



## 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**

## **Αναζητώντας σχέσεις ανάμεσα στη χωρική συνεργασία & στη χωρική ανάπτυξη στην Ευρώπη**

Λευτέρης Τοπάλογλου, Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α., Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, [ltopaloglou@lga.gr](mailto:ltopaloglou@lga.gr)

Βίκτωρ Κούππια, Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α., Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, [cupcea@uth.gr](mailto:cupcea@uth.gr)

Δημήτρης Καλλιώρας Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α., Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, [dkallior@uth.gr](mailto:dkallior@uth.gr)

Παναγιώτης Πανταζής, Τ.Μ.Χ.Π.Π.Α., Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, [ppantaz@uth.gr](mailto:ppantaz@uth.gr)

### **Συντομογραφίες**

ΔΕΣ - Διεθνής Εδαφική Συνεργασία

ΕΕ – Ευρωπαϊκή Ένωση

ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion

CEC – Commission of the European Communities

ΑΧΕ – Άμεσες Ξένες Επενδύσεις

ΜΚΟ – Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

### **1. Εισαγωγή**

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο της ευρύτερης προσπάθειας ολοκλήρωσης, ένα πυκνό πλέγμα δομών και θεσμών έχει σταθερά αναπτυχθεί προκειμένου να ενισχυθεί η Διεθνής Εδαφική Συνεργασία (ΔΕΣ). Η πιο χαρακτηριστική έκφραση αυτής της προσπάθειας αποτυπώνεται μέσα στον εδαφικό στόχο 3 και ειδικότερα μέσα στην Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG. Το παρόν άρθρο έχει ως στόχο να διερευνήσει τις συσχετίσεις ανάμεσα στην χωρική συνεργασία και στην χωρική ανάπτυξη κατά μήκος των συνοριακών περιφερειών της ΕΕ-15, ΕΕ-10 και αυτών εκτός ΕΕ. Ειδικότερα, εξετάζονται οι επιπτώσεις της χωρικής συνεργασίας στην οικονομική ανάπτυξη, στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στην ποιότητα ζωής, στις εμπορικές και επενδυτικές ροές και σε μια σειρά από δραστηριότητες δικτύωσης. Η σχετική ανάλυση πεδίου, εστιάζεται σε εννέα (9) περιοχές μελέτης και αναφέρεται σε συνοριακές περιφέρειες της ΕΕ-15, ΕΕ-10 και περιφέρειες που συνορεύουν με τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ-27. Η διάρθρωση του άρθρου έχει ως εξής: Στην ενότητα που ακολουθεί παρατίθεται μια συνοπτική επισκόπηση των Ευρωπαϊκών πολιτικών εδαφικής συνεργασίας και της βιβλιογραφίας. Το τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται στα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας, ενώ το άρθρο ολοκληρώνεται με τα βασικά συμπεράσματα. Η παρούσα εμπειρική έρευνα αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας στο πλαίσιο του ερευνητικού Προγράμματος TERCO "European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life", το οποίο υλοποιείται στο πλαίσιο του Προγράμματος ESPON (Applied Research project under Priority 1, 2013/1/9).

## 2. Οι Ευρωπαϊκές Πολιτικές Εδαφικής Συνεργασίας

Στη «*Συνθήκη της Λισσαβόνας*» η εδαφική συνεργασία αποτέλεσε έναν από τους βασικούς πυλώνες της προσπάθειας για οικονομική, κοινωνική και πολιτική συνοχή (CEC, 2005). Στην «*5<sup>η</sup> Έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*», (CEC, 2009) υπογραμμίζεται η ανάγκη να συνεκτιμηθεί η διάσταση της εδαφικής συνεργασίας στη νέα προγραμματική περίοδο. Επιπλέον, στην «*Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή*», τονίζεται ότι η εδαφική ποικιλομορφία της ΕΕ, απαιτεί την περαιτέρω ανάπτυξη της εδαφικής συνεργασίας προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της αρμονικής και ισόρροπης ολοκλήρωσης του Κοινοτικού χώρου (CEC, 2008).

Η «*Εδαφική Ατζέντα*» της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία διαμορφώθηκε στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στη Λειψία το 2007, υπογράμμισε τη σημασία της εδαφικής διάστασης σε όλες τις προτεραιότητες που καθόρισε.

Η «*Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία*» αποτελεί, πλέον, τον 3<sup>ο</sup> Στόχο των διαρθρωτικών πολιτικών της ΕΕ για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.

## 3. Η σύνδεση της εδαφικής συνεργασίας με την αναπτυξιακή διαδικασία

Η ένταξη της εδαφικής διάστασης στις αναπτυξιακές πολιτικές, αποτέλεσε αντικείμενο εκτεταμένης συζήτησης τόσο στη βιβλιογραφία όσο και στο επίπεδο χάραξης πολιτικών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο (Davoudi, 2005). Σ' έναν κόσμο, μάλιστα, που γίνεται, λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης, ολοένα και πιο διασυνδεδεμένος οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά, η εδαφική συνεργασία σηματοδοτεί την τάση μετάβασης από το «*χώρο των τόπων*» στο «*χώρο των ροών*», όπως πολύ εύστοχα επισημαίνει ο Castells (1997).

Την προστιθέμενη αξία της εδαφικής συνεργασίας θα πρέπει κανείς να την αναζητήσει στα επιπρόσθετα αποτελέσματα της αναπτυξιακής προσπάθειας που καταβάλλουν οι εθνικές και περιφερειακές αρχές δίχως την Κοινοτική χρηματοδότηση (Mairate, 2006).

Στην πρόσφατη επιστημονική συζήτηση μπορεί να ξεχωρίσει κανείς δύο προσεγγίσεις που αντιπροσωπεύουν ουσιαστικά δύο διαφορετικά αναπτυξιακά παραδείγματα. Το πρώτο στηρίζεται στην Έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας το 2008, με τίτλο "Reshaping Economic Geography" (World Bank, 2009). Το δεύτερο παράδειγμα στηρίζεται στην Έκθεση Barca το 2009 προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην οποία εισαγάγει την «τοποκεντρική προσέγγιση» (place-based approach) (Barca, 2009). Παρά το γεγονός ότι και οι δύο προσεγγίσεις αναγνωρίζουν το σημαντικό ρόλο της γεωγραφίας, των δυναμικών συγκέντρωσης στο χώρο

και των θεσμών στην αναπτυξιακή διαδικασία, εντούτοις διαφοροποιούνται σημαντικά στις προτεραιότητες των επιμέρους πολιτικών. Για παράδειγμα η πρώτη προσέγγιση δίνει μεγαλύτερη έμφαση "στα άτομα παρά στον τόπο", ενώ υιοθετεί σε αρκετές περιπτώσεις "χωρικά τυφλές" πολιτικές οριζόντιου συνήθως χαρακτήρα. Η δεύτερη προσέγγιση αντίθετα, δίνει μεγαλύτερη έμφαση "στα άτομα εντός ενός συγκεκριμένου τόπου" προβλέποντας "χωρικά στοχευόμενες" πολιτικές προσαρμοσμένες τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής.

#### 4. Εμπειρική διερεύνηση

Τα ερωτήματα που προέκυψαν από τη συζήτηση που προηγήθηκε, διερευνώνται εμπειρικά στο παρόν κεφάλαιο. Η σχετική έρευνα πεδίου πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος TERCO. Το TERCO, είναι ένα έργο που χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα ESPON και έχει σκοπό να αξιολογήσει τη σχέση μεταξύ της ΔΕΣ και της οικονομικοκοινωνικής ανάπτυξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση γενικότερα και στις συνοριακές περιφέρειες ειδικότερα. Οι στόχοι του TERCO είναι: (i) να προσδιορίσει τους παράγοντες που χαρακτηρίζουν τους διάφορους τύπους της ΔΕΣ, (ii) να εντοπίσει και να αξιολογήσει τις σύγχρονες θεωρητικές αντιλήψεις για την ΔΕΣ, (iii) να διερευνήσει εμπειρικά τους τύπους, τα πεδία, την ένταση και τις επιπτώσεις της ΔΕΣ, (iv) να διαμορφώσει μια δεξαμενή καλών πρακτικών και (v) να διατυπώσει προτάσεις πολιτικής που θα βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα της ΔΕΣ.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε σε εννέα (9) διασυνοριακές Περιοχές Μελέτης που είχαν αναφορά σε δέκα εννέα (19) χώρες και πιο συγκεκριμένα, στις διασυνοριακές περιοχές: (α) Βέλγιο-Γαλλία, (β) Φιλανδία-Ρωσία, (γ) Πολωνία-Ουκρανία-Σλοβακία, (δ) Πολωνία-Γερμανία-Τσεχία, (ε) Ελλάδα-Βουλγαρία-Τουρκία, (στ) Σκωτία-Σουηδία-Νορβηγία, (ζ) Ισπανία-Μαρόκο, (η) Ισπανία-Αργεντινή και (θ) Ισπανία-Ουρουγουάη. Μέρος της έρευνας αφορούσε στη συγκέντρωση δομημένων ερωτηματολογίων, τα οποία απεστάλησαν ηλεκτρονικά και συμπληρώθηκαν μέσα από το διαδίκτυο από αρμόδια στελέχη των τοπικών και περιφερειακών αρχών των εν λόγω περιοχών. Συνολικά κατά την περίοδο Ιούλιος-Νοέμβριος 2011, συγκεντρώθηκαν 549 ερωτηματολόγια, τα οποία κατηγοριοποιήθηκαν ανάλογα με τη σχέση που έχει η αντίστοιχη χώρα με την ΕΕ και την Ευρώπη, σε τέσσερις (4) ομάδες: (α) Τα παλαιά μέλη της ΕΕ (ΠΜ-ΕΕ) (200 ερωτηματολόγια), (β) τα νέα μέλη της ΕΕ (ΝΜ-ΕΕ) (162 ερωτηματολόγια), (γ) Τα μη μέλη της ΕΕ (ΜΜ-ΕΕ) (108 ερωτηματολόγια) και (δ) Τα μη Ευρωπαϊκά κράτη (ΜΕΚ-ΕΕ) (79 ερωτηματολόγια).

Η συσχέτιση της ΔΕΣ με την χωρική ανάπτυξη διερευνήθηκε σε πέντε (5) διαφορετικούς τύπους διεθνικής εδαφικής συνεργασίας: (α) αδελφοποιήσεις πόλεων (β) διασυνοριακή συνεργασία (INTERREG A) (γ) διακρατική συνεργασία (INTERREG B), (δ) διαπεριφερειακή συνεργασία (INTERREG C) και (ε) διηπειρωτική συνεργασία.

#### **4.1 Διεθνής Εδαφική Συνεργασία και κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη**

Τα εμπειρικά ευρήματα επιτρέπουν στο μακροσκοπικό τουλάχιστον επίπεδο, να ισχυριστεί κανείς ότι η επίδραση της ΔΕΣ στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη στις συνοριακές περιοχές είναι από ελάχιστη έως μέτρια. Ο ισχυρισμός αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία εάν αναλογιστεί κανείς ότι στο επίπεδο των διακηρυγμένων στόχων της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής στρατηγικής, η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη βρίσκεται στον πυρήνα της ατζέντας των πολιτικών με εδαφική διάσταση. Με την έννοια αυτή, τα ευρήματα της έρευνας σηματοδοτούν ένα χάσμα ανάμεσα στους στόχους των επίσημων πολιτικών και στα αποτελέσματα των πολιτικών αυτών στην πράξη στις συνοριακές περιοχές της Ευρώπης. Παρά το γεγονός ότι η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG υπερβαίνει τις δύο δεκαετίες και δεδομένης της προτεραιότητας που αυτή δίνει στα ζητήματα της ανάπτυξης και της απασχόλησης, τα παραπάνω ευρήματα δείχνουν ότι μένει ακόμη πολύς δρόμος να διανυθεί για την επίτευξη των διακηρυγμένων στόχων περί κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης ειδικά στις συνοριακές περιοχές.

#### **4.2 Επιπτώσεις της Διεθνούς Εδαφικής Συνεργασίας στις ροές και ανταλλαγές οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα**

Το κρίσιμο ερώτημα στην παρούσα ενότητα έχει να κάνει με τις επιπτώσεις της ΔΕΣ σε μια σειρά ροών και ανταλλαγών οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα, όπως είναι το εμπόριο, οι ΑΞΕ, μετακινήσεις για εργασία, οι κοινωνικές επαφές, ο τουρισμός, η μετανάστευση και η μετακινήσεις για εκπαιδευτικούς σκοπούς. Η γενική εικόνα που αποκομίζει κανείς από τη σχετική ανάλυση δείχνει ότι η πλειονότητα των δήμων σε όλες τις επιμέρους ομάδες αξιολογούν την επίδραση της ΔΕΣ στις οικονομικές και κοινωνικές ροές, από «ελάχιστη» έως «μέτρια». Η μόνη εξαίρεση εντοπίζεται στα θεματικά πεδία του *τουρισμού* και των *κοινωνικών επαφών*, στα οποία καταγράφεται μια διαφορετική εικόνα.

#### **4.3 Επιπτώσεις της Διεθνούς Εδαφικής Συνεργασίας σε δραστηριότητες συνεργασίας και δικτύωσης**

Στην παρούσα ενότητα διερευνάται ο βαθμός στον οποίο η ΔΕΣ επιδρά σε μια σειρά δράσεων συνεργασίας και δικτύωσης μεταξύ βασικών δρώντων στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως η *δικτύωση μεταξύ επιχειρήσεων*, η *δικτύωση μεταξύ ΜΚΟ*, η *οικοδόμηση αμοιβαίας εμπιστοσύνης*, η *κοινή προετοιμασία έργων* και ο *κοινός χωρικός σχεδιασμός*. Τα

αποτελέσματα της έρευνας φανερώνουν ότι όλα τα επιμέρους πεδία φαίνεται να επηρεάζονται «σημαντικά» έως «μέτρια» στα πεδία της *οικοδόμησης αμοιβαίας εμπιστοσύνης*, της *κοινής προετοιμασίας έργων* και στη *δικτύωση μεταξύ επιχειρήσεων*. Αντίθετα, «ελάχιστη» εμφανίζεται η επίδραση της ΔΕΣ στα πεδία που υπολείπονται. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η ΔΕΣ δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ τοπικών και περιφερειακών φορέων και ένα ευνοϊκό υπόβαθρο για την ανάληψη κοινών πρωτοβουλιών και δράσεων.

## **5. Συμπεράσματα**

Παρά το γεγονός ότι η εδαφική συνεργασία παρουσιάζεται μέσα από τα επίσημα στρατηγικά κείμενα και τις επιμέρους πολιτικές της ΕΕ ως ένα εργαλείο για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, η προστιθέμενη αξία αυτών των πολιτικών ελάχιστα έχει αναλυθεί και αξιολογηθεί. Επιπλέον, η βιβλιογραφία, η εμπειρική έρευνα αλλά και οι αξιολογήσεις των σχετικών προγραμμάτων, ελάχιστο φως ρίχνουν στην σχέση εδαφικής συνεργασίας και ανάπτυξης.

Η επισκόπηση της βιβλιογραφίας έδειξε ότι μια πολύ ενδιαφέρουσα επιστημονική συζήτηση βρίσκεται σε εξέλιξη, περί της μικρής ή μεγάλης έμφασης που θα πρέπει να δίνουν οι αναπτυξιακές πολιτικές στη χωρική διάσταση. Η σχετική ανάλυση έδειξε ότι τελικά τα δύο κυρίαρχα παραδείγματα δεν είναι τόσο διαμετρικά αντίθετα όσο έδειχναν αρχικά. Άλλωστε ακόμη και πολιτικές που δείχνουν να έχουν εξορισμού οριζόντια διάσταση όπως οι θεσμοί ή οι τομεακές πολιτικές, όταν κληθούν να υλοποιηθούν στην πράξη θα πρέπει να προσαρμόζονται σε επιμέρους γεωγραφικά, κοινωνικά και πολιτιστικά πλαίσια.

Τα ευρήματα της έρευνας πεδίου φανερώνουν ότι η συμβολή των πολιτικών εδαφικής συνεργασίας στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη είναι τις περισσότερες φορές ελάχιστη και ορισμένες μόνο περιπτώσεις μέτρια σ'αυτές τις περιοχές. Η ανάλυση των σχετικών ευρημάτων που προηγήθηκε, έχει ιδιαίτερη σημασία εάν λάβει κανείς υπόψη ότι οι στόχοι της περιφερειακής ανάπτυξης, της σύγκλισης και της κοινωνικής συνοχής διαπερνά το κορμό όλων των επίσημων μέχρι σήμερα πολιτικών της ΕΕ. Με άλλα λόγια, τα εμπειρικά ευρήματα σηματοδοτούν την ανάγκη για επαναξιολόγηση της σχέσης μεταξύ της χωρικής ισορροπίας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ενόψει του σχεδιασμού στη νέα προγραμματική περίοδο.

## **Βιβλιογραφία**

- Barca, F. (2009), An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.
- Castells, M (2007) Communication, power and counter-power in the network society. International Journal of Communication 1(1): 238-66.
- CEC (2005), Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2008), Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. Brussels. Communication from the Commission, Brussels, October
- CEC (2009), *Sixth Progress Report on economic and social cohesion*, Report to the Parliament and the Council, Brussels.
- CEC (2010), Communication from the Commission to the Council, EUROPE 2020, strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Davoudi, S. (2005), Understanding territorial cohesion. *Planning Practice and Research*, 20, 433 - 441.
- Mairate, A. (2006), The ‘added value’ of European Union Cohesion Policy, *Regional Policy*, 40(2), pp. 167–177.
- World Bank, 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC . [www.worldbank.org/wdr2009](http://www.worldbank.org/wdr2009).