



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικῶν
Πολιτικῶν

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: Από την οικονομική σύγκλιση στην εδαφική συνοχή

Χριστίνα Μπαρμπαρούση,
Περιφερειολόγος

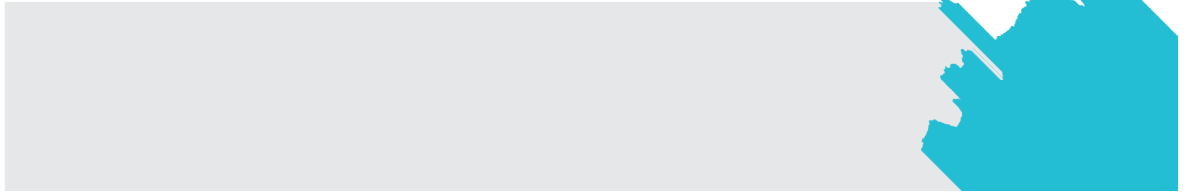
Υπ. Δρ. Τμήματος Μηχανικῶν Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας



Απρίλιος 2019

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	02
Εισαγωγή	03
1. Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης	04
1.1. Κεντρική Ρύθμιση & Αναδιανομή	06
1.2. Οικονομίες Κλίμακας	08
1.3. Αναδιάρθρωση	09
1.4. Διευθυνόμενη Οργάνωση Χώρου	09
2. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Εδαφικής Συνοχής	10
2.1. Εδαφικό Κεφάλαιο	10
2.2. Στρατηγικός Σχεδιασμός	11
2.3. Έξυπνη Εξειδίκευση	11
2.4. Απόλυτα ή Ανταγωνιστικά Πλεονεκτήματα	12
2.5. Συνάρθρωση	12
2.6. Έξυπνη Ανάπτυξη	13
Συμπεράσματα	14
Βιβλιογραφία	15



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν κείμενο εστιάζει στην αντιπαραθετική ανάλυση και τη σύγκριση του προηγούμενου με το νέο πρότυπο της Περιφερειακής Πολιτικής Συνοχής, με σκοπό την εξέταση της συμβολής τους στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και την παραγωγή στρατηγικής ανάπτυξης στην ΕΕ. Ειδικότερα, εξετάζεται το πώς ανάμεσα στο οικονομικό κεφάλαιο (μηχανισμός τιμών, ρυθμοί μεγέθυνσης, χωρική συγκέντρωση, σύγκλιση οικονομιών προς τα άνω) και το κοινωνικό-σχεσιακό (υπεραξία γνώσης, ανάπτυξη, ρύθμιση/αναδιάρθρωση με συμπίεση προς τα κάτω) οικοδομείται μια νέα συνιστώσα, το **εδαφικό κεφάλαιο**: Οι οικονομίες αναπτύσσονται στρατηγικά, με συνάρθρωση και συνοχή, ανάλογα με τα ιδιαίτερα φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά τους· το εδαφικό κεφάλαιο ενεργοποιείται με στόχο την εξισορρόπηση των παραπάνω αντίρροπων δυνάμεων, οικονομικών, εδαφικών πόρων και δημόσιων πολιτικών που οδήγησαν στο ασύμμετρο χωρικό πρότυπο ανάπτυξης εντός της ΕΕ (περιφερειακό πρόβλημα, πρόβλημα ανισοτήτων). Η σπουδαιότητα της ως άνω παρεμβολής προκύπτει από το γεγονός ότι η οικονομία δεν πρέπει να θεωρείται ανεξάρτητη από το χώρο, αφού ό,τι συμβαίνει εντός του συστήματος της αγοράς συναρτάται προς το έδαφος πάνω στο οποίο συμβαίνει. Κατ' αυτό τον τρόπο, η μεταβλητή του χώρου μπορεί να εμπλακεί ως επιταχυντής των συντελεστών συμμετοχής, εγκατάστασης και ειδίκευσης στην οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη – και ως τέτοιος πρέπει να θεωρείται.



ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται στο σύνολο των ενεργειών που προάγουν τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών. Πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009), η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ είχε ως επίκεντρο την οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών (κάθε κράτος-μέλος αποτελεί μια περιφέρεια ή τμήμα μιας ομάδας κρατών που αποτελούν μια περιφέρεια), με γνώμονα την προοδευτική σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των ασθενέστερων χωρικών οικονομιών με τον μέσο όρο των σταθερότερων.

Κατά το προηγούμενο πρότυπο ανάπτυξης της **Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, ο στόχος ήταν η οικονομική και κοινωνική σύγκλιση των οικονομιών των κρατών-μελών, με την προσδοκία άμβλυνσης των ευρωπαϊκών περιφερειακών ανισοτήτων. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης η έννοια της συνοχής γινόταν αρχικά αντιληπτή ως σύγκλιση, και ήταν δύσκολο να προσδιοριστεί. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει αυτή τη διαδικασία ως το βαθμό στον οποίο είναι πολιτικά και κοινωνικά ανεκτές οι ανισότητες στην κοινωνική και οικονομική ευημερία σε διαφορετικές περιφέρειες ή ομάδες εντός της Ένωσης. Αυτό σημαίνει ότι τα επίπεδα υστέρησης μιας περιφερειακής οικονομίας μπορούν να είναι μόνο ως κατώτατα επιτρεπτά/αποδεκτά, πάντα σε σύγκριση με τα επίπεδα του μέσου ρυθμού ανάπτυξης μιας αναπτυγμένης -και συνήθως κεντρικής- οικονομίας. Κάτω από το ανεκτό όριο καθυστέρησης, οι συρρικνωμένες οικονομίες υποχρεούνται να συγκλίνουν με τις διευρυμένες - και μάλιστα το ταχύτερο δυνατό.

Εξεναντίας, η ως άνω πολιτική συνοχής έχει πετύχει τα ακριβώς αντίστροφα αποτελέσματα, με τη δημιουργία οικονομιών χωρικών συγκεντρώσεων δύο ταχυτήτων: των κεντρικών-μεγεθυμένων και των περιφερειακών-δορυφόρων, ειδικά μετά και τη διεθνή οικονομική κρίση. Γι' αυτόν το λόγο, κρίθηκε αναγκαίο να εξελιχθεί/επεκταθεί ο διττός χαρακτήρας της συνοχής, δηλαδή αφενός η οικονομική και αφετέρου η κοινωνική παράμετρος (**Επενδυτικό Σχέδιο για την Ευρώπη: Σχέδιο Juncker**).



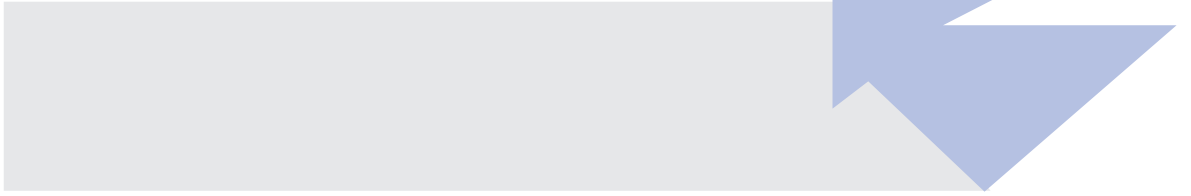
1. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Αρχικά η ευρωπαϊκή πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης σχεδιάστηκε για τον προοδευτικό συντονισμό των επιδόσεων των συνδεδεμένων κρατών-μελών ως προς τα επίπεδα τιμών, το δημόσιο χρέος, τη συναλλαγματική σταθερότητα και τα μακροπρόθεσμα επιτόκια των ομολόγων. Η σύγκλιση χαρακτηρίζεται από την κάθετη και προς τα άνω δημοσιονομική κατεύθυνση των λιγότερο ευνοημένων περιφερειών, με όσο το δυνατόν μικρότερη απόκλιση από τον μέσο όρο των σταθερότερων, ώστε να επιτευχθεί μακροπρόθεσμα ένα και μόνο σημείο ισορροπίας εντός της ΕΕ (ολοκλήρωση).

Στην πορεία έγινε αντιληπτό ότι αυτού του είδους η σύγκλιση ήταν αδύνατον να επιτευχθεί, διότι οι όροι της προσφοράς ενδο- και δια-περιφερειακά παρεκκλίνουν, λόγω των διαφορών που παρατηρούνται σε κοινωνικό επίπεδο (η διαπίστωση των έντονων αποκλίσεων, που εμποδίζουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση). Έτσι, κρίθηκε αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας της σύγκλισης, η οποία διευρύνθηκε με την εισαγωγή της έννοιας της αλληλεγγύης, ώστε να μετατραπεί σε συνοχή. Η συνοχή περιλαμβάνει την αλληλεγγύη: Τα αναπτυγμένα κράτη παραχωρούν μέρος του παραγόμενου πλούτου τους στα κράτη σε υστέρηση, γεγονός που δημιουργεί προσπάθεια για οικονομική ανάπτυξη.

Ωστόσο, επειδή η αρχική ευρωπαϊκή θέση για την (οικονομική και κοινωνική) συνοχή δέχθηκε κριτική ως αναποτελεσματική, καθώς προωθεί την αναδιανομή (αρχή της επικουρικότητας) και όχι την ικανότητα ανάπτυξης, επαναπροσδιορίστηκε, και παρουσιάζει σημαντικές διαφορές με τη σύγχρονη αντίληψη (για την εδαφική συνοχή). Η βασική κριτική στην αρχή της επικουρικότητας (Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1993) εστιάζει στο ότι δεν συμβάλλει στην ενίσχυση της υπευθυνότητας των επιχορηγούμενων περιφερειών ούτε και στην ευαισθητοποίηση των πολιτών απέναντι στις τοπικές υποθέσεις. Αντίθετα, ενισχύει την εξάρτηση από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση.

Η εδαφική συνοχή εκτείνεται πέραν της οικονομικής και κοινωνικής, προσθέτοντας και ενισχύοντας την έννοια αυτή. Στόχος είναι να συμβάλει στην επίτευξη της ισορροπημένης ανάπτυξης, μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες και αποτρέποντας τις εδαφικές ανισορροπίες. Αποβλέπει στην επιτάχυνση της εδαφικής ολοκλήρωσης με τη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών μέσω της ομοιόμορφης, οριζόντιας και κατά τόπους διάρθρωσης των ενδογενών μεγεθών (εργατικό δυναμικό, εδαφικές επενδύσεις), ώστε να μετριαστούν οι αρνητικές



επιπτώσεις της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Τόσο η σύγκλιση όσο και η συνοχή, παρά τις εσωτερικές τους διαφορές, ορίζουν στο σύνολό τους το μέτρο της απόκλισης των περιφερειών από τον κοινό ευρωπαϊκό στόχο: τη δημοσιονομική και χωρική ισορροπία.

Κατά την αρχική θέση, τα επιμέρους συστατικά στοιχεία της συνοχής ήταν: ο **κεντρικός σχεδιασμός/ρύθμιση** των δημόσιων πολιτικών αναδιανεμητικού χαρακτήρα **με στόχο τη σύγκλιση**, οι **οικονομίες κλίμακας** και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των επιχειρήσεων, η **αναδιάρθρωση** και η ισότητα έναντι της αποτελεσματικότητας κατανομής των **πόρων**, καθώς και η **διευθυνόμενη οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου**.

Σε μια οικονομική ένωση με γεωγραφικό προσδιορισμό ο κεντρικός σχεδιασμός της ρύθμισης και αναδιανομής προσαρμόζεται με αντικατάσταση των «παικτών» σε υπερεθνικό επίπεδο (ΕΕ, κράτη-μέλη, περιφέρειες) και εναρμονισμένος με το «**ευρωπαϊκό κεκτημένο**».



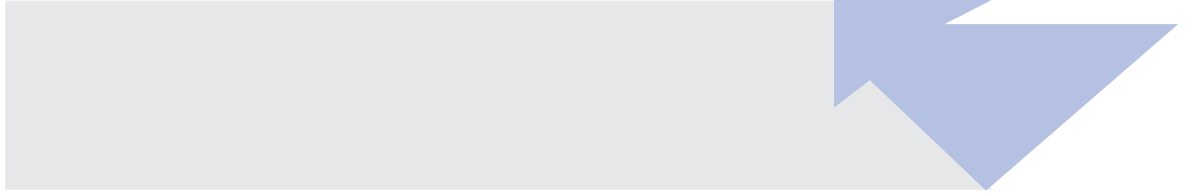
1.1. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ & ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ

Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η ρύθμιση των πόρων και των δημόσιων πολιτικών, καθώς και η αναδιανομή του εισοδήματος, σχεδιάζονται κεντρικά (από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) και ασκούνται αποκεντρωμένα (από τις κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών). Παρόλ' αυτά, η διαδικασία της ρύθμισης και της αναδιανομής λειτουργεί ως παρέμβαση και όχι ως θεραπεία σε ένα ήδη υπάρχον δημόσιο θέμα, όπως ο προσδιορισμός της ποσότητας παροχής των δημόσιων αγαθών και της φορολόγησης για τη χρηματοδότησή τους.

Στη συνέχεια, οι αποφάσεις που λαμβάνονται για τις δημόσιες πολιτικές που ασκούνται για τη φροντίδα των ως άνω υποθέσεων βασίζονται σε εκτιμήσεις της κυβέρνησης αναφορικά με τις συναρτήσεις χρησιμότητας όλων των ατόμων της οικονομίας μέσα από τη δημόσια κατανάλωση και επένδυση αλλά και την εκλογική διαδικασία, η κυβέρνηση προσδοκά να προσδιορίσει τις άριστες κατανομές. Έπειτα, οι δημόσιες αποφάσεις που έχουν ληφθεί μετατρέπονται σε μέσα άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους για τη σταθεροποίηση των οικονομικών διαταραχών (πληθωρισμού και ανεργίας) που οδηγούν στις εισοδηματικές ανισότητες (αμοιβών εργασίας και συγκέντρωσης πλούτου).

Εντούτοις, ένας τέτοιος προσδιορισμός δεν ανταποκρίνεται στην αποτύπωση της πραγματικότητας, καθώς δεν υπάρχει κάποιος αξιόπιστος μηχανισμός αποκάλυψης των προτιμήσεων των ατόμων σε αγαθά και υπηρεσίες. Πρόκειται δηλαδή για μια προσδοκία των διαμορφωτών δημόσιων πολιτικών (policy makers, ήτοι κυβέρνηση και κεντρική διοίκηση) ότι θα καταγράψουν τις πραγματικές ανάγκες ή/και προτιμήσεις των ομάδων/ατόμων και θα προσαρμόσουν την προγραμματική τους διάταξη έτσι ώστε να επιτύχουν μακροπρόθεσμα δημοσιονομική σταθερότητα και ευημερία.

Η προσδοκία των policy makers αντλεί τη ισχύ της από τις εκτιμήσεις τους, όπως αυτές διαμορφώνονται με βάση τη δημόσια επιλογή των ατόμων στην κατανάλωση (προτίμηση του αγαθού α έναντι του β) και στην επένδυση (προτίμηση της δημόσιας επένδυσης α έναντι της ιδιωτικής β) αλλά και την ψήφο τους στα πολιτικά κόμματα.



Και σε αυτό το σημείο, εφόσον το κράτος θεσμοθετεί για θέματα ανισοτήτων που δεν μπορεί να προσδιορίσει, αρχίζει η αποτυχία της κυβέρνησης (government failure) στη λήψη άριστων αποφάσεων που ικανοποιούν τις προτιμήσεις όλων των ψηφοφόρων/ φορολογουμένων, κατ' αντιστοιχία με την αποτυχία της αγοράς (market failure) να επιτύχει το μέγιστο επίπεδο ευημερίας των ατόμων μιας οικονομίας με βάση το μηχανισμό των τιμών. Δηλαδή, οι ατέλειες του κράτους τοποθετούνται δίπλα στις ατέλειες της αγοράς για το ίδιο ακριβώς πρόβλημα: την αδυναμία και των δύο να μεγιστοποιήσουν το όφελος της κατανομής πόρων για όλα τα άτομα της κοινωνίας/ οικονομίας εξίσου και χωρίς επιβαρύνσεις ή αποκλεισμούς.

Από αυτό το σημείο κι έπειτα αναλαμβάνει να ερμηνεύσει το πρόβλημα της αδυναμίας η ανάλυση πολιτικής: Ποιος, πώς και γιατί αποφασίζει; Είναι οι διαμορφωτές των δημόσιων πολιτικών κατάλληλοι ως σχεδιαστές; Μπορούν οι σχεδιαστές να είναι ταυτόχρονα και ψηφοφόροι; Με ποια κριτήρια; Και με βάση τη νομιμότητα, τη σκοπιμότητα ή την αποτελεσματικότητα; Είναι γνωστές όλες οι πληροφορίες και όλοι οι πιθανοί συνδυασμοί επιλογών που είναι απαραίτητα στοιχεία για τη λήψη μιας απόφασης;

Οπότε, η ρύθμιση και αναδιανομή πόρων και δημόσιων πολιτικών είναι όλα αυτά που το κράτος (μέσω των εκφραστών του) επιλέγει να κάνει ή να μην κάνει. Άρα, το ερώτημα που κυριαρχεί για τη φύση της κεντρικής ρύθμισης και αναδιανομής είναι το εξής: πρέπει να παρεμβαίνει η κυβέρνηση (ή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή);



1.2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΕΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ

Έπειτα, ο μηχανισμός των εσωτερικών αγορών των κρατών-μελών, που σηκώνει το βάρος του κεντρικού σχεδιασμού, υποστηρίζεται από τις οικονομίες κλίμακας, που προωθούν τον ανταγωνισμό των μεγάλων επιχειρήσεων (στο επίπεδο των τιμών), ο οποίος με τη σειρά του, για να κινηθεί, τροφοδοτείται από τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα. Η συμμετοχή τους στο ρυθμό μεγέθυνσης μιας οικονομίας εξαρτάται είτε από το μέγεθος των ίδιων είτε από το μέγεθος του κλάδου στον οποίο ανήκουν, που είναι αποτέλεσμα της ορθολογικής άσκησης της τιμολογιακής πολιτικής τους σε σχέση με τα κόστη που αντιμετωπίζουν. Δηλαδή, το συγκριτικό πλεονέκτημα είναι το πλεονέκτημα που προκύπτει σε σχέση με κάτι (εδώ: με μια άλλη επιχείρηση) και όχι αυτοδύναμα. Αν αυτό το κάτι πάψει να υπάρχει, αυξάνει και το συγκριτικό πλεονέκτημα της επιχείρησης (ευαισθησία στις εξωτερικές μεταβολές).

Επομένως, καθορίζει και τη (μικρή ή μεγάλη) συμμετοχή της στη διαμόρφωση του ΑΕΠ και, συνεπώς, στη διάχυση του οφέλους στο εξωτερικό περιφερειακό ή ευρωπαϊκό περιβάλλον· αν και το επιχειρηματικό κέρδος αποτελεί μια μικρο-επιχειρησιακή υπόθεση και δεν αντιμετωπίζεται μεσο-περιφερειακά (κλαδικά/βιομηχανικά), ωστόσο η ανταγωνιστική επίδοση μιας περιφέρειας εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε αυτή. Όμως κάθε επιχείρηση που εμπλέκεται στην περιφερειακή ελκυστικότητα δεν είναι απλώς μια επιχείρηση αλλά μια επιχείρηση στο χώρο. Που σημαίνει ότι πρέπει να αναπτύξει τα ανακλαστικά μιας έξυπνης χωρικής οικονομικής μονάδας: καινοτομικότητα, έξυπνη εξειδίκευση και υψηλή επιχειρηματική-επενδυτική αντίληψη ώστε και ελκυστική να είναι και να μπορεί να αντέχει στις οικονομικές διαταραχές.

Παρόλ' αυτά, η αντοχή των επιχειρήσεων σε ένα χώρο ευαίσθητο στις οικονομικές κρίσεις είναι ένα μη επαρκώς προσδιορισμένο μέγεθος, με ασαφή εργαλεία μέτρησης, ενώ η αναπτυξιακή πολιτική οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης πρέπει να είναι ορισμένη. Απαιτεί μια σαφή και απλή μεθοδολογία θεραπείας του ευρωπαϊκού περιφερειακού προβλήματος. Ειδικά όταν η δημοσιονομική αστάθεια είναι αφενός μια κατάσταση την οποία ο κεντρικός σχεδιαστής δεν μπορεί να ελέγξει και αφετέρου μια διαταραχή που ο μηχανισμός των τιμών δεν μπορεί να εξομαλύνει.

Άρα, το ερώτημα που κυριαρχεί για τη φύση των οικονομιών κλίμακας είναι το εξής: αμβλύνουν ή οξύνουν τις ευρωπαϊκές περιφερειακές ανισότητες με την εμπλοκή τους στην περιφερειακή πολιτική οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης;



1.3. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ

Έτσι, όταν ο κεντρικός σχεδιασμός αποκλίνει από τα προγραμματισθέντα, προχωρά σε αναδιάρθρωση πόρων και ανακατανομή των δημόσιων πολιτικών ώστε να επιτύχει τη διαρθρωτική τους ισότητα ή αποτελεσματικότητα στις ευρωπαϊκές περιφέρειες. Με την αναδιάρθρωση, οι ευρωπαϊκές περιφέρειες σε ανάπτυξη παραχωρούν μέρος του παραγόμενου πλούτου τους στις περιφέρειες σε υστέρηση. Οι τελευταίες συμμετέχουν εξίσου στην ανακατανομή του πλούτου στο σύνολο των κρατών-μελών. Οι δε διαθέσιμοι σκληροί και μαλακοί πόροι παραμένουν οι ίδιοι. Είναι δηλαδή μια εκ νέου πολιτική παρέμβαση (τι θα γίνει) σε ένα υπάρχον ζήτημα (τι μπορεί να γίνει).

Συνεπώς, εδώ απαιτείται ο εντοπισμός από τους policy makers του συνδυασμού εκείνων των περιφερειακών πολιτικών που ανακατανέμουν τον πλούτο στις ευρωπαϊκές περιφέρειες με ισότητα και αποτελεσματικότητα. Όμως η ισότητα προϋποθέτει ότι ο πλούτος εντός της Ένωσης θα διανεμηθεί με κοινωνικά κριτήρια, ενώ η αποτελεσματικότητα προτάσσει τα οικονομικά κριτήρια. Το αποτέλεσμα αυτής της αντιπαράθεσης είναι η σύγκρουση μεταξύ των στοχεύσεων για την περιφερειακή πολιτική και των επιδιώξεων για την οικονομική ανάπτυξη αντίστοιχα. **Άρα, το ερώτημα που κυριαρχεί για τη φύση της αναδιάρθρωσης είναι το εξής: είναι το δίκαιο αποτελεσματικό; Και αν ναι, ποιος είναι ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ανάπτυξης με τον οποίο είναι και δίκαιο και αποτελεσματικό να συγκλίνουν οι προβληματικές με τις αναπτυσσόμενες περιφέρειες; Και ποιος το ορίζει (η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή τα κράτη-μέλη);**

1.4. ΔΙΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΧΩΡΟΥ

Αυτό το πρότυπο ανάπτυξης η ΕΕ το διοικεί έως τώρα υπό τη λεγόμενη διευθυνόμενη (managerial) οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου. Ωστόσο, η managerial διάσταση **αποκαλύπτει την ανεπάρκεια της ως άνω ευρωπαϊκής πολιτικής σύγκλισης ως προς την αντιμετώπιση των χωρικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης** στα κράτη-μέλη στα οποία παρατηρήθηκαν και τα πιο έντονα φαινόμενα κυκλικότητας και ευπάθειας των διασυνδεδεμένων οικονομικών περιφερειών.



2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Για όλους τους παραπάνω λόγους, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στράφηκε από τη ρυθμιστική πολιτική αναδιανεμητικού χαρακτήρα, που είναι συμβατή και με τον κρατικό παρεμβατισμό και με την ελεύθερη αγορά, στο μέσο αυτών των δύο, στον στρατηγικό ρόλο του περιφερειακού προγραμματισμού, με ενεργοποίηση της εδαφικής διάστασης της ανάπτυξης:

Στο πλαίσιο της σύγχρονης **Ευρωπαϊκής Πολιτικής Εδαφικής Συνοχής** τα επιμέρους συστατικά στοιχεία της συνοχής είναι: ο κατά τόπους στρατηγικός σχεδιασμός, η έξυπνη εξειδίκευση, τα απόλυτα εδαφικά πλεονεκτήματα, η συνάρθρωση και η ενδογενής ενεργοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου, καθώς και η επιχειρηματική οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου, που οδηγούν στην έξυπνη ανάπτυξη.

2.1. ΕΔΑΦΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Στο νέο αυτό ευρωπαϊκό πρότυπο περιφερειακής πολιτικής βασική συνιστώσα της ανάπτυξης των κρατών-μελών αποτελεί το **εδαφικό κεφάλαιο**, δηλαδή η ιδιαίτερη εδαφική φυσιογνωμία των περιφερειών: Φυσικοί πόροι/γεωγραφική θέση, δομές (υποδομή, ανωδομή), εργατικό δυναμικό, τομείς παραγωγής, επιχειρηματικότητα - ανταγωνιστικότητα, γνώση, δίκτυα (ηλεκτρονικά, συστάδες). Η ενεργοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου δίνει τη δυνατότητα στις χωρικές οικονομίες να διαχειρίζονται μόνες τους την ανάπτυξή τους, με σκοπό την πραγματική (αυτή τη φορά) άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων εντός της ΕΕ. Οι οικονομικές περιφέρειες εδαφικής δυναμικότητας εξαρτώνται και τροφοδοτούνται από το δικό τους εδαφικό κεφάλαιο, και τα ως άνω φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά επιστρατεύονται προκειμένου να αντιμετωπίσουν εξωτερικούς κραδασμούς και να επανέλθουν στα επίπεδα που προσέγγιζαν πριν από μια οικονομική διαταραχή (self-reliant and resilient). Δηλαδή **το εδαφικό κεφάλαιο δίνει το έναυσμα για τη μετάβαση από τη βιωσιμότητα στην ανθεκτικότητα των οικονομικών περιφερειών**, ως ένα πολλαπλώς καινοτόμο εργαλείο περιφερειακής πολιτικής για την ανάπτυξη.



2.2. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, η κεντρική ρύθμιση και αναδιανομή πόρων και δημόσιων πολιτικών (μία συνταγή από τα άνω για όλες τις οικονομίες) αντικαθίσταται από τον **στρατηγικό σχεδιασμό** (κατά τόπους και από τα κάτω προγραμματισμός, με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες των περιφερειακών οικονομιών). **Οι περιφερειακές οικονομίες γνωρίζουν καλύτερα από τα απομακρυσμένα κέντρα λήψης αποφάσεων τις ανάγκες τους για τη διαμόρφωση της προγραμματικής διάταξης** (regional agenda). Επιπρόσθετα, ο στρατηγικός σχεδιασμός μειώνει την απόσταση μεταξύ ατόμων και αγοράς, ατόμων και κρατών, ατόμων και χώρου (οριζόντια και κάθετη τήρηση ίσων αποστάσεων όλων των εμπλεκομένων). Επεκτείνοντας, εξατομικεύει την ευθύνη των εμπλεκομένων, σε αντίθεση με την κεντρική ρύθμιση της αναδιανεμητικής πολιτικής (κρατών και αγοράς), που την καθιστά απρόσωπη.

2.3. ΕΞΥΠΝΗ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ

Εδώ ο μηχανισμός υποστήριξης των περιφερειακών οικονομιών απέναντι στις οικονομίες κλίμακας (μηχανισμός τιμών ελεύθερης αγοράς, ευέλικτη συσσώρευση και έντονη χωρική συγκέντρωση δραστηριοτήτων = μεγάλες χωρικές ανισότητες) είναι η **έξυπνη εξειδίκευση του ενδογενούς δυναμικού (συμπεριλαμβανομένου του λανθάνοντος εργατικού δυναμικού, που δεν αρκεί να απασχολείται, αλλά να απασχολείται σωστά με βάση τις δεξιότητες και τις κλαδικές ανάγκες του χώρου)**. Διευρύνοντας, μέσω αυτού του μηχανισμού προάγεται η κοινωνική προστασία έναντι μιας οικονομικής διαταραχής, αφού ο ίδιος χωροθετεί δίκαια τις κοινωνικές αξίες. **Το βιοτικό επίπεδο των ατόμων (ανάπτυξη) διαμορφώνεται όχι μόνο από την οικονομική αλλά και από τη χωρική πολιτική, που επηρεάζει την ποιότητα των τόπων όπου ζουν και εργάζονται**. Άρα, με την εδαφική συνοχή η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των ανθρώπων προεκτείνεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των εδαφών (εδώ: των περιφερειών). Και ενώ στην οικονομική σύγκλιση των επιχειρήσεων προωθείται η αλληλεγγύη των συνδεδεμένων οικονομιών π.χ. κατά τη φάση της παραγωγής, στην εδαφική σύγκλιση προωθείται και κατά τη φάση της εμπορίας.

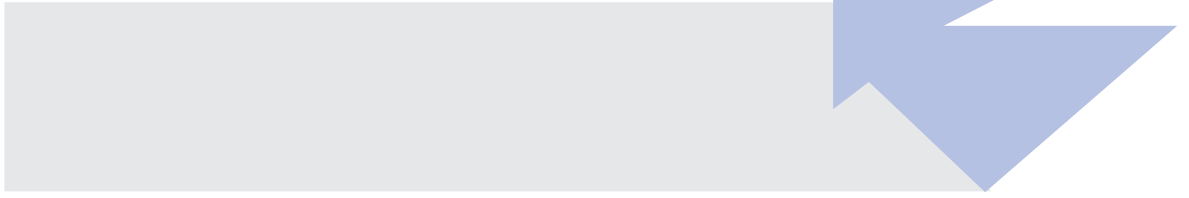


2.4. ΑΠΟΛΥΤΑ Ή ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΑ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

Κατ' αυτό τον τρόπο, έναντι των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των επιχειρήσεων προτάσσονται τα απόλυτα ή ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα του χώρου, που είναι μοναδικά για κάθε περιφέρεια και αμβλύνουν πραγματικά τις περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των οικονομιών. Τα απόλυτα πλεονεκτήματα δεν προκύπτουν συγκριτικά (σε σχέση με κάτι), αλλά βασίζονται σε εγγενή χαρακτηριστικά και είναι αυτοδύναμα, αυτοτροφοδοτούμενα. Ο ανταγωνισμός στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά αποτελεί μία από τις κινητήριες δυνάμεις της χωρικής ανάπτυξης στην ΕΕ. Οι περιφέρειες της συνοχής (όπως οι επιχειρήσεις της σύγκλισης) δεν θα μπορούσαν να μην ανταγωνίζονται μεταξύ τους για επιχειρηματικές δραστηριότητες, θέσεις εργασίας και δομές. Παρά ταύτα, δεν εισέρχονται όλες οι ευρωπαϊκές περιφέρειες από το ίδιο σημείο και τα ίδια μερίδια στον χωρικό ανταγωνισμό. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαία η σταδιακή χωροταξική ισορροπία, ώστε να παραχθεί η ομοιόμορφη γεωγραφική κατανομή της ανάπτυξης στην ευρωπαϊκή επικράτεια.

2.5. ΣΥΝΑΡΘΡΩΣΗ

Δηλαδή οι περιφέρειες οδηγούνται από την παρέμβαση (που καλύπτει τα συμπτώματα) της **σύγκλισης** με τον μέσο όρο και προς τα άνω στην ενδογενή παραγωγή της **συνοχής** (που θεραπεύει το πρόβλημα)· που σημαίνει ότι εγκαταλείπουν το δίλημμα της αναδιάρθρωσης (ισότητα ή αποτελεσματικότητα κατανομής πόρων: μεταφέροντας τον πλούτο από τις περιοχές όπου πλεονάζει προς τις περιοχές σε υστέρηση), κατευθυνόμενες προς τη **συνάρθρωση** (ο πλούτος παράγεται κατά τόπους, ενδογενώς και με διάχυση του οφέλους, διακρίνεται ανάπτυξη σε όλες τις περιοχές και όχι μόνο στις υπανάπτυκτες). **Η έμφαση της ευρωπαϊκής πολιτικής εδαφικής συνοχής μετατοπίζεται από την επένδυση σε περιφέρειες που χρειάζονται περισσότερη ανάπτυξη σε εκείνες που διαθέτουν το μεγαλύτερο δυναμικό ανάπτυξης.**



2.6. ΕΞΥΠΙΝΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Τα παραπάνω μπορούν να συσφίξουν τους δεσμούς μεταξύ αστικών, αγροτικών και αλιευτικών περιοχών, όπως και τις σχέσεις πόλεων και υπαίθρου, υπό τη μορφή εταιρικών συμβάσεων **έξυπνης ανάπτυξης** με εργαλεία τα **Τοπικά Προγράμματα** και τις **Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις** (στοχοθεσία και αιρεσιμότητες). Τα χρηματοδοτικά εργαλεία (διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία) αναδιαμορφώνουν το ρόλο τους, ώστε να ενισχύουν οικονομικά τους αναπτυξιακούς στόχους με επάρκεια σκληρών και μαλακών περιφερειακών δομών, που αποτελούν τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υλοποίηση των προγραμμάτων, ως βελτίωση της επικουρικότητας.

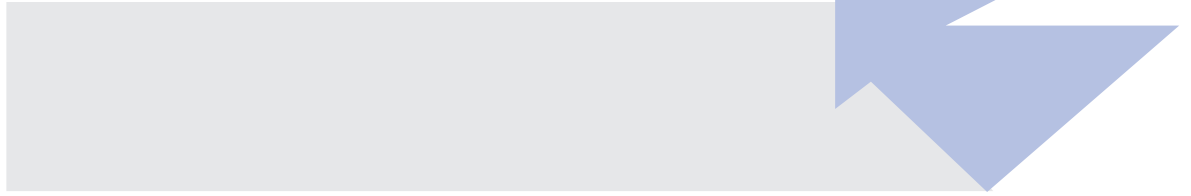


ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνοπτικά, η έξυπνη ανάπτυξη της πολιτικής εδαφικής συνοχής ανταποκρίνεται στον τρισδιάστατο ρόλο της: 1) καταμερίζει το όφελος μεταξύ πυκνότητας πληθυσμού, αριθμού μικρομεσαίων επιχειρήσεων και δομών, χρησιμοποιώντας τα δίκτυα ως διαύλους επικοινωνίας (μεταφοράς του οφέλους)· 2) επιταχύνει την απόδοση των συντελεστών συμμετοχής, εγκατάστασης και ειδίκευσης στην οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη· 3) συγκεντρώνει και συμπυκνώνει την τριπλή ικανότητα μιας οικονομικής περιφέρειας: i) την καινοτομικότητα (στην τεχνολογία, την κλαδική παραγωγή και τις υπηρεσίες), ii) τη χωρική αλληλεγγύη και iii) τη δικτύωση (ψηφιακή και clusters).

Κατ' αυτό τον τρόπο, **από τη διευθυνόμενη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μεταφερόμαστε ομαλά στην επιχειρηματική (entrepreneurial) οργάνωση** της αύξουσας αποδοτικότητας των συντελεστών (α) του χώρου, (β) της εργασίας, (γ) του κεφαλαίου και (δ) του χωρικού ανταγωνισμού· η **Εδαφική Ατζέντα 2020** σταδιακά θα εκσυγχρονίσει και τέλος θα αντικαταστήσει τη λογική του (μη επικαιροποιημένου) ΕΣΠΑ, με προσανατολισμό στην ευρωπαϊκή χωροταξία της ισοβαρούς οικονομικής ανάπτυξης για όλα τα κράτη-μέλη. Προτεραιότητα είναι η διαχείριση των συγκεντρώσεων με τέτοιο τρόπο ώστε οι περιφέρειες να συνδεθούν μεταξύ τους και η κυκλοφορία των πόρων σε αυτές να συμβαίνει αρμονικά.

Εν κατακλείδι, οι περιφέρειες παύουν να υφίστανται ως παθητικοί παίκτες που υποβάλλονται στις αποφάσεις ενός εθνικού/υπερεθνικού ρυθμιστικού κέντρου ή στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας αγοράς και μεταβάλλονται σε ενεργούς παράγοντες που αναπτύσσουν το δικό τους εδαφικό μερίδιο στα κέρδη. Το νέο διεθνές παίγνιο ανταγωνιστικότητας παίζεται και κερδίζεται σε περιφερειακό επίπεδο.



BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Camagni, P., Capello, P., (2013), *“Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union”*, Regional Studies, 47(9): 1383-1402

Commission of the European Communities, (2008), *“Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength”*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, {SEC(2008) 2550}, Brussels

Davoudi, S., (2016), *“Resilience and governmentality of unknowns”*, in M. Bevir (ed.) Governmentality after neoliberalism, Routledge

Davoudi, S., (2005), *“Understanding Territorial Cohesion”*, Planning Practice and Research, 20(4): 433-441

European Commission, (2011), *“Territorial Agenda of the European Union 2020 : Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions”*, Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, Hungary

European Commission, (1999), *“ESDP: European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Fisher, F., Miller, G., Sidney, M., (2007), *“Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics and Methods”*, CRC Press

Petrakos, G., (2012), *“Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union”*, Region & Periphery (2): 7-20

Psycharis, Y., Kallioras, D., Pantazis, P., (2014), *“Economic Crisis and Regional Resilience: Detecting the Geographical Footprint of Economic Crisis in Greece”*, Regional Science Policy and Practice, 6(2): 121-141

Servillo, L., Atkinson, R., Russo, A., P., (2011), *“Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: A critical review and future research agenda”*, European Urban and Regional Studies, 0(0):1-17

Toth, B., I., (2011), *“Changing Endogenous Development: the Territorial Capital”*, Journal of Economics and Business Research, 17(2): 137-151



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΕΝΑ, Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών
Ζαλοκώστα 8, 2ος όροφος
Τ.+30 210 3647912

info@enainstitute.org
enainstitute.org