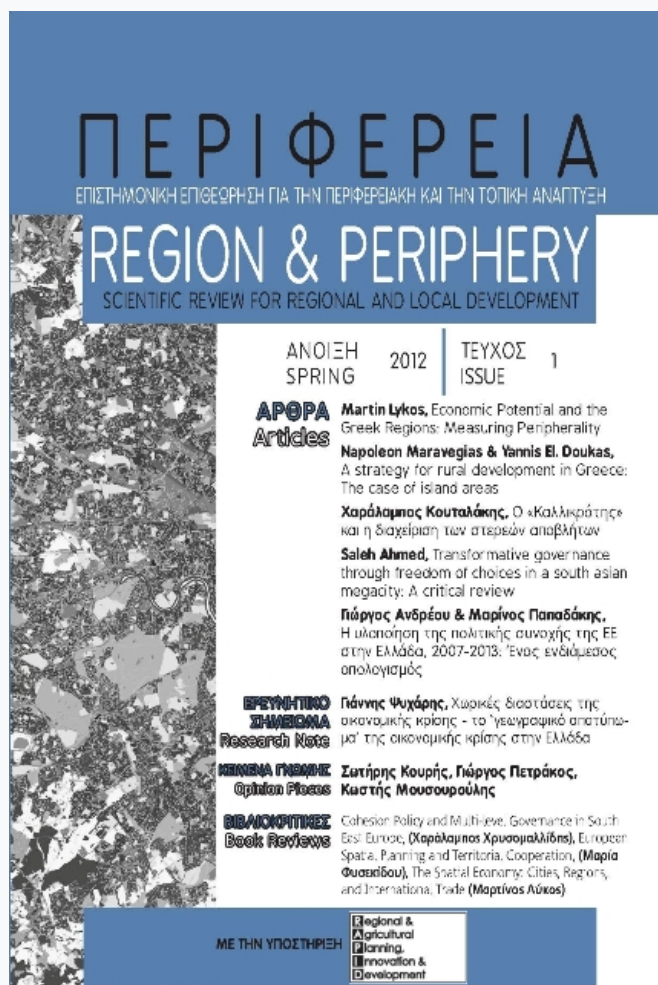


## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 1, Αρ. 1 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery



### Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης

Γιώργος Πετράκος

doi: [10.12681/rp.18538](https://doi.org/10.12681/rp.18538)

Copyright © 2018, Γιώργος Πετράκος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Πετράκος Γ. (2012). Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 1(1), 9–11. <https://doi.org/10.12681/rp.18538>

## Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης

**Γιώργος Πετράκος**, Γενικός Γραμματέας Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Καθηγητής Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το νέο οικονομικό περιβάλλον που διαμορφώνεται σήμερα στην Ευρωπαϊκή οικονομία διακρίνεται από έντονες ασυνέχειες και ανατροπές, δημιουργώντας νέες προκλήσεις για τις θεωρίες του χώρου και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης. Περιλαμβάνει ένα μίγμα ευκαιριών και κινδύνων το οποίο δεν είναι ιδιαίτερα φιλικό προς τις αναπτυξιακά αδύναμες περιοχές. Η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία βασίζεται στην αύξηση του ανταγωνισμού σε όλες τις γεωγραφικές κλίμακες, την μεγάλη κινητικότητα του κεφαλαίου, τις ραγδαίες αλλαγές στα τεχνολογικά και παραγωγικά πρότυπα, αλλά και μια σειρά από διαρθρωτικές πολιτικές, τείνει να αυξάνει την απόσταση ανάμεσα στις ευκαιρίες και τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν περιοχές με διαφορετικά επίπεδα και δυνατότητες ανάπτυξης. Αν και έχουν περάσει 20 χρόνια από την καθιέρωση της Ενιαίας Αγοράς και πάνω από 10 χρόνια μετά την ίδρυση της Νομισματικής Ένωσης, το αρχικό πρότυπο ανάπτυξης Βορρά–Νότου και Δύσης–Ανατολής, φαίνεται να διατηρείται βασικά αμετάβλητο. Το κυρίαρχο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής οικονομίας μέχρι στιγμής δεν αντιμετωπίζει αλλά μάλλον αναπαράγει ή και οξύνει τις υφιστάμενες χωρικές αντιθέσεις.

Η επικράτηση του ελεύθερου ανταγωνισμού ως του κυρίαρχου κώδικα λειτουργίας των οικονομιών χωρίς την ύπαρξη στοιχειωδών δημοσιονομικών αντισταθμίσεων στην Ευρωπαϊκή κλίμακα έχει οξύνει τις χωρικές ανισοροπίες είτε με τη μορφή αύξησης των ανισοτήτων στα επίπεδα ανάπτυξης, είτε με τη μορφή διεύρυνσης των εμπορικών και δημοσιονομικών ελλειμμάτων της Ευρωπαϊκής περιφέρειας.

Ταυτόχρονα, η περίοδος που διανύουμε χαρακτηρίζεται από μια νέα ισορροπία ανάμεσα στις αγορές και τις πολιτικές, η οποία αντανάκλα ένα διευρυμένο έλλειμμα πολιτικής στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η οικονομική κρίση που βρίσκεται σε εξέλιξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση υποδηλώνει ότι η χωρική διάσταση και οι χωρικές διασυνδέσεις της Ευρωπαϊκής οικονομίας είναι αρκετά πιο σύνθετες από ότι συνήθως υποθέτουμε, αφήνοντας σημαντικά περιθώρια για την ανάδειξη νέων θεωριών σχημάτων ή νέων ερμηνευτικών πλαισίων, τα οποία με τη σειρά τους θα αποτελέσουν ένα πιθανά πιο γόνιμο έδαφος για την επανεξέταση του μείγματος των οικονομικών, διαρθρωτικών, και αναπτυξιακών πολιτικών.

Το Νέο Οικονομικό περιβάλλον, η Ενιαία Αγορά, ο ανταγωνισμός και το ευρώ δημιούργησαν ευκαιρίες για επέκταση των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των χωρών της ΕΕ-27, αλλά ταυτόχρονα ανέδειξαν τις ασυμμετρίες οι οποίες υπάρχουν (και εντάθηκαν την τελευταία περίοδο) στα δημοσιονομικά και στα εμπορικά ελλείμματα των κρατών μελών. Χώρες με ισχυρή παραγωγική βάση αντιμετώπισαν περισσότερες ευκαιρίες

και λιγότερους κινδύνους και βελτίωσαν σημαντικά τη θέση τους στη νέα αγορά των 500εκ. Αντίθετα, ασθενέστερες οικονομίες βρίσκουν συχνά δυσκολίες να διατηρήσουν την παραγωγική τους βάση απέναντι στον εντεινόμενο ανταγωνισμό και να ενισχύσουν τη θέση τους στη νέα αγορά.

Μια ομάδα 9 χωρών κυρίως της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης παρουσιάζει θετικό και σε ορισμένες περιπτώσεις υψηλό εμπορικό ισοζύγιο. Αντίθετα, μια άλλη, μεγαλύτερη ομάδα 18 χωρών κυρίως της Κεντρικής, Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης, παρουσιάζει αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο. Επίσης, 10 χώρες παρουσιάζουν σοβαρό έλλειμμα που ξεπερνά το 10% του ΑΕΠ. Είναι προφανές ότι η Ελλάδα δεν είναι η μόνη χώρα που αντιμετωπίζει σημαντικά ελλείμματα ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη.

Σε αρκετές περιπτώσεις η Ενιαία Αγορά, ο ανταγωνισμός και το ευρώ συνέβαλλαν στη διεύρυνση της απόστασης ανάμεσα στις χώρες που έχουν σημαντικά πλεονάσματα και σε αυτές που έχουν σημαντικά ελλείμματα.

Συνοπτικά και σχηματικά, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, ότι, οι χώρες με τα μεγαλύτερα εμπορικά ελλείμματα είναι αυτές οι οποίες αντιμετωπίζουν επίσης τα μεγαλύτερα δημοσιονομικά ελλείμματα. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης που βασίζεται κυρίως στην ελεύθερη αγορά, τον ανταγωνισμό και τη νομισματική ολοκλήρωση, όταν δεν συνοδεύεται από μια ισχυρή αντισταθμιστική πολιτική συνοχής σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε πιέσεις που απειλούν την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα των χωρών.

Οι εξελίξεις των τελευταίων δύο δεκαετιών στον οικονομικό χώρο της Ε.Ε. φαίνεται να αυξάνουν τις περιφερειακές ανισότητες στα επίπεδα ανάπτυξης. Για παράδειγμα, οι 20 πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ σε επίπεδο NUTS II έχουν βελτιώσει τη σχετική τους θέση σε όρους κατά κεφαλή ΑΕΠ στην περίοδο 1995-2005 από το 171% στο 176% του μέσου όρου της ΕΕ-27. Αντίθετα, οι 20 λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ έχουν υποστεί μια υποχώρηση του σχετικού επιπέδου ανάπτυξης τους από το 34,8% στο 33,9% του μέσου όρου της ΕΕ-27 στην ίδια περίοδο. Γενικά, οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ-27 τείνουν να αυξάνουν. Ακολουθούν ένα μικτό πρότυπο κέντρου - περιφέρειας, Δύσης – Ανατολής και Βορά – Νότου, όπου οι Κεντρικές, Δυτικές και Βόρειες περιφέρειες είναι πιο ανεπτυγμένες από τις Περιμετρικές, Ανατολικές και Νότιες αντίστοιχα, διατηρώντας το συγκεκριμένο πρότυπο ανάπτυξης στην Ευρώπη αμετάβλητο τα τελευταία 20 χρόνια.

Στο εθνικό επίπεδο οι περιφερειακές ανισότητες έχουν αυξηθεί στις περισσότερες χώρες. Το χωρικό πρότυπο ανάπτυξης έχει ευνοήσει τις μητροπολιτικές περιοχές, οι οποίες έχουν ενισχύσει την κυριαρχία τους. Οι μητροπολιτικές περιφέρειες στις περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ το οποίο είναι σημαντικά υψηλότερο από τον εθνικό και τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Πιο συγκεκριμένα, το ποσοστό του ΑΕΠ που παράγεται στις μητροπόλεις έχει αυξηθεί στις 19 από τις 23 χώρες της ΕΕ στην περίοδο 1995-2005. Πέρα από την επιτυχία των μητροπολιτικών περιοχών, η αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων οφείλεται επίσης στην αδυναμία των λιγότερο ευνοημένων περιοχών να κλείσουν το αναπτυξιακό χάσμα και να συγκλίνουν προς το μέσο όρο της χώρας.

Συεπώς, η οικονομική κρίση αφορά κυρίως στην περιφέρεια της ΕΕ, ενώ στο εσωτερικό της περιφέρειας πλήττει κυρίως τους συγκροτημένους πόλους και άξονες ανάπτυξης που είναι πιο εκτεθειμένοι στον ανταγωνισμό.

Οι ενδείξεις από την διαχρονική οικονομική επίδοση των χωρών και των περιφερειών δικαιολογούν τον ισχυρισμό ότι επαναφέρονται τα οικονομικά της συσσώρευσης (και από-

συσσώρευσης). Αναλυτικότερα, στην ανοδική πορεία του οικονομικού κύκλου οι ανισότητες αυξάνονται (απόκλιση), καθώς η ανάπτυξη ξεκινά από υφιστάμενα κέντρα και άξονες. Στην καθοδική πορεία του οικονομικού κύκλου οι ανισότητες μειώνονται (σύγκλιση προ τα κάτω), καθώς η κρίση επηρεάζει κυρίως τα υφιστάμενα και πιο εκτεθειμένα στον ανταγωνισμό κέντρα ανάπτυξης. Μπορεί να ισχυριστεί κανείς λοιπόν ότι είναι χρήσιμη μια επανατοποθέτηση της θεωρητικής συζήτησης για την περιφερειακή σύγκλιση ή απόκλιση.

Συνολικά, είναι προφανές ότι 30 χρόνια άσκησης περιφερειακής πολιτικής δεν απέτρεψαν την αύξηση των χωρικών ανισοτήτων. Η λειτουργία των αγορών και η επιλογή των πολιτικών αποτελούν παράγοντες σύγκλισης και απόκλισης του επιπέδου ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών. Οι πολιτικές και οι κατανομές των πόρων προκύπτουν με άλλα κριτήρια (πιέσεις, ισορροπίες, σκοπιμότητες, ζήτηση αγοράς) και δεν έχουν συγκεκριμένη αναπτυξιακή στόχευση. Η ενίσχυση των χωρικών ανισοτήτων βγάζει στην επιφάνεια σημαντικά προβλήματα νοοτροπίας, σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων πολιτικής, ενώ το μίγμα των πολιτικών που υιοθετείται χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, κατακερματισμό και νομοθετική ή κανονιστική υπερ-ρύθμιση.

Σύμφωνα και με την παραπάνω ανάλυση, τα τελευταία 30 χρόνια η Ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από υψηλές και αύξουσες περιφερειακές ανισότητες στην κατανομή των πόρων, των ευκαιριών ανάπτυξης, των θέσεων απασχόλησης και των εισοδημάτων. Ταυτόχρονα, και παρά τις επιμέρους προσπάθειες ή και επιτυχίες, γίνεται φανερό ότι συνολικά το υφιστάμενο πλαίσιο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής στο κεντρικό και στο περιφερειακό επίπεδο δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά αυτές τις ανισότητες. Συχνά, οι πολιτικές που προτείνονται ή επιβάλλονται ως 'επιτυχημένες' δεν φαίνεται να έχουν αποτελέσματα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Ο επανασχεδιασμός της συνολικής αναπτυξιακής πολιτικής στην χώρα κρίνεται ολοένα πιο επιτακτικός, λαμβάνοντας όμως υπόψη τις συνθήκες οικονομικής κρίσης. Σημαντικό ρόλο θα παίξουν στοιχεία, όπως η δύναμη της αδράνειας και της συνήθειας και η δύναμη της αντίστασης, που έχουν διαποτίσει τη δημόσια διοίκηση τις τελευταίες δεκαετίες. Οι δυναμικές μεταρρυθμίσεις οφείλουν να έχουν προτεραιότητα έναντι σε εύκολες επιλογές διαχείρισης της κρίσης. Αξίζει όμως να τονιστεί, ότι η κρίση (εκτός από απειλή) αποτελεί ευκαιρία αλλαγών σε ένα γερασμένο, συγκεντρωτικό και αναποτελεσματικό σύστημα άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής.

Στο ίδιο πλαίσιο, η κρίση αποτελεί μια ευκαιρία για την αλλαγή των υφιστάμενων ισορροπιών και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Κρίνεται χρήσιμη η αλλαγή των (προτεσταντικής ηθικής) αντιλήψεων για την οικονομία και η κατανόηση της λειτουργίας, των ροών και των αλληλεξαρτήσεων της οικονομίας των 27 ΚΜ αλλά και των συστημικών αδυναμιών της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Βάσει των μέχρι τώρα ανεπαρκών επιδόσεων, είναι απαραίτητη μια αλλαγή του μίγματος πολιτικής που βασίζεται στην περιστολή δημόσιων δαπανών και προγράμματα άμεσης προσαρμογής (shock therapies), και ταυτόχρονα να δοθεί έμφαση στις τρέχουσες προκλήσεις, όπως είναι οι Δημοσιονομικές Προοπτικές, η Πολιτική Συνοχής και η επόμενη προγραμματική περίοδος 2014-20. Οι κατέχοντες τα ηνία της χάραξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής, πρέπει να αποφασίζουν έχοντας πρώτα μάθει τα όρια των 'πετυχημένων' πολιτικών, δίνοντας την δέουσα σημασία στα μέχρι τώρα πραγματικά αναπτυξιακά αποτελέσματα. Οι επιλογές που κάνουμε καθορίζουν αν είμαστε μέρος του προβλήματος ή της λύσης.

### Μελέτες

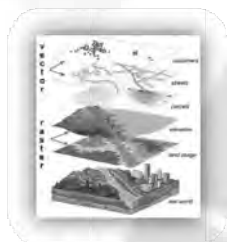
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη  
Γεωργία και Ανάπτυξη της Υπαίθρου



Αξιολόγηση - Συμβουλευτική  
Ευρωπαϊκά Προγράμματα  
Επιχειρηματικά Σχέδια

### Έρευνα Πεδίου

Χωρικές Επιπτώσεις  
Οικονομικές Επιπτώσεις



Εφαρμογές G.I.S.

Δεξαμενή Προβληματισμού και Ανάπτυξης Ιδεών