλούτου
- ως χώρος παραγωγής (Γεωργία – Βιοτεχνία/Βιομηχανία)

Η σημασία των τρίτων πρώτων χώρων – λειτουργιών ολοένα αυξάνεται καθώς αναπτύσσεται μια χώρα «εις βάρος» του τέταρτου, του χώρου της παραδοσιακής παραγωγής (Γεωργία – Βιομηχανία) ο οποίος ήταν παλαιότερα κυρίαρχος. (Μαραβέγιας, 2004). Οι εξελίξεις αυτές τείνουν να κυριαρχήσουν στη χώρα μας, ίσως μάλιστα με μεγαλύτερη ένταση επειδή ο χώρος της παραδοσιακής παραγωγής της Υπαίθρου δηλ. της Γεωργίας και δευτερευόντως της Βιοτεχνίας/Βιομηχανίας βρίσκεται σε κρίση εξαιτίας της εγγενούς αδυναμίας του να παράγει διεθνώς ανταγωνιστικά προϊόντα. (Μαραβέγιας, Μέρμηγκας, 1999).

Πόσο όμως οι άλλες λειτουργίες της Υπαίθρου που αναπτύσσονται ραγδαία (κατοικία, τουρισμός, διαχείριση φυσικών πόρων) μπορούν να δώσουν διέξοδο στην απασχόληση αλλά και γενικότερα στην τοπική ανάπτυξη είναι ένα ζήτημα προς διερεύνηση. Προφανώς εξαρτάται από την ένταση της ανάπτυξης των άλλων δραστηριοτήτων, η οποία εξαρτάται με τη σειρά της από την φυσική διαμόρφωση του εδάφους, τη γεωγραφική θέση, την απόσταση από τα αστικά κέντρα και την ιδιαίτερη φυσιογνωμία των διαφόρων περιοχών της χώρας μας.

Μπορούμε έτσι να διακρίνουμε τουλάχιστον τρεις κατηγορίες περιοχών στην Ελληνική Ύπαιθρο με διαφορετική ένταση ανάπτυξης των νέων δραστηριοτήτων – λειτουργιών:

- α) Αγροτικές περιοχές κυρίως πεδινές σχετικά απομακρυσμένες από την θάλασσα αλλά και ορεινές, χωρίς ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου κυριαρχεί η αγροτική παραγωγή.
- β) Περιαστικές περιοχές, κυρίως γύρω από μεγάλα ή μεσαία αστικά κέντρα όπου υπάρχει έντονη ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας, αλλά και βιοτεχνική /αγροτική παραγωγή.
- γ) Παράκτιες, μικρονησιωτικές και ορεινές περιοχές με ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου παρατηρείται έντονη ανάπτυξη και της δεύτερης κατοικίας και του τουρισμού.

Είναι προφανές ότι σ' ορισμένες περιοχές μπορεί να συνυπάρχουν χαρακτηριστικά από όλες τις πιο πάνω κατηγορίες. Ωστόσο η κατηγοριοποίηση αυτή είναι χρήσιμη για την χάραξη και εφαρμογή μιας κατάλληλης αναπτυξιακής στρατηγικής.

4) Στοιχεία για μια νέα στρατηγική ανάπτυξης της Ελληνικής Υπαίθρου.

Όπως ήδη αναφέραμε, η κυρίαρχη αντίληψη ότι η Ύπαιθρος ταυτίζεται με τον Αγροτικό Τομέα οδηγούσε στην υιοθέτηση μιας στρατηγικής ανάπτυξης με τομεακό – κλαδικό χαρακτήρα και αντικειμενικό στόχο την ανάπτυξη της Γεωργίας. Τόσο στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) όσο και στην Ε.Ε. η αγροτική πολιτική με στόχο την βελτίωση των επιδόσεων του αγροτικού τομέα και την ευημερία των αγροτών ήταν αν όχι η μοναδική τουλάχιστον η βασική πολιτική που αντιμετώπιζε τα προβλήματα ανάπτυξης της Υπαίθρου καθώς και της βελτίωσης των όρων διαβίωσης των κατοίκων της οι οποίοι σχεδόν ταυτίζονταν με τους αγρότες.

Τα τελευταία 10-15 χρόνια έχει αναπτυχθεί αρκετά σημαντική βιβλιογραφία που αντιμετωπίζει τη γεωργία ως μια μόνο συνιστώσα (κυρίαρχη ή όχι αναλόγως των περιπτώσεων) της Υπαίθρου. Η αντίληψη που διαπερνά τη βιβλιογραφία αυτή είναι ότι η αγροτική πολιτική δεν είναι αρκετή για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα ανάπτυξης της Υπαίθρου, επειδή η Ύπαιθρος έχει αλλάξει σημαντικά. (OECD, 2006). Τα φαινόμενα που ήδη αναλύθηκαν στην ελληνική αλλά και γενικότερα στην ευρωπαϊκή Ύπαιθρο όπως η ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας, η τουριστική δραστηριότητα και η διαχείριση των φυσικών πόρων σε περιοχές με ιδιαίτερο φυσικό πλούτο, είναι τόσο σημαντικά που αλλάζουν τα δεδομένα. Η «αποαγροτοποίηση» προχωρά σε βαθμό που ακόμη και στις μεσογειακές παραδοσιακά αγροτικές χώρες, όπως η Ελλάδα, η απασχόληση στη Γεωργία να έχει μειωθεί τόσο που δεν κυριαρχεί πλέον στην Ύπαιθρο. (Thompson, Psaltopoulos, 2004).

Χρειάζεται συνεπώς, μια νέα πολιτική ή καλύτερα μια νέα δέσμη πολιτικών, μια νέα στρατηγική για την ανάπτυξη της Υπαίθρου που να αντιστοιχεί στα νέα δεδομένα που προαναφέρθηκαν. Προφανώς αυτή η στρατηγική θα είναι προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής ιδιαίτερα σε χώρες με μεγάλες διαφοροποιήσεις, όπως είναι η Ελλάδα. Στοιχεία μιας τέτοιας στρατηγικής έχουν ήδη διατυπωθεί σε διάφορα κείμενα διεθνών οργανισμών όπως πχ ο ΟΟΣΑ (OECD, 2007). Ταυτόχρονα στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταβάλλεται προσπάθεια να μεταστραφεί η Κοινή Αγροτική Πολιτική σε μια πολιτική ανάπτυξης της Υπαίθρου με βάση τη Γεωργία και την προστασία του Περιβάλλοντος. (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2006).

Όμως, το ζήτημα είναι να «ξεφύγουμε» από την αντίληψη ότι διευρύνοντας τα μέτρα πολιτικής και πέραν της πρωτογενούς αγροτικής

παραγωγής η εμπλουτίζοντας την με μέτρα για την προστασία των φυσικών πόρων, μπορεί αυτόματα να προκύψει μια νέα πολιτική για την ανάπτυξη της Υπαιθρου. Θα ήταν προτιμότερο να αναπτυχθεί μια εξαρχής νέα στρατηγική με χωρικό – γεωγραφικό χαρακτήρα που θα αποσυνδεόταν από τα κλαδικά χαρακτηριστικά της αγροτικής πολιτικής και θα αντιμετώπιζε την Ύπαιθρο ως χώρο ανάπτυξης πολλών δραστηριοτήτων δηλ. κατασκευής κατοικίας και τουριστικών υποδομών, τουριστικής δραστηριότητας, διαχείρισης φυσικού πλούτου και βεβαίως αγροτικής ή/και βιομηχανικής/βιοτεχνικής δραστηριότητας (Van der Ploeg κ.α., 2000).

Η ανάπτυξη πολλών παράλληλων δραστηριοτήτων στην Ύπαιθρο δημιουργεί νέα δεδομένα για την απασχόληση των κατοίκων της Υπαιθρου, δημιουργεί νέα επαγγέλματα και νέα μεσαία στρώματα που συντηρούν το επίπεδο ανάπτυξης παρά την υποχώρηση της παραδοσιακής αγροτικής δραστηριότητας. Προφανώς, αυτές οι νέες πηγές εισοδημάτων συμπληρώνονται και από τις μεταβιβάσεις που προκύπτουν από την εγκατάσταση συνταξιούχων Ελλήνων και ξένων στην Ύπαιθρο αλλά και από την ευκαιριακή διαμονή κατοίκων των πόλεων οι οποίοι δεν εργάζονται στην Ύπαιθρο⁵.

Παράλληλα η εισροή κεφαλαίων για κατασκευή κατοικιών και τουριστικών υποδομών, η οποία προέρχεται από τα αστικά κέντρα ή το εξωτερικό, οι εισροές πόρων από την Ε.Ε για αγροτικές επιδοτήσεις (αν και σχετικά μειωμένες και άνισα κατανεμημένες γεωγραφικά) και βεβαίως οι κατασκευές έργων υποδομής στο πλαίσιο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης συμβάλλουν στην ανάπτυξη πολλών περιοχών της Ελληνικής Υπαιθρου (Psaltopoloulos κ.α., 2006). Ο ρυθμός της ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών εξαρτάται από το βαθμό που οι νέες δραστηριότητες έχουν αναπτυχθεί εφόσον όπως ήδη αναφέρθηκε υπάρχουν τουλάχιστον τρεις διαφορετικοί τύποι Υπαιθρου με διαφορετικά χαρακτηριστικά.

Στις «αγροτικές περιοχές» οι νέες δραστηριότητες έχουν σχετικά μικρή ανάπτυξη και η υποχώρηση της αγροτικής δραστηριότητας δημιουργεί σοβαρά προβλήματα (πεδινές, κυρίως αλλά και ορεινές χωρίς ιδιαίτερο φυσικό πλούτο ή κάλος).

Στις «περιαστικές περιοχές» αναπτύσσεται κυρίως η δεύτερη κανονικά και οι συναφείς δραστηριότητες, ενώ η αγροτική δραστηριότητα επωφελείται από τη γειτνίαση με τα αστικά κέντρα.

Στις «παράκτιες», μικρονησιωτικές και ορεινές περιοχές εξαιρετικού φυσικού πλούτου ή κάλους αναπτύσσεται ραγδαία η τουριστική δραστηριότητα και οι κατασκευές δεύτερης κατοικίας τουριστικών υποδομών εγκαταλείπεται συχνά η αγροτική δραστηριότητα ως λιγότερο προσοδοφόρα.

⁵ Είναι φανερό, ότι χρειάζονται ειδικές επιτόπιες έρευνες για την ανάλυση της αναπτυξιακής δυναμικής στις διάφορες περιοχές της Ελληνικής Ύπαιθρου.

Ας σημειωθεί επίσης ότι οι τρεις κατηγορίες περιοχών που αναφέραμε δεν παρουσιάζουν ομοιογένεια στα χαρακτηριστικά τους δηλ. πολύ συχνά στο εσωτερικό περιοχών ενός συγκεκριμένου τύπου συναντώνται ζώνες με χαρακτηριστικά άλλου τύπου παραδείγματος χάρη στην ευρύτερη πεδινή περιοχή της Θεσσαλίας συναντώνται μικρότερες ζώνες μεγάλης τουριστικής ανάπτυξης όπως η ζώνη της Λίμνης Πλαστήρα. Αυτή η πολυμορφία των περιοχών της Υπαιθρου δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο. Είναι όπως πολύ συχνότερο στη χώρα μας λόγω της γεωμορφολογίας του γεωγραφικού της χώρου και των τοπικών κλιματικών συνθηκών.

Μέσα στις νέες αυτές εξελίξεις τις διαφοροποιήσεις και τις συνεχείς μεταβολές των δεδομένων της αναπτυξιακής διαδικασίας, οι παραδοσιακές πολιτικές ανάπτυξης γενικού οριζόντιου χαρακτήρα σε εθνικό επίπεδο δεν μπορεί να έχουν καμιά ουσιαστική συμβολή. Δεν αρκεί μόνο να συνεργάζονται τα επιμέρους αρμόδια Υπουργεία ώστε να συντονίζονται οι πολιτικές τους στην Ύπαιθρο, πρέπει να υπάρξει μεγάλος βαθμός αποκέντρωσης στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση ολοκληρωμένων σχεδίων βιώσιμης ανάπτυξης και όχι απλή εφαρμογή μεμονωμένων αναπτυξιακών μέτρων. (Pezzini, 2006)

Μια πρώτη προσπάθεια συντονισμού των διαφόρων Υπουργείων για τον συντονισμό της πολιτικής τους στην Ύπαιθρο έμεινε στις προθέσεις πριν από μερικά χρόνια με τη σύσταση της «Διυπουργικής Επιτροπής για την Ανάπτυξη της Υπαιθρου». (Μαραβέγιας, 2004).

Μια τέτοια Επιτροπή θα μπορούσε να μετεξελιχθεί σε Γενική Γραμματεία Ανάπτυξης της Υπαιθρου υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού της χώρας. Βασικός στόχος μιας τέτοιας Γραμματείας θα ήταν ο συντονισμός πολλών Υπουργείων σε κεντρικό επίπεδο προκειμένου να διευκολυνθεί η Αυτοδιοίκηση να σχεδιάσει και να υλοποιήσει τα απαραίτητα σχέδια ανάπτυξης για κάθε περιοχή, πράγμα που προϋποθέτει την δημιουργία μιας στατιστικής βάσης δεδομένων για την ελληνική Ύπαιθρο που σήμερα δεν υπάρχει. Είναι προφανές ότι η ανάπτυξη πολλών δραστηριοτήτων στην Ύπαιθρο πέραν της παραδοσιακής αγροτικής παραγωγής «περιπλέκει τα πράγματα» και εμπλέκει πολλά Υπουργεία στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Δημιουργεί νέες υποχρεώσεις που προκύπτουν από τις εύλογες διεκδικήσεις των κατοίκων της Υπαιθρου (που δεν είναι μόνο αγρότες) αλλά και από τις συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στην ύπαιθρο. Είναι μάλλον φανερό ότι τα συμφέροντα των αγροτών δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με τα συμφέροντα των άλλων επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται στην Ύπαιθρο (Marsden, 1998).

Η ρύθμιση των επιμέρους δραστηριοτήτων και κυρίως η επιβολή κανόνων στο επίπεδο των χρήσεων γης αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα που απαιτούν αντιμετώπιση στην Ελληνική Ύπαιθρο. Από το 1976 γίνονται προσπάθειες θεσμοθέτησης ενός

εθνικού χωροταξικού πλαισίου χωρίς αποτέλεσμα λόγω των αντιστάσεων των επιμέρους συμφερόντων κυρίως κατόχων γης. Η διαχείριση των φυσικών πόρων όπως του νερού των βοσκοτόπων και των σπάνιων υδροτόπων και η προστασία τους με τρόπο που δεν αντιστρατεύεται αλλά ενισχύει την βιώσιμη ανάπτυξη είναι επίσης ένα κρίσιμο ζήτημα. Η στελέχωση των σχολικών μονάδων και των μονάδων υγείας και των άλλων δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί ένα από τα χρόνια προβλήματα, μεγαλύτερο και από την κατασκευή τέτοιων κοινωνικών υποδομών. Η συμβουλευτική στήριξη και η ενθάρρυνση των τοπικών αναπτυξιακών ατομικών η/και συνεταιριστικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών παραμένει ακόμη ένα από τα ζητούμενα στην Ελληνική Ύπαιθρο. Η κατασκευή δικτύων επικοινωνίας και τηλεπικοινωνίας ώστε να εξασφαλισθεί η προσβασιμότητα ακόμη και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές και στα νησιά είναι επιτακτική ανάγκη.

Αυτή η επιλεκτική αναφορά σε κρίσιμα ζητήματα ρύθμισης, σχεδιασμού και εφαρμογής δείχνει ότι χρειάζεται μια πολύ διαφορετική σύλληψη για την άσκηση πολιτικής στην Ύπαιθρο από την παραδοσιακή αγροτική πολιτική για την ανάπτυξη του Αγροτικού Τομέα. Όμως και η ίδια η αγροτική πολιτική χρειάζεται να αποκτήσει νέο περιεχόμενο προσαρμοσμένο στη νέα φυσιολογία της Υπαίθρου. Πρέπει να σχεδιάζεται και να ασκείται αποκεντρωμένα ώστε να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Η ενδυνάμωση των εξουσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία αλλά όχι επαρκής προϋπόθεση για την επιτυχία κάθε αναπτυξιακού σχεδίου στην Ύπαιθρο. Χρειάζονται περισσότεροι πόροι αλλά και φαντασία και γνώση των στελεχών της Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε η Ύπαιθρος σε όλες τις περιοχές της Χώρας μας να είναι ελκυστικός τόπος για οικονομικές δραστηριότητες και για ανθρώπους που αναζητούν καλύτερη ποιότητα ζωής. Τα παραδείγματα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών μπορεί να είναι χρήσιμα. (Hervieu, 2006 και Arzenik, κ.α., 2002)

Βιβλιογραφικές Παραπομπές

Ανθοπούλου, Θ. (2000). *Από τα Γεωργικά Συστήματα στις Νέες Λειτουργίες του Αγροτικού Χώρου. Τάσεις και Σύγχρονες Προσεγγίσεις της Αγροτικής Γεωγραφίας*, στην Ημερίδα «Διαστάσεις της Σύγχρονης Γεωγραφίας», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μυτιλήνη.

Arzeni, A., Esposti, R., Sotte, F. (edit.), (2002). *European Policy Experiences with Rural Development*. Kiel: Vauk.

Γούσιος, Δ. (1999). *Υπαιθρος, Αγροτικός Χώρος και Μικρή Πόλη: Από τη Γεωργοποίηση στην Τοπική Ανάπτυξη*, στο Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος (επιμ.) «Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις στην Αστική και Πολιτική». Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Γούσιος, Δ. (2000). *Χωρική Προσέγγιση της Οργάνωσης και Ανάπτυξης της Υπαιθρου. Χωρικά Συστήματα Μικρών Πόλεων*, στην Ημερίδα «Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα. Μετασχηματισμοί και Σύγχρονα Δεδομένα του Αγροτικού Κόσμου στην Ελλάδα», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

DATAR, (2002). 'Une Nouvelle Politique de Développement des Territoires pour la France'. *Paris*.

DATAR, (2003). 'Quelle France Rurale pour 2020 ? Contribution a une Nouvelle Politique de Développement Rural Durable'. *Paris*.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, (2006). 'Απόφαση για τις Κοινοτικές Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Αγροτική Ανάπτυξη'. *L055, 25/2/2006*.

Ευστράτογλου, Σ. (1998). 'Μελέτη – Έρευνα για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αγροτικού Χώρου'. *Τελική Έκθεση, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον, ΥΠΕΧΩΔΕ*.

Hervieu, B. (2006). 'Quelle Stratégie Nationale de Développement Rural Pour un Pays de l' Union Européenne', *Options Mediterraneennes No54*.

Ιακωβίδου, Ο., Εμμανουηλίδου, Μ., Σταύρακας, Θ., Συμεωνίδου, Π., Χρυσοστομίδης, Δ. (2000). *Χαρακτηριστικά Ζήτησης των εν Δυνάμει Περιηγητών Αγροτουριστικών Προορισμών*, στο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο «Τουρισμός σε Νησιωτικές Περιοχές και Ειδικούς Προορισμούς», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος.

Λουλούδης, Λ. (1991). 'Η Κ.Α.Π. 'Ανακαλύπτει' της Ύπαιθρο. Ερμηνεία και Συμπεράσματα για την Ελληνική Γεωργία', *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-11, σελ. 51-73*.

Λουλούδης, Λ., Μπεόπουλος, Ν. (1999). 'Κριτικές Προσεγγίσεις της Ανάπτυξης και της Προστασίας του Περιβάλλοντος της Υπαίθρου', *Στοχαστής/Γ.Π.Α., Αθήνα*.

Μαραβέγιας, Ν. (1992). *Η Διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Ελληνική Γεωργία στη Δεκαετία του '90*. Ε.Κ.Ε.Μ., Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μαραβέγιας, Ν. (Επιμ.) (2004). *Στρατηγική για την Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας*. Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μαραβέγιας, Ν., Μουτσάτσος, Δ., Ντυκέν, Μ. (1998). *Η Συμφωνία της GATT και οι Επιπτώσεις της στην Ελληνική Γεωργία*. Ε.Κ.Ε.Μ., Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαραβέγιας, Ν., Κιούκλιας, Δ. (1999). 'Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη του Αγροτικού Χώρου', *Έκθεση για την Προετοιμασία Γνώμης, Ο.Κ.Ε., Αθήνα*.

Μαραβέγιας, Ν., Μέρμηγκας, Γ. (1999). *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση της Ελληνικής Γεωργίας με Ορίζοντα το 2010*, στο Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.) «Η Ελληνική Γεωργία προς το 2010». Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Marsden, T. (1998). 'New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces.' *Journal of Rural Studies*, 14, σελ. 107-117.

Μουσιδής, Α. (1995). 'Μορφολογία της Απασχόλησης και της Πολυαπασχόλησης στον Αγροτικό Τομέα' *Τετράδια του ΙΝΕ, τεύχος 3*.

OECD, (2006). 'OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance.' *Paris*.

OECD, (2007). 'Reinventing Rural Policy.' *OECD Observer, Paris*.

Pezzini, M. (2006). 'Le Développement Rural Dans Les Pays de l'OECD', *Options Méditerranéennes*.

Psaltopoulos D., Balamou, E., Thomson, K. (2006). 'Rural – Urban Impacts of CAP Measures in Greece : An Inter-regional SAM Approach.' *Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, no. 3, σελ. 441-458.

Ray, C. (2000). The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), σελ. 163-171.

Thompson, K., Psaltopoulos, D. (2004). "'Integrated" Rural Development Policy in the EU: A Term too Far?' *Eurochoices*, vol.3, σελ. 40-45.

Van der Ploeg, D., Renting, H. Brunori, G., Knickel, M., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Seville-Guzman, E., Ventura, F. (2000). 'Rural

Development: From Practices and Policies Toward Theory.' *Sociologia Ruralis*, 40, σελ. 391-408.