



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ, ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ
ΣΕΝΑΡΙΑ ΧΩΡΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ : Δούκας Σιδέρης

A.M. : 0812M004

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ : Στέλλα Κυβέλου - Χιωτίνη

ΜΕΛΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ : Όλγα Γιώτη - Παπαδάκη , Δεληθέου Βασιλική

Αθήνα , Μάρτιος 2015

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

➤	<u>Πρόλογος</u>	σελ.1
➤	<u>Abstract</u>	σελ.2
➤	<u>Ευχαριστίες - Αφιέρώσεις</u>	σελ.3
➤	<u>Εισαγωγή</u>	σελ.4
➤	<u>Κεφάλαιο 1.</u>	
1.1	<i>Εισαγωγή στην έννοια της πολιτικής ολοκλήρωσης</i>	σελ. 6
	- Θεωρίες πολιτικής ολοκλήρωσης.....	σελ. 8
	- Θεωρία λειτουργισμού.....	σελ. 8
	- Θεωρία νεολειτουργισμού.....	σελ. 10
1.2	<i>Εισαγωγή στην έννοια του ομοσπονδισμού</i>	σελ. 13
	- Εννοιολογικές καταβολές ομοσπονδισμού.....	σελ. 13
	- Γέννηση ομοσπονδισμού.....	σελ. 14
	- Διαφορές ομοσπονδίας - συνομοσπονδίας.....	σελ. 15
	- Διαφορές ομοσπονδιακού και εννιαίου κράτους.....	σελ. 17
	- Γενικότερα χαρακτηριστικά και αρχές ομοσπονδισμού.....	σελ. 19
1.3	<i>Ομοσπονδισμός και πολιτική ολοκλήρωση στην Ε.Ε</i>	σελ. 22
	- Σύντομη ιστορική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	σελ.23
	- Προοπτική και όραμα Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.....	σελ. 26
	- Μετάβαση απο την οικονομική στην πλήρη ένωση.....	σελ. 27
	- Ομοσπονδιακή δομή της Ε.Ε.....	σελ. 29
	- Θεσμικές αδυναμίες Ε.Ε.....	σελ. 32
	- Διεύρυνση των ανισοτήτων και του χάσματος βορρά - νότου.....	σελ. 37
1.4	<i>Ομοσπονδία και περιφερειακή αυτοδιοίκηση</i>	σελ. 41
	- Η Ευρώπη των περιφερειών.....	σελ. 43
	- Καταμερισμός των αρμοδιοτήτων.....	σελ. 45

- Νέες αρμοδιότητες στα πλαίσια της Ε.Ε.....	σελ. 47
1.5 Ομοσπονδίωση, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και προοπτικές.....	σελ. 51
1.6 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....	σελ. 55
➤ <u>Κεφάλαιο 2.</u>	
2.1 Χωροταξία και στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός.....	σελ. 58
2.2 Ιστορική αναδρομή Χωροταξίας.....	σελ. 62
2.3 Εδαφική συνοχή.....	σελ. 64
- Αναμενόμενες αλλαγές λόγω της θεσμοθέτησης πολιτικής για την εδαφική συνοχή	
Σελ. 69	
2.4 Στρατηγική της Λισαβόνας και πορεία προς το εγγύς μέλλον.....	σελ.76
- “Ευρώπη 2020”.....	σελ.80
- Πολιτική Συνοχής 2014 - 2020.....	σελ. 85
2.5 Πορεία προς την Ευρώπη του 2050.....	σελ. 90
- “Ευρώπη 2030”.....	σελ. 94
- Προοπτικές της Ευρώπης με τις υπάρχουσες πολιτικές (Baseline scenario).....	σελ. 97
2.6 Σενάρια Χωρικής ανάπτυξης της Ευρώπης - “Ευρώπη 2050”.....	σελ. 105
- Συμπεράσματα σεναρίων.....	σελ. 111
- Αποτελέσματα και επιπτώσεις σεναρίων.....	σελ. 112
- Πολιτικές υψίστης σημασίας για την Ευρώπη.....	σελ. 116
- Μέθοδοι για να γίνει η Ευρώπη ανοιχτή και πολυκεντρική.....	σελ. 118
- Προς μια ανοιχτή και πολυκεντρική Ευρώπη με χρονικό ορίζοντα το 2050.....	σελ. 128
2.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....	σελ. 133
➤ <u>Βιβλιογραφία</u>	σελ.136

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού τμήματος σπουδών του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Σκοπός της εργασίας είναι να εξετάσει ενδελεχώς τη διαδικασία ομοσπονδίου και πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και την ανάλυση των ενδεχόμενων σεναρίων εδαφικής ανάπτυξης έως και το έτος 2050. Η παρούσα εργασία είναι χωρισμένη σε δύο κύρια κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται και αναλύονται οι έννοιες της ομοσπονδίου και της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης από τις εννοιολογικές καταβολές τους μέχρι τη σημερινή τους εξέλιξη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναδεικνύεται παράλληλα η εξέχουσα σημασία της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και οι τρόποι με τους οποίους μπορεί αυτή να βοηθήσει στην ομαλή μετατροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ομοσπονδιακό κράτος, ενώ ταυτόχρονα παρουσιάζονται οι μελλοντικές προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεδομένων των συνθηκών που επικρατούν σήμερα σε παγκόσμιο επίπεδο. Στο τέλος του κεφαλαίου αποτυπώνονται γενικά συμπεράσματα και απόψεις που αφορούν στο ‘ομοσπονδιακό μέλλον’ της Ευρώπης.

Το δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας παρουσιάζει αρχικά την έννοια της χωροταξίας, του χωρικού (εδαφικού) σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια αναλύεται η “στρατηγική της Λισαβόνας”, η στρατηγική “Ευρώπη 2020” και η στρατηγική “Ευρώπη 2030”. Επίσης, σκιαγραφείται η πορεία προς την μελλοντική μορφή της Ευρώπης με χρονικό ορίζοντα το 2050 και παρουσιάζονται τα σενάρια για την χωρική της ανάπτυξη, αναλυτικά. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με συμπερασματικές παρατηρήσεις για την εδαφική συνοχή, την ανάπτυξη και το μέλλον της Ευρώπης σε εδαφικό, χωροταξικό αλλά και γενικότερο επίπεδο.

ABSTRACT

This thesis was submitted to the Master's Division of the Department of Economic and Regional Development, Panteion University of Social and Political Sciences. The purpose of this study is to examine thoroughly the procedure of federalization and political integration of the European Union and also assess Europe's possible territorial development scenarios for the year 2050. The present thesis is divided into two main chapters.

The first chapter presents and analyzes the concepts of federalization and political integration of Europe from its conceptual origins to their current development status within the European Union. It also illustrates the paramount importance of regional policy and ways in which it might help the procedure of smoothly transforming the European Union into a federal state, while presenting the future prospects of the European Union in the circumstances prevailing at a global level. At the end of the chapter general conclusions and opinions are presented concerning the future of 'federal Europe'.

The second chapter of this thesis presents the original concept of regional development, spatial (territorial) planning and territorial cohesion within the European Union. In addition, the "Lisbon strategy", strategy "Europe 2020" and strategy "Europe 2030" are analyzed. This chapter also outlines the path of the future formation of Europe in 2050 and presents the possible scenarios for spatial development in detail. The chapter ends with concluding remarks on territorial cohesion, growth and the future of Europe at territorial, spatial and general level.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ - ΑΦΙΕΡΩΣΕΙΣ

*Ευχαριστώ θερμά την κα **Στέλλα Κυβέλου** για την πολύτιμη αρωγή, την καθοδήγηση και την αμέριστη συμπαράστασή της στην εκπόνηση και ολοκλήρωση της εργασίας. Θα ήθελα να αφιερώσω την παρούσα εργασία στους γονείς μου **Χρήστο** και **Μαργαρίτα** που βρίσκονται δίπλα μου και με υποστηρίζουν ό,τι και να συμβεί, στην οικογένεια μου και στους φίλους μου που συμπορευόμαστε στους βίους μας.*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσα στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον που ζούμε στην εποχή μας, περνά κατά κοινή ομολογία ίσως την πιο δύσκολη και επίπονη κρίση στη μεταπολεμική της ιστορία η οποία έχει φανερό αντίκτυπο και άμεσες προεκτάσεις σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της (οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό κλπ.). Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη και το αίσθημα του “ανήκειν” που διακύρρητε η ένωση ως βασικά συστατικά της αμφισβητούνται όλο και εντονότερα, πολλά εθνικιστικά και ευρωσκεπτικιστικά κινήματα έχουν αναδυθεί στο εσωτερικό των κρατών - μελών της και αρκετοί αναλυτές έχουν αρχίσει δειλά - δειλά να αναφέρονται σε μια ενδεχόμενη κατάρρευση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος μέσο - μακροπρόθεσμα. Η συσσωματική διαδικασία και η εξέλιξη στην Ευρώπη έκανε τεράστια βήματα προς τα εμπρός τις τελευταίες δεκαετίες παρά τις θεσμικές αδυναμίες που παρατηρήθηκαν στην πορεία. Όμως στην εποχή που διανύουμε, η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης βρίσκεται μπροστά σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Εν μέσω της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης που έχει πλήξει το σύνολο του κόσμου, η Ε.Ε. έχει να αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις και αιτήματα. Δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι η Ευρώπη πρέπει να επιταχύνει τη διαδικασία ομοσπονδίωσης και μετεξέλιξής της σε πλήρη πολιτική ένωση για να ενδυναμωθεί μεταξύ άλλων η νομισματική της πολιτική και για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και το δημοκρατικό της αίσθημα. Για να μπορέσει όμως η ΕΕ να μετατραπεί σε ομοσπονδία απαραίτητη προϋπόθεση είναι ο εκσυγχρονισμός και η καθιέρωση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η έννοια της ομοσπονδίας και η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση κινούνται παράλληλα και είναι αλληλένδετες μεταξύ τους καθώς όπως θα παρατηρήσουμε παρακάτω η μια αποτελεί προϋπόθεση της άλλης. Η διαφαινόμενη σύγκλιση των συμφερόντων των ευρωπαϊκών χωρών που ήρθε κυρίως ως αποτέλεσμα εξωτερικών πιέσεων σε ορισμένους τομείς πολιτικής που σε κάποιες περιπτώσεις αγγίζουν και τον ευαίσθητο τομέα της εθνικής κυριαρχίας, αποδεικνύουν ότι η διαδικασία της ομοσπονδίωσης και της περιφερειοποίησης αποκτούν ειδικό βάρος προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι σύγχρονες προκλήσεις απο κοινού με καλύτερο τρόπο.

Όμως, στη διαδικασία της ομοσπονδίωσης και της πλήρους πολιτικής ενοποίησης, ένας επιπλέον καθοριστικός παράγοντας έκανε την εμφάνιση του τα τελευταία χρόνια ο οποίος αποκτά αυξανόμενη σημασία ακόμα και στις μέρες μας και ακριβώς λόγω της σημασίας του αυτής “υποχρέωσε” την ΕΕ να τον συμπεριλάβει στις πρωταρχικές αναπτυξιακές πολιτικές της. Αυτός ο παράγοντας είναι ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός και η εδαφική συνοχή στα πλαίσια της ΕΕ. Αν και ο γενικότερος τομέας της χωροταξίας δεν απολάμβανε της σημασίας που του άρμοζε στην Ευρώπη παλαιότερα, με τις πρόσφατες εξελίξεις έχει αναβαθμιστεί και αντιμετωπίζεται, σχεδόν ως ισότιμος, με τους υπόλοιπους τομείς πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ανάγκη για έναν καλύτερο εδαφικό σχεδιασμό που θα διευκολύνει την αστική και οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης καθώς και η εδαφική συνοχή η οποία συντελεί στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την ισόρροπη ανάπτυξη σε όλους τους τομείς στα πλαίσια της ΕΕ αποδεικνύονται καθοριστικοί παράγοντες στην ομοσπονδιακή διαδικασία. Η ΕΕ συμπεριέλαβε την εδαφική συνοχή στην συνθήκη της Λισαβόνας το 2007 καθιστώντας την βασικό συστατικό της γενικότερης πολιτικής συνοχής που απαιτεί μια πλήρης, ομοσπονδιακού τύπου ένωση. Έκτοτε η εδαφική συνοχή και η χωρική ανάπτυξη της Ευρώπης βρίσκονται σχεδόν σε κάθε επίσημο έγγραφο της Ένωσης, ενώ επίσης έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές μελέτες, έρευνες και προγράμματα σχετικά με τους τομείς αυτούς. Η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ “Ευρώπη 2020” η οποία ψηφίστηκε το 2010 είναι ένα τρανό παράδειγμα, ενώ ήδη έχουν εκπονηθεί μελέτες για το μέλλον της Ευρώπης με χρονικό ορίζοντα το 2050, όπως η επονομαζόμενη “ΕΤ 2050” από το ESPON (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Παρατήρησης για τη Χωρική Ανάπτυξη και τη Συνοχή) σε μια προσπάθεια να προβλέψει τα μελλοντικά χωρικά σενάρια για την Ευρώπη συνυπολογίζοντας όμως και τους υπόλοιπους τομείς, όπως τον κοινωνικό, τον περιβαλλοντικό, τον οικονομικό κ.ο.κ.

Συμπεραίνουμε λοιπόν από τα παραπάνω ότι η διαδικασία της ομοσπονδίωσης και της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης είναι μια μακρά και επίπονη διαδικασία η οποία εμπεριέχει πολλές παραμέτρους και πολλούς κινδύνους, αν όμως πραγματοποιηθεί με ορθά και σταθερά βήματα μπορεί να επιφέρει τα πολυπόθητα θετικά αποτελέσματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε όλα τα επίπεδα (κοινωνικό, οικονομικό, εδαφικό, πολιτικό, αναπτυξιακό κλπ.)

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Προτού προχωρήσουμε στην εξέταση των επιμέρους παραγόντων και των χαρακτηριστικών που επιδρούν στην διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα ήταν βέλτιστη η αποσαφήνιση ορισμένων γενικών βασικών όρων.

«Ολοκλήρωση» σε επίπεδο υπερεθνικό είναι η διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας μια ομάδα ατόμων, τα οποία αρχικά ήταν οργανωμένα σε δύο ή περισσότερα ανεξάρτητα έθνη-κράτη, επιδιώκουν να σχηματίσουν ένα ενιαίο πολιτικό σύνολο το οποίο θα μπορούσε κατά κάποιο τρόπο να ονομαστεί κοινότητα¹. Η ολοκλήρωση διαφέρει από την έννοια της συνεργασίας μεταξύ των κρατών διότι τα μέλη έχουν *a priori* αποδεχτεί να “περικόψουν” τμήματα τη εθνικής τους κυριαρχίας και να τα παραχωρήσουν σε μια ευρύτερη υπερεθνική κοινότητα. Αρχικά, στην πρώιμη μορφή της κοινότητας αίρονται σταδιακά οι εμπορικοί και οικονομικοί περιορισμοί και στη συνέχεια καθιερώνονται διαδικασίες συντονισμού και πολιτικής συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών. Ανάλογα με το βαθμό άρσης των εμποδίων στο εμπόριο και στη συνεργασία ή όχι μεταξύ των κρατών διακρίνουμε τις εξής μορφές οικονομικής ενσωμάτωσης² :

- i. Ζώνη ελεύθερων συναλλαγών, όπου τα συμμετέχοντα κράτη καταργούν τα κωλύματα εμπορίου μεταξύ τους, διατηρούν όμως το δικαίωμα να χαράσσουν ανεξάρτητη πολιτική στις σχέσεις τους με μη κράτη-μέλη.
- ii. Τελωνειακή ένωση, όπου ένα επιπλέον χαρακτηριστικό σε σχέση με τη ζώνη ελεύθερων συναλλαγών είναι η υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου για εισαγωγές από τρίτες χώρες.
- iii. Οικονομική ένωση, εδώ, οι μετέχοντες προχωρούν σε πλήρη ενοποίηση των νομισματικών και δημοσιονομικών πολιτικών τους. Παράλληλα ιδρύεται μια κεντρική αρχή που συντονίζει και ελέγχει την εφαρμογή των κοινών πολιτικών.
- iv. Πλήρης πολιτική ολοκλήρωση, σε αυτήν την περίπτωση οι μετέχοντες εξελίσσονται σε απλές περιφέρειες ενός κράτους και η κεντρική εξουσία είναι αρμόδια όχι μόνο για τα νομισματικά και τα δημοσιονομικά θέματα αλλά και για το κεντρικό κοινοβούλιο, όπως και για εξουσίες που θα αναλογούσαν σε μια κεντρική

¹ Pendant Charles, International theory and European Integration, σελ. 21

² Όλγα Γιώτη-Παπαδάκη, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγυής, σελ. 14

κυβέρνηση.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο και βάσει του προαναφερθέντος ορισμού της ολοκλήρωσης, παρατηρείται ότι μέσω μιας συγκεκριμένης ακολουθούμενης διαδικασίας η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πραγματοποιείται μέσω της μεταβίβασης εξουσιών από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, δηλαδή από τα κράτη μέλη της ΕΕ στα υπερεθνικά όργανα των Βρυξελλών, δημιουργώντας ένα τελικό απόσταγμα που είναι η «κοινότητα». Ωστόσο, οι θεωρίες ολοκλήρωσης παρόλο που έχουν κοινό παρανομαστή το «τελικό προϊόν»³ διαφέρουν στην πραγματικότητα στον τρόπο, την διαδρομή και την διαδικασία που θα οδηγήσει στην ενιαία κοινότητα και στην σύγκλιση των κρατικών συμφερόντων και κοινωνικοπολιτικών αξιών των κρατών .

Οι επικρατέστερες διαδικασίες που θα οδηγήσουν στην «κοινότητα» μπορούν να συμπτυχθούν στις εξής θεωρίες ολοκλήρωσης: το *λειτουργισμό*, το *νεολειτουργισμό* και τον *φεντεραλισμό* (ομοσπονδιοποίηση). Στην συγκεκριμένη περίπτωση όμως της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αξίζει να αναφερθεί ότι υπάρχει και το θεωρητικό μοντέλο ολοκλήρωσης που εισήγαγε πρώτος ο εμβληματικός Γάλλος στρατηγός De Gaulle στα νηπιακά βήματα της ιδέας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης . Αν λάβουμε υπόψιν τις υπάρχουσες θεωρίες των διεθνών σχέσεων, θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε ότι υπάρχουν αρκετά κοινά σημεία μεταξύ των θεωριών του λειτουργισμού, του νεολειτουργισμού και του φεντεραλισμού . Ωστόσο πρέπει να επισημανθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα μοναδικό παγκόσμιο φαινόμενο πολιτικού μορφώματος που εμπεριέχει ταυτοχρόνως, τουλάχιστον με την υπάρχουσα μορφή της, στοιχεία ομοσπονδίας αλλά και συνομοσπονδίας. Η ασυνήθιστη περίπτωση του χαρακτήρα της αποτυπώνεται πάντως και από το γεγονός της προσπάθειας δημιουργίας μιας ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας με την μορφή και την έννοια της “ ευρωπαϊκής ιθαγένειας”, κατεύθυνση προς την οποία κινήθηκαν οι υψηλά ιστάμενοι της Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια. Ας εξετάσουμε όμως αναλυτικά τις παραπάνω θεωρίες ολοκλήρωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

³ Παναγιώτης Ήφαιστος, Θεωρία διεθνούς και Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σελ. 171

ΘΕΩΡΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Θεωρία του λειτουργισμού

Πρόκειται για μια θεσμική προσέγγιση της διαδικασίας πολιτικής ολοκλήρωσης. Ο λειτουργισμός αναφέρεται στον επείγοντα χαρακτήρα των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων και αναγκών, που καθιστά απαραίτητη την ανάληψη συλλογικής δράσης μεταξύ των κρατών⁴. Σύμφωνα με τον λειτουργισμό, επίκεντρο της διαδικασίας συσσωμάτωσης των κρατών σε μια ομοσπονδία, θα πρέπει να είναι η ανθρώπινη ευημερία και οι ανθρώπινες ανάγκες που μπορούν να ενισχυθούν και να ικανοποιηθούν μέσω της αλληλεξάρτησης και της συνεργασίας των εθνών - κρατών. Με άλλα λόγια, ζητήματα που σχετίζονται με την οικονομία, την κοινωνία και ανθρωπιστικά προβλήματα, τα οποία δεν εμπεριέχουν το στοιχείο του πολιτικού ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών, μπορούν να οδηγήσουν στην επιτυχή συνεργασία των εθνών κρατών, δημιουργώντας στο τελικό στάδιο της διαδικασίας συσσωμάτωσης, το τελικό προϊόν, δηλαδή την «κοινότητα». Ο λειτουργισμός έχει ως σκοπό την σταδιακή αποδυνάμωση της έννοιας του κράτους και της εξάρτησης των λαών από την έννοια αυτή, (πράγμα στο οποίο συμβαδίζει σε γενικότερη έννοια με τη θεωρία του νεολειτουργισμού), ενώ παράλληλα ισχυρίζεται, όπως εξάλλου και η φιλελεύθερη θεωρία των διεθνών σχέσεων, ότι η ισχυρή αλληλεξάρτηση που θα δημιουργηθεί από την διαδικασία εύρεσης συμβιβαστικών λύσεων στα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα της καθημερινότητας μεταξύ των εθνών κρατών για την ενίσχυση της ανθρώπινης ευημερίας, θα αυξήσει το κόστος των ενδεχόμενων εμπόλεμων συγκρούσεων, οδηγώντας τις χώρες σε ειρηνικές λύσεις, πράγμα που είναι απόλυτα συνυφασμένο με την ευημερία των λαών.

Ωστόσο πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η λειτουργική θεωρία ολοκλήρωσης διαφέρει από τη νεολειτουργική στο ζήτημα του πολιτικού χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργική θεωρία εξαλείφει τον πολιτικό παράγοντα στην διαδικασία συσσωμάτωσης σε μία ομοσπονδία, και εστιάζει αποκλειστικά στους εν δυνάμει και υπό διαμόρφωση

⁴ Θεόδωρος Αιμ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στη διεθνή οργάνωση, 1984, σελ 33.

κοινωνικούς αυτοματισμούς⁵.

Αυτοί οι αυτοματισμοί ωστόσο από μόνοι τους, χωρίς την ύπαρξη πολιτικής βούλησης ή συστημικής πίεσης, δε δύνανται να κάνουν το ουσιαστικό μεταβατικό άλμα από την «χαμηλή» στην «υψηλή» πολιτική⁶. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι η συνεργασία των εθνών κρατών στο πλαίσιο του λειτουργισμού, δεν αγγίζει εύκολα και άμεσα τον πυρήνα της παγιωμένης εθνικής κυριαρχίας των κρατών, ειδικότερα όταν αναλύουμε το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενός πολύπλοκου και πρωτότυπου πολυκρατικού συστήματος όπως προαναφέραμε , με διαφορετικά και συχνά αλληλοσυγκρουόμενα πολιτικά και εθνικά συμφέροντα.

Ένας από τους θεωρητικούς του λειτουργισμού, ο David Mitrany, κάνει λόγο για ένα δόγμα «διακλαδώσεων», σύμφωνα με τις οποίες η επιτυχής συνεργασία σε ένα τεχνικό επίπεδο (πχ στον τομέα της υγείας, αγοράς, παιδείας κλπ) θα οδηγήσει σε αυξανόμενη και συνεχή επιθυμία συνεργασίας σε ένα άλλο επίπεδο μεταξύ των εθνών κρατών⁷. Αντίστοιχα, οι θεωρητικοί του νεολειτουργισμού κάνουν λόγο για το φαινόμενο της «εκχειλίσεως» (spill-over effect) ακολουθώντας σε γενικότερο πλαίσιο μια παρόμοια συλλογιστική πορεία σκέψεως την οποία θα αναλύσουμε παρακάτω.

Έτσι για παράδειγμα, η περίπτωση της ενιαίας αγοράς στην ΕΕ, σύμφωνα με την θεωρία του λειτουργισμού, θα πρέπει να οδηγήσει σε περαιτέρω συνεργασία στους τομείς των τιμών, των μισθών, της κοινωνικής ασφάλισης κτλ. Αν λάβουμε υπόψη τη σημερινή μορφή της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς και γενικότερα την εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως αποτέλεσμα κάποιων πολιτικών πρωτοβουλιών και βουλήσεων, ο λειτουργισμός δεν φαίνεται να έχει αφήσει εμφανές αποτύπωμα στην εξέλιξη της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως έχουμε παρατηρήσει με το πέρασμα των ετών , η εξελικτική διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελούσε πάντα πρωτίστως αποτέλεσμα πολιτικής πρωτοβουλίας των ηγετών της ΕΕ και , κυριότερα, πιέσεων τόσο διάφορων άλλων παραγόντων όσο και στοιχείων και χαρακτηριστικών του διεθνούς συστήματος. Από τη διεύρυνση της ΕΕ μέχρι και το ορόσημο της κατάρτισης της Συνθήκης της Λισαβόνας, ή ακόμα και μέχρι το σχετικά προσφάτως συμφωνημένο Δημοσιονομικό Σύμφωνο, όλες οι αποφάσεις περί επιτάχυνσης

⁵ Βλ Θεόδωρος Αιμ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στη διεθνή οργάνωση, 1984

⁶ Βλ Hoffman, International Organization and the International System, I.O., 1970, σελ 401.

⁷ Βλ James E. Dougherty- Robert L. Pfaltzgraff, Jr, Ανταγωνιστικές θεωρίες διεθνών σχέσεων, 1992, σελ 160-161.

ή διάχυσης της ολοκλήρωσης σε άλλους τομείς, αποτελούσε πάντα προϊόν πολιτικών διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών της ένωσης, αφού πρώτα και τα ίδια δέχθηκαν σχετικές πιέσεις από το διεθνές περιβάλλον. Το στοιχείο του πολιτικού ανταγωνισμού στη διαδικασία ολοκλήρωσης στο περιφερειακό “υποσύστημα” της ΕΕ, που υποβαθμίζει φανερά η θεωρία του λειτουργισμού, αποδεικνύεται τελικά αποτέλεσε κινητήριο δύναμη στη γενικότερη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα κράτη μέλη της ΕΕ δέχονται συστημικές πιέσεις συνεχώς και έτσι αναγκάζονται να ακολουθήσουν πολιτικές μεγαλύτερης συνοχής, με το πολιτικό κριτήριο να κατέχει βαρύνουσα και ίσως πρωτεύουσα θέση στις τελικές αποφάσεις. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, προοδευτικά τα εθνικά κράτη ξεπερνιούνται από την δημιουργία διεθνών οργανισμών. Τέλος, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως ο λειτουργισμός αποτυγχάνει να εξηγήσει τη διαδικασία μετάβασης από τα «low politics» στα «high politics» στα πλαίσια της ΕΕ.

Θεωρία του Νεολειτουργισμού

Η θεωρία αυτή που είναι ουσιαστικά ο “πνευματικός απόγονος” του λειτουργισμού, ο επονομαζόμενος “νεολειτουργισμός”, βρίσκεται για πολλούς πλησιέστερα στην εξελικτική μορφή της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο νεολειτουργισμός ανήκει στην πλουραλιστική προσέγγιση της θεωρίας της ολοκλήρωσης της Ε.Ε.

«Ο νεολειτουργισμός ενσαρκώνει την επιθυμία για μια θεωρία μέσου εύρους, που έγινε δυνατό να αναπτυχθεί μάλλον νωρίς με την πειστική και χρήσιμη- αλλά και όχι πάντα επιβεβαιωμένη- ανάλυση των ευρωπαϊκών υποθέσεων», όπως υπογραμμίζει ο Charles Pentland⁸. Επίκεντρο στην θεωρία ολοκλήρωσης του νεολειτουργισμού είναι η διαδικασία της «εκχειλίσεως» (spill over), που οι θεωρητικοί της, της αποδίδουν διάφορους και ποικίλους ορισμούς.

Ο θεωρητικός “πατέρας” του νεολειτουργισμού, Ernst Haas, την ορίζει ως την προώθηση «πολιτικών που ασκούνται για την εκτέλεση ενός αρχικού έργου και σύμφωνα με την εξουσία που έχει απονεμηθεί, μπορούν να υλοποιηθούν εάν το έργο επεκταθεί». Σχεδόν παρόμοιο ορισμό δίνει ακόμα ένας από τους πρωτεργάτες της θεωρίας, ο Lindberg:

⁸ Charles Pentland, *Functionalism and Theories of International Political Integration*, σελ 18.

«Μια κατάσταση που δημιουργείται με τη λήψη ορισμένου μέτρου, που αποβλέπει στην πραγμάτωση ενός ειδικού σκοπού, ο οποίος όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη λήψη περαιτέρω μέτρων που με τη σειρά τους δημιουργούν την προϋπόθεση και την ανάγκη της λήψεως και άλλων μέτρων και ούτω καθ' εξής»⁹. Όπως υπογραμμίζει ο Haas με τη διαδικασία της εκχειλίσεως (spill - over), τα κράτη - έθνη ουσιαστικά αναβαθμίζουν τα εθνικά τους συμφέροντα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ολοκλήρωσης, μέσω μιας «επεκτατικής λογικής», που συμβάλει στη διάχυση από τον έναν τομέα στον άλλο¹⁰.

Ο Haas για να υποστηρίξει την άποψη του φέρει ως παράδειγμα την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) που υπεγράφη το 1951 στο Παρίσι. Συγκεκριμένα, διαπίστωσε ότι στα αρχικά στάδια της ίδρυσης της ΕΚΑΧ πολύ λίγοι άνθρωποι από την “ευρωπαϊκή ελίτ” είχαν ενδιαφέρον για τον άνθρακα και τον χάλυβα. Αντίθετα, όταν η ΕΚΑΧ λειτούργησε για κάποια χρόνια, απέκτησε πολλούς υποστηρικτές που με δεδομένο ότι προσδοκούσαν να αποκομίσουν οφέλη από την εκμετάλλευση του άνθρακα και του χάλυβα, πίεσαν έντονα για την δημιουργία ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Έτσι, διαπιστώνει, ότι υπήρξε μια τάση από άτομα που προσκόμισαν αρκετά οφέλη από έναν υπερεθνικό οργανισμό, να επιδιώκουν την ολοκλήρωση και σε άλλους τομείς.

Η βασική διαφορά λειτουργισμού και νεολειτουργισμού παρατηρείται αρχικά στην ιδιαίτερη σημασία του στοιχείου του έντονου πολιτικού χαρακτήρα στον νεολειτουργισμό σε σχέση με το λειτουργισμό. Επιπροσθέτως αν και οι δύο θεωρίες αποσκοπούν στην αποδυνάμωση της κρατικής κυριαρχίας έναντι της υπερεθνικής, ωστόσο οι λειτουργιστές δεν επιθυμούν την πλήρη υποκατάσταση του κράτους. Αντίθετα οι νεολειτουργιστές έχουν ως τελικό σκοπό την πολιτική ενοποίηση, δηλαδή τη μελλοντική κατάργηση της εθνικής κυριαρχίας μέσω σταδιακής μεταβίβασης των εξουσιών του κράτους σε ένα υπερεθνικό μόρφωμα. Το τελικό προϊόν παρουσιάζεται να είναι ένα υπερεθνικό κράτος με συλλογικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Παρόλο που πολλοί αναλυτές και θεωρητικοί μέχρι τώρα συνδυάζουν την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με τη νεολειτουργική θεωρία, η σύγχρονη ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει αποδείξει τα πλήρη αποτελέσματα του νεολειτουργισμού. Παρά την οικονομική και νομισματική ένωση που επικυρώθηκε με τη Συνθήκη του

⁹ Θεόδωρος Αιμ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στη διεθνή οργάνωση, 1984, σελ 40-41.

¹⁰ Ernst Haas, Beyond the nation state, Stanford University Press, 1964, σελ 48.

Μάαστριχτ το 1992, η δημοσιονομική ένωση διαφαίνεται να πραγματοποιείται σε ρεαλιστικό βαθμό παρά μόνο μετά το ξέσπασμα της τρέχουσας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η συσσωματική διαδικασία στον τομέα της οικονομίας παρέμεινε για 20 χρόνια ουσιαστικά «ανενεργή» μετά το πιο σημαντικό βήμα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, που ήταν η υπογραφή της συνθήκης του Μάαστριχτ όπως προαναφέραμε . Παρόλο που η συνθήκη προσέγγισε σημαντικά και ουσιαστικά τον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας των κρατών καταργώντας τα εθνικά νομίσματα, οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές παρέμειναν πρακτικά ανέπαφες και αποκλειστικά υπό την εποπτεία και διαχείριση των κρατών-μελών της ΕΕ.

Από τα παραπάνω φαίνεται λοιπόν, ότι η δημοσιονομική ένωση στην ευρωζώνη ήρθε ως αποτέλεσμα των ασφυκτικών συστημικών πιέσεων των διεθνών αγορών, και της γενικότερης οικονομικής κατάστασης τα τελευταία χρόνια παγκοσμίως και δεν αποτέλεσε ουσιαστικά προϊόν επιτυχούς συνεργασίας σε έναν τομέα με διάχυση της συνεργασίας σε έναν άλλο, αρχές οι οποίες είναι οι βασικοί πυλώνες του νεολειτουργισμού .

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε ενδελεχώς τη διαδικασία της ομοσπονδίωσης που φαίνεται πως επικρατεί τα τελευταία χρόνια στην προσπάθεια της ολοκλήρωσης σε όλα τα επίπεδα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.2 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ

Ένα βασικό ρεύμα σκέψης στο επίπεδο της ολοκλήρωσης με αρκετούς υποστηρικτές, η τάση του οποίου ήταν εμφανής μεταπολεμικά και φαίνεται να αυξάνεται σημαντικά μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2008, είναι ο φεντεραλισμός ή διαφορετικά ομοσπονδισμός.

Εννοιολογικές καταβολές του όρου ομοσπονδία και ομοσπονδισμός

Οι εννοιολογικές καταβολές του όρου ομοσπονδισμός και ομοσπονδίας αρχικά προέρχονται από την λατινική λέξη *Foedus*, η οποία σημαίνει είτε ‘πίστη’ είτε ‘συνθήκη’. Σύμφωνα με άλλες απόψεις, ο όρος ομοσπονδία - ομοσπονδίαση βρίσκει τις ρίζες του στην αρχαία Αθήναϊκή πολιτεία και στις ελληνικές αμφικτιονίες. Αναμφισβήτητα αυτές οι ελληνικές αμφικτιονικές συνομοσπονδίες της αρχαιότητας αποτελούσαν ένα πρώιμο στάδιο ομοσπονδιακής οργάνωσης, όμως οι δεσμοί μεταξύ των πόλεων δεν ήταν εξελιγμένοι, δεν υπήρχε ουσιαστική αλληλεγγύη και έτσι οδηγήθηκαν γρήγορα στην διάλυση και τον εξαφανισμό τους. Το παράδειγμα αυτό θα μπορούσε να είναι ‘φωτεινός σηματοδότης’ για την σύγχρονη οργάνωση της Ε.Ε. η οποία ακόμα παρουσιάζεται διστακτική στην ιδέα και την ολοκλήρωση του σχεδίου της ομοσπονδιακής Ευρώπης¹¹.

Ο “ομοσπονδισμός” θα μπορούσε να οριστεί σε γενικότερο πλαίσιο ως μια πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης η οποία βασίζεται σε ένα συνταγματικό σύστημα ανατιθέμενων, μη εκχωρητέων ή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ σχετικά αυτόνομων μονάδων με στόχο την έκφραση της κυρίαρχης πολιτικής βούλησης του ομοσπονδιακού δήμου¹². Επιπροσθέτως θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι ο ομοσπονδισμός έχει ως πρωταρχικό σκοπό του να συγκεράσει την πολιτική ένωση των κρατών σε συνδυασμό με την διατήρηση της αυτονομίας και της διαφορετικότητας του κάθε κράτους. Συμπεραίνουμε λοιπόν, ότι μέσα στις βασικές αρχές του είναι η προσπάθεια της ενοποίησης με την παράλληλη διατήρηση της διαφορετικότητας του κάθε κράτους διατηρώντας την εθνική, γλωσσική, θρησκευτική ταυτότητα τους μέσα στους κόλπους μιας ομοσπονδίας.

¹¹ Sidjanski, 1999, Σελ. 20

¹² Chrysochoou, 1998, σελ. 2- 25.

Στόχος της ομοσπονδίας είναι να δημιουργηθεί μια σύνθετη πολιτεία που να αποτελείται από ισχυρά και συνεκτικά πολιτικά υποσυστήματα και μια ισχυρή γενική κυβέρνηση, καθεμία από τις οποίες φέρει εξουσίες που της έχει αναθέσει ο λαός και είναι εξουσιοδοτημένη να διαπραγματεύεται απευθείας με το σώμα των πολιτών κατά την άσκηση των εξουσιών αυτών¹³.

Γέννηση του ομοσπονδισμού

Το πρότυπο του ομοσπονδισμού γεννήθηκε ως κάποια μορφή πολιτειακής οργάνωσης ορισμένων κρατών τα οποία ήταν αντίθετα στην συγκεντρωτική εξουσία που επικρατούσε εκείνη την εποχή. Τα ομοσπονδιακά κράτη ουσιαστικά δημιουργήθηκαν με δύο τρόπους¹⁴:

- i. Με την κοινή θέληση κάποιων ενιαίων κρατών που συμφώνησαν στη συγκρότηση ομοσπονδιακού κράτους
- ii. Με τη διάσπαση ενός προϋπάρχοντος ενιαίου κράτους.

Η πρώτη περίπτωση συνήθως είναι και η συνηθέστερη και συνιστά τον κανόνα. Στις περισσότερες περιπτώσεις ένα ομοσπονδιακό κράτος όφειλε την δημιουργία του στο γεγονός ότι υπήρχαν τοπικά συγκεντρωμένες εθνότητες ή κοινότητες με φυλετικά, γλωσσικά, θρησκευτικά ή άλλα χαρακτηριστικά που τις έφερναν σε σύγκρουση με άλλες αντίστοιχες εθνότητες και ως εκ τούτου η συνύπαρξή τους σε ένα ενιαίο κράτος ήταν αδύνατη. Έτσι λοιπόν για να αποφευχθεί η απόσχιση των εθνοτήτων ή κοινοτήτων αυτών προκρινόταν ως βέλτιστη λύση η δημιουργία ενός ομοσπονδιακού κράτους για να μπορέσουν όλες οι πλευρές να είναι ευχαριστημένες και να ικανοποιηθούν όσο περισσότερο γίνεται οι αξιώσεις τους¹⁵. Ως ιστορικά παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων των περασμένων αιώνων που κατέληξαν να γίνουν ομοσπονδιακά κράτη από ανεξάρτητες εθνικές οντότητες θα μπορούσαμε να αναφέρουμε την Ελβετική συνομοσπονδία με τα Καντόνια στα μέσα του 19ου αιώνα, τις ενωμένες επαρχίες της Ολλανδίας (1579-1796), την Γερμανική Bund (1815-1866) και την Αμερικάνικη

¹³ Χρυσόχοου, 2007, σελ. 93.

¹⁴ Μαυριάς, 2000, σελ.86

¹⁵ Καρβούνης, 2004, σελ. 142

συνομοσπονδία με την επανάσταση και την ενοποίηση της μεταγενέστερα (1781-1789). Συμπερασματικά, παρατηρούμε λοιπόν ότι η ομοσπονδιακή θεωρία επικεντρώνει το ενδιαφέρον της κυρίως στην καταληκτική θεσμική οργάνωση του υπερεθνικού οργανισμού που θα προκύψει μετά τη διαδικασία ενοποίησης. Η ομοσπονδιακή θεωρία πραγματεύεται τη θεωρία διαμοιρασμού της εξουσίας στα πλαίσια του ενιαίου κράτους. Προϋποθέτει επίσης, την ύπαρξη ισχυρής και αποφασιστικής πολιτική βούλησης εκ μέρους των κυβερνήσεων που θα τις οδηγήσει στη δημιουργία κάποιων θεσμών μεταξύ των οποίων θα κατανέμεται η πολιτική εξουσία. Οι θεσμοί που θα προκύψουν, δρουν ανεξάρτητα μέσα στη σφαίρα δραστηριότητάς τους, ενώ δημιουργείται μια ενιαία ανεξάρτητη εξουσία, αρμόδια για θέματα που αφορούν το σύνολο της επικράτειας. Ουσιαστικά πρόκειται για μια διαδικασία γεωγραφικού καταμερισμού της εξουσίας που καταλήγει σε ένα σύστημα διακυβέρνησης με την κατανομή της πολιτικής εξουσίας ανάμεσα σε κεντρικούς και περιφερειακούς θεσμούς συνδεδεμένους μέσω μιας αλληλοεξαρτώμενης πολιτικής σχέσης¹⁶.

Διαφορές μεταξύ ομοσπονδίας και συνομοσπονδίας.

Θεωρητικά και σύμφωνα με τον ορισμό της η συνομοσπονδία ορίζεται ως μια διαρκή ένωση κυρίαρχων κρατών για την επιδίωξη κοινών σκοπών και κυρίως την προστασία του εδάφους τους και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ειρήνης. Τα κράτη που συνιστούν την συνομοσπονδία διατηρούν την εθνική τους κυριαρχία και αναλαμβάνουν την υποχρέωση, βάσει των μεταξύ τους υπογεγραμμένων συνθηκών, να συνεργάζονται σε ορισμένους τομείς.¹⁷ Βεβαίως θα πρέπει να τονίσουμε ότι η συνομοσπονδία κρατών δεν αποτελεί αυτόνομο κράτος και δεν θίγει την εθνική κυριαρχία των κρατών - μελών της¹⁸. Η πρώτη και κυριότερη ίσως διαφορά μεταξύ της ομοσπονδίας και της συνομοσπονδίας εντοπίζεται στο γεγονός ότι η ομοσπονδία, βασίζεται σε μια συνταγματική πράξη, η οποία γεννά μια ανώτερη έννομη τάξη, ενώ στην περίπτωση της συνομοσπονδίας

¹⁶ Παπαδάκη, 2004, σελ. 15

¹⁷ Μαυριάς, 2000, σελ.80

¹⁸ Καρβούνης, 2004, σελ 147

αποτελεί μια ένωση κρατών η οποία βασίζεται ουσιαστικά σε μια διεθνή συνθήκη¹⁹. Πρακτικά, η συνομοσπονδία πρόκειται για συνεργασία κρατών που έχει ως σκοπό την απο κοινού διαχείριση κοινών στόχων.

Επιπροσθέτως, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι σε μια συνομοσπονδία τα εμπλεκόμενα μέρη έχουν την ελευθερία να αποχωρήσουν από την ένωση, ενώ στην περίπτωση της ομοσπονδίας τα κράτη διέπονται από δεσμούς ενότητας με την κυβέρνηση μέσω μιας σχέσης συνεργασίας²⁰. Επιπλέον, στην ομοσπονδία οι κεντρικοί θεσμοί έχουν την απόλυτη ελευθερία να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από το σύνταγμα απευθείας από το εκλογικό σώμα ενώ αντίθετα στη συνομοσπονδία οι κεντρικοί θεσμοί εξαρτώνται από την κοινή συμφωνία μεταξύ των “ περιφερειακών “ κυβερνήσεων σχετικά με το θέμα της άσκησης κοινής πολιτικής σε οποιονδήποτε τομέα. Στην συνομοσπονδία, υπάρχει ο σκοπός όπως προαναφέραμε της διαχείρισης κοινών στόχων. Μια τέτοια διαχείριση προϋποθέτει εμπιστοσύνη ότι οι χώρες που αποκτούν πλειοψηφία δεν θα προωθήσουν πολιτικές αντίθετες προς τα συμφέροντα των μειοψηφούντων. Γι’ αυτό είναι σύμφωνο με τη λογική της συνομοσπονδίας να υπάρχει απαίτηση ομοφωνίας για τις κρίσιμες, τουλάχιστον, αποφάσεις. Ωστόσο, στους περισσότερους χώρους πολιτικής οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με βάση την αρχή της πλειοψηφίας γιατί αλλιώς η ένωση γίνεται ιδιαίτερα δύσκαμπτη²¹. Μια ακόμα διαφορά μεταξύ ομοσπονδίας - συνομοσπονδίας βρίσκεται στο γεγονός ότι η ομοσπονδία έχει ως επιδίωξη να διατηρήσει τη μοναδικότητα του κράτους μέσω της αναγνώρισης της εσωτερικής του διαφορετικότητας, ενώ αντίθετα η συνομοσπονδία επιδιώκει ουσιαστικά την διατήρηση κάποιου βαθμού ενότητας μεταξύ των κρατών χωρίς όμως να στερεί από αυτά την μοναδική κρατική τους υπόσταση²².

Στη συνέχεια θα αναλύσουμε την ασυνήθιστη και μοναδική περίπτωση στα παγκόσμια χρονικά της Ε.Ε. Σε μια “εισαγωγική” παρατήρηση θα μπορούσαμε να πούμε πως η απάντηση στην ερώτηση αν η Ευρωπαϊκή ένωση συνιστά ομοσπονδία ή συνομοσπονδία κρατών είναι περίπλοκη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ουσιαστικά είναι ένα ιδιότυπο μόρφωμα το οποίο έχει χαρακτηριστικά τόσο της ομοσπονδίας αλλά και της συνομοσπονδίας. Για παράδειγμα ο κανόνας της ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων είναι χαρακτηριστικό της

¹⁹ Forsyth, 1995, σελ. 16

²⁰ Σκορδύλη, 2007, σελ. 11

²¹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 17

²² Χρυσόχοου, 2007, σελ. 129

συνομοσπονδίας, ενώ ο κανόνας της άμεσης ισχύος των κανονιστικών πράξεων στα κράτη - μέλη είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα της ομοσπονδίας. Σε γενικότερο πλαίσιο πάντως, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι οι σύγχρονες τάσεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής ένωσης καταδεικνύουν τον προσανατολισμό προς μια μορφή ομοσπονδίας παρά συνομοσπονδίας²³.

Διαφορές ομοσπονδιακού κράτους και ενιαίου κράτους.

Υπάρχουν αρκετά σημεία στα οποία διαφέρουν τα συγκεντρωτικά κράτη από τα ομοσπονδιακά τα οποία είναι άξια αναφοράς. Αρχικά, ένα ομοσπονδιακό κράτος διαχειρίζεται πιο ευέλικτα τις οποιεσδήποτε πιθανές συγκρούσεις στο εσωτερικό του, μέσω της αποφυγής συγκέντρωσης ανταγωνισμών στο κεντρικό επίπεδο²⁴. Περαιτέρω, οι εντάσεις και οι συγκρούσεις στο εσωτερικό του μπορούν να βρουν τοπικές ή περιφερειακές λύσεις στο μέτρο που τα διαφορετικά αυτά επίπεδα διαθέτουν εξουσίες τέτοιου τύπου που μπορούν να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις²⁵. Αντιθέτως, σε ένα συγκεντρωτικό - ενιαίο κράτος που έχει διαφορετικού τύπου δομές, οι ενδεχόμενες συγκρούσεις, αντιθέσεις και εξεγέρσεις ακόμα και στην περίπτωση που εκδηλώνονται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αντιμετωπίζονται σε επίπεδο κεντρική εξουσίας, αφού είναι η μόνη που έχει την απόλυτη ικανότητα τη λήψης αποφάσεων²⁶. Το γεγονός αυτό εμπεριέχει το μειονέκτημα της μη αποτελεσματικής εύρεσης άμεσων λύσεων έτσι ώστε να απορροφώνται αποτελεσματικά οι πιθανές συγκρούσεις στο εσωτερικό περιβάλλον του κράτους. Επιπλέον, το ενιαίο κράτος έχει διαφορετική μορφή διακυβέρνησης από το ομοσπονδιακό αφού βασίζεται σε μια μορφή διακυβέρνησης “πυραμίδας” που ξεκινάει από την κορυφή, ενώ αντίθετα στο ομοσπονδιακό κράτος, υπάρχει ο κεντρικός ομοσπονδιακός πόλος ο οποίος αποστέλλει τις βασικές κατευθύνσεις στις επιμέρους “υποενότητες”, προσλαμβάνοντας ταυτόχρονα και τις ενδεχόμενες επιμέρους αντιδράσεις.

Πιο συγκεκριμένα, η κατανομή των εξουσιών σε ένα ομοσπονδιακό κράτος βασίζεται

²³ Καρβούνης, 2004, σελ. 148

²⁴ Σκορδύλη, 2007, σελ. 11

²⁵ Sidjanski, 1999, σελ. 319

²⁶ Μαυριάς, 2000, σελ. 79

στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Αν και υπάρχει κάποια μορφή κάθετης κατανομής εξουσιών μεταξύ των υφιστάμενων επιπέδων στα πλαίσια του κράτους (ομοσπονδία, κρατίδια, περιφέρειες, δήμοι κλπ), εντούτοις η κατανομή αρμοδιοτήτων και καθηκότων μεταξύ των επιπέδων αυτών βασίζεται στην ύπαρξη ενός κεντρικού πόλου της ομοσπονδίας και εν συνεχεία παρατηρούνται διάφορα επιμέρους κέντρα εξουσίας, δηλαδή πρόκειται για ένα πολυκεντρικό σύστημα που εξυπηρετεί την καλύτερη διανομή καθηκόντων για την βέλτιστη λειτουργία της ομοσπονδίας²⁷. Αντιθέτως στην περίπτωση του συγκεντρωτικού κράτους, ευνοούνται απόλυτα οι κάθετες μορφές εξουσίας και λήψης αποφάσεων οι οποίες έχουν ως χαρακτηριστικό τους την ακαμψία και τον κακό βαθμό συντονισμού στην λήψη αποφάσεων στα διοικητικά επίπεδα του κράτους. Επιπλέον, ο βαθμός της δημοκρατικής συμμετοχής των επιμέρους μελών σε μια ομοσπονδία συνδέεται απόλυτα με την κατοχύρωση της νομοθετικής αυτονομίας στα ομόσπονδα μέρη. Έτσι, η συμμετοχή στις υποθέσεις της ομοσπονδίας συνδέεται άμεσα με το βαθμό αυτόνομης δράσης που αποδίδεται σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης. Σε αντίθεση με το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης που παρατηρείται στο ενιαίο κράτος, στο ομοσπονδιακό κράτος, τα επιμέρους κρατίδια δεν αποτελούν απλώς περιοχές που διαθέτουν διοικητική αυτοτέλεια υπό το βλέμμα της κεντρικής εξουσίας αλλά οντότητες που διαθέτουν πραγματική αυτονομία, δηλαδή διαθέτουν εξουσία που περιλαμβάνει σχεδόν όλες τις μορφές (νομοθετική, εκτελεστική, διοικητική κλπ.)²⁸. Συμπερασματικά, όσον αφορά τις διαφορές ομοσπονδιακών κρατών - συγκεντρωτικών κρατών, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι τα ομοσπονδιακά κράτη επιδεικνύουν μεγαλύτερη ευελιξία και προσαρμογή στις εκάστοτε συνθήκες από τα συγκεντρωτικά κράτη. Βέβαια, κάτι τέτοιο θα ήταν λάθος να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι το ομοσπονδιακό πρότυπο είναι απαραίτητα ανώτερο σε σχέση με το συγκεντρωτικό. Ωστόσο οι γενικότερες τάσεις που επικρατούν τις τελευταίες δεκαετίες σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο φανερώνουν τη μεταστροφή σε τέτοιου είδους ομοσπονδιακές πολιτικές δομές έναντι των συγκεντρωτικών²⁹.

²⁷ Παπαδοπούλου, 2000, σελ. 69

²⁸ Μαυριάς, 2000, σελ. 80

²⁹ Sidjanski, 2002, σελ. 65

Γενικότερα χαρακτηριστικά και αρχές του ομοσπονδισμού

Κύριο αξίωμα της ομοσπονδιακής διακυβέρνησης είναι η αρχή της ενότητας μέσα και μέσω της πολυμορφίας (unity within diversity)³⁰. Η βασική αρχή αυτή έχει δύο υποενότητες: προϋποθέτει την ενότητα αλλά επιτρέπει την πολυμορφία και αντιστρόφως³¹. Η ομοσπονδιακή σύσταση ενός κράτους επιτρέπει την διατήρηση της μοναδικότητας των επιμέρους οντοτήτων διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ενότητα των κανόνων, των ενεργειών και των πολιτικών σε τομείς όπου υπάρχουν κοινά συμφέροντα. Η αρχή της ενότητας μέσα στην πολυμορφία βοηθά στην βελτιστοποίηση της ευημερίας των εμπλεκόμενων μερών και ενθαρρύνει τις πρωτοβουλίες μέσα σε αυτό το πολυμορφικό περιβάλλον. Επιπρόσθετα, η ομοσπονδιακή μορφή οργάνωσης των κρατών, επιτρέπει στα μέλη της ομοσπονδίας να επιλύουν μόνα τους ενδεχόμενα προβλήματα που θα προκύψουν και να αυτοδιαχειρίζονται κάποιους τομείς, γεγονός που συμβάλλει στην ελαχιστοποίηση των προβλημάτων και στην αποφόρτιση της κεντρικής κυβέρνησης. Πάνω σε αυτή τη βασική αρχή βρίσκεται ουσιαστικά στηριγμένο ολόκληρο το ομοσπονδιακό οικοδόμημα όμως το γνωρίζουμε.

Ένα ομοσπονδιακό κράτος, συνιστά την σύνθεση αυτόνομων κρατών τα οποία υπάγονται στην ανώτερη έννομη τάξη του κεντρικού ομοσπονδιακού κράτους³². Σύμφωνα με τις μελέτες που έχουν γίνει για τη δομή του ομοσπονδιακού κράτους προκύπτει το συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα πολιτειακό μόρφωμα το οποίο αυτο-οικοδομείται “απο τη βάση προς την κορυφή” και η μορφή του πρεσβεύει την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης καθώς σύμφωνα με την οργανωτική δομή του, επιτρέπει την αντιπροσώπευση όλων των υπομονάδων (κρατιδίων, περιφερειών, κοινοτήτων κλπ) χωρίς να αποκλείει κάποια. Συνεχίζοντας, ο ομοσπονδισμός πρεσβεύει ακόμα μια αρχή, αυτή της εγγύτητας. Η κατανομή των εξουσιών σε επιμέρους πολιτικούς πόλους επιτρέπει τη δυνατότητα ενεργής συμμετοχής των πολιτών, γεγονός που συνιστά τη θεμέλιο βάση του ομοσπονδιακού κράτους. Η πολιτική εξουσία διασπάται στα επιμέρους

³⁰ Duchacek, 1970

³¹ Καρβούνης, 2004, σελ. 145

³² Μαυριάς, 2000, σελ. 78

επίπεδα (κρατίδια, περιφέρειες, κοινότητες κλπ.) και συνεπώς οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν ευκολότερα και να την επηρεάσουν πιο άμεσα. Αυτό σημαίνει ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση δεν συνεπάγεται τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων από κάτω προς τα πάνω αλλά αντιθέτως, τον καλύτερο καταμερισμό των αρμοδιοτήτων και άρα την άσκηση τους όσο το δυνατόν γίνεται εγγύτερα στον πολίτη, πράγμα που είναι προς όφελος του³³.

Βεβαίως, θα πρέπει να τονίσουμε ότι σε οποιοδήποτε ομοσπονδιακό κράτος οι αρμοδιότητες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες :

- i. Αποκλειστικές
- ii. Συντρέχουσες.

Οι πρώτες, ανατίθενται στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση και αποτελούνται κυρίως από τις εξωτερικές υποθέσεις του κράτους, την άμυνα, την ασφάλεια, τις διεθνείς συνθήκες, την εμπορική πολιτική, το νόμισμα και την γενικότερη μακροοικονομική πολιτική. Αυτές οι αρμοδιότητες καθορίζονται από το σύνταγμα και με βάση αυτό, το ομοσπονδιακό κεντρικό κράτος ασκεί τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί ρητά. Αντιθέτως, οι συντρέχουσες αρμοδιότητες περιλαμβάνουν τις υπόλοιπες αρμοδιότητες οι οποίες ασκούνται είτε αποκλειστικά από τα ομοσπονδιακά κρατίδια, είτε από κοινού με το ομοσπονδιακό κεντρικό κράτος³⁴. Επιπροσθέτως, στα διάφορα υπο-επίπεδα περιφερειών, κρατιδίων, κοινοτήτων κλπ, αντιστοιχούν κάποιες αυτόνομες εξουσίες των οποίων το πεδίο δράσης τους καθορίζεται από τη διάσταση των καθηκόντων τους. Στο μέτρο που αυξάνονται οι διαστάσεις των καθηκόντων και ξεπερνούν την δυνατότητα καθενός ομόσποδου κρατιδίου ξεχωριστά, τότε αναζητάται εκείνο το διοικητικό επίπεδο λήψης αποφάσεων το οποίο θα μπορέσει να ασκήσει με τρόπο πιο αποτελεσματικό αυτά τα καθήκοντα³⁵. Η συγκεκριμένη μέθοδος που προαναφέραμε, συνιστά την αρχή της επικουρικότητας, βασική αρχή των διεθνών σχέσεων και ειδικότερα του ομοσπονδισμού, σύμφωνα με την οποία εάν τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν μια πράξη, τότε πρέπει να την πραγματοποιήσουν αυτά και όχι η ομοσπονδία. Η ίδια αρχή ισχύει ακόμα και για τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα της ομοσπονδίας. Η αρχή της επικουρικότητας οδηγεί στην αποφόρτιση του κράτους από την υπερφόρτωση

³³ Watts, 2001, σελ. 31

³⁴ Στεφάνου, 2002, σελ. 82

³⁵ Sidjanski, 1999, σελ. 301

καθηκόντων και αυτό είναι προς όφελος της ομοσπονδίας γενικότερα αλλά και των υπόλοιπων διοικητικών επιπέδων³⁶. Ωστόσο πρέπει να αναφέρουμε πως η αρχή της επικουρικότητας δεν συμβάλλει απο μόνη της στην οικονομικά και πολιτικά δικαιότερη κατανομή των αρμοδιοτήτων. Άρα πρέπει αν ερμηνευθεί σε συνάρτηση με τη θεωρία της ομοσπονδιακής επιλογής εαν θέλουμε να λειτουργήσει ως περιοριστικός παράγοντας του συγκεντρωτισμού σε πανευρωπαϊκό επίπεδο³⁷. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η συνθήκη του Μάαστριχτ στο άρθρο 3B : << ...Η Ε.Ε. δρά μόνο εαν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς απο τα κράτη - μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν σε κοινοτικό επίπεδο...>>.

³⁶ Sidjanski, 2002, σελ. 25

³⁷ Κωστόπουλος, 1995, σελ. 118

1.3 ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Ο ομοσπονδισμός και κατ'επέκταση η πολιτική ολοκλήρωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ένα ρεύμα σκέψης που κερδίζει συνεχώς υποστηρικτές στους κόλπους της Ε.Ε. Ο ομοσπονδισμός στα πλαίσια της Ευρώπης είναι ουσιαστικά η διαδικασία δημιουργίας ενός δημοκρατικού υπερεθνικού κράτους με τη συνένωση των ευρωπαϊκών κρατών. Αυτό έχει ως βασική προϋπόθεση ότι αυτός ο υπερεθνικός οργανισμός θα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στην εξωτερική πολιτική, την άμυνα, καθώς και στον κοινωνικοοικονομικό τομέα³⁸. Εδώ, πρέπει να διευκρινίσουμε ότι το ομοσπονδιακό (φεντεραλιστικό) κίνημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει καμία σχέση με τη διεθνή φεντεραλιστική κίνηση που έχει ως κύριο στόχο τη δημιουργία μιας παγκόσμιας ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Για παράδειγμα, στον “αμυντικό τομέα” υπάρχει τεράστια διαφορά απόψεων. Ο ευρωπαϊκός φεντεραλισμός αποσκοπεί κυρίως στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού κράτους και ενός στρατού που θα εγγυάται την ασφάλεια της ένωσης, ενώ αντίθετα το διεθνιστικού χαρακτήρα παγκόσμιο φεντεραλιστικό κίνημα έχει ως τελικό προϊόν την εξάλειψη των εθνικών στρατών και τον παγκόσμιο αφοπλισμό προκειμένου να διασφαλιστεί η διεθνής ασφάλεια.

Μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης που οδήγησε και σε εκτεταμένη θεσμική κρίση στους κόλπους της Ε.Ε. φέρνοντας στην επιφάνεια και τονίζοντας τις θεσμικές αδυναμίες της ένωσης, πολλοί από τους υψηλά ιστάμενους αξιωματούχους της Ε.Ε. έχουν επαναφέρει στο δημόσιο διάλογο τον ευρωπαϊκό φεντεραλισμό ως τη μόνη διέξοδο για την επίλυση του ευρωπαϊκού αδιεξόδου σε πολιτικό αλλά, κυρίως, σε οικονομικό επίπεδο.

Στην ομιλία του “State of the Union”³⁹, ο πρόεδρος της Κομισιόν, Manuel Barroso, τόνισε χαρακτηριστικά πως είναι αναγκαίο η Ευρώπη να προχωρήσει σε μια ομοσπονδία εθνών - κρατών, ως την πλέον αποτελεσματική επίλυση της κρίσης στην οποία έχει περιέλθει η Ευρώπη τα τελευταία χρόνια. Αξιοσημείωτο είναι πως σε αυτή τη δήλωση

³⁸ Χριστοδουλίδης, 1984, σελ. 45

³⁹ EurAc v.com, Barroso, “ We need to move towards a federation of nation states”, 2012

του προέδρου της Κομισιόν υπήρξαν ελάχιστες αντιδράσεις κυρίως απο το μέρος της Τσεχίας, ενώ ακόμα και η Γερμανία μέσω της Καγκελαρίου της υποστήριξε οτι με το πέρας της χρηματοπιστωτικής κρίσης η Ευρώπη θα πρέπει να μετατραπεί σε πολιτική ένωση “σταδιακά”.

ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Τα πρώτα ομοσπονδιακά κινήματα στην Ευρώπη έκαναν την εμφάνιση τους περισσότερο απο έναν αιώνα πριν. Ο ομοσπονδισμός ως θεωρία πολιτικής ενοποίησης συνδέεται άρρηκτα με την εξέλιξη και τη μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτό συμβαίνει για διάφορους λόγους : Καταρχήν λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την κατανομή της εξουσίας στο πλαίσιο ενός σύνθετου πολιτικού περιβάλλοντος και για την έμφαση στις ενδογενείς δημοκρατικές δομές και διαδικασίες που συνδέουν διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης⁴⁰. Επιπλέον για την έμφαση στη διττή διάσταση της νομοθετικής αντιπροσώπευσης μεταξύ των επιμέρους πολιτειών και της κεντρικής ομοσπονδιακής διοίκησης, για το ρόλο του θεσμικού καταμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων επιπέδων πολιτικής, κυρίως όμως, για το ενδιαφέρον του ομοσπονδισμού να ικανοποιεί το αίτημα για ενότητα στη διαφορετικότητα⁴¹. Μεταπολεμικά και όταν η Ευρώπη μέτραγε τις πληγές της απο τα δεινά των προηγούμενων ετών, η ομοσπονδιακή προοπτική εξελίχθηκε ως μια συμφέρουσα και αξιόπιστη λύση για τα υπέρογκα προβλήματα εκείνης της περιόδου. Η δημιουργία μιας σύγχρονης, ομοσπονδιακής κεντρικής εξουσίας πανευρωπαϊκά απέκτησε το χαρακτήρα και τη μορφή πολιτικής ιδεολογίας και η ομοσπονδιακή ένωση της Ευρώπης εμφανίστηκε ως μια καλή εναλλακτική λύση για τη μεταπολεμική ευρώπη σε μια περίοδο πλήρους αβεβαιότητας. Οι ευρωπαίοι υπέρμαχοι της ομοσπονδίου πρότειναν την κατάργηση του εθνικού κράτους και την αντικατάσταση του απο μια ευρύτερη πολιτειακή οντότητα. Για να στηρίξουν την άποψη τους υπογράμμιζαν πως τα εθνικά κράτη είναι ανίκανα να προσφέρουν νέους τρόπους δημοκρατικής συμμετοχής στην πολιτική διαδικασία. Έτσι, η λύση του ομοσπονδισμού και της ομοσπονδίου της Ευρώπης θα παρείχε το μέσο όχι

⁴⁰ Dahl, 1986

⁴¹ Duchacek, 1970

μόνο για να ξεπεραστεί η κρίση του δομικού κρατους στην Ευρώπη αλλά και το επιπλέον πολιτικό κίνητρο για την περαιτέρω επέκταση της δημοκρατικής διαδικασίας⁴². Βέβαια όπως ήταν φυσικό υπήρξαν πολλές και σφόδρες αντιθέσεις σε αυτή την προοπτική από την μεριά των ευρωπαϊκών λαών κυρίως για το θέμα της διαφύλαξης των πολιτικών και πολιτιστικών τους παραδόσεων. Προκειμένου λοιπόν να καμφθούν κάποιες από τις αντιστάσεις και να πεισθούν οι λαοί για τα ενδεχόμενα πλεονεκτήματα του ομοσπονδισμού, οι θιασώτες της ιδέας εστίασαν την προσοχή τους στον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα των κεντρικών πολιτικών θεσμών⁴³. Το δύσκολο κομμάτι στο όλο εγχείρημα δεν θα ήταν κυρίως να πεισθούν οι λαοί της Ευρώπης για την ανάγκη μιας νέας πολιτικής αρχιτεκτονικής ομοσπονδιακού τύπου αλλά για το γεγονός ότι η προτεινόμενη αυτή δομή θα έπρεπε να αποτελεί δημιούργημα, ουσιαστικά, των ιδίων και όχι των κυβερνήσεων που τους αντιπροσώπευαν⁴⁴. Συνεπώς, ο κύριος στόχος του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κινήματος, συνοψιζόταν στο <<στόχο της αλλαγής του χαρακτήρα των εθνικών πολιτικών κοινοτήτων και της ενοποίησης τους σε μια ομοσπονδιακή ένωση, μεταμορφώνοντας τις έτσι σε κράτη - μέλη μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με τέτοιο τρόπο ώστε να συνυπάρχουν ειρηνικά μεταξύ τους μέσω της διατήρησης της αυτονομίας τους.^{45>>}

Εντούτοις, οι πρώτες οργανωμένες προσπάθειες και δοκιμές ομοσπονδιακής ένωσης της Ευρώπης πραγματοποιήθηκαν αρχικά με το συνέδριο του Montreux το 1947 και με το συνέδριο της Χάγης, ένα χρόνο αργότερα. Το συνέδριο του Montreux που διοργανώθηκε υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης Φεντεραλιστών, αποτέλεσε την βασική συμβολή του φεντεραλιστικού κινήματος στην έννοια της ομοσπονδιακής Ευρώπης και καθόρισε τις βασικές αρχές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού. Κύριοι εισηγητές του συνεδρίου ήταν ο Denis de Rougemont (ο οποίος παρουσίασε τις έξι βασικές αρχές στις οποίες πρέπει να εδραιώνεται μια ομοσπονδία σύμφωνα με την άποψη του) και οι Maurice Allais (ο οποίος παρουσίασε τις προοπτικές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού, προσθέτοντας άλλες τρεις αρχές σύμφωνα με τη δικιά του άποψη). Σύμφωνα με τις εισηγήσεις και τις θέσεις τους γίνεται κατανοητό ότι για να μπορέσει να δημιουργηθεί μια ομοσπονδία και για να καταφέρει να σταθεί στα πόδια της θα πρέπει εκτός από πολιτική ένωση να υπάρξει και

⁴² Duchacek, 1970, Σκορδίλη 2009.

⁴³ King, 1993

⁴⁴ Χρυσόχοου, 2007, σελ.93

⁴⁵ Watts, 1981, σελ. 4

οικονομική ένωση των κρατών - μελών και πρέπει να δημιουργηθούν εξαρχής οι κατάλληλοι όροι και οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την παράλληλη πραγμάτωση τους⁴⁶. Επιπλέον, ο ευρωπαϊκός φεντεραλισμός θα προσέφερε μια νέα θετική προοπτική στον οικονομικό τομέα που θα ξανάδινε μια νέα ζωτικότητα, θα πολλαπλασίαζε το επιχειρηματικό πνεύμα και οι φυσικοί πόροι της Ευρώπης θα αξιοποιούντο πλήρως. Αυτές οι εισηγήσεις αποτέλεσαν τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές που θα υποστήριζε η ομάδα των φεντεραλιστών στο “επεισοδιακό” συνέδριο της Χάγης που ακολούθησε⁴⁷. Στο συνέδριο της Χάγης υπήρξαν αρκετές διαφωνίες μεταξύ των υποστηρικτών της ομοσπονδιακής ιδέας με τους ενωτικούς, οι οποίοι επεδίωκαν μόνο μια χαλαρή ένωση στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας η οποία θα σέβονταν πλήρως την εθνική κυριαρχία των κρατών. Η ομοσπονδία προϋπέθετε μεταβίβαση μέρους της εθνικής κυριαρχίας σε υπερεθνικά όργανα, γεγονός που βρήκε αρκετούς διαφωνούντες εκείνη την εποχή. Ωστόσο παρά τις διαφωνίες, το συνέδριο συνέβαλλε στην ενωτική πορεία της Ευρώπης, τόσο με άμεσο, όσο και με έμμεσο τρόπο. Μετά απο αυτό, δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Κίνηση, η οποία κατέληξε στη δημιουργία των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων αλλά ήταν και η απαρχή του Ευρωπαϊκού κέντρου πολιτισμού, του κολλεγίου της Ευρώπης, του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου κ.α.⁴⁸

Μετά το συνέδριο της Χάγης ακολούθησαν πολυάριθμες διαπραγματεύσεις και διεργασίες μεταξύ των κρατών που κατέληξαν το 1949 στην ψήφιση του καταστατικού του συμβουλίου της Ευρώπης, με όργανα του την Συνέλευση των αντιπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων και την Επιτροπή των υπουργών των εξωτερικών. Τα επόμενα χρόνια ακολούθησε η ψήφιση και η δημιουργία και άλλων συμβάσεων και υπερεθνικών οργάνων όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του ανθρώπου, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Διακαιωμάτων του ανθρώπου με έδρα το Στρασβούργο κλπ⁴⁹.

⁴⁶ Elazar, 1984

⁴⁷ Sidjanski, 1999, σελ.48, σελ. 299

⁴⁸ Παπαδάκη, 2004, σελ. 25

⁴⁹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 26

Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟ ΟΡΑΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗΣ

Οι θιασώτες του ομοσπονδισμού υποστηρίζουν ότι το μοναδικό πρότυπο πολιτικής που θα μπορέσει να διασφαλίσει τους μείζονες πολιτικούς και οικονομικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να την οδηγήσει σε αναπτυξιακή τροχιά σε όλους τους τομείς είναι η μετεξέλιξη της Ένωσης σύμφωνα με το ομοσπονδιακό ιδεώδες. Θεωρούν πως η ομοσπονδία, ενσωματώνει με τη λειτουργία της, την αλληλεγγύη, τη συνοχή, την ασφάλεια και την ισότιμη σχέση όλων αυτών που συμμετέχουν σε αυτήν⁵⁰. Επιπλέον επιτρέπει την οργάνωση της Ε.Ε. σε αποκεντρωμένες και δημοκρατικές βάσεις, κατοχυρώνει τον ενεργό ρόλο των κρατών στην διακυβέρνηση, προσφέροντας παράλληλα περισσότερες ευκαιρίες συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της εξουσίας⁵¹. Επίσης, η αρχή της επικουρικότητας και ο σεβασμός του κοινοτικού προτύπου αποτελούν πρόσθετα μέσα για να γίνει σεβαστός ο ρόλος των κρατών που συνθέτουν την ομοσπονδία. Το σχήμα της ομοσπονδίας επίσης, προσφέρει στην Ε.Ε. τα μέσα για να διαδραματίσει έναν πιο σημαντικό ρόλο στο διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνές σύστημα.

Τα τελευταία χρόνια το θέμα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας έχει επανέλθει δυναμικά στο προσκήνιο καθώς παρατηρούνται συνεχείς πρωτοβουλίες αναγνωρισμένων προσωπικοτήτων από διάφορες χώρες της Ευρώπης, κυρίως από τις πιο “ανεπτυγμένες” (Γαλλία, Γερμανία κλπ), για επικαιροποιηθεί το θέμα της ομοσπονδίας και να συνταχθεί ένα στρατηγικά οργανωμένο Ευρωπαϊκό πολιτικό σχέδιο που θα χαράσσει την πορεία προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή ομοσπονδία, τόσο με χώρες που είναι ήδη μέλη της Ε.Ε. , όσο και με κράτη υποψήφια προς ένταξη. Ο συνασπισμός σε ένα πολιτικό στρατόπεδο με οργανωμένες και μελετημένες ενέργειες για ένα νεωτερικό ομοσπονδιακό μοντέλο ίσως να είναι το κλειδί για τη δημιουργία θετικών προοπτικών για την ανάκαμψη της Ευρώπης σε όλους τους τομείς, ύστερα από μια περίοδο κρίσης στην οποία έχει περιέλθει τα τελευταία χρόνια⁵².

⁵⁰ Wheare, 1964, σελ. 2

⁵¹ Σκορδίλη, 2007, σελ. 18

⁵² Sidjanski, 2002, σελ. 20, σελ. 32.

Μετάβαση απο την οικονομική στην πλήρη πολιτική ολοκλήρωση στην Ε.Ε.

Εδώ και πολλές δεκαετίες γίνονται σταθερές προσπάθειες για την μετάβαση απο την οικονομική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πολιτική ολοκλήρωση, ένα εγχείρημα το οποίο είναι αρκετά δύσκολο και πολύπλοκο. Οι αποφάσεις για την κοινή διάθεση των πόρων, την οικονομική και νομισματική ένωση, την τελωνειακή ένωση, τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις αποτελούν κάποιους απο τους οικονομικούς παράγοντες που καταδεικνύουν τις πολιτικές προεκτάσεις της Ε.Ε. χωρίς όμως αυτοί να καταλήγουν αυτόματα και απαραίτητα σε πολιτική ένωση, αποτέλεσαν όμως το βασικό θεμέλιο για αυτήν, δημιουργώντας συνθήκες δραστηριότητας απο κοινού⁵³. Αν και η οικονομική ολοκλήρωση δεν συνιστά απαραίτητο συστατικό για την επιτυχημένη πορεία ενός κράτους ιδιαίτερα σε πολιτικό ή οικονομικό επίπεδο, ωστόσο η διάσταση που έχει πάρει η συγκεκριμένη τακτική σε παγκόσμιο επίπεδο, αποδεικνύει οτι τα ενδεχόμενα οφέλη που μπορεί να προκύψουν είναι πολλαπλά και άξια προσοχής. Από οτι έχει παρατηρηθεί στις περισσότερες περιπτώσεις, κάποιες απο τις θετικές οικονομικές συνέπειες που μπορεί να επιφέρει μια ενδεχόμενη οικονομική ολοκλήρωση περιλαμβάνουν την δημιουργία οικονομικών κλίμακας, τον καλύτερο καταμερισμό της παραγωγικής διαδικασίας, την αύξηση της έντασης του ανταγωνισμού, την επέκταση των τεχνολογικών μεταβολών οι οποίες διευκολύνονται απο την ελεύθερη μετακίνηση των παραγωγικών συντελεστών κλπ⁵⁴.

Στον αντίποδα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε οτι η συμμετοχή στη διαδικασία μιας ενδεχόμενης οικονομικής ολοκλήρωσης δεν σημαίνει αυτόματα και απαραίτητα οτι το σύνολο των κρατών - μελών θα επωφεληθούν απο αυτήν. Αυτό συμβαίνει διότι συντρέχουν πολλοί άλλοι παράγοντες τους οποίους δεν μπορούμε να παραβλέψουμε, όπως είναι π.χ. η γεωγραφική θέση των κρατών η οποία δημιουργεί περιφερειακές ανισότητες, καθώς τα κράτη που βρίσκονται κεντρικά συνήθως είναι πιο ευνοημένα σε τέτοιες περιπτώσεις ενώ αντίθετα τα κράτη που βρίσκονται περιμετρικά της ένωσης απολαμβάνουν λιγότερα πλεονεκτήματα. Στο συγκεκριμένο σημείο όμως, για την περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να υπογραμμίσουμε δύο σημαντικούς

⁵³ Sidjanski, 1999, σελ. 329.

⁵⁴ Σκορδύλη, 2007, σελ. 19

παράγοντες, οι οποίοι την κάνουν να διαφέρει απο τις υπόλοιπες περιπτώσεις.

Πρώτον, ήδη η Ε.Ε. έχει προχωρήσει στην χρηματοδότηση των κρατών - μελών απο τα διαρθρωτικά ταμεία για την άμβλυνση των ανισοτήτων και την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής έτσι ώστε να υπάρξει μια ισόρροπη διασπορά της ενιαίας αγοράς και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης σε όλα τα κράτη - μέλη⁵⁵. *Δεύτερον*, μια αύξηση των πόρων και μια ευρύτερη αναδιανομητική πολιτική δεν φαίνεται να είναι μια πιθανή προοπτική στον ορίζοντα καθώς για να συμβεί κάτι τέτοιο θα πρέπει η ευρωπαϊκή ενοποίηση να προχωρήσει ταχύτερα προς μια πολιτική ολοκλήρωση στα ομοσπονδιακά πρότυπα⁵⁶. Όπως καταλαβαίνουμε η Ε.Ε. για να προχωρήσει στα αναπτυξιακά πρότυπα και για να εξαλειφθεί η ανισορροπία μεταξύ πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης που απειλεί την προοπτική της πλήρους ολοκλήρωσης σε όλους τους τομείς θα πρέπει να ακολουθήσει μια γενικότερη σφαιρική πολιτική σε τομείς που είναι ζωτικής σημασίας όπως αυτοί της άμυνας, της ασφάλειας, της εξωτερικής πολιτικής έτσι ώστε να επιταχυνθούν οι διαδικασίες της υιοθέτησης ενός ομοσπονδιακού προτύπου διακυβέρνησης και να προχωρήσει ταχύτερα η οικονομική και πολιτική εξισορρόπηση στην Ευρώπη⁵⁷.

Όπως παρατηρούμε, η πολιτική εμβάθυνση και ολοκλήρωση, ίσως αποτελεί την απάντηση στα προβλήματα των ανισοτήτων που παρατηρούνται στα πλαίσια της Ε.Ε. Στο συμβούλιο του Μάαστριχτ τέθηκαν οι βάσεις για μια πιο ουσιώδη προσέγγιση στο θέμα της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ε.Ε και συζητήθηκαν φλέγοντα θέματα με πρωτεύον αυτό της απο κοινού άσκησης ουσιωδών αρμοδιοτήτων της εθνικής κυριαρχίας των κρατών, δηλαδή την εξωτερική πολιτική την ασφάλεια, την κοινή άμυνα, την οικονομική ένωση, το ενιαίο νόμισμα, την ευρωπαϊκή υπηκοότητα, την δικαστική ασφάλεια, κάποια εσωτερικά θέματα κλπ.⁵⁸

⁵⁵ Παπαδάκη, 1995, σελ. 97

⁵⁶ Μαραβέγιας, 1999, σελ. 451

⁵⁷ Sidjanski, 2002, σελ. 109

⁵⁸ Sidjanski, 2002, σελ. 331

Ομοσπονδιακή δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρώπη όπως προαναφέραμε είναι μια ιδιάζουσα πολιτική περίπτωση με πολλά ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, εντούτοις υπάρχουν αρκετά θέματα τα οποία αποτελούν τροχοπέδη στην προσπάθεια πλήρους ολοκλήρωσης της σε οικονομικό αλλά και πολιτικό τομέα. Οι ιθύνοντες της Ε.Ε. έχουν επιδοθεί στην αναζήτηση μιας νέας μορφής οργάνωσης η οποία θα συγκλίνει στα πρότυπα των ομοσπονδιακών κρατών⁵⁹. Αν και η ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης έχει προχωρήσει σε αρκετά μεγάλο βαθμό τα τελευταία χρόνια, με κινήσεις όπως την αναγνώριση της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας, την υιοθέτηση κοινού νομίσματος, την κοινή οικονομική πολιτική, την παροχή ασύλου, την τελωνειακή συνεργασία, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, την προστασία θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών κλπ, μολαταύτα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι κινήσεις όπως αυτές περιορίζονται στη διαχείριση επιμέρους αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε κοινοτικό επίπεδο και ότι παρατηρείται μια έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης σε αρκετούς τομείς που μας κάνουν διστακτικούς να μιλάμε για μια ομοσπονδιακού τύπου ένωση ακόμα⁶⁰.

Ωστόσο, η Ε.Ε. περιλαμβάνει κάποια ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, σε πολλούς από τους τομείς της, ακόμα και αν δεν το “γνωρίζει” η ίδια. Ο όρος της ομοσπονδίας δεν έχει αποκτήσει πλήρως το δικαίωμα να αναφέρεται μέσα στην Ε.Ε., όμως ορισμένα χαρακτηριστικά της υποδηλώνουν την υποβόσκουσα ύπαρξη της⁶¹. Ως τέτοια χαρακτηριστικά θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τα εξής:

Καταρχάς ότι η εξουσία κατανέμεται μεταξύ των κεντρικών οργάνων λήψης αποφάσεων (Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο κλπ.) και των περιφερειακών οργάνων λήψης αποφάσεων (κυβερνήσεις των κρατών - μελών). *Επιπροσθέτως*, η φύση της κατανομής της εξουσίας που προαναφέρθηκε, προσδιορίζεται σε συνταγματικά κείμενα (συνθήκες) και υπάρχει μια ανώτατη δικαστική αρχή, το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων η οποία είναι εξουσιοδοτημένη να παίρνει αποφάσεις σε περίπτωση ύπαρξης διαφορών αναφορικά με την κατανομή της εξουσίας. *Τέλος*, και τα δύο επίπεδα λήψης αποφάσεων διαθέτουν σημαντικές αρμοδιότητες και εξουσίες σε τομείς δημόσιων

⁵⁹ Schmitter, 1996, σελ. 10.

⁶⁰ Σκορδύλη, 2007, σελ. 21

⁶¹ Sidjanski, 1999, σελ. 312.

πολιτικών⁶². Βέβαια, ταυτόχρονα με την ύπαρξη αυτών των ομοσπονδιακών χαρακτηριστικών στα πλαίσια της Ε.Ε. , υπάρχουν και κάποια βασικά χαρακτηριστικά που απουσιάζουν και μας κάνουν να αναγνωρίσουμε ότι η Ε.Ε. δεν ανταποκρίνεται πλήρως σε ένα ομοσπονδιακό πρότυπο. Αναλυτικότερα, παρόλο που η εξουσία κατανέμεται μεταξύ του κεντρικού και του περιφερειακού επιπέδου όπως προαναφέραμε, ορισμένες από τις δραστηριότητες οι οποίες ανατίθενται στην κεντρική διοίκηση (Ε.Ε.) εξαρτώνται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την συγκατάθεση των περιφερειακών διοικήσεων (κράτη - μέλη) για την εφαρμογή τους. Παραδείγματος χάριν, η αρχή της ομοφωνίας στο Συμβούλιο όταν πρόκειται για αποφάσεις που αφορούν συνταγματική μεταρρύθμιση, διεύρυνση ή μέτρα φορολογικής φύσεως⁶³. Επιπλέον, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι παρά τις αντίθετες προσπάθειες, η ισορροπία στην άσκηση των εξουσιών μεταξύ των τομέων της πολιτικής εξακολουθεί να κλίνει προς την μεριά των κρατών - μελών παρά της Ε.Ε. Τα κράτη - μέλη με εξαίρεση ενδεχομένως την οικονομική πολιτική, εξακολουθούν να έχουν την σχεδόν απόλυτη ελευθερία κινήσεων και λήψης αποφάσεων στον τομέα της δημόσιας πολιτικής. Αυτό φαίνεται ξεκάθαρα στο γεγονός ότι τομείς τομείς πολιτικής που απαιτούν υψηλές δημόσιες δαπάνες όπως είναι η παιδεία, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια, η άμυνα κλπ. παραμένουν στο μεγαλύτερο μέρος τους εθνικές πολιτικές. Μια τέτοια προσέγγιση αντιτίθεται πλήρως στο ομοσπονδιακό μοντέλο καθώς στα ομοσπονδιακά πρότυπα οι τομείς της πολιτικής που θεωρούνται σημαντικοί και ενδεχομένως υψίστης σημασίας, ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο και όχι σε περιφερειακό, όπως συμβαίνει στην περίπτωση που εξετάζουμε. Παρατηρούμε λοιπόν ότι τομείς πολιτικής που είναι ζωτικής σημασίας στα κλασικά ομοσπονδιακά συστήματα, στην περίπτωση της Ε.Ε. εξακολουθούν να μην ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο, αλλά σε περιφερειακό, συνιστώντας εθνικές αρμοδιότητες κατά προτεραιότητα. Μόνο κάποιες περιπτώσεις πολιτικών αναπτύσσονται στον υπερεθνικό τομέα, όπως για παράδειγμα η Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας ,γνωστή και ως ΚΕΙΠΑ, η κοινή εμπορική πολιτική, η κοινή αγροτική πολιτική κλπ και αυτό συμβαίνει σε διακυβερνητικό κυρίως, επίπεδο.⁶⁴

⁶² Marks, 1996, ,Σκορδίλη, 2007, σελ.21

⁶³ Στεφάνου, 2002

⁶⁴ Παπαγιάννης, 2007, σελ. 620

Συνεχίζοντας, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως οι εξουσίες της Ε.Ε. εστω και αν είναι περιορισμένες, ασκούνται κυρίως σε μορφή υποδείξεων και ρυθμίσεων προς τα κράτη - μέλη. Αν και η κεντρική διοίκηση της Ευρωπαϊκής ένωσης οδηγείται συχνά στην έκδοση οδηγιών και συστάσεων προς τα κράτη - μέλη οι οποίες είναι υποχρεωτικές ως προς την εφαρμογή τους, ωστόσο αφήνουν το “παραθυράκι” στις χώρες να επιλέξουν αυτές τον τρόπο με τον οποίο θα τις εφαρμόσουν δημιουργώντας έτσι σύγχυση. Στα περισσότερα ομοσπονδιακά κράτη παγκοσμίως, ακόμα και σε ομόσπονδα κράτη που βρίσκονται στους ευρύτερους κόλπους της Ε.Ε. , όπως είναι η Γερμανία, η κεντρική διοίκηση παίρνει τις αποφάσεις για τα μείζονος σημασίας θέματα, ενώ στην προκειμένη περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι σπουδαιότερες εξουσίες παραμένουν στα χέρια των περιφερειακών κυβερνήσεων των κρατών - μελών τα οποία για λόγους κυρίως αναγκαιότητας έχουν περικόψει μέρος της κυριαρχίας τους και των εξουσιών τους παραχωρώντας το στα κοινοτικά όργανα⁶⁵. Πρόκειται ουσιαστικά για συμμετοχική άσκηση τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μέσω της απο κοινού διάθεσης με την Ε.Ε. Όμως όπως παρατηρούμε τα τελευταία χρόνια, ο τρόπος άσκησης των εξουσιών που διατηρούν στην κατοχή τους τα κράτη μέλη δεν στέκεται τις περισσότερες φορές στο ύψος των περιστάσεων και έτσι η ανάγκη ενώσεως των ευρωπαϊκών κρατών φαντάζει πιο επιτακτική απο ποτέ. Απο τα παραπάνω συμπεραίνουμε πως, η Ευρωπαϊκή ένωση αποτελεί μια ιδιάζουσα περίπτωση υβριδικής μορφής η οποία διαθέτει έναν περιορισμένο μεν, υπαρκτό δε αριθμό εξουσιών σε κοινωνικά, οικονομικά και τεχνικά θέματα, αυτές οι εξουσίες όμως είναι πολύ λιγότερες απο εκείνες που αντιστοιχούν σε μια κανονική και πλήρους μορφής ομοσπονδία⁶⁶. Σε γενικότερο πλαίσιο θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως η τωρινή μορφή της Ε.Ε. αντιστοιχεί σε ένα σύστημα το οποίο δεν διαθέτει όλα τα χαρακτηριστικά του παραδοσιακού προτύπου τη ομοσπονδίας, όμως δεν απέχει πολύ απο αυτό και αν γίνουν οι κατάλληλες κινήσεις προς τη σωστή κατεύθυνση μπορεί να ολοκληρωθεί. Η Ευρωπαϊκή ένωση έχει τα χαρακτηριστικά της ομοσπονδίας που εν μέρει συνδυάζει την ενότητα των κρατών με την μερική αυτονομία των κρατών - μελών της⁶⁷, άρα η θα μπορούσε να θεωρηθεί μια “εκκολαπτόμενη” ομοσπονδία η οποία βρίσκεται ακόμη στα πρώιμα στάδια της κατασκευής της.

⁶⁵ Oliver, 2002

⁶⁶ Sidjanski, 1999, σελ. 312

⁶⁷ Σκορδύλη, 2007, σελ. 23

Θεσμικές αδυναμίες της Ε.Ε.

Η επιλογή και η έννοια της ομοσπονδίας στα ευρωπαϊκά πλαίσια δεν είναι πλέον κατακριτέα όπως ίσως συνέβαινε στο παρελθόν, όμως δεν είναι εφικτή χωρίς μεγάλη προσπάθεια. Από τις προηγούμενες εμπειρίες ομοσπονδιακών κρατών μπορούμε να καταλάβουμε τα θετικά και τα αρνητικά στοιχεία της Ε.Ε. σε αυτόν τον τομέα και την απόσταση που έχει να διανύσει ακόμα για να νομιμοποιηθεί πλήρως και να αυξήσει το πεδίο επιρροής και δράσης της. Το γεγονός ότι είναι μία ιδιάζουσα, ανομοιόμορφη περίπτωση σαφώς κάνει τα πράγματα δυσκολότερα, αφού ο κεντρικός ομοσπονδοποιός πυρήνας της δεν έχει την δύναμη έλξης που χρειάζεται μια τόσο απαιτητική περίπτωση για να εξασφαλίσει μια δυναμική εξισορρόπηση αφ' ενός μεταξύ του κέντρου και των περιφερειών και αφ' ετέρου μεταξύ των διάφορων πολιτικών επιπέδων όπως είναι αυτά της άμυνας και των εξωτερικών υποθέσεων με την οικονομική ολοκλήρωση⁶⁸. Επομένως η Ε.Ε. θα πρέπει να ξεπεράσει τους υφάλους που της παρουσιάζονται συνεχώς στην πορεία της προς το μέλλον προκειμένου να θέσει στέρεα θεμέλια για την πλήρη πραγματοποίηση μιας ομοσπονδιακής δομής οργάνωσης.

Ένα βασικό πρόβλημα το οποίο παρατηρείται ξεκάθαρα είναι αυτό της ύπαρξης τομέων στην διαδικασία ολοκλήρωσης οι οποίοι δεν θεωρούνται πλήρως αποδεκτοί από έναν σημαντικό αριθμό μελών με συνέπεια να εγείρουν αμφιβολίες και αντιδράσεις. Αυτό το γεγονός δεν προκαλεί μείζονος σημασίας προβλήματα σε θέματα μικρής σημασίας, όμως σε άλλα, όπως στην εξωτερική πολιτική ή την νομισματική πολιτική η κατάσταση είναι εντελώς διαφορετική. Ένα κύριο θέμα το οποίο απασχολεί την Ε.Ε. είναι το θέμα της ορθής κατανομής των αρμοδιοτήτων τόσο σε ομοσπονδιακό, περιφερειακό, εθνικό, τοπικό πλαίσιο, όσο και μεταξύ των ίδιων των οργάνων της ένωσης. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων σε θεσμικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή ένωση έχει δημιουργήσει πολλά προβλήματα και η σύγχυση των εξουσιών είναι φανερή. Όπως έχουν τα πράγματα μέχρι σήμερα, η θεσμική διάρθρωση έχει τρεις βασικούς άξονες: το Συμβούλιο των υπουργών, το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή επιτροπή. Το σημείο αναφοράς στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι η Επιτροπή, καθώς έχει το απόλυτο δικαίωμα να παίρνει

⁶⁸ Sidjanski, 2002, σελ. 162

πρωτοβουλίες. Παράλληλα είναι το όργανο στο οποίο αναφέρονται οι τάσεις και τα κατά περίπτωση εθνικά συμφέροντα, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις είναι το όργανο το οποίο μεσολαβεί για την υποχώρηση και των συμβιβασμό αντικρουόμενων συμφερόντων μεταξύ των κρατών⁶⁹.

Επιπλέον, στον τομέα της νομοθετικής εξουσίας παρατηρούμε την ύπαρξη δύο διαφορετικών οργάνων, του Συμβουλίου το οποίο είναι το όργανο εκπροσώπησης των κρατών και του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου που είναι το κύριο όργανο εκπροσώπησης των λαών. Ο ρόλος του Συμβουλίου είναι σαφώς ανώτερος, αν και τα τελευταία χρόνια με την επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης μεταξύ Κοινοβουλίου - Συμβουλίου σε ορισμένα θέματα, αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Κοινοβουλίου και οδήγησε τον χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής ένωσης εγγύτερα στο ομοσπονδιακό πρότυπο. Παρόλαυτά, όπως προαναφέραμε το Συμβούλιο συνεχίζει να έχει το “πάνω χέρι” στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων καθώς ακόμα και αν ένα προτεινόμενο μέτρο απορριφθεί στα πλαίσια του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο μπορεί να το επικυρώσει με ομόφωνη απόφαση, ακυρώνοντας ουσιαστικά την απόφαση και τον ρόλο του κατ’εξοχήν αντιπροσώπου των λαών. Παρατηρούμε λοιπόν ότι τα δικαιώματα των θεσμικών οργάνων διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατάσταση και την προβλεπόμενη διαδικασία. Αυτό ίσως συνεπάγεται αδιαφάνεια στην λήψη των τελικών αποφάσεων και δυσκολία για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής ένωσης να ακολουθήσουν και να ενημερωθούν πλήρως για τα γεγονότα που διαδραματίζονται στους κόλπους της. Επιπροσθέτως στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής ένωσης υφίσταται και το Ευρωπαϊκό δικαστήριο, το οποίο είναι ανεξάρτητος και υπερεθνικός εκπρόσωπος της δικαστικής εξουσίας και λειτουργεί ως φορέας εφαρμογής και ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση όμως τίθεται το θεσμικό ερώτημα αν μπορεί η Ευρωπαϊκή ένωση να διαθέτει αυτόνομη νομική τάξη όταν η ίδια δεν αποτελεί αυτόνομη νομική οντότητα. Σε μία δημοκρατία η ανώτατη αρχή είναι πάντοτε η λαϊκή κυριαρχία απο την οποία πηγάζει η διάκριση των εξουσιών. Όμως στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν υπάρχει κυρίαρχος Ευρωπαϊκός λαός ο οποίος να θεωρείται ενιαίο σύνολο αλλά αντίθετα υπάρχουν πολλοί ευρωπαϊκοί λαοί⁷⁰. Για να μπορέσουν όλοι αυτοί οι λαοί να μετατραπούν σε ένα ενιαίο σύνολο θα πρέπει να καλλιεργηθεί ένα γενικότερο αίσθημα ότι ανήκουν εκτός απο την ιδιαίτερη πατρίδα τους,

⁶⁹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 160.

⁷⁰ Παπαδάκη, 2004, σελ. 161.

και σε ένα άλλο ευρύτερο σύνολο. Η ψήφιση και η υιοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και της “ ταυτότητας του Ευρωπαίου πολίτη” είναι ένα πρώτο μικρό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή. Η δημιουργία ενός αισθήματος “ανήκειν” στην Ευρώπη είναι απολύτως κρίσιμο για την μελλοντική εξελικτική πορεία του οικοδομήματος και αυτό μπορεί να βασιστεί στην αποδοχή κοινών πολιτιστικών και κοινωνικών αξιών και κυρίως, στην εγγύηση μιας πιο αλληλέγγυης και δημοκρατικής κοινωνίας. Η δημοκρατία και η αλληλεγγύη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την μορφοποίηση και την επιτυχία της και είναι θεμελιώδεις αρχές σε οποιοδήποτε ομοσπονδιακό σύστημα παγκοσμίως⁷¹.

Παρόλαυτά, παρατηρούμε ότι η σημερινή μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης πάσχει σε αυτούς τους τομείς με αποτέλεσμα να δημιουργείται αυτό που αποκαλούμε “κοινοτικό έλλειμμα δημοκρατίας”. Η ενίσχυση του ρόλου των κοινοτικών αποφάσεων και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων πολιτικού χαρακτήρα από τα κράτη στο εθνικό επίπεδο περικόπτοντας έτσι μέρος της εθνικής κυριαρχίας τους έθεσαν αρκετούς προβληματισμούς και ερωτήματα αναφορικά με την νομιμοποίηση αυτών των δράσεων και με το κατά πόσο αυτές οι δράσεις πορεύονται με την αρχή της δημοκρατίας. Η συζήτηση για την “κρίση νομιμότητας” στην Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε με την αντίδραση των Ευρωπαίων κατά την επικύρωση της συνθήκης για την Ένωση. Φάνηκε έτσι ότι η Ε.Ε. τόσο ως συνταγματική κατασκευή όσο και ως φορέας πολιτικής δεν χαίρει της απόλυτης εμπιστοσύνης των πολιτών της⁷². Οι πολίτες θεωρούσαν ότι αρκετοί κρίσιμοι τομείς της πολιτικής εξουσίας των εθνικών τους συμφερόντων απομακρύνονταν μέσω της μετάβασης στην Ε.Ε. και αυτό συνεπάγεται την απομάκρυνση της πολιτικής εξουσίας από το εθνικό κράτος, η οποία σαν κίνηση συνιστά μια αντιδημοκρατική ενέργεια⁷³. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή ένωση καλείται να εκπληρώσει ένα ελάχιστο ποσοστό πολιτικών λειτουργιών. Όμως τα κράτη - μέλη ασκούν από κοινού κυριαρχικές εξουσίες οι οποίες τυγχάνει να συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με τις εξουσίες που έχουν ανατεθεί σε κοινοτικό επίπεδο⁷⁴. Αντίθετα όμως από ένα ολοκληρωμένο ομοσπονδιακό κράτος το οποίο εξισορροπεί τους θεσμούς και τις λειτουργίες του, η σημερινή Ε.Ε. δεν έχει σαφή δομή με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κωλύματα, δυσλειτουργίες, αμελητέα

⁷¹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 161

⁷² Παπαδάκη, 2004, σελ. 162

⁷³ European Commission, 2000

⁷⁴ Hix, 1999, σελ. 201

εξωτερική επιρροή και ενδεχομένως, δημοκρατικό έλλειμμα.

Επίσης, η Ε.Ε. χαρακτηρίζεται απο άνιση κατανομή μεταξύ των κοινοτικών και των κοινών θεσμών διακυβερνητικού χαρακτήρα και ο καταμερισμός των εξουσιών σε νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές χαρακτηρίζεται απο την έλλειψη διάκρισης τους στα επιμέρους κοινοτικά όργανα με άμεσο αντίκτυπο την αναποτελεσματική αντιπροσώπευση της Ε.Ε. στο εξωτερικό, γεγονός που ενισχύει την αίσθηση δημοκρατικού ελλείμματος⁷⁵. Επιπλέον, μια ακόμα αδυναμία που χαρακτηρίζει την Ε.Ε. είναι η απουσία μιας θεσμοθετημένης ηγεσίας η οποία να βρίσκεται στα ηνία της ένωσης. Η ύπαρξη μιας τέτοιας ηγεσίας κρίνεται επιτακτική καθώς υπάρχουν πολλά ανοικτά θέματα σε πανευρωπαϊκό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο τα οποία θα πρέπει να διαχειριστεί. Τέτοια θέματα είναι η συνεχής διεύρυνση της ένωσης, οι σχέσεις με τις αναπτυσσόμενες χώρες και τις χώρες του τρίτου κόσμου και πρωτίστως, το κύμα της παγκοσμιοποίησης, οδηγούν στην αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων και των φορέων και διογκώνουν την πολυπλοκότητα των σχέσεων και των δράσεων⁷⁶. Επίσης και σε συνέχεια των παραπάνω, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι η εκτεταμένη θεσμική αυτονομία των υπερεθνικών οργάνων της ένωσης σε σχέση με τα κράτη δημιουργεί αρκετά προβλήματα αφού αυτή η αυτονομία δεν αντισταθμίζεται απο ανάλογους υπερεθνικούς οργανισμούς δημοκρατικού ελέγχου. Οι ελεγκτικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου παραμένουν και θα συνεχίσουν να παραμένουν τυπικές και όχι ουσιαστικές, όσο καιρό το κοινοβούλιο δεν θα έχει απέναντι του μια πραγματική κυβέρνηση να διαπραγματευτεί. Τέλος, το πολιτικό έλλειμμα της Ε.Ε. εντοπίζεται και στο γεγονός της απουσίας της θεμελιώδους διάκρισης ανάμεσα σε μια κυβερνώσα πλειοψηφία και σε μια ελέγχουσα μειοψηφία.

Όπως παρατηρούμε λοιπόν, αν και έχουν γίνει αρκετά βήματα προόδου προς τον τομέα της ομοσπονδίωσης, η ένωση έχει ακόμα αρκετό δρόμο μπροστά της να διανύσει έτσι ώστε να ξεπεραστούν οι θεσμικές αδυναμίες που αυτή τη στιγμή υφίστανται. Πρέπει να δημιουργηθούν πιο δημοκρατικοί θεσμοί, έτσι ώστε να ξεπεραστεί το δημοκρατικό έλλειμμα, να παγιωθεί η νομιμότητα της ένωσης και να βελτιωθεί η αντιπροσώπευση των πολιτών για την πιο ενεργή τους συμμετοχή στην λήψη αποφάσεων. Επίσης, πρέπει να καθοριστεί σαφέστερα η κατανομή των εξουσιών και των ευθυνών μεταξύ των εθνικών

⁷⁵ Sidjanski, 2002, σελ. 164

⁷⁶ Σκορδύλη, 2007, σελ. 25

αρχών και της Ε.Ε. καθώς και η μεταξύ τους κατανομή αρμοδιοτήτων⁷⁷. Η υπέρβαση όμως του κράτους - έθνους και η περεταίρω παραχώρηση εξουσιών σε υπερεθνικό επίπεδο πρέπει να εμπεριέχει μια τριπλή ασφαλιστική δικλείδα⁷⁸ :

- i. Να διαθέτει ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση συνταγματικά προβλεπόμενη
- ii. Οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες να ανατίθενται σε υπερεθνικά όργανα με την ίδια ή ανάλογη νομιμοποίηση
- iii. Να αναζητηθούν θεσμικά αντίβαρα της εθνικής κυριαρχίας και προς τα κάτω δηλαδή με την συνταγματική καθιέρωση αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων περιοχών.

Η βάση μιας τέτοιας θεώρησης θα πρέπει να είναι η δημιουργία ενός κοινά αποδεκτού Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετά την αποτυχία επικύρωσης του προηγούμενου. Έτσι, μια συγκεκριμένη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ομοσπονδίας και των κρατών - μελών στο πλαίσιο μιας συνταγματικής συνθήκης θα άφηνε στην ομοσπονδία τους ουσιώδεις τομείς της κρατικής κυριαρχίας και κατά αποκλειστικότητα τα ζητήματα που απαιτούν επιτακτικά ρύθμιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενώ τα υπόλοιπα θα παρέμεναν στην αρμοδιότητα των κρατών - εθνών και αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας απόλυτα κυρίαρχης και ικάνης να δράσει σε όλους τους τομείς, η οποία θα αποτελείτο από κυρίαρχα κράτη - έθνη⁷⁹. Πάντως, όποια θεσμική μεταρρύθμιση και αν πραγματοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την δημιουργία μιας ολοκληρωμένης ομοσπονδίας, είναι καταδικασμένη να αποτύχει εάν δεν συνοδεύεται από μια παράλληλη δημιουργία αισθήματος αλληλεγγύης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών. Αυτός είναι ίσως ο πιο κρίσιμος παράγοντας και η κύρια πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση έτσι ώστε να δημιουργηθεί η απαραίτητη εμπιστοσύνη και να μεταφερθεί ομαλά και χωρίς αναταράξεις, η νομιμότητα από το εθνικό σε υπερεθνικό επίπεδο⁸⁰. Οι λαοί στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα στις μέρες μας, νιώθουν ανισότητα σε πολλούς τομείς όπως στον κοινωνικό, τον πολιτικό αλλά κυρίως στον οικονομικό. Αν και οι ανισότητες - αν δεν ξεπερνούν ένα συγκεκριμένο όριο - είναι γενικά αποδεκτές και δεδομένες, η αντιμετώπιση τους κρίνεται επιβεβλημένη έτσι ώστε να δημιουργηθεί μια ομοσπονδία με ίσες ευκαιρίες και δικαιώματα για όλους και η δημιουργία αισθήματος αλληλεγγύης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών είναι ο βέλτιστος

⁷⁷ Hayward, 1996.

⁷⁸ Παπαδάκη, 2004, σελ. 164

⁷⁹ Sidjanski, 2002, σελ. 132

⁸⁰ Παπαδάκη, 2004, σελ. 165

τρόπος προς αυτήν την κατεύθυνση. Βέβαια, αν και επισημάναμε αρκετά απο τα μειονεκτήματα και τις θεσμικές αδυναμίες της Ε.Ε. όπως είναι το δύσκαμπτο σύστημα λήψης αποφάσεων, η αδιαφάνεια, η ασυνέχεια της εκπροσώπησης κλπ. δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε όμως το γεγονός ότι το υπάρχον σύστημα έχει κάποια πλεονεκτήματα, αλλιώς δεν θα είχε επιβιώσει εδώ και έξι σχεδόν δεκαετίες. Το κύριο πλεονέκτημα του είναι ότι διασφαλίζει τα συμφέροντα των κρατών - μελών καθώς υπάρχει απαίτηση ομοφωνίας στα σοβαρά θέματα. Η ομοφωνία αν και αποτελεί μειονέκτημα γιατί καθυστερεί τη λήψη αποφάσεων, ωστόσο αποτελεί ταυτόχρονα πλεονέκτημα γιατί διασφαλίζει ότι κάποια κράτη δεν θα επιβάλλουν τη θέση τους σε κάποια άλλα που θεωρούν ότι τα συμφέροντα τους βρίσκονται σε κίνδυνο. Όσον αφορά το δημοκρατικό έλλειμμα που προαναφέραμε, γίνονται κάποιες κινήσεις για την εξάλειψη του, όπως είναι αφενός η διαρκής προσπάθεια αναβάθμισης του Κοινοβουλίου μέσω των Συνθηκών και αφετέρου η απόφαση για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συντακτικής Συνέλευσης με την οποία ενδυναμώνεται η συμμετοχή των πολιτικών στοιχείων (με εκπροσώπους των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) σε βάρος της γραφειοκρατικής σύνθεσης των ομάδων προετοιμασίας των εως τώρα Διακυβερνητικών Διασκέψεων⁸¹. Αυτά θα μπορούσαμε να πούμε πως είναι μικρά γεγονότα που βοηθούν όμως την πορεία προς την πλήρη ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης.

Διεύρυνση των ανισοτήτων και του χάσματος βορρά - νότου στην Ε.Ε.

Η παγκόσμια οικονομία είναι σήμερα αντιμέτωπη με την χειρότερη ύφεση της μεταπολεμικής περιόδου με το ρυθμό ανάπτυξης να μειώνεται θεαματικά απο το 2009 και έπειτα και να συνεχίζεται μέχρι και τις μέρες μας. Η κρίση επηρεάζει σχεδόν όλες τις χώρες παγκοσμίως ανεξάρτητα απο το βιοτικό και το οικονομικό τους επίπεδο. Η χρηματοπιστωτική κρίση ξεκίνησε το 2006 στην Αμερική και μεταφέρθηκε στον υπόλοιπο πλανήτη με ταχύτατους ρυθμούς, πλήττοντας κυρίως την Ευρωζώνη, η οποία όπως αποδείχτηκε ήταν αδύναμη να αντιμετωπίσει μια τέτοια μεγάλη πρόκληση. Τα βασικά προβλήματα της Ευρωζώνης αποδείχτηκε πως ήταν το υψηλό δημοσιονομικό χρέος και το εύθραυστο τραπεζικό σύστημα μεγάλου αριθμού των χωρών - μελών. Βέβαια όπως αποδείχτηκε με το πέρασμα των ετών και με την ενδελεχή ανάλυση της

⁸¹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 167

κατάστασης, τα αίτια της ύφεσης είναι βαθύτερα και συνδέονται με την έλλειψη ανταγωνιστικότητας κάποιων χωρών - μελών κατά κύριο λόγο του Ευρωπαϊκού νότου (Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία) σε σχέση με τον ευρωπαϊκό βορρά πρωτίστως μετά την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Την ίδια χρονική στιγμή που οι χώρες του νότου ασφυκτιούν και βρίσκονται μεταξύ φθοράς και αφθαρσίας, στα πλαίσια της ίδιας ένωσης, η Γερμανία π.χ. , γιγαντώνεται οικονομικά αντιμετωπίζει την πρόκληση να γίνει ο μεγαλύτερος εξαγωγέας στον κόσμο. Οι περισσότερες οικονομίες του ευρωπαϊκού βορρά έλαβαν τα οφέλη της νέας, διευρυμένης αγοράς και του χαμηλού ανταγωνισμού από τις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου καθώς το μοντέλο ανάπτυξης των συγκεκριμένων χωρών ήταν εξ'ολοκλήρου λανθασμένο όπως αποδείχτηκε. Η εντεινόμενη οικονομική κρίση και ύφεση σε διεθνές, ευρωπαϊκό και ιδιαίτερα μεσογειακό επίπεδο με τη σοβαρή μείωση της παραγωγικής δραστηριότητας, την διακοπή χορήγησης δανείων από τις τράπεζες, τη μείωση των επενδύσεων από τα κράτη και τις επιχειρήσεις καθώς και τον περιορισμό της ζήτησης από τους καταναλωτές (μείωση μισθών, συντάξεων και αύξηση της φορολογίας), αναδεικνύει με τον πιο ανησυχητικό και εμφανή τρόπο ότι η ευρωπαϊκή οικονομία ιδιαίτερα των χωρών του νότου, βρίσκεται σε παρόμοιες συνθήκες οικονομικής ύφεσης με αυτές που επικρατούσαν μετά το “κραχ” στις χρηματαγορές το 1929. Η επιλογή του μοντέλου της “άνισης ανάπτυξης” στο εσωτερικό της Ε.Ε. και της δανειστικής οικονομίας, κυρίως, στα κράτη - μέλη του νότου συνέβαλλε στην υπερχρέωση των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Επίσης οι φοροαπαλλαγές των κρατών προς τις επιχειρήσεις σε συνδυασμό με την κατάρρευση των μηχανισμών ελέγχων και είσπραξης των φόρων και των ασφαλιστικών εισφορών των κρατών και της ένωσης συνέβαλλε τα μέγιστα στον υπερβολικό δανεισμό και την υπερχρέωση των κρατών - μελών αυτών. Με άλλα λόγια ο ευρωπαϊκός νότος μετεξελίχθηκε διαμέσω του δανεισμού σε οικονομική περιοχή βασισμένη στη ζήτηση της αγοράς δεδομένου ότι για παράδειγμα στην Ελλάδα το 74% του Α.Ε.Π. το 2008 προέρχεται από τη ζήτηση και την καταναλωτική δαπάνη. Όμως κατ’ αυτόν τον τρόπο ο ευρωπαϊκός βορράς έθεσε μαεστρικά τα θεμέλια και τις προϋποθέσεις για την άνιση ανάπτυξη βορρά - νότου, μεταφέροντας σημαντικούς πόρους από τη νότια στη βόρεια Ευρώπη, είτε διαμέσω της εξόφλησης των δανείων, είτε μέσω της κατανάλωσης προϊόντων και υπηρεσιών που εισάγει ο νότος από το βορρά. Οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου σταδιακά απαξιωνόνταν

καθώς παραδοσιακοί, δυναμικοί τομείς των χωρών αυτών όπως αυτοί της μεταποίησης και της γεωργίας εγκαταλείφθηκαν, και εξελίχθηκαν στην θέση τους άλλοι, όπως αυτοί των κατασκευών και των υπηρεσιών που δεν βοήθησαν στον αναμενόμενο βαθμό την οικονομική αλλά και την γενικότερη πρόοδο των χωρών. Αυτή η ευρωπαϊκή στρατηγική της άνισης ανάπτυξης βορρά - νότου οδήγησε σταδιακά τα τελευταία χρόνια στην δημιουργία “δίδυμων ελλειμμάτων” στα δημόσια οικονομικά (δημόσιο έλλειμμα και χρέος) και στις εξωτερικές συναλλαγές (έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου) των χωρών αυτών. Η επιβολή στις χώρες του νότου των πολιτικών της “εσωτερικής υποτίμησης” και της ελεγχόμενης χρεοκοπίας απο τους διεθνείς οργανισμούς (Ε.Ε. , Ε.Κ.Τ. , Δ.Ν.Τ.) ως στρατηγική επιλογή της εγγυημένης αππληρωμής των δανείων τους, και της μετάβασης των οικονομικών σχηματισμών του νότου απο οικονομίες της ζήτησης σε οικονομίες της προσφοράς, προκάλεσαν κοινωνική καθίζηση (λιτότητα, ανεργία, φτωχοποίηση κλπ), παραγωγική καθίζηση (μείωση επενδύσεων, καθίζηση παραγωγικότητας της εργασίας, μείωση της προσφοράς) και μείωση του αισθήματος αλληλεγγύης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών, απαξιώνοντας έτσι τον κεντρικό στρατηγικό στόχο των εφαρμοσμένων πολιτικών για την οικονομική ανάπτυξη των χωρών αυτών και την ισόρροπη ανάπτυξη εντός των ορίων της Ευρωζώνης. Με αυτά τα δεδομένα τη διεύρυνσης και της εμβάθυνσης του οικονομικού, δημοσιονομικού και κοινωνικού χάσματος βορρά - νότου, αποδεικνύεται οτι ουσιαστικά η Ε.Ε. μόνο κατ ‘ επίφαση μπορεί να θεωρηθεί ενιαία. Ωστόσο, τα υπάρχοντα προβλήματα των μεσογειακών κυρίως χωρών δεν εσωτερικεύονται μόνο στον ευρωπαϊκό νότο αλλά παράλληλα επεκτείνονται όπως παρατηρούμε και στις βόρειες χώρες του σκληρού πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφού αρχίζουν κι αυτές σταδιακά να αντιμετωπίζουν προβλήματα ύφεσης, αύξησης του δημοσίου χρέους τους, αύξησης του ελλείμματος και του δανεισμού, εκτόξευσης της ανεργίας, γήρανσης του πληθυσμού κλπ. Η γενίκευση και η επέκταση των προβλημάτων του νότου (οικονομικών, κοινωνικών, δημοσιονομικών κλπ) και στις χώρες του βορρά, σε αρκετά μικρότερη κλίμακα προφανώς, αναδεικνύει ουσιαστικά την άμεση αναγκαιότητα επίλυσης της θεμελιώδους ευρωπαϊκής αντίφασης που συνίσταται στην επιλογή μεταξύ της ιδέας και της στρατηγικής της “ενωμένης Ευρώπης πιο κοντά στους πολίτες” με την στυγνή πραγματικότητα της ισότητας άνισων χωρών με λιγοστή αλληλεγγύη. Η οικονομική κρίση και η ύφεση θέτει την ελίτ της Ευρώπης, τις

εναλλακτικές πολιτικές δυνάμεις και τα κοινωνικά κινήματα σε ένα μεγάλο δίλλημμα, αυτό της επιλογής διατήρησης της ευρωπαϊκής ενότητας έστω και στην κατεύθυνση της ισότητας άνισων χωρών ή της επιλογής διάσπασης της Ε.Ε. ολοκληρωτικά ή ακόμα και σε ένωση δύο ταχυτήτων (βορρά - νότου). Αξίζει να σημειωθεί πως αν δεν ληφθούν μέτρα προς την σωστή κατεύθυνση και δεν ανασχεθούν άμεσα αυτές οι τάσεις αδιαφορίας και αποσύνθεσης που εμφανίζονται στην Ευρώπη τότε το μέλλον προβλέπεται ζοφερό και το όνειρο της πολιτικά και οικονομικά ολοκληρωμένης ομοσπονδίας θα σβήσει άδοξα, καθώς είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορούν να αντέξουν οι χώρες του νότου την επέκταση του χάσματος με τον βορρά και την οικονομική και κοινωνική εξαθλίωση καθώς φαινόμενα εσωτερικής μετανάστευσης πολιτών από το νότο στο βορρά για την αναζήτηση καλύτερης ποιότητας ζωής και περισσότερων ευκαιριών θα γίνονται όλο και πιο έντονα και αυτό θα έχει αντίκτυπο και στις δύο περιοχές καθώς οι χώρες του νότου θα απαξιωθούν ακόμα περισσότερο και οι χώρες του βορρά θα υπερκορεστούν, γεγονός που θα έχει αρνητικές συνέπειες στο σύνολο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Όπως αποδεικνύεται, η διεύρυνση του χάσματος βορρά - νότου είναι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις μέρες μας. Παρατηρούμε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία κλπ. να έχουν καταστραφεί οικονομικά και κοινωνικά κυρίως από την χρηματοπιστωτική κρίση, ενώ στα πλαίσια της ίδιας ένωσης χώρες όπως η Γερμανία, η Ολλανδία, η Νορβηγία κλπ. να βρίσκονται σε εκ διαμέτρου αντίθετη κατάσταση. Η Ε.Ε. αν θέλει να συνεχίσει να υφίσταται και να συνεχίσει την πορεία της προς το μέλλον και την πολιτικοοικονομική ολοκλήρωση θα πρέπει να λάβει μέτρα για την ισόρροπη ανάπτυξη όλων των μελών της και να εξασφαλίσει την ίση αντιμετώπιση προς όλους προσπαθώντας να αποτρέψει φαινόμενα κερδοσκοπίας και εκμετάλλευσης κάποιων χωρών από άλλες, ειδικότερα μέσα στους κόλπους της. Ο συντονισμός των δράσεων της Ε.Ε. , η ισόρροπη ανάπτυξη, η βελτίωση του αισθήματος αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών και των χωρών - μελών, η εξάλειψη του δημοκρατικού ελλείμματος και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο και κάθετο επίπεδο στα πλαίσια της Ε.Ε. αποτελούν “παράγοντες - κλειδιά” για τον περιορισμό της οικονομικής κρίσης και της διασφάλισης ευοίωνων προοπτικών για την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση της Ευρώπης.

1.4 ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση έχει μακρόχρονη ιστορία στον ευρωπαϊκό χώρο καθώς οι ρίζες της βρίσκονται στο τέλος του μεσαίωνα για τους περισσότερους αναλυτές. Το μεγαλύτερο βήμα για την πολιτική κατοχύρωση του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης συνετελέσθη κατά τη Γαλλική επανάσταση στην οποία αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η ύπαρξη Δημοτικής εξουσίας, όμως οι μεγαλύτερες θεσμικές καινοτομίες παρατηρούνται στο Βέλγιο και στη Γερμανία λόγω κυρίως του πολιτικού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει τα δύο αυτά κράτη. Έτσι, λόγω της επιτυχίας του συγκεκριμένου συστήματος, κατά τον 20^ο αιώνα πολλά κράτη της δυτικής Ευρώπης υιοθέτησαν αντίστοιχους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης⁸².

Στην εποχή μας, οι σύγχρονες τάσεις που επικρατούν οδηγούν προς την ενίσχυση του ρόλου των περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης έτσι ώστε να υπάρξει μεγαλύτερη αποκέντρωση της εξουσίας και αποσυμφόρηση των συγκεντρωτικών δομών των εθνικών κρατών⁸³. Η τοπική αυτοδιοίκηση και οι περιφέρειες ως μορφές οργάνωσης ενός κράτους συνιστούν βασικά συστατικά της αρχής της δημοκρατίας και της αρχής της εγγύτητας, διαμέσου της δυνατότητας για άμεση συμμετοχή των πολιτών στην λήψη των αποφάσεων⁸⁴. Τα τελευταία χρόνια, πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν από την κεντρική διοίκηση προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, γεγονός που κάνει τον θεσμικό ρόλο τους ακόμα πιο σπουδαίο στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Επίσης, αν εξετάσουμε τις αρχές του ομοσπονδισμού αλλά και τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά των υπάρχοντων ομοσπονδιακών κρατών, παρατηρούμε ότι υποστηρίζουν την μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, το αίτημα για περισσότερη δημοκρατία και την αποκέντρωση της εξουσίας. Έτσι οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η περιφερειακή αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό εργαλείο για την οικοδόμηση μιας ομοσπονδιακής μορφής οργάνωσης, πράγμα που μπορεί να συμβάλλει τα μέγιστα στην προσπάθεια πλήρους ομοσπονδίας της Ευρώπης. Η προοπτική λοιπόν μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας προϋποθέτει σταθερούς και δυνατούς περιφερειακούς και αυτοδιοικητικούς μηχανισμούς. Το θεσμικό πλαίσιο των περισσότερων ομοσπονδιακών κρατών βασίζεται στην κατάτμηση και την

⁸² Σκορδύλη, 2007, σελ. 34

⁸³ Χλέπας, 1993

⁸⁴ Σκορδύλη, 2007, σελ. 35

αποκέντρωση της εξουσίας, στοιχεία που συνιστούν παράλληλα θεμέλιο λίθο για την συγκρότηση οποιουδήποτε συστήματος περιφερειακής αυτοδιοίκησης⁸⁵. Σύμφωνα με τα παραπάνω θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ο ομοσπονδισμός και η αυτοδιοίκηση διαθέτουν αρκετά κοινά χαρακτηριστικά στη θεσμική τους διάρθρωση και κατά κάποιο τρόπο συνδέονται και αλληλοσυμπληρώνονται. Συνεπώς οι περιφέρειες και οι υπόλοιποι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να αποτελέσουν την βάση πάνω στην οποία θα στηριχθεί το οικοδόμημα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Αυτό που διαφαίνεται ως μια αρκετά πιθανή εξέλιξη είναι η υποχώρηση της σημασίας των κρατών υπό την έννοια της αποδυνάμωσης των συγκεντρωτικών δομών εξουσίας, προς όφελος της αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειών οι οποίες θα λειτουργούν παράλληλα με θεσμούς που προάγουν την δημοκρατία και την συμμετοχή των πολιτών όπως η τοπική και η περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Η γενικότερη τάση που φαίνεται να επικρατεί πάντως δεν είναι η ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας των κρατών αλλά η αναβάθμιση των περιφερειακών μορφών οργάνωσης⁸⁶. Βλέπουμε λοιπόν, ότι στο εσωτερικό της Ε.Ε. ουσιαστικά γεννάται μια “Ευρώπη των Περιφερειών”, ο οποίος ήταν ένας από τους βασικούς στόχους της συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992, δηλαδή η βελτίωση της περιφερειακής ισορροπίας και η ανάπτυξη των φτωχότερων περιφερειών στα πλαίσια της Ε.Ε. , άσχετα αν τα αποτελέσματα δεν είναι τόσο ενθαρρυντικά τα τελευταία χρόνια στον συγκεκριμένο τομέα. Παρόλαυτά η διαδικασία της περιφερειοποίησης από την μια και η διαδικασία της ομοσπονδίωσης από την άλλη είναι δύο τάσεις οι οποίες αναπτύσσονται σταδιακά, με την παράλληλη ενίσχυση των περιφερειακών δυνατοτήτων στο εσωτερικό της Ε.Ε. και την ταυτόχρονη προσπάθεια για την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας⁸⁷.

⁸⁵ Oliver, 2002

⁸⁶ Σκορδίλη, 2007, σελ. 36

⁸⁷ Sidjanski, 1999, σελ. 319

Η Ευρώπη των περιφερειών

Η έννοια της “Ευρώπης των περιφερειών” πρωτοαναφέρθηκε απο τον Dennis De Rougemont στα μέσα της δεκαετίας του 1960. Ο De Rougemont θεωρούσε οτι η περιφέρεια συνιστά μια ζωντανή πραγματικότητα, ένα νέο χώρο δραστηριοτήτων και συμμετοχής που ανοίγεται στο εσωτερικό των κρατών και εντάσσεται στην ευρωπαϊκή πολυπλοκότητα. Παρατηρώντας ταυτόχρονα τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη παρατηρούμε μια τάση περιφερειοποίησης της, αναλόγως βέβαια με τις εκάστοτε ανάγκες και επιταγές του κάθε κράτους. Απο οτι διαφαίνεται στον ορίζοντα, οι περιφέρειες αναμένεται να αποτελέσουν βασική προτεραιότητα και θεμέλιο λίθο της μελλοντικής εξέλιξης της Ευρώπης⁸⁸. Πρέπει όμως να αναφέρουμε οτι αν και η περιφερειακή και η τοπική αυτοδιοίκηση απολαμβάνουν κοινές αρχές και αξίες, όπως η αρχή της δημοκρατίας, της εγγύτητας, της συμμετοχής των πολιτών, της αποκέντρωσης, ωστόσο δεν είναι απόλυτα ταυτόσημες έννοιες. Οι περιφέρειες συνιστούν τοπικούς οργανισμούς οι οποίοι κατέχουν μια οργανική θέση ακριβώς υπό του κεντρικού κράτους και αποτελούν την πολιτική εκπροσώπηση των συμφερόντων της περιοχής που ασκείται απο μια εκλεγμένη τοπική συνέλευση, ενώ οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), σύμφωνα με τις κοινοτικές οδηγίες της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας ορίζονται ως “ οι διοικητικοί φορείς οι οποίοι σύμφωνα με την νομοθεσία του κάθε κράτους - μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν με δική τους ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα σε πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης”⁸⁹. Βέβαια, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο συγκεκριμένος ρόλος των περιφερειών σε κάθε κράτος - μέλος της Ε.Ε. εξαρτάται απο τον βαθμό συγκέντρωσης της εξουσίας του πολιτικού συστήματος του κράτους και απο την ομοσπονδιακή η μη ομοσπονδιακή μορφή οργάνωσης του. Όσο πιο δημοκρατικό είναι το εκάστοτε πολίτευμα, τόσο πιο ανοιχτό είναι σε αλλαγές και στην αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας του. Αν ένα κράτος είναι δομημένο με την ομοσπονδιακή μορφή μπορεί να αναπτύξει ευκολότερα αποκεντρωτικές δομές και να “ ανθίσει” η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, καθώς σε τέτοιου είδους οργάνωση η αποκέντρωση και η

⁸⁸ Sidjanski, 1999, σελ. 356

⁸⁹ Παπαγιάννης, 2005, σελ. 53

κατάτμηση της εξουσίας αποτελεί πρωταρχικό χαρακτηριστικό. Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούμε να ομαδοποιήσουμε τα κράτη σύμφωνα με τις διαφορετικές μορφές αυτοδιοίκησης στις εξής κατηγορίες⁹⁰ :

- *Γαλλικό πρότυπο αυτοδιοίκησης* : κράτη με συγκεντρωτικές δομές, όπου ο λόγος ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως πολιτικός και όχι λειτουργικός (Γαλλία, Ελλάδα)
- *Σκανδιναβικό πρότυπο αυτοδιοίκησης* : κράτη που δίνουν έμφαση στην αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού που έχει υψηλό βαθμό αυτοτέλειας, ενώ ο ρόλος του κράτους είναι σαφώς υποβαθμισμένος και ασχολείται με θέματα ‘χαμηλής πολιτικής’ (Δανία, Ισπανία, Ιταλία)
- *Χώρες με ομοσπονδιακή συγκρότηση* : Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο⁹¹

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια τάση αρκετών κρατών - μελών (π.χ. Γαλλία, Πορτογαλία) να μεταβαίνουν από το γαλλικό στο σκανδιναβικό πρότυπο και να αναγνωρίζουν πολιτική αυτονομία των τοπικών οντοτήτων με τα νομικά χαρακτηριστικά ενός ενιαίου κράτους, όμως. Αυτό συνεπάγεται την ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών θεσμών με σκοπό την αποκέντρωση της εξουσίας και την καλύτερη κατάτμηση των αρμοδιοτήτων. Ουσιαστικά, αν το δούμε σε γενικότερη κλίμακα πρόκειται για μια προσπάθεια ομοσπονδίωσης από κράτη που χαρακτηρίζονται από παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές. Επιπλέον οι πλέον πρόσφατες αναθεωρήσεις συνταγμάτων των χωρών αποδεικνύουν την τάση ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής εξουσίας. Τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά αυτών των αναθεωρήσεων είναι η αποκέντρωση (μετάθεση αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους σε τοπικές αρχές), η αυτοδιοίκηση (άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών μέσω εκλογών) και η ομοσπονδιακή συγκρότηση (συνταγματική κατοχύρωση πολιτικής εξουσίας που ασκεί η κάθε δημόσια αρχή)⁹². Από ότι παρατηρούμε λοιπόν, υπάρχει μια προσπάθεια ενίσχυσης της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αρκετά κράτη σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Γαλλία, Ελλάδα κ.α.) τα οποία φαίνεται να βαδίζουν στον δρόμο που χάραξαν τα παραδοσιακά ομοσπονδιακά κράτη (Γερμανία, Αυστρία κλπ.)

⁹⁰ Παπαγιάννης, 2005, σελ. 55

⁹¹ Στεργίου, 2007, σελ. 10

⁹² Σκορδύλη, 2007, σελ. 38

Καταμερισμός αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε.

Όπως αναφέραμε παραπάνω, ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων στα πλαίσια της Ε.Ε. είναι ένα θέμα το οποίο είναι μείζονος σημασίας και έχει πολλές προεκτάσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Στο εθνικό επίπεδο των κρατών - μελών, παρατηρείται η τάση για την μεταβίβαση αρκετών αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Την ίδια στιγμή, βλέπουμε μια γενικότερη ροπή για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα εθνικά όργανα προς τα υπερεθνικά της Ε.Ε. Πρόκειται για μια αντιφατική τάση, όμως αυτή αντικατοπτρίζει την σταδιακή εξέλιξη της δομής της Ε.Ε.⁹³ Μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας η τοπική αυτοδιοίκηση ενισχύεται, επιτυγχάνεται ο καλύτερος καταμερισμός των αρμοδιοτήτων σε κρατικό επίπεδο, ενώ παράλληλα συντελείται η διαδικασία μεταφοράς μέρους των αρμοδιοτήτων προς μια υπερεθνική ενότητα, την Ε.Ε. στα πλαίσια της ομοσπονδίωσης, φέρνοντας πιο κοντά το όνειρο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ταυτόχρονη μεταφορά αρμοδιοτήτων “από πάνω προς τα κάτω” και αντιστρόφως, είναι χαρακτηριστικά γνωρίσματα που περιβάλλουν την θεσμική οργάνωση ενός παραδοσιακού ομοσπονδιακού κράτους⁹⁴. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ομοσπονδιακό κράτος θεωρείται η ίδια η Ένωση και ομόσπονδα κρατίδια - υποενότητες, τα κράτη - μέλη που την συγκροτούν. Για να υπάρξει και να λειτουργήσει σωστά η διάχυση των εξουσιών “από πάνω προς τα κάτω” και αντιστρόφως, απαραίτητη προϋπόθεση είναι ύπαρξη στιβαρών περιφερειών και ενισχυμένης τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός που ίσως εξηγεί και την πρόσφατη προσπάθεια της Ε.Ε. για μια μεταστροφή προς την “Ευρώπη των περιφερειών”⁹⁵. Η προσπάθεια αυτή για ενίσχυση της αυτοδιοίκησης και κατ’επέκταση του ομοσπονδισμού, συνάδουν απόλυτα με την θεμελιώδη συνταγματική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αρχή της επικουρικότητας, που επιτάσσει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη και συντείνουν στην σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης⁹⁶. Η αρχή της επικουρικότητας θα αποτελεί βασικό συστατικό σε μια μελλοντική ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή ομοσπονδία, η οποία θα πρέπει να έχει

⁹³ Ortega, 2002.

⁹⁴ Ράικος, 2000, σελ. 177

⁹⁵ Σκορδίλη, 2007, σελ. 39

⁹⁶ Παπαδοπούλου, 2000, σελ. 26

καθήκοντα τα οποία ξεπερνούν τις δυνατότητες και τις αρμοδιότητες του κάθε κράτους - μέλους. Η συγκεκριμένη αρχή έχει ως πλεονέκτημα ότι αφαιρεί μέρος των καθηκόντων των κρατών τα οποία επιφορτίζεται η ομοσπονδία και έτσι οφελούνται και οι περιφέρειες καθώς ουσιαστικά αναζητείται το βέλτιστο επίπεδο διακυβέρνησης που ασκείται η εκάστοτε λειτουργία καλύτερα, σύμφωνα πάντα με τις διαθέσιμες λύσεις και ικανότητες. Συνεπώς ρόλο και άποψη έχουν όχι μόνο τα κράτη και η Ε.Ε. , αλλά και οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι κοινότητες κλπ. Έτσι λοιπόν η ομοσπονδία χτίζεται σταδιακά “απο κάτω προς τα πάνω” μέσω της μεταφοράς των καθηκόντων απο τα κράτη - μέλη στην Ε.Ε. , αλλά και “απο πάνω προς τα κάτω” μέσω της μεταφοράς των καθηκόντων απο την Ε.Ε. στα κράτη μέλη και στη συνέχεια στις περιφέρειες, τους δήμους, τις κοινότητες κλπ⁹⁷. Η ενίσχυση του ρόλου των περιφερειών και των τοπικών αρχών σε συνδυασμό με την διαδικασία της ομοσπονδίωσης και της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, φαίνεται ότι έχουν τεράστιο αντίκτυπο στην πολιτική μεταμόρφωση της Ε.Ε. Όπως παρατηρούμε απο τα παραπάνω λοιπόν, ο ομοσπονδισμός, η ομοσπονδίωση της Ευρώπης και η ενισχυμένη περιφερειακή αυτοδιοίκηση είναι έννοιες αλληλένδετες και στηρίζονται σε κοινά χαρακτηριστικά όπως είναι η αποφόρτιση των καθηκόντων των κρατών, η μεταφορά καθηκόντων απο τα ανώτερα προς τα κατώτερα στρώματα διακυβέρνησης, η αρχή της δημοκρατίας, η συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων κλπ.

⁹⁷ Sidjanski, 2002, σελ. 26

Νέες αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε.

Όπως έχει γίνει κατανοητό από τα παραπάνω, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικότερα των υπο - ενοτήτων (δήμοι, κοινότητες, περιφέρειες κλπ) συνιστά έναν από τους πιο βασικούς παράγοντες για την μελλοντική πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την επιτυχία της σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Όμως παράλληλα είναι θεμέλιος λίθος του οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας καθώς από ότι φαίνεται το συγκεκριμένο όραμα μπορεί να επιτευχθεί ταχύτερα και ευκολότερα μέσω της ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλους τους τομείς, του καταμερισμού των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων και της περαιτέρω ενίσχυσης του αισθήματος της δημοκρατίας που προσφέρει εγγύτητα προς τους πολίτες και την άμεση συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων έτσι ώστε να αισθάνονται ότι έχουν λόγο στα τεκταινόμενα σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Συνεπώς η ομοσπονδίωση της Ευρώπης θα μπορέσει να αποτελέσει γεγονός μόνο μέσω της αναβάθμισης του θεσμικού ρόλου της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία⁹⁸. Η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση δεν θα πρέπει μόνο να κατοχυρωθεί θεσμικά σε εθνικό επίπεδο αλλά να της δοθεί και η δυνατότητα να εκπροσωπηθεί και σε κοινοτικό επίπεδο, ενδυναμώνοντας έτσι τον ρόλο της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης. Γι αυτό το λόγο θα πρέπει να υπάρξουν περισσότερες ενέργειες της Ε.Ε. για την σύσταση τέτοιου είδους θεσμικών οργάνων όπως είναι για παράδειγμα η Επιτροπή των Περιφερειών⁹⁹.

Με την συνθήκη για την δημιουργία της Ε.Ε. αναφέρθηκε για πρώτη φορά η αναγκαιότητα για την μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών οργανισμών στην λήψη κοινοτικών αποφάσεων και στις πολιτικές διεργασίες στους κόλπους της Ε.Ε. Η αναγκαιότητα αυτή οδήγησε στην απόφαση της ίδρυσης της Επιτροπής των περιφερειών το 1994, ως επίσημο δίαυλο της μεταφοράς των απόψεων των ευρωπαϊκών περιφερειών στο γενικότερο ευρωπαϊκό κοινοτικό γίγνεσθαι¹⁰⁰. Η συγκεκριμένη επιτροπή, ουσιαστικά είναι ένα συμβουλευτικό όργανο, αποτελούμενο από αιρετούς εκπροσώπους της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ευρώπης. Μέσα στα καθήκοντα της επιτροπής είναι να γνωμοδοτεί για θέματα που άπτονται της

⁹⁸ Χλέπας, 1993, σελ. 89

⁹⁹ Magone, 2003.

¹⁰⁰ Παπαγιάννης, 2005, σελ.68

τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η Επιτροπή των Περιφερειών εκφράζει με θεσμικό τρόπο τα εκάστοτε τοπικά και περιφερειακά συμφέροντα στην διαδικασία σύνταξης της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, προσπαθώντας όσο το δυνατόν να κάνει τις περιφέρειες ενεργό κομμάτι στη λήψη των αποφάσεων και στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ε.Ε. Σημαντικό ρόλο για την σύσταση της επιτροπής αυτής έπαιξαν οι προτάσεις της Γερμανικής πλευράς σχετικά με το ζήτημα της πολιτικής ένωσης, που τόνιζαν τη σημασία της αντιπροσώπευσης των περιφερειών στην ομοσπονδία της Ευρώπης θέτοντας ως βάση την αρχή της επικουρικότητας¹⁰¹. Θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι αν και η Επιτροπή των περιφερειών βρίσκεται σχετικά μακριά από μια πραγματικά ενεργή και ισότιμη συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία και ο ρόλος της είναι κυρίως συμβουλευτικός και γνωμοδοτικός, μια τέτοια θεσμοθετημένη εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών των κρατών - μελών, δημιουργεί μια ικανοποιητική πρόσβαση στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα¹⁰². Από τη συγκεκριμένη κίνηση και μόνο, δηλαδή τη θεσμική κατοχύρωση ενός οργάνου της ευρωπαϊκής τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποδεικνύει πόσο ζωτικός είναι ο ρόλος των περιφερειών στην προοπτική μιας ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Η ύπαρξη των περιφερειών και ο ρόλος τους στα πλαίσια της ομοσπονδίας βοηθά αποφασιστικά στην διαμόρφωση μιας ένωσης η οποία θα αναγνωρίζει την εθνική και περιφερειακή ταυτότητα και διαφοροποίηση της κάθε περιοχής, συμβάλλοντας παράλληλα στην ενεργή συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων μειώνοντας την απόσταση τους από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της “αρχής της εγγύτητας”¹⁰³.

Όμως πέρα από την άμεση συμμετοχή της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην λήψη κοινοτικών αποφάσεων μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών, τα κράτη - μέλη προσπάθησαν μέσω της δημιουργίας κάποιων ανεπίσημων επιτροπών να έχουν ένα ακόμα είδος “έμμεσης συμμετοχής” στη λήψη των αποφάσεων. Τέτοιου είδους έμμεση συμμετοχή μπορεί να θεωρηθεί η δημιουργία επιτροπών που ονομάζονται “ομάδες εργασίας” και αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών - μελών και από εμπειρογνώμονες που επιλέγονται από τις ίδιες τις χώρες. Ένα ακόμα είδος εναλλακτικής

¹⁰¹ Anderson, 1999.

¹⁰² Αποστολόπουλος, 2006, σελ. 34

¹⁰³ Sidjanski, 1999, σελ. 362

μορφής συμμετοχής θεωρείται η εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών συμφερόντων από κάποια γραφεία εκπροσώπησης των εκάστοτε περιφερειών στις Βρυξέλλες με κύρια αποστολή την ενημέρωση για τα κοινοτικά τεκταινόμενα αλλά και την άσκηση πίεσης στην Επιτροπή για την καλύτερη προώθηση των περιφερειακών και τοπικών συμφερόντων¹⁰⁴. Βέβαια η λειτουργία τέτοιου είδους γραφείων δεν έχει γενικότερο αντίκτυπο για την περιφερειακή πολιτική στην Ε.Ε. αλλά έχει ευεργετικές συνέπειες μόνο για την περιφέρεια που εκπροσωπεί. Ίσως μια καλύτερη λύση θα ήταν να σχεδιαστούν και να λειτουργήσουν κεντρικά γραφεία περιφερειών στον βαθμό που υπάρχει και λειτουργεί και η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία ασχολείται με τα περιφερειακά θέματα στο σύνολο της ένωσης και όχι για ορισμένες περιφέρειες αποσπασματικά και μεμονωμένα. Συνεχίζοντας, ακόμα ένα είδος έμμεσης συμμετοχής είναι η λειτουργία διακρατικών ενώσεων οι οποίες συνιστούν ενώσεις “υποεθνικών” κυβερνήσεων, Ο.Τ.Α. και περιφερειών για την προβολή και αντιπροσώπευση των συμφερόντων που εξυπηρετούν. Τέτοιες οργανώσεις είναι η Ένωση των Ευρωπαϊκών Παραμεθώριων περιοχών, η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης, Οργάνωση Μεθοριακών Περιφερειών κλπ. Αν και η επιθυμία των κρατών - μελών μέσω αυτής της ίδρυσης όλων αυτών γραφείων και οργανισμών είναι η ενίσχυση της αντιπροσώπευσης του τοπικού και περιφερειακού τους χώρου σε επίπεδο Ε.Ε. , εντούτοις ίσως αυτή η κίνηση να επιφέρει τα αντίθετα αποτελέσματα καθώς οδηγεί σε πολυκερματισμό των απόψεων λόγω της ύπαρξης διαφορετικών συμφερόντων των επιμέρους περιφερειών σε υπερεθνικό επίπεδο. Αυτός ο πολυκερματισμός οδηγεί στην δημιουργία συγκρούσεων και στον περιορισμό των κοινών προσπαθειών. Συνεπώς, επιβάλλεται ο συντονισμός των προσπαθειών για την κοινή προώθηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής αυτοδιοίκησης, πράγμα το οποίο επιτυγχάνεται μόνο μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών¹⁰⁵.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι σε γενικότερο πλαίσιο ο ρόλος των περιφερειών και η ευρωπαϊκή περιφερειακή αυτοδιοίκηση βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο. Από την αφάνεια του παρελθόντος σιγά σιγά μετατρέπεται σε πρωταγωνιστή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή ένωση όπως προαναφέραμε είναι μια ιδιαίζουσα περίπτωση, με ποικίλα χαρακτηριστικά από διαφορετικούς τύπους θεσμικών οργανώσεων και έτσι αναζητά την καλύτερη μορφή

¹⁰⁴ Σκορδίλη, 2007, σελ. 44

¹⁰⁵ Παπαγιάννης, 2005, σελ. 71

οργάνωσης που να εμπεριέχει τις βασικές αρχές του ομοσπονδισμού, δηλαδή την εγγύτητα, την επικουρικότητα και την δημοκρατία για την κατανομή των εξουσιών της μεταξύ των τριών κύριων επιπέδων της, δηλαδή του υπερεθνικού (Ε.Ε.), του εθνικού (κράτη) και του υπο - εθνικού (περιφέρειες, κοινότητες κλπ)¹⁰⁶.

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι η Ε.Ε. προσπαθεί να μεταβεί από μια ένωση κρατών σε μια ομοσπονδία κρατών. Θεμέλιος λίθος της επιτυχίας μιας ομοσπονδίας είναι η ο ισχυρός πολιτικός ρόλος των περιφερειών της και η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, συνδράμοντας έτσι στην μείωση της κατάχρησης και της συγκέντρωσης της εξουσίας σε κεντρικό επίπεδο. Η Ε.Ε. ίσως να έχει οραματιστεί την ομοσπονδιακή μορφή της με τα κράτη - μέλη να συνιστούν "ομόσπονδα μικρο - κρατίδια" με πολιτική, όμως, ανεξαρτησία, χωρίς έτσι να χάνεται η εθνική και πολιτιστική τους ταυτότητα. Επιπλέον, το Ομοσπονδιακό κράτος, που θα είναι η Ε.Ε. θα ασκεί τις γενικές πολιτικές που θα αφορούν τα κρατίδια και θα διαχειρίζεται τις αρμοδιότητες υψίστης σημασίας, δηλαδή άμυνα, ασφάλεια, εξωτερική πολιτική κλπ¹⁰⁷. Ωστόσο όπως καταλαβαίνουμε ο δρόμος προς μια τέτοια επιλογή δεν είναι καθόλου εύκολος καθώς συνεχώς προκύπτουν εμπόδια και νέες ανάγκες, με αποτέλεσμα η ομοσπονδιακή πορεία της Ε.Ε. να πραγματοποιείται με, με νωχελικά βήματα δε.

¹⁰⁶ Jeffery, 1997

¹⁰⁷ Watts, 2001

1.5 ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Από τα προαναφερθέντα και σύμφωνα με τη γνώμη αρκετών επιστημόνων, ερευνητών και ανθρώπων της δράσης θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι το καταλληλότερο πρότυπο για την κοινωνική οργάνωση το οποίο συνδυάζει τόσο την αυτονομία όσο και την συμμετοχή των πολιτών στα κοινά είναι το ομοσπονδιακό πρότυπο. Αυτό παρατηρείται και από τις γενικότερες τάσεις μεταστροφής προς τέτοια πρότυπα σε παγκόσμιο επίπεδο. Η ομοσπονδίαση ως τρόπος οργάνωσης διαφορετικών πολυεθνικών κοινοτήτων μπορεί να χαρακτηριστεί ως ο καταλληλότερος τρόπος οργάνωσης καθώς δημιουργεί περαιτέρω οικονομικές δυνατότητες, διαφυλάσσει την εθνική και πολιτιστική τους ταυτότητα και σέβεται την πολυμορφία τους¹⁰⁸. Σύμφωνα με αυτά τα στοιχεία δεν θα ήταν παράλογο να υποστηρίξουμε ότι η μορφή της ομοσπονδίασης δύναται να είναι η λύση που θα οδηγήσει την Ε.Ε. στην πορεία της προς το μέλλον, καθώς μπορεί να εγγυηθεί την ανταγωνιστικότητα της, την αύξηση της επιρροής της παγκοσμίως, την παγίωση του θεσμού της δημοκρατίας και την βελτίωση της οικονομίας των αγορών της¹⁰⁹. Το όραμα και η άποψη της Ε.Ε. για “ ενότητα μέσω της πολυμορφίας” (Unity through diversity), μπορεί να γίνει πραγματικότητα μόνο μέσω μιας ομοσπονδιωμένης Ευρώπης η οποία θα σέβεται τις εθνικές ταυτότητες και την περιφερειακή πολυμορφία, δημιουργώντας όμως παράλληλα μια ένωση που όλοι θα συνδράμουν για την εκπλήρωση ενός μεγαλύτερου κοινού στόχου. Γεγονός είναι ότι τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τα κράτη - μέλη τείνουν προς την ομοσπονδίαση ή την περιφερειοποίηση τα τελευταία χρόνια, ενώ παράλληλα η Ε.Ε. χωρίς ισχυρή δύναμη και εξουσία προς το παρόν (σχεδόν απύσχα εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, απουσία ευρωπαϊκής κυβέρνησης κλπ) είναι υποχρεωμένη να αναζητήσει νέους τρόπους καινοτομικής οργάνωσης για να παρουσιάσει θετικά βήματα βελτίωσης. Επομένως είναι περισσότερο από φανερό η ανάγκη να οικοδομηθεί μια κοινότητα σε ομοσπονδιακά πλαίσια ικανή να ασκήσει σοβαρή και πραγματική επιρροή σε διεθνές και παγκόσμιο επίπεδο, η οποία θα τονώσει την ευρωπαϊκή ταυτότητα, σεβόμενη παράλληλα τη διαφορετικότητα και τις επιμέρους ανάγκες των χωρών και των περιφερειών που τη

¹⁰⁸ Smith, 1995

¹⁰⁹ Wright, 1996

συγκροτούν¹¹⁰.

Το εγχείρημα της Ευρωπαϊκής ενοποίησης ξεκίνησε με τη διακήρυξη του Robert Schuman και οι αρχικοί του στόχοι ήταν σαφώς μικρότεροι από αυτούς που παρατηρούνται σήμερα στις Συνθήκες της Ε.Ε. Κατά κύριο λόγο θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι η βάση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως τώρα κινείται σε οικονομικά πλαίσια (Ε.Κ.Α.Χ., τελωνειακή ένωση, κοινή αγορά, Ο.Ν.Ε.) και οι θετικές οικονομικές συνέπειες ενισχύουν τους δεσμούς αλληλεξάρτησης των κρατών ενθαρρύνοντας παράλληλα την ανάπτυξη κοινών πολιτικών και σε άλλους τομείς, φέρνοντας το αρχικό όραμα του Jean Monnet για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση όλο και πιο κοντά. Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν είναι μια διαδικασία η οποία βρίσκεται στα τελικά της στάδια, αλλά αντίθετα είναι ένα “πείραμα εν εξελίξει”¹¹¹ γιατί η Ε.Ε. θέλει να διαφυλάξει την ποικιλομορφία των κρατών - μελών παράλληλα με την διαδικασία της ομοσπονδίωσης, εγχείρημα το οποίο είναι πολύ δύσκολο όπως καταλαβαίνουμε. Η μέχρι τώρα πορεία της Ε.Ε. δείχνει ότι η διαδικασία της ομοσπονδίωσης βρίσκεται σε καλό δρόμο καθώς αν και έχουν παρουσιαστεί αρκετά θεσμικά προβλήματα και αντιθέσεις σχετικά με τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες της Ένωσης, πρακτικά τα κράτη - μέλη έχουν εκχωρήσει σημαντικό τμήμα των εξουσιών τους σε υπερεθνικό επίπεδο και αυτό έχει επαναπροσδιορίσει τους θεσμούς μεταξύ τους, αφού υπάρχει εναρμόνιση των νομοθεσιών τους, κατάργηση στις μετακινήσεις προσώπων και αγαθών, μη περιορισμός στις συναλλαγές κ.ο.κ¹¹².

Ωστόσο, στην εποχή που διανύουμε η Ε.Ε. έχει φτάσει σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Η ένωση υπό την πίεση των εξωτερικών κρίσεων καλείται να εξαλείψει εντελώς την ασυμμετρία μεταξύ πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης¹¹³. Πρέπει να ξεκινήσει η χάραξη μιας σφαιρικής πολιτικής συνοχής, καθώς η Ε.Ε. χαρακτηρίζεται από διάσπαρτες εξουσίες, κατατμημένες πολιτικές και ανομοιογένεια στην λήψη αποφάσεων¹¹⁴. Εντούτοις, το ομοσπονδιακό πρότυπο φαίνεται να διεισδύει σταδιακά στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και όσο η Ε.Ε. οικοδομείται κυρίως από “κάτω προς τα πάνω”, ασκεί επιρροή σε όλο και περισσότερα κράτη. Οι αρχές της ομοσπονδίωσης εισβάλλουν

¹¹⁰ Sidjanski, 2002, σελ. 176

¹¹¹ Παπαδάκη, 2004, σελ. 263

¹¹² Παπαδάκη, 2004, σελ. 264

¹¹³ Στεφάνου, 2001.

¹¹⁴ Sidjanski, 2002, σελ. 109

τμηματικά στο εσωτερικό των περισσότερων κρατών - μελών επηρεάζοντας τις οικονομίες, τις επιχειρήσεις και γενικότερα τις κοινωνίες τους. Παράλληλα το ομοσπονδιακό πρότυπο τείνει να συγκεντρώνει συλλογικά όργανα και δυνάμεις ενώ παράλληλα προκαλεί την ενδυνάμωση των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών δυναμικών τα οποία προσανατολίζει σε κοινούς στόχους, πολλαπλασιάζοντας τα δίκτυα επικοινωνίας και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών¹¹⁵.

Βέβαια, δεν θα μπορούσαμε να μην αναφέρουμε και κάποια αρνητικά στοιχεία που έχουν παρουσιαστεί στο δρόμο προς την ολοκλήρωση και την ομοσπονδίωση της Ευρώπης. Αρχικά, ένα βασικό πρόβλημα είναι ότι οι πολίτες της Ευρώπης είναι ανεπαρκώς - ή και καθόλου σε ορισμένες περιπτώσεις- πληροφορημένοι για τη δομή και τις λειτουργίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα να περιορίζεται το αίσθημα του “ανήκειν” στην Ε.Ε. παράλληλα με την αίσθηση της εθνικής ταυτότητας. Το συγκεκριμένο αίσθημα του “ανήκειν” αποτελεί τον θεμέλιο λίθο στον οποίο πρέπει να στηρίζεται ένα πολυμελές σύνολο ώστε να είναι συνεκτικό¹¹⁶. Η Ένωση πρέπει να αξιοποιήσει σε μεγαλύτερο βαθμό όλες τις δυνατότητες που έχει για να κάνει τη λειτουργία της πιο διαφανή, να κάνει τα επιτεύγματα της περισσότερο γνωστά και να παρέχει εγγυήσεις ισότητας, ευημερίας, δικαιοσύνης και δημοκρατίας στα μέλη της.

Ένα ακόμα πρόβλημα που προκύπτει αφορά τη δυσκολία λήψεως αποφάσεων σε θέματα που απαιτείται ομοφωνία, όπως π.χ. αυτά της ΚΕΠΠΑ (Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας), γιατί σε αυτές τις πολιτικές δεν ακολουθείται η κοινοτική μέθοδος αλλά πρόκειται ουσιαστικά για διακυβερνητική συνεργασία. Έτσι, με αυτά τα δεδομένα προκαλείται δυσφορία και σύγχυση στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι ενοχλούνται από την αναιμική κοινή αντίδραση της Ένωσης στα διεθνή τεκταινόμενα, υποβαθμίζοντας έτσι την παρουσία και το ρόλο της στη διεθνή σκηνή¹¹⁷. Βέβαια θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ιδιαίτερα ο τομέας της άμυνας και της ασφάλειας είναι ένας τομέας ο οποίος εμπεριέχει τεράστιες ιδιαιτερότητες και η εκχώρηση του από τα κράτη - μέλη σε κοινοτικό επίπεδο δεν είναι δυνατή, αν τα κράτη δεν σιγουρευτούν απόλυτα ότι η υπερεθνική οντότητα που θα αναλάβει την χάραξη της πολιτικής του τομέα αυτού, θα αντιλαμβάνεται απόλυτα τα ιδιαίτερα προβλήματα και τα “θέλω” του κάθε κράτους

¹¹⁵ Σκορδίλη, 2007, σελ. 61

¹¹⁶ Παπαδάκη, 2004, σελ. 264

¹¹⁷ Παπαδάκη, 2004, σελ. 265

προσπίζοντας με αποτελεσματικό τρόπο τα συμφέροντα του, και θα λειτουργεί με τρόπο παρόμοιο με τον οποίο θα λειτουργούσε το ίδιο το κράτος. Ωστόσο, στην περίπτωση που ο ευαίσθητος τομέας της άμυνας δεν περάσει κάτω από κοινή διαχείριση σε υπερεθνικό επίπεδο, τότε η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν προβλέπεται να μετατραπεί σε ομοσπονδιακό κράτος με την κλασική έννοια του όρου που έχουμε δει σε άλλες ομοσπονδιακές περιπτώσεις, όχι στο άμεσο μέλλον τουλάχιστον¹¹⁸.

Συμπερασματικά βέβαια, όσον αφορά την τωρινή κατάσταση, το μέλλον της Ε.Ε. , και το ενδεχόμενο μιας ομοσπονδίας θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι έχουν γίνει αρκετά βήματα προόδου. Η Ε.Ε. έχει ήδη αρκετά ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά γιατί τα κράτη - μέλη της έχουν οικιοθελώς εγκαταλείψει μέρος των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους, -άρα και της ελευθερίας χάραξης ανεξάρτητης πολιτικής- , παραχωρώντας τα σε υπερεθνικό επίπεδο. Σταδιακά, η ιδέα μιας ένωσης εθνικών κρατών με αξίες όπως η αλληλεγγύη, η αλληλεξάρτηση και η ομοσπονδίωση με εξουσίες που κατανέμονται σωστά και ασκούνται από κοινού, φαντάζει πιο ελκυστική σε σχέση με το παρελθόν. Το ομοσπονδιακό πρότυπο μπορεί να προσφέρει στα κράτη - μέλη την αποφόρτιση τους από επιπλέον καθήκοντα καθώς παρέχει την δυνατότητα να ασκούν κάποιες λειτουργίες τους από κοινού στους κόλπους της Ε.Ε. ή κάποιες άλλες λειτουργίες να ασκούνται σε μικρότερο επίπεδο (π.χ. Τοπικό ή Περιφερειακό) σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Έτσι τα κράτη απαλλαγμένα από επιπλέον “βαρίδια πολιτικής” θα μπορούν να σχεδιάσουν από κοινού την ασφάλεια, τον συντονισμό των εξωτερικών πολιτικών τους, την οικονομική και δημοκρατική τους ανάπτυξη κλπ.¹¹⁹. Άλλωστε η κοινή πορεία των κρατών - μελών μιας Ένωσης τους δίνει το απαραίτητο μέγεθος μέσα στο οποίο τους επιτρέπεται η μεγιστοποίηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της γενικότερης ευημερίας τους. Τέλος, οι σχέσεις αλληλεξάρτησης και η κοινότητα συμφερόντων που αναπτύσσεται ανάμεσα στα κράτη - μέλη είναι μια δικλείδα ασφαλείας για την μεταξύ τους ειρηνική πορεία, παράγοντας που πάντα είναι πρωταρχικής σημασίας για όλα τα κράτη όχι μόνο σε ευρωπαϊκό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο¹²⁰.

¹¹⁸ Παπαδάκη, 2004, σελ. 266

¹¹⁹ Sidjanski, 1999, σελ. 320

¹²⁰ Παπαδάκη, 2004, σελ. 266

1.6 Συμπεράσματα κεφαλαίου

Το όραμα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και η ομαλή μετάβαση από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μια πλήρως ομοσπονδιωμένη κοινότητα υπάρχει εδώ και αρκετές δεκαετίες σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και οι οπαδοί του διακηρύσσουν ότι μπορεί να οδηγήσει σε πολλαπλά οφέλη, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Μιας τέτοιας μορφής οργάνωσης, ενισχύει τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης αφού υποστηρίζει την λήψη αποφάσεων “από κάτω προς τα πάνω” και προάγει την ισομερή κατανομή της εξουσίας, περιορίζοντας το ενδεχόμενο συγκέντρωσης της στα ανώτερα διοικητικά επίπεδα. Επιπλέον, ο ομοσπονδιακός τρόπος οργάνωσης ενδυναμώνει τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών και αυτοδιοίκησης (περιφέρειες, δήμοι, κοινότητες κ.ο.κ), κάνοντας τους συντάιρους στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επίσης, μέσω της διαδικασίας αποκέντρωσης και καταμερισμού των αρμοδιοτήτων από το κράτος σε χαμηλότερες βαθμίδες, ενισχύεται και η διαδικασία της αντίστροφης πορείας από αυτήν που προαναφέραμε, δηλαδή αυτής του καταμερισμού των εξουσιών “από πάνω προς τα κάτω”. Μέσω αυτών των διαδικασιών ενισχύεται σαφώς η ενεργός συμμετοχή όλων των επιπέδων διοίκησης στη λήψη αποφάσεων μέσω της αρχής της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και της αρχής της εγγύτητας.

Συνεχίζοντας, δεν θα μπορούσαμε να μη σταθούμε στην ενισχυμένη περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, η θεσμική κατοχύρωση οργάνων εκπροσώπησης της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικότερα η τάση να ενισχυθεί ο “ τρίτος πόλος ” που είναι οι περιφέρειες, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι σκοπός της Ε.Ε. είναι να προετοιμάσει ομαλά τα κράτη για την μετάβαση της από ένωση σε ομοσπονδία κρατών - μελών προσεγγίζοντας περισσότερο τον στόχο της πλήρους πολιτικής ολοκλήρωσης και την δημιουργία ομοσπονδιακού κράτους. Βλέπουμε λοιπόν ότι η ενίσχυση και η αναβάθμιση της ευρωπαϊκής περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι θεμελιώδης προϋπόθεση για την δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και μάλιστα θα μπορούσαμε να προσθέσουμε ότι η διαδικασία ομοσπονδίου και η ενίσχυση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι δύο “ συμπληρωματικές ” πολιτικές οι οποίες ίσως και να διαθλούν το μέλλον της Ευρωπαϊκής πραγματικότητας. Με τα υπάρχοντα δεδομένα λοιπόν , θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα οφέλη από μια ενδεχόμενη ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης θα είναι σημαντικά τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όμως, υπάρχει και μια σημαντική μερίδα ανθρώπων που διαφωνεί με τα παραπάνω επιχειρήματα υποστηρίζοντας ότι τα αρνητικά στοιχεία μιας τέτοιας διαδικασίας θα υπερκεράσουν τα θετικά, πράγμα που θα έχει δυσάρεστες συνέπειες για όλους. Αρχικά, ακόμα και κάποιοι από τους οπαδούς του ομοσπονδιακού προτύπου εκφράζουν διαμαρτυρίες για την ασυμμετρία μεταξύ οικονομικής και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την απουσία μιας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, η οποία απουσία κάνει όλο το ενοποιητικό εγχείρημα ουσιαστικά οικονομικό ή λογιστικό. Επιπλέον υπάρχουν και οι οπαδοί της συνομοσπονδίας οι οποίοι υποστηρίζουν ότι δεν μπορεί να οικοδομηθεί μια “ευρώπη των λαών” παρά μόνο μια “Ευρώπη των εθνών ή πατρίδων”. Επίσης, υποστηρίζουν ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια είναι οι μόνοι γνήσιοι εκφραστές της λαϊκής κυριαρχίας. Έχουμε ουσιαστικά λοιπόν δύο αντιδιαμετρικές απόψεις για την άσκηση της πολιτικής εξουσίας και την λαϊκή κυριαρχία. Η ομοσπονδιακή άποψη θεωρεί ότι η λαϊκή κυριαρχία ασκείται σε πολλά επίπεδα ενώ η συνομοσπονδιακή υποστηρίζει ότι ασκείται μόνο σε κρατικό επίπεδο. Επομένως υπάρχει ένα μείζον μεθοδολογικό πρόβλημα για την περιστολή του υπάρχοντος “δημοκρατικού ελλείμματος της Ε.Ε.” που περιγράψαμε παραπάνω, καθώς αυτό που είναι δημοκρατικό για τους μεν, μπορεί να είναι αντιδημοκρατικό για τους δε και αντίστροφα. Υπό αυτή την έννοια όμως, οι υποστηρικτές και των δύο προτύπων καταλήγουν στο ίδιο συμπέρασμα, ότι δηλαδή το θεσμικό μόρφωμα της Ε.Ε. με την υπάρχουσα μορφή δεν είναι δημοκρατικό¹²¹.

Συμπεραίνουμε λοιπόν, ότι αν και έχουν γίνει τεράστια βήματα προόδου, για την Ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση σε όλους τους τομείς σε σχέση με αρκετά χρόνια παλαιότερα, εντούτοις υπάρχει ακόμα πολύς δρόμος για την ολοκλήρωση του εγχειρήματος, δρόμος που κρύβει αρκετές δυσκολίες και είναι πεδίο αντιπαραθέσεων. Είναι γνωστό, ότι το εγχείρημα μιας Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας προϋποθέτει ότι τα κράτη θα υποστούν αρκετές μεταρρυθμίσεις, κυρίως στο πεδίο των εθνικών πολιτικών τους, για να ανταποκριθούν σε μια τέτοια θεσμική και πολιτική μετάλλαξη. Συνοψίζοντας, πρέπει να τονίσουμε ότι η Ε.Ε. για να επιτύχει την μετατροπή της σε ομοσπονδία, θα πρέπει να βρει έναν τρόπο να συγκεράσει όλες τις ετερόκλητες απόψεις και πραγματικότητες που υπάρχουν σε ένα ομόσπονδο οικοδόμημα, διατηρώντας την μοναδικότητα του κάθε στοιχείου που την απαρτίζει, κάνοντας πράξη μια από τις βασικές αρχές του

¹²¹ Στεφάνου, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τόμος Α, Γενικά και Θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, σελ.275

ομοσπονδισμού που δεν είναι άλλη από την “Ενότητα μέσω της ποικιλομορφίας” (Unity through Diversity).

2.1 ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Η χωροταξία είναι μια έννοια για την οποία έχουν δωθεί πολλοί ορισμοί κατά τη διάρκεια των ετών. Προσεγγίζοντας τον όρο υπό το πρίσμα της Γαλλικής αντίληψης, θα μπορούσαμε να ορίσουμε εν συντομία την χωροταξία ως οργάνωση του χώρου μέσω της υλοποίησης των υποδομών. Ένας άλλος κλασικός, πλέον, ορισμός της χωροταξίας είναι αυτός που της αποδόθηκε κατά τον 20^ο αιώνα: Χωροταξία είναι η δημόσια βούληση να οργανωθεί η ανθρώπινη και η οικονομική γεωγραφία ενός χώρου, θεωρουμένου σύμφωνα με μια ισορροπημένη ευταξία (διευθέτηση), λαμβάνοντας υπόψιν τόσο τα προϋπάρχοντα δεδομένα, όσο και τα ειδικά εμπόδια σε κάθε τόπο. Ωστόσο, η μεταμοντέρνα προσέγγιση του όρου χωροταξία ή “ανάπτυξη του χώρου και των χωρικών ενότητων”, σημαίνει τα μέσα και τις διαδικασίες που τίθενται σε εφαρμογή από τις δημόσιες αρχές και τους χωρικούς δρώντες, έτσι ώστε να καταστήσουν τη θεωρούμενη “χωρική ενότητα” ανταγωνιστική μέσα σε μια οικονομία όλο και περισσότερο παγκοσμιοποιημένη. Εδώ όμως θα πρέπει σαφέστατα να επισημανθεί ότι η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης που εισήχθη τα τελευταία χρόνια επηρέασε γενικότερα τα ζητήματα του σχεδιασμού και κατά συνέπεια και τη χωροταξία που εμπλουτίζεται, ανασυντάσσεται και αναδιαμορφώνεται, λαμβάνοντας όλο και περισσότερο το χαρακτήρα μιας διαχείρισης των χωρικών ενότητων¹²². Με την εισαγωγή όμως της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης η χωροταξία θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε ‘χωροδιαχείριση’, ενώ παράλληλα καθιερώνεται και ο ορισμός του χωρικού μανάτζμεντ ως μια τοπική προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης. Η χωροδιαχείριση ή χωρικό μανάτζμεντ ορίζεται ως το σύνολο των πρακτικών μέσω των οποίων οι τοπικοί υπεύθυνοι προσπαθούν να αυξήσουν την ελκυστικότητα των χωρικών ενότητων τους. Η αύξηση της ελκυστικότητας μιας περιοχής είναι το βασικό ζητούμενο για την επιτυχία της περιοχής καθώς είναι ο μοναδικός τρόπος μέτρησης της επιτυχίας της¹²³. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφέρουμε ότι το θέμα της χωροταξίας ή της ‘χωροδιαχείρισης’ είναι άμεσα συνδεδεμένο με τις πολιτικές που ακολουθεί το κάθε κράτος στο εσωτερικό του και με την μορφή κρατικής οργάνωσης του. Για παράδειγμα σε κάποια ευρωπαϊκά κράτη ο χωροταξικός σχεδιασμός είναι

¹²² Κυβέλου, Απο τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, κεφ. 1

¹²³ Κυβέλου, Απο τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, κεφ. 1

αποτέλεσμα περισσότερο συγκεντρωτικών μέτρων. Πάντως από ότι αποδεινύεται σε γενικότερο πλαίσιο, οι ευρωπαϊκές χώρες ομοσπονδιακής δομής (Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία κλπ) είναι περισσότερο παρεμβατικές στον τομέα της χωροταξίας σε σημείο που έχει υποστηριχθεί η υπεροχή τους ως προς τον χωροταξικό σχεδιασμό και τα καλύτερα αποτελέσματα τους έναντι των ενιαίων κρατών¹²⁴.

Αναφορικά με τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι στην ουσία πρόκειται για ένα εργαλείο με τη βοήθεια του οποίου, επιχειρείται η διαχείριση της χωρικής αλλαγής και η μετάβαση από την κλασική παρεμβατική χωροταξία σε μια νέα διαχειριστική αντίληψη του σχεδιασμού. Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός συνίσταται σε μια κοινωνική διαδικασία συντονισμού εταίρων και θεσμών σε περιβάλλοντα που επικρατεί κατακερματισμός και αβεβαιότητα προκειμένου να ενισχυθούν και να κινητοποιηθούν βασικοί συμμετοχοί (stakeholders) και να παραχθεί ένα πλαίσιο αποφάσεων για την διαχείριση της χωρικής αλλαγής¹²⁵. Ένας ακόμη ορισμός που αποδόθηκε στον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό, προέρχεται από την Patsy Healy (1997) και αναφέρει ότι : “ ...είναι μια κοινωνική διαδικασία μέσω της οποίας μια σειρά ανθρώπων σε διαφορετικές θεσμικές σχέσεις και θέσεις ενώνονται για να πραγματοποιήσουν μια σχεδιαστική διαδικασία και να αναπτύξουν περιεχόμενα και στρατηγικές για τη διαχείριση της χωρικής αλλαγής. Αυτή η διαδικασία παράγει όχι μόνο επίσημα αποτελέσματα από την άποψη των προτάσεων πολιτικής και προγραμμάτων αλλά και ένα πλαίσιο απόφασης που μπορεί να επηρεάσει τα σχετικά συμβαλλόμενα μέρη στις μελλοντικές επενδύσεις και ρυθμιστικές δραστηριότητες τους. Μπορεί επίσης να παράγει τρόπους αλληλοκατανόησης, τρόπους συμφωνίας, οργάνωσης και κινητοποίησης για να επηρεάσει την πολιτική αρένα...”. Σύμφωνα με τα παραπάνω, ο όρος στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός, φαίνεται ότι δεν είναι νέος και προσφέρει ένα ευρύ πεδίο ερμηνείας. Στην πραγματικότητα υπάρχουν ουσιαστικά πολλοί τύποι στρατηγικών σχεδιασμών, αν και στην πλειονότητα των περιπτώσεων θεωρείται ως κυβερνητική στρατηγική επέμβαση σε αστικό και περιφερειακό επίπεδο και αποφασισμένη σκόπιμη προσπάθεια να βελτιωθεί η συλλογική δράση.

¹²⁴ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση 2010, σελ. 30

¹²⁵ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση 2010. Σελ. 105

Ο όρος στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις ¹²⁶:

i) τη χωρική, ii) τη στρατηγική, iii) του σχεδιασμού.

Η χωρική διάσταση εισάγει μια επικέντρωση για το που χωροθετούνται οι αποφάσεις. Δίδεται ιδιαίτερη σημασία στους τόπους, στις χωρικές συσχετίσεις μεταξύ δραστηριοτήτων και δικτύων μέσα σε συγκεκριμένη χωρική ενότητα. Η στρατηγική διάσταση σημαίνει ότι υιοθετείται μια θεώρηση του συνόλου. Εισάγει κριτήρια επιλογής των δράσεων με βάση την αποφασιστική σημασία τους για το μέλλον μιας χωρικής ενότητας. Τέλος, η διάσταση του σχεδιασμού θέτει την ιδέα της ανάπτυξης του παρόντος προς ένα μέλλον. Σημαίνει ότι είναι δυνατόν να επιλεγούν οι κατάλληλες δράσεις σύμφωνα με τις εν δυνάμει επιπτώσεις τους ως προς τις μελλοντικές κοινωνικο - χωρικές σχέσεις.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός έγινε μια δημόσια θεμελιώδης πρακτική στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές του 2000 γιατί δομείται στις εξής αρχές¹²⁷:

- ✓ Το συντονισμό των δημόσιων πολιτικών στις διάφορες χωρικές κλίμακες
- ✓ Την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των αστικών περιοχών αναπτύσσοντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους
- ✓ Τον ορισμό των τρόπων βιώσιμης ανάπτυξης των χωρικών ενότητων
- ✓ Την επικέντρωση στη δημόσια δράση διατηρώντας τη χωρική διάσταση.

Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως παρεμβατική πολιτική, αντιτιθέμενη σε μια φιλελεύθερη ή νεοφιλελεύθερη άποψη, όμως αυτή η θεωρία απορρίπτεται στην πράξη από μελέτες ειδικών περιπτώσεων που δείχνουν ότι η αντίληψη αυτή δεν είναι δόκιμη, καθώς όλα τα πολιτικά ρεύματα στην Ευρώπη έχουν οικιοποιηθεί σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό ως εργαλείο πολιτικής και η συγκεκριμένη προσέγγιση δύσκολα μπορεί να εγκλωβιστεί σε μια ιδεολογικού τύπου συζήτηση. Εξάλλου, οι εφαρμογές του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οι καλές πρακτικές από τις υπάρχουσες ευρωπαϊκές εμπειρίες αποδεικνύουν με απτά αποτελέσματα ότι ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός μπορεί να είναι συμβατός με φιλελεύθερες ή νεοφιλελεύθερες απόψεις¹²⁸. Οι

¹²⁶ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 109

¹²⁷ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 110

¹²⁸ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 155, σελ. 177

σύγχρονες τάσεις παγκοσμιοποίησης, η παραγωγική αναδιάρθρωση και ο δραστηκός μετασχηματισμός του ρόλου των κρατών, των περιφερειών και των πόλεων, είχαν ως αποτέλεσμα την ανανέωση του ενδιαφέροντος για τον στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό σε διεθνές επίπεδο. Επίσης, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός συμβάλλει στην εδαφική συνοχή, που θα αναλύσουμε αργότερα, καθώς πέραν των εννοιολογικών προσεγγίσεων και των πολιτικών διαστάσεων και εργαλείων, η διάσταση εφαρμογής της εδαφικής συνοχής και τα τεχνικά ζητήματα που συνδέονται με τους παράγοντες που την καθορίζουν μπορούν να τεθούν αποτελεσματικά μόνο μέσω συγκεκριμένων επεμβάσεων στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού. Τέλος, θα ήταν σωστό να αναφέρουμε σε αυτό το σημείο το γεγονός της θεσμοθέτησης της *Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής*. Στην Ευρώπη, απο ότι δείχνουν τα γεγονότα, τις τελευταίες δεκαετίες οι φορείς χάραξης της πολιτικής προσανατολίζουν όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον τους για το εδαφικό κεφάλαιο. Οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη καθορίζονται απο τη συνθήκη της Λισαβόνας με στόχο την επίτευξη της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Με τα “Προγράμματα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας (ΠΚΠ) - INTERREG” προωθήθηκε ο στόχος της διακρατικής, διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ταυτόχρονα αναγνωρίστηκε ο ρόλος της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας στο δρόμο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστήριξε μια σειρά απο δράσεις οι οποίες αποφασίστηκαν απο υπουργούς στο Τάμπερε της Φινλανδίας. Ιδιαίτερης σημασίας ήταν η περαιτέρω στήριξη των διακρατικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο του INTERREG καθώς και η εξέταση της ιδέας για ένα Ευρωπαϊκό Παρατήρητήριο για την εδαφική ανάπτυξη. Αυτή η ιδέα οδήγησε αργότερα στο πρόγραμμα ESPON 2006, όπως θα αναλύσουμε παρακάτω.

2.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Η χωροταξία δεν συνιστούσε πάντα επίσημη κοινοτική πολιτική. Αυτό συνέβαινε γιατί ούτε στην ιδρυτική συνθήκη της Ε.Ο.Κ. (Συνθήκη της Ρώμης), ούτε στις μεταγενέστερες συνθήκες (Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη της Νίκαιας, Συνθήκη του Άμστερνταμ κλπ.) περιλαμβάνονταν διατάξεις που θα επέτρεπαν στην κοινότητα να αναλάβει μια κοινή χωροταξική δράση για τον ευρωπαϊκό χώρο, πολλώ δε μάλλον να προωθήσει μια κοινοτική χωροταξική πολιτική όπως έγινε για το περιβάλλον, την ενέργεια, τις μεταφορές ή άλλους τομείς κοινοτικού ενδιαφέροντος. Πάντως η Επιτροπή αν και δεν είχε την απαραίτητη νομική βάση, ανέλαβε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 κάποιες πρωτοβουλίες που αποσκοπούσαν στην ανάδειξη της χωρικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στην ενίσχυση του τομέα της συνεργασίας μεταξύ των κρατών για τον χωροταξικό σχεδιασμό. Σημείο αναφοράς υπήρξε η “Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη” που συμπεριλάμβανε άρθρα για την ‘οικονομική και κοινωνική συνοχή’ και στη συνέχεια η μεταρρύθμιση των κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής κοινότητας. Στον κανονισμό για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) συμπεριλήφθηκε ένα νέο άρθρο το οποίο έδινε στην Επιτροπή το δικαίωμα να συγκεντρώσει τα αναγκαία στοιχεία για την κατάρτιση ενός Σχεδίου Οργάνωσης του Κοινοτικού χώρου καθώς και τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσει δράσεις για την ενίσχυση των παραμεθώριων περιοχών, τη διαπεριφερειακή συνεργασία, την ανταλλαγή εμπειριών, σχεδίων και δράσεων κλπ¹²⁹. Στηριζόμενη στο άρθρο αυτό, η Επιτροπή δημοσίευσε τις εκθέσεις “Ευρώπη 2000” και “Ευρώπη 2000+” οι οποίες κατέγραφαν τους παράγοντες που επηρεάζουν τη χωροταξική οργάνωση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και προσπαθούσαν να θέσουν τις βάσεις για την ανάληψη κοινών χωροταξικών δράσεων στα πλαίσια της Ένωσης. Επίσης, από το 1989 και μετά άρχισε να χρηματοδοτεί προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας για την ανάδειξη των χωροταξικών προβλημάτων, ενώ από το 2006 και μετά δημιούργησε έναν μηχανισμό παρακολούθησης των χωρικών εξελίξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την μορφή διαδυσκτιακού παρατηρητηρίου χωροταξίας, το οποίο συνεργάζεται στενά με ακαδημαϊκά ιδρύματα και

¹²⁹ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Από την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009

ερευνητικά κέντρα, το γνωστό μας ESPON¹³⁰ (European Spatial Planning Observation Network”. Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής έτυχαν θετικής ανταπόκρισης από τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα και από τα κράτη - μέλη, αφού συνειδητοποίησαν την σοβαρότητα του θέματος. Μετά από αρκετές διεργασίες, το 1999 εγκρίθηκε ένα κείμενο, το ΣΑΚΧ (Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου) το οποίο έθεσε για πρώτη φορά ένα κοινό πλαίσιο αρχών και στόχων για την χωρική ανάπτυξη της Ευρώπης. Οι κύριοι λόγοι που ώθησαν την κοινότητα και τα κράτη - μέλη να ασχοληθούν ενδελεχώς με τα θέματα της χωροταξικής οργάνωσης εντοπίζονται κυρίως στις ενδοπεριφερειακές ανισότητες που άρχισαν να κάνουν την εμφάνισή τους. Υπήρξαν αρκετά φαινόμενα συγκέντρωσης δραστηριοτήτων σε κεντρικές περιοχές της κοινότητας και συνακόλουθα, περιθωριοποίηση περιφερειακών και απομονωμένων περιοχών, γεγονός που κατέδειξε την αλληλεξάρτηση των εδαφών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως μια νέα υπαρκτή πραγματικότητα. Μετά το 2004 και την νέα διεύρυνση της Ευρώπης, τα κράτη - μέλη προχώρησαν σε νέους κύκλους διακυβερνητικής συνεργασίας, οι οποίοι κατέληξαν το 2007 στην έγκριση ενός νέου στρατηγικού κειμένου για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου με τον τίτλο “ Εδαφική ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης”. Τόσο η Εδαφική ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και το ΣΑΚΧ αποτελούν πλαίσια αναφοράς για τον συντονισμό της χωροταξικής δράσης της κοινότητας και την από κοινού αντιμετώπιση των προβλημάτων ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου¹³¹.

¹³⁰ www.Espon.eu

¹³¹ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Από την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009.

Σύμφωνα με τον θεωρητικό της ευρωπαϊκής χωροταξίας, Andrea Faludi, η έννοια της εδαφικής συνοχής έχει γαλλικές ρίζες και αποτελεί προέκταση της έννοιας της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, απεικονίζοντας στο χωροτακτικό πεδίο το “Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο” το οποίο συμπικνώνει τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου της Ευρώπης περιλαμβάνοντας αξίες όπως η αλληλεγγύη, η συνοχή, οι ίσες ευκαιρίες, η ποιότητα ζωής, η βιώσιμη ανάπτυξη κλπ¹³². Σύμφωνα με την οπτική αυτή η εδαφική συνοχή αποβλέπει στη διάχυση της ευημερίας και των ευκαιριών ανάπτυξης σε όλες τις περιοχές της Ένωσης, στην άρση των γεωγραφικών περιορισμών και αποκλεισμών και στην ανάδειξη της εδαφικής και πολιτισμικής πολυμορφίας του χώρου. Σύμφωνα βέβαια με μια άλλη προσέγγιση, η οποία έχει οικονομική βάση εκκίνησης η εδαφική συνοχή σηματοδοτεί την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό των πολιτικών με άμεση ή έμμεση χωρική διάσταση που ασκούνται σε διάφορα επίπεδα(κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό)¹³³. Ο όρος εδαφική συνοχή εμφανίστηκε για πρώτη φορά στην έκθεση “ Ευρώπη 2000” (1992), και περιελάμβανε την ανάγκη επενδύσεων σε ασθενέστερες περιοχές της Ευρωπαϊκής κοινότητας και στην ενίσχυση υποδομών αναφορικά με θέματα μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας (υποδομές και εδαφική συνοχή). Ουσιαστικά η εδαφική συνοχή συνδέθηκε με την εξασφάλιση πρόσβασης στις υποδομές σε όλες τις περιοχές του κοινοτικού χώρου. Όμως η ολοκληρωμένη πρώτη αναφορά του όρου εδαφική συνοχή, πραγματοποιήθηκε στη συνθήκη του Άμστερνταμ, στο άρθρο 7D το οποίο ήταν αφιερωμένο στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και τόνιζε την ιδιαίτερη μέριμνα που οφείλει να λαμβάνει η Κοινότητα για την εξασφάλιση πρόσβασης όλων των πολιτών της σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες και υποδομές (υγεία, μεταφορές, εκπαίδευση κλπ.), “βελτιώνοντας” έτσι τις αποσπασματικές διατυπώσεις του όρου που είχαν προηγηθεί σε προηγούμενες συνθήκες, όπως αυτή του ΣΑΚΧ. Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα οι αναφορές στην εδαφική συνοχή γίνονται όλο και πιο συχνές. Έτσι, η δεύτερη Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (2001), αφιέρωσε ένα ολόκληρο κεφάλαιο στο

¹³² Νικολακοπούλου, Η κοινωνική Ευρώπη. Προσδοκίες και επιτεύγματα, 2006

¹³³ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Απο την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη , 2009

συγκεκριμένο ζήτημα με τον τίτλο “ Εδαφική συνοχή : προς μια ισόρροπη ανάπτυξη”, ενώ αντιστοίχως η τρίτη Έκθεση για την Οικονομική και κοινωνική συνοχή το 2004 που συντάχθηκε παράλληλα με την προπαρασκευή του επερχόμενου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αφιερώνει εξίσου ένα ολόκληρο κεφάλαιο στο συγκεκριμένο ζήτημα κάνοντας λόγο για τις εδαφικές ανισορροπίες μεταξύ κέντρου-περιφέρειας στην Ε.Ε. που απειλούν το χώρο της Ένωσης και επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα τη ευρωπαϊκής οικονομίας. Έτσι, η εδαφική συνοχή αναβαθμίστηκε με την θεσμική κατοχύρωση της στο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης, και εντάχθηκε μαζί με την οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των στόχων της Ε.Ε.¹³⁴.

Ωστόσο παρά την θεσμική κατοχύρωση της εδαφικής συνοχής, είναι αξιοπερίεργο το γεγονός ότι παρά και τις συνεχείς προσπάθειες του προγράμματος ESPON 2000-2006, να οριστεί η “εδαφική συνοχή” και να δομηθεί ένα σύστημα δεικτών, το 2007 επί Γερμανικής προεδρίας, όταν οι αρμόδιοι υπουργοί για την περιφερειακή ανάπτυξη αποφάσισαν να εμμείνουν στο στόχο της εδαφικής συνοχής, δεν ήταν ακόμη διατυπωμένος ένας απόλυτα σαφής και εφαρμόσιμος όρος της εδαφικής συνοχής που να διευκρινίζει σε τι ακριβώς στοχεύει ο όρος αυτός¹³⁵. Υπήρχαν μόνο περιγραφές γενικότερου περιεχομένου όπως το γεγονός ότι η εδαφική συνοχή υπερβαίνει την κοινωνική και οικονομική συνοχή. Στα σχέδια για την εδαφική κατάσταση της Ένωσης και την Εδαφική Ατζέντα (Territorial Agenda) οι συντάκτες περιέγραψαν την εδαφική συνοχή ως :

- Την καλύτερη χρήση του περιφερειακού δυναμικού, του εδαφικού κεφαλαίου και της πολιτισμικής ποικιλομορφίας της Ευρώπης
- Την καλύτερη τοποθέτηση των περιοχών της Ευρώπης με την ενίσχυση της θέσης τους αλλά και μέσω διευρωπαϊκής συνεργασίας
- Την προώθηση της συνοχής των πολιτικών της Ε.Ε. που έχουν εδαφικό αντίκτυπο.

Όμως με την θεσμοθέτηση της μεταρρυθμιστικής συνθήκης της Λισαβόνας το 2007, η εδαφική συνοχή αποκτά την θέση που της αρμόζει σε θεσμικό επίπεδο καθώς αναγνωρίστηκε ως καταστατική επιδίωξη της Ε.Ε. και ως τρίτη συνιστώσα της πολιτικής συνοχής. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 3, της συνθήκης αναφέρεται ότι “η Ένωση προάγει

¹³⁴ Κυβέλου, Απο τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 193

¹³⁵ Κυβέλου, Απο τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 194

την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών - μελών” , ενώ ταυτόχρονα ο τομέας της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών - μελών. Παράλληλα ολόκληρο το κεφάλαιο που αναφέρεται στην οικονομική και κοινωνική συνοχή περιλαμβάνει πλέον και την εδαφική συνοχή. Επίσης το νέο άρθρο 174, ορίζει ότι η Ένωση ενδιαφέρεται για την αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Μεταξύ των εν λόγω περιοχών αναφέρονται χαρακτηριστικά οι αγροτικές περιοχές, οι ζώνες που συντελείται βιομηχανική μετάβαση, οι χώρες που πλήττονται από σοβαρά φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές¹³⁶. Λόγω αυτών των αναφορών και των δεσμεύσεων από τη μεριά της Ε.Ε. , ένθερμοι υποστηρικτές της θεσμικής κατοχύρωσης της εδαφικής συνοχής στη μεταρρυθμιστική συνθήκη υπήρξαν μεταξύ άλλων και αρκετές περιφερειακές και τοπικές αρχές των κρατών - μελών που δραστηριοποιούνται μέσω διαπεριφερειακών δικτύων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα δίκτυα αυτά επροσωπούν κυρίως περιφέρειες και περιοχές της Ευρώπης με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γεωγραφικής φύσεως (ορεινές, παράκτιες, αραιοκατοικημένες περιοχές κλπ.) οι οποίες αναμένεται να αποτελέσουν τους βασικούς αποδέκτες της διαρθρωτικής βοήθειας της Ένωσης στο πλαίσιο της νεοσύστατης πολιτικής για την εδαφική συνοχή.

Όπως παρατηρούμε το θέμα της “εδαφικής συνοχής” στα πλαίσια της Ε.Ε. αποτέλεσε ένα ζήτημα το οποίο προσεγγίστηκε από διαφορετικές οπτικές γωνίες και δημιούργησε αρκετούς προβληματισμούς λόγω της σπουδαιότητας του. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2008 ανέλαβε το έργο της έκδοσης ενός ενιαίου κειμένου για την εδαφική συνοχή υπό τον τίτλο “ Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή : μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα”, ανταποκρινόμενη σε αίτημα των κρατών - μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

¹³⁶ Κυβέλου, Από τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 195

Η “Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή” αναφέρεται ρητά στους παρακάτω στόχους¹³⁷ :

- Εξισορρόπηση της εδαφικής, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης

Το έδαφος της Ευρώπης έχει τα δικά του οικιστικά πρότυπα, που το διακρίνουν από τον υπόλοιπο κόσμο. Μόλις το 7% του συνολικού πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζει σε πόλεις άνω των 5 εκατομμυρίων κατοίκων, σε σύγκριση με το 25% του πληθυσμού στις Ηνωμένες Πολιτείες. Η Ευρώπη έχει κατορθώσει έως σήμερα να διατηρήσει μια σχετική ισορροπία μεταξύ αστικοποίησης και διατήρησης των αγροτικών περιοχών. Το στοιχείο αυτό συμβάλλει στον ευρωπαϊκό τρόπο ζωής. Η Πράσινη Βίβλος επισημαίνει το πλεονέκτημα αυτό της Ευρώπης και προτείνει τρόπους αποφυγής της δημογραφικής συρρίκνωσης της υπαίθρου και άναρχης εξάπλωσης των πόλεων.

Οι ακόλουθοι τρεις βασικοί στόχοι θα πρέπει να μεταφραστούν σε δράσεις πολιτικής:

- Υπέρβαση των διαφορών πληθυσμιακής πυκνότητας.

Τα πολεοδομικά συγκροτήματα μπορούν να έχουν και θετικά και αρνητικά στοιχεία. Παραδείγματος χάρη, υπάρχει μεγαλύτερη έμφαση στην καινοτομία και στην παραγωγικότητα αλλά και, ταυτόχρονα, περισσότερη ρύπανση και σοβαρότερος κοινωνικός αποκλεισμός. Η Πράσινη Βίβλος υποστηρίζει ότι η βελτίωση του συντονισμού είναι βασικός παράγοντας που επιτρέπει στις αστικές και περιφερειακές περιφέρειες να αλληλοσυμπληρώσουν τα πλεονεκτήματά τους, ώστε να εξασφαλίσουν ότι κάθε εδαφική επικράτεια θα μεγιστοποιήσει τη συμβολή της στην ευημερία του συνόλου της Ένωσης· με άλλα λόγια, η Ευρώπη είναι κάτι μεγαλύτερο από το άθροισμα των μερών της.

- Υπέρβαση της απόστασης.

Η πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, τα αποτελεσματικά μέσα συγκοινωνίας, τα αξιόπιστα ενεργειακά δίκτυα και το ευρυζωνικό Διαδίκτυο εξακολουθούν να είναι ανισομερώς κατανομημένα στην Ένωση. Σε απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές, κατά

¹³⁷ Κυβέλου, Απο τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 196

μέσο όρο το 40% των κατοίκων ζουν σε απόσταση 30 λεπτών με το αυτοκίνητο από νοσοκομείο και το 43% ζουν σε απόσταση μακρινότερη της μίας ώρας με το αυτοκίνητο από πανεπιστήμιο. Το 2007 η πρόσβαση των νοικοκυριών στο ευρυζωνικό Διαδίκτυο υστερούσε κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες, κατά μέσο όρο, σε σχέση με τις αστικές περιοχές.

- Υπέρβαση των διοικητικών συνόρων.

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα, σε συνδυασμό με την κλιματική αλλαγή, τις πλημμύρες, την απώλεια βιοποικιλότητας ή τις μετακινήσεις μεταξύ τόπου εργασίας και τόπου κατοικίας δεν λογαριάζουν σύνορα, συνεπώς, για την αντιμετώπισή τους χρειάζεται καλύτερος συντονισμός. Η πολιτική συνοχής προωθεί τη συνεργασία μέσω των προγραμμάτων INTERREG, ωστόσο η Πράσινη Βίβλος υπογραμμίζει ότι χρειάζεται να γίνουν ακόμη πολλά. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη ενισχύει τη δράση της στην περιφέρεια της Βαλτικής και στη Λεκάνη του Δούναβη, για παράδειγμα, όπου η ενίσχυση της συνεργασίας αποτελεί ζωτικό παράγοντα για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και την τόνωση της ανταγωνιστικότητας. Η Πράσινη Βίβλος επισημαίνει ακόμη τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι περιφέρειες με ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά, για παράδειγμα οι ορεινές ή οι νησιωτικές περιφέρειες.

Από ότι αποδεικνύεται η “Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή” θεωρείται από την Επιτροπή στρατηγικής σημασίας για αρκετούς λόγους όπως είναι η προσπάθεια ενός σαφέστερου και πληρέστερου ορισμού για την εδαφική συνοχή, για τις επιπτώσεις της στις ευρωπαϊκές πολιτικές αλλά και για το γεγονός ότι αποτελεί ευκαιρία να τεθούν τα ζητήματα των πολιτικών εργαλείων για την εδαφική συνεργασία με έμφαση στη διεθνή συνεργασία και στην πολυ - τομεακή και πολυ - επίπεδη εδαφική διακυβέρνηση. Πέρα από αυτά η Πράσινη Βίβλος θα μπορούσε να έχει σαφή επιρροή στη διαμόρφωση των νέων κατευθύνσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε.

Αναμενόμενες αλλαγές λόγω θεσμοθέτησης μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής πολιτικής για την εδαφική συνοχή

Η επικύρωση και θέση σε ισχύ της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης και η θεσμοθέτηση της εδαφικής συνοχής ως νέου πεδίου ενωσιακής αρμοδιότητας θα σημάνουν ορισμένες αλλαγές για τις ευρωπαϊκές και τις εθνικές πολιτικές. Οι σημαντικότερες από αυτές αφορούν τα εξής ¹³⁸ :

■ **Μεταβολές στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Αναμόρφωση των στόχων και των κριτηρίων της πολιτικής συνοχής:

Λόγω της ενσωμάτωσης της εδαφικής συνοχής στη Μεταρρυθμιστική συνθήκη, αναμένεται σε μεγαλύτερο βαθμό γενικότερη αναμόρφωση των στόχων της πολιτικής συνοχής και των κριτηρίων κατανομής των κοινοτικών πόρων στα κράτη - μέλη. Μεταξύ των αλλαγών είναι η αύξηση των πόρων που θα διατεθούν σε δράσεις καταπολέμησης των γεωγραφικών ανισοτήτων μεταξύ των περιοχών της Ένωσης και σε δράσεις εδαφικής συνεργασίας (διακρατικής, διαπεριφερειακής και διασυνοριακής) που μπορούν να αναδείξουν το εδαφικό κεφάλαιο των επιμέρους περιοχών και να συμβάλλουν στη συνολική ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού χώρου. Η μελλοντική πολιτική συνοχής αναμένεται να επικεντρωθεί σε τρεις βασικούς στόχους : την σύγκλιση (κυρίως για τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομικά περιφέρειες), την εδαφική συνοχή (κυρίως για περιοχές με γεωγραφικά, κοινωνικο - οικονομικά και περιβαλλοντικά μειονεκτήματα) και την εδαφική συνεργασία συμπεριλαμβανομένης και της διασυνοριακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της ένωσης. Επίσης, η ενσωμάτωση της εδαφικής συνοχής στις συνθήκες μπορεί να οδηγήσει σε ριζική αναθεώρηση της φιλοσοφίας και των εργαλείων της πολιτικής συνοχής κυρίως από την άποψη των κριτηρίων κατανομής των διαρθρωτικών πόρων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης.

¹³⁸ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Από την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009

Ενσωμάτωση εδαφικής διάστασης στις άλλες κοινοτικές πολιτικές :

Η ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης στις λοιπές κοινοτικές πολιτικές αποτελεί τον πλέον ορατό στόχο της πολιτικής για την εδαφική συνοχή με βάση τα τωρινά δεδομένα. Την ανάγκη αυτή επισημαίνουν τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην “Πράσινη Βίβλο” για την Εδαφική συνοχή¹³⁹. Η ενσωμάτωση αυτή φαίνεται να αφορά κατά προτεραιότητα τις πολιτικές με άμεση χωρική διάσταση, όπως οι πολιτικές για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, το περιβάλλον, την ενέργεια, την γεωργία κλπ. Η ενσωμάτωση της Εδαφικής διάστασης στις πολιτικές της κοινότητας θα συνδυαστεί με την εφαρμογή ενός συστήματος στρατηγικής εκτίμησης των χωρικών επιπτώσεων των κοινοτικών πολιτικών, αντίστοιχου με εκείνο που υποδείχτηκε το 2001 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στα πλαίσια της Λευκής Βίβλου. Σύμφωνα μάλιστα με το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, η επιτροπή πρέπει να προχωρήσει σε μια συστηματική αποτίμηση των χωροταξικών επιπτώσεων των νέων νομοθετημάτων που προωθούνται σε διάφορους τομείς κοινοτικών πολιτικών, αξιοποιώντας τις δυνατότητες που προσφέρουν οι μέθοδοι αξιολόγησης του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Χωροταξίας (ESPON)¹⁴⁰.

Ενίσχυση εδαφικής συνεργασίας :

Απο αρκετούς αναλυτές εκφράζεται η εκτίμηση ότι η ενσωμάτωση της εδαφικής συνοχής στις συνθήκες θα οδηγήσει στην αύξηση των διατιθέμενων πόρων για την εδαφική συνεργασία σε όλους τους τομείς (διασυνοριακό, διεθνικό και διαπεριφερειακό)¹⁴¹. Όπως προκύπτει από την Πράσινη Βίβλο η Ε.Ε. φαίνεται να αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εδαφική συνεργασία για την προώθηση των στόχων της εδαφικής συνοχής. Αυτό συμβαίνει διότι ο στόχος της εδαφικής συνοχής εμπεριέχει εκτός από την περιφερειακή και μια διαπεριφερειακή διάσταση που αφορά την προώθηση της διασύνδεσης μεταξύ όμορων περιφερειών ανεξαρτήτως αν αυτές ανήκουν διοικητικά στο ίδιο κράτος ή

¹³⁹ Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο,2008, παρ. 14 και 21, Ευρωπαϊκή οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2007, παρ 7-8

¹⁴⁰ Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο,2008, παρ. 14

¹⁴¹ Καμχής,2008, σελ. 214

εκτείνονται στην εδαφική περιφέρεια περισσότερων κρατών¹⁴². Η διασύνδεση αυτή υπερβαίνει την εμβέλεια των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και εκτείνεται στη δημιουργία νέων διαπεριφερειακών ή διασυνοριακών δικτύων συνεργασίας στους τομείς της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας, της προστασίας και της διατήρησης πολιτιστικών πόρων, της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης κλπ. Άλλωστε η “ Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία” αποτελεί τον τρίτο στόχο του ΕΤΠΑ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης” και χρηματοδοτείται με πόρους που αγγίζουν το 2,5 % των συνολικών πόρων των ταμείων.

Κατάρτιση Ευρωπαϊκού Χωροταξικού Σχεδίου :

Πέραν απο τις χρηματοδοτικές δράσεις η προώθηση της εδαφικής συνοχής αναμένεται να επιφέρει και αλλαγές στην κατάρτιση ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού χωροταξικού σχεδίου στρατηγικού χαρακτήρα. Αυτό συνδέεται με την περαιτέρω εξέλιξη του υπάρχοντος ΣΑΚΧ και με την πλήρη ένταξη των νέων κρατών - μελών σε αυτή τη διαδικασία. Έτσι, θα προωθούνταν ο κάθετος συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και θα επιτυγάνονταν ο οριζόντιος συντονισμός μεταξύ των επιμέρους τομεακών πολιτικών της Ένωσης που είναι συχνά δέκτες πυρών για την έλλειψη συνοχής και συνέργειας. Επιπλέον θα ήταν απολύτως συμβατό με την ενδεχόμενη εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) .

Επεξεργασία δεικτών για την εδαφική συνοχή :

Η παρακολούθηση κι η μέτρηση των χαρακτηριστικών και των τάσεων που επικρατούν αναφορικά με την εδαφική συνοχή προϋποθέτει την ανάπτυξη κάποιων ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών σε επίπεδο Ε.Ε. Την ανάγκη αυτή υπογραμμίζουν τόσο τα κράτη - μέλη μέσω της Εδαφικής Ατζέντας (Territorial Agenda) όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή των Περιφερειών μέσω των σχετικών κειμένων τους¹⁴³. Πρωτεύοντα ρόλο στην επεξεργασία των δεικτών αυτών αναμένεται να έχει το ESPON

¹⁴² Γιαννακούρου, Η χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, σελ. 235

¹⁴³ EU informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion, 2007, παρ. 24, Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, 2008, παρ. 27-28

αλλά και τα υπόλοιπα δίκτυα πληροφοριών που έχουν συγκροτηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο όπως το Urban Audit, σε συνεργασία με τα εθνικά παρατηρητήρια και δίκτυα χωροταξικών πληροφοριών.

Δημιουργία ειδικών διοικητικών δομών εντός της Επιτροπής για την προώθηση της εδαφικής συνοχής :

Ο οριζόντιος χαρακτήρας της εδαφικής συνοχής θα απαιτήσει την δημιουργία ειδικών διοικητικών δομών εντός της Επιτροπής με τη μορφή διύπηρεσιακών μονάδων για την διαχείριση των θεμάτων της εδαφικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό έχει προταθεί η δημιουργία ειδικής ομάδας εντός της Επιτροπής με αρμοδιότητες επί παντός θέματος που αφορά την εδαφική συνοχή και ίδρυση γραμματείας για την εδαφική συνοχή με ισχυρή νομιμοποίηση και αντικείμενο την προώθηση μέτρων και δράσεων για την εδαφική συνοχή¹⁴⁴.

■ **Μεταβολές στο επίπεδο των κρατών - μελών της Ε.Ε.**

Εξαιρετικά σημαντικές αναμένεται να είναι οι επιπτώσεις της θεσμοθέτησης της εδαφικής συνοχής εκτός από το υπερεθνικό επίπεδο της Ε.Ε. και στο επίπεδο των κρατών - μελών που την απαρτίζουν. Οι σημαντικότερες αφορούν τα εξής¹⁴⁵ :

Ισχυροποίηση του ρόλου του εθνικού και του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού :

Ίσως είναι η πλέον σημαντική επίπτωση. Τα μελλοντικά Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς, γνωστά και ως ΕΣΠΑ, θα πρέπει να αποκτήσουν μια ισχυρότερη χωρική διάσταση αλλά και να συνδεθούν με τα εθνικά η περιφερειακά χωροταξικά σχέδια, όπως αυτά διατυπώνονται σε κάθε κράτος - μέλος, έτσι ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος των περιφερειών ακόμα περισσότερο στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και να ισχυροποιηθούν οι Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης (ΟΤΑ) σε πρωτοβάθμιο επίπεδο.

¹⁴⁴ The territorial cohesion principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, no. 78.

¹⁴⁵ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Από την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009

Μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα και συνέργεια μεταξύ αναπτυξιακού και χωροταξικού σχεδιασμού :

Η Εδαφική Συνοχή δεν περιορίζεται σε δράσεις και πολιτικές χωροταξίας και αστικής ανάπτυξης αλλά περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την ανάπτυξη και τη διαχείριση του χώρου που εμπεριέχει στοιχεία χωροταξικού σχεδιασμού και κοινωνικο - οικονομικής ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι η προώθηση της εδαφικής συνοχής σε διάφορες γεωγραφικές ενότητες (δήμους, περιφέρειες κλπ) προϋποθέτει στενό συντονισμό και συμπληρωματικότητα μεταξύ του χωρικού σχεδιασμού (χωροταξικού, πολεοδομικού κλπ) και των ειδικών αναπτυξιακών σχεδιασμών (σχεδιασμός δικτύων, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κ.ο.κ). Στο πλαίσιο αυτό, προγραμματίζεται η δημιουργία μιας σύνθετης κατηγορίας στρατηγικών και χωρικών σχεδίων που θα ενσωματώνουν χωρικά και αναπτυξιακά στοιχεία και θα είναι προσανατολισμένα στη “χωρική ανάπτυξη”¹⁴⁶.

Ενδυνάμωση του ρόλου των περιφερειακών και των τοπικών αρχών :

Όπως προαναφέραμε, η έννοια της Εδαφικής Συνοχής παραπέμπει από θεσμική βάση σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα εδαφικής διακυβέρνησης που ρίχνει το βάρος της κυρίως στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, που είναι βασική αρχή της Ε.Ε. αλλά και του ομοσπονδιακού τύπου κρατών. Αυτό συνεπάγεται την ενίσχυση της απευθείας επικοινωνίας των περιφερειακών και τοπικών αρχών με τα κέντρα λήψης αποφάσεων της Ε.Ε. αλλά και την ισχυροποίηση του θεσμικού και αναπτυξιακού τους ρόλου εντός των κρατών - μελών. Σε αυτή τη διαδικασία σαφώς ευνοημένες θα είναι οι εδαφικές ενότητες εκείνες που διαθέτουν ισχυρές τοπικές και περιφερειακές δομές και σχετική εξοικίωση με τέτοιου είδους στρατηγικές.

¹⁴⁶ Κωκαλάς, Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης :θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές, σελ. 15-37

Μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων στις διαδικασίες του
εδαφικού σχεδιασμού :

Η προώθηση τη εδαφικής συνοχής σε διάφορα γεωγραφικά επίπεδα προϋποθέτει την ενεργό ανάμειξη των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων (Μ.Κ.Ο) στις διαδικασίες κατάρτισης και υλοποίησης συγκεκριμένων δράσεων και προγραμμάτων. Όπως αναφέρει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ε.Ε. στις εδαφικές δράσεις που θα ληφθούν σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης << ...Είναι αναγκαίο να συμμετέχει η κοινωνία των πολιτών.... , μέσω των διαρθρωμένων διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου των πολιτών. Σε πολλά κράτη - μέλη και σε πολλές Ευρωπαϊκές περιφέρειες υφίστανται οικονομικά και κοινωνικά συμβούλια, που πρέπει να κινητοποιηθούν ώστε απο κοινού με τους κοινωνικούς εταίρους και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να συμμετάσχουν ενεργά στα συστήματα διαβούλευσης και διαχείρισης των εδαφικών θεμάτων.^{147>>}

Ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών και διεθνικών επιστημονικών δικτύων :

Στο πρότυπο χωρικής ανάπτυξης που οριοθετεί η “Εδαφική Συνοχή” αναμένεται να ευνοηθούν ιδιαίτερα τα εθνικά ή διεθνικά επιστημονικά δίκτυα εμπειρογνομόνων και ερευνητών. Ο ρόλος τους δεν περιορίζεται στην ταξινόμηση και την ανάλυση των χωροταξικών πληροφοριών (δημογραφικές, οικονομικές, στατιστικές κλπ) αλλά επεκτείνεται και στην επιστημονική υποστήριξη των εδαφικών πρωτοβουλιών και δράσεων που θα αναληφθούν απο διάφορες τοπικές, περιφερειακές, εθνικές αρχές σε εθνικό και διεθνικό επίπεδο (εναλλακτικές στρατηγικές, σενάρια εδαφικής ανάπτυξης κ.ο.κ.) Το ρόλο αυτό επιτελούν μέχρι σήμερα με επιτυχία το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Χωροταξικής Παρατήρησης (ESPON) και η βάση στατιστικών δεδομένων Urban Audit που περιλαμβάνει περίπου 300 δείκτες για την κατάσταση των ευρωπαϊκών πόλεων και ανανεώνεται με νέα ποσοτικά δεδομένα κάθε τριετία¹⁴⁸. Αντίστοιχες δομές και μηχανισμοί υπάρχουν σε κάποια κράτη - μέλη μεμονωμένα (π.χ. Γαλλία, Γερμανία κ.ο.κ.)

¹⁴⁷ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2007, παρ. 5

¹⁴⁸ Europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm .

Εφ' όσον όλες αυτές οι υποθέσεις¹⁴⁹ γίνουν πραγματικότητα τότε η νέα πολιτική για την “ Εδαφική Συνοχή” όπως αποκαλείται πλέον, θα αναδειχθεί σε καταλυτικό παράγοντα για τα εθνικά συστήματα χωρικού σχεδιασμού. Ίσως όχι με την ίδια δυναμική όπως άλλοι τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας όπως π.χ. το περιβάλλον, που στηρίζονται σε κλασικά νομικά μέσα, αλλά πάντως με σαφώς ενισχυμένη μορφή σε σχέση με την αρχική κατάσταση της απο την γέννηση της Ε.Ε. μέχρι σήμερα.

¹⁴⁹ Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού : Απο την ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009

2.4 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Κατά τη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας το Μάρτιο του 2000¹⁵⁰, οι ηγέτες των κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν σ' ένα νέο στρατηγικό στόχο για την Ευρωπαϊκή Ένωση: να την αναδείξουν στην ανταγωνιστικότερη οικονομία του κόσμου έως το 2010. Από τότε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εγκρίνει ποικίλες νομοθετικές διατάξεις στον οικονομικό τομέα, οι οποίες κυρίως αποβλέπουν στο άνοιγμα των αγορών σε διάφορα αγαθά και υπηρεσίες. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές οι βουλευτές επιδίωξαν να μετριάσουν τη διαφαινόμενη φιλελευθεροποίηση με μέτρα για την προστασία των καταναλωτών, των εργαζομένων, του περιβάλλοντος και των στοιχειωδών δημόσιων υπηρεσιών.

Διακηρυγμένος στόχος των αρχηγών κυβερνήσεων κατά τη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας ήταν να αναδείξουν την ΕΕ "στην πιο ανταγωνιστική και δυναμική, βασισμένη στη γνώση οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή". Η στρατηγική που έγινε γνωστή ως στρατηγική της Λισαβόνας απαιτούσε δράση σε διάφορα μέτωπα: την εσωτερική αγορά, την κοινωνία των πληροφοριών, την έρευνα, την εκπαίδευση, το περιβάλλον, την εδαφική συνοχή, τις διαρθρωτικές οικονομικές μεταρρυθμίσεις, το σταθερό συνάλλαγμα, καθώς και ένα μακροοικονομικό μείγμα πολιτικής που να ευνοεί την ανάπτυξη και τα βιώσιμα δημόσια οικονομικά. Οι περισσότεροι από αυτούς τους τομείς βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση: τα βιώσιμα δημόσια οικονομικά βοηθούν την ανάπτυξη και κατά συνέπεια τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, ενώ μικρότερη ανεργία σημαίνει χαμηλότερες δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης, πράγμα που με τη σειρά του βελτιώνει τα δημόσια οικονομικά. Όταν το Κοινοβούλιο συζήτησε για πρώτη φορά τους στόχους της Λισαβόνας, οι βουλευτές αρχικά παρουσιάστηκαν διχασμένοι στο ζήτημα της φιλελευθεροποίησης. Πολλοί ζητούσαν μεγαλύτερη έμφαση στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στα περιβαλλοντικά ζητήματα και στις ανάγκες των φτωχότερων τμημάτων του πληθυσμού. Άλλοι υποστήριζαν ότι η δημιουργία θέσεων απασχόλησης θα είναι απόρροια της ανάπτυξης και πίεζαν για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, πιστεύοντας ότι η υπερβολική

¹⁵⁰ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1001.html>

προστασία των εργαζομένων μπορούσε να αποβεί αντιπαραγωγική. Τελικά, το Κοινοβούλιο επέλεξε μια μέση οδό, τροποποιώντας τις νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τρόπον ώστε να επιτευχθεί η ισορροπία ανάμεσα στα διάφορα συμφέροντα.

Πολλά από τα μέτρα που συμφωνήθηκαν στη Λισαβόνα, δεν ήταν νομοθετικά, αλλά διακυβερνητικά, βασιζόμενα στο συντονισμό και στα συγκριτικά πρότυπα μεταξύ κρατών μελών, όπου η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν ρόλο παρατηρητή. Ωστόσο, άλλα μέτρα απαιτούσαν τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας και σε αυτά το Κοινοβούλιο διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο ως από κοινού νομοθέτης.

Ουσιαστικά απο ότι αποδείχτηκε, αντί για ένα σύνολο νέων πολιτικών, η Στρατηγική της Λισαβόνας ήταν περισσότερο ο επαναπροσδιορισμός μιας σειράς προτεραιοτήτων (πολιτικών στόχων) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που ήδη προϋπήρχαν) σε μια συνεκτική στρατηγική, θέτοντας μια συγκεκριμένη προθεσμία (εως το 2010) για την επίτευξη των στόχων αυτών και ορίζοντας μια νεοσύστατη μέθοδο εφαρμογής για εκείνη την περίοδο, την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (Open Method of Coordination).

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού αναφερόταν κυρίως στη λήψη μέτρων με πρωτοβουλία των Κρατών – Μελών, δίνοντας περιθώριο για διαφορετικές προσεγγίσεις, με την προϋπόθεση όμως ότι κάθε Κράτος – Μέλος θα είχε κατ' αρχήν συμφωνήσει σε ένα σύνολο Γενικών και Ειδικών Στόχων καθώς και στη συμμετοχή του σε κοινές – σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης – δραστηριότητες εξέτασης και αξιολόγησης της πορείας προόδου επίτευξης των παραπάνω στόχων. Οι στόχοι αυτοί όφειλαν να εξειδικεύονται ποσοτικά και τα διάφορα χρηματοδοτικά εργαλεία της Κοινότητας (Διαρθρωτικά Ταμεία, προγράμματα και δράσεις ενημέρωσης και δικτύωσης, κ.λ.π.) μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να υποστηρίξουν την επίτευξή τους.

Οι Γενικοί (Global) Στόχοι που η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδίωξε να πραγματοποιήσει μέχρι το 2010 ήταν οι ακόλουθοι¹⁵¹:

1. μια αναπτυσσόμενη ευρωπαϊκή οικονομία
2. ένας ανταγωνιστικός σε διεθνές επίπεδο ευρωπαϊκός ιδιωτικός τομέας
3. μια ευρωπαϊκή οικονομία βασισμένη στην ένταση της γνώσης
4. μια οικονομία με υψηλό επίπεδο απασχόλησης και για τα δύο φύλα αλλά και για όλες

¹⁵¹ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1001.html>

τις ηλικιακές ομάδες (70% για όλους μέχρι το 2010, 67% μέχρι το 2005, 60% για τις γυναίκες μέχρι το 2010, 50% για τα άτομα ηλικίας 55-64 χρονών μέχρι το 2010)

5. μια οικονομία με χαμηλό επίπεδο κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας,
6. ένα κοινωνικό σύστημα που είναι οικονομικά βιώσιμο τόσο μεσοπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα
7. μια οικονομία που δεν υποβαθμίζει το περιβάλλον και που είναι ασφαλής και υγιής.

Η Στρατηγική της Λισαβόνας στόχευε στο να υποστηρίξει τα Κράτη-Μέλη στη βελτίωση των πολιτικών τους και στην ανάπτυξη των κοινωνιών τους στην κατεύθυνση μιας ανταγωνιστικής, ταχέως αναπτυσσόμενης, με υψηλά επίπεδα απασχόλησης και ταυτόχρονα κοινωνικά και οικολογικά ισορροπημένης οικονομίας. Για την πραγματοποίηση του οράματος αυτού είχαν τεθεί Ειδικόί Στόχοι, (που ταυτόχρονα αποτελούσαν και τα μέσα επίτευξης των παραπάνω Γενικών Στόχων) σε μια σειρά από τομείς προτεραιότητας. Οι στόχοι που ετέθησαν συνδέονταν άμεσα με τους στόχους των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ήταν συνοπτικά¹⁵²:

- Συνολική Οικονομική Πολιτική (Overall Economic Policy Mix)
- Επενδύσεις στην Υποδομή Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών
- Επενδύσεις στην Έρευνα και Ανάπτυξη
- Δια βίου Μάθηση
- Επενδύσεις στο Ανθρώπινο Δυναμικό
- Δεξιότητες για την Κοινωνία της Πληροφορίας
- Διεύρυνση του Εργατικού Δυναμικού
- Αύξηση της Απασχολησιμότητας μέσω ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας
- Επενδύσεις Επιχειρηματικής Ανάπτυξης
- Κοινωνική Ενσωμάτωση
- Αειφόρος Ανάπτυξη.

¹⁵² <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1001.html>

Σε επίπεδο Κράτους – Μέλους, ο όρος «εφαρμογή της Στρατηγικής της Λισαβόνας» αναφερόταν σε δραστηριότητες που πραγματοποιούνται με αναφορά στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας στο πλαίσιο των δομών της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού. Οι δραστηριότητες αυτές περιελάμβαναν ως σημαντικά στοιχεία τη διαμόρφωση και την εφαρμογή¹⁵³:

- Γενικών Κατευθύνσεων Οικονομικής Πολιτικής
- Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα ην Απασχόληση
- Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση
- Εθνικών ή Περιφερειακών Δράσεων με σαφή αναφορά στο Σχέδιο Δράσης e-Europe (Κοινωνία της Πληροφορίας για όλους) και στις «μεταρρυθμίσεις στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης» (δεκαετές πρόγραμμα εργασίας για τη μεταρρύθμιση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης).

Η επιτυχία ή η αποτυχία της στρατηγικής της Λισαβόνας δεν είναι πλήρως ξεκάθαρη. Σαφώς και η πλάστιγγα γέρνει προς τη μεριά της αποτυχίας καθώς οι περισσότεροι στόχοι δεν επετεύχθησαν όπως αποδείχτηκε. Η στρατηγική της Λισαβόνας απέτυχε παταγωδώς ως προς τους ποσοτικοποιημένους στόχους, όμως αποτέλεσε ένα κοινό σημείο αναφοράς μιας και τα κράτη - μέλη της Ένωσης άφησαν κατά μέρος την διαφορετικότητα τους και οδηγήθηκαν σε μια κοινή λογική απέναντι στα προβλήματα τους, κάνοντας μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή, θέτοντας έτσι τη βάση για την μελλοντική επίτευξη αυτών ή παρόμοιων στόχων. Οι λόγοι που η στρατηγική της Λισαβόνας μάλλον απέτυχε δεν είναι αρκετά ξεκάθαροι. Ένας παράγοντας είναι ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί ήταν αρκετά φιλόδοξοι και δύσκολα πραγματοποιήσιμοι σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα. Ένας άλλος παράγοντας είναι ότι επίσης, οι στόχοι ήταν γενικά ασαφείς με πολύ γενικές κατευθυντήριες γραμμές. Στα μέσα σχεδόν του σχεδίου στρατηγικής, το 2004, η Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποίησε τη μεγαλύτερη διεύρυνση της και οι χώρες οι οποίες εισήλθαν στους κόλπους της ήταν κατά κύριο λόγο φτωχές, με μικρή εμπειρία στους κανόνες της ελεύθερης οικονομίας. Επιπλέον δεν είχαν προβλεφθεί μηχανισμοί κυρώσεων για τις χώρες οι οποίες δεν θα έπιαναν τους στόχους που είχαν τεθεί ως βάση. Αυτό που φάνηκε ξεκάθαρα σε κάθε περίπτωση για ακόμη μια φορά είναι

¹⁵³ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1001.html>

οτι η Ε.Ε. δεν είναι ομοιογενής και δεν έχει ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη. Υπάρχουν τεράστια χάσματα εντός της, και παρόλες τις διακυρήξεις των ιθυνόντων της για την εξάλειψη τους, αυτά παραμένουν σταθερά ακόμα και σήμερα. Παρόλαυτά η εμπειρία απο την προσπάθεια εφαρμογής της στρατηγικής της Λισαβώνας κρίνεται θετική και η γνώση που προέκυψε απο τα λάθη και τις παραλείψεις πρέπει να χρησιμοποιηθεί σε μελλοντικές παρόμοιες απόπειρες, όπως αυτή της “ Ευρώπης 2020”, που θα αναλύσουμε στη συνέχεια.

“ ΕΥΡΩΠΗ 2020”

Το 2000 η φιλόδοξη στρατηγική της Λισαβώνας έθεσε ως στρατηγικό στόχο η Ευρώπη το 2010 να είναι «...η πλέον ανταγωνιστική και η πλέον δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο». Το 2010 φάνηκε μάλλον ότι η Ευρώπη δεν κατάφερε να επιτύχει το στόχο της. Τον Ιούνιο του 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» / «Europe 2020» για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Για τη δημιουργία του «Europe 2020» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρχικά προέβη στην καταγραφή της παρούσας κατάστασης. Διέγνωσε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) βρίσκεται σε φάση μετασχηματισμού και ότι η υφιστάμενη κρίση εξουδετέρωσε πολλά χρόνια οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας και έφερε στην επιφάνεια τις διαρθρωτικές αδυναμίες της Ευρώπης. Μεταξύ αυτών των διαρθρωτικών αδυναμιών ξεχωρίζουν¹⁵⁴:

- ◆ Ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης της Ευρώπης γνώρισε σημαντική επιβράδυνση. Το ευρωπαϊκό ΑΕΠ μειώθηκε κατά 4% το 2009 και η βιομηχανική παραγωγή οπισθοχώρησε στα επίπεδα της δεκαετίας του 1990.
- ◆ Τα ποσοστά απασχόλησης στην Ευρώπη εξακολουθούν να είναι σημαντικά χαμηλότερα απ’ ό,τι σε άλλα μέρη του κόσμου. Είκοσι τρία (23) εκατομμύρια πολίτες ή παραπάνω απο το 10% του ευρωπαϊκού πληθυσμού είναι σήμερα άνεργοι.
- ◆ Η δημογραφική γήρανση επιταχύνεται και ο μικρότερος ενεργός πληθυσμός σε συνδυασμό με υψηλότερο ποσοστό συνταξιούχων θα επιβαρύνει με πρόσθετους

¹⁵⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm

περιορισμούς τα συστήματά μας κοινωνικής πρόνοιας.

- ◆ Οι οικονομίες είναι όλο και πιο αλληλένδετες και ο ανταγωνισμός από τις αναπτυγμένες και αναδυόμενες οικονομίες θα γίνεται εντονότερος.
- ◆ Το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα εξακολουθεί να έχει ανάγκη ρύθμισης.
- ◆ Οι προκλήσεις για το κλίμα και το περιβάλλον απαιτούν δραστικότερες ενέργειες.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση σχεδίασε τους στόχους της και τους τομείς που θα δράσει για την επίτευξή τους, μέσω της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η «ΕΥΡΩΠΗ 2020» αποτυπώνει στην ουσία ένα όραμα των κυβερνήσεων της Ε.Ε. για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς στην Ευρώπη κατά την επόμενη δεκαετία, βασιζόμενο σε τρεις συναρθρωμένους και αλληλοενισχυόμενους τομείς προτεραιότητας¹⁵⁵:

- ✓ έξυπνη ανάπτυξη (Smart Growth), με τη θεμελίωση της οικονομίας στη γνώση και την καινοτομία,
- ✓ βιώσιμη ανάπτυξη (Sustainable Growth), με την προώθηση μιας ανταγωνιστικής οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα που θα αξιοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους που διαθέτει
- ✓ ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς (Inclusive growth), η οποία θα προάγει μια οικονομία υψηλής απασχόλησης και θα οδηγεί σε κοινωνική και γεωγραφική συνοχή.

Σε σχετική δήλωσή του ο Πρόεδρος Barosso σημείωσε: «...Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» περιλαμβάνει το τι πρέπει να πράξουμε σήμερα και αύριο για να επαναφέρουμε την οικονομία της Ε.Ε. σε υγιή τροχιά. Η κρίση έφερε στην επιφάνεια θεμελιώδη ζητήματα και μη βιώσιμες τάσεις, που δεν μπορούμε πλέον να παραγνωρίζουμε. Η Ευρώπη χαρακτηρίζεται από ένα έλλειμμα ανάπτυξης, το οποίο θέτει σε κίνδυνο το μέλλον μας. Πρέπει να καταβάλουμε αποφασιστικές προσπάθειες για να θεραπεύσουμε τις αδυναμίες μας και να εκμεταλλευτούμε τα πολλά ισχυρά μας σημεία. Καλούμαστε να οικοδομήσουμε ένα νέο οικονομικό μοντέλο, βασισμένο στη γνώση, σε μια οικονομία

¹⁵⁵ <http://www.espa.gr/el/pages/staticStrategyEurope2020.aspx>

χαμηλών εκπομπών άνθρακα και σε υψηλά ποσοστά απασχόλησης. Ο αγώνας αυτός απαιτεί τη συστράτευση όλων των ενδιαφερομένων σε ολόκληρη την Ευρώπη...»

Η Ε.Ε. προχώρησε ένα βήμα παραπέρα, από την καταγραφή του οράματος, με τη συγκεκριμενοποίηση της προόδου που θα συντελείται για την επίτευξη των προαναφερόμενων τριών στόχων. Ειδικότερα, η υλοποίηση των στόχων θα μετράται σε συνάρτηση με πέντε αντιπροσωπευτικούς πρωταρχικούς στόχους οι οποίοι τίθενται σε επίπεδο Ε.Ε. και τους οποίους τα κράτη μέλη θα κληθούν να μετασχηματίσουν σε εθνικούς στόχους με γνώμονα συγκεκριμένα σημεία εκκίνησης.

Οι πέντε στόχοι είναι:

1. Το 75 % του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών θα πρέπει να εργάζεται.
2. Το 3% του ΑΕΠ της ΕΕ θα πρέπει να επενδύεται σε Έρευνα & Ανάπτυξη.
3. Οι στόχοι «20-20-20» που έχουν τεθεί για το κλίμα και την ενέργεια θα πρέπει να επιτευχθούν.
4. Το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα τη σχολική εκπαίδευση θα πρέπει να είναι κατώτερο του 10%, ενώ ποσοστό τουλάχιστον 40% της νέας γενιάς θα πρέπει να διαθέτει πτυχίο ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσης.
5. Θα πρέπει να μειωθούν κατά 20 εκατομμύρια τα άτομα που διατρέχουν κίνδυνο φτώχειας.

Η «Ευρώπη 2020» περιλαμβάνει μια σειρά «εμβληματικών πρωτοβουλιών» για την επίτευξη των στόχων. Η υλοποίηση των πρωτοβουλιών αυτών αποτελεί κοινή προτεραιότητα, και θα απαιτηθεί η ανάληψη δράσης σε όλα τα επίπεδα: οργανισμών που λειτουργούν σε επίπεδο ΕΕ, κρατών μελών και τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες είναι¹⁵⁶:

- ❖ *Ένωση καινοτομίας, επανεστίασης της πολιτικής Έρευνας & Ανάπτυξης / Research and Development (E&A / R/D) και καινοτομίας σε μείζονες προκλήσεις, με ταυτόχρονη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ επιστήμης και αγοράς ούτως ώστε οι εφευρέσεις να μετατρέπονται σε προϊόντα. Παραδείγματος χάρη, το κοινοτικό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας θα επέτρεπε στις επιχειρήσεις να εξοικονομήσουν 289 εκατομμύρια ευρώ ετησίως.*

¹⁵⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm

❖ *Νεολαία σε κίνηση, βελτίωση της ποιοτικής στάθμης και της διεθνούς ελκυστικότητας του συστήματος ανώτερης εκπαίδευσης της Ευρώπης με την προώθηση της κινητικότητας των σπουδαστών και των επαγγελματιών νεαρής ηλικίας. Ένα χειροπιαστό μέτρο εν προκειμένω θα ήταν να καταστούν οι κενές θέσεις εργασίας σε όλα τα κράτη μέλη περισσότερο προσπελάσιμες για τους ενδιαφερόμενους απανταχού στην Ευρώπη και να αναγνωρίζονται δεόντως τα επαγγελματικά προσόντα και η επαγγελματική πείρα.*

❖ *Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη, επίτευξη βιώσιμων οικονομικών και κοινωνικών ωφελειών χάρη σε μια ψηφιακή ενιαία αγορά βασισμένη στο Διαδίκτυο πολύ υψηλών ταχυτήτων. Όλοι οι Ευρωπαίοι θα πρέπει μέχρι το 2013 να διαθέτουν πρόσβαση στο Διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας.*

❖ *Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους της, στήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα η οποία χρησιμοποιεί αποδοτικά τους πόρους που διαθέτει. Η Ευρώπη θα πρέπει να προσηλωθεί στους στόχους που έχει θέσει για το 2020 σε ό,τι αφορά την παραγωγή και κατανάλωση ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε, μέχρι το 2020, μείωση κατά 60 δισεκατομμύρια ευρώ του ποσού που δαπανάται για εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου.*

❖ *Μια βιομηχανική πολιτική για πράσινη ανάπτυξη, παροχή βοήθειας στη βιομηχανική βάση της ΕΕ έτσι ώστε να είναι ανταγωνιστική στον κόσμο που θα προκύψει μετά την κρίση, με την προαγωγή της επιχειρηματικότητας και την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων. Με τον τρόπο αυτό θα δημιουργηθούν εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας. Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας, δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας, με επιδίωξη την άνοδο των επιπέδων απασχόλησης και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικών μας μοντέλων, σε μια περίοδο κατά την οποία συνταξιοδοτούνται όσοι γεννήθηκαν την εποχή της μεταπολεμικής δημογραφικής έκρηξης.*

❖ *Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας, διασφάλιση της οικονομικής, κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής, με την παροχή συνδρομής σε φτωχά και κοινωνικώς αποκλεισμένα άτομα, έτσι ώστε να μπορούν να διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην κοινωνία.*

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κάθε κράτος μέλος θα προτείνει ένα εθνικό πρόγραμμα για την επίτευξη των παραπάνω στόχων, το οποίο θα είναι προσαρμοσμένο σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες και τη γενικότερη οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται. Ωστόσο, παρόλη την έλλειψη κοινών χρονοδιαγραμμάτων, η υλοποίηση των προγραμμάτων θα είναι υποχρεωτική και θα ελέγχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η νέα στρατηγική θα αντικαταστήσει την στρατηγική της Λισσαβόνας, η οποία παρά την αποτυχία της κατάφερε να υποκινήσει οικονομικές μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη καθώς και να επιφέρει αύξηση στην απασχόληση. Ωστόσο, οι στόχοι της Λισσαβόνας δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα με αποτέλεσμα να παραμεληθούν από τα κράτη μέλη. Η νέα στρατηγική φιλοδοξεί να διδαχτεί από τα προβλήματα του παρελθόντος και να εντάξει στο πρόγραμμά της μια δυνατότερη κυβέρνηση και μια υψηλότερου επιπέδου πολιτική ηγεσία, έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της "Ευρώπης 2020".

Το σχέδιο «Europe 2020» έγινε αρχικά δεκτό επί της αρχής από τους αρχηγούς των κρατών-μελών της ΕΕ το Μάρτιο του 2010. Το Μάιο του 2010 όμως στο Ευρωκοινοβούλιο, η στρατηγική «Europe 2020» δέχθηκε ισχυρή κριτική κυρίως για τον τρόπο υλοποίησης των στόχων, καθώς και για τις προπαρασκευαστικές ενέργειες που απαιτούνται. Οι ευρωβουλευτές έθεσαν θέματα που αφορούν τη φύση και την πορεία της νομισματικής ένωσης, την ενιαία αγορά, την περιφερειακή πολιτική και φυσικά τον έλεγχο χρέους στα κράτη-μέλη. Όμως, όπως και να έχει, η φιλοσοφία και ο κορμός της στρατηγικής «Europe 2020» δεν άλλαξε και δεν πρόβλεπεται να αλλάξει. Ένα ερώτημα απομένει: Το «Europe 2020» θα επιτύχει ή θα είναι μια νέα, αποτυχημένη, στρατηγική όπως αυτή της Λισσαβόνας; Κατά πολλούς, ο βασικός λόγος που η «Λισσαβόνα» απέτυχε είναι η έλλειψη κοινής πολιτικής βούλησης και όχι η οικονομική κρίση ή κάποιος άλλος “προφανής” λόγος. Τα κράτη-μέλη δεν επιτύγχαναν τους στόχους της Λισσαβόνας και συνέχιζαν την πορεία τους χωρίς κοινό όραμα. Μάλλον αυτή θα είναι και η κρίσιμη παράμετρος για το σχέδιο «Europe 2020»¹⁵⁷. Αν θα δεχτούν τα κράτη-μέλη να συντονίσουν την οικονομική τους πολιτική και να προχωρήσουν σε μια επί της ουσίας ένωση, τότε τα αποτελέσματα αναμένονται να έχουν θετικό πρόσημο, σε αντίθετη περίπτωση μάλλον η υπάρχουσα κατάσταση δεν πρόκειται να βελτιωθεί σημαντικά.

¹⁵⁷ Μάρκος Κουργιαντάκης, http://www.sdo.teicrete.gr/dep/images/stories/arthro_europe2020.pdf, 2010

COHESION POLICY (ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ) 2014 - 2020

Η πολιτική συνοχής είναι ίσως το βασικότερο εργαλείο υλοποίησης των στόχων της στρατηγικής “ Europe 2020”. Πρόκειται ουσιαστικά για την μεγαλύτερη επένδυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πραγματική οικονομία και για κεντρικό πυλώνα του τριγώνου οικονομικών πολιτικών της Ένωσης που συναπαρτίζουν η δημοσιονομική εξυγίανση, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η επένδυση στην ανάπτυξη. Χάρη στο Ευρωπαϊκό ταμείο Περιφερειακής ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.), το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, παρέχεται υποστήριξη και βοήθεια σε αρκετούς τομείς, όπως π.χ. νέες (start -up) μικρομεσαίες επιχειρήσεις, κοινωνική ένταξη, εκπαίδευση, ενεργειακή απόδοση, ευρυζωνική πρόσβαση στο διαδίκτυο, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας κ.ο.κ. Η “Πολιτική Συνοχής” αποτελεί την πρωταρχική επενδυτική πολιτική της Ε.Ε. και είναι αυστηρά ευθυγραμμισμένη και σύμφωνη με τους στόχους της πολιτικής “ Ευρώπη 2020”. Η “ Πολιτική Συνοχής” στοχεύει στο σύνολο 274 περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιδιώκει να τονώσει τομείς όπως η οικονομική ανάπτυξη, η δημιουργία θέσεων εργασίας, η βιώσιμη ανάπτυξη κλπ. Ουσιαστικά πρόκειται για το κύριο εργαλείο επίτευξης των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή που διανύουμε. Παρακάτω θα παρουσιάσουμε συνοπτικά τα βασικά στοιχεία της νέας “Πολιτικής Συνοχής 2014 - 2020” αλλά και τις επενδυτικές προτεραιότητες της.

ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ¹⁵⁸:

- ▶ Κατάλληλα επίπεδα επενδύσεων στις περιφέρειες. Οι επενδύσεις θα συνεχιστούν αλλά το επίπεδο της στήριξης και η εθνική συμβολή (ποσοστό συγχρηματοδότησης) θα προσαρμοστεί στο επίπεδο ανάπτυξης της κάθε περιφέρειας.
- ▶ Στοχευμένη ανάπτυξη. Περίπου 100 δις EUR θα στοχεύσουν τους βασικούς τομείς ανάπτυξης. Έχουν συμφωνηθεί έντεκα θεματικές προτεραιότητες για την πολιτική συνοχής.
- ▶ Λογοδοσία και αποτελέσματα. Θα τεθούν σαφείς, διαφανείς και μετρήσιμοι στόχοι σε επίπεδο λογοδοσίας και αποτελεσμάτων. Οι χώρες και οι περιφέρειες θα πρέπει να ανακοινώσουν προκαταβολικά τους στόχους που σκοπεύουν να επιτύχουν με τους διαθέσιμους πόρους.
- ▶ Προϋποθέσεις χρηματοδότησης. Πριν τη διοχέτευση των κονδυλίων, θα πρέπει να πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων.
- ▶ Συντονισμένη δράση. Πρέπει να θεσπιστεί μια κοινή στρατηγική, προκειμένου να διασφαλιστεί καλύτερος συντονισμός και λιγότερες αλληλεπικαλύψεις.
- ▶ Απλούστευση διαδικασιών. Πρέπει να μειωθεί η γραφειοκρατία και να απλοποιηθεί η χρήση των επενδύσεων της ΕΕ.
- ▶ Διευρυμένη αστική διάσταση. Η αστική διάσταση της πολιτικής θα ενισχυθεί με την διάθεση ενός ελάχιστου επιπέδου πόρων στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ για αξιοποίηση σε ολοκληρωμένα έργα σε πόλεις, συνδυάζοντας διαφορετικά μέτρα για την αντιμετώπιση οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προκλήσεων εντός των πόλεων.

¹⁵⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm

► Διασυνοριακή συνεργασία. Η συνεργασία πέραν των συνόρων θα ενισχυθεί και θα είναι πιο εύκολη η διατύπωση περισσότερων διασυνοριακών έργων.

► Συνεκτικότητα και συνοχή. Η πολιτική συνοχής πρέπει να είναι απολύτως συνεκτική με την ευρύτερη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Τα προγράμματα θα πρέπει να είναι συνεκτικά με Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων που έχουν συμφωνηθεί με τα κράτη μέλη.

► Χρηματοοικονομικά εργαλεία. Θα υπάρξει ενθάρρυνση για αυξημένη χρήση χρηματοοικονομικών εργαλείων, προκειμένου οι ΜΜΕ να λάβουν μεγαλύτερη στήριξη και πρόσβαση στην πίστωση.

ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ¹⁵⁹:

Η αναμορφωμένη πολιτική συνοχής θα είναι το κύριο επενδυτικό εργαλείο της ΕΕ για την υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»: Ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας, αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και της ενεργειακής εξάρτησης, και μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η πολιτική συνοχής θα επιδιώξει επίσης την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση διορθώνοντας ανισοροπίες μεταξύ περιφερειών.

11 (4 + 7) ΝΕΟΙ ΘΕΜΑΤΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

4 ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΟΧΩΝ :

- 1) Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας
- 2) Ενίσχυση της χρήσης και της ποιότητας των ΤΠΕ καθώς και της πρόσβασης σε αυτές.
- 3) Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ.
- 4) Στήριξη της στροφής προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα σε όλους τους τομείς.

¹⁵⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm

7. ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ:

- 5) Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, πρόληψη και διαχείριση κινδύνων.
- 6) Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος, και προώθηση της αποδοτικής χρήσης πόρων.
- 7) Προώθηση βιώσιμων μεταφορών και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων.
- 8) Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης, και στήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
- 9) Προώθηση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και όλων των διακρίσεων.
- 10) Επενδύσεις σε εκπαίδευση, κατάρτιση και επαγγελματική κατάρτιση για δεξιότητες και δια βίου μάθηση.
- 11) Ενίσχυση της θεσμικής επάρκειας δημόσιων αρχών και παραγόντων, και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

Κάνοντας την αποτίμηση του σχεδίου κυρίως απο την σκοπιά της ανάπτυξης των περιφερειών και της εδαφικής συνοχής θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τα εξής¹⁶⁰ : οι τρεις βασικοί στόχοι σε αυτόν τον τομέα είναι η «σύγκλιση», η «περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» και η «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία». Το σκεπτικό του στόχου «σύγκλιση» είναι η προώθηση των συνθηκών που ευνοούν την ανάπτυξη καθώς και των παραγόντων που οδηγούν σε πραγματική σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων Κρατών-Μελών και περιφερειών. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 Κρατών-Μελών, ο στόχος αυτός αφορά –εντός 18 Κρατών-Μελών– 84 περιφέρειες με πληθυσμό 154 εκατομμυρίων, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου και –σε σταδιακά μικρότερη βάση– 16 άλλες περιφέρειες με 16,4 εκατομμύρια κατοίκους των οποίων το ΑΕΠ υπερβαίνει ελάχιστα το σχετικό όριο, λόγω των στατιστικών αλλαγών που έφερε η διεύρυνση της ΕΕ. Τα κονδύλια που διατίθενται με βάση το στόχο «σύγκλιση» ανέρχονται σε 282,8 δις ευρώ, κάτι που αντιπροσωπεύει το 81,5% του συνόλου και κατανέμονται ως εξής: 199,3 δις

¹⁶⁰ <http://www.espa.gr/el/pages/staticCohesionPolicy.aspx>

ευρώ για τις περιφέρειες σύγκλισης, από τα οποία 14 δις ευρώ για τις περιφέρειες «σταδιακής εξόδου» και 69,5 δις ευρώ για το Ταμείο Συνοχής που καλύπτει 15 Κράτη-Μέλη.

Πέρα από τις περιφέρειες σύγκλισης, ο στόχος «*περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση*» αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και της απασχόλησης μέσω μιας διττής προσέγγισης. Πρώτον, τα προγράμματα ανάπτυξης θα βοηθήσουν τις περιφέρειες να προβλέπουν και να προωθούν τις οικονομικές αλλαγές μέσω της καινοτομίας και της προαγωγής της κοινωνίας της γνώσης, της επιχειρηματικότητας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτίωσης της προσβασιμότητας στις περιφέρειες. Δεύτερον, θα στηριχτεί η δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας με την προσαρμογή του εργατικού δυναμικού και με τις επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα είναι επιλέξιμες συνολικά 168 περιφέρειες, οι οποίες αριθμούν 314 εκατομμύρια κατοίκους. Από τις περιφέρειες αυτές, 13 περιφέρειες που φιλοξενούν 19 εκατομμύρια κατοίκους αποτελούν τις λεγόμενες περιοχές «σταδιακής εξόδου» και υπόκεινται σε ειδικά κονδύλια χρηματοδότησης, καθώς ανήκαν στην παρελθούσα κατηγορία των περιφερειών του στόχου της “Σύγκλισης”. Το ποσό των 55 δις ευρώ –εκ των οποίων τα 11,4 δις προορίζονται για τις περιφέρειες σταδιακής εξόδου– αντιπροσωπεύει ποσοστό ελάχιστα μικρότερο του 16% των συνολικών κονδυλίων. Ο στόχος αυτός καλύπτει περιφέρειες σε 19 Κράτη-Μέλη.

Τέλος, ο στόχος για την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία θα ενισχύσει τη διασυνοριακή συνεργασία με την ανάπτυξη κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, με τη διεθνική συνεργασία που αποσκοπεί στην επίτευξη ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης, καθώς και με τη διαπεριφερειακή συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών. Ο πληθυσμός που ζει σε διασυνοριακές περιοχές είναι 182 εκατομμύρια (37,5% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ), ενώ όλες οι περιφέρειες και οι πολίτες της ΕΕ καλύπτονται από μία από τις υπάρχουσες 13 περιοχές διεθνικής συνεργασίας. Τα 8,7 δις ευρώ (2,5% του συνόλου) που είναι διαθέσιμα στο πλαίσιο του στόχου κατανέμονται ως εξής: 6,44 δις ευρώ για τη διασυνοριακή συνεργασία, 1,83 δις ευρώ για τη διεθνική και 445 εκατ. ευρώ για τη διαπεριφερειακή συνεργασία. Ο στόχος αυτός βασίζεται στην πείρα που αποκτήθηκε από την παλαιότερη κοινοτική πρωτοβουλία Interreg.

2.5 ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟΥ 2050

Αρχικά, θα πρέπει να αναλύσουμε την υπάρχουσα κατάσταση και γιατί η Ευρώπη χρειάζεται ένα καινούριο όραμα και μια διαφορετική κοινή εδαφική πολιτική προς την κατεύθυνση της “Εδαφικής Συνοχής” που θα την βοηθήσει να βαδίσει με καλύτερες προοπτικές προς την μελλοντική της πορεία σε όλους τους τομείς (κοινωνικό, οικονομικό κ.ο.κ.). Το βασικό ερώτημα είναι λοιπόν, γιατί η Ευρώπη χρειάζεται μια διαφορετική πολιτική αναφορικά με την εδαφική προοπτική της;¹⁶¹

Σε έναν κόσμο που αλλάζει με αστραπιαίες ταχύτητες χρειάζονται κοινά οράματα και πολιτικές εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να μπορέσει να σταθεί στο ύψος των περιστάσεων. Ζούμε σε έναν κόσμο που αναδύονται νέες οικονομίες, υπάρχει ταχεία αύξηση του πληθυσμού, μαζική μετανάστευση προς τις μεγαλουπόλεις και τεράστια αύξηση της ροής των πληροφοριών, των αγαθών, της ενέργειας κλπ. Όμως η κατάσταση στην Ευρώπη είναι κάπως διαφορετική. Αν και εκατοντάδες εκατομμύρια άνθρωποι “μετακινούνται” από τα φτωχά στρώματα στην μεσαία τάξη παγκοσμίως, ταυτόχρονα, στην Ευρώπη, που ανήκει στον αποκαλούμενο “ανεπτυγμένο κόσμο”, οι κοινωνικές και περιφερειακές ανισότητες συνεχίζουν και μεγαλώνουν ραγδαία. Αντιμετωπίζουμε τεράστιες “τεχνολογικές προκλήσεις” αλλά και σημαντικά παγκόσμια περιβαλλοντικά προβλήματα. Με την αύξηση αυτών των παγκόσμιων ευκαιριών αλλά και απειλών που προκύπτουν καθημερινά, οι πολιτικές αποφάσεις που θα λάβουν χώρα στο άμεσο μέλλον σε ευρωπαϊκή κλίμακα, θα είναι υψίστης σημασίας για την κατάλληλη προετοιμασία του μέλλοντος των πολιτών της Ε.Ε. τις επόμενες δεκαετίες.

Επιπλέον, το “εδαφικό όραμα” είναι απαραίτητο για να βελτιωθούν οι συνθήκες ζωής και εργασίας όλων των πολιτών. Είναι κομβικής σημασίας για τον κάθε άνθρωπο να μπορεί να είναι σίγουρος για την καθημερινότητα του, να έχει βελτιωμένη ποιότητα ζωής και αφθονία των αναγκαίων ιδιωτικών και δημόσιων υπηρεσιών και ανέσεων. Είναι επίσης σημαντικό το γεγονός ότι η Ευρώπη ως ήπειρος μπορεί να προσφέρει μια πληθώρα επιλογών αναφορικά με τις τοποθεσίες που περιλαμβάνει στους κόλπους της, καθώς οι ανάγκες των ανθρώπων είναι διαφορετικές και αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου. Η επιλογή του τόπου εγκατάστασης του κάθε ανθρώπου είναι διαφορετική

¹⁶¹ http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html

καθώς κάποιои βρίσκουν πιο θελκτικές αγροτικές ή ημι-αγροτικές περιοχές, ενώ κάποιои άλλοι προτιμούν έναν πιο αστικοποιημένο τρόπο ζωής μέσα σε πόλεις. Η διασφάλιση ότι η Ευρώπη θα συνεχίσει να προσφέρει μια πληθωρα επιλογών με κοινωνική και περιβαλλοντική ποιότητα, ικανές να ανταποκριθούν σε διαφορετικές ανάγκες, είναι υψίστης σημασίας για την συνολική ευημερία των πολιτών.

Επιπροσθέτως, ο μεγαλύτερος στόχος της πολιτικής της Ευρώπης είναι η προώθηση μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς περιορισμούς ανάπτυξης και η επιτυχία αυτού του στόχου απαιτεί μια περισσότερο σαφή, κοινή εδαφική διάσταση. Η πρόσφατη παγκόσμια οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση είχε δυσανάλογη επιρροή τόσο στον πλανήτη όσο και στο εσωτερικό της Ευρώπης. Κάποιες χώρες έπηρεάστηκαν σφόδρα απο την κρίση και εξωθήθηκαν να εφαρμόσουν αυστηρά μέτρα λιτότητας με σημαντικές κοινωνικές επιπτώσεις. Η διαδικασία ανάκαμψης έχει ήδη ξεκινήσει, και αρκετές χώρες ή περιφέρειες έχουν ήδη θετικό ρυθμό ανάπτυξης, αν και θα χρειαστούν πολλά χρόνια για να ξεπεράσουν πλήρως την κρίση που ξεκίνησε το 2008. Η εμπειρία που αποκτήθηκε απο την διαδικασία της χρηματοπιστωτική κρίσης μας δείχνει ότι χρειάζεται να αναπτυχθούν καλύτερα οι πολιτικές συνοχής που θα βοηθήσουν τόσο σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όσο και στο γενικότερο οικονομικό επίπεδο. Για την περίοδο 2014 - 2020 έχουν ήδη αποφασιστεί αρκετές μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα ευνοούν κυρίως την τοπική και περιφερειακή πολιτική και οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την νέα γενιά των πολιτικών συνοχής μετά το 2020, οι οποίες θα χρειαστούν για να αντιμετωπίσει η Ευρώπη τους κινδύνους και τις προκλήσεις του μέλλοντος.

Ακόμα, στον απόηχο της οικονομικής κρίσης, η Ευρώπη αποδεικνύεται ότι χρειάζεται παρεμβάσεις πολιτικής για συγκεκριμένες χωρικές ενότητες. Η Ε.Ε. έχει ήδη καθορίσει τη στρατηγική “Ευρώπη 2020” για να τονώσει την οικονομική ανταγωνιστικότητα της, μια στρατηγική η οποία είναι πολύ πιο φιλόδοξη στα κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα απο οποιαδήποτε άλλη ανάλογη στρατηγική παγκοσμίως. Όμως η Ευρώπη δεν είναι μια επίπεδη και “κενή” χωρική ενότητα δίχως αναπτυξιακούς περιορισμούς. Είναι μια κατοικημένη ήπειρος απο αρχαιοτάτων ετών η οποία αποτελείται απο χιλιάδες πόλεις όλων των μεγεθών με διαφορετικά και μοναδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά και τεράστιο παρελθόν. Η “Ευρώπη 2020” πρέπει να λάβει υπόψιν της τις γνώμες και τις απόψεις όλων αυτών των περιοχών. Οι γνώμες και οι απόψεις αυτές, προφανώς και θα

διαφέρουν αφού οι περιφέρειες και οι πόλεις διαφέρουν σε μέγεθος και λειτουργικότητα. Η Ευρωπαϊκή οικιστική δόμηση με ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ πολλών αστικών κέντρων είναι μοναδική σε παγκόσμια κλίμακα και παρέχει τη βάση για τον στόχο της επίτευξης μιας ισορροπημένης εδαφικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όμως, οι Ευρωπαϊκές πολιτικές για την εδαφική συνοχή, ακόμα και στις μέρες μας δεν είναι πλήρως ξεκάθαρες. Υπάρχουν αρκετές μελέτες και αρκετές πολιτικές έρευνες και προτάσεις εδώ και πολλά χρόνια αναφορικά με την χωρική ανάπτυξη αλλά είχαν ελάχιστο αντίκτυπο στις τότε πολιτικές που ακολουθήθηκαν. Σαφείς αναφορές στην εδαφική διάσταση υπάρχουν σε άλλους τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια και το περιβάλλον. Οι πολιτικές συνοχής και η αγροτική πολιτική μόλις τα τελευταία χρόνια εισήγαγαν κριτήρια πολιτικής που να έχουν αναφορές στο χώρο.

Σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο η πολυκεντρικότητα είναι η πιο κοινή άποψη που έχει συμπεριληφθεί στα σχέδια εδαφικής ανάπτυξης. Αρκετές χώρες έχουν σχεδιάσει αναπτυξιακές στρατηγικές για τις περιοχές τους. Το ίδιο συμβαίνει με αρκετές περιφέρειες και πόλεις που σχεδίασαν αναπτυξιακά σχέδια που στηρίζουν τη συνοχή στον τόπο δικαιοδοσίας τους. Αυτού του είδους οι στρατηγικές για την μακροπρόθεσμη πολιτική δράση στηρίζουν τόσο τους δημόσιους φορείς χάραξης πολιτικής όσο και τον ιδιωτικό τομέα σε περίπτωση που θέλει να κάνει κάποια επένδυση σε μια συγκεκριμένη χωρική ενότητα. Παρά τα διαφορετικά θεσμικά πλαίσια και την διαφορετική παράδοση στον χωροταξικό σχεδιασμό υπάρχει μια αξιοσημείωτη κοινή φιλοδοξία και σύγκλιση στα περισσότερα χωροταξικά σχέδια που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη και αφορά τις πολυκεντρικές δομές.

Ένα μακροπρόθεσμο όραμα για την ευρωπαϊκή περιοχή είναι απαραίτητο για την χάραξη των πολιτικών και τις επενδύσεις. Ένα εδαφικό όραμα κοινό σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα λειτουργήσει ως κοινό πλαίσιο αναφοράς για την μακροπρόθεσμη ανάπτυξη των Ευρωπαϊκών πολιτικών, τόσο για την πολιτική συνοχής η οποία έχει προεκτάσεις και στον τομέα των επενδύσεων, όσο και για την βελτίωση του διασυνοριακού συντονισμού των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών πολιτικών. Ένα κοινό όραμα για το μέλλον της Ευρώπης χρειάζεται τόσο για να επιφέρει εμπιστοσύνη στους πιθανούς επενδυτές όσο και την απαραίτητη συνοχή στην ολοφάνερα κατακερματισμένη Ευρώπη σε διοικητικό επίπεδο. Οι διασυνοριακές σχέσεις περιορίζονται ακόμα και στις μέρες μας σε εκείνες τις

περιοχές που προϋπήρχαν εδώ και εκατοντάδες χρόνια ενώ στις περισσότερες περιοχές κυριαρχούν ακόμα πεπαλαιωμένες αντιλήψεις όσον αφορά τις σχέσεις με τις άλλες χώρες, ακόμα και στον εμπορικό τομέα. Παραδόξως όμως, οι Ευρωπαίοι έχουν γίνει πιο κινητικοί και οι κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις μεταξύ των μεγάλων πόλεων σε ευρωπαϊκό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο έχουν αυξηθεί εντυπωσιακά τα τελευταία είκοσι χρόνια.

Η συζήτηση για την ευρωπαϊκή προοπτική για το 2050 έχει ήδη ξεκινήσει. Μια συμμετοχική διαδικασία στην οποία συμμετείχαν μέλη της επιτροπής παρακολούθησης του ESPON που εκπροσωπούσαν τις χώρες της Ε.Ε. και χώρες οι οποίες συνδέονταν με το πρόγραμμα ESPON 2013 πραγματοποιήθηκε το 2011 στην Κρακοβία, ακολουθούμενη από άλλες ανάλογου είδους εκδηλώσεις σε πολλές Ευρωπαϊκές περιοχές όπως το Άαλμποργκ, η Πάφος κλπ. Στη συνέχεια σε τέτοιου είδους συζητήσεις έλαβαν χώρα με την παρουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής των Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενώ ζητήθηκε η άποψη επί του θέματος διάφορων άλλων ευρωπαϊκών οργανώσεων, εμπειρογνομώνων κλπ. Το τελικό αποτέλεσμα που προέκυψε, μπορεί να συνοψιστεί στη φράση “ Προς μια Ευρώπη ανοιχτή και πολυκεντρική”.

Ωστόσο χρειάζεται παραπάνω διάλογος σχετικά με την Ευρωπαϊκή εδαφική προοπτική για να δημιουργηθεί ένα κοινό όραμα της προοπτικής και μια σταθερή πολιτική πάνω στο θέμα. Το πρόγραμμα ET 2050 θέτει τη βάση για τέτοιου είδους προβληματισμούς καθώς έχει σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνικο - οικονομική και γεωπολιτική πραγματικότητα του σήμερα, στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 προσπαθώντας να προτείνει τρόπους ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων εργασίας και προσφέροντας παράλληλα καινοτόμες ιδέες που συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις πολιτικής που εξήγγειλαν τα κράτη - μέλη σε συνδυασμό με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Εδαφική Ατζέντα 2020.

“ΕΥΡΩΠΗ 2030”

Μη μένοντας στους προκυρηγμένους στόχους για το 2020, η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να θέσει τους στόχους που θα την καθιστούν ανταγωνιστική με χρονικό ορίζοντα μέχρι το 2030. Το Μάιο του 2010 κατατέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μια έκθεση που αφορούσε την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθήσει η Ένωση μέχρι το 2030¹⁶². Η έκθεση αυτή ήταν το προϊόν μιας ομάδας μελέτης με πρόεδρο τον Φελίπε Γκοζάλες, πρώην πρωθυπουργό της Ισπανίας κατά τα έτη 1982 - 1996. Μέλος της επιτροπής ήταν επίσης ο Λεχ Βαλέσα που ίδρυσε το Πολωνικό συνδικάτο “Αλληλεγγύη” (Solidarnosc), τιμήθηκε με το βραβείο Νόμπελ ειρήνης το 1983 και ήταν πρόεδρος της Πολωνίας από το 1990 μέχρι το 1995. Η μελέτη που προέκυψε από αυτή την ομάδα κατέληξε σε μια δέσμη προτάσεων χωρίς ποσοτικοποιημένους στόχους, η οποία δεν ήταν δεσμευτική¹⁶³. Στη μελέτη αναφέρονται οι μελλοντικές προκλήσεις της ένωσης και γίνεται ξεκάθαρο από την αρχή πως εάν αυτή θέλει να παραμείνει ανταγωνιστική στο μέλλον, αυτό πρέπει να είναι προϊόν κοινής προσπάθειας μιας και κάθε μια χώρα ξεχωριστά είναι αδύναμη μπροστά στο νέο status quo που δημιουργείται. Τα επιτεύγματα από το τέλος του Β’ Παγκοσμίου πολέμου και έπειτα είναι εκπληκτικά και δεν θα πρέπει να ξεχνιούνται. Με αυτό το προηγούμενο η Ένωση πρέπει να βαδίζει για ένα καλύτερο μέλλον. Είναι γενικά παραδεκτό πως ο κόσμος αλλάζει και μάλιστα γρήγορα και η Ευρώπη δεν έχει περιθώρια εφησυχασμού, έτσι πρέπει να κάνει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις ή να δεχτεί ότι μπαίνει σε περίοδο παρακμής. Έτσι αποδεικνύεται πως απάντηση δεν είναι “λιγότερη” Ευρώπη αλλά αντίθετα “περισσότερη” Ευρώπη με καλύτερο συντονισμό των κρατών - μελών, καλύτερη συνεργασία και κοινές πολιτικές. Ταυτόχρονα η έκθεση αναφέρει διεξοδικά τις επιμέρους κατηγορίες στόχων που πρέπει η Ένωση να επικεντρωθεί εάν θέλει το 2030 να έχει το ειδικό βάρος που της αναλογεί στη διεθνή σκηνή και κλείνοντας κάνει προτάσεις για την αξιοποίηση των ισχυρών σημείων της που την κάνουν να έχει συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με άλλες περιοχές παγκοσμίως.

¹⁶² <http://consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=EL&focusID=473>

¹⁶³ http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/el_web.pdf

ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ ΓΙΑ ΤΟ 2030

Πρόκληση 1η : Οικονομικό και Κοινωνικό πρότυπο της Ένωσης

Πρόκληση 2η : Γνώση

Πρόκληση 3η : Δημογραφία

Πρόκληση 4η : Ενέργεια, ασφάλεια και κλιματική αλλαγή

Πρόκληση 5η : Εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια

Πρόκληση 6η : Η θέση της Ένωσης στον κόσμο

Πρόκληση 7η : Η Ένωση και οι πολίτες της

Αναφορικά με τα ισχυρά σημεία της Ένωσης που πρέπει να αξιοποιηθούν για να γίνει η Ένωση “επιβλητικός παίχτης” στη διεθνή σκηνή, αυτά είναι μεταξύ άλλων¹⁶⁴: η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει τη μεγαλύτερη αγορά στον κόσμο, το ένα τέταρτο του παγκόσμιου εμπορίου και είναι ο χορηγός των δύο τρίτων της αναπτυξιακής βοήθειας. Επίσης, προσφέρει μια κοινή υποδομή που παρέχει στους πολίτες ευρύ φάσμα δικαιωμάτων, υπηρεσιών και ευκαιριών. Οι πολιτικές και τα προγράμματα της ΕΕ έχουν συμβάλει ώστε να δημιουργηθεί σταδιακά ένα διασυνδεδεμένο σύστημα σε διάφορους τομείς όπως οι επικοινωνίες, οι μεταφορές, η κοινωνική πολιτική, η έρευνα και η εκπαίδευση. Με την οργάνωση και τη ρύθμιση αυτών των καλούμενων «κοινών χώρων», η ΕΕ δρα ως μοχλός διευκόλυνσης δραστηριοτήτων για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις κυβερνήσεις της.

Η ΕΕ επίσης εμπνέει θετικά. Η Ένωση αποτελεί πόλο έλξης για πολλούς, που θέλουν να αποτελέσουν μέρος της, είτε προσχωρώντας είτε μεταναστεύοντας. Παρουσιάζει

¹⁶⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/el_web.pdf

εξαιρετική ποιότητα ζωής που εκφράζεται με ένα από τα υψηλότερα προσδόκιμα ζωής παγκοσμίως. Το πρότυπο διακυβέρνησης της ΕΕ - «εταιρική διακυβέρνηση» - είναι υπόδειγμα πραγματικής περιφερειακής προσέγγισης : ένας κοινός δημόσιος χώρος με συμμεριζόμενη κυριαρχία και ικανότητα προσδιορισμού κοινών συμφερόντων, με ισχυρούς θεσμούς, όπου επικρατεί το κράτος δικαίου. Διαθέτει σταθερά υποστηρικτικά πλεονεκτήματα : πολιτική σταθερότητα, στέρεα νομικά θεμέλια, επιτεύγματα σε θέματα κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και ποικίλο πολιτιστικό και εθνοτικό πλούτο. Η ΕΕ δεν είναι απλώς μια κοινή αγορά. Συνιστά επίσης μια ένωση αξιών, που εκφράζεται με την προσήλωσή της στα ανθρώπινα δικαιώματα, την ειρήνη, την ελευθερία και την αλληλεγγύη. Οι αξίες αυτές έχουν παγκόσμια σημασία. Με την υποστήριξη των ευρωπαίων πολιτών, επιστημόνων και πολιτικών σε κάθε επίπεδο, η ΕΕ μπορεί να πρωτοστατήσει στις διεθνείς προσπάθειες αντιμετώπισης των σημαντικών παγκόσμιων προκλήσεων, που περιλαμβάνουν την κοινωνική συνοχή, την αλλαγή του κλίματος, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ειρήνη μεταξύ των εθνών. Τελευταίο αλλά σημαντικό, η ΕΕ έχει την ικανότητα να σκέπτεται και να δρα υπέρ των μακροπρόθεσμων συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών. Οι δράσεις των κρατών μελών περιορίζονται συχνά από τις καθημερινές πολιτικές πραγματικότητες που αντιμάχονται το μακροπρόθεσμο προγραμματισμό. Η χάραξη ευρωπαϊκών πολιτικών υφίσταται λιγότερες βραχυπρόθεσμες πιέσεις από αυτές που ασκούνται στις εθνικές κυβερνήσεις και έχει επομένως μεγαλύτερο πεδίο για νέες προτάσεις. Με την έγκριση της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η ΕΕ κατέχει τώρα και τα εργαλεία που χρειάζεται για να υλοποιήσει τις προτάσεις της, μεταξύ άλλων τις διαδικασίες ενισχυμένης συνεργασίας και απλουστευμένης αναθεώρησης. Σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, η ΕΕ μπορεί να εστιάσει στα μακροπρόθεσμα συμφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών της, σύμφωνα με την έκθεση της συγκεκριμένης ομάδας μελέτης, η οποία δημοσιοποιήθηκε το 2010, όπως προαναφέραμε.

Όπως παρατηρούμε ο δρόμος για το μέλλον της Ευρώπης βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Πως θα διαγραφεί όμως η πορεία της Ευρώπης στην εποχή που θα αρχίσουν τα σημάδια της κρίσης να παρουσιάζουν ύφεση, εάν οι τωρινές πολιτικές που ακολουθούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αλλάξουν και παραμείνουν ως έχουν; Στο ερώτημα αυτό θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε παρακάτω.

Προοπτικές Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το 2030 με τις υπάρχουσες πολιτικές.

(Baseline scenario)¹⁶⁵

Συνολική σταθερότητα : Αν και το μέλλον της Ευρώπης δείχνει σχετικά φωτεινό, αυτό περιορίζεται κυρίως σε “συγκεντρωτικούς όρους”. Ο πληθυσμός στην Ευρώπη θα αυξηθεί από 510 σε 530 εκατομμύρια και η ετήσια οικονομική ανάπτυξη θα παραμείνει λίγο κάτω από το 2%. Οι δημόσιες επενδύσεις στις υποδομές θα παραμείνουν σε χαμηλά επίπεδα και οι περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες κατά τη διάρκεια της κρίσης δύσκολα θα μπορέσουν να αναπληρωθούν τουλάχιστον σε σύντομο χρονικό διάστημα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές. Γι’ αυτό το λόγο ο ρόλος του Ταμείου συνοχής θα συνεχίσει να παραμένει τεράστιος, όπως ήταν και κατά τη διάρκεια της κρίσης. Η ζήτηση στην ενέργεια και στις μεταφορές μάλλον θα είναι λιγότερη σε σχέση με τα ποσοστά ανάπτυξης κυρίως λόγω της τεχνολογικής προόδου και της αύξησης της αποτελεσματικότητας της αγοράς. Η εξάρτηση από τις εισαγόμενες πηγές ενέργειας θα συνεχίσει να υπάρχει, ενώ το κόστος θα παραμένει υψηλό. Το παγκόσμιο εμπόριο θα συνεχίσει να γιγαντώνεται λόγω της ανάδυσης νέων αγορών με διαφορετικούς όμως όρους για τις χώρες, τις περιφέρειες και τις πόλεις της Ε.Ε.

Εσωτερικές ανισοροπίες : Εσωτερικές κοινωνικές ανισοροπίες είναι πιθανό να αναπτυχθούν, τουλάχιστον σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Κάποιοι οικονομικοί παράγοντες και κοινωνικές ομάδες θα γίνουν πιο ισχυροί σε σχέση με άλλες, λόγω της οικονομικής κρίσης. Η μείωση των κοινωνικών δαπανών στις δημοσιονομικές πολιτικές στις χώρες που χτυπήθηκαν περισσότερο από την οικονομική κρίση, έχουν αυξήσει τις κοινωνικές ανισοροπίες σε πολλές περιφέρειες, πόλεις, ακόμα και γειτονιές. Επίσης, η μετεγκατάσταση πολλών βιομηχανιών σε πρόσφατα αναδυόμενες χώρες, έχει παίξει σημαντικό ρόλο στους μισθούς και τις συνθήκες εργασίας στην Ευρώπη. Παρολαυτά, η Ευρώπη παραμένει πιο ισότιμη και δίκαιη από ότι ο υπόλοιπος κόσμος και η κοινωνική συνοχή θα συνεχίσει να παραμένει ένας θεμελιώδης στόχος της κοινωνικής πολιτικής.

¹⁶⁵ http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html

Η γήρανση θα γίνει σημείο αναφοράς : Η γήρανση είναι ήδη και θα συνεχίσει να είναι η πιο συνηθισμένη δημογραφική τάση στην Ευρώπη αν και η κλίμακα του φαινομένου διαφέρει ανά περιοχή και περιφέρεια. Ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων - νέων (άνθρωποι άνω των 64 ετών σε σχέση με τις ηλικίες 16 - 64) απο 26% που ήταν το 2010 θα φτάσει γύρω στο 40% το 2030. Η γήρανση του πληθυσμού θα οδηγήσει σε μεταρρυθμίσεις στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών όπως η υγεία και η μακροχρόνια περίθαλψη, για τις οποίες θα υπάρξει σημαντική αύξηση της ζήτησης.

Αύξηση και διαφοροποίηση της μετανάστευσης : Η εισροή μεταναστών απο τις χώρες εκτός της Ε.Ε. θα μετριάσει κάπως την τάση γήρανσης, ενώ η εσωτερική μετανάστευση στα όρια της Ε.Ε. θα μειώσει την γήρανση σε μεγάλα αστικά κέντρα ενώ θα την αυξήσει σε περιφερειακές, υποβαθμισμένες περιοχές. Στις περιοχές της ανατολικής Ευρώπης η μετανάστευση σε συνδυασμό με την γήρανση του πληθυσμού και την πολύ μικρή αποταμίευση των πολιτών θα παίξουν σημαντικό ρόλο στους δημόσιους προϋπολογισμούς. Μεσοπρόθεσμα αυτή η κατάσταση θα επηρεαστεί και απο την εισροή χαμηλόμισθων μεταναστών εκτός Ε.Ε. οι οποίοι θα φτάσουν κάποια στιγμή σε συνταξιοδοτική ηλικία. Απο 750.000 μετανάστες που δεχόταν η Ε.Ε. εκτός των ορίων της το 2010, ο αριθμός αυτός θα φτάσει σε 1,2 εκατομμύρια το 2030 με ανθρώπους απο διαφορετικές προελεύσεις, υπόβαθρα και σκοπούς απο οτι σήμερα.

Η περιφεριακή σύγκλιση θα μετατραπεί σε περιφεριακή απόκλιση : Η διαδικασία της σύγκλισης των προηγούμενων δεκαετιών έχει αντιστραφεί λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Οι χώρες του νότου, οι οποίες είναι οι κύριοι αποδέκτες των πόρων του ταμείου συνοχής, υπέστησαν σφοδρή μείωση στο ΑΕΠ τους κατά τη διάρκεια της κρίσης και παρουσίασαν υψηλά ποσοστά ανεργίας κυρίως σε νέες ηλικίες. Την ίδια στιγμή οι χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης παρέμειναν σταθερές ή παρουσίασαν μικρή ανάπτυξη. Τέλος οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης παρουσίασαν διαφορετικά ποσοστά εξέλιξης και κάποιες απο αυτές συνεχίζουν να μεγεθύνονται με μέτριο ρυθμό μετά τη διενέργεια εκτεταμένων φορολογικών μεταρρυθμίσεων.

Αύξηση περιφερειακών ανισοτήτων : Η ανάπτυξη στην Ευρώπη αναμένεται να είναι ακόμα πιο άνισα κατανομημένη, με 44 περιφέρειες να έχουν ρυθμό ανάπτυξης κοντά στο 1% ή να παρουσιάζουν ακόμα και αρνητικό ρυθμό ανάπτυξης τις επόμενες δύο δεκαετίες, ως επί το πλείστον στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες του νότου. Οι περιφερειακές αποκλίσεις αναμένεται να αυξηθούν από το 0,5 στο 0,6 (σε όρους του συντελεστή διακύμανσης του κ.κ. ΑΕΠ). Οι μεγάλες περιφέρειες στις ανατολικές χώρες αναμένεται να παρουσιάσουν ανάπτυξη πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο αλλά οι αγροτικές περιοχές δεν θα έχουν ανάλογα αποτελέσματα ειδικά εάν οι νέοι, εξειδικευμένοι πολίτες τους μεταναστεύσουν σε μεγάλες περιφέρειες ή σε περισσότερο ανεπτυγμένες κεντρικές περιοχές. Η παραοικονομία (σχεδόν το 20 % του ΑΕΠ σε ορισμένες περιοχές) μπορεί να δώσει μια εξήγηση γιατί τέτοιου είδους περιφέρειες μπορούν να αντέξουν τόσο υψηλά ποσοστά ανεργίας.

Αργή μείωση της ανεργίας και συρρίκνωση των μισθών : το υψηλό επίπεδο ανεργίας σε πολλές περιοχές (πάνω από 50 % ανεργία στους νέους σε πολλές περιοχές του νότου σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά) θα συνεχίσει να συμπαρασέρνει τους μισθούς σε πτωτική πορεία τουλάχιστον για την επόμενη δεκαετία. Θα προκαλέσει επίσης μεγαλύτερη εσωτερική μετανάστευση στις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες που διαθέτουν υψηλότερους μισθούς και καλύτερα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας. Ωστόσο, περισσότερες θέσεις εργασίας θα δημιουργηθούν σε όλη την Ευρώπη αν η τάση που κυριαρχεί αυτή τη στιγμή για χαμηλούς μισθούς και ημιαπασχόληση συνεχίσει να υπάρχει και την επόμενη δεκαετία. Υπό αυτή την έννοια έστω και με χαμηλή ανάπτυξη θα δημιουργηθούν νέες θέσεις απασχόλησης τουλάχιστον σε απόλυτους αριθμούς.

Νέα παγκόσμια πρότυπα εμπορίου : η αύξηση των νέων αναδυόμενων οικονομιών θα οδηγήσει σε έναν πιο πολυ - πολιτικό κόσμο με τις ευρωπαϊκές χώρες να συναλλάσσονται περισσότερο με χώρες εκτός Ε.Ε. παρά μεταξύ τους. Οι ευρωπαϊκές εταιρίες θα επωφεληθούν από την ανάπτυξη των αναδυόμενων αγορών με διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με την οικονομική τους εξειδίκευση, τις εμπορικές τους σχέσεις κ.ο.κ. Η αύξηση των εξαγωγών στον υπόλοιπο κόσμο θα κάνει την κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική

πολιτική πιο δύσκολη αφού τα οικονομικά συμφέροντα των χωρών μπορεί να αποκλίνουν σε παγκόσμιο επίπεδο. Άρα η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς στην Ευρώπη γίνεται τόσο βαρύνουσας σημασίας όσο το άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αύξηση του τουρισμού : θα δημιουργηθούν νέες μορφές εναλλακτικού τουρισμού σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η υγεία και η αναψυχή, ο πολιτισμός και η επιχειρηματικότητα. Ο τουρισμός θα αυξηθεί με τρόπο παρόμοιο με αυτόν της αύξησης των μεσαίων οικονομικών τάξεων παγκοσμίως. Πολλές ευρωπαϊκές πόλεις και περιφέρειες θα γίνουν προορισμοί για τους τουρίστες και αρκετές περιοχές θα πρέπει να βρίσκονται σε θέση να διαχειριστούν κατάλληλα τεράστιες ροές ανθρώπων καθημερινά για να αποφευχθεί η καταστροφή του οικολογικού και πολιτιστικού τους περιβάλλοντος.

Απόζευξη των μεταφορών και της οικονομικής ανάπτυξης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο : η ζήτηση για τις μεταφορές θα μειωθεί σε σχέση με την οικονομική ανάπτυξη στις αστικές περιοχές. Οι ευρωπαϊκές πόλεις θα πρέπει να συμμετέχουν σε περισσότερο ή λιγότερο φιλόδοξα προγράμματα για την δημιουργία μιας βιώσιμης ανάπτυξης στις μεταφορές. Αναφορικά με τις μεταφορές μεγάλων αποστάσεων και ιδιαίτερα για τις διηπειρωτικές μεταφορές παγκόσμιου βεληνεκούς η ζήτηση θα αυξηθεί σε βαθμό μεγαλύτερο από το ποσοστό οικονομικής ανάπτυξης. Συνολικά η ζήτηση για τις ατομικές μεταφορές αναμένεται να αυξηθεί σε ποσοστό γύρω στο 40 % μέχρι το 2030 (σε ποσοστό επιβατών και χιλιομέτρων), όπως αναμένεται να αυξηθούν και οι μεταφορές εμπορευμάτων. Από την άλλη πλευρά οι ελλείψεις και η αναποτελεσματικότητα της αγοράς των μεταφορών μέσα στα όρια της Ευρώπης αναμένεται να εξασθενήσουν σταδιακά λόγω της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς η οποία θα οδηγήσει σε ένα πιο αποδοτικό σύστημα μεταφορών. Όσον αφορά την παροχή κατάλληλων υποδομών θα απαιτηθεί μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα λόγω των περιορισμένων επενδύσεων του δημόσιου τομέα.

Μείωση του κόστους ενέργειας και του ποσοστού του άνθρακα : το κόστος για την ενέργεια θα μειωθεί σταδιακά λόγω της αυξανόμενης εξοικονόμησης της ενέργειας που πραγματοποιείται, την καθιέρωση της ενεργειακής απόδοσης, καθώς και λόγω των βελτιωμένων τεχνολογιών (ηλιακή και αιολική ενέργεια). Όμως η διαδικασία αναμένεται να είναι αργή και το κόστος ενέργειας στην ευρώπη θα παραμείνει υψηλότερο απο οτι στον υπόλοιπο κόσμο για αρκετά χρόνια. Η Ευρώπη θα παραμείνει ενεργειακά εξαρτημένη απο τρίτες χώρες και η ενέργεια θα παραμείνει σχετικά ακριβή αλλά τουλάχιστον δεν αναμένεται οι χώρες της Ευρώπης να αντιμετωπίσουν έλλειψη.

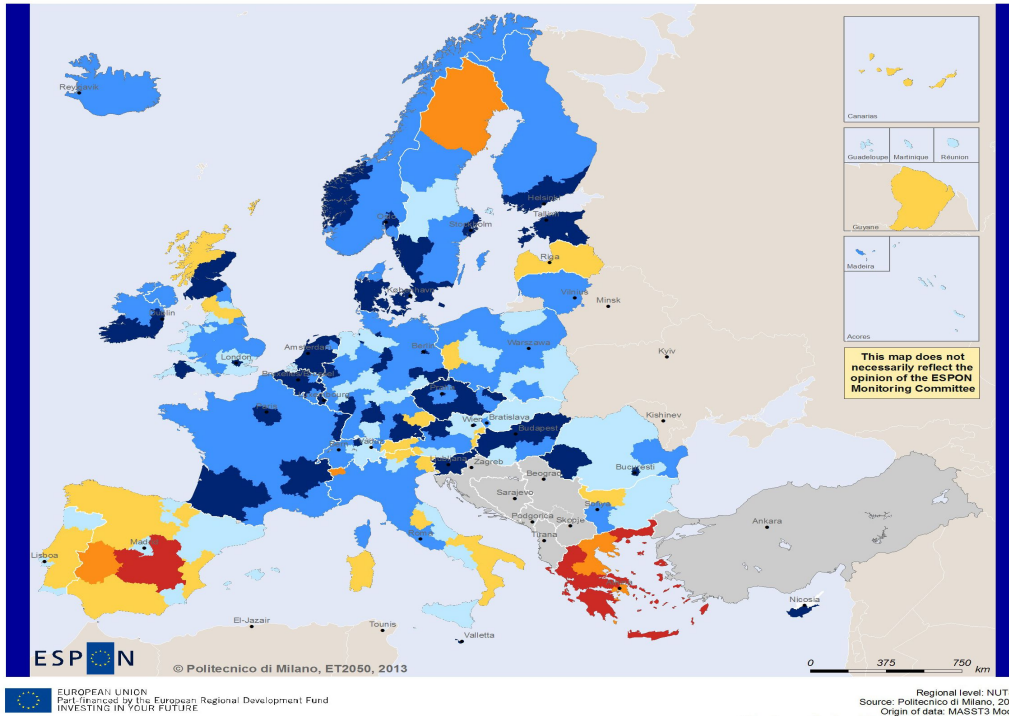
Αυξανόμενη αστικοποίηση : η αστικοποίηση αναμένεται να αυξηθεί και σε πολλές περιπτώσεις αναμένεται να υπάρξει ανεξέλεγκτη αστική εξάπλωση. Οι κύριοι παράγοντες της αστικοποίησης είναι η μετανάστευση απο αγροτικές περιοχές σε αστικές - ιδιαίτερα σε χώρες της ανατολικής Ευρώπης- και η μείωση της αναλογίας του ποσοστού χώρας/κάτοικο. Αυτή η κατάσταση μπορεί να οδηγήσει ορισμένες περοχές σε χαλάρωση των πολεοδομικών κανονισμών. Επίσης, αναμένεται μετατροπή αρκετών γεωργικών περιοχών σε περιοχές διαφορετικού τύπου χρήσεων γης σε όλη την Ευρώπη.

Η κλιματική αλλαγή θα πλήξει τις περιοχές ασσύμετρα : οι επιπτώσεις της υπερθέρμανσης του πλανήτη είναι διαφορετικές στην Ευρώπη όπως και η ικανότητα ανταπόκρισης και της λήψεως μέτρων των περιοχών αυτών. Η ικανότητα ανταπόκρισης είναι μεγαλύτερη στην κεντρική και βόρεια Ευρώπη (που είναι οι πιο εύπορες περιφέρειες) και μικρότερη στην ανατολική και νότια Ευρώπη (που είναι λιγότερο εύπορες περιφέρειες). Επιπλέον, τα ιδιαίτερα τοπικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής όπως για παράδειγμα η έκθεση της περιοχής στους κινδύνους του φυσικού περιβάλλοντος, η πυκνότητα του πληθυσμού, οι χρήσεις γής κλπ. είναι αποφασιστικής σημασίας για την ευπάθεια μιας περιοχής. Οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα αναμένεται να μειωθούν μέχρι το 2030 εως και 30%. Επίσης είναι ευθύνη της Ευρώπης και των υπόλοιπων πλούσιων χωρών του κόσμου να μειώσουν την κατανάλωση και ενέργειας και τις εκπομπές επιβλαβών για την ατμόσφαιρα αερίων σε ποσοστο 80 - 90 % μέχρι το 2050.

Μέσος όρος ανάπτυξης ΑΕΠ και περιφερειακές ανισότητες προς το 2030 με τις υπάρχουσες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

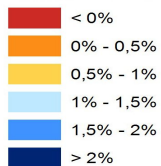
GDP Growth 2010 - 2030 (Baseline)

Measured as annual average GDP growth rate along the period



GDP Growth annual average rate (Units: %)

Results obtained by MASST3 forecast model



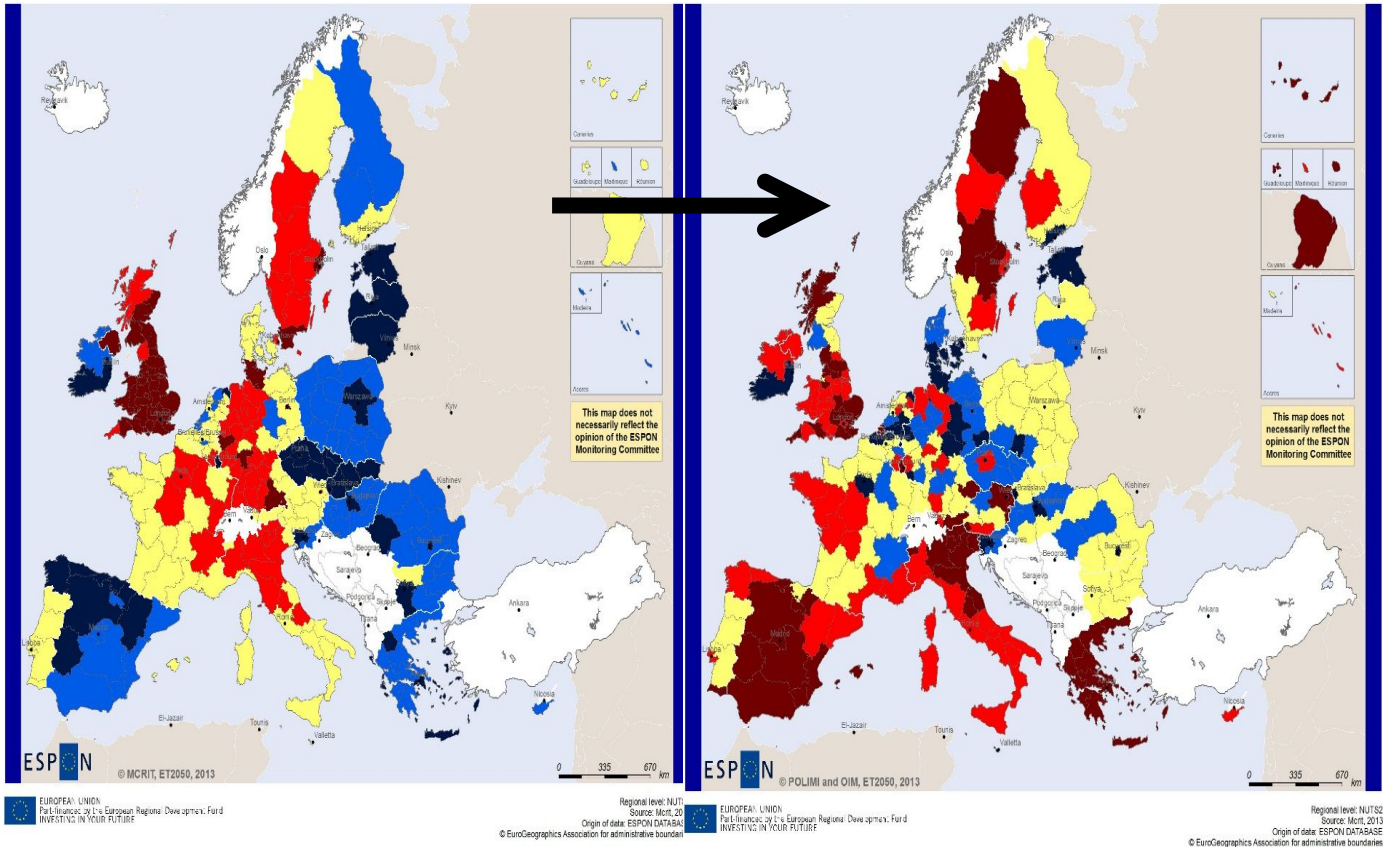
GDP a.a.: 1,89 %
45 regions bellow 1,00 %

Εικόνα 1. Πηγή : www.espon.eu

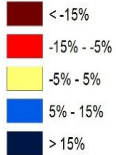
Αλλαγές στο κατα κεφαλήν ΑΕΠ την περίοδο 2000-2010 σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο και πρόβλεψη για την περίοδο έως το 2030 με τις υπάρχουσες πολιτικές της Ε.Ε.

2000-2010

2010-2030

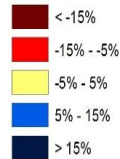


Relative change in GDP per capita growth in relation to EU27 average



Relative change in GDP per capita growth in relation to EU27 average

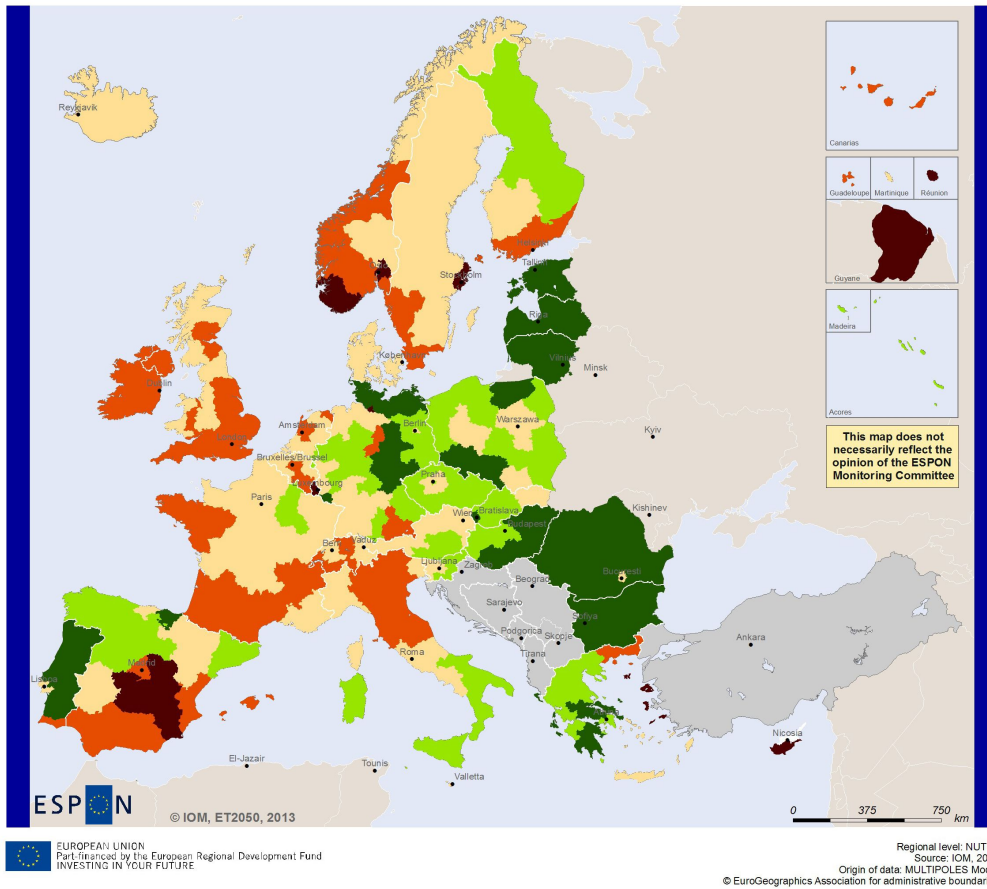
Results obtained by MASST (Economy) and MULTIPOLES (Demography) forecast models



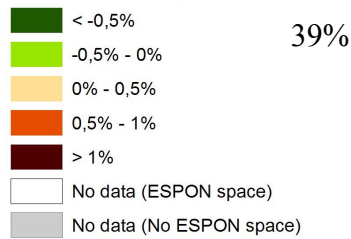
Εικόνα 2. Πηγή : www.espon.eu

*Πρόβλεψη για την εξέλιξη του πληθυσμού της Ευρώπης έως το 2030 με τις
υπάρχουσες πολιτικές της Ε.Ε.*

Total Population 2010 - 2030 (Baseline)
Measured as annual population change



Annual population change (Units: %)
Results obtained by MULTIPOLES forecast model



From 514 to 530 inh.,
%>64 years 26% to

European population growth will tend towards stabilisation.
Total population (ESPON Space) will grow from 514 million in 2010 to 530 million in 2030.
MULTIPOLES is a cohort-component population dynamics model. It is used for the simulations of complex hierarchical multiregional, multi-country population systems; for analysing impact of various scenarios concerning migration, fertility, and mortality.

Εικόνα 3. Πηγή : www.espon.eu

2.6 ΣΕΝΑΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ “ΕΥΡΩΠΗ 2050”

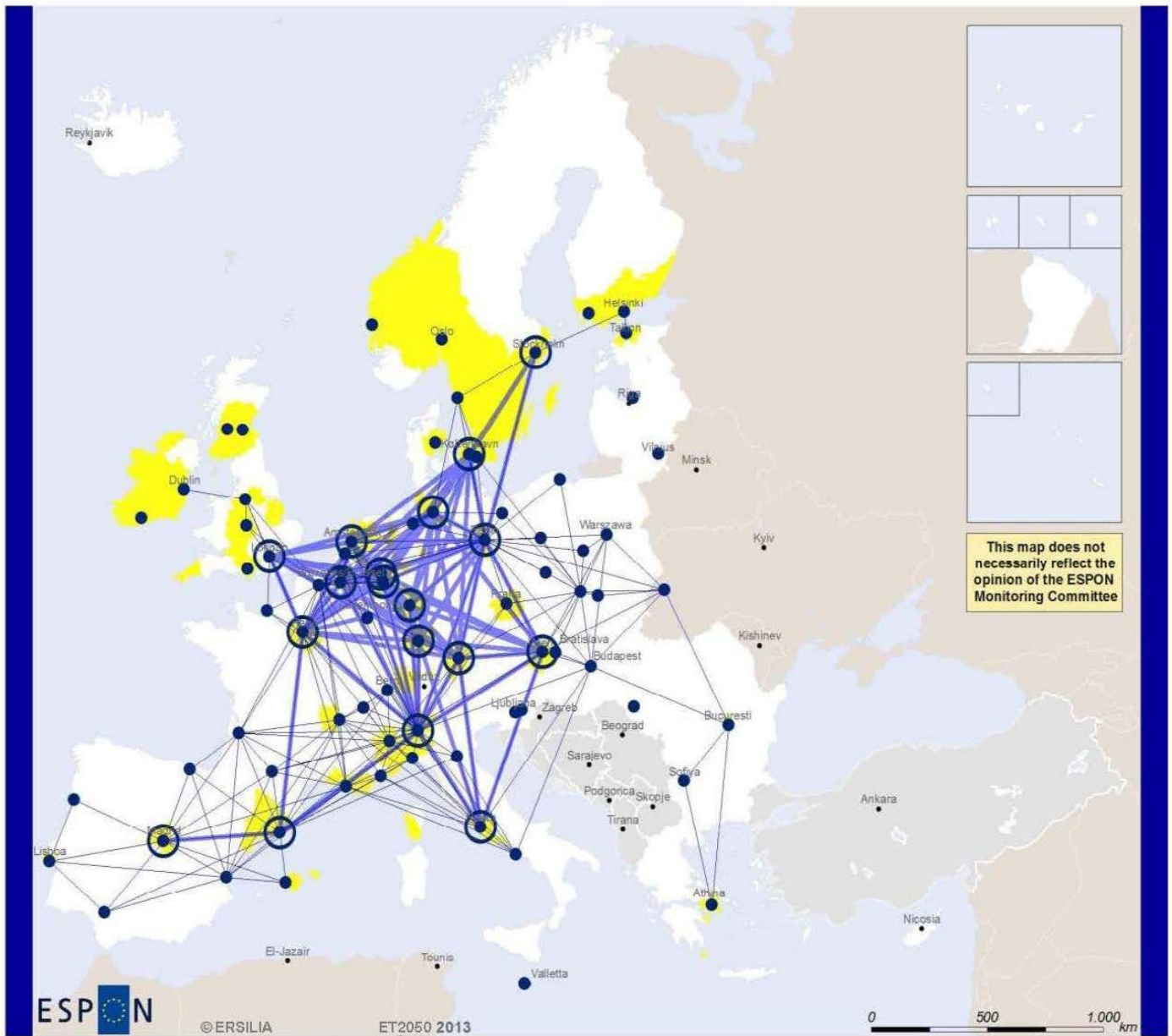
Σενάρια χωρικής ανάπτυξης

Υπάρχουν τρία διαφορετικά σενάρια για την μελλοντική χωρική ανάπτυξη της Ευρώπης προς το έτος 2050, τα οποία έχουν αναπτυχθεί και σχεδιαστεί έτσι για να καλύψουν ακραίες μεν, αλλά αρκετά πιθανές και ρεαλιστικές περιπτώσεις δε. Η κατάλληλη επιλογή χωροταξικής και εδαφικής πολιτικής παίζει τεράστιο ρόλο για την έκβαση αυτών των σεναρίων. Τα εδαφικά σενάρια αυτά λειτουργούν ως πεδίο προβληματισμού και έμπνευσης και ως πλαίσιο αναφοράς για την εδαφική προοπτική του 2050. Ας τα εξετάσουμε αναλυτικά.

Εδαφικό σενάριο Α.

Βασισμένο στην ανάπτυξη των αγορών. Σενάριο το οποίο ευνοεί τις μεγάλες μητροπόλεις. Θα συμπεριλαμβάνει την περαιτέρω ανάπτυξη τόσο των μεγάλων και παγκόσμιου βεληνεκούς μητροπόλεων όσο και των τουριστικών περιοχών αντίστοιχου βεληνεκούς. Ακολουθεί την στρατηγική “Ευρώπη 2020” αναφορικά με την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης, διευκολύνοντας την οικονομική ανάπτυξη των μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών παγκόσμιας σημασίας οι οποίες βρίσκονται στην Ευρώπη, παραδείγματος χάρη τις 76 υφιστάμενες Μητροπολιτικές Ευρωπαϊκές Περιοχές Ανάπτυξης (MEGAs). Το σενάριο αυτό υποθέτει ότι για την ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης σε παγκόσμιο επίπεδο είναι ζωτικής σημασίας να εκμεταλλευθεί η Ευρώπη τη δυνατότητα σύνδεσης με τα διεθνή δίκτυα και τις οικονομίες κλίμακας των μεγαλύτερων Ευρωπαϊκών Μητροπολιτικών Περιφερειών. Επιπλέον το σενάριο αυτό περιλαμβάνει μειώσεις στους πόρους για τη συνοχή και τη γεωργία καθώς και περεταίρω επενδύσεις στις μεταφορές με προτεραιότητα στην δημιουργία υποδομών για τις μεταφορές μεγάλων αποστάσεων.

Εδαφικό σενάριο Α



ESPON
©ERSILIA ET2050 2013
EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

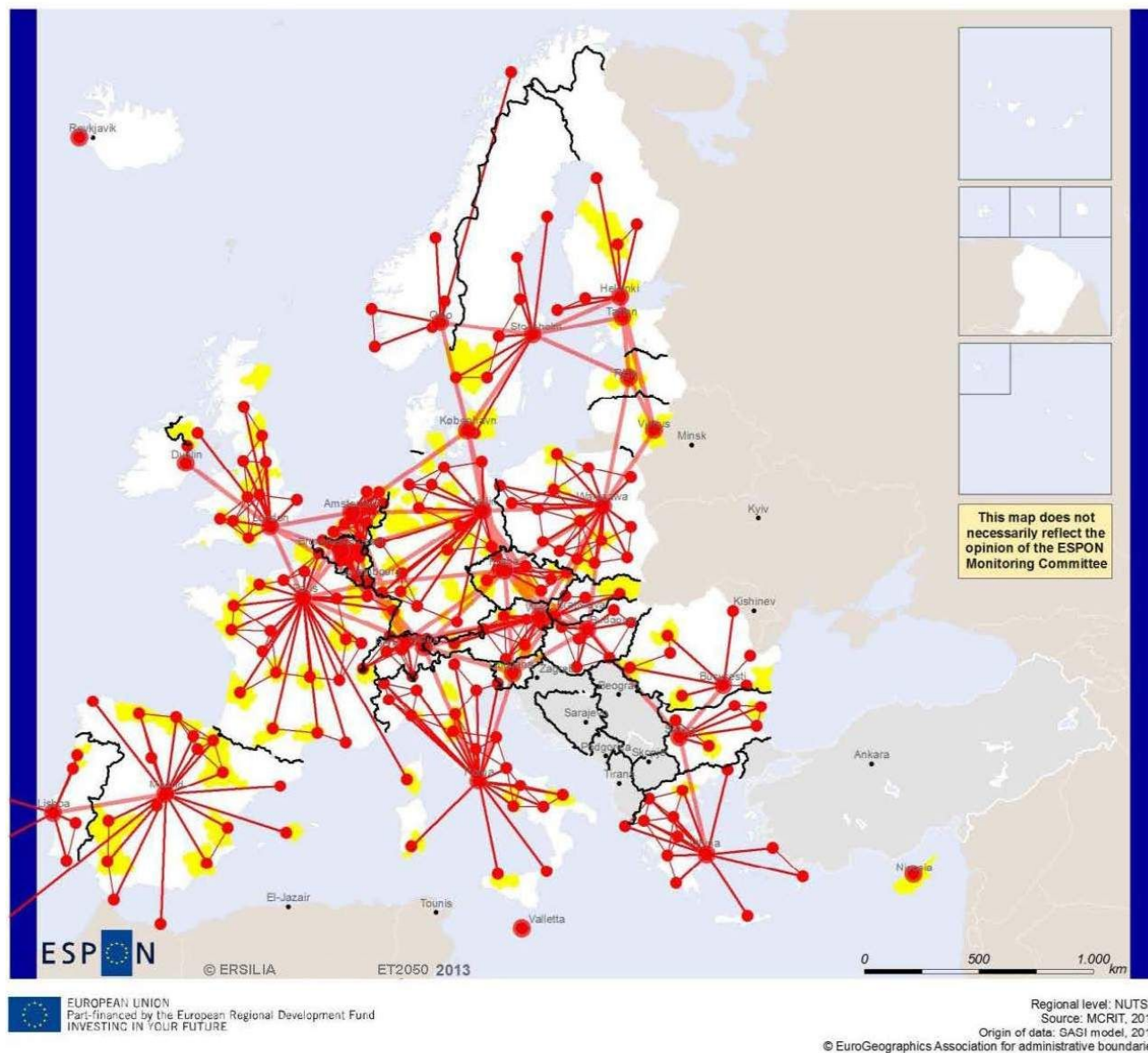
Regional level: NUTS 3
Source: MCRIT, 2013
Origin of data: SASI model, 2013
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Εικόνα 4. Πηγή : www.w.espon.eu

Εδαφικό σενάριο Β.

Δημόσιες πολιτικές για την προώθηση δικτύων των “δευτερευουσών πόλεων”. Αυτό το σενάριο παρέχει μια εικόνα της ευρωπαϊκής επικράτειας στην οποία η οικονομική και πληθυσμιακή ανάπτυξη όπως και οι περισσότερες ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις λαμβάνουν χώρα σε πρωτεύουσες κρατών ή περιφερειών και συμπεριλαμβάνουν μια γεωγραφική αναδιοργάνωση και εξειδίκευση στους τουριστικούς προορισμούς παγκόσμιου βεληνεκούς. Ακολουθεί την πολιτική του Σ.Α.Κ.Χ. και των υπάρχουσων εδαφικών ατζεντών (2007, 2011) που δίνουν προτεραιότητα στη δημιουργία ισορροπημένων πολυκεντρικών αστικών περιοχών σε περιφερειακή ή εθνική κλίμακα για τις περίπου 260 πόλεις που είναι εθνικές πρωτεύουσες ή περιφερειακά κέντρα. Το σενάριο αυτό προϋποθέτει ότι τα ταμεία Συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία επενδύσεων έχουν ως βασικούς αποδέκτες τις πόλεις και συμπεριλαμβάνουν την εκ νέου αστικοποίηση, επενδύσεις σε Έρευνα και Ανάπτυξη, προώθηση περιφερειακών και διαπεριφερειακών δικτύων μεταφορών κλπ. Η αυξανόμενη συγκέντρωση δραστηριοτήτων στις πόλεις δεν συνεπάγεται απαραίτητα μια διαδικασία παρακμής της υπαίθρου, όμως αυξάνει την λειτουργική εξάρτηση της από τις μεγάλες πόλεις. Επιπλέον, εσωτερική μετανάστευση λαμβάνει χώρα από αραιοκατοικημένες περιοχές σε μεγαλύτερα αστικά κέντρα και τέλος το σενάριο προϋποθέτει συνεχή χρηματοδότηση σε πολιτικές της Ε.Ε. που έχουν ως τώρα υποστεί ελάχιστες μεταρρυθμίσεις σε σχέση με άλλες πολιτικές.

Εδαφικό σενάριο Β.

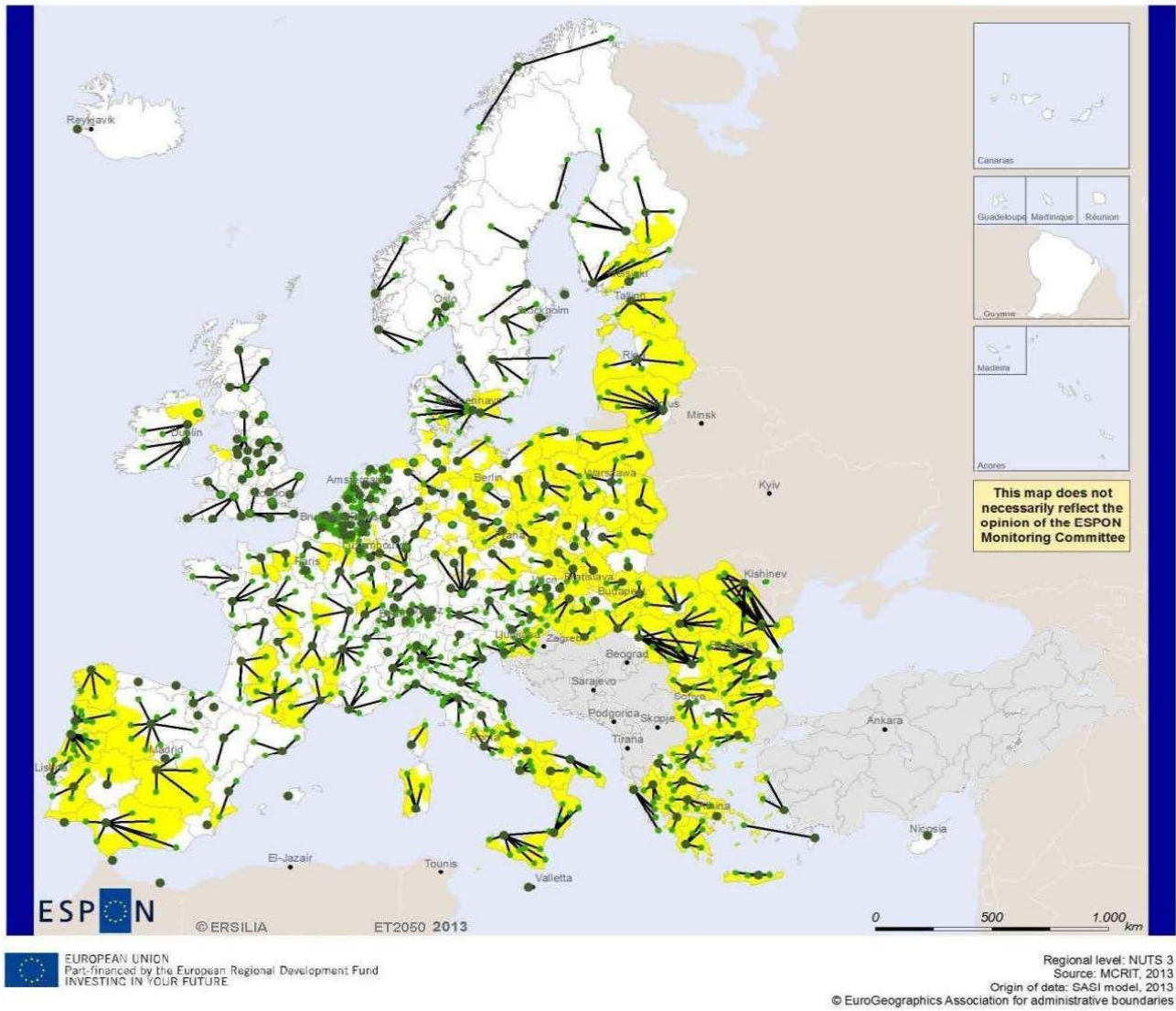


Εικόνα 5. Πηγή : www.espon.eu

Εδαφικό σενάριο Γ.

Ευρωπαϊκές και τοπικές πρωτοβουλίες για την προώθηση μικρών πόλεων και των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών. Αστικές και αγροτικές περιοχές συναπαρτίζουν ένα μωσαϊκό με διαφορετικές ταυτότητες που υποστηρίζονται από τις τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις. Το σενάριο αυτό απεικονίζει ένα διαφορετικό εντελώς παράδειγμα σε σχέση με τα δύο προηγούμενα και ανταποκρίνεται στις προκλήσεις της έλλειψης ενέργειας και της κλιματικής αλλαγής, όπως αυτές εκφράστηκαν στις εδαφικές ατζέντες (2007, 2011), με την ανάδειξη μικρομεσαίων πόλεων ως τα κέντρα οικονομικά “ανθεκτικών” περιοχών με πιο βιώσιμα πρότυπα κατανάλωσης αλλά λαμβάνοντας υπόψη τις απαραίτητες οικονομίες κλίμακας των υπηρεσιών κοινωνικής ωφέλειας και τις προοπτικές μιας γηράσκουσας κοινωνίας. Οι πολιτικές επικεντρώνονται στην ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής ισορροπίας της Ευρώπης σε περιφερειακό επίπεδο, υποστηρίζοντας την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης και ενδυναμώνοντας τους περιφερειακούς θεσμούς. Επιπλέον, οι υποθέσεις περιλαμβάνουν αυξημένους προϋπολογισμούς για τις πολιτικές της Ε.Ε. -με εξαίρεση τις μεταφορές-, πιο αυστηρές περιβαλλοντικές πολιτικές και αποκεντρωμένα δίκτυα ενέργειας με βάση τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Εδαφικό σενάριο Γ.



Εικόνα 6. Πηγή: www.espon.eu

Συμπεράσματα απο τα σενάρια

Δημογραφικά συμπεράσματα

Τα βασικά συμπεράσματα αναφορικά με τη δημογραφία είναι τα εξής: Το σενάριο Α προσελκύει περισσότερους μετανάστες εκτός Ε.Ε. Το σενάριο Γ αναμένει λιγότερη μετανάστευση και εφαρμόζει πολιτικές για την αύξηση της γεννητικότητας. Το σενάριο Β βρίσκεται ακριβώς στη μέση των δύο άλλων σεναρίων και πολιτικών. Παρά τις μεταξύ τους διαφορές και τα τρία σενάρια καταλήγουν στο συμπέρασμα της γήρανσης του πληθυσμού το 2030 με οριακές διαφορές μεταξύ τους, γύρω στο ποσοστό του 39% του δείκτη γήρανσης (άτομα άνω των 64 ετών σε σχέση με άτομα 19-64). Το 2010 ο δείκτης ήταν στο ποσοστό του 26%.

Οικονομικά συμπεράσματα

Το σενάριο Α το οποίο ευνοεί τις αγορές, προϋποθετεί μειώσεις στις δημόσιες δαπάνες έτσι ώστε το δημόσιο χρέος να αποπληρωθεί μέχρι το 2030. Ο προϋπολογισμός και οι δαπάνες για τις πολιτικές Συνοχής μειώνονται (μείωση της τάξεως του 50%) και οι δαπάνες αυτές μεταφέρονται για αξιοποίηση στις μεγάλες Ευρωπαϊκές πόλεις. Το σενάριο Β υποθέτει ότι τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας ενισχύονται μέσω της αύξησης της φορολογίας, όμως το δημόσιο χρέος δεν θα μπορεί να αποπληρωθεί πλήρως μέχρι το 2030. Ο προϋπολογισμός για τις πολιτικές Συνοχής παραμένει σταθερός και οι επενδύσεις επικεντρώνονται σε πόλεις “ δεύτερης βαθμίδας διαλογής”. Το σενάριο Γ προϋποθέτει ισχυρό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και αναδεικνύει μια περισσότερο τοπική και περιφερειακή προσέγγιση. Το δημόσιο χρέος δεν θα μπορέσει να αποπληρωθεί μέχρι το 2050 σε αυτό το σενάριο. Ο προϋπολογισμός για τις πολιτικές Συνοχής είναι σημαντικά αυξημένος (αύξηση 100%, έως και 0,8 % του ΑΕΠ της Ε.Ε.) με τις επενδύσεις να επικεντρώνονται σε αγροτικές και λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές.

Αποτελέσματα και επιπτώσεις των εδαφικών σεναρίων

1. Ελαφρώς υψηλότερη οικονομική ανάπτυξη μέσω της προώθησης και της δικτύωσης πόλεων δεύτερης βαθμίδας. Στο δρόμο για το 2030, το σενάριο Β είναι ελαφρώς πιο “επεκτατικό” αναφορικά με την αύξηση του ΑΕΠ (2,3 % ετησίως) σε σχέση με το σενάριο Α (2,2 % ετησίως), ενώ το σενάριο Γ επιτυγχάνει μια αύξηση της τάξεως του 1,8%, ελαφρώς κάτω από την βάση που υπάρχει τώρα (1,9%). Η υψηλότερη ανάπτυξη στο Β σενάριο μπορεί να εξηγηθεί από την πιο αποτελεσματική εκμετάλλευση των εδαφικών στοιχείων, του κεφαλαίου και των τοπικών ιδιαιτεροτήτων που υπάρχουν στις πόλεις δεύτερης βαθμίδας και επιτρέπουν στις οικονομίες να αναπτύξουν μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα. Η ανάπτυξη βασιζόμενη σε τέτοιου είδους πόλεις προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ισορροπημένου και ολοκληρωμένου αστικού συστήματος απαρτιζόμενο από αρκετές πόλεις δεύτερης βαθμίδας οι οποίες συνεργάζονται με τις μεγαλύτερες πόλεις για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών και επιτρέπουν στις δεύτερες να αποφύγουν μειονεκτήματα, από τις αρνητικές οικονομίες κλίμακας που ενδεχομένως να δημιουργηθούν, τα οποία μπορεί να είναι ανασταλτικοί παράγοντες στην ανάπτυξη. Η μηδαμινή παρουσία ισορροπημένων και αποτελεσματικών αστικών συστημάτων στις Ανατολικές χώρες μπορεί να εξηγήσει γιατί αυτές οι χώρες καταγράφουν παρόμοιους δείκτες ανάπτυξης στα σενάρια Α και Β, αφού σε αυτά τα σενάρια η ανάπτυξη προέρχεται κυρίως από τις μεγάλες πόλεις.

2. Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων παραμένει πρόκληση. Μια ανάλυση για τις ανατολικές και νότιες χώρες της ΕΕ αποκαλύπτει τις διαρθρωτικές ανισοροπίες της ταχείας οικονομικής ανάπτυξης τα τελευταία 20 χρόνια και τις δυσκολίες που μπορεί να αντιμετωπίσουν αυτές οι χώρες στην προσπάθειά τους να φτάσουν στο επίπεδο ανάπτυξης των χωρών της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης. Οι περιφερειακές ανισότητες μειώνονται και στα τρία σενάρια έως το 2030 αλλά όμως σε οριακό βαθμό.

3. Αυξανόμενη αβεβαιότητα στο δρόμο για το 2050. Για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης αβεβαιότητας σε μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα, τα τρία εναλλακτικά εδαφικά σενάρια (A, B, Γ) έχουν καταταμηθεί σε τρεις διαφορετικές παραλλαγές καλύπτοντας διαφορετικές ακραίες περιπτώσεις σε κοινωνικοοικονομικό, περιβαλλοντικό και τεχνολογικό επίπεδο με χρονικό ορίζοντα το 2050. Ταυτόχρονα, όλες οι δημόσιες δαπάνες για τις περιφέρειες διατηρήθηκαν στο 0,4% του συνολικού ΑΕΠ στην Ευρώπη, προκειμένου να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος της εδαφικής τους αναδιανομής μεταξύ των διαφόρων τύπων των περιφερειών.

4. Η μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της Ευρώπης δεν μειώνεται από τις αναδιανεμητικές πολιτικές. Η οικονομική ανάπτυξη μακροπρόθεσμα δεν επηρεάζεται σημαντικά από την επιλογή κανενός από τα τρία σενάρια (A, B, ή Γ). Η οικονομική ανάπτυξη κυρίως βασίζεται σε τεχνολογικές αλλαγές που οδηγούν σε αύξηση της παραγωγικότητας και επίσης σε δημόσιες πολιτικές όπως είναι η δημοσιονομική και η νομισματική. Ως εκ τούτου, τα τρία σενάρια οδηγούν σε παρόμοια οικονομική ανάπτυξη συνολικά στην Ευρώπη με χρονικό ορίζοντα το 2050. Αυτό σημαίνει ότι υπό αυτές τις συνθήκες οι οικονομίες κλίμακας που σχετίζονται με τις μητροπόλεις θα έχουν σχετικά μικρότερο ρόλο στην Ευρώπη, ή θα έχουν τουλάχιστον ισοδύναμο ρόλο με τα πιο ισορροπημένα δίκτυα των πόλεων και των περιφερειών με χρονικό ορίζοντα το 2050.

5. Οι περιφερειακές ανισότητες μπορεί να μειωθούν αλλά με αργό ρυθμό και μόνο σε σχετικούς όρους. Συγκρίνοντας τα εδαφικά σενάρια τα αποτελέσματα δείχνουν ότι υπό την προϋπόθεση της αύξησης της παραγωγικότητας τις επόμενες δεκαετίες (λόγω των νέων τεχνολογιών και του πιο εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού) καθώς και της επάρκειας των πόρων (αποφυγή αύξησης του κόστους μεταφορών και ενέργειας) οι αναδιανεμητικές πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο - σε ποσοστό 0,4% του ΑΕΠ της ΕΕ- , θα οδηγήσουν σε σημαντική μείωση των ανισοτήτων, ενώ η συνολική οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης δεν θα επηρεαστεί. Οι μειώσεις των ανισοτήτων όμως, δεν θα πραγματοποιηθούν τόσο γρήγορα όσο τις προηγούμενες δεκαετίες. Σε απόλυτους όρους

πάντως, οι περιφερειακές ανισότητες δεν θα εξαλειφθούν τελείως. Χρειάζονται πιο φιλόδοξες περιφερειακές πολιτικές για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος (π.χ. πολύ μεγαλύτερο ποσοστό απο το 0,4 % του ΑΕΠ). Διαφορετικές υποθετικές προκλήσεις απο την χρήση γής πραγματοποιούνται στα τρία εναλλακτικά σενάρια, όπως ο κίνδυνος ανεξέλεγκτης αστικής ανάπτυξης του σεναρίου που προωθεί την ανάπτυξη των μητροπόλεων ή ο κατακερματισμός του φυσικού περιβάλλοντος απο το σενάριο που προωθεί την “διάχυση της γης”.

6. Οι πολυκεντρικές εδαφικές δομές επιφέρουν πιο ισορροπημένη κατανομή της ανάπτυξης. Αν η πολυκεντρικότητα καθορίζεται απο το συνδυασμό πληθυσμού, τοποθεσίας και κατανομής της ανάπτυξης σε μια συγκεκριμένη πόλη, περιφέρεια ή χώρα, τότε τα πολυκεντρικά συστήματα προσφέρουν καλύτερη κατανομή της ανάπτυξης μακροπρόθεσμα. Στις περιπτώσεις που οι περισσότερες ανεπτυγμένες πόλεις και περιφέρειες πανευρωπαϊκά λειτουργούν ως κομμάτια μιας ευρύτερης πολυκεντρικής δομής, τότε προσθέτουν αξία και συμβάλλουν καθοριστικά στην ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής τους. Αυτό σημαίνει οτι μια πολυκεντρική εδαφική πολιτική θα προωθήσει καλύτερα την εδαφική ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

7. Η αποφυγή της ανεξέλεγκτης αστικής ανάπτυξης και η βελτίωση όλων των συνοικιών είναι υψίστης σημασίας για τις μεγαλύτερες πόλεις. Η κυριότερες απειλές για τις μεγάλες μητροπολιτικές περιοχές σχετίζονται με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις απο την ανεξέλεγκτη αστική ανάπτυξη (η οποία μπορεί να αποφευχθεί μόνο με αυστηρές ρυθμίσεις για τους κανόνες χρήσεων γής) καθώς και με τις γειτονιές που αντιμετωπίζουν κοινωνικές συγκρούσεις (απαιτείται ισχυρή δημοκρατική βούληση και συμμετοχή των πολιτών). Απο την άλλη, οι υψηλότερες αστικές πυκνότητες παρέχουν τις απαιτούμενες οικονομίες κλίμακας που ευνοούν την ανάπτυξη και την εφαρμογή προηγμένων τεχνολογιών για την διαχείριση των αστικών θεμάτων με πιο βιώσιμο τρόπο.

8. Οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές προκλήσεις θα είναι πιο εύκολα αντιμετωπίσιμες σε πόλεις “δεύτερης βαθμίδας”. Η ανάδειξη των πόλεων αυτών θα κάνει την αλλαγή στους κανόνες χρήσεως γής πιο εύκολα διαχειρίσιμη, καθώς επίσης και την κοινωνική ένταξη των πολιτών πιο εύκολη. Οι πόλεις αναμένεται να έχουν μια σημαντική αλληλεπίδραση με την ενδοχώρα και έτσι να παρέχουν ένα ισορροπημένο τοπίο στο οποίο τόσο οι αστικές όσο και οι αγροτικές περιοχές μπορούν να αναδειχθούν και να οικοδομήσουν τρόπους συνεργασίας.

9. Τα οικοσυστήματα ενισχύονται με την προώθηση μικρών και μεσαίων πόλεων και αγροτικών περιοχών. Το βασικό πλεονέκτημα από την προώθηση μικρών και μεσαίων πόλεων σε αγροτικές περιοχές τόσο σε ανεπτυγμένες, όσο και σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες είναι η δυνατότητα να διατηρηθούν και να προφυλαχθούν τα πολύτιμα οικοσυστήματα και να δημιουργηθούν “ζωντανές” περιοχές στα περίχωρα των πόλεων. Η συνοχή και η σωστή διαχείριση της γής μπορούν να ενισχυθούν μέσω της προώθησης λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών. Η κύρια απειλή που συνδέεται με τις πολιτικές που προωθούν τον μεγάλο αριθμό των μικρομεσαίων πόλεων που υπάρχουν στις περισσότερες Ευρωπαϊκές περιφέρειες είναι ο κατακερματισμός του φυσικού τοπίου λόγω της μεγαλύτερης διάχυσης στην αξιοποίηση της γης σε όλη την Ευρώπη.

Πολιτικές υψίστης σημασίας για την μακρόπνοη ανάπτυξη στην Ευρώπη

- ✓ Ανοιχτός χαρακτήρας
- ✓ Πολυκεντρικότητα

Η μετατροπή της Ευρώπης από την σημερινή της μορφή σε μια πιο ανοιχτή και πολυκεντρική ένωση είναι η πιο σωστά δομημένη στρατηγική εδαφικής ανάπτυξης για την υποστήριξη της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανταγωνιστικότητας, της κοινωνικής συνοχής και των στόχων αειφορίας που προωθούνται από το πλάνο “Ευρώπη 2020” και την “Εδαφική Ατζέντα 2020” για τις επόμενες δεκαετίες. Αυτή η στρατηγική συνδιάζει την Ανάπτυξη με την Συνοχή και παράγει βιώσιμο περιβάλλον για τους πολίτες. Η αποδοτικότητα και η ποιότητα της ευρωπαϊκής επικράτειας εξαρτάται τόσο από την δικτύωση των πόλεων όλων των μεγεθών, από το τοπικό έως το παγκόσμιο επίπεδο, όσο και από την παρακίνηση των ανθρώπων και των περιφερειών να αξιοποιήσουν τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα σε ευρωπαϊκή και παγκόσμια κλίμακα. Η Ευρώπη για να βελτιώσει την εδαφική συνοχή της, πρέπει να γίνει πιο ανοιχτή και πολυκεντρική εκπληρώνοντας έτσι τον αρχικό στόχο της Συνθήκης της Ρώμης το 1956 που διακήρυξε ότι η Ευρώπη πρέπει να γίνει μια ανοιχτή κοινωνία ίσων μελών με ισχυρά θεσμικά όργανα καθώς και μεταγενέστερων συνθηκών που προωθούσαν μια αρμονική και ισορροπημένη επικράτεια.

Ο ανοιχτός χαρακτήρας στον υπόλοιπο κόσμο αλλά και στις γειτονικές χώρες αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για όλες τις Ευρωπαϊκές πόλεις και περιφέρειες έτσι ώστε να επωφεληθούν από τις ευκαιρίες εξέλιξης που παρουσιάζονται από την παγκόσμια μεγέθυνση και από την τεχνολογική πρόοδο. Η μακρόπνοη ανάπτυξη της Ευρώπης εξαρτάται από την αξιοποίηση και εκμετάλλευση των πιο ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων της κάθε περιοχής σε παγκόσμια κλίμακα, από την ολοκλήρωση της Ενιαίας αγοράς και από την δημιουργία αποτελεσματικών στρατηγικών για την απο κοινού ανάπτυξη με τις γειτονικές χώρες στην Μεσόγειο και στην Ανατολή. Η διαδικασία του “ανοίγματος” της Ευρώπης απαιτεί την σύνδεση της Ευρώπης σε παγκόσμιο επίπεδο και την προώθηση της κοινής ανάπτυξης με τις γειτονικές περιοχές.

Η πολυκεντρικότητα¹⁶⁶ μεταξύ των πόλεων και των περιφερειών είναι απαραίτητος παράγοντας για την εξάπλωση των ευκαιριών ανάπτυξης σε όλη την Ευρώπη, κάνοντας την ανάπτυξη πιο “ανθεκτική και διαφοροποιημένη” και την εξάλειψη των οικονομικών και κοινωνικών χασμάτων. Επιπλέον, η αύξηση της πολυκεντρικότητας δεν αναμένεται να μειώσει αναγκαστικά την οικονομική ανάπτυξη στο σύνολο τη Ευρώπης. Η διαδικασία της πολυκεντρικότητας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο απαιτεί την ύπαρξη περιφερειακής πολυμορφίας, ενδογενούς ανάπτυξης και εδαφικής συνεργασίας, ως εργαλεία αύξησης των επενδύσεων και μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, για να δημιουργηθούν ισορροπημένες και πολυκεντρικές αστικές δομές, ευνοώντας έτσι την μεταμόρφωση των πόλεων σε “έξυπνες πόλεις του μέλλοντος” καθώς και την καλύτερη διαχείριση των φυσικών και πολιτιστικών πόρων. Η πολυκεντρικότητα εισήχθη στο Σ.Α.Κ.Χ. το 1999 και έχει λάβει σημαντική θέση στις συζητήσεις στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης της Ευρώπης. Η έννοια της πολυκεντρικότητας εμφανίζεται σε τρία χωρικά επίπεδα :

- 1) Ευρωπαϊκό/διεθνικό, που στόχος είναι η υποκίνηση “ζωνών παγκόσμιας υποκίνησης”.
- 2) Διασυνοριακό/διαπεριφερειακό που στόχος είναι η μετατόπιση απο μια κυρίαρχη πόλη σε ένα σύστημα πόλεων.
- 3) Περιφερειακό/τοπικό, που στόχος είναι η μετατόπιση απο δύο ή περισσότερα περιφερειακά κέντρα σε έναν αριθμό μικρομεσαίων αστικών κέντρων.

Η επιδίωξη της πολυκεντρικότητας είναι εμφανής και στο επίπεδο των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στοχεύουν στο ‘πολυκεντρικό αστικό μοντέλο’ για να μειώσουν την ‘κυριαρχία’ των μεγαλουπόλεων τους. Στο βαθμό που η έννοια της πολυκεντρικότητας αναφέρεται στη δομή και στην οργάνωση δικτύων αστικών κέντρων, δεν αφορά μόνο την ιεραρχία και την κατανομή των ίδιων των κέντρων, αλλά και των μεταξύ τους δικτύων, βασικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης δομής των αστικών συστημάτων. Ωστόσο, η πολυκεντρικότητα είναι ένα ιδιαίτερα σύνθετο φαινόμενο που επηρεάζεται από πάρα πολλές παραμέτρους και μάλιστα όχι πάντα αναλογικά. Δηλαδή, τα διάφορα χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν το φαινόμενο δεν είναι μόνο ποσοτικά αλλά και ποιοτικά.

¹⁶⁶ Κυβέλου, Απο τη Χωροταξία στη Χωροδιαχείριση, 2010, σελ. 237.

*Μέθοδοι για να γίνει η Ευρώπη πιο ανοιχτή και πολυκεντρική*¹⁶⁷

➤ *Παγκόσμια σύνδεση της ευρώπης*

Ο στόχος είναι η παροχή προηγμένων δικτύων μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών στις ευρωπαϊκές πόλεις και περιφέρειες προκειμένου να καταστεί δυνατή η αξιοποίηση των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων σε Ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για να μετατραπούν σε σημαντικούς παράγοντες της παγκόσμιας οικονομίας. Πρέπει να υπάρξει καλύτερη σύνδεση των ευρωπαϊκών υποδομών με τα παγκόσμια δίκτυα και γεωγραφική εξάπλωση των ευρωπαϊκών τουριστικών προορισμών παγκόσμιου βεληνεκούς, αυξάνοντας έτσι το επίπεδο της πολυκεντρικότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Με την σύνδεση της Ευρώπης σε παγκόσμια κλίμακα η ευρωπαϊκή οικονομία γίνεται πιο ανοιχτή και η κοινότητα της Ευρώπης πιο κοσμοπολίτικη.

Οι κύριες πολιτικές δράσεις θα επικεντρωθούν στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς με την περαιτέρω απελευθέρωση και εναρμόνιση των βιομηχανικών δικτύων λαμβάνοντας υπόψιν και το ενδεχόμενο περιβαλλοντικό κόστος, και στην συνέχιση της διαδικασίας προόδου και συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες, την Βόρεια Αμερική και τον υπόλοιπο κόσμο. Πρέπει να υπάρξει υποστήριξη στην τεχνολογική καινοτομία και στην βελτίωση των υποδομών, αλλά τέτοιες κινήσεις είναι συνετό να γίνουν μετά απο ανάλυση “κόστους - οφέλους” για να είναι οικονομικά βιώσιμες.

Η ευθύνη για τις πολιτικές δράσεις έγκειται ως επι το πλείστον στα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και στους διεθνείς οργανισμούς, κυρίως στους εξειδικευμένους οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σε μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις στους εμπλεκόμενους τομείς. Οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί έχουν την ευθύνη να διαμορφώσουν αναπτυξιακές στρατηγικές που να συνάδουν με την ενισχυμένη παγκόσμια συνδεσιμότητά τους. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα οι πολιτικές θα πρέπει να ευνοούν την ολοκλήρωση της ενιαίας Ευρωπαϊκής αγοράς δίνοντας μεγαλύτερη συνοχή στον σχεδιασμό των υποδομών σε όλα τα επίπεδα και στην σταδιακή αφαίρεση του κόστους του κατακερματισμού της αγοράς για τα βιομηχανικά δίκτυα. Μακροπρόθεσμα, οι πολιτικές θα πρέπει να επικεντρωθούν στο άνοιγμα των βιομηχανικών δικτύων απο το Ευρωπαϊκό επίπεδο στο παγκόσμιο επίπεδο ανταγωνισμού για την καλύτερη ενίσχυση της αποτελεσματικότητας.

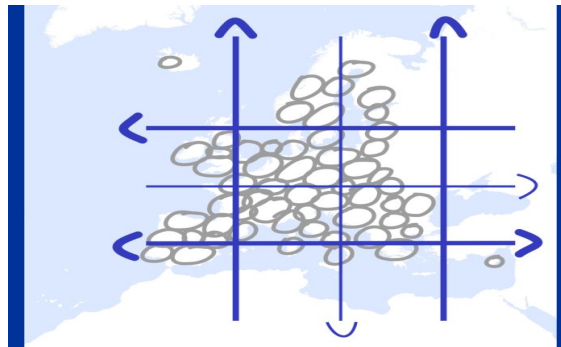
¹⁶⁷ http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html

Παγκόσμια σύνδεση της Ευρώπης



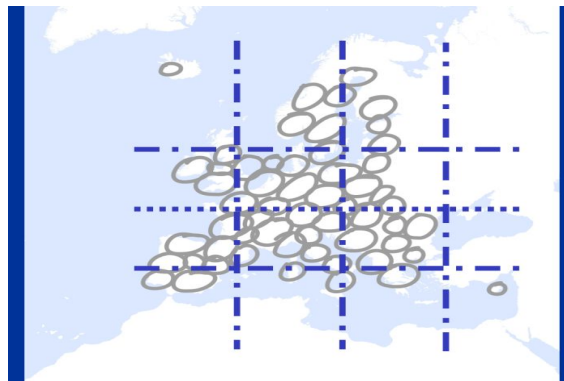
Πηγή : www.w.espon.eu

Άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών στον παγκόσμιο ανταγωνισμό και προώθηση της βιωσιμότητας σε παγκόσμιο επίπεδο.



Πηγή : www.w.espon.eu

Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και τηλεπικοινωνιών και αποκέντρωση των Ευρωπαϊκών προορισμών παγκόσμιοι βεληνεούς.



Πηγή : www.w.espon.eu

Ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου Διευρωπαϊκού δικτύου ηλεκτροδότησης και προώθηση της ενεργειακής επάρκειας και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

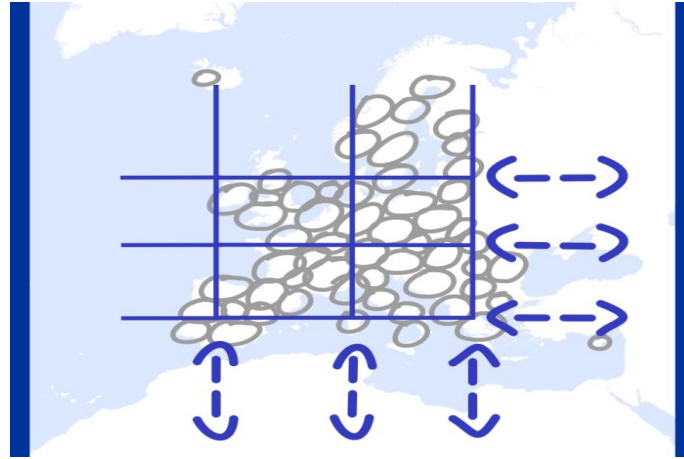
➤ Προώθηση της κοινής ανάπτυξης με τις γειτονικές περιοχές

Ο στόχος είναι η καλύτερη συνεργασία μεταξύ της Ευρώπης και των γειτονικών περιοχών, η αξιοποίηση κοινών ευκαιριών ανάπτυξης και η μείωση των υπερβολικών οικονομικών χασμάτων ιδιαίτερα σε διασυνοριακό επίπεδο. Ο στόχος αυτός κάνει την Ευρώπη πιο ανοιχτή στις γειτονικές περιοχές και υποστηρίζει το άνοιγμα σε νέες αγορές. Επιπλέον, ενισχύει την πολυκεντρικότητα, μέσω της μεγαλύτερης ανάπτυξης των πόλεων κοντά στα εξωτερικά σύνορα.

Οι κύριες πολιτικές δράσεις θα πρέπει να επικεντρώνονται στην διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή στην ανάπτυξη στενότερων σχέσεων με τις γειτονικές περιοχές, την περαιτέρω ανάπτυξη των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιακών δικτύων, δίνοντας παράλληλα προτεραιότητα στα ολοκληρωμένα σχέδια ανάπτυξης και στα σχέδια των επενδυτικών προγραμμάτων στις διασυνοριακές περιοχές.

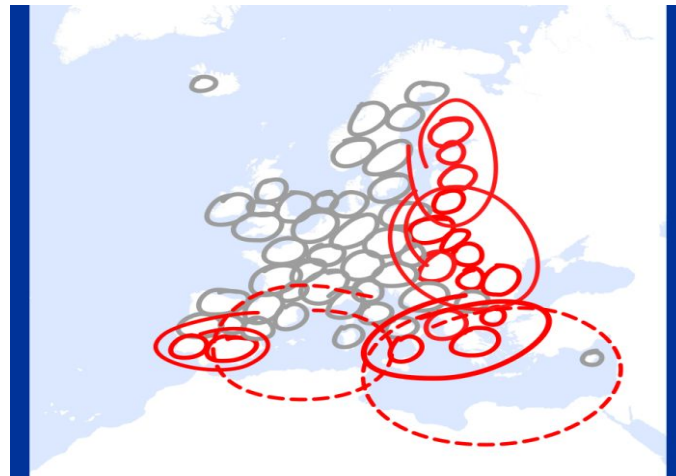
Η ευθύνη για τις πολιτικές δράσεις έγκειται κυρίως στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα καθώς και τις ευρωπαϊκές χώρες και περιφέρειες που συνορεύουν με τις γειτονικές χώρες. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, οι πολιτικές θα πρέπει να ευνοούν τη σταδιακή ολοκλήρωση της αγοράς, τις επενδύσεις στα δίκτυα υποδομών και τα σχέδια συνεργασίας για την ανάπτυξη στρατηγικών διασυνοριακών ζωνών κοινής ωφέλειας. Σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, οι πολιτικές θα πρέπει να στοχεύουν στην εμβάθυνση της ολοκλήρωσης της αγοράς και, όποτε είναι εφικτό, στη διεύρυνση της.

Προώθηση της κοινής ανάπτυξης με τις γειτονικές περιοχές



Πηγή : www.w.espon.eu

Σύνδεση των διευρωπαϊκών δικτύων με τα δίκτυα των γειτονικών χωρών.



Πηγή : www.w.espon.eu

Προώθηση της διασυνοριακής ολοκληρωμένης ανάπτυξης.

➤ Περιφερειακή πολυμορφία και ενδογενής ανάπτυξη

Ο στόχος είναι η παροχή ίσων αναπτυξιακών ευκαιριών σε όλες τις Ευρωπαϊκές περιφέρειες και η άρση των υφιστάμενων περιορισμών στην ανάπτυξη των μοναδικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων τους. Αυτό συνεπάγεται τη λήψη καταλλήλων μέτρων αλληλεγγύης προς τις περιοχές που είναι λιγότερο ανεπτυγμένες. Ο στόχος αυτός θα σημάνει μια πιο ισόρροπη ανάπτυξη στο ευρωπαϊκό έδαφος η οποία θα μπορούσε να αντισταθμίσει τις άνισες συνθήκες διαβίωσης σε διαφορετικά μέρη της Ευρώπης. Επιπλέον, θα ενισχύσει τις περιφερειακές και τις τοπικές οικονομίες, θα τις κάνει πιο ελκυστικές για τους ανθρώπους και τις επιχειρήσεις και θα αναβαθμίσει αρκετές πόλεις και κωμοπόλεις κάνοντας τις ικανές να παράσχουν ή να διατηρήσουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας εγγύτερα στους πολίτες.

Οι κύριες πολιτικές δράσεις για την επίτευξη του στόχου αυτού περιλαμβάνουν, εκτός από τη βελτίωση των υφιστάμενων περιφερειακών υποδομών και την παροχή ενός επαρκούς επιπέδου υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, τη βελτίωση της τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης και την εφαρμογή καινοτόμων στρατηγικών διαχείρισης, ειδικά στις αραιοκατοικημένες και λιγότερο προσβάσιμες περιοχές. Πρέπει να υπάρξουν στοχευμένες πολιτικές για να αντιμετωπιστούν επιτυχώς τα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι περιοχές που χαρακτηρίζονται από ένα συγκεκριμένο μόνιμο γεωγραφικό ή δημογραφικό μειονέκτημα, όπως οι νησιωτικές, αραιοκατοικημένες, απομακρυσμένες και ορεινές περιοχές.

Η ευθύνη για τις πολιτικές δράσεις μοιράζεται μεταξύ των τοπικών / περιφερειακών αρχών, οι οποίες συμβάλλουν επίσης στην κινητοποίηση των τοπικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, των κρατών - μελών και της ΕΕ. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση και λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα των χρηματοπιστωτικών πόρων, η Ε.Ε. μαζί με τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν το κατάλληλο πλαίσιο για τη χρηματοδότηση και την επίβλεψη των τοπικών/περιφερειακών δραστηριοτήτων ανάπτυξης. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Επενδύσεων θα πρέπει να συντονίζονται με τα γεωργικά ταμεία για την προώθηση επενδύσεων που βελτιώνουν την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της ενδογενούς ανάπτυξης, σε συνεργασία με τις τοπικές ιδιωτικές εταιρείες. Μακροπρόθεσμα, οι πόλεις και οι

περιφέρειες θα πρέπει να αναπτύξουν σχέδια εδαφικής ανάπτυξης για την ενδο-περιφερειακή συνεργασία και συντονισμό των ευρωπαϊκών τομεακών πολιτικών.

Περιφερειακή πολυμορφία και ενδογενής ανάπτυξη



Πηγή : ww.w.espon.eu

Επαρκής προσβασιμότητα / συνδεσιμότητα για να την ανάδειξη των περιφερειακών δυνατοτήτων.



Πηγή : ww.w.espon.eu

Ολοκληρωτική πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ωφέλειας.

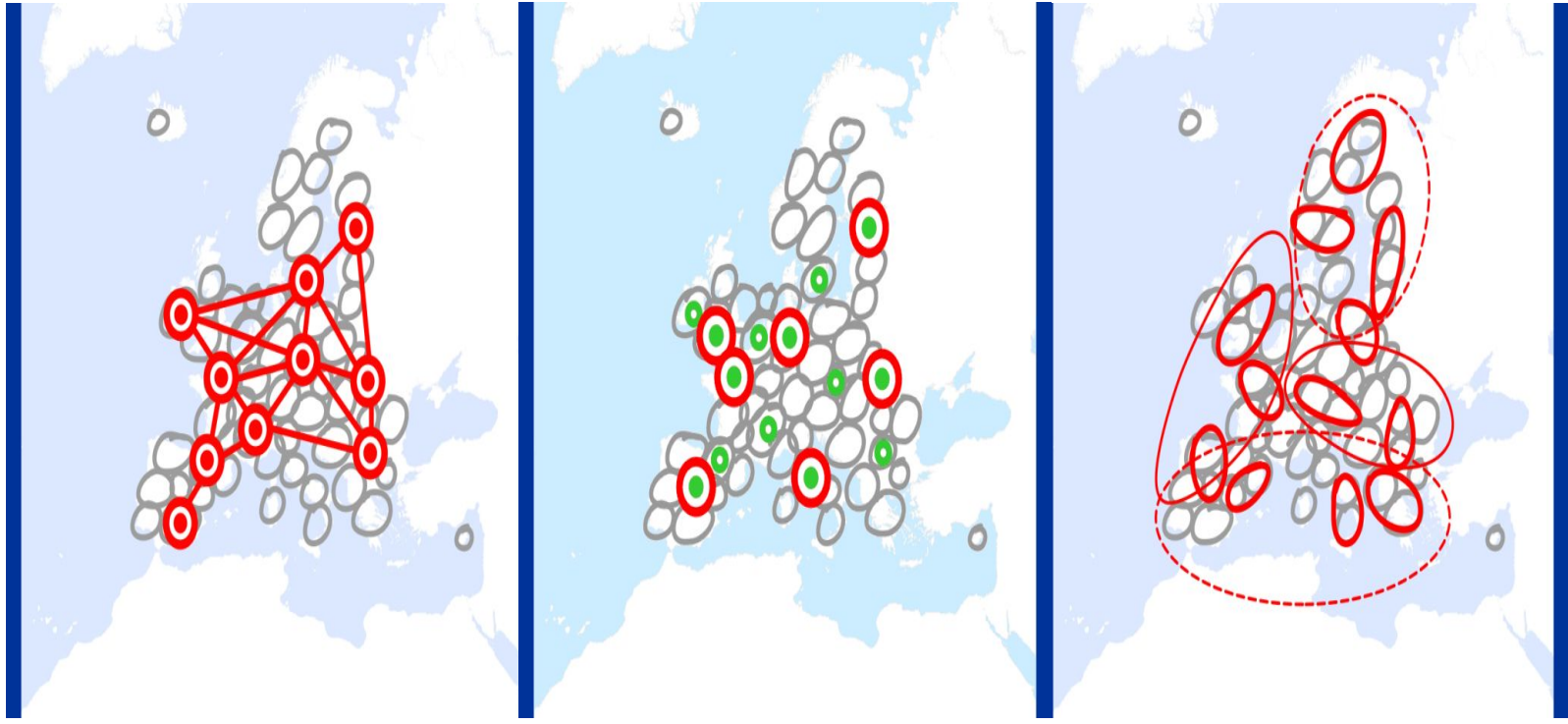
➤ Προώθηση μιας ισορροπημένης αστικής δομής

Ο στόχος είναι η ενίσχυση των πόλεων δεύτερης βαθμίδας , σε όλη την ήπειρο, η επίτευξη μιας πιο δικτυωμένης ανάπτυξης του συστήματος των ευρωπαϊκών πόλεων, σε περιφερειακό και ηπειρωτικό επίπεδο καθώς και η ενίσχυση της παγκόσμιας επιρροής τους. Η ενίσχυση του διεθνούς ρόλου των πόλεων δεύτερης βαθμίδας του ευρωπαϊκού αστικού συστήματος θα ευνοήσει το “άνοιγμα” της Ευρώπης σε διεθνείς επιχειρήσεις. Η τόνωση της ανάπτυξης και της ευημερίας των πόλεων αυτών θα αυξήσει τον αριθμό των παγκοσμίου βεληνεκούς ευρωπαϊκών πόλεων και θα συμβάλει σε ένα πιο πολυκεντρικό ευρωπαϊκό έδαφος.

Οι κύριες πολιτικές ενέργειες πρέπει να επικεντρωθούν στη διατήρηση και στην έξυπνη ανανέωση του παραδοσιακού μοντέλου της ευρωπαϊκής πόλης και περιφέρειας, αποφεύγοντας τις εξειδικευμένες, αποκλειστικές και διαχωρισμένες ζώνες. Απαραίτητα βήματα είναι η προώθηση νέων αστικών σχεδίων και λύσεων, η βελτίωση των δημόσιων χώρων και των δημόσιων εγκαταστάσεων, συμπεριλαμβανομένης και της στέγασης, η βελτίωση των συνοικιών και η εφαρμογή πιο αποτελεσματικών και βιώσιμων αστικών συστημάτων σχεδιασμού ενισχυμένων από τις νέες τεχνολογίες.

Η ευθύνη για τις πολιτικές δράσεις έγκειται πρωτίστως στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, συμπεριλαμβανομένων και παρόμοιου είδους αρχών σε μητροπολιτικές περιοχές, όμως οι πολιτικές σε κρατικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι εξίσου σημαντικές, ιδιαίτερα σε πόλεις με συγκεκριμένα προβλήματα, όπως γειτονιές με σοβαρές ελλείψεις και κοινωνικές συγκρούσεις, πόλεις που αντιμετωπίζουν υπογεννητικότητα ή υποφέρουν από κακή διακυβέρνηση. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, η αστική διάσταση της πολιτικής συνοχής αναπτύσσεται περαιτέρω υποστήριζοντας την “έξυπνη αναμόρφωση” των πόλεων και ιδιαίτερα, την αναναμόρφωση των συνοικιών. Μακροπρόθεσμα, στόχος είναι η προοδευτική οικολογική αποκατάσταση των χαμηλής πυκνότητας κατοικημένων περιοχών που ήταν κληρονομιά της αστικής εξάπλωσης του 20ου αιώνα , καθώς και η ανάπτυξη ενός επίσημου συστήματος συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών αστικών περιοχών με τη συμμετοχή των μητροπολιτικών περιοχών, των πόλεων, των κωμοπόλεων και αγροτικής ενδοχώρας . Οι σχετικές πολιτικές δράσεις σε αυτήν την περίπτωση λαμβάνουν χώρα πρωτίστως στο επίπεδο των λειτουργικών περιοχών, ξεχωριστά από τις υπάρχουσες διοικητικές οντότητες.

Προώθηση μιας ισορροπημένης αστικής δομής



1.

2.

3.

Πηγή : www.w.espon.eu

1. Ανάπτυξη των πόλεων δεύτερης βαθμίδας ως κινητήριες δυνάμεις της ανάπτυξης.
2. Έξυπνη και χωρίς αποκλεισμούς αναζωογόνηση των πόλεων και των γειτονιών.
3. Ενσωμάτωση των λειτουργικών αστικών περιοχών.

➤ Διαχείριση των φυσικών πόρων με βιώσιμο τρόπο

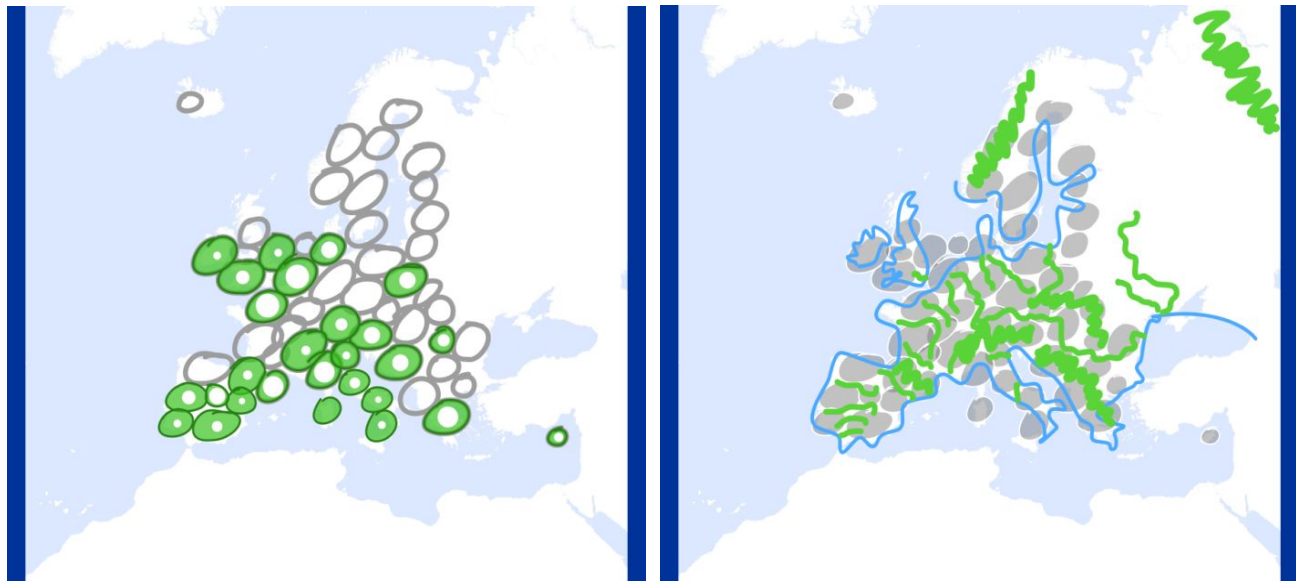
Ο στόχος είναι η προστασία και η βελτίωση των φυσικών πόρων, η διαχείριση του οικοσυστήματος με βιώσιμο τρόπο, τόσο στις αστικοποιημένες όσο και στις λιγότερο αστικοποιημένες περιοχές προς όφελος των πολιτών, η αύξηση της οικονομικής θελκτικότητας και η μετρίαση των επιπτώσεων της Κλιματικής Αλλαγής ή η κατάλληλη προσαρμογή του έδαφους για αυτές. Ένα καλά διατηρημένο ευρωπαϊκό φυσικό περιβάλλον είναι ελκυστικό για τους επισκέπτες, για τους πολίτες και για την οικονομική δραστηριότητα της περιοχής. Επιπλέον, η διασφάλιση των σημαντικών φυσικών περιοχών σε όλα τα μέρη της ευρωπαϊκής επικράτειας συμβάλλει στη στήριξη της περιφερειακής και αστικής ανάπτυξης και της ποιότητας του περιβάλλοντος με ισορροπημένο τρόπο και αυτό θα έχει θετική επίδραση στην πολυκεντρικότητα της Ευρώπης.

Οι κύριες πολιτικές ενέργειες που πρέπει να ληφθούν είναι η αναμόρφωση των πόλεων , η μείωση της ανεξέλεγκτης επέκτασης τους και η προώθηση μιας πιο συμπαγούς αστικής ανάπτυξης, με καλά σχεδιασμένο αστικό και περιαστικό περιβάλλον, ελαχιστοποιώντας τις αρνητικές επιπτώσεις της ανεξέλεγκτης ανάπτυξης σε φυσικές περιοχές που προκαλούν τον κατακερματισμό των οικοτόπων, καθώς και τη μείωση των εξαιρετικά παραγωγικών γεωργικών εδαφών. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην προστασία της γης σε ευαίσθητες περιοχές, όπως στα σύνορα των υφιστάμενων πόλεων και στις παράκτιες ζώνες. Η δημιουργία ενός δικτύου πράσινων υποδομών με την αναδάσωση και την αποκατάσταση της γεωργικής γης είναι απαραίτητη τόσο σε πυκνοκατοικημένες όσο και σε αραιοκατοικημένες περιοχές. Συμπερασματικά, η θέσπιση μέτρων για τους κανόνες χρήσης γης και εδαφικής ανάπτυξης είναι απαραίτητη για τον μετριασμό των επιπτώσεων και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

Η ευθύνη των πολιτικών δράσεων βρίσκεται σε ευρωπαϊκό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Πρέπει να υπάρξει επίσης διεθνής συνεργασία στη διαχείριση των ιδιαιτεροτήτων του οικοσυστήματος, τα οποία περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, τη διαχείριση λεκάνης απορροής ποταμών για τον έλεγχο των πλημμυρών, την ποιότητα του αέρα, της μείωσης του άνθρακα, την παραγωγή τροφίμων καθώς και την βιο-ενεργειακή παραγωγή. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, τα

ταμεία επενδύσεων καθώς και τα γεωργικά ταμεία πρέπει να κάνουν μεταρρυθμίσεις που να ευνοούν τον οικολογικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, όπως επίσης να δημιουργηθούν επενδύσεις για την προώθηση της αστικής αποκατάστασης. Σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, πρέπει να δημιουργηθεί ένα πράσινο δίκτυο υποδομής που να συνδέει περιοχές χαρακτηρισμένες ως “Natura 2000”, με περιοχές που προστατεύονται για στρατηγικούς σκοπούς. Σχέδια για τη φυσική προστασία και διαχείριση έχουν ήδη υιοθετηθεί.

Διαχείριση των φυσικών πόρων με βιώσιμο τρόπο



1.

2.

Πηγή : www.w.espon.eu

1. Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος από την ανεξέλεγκτη αστική ανάπτυξη και ταυτόχρονη αναγέννηση των πόλεων της Ευρώπης.
2. Βιώσιμη διαχείριση των πράσινων υποδομών για την αύξηση της βιοποικιλότητας και της προσαρμοστικότητας.

Πολιτικές για να γίνει η Ευρώπη ανοιχτή και πολυκεντρική

Μια "νέα γενιά" πολιτικής συνοχής μετά το 2020 θα πρέπει να είναι εφαρμοστέα για να αντιμετωπίσει τις νέες εδαφικές προκλήσεις. Τα Διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία πρέπει να μεταρρυθμιστούν έτσι ώστε να είναι προσανατολισμένα στις ενδεχόμενες μεταβολές των μακρο-οικονομικών κύκλων, στις ευκαιρίες που παρουσιάζονται στις γειτονικές περιοχές, στο σταδιακό άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών στον παγκόσμιο ανταγωνισμό και στην προσπάθεια για την επίτευξη των στόχων μείωσης των εκπομπών αερίων. Για την εμβάθυνση των μεταρρυθμίσεων που έχουν ήδη αρχίσει, οι νέες πολιτικές συνοχής πρέπει να υποστηρίξουν την ενδογενή ανάπτυξη, με έμφαση στις εξατομικευμένες παρεμβάσεις για την προώθηση των μοναδικών δυνατοτήτων των διαφόρων περιφερειών, πόλεων και ευρύτερων περιοχών. Η πολιτική συνοχής θα πρέπει να ενθαρρύνει την καθιέρωση ολοκληρωμένων σχεδίων ανάπτυξης για τις λειτουργικές περιοχές, καθώς και την ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών κυβερνήσεων που θα μπορέσουν να υποστηρίξουν ένα πιο φιλικό προς τις επιχειρήσεις περιβάλλον, τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα. Επίσης, οι διακρατικές διασυνοριακές ζώνες πρέπει να προωθηθούν περαιτέρω, όπως η περιοχή της Βαλτικής, η περιοχή του Δούναβη, η Μαύρη Θάλασσα, η περιοχή Αδριατικής - Ιονίου, η περιοχή των Άλπεων και η Δυτική Μεσόγειος, και να χρησιμοποιηθούν ως "γεωγραφικές κλίμακες" για να καθορίσουν την ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη πολιτικών. Όσον αφορά την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της εδαφικής συνεργασίας σε όλα τα είδη των διοικητικών συνόρων θα πρέπει υπάρξουν κινήσεις για την περαιτέρω ενθάρρυνση της σε τομείς όπως η διασυνοριακή συνεργασία των μητροπόλεων και η ένωση των πόλεων σε ζώνες πολυκεντρικής συνεργασίας μέσω ενισχυμένων συνεργασιών μεταξύ των αστικών και αγροτικών περιοχών.

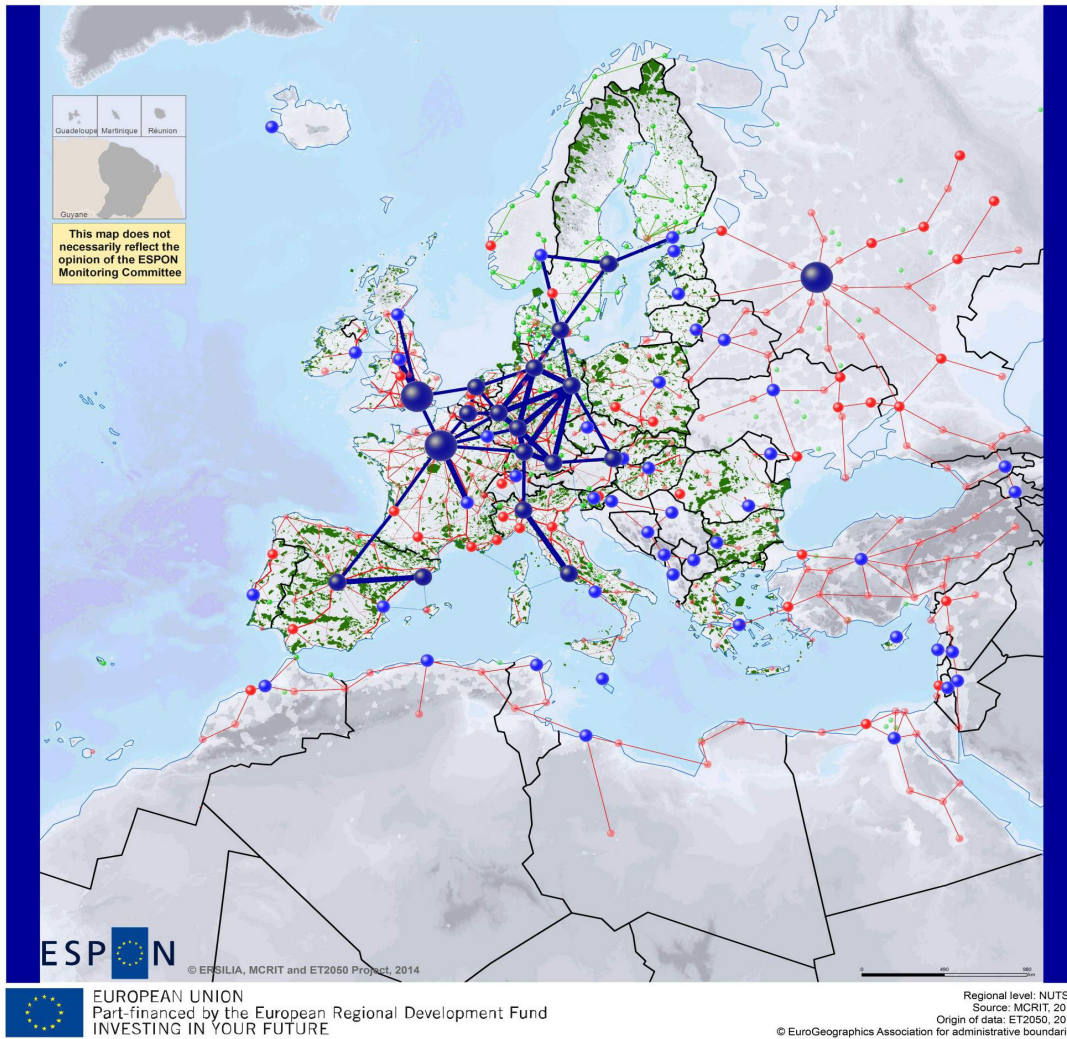
Επίσης, ένα κοινό ευρωπαϊκό όραμα για τον Εδαφικό χωροταξικό σχεδιασμό θα πρέπει να είναι υπαρκτό για την ανάπτυξη των Πολιτικών και των Επενδύσεων. Ένα κοινό όραμα, είναι απαραίτητο για να καταρτιστεί ένα ευρωπαϊκό εδαφικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει το σύνολο των εδαφικών προϋποθέσεων στις επενδύσεις των ταμείων συνοχής και των τομεακών πολιτικών, και θα ενσωματώνει τα εδαφικά ζητήματα στο σχεδιασμό για την ανάπτυξη. Τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία θα πρέπει να συνεργάζονται στενά με

τις άλλες σχετικές πολιτικές της ΕΕ, όπως την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (Πυλώνας II, ΚΓΠ), το Διευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταφορών, την πολιτική Ναυτιλίας και την περιβαλλοντική πολιτική. Οι μακρο-περιφερειακοί τομείς της διακρατικής συνεργασίας και άλλες παρόμοιες συμφωνίες συνεργασίας αποτελούν χρήσιμα εργαλεία για τους σχετικούς μηχανισμούς διακυβέρνησης και θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για την υλοποίηση τέτοιου είδους στρατηγικών. Για τα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές, ένα τέτοιο πλαίσιο αναφοράς θα μπορούσε να φέρει μια ευρύτερη ευρωπαϊκή “αύρα” στη διαμόρφωση της πολιτικής τους. Στον τομέα των ιδιωτικών επενδύσεων μια τέτοια κίνηση θα προσφέρει ασφάλεια και εμπιστοσύνη, δείχνοντας πώς η Ευρώπη επιθυμεί μια μακρόπνοη ανάπτυξη της επικράτειας της.

Μακροπρόθεσμα, ο ευρωπαϊκός χωροταξικός σχεδιασμός θα πρέπει να γίνει μία κοινή αναπτυξιακή πολιτική. Αναγνωρίζοντας την ποικιλομορφία της ευρωπαϊκής επικράτειας καταλαβαίνουμε ότι η περαιτέρω προσαρμογή των πολιτικών και η αύξηση των κονδυλίων των Ταμείων δεν θα είναι πλέον διαθέσιμες για να αντιμετωπίσουν οι παγκόσμιες προκλήσεις της ανάπτυξης και για τη μείωση του κόστους του υφιστάμενου διοικητικού και τομεακού κατακερματισμού. Υπάρχει ανάγκη για την ανταλλαγή απόψεων στο ζήτημα της ανάπτυξης μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής πολιτικής για την αντιμετώπιση του θέματος της μελλοντικής ανάπτυξης της ευρωπαϊκής επικράτειας, λαμβάνοντας υπόψη το μακροπρόθεσμο όραμα της ομοσπονδίου, έτσι ώστε να διαμορφωθούν καλύτερα οι ευρωπαϊκές πολιτικές και τα τοπικά και περιφερειακά σχέδια. Ο στόχος μιας τέτοιας νέας εδαφικής πολιτικής είναι να καταστήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση ως έναν ισχυρό παγκόσμιο οικονομικό παράγοντα ο οποίος θα εκμπεταλλεύεται τα πλεονεκτήματα των κρατών, των περιφερειών και των πόλεων του, αναβαθμίζοντας σε βάθος χρόνου όλα τα σημεία της ευρωπαϊκής επικράτειας, αυξάνοντας την ποιότητα ζωής και δημιουργώντας ποιοτικές συνθήκες διαβίωσης και εργασίας για όλους τους ευρωπαίους πολίτες.

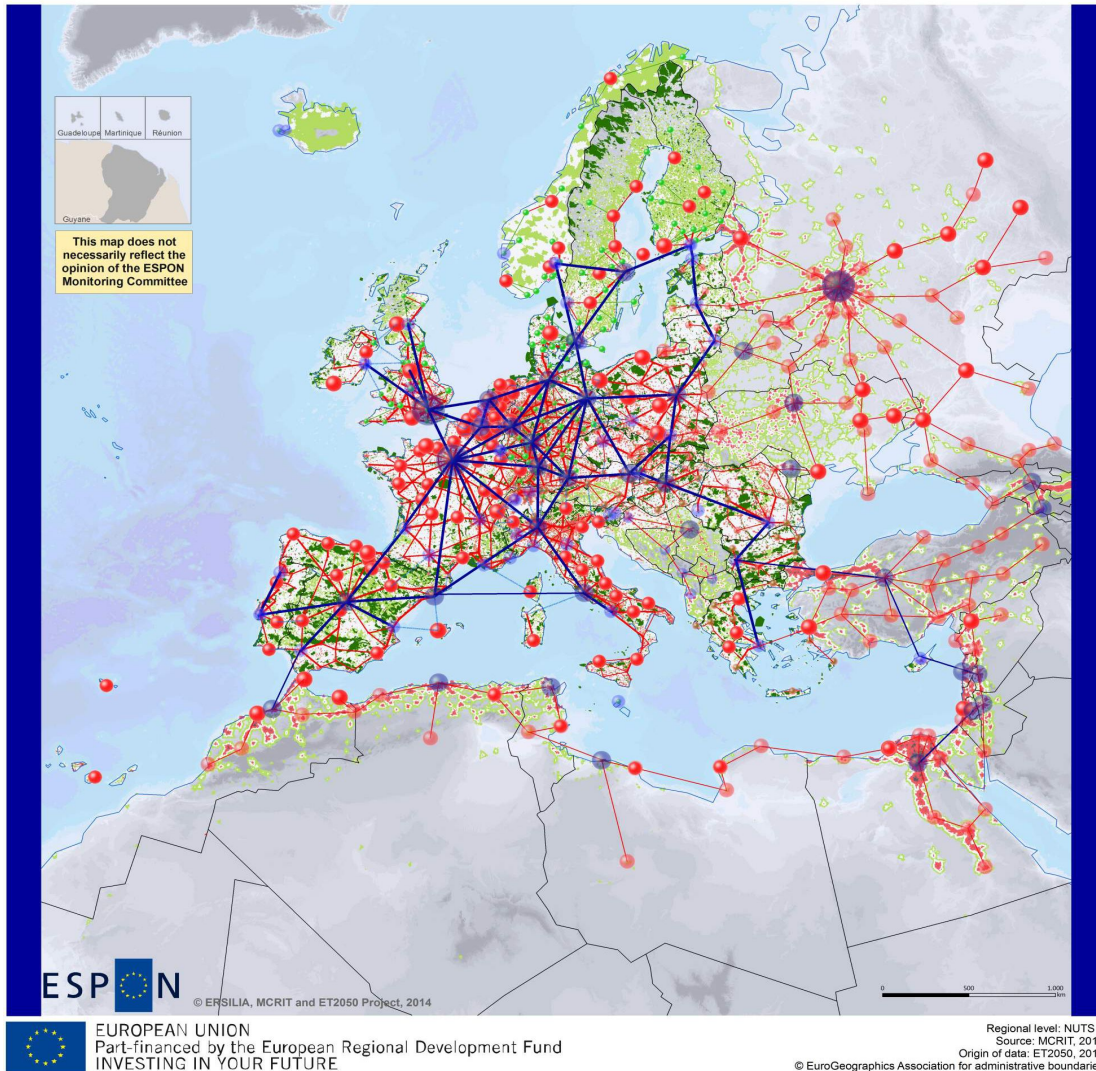
Προς μια ανοιχτή και πολυκεντρική Ευρώπη

Όραμα για την ευρώπη του 2020



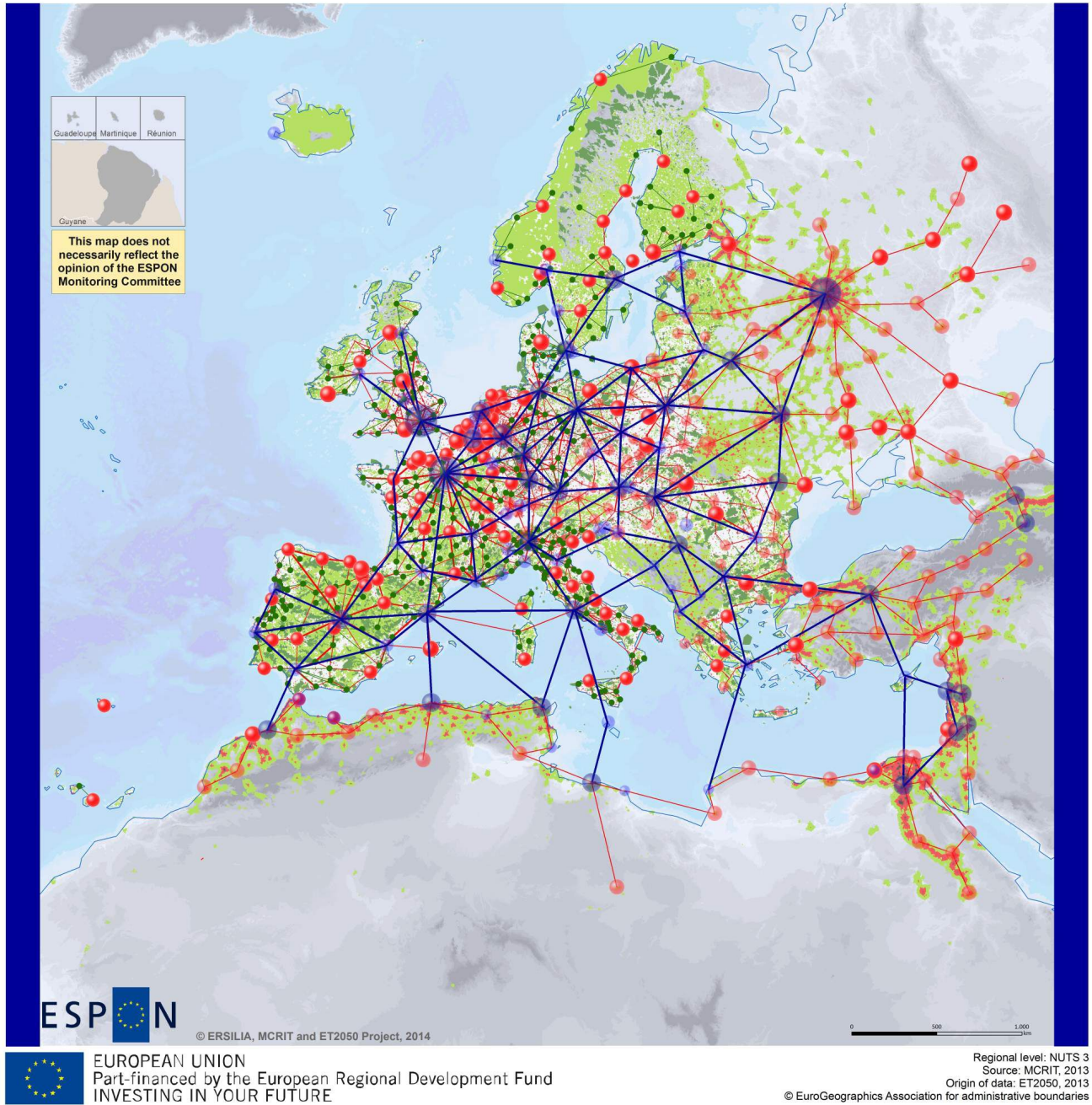
Εικόνα 7. Πηγή : www.espon.eu

Όραμα για την Ευρώπη του 2030



Εικόνα 8 Πηγή : www.espon.eu .

Όραμα για την Ευρώπη του 2050



Εικόνα 9. Πηγή : www.espon.eu

2.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου

Η έννοια της χωροταξίας, του εδαφικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής δεν αποτελούσαν πάντοτε επίσημες και αναγνωρισμένες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τουλάχιστον όχι στον βαθμό που τους άξιζε. Η αυξανόμενη σημασία του θέματος όμως όσο περνούσαν τα χρόνια οδήγησε την Ε.Ε. να τις καθιερώσει σχεδόν ως ισότιμες πολιτικές με τις υπόλοιπες και να τις συμπεριλάβει στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της ως βασικούς παράγοντες. Η αρχή έγινε στα τέλη του 20ου αιώνα με το ΣΑΚΧ (Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου) όπως προαναφέραμε και πέρα από κεί το θέμα της χωρικής ανάπτυξης και της συνοχής της Ευρώπης μπήκε για τα καλά στη ζωή των Ευρωπαίων. Οι αυξανόμενες ενδοπεριφερειακές ανισότητες ήταν ο βασικός παράγοντας που έκανε την Κοινότητα να στρέψει την προσοχή της πάνω σε τέτοιου είδους ζητήματα. Η σημαντικότερη αλλαγή αφορούσε τον τομέα της εδαφικής Συνοχής. Αυτό συνέβη γιατί η εδαφική συνοχή ενσωματώθηκε στη συνθήκη της Λισαβόνας, ψηφίστηκαν κείμενα γι' αυτήν όπως η εδαφική Ατζέντα και η Πράσινη βίβλος και επίσης γιατί ουσιαστικά η εδαφική συνοχή ως πεδίο πολιτικής αντιστοιχεί λίγο ως πολύ στον χωροταξικό σχεδιασμό στο επίπεδο της Ε.Ε. Με την εδαφική συνοχή δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις ποικίλες δυνατότητες ανάπτυξης που εμφανίζουν οι περιφέρειες της Ε.Ε και σηματοδοτείται η αλλαγή του τρόπου οικονομικής ενίσχυσης των περιφερειών.

Γενικότερος στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτός καταδεικνύεται σε πολλά από τα κείμενα της είναι η συνοχή και η βιώσιμη ανάπτυξη. Η *συνοχή* λοιπόν σε όλους τους τομείς, εδαφικό, κοινωνικό, οικονομικό κ.ο.κ. σημαίνει εξισορρόπηση, άμβλυνση των αντιθέσεων μεταξύ των κρατών - μελών και επομένως επίτευξη της ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. στο σύνολο της. Προς αυτή την κατεύθυνση έχουν δημιουργηθεί αρκετές στρατηγικές τα τελευταία χρόνια. Μετά την φιλόδοξη “στρατηγική της Λισαβόνας”, δημιουργήθηκε η εξίσου φιλόδοξη στρατηγική “ Ευρώπη 2020” με σκοπό να καταστήσει την Ευρώπη την πρώτη δύναμη παγκοσμίως, προτείνοντας αρκετές καινοτομίες και προσπαθώντας να οδηγήσει την Ευρώπη στο δρόμο της ανάπτυξης εν μέσω της χρηματοπιστωτικής κρίσης, έχοντας διδαχθεί από τα λάθη του παρελθόντος. Όμως το ευρωπαϊκό όραμα, ιδίως στον εδαφικό τομέα δεν σταματάει εκεί όπως είδαμε. Ήδη έχουν γίνει οι πρώτες προβλέψεις και έχουν κατατεθεί οι πρώτες ιδέες με χρονικό ορίζοντα την

Ευρώπη του 2030 αρχικά και την Ευρώπη του 2050 στη συνέχεια. Σε μια προσπάθεια να προβλέψει μελλοντικά σενάρια για την Ευρώπη με χρονικό ορίζοντα το 2050, το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τη χωρική ανάπτυξη και συνοχή ESPON, που βλέπει το μέλλον των πόλεων και των περιφερειών της Ευρώπης συνυφασμένο με την αξιοποίηση του ιδιαίτερου εδαφικού δυναμικού τους, εκπόνησε την μελέτη (ET2050) που διαγράφει τα εξής σενάρια¹⁶⁸: Πρώτα από όλα, το βασικό Σενάριο (Baseline): Καμία αλλαγή στα βασικά οικονομικά μεγέθη, στη δομή της Ε.Ε. και στις τρέχουσες πολιτικές. Κατόπιν το Σενάριο “MEGAs”: δεσπόζουσα θέση της αγοράς, μειωμένος προϋπολογισμός της Πολιτικής Συνοχής, συγκέντρωση των επενδύσεων στις μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις. Συνεχίζοντας, το Σενάριο “Πόλεις”: ενίσχυση του σημερινού συστήματος κοινωνικής προστασίας, διατήρηση του προϋπολογισμού των πολιτικών συνοχής, συγκέντρωση των επενδύσεων στις δευτερεύουσες πόλεις της Ευρώπης. Το τελευταίο Σενάριο αποκαλείται “Περιφέρειες”: ισχυρό σύστημα κοινωνικής πολιτικής, αύξηση προϋπολογισμού για τις πολιτικές συνοχής, συγκέντρωση των επενδύσεων στον αγροτικό τομέα και στη συνοχή. Διερευνά τον ιδιαίτερο ρόλο των περιφερειών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και παρέχει μια εικόνα της ευρωπαϊκής επικράτειας όπου η οικονομική και πληθυσμιακή ανάπτυξη και οι δημόσιες επενδύσεις διεγείρονται βάσει των ειδικών περιφερειακών πλεονεκτημάτων. Η Ευρώπη των περιφερειών αποτελεί ένα συνοθύλευμα από αστικές και αγροτικές περιοχές, από διαφορετικούς τύπους περιφερειών και εδαφών με ώριμες ταυτότητες που συνεργάζονται σε πολλούς τομείς κοινού ενδιαφέροντος. Το σενάριο προβλέπει μείωση των ανισοτήτων στις περιοχές με κοινωνικές ανισοροπίες, ιδίως σε προβληματικές γειτονίες των μεγάλων πόλεων και στις μικρές αγροτικές πόλεις.

Από την ίδια τη μελέτη, το σενάριο «Πόλεις» χαρακτηρίζεται ως επεκτατικότερο και ως το καταλληλότερο για την αποτελεσματική χρήση του εδαφικού κεφαλαίου. Ωστόσο, η εκτίμηση της αξίας των αστικών οικονομιών δεν αποκλείει την ενίσχυση του ρόλου των περιφερειακών πολιτικών. Αν και η οικονομική βιβλιογραφία σε θεωρητικό τομέα υποστηρίζει τα πιθανά οφέλη από την αστική υπερσυγκέντρωση, εντούτοις ο ΟΟΣΑ τεκμηριώνει ότι η ανάπτυξη των περιφερειών οφείλεται σε ενδογενείς παράγοντες, στην καλύτερη ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, στις βέλτιστες υποδομές, στην καινοτομία, στην ομαλή λειτουργία των αγορών εργασίας, στην ποιότητα των θεσμών,

¹⁶⁸ Κυβέλου, 2014, διαδικτυακό άρθρο, <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=34214>,

και οτι αυτοί οι παράγοντες είναι παρόντες σε όλες τις περιφέρειες, όχι μόνο στα μεγάλα αστικά κέντρα¹⁶⁹. Κατά την άποψη μας ίσως θα ήταν καλό η Ευρώπη να επικεντρωθεί περισσότερο στην ισόρροπη ανάπτυξη στα εδαφικά της όρια, δίνοντας έμφαση στις περιφέρειες της, καθώς το συγκεκριμένο σενάριο φαίνεται πως θα είναι εκείνο που θα μπορέσει να την οδηγήσει προς το μέλλον με καλύτερες προοπτικές και θα εγγυηθεί στους πολίτες της καλύτερες συνθήκες διαβίωσης, εξασφαλίζοντας παράλληλα μια βιώσιμη ανάπτυξη που είναι και απο τους βασικούς στόχους πολιτικής της ΕΕ.

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως από ότι αποδεικνύεται τόσο απο τις πολιτικές της ΕΕ για τα θέματα της χωροτακτικής ανάπτυξης και της εδαφικής συνοχής, όσο και απο τις σχετικές μελέτες που έχουν γίνει επι του θέματος απο διάφορους οργανισμούς, οι βασικοί πολιτικοί άξονες στους οποίους δίνεται βάση είναι η ανάπτυξη, η συνοχή, η βιωσιμότητα και η συνεργασία. Το σημαντικότερο σημείο όμως που συμπεραίνουμε απο όλα όσα αναλύσαμε είναι αυτό της άμεσης σχέσης των χωρικών ζητημάτων με τα κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά θέματα. Μάλιστα η σχέση των θεμάτων αυτών είναι αμοιβαία καθώς τα ζητήματα αυτά αλληλοεπηρεάζονται, όπως για παράδειγμα το φαινόμενο της διάχυσης του αστικού ιστού, το οποίο επηρεάζεται απο την αγορά και την ζήτηση γης έξω απο τα κέντρα των πόλεων, ή η υποβάθμιση του περιβάλλοντος που μπορεί να συντελεστεί απο τις καθημερινές μετακινήσεις των ανθρώπων. Αυτή η αλληλένδετη σχέση όλων αυτών των τομέων, όπως οι μετακινήσεις, η μετανάστευση, η παγκοσμιοποίηση κλπ. επιτάσσει αυτοί οι παράγοντες να λαμβάνονται υπόψιν και να εξετάζονται συνολικά και σφαιρικά και όχι σαν ζητήματα με διαφορετικό πεδίο επιρροής.

¹⁶⁹ Κυβέλου, 2014, διαδικτυακό άρθρο, <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=34214>,

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Έντυπες βιβλιογραφικές πηγές

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΕΣ

- Αποστολόπουλος, Λουκίσας, Στεργίου, Συγκριτική μελέτη της τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Ευρωπαϊκό χώρο, Αθήνα, Εθνικό κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και αυτοδιοίκησης (2006)
- Γιώτη - Παπαδάκη Όλγα, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης, εκδ. Κριτική, 2010.
- Dougherty James E. - Robert L. Pfaltzgraff, Jr, Ανταγωνιστικές θεωρίες διεθνών σχέσεων.
- Ήφαιστος Παναγιώτης, Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Ποιότητα, 1999.
- Καμχής Μ. , η Ενοποίηση του Ευρωπαϊκού χώρου, εκδ. Κριτική, 2008.
- Καρβούνης Α., Εισαγωγή στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους, Αθήνα, εκδ. Πατάκης, 2004.
- Καυκαλάς Γ. , Ζητήματα χωρικής ανάπτυξης θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2004.
- Κυβέλου Στέλλα, Απο τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2010.
- Κωστόπουλος Τ., Η Ευρώπη των περιφερειών και η Αρχή της επικουρικότητας (επιστημονικό συνέδριο Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, 1995)
- Μαραβέγιας Ν. , Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999
- Μαυριάς Κ., Συνταγματικό δίκαιο, Αθήνα - Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλας, 2000
- Νικολακοπούλου - Στεφάνου Ηρώ , Η κοινωνική Ευρώπη, προσδοκίες και επιτεύγματα, εκδ. Σιδέρης, 2006
- Παπαγιάννης Δ. , Εννοιολόγηση και θεωρητικοποίηση, Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, Εθνική σχολή δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης, 2007
- Παπαγιάννης Δ. , Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005

- Παπαδοπούλου Λ., Προς μια Ευρωπαϊκή ομοσπονδία κοινωνία πολιτών, τεύχος 5, 2000
- Πασσάς Α. , Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ράικος Α. , Γενική Πολιτειολογία, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2000.
- Sidjanski, D. (1999), Η ομοσπονδίωση της Ευρώπης - Δυναμική και προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήσης
- Sidjanski, D. (2002), Η αναζήτηση μιας Πρωτότυπης Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, εκδ. Παπαζήσης
- Σκορδίλη Μ. , Η προοπτική της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και ο εκσυγχρονισμός της περιφερειακής αυτοδιοίκησης : Η περίπτωση της Ελλάδας, Εθνική σχολή Δημόσιας Διοίκησης, πανεπιστημιακή εργασία, 2007.
- Στεργίου Α. , Συγκριτικά συστήματα Πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, Εθνικό κέντρο δημόσιας διοίκησης - εθνική σχολή τοπικής αυτοδιοίκησης, 2007.
- Στεφάνου Κωνσταντίνος Α., Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση
- Χλέπας Ν. , Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ, και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Το Σύνταγμα, τεύχος 10.
- Χριστοδουλίδης Θεόδωρος Αιμ., Εισαγωγή στη διεθνή οργάνωση,
- Χριστοδουλίδης Θεόδωρος Αιμ. Χριστοδουλίδης, Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- Χρυσοχόου Δ., Δοκίμιο για τη διεθνή θεωρία. Νέες μορφές Κυριαρχίας και συναρχίας, Αθήνα, εκδ. Παπαζήσης, 2006

ΕΝΟΓΛΩΣΣΕΣ

- Anderson J. , Regional integration and Democracy : Expanding on the European Experience, Lanham, MD:Rowman & Littlefield, 1999
- Chrysochoou D., Federalism and Democracy reconsidered, regional and federal studies, 8, no 2
- Dahl R. , Federalism and the democratic process, in democracy, liberty and equality, Oslo Norwegian university press, 1986

- Duchacek I., Federalist responses to ethnic demands : an overview in federalism and political integration, Jerusalem turtledove publishing, (1979)
- Elazar D. , Federalism and Political integration, Turtledove, University press of America, 1984
- Forsyth M., Political science, federalism and Europe, discussion papers, university of Leicester, 1995
- Haas Ernst , Beyond the nation state, Stanford University Press
- Hayard J. , The crisis of representation in Europe, London : Frank Cass, 1996
- Hix S. , The political system of the European Union, London Macmillan, 1999
- Hoffman, International Organization and the International System, I.O., 1970.
- Jeffery C. , The regional dimension of the European Union : towards a third level in Europe? , Portland : F. Cass, 1997
- King P. , Federation and Representation, comparative Federalism and Federation, Harvester Wheatsheaf, 1993
- Magone J. , Regional institutions and governance in the European Union, Westport : Praeger, 2003.
- Marks G. , Governance in the European Union, London Sage, 1996.
- Oliver D. , Decentralisation and Federalism, The constitutional Revision in today's Europe, London Esperia Publications Ltd, 2002
- Ortega I. , “Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of state”, The constitutional Revision in todays Europe, London Esperia Publications, 2002.
- Pentland Charles, International Theory and European Integration.
- Pentland Charles, Functionalism and Theories of International Political Integration
- Schmitter P. , Why to democratize the European union and why bother?, Rowman and Littlefield, 2000
- Smith G. , Federalism : The Multi-ethnic Challenge, London Longman, 1995
- Waltz Kenneth , Θεωρία διεθνούς πολιτικής
- Watts A. , Federalism, Regionalism and Political integration, Montreal institution of research on public policy, 1981
- Watts R. , Models of federal power - sharing, International social science Journal,

2001

- Wheare K. , Federal government, Oxford university press, 1964
- Wright V. , Federalising Europe? The Costs, Benefits and preconditions of Federal Political Systems, Oxford university press, 1996

Διαδικτυακές βιβλιογραφικές πηγές

- <http://big.assets.huffingtonpost.com/world2050.pdf>
- www.consilium.europa.eu
- <http://econpapers.repec.org/scripts/search.pf?ft=kyvelou>, La Politique Régionale et la Démocratisation de l'Europe : La Lutte à la Corde Européenne
Κυβέλου Στέλλα, Χιωτίνης Νικήτας, Διαδικτυακό άρθρο
- <http://www.eesc.europa.eu/>
- www.Espon.eu
- http://ec.europa.eu/index_el.htm
- www.espa.gr
- http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html
- www.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index
- <http://www.euractiv.com/priorities/barroso-seeks-public-space-launc-news-514761>,
Ομιλία Jose Manuel Barroso
- www.europarl.europa.eu
- www.Europa.eu
- *European Union informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion*, 2007, www.europarl.europa.eu
- <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=34214> , Κυβέλου Στέλλα, διαδικτυακό άρθρο.
- http://www.sdo.teicrete.gr/dep/images/stories/arthro_europe2020.pdf, Μάνος Κουγιαρντάκης, διαδικτυακό άρθρο.
- *The territorial cohesion principles. Position paper to the EU green paper on territorial cohesion*, no. 78, διαδικτυακό άρθρο.
- *Η Ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού, απο την ενιαία ευρωπαϊκή*

πράξη στην μεταρρυθμιστική συνθήκη, 2009, διαδικτυακό άρθρο, Γιαννακούρου Τ.