

Το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης

Χριστίνα Μπαρμπαρούση

υπ. Δρ. Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, e-mail: cmrparmparousi@uth.gr

Περίληψη

Στο άρθρο επιχειρείται μια αναδίφηση, σταχυολόγηση και εννοιολογική προσέγγιση των βασικών συστατικών στοιχείων, που συνθέτουν το εδαφικό πρότυπο ανάπτυξης. Στα πλαίσια άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της συνοχής, η Ευρωπαϊκή Ένωση συστήνει στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης ως το μοντέλο στο οποίο να βασίζεται η τρέχουσα εθνική οικονομική τους ανάπτυξη. Η εξέλιξη αυτή έδωσε πρωταγωνιστικό ρόλο στο έδαφος ως χώρο, όπου τώρα συνιστά τον τρίτο πυλώνα της Εδαφικής Συνοχής, δίπλα στους πυλώνες της Οικονομικής και Κοινωνικής Σύγκλισης. Επιπλέον, οδήγησε στην ανάδυση νέων εννοιών, όπως η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης με την εδαφική περιοχή ως σχεδιαστική υποδιαίρεση, και μεθοδολογικών εργαλείων, όπως το εδαφικό κεφάλαιο ως μέγεθος εκτίμησης της δυναμικότητας της εδαφικής περιοχής. Η σπουδαιότητα του εδάφους ως χώρου μιας οριοθετημένης επικράτειας απαντάται στον εντοπισμό, την κινητοποίηση και το συνδυασμό των ιδιαίτερων εδαφικών στοιχείων της, που βρίσκονται σε ενεργή ή υπολανθάνουσα μορφή. Ο συνδυασμός των στοιχείων είναι μοναδικός για κάθε περιοχή, ενώ στις κατάλληλες δόσεις προκύπτει το μείγμα των ενεργειών, των δράσεων και των μέτρων αναπτυξιακής πολιτικής ως μιας στρατηγικής ισορροπίας για κάθε περιοχή ξεχωριστά, αλλά και για το σύνολο των περιοχών της ΕΕ. Στο μικρο-περιβάλλον οδηγεί στη μεγιστοποίηση των ωφελειών από τη σύνδεση πόρων, δρώντων και δράσεων. Στο μακρο-περιβάλλον, η αντιστοίχιση συνδέεται με τη χάραξη της εξειδικευμένης κατά περίπτωση στρατηγικής, με το σχεδιασμό και την εκτέλεση των συμβατών περιφερειακών πολιτικών. Επομένως, το έδαφος ως χώρος και νευρωνικό δίκτυο οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων λειτουργεί εξισορροπητικά ως ένας από τους σημαντικότερους αναπτυξιακούς παράγοντες για την ΕΕ.

Λέξεις κλειδιά: Εδαφική Ανάπτυξη, Εδαφική Περιοχή, Εδαφική Συνοχή, Εδαφικό Κεφάλαιο

Σεπτέμβριος 2022

1.Εισαγωγή στην εδαφική διάσταση της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ

Η *Εδαφική Συνοχή* (Territorial Cohesion) ορίζεται ως η εγγύτητα των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων και δραστηριοτήτων, που αναπτύσσονται ομοιόμορφα στο έδαφος ως οριοθετημένο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η διάσταση του εδάφους ως χώρου συνιστά τον τρίτο πυλώνα της Πολιτικής Συνοχής, δίπλα στους πυλώνες της Οικονομικής και Κοινωνικής Σύγκλισης. Ειδικότερα, λειτουργεί ως ο συνδεδετικός κρίκος της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης με τη χωροταξία στα πλαίσια της στρατηγικής της ΕΕ για την ανάπτυξη των κρατών-μελών. Διαφορετικά, διατυπώνεται ως η ενσωμάτωση μιας προοπτικής χωροταξικού σχεδιασμού σε αποφάσεις, που λαμβάνονται για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους (Davoudi, 2005· Faludi, 2009, 2013). Η εδαφική προσέγγιση αποτελεί τη συνέχεια της θεωρίας ενδογενούς ή/και εκ των κάτω ή/και τοπικής ανάπτυξης, δίνοντας έμφαση στα ιδιαίτερα φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά των τόπων, που βελτιώνουν τις παραγωγικές τους δυνατότητες, συνδυάζοντας τους πόρους με τους δρώντες, τις δράσεις και τις πολιτικές. Η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης αποβλέπει στο να προάγει την τοπικότητα ως την αντίρροπη δύναμη στις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης, η οποία όξυνε τα προβλήματα ανισότητας του χώρου (Pecqueur, 2006· Toth, 2011).

Σκοπός της Εδαφικής Συνοχής είναι η ανάπτυξη των περιφερειών της ΕΕ ως μιας οικονομικής ένωσης με γεωγραφικό προσδιορισμό, συμπληρώνοντας τον οικονομικό και τον κοινωνικό πυλώνα, ώστε να αντισταθμιστεί η λειτουργία της ενιαίας αγοράς και να συστηματοποιηθεί ο αναπτυξιακός σχεδιασμός (Ασπρογέρακας, Ζαχαρή, 2012· Ασπρογέρακας, Καλλιώρας, 2020). Οι επιμέρους στόχοι αναφέρονται στην αξιοποίηση των εδαφικών πλεονεκτημάτων των περιφερειών, στη διαχείριση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συγκεντρώσεων των δραστηριοτήτων, στη βελτίωση των συνδέσεων των περιοχών με βελτίωση της προσβασιμότητας σε δίκτυα μεταφορών και ψηφιακά δίκτυα και στην τόνωση της συνεργασίας μεταξύ των υπερ-διοικητικών συνόρων των περιοχών. Συγκεκριμένα, η εδαφική συνιστώσα καταμερίζει το όφελος μεταξύ πυκνότητας πληθυσμού, αριθμού μικρομεσαίων επιχειρήσεων και δομών, χρησιμοποιώντας τα δίκτυα ως διαύλους επικοινωνίας (μεταφοράς του οφέλους). Επιταχύνει την απόδοση των συντελεστών συμμετοχής, εγκατάστασης και ειδίκευσης στην οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη. Συγκεντρώνει και συμπυκνώνει την τριπλή ικανότητα μιας οικονομικής περιφέρειας: i) την καινοτομικότητα (στην τεχνολογία, την κλαδική παραγωγή και τις υπηρεσίες), ii) τη χωρική αλληλεγγύη iii) και τη δικτύωση (την ψηφιακή και των συστάδων επιχειρήσεων). Με την οικονομική χωροταξία διαχωρίζει τις κοινωνικές αξίες από την οικονομική λειτουργία της αγοράς, επεκτείνοντάς τις πέρα από τα άτομα και τις κοινωνικές ομάδες, στα μέρη και στις περιοχές. Συνεπώς, η αποστολή

της είναι να επεκτείνει την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των ανθρώπων στην αλληλεγγύη μεταξύ των εδαφών ως τόπων καθώς η ποιότητα ζωής των ατόμων διαμορφώνεται όχι μόνο από τις κοινωνικές, αλλά και από τις χωρικές πολιτικές, οι οποίες επηρεάζουν την ποιότητα του χώρου όπου διαβιούν και εργάζονται (Barca, 2009a, 2009b· Böhme, et.al., 2011· CEC, 2008, 2009, 2011, 2020a, 2020b· Davoudi, 2003).

Σε αντίθεση με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, όπου αποσκοπεί στη σύγκλιση ή εξομοίωση ή ομοιομορφία των ρυθμών μεγέθυνσης και των επιπέδων ανάπτυξης των περιφερειών της ΕΕ σε όρους Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος με τον εθνικό ή/και ευρωπαϊκό μέσο όρο, η αποτίμηση της Εδαφικής Συνοχής σε μετρήσιμα στοιχεία χαρακτηρίζεται από μια εγγενή δυσκολία. Το ακριβές νόημα και οι τρόποι εφαρμογής της εδαφικής συνιστώσας δεν ορίζονται με σαφήνεια ενώ η μέτρηση σχετικά με το πώς μπορεί να ενισχυθεί η συνεκτικότητα των εδαφικών πολιτικών δεν είναι εξειδικευμένη (Faludi, 2009). Σε αυτό το σημείο κρίνεται αναγκαίο να αναφερθεί, ότι στην κοινοτική ορολογία πολλές έννοιες είναι θολές και νεφελώδεις. Μεταξύ αυτών είναι και η έννοια της *συνοχής*, με την οποία εννοείται η συμπερίληψη ή ενσωμάτωση ή ένταξη των περιφερειών στην ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη. Στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη ως στόχου της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ ο προσδιορισμός *ολοκληρωμένη* προέρχεται από το μαθηματικό ολοκλήρωμα της εντόπιας ανάπτυξης, όπου κάθε προσέγγιση δεν μπορεί να μετρηθεί ακριβώς, γι' αυτό και κάθε μία προστίθεται σε μια μεγαλύτερη για να δώσουν το τελικό αποτέλεσμα. Το τελικό αναπτυξιακό προϊόν της ολοκλήρωσης γίνεται αντιληπτό ως συνοχή. Ομοίως, η συνοχή είναι μια ασαφής και αδιευκρίνιστη έννοια, που δεν μπορεί να μετρηθεί ακριβώς και γίνεται με τη σειρά της αντιληπτή μέσα από τον αντίκτυπο και τις επιδόσεις μεγεθών ως στόχων, που επιτυγχάνονται ή δεν επιτυγχάνονται (Faludi, 2013· Ανδρέου, 2019). Σε αυτά τα πλαίσια, η συνοχή εννοείται ως η δυνατότητα μείωσης της στέρξης των βασικών ικανοτήτων με κύρια στοιχεία τις πολυδιάστατες πτυχές της ευημερίας των ανθρώπων (υγεία, εκπαίδευση, στέγαση, ασφάλεια, εργασιακές συνθήκες, αυτοσεβασμός, λήψη αποφάσεων, εισόδημα – απασχόληση) και την κοινωνική ένταξη (ως δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων). Οπότε, η δίκαιη και αποτελεσματική τοποκεντρική στρατηγική προάγει την ελευθερία των πολιτών και των συλλογικών φορέων να διαβουλευούνται για την εύρεση λύσεων (Barca, 2009a, 2009b). Υπό αυτή την οπτική, η ασάφεια του πλαισίου της Εδαφικής Συνοχής μετατρέπεται σε ευκαιρία για τις χωρο-εδαφικές ενότητες ενδιαφέροντος καθώς παρέχει τους απαραίτητους βαθμούς ελευθερίας στις τοπικές κοινωνίες των περιφερειών της ΕΕ να αποφασίζουν με τον τρόπο, που θεωρούν συμβατό με τις ιδιαίτερες ανάγκες τους για την ανάπτυξη των περιοχών τους (ήτοι εξειδικευμένα κατά περίπτωση στρατηγική), όπου οι απομακρυσμένες κεντρικές διοικήσεις των κρατών-μελών δεν έχουν εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης. Γεγονός, που εν τέλει, απαντά στην καρδιά του τοποκεντρικού χαρακτήρα της εδαφικής προσέγγισης της ανάπτυξης ως στόχου της Πολιτικής Συνοχής.

2. Η εδαφική προσέγγιση της ανάπτυξης

Στα πλαίσια άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της συνοχής, η ΕΕ συστήνει στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης ως το μοντέλο στο οποίο να βασίζεται η τρέχουσα εθνική οικονομική τους ανάπτυξη. Οι παράγοντες που επηρεάζουν τις μακροπρόθεσμες τάσεις της εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ είναι, κυρίως, τρεις: i) η προοδευτική οικονομική ολοκλήρωση και η αυξημένη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών, ii) η αδιάπτωτη σημασία των τοπικών και περιφερειακών κοινοτήτων και ο ρόλος τους στην εδαφική ανάπτυξη, iii) η αναμενόμενη διεύρυνση της ΕΕ και η ανάπτυξη στενότερων σχέσεων με τους γείτονές της. Οι τρεις παράγοντες εξετάζονται σε σχέση με τις διεθνείς οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις και τις γενικές δημογραφικές, κοινωνικές και οικολογικές τάσεις. Ο λόγος είναι ότι τα ζητήματα εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ μπορούν να επιλυθούν μόνο μέσω της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών και διοικητικών επιπέδων. Αποδομώντας το εδαφικό πρότυπο ανάπτυξης, βασίζεται σε έννοιες, όπως η εδαφικότητα ή εδαφιοποίηση της ανάπτυξης, η εδαφική περιοχή ή ενότητα, οι εδαφικοί πόροι και το εδαφικό κεφάλαιο (Camagni, et.al., 2004· Campagne, Pecqueur, 2014· Goussios, 2006· Mollard, Torre, 2004· Pecqueur, 2005, 2006· Rallet, Torre, 2004· Torre, 2008).

2.1. Εδαφιοποίηση της ανάπτυξης και εδαφικότητα

Ο όρος έδαφος (territory) είναι συγκεκριμένος και χαρακτηρίζει τη δυναμικότητα και το απόθεμα πόρων μιας οριοθετημένης περιοχής ως επικράτειας. Διαφέρει από την αφηρημένη έννοια του χώρου (space), που χαρακτηρίζει τις λειτουργικές διαδικασίες που εξελίσσονται ομαδοποιημένα επάνω σε αυτόν. Κατ' επέκταση, η έννοια της εδαφικότητας ορίζεται ως το σύνολο των ομαδοποιημένων σχέσεων που διατηρούν τα άτομα με το έδαφος ως χώρο, αναπαράγουν στην καθημερινότητά τους μέσω εικόνων, σχημάτων και γεωγραφικών εικόνων και εκδηλώνουν μέσω ενός παραγωγικού σχεδίου της κοινωνίας. Προσδιορίζει τους στενούς δεσμούς ενός τοπικού πληθυσμού με έναν τόπο, ο οποίος έχει και τη διαχείριση του τόπου. Οι στενοί δεσμοί πληθυσμού και τόπου, δηλαδή, κοινωνικού και εδαφικού κεφαλαίου, προκύπτουν ως αποτέλεσμα κληρονομιάς που μεταβιβάζεται από γενιά σε γενιά. Ως κληρονομιά νοείται το σύνολο των στοιχείων ατομικής και συλλογικής κατοχής, τα οποία γίνονται αντιληπτά ως πόροι. Ως εκ τούτου, η εδαφική προσέγγιση ή η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης προσαρμόζεται και ανταποκρίνεται καλύτερα σε περιοχές, που παρουσιάζουν καθυστέρηση λόγω των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, που προκάλεσε το σύστημα της διεθνοποίησης της παραγωγής και του εμπορίου (όπως στην περίπτωση του ευρωπαϊκού Βορρά και Νότου). Στηρίζεται στην ικανότητα μιας περιοχής να αξιοποιεί το σύνολο των ιδίων πόρων της για να γίνει ανταγωνιστική. Η εδαφική διάσταση είναι

διαφορετική από τη μακρο-οικονομική διάσταση της ανάπτυξης, στην οποία οι περιθωριοποιημένες περιοχές επιδιώκουν να είναι ανταγωνιστικές στη βάση της μείωσης του κόστους παραγωγής των επιχειρήσεων. Εδώ η ανταγωνιστικότητα επιδιώκεται στη βάση της διακριτότητας και της ιδιοτυπίας των εδαφικών πόρων, μέσω των οποίων οι επιχειρήσεις αποκτούν ισχυρούς δεσμούς με το έδαφος ως το χώρο όπου ανήκουν και τους αξιοποιούν για τη δημιουργία εδαφικής προσόδου ποιότητας. Οι λέξεις-κλειδιά της εδαφικότητας είναι η αγκύρωση, δηλαδή η οργάνωση των δρώντων υποκειμένων στο εσωτερικό της εδαφικής περιοχής και η ιδιοποίηση, δηλαδή η κατασκευή ιδιότυπων πόρων, που βρίσκονται υπό τον πλήρη έλεγχό τους. Η αξιοποίηση του εδαφικού δυναμικού προϋποθέτει την κατάλληλη οργάνωση του τοπικού πληθυσμού για την ενδογενή διαχείριση του αναπτυξιακού του προβλήματος, η οποία βελτιώνεται στην πράξη μέσω της συσσωρευμένης γνώσης και τεχνογνωσίας, που κατακτάται ως η εμπειρία ενός τόπου. Η εδαφικότητα προσδίδεται από την οργάνωση των αναπτυξιακών υποθέσεων μιας περιοχής από τους τοπικούς δρώντες ως λήπτες απόφασης και όχι από το μέγεθος της περιοχής αυτής ή τον αριθμό των επιχειρήσεων. Συνιστά μια διαδικασία, που επιτρέπει στην εδαφική περιοχή την χειραφέτησή της από τον έλεγχο των παραγόντων ανάπτυξης, που προσδιορίζονται εξωγενώς μιας περιοχής, κυρίως, σε δύο σημεία: στη δικτύωση των οριζόντιων δεσμών και την αγκύρωση των πόρων στην περιοχή (Camagni, et.al., 2004· Campagne, Pecqueur, 2014· Goussios, 2006· Mollard, Torre, 2004· Pecqueur, 2005, 2006· Rallet, Torre, 2004· Torre, 2008).

2.2. Η εδαφική περιοχή ως σχεδιαστική υποδιαίρεση

Η εξέταση της ανάπτυξης από την εδαφική της διάσταση οδηγεί στην ανάδυση και κατασκευή μιας νέας έννοιας και, ταυτόχρονα, σχεδιαστικής υποδιαίρεσης, της εδαφικής περιοχής. Πρόκειται για μια περιοχή, η οποία ουσιαστικά βρίσκεται σε μια διαδικασία αλλαγής και μετατρέπεται από μια απλή λειτουργική οντότητα σε εδαφική. Η μετάβαση συνιστά τη διαδικασία της εδαφιοποίησης της περιοχής και λογίζεται ως η κινητοποίηση και οργάνωση των δρώντων υποκειμένων (μέλη τοπικής κοινωνίας με πολλαπλές ιδιότητες, τοπικές επιχειρήσεις, θεσμοί αποκεντρωμένης άσκησης εξουσίας) από δυνάμεις, που επιδρούν προερχόμενες από έναν ενιαίο αξιακό κώδικα συμπεριφοράς. Η εδαφική περιοχή αποτελεί μια δεδομένη γεωγραφική ενότητα, τα όρια της οποίας ταυτίζονται με τα διοικητικά όρια ενώ οι παραγωγικές οντότητες¹ ως φορείς αποφάσεων έχουν ως στόχο την από κοινού επίλυση ενός παραγωγικού προβλήματος². Υπό αυτή

¹ Ως παραγωγική οντότητα εννοείται η επιχείρηση που αξιοποιεί τους εδαφικούς πόρους μιας περιοχής, μετατρέποντάς τους σε αγαθά (προϊόντα, υπηρεσίες).

² Ένα παραγωγικό πρόβλημα που απασχολεί κάθε κοινωνία αφορά ουσιαστικά τις αποφάσεις που πρέπει να λάβει για τη στενότητα των πόρων σε σχέση με τις θεωρητικά απεριόριστες ανθρώπινες ανάγκες και είναι: η άριστη κατανομή των διαθέσιμων μέσων παραγωγής (μεγιστοποίηση ικανοποίησης καταναλωτών με ελάχιστο δυνατό κόστος παραγωγής), η άριστη ή κοινωνικά επιθυμητή διανομή του παραγόμενου προϊόντος ή εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας (πλήρης απασχόληση και νομισματική σταθερότητα) και η επίτευξη ενός κοινωνικά επιθυμητού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης (Γεωργακόπουλος, 2005).

την έννοια, το πρόβλημα της οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο εδαφικής περιοχής εντάσσεται στο πρόβλημα της κατανομής των μέσων παραγωγής, αφού πρόκειται στην ουσία για ζήτημα κατανομής και διαχείρισης των πόρων μεταξύ των παραγωγικών κλάδων, που παράγουν καταναλωτικά ή επενδυτικά αγαθά. Ως εκ τούτου, το παραγωγικό πρόβλημα μιας εδαφικής περιοχής αφορά τις αποφάσεις που λαμβάνει η τοπική κοινωνία για το πώς θα κατανείμει τους διαθέσιμους εδαφικούς πόρους και πώς θα ενεργοποιήσει όσους βρίσκονται σε λανθάνουσα (ανενεργή) μορφή, εξετάζοντας το αναπτυξιακό φαινόμενο ως πρόβλημα διαχείρισης πόρων και πολιτικών. Οπότε, εύλογα τίθεται ότι η συμβατή σχεδιαστική υποδιαίρεση των αναπτυξιακών δράσεων και μέτρων της Πολιτικής Συνοχής είναι το έδαφος ως χώρος ή επικράτεια, που διακρίνεται από ένα συνεκτικό σύστημα αξιών (CEC, 1998). Στην εδαφική κλίμακα, η άσκηση εξουσίας σε έναν τόπο με συγκεκριμένα όρια και η οικονομική του προσέγγιση εννοούνται ως ο έλεγχος των πόρων του τόπου από τους τοπικούς δρώντες ή λήπτες ή φορείς αποφάσεων. Στη βάση του σχεδιασμού για την επίλυση των κύριων παραγωγικών προβλημάτων το έδαφος λειτουργεί ως μια χωρική οικονομία με εγγύτητα πόρων και δεσμών υπό μια δομημένη οργανωσιακή διάσταση. Υπό αυτό το πρίσμα, το έδαφος είναι ένα δίκτυο i) ιδιοποίησης των πόρων από τους τοπικούς δρώντες (δηλαδή, βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχο του τοπικού πληθυσμού που διαβιεί σε αυτόν), ii) συντονισμού των διαδικασιών αξιοποίησης των πόρων και iii) διανομής των τελικών παραγόμενων οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων χωρο-εδαφικά (διαδικασία αναπτυξιακού σχεδιασμού) (Camagni, 2002· Camagni, et.al., 2004· Camagni, Capello, 2013· Campagne, Pecqueur, 2014· Goussios, 2006· Mollard, Torre, 2004· Pecqueur, 2005, 2006· Rallet, Torre, 2004· Torre, 2008).

Η εδαφική περιοχή έγκειται στα όρια του τοπικού. Ο τόπος σε μια τοπική αναπτυξιακή πολιτική είναι μια περιοχή, που δεν προσδιορίζεται από διοικητικά όρια ούτε από άλλα εκ των προτέρων λειτουργικά κριτήρια (όπως η σύμπτωση κατοικίας και δραστηριότητας, η πυκνότητα πληθυσμού, οι συνδέσεις γης, η ύπαρξη νερού ή άλλοι φυσικοί δεσμοί, το υψόμετρο, η γειννίαση με φυσικές περιοχές). Όταν ένας τόπος είναι ενδογενής στη διαδικασία πολιτικής, τότε ένα σύνολο συνθηκών που συμβάλλουν στην ανάπτυξή του ισχύουν περισσότερο εντός των ορίων του από ό,τι πέρα από τα όριά του. Έτσι, προκύπτει η εδαφική προσέγγιση της ανάπτυξης μικρής κλίμακας σχεδιασμού (τόπος, κοινότητα, χωριό), η οποία με αναγωγή σε διευρυμένη τοπική κλίμακα (περιφέρεια), ανταποκρίνεται περισσότερο στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής, εξαπλώνεται στα κράτη-μέλη ως περιφέρειες και, εν τέλει, στο σύνολο της ΕΕ (Barca, 2009a, 2009b).

Η σπουδαιότητα του εδάφους ως χώρου μιας τοπικής επικράτειας βρίσκεται στο συνδυασμό πόρων, δρώντων και δραστηριοτήτων. Τα ιδιαίτερα εδαφικά χαρακτηριστικά των τόπων, που αποτελούν την πολιτιστική τους ποικιλία συγκεντρωμένη σε μια μικρή περιοχή, λειτουργούν ως ένας από τους σημαντικότερους αναπτυξιακούς παράγοντες για την ΕΕ στο σύνολό της. Οι αλληλεξαρτήσεις μεταξύ πόλεων και περιφερειών των

κρατών–μελών είναι τέτοιες, που οι επιπτώσεις στα κοινοτικά, περιφερειακά και εθνικά έργα του ενός είναι δυνατό να έχουν αντίκτυπο στη χωρική δομή των άλλων. Τα αναπτυξιακά έργα σε διάφορα κράτη–μέλη αλληλοσυμπληρώνονται καλύτερα, εάν κατευθύνονται προς κοινούς στόχους για την εδαφική ανάπτυξη. Επομένως, οι εθνικές πολιτικές εδαφικής ανάπτυξης των κρατών–μελών και οι τομεακές πολιτικές της ΕΕ απαιτούν εδαφικά υπερβατικές κατευθυντήριες γραμμές ανάπτυξης (CEC, 1999, 2011· Davoudi, 2003).

Ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως εδαφικής δίδεται με βάση δύο κριτήρια, με βάση το κριτήριο του εδάφους που καταλαμβάνει και με βάση το κριτήριο των δραστηριοτήτων που εκτυλίσσονται πάνω σε αυτό. Συγκεκριμένα, με βάση το κριτήριο της εδαφικής δυναμικότητας, η εδαφική μονάδα προκύπτει από τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες και τα κοινά ιστορικά γεγονότα υπό το οικονομικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης ενώ βασίζεται στη σχέση των φορέων αποφάσεων συναρτήσει της εδαφικής φυσιογνωμίας της. Δίδεται έμφαση στις ενδογενώς αυτοτροφοδοτούμενες σχέσεις, στην ενεργοποίηση των πόρων και στην άυλη υπεραξία. Με βάση το κριτήριο της διοικητικής, της λειτουργικής και της φυσικής–κτιριακής πυκνότητας, η εδαφική μονάδα προκύπτει από την οργάνωση των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων υπό το νεοκλασικό οικονομικό υπόδειγμα. Το νεοκλασικό υπόδειγμα βασίζεται στη σχέση προσφοράς και ζήτησης και τη διαμόρφωση του μηχανισμού των τιμών. Σε αυτό δίδεται έμφαση στη σχέση αίτιου–αποτελέσματος, στις λειτουργίες και τα υλικά αποτελέσματα. Μεταξύ των δύο κριτηρίων δεν παρατηρείται σχέση υποκατάστασης, αλλά συμπληρωματικότητας, μεταβαίνοντας σταδιακά από το νεοκλασικό οικονομικό υπόδειγμα και την οικονομική λειτουργία προς το εδαφικό υπόδειγμα και την εδαφική διάσταση της ενδογενούς ανάπτυξης, μετουσιώνοντας τους τρεις πυλώνες της Πολιτικής Συνοχής (Ahrend, Schumann, 2014· Camagni, 2002, 2008· Camagni, Capello, 2013).

Επομένως, η εδαφική περιοχή είναι προτιμότερος όρος, όταν πρόκειται για συγκεκριμένα συστήματα. Ειδικότερα, όταν πρόκειται για συστήματα τοπικών τεχνολογικών εξωτερικών οικονομιών, υλικών και άυλων παραγόντων, όπου λόγω της εγγύτητας και της συνακόλουθης μείωσης του κόστους συναλλαγών, μπορούν επίσης να προκληθούν οικονομικές εξωτερικότητες. Ακόμη, για συστήματα τοπικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, παραδόσεων, δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας. Για συστήματα εντοπισμένων σχέσεων εγγύτητας που αποτελούν ένα κεφάλαιο κοινωνικής, ψυχολογικής και πολιτικής φύσης, ενισχύοντας τη στατική και δυναμική παραγωγικότητα των τοπικών παραγόντων. Για συστήματα πολιτιστικών στοιχείων και αξιών, που αποδίδουν νόημα στις τοπικές δομές και πρακτικές και καθορίζουν τις τοπικές ταυτότητες, αποκτώντας οικονομική αξία, όταν μετατρέπονται σε εμπορεύσιμα αγαθά (προϊόντα, υπηρεσίες και περιουσιακά στοιχεία) ή ενισχύουν την εσωτερική ικανότητα εκμετάλλευσης των τοπικών δυνατοτήτων. Τέλος, για συστήματα κανόνων και πρακτικών, που καθορίζουν ένα μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης (Camagni, 2002, 2008· Camagni, Capello, 2013).

2.3. Το εδαφικό κεφάλαιο ως μέγεθος εκτίμησης της αναπτυξιακής δυναμικότητας της εδαφικής περιοχής

Η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης και ο προσδιορισμός της εδαφικότητας της περιοχής δεν μπορούν να λογιστούν χωρίς να ληφθεί υπ' όψιν το εγγενές δυναμικό της, δηλαδή, οι εδαφικοί πόροι ως το σύνολο του εδαφικού κεφαλαίου της περιοχής αυτής. Ετυμολογικά, η έννοια του *πόρου* αναφέρεται κατά κυριολεξία στο πέρασμα, στο άνοιγμα, και μεταφορικά σε έναν τρόπο για την επίτευξη ενός στόχου. Ακόμη, σημαίνει και την πηγή πλούτου. Οι *εδαφικοί πόροι* νοούνται ως τα φυσικά και πολιτιστικά στοιχεία ατομικής και συλλογικής κατοχής, στα οποία αποδίδεται αξία χρήσης και δίνουν τη δυνατότητα στον τοπικό πληθυσμό να προβεί σε μια ενέργεια για τη δημιουργία πλούτου. Διακρίνονται σε υλικούς και άυλους και με βάση το απόθεμα που υπάρχει σε κάθε εδαφική περιοχή εξηγείται η πραγματοποιηθείσα ανάπτυξη ή τα περιθώρια ανάπτυξής της. Ο λόγος είναι ότι η εδαφιοποίηση βασίζεται στην *αρχή της ιδιοποίησης των ενεργοποιητών*, οι οποίοι είναι μέσα που ευνοούν την αναζήτηση ή/και κατασκευή ενός πόρου της εδαφικής περιοχής, όπου με αυτό τον τρόπο της επιτρέπει να διαφοροποιηθεί από μια γειτονική αντί να την ανταγωνισθεί. Το πέρασμα από μια εικονική μορφή σε μια ενεργή κατάσταση γίνεται με την κινητοποίηση των δρώντων υποκειμένων, οι οποίοι ονομάζονται *ιδιότυποι κινητοποιητές*, λόγω των ιδιαίτερων δεσμών με το χώρο (Camagni, 2002, 2008; Camagni, Capello, 2013; Goussios, 2006).

Το σύνολο των εδαφικών πόρων συνθέτει το εδαφικό κεφάλαιο της περιοχής. Ο τρόπος διαχείρισης του εδαφικού κεφαλαίου συνιστά μεθοδολογία ανάπτυξης των περιοχών με πρόβλημα ανισότητας. Κάθε εδαφική περιοχή έχει ένα συγκεκριμένο εδαφικό κεφάλαιο που είναι μοναδικό, διαφέρει από εκείνο άλλων εδαφικών μονάδων και καθορίζεται από τους παράγοντες, που αλληλεπιδρούν στα όρια της επικράτειάς της. Για κάθε εδαφική περιοχή το χαρακτηριστικό της μοναδικότητας του εδαφικού κεφαλαίου είναι το κεντρικό σημείο αναφοράς για τη διαμόρφωση των πολιτικών με εδαφική προσέγγιση της ανάπτυξης, οι οποίες έχουν ως κύριο στόχο την τόνωση του εδαφικού κεφαλαίου των περιοχών αυτών. Η οριζόντια εισαγωγή του εδαφικού κεφαλαίου ως μέσου ή εργαλείου άσκησης της περιφερειακής πολιτικής τοπικής κλίμακας εξυπηρετεί το γεγονός ότι το εδαφικό κεφάλαιο που διαθέτει κάθε περιοχή, αφού διαφέρει από εκείνο άλλων περιοχών, παράγει υψηλότερη απόδοση για συγκεκριμένα είδη επενδύσεων από ό,τι για κάποια άλλα, εφόσον αυτά είναι καλύτερα προσαρμοσμένα στη δυναμικότητά της και χρησιμοποιεί τα περιουσιακά στοιχεία και τις δυνατότητές της πιο αποτελεσματικά. Οπότε, η συστηματοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου προβλέπει το στρατηγικό ρόλο της εδαφικής διάστασης στην ισόρροπη ανάπτυξη και την Εδαφική Συνοχή ως απώτερο στόχο της χωροταξικής οργάνωσης της ΕΕ. Ως *εδαφικό κεφάλαιο* (territorial capital) ορίζεται το σύνολο των ειδικών χαρακτηριστικών και των αναγκών, που συνθέτουν την ιδιαίτερη εδαφική φυσιογνωμία μιας περιοχής: οι φυσικοί πόροι, η γεωγραφική θέση, οι δομές (υποδομή, ανωδομή), το εργατικό δυναμικό, η αναλογία των τομέων παραγωγής,

η γνώση και η καινοτομία, τα δίκτυα (φυσικά, ψηφιακά, συστάδες επιχειρήσεων), η επιχειρηματικότητα και η ανταγωνιστικότητα. Άλλως, πρόκειται για τα εδαφικά χαρακτηριστικά μιας λειτουργικής περιοχής (OECD, 2001, 2007· EK, 2005).

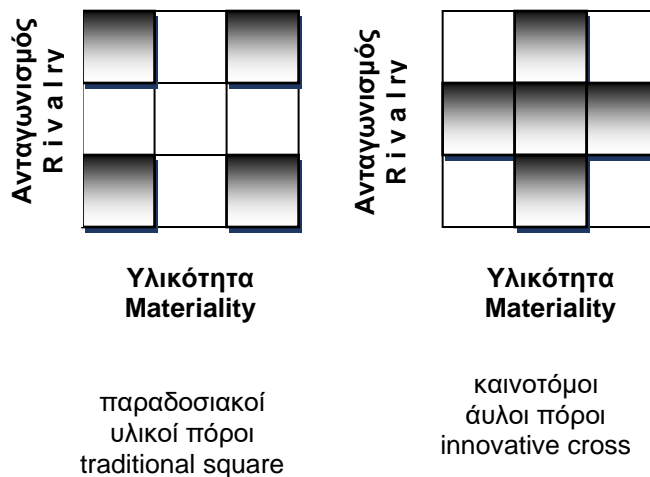
Κατά την κατηγοριοποίηση του Camagni (Camagni, 2002, 2008· Camagni, Capello, 2013), το εδαφικό κεφάλαιο περιλαμβάνει μια μεγάλη ποικιλία εδαφικών περιουσιακών στοιχείων, τόσο ενσώματων ή υλικών (tangible) όσο και άυλων (intangible), ιδιωτικού, δημόσιου ή μεικτού χαρακτήρα. Αυτά τα περιουσιακά στοιχεία μπορεί να παράγονται φυσικά (ως δημόσια και ιδιωτικά αγαθά), να δημιουργούνται με ιστορικό τρόπο ή να προέρχονται από τη φυσική κληρονομιά (ως φυσικοί και πολιτιστικοί πόροι, που συνεπάγονται ένα κόστος συντήρησης και ελέγχου: έννοια της ιδιοτυπίας). Μπορούν να παραχθούν εκούσια παρά την άυλη φύση τους (δίκτυα συντονισμού ή διακυβέρνησης) ή να δημιουργηθούν ακούσια από κοινωνική αλληλεπίδραση. Με βάση αυτό τον ορισμό, η έννοια του εδαφικού κεφαλαίου δομείται πάνω σε δύο διαστάσεις.

Στη διάσταση του ανταγωνισμού (rivalry), η οποία αποτελείται από τα δημόσια αγαθά, τα ιδιωτικά αγαθά και μια ενδιάμεση κλάση συλλογικών και μη-αμιγών ή ημι-δημόσιων αγαθών. Συγκεκριμένα, στα μη-αμιγή δημόσια αγαθά, στα οποία, όπως και στα καθαρά δημόσια αγαθά, η δυνατότητα αποκλεισμού είναι χαμηλή, ο ανταγωνισμός είναι υψηλότερος λόγω της σπανιότητας. Στην περίπτωση αυτή, ο ανταγωνισμός μπορεί επίσης να λάβει τη μορφή συγκρούσεων συμφερόντων μεταξύ διαφορετικών τύπων χρηστών ή μεταξύ της κατηγορίας των γενικών χρηστών και ορισμένων λαθρεπιβατών³, η δράση των οποίων μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη συνοχή των δημόσιων εδαφικών αγαθών. Στα συλλογικά αγαθά ισχύει η αντίθετη προϋπόθεση, δηλαδή, η υψηλή δυνατότητα αποκλεισμού των ατόμων που δεν κάνουν χρήση και ο χαμηλός ανταγωνισμός. Η ενδιάμεση κλάση παρομοιάζεται με την κατηγορία των ιδιωτικών αγαθών, που μπορεί να περιλαμβάνει τα δημόσια αγαθά με τέλος χρήσης. Δηλαδή, μια τυπολογία δημόσιων αγαθών, η χρήση των οποίων υπόκειται σε τέλη χρήσης, που επιβάλλονται από τη δημόσια διοίκηση ή από τον ανάδοχο κατασκευαστή.

Στη διάσταση της υλικότητας (materiality), η οποία αποτελείται από τα ενσώματα αγαθά, τα άυλα αγαθά και μια ενδιάμεση κατηγορία μεικτών (υλικών και άυλων) αγαθών. Συγκεκριμένα, τα μεικτά αγαθά αποτελούνται από σκληρά και μαλακά στοιχεία, δηλαδή υλικά αγαθά και υπηρεσίες αντίστοιχα, όπου υποδεικνύουν την ικανότητα μετατροπής της δυναμικής σχέσης σε αποτελεσματική σχέση και τους δεσμούς μεταξύ των οικονομικών παραγόντων. Δηλαδή, τα άυλα στοιχεία μετατρέπονται σε αποτελεσματική δράση, σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, συνεργασία και παροχή υπηρεσιών.

³ Όρος που χρησιμοποιείται στη Δημόσια Οικονομική για να περιγράψει το χρήστη ενός δημόσιου αγαθού, που απολαμβάνει τα οφέλη από τη διανομή του χωρίς να καταβάλει κόστος χρήσης (Γεωργακόπουλος, 2005).

Σχήμα 1: Διαστάσεις εδαφικού κεφαλαίου.



Πηγή: Camagni, Capello, 2013:1387.

Οι τέσσερις ακραίες τάξεις ή κλάσεις (υψηλός και χαμηλός ανταγωνισμός, υλικά και άυλα αγαθά) αντιπροσωπεύουν τις κατηγορίες πηγών εδαφικού κεφαλαίου και μπορούν να ονομαστούν ως παραδοσιακή μήτρα (traditional square). Οι τέσσερις ενδιάμεσες τάξεις αντιπροσωπεύουν τις χρήσεις εδαφικού κεφαλαίου ως καινοτόμα στοιχεία και μπορούν να ονομαστούν ως καινοτόμος σταυρός (innovative cross). Στα Σχήματα 1 και 2 παρατίθενται οι πιθανοί συνδυασμοί των τάξεων ή κλάσεων. Κατά την κατηγοριοποίηση του Camagni, οι δημόσιοι φορείς διενεργούν έλεγχο, προκειμένου το όφελος να διατηρείται στην τοπική κοινωνία (έννοια της ιδιοτυπίας).

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες ή συνιστώσες του τοπικού ή εδαφικού κεφαλαίου είναι οι εξής: οι υλικοί πόροι και η διαχείρισή τους, ο πολιτισμός και η ταυτότητα της περιοχής, το ανθρώπινο δυναμικό, η έμμεση και η άμεση τεχνογνωσία και οι ειδικές δεξιότητες, οι τοπικές θεσμικές οργανώσεις και οι διοικητικές υπηρεσίες, οι δραστηριότητες και οι επιχειρήσεις, οι αγορές και οι εξωτερικές σχέσεις, η εικόνα που δίνει η περιοχή και ο τρόπος με τον οποίο η εικόνα αυτή γίνεται αποδεκτή στο εσωτερικό και το εξωτερικό (Camagni, 2002, 2008; Camagni, Capello, 2013).

Σχήμα 2: Παραδοσιακοί υλικοί και καινοτόμοι άυλοι παράγοντες εδαφικού κεφαλαίου.

ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ	Υψηλός ανταγωνισμός	Ιδιωτικό απόθεμα παγίου κεφαλαίου Εξωτερικότητες (hard) Τέλη χρήσης	Υπηρεσίες προς επιχειρήσεις που αναπτύσσουν σχέσεις ιδιωτικού τομέα μέσω: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Εξωτερικών δεσμών μεταξύ επιχειρήσεων ▪ Μεταφοράς αποτελεσμάτων έρευνας & ανάπτυξης 	Ανθρώπινο κεφάλαιο: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Επιχειρηματικότητα ▪ Δημιουργικότητα ▪ Ιδιωτική τεχνογνωσία Εξωτερικότητες (soft)
	(ιδιωτικά αγαθά)	<i>c</i>	<i>i</i>	<i>f</i>
	(συλλογικά αγαθά)	Δίκτυα ιδιοκτησίας Συλλογικά αγαθά: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Τοπίο ▪ Πολιτιστική κληρονομιά (δημόσια και ιδιωτική) 	Δίκτυα συνεργασίας: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Στρατηγικές συμμαχίες έρευνας & ανάπτυξης και γνώσης ▪ Συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε υπηρεσίες και προγράμματα 	Σχεσιακό κεφάλαιο: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ικανότητα συνεργασίας ▪ Ικανότητα συλλογικής δράσης ▪ Συλλογικές ικανότητες
(ημι-δημόσια αγαθά)	<i>b</i>	<i>h</i>	<i>e</i>	
(δημόσια αγαθά)	Πόροι: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Φυσικοί ▪ Πολιτιστικοί (στατικοί) Κοινωνικό υπερκείμενο κεφάλαιο: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Υποδομές 	Μέσα αποκωδικοποίησης έρευνας & ανάπτυξης Εργαλεία που προωθούν την προσαρμογή και ενίσχυση της δεκτικότητας Συνδεσιμότητα Οικονομίες συγκέντρωσης	Κοινωνικό κεφάλαιο: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Θεσμοί ▪ Πρότυπα συμπεριφοράς ▪ Αξίες ▪ Εμπιστοσύνη ▪ Φήμη ▪ Συνεταιρίζεσθαι 	
Χαμηλός ανταγωνισμός	<i>a</i>	<i>g</i>	<i>d</i>	
	Υλικά Αγαθά (hard)	Μικτά Αγαθά (hard + soft)	Άυλα Αγαθά (soft)	

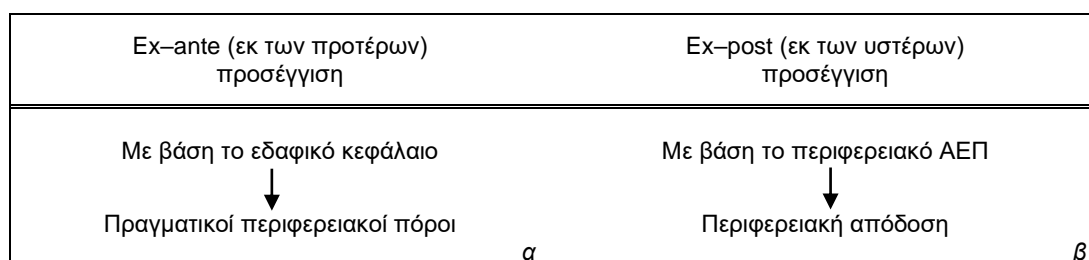
Υ λ ι κ ό τ η τ α

Πηγή: προσαρμογή από το Camagni, Capello, 2013:1389.

Η δυναμικότητα, οι ικανότητες και οι ανάγκες μιας εδαφικής περιοχής προσδιορίζονται από τη μέτρηση των επιμέρους στοιχείων του εδαφικού κεφαλαίου της για την εκτίμηση

της επιτευχθείσας ανάπτυξης σε σχέση με τα περιθώρια ανάπτυξης. Ο σκοπός του προσδιορισμού είναι ο εντοπισμός των ανισοροπιών μεταξύ πόρων και αποδόσεων των πόρων στην επικράτειά της και η χάραξη της ανάλογης στρατηγικής για ανάπτυξη. Ο λόγος είναι ότι δεν αξιοποιούνται όλοι οι πόροι (ανενεργοί ή λανθάνοντες) ή/και δεν έχουν όλοι οι πόροι την ίδια απόδοση, αλλά πόροι και απόδοση εξισώνονται, όταν η εδαφική περιοχή εκμεταλλεύεται όλους τους ενεργούς και λανθάνοντες πόρους της εξίσου. Δηλαδή, είναι δυνατό οι πραγματικοί εδαφικοί πόροι, όταν δεν είναι γνωστοί ή ενεργοί, να μην αντιστοιχίζονται με τις κατάλληλες πολιτικές, δείχνοντας ένα πρόβλημα διαχείρισης της αναπτυξιακής ικανότητας και προσπάθειας μιας εδαφικής περιοχής (Jona, 2015).

Σχήμα 3: Συσχέτιση εδαφικών πόρων και περιθωρίων απόδοσης των πόρων.



Πηγή: προσαρμογή από το Jona, 2015:101.

Κατ' αυτό τον τρόπο, η συστηματοποίηση και η εκτίμηση του εδαφικού κεφαλαίου ως μεγέθους αναπτυξιακής δυναμικότητας μιας περιοχής λειτουργεί εξισοροπητικά μεταξύ χώρου, δρώντων και διαδικασιών ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες συνοχής της ΕΕ.

2.4.Η εδαφική διακυβέρνηση ως σύστημα οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων σε εδαφική κλίμακα

Για να ευοδωθεί ο στόχος της Πολιτικής Συνοχής, δηλαδή η επίτευξη μιας γενικής περιφερειακής ισορροπίας του ευρωπαϊκού χώρου, είναι αναγκαία η προσαρμογή του διαχειριστικού συστήματος που μεταφέρει το περιεχόμενο των αναπτυξιακών αποφάσεων στις εθνικές και τοπικές κοινωνίες με τρόπο συμβατό προς την εδαφική συνιστώσα. Συγκεκριμένα, το σύστημα οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων, που προωθείται μέσα από την Πολιτική Συνοχής, είναι η *εδαφική διακυβέρνηση*. Ακριβέστερα, νοείται ως η διαδικασία λήψης δημόσιων πολιτικών αποφάσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών σε τοπικό / περιφερειακό επίπεδο, αλλά διατηρούμενου του ρυθμιστικού χαρακτήρα, με ισότιμη συμμετοχή των εκπροσώπων της αγοράς (επιχειρήσεις ως κοινωνικοί εταίροι) με σκοπό την ανάπτυξη (Ache, et.al., 2004·

Davoudi, 2004). Η σπουδαιότητα του συστήματος πηγάζει από το γεγονός, ότι στην εδαφική ως τοπική ή τοπικά διευρυμένη κλίμακα (είναι αναγκαίο να) προάγει την αντιπροσωπευτικότητα των συμμετεχόντων και (να) εγγυάται την εφαρμογή των συμφωνηθέντων, ώστε να μην χάνεται ο ενδογενής χαρακτήρας του. Η εκτίμηση της εδαφικής διακυβέρνησης ως μεταβλητής είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί καθώς θεωρείται μια έννοια περίπλοκη και προκύπτει κατόπιν προσδιορισμού πέντε διαστάσεων, που την οριοθετούν. Με βάση τα είκοσι (20) λεπτομερή στοιχεία που την προσδιορίζουν, δημιουργείται μια λίστα ελέγχου της εδαφικής διακυβέρνησης, που παρουσιάζει ποια κριτήρια πληρούνται. Ορίζονται δώδεκα (12) δείκτες και πέντε (5) διαστάσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης των αντίστοιχων διαδικασιών των δημόσιων πολιτικών, των προγραμμάτων και έργων για την ανάπτυξη μιας περιοχής, όπου είναι θεμελιώδη για την επίτευξη της Εδαφικής Συνοχής. Προκύπτουν από: τον συντονισμό των δράσεων των φορέων αποφάσεων και των θεσμών, την ολοκλήρωση των τομεακών πολιτικών, την κινητοποίηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων, την προσαρμοστικότητα στη μεταβολή των συνθηκών, τη συνειδητοποίηση της τοποκεντρικότητας των εδαφικών οντοτήτων και του αντίκτυπου που παρουσιάζει (Janin Rivolin, et.al., 2014).

Οι πέντε διαστάσεις της εδαφικής διακυβέρνησης μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, από το τοπικό έως το υπερεθνικό / ευρωπαϊκό (πολυεπίπεδη διακυβέρνηση). Ωστόσο, ένας φορέας απόφασης δεν μπορεί να αποφασίσει όλες τις κινήσεις και κάθε φορέας γνωρίζει, ότι οι κινήσεις του προκαλούν αλλαγές στο συνολικό πλαίσιο. Λόγω της πολυπλοκότητας της διαδικασίας σε επίπεδο δράσης, διαστάσεων, κανόνων, τεχνικών και πρακτικών, παρομοιάζεται με τον Κύβο του Rubik (Rubik's Cube) και συντίθεται στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 1: Διαστάσεις και δείκτες αξιολόγησης της εδαφικής διακυβέρνησης.

Πέντε διαστάσεις εδαφικής διακυβέρνησης	Δώδεκα δείκτες για την αξιολόγηση της απόδοσης της εδαφικής διακυβέρνησης
1. Συντονισμός δράσεων, φορέων και θεσμών	1.1. Κυβερνητική ικανότητα
	1.2. Ηγεσία
	1.3. Επικουρικότητα
2. Ολοκλήρωση τομέων πολιτικής	2.1. Αντικατάσταση δημόσιων πολιτικών
	2.2. Διατομεακές συνέργειες
3. Κινητοποίηση συμμετοχής ενδιαφερόμενων μερών	3.1. Δημοκρατική νομιμότητα
	3.2. Δημόσια λογοδοσία
	3.3. Διαφάνεια
4. Προσαρμοστικότητα	4.1. Ανακλαστικότητα
	4.2. Ικανότητα προσαρμογής
5. Συνειδητοποίηση τοπικών / εδαφικών ιδιαιτεροτήτων και επιπτώσεων	5.1. Εδαφική σχετικότητα
	5.2. Εδαφική γνώση και επιπτώσεις

Πηγή: προσαρμογή από το Janin Rivolin, et.al., 2014:10.

Εν κατακλείδι, η συμβατότητα του πλαισίου διαδικασιών και του μηχανισμού μεταφοράς του οφέλους των δράσεων με το σύστημα διακυβέρνησης είναι καθοριστική για την επιτυχή εφαρμογή του προτύπου της εδαφικής ανάπτυξης.

3. Συμπεράσματα

Το έδαφος ως χώρος και η ανάπτυξη είναι έννοιες αλληλένδετες καθώς όλες οι κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες συναρτώνται από το γεωγραφικό σημείο του χώρου, στο οποίο εξελίσσονται. Η προέκταση της ανάπτυξης στην εδαφική της διάσταση έδωσε πρωταγωνιστικό ρόλο στο έδαφος ως χώρο οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, όπου τώρα συνιστά τον τρίτο πυλώνα της Εδαφικής Συνοχής της ΕΕ. Με την προσθήκη της εδαφικής συνιστώσας στην Πολιτική Συνοχής δημιουργήθηκαν νέες θεμελιώδεις έννοιες, παράγοντες και δυνάμεις, που καθορίζουν την πορεία της ανάπτυξης ως στόχου της περιφερειακής πολιτικής, όπως η εδαφική περιοχή και το εδαφικό κεφάλαιο, που απαιτούν και νέους τρόπους διακυβέρνησης. Το κέντρο του σχεδιασμού ως κλίμακας ενδιαφέροντος είναι η εδαφική περιοχή ή ενότητα ως νέα σχεδιαστική υποδιαίρεση ενώ το κεντρικό εργαλείο άσκησης της πολιτικής είναι το εδαφικό κεφάλαιο. Τη διαχείριση του τόπου έχουν οι τοπικοί δρώντες, δηλαδή οι πολίτες, οι τοπικοί θεσμοί και οι εδαφικές επιχειρήσεις ως κινητοποιητές των ιδιότυπων πόρων. Η μεθοδολογία του σχεδιασμού έχει ως σημείο αναφοράς τον τοπικό προγραμματισμό. Το παραγωγικό πρόβλημα μιας εδαφικής περιοχής αφορά τις αποφάσεις που λαμβάνει η τοπική κοινωνία για το πώς θα καταλείψει τους διαθέσιμους εδαφικούς πόρους και πώς θα ενεργοποιήσει όσους βρίσκονται σε υπολानθάνουσα μορφή, εξετάζοντας το αναπτυξιακό φαινόμενο ως πρόβλημα διαχείρισης πόρων και πολιτικών. Το σύστημα οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων στην εδαφική κλίμακα είναι η εδαφική διακυβέρνηση. Στόχος είναι η χωρο-εδαφική κεφαλαιοποίηση του πλεονάσματος εντός του συστήματος της εδαφικής περιοχής. Σκοπός είναι η εδαφική ανάπτυξη, μέσα από την οποία οι εδαφικές περιοχές και οι τοπικές κοινωνίες τους παύουν να υφίστανται ως παθητικοί παίκτες, που υποβάλλονται στις αποφάσεις ενός εθνικού / υπερεθνικού ρυθμιστικού κέντρου εξουσίας ή/και στις διακυμάνσεις της παγκόσμιας αγοράς και γίνονται ενεργοί λήπτες αποφάσεων για θέματα, που αφορούν την ανάπτυξή τους. Εν κατακλείδι, από την αναδίφηση, τη σταχυολόγηση και την εννοιολογική προσέγγιση των συστατικών στοιχείων του εδαφικού προτύπου συμπεραίνεται, ότι η συνοχή είναι αναγκαίο να επιδιώκεται και υπό όρους εδαφιοποίησης της ανάπτυξης. Η αναγκαιότητα προκύπτει από το γεγονός, ότι λειτουργεί ως δίκτυο ενδογένεσης και μεταφοράς προστιθέμενης αξίας από τη μία περιοχή στην άλλη, το οποίο μεταφέρει και το περιεχόμενο της αλληλεγγύης μεταξύ των

ανθρώπων ως αλληλεγγύη μεταξύ των τόπων, που είναι και η αποστολή της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ.

Ευχαριστίες

Η συγγραφέας ευχαριστεί τους δύο ανώνυμους κριτές και τους συμμετέχοντες στο 6^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης για τις χρήσιμες επιστημονικές.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

ΑΝΔΡΕΟΥ, Γ., (2019), EU Cohesion Policy after 2020: More goals, fewer resources, *Region & Periphery*, 0(8), 49–76.

ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ, Ε., ΖΑΧΑΡΗ, Β., (2012), Η αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την ΕΕ και η προοπτική ολοκληρωμένης προσέγγισης σχεδιασμού στην Ελλάδα, *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, 3(1), 87–105.

ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ, Ε., ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ, Δ., (2020), Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης, *Αειχώρος*, 31, 62–93.

ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Θ., (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, 3^η Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.

ΕΚ [ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ], (2005), Έκθεση της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης σχετικά με το ρόλο της εδαφικής συνοχής στην περιφερειακή ανάπτυξη [(2004/2256(INI))] [Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2005-0251_EL.html. Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

Ξενόγλωσση

ACHE, P., BIOT, V., DAVOUDI, S., DISPENZA, R., EVANS, N., FARINÓS DASÍ, H., GOVERNA, F., JACOBS, W., JANIN RIVOLIN, U.-J., JORGENSEN, J., LAGENDIJK, A., PETERS, S., ROSSIGNOLO, C., SANTANGELO, M., SAPOUNTZAKI, P., SERVILO, L., STEAD, D., WASSENHOFEN, L., WATERHOUT, B., (2004), *ESPON Project 2.3.2, Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, First Interim Report.

AHREND, R., SCHUMANN, A., (2014), *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers, 3, OECD Publishing.

BARCA, F., (2009a), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent*, Report Prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

BARCA, F., (2009b), *Pursuing equity through place-based development policies. Rationale and the equity-efficiency issue*, Presentation given at the OECD/TDPC Symposium on the Regional Policy, Paris.

BÖHME, K., DOUCET, P., KOMORNICKI, T., ZAUCHA, J., SWIATEK, D., (2011), *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy*, Warsaw.

CAMAGNI, R., (2002), *On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?*, *Urban Studies*, 13, 2395–2412.

CAMAGNI, R., (2008), *Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital*, in: CAPELLO, R., CAMAGNI, R., CHIZZOLINI, B., FRATESI, U. (Eds.), *Modelling regional scenarios*

for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies, 33–48, Berlin: Springer Verlag.

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.

CAMAGNI, R., MAILLAT, D., MATTEACCIOLI, A. (Eds.), (2004), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*, Neuchâtel: Editions EDES.

CAMPAGNE, P., PECQUEUR, B., (2014), *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*, Paris: Charles Léopold Mayer.

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (1998), *Report on Community Policies and Spatial Planning*, Working document of the Commission Services, (CEC, Brussels) [Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coordfon/report_en.pdf.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (1999), *ESDP: European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (CEC, Luxembourg) [Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, {SEC(2008) 2550}, Office for Official Publications of the European Communities (CEC, Luxembourg) [Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (2009), *Territorial cohesion* [Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (2011), *The Territorial State and Perspectives of the European Union*, 2011 update, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020 (CEC, Hungary) [Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_state_and_perspective_2011.pdf.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (2020a), *Territorial Agenda put in practice. Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*, Volume I – Synthesis Report, CSIL (Centre for Industrial Studies), (CEC, Luxembourg) [Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

CEC [COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES], (2020b), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (CEC, Hungary) [Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020.

Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

DAVOUDI, S., (2003), *Polycentricity in European Spatial Planning; from an analytical tool to a normative agenda*, *European Planning Studies*, 11(8), 979–999.

DAVOUDI, S., (2004), *Towards a conceptual framework for evaluation of governance relations in polycentric urban regions of Europe*, in: ESPON Project 2.3.2., *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, First Interim Report, University of Valencia.

DAVOUDI, S., (2005), *Understanding Territorial Cohesion*, *Planning Practice and Research*, 20(4), 433–441.

FALUDI, A., (2009), *Territorial cohesion under the looking glass: synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*, CEC Regional Policy – Inforegio.

- FALUDI, A., (2013), *Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review*, Environment and Planning A, 45, 1302–1317.
- GOUSSIOS, D., (2006), *Rural development in the small rural region of Mouzaki (Greece): Territorial reorganization*, Options Méditerranéennes, Série A: Séminaires Méditerranéens (CIHEAM), 71, 153–167.
- JANIN RIVOLIN, U., SANTANGELO, M., COTELLA, G., GOVERNA, F., CARUSO, N., DE LUCA, A., SCHMITT, VAN WELL, L., LANGE, S., REARDON, M., STEAD, D., SPAANS, M., ZONNEVELD, W., WANDL, A., DAVOUDI, S., COWIE, P., MADANIPOUR, A., VIGAR., G., PÁLNÉ KOVÁCS, I., MEZEI, C., GRÜNHUT, Z., ZAVODNIK LAMOVŠEK, A., PICHLER-MILANOVIĆ, N., PETERLIN, M., SIMONETI, M., (2014), *Towards Better Territorial Governance in Europe, A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project*, ESPON & Politecnico di Torino.
- JONA, G., (2015), *Determinants of Hungarian sub-regions' territorial capital*, European Spatial Research and Policy, 22(1).
- MOLLARD, A., TORRE, A., (2004), *Proximity, territory and sustainable management at the local level: an introduction*, International Journal of Sustainable Development 7(3), 221–236.
- OECD [ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT], (2001), *Territorial Outlook*, Territorial Development Service, Paris: OECD Publications.
- OECD [ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT], (2007), *Territorial Outlook*, Territorial Development Service, Paris: OECD Publications.
- PECQUEUR, B., (2005), *Le développement territorial une nouvelle approche des processus de directives pour les économies du sud*, in: ANTHEMAUT, B., GIRAUD, F. (Eds.), *Le Territoire est mort. Vive le Territoire*, 295–316, Paris: IRD.
- PECQUEUR, B., (2006), *The Territorial Turn of the Global Economy*, in: Espaces et sociétés, 124–125(2–3), 17–32.
- RALLET, A., TORRE, A., (2004), *Proximité et localization*, Économie rurale, 280(1), 25–41.
- TORRE, A., (2008), *Conflits d' usage dans les espaces ruraux et périurbains*, in: MONTEVENTI WEBER, L., DESCHENAUX, Ch., TRANDA-PITTION, N. (Eds.), *Campagne-ville. Le pas de deux*, Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- TOTH, B. I., (2011), *Changing Endogenous Development: the Territorial Capital*, Journal of Economics and Business Research, 17(2), 137–151.