



## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ **ERSA**

ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ (RSAI, ERSA)

“Οικονομική Κρίση και Πολιτικές Ανάπτυξης και Συνοχής”

10ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο ,  
Θεσσαλονίκη, 1 – 2 Ιουνίου 2012

**Συνδιοργάνωση**

**Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης:**

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών  
**Πανεπιστήμιο Μακεδονίας**

## **‘Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ’**

Θοδωρής Σούκος, Διπλωματούχος μηχανικός χωροταξίας, πολεοδομίας και περιφερειακής ανάπτυξης, Email: thsoukos@hotmail.com

### **Εισαγωγή**

Η συνεχώς εντεινόμενη ευρωπαϊκή κρίση έχει αναδείξει έντονα τις πολιτικές και θεσμικές ατέλειες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ενώ οι διαφορές στο βαθμό ολοκλήρωσης των περιφερειών προβάλλουν ανάγλυφα την αναποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Με αυτό το σκεπτικό, η εργασία προσπαθεί να μελετήσει το πώς επιδρούν οι πολιτικές συνοχής της ΕΕ στο επίπεδο ανάπτυξης των ευρωπαϊκών περιφερειών και το πώς συμβάλλουν στον στόχο για υψηλότερα επίπεδα ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται μια νέα αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής στρατηγικής που αφορά την εδαφική συνοχή. Εξετάζουμε το χαρακτήρα και το ρόλο που της προσδίδεται, την ανάδυση του χωρικού αντίκτυπου των πολιτικών καθώς και τη στροφή προς μια χωρική προσέγγιση στον κοινοτικό προγραμματισμό.

### **1. Το πλαίσιο της ολοκλήρωσης**

Η διαδικασία ολοκλήρωσης δεν διαγράφει μια γραμμική πορεία. Οι δύο βασικοί παράγοντες που την επηρεάζουν προς την ολοκλήρωση είναι ο πολιτικός και ο οικονομικός, οπότε με βάση αυτό το διαχωρισμό μελετούμε την εξέλιξη της «ευρωπαϊκής ιδέας». Οι έννοιες της πολιτικής και της οικονομικής ολοκλήρωσης απασχολούν την διαδρομή της ΕΕ και τους θεωρητικούς της ολοκλήρωσης ήδη από τις διακηρύξεις των Σούμαν και Τσόρτσιλ (στην μεταπολεμική περίοδο).

Σε μια περίοδο έντονων διεργασιών παγκοσμίως με τη συμμετοχή χωρών σε ευρύτερες διακρατικές συμφωνίες και οργανισμούς, οι 6 ισχυρότερες ευρωπαϊκές χώρες προχωρούν στο πρώτο στάδιο ολοκλήρωσης με την δημιουργία των τελωνειακών ενώσεων της ΕΚΑΧ αρχικά (1951) και των ΕΟΚ και ΕΥΡΑΤΟΜ (1957), ενώ άλλες χώρες σχηματίζουν μια ζώνη διακυβερνητικής συνεργασίας, την Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών. Το δεύτερο σημαντικό βήμα γίνεται με την μετάβαση στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά από την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης μέχρι την ψήφιση της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992), όπου τίθεται ουσιαστικά η βάση να ξεπεραστούν οι ατέλειες της λειτουργίας των αγορών και να μεταβούν οι ευρωπαϊκές οικονομίες υπό μια ενιαία οικονομική και νομισματική ένωση. Σε αυτό το ανώτερο στάδιο οικονομικής ολοκλήρωσης φτάνουν οι 17 χώρες που συμμετέχουν στην Ευρωζώνη από το 1999 υπό το ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα. Όμως η προσπάθεια για

υψηλότερα επίπεδα οικονομικής ολοκλήρωσης δεν συνοδεύτηκαν από αντίστοιχες πολιτικές μετατοπίσεις, όπως υποστήριζαν οι λειτουργιστές και νεολειτουργιστές θεωρητικοί (βλ. Haas, 1972, Hodges, 1972, Pollack, 2001). Παρόλο που με τις διευρύνσεις η συνολική ευρωπαϊκή αγορά μεγάλωσε, καθώς πολλές χώρες που συμμετείχαν στην ΕΖΕΣ αλλά και χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ εισχώρησαν στην ΕΕ, η πολιτική βάση δεν σχημάτισε ένα σκληρό πολιτικό πυλώνα, με αποτέλεσμα το οικοδόμημα να είναι αρκετά ευάλωτο στις κρίσεις, όπως ισχύει και σήμερα. Επιπρόσθετα οι χαμηλές επιδόσεις στο κάθετο και οριζόντιο συντονισμό των πολιτικών επιτείνει τις περιφερειακές ανισότητες και καθιστά τις πολιτικές συνοχής αμφισβητήσιμες. (Μούσης, 2008, Molle, 2006)

## 2. Ευρωπαϊκός προϋπολογισμός- Πολιτική Συνοχής

Το κυριότερο εργαλείο άσκησης των παρεμβατικών πολιτικών της ΕΕ αποτελεί ο κοινοτικός προϋπολογισμός, όπου η κατανομή των χρηματοδοτήσεων κατευθύνεται σύμφωνα με τους προγραμματικούς στόχους για κάθε περίοδο και οι δύο βασικότεροι τομείς διοχέτευσης των πόρων είναι οι πολιτικές για την αγροτική παραγωγή (40% της περιόδου 2007-2013) και οι πολιτικές συνοχής και ανταγωνιστικότητας (45% της ίδιας περιόδου). Στόχοι των πολιτικών αποτελούν η ενίσχυση των επενδύσεων για την ανάπτυξη και η εξισορρόπηση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών. Ειδικότερα η πολιτική συνοχής εμφανίζει δύο εικόνες με ορόσημο το 1988 και τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων. Η πρώτη περίοδος περιφερειακής πολιτικής χαρακτηρίζεται από την κατανομή πόρων μεταξύ των κρατών για να αντιμετωπίσουν τις εθνικές τους ανάγκες μέσα στο ευρωπαϊκό χώρο, ενώ η μετάβαση στην ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής κυριαρχείται από την ενσωμάτωση της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σχεδιασμό, την κατάρτιση πολυετούς προγραμματισμού, τη θέσπιση χωρικών κριτηρίων στην κατανομή πόρων και την ενίσχυση της αξιολόγησης. (Leonardi, 2005)

Πίνακας: Στοιχεία για την πολιτική συνοχής

Περίοδος	Αρ. Στόχων	Χρηματοδότηση	Κοινοτικές Πρωτοβουλίες	Χρηματοδότηση
1989-1993	5	71 δις Ecu	16	5,2 δις Ecu
1994-1999	6	162 δις Ecu	13	13,5 δις Ecu
2000-2006	3	213 δις €	4	10,4 δις €
2007-2013	3	347 δις €		
2014-2020	3	336 δις €		

Πηγή: Πετράκος και Ψυχάρης, 2004, Καμχής, 2007, Leonardi, 2005

## 3. Η εδαφική συνοχή στην ΕΕ

Η εδαφική συνοχή δεν αποτέλεσε εξ αρχής αναγκαιότητα για τα όργανα της ΕΕ ούτε αποτελεί ξεχωριστή πολιτική της ΕΕ. Το κάθε κράτος- μέλος κρατά τη δική του εσωτερική εδαφική αυτοτέλεια, ακολουθώντας διαφορετικές φιλοσοφίες στον χωρικό σχεδιασμό (βλ.

Γιαννακούρου, 2008). Το σημείο καμπής για την αναγνώριση της προστιθέμενης αξίας που μπορεί να προσφέρει η εδαφική συνοχή εντοπίζεται στην εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Τότε γίνεται πανευρωπαϊκά κατανοητό ότι με την υιοθέτηση της ανοικτής αγοράς και του ενιαίου νομίσματος, θα προκύψουν σημαντικές μεταβολές στην ανάπτυξη μεταξύ των περιοχών της Ένωσης. Για το λόγο αυτό λαμβάνεται μέριμνα για τη χρηματοδότηση σχεδίου οργάνωσης του κοινοτικού χώρου που καταλήγει με την δημοσιοποίηση του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (1999). (Γιαννακούρου, 2008, 2009, Θωΐδου, 2004)

Η έννοια της εδαφικής συνοχής άρχισε να αποκτά νόημα από τις διατάξεις του «θνησιγενούς Συντάγματος» (2004), ενώ σήμερα καταλαμβάνει ειδικό ρόλο στην νέα στρατηγική της Ένωσης για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Όπως αναφέρει ο Faludi προέρχεται από μια περιφερειακή οικονομική προσέγγιση για το χωρικό σχεδιασμό (Faludi, 2004) ακολουθώντας το πρότυπο της γαλλικής σχολής (*aménagement du territoire*). Στη λογική αυτού του προτύπου χρησιμοποιείται η πολιτική παρεμβάσεων για να εξισορροπηθούν οι αντιθέσεις μεταξύ των περιφερειών και έτσι μπορούν να διαχειριστούν τις ανισορροπίες που θα επιφέρει η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κινητοποιώντας το εσωτερικό δυναμικό κάθε περιοχής.

Η εδραίωση της εδαφικής συνοχής ως εργαλείου ενίσχυσης της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ολοκλήρωση εξελίσσεται μέσα από διάφορα στάδια. Από τη υιοθέτηση της στρατηγικής της Λισαβόνας (2000) και την εισαγωγή της ανταγωνιστικότητας στην οικονομία, περιορίζεται πρόσκαιρα ο ρόλος του εδαφικού παράγοντα που ήρθε στο προσκήνιο με τις διεργασίες για την υιοθέτηση του ΣΑΚΧ (1999) κατά την προηγούμενη δεκαετία. Όμως η στρατηγική δεν απέδωσε τα αναμενόμενα και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδίωξε την μεγαλύτερη συμβολή της εδαφικής συνοχής. Προς αυτή την κατεύθυνση η διακυβερνητική συνεργασία των κρατών της Ένωσης οδήγησε στην ενσωμάτωση της εδαφικής συνοχής ως καταστατική αρμοδιότητα της ΕΕ, την κατάρτιση της Εδαφικής Ατζέντας της ΕΕ (2007) και την επαναβεβαίωση της (2011), την θέσπιση της Πράσινης Βίβλου για την εδαφική συνοχή (2008) και την αναβάθμιση της εδαφικής συνοχής μέσω του τρίτου στόχου των προγραμματικών δαπανών της ΕΕ για την ανάπτυξη. Για τους Καμχή και Γιαννακούρου, η εδαφική συνοχή αποτελεί έναν «έντιμο συμβιβασμό» για μια έννοια που περιγράφει τη διαδικασία κάθετου συντονισμού μέσα στην Ένωση αλλά οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των πολιτικών με χωρικό αντίκτυπο. (Καμχής, 2008, Γιαννακούρου, 2009)

Η εισαγωγή της νέας αυτής έννοιας έγινε με πολλούς τρόπους. Αρχικά ως μια περιγραφή της άνισης κατανομής της ανάπτυξης στον ευρωπαϊκό χώρο (2<sup>η</sup> έκθεση για την συνοχή), ως το μέσο για να επιτευχθεί ισόρροπη ανάπτυξη με την μείωση των ανισοτήτων (3<sup>η</sup> έκθεση για την συνοχή), ή ως η ανάγκη να ανταποκριθούν οι ευρωπαϊκές αρχές στην ολοκλήρωση της εδαφικής διάστασης των ευρωπαϊκών πολιτικών με μια συνεκτική προσέγγιση στην ανάπτυξη

του ευρωπαϊκού χώρου. (Davoudi, 2005) Γενικότερα ο ρόλος της εδαφικής συνοχής περιγράφεται καλύτερα μέσα από ένα τετράπτυχο που στόχους έχει: την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, την επίτευξη οικονομικής σύγκλισης, την ισόρροπη και βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και το συντονισμό των πολιτικών της ΕΕ μέσα από ένα πλέγμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ο Faludi για τον ίδιο σκοπό χρησιμοποιεί τις έννοιες ισότητα, ανταγωνιστικότητα, βιωσιμότητα και χριστή διακυβέρνηση. (Faludi, 2009)

Το ζήτημα που ανάγεται συνεπώς αφορά το αν και πως μπορεί να εφαρμοστεί μια πολιτική χωρικής ανάπτυξης λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω<sup>1</sup>. Για τον Faludi, η εδαφική συνοχή αποτελεί μια πολιτική έννοια που η εφαρμογή της άπτεται όχι μόνο στο επίπεδο της πολιτικής αλλά ευρύτερα της κοινωνίας και σκοπός της είναι να παράγει κοινή συναίνεση. (Faludi, 2005) Για το λόγο αυτό δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται σαν μια διαδικασία που ασχολείται με την καλύτερη κατανομή πόρων αλλά να τροφοδοτεί τις υπάρχουσες πολιτικές, δίνοντάς τους την απαραίτητη χωρική διάσταση και έτσι να τις κάνει πιο αποτελεσματικές (Faludi, 2004, Zonneveld and Waterhout, 2005) Το γεγονός αυτό κάνει την εδαφική συνοχή να άπτεται συνολικά στην χωρική ολοκλήρωση (αξιοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου) και όχι μόνο στην επιλεκτική ανάπτυξη κάποιων περιοχών, καθώς καταπιάνεται ποικιλοτρόπως με την ισόρροπη χωρική κατανομή των δραστηριοτήτων και των ανθρώπων, την οικονομική και κοινωνική ζωή και τις επιπτώσεις όλων αυτών στο χωρικό επίπεδο<sup>2</sup>. (Faludi, 2010)

#### **4. Εδαφικός αντίκτυπος των χωρικών πολιτικών**

Η υιοθέτηση της εδαφικής Ατζέντας και η σκληρή σύνδεση της με τους ευρωπαϊκούς στόχους έχει καταστήσει αναγκαία, εκτός από την πολιτική- κοινωνική διάσταση, και την χωρική διάσταση των πολιτικών. Ωστόσο μετρήσιμα ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία δεν προβλέπονταν στο παρελθόν με κάποιο επίσημο τρόπο. Ακριβώς σε αυτή την προβληματική αναπτύσσεται η συζήτηση για την προσθήκη της διαδικασίας Εκτίμησης Χωρικών Επιπτώσεων (Territorial Impact Assessment) για την αναγνώριση των επιπτώσεων των χωρικών πολιτικών.

Παράλληλα όμως η υπάρχουσα ανάλυση των ευρωπαϊκών πολιτικών ακολουθεί το λειτουργικό διαχωρισμό των πολιτικών ανάλογα με την χωρική τους διάσταση, σύμφωνα με το πόρισμα για την αναδιαμόρφωση της πολιτικής συνοχής (έκθεση Barca). Εκεί, όπως

<sup>1</sup> Κατά άλλους βέβαια η εδαφική συνοχή δεν πρέπει να συγχέεται με τη χωροταξική πολιτική. (Zonneveld and Waterhout, 2005: 17)

<sup>2</sup> Η εδαφική συνοχή επιτρέπει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις, οπουδήποτε και αν τυγχάνει να κατοικούν ή να δραστηριοποιούνται, να επωφελούνται από και να συμβάλλουν στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και στη λειτουργία της Ανοικτής Αγοράς και να αξιοποιούν στο έπακρο το εδαφικό κεφάλαιο της περιοχής, έχοντας στο νου πάντοτε την αρχή της βιωσιμότητας. (Faludi, 2010: 183)

υιοθετείται και από τα υποστηρικτικά κείμενα για την Εδαφική Ατζέντα 2007 και 2020, καταγράφονται οι επιπτώσεις των πολιτικών αναλογικά στην επικράτεια της Ευρώπης.

## 5. Συμπεράσματα

Καταλήγοντας, στα πιο βασικά σημεία αυτής της εργασίας συνοψίζονται τα εξής. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα ξεκίνησε με κύριο στόχο την οικονομική συνεργασία μεταξύ των χωρών. Βέβαια η συνένωση σε έναν υπερεθνικό οργανισμό γέννησε πολύ γρήγορα υποχρεώσεις και ανισοροπίες. Για να καλυφθούν οι ανισοροπίες όσο βαθαίνει η οικονομική ολοκλήρωση εφαρμόζονται πολιτικές συνοχής ανακατανέμοντας πόρους προς τις υστερούσες περιοχές της Ένωσης. Όμως παράλληλα με την κατανομή πόρων, ενσωματώθηκαν παράμετροι κάνοντας πιο επιτελικό και πιο ανταποδοτικό τον ευρωπαϊκό προγραμματισμό. Έτσι αναδείχθηκε η σημασία του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών και η χωρική διάσταση των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Το κενό της συνεργασίας των πολιτικών και των φορέων αναλαμβάνει να καλύψει η αρμοδιότητα της εδαφικής συνοχής. Πλέον η εδαφική συνοχή καλείται να ενεργοποιήσει την ανάπτυξη ισομερώς στην ευρωπαϊκή επικράτεια, να κινητοποιήσει τους φορείς και να ολοκληρώσει το χωρικό στοιχείο των πολιτικών. Επομένως εγείρεται το ερώτημα ποιος ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται μελλοντικά?

## 6. Βιβλιογραφία

- Davoudi, S. (2005). Understanding territorial cohesion. *Planning Practice and Research*, 20:4, p. 433-441
- Faludi, A. (2004). Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, vol. 41, p. 1349-1365
- Faludi, A. (2005). Territorial Cohesion: An unidentified political objective (special issue). *Town planning Review* 76, p. 1-13
- Faludi, A. (2009). Territorial Cohesion under the Looking Glass', Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf)
- Faludi, A. (2010). Territorial cohesion post -2013: to whomsoever it may concern. On Ache, P. and Ilmonen, M. (ed.) (2010) *Space in luxury. Selected Proceedings of the 24th AESOP Annual Conference*, Finland: Centre for Urban and Regional Studies Publications/ Espoo 2010, p. 172-187
- Leonardi, R. (2005). *Cohesion Policy in the European Union- The building of Europe*. Hampshire- Palgrave Macmillan

- Molle, W. (2006). *The economics of European Integration: theory, practice, policy*. 5th ed.. Ashgate- Burlington
- Zonneveld, W. and Waterhout, B. (2005). *Visions on Territorial Cohesion*. *Town Planning Review* 76, p. 15-27
- Γιαννακούρου, Τ. (2008), *Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Γιαννακούρου, Τ. (2009α). *Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού: από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη*. Διαθέσιμο στο <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3684&lang=1&catid=1>
- Θωίδου, Ε. (2004). *Χωρική ολοκλήρωση των πολιτικών και περιφερειακή ανάπτυξη: χωρικές διαστάσεις του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο στο <http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=6394>
- Καμχής, Μ. (2007). *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006: ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*. Κριτική- Αθήνα
- Καμχής, Μ. (2008). *Ευρωπαϊκός χώρος και εδαφική συνοχή. Από την ενιαία Πράξη στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη*. Στο Γ. Γιαννακούρου (επ.) *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη και Εδαφική Συνοχή, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Τεύχος 10, σ. 201-217
- Μούσης, Ν. (2008). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική*. 12η αναθεωρημένη έκδοση. Αθήνα- Παπαζήση
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα= Κριτική