

Γεωγραφίες

Αρ. 32 (2018)

Γεωγραφίες, Τεύχος 32, 2018



ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ ΥΠΟ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Παναγιώτης Αρτελάρης, Δημήτρης Καλλιώρας

Α Λ Λ Α Ε Π Ι Σ Τ Η Μ Ο Ν Ι Κ Α Α Ρ Θ Ρ Α

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΥΠΟ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Παναγιώτης Αρτελάρης¹ και Δημήτρης Καλλιώρας²

Περίληψη

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η περιφερειακή πολιτική καλείται, επί της αρχής, να επιτύχει αφενός το στόχο της εξισορρόπησης και αφετέρου το στόχο της μεγέθυνσης, τίθεται το διαρκές ερώτημα αναφορικά με το αν, κατά πόσο και υπό ποιες προϋποθέσεις η περιφερειακή πολιτική στην ΕΕ είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις αναπτυξιακές ανασχές και να διευρύνει τις αναπτυξιακές δυνατότητες των επιμέρους χωρικών ενοτήτων της. Το άρθρο φέρνει στο προσκήνιο το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης. Πρόκειται για ζήτημα εξέχουσας σπουδαιότητας – το οποίο, ωστόσο, δεν έχει μελετηθεί επαρκώς - καθώς η οικονομική κρίση η οποία ενέσκηψε στην ΕΕ το 2010 αναδιαμόρφωσε, επί τα χείρω, το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, δημιουργώντας συνθήκες, εν πολλοίς, πρωτόγνωρες. Στη βάση της ανάδειξης των κρίσιμων παραμέτρων οι οποίες διέπουν το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, το άρθρο καταθέτει αιτιολογημένες προτάσεις με γνώμονα την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητάς της.

The Context of Implementation and Effectiveness of Regional Policy in the EU in Times of Crisis

Panagiotis Artelaris¹, Dimitris Kallioras²

Abstract

Considering that regional policy focuses on both equality and economic growth, the critical question is if, and under what circumstances, regional policy in the EU can cope with recessions as well as to accelerate economic growth of the territorial units. The main aim of the paper is to shed light on effectiveness of the regional policy in the EU in times of economic crisis. This is an important and under-researched topic since the recent economic crisis has dramatically reformulated the context of regional policy creating an unfavorable and unprecedented environment. In light of this situation, the paper provides coherent suggestions for the improvement of the effectiveness of EU regional policy.

1. Λέκτορας Τμήματος Γεωγραφίας Χαροκοπείου Πανεπιστημίου. partelar@hua.gr

2. Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης Πανεπιστημίου Θεσσαλίας. dkallior@uth.gr

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί μοναδική περίπτωση υπερεθνικού οργανισμού ο οποίος αναλαμβάνει ρητή δέσμευση¹ για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής. Η από μέρους της ΕΕ άσκηση περιφερειακής πολιτικής αποτελεί αφενός το αντιστάθμισμα (ή το συμπλήρωμα) της πολιτικής για την ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς (Ανδρικοπούλου 1995) και αφετέρου απτή εκδήλωση (κοινοτικής) αλληλεγγύης (Γετίμης 2000). Επί της ουσίας, πρόκειται για το «ορατό χέρι της αγοράς» (Hübner 2008: 3) το οποίο αποσκοπεί στην εξισορρόπηση (εναρμόνιση) της αναπτυξιακής διαδικασίας προϊούσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η περιφερειακή πολιτική δύναται να οριστεί ως «το σύνολο των παρεμβάσεων που επιδιώκουν την ενίσχυση της ποιότητας και της επάρκειας των παραγωγικών και κοινωνικών υποδομών, του κεφαλαίου και των ανθρώπινων πόρων αλλά και των δομών και μηχανισμών διοίκησης περιοχών με αναπτυξιακή υστέρηση, ώστε να βελτιωθούν οι παραγωγικές τους εξειδικεύσεις και να ενισχυθούν ή να διευρυνθούν τα ανταγωνιστικά τους πλεονεκτήματα» (Πετράκος 2005:100). Επί της αρχής, το πρόβλημα το οποίο καλείται να θεραπεύσει η περιφερειακή πολιτική είναι η (σωρευτικά) χωρική ασυμμετρία της αναπτυξιακής διαδικασίας. Ανεξαρτήτως του αν και κατά πόσο οι δυνάμεις της αγοράς τείνουν, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, να λειτουργούν εξισορροπητικά (βλ. ενδεικτικά: Heckscher 1919/1991, Ohlin 1933, Samuelson 1949, Solow 1956), η ανάπτυξη ως διαδικασία είναι, τουλάχιστο σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, αυτοτροφοδοτούμενη και χωρικά επιλεκτική (βλ. ενδεικτικά: Perroux 1955, Myrdal 1957, Hirschmann 1958, Romer 1986, Krugman 1991). Ωστόσο, η επίτευξη της χωρικής εξισορρόπησης της αναπτυξιακής διαδικασίας αποτελεί αναγκαία αλλά όχι και ικανή συνθήκη προκειμένου η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής να καθίσταται αποδεκτή και επιθυμητή. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το αίσθημα περί ισότητας εξαρτάται από το σύστημα αξιών της εκάστοτε κοινωνίας ενώ το αίτημα για ανάπτυξη είναι διαχρονικά καθολικό (Πετράκος και Ψυχάρης 2016), συνάγεται ότι η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής καθίσταται επιθυμητή εφόσον αυτή υποβοηθά, ή τουλάχιστον δεν αντιστρατεύεται, την επίτευξη της μεγέθυνσης.

Καθίσταται σαφές ότι η περιφερειακή πολιτική καλείται να επιτύχει αφενός το στόχο της εξισορρόπησης και αφετέρου το στόχο της μεγέθυνσης, σε αναλογίες οι οποίες συναρτώνται από τις εκάστοτε (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές) συνθήκες άσκησης της. Οι στόχοι αυτοί αποτελούν, επί της ουσίας, και τα κριτήρια τα οποία καλείται να πληροί η περιφερειακή πολιτική προκειμένου η άσκηση της να είναι κοινωνικά αποδοκτική και οικονομικά επιθυμητή. Το κριτήριο της εξισορρόπησης επιδιώκει την ελαχιστοποίηση των διαφορών σε όρους περιφερειακού (κατά κεφαλήν) ΑΕΠ (και ευημερίας, ευρύτερα), για δεδομένο εθνικό ΑΕΠ. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του εθνικού ΑΕΠ (και της ευημερίας, ευρύτερα), με δεδομένους παραγωγικούς πόρους και τεχνολογία. Στο φόντο αυτής της στοχοθέτησης, τίθεται το διαρκές ερώτημα αναφορικά με το αν, κατά πόσο και υπό ποιες προϋποθέσεις η περιφερειακή πολιτική στην ΕΕ είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις αναπτυξιακές ανασχές και να διευρύνει τις αναπτυξιακές δυνατότητες των επιμέρους χωρικών ενότητων της.

Το άρθρο φέρνει στο προσκήνιο το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης. Πρόκειται για ζήτημα εξέχουσας σπουδαιότητας – το οποίο, ωστόσο, δεν έχει μελετηθεί επαρκώς – καθώς η οικονομική κρίση η οποία ενέσκηψε στην ΕΕ το 2010 αναδιαμόρφωσε, επί τα χείρω, το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, δημιουργώντας συνθήκες, εν πολλοίς, πρωτόγνωρες. Στη βάση της ανάδειξης των κρίσιμων παραμέτρων οι οποίες διέπουν το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, το άρθρο καταθέτει αιτιολογημένες προτάσεις με γνώμονα την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητάς της.

Το άρθρο διαρθρώνεται ως εξής: Η πρώτη ενότητα επέχει θέση εισαγωγής. Η δεύτερη ενότητα περιγράφει, συνοπτικά και περιεκτικά, την εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ και αποσαφηνίζει τη σχέση της με τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Η τρίτη ενότητα περιγράφει το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης. Η τέταρτη ενότητα καταθέτει προτάσεις στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης. Η τελευταία ενότητα προσφέρει τα συμπεράσματα.

Η διαχρονική εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ και η σχέση της με τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές

Η περίοδος εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ δύναται, διασταλτικά, να διακριθεί σε 3 φάσεις (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2016): (α) από την ίδρυση της ΕΟΚ, το 1957, μέχρι και το 1974, (β) από το 1975 μέχρι και το 1984, και (γ) από το 1985 και εντεύθεν. Κατά την πρώτη φάση (1957-74) τέθηκαν οι βάσεις για την οικοδόμηση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ με την ανάδειξη του ζητήματος των περιφερειακών ανισοτήτων και των συνακόλουθων αρνητικών επιπτώσεων. Η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής, ωστόσο, προκύπτει μόνο εμμέσως, με τη θέσπιση εξαιρέσεων από τους κανόνες ανταγωνισμού για κρατικές ενισχύσεις, με τη χρηματοδότηση δράσεων τόνωσης της απασχόλησης, από μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), και με τη δυνατότητα χορήγησης δανείων, από μέρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Κατά τη δεύτερη φάση (1975-84), ιδρύεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), γεγονός το οποίο επιτρέπει τη σταδιακή διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, με την ανάδειξη στόχων και τη θέσπιση χρηματοδοτικών πλαισίων. Κατά την τρίτη φάση (1985-...), καθιερώνονται τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) τα οποία συνίστανται στην εφαρμογή πολυετών (ανά Προγραμματική Περίοδο) και (κατά κανόνα) πολυταμειακών προγραμμάτων – και όχι μεμονωμένων έργων – περιφερειακής ανάπτυξης. Με τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), το 1986, η περιφερειακή πολιτική – κατά το επικρατέστερο, Πολιτική Συνοχής - θεσμοθετήθηκε ως πολιτική της ΕΕ. Η εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής συνδέθηκε άμεσα με την επίτευξη της οικονομικής κοινωνικής και εδαφικής συνοχής² μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, ως αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου της ενιαίας αγοράς.

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ συμπληρώνει και συντονίζει – δίχως να υποκαθιστά – τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Τούτο σημαίνει ότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ αποτελεί υποσύνολο της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ καθώς η τελευταία περιλαμβάνει και τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Πρόκειται για τη δυνατότητα την οποία έχει το κάθε κρά-

τος-μέλος της ΕΕ να ασκεί την εθνική περιφερειακή πολιτική του στην κατεύθυνση της επίτευξης αναπτυξιακών στοχεύσεων οι οποίες δεν εμπίπτουν στις αντίστοιχες της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ και, κατά συνέπεια, δεν (συγ)χρηματοδοτούνται από αυτή.

Κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 (ΠΠ 2014-20), η εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ διαπνέεται από τις κατευθυντήριες γραμμές της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η υλοποίηση της οποίας ξεκίνησε το 2010. Η «Ευρώπη 2020» είναι η στρατηγική της ΕΕ η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με χρονικό ορίζοντα περάτωσης το 2020, και έγκειται στην επίτευξη πρωταρχικών στόχων οι οποίοι αναφέρονται στην απασχόληση, στην έρευνα και ανάπτυξη, στην κλιματική αλλαγή και στην ενεργειακή βιωσιμότητα, στην εκπαίδευση και στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι πρωταρχικοί στόχοι της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είναι αλληλένδετοι και αλληλοενισχυόμενοι και μετατρέπονται σε εθνικούς στόχους υλοποιούμενοι με συνδυασμό - και όχι με καταμερισμό υποχρεώσεων - εθνικής δράσης και δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» δρομολογήθηκε σε συνθήκες ενός ταχέως επιδεινούμενου οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος στην ΕΕ, απότοκο του ξεσπάσματος της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και των ατελέσφορων(;) πολιτικών άμβλυνσης των επιπτώσεων της συνακόλουθης οικονομικής κρίσης.

Το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης

Η οικονομική κρίση η οποία ενέσκηψε στην ΕΕ το 2010 κατέδειξε τις εγγενείς και υποβόσκουσες αδυναμίες του ευρωπαϊκού αρχιτεκτονήματος καθιστώντας εμφανή την παράλειψη (:) του σταδίου της δημοσιονομικής ολοκλήρωσης (Niemann και Ιωαννου 2015) στην εξελικτική πορεία ενοποίησης του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Η ανεπάρκεια δημοσιονομικής ολοκλήρωσης οδήγησε σε έντονες διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ αναφορικά με τα δημοσιονομικά τους μεγέθη (δημόσιο χρέος, δημοσιονομικό έλλειμμα) και τα συνακόλουθά τους (επιτόκια δανεισμού, κίνδυνος χώρας, προσδοκίες) μετατρέποντας, σε κάποιες περιπτώσεις, την οικονομική κρίση σε

κρίση χρέους, σε τραπεζική κρίση και, ενίοτε, σε ανθρωπιστική κρίση (Artelaris 2017). Οι περιπτώσεις αυτές ταυτοποιούνται στα κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής περιφέρειας τα οποία, κατά τραγική ειρωνεία, είχαν χαρακτηριστεί ως «ιστορίες επιτυχίας» κατά την πρώτη δεκαετία της νομισματικής ενοποίησης της ΕΕ (Pettrakos κ.ά. 2015). Οι διαφοροποιήσεις οι οποίες ανέκυψαν και ανεδείχθησαν μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ σε όρους δημοσιονομικών, και μακροοικονομικών εν γένει, μεγεθών οδήγησαν σε αντίστοιχες διαφοροποιήσεις σε όρους πολιτικής. Πράγματι, τα κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής περιφέρειας απώλεσαν, είτε *de jure* είτε *de facto*, τη δυνατότητα υλοποίησης πολιτικών τόνωσης της «πραγματικής οικονομίας» όπως (Davies κ.ά. 2010) η ενεργοποίηση αυτόματων σταθεροποιητών για την τόνωση του διαθέσιμου εισοδήματος (μέσω ενίσχυσης της προοδευτικότητας στη φορολόγηση και της χορήγησης μεταβιβαστικών πληρωμών και επιδομάτων), η διενέργεια δημοσίων επενδύσεων (μέσω επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής), η μείωση των επιτοκίων (μέσω επεκτατικής νομισματικής πολιτικής) για την ενίσχυση του τραπεζικού δανεισμού και η έκδοση κρατικών ομολόγων για την άντληση χρήματος. Ως εκ τούτου, οι – νεοφιλελεύθερης έμπνευσης - πολιτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν στα (και όχι απαραίτητα από τα) κράτη-μέλη της ΕΕ για την καταπολέμηση της οικονομικής κρίσης, καίτοι «οριζόντιες» κάλυψης, έχουν επιφέρει ασύμμετρες χωρικές επιπτώσεις (Monastiriotis 2011). Οι περιφέρειες των κρατών-μελών της ΕΕ οι οποίες επλήγησαν περισσότερο από την οικονομική κρίση είναι αυτές οι οποίες, κατά τεκμήριο, βρέθηκαν στη δυσχερέστερη θέση ακριβώς λόγω της δυσχερείάς τους ως προς την άντληση δημοσίων πόρων για την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών (Camagni and Capello 2014).

Η οικονομική κρίση ωστόσο, πέραν του ότι ανέδειξε τις εγγενείς (δομικές) αδυναμίες της ΕΕ, συνεισέφερε και στην ενδυνάμωση ευρωσκεπτικιστικών και αντιευρωπαϊκών απόψεων, κινημάτων και εξάρσεων. Η ευθεία και σφοδρή αμφισβήτηση της έννοιας της ευρωπαϊκής ταυτότητας (με την ευρεία έννοια του όρου) (Hix και Høyland 2011) λειτουργεί, αν μη τι άλλο, ανασχετικά στην καθαυτή διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Cuadrado-Roura κ.ά. 2016). Παρότι, σαφέστατα, η κοινή γνώμη δεν αποτελεί την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι σε θέση να καθορίσει την κατεύθυνση, την ταχύτητα και το συ-

νεχές της εξέλιξής της (Anderson και Kaltenhaler 1996) καθότι, στο δια ταύτα, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη βούληση για την επίδειξη ευρωπαϊκής (κοινοτικής) αλληλεγγύης. Σε όρους περιφερειακής πολιτικής, η απροθυμία επίδειξης αλληλεγγύης συμπεκνώνονται σε παλαιότερα εκπεφρασμένες πεποιθήσεις, οι οποίες επανακάμπουν σε δημοφιλία (World Bank 2009, Sapir 2014), αναφορικά με τη στόχευση της Πολιτικής Συνοχής στο εθνικό επίπεδο και την, κατ' ουσία, μετατροπή της περιφερειακής πολιτικής σε αμιγώς εθνική πολιτική. Σε κάθε περίπτωση, τα κονδύλια τα οποία διατίθενται για την άσκηση της Πολιτικής Συνοχής, ως το αποτέλεσμα του «συμβιβασμού» μεταξύ των καθαρά δοτριών και των καθαρά ληπτριών κρατών-μελών της ΕΕ, φαντάζουν περιορισμένα εν συγκρίσει με τις ανάγκες οι οποίες έχουν ανακύψει (McCann 2015:63) και οι οποίες φαντάζουν απεριόριστες. Πρόκειται, ωστόσο, για τη σχεδόν αποκλειστική πηγή χρηματοδότησης την οποία δύνανται να αξιοποιήσουν οι χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, με δεδομένη τη δυσπραγία η οποία επικρατεί στο εθνικό επίπεδο.

Οι δεδομένοι χρηματικοί περιορισμοί οι οποίοι διέπουν την εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών προσδίδουν ακόμη μεγαλύτερη σπουδαιότητα στην προσπάθεια την οποία (καλούνται να) καταβάλλουν οι περιφέρειες της ΕΕ προκειμένου να φανούν ανθεκτικές στη σφοδρότητα της οικονομικής κρίσης, αναδεικνύοντας, παράλληλα, τη σχετική θεωρητική συζήτηση. Καθότι η έννοια της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας (με ό,τι και αν αυτή συνεπάγεται) έχει καταστεί μη συμβατή με το μη ιδιαίτερα φιλικό (Πετράκος 2012) μίγμα ευκαιριών και κινδύνων το οποίο έχει διαμορφωθεί στην ευρωπαϊκή οικονομία, είναι η έννοια της περιφερειακής ανθεκτικότητας η οποία, αντανακλώντας, εν πολλοίς, και μια θεωρητική αμηχανία, κερδίζει σε απήχηση.³ Στο πεδίο της οικονομικής επιστήμης, η ανθεκτικότητα εκλαμβάνεται στη βάση της ικανότητας επιστροφής μιας οικονομίας σε συνθήκες ισορροπίας. Επί της ουσίας, η ανθεκτικότητα μιας οικονομίας συνιστά την ικανότητα επαναφοράς του πληθυσμού της, της οικονομικής δραστηριότητάς της και του δομημένου περιβάλλοντός της σε επίπεδα παρόμοια με αυτά που υπήρχαν πριν από μια διαταραχή (Magu 2010). Τούτο σημαίνει ότι η περιφερειακή ανθεκτικότητα εδράζεται στην ικανότητα της περιφέρειας να προβλέπει μια διαταραχή, να προετοιμάζεται για να την αντιμετωπίσει (ή για να την αντιπαρέλθει), να την

αντιμετωπίζει (ή να την αντιπαρέρχεται) και να επανέρχεται έπειτα από το πέρας της διαταραχής (Bristow 2010, Martin 2011).

Η εν λόγω προσέγγιση αναδεικνύει την αναγκαιότητα της προσαρμογής μιας περιφέρειας στις νέες συνθήκες οι οποίες δημιουργούνται έπειτα από μια διαταραχή προκειμένου η περιφέρεια να αναζητήσει και να ανακαλύψει ένα (νέο) επιτυχημένο μονοπάτι ανάπτυξης. Η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας, συνεπώς, είναι μια δυναμική έννοια - και δεν συνιστά μια απλή επιστροφή στο προηγούμενο μονοπάτι ανάπτυξης - και (πρέπει) να αποτιμάται είτε σε ένα πλαίσιο πολλαπλής ισορροπίας, το οποίο είναι σε θέση να παράσχει πολλαπλές αναπτυξιακές επιλογές, είτε, πολύ περισσότερο, σε ένα πλαίσιο σύνθετης προσαρμογής στο οποίο οι αναπτυξιακές επιλογές μεταβάλλονται διαρκώς (Dawley κ.ά. 2010, Simmie και Martin, 2010). Καθίσταται σαφές ότι η ανθεκτικότητα κάθε άλλο παρά υποδηλώνει στατικότητα ή αδράνεια (Holm και Ostergaard 2008). Τουναντίον, παρότι η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας αξιολογείται έπειτα από το πέρας της διαταραχής, η προσπάθεια προσαρμογής μιας περιφέρειας στις συνθήκες του εξωτερικού περιβάλλοντός της (πρέπει να) είναι συνεχής (Foster 2007).

Στην προσπάθεια αυτή επιβεβαιώνεται ο κρίσιμος ρόλος του εδαφικού κεφαλαίου το οποίο αναδεικνύεται σε στρατηγικής σημασίας αναπτυξιακό παράγοντα (Camagni και Capello 2013). Πρόκειται για τη δέσμη των χαρακτηριστικών (Herrschel και Newman 2002) τα οποία διαμορφώνουν την ιδιαίτερη ταυτότητα των περιφερειών και αναδεικνύουν το ρόλο τους ως «πηγές κρίσιμων αναπτυξιακών πόρων» (Scott 2001, Scott και Storper 2003: 581) προϊούσης της απίσχανσης των οικονομικών συνόρων. Πράγματι, είναι το εδαφικό κεφάλαιο αυτό το οποίο προσδίδει επιπρόσθετη αξία και πολλαπλασιαστικά οφέλη στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά των περιφερειών (Ζαχαρή και Ασπρογέρακας 2013), όπως αυτά συνοψίζονται στη φύση και στο επίπεδο της εξειδίκευσής τους.⁴

Η ένταση της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης της ΕΕ, όπως καθορίζεται πρωταρχικά από το βαθμό απελευθέρωσης της εμπορικής δραστηριότητας, θεωρείται ότι ενισχύει την περιφερειακή εξειδίκευση με θετικές επιπτώσεις στο επίπεδο της παραγωγικότητας εξαιτίας της εντονότερης αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων (Romer 1987, Weinhold και Rauch 1999). Η περιφερειακή εξειδίκευση είναι,

όντως, άρρηκτα συνδεδεμένη με την εξαγωγική βάση των περιφερειών (καθώς η ζήτηση για τα υπόλοιπα αγαθά ικανοποιείται μέσω των εισαγωγών), με αποτέλεσμα το επίπεδο μεγέθυνσης μιας περιφέρειας να αποτελεί συνάρτηση της εξαγωγικής δραστηριότητάς της (North 1955, Thompson 1956). Τούτο υποδηλώνει ότι τα εγγενή οφέλη της εξειδίκευσης καθίστανται περισσότερο ευδιάκριτα όταν η τελευταία αφορά κλάδους υψηλής ανταγωνιστικότητας, ήτοι κλάδους έντασης κεφαλαίου και έντασης γνώσης. Θεωρώντας ότι, στο πλαίσιο μιας οικονομικής ένωσης, ο βαθμός ομοιότητας των διαρθρωτικών προτύπων των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών με τα αντίστοιχα των περισσότερο αναπτυγμένων προσδιορίζει την ικανότητά τους για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης (Pasinetti 1981, Lau 1992), προκύπτει ότι η εξειδίκευση σε κλάδους υψηλής ανταγωνιστικότητας είναι σε θέση να καταστήσει τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες περισσότερο ανθεκτικές σε περιόδους οικονομικής κρίσης.⁵

Η συρρίκνωση των μεριδίων ορισμένων παραγωγικών κλάδων σε μια περιοχή σαφέστατα και δε συνιστά απαραίτητα αρνητικό αποτέλεσμα καθώς ενδέχεται να οφείλεται στη μετακίνηση των συντελεστών παραγωγής (και ιδιαίτερα του ανθρώπινου κεφαλαίου) σε άλλους, περισσότερο προσοδοφόρους, κλάδους (Fotopoulos και Spence 1999). Πρόκειται για την ιδέα της θετικής διασύνδεσης μεταξύ των διαρθρωτικών μεταβολών και της οικονομικής αποτελεσματικότητας, μέσω της αυξημένης παραγωγικότητας, η οποία είναι ως γνωστή ως «δημιουργική καταστροφή» (Schumpeter 1942:83) και λαμβάνει τη μορφή της κατάργησης αγορών και της δημιουργίας νέων μέσω της μετατόπισης των συντελεστών παραγωγής, ως συστατικό στοιχείο της οικονομίας της αγοράς. Είναι, συνεπώς, η πληθώρα των ικανοτήτων και των δεξιοτήτων η οποία παρέχει στις περιφερειακές οικονομίες τη δυνατότητα εναλλακτικών διαρθρωτικών επιλογών ως άμυνα σε περιπτώσεις μη συμμετρικών κλαδικών διαταραχών. Τα διαρθρωτικά πρότυπα των περιμετρικών, και, κατά τεκμήριο, λιγότερο αναπτυγμένων, περιφερειών της ΕΕ διαφέρουν σημαντικά, ωστόσο, από τα αντίστοιχα των περιφερειών του ευρωπαϊκού πυρήνα (Melachroinos 2002, Ezcurra κ.ά. 2006, Tsiapa 2014). Η εξειδίκευση των περιμετρικών περιφερειών της ΕΕ σε κλάδους χαμηλής ανταγωνιστικότητας, ήτοι σε κλάδους έντασης ανειδίκευτης εργασίας, καταδεικνύοντας,

ακριβώς, τη μη πληθώρα ικανοτήτων και δεξιοτήτων, απόρροια των δυσμενών συσχετισμών σε όρους εδαφικού κεφαλαίου, είναι σε θέση να αποτελέσει κατ'αλήθεια δυσμενών επιδράσεων σε όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας (Grossman και Helpman 1991, Camagni 1992, Kallioras και Petrakos 2010, Petrakos κ.ά. 2012, Monastiriotis κ.ά. 2017). Σε ακραίες, μάλιστα, περιπτώσεις ενέχει και τον κίνδυνο της άμεσης μετατροπής μιας κλαδικής διαταραχής σε περιφερειακή διαταραχή (Acemoglu και Zilibotti 1997, Fotopoulos κ.ά. 2009).

Η περιγραφή του πλαισίου άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, και η ανάδειξη κρίσιμων παραμέτρων, καθιστά πρόδηλο (Martin 2010, Brakman κ.ά. 2015, Capello κ.ά. 2015, Petrakos και Psycharis 2015, Artelaris 2017) ότι και η ύφεση – όπως και η ανάπτυξη / μεγέθυνση – είναι διαδικασία χωρικά επιλεκτική. Παρά τη χειρότερη ερμηνεία του πλαισίου άσκησης της, είναι, ακριβώς, η χωρική επιλεκτικότητα της ύφεσης η οποία καθιστά στρατηγική επιλογή, εκ των ων ουκ άνευ, την άσκηση περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ. Οι όποιες περί του αντιθέτου σκέψεις και απόψεις, πέραν του ότι βρίσκονται σε αντιδιαστολή με τις ιδρυτικές αξίες της ΕΕ, είναι σε θέση να επιτείνουν τις όποιες διαλυτικές τάσεις και να αποτελέσουν άμεση και ευθεία υπονόμευση της μακρόχρονης εξελικτικής πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης

Η καταγεγραμμένη εμπειρία καταδεικνύει την, εν πολλοίς, παγίωση ενός ανισομερούς χωρικού προτύπου περιφερειακής ανάπτυξης τόσο στο ευρύτερο πλαίσιο της ΕΕ όσο και στα επιμέρους πλαίσια των κρατών-μελών (Amin and Tomaney 1995, Petrakos 2008, Petrakos κ.ά. 2011, Artelaris και Petrakos 2016). Η διαδικασία της άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων, αν και όταν συμβαίνει, συμβαίνει με εξαιρετικά αργό ρυθμό (Αρτελάρης κ.ά. 2008, Petrakos και Artelaris 2009, Artelaris 2015), παρά τη μακροχρόνια εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής και τη διάθεση σημαντικής αξίας χρηματικών κονδυλίων, γεγονός το οποίο γεννά προβληματισμούς τόσο για την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής όσο και για την ίδια τη συνοχή της

ΕΕ εν γένει. Οι προβληματισμοί αυτοί γιγαντώνονται, λαμβάνοντας τη μορφή έκδηλης ανησυχίας, όταν υφίστανται «σε ένα κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον στο οποίο η αρχή της αποδοτικότητας φαίνεται να υπερισχύει αυτής της ισότητας» (Hallet 2002:17, Avdikos και Chardas 2016). Καθώς η ανάπτυξη έχει καταστεί, από, κατά συνθήκη, αυταπόδεικτη, σε ζητούμενο (Μιχαηλίδης 2009), καθίσταται εμφανές ότι το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ έχει μεταβληθεί επί τα χείρω. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ οι οποίες, κατά τεκμήριο, βρίσκονται στο επίκεντρο της περιφερειακής πολιτικής.

Στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης άσκησης της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, προκρίνεται εσχάτως η προσέγγιση της άσκησης τοποκεντρικών, χωρικά στοχευμένων και με ολοκληρωμένο χαρακτήρα, πολιτικών ανάπτυξης (Barca 2009, Garcilazo κ.ά. 2010, Fatole κ.ά. 2011, Barca κ.ά. 2012).⁶ Η άσκηση περιφερειακής πολιτικής υπό το πρίσμα της τοποκεντρικής προσέγγισης εδράζεται αφενός στην αναγνώριση της σπουδαιότητας του γεωγραφικού πλαισίου και δη των κοινωνικών, πολιτισμικών και θεσμικών εκφάνσεών του και αφετέρου στην παραδοχή της έλλειψης επαρκούς γνώσης για τα χωρικά εντοπισμένα αναπτυξιακά ζητήματα από μέρους των υπερκείμενων φορέων σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής εξαιτίας της έλλειψης (επαρκούς) σύμπλεξης με τους οικείους υποκείμενους δρώντες και φορείς. Η τοποκεντρική προσέγγιση στην άσκηση της περιφερειακής πολιτικής προτάσσει την αντιμετώπιση των αναπτυξιακών ανασχέσεων και τη διερεύνηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων επιμέρους χωρικών ενότητων (υπο-περιφερειακές, δια-περιφερειακές, αστικές, αγροτικές, αστικές-αγροτικές) στη βάση συνδυασμού παρεμβάσεων και με πρωτοβουλία των τοπικών αναπτυξιακών φορέων. Σε μία περίοδο κατά την οποία οι καθαρά δότριες χώρες-μέλη της ΕΕ εμφανίζονται απρόθυμες να συνεισφέρουν χρηματοδοτικά στην άσκηση της Πολιτικής Συνοχής, γεγονός που επιτείνεται και από την οικονομική κρίση, είναι η τοποκεντρική προσέγγιση αυτή η οποία δίνει το έναυσμα για την επιστράτευση και την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού. Τα Εταιρικά Σύμφωνα για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) των επιμέρους κρατών-μελών της ΕΕ παρέχουν, κατά την ΠΠ 2014-20, τη δυνατότητα αξιοποίησης (νέων) εργαλείων τα οποία μετατρέπουν το θεωρητικό κατασκεύασμα της τοποκεντρικής προ-

σέγγισης σε πραγματικές δράσεις Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης (ΟΧΑ). Τα εργαλεία της ΟΧΑ συνοψίζονται στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ), στη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ) και στην Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση (ΟΧΕ) και ορίζουν μια σειρά παραμέτρους (τύποι και κριτήρια επιλογής χωρικών ενοτήτων, περιεχόμενο και κριτήρια αξιολόγησης πολιτικών, στόχοι, προτεραιότητες και χρηματοδότηση δράσεων) καθώς και τις συνέργειες με τις δράσεις των οικείων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ).⁷ Είναι η αποτελεσματικότητα των εργαλείων της ΟΧΑ η οποία πρόκειται, σε μεγάλο βαθμό, να καθορίσει την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, κάτι το οποίο επιτάσσει την άμεση υπέρβαση των όποιων θεσμικών και διοικητικών αγκυλώσεων και αδυναμιών.

Η Πολιτική Συνοχής, ωστόσο, αν και είναι ο βασικός, δεν είναι ο αποκλειστικός πυλώνας άσκησης περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής δύναται να προέλθει και από την ενδυνάμωση του εθνικού σκέλους της περιφερειακής πολιτικής των κρατών-μελών της ΕΕ. Η χωρική επιλεκτικότητα της ύφεσης αναδεικνύει περιφέρειες πολλαπλών ταχυτήτων, στον, κατά τα λοιπά, ενοποιημένο οικονομικό χώρο της ΕΕ, με διαφορετικές αναπτυξιακές κατατομές, ανάγκες και στοχεύσεις. Η πραγματικότητα αυτή θέτει – δίχως να αμφισβητεί, απαραίτητα, την πληρότητά της – ζήτημα αναφορικά με τη δυνατότητα «μετάφρασης» της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» σε, συμβατές, αναπτυξιακές δράσεις ικανές να άρουν τις όποιες αναπτυξιακές ανασχές. Η ουσιαστική λειτουργία του σκέλους της εθνικής περιφερειακής πολιτικής είναι σε θέση να παράσχει μια, έστω έμμεση, λύση στο συγκεκριμένο ζήτημα επιτρέποντας την πρόταξη εναλλακτικών (συμπληρωματικών) θεματικών στόχων και, αντίστοιχων, χρηματοδοτικών προτεραιοτήτων. Παρότι οι δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται ως το πλέον κατάλληλο εργαλείο πολιτικής για την ανταπόκριση σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης (Alesina κ.ά. 2008), η καταγεγραμμένη εμπειρία υπενθυμίζει ότι η ένταση των αναπτυξιακών παρεμβάσεων διατηρεί προκυκλική σχέση με την οικονομική μεγέθυνση (Abbott και Jones 2012). Τούτο σημαίνει ότι τα ποσά τα οποία διατίθενται για δημόσιες επενδύσεις βαίνουν αυξανόμενα σε συνθήκες οικονομικής μεγέθυνσης και μειούμενα σε συνθήκες οικονομικής συρρίκνωσης. Η εφαρμογή αντικυ-

κλικών πολιτικών δημοσίων επενδύσεων, στο εθνικό επίπεδο, κρίνεται απαραίτητη⁸ (Psycharis κ.ά. 2014) ειδάλλως οι λιγότερο ανθεκτικές περιφερειακές οικονομίες της ΕΕ διατρέχουν άμεσο κίνδυνο εγκλωβισμού σε ένα φαύλο κύκλο ύφεσης, με απρόβλεπτες συνέπειες. Επί της αρχής, η συγκεκριμένη κατεύθυνση πολιτικής προϋποθέτει την υπέρβαση της αντίληψης ότι μια διαρθρωτική πολιτική, όπως είναι κατεξοχήν η περιφερειακή πολιτική, δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται για την αντιμετώπιση κυκλικών διαταραχών. Επί του πρακτέου, η συγκεκριμένη κατεύθυνση πολιτικής προϋποθέτει τη δυνατότητα εξασφάλισης ίδιων πόρων. Τούτο ισχύει ιδιαίτερα στις περιπτώσεις των χωρών στις οποίες η οικονομική κρίση έχει λάβει τη μορφή κρίσης χρέους. Η θέσπιση ανώτατων ορίων ως προς το αποδεκτό (ή μη) της σχέσης του δημοσίου χρέους με το ΑΕΠ, κατά την αντίληψη των «ορθόδοξων» οικονομολόγων (Reinhart και Rogoff 2010), παραβλέπει, ωστόσο, την αναπτυξιακή διάσταση της δημοσιονομικής πολιτικής προσδίδοντας σε αυτήν ένα αμιγώς τεχνοκρατικό περιεχόμενο.

Φυσικά, η ύπαρξη χρηματικών κονδυλίων δεν διασφαλίζει απαραίτητα την αποτελεσματική άσκηση της περιφερειακής πολιτικής. Ειδικότερα, στις συνθήκες της οικονομικής κρίσης – όταν και οι χρηματικοί πόροι οι οποίοι διατίθενται για την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής είναι, σε κάθε περίπτωση, μη επαρκείς – αναδεικνύεται η παράμετρος της αξιολόγησης (Μιχαηλίδης 2012). Η αξιολόγηση, αποτελώντας το επιστέγασμα μιας αέναης διαδικασίας ανάλυσης, σύνθεσης, σχεδιασμού και υλοποίησης, είναι αυτή η διαδικασία η οποία δύναται να διασφαλίσει την αυξημένη αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής, αποτρέποντας τις όποιες αστοχίες και παραλείψεις. Η αξιολόγηση δεν είναι κάτι περισσότερο από «μία (διαρκής) διαδικασία ανατροφοδότησης των συστημάτων λήψης αποφάσεων, στη βάση της ανάλυσης των αιτιωδών σχέσεων οι οποίες διακρίνουν το προσδοκώμενο από το πραγματικό ή το δυνητικά εφικτό» (Ιωάννου 2017: 33). Δεδομένου ότι η περιφερειακή πολιτική προσλαμβάνει στρατηγικά χαρακτηριστικά ως προς το σχεδιασμό της και επιχειρησιακά χαρακτηριστικά ως προς την υλοποίησή της, η αξιολόγηση της περιφερειακής πολιτικής συνεπάγεται, ως διαδικασία, αφενός τη θέσπιση σαφών και ξεκάθαρων στόχων (Glanz 2006) και αφετέρου τη συμμετοχική λήψη αποφάσεων (Hoy και Tarter 1995) στη βάση της αρχής της επικουρικό-

τητας. Η θέσπιση σαφών και ξεκάθαρων στόχων οριοθετεί τις προτεραιότητες της περιφερειακής πολιτικής και συμβάλλει στην επικέντρωση της προσπάθειας. Η συμμετοχική λήψη αποφάσεων φέρνει την περιφερειακή πολιτική πιο κοντά στους αποδέκτες της και αυξάνει τη λογοδοσία των άμεσα εμπλεκόμενων. Βεβαίως, η ΕΕ, κινούμενη προς τη σωστή κατεύθυνση, έχει θεσπίσει την *ex ante*, την *interim* και την *ex post* αξιολόγηση αναφορικά με το επιχειρησιακό σκέλος της περιφερειακής πολιτικής (European Commission 2013α και 2013β).⁹ Η έλλειψη εδραιωμένης κουλτούρας αξιολόγησης, ωστόσο, ιδιαίτερα στις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας (Θεοδωροπούλου 2017, Feinstein και Zarico 2010), εξακολουθεί να υφίσταται και συντελεί στο να εκπίπτει η αξιολόγηση από αναπτυξιακό εργαλείο σε κανονιστική επιβάρυνση.

Συμπεράσματα

Η οικονομική κρίση η οποία ενέσκηψε στην ΕΕ το 2010 μετέβαλλε άρδην, και προς το χειρότερο, τις (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές) συνθήκες άσκησης της περιφερειακής πολιτικής. Στόχοι οι οποίοι δεν επιτεύχθηκαν ή επιτεύχθηκαν μερικώς σε συνθήκες οικονομικής μεγέθυνσης, και με τη διάθεση σημαντικής αξίας χρηματικών πόρων επί μακρό χρονικό διάστημα, ζητείται να επιτευχθούν υπό τις ακριβώς αντίθετες συνθήκες. Ο στόχος της μεγέθυνσης φαντάζει δύσκολα επιτεύξιμος σε συνθήκες παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης. Ο βαθμός δυσκολίας καθίσταται ιδιαίτερα υψηλός από τη στιγμή που η μεγέθυνση, παύοντας, απλώς, να αποτελεί συνώνυμο (ή ένδειξη) της ανταγωνιστικότητας, καλείται να συνδυαστεί με την εύρεση ενός νέου, ανθεκτικού, μονοπατιού ανάπτυξης. Η τελευταία φαντάζει ουτοπική όταν καλείται να επιτευχθεί στο πλαίσιο των δυσμενών δυναμικών της οικονομικής ολοκλήρωσης οι οποίες έχουν, εν πολλοίς, παγιωθεί. Σε κάθε περίπτωση, στα πληγέντα από την οικονομική κρίση κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής περιφέρειας, τα οποία καλούνται ανά τακτά, βραχείας διάρκειας, χρονικά διαστήματα, να επιδεικνύουν απτά αποτελέσματα δημοσιονομικής προσαρμογής, η συζήτηση αυτή τείνει να φαντάζει εκτός πλαισίου. Τούτο διότι αφενός έχουν ανακύψει οξύτατα προβλήματα κοινωνικής υφής τα οποία χρήζουν ταχείας αντιμετώπισης και αφετέρου η ένδεια ιδίων χρηματικών πόρων καθιστά

την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών σε οιονεί πρόβλημα τετραγωνισμού του κύκλου. Το γεγονός αυτό εντείνει ακόμη περισσότερο τις, ήδη μεγάλες, διαφοροποιήσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών σε όρους εδαφικού κεφαλαίου, λειτουργώντας ανασχετικά στην πορεία ενοποίησης του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Ο στόχος της εξισορρόπησης, αν και στο βαθμό κατά τον οποίο επιτυγχάνεται, δεν αποτελεί παρά μια αριθμητική ψευδαίσθηση. Πρόκειται για μια ιδιότυπη – και, προφανέστατα, μη επιθυμητή – σύγκλιση από πάνω προς τα κάτω. Πρόκειται για μία εξέλιξη η οποία προκύπτει εντός των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής περιφέρειας τη στιγμή που αυτές, ως ενιαίο σύνολο, αποκλίνουν, με αύξοντα ρυθμό, από τα κράτη-μέλη του ευρωπαϊκού πυρήνα. Όλα αυτά, στο περιθώριο της επίτευξης των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Στην επιχειρηματολογία περί της μη αναγκαιότητας άσκησης της Πολιτικής Συνοχής, και της μετατροπής της περιφερειακής πολιτικής σε αμιγώς εθνική πολιτική, είναι η χωρική επιλεκτικότητα της ύφεσης η οποία συνηγορεί περί του αντιθέτου. Οι έντονες διαφοροποιήσεις αναφορικά με την ανθεκτικότητα την οποία επιδεικνύουν οι περιφέρειες της ΕΕ στη σφοδρότητα της οικονομικής κρίσης καθιστούν στρατηγική επιλογή, εκ των ων ουκ άνευ, την άσκηση περιφερειακής πολιτικής τόσο από μέρους της ΕΕ όσο και από μέρους των κρατών-μελών. Προκειμένου, ωστόσο, να διασφαλιστεί, κατά το δυνατόν, η αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής, σε μια περίοδο κατά την οποία οι χρηματικοί πόροι οι οποίοι διατίθενται φαντάζουν μη επαρκείς ως προς τις ανάγκες που έχουν δημιουργηθεί, κρίνονται απαραίτητες η περαιτέρω έμφαση στην τοποκεντρική προσέγγιση της Πολιτικής Συνοχής, η ενδυνάμωση του εθνικού σκέλους της περιφερειακής πολιτικής στην προϋπόθεση της απομάκρυνσης από τη στείρα τεχνοκρατική διάσταση της δημοσιονομικής πολιτικής και η ενδυνάμωση της διαδικασίας της αξιολόγησης σε όλες τις πτυχές της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής. Στη βάση της ανάδειξης των κρίσιμων παραμέτρων οι οποίες διέπουν το πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, το άρθρο καταθέτει τις ανωτέρω προτάσεις πλήρως αιτιολογημένα και με γνώμονα την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητάς της. Παρά τις όποιες πιθανές ενστάσεις, αμφισβητήσεις και αντιρρήσεις, το άρθρο φέρνει στο προσκήνιο το εξέχουσας σπουδαιότητας ζήτημα



της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής στην ΕΕ υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης.

Σημειώσεις

1. Βλ. ενδεικτικά το Άρθρο 2 της Συνθήκης της Ρώμης (1957), το Άρθρο 130 της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992), το Άρθρο 158 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997) και τις σχετικές τροποποιητικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας (2007) (https://europa.eu/european-union/law/treaties_el).

2. Η διάσταση της εδαφικής συνοχής εισήχθη με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 2007.

3. Βλ. Καλλιώρας (2012) για μια ενδελεχή επισκόπηση της έννοιας της περιφερειακής ανθεκτικότητας.

4. Τούτο ισχύει παρότι το εδαφικό κεφάλαιο διακρίνεται, *inter alia*, από χαρακτηριστικά τα οποία θεωρούνται, εν πολλοίς, αμετάβλητα (όπως γεωγραφικά, γεωμορφολογικά και κλιματολογικά χαρακτηριστικά) και από χαρακτηριστικά τα οποία είναι άυλα, δύσκολα ανιχνεύσιμα και, σε κάθε περίπτωση, μη ομοθύμως ποσοτικοποιήσιμα (όπως το κοινωνικό κεφάλαιο και η ποιότητα ζωής) (Davoudi κ.ά. 2008).

5. Η διαπίστωση αυτή έρχεται σε μερική αντιδιαστολή με το θεωρητικό πρότυπο της προκυκλικότητας (Bery 1988) το οποίο υπογραμμίζει ότι οι περιφερειακές ανισότητες σε μια χώρα μειώνονται ή αυξάνονται κατά τη διάρκεια των οικονομικών κύκλων ανάλογα με το εάν η οικονομία είναι σε φάση μεγέθυνσης ή συρρίκνωσης (τα κύματα της οικονομικής μεγέθυνσης ενδέχεται να οδηγήσουν σε αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων ενώ τα κύματα της οικονομικής συρρίκνωσης ενδέχεται να οδηγήσουν σε μείωση).

6. Η κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της Πολιτικής Συνοχής στις περιφέρειες της ΕΕ εξακολουθεί, ωστόσο, να γίνεται στη βάση της κατάταξής τους: (α) σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ), (β) σε περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 75% και μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ) και (γ) σε περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ).

7. Βλ. Ασπρογέρακας (2016) για ενδελεχή ανάλυση.

8. Σε αυτή την κατεύθυνση θεσπίστηκε η Αμερικανική Πράξη Ανάκαμψης και Επανεπένδυσης (US Congress 2009) αποσκοπούντας στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην τόνωση της καταναλωτικής και επενδυτικής ζήτησης στις ΗΠΑ.

9. Εν περιλήψει, η *ex ante* αξιολόγηση αξιολογεί τη στρατηγική και τους στόχους του προγράμματος της περιφερειακής πολιτικής με τα χαρακτηριστικά της περιοχής και της ομάδας στόχου, η *interim* αξιολόγηση αξιολογεί την αναγκαιότητα αναφορικά με την πιθανή αναπροσαρμογή της στρατηγικής και των στόχων και η *ex post* αξιολόγηση αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του προγράμματος της περιφερειακής πολιτικής και τις πιθανές επιπτώσεις.

Αναφορές

- Ανδρικοπούλου Ε. (1995), *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Αρτελάρης Π., Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2008), Επανεξετάζοντας την Περιφερειακή Σύγκλιση στις Περιφέρειες των Χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Γεωγραφίες*, 14: 79-93
- Ασπρογέρακας Ε. (2016), Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης, *Αειχώρος*, 26: 4-36.
- Γετίμης Π. (2000), Περιφερειακή πολιτική και ανισότητες, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 2538, 34–36.
- Ζαχαρή Β. και Ασπρογέρακας Ε. (2013), *Η Πολιτική Συνοχής ως πλαίσιο τοπικής ανάπτυξης*, Πάτρα: Πρακτικά 11^{ου} Τακτικού Συνεδρίου του Ελληνικού Τμήματος της Ευρωπαϊκής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης «Αγροτική οικονομία, ύπαιθρος χώρος, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη».
- Θεοδωροπούλου Μ. (2017), Θέση, αντίληψη και χρήση της αξιολόγησης στο πλαίσιο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην Ελλάδα (Συνέντευξη), *Επιθεώρηση Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, 1: 56-60.
- Ιωάννου Δ. (2017), Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων, *Επιθεώρηση Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, 1: 28-34.
- Καλλιώρας Δ. (2012), Η Έννοια της ανθεκτικότητας στην περιφερειακή επιστήμη: Επισκόπηση και αποδόμηση, *Περιφέρεια*, 2: 37-58.
- Μιχαηλίδης Γ. (2009), Κρίση, χώρος και ανάπτυξη: Ερωτήματα και απαντήσεις; στο ΤΜΧΠΠΑ (συλλογικός τόμος): 25 *Κείμενα για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του Χώρου*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 395-421.
- Μιχαηλίδης Γ. (2012), *Σχεδιασμός και αξιολόγηση στην ανάπτυξη και στην κρίση*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Βάνια.
- Παπαδασκαλόπουλος Α. Δ. και Χριστοφάκης Μ. Σ. (2016), *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Πετράκος Γ. (2005), Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα στο Κοκκώσης Χ. και Ψυχάρης Γ. (επιμ.), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα: Τάσεις και προοπτικές*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας 89-110.
- Πετράκος Γ. (2012), Γεωγραφίες αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης, *Περιφέρεια*, 1(1): 9-11.
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2016), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Abbott A. και Jones P. (2012), Intergovernmental transfers and procyclical public spending, *Economics Letters*, 115: 447–451.
- Acemoglu D. και Zilibotti F. (1997), Was Prometheus unbound by chance? Risk, diversification and growth, *Journal of Political Economy*, 105(4): 709-751.
- Alesina A. Tabellini G. και Campante R. F. (2008), Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6: 1006–1036
- Amin A. και Tomaney J. (1995), *Behind the myth of European Union: Prospects for cohesion*, London: Routledge.



- Anderson C. J. και Kaltenhaler K. C. (1996), The dynamics of public opinion toward European integration, 1973-93, *European Journal of International Relations*, 2(2): 175-199.
- Artelaris P. (2017), Geographies of crisis in Greece: A social well-being approach, *Geoforum*, 84: 59-69.
- Artelaris P. (2015), Local versus Regime Convergence Regression Models: A Comparison of Two Approaches, *GeoJournal*, 80(2):263-277
- Artelaris P. και Petrakos G. (2016), Intraregional Spatial Inequalities and Regional Income Level in the EU: Beyond the Inverted-U hypothesis, *International Regional Science Review*, 39(3):291-317
- Avdikos V. και Chardas A. (2016), European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – less redistribution and cohesion, *Territory, Politics, Governance*, 4(1): 97-117.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels: European Commission.
- Barca F., McCann P. και Rodriguez-Pose A. (2012), The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, 52(1): 134-152.
- Berry B. J. L. (1988), Migration reversals in perspective: The long-wave evidence, *International Regional Science Review*, 11(3): 245-251.
- Brakman S., Garretsen H. και van Marrewijk C. (2015), Regional resilience across Europe: on urbanization and the initial impact of the Great Recession, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8: 141-148
- Bristow G. (2010), Resilient regions: Re-‘place’ing regional competitiveness, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 153-157.
- Camagni R. (1992), Development scenarios and policy guidelines for the lagging regions in the 90s, *Regional Science*, 26: 361-374.
- Camagni R. και Capello R. (2013), Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union, *Regional Studies*, 47(9): 1383-1402.
- Camagni R. και Capello R. (2014), Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis, *Regional Science Policy and Practice*, 7(1): 25-49.
- Capello R., Caragliu, A. και Fratesi U. (2015), Spatial heterogeneity in the costs of the economic crisis in Europe: are cities sources of regional resilience?, *Journal of Economic Geography*, 15: 951-972.
- Cuadrado-Roura J. R., Martin R. και Rodriguez-Pose A. (2016), The economic crisis in Europe: Urban and regional consequences, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 3-11.
- Davies S., Kah S. και Woods C. (2010), Regional dimensions of the financial and economic crisis, *EPRC Paper*, 70.
- Davoudi S., Evans N., Governa F. και Santagelo M. (2008), Territorial governance in the making: Approaches, methodologies, practices, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 46: 33-52.
- Dawley S., Pike A. και Tomaney J. (2010), Towards the resilient region? *Local Economy*, 25(8): 650-667.
- European Commission (2013α), *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development – Evaluation guide*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2013β), *EVALSED Sourcebook: Method and techniques*, Brussels: European Commission.
- Ezcurra R., Gil C. και Rapún M. (2006), Regional specialization in the European Union, *Regional Studies*, 40(6): 601-616.
- Farole T., Rodriguez-Pose A. και Storper M. (2011), Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions, *Journal of Common Market Studies*, 49(51), 1089-1111.
- Feinstein O. και Zapico E. (2010), Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain, *ECD Working Paper Series No 22/May 2010*, IEG, Washington, DC: World Bank
- Foster K. A. (2007), Snapping back: What makes regions resilient? *National Civic Review*, 96 (3): 27-29.
- Fotopoulos G., Kallioras D., και Petrakos G. (2009), Spatial variations in Greek manufacturing employment growth: The effects of specialization and international trade, *Papers in Regional Science*, 89: 109-133.
- Fotopoulos G. και Spence N. (1999), Spatial variations in new manufacturing plant openings: Some empirical evidence from Greece, *Regional Studies*, 33: 219-230.
- Garcilazo J. E., Oliveira Martins J. και Tompson W. (2010), *Why policies may need to be place-based in order to be people-centered*, Paris: OECD.
- Glanz J. (2006), *Collaborative leadership*, Thousand Oaks: Corwin Press
- Grossman G. M. και Helpman E. (1991), Comparative advantage and long-run growth, *American Economic Review*, 80: 796-815.
- Hallet M. (2002), *Income convergence and regional policies in Europe – Results and future challenges*, Dortmund: 42nd ERSA Congress “From industry to advanced services” Proceedings.
- Heckscher E. (1919/1991), The effect of foreign trade on the distribution of income στο Flam H. και Flanders M. (επιμ.), *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 43-69.
- Herrschel T. και Newman P. (2002), *Governance of Europe's city-regions: Planning, policy and politics*, London: Routledge.
- Hirschmann A. (1958), *The strategy of economic development*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hix S. και Høyland B. (2011), *The political system of the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Holm J. R. και Ostergaard C. R. (2008), Sources of regional resilience in the Danish ICT Sector, *DRUID Working Paper*, 10.
- Hoy W. K. και Tarter J. (1995), *Administrators solving the problem of practice*, Needham Heights: Allyn and Bacon.
- Hübner D. (2008), EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future, *Panorama Inforegio*, 26: 2-5.
- Kallioras D. και Petrakos G. (2010), Industrial growth, economic integration and structural change: Evidence from the EU new member-states regions, *Annals of Regional Science*, 45: 667-680.
- Krugman P. (1991), Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 99: 183-199.

- Lau D. (1992), Local concentration and international competitiveness: Some empirical evidence for manufacturing sectors in selected European countries, *Konjunkturpolitik*, 42(2-3): 181–205.
- Martin R. (2010), The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond. *Journal of Economic Geography*, 11: 587–618
- Martin R. (2011), *Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks*, Newcastle: Regional Studies Association Annual International Conference Proceedings.
- Maru Y. T. (2010), Resilient regions: Clarity of concepts and challenges to systemic measurement, *CSIRO Working Paper Series*, 4.
- McCann P. (2015), *The regional and urban policy of the European Union: Cohesion, results – orientation and smart specialization*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Melachroinos K. A. (2002), European integration and the spatial dynamics of manufacturing-employment change, *Environment and Planning A*, 34: 2017-2036.
- Monastiriotes V. (2011), Making geographical sense of the Greek austerity measures: Compositional effects and long-run implications, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 4: 323–337.
- Monastiriotes V., Kallioras D. και Petrakos G. (2017), The regional impact of European Union association agreements: An event-analysis approach to the case of Central and Eastern Europe, *Regional Studies*, 51(10): 1454-1468.
- Myrdal G. (1957), *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Hutchinson Publishers.
- Niemann A. και Ioannou D. (2015), European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22(2): 196-218.
- North D. C. (1955), Location theory and regional economic growth, *Journal of Political Economy*, 63: 243–258.
- Ohlin B. (1933), *Interregional and international trade*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pasinetti L. L. (1981), *Structural change and economic growth: A theoretical essay on the dynamics of the wealth of nations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Perroux F. (1955), Note sur la notion de pole de croissance, *Economie Appliquée*, 7: 307–320.
- Petrakos G. (2008), Regional inequalities in Europe: Reflections on evidence, theory and policy, *Town Planning Review*, 79: 7-13.
- Petrakos G., Artelaris P. και Kallioras D. (2015), Debt-led convergence in the EU, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών ΤΜΧΙΠΙΑ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας*, 21(1): 1-18.
- Petrakos G., Fotopoulos G. και Kallioras D. (2012), Peripherality and integration: industrial growth and decline in the Greek regions, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30: 347-361.
- Petrakos G., Kallioras D. και Anagnostou A. (2011), Regional convergence and growth in Europe: Understanding patterns and determinants, *European Urban and Regional Studies*, 18(4): 375-391.
- Petrakos G. και Psycharis Y. (2015), The spatial aspects of economic crisis in Greece, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9: 137-152.
- Petrakos G. και Artelaris P. (2009), European Regional Convergence Revisited: A Weighted Least Squares Approach, *Growth and Change*, 40(2): 319-331
- Psycharis Y., Kallioras D. και 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.
- Reinhart C. M. και Rogoff K. S. (2010), Growth in a time of debt, *American Economic Review*, 100(2): 573-578.
- Romer P. (1986), Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002–1037.
- Romer P. M. (1987), Growth based on increasing returns due to specialization, *American Economic Review*, 77(2): 56-62.
- Samuelson P. (1949), International factor-price equalization once again, *Economic Journal*, 9: 181–197.
- Sapir A. (2014), Still the right Agenda for Europe? The Sapir Report ten years on, *Journal of Common Market Studies*, 52: 57-73.
- Sapir A., Aghion P, Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J. και Wallace H. (επιμ.) (2004), *An Agenda for a growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter J. A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper and Brothers.
- Scott A. J. (2001), *Global city-regions: Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Scott A. J. και Storper M. (2003), *Regions, globalization, development*, *Regional Studies*, 37(6-7): 607-620.
- Simmie J. και Martin R. (2010), The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 27-43.
- Solow R. (1956), A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65–94.
- Thompson W. (1956), *A preface to urban economics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tsiapa M. (2014), New aspects on the international concentration patterns of the European Union, *Italian Journal of Regional Science*, 13(3): 5-34.
- US Congress (2009), *Public Law 111-5: American Recovery and Reinvestment Act of 2009*.
- Weinhold D. και Rauch J. E. (1999), Openness, specialization and productivity growth in less developed countries, *Canadian Journal of Economics*, 32(4): 1009-1027.
- World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*, Washington DC: World Bank.