



ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΑΘΗΝΩΝ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ : ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ - ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ
- Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ"**

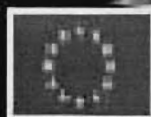
ΜΑΡΙΑ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΟΥ

A.M. 1208M028

Επιβλ. Καθηγητής : Κων. Στεφάνου



ΑΘΗΝΑ - Ιανουάριος 2011



MET
KON



**Στον αγαπημένο μου σύζυγο
και
στην Ελένη**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	11
ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ	11
1.1. Ιστορική Επισκόπηση.	11
1.2. Το πλαίσιο της Διασυνοριακής Συνεργασίας στην Ευρώπη.	13
1.3. Προέλευση και εξέλιξη της Διασυνοριακής Συνεργασίας στην Ευρώπη.	16
1.3.1. Πρώτη περίοδος (1950-1979).....	17
1.3.2. Δεύτερη περίοδος (1980-1989).....	20
1.3.3. Τρίτη περίοδος (1990-2006).....	22
1.3.4. Τέταρτη περίοδος (2007-2013).....	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ - Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ INTERREG	28
3.1. Η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG	28
3.1.1. INTERREG I	29
3.1.2. INTERREG II	30
3.1.3. INTERREG III.....	33
3.1.4. Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (INTERREG IV).....	35
3.1.5. Αξιολόγηση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG.....	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΑΡΑΜΕΘΟΡΙΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΙ Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΜΙΛΟΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	40
4.1. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Παραμεθορίων Περιοχών ως διαμεσολαβητής της Διασυνοριακής Συνεργασίας.....	40
4.2. Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ).....	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΟΡΟΥ «ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ»	45
6.1. Το πολιτικό υπόβαθρο της έννοιας.	46
6.1.1. Το Πρόγραμμα Χωροταξικής Ανάπτυξης της Ευρώπης (ESDP).....	49
6.1.2. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007).....	52
6.1.3. Εδαφική Ατζέντα (2007)	54
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Η ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ	58
7.1. Η Διαδικασία.....	58
7.2. Τα αποτελέσματα	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ο ΕΜΒΟΛΙΜΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΕΝΑΣ ΟΨΙΜΟΣ ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ (ΤΕΛΙΚΑ ΥΠΑΡΧΕΙ ΟΡΙΣΜΟΣ;).....	66
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: Η ΠΡΟΣΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ-ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΣΤΟΧΟΥ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ	70
10.1. Η προσθετική αξία της Διασυνοριακής Συνεργασίας και ιδιαίτερα του INTERREG στην εδαφική συνοχή.	70
10.2. Το μέλλον της υλοποίησης του Στόχου της Εδαφικής συνοχής.	72
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	78
Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ	78

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ.....	78
1.1. Οι μακρο-περιφέρειες στις διεθνείς σχέσεις και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	78
1.2. Ανιχνεύοντας έναν ορισμό.....	80
1.3. Μακρο-περιφερειακή στρατηγική.....	83
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΓΙΓΝΕΣΘΑΙ	86
2.1. Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001).....	86
2.2. Εδαφικό Κράτος και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005).....	87
2.3. Η Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007).....	88
2.4. Η Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή (2008).	88
2.5. Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (2009).	89
2.6. Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση από την Επιτροπή των Περιφερειών (2009).	89
2.7. Μακρο-περιφερειακές στρατηγικές σήμερα	91
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ...	92
3.1. Χωρίς νομικό πλαίσιο	92
3.2. Χωρίς χρηματοδότηση.	93
3.3. Χωρίς θεσμούς.	94
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ-ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ	94
4.1. Σύγκριση των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών με τις παραδοσιακές μορφές συνεργασίας.	94
4.2. Η προστιθέμενη αξία των μακρο-περιφερειών και των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών.....	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ-ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ.....	98
5.1. Το ιστορικό μονοπάτι.....	98
5.1.1. Μια νέα δυναμική.....	100
5.2. Διακρατικές Συνεργασίες στην Περιοχή.....	101
5.2.1. Συμβούλιο των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας (Council of the Baltic Sea States- CBSS).	102
5.2.2. Η Επιτροπή του Ελσίνκι (Helsinki Commission- HELCOM).....	102
5.2.3. Όραμα και Στρατηγικές γύρω από την Βαλτική Θάλασσα (Vision and Strategies around the Baltic Sea-VASAB)	103
5.2.4. Το Σκανδιναβικό Συμβούλιο (Nordic Council-NC) και το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών (Nordic Council of Ministers-NCM).....	103
5.2.5. Η Υποπεριφερειακή Συνεργασία Βαλτικής Θάλασσας (Baltic Sea States Subregional Co-operation -BSSSC).	104
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΩΣ ΕΝΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ.....	104
6.1. Προς την δημιουργία της Στρατηγικής της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας- Προκλήσεις και ευκαιρίες.....	104
6.2 Η ανάμιξη των ευρωπαϊκών θεσμών.	106
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ.....	112
7.1. Στόχοι της Στρατηγικής	113
7.1.1 Η Προστασία του Περιβάλλοντος	114
7.1.2. Αυξάνοντας την ευημερία.....	114
7.1.3. Κάνοντας την Περιοχή προσβάσιμη και ελκυστική.	115
7.1.4. Ένα περιβάλλον ασφάλειας και προστασίας	116
7.2. Ο ρόλος της Επιτροπής.....	116
7.3. Το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της Στρατηγικής.	116
7.4. Μέσα για την υλοποίηση της Στρατηγικής.	117
7.5. Μέθοδος διακυβέρνησης της Στρατηγικής.	119

7.6. Δομή της Στρατηγικής	121
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΡΩΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ	123
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΤΙ ΣΥΜΒΑΙΝΕΙ ΤΩΡΑ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ;	124
9.1. Πρώτα συμπεράσματα από τη Συνάντηση Εργασίας στη Ρίγα.....	125
9.2. Το ενεργειακό παράδειγμα.....	128
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	130
10.1. Προκλήσεις-Προτάσεις.....	132
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	135
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	140
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	140
Ανακοινώσεις-Προτάσεις.....	141
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	155
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1	156
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2	157
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3	158
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4	159
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5.....	160
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6.....	161
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7.....	162
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 8.....	163
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 9.....	164
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 10.....	166

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση γίνεται ολοένα και περισσότερο μια αδιαίρετη ήπειρος, όπου τα εδάφη της είναι αντιμέτωπα με το περίγραμμα των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων ενώ εξακολουθούν να διέπονται από τα παραδοσιακά θεσμικά σύνορα. Η Ευρώπη ήδη έχει μια μακρά παράδοση συνεργασίας μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών εκατέρωθεν των εθνικών συνόρων της και ενώ η διασυνοριακή συνεργασία ιδιαίτερα, υπάρχει εδώ και δεκαετίες, η διαπεριφερειακή συνεργασία καθίσταται ολοένα και πιο σημαντική κατά τη διάρκεια των τελευταίων 10 με 15 ετών, στο πλαίσιο των κοινοτικών προγραμμάτων.

Για τις παραμεθόριες περιοχές, η διασυνοριακή συνεργασία σημαίνει τη ένταξη της μεγάλης Ευρωπαϊκής Ένωσης στην καθημερινή ζωή των πολιτών της. Αυτό, σε συνδυασμό με τις οικονομικές και τεχνολογικές αλλαγές και την αυξανόμενη κινητικότητα των ανθρώπων, οδηγεί στην ανάγκη αναθεώρησης των μορφών συνεργασίας στις περιφέρειες. Το θέμα της εδαφικής συνοχής ως τρόπος μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, έχει στις μέρες μας τεράστια σημασία. Η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί έναν από τους πιο αναγνωρισμένους τρόπους για την ανάπτυξη των διασυνοριακών περιφερειών και κατ' επέκταση ενισχύει και την εδαφική συνοχή στην Ευρώπη. Όμως, ο όρος «εδαφική συνοχή» είναι ασαφής και η επιστημονική κοινότητα ακόμα δεν έχει συμφωνήσει σε έναν ορισμό, για το λόγο αυτό η εδαφική συνοχή εξακολουθεί να αποτελεί ένα αμφιλεγόμενο στόχο στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά η εδαφική συνοχή αποτελεί μια σημαντική επιδίωξη των ευρωπαϊκών πολιτικών και σήμερα μια σειρά από τάσεις κλείνουν προς την κατεύθυνση μιας όλο και μεγαλύτερης εδαφικής ισορροπίας στην Ευρώπη. Εξάλλου, με την Συνθήκη της Λισαβόνας η ΕΕ ανέλαβε μία ακόμα αποστολή, που είναι η προώθηση της εδαφικής συνοχής, επιπλέον της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Κύρια στοιχεία της εδαφικής συνοχής είναι η μείωση των ανισοτήτων που προκύπτουν από τις γεωγραφικές διαφοροποιήσεις, η διασφάλιση της ύπαρξης της συνοχής μεταξύ των τομεακών πολιτικών και η ενίσχυση των δεσμών μεταξύ των επικρατειών της Ένωσης.

Μέσα όμως, από αυτή την λιγότερο ή περισσότερο συνεχή εξέλιξη της λειτουργικής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, φαίνεται να είναι τώρα ο καιρός να προστεθεί μία ακόμη έννοια, αυτή της «μακρο-περιφερειακής συνεργασίας» στο μέχρι τώρα

λεξιλόγιο της ολοκλήρωσης της ΕΕ. Έτσι στην μακρο-περιφέρεια αναπτύσσεται μια Στρατηγική, προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των περιφερειών που υπερκαλύπτονται από αυτή, ώστε να προωθηθεί η ανάπτυξη του κοινού αγαθού (θάλασσα, ποτάμι, οροσειρά) μέσα από τη χρήση των παραδοσιακών συνεργασιών (διασυνοριακή συνεργασία, διακρατική συνεργασία). Αυτό είναι και το καινοτόμο της μακρο-περιφερειακής συνεργασίας, η οποία αναμφισβήτητα προωθεί την εδαφική συνοχή.

Από άποψη εφαρμογής του νέου σχήματος συνεργασίας επιλέχτηκε η πρώτη μακρο-περιφερειακή συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Οι λόγοι αυτής της επιλογής αφορούσαν στο ότι η συγκεκριμένη περιοχή ήταν ο πλότος για την εφαρμογή της νέας αυτής μορφής συνεργασίας, η οποία προτρέπει τις χώρες που συμμετέχουν να χρησιμοποιήσουν τους υφιστάμενους θεσμούς αλλά και τα χρηματοδοτικά μέσα που ήδη έχουν τεθεί σε ισχύ στην Περιοχή, μέσα από τα Προγράμματα των πρωτοβουλιών των πολιτικών της ΕΕ και με την βοήθεια της Επιτροπής -η οποία έχει ένα ρόλο «διευκολυντή», να προχωρήσουν σε δράσεις και έργα για την ανάπτυξη του κοινού αγαθού, δηλαδή της Βαλτικής Θάλασσας. Στην ουσία, πρόκειται για ένα ερμαφρόδιτο σχήμα διακυβέρνησης καθώς, αρχικά η διαδικασία που ακολουθείται έχει τη μορφή της από κάτω προς τα πάνω διαδικασίας (bottom-up procedures) αλλά τελικά, λόγω του ενεργού ρόλου της Επιτροπής αλλά και το ότι η Στρατηγική για την Περιοχή αποτελεί περισσότερο μια εσωτερική διαδικασία της ΕΕ, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι συνυπάρχει και μια από πάνω προς τα κάτω διαδικασία.

Ο σκοπός και η προστιθέμενη αξία αυτής της μελέτης είναι να αναδειχθεί η εξελικτική πορεία της συνεργασίας που αναπτύχθηκε στα πλαίσια της Περιφερειακής Πολιτικής της ΕΕ από τις απαρχές της μέχρι και σήμερα, που διανύουμε ήδη την Δ' Προγραμματική Περίοδο και να καταγραφεί η νέα μορφή εταιρικής συνεργασίας μέσω της εμπειρικής περίπτωσης της εφαρμογής του νέου εργαλείου πολιτικής της Ένωσης, της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής και συγκεκριμένα στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, εξετάζοντας αν τελικά αυτό το νέο μοντέλο συνεργασίας μπορεί να προσδώσει μεγαλύτερη αξία στις σχέσεις των λαών της Ευρώπης, για την οικονομική και όχι μόνο ανάπτυξή τους.

Το καινοτόμο που εισάγει η ανάλυση του θέματος αυτού είναι η διασύνδεση των παραδοσιακών μορφών περιφερειακής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τη

νέα μορφή που αρχίζει να αναδύεται, εξετάζοντας την πρώτη περίπτωση εφαρμογής της, την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ενώ επιχειρείται και η αποτίμησή της μετά από ένα σχεδόν χρόνο.

Από μεθοδολογικής άποψης, το πρώτο μέρος στηρίχθηκε κυρίως στη μελέτη επίσημων κοινοτικών και άλλων εγγράφων καθώς και στις θεωρητικές προσεγγίσεις που έχουν αναπτυχθεί από ερευνητές στην επιστημονική βιβλιογραφία, αναφορικά με τα ζητήματα της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.

Για το δεύτερο μέρος μελετήθηκαν πηγές που βασίζονταν κυρίως σε άρθρα και απόψεις τόσο επιστημόνων όσο και εφαρμοστών της νέας πολιτικής συνεργασίας της μακρο-περιφέρειας. Επίσης, επιχειρείται η σκιαγράφηση των εμπειρικών επιλογών που έχουν γίνει από την γράφουσα στην προσπάθεια κατανόησης του μηχανισμού στο εσωτερικό της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκαν διάφορες συνεντεύξεις με περιφερειακούς παράγοντες που μετέχουν στην υλοποίηση της μακρο-περιφερειακής συνεργασίας στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας και που δημοσιεύτηκαν κατά καιρούς, σε εκδόσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και σε διάφορα φόρα.

Η έρευνα συμπληρώνεται με μια συνέντευξη που παραχωρήθηκε στην γράφουσα από την Προϊσταμένη Μονάδας Α'-Παρακολούθησης Οριζοντίων Θεμάτων, Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου, Εφαρμογής Κανονισμών και Προγράμματος Interact, της Διαχειριστικής Αρχής Προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, η οποία μεταφέρει την εμπειρική γνώση των μακρο-περιφερειακών συνεργασιών στην ΕΕ.

Καθώς το θέμα της εργασίας αυτής αγγίζει ένα φαινόμενο που τώρα εξελίσσεται και βρίσκεται ακόμα σε υβριδικό στάδιο ως προς την εφαρμογή του, το φάσμα της βιβλιογραφίας που χρησιμοποιείται είναι σχετικά περιορισμένο και οι κύριες αναφορές του είναι για θέματα περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, χωρίς όμως να φωτίζονται οι πλευρές που επιχειρούνται να καταγραφούν από το παρόν σύγγραμμα. Η έρευνα μας οδήγησε σε πηγές που αντλήθηκαν κυρίως μέσα από το διαδίκτυο μετά από επίπονη έρευνα καθώς οι εκδόσεις που αφορούσαν στο συγκεκριμένο θέμα είχαν ήδη εξαντληθεί ανά τον κόσμο αφού κυρίως το δεύτερο μέρος του θέματος δεν έχει ακόμα απασχολήσει ευρέως την επιστημονική κοινότητα. Αυτό βέβαια ενισχύει και την πρωτοτυπία του.

Στην μελέτη που έπεται, γίνεται καταρχήν ένας διαχωρισμός των παραδοσιακών μορφών συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και του νέου τρόπου που εισάγεται με την ανάδυση των μακρο-περιφερειών, διακρίνοντας δομικά, δύο μέρη αντίστοιχα, τα οποία ουσιαστικά αναφέρονται και σε δύο μεγάλες χρονικές περιόδους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στις Προγραμματικές Περιόδους από την Α΄ μέχρι και την Δ΄, που ήδη διανύουμε και την εντελώς νέα περίοδο που εγκαινιάζεται με τις μακρο-περιφερειακές στρατηγικές που κάνουν την τυπική εμφάνισή τους τον Οκτώβρη του 2009.

Το Πρώτο Μέρος αφορά στην Διασυνοριακή Συνεργασία στην ΕΕ και την Πολιτική της Εδαφικής Συνοχής. Καταρχήν, μελετάται το ιστορικό υπόβαθρο της διασυνοριακής συνεργασίας και η εξέλιξή της στο ευρωπαϊκό έδαφος (Κεφάλαιο 1). Για τον λόγο αυτό προσδιορίστηκαν τρεις κύριες μεταβλητές που επηρέασαν αυτή την εξέλιξη και ακολούθως, αναλύοντας την ιστορική χρονική διακύμανσή τους, προσδιορίστηκαν τέσσερις περίοδοι. Στη συνέχεια, επιχειρείται να εξεταστεί η νομική βάση της Διασυνοριακής Συνεργασίας (Κεφάλαιο 2). Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην εμπειρική προσέγγιση μέσω των αναφορών στην Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG (Κεφάλαιο 3), ως χαρακτηριστικού παραδείγματος Διασυνοριακής Συνεργασίας. Αμέσως μετά αναλύονται δύο θεσμοί (ένας παλιός και ένας εντελώς νέος), που έχουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη συνεργασιών μεταξύ των παραμεθόριων περιοχών, την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιοχών και τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (Κεφάλαιο 4). Στο τελευταίο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 5) που αφορά στην Διασυνοριακή Συνεργασία, καταγράφεται η προσθετική αξία της στην περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Στη συνέχεια, αναπτύσσεται η έννοια της Εδαφικής Συνοχής (Κεφάλαιο 6) και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο πολιτικό της υπόβαθρο. Ένα κεφάλαιο επίσης (Κεφάλαιο 7) αφιερώνεται στην Πράσινη Βίβλο για την Εδαφική Συνοχή καθώς θεωρείται μια σημαντική καμπή στην εξέλιξη της έννοιας της Εδαφικής Συνοχής. Σημασία μεγάλη έχει και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Κεφάλαιο 8) στην εξέλιξη της Εδαφικής Συνοχής, κάτι που δεν είναι επιθυμητός από όλα τα κράτη μέλη. Αμέσως μετά, επιχειρείται ένας ορισμός της Εδαφικής Συνοχής (Κεφάλαιο 9), ο οποίος τοποθετείται εσκεμμένα στο σημείο αυτό καθώς χρειάζεται να έχει κανείς υπόψη του όλα τα προηγούμενα στοιχεία για να μπορεί να προσδιορίσει την αμφιλεγόμενη αυτή έννοια. Στο τελευταίο κεφάλαιο του Πρώτου Μέρους (Κεφάλαιο 10) αναλύεται η προσθετική αξία της

Διασυνοριακής Συνεργασίας στην Εδαφική Συνοχή ειδικά αλλά και το αν υπάρχει μέλλον στην ανάπτυξη του στόχου αυτού της ΕΕ.

Το Δεύτερο Μέρος αφορά στην ανάδυση των μακρο-περιφερειών και στην ανάλυση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Στο πρώτο κεφάλαιο ανιχνεύεται ο ορισμός των μακρο-περιφερειών και παρουσιάζεται το εργαλείο της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής (Κεφάλαιο 1). Στη συνέχεια (Κεφάλαιο 2) γίνεται μια εκτενής αναφορά στα κοινοτικά έγγραφα που ασχολούνται με την μακρο-περιφερειακή συνεργασία και την στρατηγική της ενώ στο επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 3) παρατίθενται τα χαρακτηριστικά στοιχεία της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής. Χρήσιμη θεωρήθηκε η σύγκριση της μακρο-περιφερειακής συνεργασίας με τις άλλες παραδοσιακές μορφές συνεργασίας στην ΕΕ (Κεφάλαιο 4) αλλά και η αναφορά στην προστιθέμενη αξία της. Ακολουθεί η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, με την αναφορά στην ιστορική διαδρομή για την θέσπισή της (Κεφάλαιο 5) καθώς και τις προκλήσεις που κλήθηκε να αντιμετωπίσει (Κεφάλαιο 6). Στα επόμενα κεφάλαια παρουσιάζονται οι στόχοι, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής, τα μέσα υλοποίησης και η δομή της Στρατηγικής (Κεφάλαιο 7) ενώ σχολιάζεται ο ρόλος της Ρωσίας (Κεφάλαιο 8). Τέλος, γίνεται λόγος για το τι συμβαίνει σήμερα στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (Κεφάλαιο 9) μετά από σχεδόν ένα χρόνο από την εφαρμογή της Στρατηγικής.



ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ

1.1. Ιστορική Επισκόπηση.

Η Ευρώπη χαρακτηρίζεται από πολλά σύνορα, που έχουν τις ρίζες τους σε διαφορετικές κουλτούρες και ιστορία. Τα ευρωπαϊκά κράτη πέρασαν μέσα από μια μακρά διαδικασία ανάπτυξης κατά τη διάρκεια του 19ου και 20ου αιώνα. Η δημιουργία των συνόρων των κρατών επηρεάστηκε από πολλές πτυχές της περιόδου αυτής. Τα αποτελέσματα της γεωγραφίας επανειλημμένα διέπονται από επιθετικές πολιτικές, οικονομικά συμφέροντα και νοθεύονται από το εθνικό γόητρο.

Η δημιουργία των κρατών και των εθνικών κρατών είναι μια διαδικασία, την οποία μπορεί κανείς να την εξετάσει χωρίζοντάς την σε δύο στάδια. Το πρώτο είναι το *ex ante* στάδιο, που χαρακτηρίζεται από δύο διαστάσεις, την αντικειμενική και την υποκειμενική. Η αντικειμενική διάσταση αφορά στην δημιουργία εθνικών κρατών από ανθρώπους που μοιράζονται την ίδια γλώσσα, ιστορία και πολιτισμό καθώς και το αίσθημα «είμαστε ένα Έθνος». Η υποκειμενική διάσταση υπάρχει όταν οι άνθρωποι μοιράζονται την αίσθηση του «μπορούμε να κάνουμε μεγάλα πράγματα μαζί και ευχόμαστε να κάνουμε κι άλλα». Το *ex post* στάδιο υπάρχει όταν το έθνος είναι εκείνο που προσδιορίζει τα διοικητικά σύνορα. Παρόλα αυτά, σήμερα στην Ευρώπη, αυτά τα κρατικά σύνορα συχνά χωρίζουν εθνοτικές ομάδες και περιφέρειες, οι οποίες στην πραγματικότητα έπρεπε να είναι μαζί.

Η εικόνα των γειτονικών κρατών ως εχθρού, επικράτησε για μακρά χρονική περίοδο στην Ευρώπη. Οι ιστορικές σχέσεις μεταξύ Γερμανίας και Γαλλίας αιτιολογούν αυτού του είδους την σκέψη. Έτσι, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (1939-1945), οι δύο χώρες άφησαν κατά μέρος τα όπλα τους και μαζί διέσχισαν το μονοπάτι, όχι μόνο της αρχής για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αλλά και της διασυνοριακής συνεργασίας. Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου όμως, δεν έφερε πιο κοντά τις ευρωπαϊκές χώρες

και τις παραμεθόριες περιφέρειες καθώς σύντομα μετά τον πόλεμο, αναπτύχθηκε μια νέα φιλοσοφία, η φιλοσοφία των δύο κόσμων. Ως αποτέλεσμα των πολιτικών ιδεολογιών και φιλοδοξιών των επιμέρους στρατιωτικών μπλοκ, τα κρατικά σύνορα μετατράπηκαν σε αγεφύρωτα σύνορα που χωρίζονταν από το «σιδηρούν παραπέτασμα». Έτσι, οι παραμεθόριες περιφέρειες και φυσικά ο πληθυσμός τους, επηρεάστηκαν από τις συνέπειες των ιστορικών αυτών συγκρούσεων, που οδήγησε σε απροθυμία συνεργασίας και στο κλείσιμο των επαφών. Σε κάποιες περιπτώσεις, αυτό οδήγησε στην δημιουργία αμοιβαίου φόβου και εχθροτήτων.

Ο φόβος της στρατιωτικής βιαιότητας στις παραμεθόριες περιφέρειες ήταν ένας από τους λόγους που οι περιφέρειες αυτές στην Ευρώπη ήταν αραιοκατοικημένες. Αυτό το παράδειγμα είναι ορατό κυρίως στα Δυτικά Βαλκάνια, όπου τα όμορα κράτη άλλαξαν σημαντικά στην τελευταία δεκαετία. Λόγω της περιορισμένης μεταφορικής διασύνδεσης, οι παραμεθόριες ευρωπαϊκές περιοχές εξελίχθηκαν σε απομακρυσμένες και διαρθρωτικά αδύναμες περιοχές.

Ένα όμως, από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά των παραμεθόριων περιοχών είναι η αντίληψη που αναπτύσσεται εκεί ως προς τα «εθνικά σύνορα». Σύμφωνα με κάποιους αναλυτές¹, τα «εθνικά σύνορα» δεν έχουν μόνο υλική υπόσταση αλλά και συμβολική. Καθώς η χάραξη των συνόρων κάθε κράτους αποτελεί τις περισσότερες φορές και ιδιαίτερα στον πολύπαθο ευρωπαϊκό χώρο, μια διαδικασία που περνά μέσα από μακροχρόνιες διαμάχες, πολέμους, διπλωματικές συμφωνίες αλλά πολλές φορές και πολιτικούς και κοινωνικούς αγώνες, αποκτά μια ιδιαίτερη σημασία για τους κατοίκους κυρίως των περιοχών αυτών, που σηματοδοτεί όλη τους την συμπεριφορά. Τα σύνορα, είναι ταυτόχρονα οι πύλες και τα εμπόδια για τον «έξω κόσμο», περιοχές ευκαιρίας ή ανασφάλειας, ζώνες συνεργασίας ή ανταγωνισμού. Αυτή η διχοτόμηση μπορεί να διαφέρει στο χρόνο και στο χώρο αλλά μπορεί να συνυπάρχει στους ίδιους λαούς που βρίσκονται και από τις δύο πλευρές.

Αυτά τα «σημάδια της ιστορίας» ήταν ο πρώτος λόγος που ώθησαν την Ευρώπη στην ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας. Ο δεύτερος λόγος είναι η ολοένα και μεγαλύτερη διαπερατότητα των ευρωπαϊκών συνόρων. Είναι πολύ σημαντικό αλλά μερικές φορές δύσκολο και ασαφές, να οριοθετηθούν οι παραμεθόριες περιοχές. Ως βασικός παράγοντας θεωρείται η ιδιαίτερη ταυτότητα των παραμεθορίων

¹Husak J. (2010) "Regional policy of the European Communities and cross-border cooperation within the South Bohemia Region", Agric. Econ. – Czech, 56, 2010 (6): 292–300

περιφερειών. Η τοπική και περιφερειακή ταυτότητα μπορεί να προσδιορισθεί ως «ένα εσωτερικό συναίσθημα του να ανήκεις σε μια ιδιαίτερη εδαφική κοινότητα καθώς και στην ίδια περιφέρεια». Εκτός από αυτόν τον παράγοντα, είναι δυνατό να καθοριστούν και άλλες ιδιότητες των παραμεθόριων περιοχών, όπως η συνέχεια της συνοριογραμμής, οι σχέσεις κατά μήκος των συνόρων με τα γειτονικά κράτη, η δυνατότητα καθημερινής επικοινωνίας για εργασιακά θέματα, η παροχή ειδικών υπηρεσιών για τους κατοίκους της άλλης πλευράς των συνόρων και η ταυτοποίηση του τοπικού πληθυσμού με την ίδια την συνοριακή περιοχή. Θα πρέπει επίσης, να εξεταστεί και η πολιτιστική, εθνολογική και φυσιογραφική οριοθέτηση. Αλλά η πιο κοινή είναι η διοικητική οριοθέτηση των συνόρων. Η διοικητική οριοθέτηση είναι κυρίως, χρήσιμη από την άποψη της διάθεσης πληροφοριών.

Από την αρχή της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ένα από αυτά που έγιναν ήταν η σταδιακή μείωση της σημασίας των εθνικών συνόρων για τους ευρωπαίους οικονομικούς παράγοντες, προκειμένου να δημιουργηθεί μια μεγάλη αγορά, σύμφωνα με την οποία τα εθνικά σύνορα δεν θα αποτελούν εμπόδιο στο δρόμο για την ελεύθερη διακίνηση ανθρώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου.

Η μεγάλη επιτυχία αυτού του φαινομένου ενισχύθηκε από το επίτευγμα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης καθώς και με την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων (περιοχή Schengen), που πραγματοποιήθηκε με την συμφωνία που επεγράφη στην Schengen στις 14 Ιουνίου 1985. Η περιοχή Schengen επέφερε την διττή φύση των ευρωπαϊκών συνόρων. Από τη μια μεριά, τα εξωτερικά σύνορα ενισχύθηκαν και αυτό σημαίνει ότι η πρόσβαση στην περιοχή της ΕΕ απαιτεί αυστηρότερους ελέγχους από ό,τι η πρόσβαση σε εθνικό έδαφος. Από την άλλη πλευρά, τα εσωτερικά σύνορα έγιναν λιγότερο σημαντικά καθώς η ελεύθερη διακίνηση είναι εφικτή για όλους τους ανθρώπους που έχουν την εθνικότητα των κρατών μελών που υπέγραψαν την συμφωνία.

1.2. Το πλαίσιο της Διασυνοριακής Συνεργασίας στην Ευρώπη.

Σύμφωνα με τον Perkmann², ο ορισμός της διασυνοριακής συνεργασίας αφορά σε «μία περισσότερο ή λιγότερο θεσμική συνεργασία μεταξύ υποεθνικών αρχών κατά μήκος των εθνικών συνόρων». Κατά τον ίδιο αναλυτή, η διασυνοριακή συνεργασία

² Perkmann, M. (2003) "Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation", European Urban and Regional Studies, 10 (2)

μπορεί να δημιουργήσει «διασυνοριακές περιφέρειες», που είναι³ «αυτές που οριοθετούνται ως εδαφικές μονάδες που απαρτίζονται από τα εδάφη των αρχών που συμμετέχουν....στις πρωτοβουλίες της διασυνοριακής συνεργασίας, όπως ορίστηκε προηγουμένως». Με άλλα λόγια, η διασυνοριακή συνεργασία αφορά σε δράση κατά μήκος των συνόρων ενώ η διασυνοριακή περιφέρεια αφορά στο αποτέλεσμα ως θεσμική ρύθμιση.

Επίσης, μπορεί κανείς να διακρίνει τους διάφορους τύπους της διασυνοριακής περιφέρειας, ανάλογα με την υψηλής ή χαμηλής έντασης συνεργασία. Ενώ οι διασυνοριακές περιφέρειες με υψηλής έντασης συνεργασία παρουσιάζουν χαρακτηριστικά, όπως μία κοινή μόνιμη γραμματεία, αναπτυξιακά σχέδια και περιεκτικά σχήματα συνεργασίας, οι διασυνοριακές περιφέρειες με χαμηλής έντασης συνεργασία είναι μια μάλλον χαλαρή συμφωνία συνεργασίας. Στην πρώτη περίπτωση μπορούμε περαιτέρω να διακρίνουμε δύο ακόμα τύπους: τις ολοκληρωμένες μικρο-διασυνοριακές περιφέρειες ή ευρωπεριφέρειες και τις σκανδιναβικές ομάδες. Οι ολοκληρωμένες μικρο-διασυνοριακές περιφέρειες όπως η EUROREGIO είναι γεωγραφικά, μικρής κλίμακας πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας ενώ οι σκανδιναβικές ομάδες όπως η Oeresund, είναι μεγάλης κλίμακας πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας, που είναι χαρακτηριστικές των σκανδιναβικών χωρών.

Επίσης, μπορούμε να διακρίνουμε δύο τύπους διασυνοριακής συνεργασίας και στην περίπτωση της χαμηλής έντασης συνεργασία: τις αναδυόμενες μικρο-διασυνοριακές περιφέρειες ή ευρωπεριφέρειες και τις Κοινότητες Εργασίας. Οι αναδυόμενες μικρο-διασυνοριακές περιφέρειες είναι γεωγραφικά, μικρής κλίμακας πρωτοβουλίες ενώ οι Κοινότητες Εργασίας είναι μεγάλης κλίμακας πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας⁴.

Παλαιότερα η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώριζε τις «λειτουργικές περιφέρειες» ως ενότητες της διασυνοριακής συνεργασίας, οι οποίες έχουν ως κριτήριό τους τον χωροταξικό σχεδιασμό. Κατά συνέπεια, οι λειτουργικές περιφέρειες βασίζονται στην αλληλεπίδραση που ασκεί η μία στην άλλη μέσα στον γεωγραφικό χώρο που βρίσκονται. Όμως, σήμερα το χωροταξικό κριτήριο αρχίζει να φαίνεται ανεπαρκές καθώς η αντίληψη για την περιφέρεια διευρύνεται και μπορεί να περιλάβει και άλλες παραμέτρους, όπως η κοινωνική δράση. Υπό το πρίσμα αυτό, οι διασυνοριακές

³ Ibid

⁴ Ibid

περιφέρειες πρέπει να συμπεριλάβουν όλα αυτά τα χαρακτηριστικά και να αναδειχτεί έτσι ο σημαντικός ρόλος τους στην περιφερειακή πολιτική της ΕΕ.

Η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας, της εδαφικής συνεργασίας. Τα χαρακτηριστικά της εδαφικής συνεργασίας μπορούν να διακριθούν με βάση δύο κριτήρια, το οργανικό και το λειτουργικό.

Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο, η εδαφική συνεργασία αναπτύσσεται μεταξύ εδαφικών αρχών από διαφορετικά κράτη ενώ κατά το λειτουργικό κριτήριο η συνεργασία στοχεύει στον συντονισμό κοινών πολιτικών και δράσεων, κυρίως για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής.

Ευρύτερα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η εδαφική συνεργασία περιλαμβάνει μια μεγάλη κλίμακα σχέσεων που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη. Για παράδειγμα, ως εδαφική συνεργασία μπορεί να χαρακτηριστούν πρωτοβουλίες διακρατικών συνεργασιών, όπως η ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης (1949) και η Ευρωπαϊκή Ένωση (1957), η τότε καλούμενη ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα). Σε τοπική κλίμακα εμφανίστηκαν οι μορφές συνεργασίας των «δίδυμων πόλεων» ή «αδερφών πόλεων». Αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο δημιουργήθηκαν κάποιες περιφερειακές ενώσεις, όπως το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CERM 1951), η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών (AEBR, 1971) και άλλες.

Βασισμένη στα ίδια χαρακτηριστικά, αναπτύχθηκε και η διασυνοριακή συνεργασία, η οποία αποτελεί την συνεργασία υποεθνικών αρχών χωρίς να αποκλείεται και η συμμετοχή άλλων εδαφικών παραγόντων, όπως πανεπιστήμια και εμπορικές ενώσεις (οργανικό κριτήριο), με στόχο την επίλυση δυσλειτουργιών που δημιουργούνται από την ύπαρξη των συνόρων (λειτουργικό κριτήριο).

Όσον αφορά στη φύση της, η διασυνοριακή συνεργασία είναι ένα πολύπλοκο φαινόμενο. Καταλαμβάνει πολλά επίπεδα συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών δύο όμορων κρατών. Στόχος όλων των εμπλεκόμενων σε αυτό το είδος της συνεργασίας είναι να ξεπεράσουν τα διαρθρωτικά μειονεκτήματα, τα οποία προέρχονται περισσότερο από την γεωγραφική τους θέση στο άκρο των χωρών τους αλλά και από άλλους παράγοντες που απορρέουν από τα συστήματα των χωρών τους, όπως νομικές, οικονομικές, διοικητικές, πολιτιστικές, κοινωνικές, θρησκευτικές και άλλες διαφορές. Οι τοπικοί παράγοντες από κάθε πλευρά των ευρωπαϊκών συνόρων γρήγορα κατάλαβαν ότι εξαρτώνται από τα διαφορετικά συστήματα αλλά παρόλα αυτά, μοιράζονται κοινά προβλήματα και συμφέροντα. Αυτά τα κοινά προβλήματα

και συμφέροντα είναι που χαρακτηρίζουν την εξάρτηση από τις περιφέρειες και τις χώρες αλλά που συνδέουν περισσότερο τους εργαζόμενους σε παραμεθόριες περιοχές, την διασυνοριακή μόλυνση, την χρήση της γης, τις μεταφορές, τον τουρισμό, θέματα ασφαλείας και άλλα.

Προκειμένου να υπερνικηθούν αυτά τα προβλήματα, οι όμορες περιφέρειες προσπάθησαν να ενώσουν τις δυνάμεις τους και να βρουν πρακτικές και γρήγορες λύσεις στα αιτήματά τους, χωρίς να χρειάζεται να περάσουν μέσω των παραδοσιακών διαύλων των σχέσεων μεταξύ των κρατών. Αυτές οι ενωτικές προσπάθειες έχουν ως στόχο να επιλύσουν προβλήματα που είναι διασυνοριακά και τοπικά λόγω της φύσης τους, χωρίς να γίνουν διεθνές θέμα. Εργαζόμενοι από κοινού σε αυτό το είδος της συνεργασίας, οι τοπικοί παράγοντες προσπαθούν να αποφύγουν μια οδυνηρή και χρονοβόρα διαδικασία, όπως είναι το να απευθυνθούν στις κυβερνήσεις τους για να λάβουν υπόψη τους τα ειδικού τοπικού ενδιαφέροντος θέματα που προσπαθούν να επιλύσουν.

1.3. Προέλευση και εξέλιξη της Διασυνοριακής Συνεργασίας στην Ευρώπη.

Για την μελέτη της εξέλιξης της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη πρέπει να εξεταστούν τρεις κύριες μεταβλητές: ο αριθμός των διασυνοριακών πρωτοβουλιών, η χωροταξική κατανομή και τα μέσα της θεσμικής στήριξης.

Η διασυνοριακή συνεργασία υπόκειται σε διάφορους παράγοντες μερικοί από τους οποίους είναι:

- ❖ Οι διαφορές στις δύο πλευρές των διεθνών συνόρων (διαφορές ως προς την ισχύ των δομών και των επιπέδων διοίκησης), που μπορεί να διευκολύνουν ή να παρεμποδίσουν την επίτευξη της αναγκαίας σύγκλισης για την ανάπτυξη πρωτοβουλιών συνεργασίας.
- ❖ Η πολιτική ισχύς και η οικονομική αυτονομία που χορηγείται σε τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς και οι νομικοί περιορισμοί που θέτονται από την κρατική νομοθεσία, που μπορεί να προσδιορίζουν τον τύπο της πρωτοβουλίας της δομικής συνεργασίας, το περιεχόμενο, τους στόχους, τους συμμετέχοντες και τις αποφάσεις καθώς και άλλα θέματα
- ❖ Η νομική και οικονομική στήριξη από κρατικούς φορείς και υπερεθνικούς θεσμούς, ιδιαίτερα από την ΕΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Σκανδιναβικό Συμβούλιο.

Έτσι μπορεί να προσδιοριστούν τέσσερις διακριτές περίοδοι αναλύοντας την ιστορική διαχρονική διακύμανση των παραπάνω τριών μεταβλητών και επί τη βάση της επίδρασης των προαναφερόμενων παραγόντων (χρονικών και τοπικών).

Θεματικά οι περίοδοι είναι οι ακόλουθοι: η πρώτη περίοδος αφορά στις δεκαετίες του '50 έως και του '70. Η δεύτερη εκτείνεται μεταξύ τέλη δεκαετίας '70 μέχρι τέλη της δεκαετίας του '80. Η Τρίτη αρχίζει από τέλη δεκαετίας του '80 μέχρι το 2006. Τέλος, η τέταρτη περίοδος αρχίζει με την τέταρτη προγραμματική περίοδο 2007-2013.

1.3.1. Πρώτη περίοδος (1950-1979)

Η πρώτη περίοδος (1950-1979) αντιστοιχεί στην εμφάνιση της διασυνοριακής συνεργασίας στις πρώτες της μορφές, στον ορίζοντα της νεοσύστατης Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Από τη μια πλευρά ήταν οι εταίροι μεταξύ πόλεων που ανήκαν σε ευρωπαϊκά κράτη, τα οποία ήταν σε εμπόλεμη κατάσταση (ιδιαίτερα μεταξύ γαλλικών και γερμανικών πόλεων) και από την άλλη πλευρά, οι ανεπίσημες επαφές τοπικού και περιφερειακού επιπέδου γύρω από κοινά προβλήματα εντός της εκκολαπτόμενης BENELUX⁵. Την περίοδο εκείνη, οι πρωτοβουλίες για συνεργασία αφορούσαν σχεδόν αποκλειστικά στα σύνορα μεταξύ Γερμανίας, Ολλανδίας, Βελγίου, Λουξεμβούργου, Γαλλίας και Ελβετίας καθώς και της Σκανδιναβίας. Οι πρωτοβουλίες αυτές βασίζονταν σε περισσότερο ή λιγότερο τυπικές συμφωνίες και συχνά είχαν ως αποτέλεσμα, μια ένδειξη καλής θέλησης από τα συμμετέχοντα μέρη εντός των δυνατοτήτων που προσφέρονταν από τα νομικά συστήματα στα οποία υπόκειντο⁶. Από την άποψη των τοπικών και περιφερειακών αρχών, το να πραγματοποιηθούν σχέδια συνεργασίας, συχνά σημαίνει ότι υπεισέρχεται κανείς σε μια περιοχή που είναι κατειλημμένη από τις κρατικές αρχές. Μέχρι την δεκαετία του '70 ήταν κοινή αντίληψη ότι απαιτείτο η σύσταση διακυβερνητικών επιτροπών για θέματα που σχετίζονται με σύνορα, όπως ο σχεδιασμός και η υποδομή μεταφορών. Οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές όμως, ποτέ δεν κλήθηκαν να συμμετέχουν σε αυτές τις επιτροπές. Προς αυτή την κατεύθυνση δεν υπάρχει χρηματοδοτική και τεχνική υποστήριξη για την διασυνοριακή συνεργασία, παρόλο που υπήρξαν κάποιες εξαιρέσεις, όπως η σύσταση επιτροπής από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1996 για

⁵ Dominguez, L. (2008) "Quelques considerations sur les origines de la cooperation transfrontaliere en Europe: 1950-1980" RECERC,

⁶ Perkmann, M. (2003) "Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation", European Urban and Regional Studies, 10 (2)

την στήριξη των πρωτοβουλιών συνεργασίας και άλλες παραπλήσιες με το Σκανδιναβικό Συμβούλιο⁷.

Ευρωπεριφέρειες.

Μία από τις πιο διαδομένες και παλιές διασυνοριακές πρωτοβουλίες στις ΕΚ ήταν οι Ευρωπεριφέρειες. Εκτός από τον ρόλο που είχαν ως προς την προώθηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας, οι Ευρωπεριφέρειες συνέβαλλαν στην οικονομική ανάπτυξη και συνεργασία στην Δυτική Ευρώπη⁸.

Η πρώτη Ευρωπεριφέρεια (η EUROREGIO) δημιουργήθηκε το 1958 στα γερμανο-ολλανδικά σύνορα. Έκτοτε, τα επόμενα τριάντα χρόνια κυριαρχούσε η άποψη της μη εμπλοκής της κεντρικής κυβέρνησης στις διασυνοριακές συνεργασίες⁹. Αυτό μπορεί να σχετίζεται με την μακρο-περιφερειακή ολοκλήρωση στην Ευρώπη. Δύο ήταν οι υπερεθνικοί φορείς, υπό την ομπρέλα των οποίων αναπτύχθηκαν αυτές οι μορφές διασυνοριακής συνεργασίας: το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Το μεν πρώτο έδωσε έμφαση στην θεσμική υποστήριξη των Ευρωπεριφερειών ενώ η δεύτερη στην οικονομική υποστήριξη.

Από τότε, διαμορφώθηκαν περισσότερες από 70 περιπτώσεις συνεργασίας δημοτικών και περιφερειακών αρχών κατά μήκος των συνόρων της Ευρώπης, με περισσότερο ή λιγότερο τυπική οργανωτική μορφή, είτε υπό την ονομασία «Ευρωπεριφέρειες» (Euroregion ή Euregios) είτε κυρίως με την ονομασία «Κοινότητες Εργασίας» (Working Communities). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στηρίζει αυτές τις πρωτοβουλίες με περίπου 700 εκατ. ευρώ το χρόνο, το οποίο συμπληρώνεται με ίσο ποσό από τα ευρωπαϊκά κράτη.

Οι Ευρωπεριφέρειες μπορεί να έχουν μια από τις ακόλουθες μορφές:

- ❖ Ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών που εδρεύουν και στις δύο πλευρές των συνόρων και μερικές φορές απαντούν τη δομή μιας Επιτροπής
- ❖ Διασυνοριακές ενώσεις με μόνιμη γραμματεία, διοικητική και τεχνική ομάδα και δικούς τους πόρους

⁷ Το Σκανδιναβικό Συμβούλιο και το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών είναι ένα διακυβερνητικό φόρουμ για τη συνεργασία μεταξύ των Σκανδιναβικών Χωρών και συστάθηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, με στόχο μια κοινή αγορά εργασίας και την ελεύθερη διακίνηση των πολιτών χωρίς διαβατήριο.

⁸ Duda-Daianou D. & Costea S. (2008) "Regional Policy of European Union and the importance of Euroregions"

⁹ Non-Central Governments (NCGs)

- ❖ Ενώσεις που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο, βασισμένες σε διακρατικές συμφωνίες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι τοπικές αρχές.

Μια τυπική Ευρωπεριφέρεια χαρακτηρίζεται από τους ξεχωριστούς νομικούς θεσμούς¹⁰ που υπάρχουν στις δύο πλευρές των συνόρων. Καθένας από τους εθνικούς νομικούς θεσμούς δημιουργείται σύμφωνα με το εθνικό σύστημα δικαίου ενώ η Ευρωπεριφέρεια βασίζεται σε μια διεθνή συνθήκη. Αυτό σημαίνει ότι οι Ευρωπεριφέρειες δεν διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα¹¹ και αυτός είναι ο βασικός περιορισμός τους.

Στο Παράρτημα 6 παρουσιάζονται τα γενικά χαρακτηριστικά των Ευρωπεριφερειών.

Κατά τον **Perkmann**¹², οι Ευρωπεριφέρειες αποτελούν ένα κυρίαρχο τύπο Διασυνοριακής Συνεργασίας, συγκρίνοντάς τον κυρίως με τις Κοινότητες Εργασίας. Αυτό αιτιολογείται από το γεγονός ότι η Ευρωπεριφέρεια ως θεσμός, είναι καλύτερα δομημένος και κατά συνέπεια μπορεί να έχει έναν πιο ενεργό ρόλο στην όλη διαδικασία ενώ οι Κοινότητες Εργασίας αντιμετωπίζουν προβλήματα στον συντονισμό τους καθώς συμμετέχει σε αυτές ένας μεγάλος αριθμός αρχών που διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το νομικό και διοικητικό επίπεδο. Καταλήγοντας, ο αναλυτής συμπεραίνει ότι κατά αυτόν τον τρόπο η δομή των Ευρωπεριφερειών καθίσταται όλο και πιο κατάλληλη για να λειτουργήσει ως μια υπηρεσία για την εφαρμογή των μέτρων της ΕΕ στις παραμεθόριες περιοχές. Εξάλλου, οι Ευρωπεριφέρειες δεν αποτελούν μια επιπλέον διοικητική ενότητα στον συνοριακό χώρο καθώς δεν δημιουργούν ένα νέο τύπο διακυβέρνησης σε διασυνοριακό επίπεδο. Δεν διαθέτουν πολιτικές εξουσίες και το έργο τους περιορίζεται στις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών που τις συνιστούν. Συνήθως δε, επιδιώκουν να λειτουργήσουν ως συντονιστικός μηχανισμός προσφέροντας μια «θεσμική ομπρέλα» σε φορείς δημόσιους ή ιδιωτικούς. Το σημαντικότερο όμως, είναι ότι έτσι δεν χρειάζεται να υπάρχει κατ' ουσία μια κατάτμηση της εθνικής κυριαρχίας προκειμένου να επιτευχθούν οι διασυνοριακές συνεργασίες και κατ' επέκταση η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Κατά τον **Perkmann** αρκεί να αναπτυχθεί η «διασυνοριακότητα»

¹⁰ Kramsch Olivier Thomas and Hooper B., "Cross-border governance in the European Union"

¹¹ Οι Ευρωπεριοχές μπορεί να είναι ένα μη κερδοσκοπικό σωματείο, μια κοινότητα εργασίας ή ένας δημόσιος φορέας.

¹² Perkmann, M. (2002) "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation" in Department of Sociology

στην Ευρώπη ως μια μορφή πολιτικής της ΕΕ, όπου θα κατέχει τον κυρίαρχο ρόλο του υπερεθνικού στοιχείου για την χάραξη της πολιτικής.

Παρόλα αυτά και σε αυτού του είδους την συνεργασία σημειώνονται πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

Ως κάποια από τα πλεονεκτήματα των Ευρωπεριφερειών, μπορεί να αναφερθούν τα ακόλουθα:

- ❖ Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης περιλαμβάνει την περιφερειακή συνεργασία, καθώς επίσης και τη διασυνοριακή συνεργασία και κατά συνέπεια και τις Ευρωπεριφέρειες, οι οποίες βοηθούν στην ομαλότερη ένταξη χωρών στην ΕΕ
- ❖ Στις Ευρωπεριφέρειες υπάρχει δομή για τη συμμετοχή των ανθρώπινων και υλικών πόρων
- ❖ Οι Ευρωπεριφέρειες αποτελούν ένα απαραίτητο ενδιάμεσο στάδιο προκειμένου να γίνει το πέρασμα από την γεω-στρατηγική στην γεω-οικονομία.

Αλλά επίσης, μπορεί να αναφερθούν και μερικά μειονεκτήματα:

- ❖ Οι Ευρωπεριφέρειες συνάπτουν συμφωνίες όπου οι τοπικές αρχές μπορούν να παρεμβαίνουν στις πολιτικές των συμμετεχόντων χωρών
- ❖ Οι Ευρωπεριφέρειες συνάπτουν συμφωνίες στις οποίες οι τοπικές αρχές μπορεί να συμμετέχουν ακόμα και κατά των ίδιων των κυβερνήσεών τους
- ❖ Δεν υπάρχει συνεργασία μεταξύ των περιφερειακών και των εθνικών αρχών

1.3.2. Δεύτερη περίοδος (1980-1989)

Η δεύτερη περίοδος χαρακτηρίζεται από ένα αυξανόμενο υπερεθνικό ενδιαφέρον αλλά και υποστήριξη. Σε αυτή την περίοδο έχουμε για πρώτη φορά την δημιουργία των πρώτων νομικών κανονισμών, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη Διασυνοριακή Συνεργασία μεταξύ Εδαφικών Κοινοτήτων ή Αρχών (ή αλλιώς Σύμβαση της Μαδρίτης, 1980)¹³ και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (1985)¹⁴. Και τα δύο υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Κανένα όμως, δεν θέσπιζε

¹³ Σύμβαση της Μαδρίτης: οι εταίροι της Σύμβασης δεσμεύονται να προβούν σε νομικές και θεσμικές πρωτοβουλίες που παραμερίζουν τα νομικά, διοικητικά και τεχνικά εμπόδια στην διασυνοριακή συνεργασία (άρθρο 4), να παραχωρούν αρμοδιότητες στις περιφερειακές και τοπικές αρχές για την ανάπτυξη διασυνοριακών δράσεων (άρθρο 5). Μέχρι τον Απρίλιο του 2000, 33 χώρες της Ευρώπης επικύρωσαν την Σύμβαση της Μαδρίτης.

¹⁴ Rico, C. (2006) "Handbook of Transfrontier Co-operation", Council of Europe

νομικές υποχρεώσεις αλλά έθεταν αρχές για την προώθηση και διευκόλυνση της συνεργασίας και αποτέλεσαν το πρώτο βήμα για την θέσπιση νομικών δομών.

Οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες επέλεξαν να συνάψουν διμερείς συνθήκες και συμφωνίες για την ανάπτυξη και υλοποίηση της Σύμβασης της Μαδρίτης και του Χάρτη. Η απόφαση αυτή επιβράδυνε την ανάπτυξή τους, με σημαντική καθυστέρηση κατά περίπτωση. Στη συνέχεια, σε εκείνα τα έγγραφα, προστίθεται ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τα Σύνορα και τις Διασυνοριακές Περιφέρειες (1981) καθώς και ένας αριθμός συστάσεων από την ΑΕΒΡ. Αυτά τα εργαλεία δεν είχαν κάποια νομική αξία αλλά απέβλεπαν στον επηρεασμό της Σύμβασης της Μαδρίτης και πίεζαν για την εφαρμογή της. Τελικά, η εδαφική κατανομή της συνεργασίας φαίνεται τόσο καθαρά και έντονα στην Δυτική Ευρώπη την περίοδο αυτή και μάλιστα ιδιαίτερα γύρω από τα γερμανικά σύνορα, ώστε ο **Perkmann** να μιλά για «Γερμανικό παράγοντα».

Βέβαια, την εποχή εκείνη, αναπτύχθηκαν και κάποιες πρωτοβουλίες στην τότε Νότια και Ανατολική Ευρώπη, παρά την ύπαρξη του ανατολικού μπλοκ.

Από τα τέλη της δεκαετίας του '80 υπήρξε μια αξιοσημείωτη επέκταση, υπό ποσοτικούς και ποιοτικούς όρους. Ήταν ένα αποτέλεσμα της ανάπτυξης συμφωνιών και συνθηκών υποκείμενες στην Σύμβαση της Μαδρίτης (όπως η Συμφωνία της Ρώμης μεταξύ Γαλλίας και Ιταλίας το 1993, η Συνθήκη του Bayonne μεταξύ Γαλλίας και Ισπανίας, το 1995 και άλλες) αλλά και της υπογραφής δύο πρόσθετων πρωτοκόλλων στη Σύμβαση της Μαδρίτης (το 1995 και το 1998¹⁵ αντίστοιχα).

Η συμβολή της Σύμβασης της Μαδρίτης στο θέμα της διασυνοριακής συνεργασίας ήταν το έναυσμα για μια από «κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση που αμφισβήτησε ως ένα βαθμό, το μονοπώλιο της κρατικής πολιτικής στις διασυνοριακές σχέσεις. Στην πράξη βέβαια, σε αυτό τον άτυπο ανταγωνισμό μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών πολιτικών, ο καθοριστικός ρόλος του κράτους στη Σύμβαση της Μαδρίτης δεν αμφισβητήθηκε καθώς το σχετικό κείμενο παρέμεινε ασαφές ως προς το ρόλο και τις αρμοδιότητες των επιμέρους δρώντων εταίρων.

Μετά την επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986), έλαβε χώρα το 1988 μία μεταρρύθμιση των μέσων διαθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ), προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία της καθιέρωσης της Ενιαίας

¹⁵ Με το δεύτερο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Σύμβασης της Μαδρίτης που υπεγράφη το 1998, επιχειρήθηκε να αυξηθούν οι νομικές δεσμεύσεις των συμβαλλόμενων μερών και παράλληλα ενθαρρύνθηκε η σύσταση μόνιμων θεσμών διασυνοριακής συνεργασίας. Στην πράξη ωστόσο, οι προβλέψεις τόσο της Σύμβασης της Μαδρίτης όσο και του πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου παρείχαν απλά ένα νομικό πλαίσιο συνεργασίας που δεν ενέχει την υποχρέωση της άμεσης εφαρμογής από τα συμβαλλόμενα μέρη

Αγοράς. Σε αυτό το ευρύ πλαίσιο, υιοθετήθηκε μια πιο ενεργή προσέγγιση για την στήριξη των παραμεθορίων περιοχών με υστέρηση κατά μήκος των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας. Βασιζόμενο στο άρθρο 10 του Κανονισμού του ΕΤΠΑ¹⁶, δημιουργήθηκε το πρώτο πιλοτικό πρόγραμμα σχετικά με την αποκεντρωμένη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ 1988-1989.

1.3.3. Τρίτη περίοδος (1990-2006)

Η διασυνοριακή συνεργασία τονώθηκε με την εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δημιούργησε τις «Κοινοτικές Πρωτοβουλίες» στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Η παράγραφος 3 του άρθρου 159 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹⁷ ήταν η νομική βάση για την δημιουργία των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Αργότερα η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1992), που ήταν το πρώτο σημαντικό ορόσημο στην ευρύτερη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, άνοιξε το δρόμο για την ανάπτυξη του συστήματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Υπό την ώθηση της συζήτησης "Ευρώπη των Περιφερειών", στην οποία υπογραμμίστηκε ο ρόλος των αποκεντρωμένων επιπέδων διακυβέρνησης στο παραδοσιακό κοινοτικό μοντέλο για λήψη αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο, δόθηκε η δυνατότητα, για πρώτη φορά επίσημα (αλλά περιορισμένα), στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, η άμεση πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, μέσω της νεοσύστατης Επιτροπής των Περιφερειών. Επίσης, με την εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας άλλαξε σημαντικά η σε υπερεθνικό επίπεδο διαδικασία λήψης αποφάσεων και έμμεσα απέκτησαν σημαντικό ρόλο στην καθιέρωση νέων πρακτικών στην πολιτική συνοχής της ΕΕ και στην στήριξή της στην εδαφική συνεργασία.

Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ήταν μια σειρά από χρηματοδοτικά προγράμματα, εκ των οποίων το μεγαλύτερο και πιο σημαντικό ήταν το INTERREG. Το INTERREG εγκαινιάστηκε το 1990 και διήρκεσε όχι μόνο στην υπό εξέταση περίοδο αλλά και

¹⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4254/88 του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1988 για διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξη

¹⁷ Η παράγραφος 3 του άρθρου 159 ΣΕΚ επιτρέπει την ανάληψη ειδικών δράσεων πέρα από τα πλαίσια των Διαρθρωτικών Ταμείων και με την επιφύλαξη των μέτρων που αποφασίζονται στο πλαίσιο των άλλων πολιτικών της Κοινότητας.

στην επόμενη, μέχρι και σήμερα. Για το λόγο αυτό θα αναπτυχθεί ιδιαίτερα στη συνέχεια.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε και ειδικά προγράμματα για παραμεθόριες περιοχές εκτός ΕΕ, από την πρώην σοσιαλιστική Ανατολική Ευρώπη και την Μεσογειακή λεκάνη. Ένα από αυτά ήταν το PHARE CBC, το οποίο δημιουργήθηκε το 1994. Σκοπό είχε την προώθηση της Διασυνοριακής Συνεργασίας μεταξύ των Κεντρικών Ευρωπαϊκών Χωρών της ΕΕ και ήταν καθρέφτης του Προγράμματος INTERREG, με πολύ μικρότερη όμως χρηματοδότηση¹⁸. Το πρόγραμμα υποστήριζε κυρίως, έργα στον τομέα των υποδομών, μεταφορών, περιβάλλοντος καθώς και την οικονομική ανάπτυξη αλλά ακόμη και μικρότερης κλίμακας δράσεις, όπως και διαπροσωπικά προγράμματα.

Μια άλλη σημαντική Κοινοτική Πρωτοβουλία ήταν το TACIS CBC, το οποίο δημιουργήθηκε το 1996 για να χρηματοδοτήσει διασυνοριακές δραστηριότητες στα δυτικά σύνορα μεταξύ των δικαιούχων χωρών του TACIS (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Γεωργία, Καζακστάν, Κιρζικιστάν, Μολδαβία, Μογγολία, Ρωσική Ομοσπονδία, Τατζικιστάν, Τουρκμενιστάν, Ουκρανία και Ουζμπεκιστάν) και της ΕΕ καθώς επίσης και δράσεις Κεντρικών και Ανατολικών Ευρωπαϊκών Χωρών. Το επίκεντρο του TACIS ήταν η δημιουργία συνοριακών δικτύων, περιβαλλοντικών διευκολύνσεων και διευκολύνσεων στην πρόσβαση. Σε σύγκριση με το INTERREG ή το PHARE CBC, το TACIS CBC δεν είχε ειδικές θεσμικές ρυθμίσεις ούτε και μια συστηματική προσέγγιση μέσω προγράμματος. Για το λόγο αυτό ήταν δύσκολο να επιτύχει μια ομαλή διαχείριση και να έχει τον κατάλληλο συντονισμό ή την παρακολούθηση της υλοποίησης των δράσεών του.

Επίσης, πρωτοβουλίες Διασυνοριακής Συνεργασίας ιδιαίτερα στην Ανατολική Ευρώπη εδραιώνονται από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Από την άποψη αυτή, η διασυνοριακή συνεργασία έγινε ένας χρήσιμος έως και υποχρεωτικός μηχανισμός για τις χώρες που πρόκειται να ενταχθούν στην ΕΕ.

Κατ' αντιστοιχία της προηγούμενης περιόδου, η υπό εξέταση περίοδος ονομάστηκε «Παράγοντας Ανατολικής Ευρώπης».

¹⁸ Για το πρόγραμμα αυτό δαπανήθηκε 1 δις € την περίοδο 1994-1999. Για την χρηματοδότησή του επίσης απαιτείτο ετήσια έγκριση από την Επιτροπή ενώ το INTERREG ήταν ένα πολυετές πρόγραμμα.

1.3.4. Τέταρτη περίοδος (2007-2013)

Από το 2006 υπάρχει μια στροφή στην εξέλιξη της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη. Η αλλαγή εντοπίζεται κυρίως στο θεσμικό πεδίο (νομικό και χρηματοδοτικό), για την υιοθέτηση μιας όλο και πιο σφαιρικής και ολοκληρωμένης προοπτικής του φαινομένου καθώς και της νέας εδαφικής πραγματικότητας.

Τόσο η ΕΕ όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης προωθούν και στηρίζουν την διαμόρφωση πιο αποφασιστικών πρωτοβουλιών συνεργασίας, με και μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών από τρίτες χώρες, δίνοντας έμφαση στις χώρες της Μέσης Ανατολής, του Μαγκρέμπ και στα κράτη που πρόκειται να γίνουν μέλη της ΕΕ. Αυτή η πολιτική επιθυμία μεταφράζεται, όπως και στην προηγούμενη περίοδο, με χρηματοδοτική στήριξη από πλευράς ΕΕ, η οποία αυξήθηκε μετά την τροποποίηση των προηγούμενων κοινοτικών πρωτοβουλιών (TACIS, PHARE, κλπ) και την αντικατάστασή τους από νέα μέσα., όπως το Μέσο Προενταξιακής Βοήθειας (IPA), για υποψήφιες και εν δυνάμει υποψήφιες χώρες για ένταξη και το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτνίασης και Εταιρικής Σχέσης (ENPI), για κράτη που δεν έχουν προοπτική ένταξης. Αυτά τα νέα εργαλεία καλύπτουν τα Βαλκάνια και την Τουρκία, καθώς και την Νότια και Ανατολική Λεκάνη της Μεσογείου, την Ανατολική Ευρώπη και το Νότιο Καύκασο, αντίστοιχα. Στην Λεκάνη της Μεσογείου (για παράδειγμα στο πλαίσιο της Ευρω-Μεσογείου) παρατηρείται ένα ενδιαφέρον για ανάπτυξη σχεδίων συνεργασίας μεταξύ εδαφικών αρχών από την Ευρώπη και τη Βόρειο Αφρική. Ως πιο πρόσφατες πρωτοβουλίες στα πεδία της υπερεθνικής και περιφερειακής συνεργασίας μπορεί να αναφερθούν η ίδρυση της Ένωσης για τη Μεσόγειο (UfM) το 2009 και η Ευρω-Μεσογειακή Επιτροπή Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (ARLEM) στις αρχές του 2010.

Η εδαφική ανάπτυξη των πρωτοβουλιών συνεργασίας δείχνει για άλλη μια φορά τον «Παράγοντα Ανατολικής Ευρώπης». Στην πραγματικότητα, η κύρια ανάπτυξη σημειώνεται σε αυτό το μέρος της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων και κρατών που δεν έχουν ενσωματωθεί στην ΕΕ (όπως η Ρωσία, η Λευκορωσία, η Ουκρανία, η Μολδαβία, η Γεωργία και η Αρμενία). Μερικά πρόσφατα παραδείγματα που μπορεί να αναφερθούν είναι: η Ευρωπεριφέρεια Yaroslavna και η Ευρωπεριφέρεια Slobozhanchina που δημιουργήθηκαν το 2007 στα σύνορα Ρωσίας και Ουκρανίας καθώς και η Ευρωπεριφέρεια της Μαύρης Θάλασσας που δημιουργήθηκε το 2008 και περιλαμβάνει περιφέρειες αρχικά από 5 κράτη (την Αρμενία, Βουλγαρία, Γεωργία,

Μολδαβία και Ρουμανία) και στη συνέχεια συμμετείχαν και νέα μέλη από όλα τα παρόχθια κράτη, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας.

Επιπλέον αυτής της προσπάθειας, το κύριο χαρακτηριστικό της νέας περιόδου είναι η συνεχιζόμενη ανάπτυξη της νέας περιφερειακής πολιτικής συνοχής της ΕΕ, η οποία ξεκίνησε ήδη από το 2004. Η νέα πολιτική προωθεί και βελτιώνει δράσεις και εφαρμογές υποεθνικών συνεργασιών στο σύνολό της. Αυτή η μεταρρύθμιση εστιάζεται κυρίως στην ιδέα της συνεργασίας καθώς για πρώτη φορά χρησιμοποιεί τον όρο «Εδαφική Συνεργασία» για να αναφερθεί σε μορφές διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Επίσης, ενσωματώνει αλλαγές στο Πρόγραμμα INTERREG, το οποίο αποκτά επίσης νέο όνομα, «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (INTERREG IV) και καλύπτει την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Η συνολική χρηματοδότηση αυξάνεται¹⁹, νέοι στόχοι και προτεραιότητες περιλαμβάνονται και οι επιλέξιμες περιοχές διευρύνονται²⁰. Τα προγράμματα συνεργασίας και στις τρεις δέσμες- που παραμένουν και σε αυτή τη φάση- αποσκοπούν ευθέως πλέον στην επίτευξη θεματικών στόχων όπως η καινοτομία, το περιβάλλον, η προσβασιμότητα και η αειφόρος αστική ανάπτυξη. Ειδικά για τα προγράμματα διακρατικής συνεργασίας δεν υπάρχει πλέον μια συγκεκριμένη προσδοκία για τα μέτρα που πρέπει να υποστηρίζονται από μια ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση και πολλές προτεινόμενες δράσεις δεν έχουν καν χωροταξικό χαρακτήρα. Εκτός από αυτά, ο νέος σχεδιασμός φιλοδοξεί να επλύσει μερικούς περιορισμούς που υπήρχαν στα προηγούμενα προγράμματα, όπως την αδυναμία να σχεδιάζουν και να διαχειρίζονται προγράμματα INTERREG οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες ή οι Κοινοότητες Εργασίας.

Αλλά αυτό που χαρακτηρίζει την εν λόγω περίοδο είναι ότι, για πρώτη φορά έχουμε ένα κοινό νομικό πλαίσιο, τον Κανονισμό 1086/2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), ο οποίος αναπτύσσεται σε επόμενη παράγραφο.

¹⁹ Σύμφωνα με στοιχεία από τον ιστότοπο της ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής της Επιτροπής, ο προϋπολογισμός για την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνοχή αυξήθηκε σε 8,7 δις ευρώ, δηλαδή περίπου κατά 2,5% του συνολικού προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων, αν και αυτό τώρα αντιστοιχεί σε 27 κράτη μέλη. Επίσης, για άλλη μια φορά δίνεται έμφαση στην διασυνοριακή συνεργασία.

²⁰ Για την διεύρυνση των διασυνοριακών περιφερειών ισχύει πλέον η έκφραση «ένα σύνορο, ένα πρόγραμμα»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Παρά το γεγονός ότι στη συνεργασία μεταξύ των περιφερειακών αρχών σε όλη την Ευρώπη παρατηρείται η τάση για εμβάθυνση, οι διαφορετικές εθνικές δομές και τα νομικά συστήματα εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδιο γι αυτή. Αν και ομολογουμένως έχει επιδειχθεί η απαραίτητη πολιτική βούληση για την επίλυση των προβλημάτων των διασυνοριακών και λοιπών συνεργασιών, εντούτοις δεν έχει ακόμη βρεθεί ένα κοινό νομικό εργαλείο, ενιαίο για όλη την ΕΕ, το οποίο να μπορεί να εφαρμοστεί ευθέως σε όλα τα κράτη μέλη για τις διασυνοριακές, διακρατικές ή διαπεριφερειακές τους συνεργασίες²¹.

Από νομικής επομένως, πλευράς, η ιδέα ενός διοικητικού φορέα με καθήκοντα σε μια υποεθνική διασυνοριακή περιοχή, ήταν σχετικά δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη. Οι πρώτες πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας βασίστηκαν σε συμφωνίες περισσότερο ή λιγότερο τυπικές και πιο πολύ προερχόμενες από την καλή θέληση. Η κλασική μορφή της Ευρωπαϊκής περιφέρειας είναι η «δίδυμη σύνδεση»²². Σε κάθε πλευρά των συνόρων, δήμοι και διακριτές μορφές αποτελούν μια ένωση, σύμφωνα με μια νομική μορφή, που έχει κατάλληλο πλαίσιο για τα εθνικά τους νομικά συστήματα ενώ οι ενώσεις αυτές συνδέονται μεταξύ τους, βάση μιας διασυνοριακής συμφωνίας.

Αρχικά οι μακροπρόθεσμες κυρίως, διασυνοριακές συνεργασίες, σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, είχαν βασιστεί σε μεγάλο βαθμό στο διεθνές ιδιωτικό δίκαιο. Μόλις τρεις ειδικού σκοπού ενώσεις με διασυνοριακή συνεργασία κατά μήκος του Ρήνου βασίζονταν σε δημόσιο δίκαιο. Η χρήση της βάσης του διεθνούς δημοσίου δικαίου θεωρείται πιο κατάλληλη και διευκολύνει περισσότερο από πλευράς εφαρμογής συγκεκριμένων σχεδίων (όπως η από κοινού παροχή νερού ή η διαχείριση ενός κοινού εθνικού πάρκου) καθώς τα σχέδια έχουν περιορισμένο περιεχόμενο και πλαίσιο εξουσίας και για τον λόγο αυτό είναι πιο εύκολη η διαδικασία της παρακολούθησής τους.

Βέβαια, δεν είναι όλες οι μορφές διασυνοριακής συνεργασίας που απαιτούν μια εξειδικευμένη νομική βάση. Για παράδειγμα, εταιρικές σχέσεις που έχουν ως

²¹ Association of European Border Regions "Towards a new community legal instrument facilitating public-law-based transeuropean cooperation among territorial authorities in the European Union", εκδόσεις AEBR

²² Perkmann M., "Building Governance Institutions Across European Borders"

Τα παραπάνω κάνουν σαφές ότι, ούτε το εθνικό δίκαιο, ούτε το δημόσιο διεθνές ή και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, μπορεί να διέπει τις σχέσεις μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών που βρίσκονται σε διαφορετικά ευρωπαϊκά κράτη. Για να ξεπεραστεί αυτό, είναι απαραίτητο να εφευρεθούν ad hoc λύσεις, χρησιμοποιώντας το πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, υπό τη μορφή ειδικών διμερών συμφωνιών. Τέτοιες συμφωνίες περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων και τις ακόλουθες αρχές:

- ❖ Απαγορεύονται οι σχέσεις μεταξύ μιας περιφερειακής αρχής και ενός ξένου κράτους, ώστε να αποφευχθεί οποιοδήποτε πρόβλημα σχετίζεται με την κρατική διεθνή ευθύνη στο διεθνές δίκαιο
- ❖ Αφήνεται ένας κάποιος βαθμός νομικής ασάφειας στις διασυνοριακές σχέσεις
- ❖ Διασφαλίζεται ότι η υλοποίηση και τα νομικά αποτελέσματα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων απορρέουν από την διασυνοριακή σχέση και υπόκεινται στο δημόσιο εθνικό δίκαιο (επλέγοντας εθνικό δίκαιο ανάλογα με τον τρόπο που τα νομικά αποτελέσματα θα εφαρμοστούν ή ανάλογα με τα κεντρικά γραφεία του φορέα της διασυνοριακής συνεργασίας).

Σε όλη την Ευρώπη υπάρχουν διάφορες παραλλαγές συμμετοχής σε περιφερειακούς φορείς. Ο βαθμός κεντροποίησης ή αποκέντρωσής τους στην διαχείριση των διασυνοριακών προγραμμάτων επηρεάζει την υλοποίηση και τελικά την επιτυχία των κοινών σχεδίων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ - Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ INTERREG

3.1. Η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG

Ο σκοπός της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG είναι να βοηθήσει να υπερκεραστούν ειδικά αναπτυξιακά προβλήματα των εσωτερικών και εξωτερικών παραμεθόριων περιοχών της Κοινότητας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνώρισε ότι ο τομέας του εμπορίου συχνά διαστρεβλωνόταν, οι υπηρεσίες πολλές φορές παρέχονταν εις διπλούν και η διακίνηση παρεμποδιζόταν λόγω διαφορών στην γλώσσα, στη φορολογία και αλλού. Τα προβλήματα αυτά προέρχονταν κυρίως, από την απομόνωση των παραμεθόριων περιοχών από τις εθνικές οικονομίες. Έτσι, το INTERREG αντιπροσώπευε για εκείνη την εποχή (αρχές της δεκαετίας του '90), μια

νέα διευρωπαϊκή προσέγγιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, που είχε ως βασικό στόχο την επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Ουσιαστικά, το Πρόγραμμα INTERREG είναι μέρος της πολιτικής των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας αλλά, ως Κοινοτική Πρωτοβουλία, έχει μια μεγαλύτερη αυτονομία από την Επιτροπή στην διαχείριση, σε σχέση με τις άλλες τυπικές μορφές Περιφερειακής Πολιτικής.

Η ίδρυση του INTERREG έγινε μέσω του Κανονισμού Συντονισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και της Ανακοίνωσης της Επιτροπής²⁴. Ο νέος τίτλος για την οικονομική και κοινωνική συνοχή προστέθηκε στη Συνθήκη μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Τα νέα άρθρα 130α μέχρι 130ε έδωσαν ευκαιρίες να αναπτυχθεί η συνοχή των διαρθρωτικών πρωτοβουλιών και να δημιουργηθεί μια πραγματική και ηχηρή κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική.

Ο στόχος για την κατά το δυνατό εξάλειψη των προβλημάτων των παραμεθορίων περιοχών μέσω του INTERREG επιτεύχθηκε με τρεις τύπους δράσεων:

- Προγραμματίζοντας και υλοποιώντας διασυνοριακά προγράμματα και έργα (διασυνοριακή συνεργασία)
- Βελτιώνοντας την ροή της πληροφορίας και πέραν των συνόρων (διακρατική συνεργασία)
- Ιδρύοντας κοινές θεσμικές και διοικητικές δομές για την στήριξη και ενθάρρυνση της συνεργασίας (διαπεριφερειακή συνεργασία)

3.1.1. INTERREG I

Η πρώτη κοινοτική πρωτοβουλία ξεκίνησε το 1990 για την στήριξη της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ γειτονικών περιφερειών, με προϋπολογισμό 1,1 δισ ECU. Συνολικά εγκρίθηκαν 31 Επιχειρησιακά Προγράμματα (1991-1993), στα οποία εκπροσωπούνταν παραμεθόριες περιφέρειες κατά μήκος τόσο των εξωτερικών όσο και των εσωτερικών συνόρων της ΕΕ²⁵.

Η λειτουργία του INTERREG I εγκαινίαζε μια νέα εποχή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης καθώς η χρηματοδότησή του δεν ήταν απαραίτητο να γίνεται χωρίς

²⁴ Κανονισμός Συμβουλίου (ΕΚ) No. 2052/88 της 24^{ης} Ιουνίου 1988 για τις αρμοδιότητες των Διαρθρωτικών Ταμείων και την αποτελεσματικότητά τους καθώς και για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους, τόσο μεταξύ τους όσο και με τις επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων καθώς και με άλλους υφιστάμενους δημοσιονομικούς μηχανισμούς

²⁵ Association of European Border Regions (2000) «Πρακτικός Οδηγός για την Διασυνοριακή Συνεργασία», Τρίτη Έκδοση 2000, επιμέλεια της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Παραμεθορίων Περιφερειών (AEBR)

την γνώση των κρατών ή των περιφερειών αλλά μπορούσε επίσης, να διατεθεί και σε ειδικές διασυνοριακές δομές όπως οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες. Ως εκ τούτου, το INTERREG βασιζόταν στις υπάρχουσες δομές και στήριζε την περαιτέρω ανάπτυξή τους και έτσι απέτρεψε τον άμεσο διάλογο μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών οδηγώντας την διεξαγωγή του μέσω των κρατών μελών. Κατά τον Brenner²⁶ αυτή η προσέγγιση για ανάμειξη των περιφερειών και των δήμων ευθέως στις ήδη υπάρχουσες διασυνοριακές δομές, «εμφανίστηκε τόσο από τους δήμους όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως ένας τρόπος για να παρακάμψουν τις εθνικές κυβερνήσεις να επιβάλλουν τη δική τους ρυθμιστική ατζέντα. Για τον λόγο αυτό μέσω αυτών των δικτύων, οι ευρωπαϊκοί δήμοι και οι περιφέρειες είχαν την τάση να δημιουργούν διακρατικές πλατφόρμες λόμπυ χωρίς την άμεση ανάμειξη των αντίστοιχων εθνικών κυβερνήσεων. Ταυτόχρονα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπάθησε να εκμεταλλευτεί αυτά τα δίκτυα με στόχο να επηρεάσει τα αποτελέσματα της τοπικής ανάπτυξης χωρίς την ευθεία μεσολάβηση των κρατικών θεσμών.»

Επίσης, η Επιτροπή υποστήριζε την δικτύωση πόλεων και περιφερειών που δεν ήταν γεωγραφικά γειτονικές.

Έτσι αναπτύχθηκαν την περίοδο αυτή του INTERREG I πολλές δραστηριότητες διασυνοριακών συνεργασιών σε μια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω», πάντα με την διαμεσολάβηση της ΕΕ. Επιπλέον, παρόλο που η διαπεριφερειακή συνεργασία ήταν μια σημαντική πτυχή των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ για αρκετά χρόνια, η πτώση του «σιδηρού παραπετάσματος» ώθησε προς την σύσταση πρόσθετων «Καινοτόμων Δράσεων» που χρηματοδοτούνταν από το ΕΤΠΑ και στις οποίες συμμετείχαν εταίροι και εκτός ΕΕ. Τέτοια προγράμματα ήταν το RECITE (Περιφέρειες και Πόλεις της Ευρώπης) και το ECOS-Ouverture, τα οποία δημιουργήθηκαν το 1991 και εμπλούτισαν αργότερα, με την εμπειρία που αντλήθηκε από αυτά, τους στόχους του INTERREG III C.

3.1.2. INTERREG II

Η δεύτερη ενσάρκωση του INTERREG ήταν το INTERREG II, κατά την προγραμματική περίοδο 1994-1999.

²⁶ Brenner, N. (2004) "New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood", Oxford University Press

Το INTERREG II είχε ένα συνολικό προϋπολογισμό 3,5 δισ ECU σε τιμές 1996. Όλες οι περιοχές NUTS III²⁷ καθώς και κάποιες θαλάσσιες περιοχές, ήταν επιλέξιμες για αυτή την κοινοτική πρωτοβουλία. Τα κράτη μέλη που συμμετείχαν σε αυτή, διαμόρφωναν ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τις αντίστοιχες παραμεθόριες περιοχές τους και το υπέβαλαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για έγκριση. Αυτό σημαίνει ότι η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση χορηγείτο στα κράτη μέλη και όχι απευθείας στις Ευρωπαϊκές περιφέρειες ή σε άλλους παρόμοιους διασυνοριακούς φορείς. Επίσης, δημόσιες αρχές και εν μέρει δημόσιοι φορείς, όπως εμπορικά επιμελητήρια, οργανώσεις εργαζομένων, ενώσεις ή ερευνητικά ινστιτούτα, ήταν επιλέξιμα για τα προγράμματα χρηματοδότησης. Καθώς τα κράτη μέλη συχνά εξουσιοδοτούσαν τις περιφερειακές αρχές για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, πληθώρα δημόσιων οργανισμών συμμετείχαν στην διασυνοριακή συνεργασία.

Επίσης, οι περιφέρειες της NUTS III που, όπως προαναφέρθηκε, συμμετείχαν στα προγράμματα του INTERREG II, είχαν τόσο μεγάλη έκταση που δεν μπορούσαν να θεωρηθούν παραμεθόριες περιοχές στο σύνολό τους, για το λόγο αυτό, η διασυνοριακή συνεργασία αντί να είναι σε ένα περιφερειακό τομέα, ήταν η πρώτη που «ανακαλύφθηκε» και «χρησιμοποιήθηκε» και από τις τοπικές αρχές, όπως τους δήμους. Σήμερα, οι πιο δυναμικές πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας εξακολουθούν να καθοδηγούνται από δημοτική και διαδημοτική δράση. Από την άλλη πλευρά, οι πρωτοβουλίες της διασυνοριακής συνεργασίας διεισδύουν και σε δίκτυα, στα οποία συμμετέχουν υψηλού επιπέδου δημόσιες αρχές. Αυτό κάνει σαφές ότι η διασυνοριακή συνεργασία δεν είναι αποκλειστικά και μόνο στην διακριτική ευχέρεια των τοπικών φορέων που επιθυμούν να συνεργαστούν.

Από τα προαναφερόμενα, θα ήταν δυνατό να διακρίνουμε για την διασυνοριακή συνεργασία τρία καθεστώτα: τις τοπικές βασικές δομές (όπως οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες), τις δομές του INTERREG και τις διακυβερνητικές επιτροπές. Και καθώς οι διακυβερνητικές επιτροπές δεν αναμειγνύονται στα καθημερινά θέματα, η διασυνοριακή συνεργασία κυβερνάται de facto από μια διπλή δομή: τους οργανισμούς διασυνοριακής συνεργασίας με τα αντιπροσωπευτικά και διοικητικά τους όργανα, τις υπερ-τοπικές δομές που συνθέτονται από επιτροπές του INTERREG και τις εμπλεκόμενες αρχές. Η δεύτερη επιτροπή αποτελείται από μια εποπτική

²⁷ Κοινή ονοματολογία των εδαφικών στατιστικών μονάδων, την οποία χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι περιοχές NUTS III είναι αυτές που έχουν πληθυσμό από 150.000 ως 800.000

Επιτροπή Παρακολούθησης και από μια Οργανωτική Επιτροπή, οι οποίες είναι υπεύθυνες για όλα τα επιχειρησιακά θέματα και λαμβάνουν όλες τις τελικές αποφάσεις για τα σχέδια. Και οι δύο επιτροπές συνήθως συγκροτούνται από δημόσιους υπαλλήλους των δημοσίων αρχών που είναι υπεύθυνες για την υλοποίηση του INTERREG, όπως εθνικές ή τοπικές αρχές καθώς και από αξιωματούχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην περίπτωση της Επιτροπής Παρακολούθησης.

Δεδομένης αυτής της ιδιαίτερης κατανομής αρμοδιοτήτων, υπάρχει ένας σχετικά σαφής καταμερισμός της εργασίας μεταξύ των δύο βαθμίδων της διακυβέρνησης της διασυνοριακής συνεργασίας. Η λήψη αποφάσεων σχετικά με τις δαπάνες από την χρηματοδότηση του INTERREG λαμβάνονται από την Οργανωτική Επιτροπή, δηλαδή από τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την υλοποίηση της πολιτικής των Διαρθρωτικών Ταμείων. Αυτό σημαίνει ότι οι τοπικές δομές διασυνοριακής συνεργασίας, όπως οι Ευρωπεριφέρειες, δεν συμμετέχουν τυπικά στην διαχείριση του προϋπολογισμού του INTERREG αλλά στην πραγματικότητα στα δικά τους σχέδια, για τα οποία λαμβάνουν χρηματοδότηση από το INTERREG ως «τεχνική βοήθεια».

Το INTERREG II είχε τρεις δέσμες: Α, Β και C. Η δέσμη Α ήταν για την διασυνοριακή συνεργασία (η οποία συνεχιζόταν από το INTERREG I με υψηλότερο όμως, προϋπολογισμό), η δέσμη Β για την ολοκλήρωση επιλεγμένων ενεργειακών δικτύων και η δέσμη C, που προστέθηκε το 1997 και επικεντρώθηκε για πρώτη φορά στην διακρατική συνεργασία βάσει χωροταξικού σχεδιασμού καθώς και στην διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Για τη δέσμη INTERREG II Α, εγκρίθηκαν 59 επιχειρησιακά προγράμματα, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν με 2,4 δισ ECU. Μέσω του INTERREG II Α, όλες οι παραμεθόριες περιοχές σε όλες τις εσωτερικές και εξωτερικές περιφέρειες της ΕΕ ενσωματώθηκαν. Το 1995, η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία εντάχθηκαν στην ΕΕ και αύξησαν σημαντικά το πεδίο εφαρμογής των συνόρων της ΕΕ. Σε σύγκριση με το INTERREG I, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην διασυνοριακή συνεργασία σε όλα τα θαλάσσια σύνορα και υποστηρίχθηκαν 16 επιχειρησιακά προγράμματα²⁸. Με τις δέσμες Β και C, το πεδίο εφαρμογής επεκτάθηκε πέραν των αυστηρών γειτονικών διαστάσεων. Συγκεκριμένα, η δέσμη Β αφορούσε στην ολοκλήρωση των

²⁸ Το INTERREG I υποστήριξε μόνο 4 επιχειρησιακά προγράμματα στα θαλάσσια σύνορα.

ενεργειακών δικτύων. Για την επέκταση στη δέσμη INTERREG II C έγινε πρόταση από την Επιτροπή το 1996. Η επέκταση αυτή εστιάστηκε στην διακρατική συνεργασία και στον χωροταξικό σχεδιασμό. Οι κύριοι στόχοι αυτής της δέσμης, ήταν:

- Η επάνοδος της ισορροπίας μεταξύ διαφορετικών περιοχών της ΕΕ μέσω διαρθρωτικών μέτρων, ώστε να εξυπηρετείται το κοινοτικό συμφέρον συμβάλλοντας έτσι στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής
- Η ώθηση της διακρατικής συνεργασίας, με πρωτοβουλία σε αυτό το πεδίο, των κρατών μελών αλλά και άλλων αρχών
- Η βελτίωση της επιρροής των κοινοτικών πολιτικών στην χωροταξική ανάπτυξη

3.1.3. INTERREG III

Οι διαπραγματεύσεις για την Πολιτική Συνοχής που διεξάγονταν την περίοδο 2000-2006 επηρεάστηκαν από την προετοιμασία για την ανατολική διεύρυνση της ΕΕ καθώς και από την εξέταση του μελλοντικού πλαισίου της χρηματοδότησης από την ΕΕ. Αυτό συνοδεύτηκε από μία στροφή προς την απλοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης των προγραμμάτων και από την τάση για μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία στα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων. Έτσι, για πρώτη φορά το 1999 οι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων κάνουν χρήση δεικτών και μετρήσιμων στόχων και απαιτούν αξιολόγηση των προγραμματικών κύκλων²⁹. Στο πλαίσιο αυτό οι κοινοτικές πρωτοβουλίες μειώθηκαν από 13 σε 4³⁰ καθώς τέθηκε υπό αμφισβήτηση η προσθετική αξία κάποιων από αυτές.

Το INTERREG III (2000-2006) είχε επίσης, 3 δέσμες: Α, Β και C³¹. Η δέσμη Α είχε ως στόχο την προώθηση της ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης μεταξύ γειτονικών παραμεθόριων περιοχών, συμπεριλαμβανομένων και των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ καθώς και κάποιων θαλάσσιων συνόρων. Κατά κάποιο τρόπο, αποτελούσε τη συνέχιση του INTERREG I και II Α. Το μεγαλύτερο μέρος των

²⁹ Επίσης, για πρώτη φορά εγκαινιάστηκε ο κανόνας της αυτόματης αποδέσμευσης (γνωστός ως «κανόνας n+2») σύμφωνα με τον οποίο σε περίπτωση αποτυχίας να παρέχουν απόδειξη πληρωμής μέσω των αποτελεσμάτων δύο ετών, η χρηματοδότηση χάνεται

³⁰ Οι τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες που διατηρήθηκαν την περίοδο αυτή ήταν: το INTERREG III για την διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία, το URBAN II για την ανάπτυξη των αστικών περιοχών, το EQUAL για την διακρατική συνεργασία στον εργασιακό τομέα και το LEADER+ για την ανάπτυξη των αγροτικών περιφερειών

³¹ EU, Inforegio Panorama, Αρ. 17, Σεπτέμβριος 2005

χρηματοδοτικών πόρων κατευθύνθηκε σε αυτό το σκέλος. Η δέσμη Β εστιάστηκε στο να συμβάλλει στην αρμονική εδαφική ολοκλήρωση σε όλη την Κοινότητα και ήταν κατά κάποιο τρόπο η συνέχεια του INTERREG II C. Όσον αφορά στη δέσμη C αποσκοπούσε στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών μέσω δικτύωσης, ιδιαίτερα των περιφερειών εκείνων που υστερούν ή είναι υπό ανάπτυξη. Σύμφωνα με τα παραπάνω, υπάρχουν τρεις τύποι πιθανής συνεργασίας πέραν των συνόρων, στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, οι οποίοι αποτυπώνονται συγκριτικά στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1: Οι τρεις τύποι της Εδαφικής Συνεργασίας στο πλαίσιο του INTERREG³²

Διασυνοριακή Συνεργασία INTERREG A	Διαπεριφερειακή Συνεργασία INTERREG B	Διακρατική Συνεργασία INTERREG C
Άμεση συνεργασία γειτονίας, σε όλους τους τομείς της ζωής, μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών, κατά μήκος των συνόρων και με τη συμμετοχή όλων των δρώντων	Συνεργασία (μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών) ως επί το πλείστον σε ενιαίους τομείς (όχι σε τομείς ζωής) και με επιλεγμένους δρώντες	Συνεργασία μεταξύ χωρών (μερικές φορές επιτρέπεται σε περιφέρειες να συμμετέχουν) σχετικά με ένα ειδικό θέμα (για παράδειγμα την περιφερειακή ανάπτυξη) σε σύνδεση με μεγάλες περιοχές

Στον Παράρτημα 1 παρουσιάζονται κάποια συγκριτικά στοιχεία μεταξύ των τριών προγραμματικών περιόδων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Συγκεκριμένα, εμφανίζεται ο συνολικός αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων INTERREG ανά προγραμματική περίοδο καθώς και ο αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας.

³² Association of European Border Regions (2000) «Πρακτικός Οδηγός για την Διασυνοριακή Συνεργασία», Τρίτη Έκδοση 2000, επιμέλεια του Συνδέσμου Ευρωπαϊκών Παραμεθορίων Περιφερειών (AEBR)

Από τα στοιχεία αυτά μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι, από τη μια πλευρά ο αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων του INTERREG I, INTERREG II και INTERREG III είναι σταθερά αυξανόμενος ενώ από την άλλη πλευρά τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος των πόρων. Αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί καθώς αυτή η μορφή συνεργασίας εκτιμάται περισσότερο από τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, κυρίως επειδή οι διασυνοριακές εταιρικές σχέσεις είναι περισσότερο συγκεκριμένες και βασίζονται σε μια απλούστερη και αμεσότερη σχέση. Αλλά και τα αποτελέσματά τους είναι περισσότερο ορατά.

Αλλά και από στοιχεία για την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG III (2000-2006), τα οποία δημοσίευσε στην ιστοσελίδα της³³ η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διατυπώνονται κάποιες παρατηρήσεις σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι:

- Ο μεγάλος αριθμός δράσεων καταδεικνύει την φύση του INTERREG ως κάτι περισσότερο από μια απλή ευκαιρία αμοιβαίας μάθησης, όπως υποστηρίζεται στην βιβλιογραφία.
- Οι υλικές επενδύσεις που έχουν πραγματοποιηθεί έχουν σημαντικές εδαφικές επιπτώσεις μόνο όταν έχουν πραγματική διασυνοριακή ή διακρατική αναφορά
- Η συνεργασία που αναπτύσσεται έχει επίσης εδαφικές επιπτώσεις όταν αφορά στην επίλυση κοινών προβλημάτων.

Παρόλα αυτά, προτείνεται για τη νέα προγραμματική περίοδο (2007-2013) να υπάρξει μια πιο ενεργή και συνεχής αλληλεπίδραση με την σύγκλιση, την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και με τα προγράμματα απασχόλησης καθώς και με άλλα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας που αναπτύσσονται στις περιοχές αυτές για να διασφαλιστεί η συμπληρωματικότητα, ο συντονισμός και οι συνέργειες. Επίσης, σημειώνεται ότι η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει τον συντονισμό ώστε να αξιολογούνται συνεχώς τα προγράμματα συνεργασίας.

3.1.4. Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (INTERREG IV)

Ενώ η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG III δημιουργήθηκε ως απάντηση σε αυτά που συνέβαιναν στο τέλος της δεκαετίας του '90, δηλαδή την ενιαία αγορά, την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, την επικείμενη ανατολική διεύρυνση, και την

³³ http://ec.europa.eu/regional_policy

εμφάνιση της ευρωπαϊκής ατζέντας για τον χωροταξικό σχεδιασμό, η πολιτική συζήτηση συνεχιζόταν. Οι Στρατηγικές της Λισαβόνας και του Γκέτεμποργκ³⁴ προωθούσαν το νέο στρατηγικό στόχο του να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση πιο ανταγωνιστική, βασίζοντας την οικονομία της στην δυναμική της τεχνογνωσίας, δημιουργώντας περισσότερες και ποιοτικότερες θέσεις εργασίας και να επιτύχει μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

Στην προγραμματική περίοδο 2007-2013 το INTERREG εξακολουθεί να είναι μια ξεχωριστή Κοινοτική Πρωτοβουλία αλλά ενσωματώθηκε σε έναν νέο κύριο στόχο, την «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (ανεπίσημα όμως, εξακολουθεί να αποκαλείται ως INTERREG IV). Ο προϋπολογισμός για την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία αυξήθηκε στα 8,7 δισ ευρώ (περίπου το 2,5 % του συνολικού προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων) αν και τώρα αυτό το ποσό αντιστοιχεί στα 27 κράτη μέλη. Ενώ οι τρεις δέσμες παραμένουν, δίνεται για άλλη μια φορά έμφαση στην διασυνοριακή συνεργασία.

Παρά τις αλλαγές στον προϋπολογισμό και τη χρηματοδότηση των προτεραιοτήτων, έγιναν επίσης αλλαγές στο πεδίο εφαρμογής και τον προσδιορισμό των περιοχών που συνεργάζονται, με τις διασυνοριακές περιοχές του INTERREG IV A να γίνονται μεγαλύτερες («ένα σύνορο, ένα πρόγραμμα») και τα διαπεριφερειακά προγράμματα να διοικούνται από μία κεντρική Γραμματεία, που εδρεύει στην Lille.

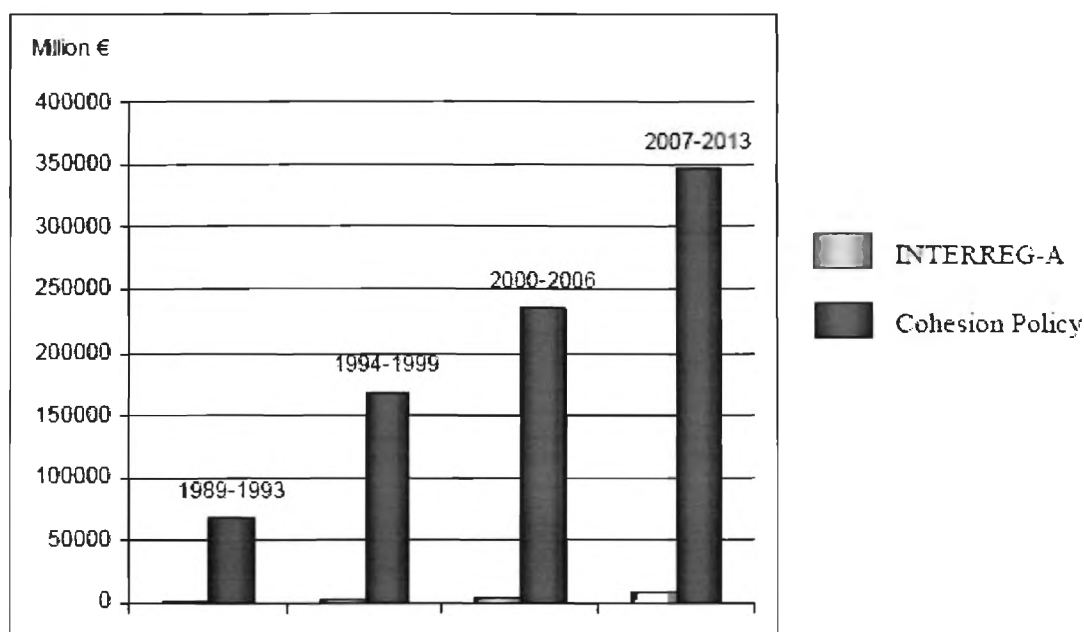
3.1.5. Αξιολόγηση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG

Η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG μετρά 20 περίπου χρόνια ύπαρξης και παρέχει την σημαντική συμβολή της στην κοινωνικο-οικονομική και εδαφική ανάπτυξη στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά την σχετικά μικρή χρηματοδότησή της κατά την διάρκεια αυτών των ετών, συγκρίνοντάς την με την αντίστοιχη του Ταμείου Συνοχής στις τέσσερις προγραμματικές περιόδους.

³⁴ Οι δύο Στρατηγικές συμφωνήθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του 2000 και 2001 αντίστοιχα.



Σχήμα 1: Εξέλιξη της χρηματοδότησης του INTERREG A και του Ταμείου Συνοχής στις τέσσερις προγραμματικές περιόδους (1989-2013)



Το παραπάνω σχήμα δείχνει τον μάλλον μικρό ρόλο του INTERREG A και της διασυνοριακής συνεργασίας, από άποψη χρηματοδότησης, στην στρατηγική της Πολιτική Συνοχής.

Η συνεχιζόμενη διαδικασία διεύρυνσης οδήγησε στην επέκταση των προγραμμάτων του INTERREG A στο έδαφος της ΕΕ, με κατεύθυνση από τα δυτικά προς τα ανατολικά. Χαρακτηριστικό είναι επίσης, ότι ένα μεγάλο μέρος από τα παλιά σύνορα των κρατών μελών προστέθηκαν επίσης, στην πρωτοβουλία προκειμένου να επωφεληθούν από την οικονομική ώθηση. Το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κοινοτική αυτή πρωτοβουλία δικαιολογείται από το γεγονός ότι, η συνεργασία θα είναι επωφελείς για τις πόλεις και τις περιφέρειες που συμμετέχουν, επιτρέποντάς τους να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά ζητήματα που απαιτούν διαχείριση κατά μήκος των εθνικών συνόρων ή την αντιμετώπιση των συνοριακών επιπτώσεων καθώς και τα κόστη από τον μη συντονισμό των τομεακών εθνικών πολιτικών και να ξεπεράσουν τα μειονεκτήματα λόγω της γεωγραφικής τους θέσης μέσω της δικτύωσης των ευρωπαϊκών εταιρών.

Είναι γεγονός ότι δεν υπάρχουν πολλές αναφορές στα αποτελέσματα της κοινοτικής πρωτοβουλίας INTERREG όλα αυτά τα χρόνια αλλά αυτό μάλλον οφείλεται στην "πολυπλοκότητά τους, την ιδιαίτερη ασάφεια των στόχων τους, καθώς και σε

ελλείψεις των συστημάτων παρακολούθησης και συλλογής δεδομένων»³⁵ των προγραμμάτων συνεργασίας. Παρά όμως, αυτές τις δυσκολίες, μπορεί κανείς να σημειώσει ότι τα προγράμματα INTERREG ένωσαν διαφορετικούς τύπους οργανώσεων που υπό κανονικές συνθήκες δεν θα εργάζονταν από κοινού. Η χρηματοδότηση του INTERREG παρείχε σημαντικά κίνητρα για την επίλυση θεμάτων, τα οποία δεν θα είχαν την ίδια προσοχή στο πλαίσιο της κρατικής αντιμετώπισής τους καθώς θεωρούνταν θέματα «χαμηλής πολιτικής» (low politics).

³⁵Barca Fabrizio, Independent Report (2009) “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy” by April 2009

Πίνακας 2: Η εξέλιξη της κοινοτικής χρηματοδότησης στην εδαφική συνεργασία.

Prior to 1988 (without EC/EU support)	1988-1993	1994-1999 (*)	2000-2006 (**)	2007-2013
	Community Initiative INTERREG I	Community Initiative INTERREG II	Community Initiative INTERREG III	EU Cohesion Policy Objective 'European territorial co-operation'
BI- or multilateral co-operation: Town twinning, cross-border Euroregions, interregional networks, bi-lateral regional partnerships, European regional associations etc.	<u>Cross-border co-operation:</u> Article 10 Pilot Initiative (1988/1989) INTERREG I (1990-1993)	<u>Cross-border co-operation:</u> INTERREG IIA	<u>Cross-border co-operation:</u> INTERREG IIIA	<u>Cross-border co-operation:</u> 'INTERREG IVA'
	REGEN	INTERREG IIB Energy networks		
		<u>Transnational co-operation:</u> INTERREG IIC (1997-1999) INTERREG IIC flood and drought programmes Article 10 pilot actions TERRA programme	<u>Transnational co-operation on spatial development:</u> INTERREG IIIB	<u>Transnational territorial co-operation:</u> 'INTERREG IVB'
			URBAN II	
	<u>"Internal" inter-regional co-operation:</u> Art. 10 programmes "Exchange of Experience" & "PACTE" (1989-1993) RECITE I (1991-1995)	<u>"Internal" inter-regional co-operation:</u> "PACTE-Exchange of Experience" programme (1994-1995) RECITE II (1996-1999)	<u>"Internal & external" inter-regional co-operation:</u> INTERREG IIIC	<u>"Internal & external" inter-regional co-operation:</u> 'INTERREG IVC'
	<u>"External" inter-regional co-operation:</u> Art. 10 pilot programmes ECOS (1990-1993) & OUVERTURE (1991-1993)	<u>"External" inter-regional co-operation:</u> ECOS-OUVERTURE I (1994/95-1996) ECOS-OUVERTURE II (1997-2003)		
		Study Programme on European Spatial Planning (SPESP) (1998-2000)	European Spatial Planning Observation Network (ESPON)	ESPON 2013
		LACE (technical assistance for cross-border co-operation)	INTERACT	INTERACT

(*) Since 1994, various external funding instruments were created which supported cross border cooperation with neighbouring countries in Central and Eastern Europe (PHARE-CBC in 1994, CREDO and TACIS-CBC in 1996).

(**) Prior to 2004, co-operation with neighbouring countries in Central and Eastern Europe was financed by PHARE-CBC and TACIS-CBC. With the accession of ten new countries in 2004, followed by Bulgaria and Romania in 2007, the new Member States have become eligible for ERDF support.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΑΡΑΜΕΘΟΡΙΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΙ Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΜΙΛΟΣ ΕΛΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

4.1. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιοχών ως διαμεσολαβητής της Διασυνοριακής Συνεργασίας.

Μία από τις πιο σημαντικές επιτροπές που βοηθούν τις παραμεθόριες περιοχές στην άσκηση των πολιτικών τους είναι η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιοχών (AEBR). Η ιδέα για τη σύσταση μιας ευρωπαϊκής επιτροπής ή «ένωσης για τις παραμεθόριες περιφέρειες», για πρώτη φορά συζητήθηκε το 1965 στο Διεθνές Συνέδριο Περιφερειακού Σχεδιασμού στη Βασιλεία. Τελικά, η Επιτροπή συστάθηκε το 1971 και είναι ακόμα ενεργή³⁶.

Η Επιτροπή εκπροσωπεί τα συμφέροντα των παραμεθόριων και των διασυνοριακών περιφερειών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Διατηρώντας στενή σχέση με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, το Συμβούλιο της Ευρώπης και τις εθνικές κυβερνήσεις, παραμένει μια από τις πιο βασικές επιτροπές για την Διασυνοριακή Συνεργασία στην ΕΕ. Επίσης, έχει έντονη δραστηριότητα και συνεργασία και με άλλες περιφερειακές επιτροπές.

Σκοπός της AEBR είναι: (α) να καταστήσει τα ειδικά προβλήματα, τις ευκαιρίες, τα καθήκοντα και τα σχέδια των περιφερειών, επιλέξιμα (β) να αντιπροσωπεύει το συνολικό συμφέρον των περιφερειών αυτών στα εθνικά και διεθνή κοινοβούλια, οργανισμούς, αρχές και θεσμούς (γ) να υποκινεί, στηρίζει και συντονίζει τις συνεργασίες τους σε όλη την Ευρώπη (δημιουργία δικτύου) και (δ) να μεταφέρει την τεχνογνωσία και την πληροφορία προκειμένου να διαμορφώσει και να συντονίσει κοινά συμφέροντα καθώς και να προσφέρει κατάλληλες λύσεις στα ποικίλα διασυνοριακά προβλήματα³⁷.

Η Επιτροπή επίσης, ανέπτυξε τέσσερις κύριες αρχές, οι οποίες έχουν γενικά αναγνωριστεί ως οι βασικές απαιτήσεις για τα βοηθητικά προγράμματα της ΕΕ:

- ❖ Εταιρική σχέση
- ❖ Επικουρικότητα
- ❖ Ύπαρξη της έννοιας της κοινής διασυνοριακής ανάπτυξης ή προγράμματος

³⁶ «Λευκή Βίβλος για τις Ευρωπαϊκές Παραμεθόριες Περιφέρειες», Τελική Έκδοση, (2006), Έκδοση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών

³⁷ Διαδικτυακή αναφορά: www.aebr.net

❖ Κοινές δομές σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και ανεξάρτητη πηγή χρηματοδότησης

Η εταιρική σχέση είναι μια αρχή την οποία μπορεί κανείς να την αντιληφθεί σε δύο διαστάσεις, την κάθετη και την οριζόντια. Η κάθετη εταιρική σχέση είναι αυτή που οργανώνεται μεταξύ ΕΕ – εθνικού επιπέδου – περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Οι οριζόντιες εταιρικές σχέσεις είναι εκείνες που αναπτύσσονται μεταξύ των ίδιων επιπέδων των οργανισμών των κάθετων εταιρικών σχέσεων. Η βασική ιδέα είναι ότι οι δύο εταιρικές σχέσεις αλληλοσυμπληρώνονται και δρουν παράλληλα κατά τη διαχείριση των προγραμμάτων και σχεδίων καθώς και ότι και οι δύο εταίροι είναι ισότιμοι, ανεξάρτητα από το μέγεθος της χώρας τους.

Η αρχή της επικουρικότητας πηγάζει από την αναγκαιότητα να ενισχυθούν οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς ως το πιο κατάλληλο επίπεδο για διασυνοριακή συνεργασία. Η εταιρική σχέση και η επικουρικότητα αποτελούν τις προϋποθέσεις για τις άλλες δύο αρχές. Αναπτύσσοντας κοινές αντιλήψεις και προγράμματα, οι χώρες-εταίροι λαμβάνουν υπόψη τα σχετικά εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα και δημιουργούν ένα περιβάλλον όπου οι δυνητικοί αιτούντες και από τις δύο πλευρές των συνόρων, να μπορούν να εφαρμόσουν σχέδια, προκειμένου να επιλύσουν ένα κοινό πρόβλημα.

Στην περίπτωση προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας, αυτά βασίζονται συνήθως στην SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) ανάλυση της προγραμματικής περιόδου. Με τον εντοπισμό των θεμάτων, οι χώρες συμφωνούν στη θέση διαφορετικών προτεραιοτήτων και μέτρων, όσον αφορά στην ποιότητα, στα χρηματοδοτικά μέσα, στο χρονικό διάστημα, στην επιλεξιμότητα και στα πεδία δράσης.

Μια ουσιαστική συνεισφορά της Επιτροπής στην διευκόλυνση της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη είναι το σχέδιο LACE-TAP (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions), ένα πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για την ώθηση των άλλων προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας. Το πρόγραμμα εγκαινιάστηκε το 1990 παράλληλα με το INTERREG με στόχο να δρα ως ένα Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την διασυνοριακή συνεργασία.

Με 40 σχεδόν χρόνια επιτυχημένης και αποτελεσματικής εργασίας, η Επιτροπή κατάφερε να δημιουργήσει ένα βιώσιμο δίκτυο παραμεθορίων περιφερειών, το οποίο

έγινε μια ισχυρή δύναμη στην ανάπτυξη των ευρωπαϊκών συνόρων και ένας μηχανισμός της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

4.2. Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)³⁸

Η νέα περιφερειακή πολιτική συνοδεύτηκε από την δημιουργία, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1082/2006, ενός μορφώματος με νομικό περίβλημα, τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Η νομική βάση αυτού του Κανονισμού είναι το άρθρο 159 παρ.3 της ΣΕΚ³⁹, το οποίο επιτρέπει την υιοθέτηση ειδικών δράσεων πέρα από το πλαίσιο των Ταμείων, προκειμένου να διασφαλιστεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή. Ο λόγος της δημιουργίας του ήταν η έντονη πίεση των παραμεθορίων περιοχών που απαιτούσαν ισχυρότερη νομική θεμελίωση για τις συνεργασίες τους, οι οποίες συχνά βασιζόνταν στη σύναψη συμφωνιών αστικού δικαίου, πολύ διαφορετικές σε ολόκληρη την Ευρώπη⁴⁰.

Όλα αυτά μέσα σε ένα περιβάλλον όπου αναπτύσσεται η εδαφική διάσταση όλων των πολιτικών της Ένωσης μετά την τελευταία μεταρρύθμιση της Συνθήκης, αυξάνεται ολοένα και περισσότερο η εμπλοκή του υποεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης στη λήψη αποφάσεων στην ΕΕ και σταθεροποιείται η εδαφική συνεργασία ως στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ο ΕΟΕΣ προσφέρει⁴¹ για πρώτη φορά στις περιοχές αυτές, ένα εργαλείο ευρωπαϊκής νομοθεσίας δυνητικά αορίστου χρόνου, με πανευρωπαϊκή εμβέλεια. Σε αντίθεση με τους προκατόχους του (όπως τις Ευρωπαϊκές Περιφέρειες και τις Κοινότητες Εργασίας), ο ΕΟΕΣ επιτρέπει στο πλαίσιο της ίδιας δομής συνεργασίας, την αλληλεπίδραση διαφορετικών θεσμικών επιπέδων, σε μια νέας μορφής πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπου περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη μπορεί να συμμετέχουν απ' ό,τι προηγουμένως, όπως περιφερειακές και τοπικές αρχές, κράτη μέλη και όλοι εκείνοι οι δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς (πανεπιστήμια, εμπορικά επιμελητήρια, ιδρύματα, κλπ) που υπόκεινται σε κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, το νέο αυτό εργαλείο, επιτρέπει στους συμμετέχοντες να δρουν σε περιφερειακό και όχι μόνο σε

³⁸ European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC)

³⁹ Το άρθρο 159 παρ. 3 της ΣΕΚ προβλέπει ότι: «Εάν απαιτούνται ειδικές δράσεις πέρα από τα πλαίσια των Ταμείων και με την επιφύλαξη των μέτρων που αποφασίζονται στα πλαίσια των άλλων πολιτικών της Κοινότητας, οι δράσεις αυτές μπορεί να θεσπίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.»

⁴⁰ Spinaci G. and Gracia Vara-Arribas, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?", EIPASCOPE, 2009/2

⁴¹ Engl, A. (2009) "Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?"

διασυννοριακό επίπεδο. Επιπλέον, θεσπίζει μια νομική προσωπικότητα με δεσμευτικού χαρακτήρα αποφάσεις, σε δυνητικά εξαιρετικά μεγάλες περιοχές και σε ένα ευρύ φάσμα τομέων συνεργασίας. Η νομική προσωπικότητα του ΕΟΕΣ του παρέχει το δικαίωμα να έχει δικό του προϋπολογισμό και όργανα διαχείρισης, να απασχολεί προσωπικό, να κατέχει περιουσία, να συμμετέχει ενεργά σε νομικές διαδικασίες. Αυτή η νομική σταθερότητα ενισχύει την λήψη αποφάσεων μεταξύ των εταίρων, την θέση τους στην αλληλεπίδραση με τους θεσμούς της ΕΕ, τη δυνατότητά τους για την έναρξη ή την βελτίωση της διεθνούς τους θέσης και τέλος, την αποτελεσματική διαχείριση των προγραμμάτων και των σχεδίων συνεργασίας⁴².

Δύο χρόνια μετά την πλήρη εφαρμογή του Κανονισμού (1/8/2007), ένας αριθμός από ΕΟΕΣ έχουν ήδη συσταθεί. Ο πρώτος ΕΟΕΣ ήταν ο Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR/BE), που συστάθηκε τον Ιανουάριο του 2008. Εκτός από αυτή την περίπτωση, η σύσταση άλλων ΕΟΕΣ καθυστέρησε λόγω της αργοπορημένης ενσωμάτωσης του κανονισμού στο εθνικό δίκαιο. Μέχρι στιγμής, οι ΕΟΕΣ είχαν την τάση να εμφανίζονται στις ίδιες παραμεθόριες περιοχές και συχνά σε γειτονικές ή αλληλοεπικαλυπτόμενες περιοχές, ίσως λόγω του ότι ο κανονισμός του ΕΟΕΣ ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο και των δύο πλευρών των συνόρων, ή λόγω της ύπαρξης ήδη διμερών συμφωνιών συνεργασίας ή της ανταγωνιστικής επίδρασης των γειτονικών ΕΟΕΣ.

Οι ΕΟΕΣ μπορεί να συμβάλλουν στην επίτευξη μεγαλύτερης εδαφικής συνοχής μέσα στην ΕΕ, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους. Χάριν του διαφοροποιημένου γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής τους, οι ΕΟΕΣ μπορούν καλύτερα να συνδέσουν τα ισχυρότερα και τα πιο αδύναμα σημεία εντός βασικών τομέων της Ευρώπης καθώς επίσης και τη διασύνδεση της ραχοκοκαλιάς του πυρήνα του ευρωπαϊκού εδάφους με καλύτερη ενσωμάτωση των πιο απομακρυσμένων περιοχών. Επιπλέον, μέσω των ΕΟΕΣ αναδύεται ένα νέο επίπεδο εδαφικής

⁴² Σύμφωνα με την συνέντευξη που παραχώρησε ο Dirk Peters, νομικός σύμβουλος στη νομική μονάδα της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής στο Περιοδικό της ΕΕ «Inforegio Panorama», τεύχος αρ. 24: «σε τέσσερα είδη συνεργασίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ένας ΕΟΕΣ: (1) στην εφαρμογή προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, (2) σε έργα με συγχρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής (3) στην διεξαγωγή άλλων συγκεκριμένων δράσεων εδαφικής συνεργασίας με ή (4) χωρίς οικονομική συνεισφορά της Κοινότητας. Ως παράδειγμα για τον πρώτο τύπο συνεργασίας, έφερε ορισμένα προγράμματα του στόχου της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, τα οποία θα υπόκεινται στη διαχείριση ενός ΕΟΕΣ που θα ενεργεί ως διαχειριστική αρχή του προγράμματος. Βασικό πλεονέκτημα θα είναι ότι ο ΕΟΕΣ, με τη δική του νομική προσωπικότητα, θα είναι σε θέση να συνάπτει τις συμβάσεις με τον κύριο δικαιούχο, ανεξαρτήτως της χώρας εγκατάστασης του εταίρου αυτού. Τα έργα συνεργασίας (είδος 2) μπορεί να αφορούν στη λειτουργία διασυννοριακών μεταφορών ήτ ην παροχή υπηρεσιών υγείας στο πλαίσιο ενός προγράμματος του στόχου «Συνεργασία» ή δύο εθνικών προγραμμάτων του στόχου «Σύγκλιση».

συνεργασίας, η λειτουργική μακρο-περιφέρεια, η οποία εκτείνεται πέραν των παραδοσιακών διασυνοριακών γειτονικών περιφερειών και εμφανίζεται περισσότερο ως αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων. Αυτές οι λειτουργικές μακρο-περιφέρειες ορίζονται «από κάτω προς τα επάνω», με βάση τις κοινές ανάγκες και τα περιουσιακά στοιχεία τους. Ο πρόσφατος πειραματισμός της ΕΕ με τις ολοκληρωμένες Στρατηγικές της Περιφέρειας της Βαλτικής Θάλασσας και της Λεκάνης του Δούναβη καθώς και τα συγκεκριμένα σχέδια δράσης τους θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ώστε να χαρτογραφηθούν εκείνες οι περιοχές όπου οι ΕΟΕΣ μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά.

Παρόλο που είναι ακόμα πολύ νωρίς για την διεξαγωγή συμπερασμάτων από την λειτουργία των ΕΟΕΣ, οι πρώτοι ΕΟΕΣ κατέδειξαν ότι η σταθερή συνεργασία απαιτεί ισχυρές πολιτικές δεσμεύσεις και θεσμική αναγνώριση όλων των επιπέδων, πριν από κάθε υλοποίηση προγράμματος ή σχεδίου. Υπό αυτή την έννοια, ένας αριθμός ΕΟΕΣ παρουσιάζει το προφίλ μιας νέας διαθεσμικής διακυβερνητικής πλατφόρμας, παρόλο που ενεργεί ως «όχημα» για την υλοποίηση των έργων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μιλώντας για την προσθετική αξία της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτό που φαίνεται να έρχεται πρώτα στο νου είναι η πιο καθαρή έκφανση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία αναδύεται μέσα από την ίδια την δομή και τους σκοπούς που καλείται να εξυπηρετήσει όλα αυτά τα χρόνια η διασυνοριακή συνεργασία. Είναι ο μετασχηματισμός του ευρωπαϊκού εδάφους και η κοινή συνείδηση που αναπτύσσεται ότι «ναι, μπορούμε να ζούμε μαζί». Η διασυνοριακή συνεργασία γίνεται το εργαλείο εκείνο που θα αλλάξει τις νοοτροπίες αλλά και τα σύνορα στα κεφάλια των διαφόρων λαών.

Η αλήθεια είναι ότι για πολλά χρόνια τα σύνορα είχαν παραμεληθεί από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Η διασυνοριακή συνεργασία, με αιχμή του δόρατος την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG, επιτρέπει στις παραμεθόριες περιοχές να αποκτήσουν αυτοπεποίθηση και να αναπτύξουν συνέργειες με εταίρους από την άλλη

πλευρά των συνόρων. Κατά κάποιο τρόπο θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι, μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας γίνονται πιο συγκεχυμένα τα σύνορα της Ευρώπης. Σύμφωνα με τον **Stefano Bartolini**⁴³ οι παρούσες εδαφικές πολιτικές της Ένωσης θα πρέπει να εξεταστούν ως μια νέα μεγάλη πολιτική ανάπτυξη της Ευρώπης. Καθώς παρατηρείται ότι τις περισσότερες φορές οι παραμεθόριες περιοχές συνεργάζονται καλύτερα μεταξύ τους παρά με τα εθνικά κέντρα τους, η διασυνοριακή συνεργασία μπορεί να χαρακτηριστεί ως ο μοχλός της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία από τη μεριά της επιτρέπει τη δημιουργία αυτής της περιφερειακής συνείδησης και κάνει την διασυνοριακή διαδικασία πιο έντονη. Επίσης, η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί και ένα δίαυλο μέσω του οποίου μεταφέρονται στους διάφορους λαούς στοιχεία που δεν επηρεάζουν μόνο την οικονομική τους κατάσταση αλλά και την πολιτιστική τους ταυτότητα καθώς και τον ίδιο τον τρόπο ζωής τους. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της δικτυακής δομής της, η οποία μπορεί να διευκολύνει αυτό που υποστηρίζουν όλο και περισσότεροι αναλυτές τελευταίως, δηλαδή την τάση για «απο-εθνικοποίηση» μέσα στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΟΡΟΥ «ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ»

Η «εδαφική συνοχή» έχει γίνει ένας όρος της μόδας κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Η αναφορά της έννοιας αυτής, αρχικά στην Συνταγματική Συνθήκη και μετέπειτα στην Συνθήκη της Λισαβόνας, ήταν το έναυσμα για να αρχίσει μια συζήτηση τόσο για την ίδια την έννοια της «εδαφικής συνοχής» όσο και για την εδαφική διάσταση, που εμπεριέχεται στις άλλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στην κοινοτική νομοθεσία. Η ακριβής όμως, έννοια αυτής, εξακολουθεί να απασχολεί τόσο την επιστήμη όσο και την πολιτική.

⁴³ Bartolini S., (2005) "Restructuring Europe", Oxford University Press

6.1. Το πολιτικό υπόβαθρο της έννοιας.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν το πρώτο επίσημο έγγραφο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναφερόταν στην εδαφική συνοχή⁴⁴ αλλά ποτέ δεν εξειδικεύτηκε στη Συνθήκη ποια είναι η σημασία του όρου αυτού. Μέχρι τότε και ήδη από τις αρχές της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δηλαδή περισσότερο από μισό αιώνα, ήταν σαφές ότι η ενίσχυση της συνεργασίας και η εξαφάνιση των συνόρων, είχαν μια ουσιαστική εδαφική διάσταση. Η βήμα προς βήμα διαδικασία της διασυνοριακής συνεργασίας και η όλο και μεγαλύτερη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση, οδήγησε στην διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού εδάφους.

Πως όμως η εδαφική συνοχή έχει τελικά καταλάβει μια τόσο σημαντική θέση στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Η εμφάνιση της εδαφικής συνοχής πρέπει να εξεταστεί στα πλαίσια μιας ευρύτερης συζήτησης σχετικά με την περιφερειακή πολιτική και τον χωροταξικό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η εδαφική ανάπτυξη ήταν για καιρό στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των κρατών μελών. Ο χωροταξικός σχεδιασμός πάλι, ενεπλάκει ως μια σημαντική εθνική αρμοδιότητα στην μεταπολεμική Ευρώπη και μπορεί να απαντηθεί σε έναν αριθμό διαφορετικών παραδόσεων.

Οι ρίζες όμως, της έννοιας της εδαφικής συνοχής εντοπίζονται στις γαλλικές προσπάθειες, οι οποίες αναφέρονται ως «*amenagement du territoire*»⁴⁵ (περιφερειακός σχεδιασμός), να διορθώσουν χωροταξικές ανισορροπίες και να προωθήσουν ίση ανάπτυξη σε όλες τις περιφέρειες. Ο όρος αυτός χρησιμοποιήθηκε από τον γαλλικό Οργανισμό Σχεδιασμού, γνωστό ως DATAR⁴⁶. Η έκφραση «*amenagement du territoire*» που χρησιμοποιήθηκε κυρίως, στον χωροταξικό σχεδιασμό και στην περιφερειακή πολιτική, δεν αντανάκλασε, όμως, την αρμονική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων. Στην Γαλλία η χρήση του όρου αυτού αφορούσε περισσότερο στην διατήρηση της εθνικής ενότητας, ιδιαίτερα μετά από το 1961 όπου η προστατευμένη γαλλική οικονομία είχε να ξεπεράσει την απώλεια των πρώην αποικιακών αγορών καθώς και την μείωση των εμπορικών φραγμών στις

⁴⁴ Άρθρο 2 παρ. 7 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που τροποποίησε το Άρθρο 6^a της Συνθήκης της ΕΕ, εισήγαγε την έννοια στο πλαίσιο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος.

⁴⁵ Falludi A., (2004), "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?", *Urban Studies*, Vol. 41, No. 7, 1349-1365

⁴⁶ Delegation a l'amenagement du territoire et a l' action regionale (Αντιπροσωπεία για την ανάπτυξη της γης και την περιφερειακή δράση)

χώρες της ΕΟΚ. Το «aménagement du territoire»⁴⁷ πρόκειται για δημόσια δράση σχετικά με τη διάθεση στο χώρο των ατόμων, δραστηριοτήτων και φυσικών δομών και βασίζεται σε μια ισορροπημένη αντίληψη που αντικατοπτρίζει τη γεωγραφική και την ανθρώπινη κατάσταση στην υπό εξέταση περιοχή. Ουσιαστικά, αυτό που προσέφερε η γαλλική σκέψη ήταν η κοινωνική και θεσμική διάσταση για την ανάπτυξη των περιφερειών που υστερούν. Παρόλο που αυτό είναι κάτι που αφορά στις εθνικές πολιτικές, η κινητοποίηση των περιφερειακών και τοπικών παραγόντων για την ανάμιξή τους στις περιφερειακές πολιτικές, είναι αυτό που σήμερα εκφράζει το «aménagement du territoire» και πραγματοποιείται με ρήτρες προς τις περιφέρειες. Έτσι, επιτυγχάνεται να μειωθεί η κυριαρχία του κέντρου κυρίως, στη λήψη αποφάσεων για θέματα που αφορούν στην περιφέρεια. Στη συνέχεια, ο DATAR εξήγαγε την έννοια αυτή στις Βρυξέλλες.

Ο τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors ήταν που μεταλαμπάδευσε τον γαλλικό αυτό τρόπο σκέψης στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Κατά αυτό τον τρόπο, τα χωροταξικά κριτήρια και οι έννοιες διαμόρφωσαν την βάση της περιφερειακής πολιτικής.

Μια παρόμοια προσέγγιση με την γαλλική, έγινε στην Ολλανδία και πιο πρόσφατα στην Μεγάλη Βρετανία⁴⁸. Αυτές οι χώρες κατεύθυναν τις χωροταξικές στρατηγικές τους προς συνέργειες και αλληλεξαρτήσεις για την τόνωση της ανάπτυξης, μια προσέγγιση που αναφέρθηκε ως managerial⁴⁹.

Αντίθετα, σε άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, το Βέλγιο και η Γερμανία, ακολουθήθηκε μια πιο κανονιστική προσέγγιση για την έκφραση της έννοιας της εδαφικής συνοχής, που αφορούσε στην φορολογική εξισορρόπηση των περιφερειών καθώς και στην ενίσχυση της θετικής διάκρισης, η οποία χαρακτηρίστηκε ως συντεχνιακή (corporatist)⁵⁰. Περαιτέρω, οι Σκανδιναβικές χώρες και τα κράτη της Νότιας Ευρώπης επέλεξαν εντελώς διαφορετικές στρατηγικές, οι οποίες επικεντρώθηκαν στην περιβαλλοντική προστασία και στον αστικό σχεδιασμό.

⁴⁷ Falludi A. (2009) "Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, European Commission - Regional Policy - Inforegio" Delft University of Technology

⁴⁸ Sykes O. with Motte A. (2007), "Examining the relationship between transnational and national spatial planning: French and British spatial planning and the European spatial development perspective", στο Booth, Fraser and Paris (εκδ.) Spatial Planning systems of Britain and France: A comparative analysis, Routledge, London, 2007

⁴⁹ Doucet P. (2006) "Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition?", European Planning Studies, 14 (10), 1473-85

⁵⁰ ibid

Με όλες αυτές τις διαφορετικές παραδόσεις πάνω στο θέμα, δεν αποτελεί έκπληξη γιατί πολλά κράτη μέλη αντιδρούσαν αρχικά σε οποιαδήποτε ευρωπαϊκή αρμοδιότητα στον χωροταξικό σχεδιασμό. Από την μια πλευρά, δεν ήταν σαφές αν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί ήταν ικανοί να δεσμεύσουν τον προγραμματισμό δραστηριοτήτων. Πολύ δε περισσότερο, υπήρχαν αμφιβολίες στο αν ήταν επιθυμητό να μεταφερθούν αυτές οι αρμοδιότητες, πλήρως ή μερικώς, σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μόλις στα τέλη της δεκαετίας του '80 αναπτύχθηκε η συζήτηση για τον χωροταξικό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Και τούτο, από το φόβο προς τον εξωτερικό παράγοντα, όπως η παγκοσμιοποίηση, η απελευθέρωση του εμπορίου, που είχε ως συνέπεια τον αυξανόμενο ανταγωνισμό και τις συναφείς εδαφικές επιπτώσεις του. Αυτές όλες οι διαδικασίες ευνοούσαν μεν κάποιες περιφέρειες αλλά είχαν αντίθετα αποτελέσματα για άλλες. Συγκεκριμένα, υπήρχε μια αυξανόμενη συνειδητοποίηση ότι η Ευρώπη διαιρείτο σε γεωγραφικούς και αναπτυξιακούς πυρήνες και περιφέρειες. Αυτό το χάσμα κέντρου-περιφέρειας ονομάστηκε μεταφορικά, «Μπλε Μπανάνα» («Blue Banana») και αφορούσε σε μια υψηλής ανάπτυξης περιοχή, που εκτεινόταν από το Μιλάνο νότια κατά μήκος της Φραγκφούρτης, το Άμστερνταμ και το Λονδίνο προς το Μάντσεστερ στα δυτικά. Πιο πρόσφατα, ο πυρήνας της οικονομίας της Ευρώπης περιγράφηκε ως «Περιοχή Πενταγώνου» («Pentagon Area») και περιλάμβανε το Λονδίνο, το Παρίσι το Μιλάνο το Μονάχο και το Αμβούργο. Περαιτέρω, οι διευρύνσεις του 2004 και του 2007 όξυναν το πρόβλημα στην περιφερειακή ανάπτυξη και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, λόγω της μεγάλης αύξησης στις περιφερειακές ανισότητες που προκάλεσαν⁵¹. Πέραν της διάκρισης κέντρου – περιφέρειας, η διεύρυνση της Ένωσης επέφερε και άλλες σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες, αναδεικνύοντας ακόμα και περιοχές σε πλούσιες περιφέρειες που είχαν υστέρηση και σημάδια φτώχειας. Αυτά όλα τα φαινόμενα έκαναν όλο και πιο έντονη την απαίτηση για «χωροταξική δικαιοσύνη» και για την δημιουργία του λεγόμενου μεταφορικά «τσαμπί από σταφύλι» («bunch of grapes»), όπου δεν θα υπάρχει ένας μόνο κοινωνικοοικονομικός πυρήνας αλλά πολλαπλές γειτονικές ζώνες ευημερίας και ανάπτυξης.

Μια γαλλο-ολλανδική πρωτοβουλία ανέδειξε την δυνατότητα του συντονισμού του προγραμματισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πρώτο άτυπο συμβούλιο υπουργών,

⁵¹ European Parliament, Policy Department Structural and Cohesion Policies, Regional Disparities and Cohesion: What strategies for the future (Brussels, European Parliament, 2007), μελέτη που διατίθεται στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070625/regi/study_en.pdf

αρμόδιων για τα θέματα αυτά, έλαβε χώρα το 1989 στη Nantes. Αρχικά, οι άλλες χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Γερμανίας, συμφωνούσαν ότι η Κοινότητα δεν έχει χωροταξική αρμοδιότητα καθώς έβλεπαν τον σχεδιασμό ως μέρος της κυριαρχίας τους αφού είναι έλεγχος πάνω στο έδαφός τους. Στην πραγματικότητα, ο όρος «χωροταξικός σχεδιασμός» αποφεύχθηκε προσεκτικά μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90. Το 1991, όμως, η Επιτροπή, παίρνοντας θάρρος από την γαλλική ιδέα, διαμόρφωσε το πρώτο έγγραφο προγραμματισμού που αφορούσε στην Ευρώπη των 12. Το «Ευρώπη 2000» υπογράμμιζε τις υφιστάμενες ανισότητες και προέβλεπε τις μελλοντικές τάσεις⁵² ενώ στη συνέχεια του εγγράφου, το «Ευρώπη 2000+» υποστηριζόταν ότι υπάρχει αυξανόμενη αποδοχή σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον χωροταξικό σχεδιασμό και παρουσίαζε επιλογές πολιτικής για την προώθηση της εδαφικής ισότητας⁵³. Στο μεσοδιάστημα, οι αρμόδιοι υπουργοί για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την περιφερειακή πολιτική άρχισαν τις ανεπίσημες συναντήσεις τους. Μέχρι τότε δεν υπήρχε Συμβούλιο Υπουργών για την περιφερειακή πολιτική και αυτές οι ανεπίσημες συναντήσεις φάνηκαν σε πολλούς ως ο πρόδρομος αυτού.

6.1.1. Το Πρόγραμμα Χωροταξικής Ανάπτυξης της Ευρώπης (ESDP54)

Το Πρόγραμμα Χωροταξικής Ανάπτυξης της Ευρώπης (ESDP) ήταν το ορόσημο στο δρόμο για την προγραμματισμένο συντονισμό σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι αρμόδιοι υπουργοί της ΕΕ για την χωροταξική και εδαφική ανάπτυξη είχαν ήδη αρχίσει, όπως αναφέρθηκε, εντατικά τις συναντήσεις τους. Τον Μάιο του 1999 στο Potsdam συμφώνησαν σε ένα Πρόγραμμα Χωροταξικής Ανάπτυξης της Ευρώπης⁵⁵, που έθετε τις βάσεις για τα κυριότερα θέματα, στόχους και μεθόδους της ευρωπαϊκής συνεργασίας στο πεδίο της εδαφικής ανάπτυξης. Το ESDP παρείχε το θεμέλιο και τον προσανατολισμό της πολιτικής συνεργασίας στο πεδίο της ευρωπαϊκής χωροταξικής ανάπτυξης, μέχρι και σήμερα.

Το ESDP διέγνωσε μια σειρά χωροταξικών ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, ασχολήθηκε με την συγκέντρωση του πληθυσμού και με την ευημερία στον πυρήνα της «περιοχής του Πενταγώνου». Επίσης, διαπίστωσε ότι οι κοινοτικές

⁵² Commission of the European Communities (1991) "Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory", Luxembourg

⁵³ Commission of the European Communities (1994) "Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development", Luxembourg

⁵⁴ Commission of the European Communities (1999) "European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU", Luxembourg

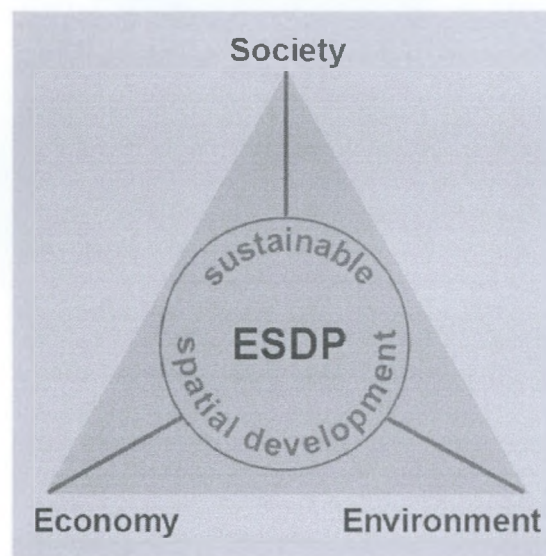
⁵⁵ Commission of the European Communities (1999) "European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU", Luxembourg

πολιτικές, όπως ο ανταγωνισμός, η διαρθρωτική πολιτική ή η αγροτική πολιτική, είχαν χωροταξικό αντίκτυπο που μεγάλωνε τις ανισότητες αυτές. Κύριος στόχος του ESDP ήταν να πετύχει «την ισόρροπη και ουσιαστική ανάπτυξη στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης»⁵⁶. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει και ένα πρότυπο ορισμό της εδαφικής συνοχής. Επίσης, το ESDP έθετε ένα κατάλληλο πολιτικό πλαίσιο για τις τομεακές πολιτικές της Κοινότητας και των κρατών μελών που είχαν χωροταξικές επιπτώσεις καθώς επίσης και για τις περιφερειακές και τοπικές αρχές με στόχο, την επίτευξη της ισόρροπης και ουσιαστικής ανάπτυξης.

Κατά συνέπεια, ως θεμελιώδεις στόχοι του ESDP, όπως φαίνονται και στο τρίγωνο των στόχων του σχήματος που ακολουθεί, μπορεί να αναφερθούν οι παρακάτω:

1. Η οικονομική και κοινωνική συνοχή
2. Η διατήρηση των φυσικών πόρων και της πολιτιστικής κληρονομιάς και
3. Η πιο ισορροπημένη ανταγωνιστικότητα στο ευρωπαϊκό έδαφος

Σχήμα 2: Τρίγωνο Στόχων



Το 1994, οι αρμόδιοι υπουργοί συμφώνησαν σε τρεις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές για την χωρική ανάπτυξη της ΕΕ:

- Ανάπτυξη ενός ισόρροπου και πολυκεντρικού αστικού συστήματος και ανάπτυξη νέας σχέσης μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών.

⁵⁶ Ibid

Ουσιαστικά μιλάμε για τη σχέση μεταξύ ανεπτυγμένων αστικών πόλων από τη μια και των γύρω αγροτικών περιοχών από την άλλη

- Εξασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στις υποδομές και στη γνώση.

Αυτό σημαίνει ενίσχυση της διασύνδεσης μεταξύ αστικών περιοχών και δυνατότητα πρόσβασης για τις πιο απομακρυσμένες. Δηλαδή, εδώ ο στόχος αφορά στην επικοινωνία και στις μεταφορές

- Βιώσιμη ανάπτυξη, συνετή διαχείριση και προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς

Η έννοια της πολυκεντρικής ανάπτυξης πρέπει να επιδιωχθεί για την εξασφάλιση της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση βαίνει προς πλήρη ενσωμάτωση με την παγκόσμια οικονομία. Ακολουθώντας αυτό το μοντέλο θα αποφευχθεί η περαιτέρω εξάπλωση της δημογραφικής και οικονομικής συγκέντρωσης σε περιοχές-πυρήνες της Ένωσης, όπως η «περιοχή του Πενταγώνου», που αναφέρθηκε νωρίτερα. Το οικονομικό δυναμικό όλων των περιφερειών της Ένωσης θα μπορεί έτσι να αξιοποιηθεί μέσω της ανάπτυξης περισσότερης πολυκεντρικής ευρωπαϊκής δομής. Για να γίνει περισσότερο ανταγωνιστική η Ευρώπη σε παγκόσμια κλίμακα, απαιτείται η ενισχυμένη ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών περιφερειών στην παγκόσμια οικονομία. Συνεπώς, η δημιουργία και η διεύρυνση πολλών δυναμικών ζωνών παγκόσμιας οικονομίας, παρέχει ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδιαίτερα στις περιοχές που χαρακτηρίζονται ως οι πιο αδύναμες διαρθρωτικά. Για τη δημιουργία όμως, των ζωνών αυτών, που θα είναι ορθολογικά κατανομημένες στο έδαφος της ΕΕ, απαιτείται η δικτύωσή τους αλλά και η γενικότερη επικοινωνία τους, τόσο με διεθνώς προσβάσιμες μητροπολιτικές περιοχές όσο και με την ενδοχώρα (με πόλεις και αγροτικές περιοχές). Αυτό, σύμφωνα με το ESDP, πρέπει να συμβεί μέσω της ενίσχυσης της διασυνοριακής και διακρατικής συνεργασίας.

Σήμερα, σύμφωνα με κάποιους αναλυτές⁵⁷, η έννοια του πολυκεντρισμού χρησιμοποιείται ως μια μεταβατική έννοια από την οικονομική στην ισόρροπη

⁵⁷ Meijers, E.J. Waterhout, B. and Zonneveld, W.A.M. "Closing the GAP: Territorial Cohesion through Polycentric Development", Refereed Articles, Oct 2007, no 24, European Journal of Spatial Development

ανάπτυξη, στον ευρωπαϊκό δημόσιο διάλογο. Σύμφωνα με τον Shon⁵⁸ «υπόσχεται να συνδυάσει τα πλεονεκτήματα των κεντρικών δομών (πολυκεντρικότητα) με αυτά της αποκεντροποίησης, όπου η “οικονομική ανάπτυξη” συνδέεται με τον συγκεντρωτισμό και η “ισόρροπη ανάπτυξη” με την αποκεντροποίηση». Αυτό δεν σημαίνει ότι όλες οι πιθανές πολιτικές συγκρούσεις θα μπορούσαν να γίνουν πιο ήπιες απλώς και μόνο με τη χρήση της έννοιας της «πολυκεντρικής ανάπτυξης». Υπάρχουν πολλές και σαφείς συγκρούσεις, ακόμα και μεταξύ χωρικών επιπέδων. Έτσι, διαφαίνεται μία έντονη τάση να συγκεντρωθεί ένας μικρός αριθμός πόλεων και αστικών περιοχών, ώστε να γίνουν αντικείμενο πολιτικών πολυκεντρικής ανάπτυξης, στο υψηλότερο επίπεδο της κλίμακας (για παράδειγμα στο επίπεδο του κράτους) παρά σε χαμηλότερες κλίμακες, όπως κρίνεται επιθυμητό (δηλαδή σε επίπεδο περιφέρειας). Αλλά και αυτό που θα μπορούσε να εκφράσει την έννοια του πολυκεντρισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εγείρει και πάλι ζητήματα μονοκεντρικότητας σε χαμηλότερο επίπεδο. Για παράδειγμα, η άνοδος μιας πόλης στην Ευρώπη, όπως του Δουβλίνου και η ανάδειξή της σε νέο οικονομικό κόμβο (πολυκεντρισμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο), θα προκαλέσει την δημιουργία ταυτόχρονα ενός μονοκεντρικού πόλου σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή στην Ιρλανδία. Για το λόγο αυτό απαιτείται ισχυρός συντονισμός μεταξύ των ευρωπαϊκών στρατηγικών εδαφικής ανάπτυξης και των εθνικών στρατηγικών ή να παραχωρηθεί ένας μικρός ρόλος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιχειρώντας να αξιολογήσουμε την συμβολή του ESDP στην ανάπτυξη της έννοιας της εδαφικής συνοχής, είναι αναμφισβήτητο ότι αυτό αποτελεί ένα σημαντικό πρώτο βήμα, γιατί ώθησε τους φορείς λήψης αποφάσεων στο να αρχίσουν να σκέφτονται με όρους χωρικής ανάπτυξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Από κανονιστικής πλευράς βέβαια, δεν πρόσφερε τίποτε άλλο από πολύ ευρείς και μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές. Έτσι παρέμεινε ουσιαστικά, μια πλατφόρμα για ζητήματα και ανταλλαγή απόψεων αλλά και διαλόγου σε θέματα χωροταξικά στο έδαφος της Ευρώπης, που όμως, αποτέλεσε ίσως ένα καλλιεργημένο έδαφος για την ανάπτυξη του σπόρου της εδαφικής συνοχής.

6.1.2. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007)

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας η εδαφική συνοχή εισήχθη ως ένας νέος βασικός στόχος για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για πρώτη φορά, στο άρθρο 3 η Συνθήκη

⁵⁸ Shon, P. (2005) “Territorial Cohesion in Europe?”, *Planning Theory & Practice*, vol.6, issue 3, September 2005

περιλαμβάνει την εδαφική συνοχή μεταξύ των άλλων στόχων της Ένωσης, δηλαδή, την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Έτσι, ενισχύει και συμπληρώνει τους άλλους δύο στόχους της συνοχής ώστε, η οικονομική, η κοινωνική και η εδαφική συνοχή να εμφανίζονται ως ένας τριπλός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ένα από τα βασικά άρθρα για την εδαφική συνοχή είναι το άρθρο 174 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Μετά την γενική αναφορά της «αρμονικής ανάπτυξης του συνόλου» της Ένωσης, ο βασικός στόχος διατυπώνεται όπως και στις προηγούμενες Συνθήκες: «Η Ένωση αποσκοπεί ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών». Αυτή η πρόταση παρέχει ευθέως τη νομική βάση για τις πολιτικές συνοχής και για τα Διαρθρωτικά Ταμεία γενικότερα αλλά και πιο ειδικά για τον Στόχο 1 (Σύγκλιση).

Στη συνέχεια, το άρθρο 174 αναφέρεται στην ιδιαίτερη προσοχή που πρέπει να δοθεί σε ορισμένους τύπους περιφερειών, οι οποίοι πολλές φορές στην βιβλιογραφία απαντώνται ως «handicapped regions»⁵⁹.

Μεγάλη συζήτηση έχει γίνει για το ποια είναι τα χαρακτηριστικά αυτά που εντάσσουν τις περιφέρειες στην ειδική αυτή κατηγορία της παραγράφου 3 του άρθρου 174. Συγκεκριμένα, υπάρχουν ορεινές ή νησιωτικές περιφέρειες της Ευρώπης που συγκαταλέγονται μεταξύ των πιο ελκυστικών και πλουσιότερων περιφερειών στην ΕΕ και κατά συνέπεια δεν χρειάζονται «ιδιαίτερη προσοχή» με την παραπάνω έννοια. Από την άλλη πλευρά, όμως, «ιδιαίτερη προσοχή» δεν σημαίνει πάντα και περισσότερα χρήματα ή οικονομική υποστήριξη από την Ένωση. Άλλα στοιχεία, όπως η καλή διακυβέρνηση, άλλες έννοιες σχετικά με την ολοκληρωμένη χωροταξική ανάπτυξη καθώς και η καλύτερη χρήση του εδαφικού κεφαλαίου της ίδιας της περιφέρειας, είναι σημαντικά για την πολιτική της εδαφικής συνοχής. Τέλος, υποστηρίζεται στα πλαίσια των στόχων της Λισαβόνας, ότι εδαφική συνοχή και χωροταξική ανάπτυξη δεν σημαίνει μόνο οικονομική ενίσχυση των ασθενέστερων ή των με υστέρηση περιφερειών αλλά στήριξη θεμάτων σχετικά με την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα μέσω πολιτικών με εδαφική προσέγγιση.

⁵⁹ Άρθρο 174 παρ.3 ΣΛΕΕ: «Μεταξύ των εν λόγω περιοχών, δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, τις ζώνες που συντελείται βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυννοριακές και ορεινές περιοχές»

Οι παραπάνω αναφορές της εδαφικής συνοχής στην Συνθήκη της Λισαβόνας, είναι πολύ σημαντικές καθώς έχουν αντίκτυπο και στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, ιδιαίτερα ως προς τον τρόπο που αυτές αλληλεπιδρούν μεταξύ τους στα εδάφη της Ένωσης.

Καταρχήν, προσθέτοντας την εδαφική συνοχή στους στόχους της Συνθήκης, αναγνωρίζεται ρητά ότι «η γεωγραφία έχει σημασία». Με άλλα λόγια πρέπει να επιδειχθεί μεγαλύτερη προσοχή σε όλες τις πολιτικές της Ένωσης για την ανάγκη της αρμονικής και ισόρροπης ανάπτυξης στα εδάφη της, με στόχο την καλύτερη εκμετάλλευση της διαφορετικότητας και του εδαφικού δυναμικού.

Δεύτερον, η Συνθήκη ρητά αναγνωρίζει ότι η εδαφική συνοχή είναι στόχος της πολιτικής συνοχής, αφήνοντας αναλλοίωτη τη λεκτική διατύπωση που σημαίνει ότι η πολιτική συνοχής πρέπει να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών σε κοινοτικό επίπεδο και μέσω των κρατών μελών. Αυτή η αναγνώριση απαιτεί μια δομημένη προσέγγιση για τα εδαφικά ζητήματα εδραιώνοντας τον τόπο που, άλλου τύπου ανισότητες συνδεόμενες με τα εδάφη της Ένωσης, απασχολούν μέχρι σήμερα την πολιτική συνοχής. Όπως αναφέρει και η Επίτροπος **Danuta Hubner**, στην ομιλία της προς το άτυπο Συμβούλιο Υπουργών στις Αζόρες «χρειαζόμαστε μία νέα πολιτική πλατφόρμα που θα περιλαμβάνει την ίδια στιγμή ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά (νησιά, περιφερειακές περιοχές, αραιοκατοικημένες περιοχές) και κοινωνικοοικονομική δυναμική (της εγκατάλειψης της υπαίθρου, υποβάθμισης των αστικών περιοχών) που επηρεάζουν τις περιοχές σε διαφορετικά επίπεδα που κυμαίνονται από το διακρατικό στο περιφερειακό και τοπικό».

Τρίτον, είναι ευνόητο ότι η επιτυχημένη ανάπτυξη των εδαφών της Ένωσης απαιτεί την κινητοποίηση ενός μεγάλου αριθμού παραγόντων σε διαφορετικό επίπεδο και την ανάπτυξη συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που θα περιλαμβάνει το ευρωπαϊκό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Μόνο με αυτό τον τρόπο μπορεί να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των αναπτυξιακών πολιτικών και να διασφαλιστεί ότι υπάρχει ο κάθετος και οριζόντιος συντονισμός των προτεραιοτήτων και της υλοποίησής τους.

6.1.3. Εδαφική Ατζέντα (2007)

Το 2004, ο νέος στόχος της εδαφικής συνοχής προκάλεσε την Ολλανδική Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αναλάβει μια νέα πολιτική πρωτοβουλία, που είχε ως στόχο να επιτευχθεί μια νέα αντίληψη για την χωροταξική αναπτυξιακή πολιτική με

ισχυρή διασύνδεση με την Ατζέντα της Λισαβόνας (ανταγωνιστικότητα, γνώση, καινοτομία και διακυβέρνηση) καθώς και με την Συνθήκη της Λισαβόνας. Η τελευταία αυτή εξέλιξη οδήγησε στην ταυτόχρονη έκδοση του «Χάρτη της Λειψίας για τις βιώσιμες ευρωπαϊκές πόλεις⁶⁰» και της «Εδαφικής Ατζέντας»⁶¹, που συμφωνήθηκαν από τους αρμόδιους για τον χωροταξικό προγραμματισμό και ανάπτυξη, υπουργούς των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον Μάιο του 2007.

Βασισμένο σε αυτά, το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για την Υλοποίηση της Εδαφικής Ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετήθηκε από το Άτυπο Υπουργικό Συμβούλιο για την Εδαφική Συνοχή και την Περιφερειακή Πολιτική που έλαβε χώρα στην Ponta Delgada στις Αζόρες, στις 23-24 Νοεμβρίου 2007.

Η Εδαφική Ατζέντα της ΕΕ παρουσιάζει δύο νέες πτυχές: πρώτον την εδαφική διακυβέρνηση και την εδαφική συνεργασία και δεύτερον, την υιοθέτηση μιας πολιτικής προσέγγισης «βάσει στοιχείων». Ο στόχος της εδαφικής συνοχής πρέπει να γίνει αντιληπτός ως μια μόνιμη διαδικασία πολιτικής, οργανωτικής και τεχνικής συνεργασίας μεταξύ όλων των παραγόντων της χωρικής ανάπτυξης⁶² και όχι ως ένα σταθερό και σαφώς καθορισμένο στόχο (όπως η μείωση των ανισοτήτων) που πρέπει να επιτευχθεί.

Ως προς τις θεσμικές προτάσεις, αναφέρεται στην Ατζέντα ότι, ο οικονομικός τομέας (κυρίως οι τοπικοί και περιφερειακοί επιχειρηματίες), ο επιστημονικός και ο διοικητικός τομέας (κυρίως οι τοπικές και περιφερειακές αρχές) καθώς και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να συνεργαστούν και οι τομεακές πολιτικές πρέπει να ευθυγραμμιστούν ώστε να χρησιμοποιηθούν με τον καλύτερο τρόπο οι απαιτούμενες επενδύσεις στις ευρωπαϊκές περιφέρειες⁶³.

Επίσης, ως προς την δεύτερη πτυχή, της εφαρμογής μιας μεθόδου προγραμματισμού βάσει στοιχείων, είναι κάτι που αναζητείται ήδη από την εφαρμογή της διαδικασίας

⁶⁰ Ο Χάρτης της Λειψίας δίνει έμφαση στον σημαντικό ρόλο των πόλεων στην διαμόρφωση των μελλοντικών πολιτικών της ΕΕ. Απευθύνει έκκληση για μεγαλύτερη χρήση της ολοκληρωμένης πολιτικής αστικής ανάπτυξης μέσω των πόλεων, δίνοντας έμφαση (1) στην δημιουργία και διασφάλιση υψηλής ποιότητας δημόσιου χώρου (2) στον εκμοντερνισμό των δικτυακών υποδομών και στην βελτίωση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας (3) στην καινοτομία και στις εκπαιδευτικές πολιτικές και (4) στην υποστήριξη της υποβαθμισμένης γειτονιάς

⁶¹ «Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions» to be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion to be held in Leipzig on 25 May 2007, Draft 16 November 2007

⁶² Ibid, Κεφάλαιο I, No.4

⁶³ Ibid, Κεφάλαιο I, No.5

του ESDP. Αυτή η ανάγκη να γνωρίζει κανείς περισσότερα σχετικά με τις διαδικασίες της αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης στην Ευρώπη, γεγονός που χρησιμεύει ως μια πηγή εισόδου για την διαμόρφωση πολιτικής, οδήγησε στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Παρατήρησης Χωροταξικού Σχεδιασμού (ESPON), που αποτελεί την πιο σημαντική κοινή προσπάθεια για παροχή επιστημονικών δεδομένων στο πολιτικό πεδίο.

Η «Εδαφική Ατζέντα» ακόμα, επεξεργάστηκε τις προτεραιότητες που συμφωνήθηκαν στα άτυπα υπουργικά συμβούλια του Ρότερνταμ⁶⁴ και του Λουξεμβούργου⁶⁵ και καταγράφει τα «μελλοντικά καθήκοντα» για την ενίσχυση της εδαφικής συνοχής, διακρίνοντας 6 προτεραιότητες⁶⁶:

- Ενίσχυση της πολυκεντρικής ανάπτυξης και καινοτομίας μέσω δικτύωσης των αστικών περιοχών και των πόλεων
- Εξεύρεση νέων τύπων εταιρικών σχέσεων και εδαφικής διακυβέρνησης μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών
- Ενθάρρυνση περιφερειακών τομέων του ανταγωνισμού και της καινοτομίας
- Θεμελίωση και επέκταση των Διευρωπαϊκών Δικτύων
- Προώθηση της διευρωπαϊκής διαχείρισης κινδύνου, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής
- Ενίσχυση των οικολογικών δομών και των πολιτιστικών πόρων.

Η Εδαφική Ατζέντα έχει ένα απώτερο σκοπό, σύμφωνα με τον οποίο, οι πόλεις θεωρείται ότι θα διαδραματίσουν βασικό ρόλο στην ισόρροπη χωροταξική ανάπτυξη της Ένωσης. Όμως, είναι δύσκολο τις περισσότερες φορές να διακρίνει κανείς μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών και στις περισσότερες περιπτώσεις υπάρχουν τόσο έντονες αλληλεξαρτήσεις, ώστε να είναι ασαφής η διάκρισή τους.

⁶⁴ Στο άτυπο Συμβούλιο του Ρότερνταμ τον Νοέμβριο του 2004, εκδόθηκε ένα έγγραφο συζήτησης όπου υποστηριζόταν ότι δεν ήταν απαραίτητη μια καλύτερη θεσμοποίηση για την επίτευξη της εδαφικής συνοχής. Στο έγγραφο αυτό προσδιορίζονταν τρεις πολιτικές προσεγγίσεις για την επίτευξη της: (1)Εστίαση στην Πολιτική Συνοχής σε διαφορετικές εδαφικές δυνατότητες ανάπτυξης (2) Ενδυνάμωση του περιφερειακού προφίλ καθώς επίσης και της περιφερειακής σύνδεσης και ολοκλήρωσης και (3) Βελτίωση της τομεακής και οριζόντιας συνοχής σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ με εδαφικό αντίκτυπο

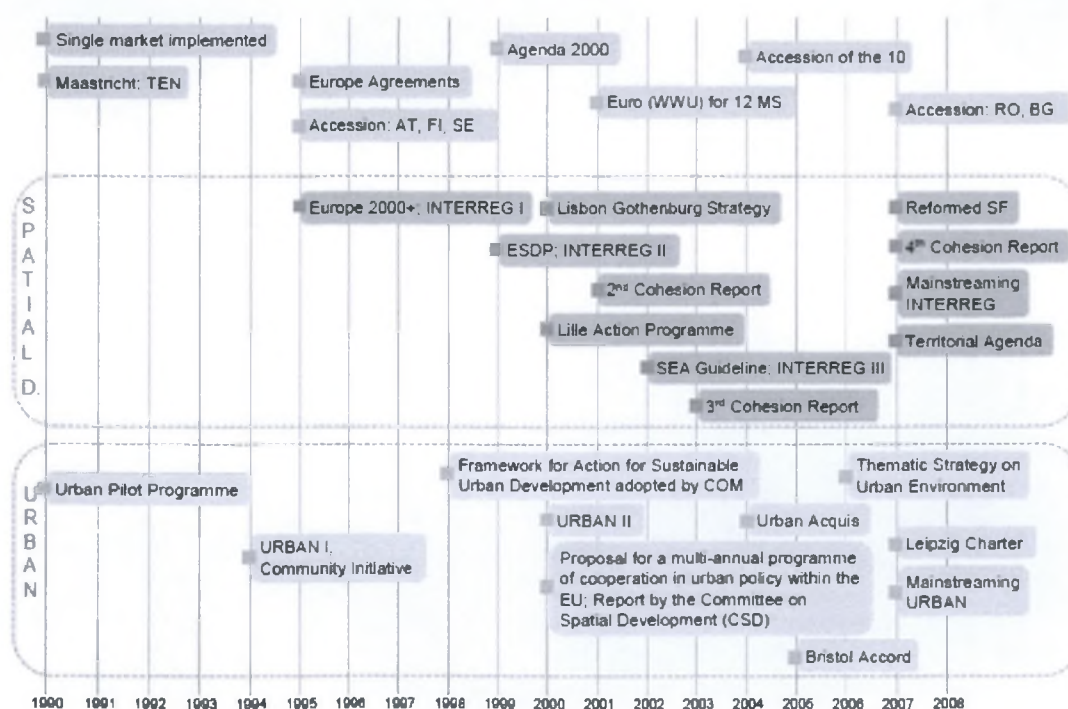
⁶⁵ Στο άτυπο Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, τον Μάιο του 2005, επικυρώθηκε ένα έγγραφο οριοθέτησης του πεδίου «Το Εδαφικό Κράτος και οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προς μια Ισχυρότερη Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνοχή υπό το φως των Φύλοδοξιών της Λισαβόνας και του Γκετεμποργκ», στο οποίο υποστηριζόταν η εδαφική ανάπτυξη των πολιτικών προκειμένου να βοηθηθούν οι περιοχές ώστε να αναπτύξουν το «εδαφικό τους κεφάλαιο».

⁶⁶ Falludi A., (2007), "Making Sense of the Territorial Agenda", European Journal of Spatial Development

Από την άποψη επίσης, της συνοχής των πολιτικών της ΕΕ, η επικέντρωση μόνο στις αστικές περιοχές μπορεί να εμπεριέχει κινδύνους. Καθώς η πολιτική της αγροτικής ανάπτυξης βασίζεται στην Κοινή Αγροτική Πολιτική και η αστική διάσταση καλύπτεται κυρίως από την Περιφερειακή Πολιτική για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, είναι απαραίτητο όσο και σημαντικό, να υπάρξει μια διασύνδεση των δύο αυτών πολιτικών.

Από άποψη πολιτικής διαδικασίας, είναι φανερό ότι η Εδαφική Ατζέντα έχει τις ρίζες της στο ESDP, παρόλο που προσπάθησε να ενσωματώσει θέματα από την Στρατηγική της Λισαβόνας και άλλες προκλήσεις, όπως η κλιματική αλλαγή. Αυτό όμως, που είναι αξιοσημείωτο, είναι η μετάβαση από την «ήπια» ανησυχία στην επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας. Πρόκειται για μια μετατόπιση του παραδείγματος στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, από την στρατηγική που εστιάζοταν στις διαρθρωτικά αδύναμες και μειονεκτικές περιφέρειες προς την ανάπτυξη του δυναμικού και των ευκαιριών μιας περιφέρειας.

Σχήμα 3: Γεγονότα και έγγραφα της διαδικασίας ενσωμάτωσης που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ανάπτυξη του χώρου και των αστικών περιοχών



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Η ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ

7.1. Η Διαδικασία

Ήταν ρητά εκφρασμένη πολιτική επιθυμία των κρατών μελών στην Εδαφική Ατζέντα αλλά και των άτυπων συνόδων των αρμόδιων υπουργών για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στη Λειψία το 2007 αλλά και αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και μιας σειράς οργανώσεων που εκπροσωπούν συγκεκριμένους τύπους εδαφών, προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για μια περαιτέρω ανάπτυξη του θέματος της εδαφικής συνοχής, όπως το έθεσε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Βασισμένη σε αυτή την επιθυμία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ετοίμασε και δημοσίευσε μία Πράσινη Βίβλο για την Εδαφική Συνοχή, με κάποια συνοδευτικά και υποστηρικτικά έγγραφα και εγκαινίασε έναν διάλογο για το θέμα αυτό.

Η Πράσινη Βίβλος είναι ένα έγγραφο με μεγάλη πολιτική αξία και μάλιστα είχε συμπεριληφθεί στο νομοθετικό πρόγραμμα και στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2008. Το περιεχόμενό της καταρχήν, περιλαμβάνει μια επικαιροποιημένη ανάλυση σχετικά με τις ανισότητες στο ευρωπαϊκό έδαφος σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο και στις εδαφικές ιδιαιτερότητες.

Επίσης, δεν πρότεινε έναν ορισμό για την έννοια της εδαφικής συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο κρατών μελών αλλά αναζητούσε έναν, με βάση τόσο το ερωτηματολόγιο όσο και μια ανάλυση της εδαφικής διάστασης στο Εθνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) και στα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τέλος, πρότεινε μια σειρά βασικών ζητημάτων, θεωρητικών και πρακτικών, προς συζήτηση. Ένα από τα βασικότερα στοιχεία για κοινό προβληματισμό που έθεσε η Πράσινη Βίβλος είναι η ανάγκη για ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης σε πολλαπλά επίπεδα. Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα αφορά στο τρόπο αντιμετώπισης των εδαφικών ιδιαιτεροτήτων με παράλληλη εξασφάλιση της συνολικής συνοχής.

Ο ευρωπαϊκός διάλογος έληξε τον Φεβρουάριο του 2009 και τα αποτελέσματά του καταγράφηκαν σε μια αναφορά. Οι απαντήσεις στην «πρόσκληση» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έφτασαν τις 391, συμπεριλαμβανομένων συνεισφορών από όλα τα κράτη μέλη, από 100 σχεδόν περιφερειακές αρχές, από περισσότερες από 150 περιφερειακές και τοπικές ενώσεις καθώς επίσης και από πόλεις, από οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους, από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ερευνητικά ιδρύματα και μεμονωμένους πολίτες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή των Περιφερειών και η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, γνωμοδότησαν σχετικά με

την Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή, αποκαλύπτοντας το ενδιαφέρον που προκαλεί το θέμα αυτό.

7.2. Τα αποτελέσματα

Στην παράγραφο αυτή γίνεται αναφορά στα αποτελέσματα της Πράσινης Βίβλου σε ορισμένα από τα πιο βασικά ερωτήματα που τέθηκαν καθώς και στις απαντήσεις μερικών από τους κυριότερους συμμετέχοντες.

Ως προς τον ορισμό της εδαφικής συνοχής, για άλλη μια φορά δεν υπήρξε ένας σαφής προσδιορισμός της έννοιας αυτής. Πολλοί πιστεύουν ότι συμπληρώνει την οικονομική και κοινωνική συνοχή ως ένα τρίτο ισότιμο σκέλος της ευρύτερης έννοιας της συνοχής ενώ κάποιοι άλλοι θεωρούν ότι έχει έναν υποστηρικτικό των προηγούμενων δύο διαστάσεων, ρόλο. Μερικοί, της αποδίδουν μια τελείως διαφορετική και διακριτή υπόσταση από τους άλλους δύο άξονες της συνοχής και θεωρούν ότι είναι μια αυτοτελής, οριζόντια έννοια, που καλύπτει όλους τους τομείς πολιτικής και όλα τα διοικητικά επίπεδα.

Παρόλα αυτά, φαίνεται πως όλοι συμφωνούν ως προς τον σκοπό και τα βασικά στοιχεία της εδαφικής συνοχής. Έτσι, στόχος της νέας αυτής προσέγγισης είναι να ενθαρρυνθεί η αρμονική και βιώσιμη ανάπτυξη όλων των εδαφών, όπως προκρίνει εξάλλου και η Συνθήκη, με βάση όμως τις εδαφικές ιδιαιτερότητες αλλά και τους πόρους που διαθέτει κάθε περιοχή.

Ο σκοπός αυτός μπορεί να επιτευχθεί, με τρεις τρόπους, όπως πρότειναν οι συμμετέχοντες στην Πράσινη Βίβλο:

- Με την συγκέντρωση, ώστε να αντιμετωπιστούν οι εξωτερικοί αρνητικοί παράγοντες
- Με την σύνδεση, ώστε να υπάρξει επικοινωνία των περιοχών που μειονεκτούν με τα κέντρα ανάπτυξης και
- Με την συνεργασία μεταξύ των περιοχών που είτε γειτνιάζουν (διασυνοριακή συνεργασία) είτε μπορούν να αναπτύξουν συνέργειες μεταξύ τους.

Όσον αφορά στο ποιες είναι αυτές οι περιφέρειες που πρέπει να τύχουν προσοχής στην πολιτική της εδαφικής συνοχής, υπήρξαν γνώμες που υποστήριζαν ως κύριο χαρακτηριστικό τα γεωγραφικά γνωρίσματα. Εντούτοις, η άποψη των περισσότερων αναγνώρισε ότι τα γεωγραφικά γνωρίσματα από μόνα τους δεν αποτελούν αξιόπιστο

κριτήριο για την παρέμβαση πολιτικής καθώς όπως έχει αναφερθεί και πιο πάνω, υπάρχουν περιφέρειες που συγκεντρώνουν τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά περιοχών που μπορεί να χαρακτηριστούν ως μειονεκτικές (όπως οι ορεινές περιοχές) αλλά που έχουν, λόγω της σωστής τους εκμετάλλευσης, ευημερία και ανάπτυξη. Συνεπώς, το πιο κατάλληλο κριτήριο είναι η κοινωνικοοικονομική κατάσταση των εδαφών γενικότερα.

Στο θέμα της συνεργασίας και του συντονισμού, οι περισσότεροι συμμετέχοντες θεωρούν την εδαφική συνοχή ως μια έννοια που μπορεί να αναφερθεί σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, στην εταιρική σχέση αλλά και σε κάθε πολιτική που αναπτύσσεται στον ευρωπαϊκό χώρο. Κυρίως, ως προς την συμβολή της στην διαρθρωτική πολιτική, εκφράστηκε το αίτημα της ισχυρότερης παρουσίας της στις πολιτικές των Διαρθρωτικών Ταμείων αλλά και στα άλλα χρηματοδοτικά μέσα, προκειμένου να έχουν πιο ολοκληρωμένα αποτελέσματα. Αντίθετα, υπήρξαν πολύ θετικά σχόλια για δύο Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, την URBAN, για την αστική ανάπτυξη και την LEADER, για την αγροτική ανάπτυξη. Ορατό ήταν ακόμη, το αίτημα για συντονισμό των πολιτικών της Ένωσης ως προς το θέμα της εδαφικής συνοχής. Η πλειοψηφία θεωρεί ότι θα πρέπει να διερευνηθεί ο εδαφικός αντίκτυπος των τομεακών κυρίως πολιτικών και σε αυτό θεωρούν ότι ουσιαστική είναι η συμβολή της Επιτροπής για να αναπτύξει τα κατάλληλα εργαλεία και να αναλάβει έναν συντονιστικό ρόλο.

Είναι ακόμα σημαντικό να αναφερθεί πόσο θετική ανταπόκριση είχε στους συνεισφέροντες, η εδαφική συνεργασία που έχει αναπτυχθεί στο ευρωπαϊκό έδαφος. Σχεδόν ομόφωνα αναγνωρίστηκε η προστιθέμενη αξία της διασυνοριακής, της διακρατικής και της περιφερειακής συνεργασίας. Οι παρατηρήσεις τους αφορούν μόνο στην απλούστευση και στην μεγαλύτερη ευελιξία της εδαφικής συνεργασίας, προκειμένου να γίνει πιο οικεία και προσιτή στον ευρωπαϊκό πληθυσμό.

Ακόμα θετικότερη ήταν η γνώμη που διατυπώθηκε για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), τον οποίο χαιρέτησαν σχεδόν όλοι οι συμμετέχοντες και εξέφρασαν την προσδοκία τους για την συμβολή του στην εδαφική συνεργασία.

Τέλος, διαφάνηκε η απαίτηση για την ανάπτυξη καλύτερων εργαλείων για την εδαφική ανάλυση καθώς και δεικτών για την κατανόηση των εδαφικών τάσεων. Τονίστηκε ότι, εκτός από το επίπεδο NUTS 3 που χρησιμοποιείται στις εδαφικές αναλύσεις, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες, όπως η μετανάστευση, η κλιματική

αλλαγή, που μπορεί να συνεισφέρουν στην βελτίωση του σχεδιασμού της πολιτικής. Ως ένα σημαντικό εργαλείο για τα παραπάνω αναφέρθηκε το πρόγραμμα ESPON.

Όπως υπογραμμίστηκε και στην αρχή, ήταν αξιοσημείωτο το ενδιαφέρον που επέδειξαν με την συμμετοχή τους τόσο οι ευρωπαϊκοί θεσμοί όσο και τα κράτη μέλη και οι διάφορες οργανώσεις. Αξίζει να αναφερθούν οι σημαντικότερες από αυτές καθώς έχει σημασία να αναδειχθεί η άποψή τους για τα θέματα της εδαφικής συνοχής. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί που γνωμοδότησαν για την Πράσινη Βίβλο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ήδη από νωρίς εκφράσει το ενδιαφέρον του για την πολιτική της εδαφικής συνοχής στην ΕΕ και θεωρούσε ότι μπορεί να συμβάλλει στο να ξεπεραστεί η σημερινή κρίση. Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Επιτροπή των Περιφερειών συμφωνούν ότι πρέπει η Πράσινη Βίβλος να ακολουθηθεί από μία Λευκή Βίβλο με συγκεκριμένες προτάσεις. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αντίθετα, προτείνει ένα Οδικό Χάρτη για την ανάπτυξη της έννοιας της εδαφικής συνοχής και των σχετικών μέτρων που πρέπει να ληφθούν για μετά το 2013. Ως προς την λεγόμενη «εδαφική διακυβέρνηση», οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θεωρούν ότι βοηθά στην βελτίωση της συνοχής μέσω της συνεργασίας και συνιστούν να αναδειχθεί η πολιτική εδαφικής συνοχής σε μια οριζόντια πολιτική της Ένωσης.

Όλοι πάντως συμφωνούν στην βελτίωση του συντονισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αξιοσημείωτες είναι και οι αντιδράσεις των κρατών μελών. Καταρχήν, κυριαρχούν οι δύο αντίθετες απόψεις της Γαλλίας και της Γερμανίας για την εδαφική συνοχή. Για την Γαλλία, αποτελεί ένα βασικό θέμα και θεωρεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση με ιδιαίτερη προσοχή στις βασικές κοινοτικές πολιτικές μπορεί να συμβάλλει στην εξέλιξη της εδαφικής συνοχής. Αντίθετα, η Γερμανία δίνει έμφαση στην επικουρικότητα και υποστηρίζει ότι οι περιφέρειες από μόνες τους θα εντοπίσουν τις δυνάμεις τους ενώ η χωροταξική ανάπτυξη πρέπει να συνεχιστεί ως αρμοδιότητα των κρατών μελών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ο ΕΜΒΟΛΙΜΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Στα τέλη της δεκαετίας του '80, η συζήτηση για τον χωροταξικό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθοδηγείτο από τα κράτη μέλη. Η πρωτοβουλία ήρθε από την Γαλλία και την Ολλανδία, οι οποίες θέλησαν να επικαλεστούν χωρικά σενάρια και έτσι, ζήτησαν από την Κοινότητα «amenagement du territoire». Σε αυτό είχαν την σύμφωνη γνώμη και αξιωματούχων της Επιτροπής που υποστήριζαν την δημιουργία ενός χωροταξικού πλαισίου για την πολιτική συνοχής. Όμως, από τις Ευρωπαϊκές συνθήκες δεν προέκυπτε μέχρι τότε η αρμοδιότητα για μια τέτοια δράση. Από την άλλη πλευρά, υπήρχαν και αυτοί που δεν συμμερίζονταν τις γαλλικές και ολλανδικές σκέψεις. Εκείνη την εποχή, οι Γερμανοί είχαν αρχίσει να προωθούν την ιδέα ότι ο ευρωπαϊκός χωρικός προγραμματισμός έπρεπε να είναι διακυβερνητικός. Η Επιτροπή το αποδέχθηκε, με την μάταιη ελπίδα ότι με το να έχει μια εποικοδομητική στάση θα κερδίσει αρκετή εμπιστοσύνη από τα κράτη μέλη ώστε να μπορέσει να διαδραματίσει το ρόλο που θεωρούσε απαραίτητο.

Τελικά το ESDP που υιοθετήθηκε το 1999, ακολούθησε μια διακυβερνητική διαδικασία, με ηγετικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή μέχρι και σήμερα ακόμα, το επικαλείται. Ήδη έκανε αναφορά στην Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, για την «χωροταξική προσέγγιση» και για τον συντονισμό των πολιτικών μέσα από αυτό το χωροταξικό πλαίσιο, προβάλλοντας έτσι, το ESDP ως ένα παράδειγμα καλής διακυβέρνησης.

Στη συνέχεια η Επιτροπή εξέδωσε την **Δεύτερη Έκθεση για την Συνοχή**⁶⁷ (2001), σε μια περίοδο όπου η Συνταγματική Συνθήκη ήταν ακόμα υπό εξέταση και η διαμάχη για τον κοινοτικό προϋπολογισμό διαφαινόταν στον ορίζοντα. Ήταν η πρώτη φορά που συμπεριλαμβανόταν σε Έκθεση, ένα κεφάλαιο αφιερωμένο στην εδαφική συνοχή. Σε αυτό γινόταν απλώς μια περιγραφή του τύπου των προβλημάτων που απαντώνται σε κάποιες περιοχές που είχαν μια κλασική γεωγραφική τυπολογία: αγροτικές περιοχές, παραμεθόριες περιοχές, παράκτιες περιοχές, και νησιά.

⁶⁷Commission of the European Communities (2003), Second Progress Report on Economic and Social Cohesion (Communication from the Commission), Brussels, COM(2003) 34 final

Τρία βασικά πολιτικά μηνύματα μπορούν να επισημανθούν: (α) το χάσμα μεταξύ πυρήνα και περιφέρειας δεν μπορεί να μειωθεί από την μοναδική διαφορά του κόστους παραγωγής, (β) η πολιτική βοηθά στο να ενισχυθεί ο σύνδεσμος μεταξύ του πυρήνα και των περιφερειακών περιοχών σε μια θετική πολιτική κατά των διακρίσεων και (γ) πρέπει να σχεδιαστούν προγράμματα για την προώθηση της δικτύωσης και της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ περιοχών που αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα.

Επίσης, στην ίδια Έκθεση υποστηρίζεται ότι οι χωρικές ανισορροπίες μπορούν να γίνουν αντιληπτές όχι μόνο από την άποψη του ύψους του κατά κεφαλήν ΑΕΠ αλλά και από την γεωγραφική θέση των περιφερειών και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε περιφέρειες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις, όπως οι παραμεθόριες περιφέρειες, οι ορεινές και τα νησιά. Αυτή η συνειδητοποίηση επήλθε κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων και της ενιαίας αγοράς, όταν άρχισαν να διαφαίνονται τα πρώτα αποτελέσματά τους. Αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες της αγοράς ή, όσον αφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τις περιορισμένες δυνατότητες της ενιαίας αγοράς, να εξισώσει τους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών και πάνω από όλα ανάμεσα στις περιφέρειες, ενσωμάτωσε τις θεωρίες της σχολής της «νέας οικονομικής γεωγραφίας»⁶⁸. Σύμφωνα με τους οικονομολόγους που μελέτησαν τις σύγχρονες αιτίες της πόλωσης της ανάπτυξης, τα γεωγραφικά θέματα εξακολουθούν να υφίστανται, ακόμη και σε μια εποχή προηγμένων τεχνολογιών της επικοινωνίας. Αν και καθοριστικοί παράγοντες της τοπικής προσαρμογής των δραστηριοτήτων και, συνεπώς, των πηγών του πλούτου, έχουν αλλάξει από τα μέσα του 20ου αιώνα, αρκετές περιοχές αντιμετωπίζουν νέες δυσκολίες ενώ άλλες χαρακτηρίζονται ακόμα ως «handicaps». Εξάλλου, η ανταγωνιστικότητα, φυσιολογικά, επιφέρει συγκέντρωση των δραστηριοτήτων ως αποτέλεσμα της έρευνας για οικονομίες κλίμακας στον βιομηχανικό τομέα, ή οικονομίες του οικισμού στον τομέα των υπηρεσιών. Τελικά, η παγκοσμιοποίηση και η αυξημένη διακίνηση των παραγωγικών παραγόντων άλλαξε την κατάσταση για τις περιφέρειες και τις πόλεις αλλά όχι προς το καλύτερο για όλους.

⁶⁸Krugman P. (2008) "Geography and Trade", Cambridge from Jouen-TC Theory to Practice-2008

Στην Τρίτη Έκθεση για την Συνοχή⁶⁹ (2004), η οποία εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2004, υποστηρίζεται ότι η έννοια της εδαφικής συνοχής, «υπό πολιτικούς όρους, είναι ο στόχος για υποβοήθηση στην επίτευξη μιας πιο ισόρροπης ανάπτυξης μειώνοντας τις υπάρχουσες ανισότητες, αποφεύγοντας τις εδαφικές ανισορροπίες και κάνοντας τις τομεακές πολιτικές που έχουν χωροταξικό αντίκτυπο καθώς και την περιφερειακή πολιτική, πιο συνεκτικές. Ο σκοπός είναι επίσης, να βελτιωθεί η εδαφική ολοκλήρωση και να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ περιφερειών». Επίσης, η Έκθεση καθιερώνει μια ισχυρή σύνδεση μεταξύ περιφερειακής πολιτικής και των στόχων της Λισαβόνας για ανταγωνιστικότητα, καινοτομία και πλήρη απασχόληση. Τέλος, υπογραμμίζεται ο σωρευτικός χαρακτήρας των οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών αλλά και των πολιτιστικών αδυναμιών.

Με παρόμοιο περιεχόμενο, εκδόθηκε μια **Ενδιάμεση Έκθεση για την Συνοχή⁷⁰**, τον Απρίλιο του 2004, όπου υποστηρίζεται ότι η ικανότητα για έρευνα και καινοτομία καθώς επίσης και η προσβασιμότητα πρέπει να ενισχυθούν για να επιτευχθεί η εδαφική συνοχή, η οποία προσδιορίζεται ως «η ισόρροπη κατανομή των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων κατά μήκος της Ένωσης». Με άλλα λόγια, η εδαφική συνοχή απλά «μεταφράζει τον στόχο για βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη που ανατίθεται στην Ένωση (Άρθρο 2 της Συνθήκης) σε εδαφικούς όρους». Την ίδια στιγμή, η εδαφική συνοχή δεν θεωρείται ότι έχει θεσπιστεί ως μια ευρωπαϊκή αρμοδιότητα.

Αυτό άλλαξε όταν η Συνταγματική Συνθήκη υπεγράφη τον Οκτώβρη 2004. Μετά από έντονες προσπάθειες των λόμπυ από την πλευρά ακτιβιστών σε περιφερειακό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα περιέλαβε την εδαφική συνοχή, μετά την οικονομική και κοινωνική συνοχή, ως έναν από τους κύριους στόχους της Ένωσης.

Αλλά ακόμα και μετά την αποτυχία της Συνταγματικής Συνθήκης, οι σχετικοί όροι παρέμειναν αμετάβλητοι και στην Συνθήκη της Λισαβόνας που επακολούθησε και η

⁶⁹Commission of the European Communities (2005b), Third Progress Report on Cohesion: A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation (Communication from the Commission), Luxembourg, COM(2005) 192 final

⁷⁰Commission of the European Communities (2004b), DG REGIO – Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary Results of ESPON and EU Commission Studies), Luxembourg

εδαφική συνοχή εμφανίζεται σαν μια περιοχή συντρέχουσας αρμοδιότητας⁷¹: «Ιδιαίτερα, η Ένωση θα προσπαθεί να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης διαφόρων περιφερειών και των περιφερειών με υστέρηση, σε σχέση με τις πιο ευνοημένες περιφέρειες. Μεταξύ των σχετικών περιφερειών, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να επιδειχθεί στις αγροτικές περιοχές, τις περιοχές που επηρεάστηκαν από βιομηχανικές μεταβολές και περιφέρειες που υποφέρουν από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα όπως οι βόρειες περιφέρειες με πολύ χαμηλή ένταση πληθυσμού και τα νησιά, οι διασυννοριακές και οι ορεινές περιφέρειες⁷²».

Μερικές φορές όμως, η συντρέχουσα αρμοδιότητα μπορεί να προκαλέσει «την σκέψη του μηδενικού αθροίσματος» (zero-sum thinking)⁷³. Η Επιτροπή θα πρέπει να έχει κατά νου ότι το Συμβούλιο των Υπουργών που εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, μπορεί να απορρίψει κάποια πρόταση για πραγματοποίηση της πολιτικής της εδαφικής συνοχής. Η ουδέτερη αντίδραση της Γερμανίας στην Πράσινη Βίβλο μπορεί να δώσει μια πρόγευση του τι πρόκειται να ακολουθήσει. Είναι γεγονός ότι, η πολιτική συνοχής και κατά συνέπεια και η πολιτική εδαφικής συνοχής, υπάγονται τώρα στην λεγόμενη Ποιοτική Πλειοψηφία, που δεν είναι τόσο δύσκολο να δημιουργηθεί από μπλοκ χωρών που θα έχουν διαφορετική άποψη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Επίσης, από τις απαντήσεις που δόθηκαν στην Πράσινη Βίβλο, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι υπάρχει μια ομοφωνία σχετικά με την ανάγκη να ξεπεραστεί η σκέψη ότι η διακυβέρνηση στον τομέα αυτό προέρχεται από το έθνος-κράτος. Η παγκοσμιοποίηση δεν αλλάζει μόνο το πλαίσιο στο οποίο δρα η πολιτική της εδαφικής συνοχής αλλά και τα ίδια τα έθνη-κράτη. Το θέμα της αρμοδιότητας είναι μια αντανάκλαση του φόβου ότι χάνεται ο έλεγχος επί του εδάφους αλλά υπάρχει η διάκριση μεταξύ τυπικών δικαιωμάτων και αποτελεσματικού ελέγχου. Έτσι, κατά την άσκηση του δικαιώματός των κρατών να ρυθμίζουν τη χρήση της γης, οι δικαιοδοσίες δεν είναι πλέον αυτόνομες.

Τελικά, αυτό που αντιλαμβάνεται κανείς είναι μια μη ξεκάθαρη ακόμα θέση των κρατών μελών για το θέμα της αρμοδιότητας στο τομέα της πολιτικής της εδαφικής

⁷¹ Στην συντρέχουσα αρμοδιότητα, σε αντίθεση με τις αρμοδιότητες που ανατίθενται αποκλειστικά στην Ένωση, όπως η τελωνειακή ένωση, για όσο χρονικό διάστημα η Ένωση δεν την ασκεί, η αρμοδιότητα παραμένει στα κράτη μέλη.

⁷² Άρθρο 174 ΣΛΕΕ

⁷³ Falludi A., "The Open Method of Co-ordination in Spatial Planning at EU Level", Paper for the Seminar 'Gobernanza del Desarrollo Territorial Sostenible: Estado de la Cuestión en Europa y en España', Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia, 14-16 September 2005.

συνοχής, παρά την φανερή θέση της Συνθήκης της Λισαβόνας. Πολλά κράτη φαίνεται να διστάζουν να αφήσουν την πρωτοβουλία αυτή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθώς θεωρούν κάθε επέμβαση στο έδαφός τους, ως περιορισμό της κυριαρχίας τους. Αυτός όμως, ο φόβος που υποβόσκει και ενισχύει την επανεθνικοποίηση της πολιτικής, μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την εδαφική συνοχή, πριν καλά καλά εφαρμοστεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΕΝΑΣ ΟΨΙΜΟΣ ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ (ΤΕΛΙΚΑ ΥΠΑΡΧΕΙ ΟΡΙΣΜΟΣ;)

Μία σαφής και κοινή κατανόηση της έννοιας της εδαφικής συνοχής είναι απαραίτητη για να επικοινωνήσει κανείς τις πολιτικές προτεραιότητες σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και να κερδίσει την υποστήριξή τους στην ανάπτυξη της έννοιας αυτής ως τρίτο πυλώνα της συνοχής, πέραν της οικονομικής και κοινωνικής.

Ίσως θα αναρωτηθεί κανείς, γιατί το κεφάλαιο αυτό βρίσκεται στην συγκεκριμένη θέση και όχι στην αρχή της ανάπτυξης της έννοιας της εδαφικής συνοχής καθώς κάθε θέμα αρχίζει συνήθως, από την αποσαφήνιση των όρων που θα χρησιμοποιηθούν. Όμως, η πολυπλοκότητα της εδαφικής συνοχής και η εμφάνισή της, όχι ως αυτοτελής έννοια από την αρχή αλλά ως «προκύπτουσα», δικαιολογεί την τοποθέτηση του κεφαλαίου αυτού μετά από την ιστορική αναφορά και το πολιτικό υπόβαθρο της έννοιας ώστε να γίνει πιο κατανοητή η εξέλιξη στον ορισμό της.

Η κατανόηση της έννοιας «εδαφική» διαφέρει σε όλη την Ευρώπη. Αλλά υπάρχει μια διάχυτη ομοφωνία σχετικά με τα πιθανά στοιχεία της «εδαφικότητας», που περιλαμβάνουν⁷⁴:

- τοπικά και γεωγραφικού πλαισίου θέματα
- πολιτικές που διαφοροποιούνται ανάλογα με το εδαφικό πλαίσιο
- θεματική ενσωμάτωση διαφορετικών τομεακών πολιτικών με αντίκτυπο σε ορισμένους τόπους (ή επίπεδα) και

⁷⁴Informal Ministerial Meeting (2005) “The Territorial State and Perspectives of the European Union” based on the Scoping Document, Luxembourg, May 2005

- εμπλοκή των παραγόντων από υποεθνικά επίπεδα (περιφέρειες, δήμους) για την επιτυχία των στρατηγικών και για την μετατροπή τους σε «περιφερειακή γλώσσα του λαού».

Η έννοια της εδαφικής συνοχής βασίζεται στο ESDP και στις Κατευθυντήριες Αρχές για την αειφόρο χωροταξική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ηπείρου (2000)⁷⁵. Έτσι, η έννοια της εδαφικής συνοχής προστέθηκε σε εκείνες της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, μεταφράζοντας τον θεμελιώδη στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη, σε εδαφική ρύθμιση.

Στην Τρίτη Έκθεση για την Συνοχή⁷⁶, η Επιτροπή διατυπώνει κάποιους ορισμούς, οι οποίοι όμως αναφέρονται σε συμπληρωματικές προσεγγίσεις. Η πρώτη ακολουθεί τη γραμμή της σκέψης της τρίτης διάστασης της συνοχής: «...ο στόχος είναι να επιτευχθεί μια πιο ισόρροπη ανάπτυξη, μειώνοντας τις υπάρχουσες ανισότητες, αποφεύγοντας τις εδαφικές ανισορροπίες και καθιστώντας τις δύο τομεακές πολιτικές που έχουν χωρικό αντίκτυπο και την περιφερειακή πολιτική, πιο συνεκτικές. Το μέλημα είναι επίσης η βελτίωση της εδαφικής ενσωμάτωσης και η ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών».

Ο δεύτερος ορισμός αφορά περισσότερο στις δραστηριότητες και τον τρόπο ζωής των Ευρωπαίων, σε σχέση με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, «παρά τις δυσκολίες κάποιων περιφερειών, η ισότητα πρόσβασης σε βασικές διευκολύνσεις βασικών υπηρεσιών και στη γνώση-αυτό που προσδιορίζεται ως “Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος”- για τον καθένα, όπου και αν τυχαίνει να ζουν»

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φαίνεται σαν να υιοθετεί τον δεύτερο ορισμό, υποστηρίζοντας μια «ολοκληρωμένη προσέγγιση για την εδαφική συνοχή» και δίνοντας έμφαση στην συμβολή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, λόγω της αποκατάστασης των ίσων ευκαιριών για όλους τους ευρωπαίους πολίτες ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής τους».

Η Επιτροπή των Περιφερειών έχει την τάση να εστιάζεται στα εδαφικά ζητήματα με το αιτιολογικό ότι «ο στόχος της εδαφικής συνοχής είναι οριζόντιος εκ φύσεως» και ότι αποτελεί ένα απαραίτητο συμπλήρωμα καθώς είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις

⁷⁵European Parliament (2007), Directorate General for Internal Policies of the Union, “Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion”

⁷⁶Commission of the European Communities (2005b), Third Progress Report on Cohesion: A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation (Communication from the Commission), Luxembourg, COM(2005) 192 final

άλλες δύο συνιστώσες της συνοχής. Έτσι, τίθεται ευνοϊκά υπέρ της ύπαρξης ενός ιδιαίτερου μηχανισμού για τις περιφέρειες με μόνιμες αδυναμίες, όπως εξόχως απόκεντρες περιοχές, ευάλωτες αγροτικές περιοχές και άλλες⁷⁷. Στο πλαίσιο αυτό, η εδαφική συνοχή παρουσιάζεται ως η έλευση μιας αλληλεγγύης μεταξύ των εδαφών, μετά την επιβεβαίωση της αλληλεγγύης μεταξύ των ατόμων σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁷⁸.

Η Ευρωπαϊκή και Οικονομική Επιτροπή έχει την ίδια άποψη για τα εδαφικά θέματα, τονίζοντας τη σημασία της καθιέρωσης ενός κοινού οράματος στην ευρωπαϊκή επικράτεια και δεσμεύοντας τα κράτη μέλη να συντονίσουν καλύτερα τις εδαφικές στρατηγικές τους με το εργαλείο της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού⁷⁹. Ως μέρος του σχεδίου «πραγματική ισότητα ευκαιριών μεταξύ των εδαφών», υποστηρίζει επίσης, την υιοθέτηση ιδιαίτερης πολιτικής για τις περιφέρειες με μόνιμες αδυναμίες, βασιζόμενη στις αρχές της μονιμότητας, της θετικής διάκρισης και της αναλογικότητας προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι διαφορετικές καταστάσεις⁸⁰.

Το Συμβούλιο των Υπουργών, μέσω της Εδαφικής Ατζέντας, εστιάστηκε σε ορισμένες πτυχές του πρώτου ορισμού, τονίζοντας την ανάγκη για συνεργασία μεταξύ διαφόρων παραγόντων και βελτιώνοντας την συνοχή των τομεακών πολιτικών που έχουν εδαφικό αντίκτυπο.

Υπό το φως των στόχων της Στρατηγικής της Λισαβόνας, η βασική πρόκληση για την ενίσχυση της εδαφικής συνοχής είναι η ενδυνάμωση του εδαφικού κεφαλαίου σε όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και η προώθηση της εδαφικής ολοκλήρωσης, μέσω συνεργασιών, όπως για παράδειγμα των διευρωπαϊκών συνεργιών. Σε πρακτικούς όρους, η έννοια της εδαφικής συνοχής μπορεί να σημαίνει τα ακόλουθα:

- Εστίαση της περιφερειακής και εθνικής εδαφικής ανάπτυξης των πολιτικών προς την καλύτερη εκμετάλλευση των περιφερειακών δυνατοτήτων και του εδαφικού κεφαλαίου-εδαφική και πολιτιστική διαφορετικότητα της Ευρώπης

⁷⁷Committee of the Regions (2005) Draft opinion 140/2005 of 16/11/2005 on the Communication from the Commission on Community Strategic Guidelines, 2007-2013

⁷⁸Speech by Michel Delebarre "The Lisbon Strategy and Territorial Cohesion: Towards a New Kind of European Governance," in Amsterdam on 28/6/2006

⁷⁹European Economic and Social Committee, Opinion 601/2007 of 20/3/2007 on the Territorial Agenda

⁸⁰European Economic and Social Committee, Opinion 140/2005 of 19/1/2005 on "How to assure a better integration of regions suffering from permanent natural and structural handicaps"

- Καλύτερη θέση των περιφερειών στην Ευρώπη, τόσο με την ενίσχυση του προφίλ τους όσο και με την διευρωπαϊκή συνεργασία, έχοντας ως στόχο την διευκόλυνση της επικοινωνίας τους και την εδαφική ολοκλήρωση
- Προώθηση της συνοχής των πολιτικών της ΕΕ με εδαφικό αντίκτυπο, τόσο οριζόντια όσο και κάθετα, έτσι ώστε να στηρίζουν την αειφόρο ανάπτυξη σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο.

Έτσι, αν η εδαφική συνοχή είναι ένας πολιτικός στόχος, η εδαφική ανάπτυξη των πολιτικών είναι ένα εργαλείο πολιτικής. Από αυτή την άποψη, η πρόκληση της εδαφικής συνοχής καλύπτει περισσότερα από ό,τι η πολιτική συνοχής της ΕΕ υπό τη στενή έννοια του όρου, προσθέτοντας μια ολοκληρωμένη και μακροπρόθεσμη προσέγγιση στην διαδικασία και αξιοποίηση του εδαφικού χώρου της Ένωσης.

Η Επιτροπή με την Πράσινη Βίβλο προσπάθησε να συλλέξει τις απόψεις των κρατών μελών για το πώς αντιλαμβάνονται την έννοια της εδαφικής συνοχής και κατά συνέπεια πώς την υλοποιούν. Από την ανταπόκριση των κρατών μελών στην Πράσινη Βίβλο, προσδιορίζεται με σαφήνεια η σύνδεση μεταξύ των εννοιών των εθνικών εδαφικών πολιτικών και της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Αλλά απομένουν ακόμη κάποιες έννοιες που πρέπει να διευκρινιστούν, όπως είναι η διαφορά της πολιτικής εδαφικής συνοχής με την εδαφική αναπτυξιακή πολιτική και την πολιτική χωροταξικού προγραμματισμού.

Επίσης, αναγνωρίστηκε μια στροφή των κρατών μελών από την παραδοσιακή αντίληψη της εδαφικής συνοχής (κυρίως υπό τους όρους της ισόρροπης ανάπτυξης και της μείωσης των εδαφικών ανισοτήτων) προς μια αντίληψη που υπογραμμίζει την σημαντικότητα της αειφόρου χρήσης των εδαφικών πόρων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και την μείωση των ανισοτήτων. Αυτό σηματοδοτεί και μια αρχή για την αλλαγή της αντίληψης για την έννοια της εδαφικής συνοχής, δηλαδή, από μια αναδιανεμητική πολιτική που είχε ως στόχο τις καθυστερημένες περιφέρειες που ήταν προσανατολισμένες προς τις πολιτικές των επιδοτήσεων, προς μια ευρύτερα αειφόρο αναπτυξιακή πολιτική, γεγονός που αξιοποιεί την διαφορετικότητα των ευκαιριών και δυνατοτήτων.

Έτσι, μπορεί να προσδιοριστεί μια σειρά από εικασίες σχετικά με το πώς προκύπτει η εδαφική συνοχή και το πεδίο εφαρμογής της. Η εδαφική συνοχή, είναι δηλωτικό της

διαδικασίας της Λισαβόνας και του Ρότερνταμ για την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη. Ιδιαίτερα ο στόχος της διασυνοριακής συνεργασίας μέσω του προγράμματος INTERREG III A έχει καθοριστική σημασία για την διασφάλιση ότι τα εθνικά σύνορα δεν θα αποτελέσουν εμπόδια στην ισόρροπη ανάπτυξη και ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού εδάφους».

Αυτή η οπτική μπορεί εμπειρικά να επιβεβαιωθεί με τα χιλιάδες προγράμματα του INTERREG III A σε όλες τις παραμεθόριες περιοχές της ΕΕ, τα οποία έχουν προσφέρει ένα σημαντικό κομμάτι για τη δημιουργία εδαφικών δικτύων, εφαρμόζοντας τις αρχές της επικουρικότητας, της εταιρικής και της προσθετικότητας. Επιπλέον δε, η εκθετική αύξηση των διασυνοριακών επαφών και γνωριμιών συμβάλλουν στο θετικό αποτέλεσμα της ανταλλαγής εμπειριών, γνώσης και τεχνογνωσίας μεταξύ εδαφικών αρχών και φορέων αλλά και κοινωνικών εταίρων. Πιο απλά, «αυτά τα αποτελέσματα της συνεργασίας στην εκμάθηση, τη μάθηση για τους συνεργάτες, τις απόψεις και τις αντιλήψεις τους είναι σα να βλέπει κανείς τον εαυτό του στον καθρέφτη του μυαλού του⁸²».

Πρέπει επίσης, να σημειωθεί ότι η προσθετική αξία της διασυνοριακής συνεργασίας στην διαδικασία της εδαφικής συνοχής επεκτείνεται και στις υπόλοιπες διαστάσεις αυτής της έννοιας. Για παράδειγμα, η κοινωνικοοικονομική συνοχή έχει βελτιωθεί με την υποστήριξη της ενοποίησης της αγοράς εργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ακόμα με τη δημιουργία θέσεων εργασίας στους τομείς του τουρισμού, της εκπαίδευσης, της έρευνας και της συνεργασίας μεταξύ μικρού και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις⁸³. Από την άποψη αυτή, οι κύριες προτεραιότητες των προγραμμάτων του INTERREG III φανερώνουν ότι τα πιο δημοφιλή θέματα είναι η ανάπτυξη, η απασχόληση και η ανταγωνιστικότητα, σε ποσοστό 20%, η ανταλλαγή της γνώσης, καινοτομίας και έρευνας, σε ποσοστό 19%, ο πολιτισμός και η διασυνοριακή κοινωνική αλληλεπίδραση, σε ποσοστό 18% και το περιβάλλον και ποιότητα ζωής, σε ποσοστό 17%⁸⁴.

Επίσης, η συνεχιζόμενη διαδικασία της διασυνοριακής συνεργασίας διαδραματίζει έναν ουσιαστικό ρόλο στην προώθηση ενός καλύτερα δομημένου ευρωπαϊκού εδάφους, ενισχύοντας τις σχέσεις (δίκτυα, συμπληρωματικότητα) και τις

⁸² Falludi A. (2008) "European Territorial Cooperation and Learning", Delft University of Technology

⁸³ EC (2000c) Community initiative INTERREG II 1994-1999: an initial evaluation January 2000, EU, Luxemburg

⁸⁴ Ibid 81

μορφολογικές διαστάσεις της πολυκεντρικής αντίληψης (συνδεσιμότητα, ιεραρχία)⁸⁵. Μια απτή απόδειξη είναι οι πάνω από 130 διαχειριστικές δομές που έχουν δημιουργηθεί στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξυπηρέτηση της διασυνοριακής συνεργασίας και οι οποίες βρίσκονται κυρίως, στα πιο παλιά κράτη μέλη (BENELUX, Γαλλία, Γερμανία) και στις Σκανδιναβικές Χώρες, όπου η περιφερειακή συνεργασία μεταξύ τους έχει μια μακρά παράδοση.

Είναι ακόμα αξιοσημείωτο ότι, παρόμοιες δομές διασυνοριακής συνεργασίας έχουν υλοποιηθεί σε τοπικό επίπεδο και σε πολλές άλλες παραμεθόριες περιοχές της ΕΕ, με την συμβολή τοπικών και περιφερειακών εταίρων από διάφορους κοινωνικούς φορείς (πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, επιχειρήσεις, δήμους, συνδικάτα).

Κατά συνέπεια, θεωρείται αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι αυτή η ολοένα αυξανόμενη προσέγγιση μεταξύ των δύο πλευρών των συνόρων στην Ένωση είναι αποτέλεσμα της υλοποίησης των προγραμμάτων κυρίως του INTERREG A, που ενισχύει την σύνδεση, από τη μια πλευρά, της έννοιας του πολυκεντρισμού και από την άλλη τη συμβολή της στην πιο ισόρροπη και αρμονική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού εδάφους. Πράγματι, η δημιουργία δικτυακών σχέσεων⁸⁶ είναι η σημαντικότερη προσθετική αξία των κοινοτικών πρωτοβουλιών στον στόχο της εδαφικής συνεργασίας, όπως επίσης και η υποστήριξη της εδαφικής διάρθρωσης, από την άποψη των μεταφορών και των υποδομών γενικότερα, που είναι κρίσιμες πτυχές της εδαφικής συνοχής.

10.2. Το μέλλον της υλοποίησης του Στόχου της Εδαφικής συνοχής.

Η πολιτική της εδαφικής συνοχής δεν πρόκειται φυσικά να αποτελέσει μια νέα πολιτική στα πλαίσια της Συνθήκης της Λισαβόνας. Δεν πρόκειται δηλαδή, να δημιουργηθεί μια πολιτική «εκ του μηδενός» αλλά μάλλον να αρχίσει μια διαδικασία για τον εκσυγχρονισμό της ήδη υπάρχουσας εδαφικής διάστασης, που θα ενισχύσει, θα οργανώσει και θα αναπτύξει τη συνοχή όλων των υφιστάμενων μηχανισμών.

Μέχρι στιγμής, οι αρμόδιοι υπουργοί για τα εδαφικά ζητήματα καθώς και ειδικοί αξιωματούχοι, εστίαζαν την προσοχή τους στην προληπτική προσέγγιση, όπως φαίνεται και από το περιεχόμενο της Εδαφικής Ατζέντας. Προς το παρόν, οι

⁸⁵ ESPON 2003, The Role, specific situation and potentials of urban areas and nodes in polycentric development, ESPON, Luxembourg

⁸⁶ Martin R. & Tyler P. (2006) "Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions. An Exploratory Discussion", Regional Studies, 40 (2)



συστάσεις παραμένουν στο επίπεδο της εθελοντικής εφαρμογής αλλά μπορεί κάλλιστα να οδηγήσουν σε έναν πιο δεσμευτικό μηχανισμό που να βασίζεται στο μοντέλο της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού.

Η συζήτηση για το θέμα αυτό έχει αρχίσει εδώ και αρκετά χρόνια στους ακαδημαϊκούς κύκλους και συνεχίζεται. Καμιά όμως, επίσημη κυβερνητική θέση έχει καταγραφεί τουλάχιστον μέχρι σήμερα. Από την άποψη αυτής της ίδιας προληπτικής προσέγγισης που στόχευε σε μια πολιτική κατά των διακρίσεων, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού επιπέδου, ένα από τα πρώτα καθήκοντα που πρέπει να εκπληρωθεί είναι να τεθεί σε ισχύ η αρχή σύμφωνα με την οποία, η εδαφική συνοχή πρέπει να είναι μέρος όλων των άλλων πολιτικών. Έτσι, καταρχήν, θα μπορούσε να εξεταστεί η υποβολή σε αξιολόγηση κάθε δυνητικά στρεβλωτικού αποτελέσματος των πολιτικών που ασκούνται αποκλειστικά από την ΕΕ (ανταγωνιστικότητα, αλιεία, εμπόριο, κλπ) αλλά και εκείνων που είναι κοινής αρμοδιότητας (όπως, γεωργία, περιβάλλον, μεταφορές, συνεργασία και ανάπτυξη). Ορισμένες πολιτικές σαφώς φαίνονται πολύ πιο ελπιδοφόρες καθώς είναι πιθανό να τροποποιηθούν, όπως η ανταγωνιστικότητα, το εμπόριο, το περιβάλλον, τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Κατά δεύτερον, πρέπει να διευρυνθούν τα κίνητρα που απευθύνονται προς τις περιοχές με μειονεκτήματα. Τέτοιες περιοχές πρέπει να ενθαρρυνθούν ώστε να βελτιστοποιήσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία, να διαμορφώσουν μια εδαφική στρατηγική όπου μπορεί να συνεργαστούν διάφοροι παράγοντες και τομεακές πολιτικές και να υπάρχει η δυνατότητα να δεσμεύονται, όταν πειραματίζονται στην ανταλλαγή ορθών πρακτικών μέσω της δικτύωσης. Λαμβάνοντας υπόψη τα περιορισμένα δημοσιονομικά μέσα, είναι απαραίτητο να αποκατασταθεί ο ρόλος της συνεργασίας ως εργαλείο μάθησης.

Σήμερα, η πρακτική εφαρμογή της εδαφικής συνοχής αντιμετωπίζει πολυάριθμα εμπόδια. Από τώρα και μέχρι το 2013 υπάρχει περιορισμένος χώρος ελιγμών από δημοσιονομικής άποψης, στο μέτρο που οι αρχηγοί κρατών έχουν την τάση να ευνοούν το status quo που βασίζεται σε έναν αυστηρό υπολογισμό των νέων πιστώσεων του προϋπολογισμού, με σκοπό να αφήσουν το «καθαρό τους υπόλοιπο» αμετάβλητο, σε εθνικό επίπεδο. Από νομικής πλευράς πάλι, η ευρεία υποστήριξη στο σύνθημα «καλύτερη ρύθμιση», ζητά αυτοσυγκράτηση καθώς υποκρύπτει μια εχθρότητα προς οποιοδήποτε σχέδιο προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, θεωρούμενο ως γραφειοκρατική επίθεση. Τέλος, από πολιτική σκοπιά, οι τοπικές,

περιφερειακές και εθνικές αρχές έχουν μια σχολαστική άποψη για το που τηρείται η αρχή της επικουρικότητας και τι πράγματι αυτή συνεπάγεται.

Συνεπώς, θα πρέπει κατά την εφαρμογή της πολιτικής της εδαφικής συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή, ώστε να αποφεύγονται κίνδυνοι όπως:

- η υπερβολική ρύθμιση, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε αδιέξοδο ή να παραλύσει την εφαρμογή άλλων πολιτικών
- η ανεπαρκής χρηματοδότηση, η οποία θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των χωρών που επιθυμούν να αποκομίσουν νέες πηγές εσόδων χωρίς την αύξηση της συνεισφοράς τους
- η κατάχρηση των κοινοτικών πόρων που διατίθενται και κατ' επέκταση, η εκτροπή των περιφερειών και των χωρών από τις προσπάθειές τους για ανταγωνιστικότητα και καινοτομία.

Το ερώτημα επομένως, που τίθεται εύλογα, είναι αν τελικά είναι επαρκής η πολιτική συνοχής και ποια τα κριτήρια της ευρωπαϊκής παρέμβασης.

Μία πρώτη εκτίμηση των υφιστάμενων προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων φανερώνει ότι, σε ευρωπαϊκό επίπεδο υποστηρίζεται η προώθηση της εδαφικής συνοχής⁸⁷, μέσω της αύξησης του ποσοστού της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην συγχρηματοδότηση ορισμένων περιφερειών που πάσχουν από εγγενείς αδυναμίες. Το ίδιο ισχύει και για τα ειδικά προγράμματα που υλοποιούνται για τις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιφέρειες καθώς και για το σκέλος της διασυνοριακής συνεργασίας του στόχου της εδαφικής συνεργασίας. Περαιτέρω, στο παρελθόν, μεταξύ των μεθόδων που συνδέονταν με τα Διαρθρωτικά Ταμεία, εκείνες που προωθούσαν την δικτύωση περιοχών ή μόνο εκείνων των περιοχών που αντιμετωπίζουν το ίδιο είδος των διαρθρωτικών ή φυσικών προβλημάτων σε ευρωπαϊκή κλίμακα, ήταν σίγουρα οι πιο παραγωγικές από την άποψη της κοινωνικής πολιτικής και της καινοτομίας. Ο περιορισμένος προϋπολογισμός των προγραμμάτων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών ή των θεματικών πιλοτικών προγραμμάτων, δεν στάθηκε εμπόδιο στην τόνωση των εν λόγω περιοχών. Ωστόσο, η έμφαση που δόθηκε από το 2007 στην τεχνολογική καινοτομία, ως ένα ενοποιητικό θέμα του σκέλους

⁸⁷ ESPON 2006, Project 3.2, "Scenarios on the territorial future"

τόσο της διακρατικής όσο και της διαπεριφερειακής συνεργασίας, μπορεί να γίνει η αιτία αυτά τα δίκτυα να αποξενωθούν από την έννοια της εδαφικής συνοχής.

Παρόλο που η εδαφική διάσταση προφανώς συμπεριλαμβάνεται στην σύγκλιση και στους στόχους της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας⁸⁸, ο αντίκτυπος των προγραμμάτων τους ως προς την βελτίωση της εδαφικής συνοχής, δεν γίνεται εύκολα αντιληπτός. Πράγματι, ο σκοπός αυτών των προγραμμάτων είναι να βοηθήσουν τις περιφέρειες να ανακάμψουν από την κοινωνικοοικονομική τους καθυστέρηση ή να συνέλθουν από την κρίση, χωρίς να γίνει διάκριση μεταξύ αυτών που αντιμετωπίζουν φυσικούς περιορισμούς και των άλλων.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ως προς την αξιοπιστία της πολιτικής συνοχής ότι, οι κανόνες υλοποίησής της, όπως τα πολυετή στρατηγικά προγράμματα και οι εταιρικές σχέσεις που τα συμπληρώνουν, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, είναι από τις θετικές επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων για την εδαφική συνοχή. Εκτός από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), η εδαφική συνοχή οπωσδήποτε λαμβάνεται υπόψη στις παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου για την Αγροτική Ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου για την Αλιεία. Ακόμη, δίνεται ιδιαίτερη προσοχή και στον εδαφικό αντίκτυπο της πολιτικής του ανταγωνισμού εντός του πλαισίου των ενισχύσεων για τους σκοπούς της περιφερειακής ανάπτυξης.

Ωστόσο, πολλές τομεακές πολιτικές που έχουν συχνά εδαφικό αντίκτυπο μπορεί να αποδειχθούν ότι είναι αμφίσημες. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική. Ο «δεύτερος πυλώνας» της πολιτικής αυτής είναι αφιερωμένος στην αγροτική ανάπτυξη και περιλαμβάνει διάφορους μηχανισμούς που αποσκοπούν στη χωροταξική επανεξισορρόπηση. Ιδιαίτερα οι άξονες 3 και 4 του ΕΓΤΠΕ, οι οποίοι κατά το μεγαλύτερο μέρος τους είναι προσανατολισμένοι προς την στήριξη της ανάπτυξης δραστηριοτήτων στις αγροτικές περιοχές και σε ένα πρόγραμμα εξισωτικής αποζημίωσης για τις περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα. Αντίστροφα, ο «πρώτος πυλώνας» που είναι αποκλειστικά αφιερωμένος στις άμεσες επιδοτήσεις για την γεωργία, όχι μόνο δεν λαμβάνουν υπόψη τη χωροταξική επανεξισορρόπηση αλλά μπορεί να έχουν ακόμη και επιβαρυντικές επιπτώσεις σε αυτή.

Η πολιτική συνοχής από μόνη της, δεν επαρκεί να μειώσει όλες τις εδαφικές ανισότητες και φυσικά δεν μπορεί να καταφέρει να αντισταθμίσει το σύνολο των

⁸⁸ La prise en compte de la dimension territoriale et urbaine dans les CRSN and OP 2007-2013, a Working Paper for the European Commission, May 2007

ανισορροπιών που τυχόν δημιουργείται από τις άλλες τομεακές πολιτικές. Όπως έχει ήδη σημειωθεί, η εδαφική συνοχή επιδρά σημαντικά στην βελτίωση της διασφάλισης της τομεακής πολιτικής της συνοχής αλλά και στον εξορθολογισμό των προγραμμάτων. Για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να συνδυάζονται οι ρυθμίσεις με τους οικονομικούς πόρους.

Από την άλλη πλευρά, αυτό που επίσης, επιδρά στην πολιτική της εδαφικής συνοχής, είναι τα κριτήρια που υποδεικνύουν τις περιφέρειες που θα εφαρμοστεί η πολιτική ή τις δράσεις που θα χρηματοδοτηθούν.

Αρχικά, για την οικονομική και κοινωνική συνοχή λαμβάνονταν υπόψη διάφορα κριτήρια επιλεξιμότητας, όπως το επίπεδο του περιφερειακού πλούτου, η χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού, το γεωγραφικό πλάτος, η δημογραφική παρακμή, η κοινωνικοοικονομική ευαισθησία των αγροτικών περιοχών και η εγγύτητα των συνόρων προς τη διασυνοριακή συνεργασία στόχου.

Σήμερα, η διαμόρφωση ειδικών δεικτών εγείρει ένα τεχνικό πρόβλημα που επιδεινώνεται από ένα πρόβλημα πολιτικής. Από τεχνικής άποψης, πρέπει να υπάρχει μια ιστορική σειρά, η οποία να καθορίζει κριτήρια τέτοια από τα οποία να προκύπτουν ομοιογενείς ομάδες εδαφών. Χωρίς να χρειάζεται να προβλέψει κανείς τις μελλοντικές αποφάσεις για το ποια κριτήρια πρόκειται να χρησιμοποιηθούν, είναι σαφές ότι τέτοιες ομάδες μπορεί να δημιουργούνται από μόνιμα εδαφικά στοιχεία, τα οποία αντιστοιχούν σε φυσικά δεδομένα, όπως το υψόμετρο, το γεωγραφικό πλάτος, η απομάκρυνση από τα κέντρα αλλά και προσωρινά στοιχεία, τα οποία ενίοτε μπορεί να απαιτείται να διαρκέσουν και τα οποία μάλλον συμπίπτουν με κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, όπως η δημογραφία, η πυκνότητα του πληθυσμού, η ευαισθησία του οικονομικού ιστού. Αυτή η κατηγοριοποίηση δεν είναι απόλυτη δεδομένου ότι, ορισμένα στοιχεία που θεωρούνται μόνιμα μπορεί να αποδειχθούν προσωρινά, όπως για παράδειγμα η διασυνοριακή συνεργασία πίσω από το «σιδηρούν παραπέτασμα». Αντίθετα, η κλιματική αλλαγή μπορεί να μετατρέψει τα προσωρινά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι περιφέρειες, σε ένα πρόβλημα με μόνιμους περιορισμούς, όπως όταν οι επαναλαμβανόμενες πλημμύρες σε μια περιοχή μπορεί να προκαλέσουν την άνοδο της στάθμης της θάλασσας.

Η εμπειρία του παρελθόντος απέδειξε ότι, το θέμα των κριτηρίων συνεπάγεται επίσης, πολλές "παγίδες" πολιτικής, υπό την έννοια ότι είναι πιθανόν να δημιουργεί αυτόματα δικαίωμα αποζημίωσης ή και προνομιακό καθεστώς. Είναι σχετικά εύκολο να σκεφτεί κανείς τις καταχρήσεις που πιθανόν να προκύψουν, όπως είναι η χρήση

των πελατειακών σχέσεων, προκειμένου οι περιφέρειες να είναι επιλέξιμες για ενίσχυση. Τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσουν στην αντίφαση της ιδρυτικής φιλοσοφίας της πολιτικής συνοχής, η οποία είναι πιο κοντά σε μια αναπτυξιακή προσέγγιση παρά σε μια βάση αποζημίωσης ή αναδιανομής. Ένα άλλο μειονέκτημα, στην περίπτωση που η εδαφική συνοχή οδηγήσει στην δημιουργία νέων ζωνών, είναι ότι πολλές φορές οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο θεωρούνται αυθαίρετες.

Λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της επικουρικότητας και στο βαθμό που η ευρωπαϊκή παρέμβαση εμπίπτει στο πλαίσιο της από κοινού αρμοδιότητάς με τις εθνικές αρχές, το ευρωπαϊκό επίπεδο έχει τα ιδιαίτερα προσόντα για να διαδραματίσει ένα ρόλο φύλακα για τα θέματα της εδαφικής συνοχής.

Όσον αφορά στο γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να διαμορφωθεί το προφίλ της μελλοντικής κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής μετά το 2013, θα μπορούσε να φανταστεί κανείς, μια πολιτική συνοχής για το μέλλον, που να απαρτίζεται από τρία διακριτά μέρη:

- τον στόχο της σύγκλισης, ο οποίος θα λειτουργεί σύμφωνα με ένα κατά κεφαλήν ΑΕΠ κριτήριο επιλεξιμότητας,
- τον στόχο της συνεργασίας, που θα περιλαμβάνει και την συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα και
- τον στόχο της εδαφικής συνοχής, που θα λαμβάνει υπόψη τις γεωγραφικά και κοινωνικοοικονομικά μειονεκτούσες περιοχές, όπως είναι οι αγροτικές περιοχές ή οι περιοχές με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.

Στην περίπτωση που παρατηρείται μια συσσώρευση μειονεκτημάτων σε μια δεδομένη περιοχή, θα υπάρχει η δυνατότητα να θεωρηθεί ότι ο τελευταίος αυτός στόχος, δεν αντιστοιχεί σε ένα συνολικό κονδύλι πόρων που πρέπει αυστηρά να διατεθεί εκ των προτέρων στους δικαιούχους αλλά θα περιλαμβάνει και συμπληρωματικές χρηματοδοτήσεις, όπως για παράδειγμα ένα αυξημένο ποσοστό συγχρηματοδότησης από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπροσθέτως, η αναγνώριση του εδαφικού μειονεκτήματος θα μπορούσε να καταστήσει την περιφέρεια ή την περιοχή επιλέξιμη για ειδικά θεματικά προγράμματα, βασισμένα στο μοντέλο των προγραμμάτων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών των προηγούμενων περιόδων, όπως είναι οι διασυνοριακές συνεργασίες.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ

Η έννοια της μακρο-περιφέρειας εμφανίστηκε για πρώτη φορά στις διεθνείς σχέσεις και έγινε γνωστή στην ευρωπαϊκή κοινότητα, μέσα από τις διακρατικές συνεργασίες. Έτσι, τόσο η διασυνοριακή συνεργασία όσο και στην συνέχεια η εδαφική συνοχή αποτέλεσαν το υπόβαθρο για την ανάπτυξη μιας νέας μορφής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της «μακρο-περιφερειακής» συνεργασίας.

Η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής επετεύχθη για πρώτη φορά τον Ιούνιο του 2009, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, ορίζοντας και εφαρμόζοντας την έννοια της «μακρο-περιφέρειας». Η Στρατηγική στόχευε να φέρει κοντά διαφορετικές περιφέρειες και χώρες της ΕΕ (αλλά και εκτός αυτής) μέσα στο περιβάλλον της ονομαζόμενης «μακρο-περιφέρειας» χωρίς όμως να προσδιοριστεί με μεγαλύτερη σαφήνεια ο όρος αυτός. Αυτό πάντως, που σήμερα είναι σαφές, είναι ότι η μακρο-περιφερειακή συνεργασία εισάγει ένα νέο τύπο πολιτικής της ΕΕ που δεν είναι ευθέως συγκρίσιμη με καμιά από τις υφιστάμενες μορφές συνεργασίας στην Ένωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

1.1. Οι μακρο-περιφέρειες στις διεθνείς σχέσεις και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η χρήση του όρου «μακρο-περιφέρεια» παραδοσιακά έχει αναφερθεί από επιστήμονες που ασχολούνται με τις διεθνείς και διακρατικές σχέσεις. Ένας από τους ορισμούς που χρησιμοποιήθηκαν στο επίπεδο αυτό, για τον προσδιορισμό της έννοιας είναι ότι πρόκειται για ένα περιορισμένο αριθμό κρατών που συνδέονται μεταξύ τους γεωγραφικά και με μία σχέση αμοιβαίας αλληλεξάρτησης. Στον ορισμό αυτό, τα κράτη διατηρούν την διοικητική τους αυτονομία ενώ συνδυάζεται το εδαφικό με το λειτουργικό στοιχείο.

Τον ίδιο ρόλο φαίνεται να διαδραματίζουν οι μακρο-περιφέρειες και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς συχνά χρησιμοποιούνται στο πεδίο της διακρατικής συνεργασίας.

Έτσι, σύμφωνα με τον Cappellin⁸⁹, η ευρωπαϊκή επικράτεια μπορεί να γίνει αντιληπτή και ως ένα σύνολο επικαλυπτόμενων διακρατικών μεγα-περιφερειών. Αυτές οι μακρο-περιφέρειες χαρακτηρίζονται από μια συνεργασία μεταξύ διαφόρων διοικητικών περιφερειών που περιλαμβάνονται στην ίδια μακρο-περιφέρεια και βρίσκονται σε ανταγωνισμό με περιφέρειες που ανήκουν σε άλλες μακρο-περιφέρειες. Επίσης, η μακρο-περιφέρεια αποτελεί και «ένα πολύπλοκο δίκτυο από αστικά κέντρα, τα οποία εκτελούν συμπληρωματικούς και ανταγωνιστικούς ρόλους σε ευρωπαϊκή κλίμακα». Υποστηρίζει επίσης, ότι η Μεσογειακή λεκάνη και η Βαλτική λεκάνη είναι δύο τέτοιες μακρο-περιφέρειες, που συμπεριλαμβάνουν τόσο χώρες όσο και περιφέρειες εκτός και εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλα παραδείγματα είναι η Αλπική περιφέρεια, η Κεντρική Ευρώπη και το Ατλαντικό Τόξο. Αυτές οι ευρωπαϊκές μακρο-περιφέρειες μπορεί να είναι τόσο «συμβολικά κατασκευάσματα», όσο και αναπαραστάσεις των πραγματικών τάσεων στη διαδικασία της διεθνοποίησης. Το τελευταίο συνεπάγεται νέες μορφές αλληλεξάρτησης μεταξύ γειτονικών περιοχών. «Κατ' αυτό τον τρόπο, οι μακρο-περιφέρειες συνιστούν ένα νέο πλαίσιο για ρύθμιση της ανάπτυξης διεθνών σχέσεων».

Σε αντίθεση με τη μελέτη αυτών των ομοιογενών περιοχών που αναφέρθηκαν πιο πάνω, έχει εκφραστεί η άποψη ότι μακρο-περιφέρειες μπορεί επίσης να στηρίζονται και σε ανομοιογενείς μονάδες. Επιπλέον, οι μακρο-περιφέρειες μπορεί να παρουσιάζουν ένα «πολιτικό χώρο ή φόρουμ για ενιαία πολιτική δράση», που μπορεί να έχει ως στόχο για παράδειγμα, την τόνωση «της αλληλεγγύης μεταξύ των πιο ανεπτυγμένων περιφερειών στην Δυτική Ευρώπη και των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών στην Ανατολική Ευρώπη⁹⁰». Έτσι, οι διακρατικές λεκάνες ή οι μακρο-περιφέρειες αποκτούν ένα ρόλο «γέφυρας» μεταξύ των πιο κεντρικών περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων ομάδων χωρών που ανήκουν σε άλλα μέρη της ευρωπαϊκής ηπείρου ή ακόμα και σε άλλες ηπείρους.

⁸⁹ Cappellin R. (1998), Transborder Co-operation along the External Borders and the Turnabout of Regional Development Policies: A Mediterranean Perspective, in Hedegaard & Lindstrom (eds). The NEBI Yearbook 1998, Springer, Berlin

⁹⁰ Ibid

Ο ίδιος ερευνητής σημειώνει ωστόσο, ότι η συνεργασία στο εσωτερικό μιας μακρο-περιφέρειας είναι κάτι περισσότερο από μια απλή εδαφική και λειτουργική αλληλεξάρτηση. Κατ' αυτόν, «η διαδικασία της συνεργασίας είναι μια διαδικασία μάθησης που καθιστά στο κοντινό μέλλον τις ευρωπαϊκές μακρο-περιφέρειες ικανές να αναπτύξουν ένα είδος «χαλαρής» ταυτότητας ή την αίσθηση του ανήκειν που είναι το προαπαιτούμενο για την ανάπτυξη μιας κοινής στρατηγικής και ενός κοινού ρόλου στο ευρωπαϊκό πλαίσιο».

Στην μελέτη των μακρο-περιφερειών έχει υποστηριχθεί ακόμα και η άποψη ότι αυτές συμβάλλουν στην καθιέρωση ενός είδους «περιφερειακής ταυτότητας»⁹¹, σε αντίθεση με τις διασυνοριακές συμφωνίες που έχουν σκοπό την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων ή την επίτευξη ορισμένου σκοπού. Το προσδιοριστικό χαρακτηριστικό μιας μακρο-περιφέρειας είναι η ύπαρξη μιας κοινής, κατά το δυνατό, ταυτότητας που ενισχύεται από την αίσθηση ότι «ανήκεις» γεωγραφικά, πολιτιστικά και οικονομικά, σε μια κοινή επικράτεια.

1.2. Ανιχνεύοντας έναν ορισμό.

Το πώς ορίζεται μια μακρο-περιφέρεια εξαρτάται από το πώς ορίζεται μια περιφέρεια, ανεξάρτητα από τα προθέματα που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για να την προσδιορίσουν ειδικότερα, δηλαδή, μακρο, μικρο, υποεθνική, κλπ. Υπό αυτή την συνθήκη, ο όρος «περιφέρεια» μπορεί να αναφέρεται σε ο,τιδήποτε, από μία διοικητική μονάδα μέχρι μια λειτουργική περιοχή. Κατά συνέπεια, οι περιφέρειες δεν είναι κάτι δεδομένο ως φυσικό αντικείμενο. Αντίθετα, διαμορφώνονται και εξελίσσονται ανάλογα με τις περιστάσεις. Θα μπορούσε επίσης, να θεωρηθεί ότι είναι κάτι που παράγεται από τις εκούσιες ενέργειες μιας ομάδας ενδιαφερόμενων μερών, αυτό που συχνά αποκαλείται στην βιβλιογραφία ως «περιφερειοποίηση» (regionalization). Συνεπώς, αυτό που είναι κύριο χαρακτηριστικό της περιφέρειας είναι ο μετασχηματισμός και η εξέλιξή της μέσα από μια διαδικασία που ποτέ δεν ολοκληρώνεται⁹². Έτσι, μια τέτοια διαδικασία μπορεί να επισπεύδεται ή να περιορίζεται ανάλογα με την νομιμοποιητική εξουσία, η οποία δεσμεύεται και από

⁹¹ Paasi, A. (1986), The institutionalisation of regions: a theoretical framework for the understanding of the emergence of regions and the constitution of regional identity, Fennia 164

⁹² Ibid

ιδιαίτερες πολιτιστικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες. Τα παραπάνω έχουν εφαρμογή και στις μακρο-περιφέρειες.

Υπό όρους πολιτικής, είναι κρίσιμο το πώς οι μακρο-περιφέρειες κινητοποιήθηκαν για να αναλάβουν την (πολιτική) εξουσία, με στόχο την καλύτερη διαμόρφωσή τους και τη διαπραγμάτευση του μέλλοντός τους. Ιδιαίτερα οι μακρο-περιφέρειες απαιτούν τον μέγιστο συντονισμό και τις κανονιστικές θεσμικές ρυθμίσεις καθώς διαμορφώνουν ένα νέο επίπεδο για την εδαφική διακυβέρνηση. Επομένως, η μακρο-περιφέρεια αναδεικνύεται σε νέο στόχο πολιτικής, ως νέο μοντέλο διακυβέρνησης, προκειμένου να καλύψει το οργανωτικό και θεσμικό κενό που υπάρχει ήδη από την εμφάνισή της. Τελικά, η ανάδυση αυτού του νέου επιπέδου διακυβέρνησης μπορεί και προκαλεί μια αντιφατική διαδικασία συνεργασίας και αντιπαλότητας, όχι μόνο σε σχέση με τα άλλα επίπεδα αλλά μεταφέροντας αυτή την ανταγωνιστικότητα και στις εσωτερικές σχέσεις των άλλων επιπέδων⁹³. Συνεπώς, οι μακρο-περιφέρειες μπορεί να θεωρηθεί ότι ενισχύουν την διεπαφή μεταξύ διαφορετικών υφιστάμενων επιπέδων διακυβέρνησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, δημιουργείται ένας νέος διάυλος πολιτικής, που ενδεχομένως μπορεί να καταναλώσει πόρους και λειτουργίες που διατίθενται σε άλλους τομείς πολιτικής.

Θα μπορούσε επίσης, να υποστηριχθεί, ότι η δημιουργία μακρο-περιφερειών μπορεί να έχει τις απαρχές της στην θεωρία του λειτουργισμού. Ο λειτουργισμός «θεωρεί ότι η θέσπιση μηχανισμών ειρηνικής επίλυσης κοινών προβλημάτων συμβάλλει, με τη βοήθεια της απαραίτητης τεχνογνωσίας στην τέχνη του κυβερνάν. Η έννοια-κλειδί της λειτουργικής μεθόδου είναι η αναζήτηση του κοινού συμφέροντος. Οι λειτουργιστές προσπάθησαν να ιδρύσουν τον ελάχιστο δυνατό αριθμό πολιτικών θεσμών για την καθοδήγηση της αναγκαίας κοινής δράσης»⁹⁴. Ο κυριότερος εκφραστής της θεώρησης αυτής, ο Mitrany⁹⁵, ασχολούμενος κυρίως με τη σχέση «διεθνούς κοινωνίας» και εθνικών κυβερνήσεων, υποστηρίζει ότι «οι συμμετέχοντες στην διαδικασία της ενοποιητικής δυναμικής, απομακρύνονται σταδιακά από τα υποτιθέμενα μη ορθολογικά εθνικιστικά τους ένστικτα και κατευθύνονται προς το ήθος της συνεργασίας». Κατ' αυτό τον τρόπο, μέσω της διαδικασίας αυτής όπου τα άτομα συνειδητοποιούν «τις αμοιβαίες τους ανάγκες», μεταβιβάζουν «τη νομιμοφροσύνη τους, ανά λειτουργία, σε κοινούς θεσμούς, οι οποίοι με τη σειρά τους

⁹³ Swyngedouw, E. (1997) Neither Global nor Local. "Glocalization" and the politics of scale, in Cox (ed.), Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local, New York.

⁹⁴ Χρυσόχου, Δ. (2006) «Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία», Εκδόσεις Παπαζήση

⁹⁵ Mitrany, D. (1996) "A Working Peace System", Quadrangle

λειτουργούν ως αποτελεσματικότεροι φορείς ενημερίας σε σύγκριση με τις εθνικές κυβερνήσεις»⁹⁶. Βέβαια, στις μακρο-περιφέρειες δεν έχει παρατηρηθεί προς το παρόν, τουλάχιστον, αυτή η «μεταβίβαση της νομιμοφροσύνης» αλλά σίγουρα προωθείται μέσω αυτών η συνεργασία των συμμετεχόντων για έναν κοινό σκοπό.

Από τα παραπάνω⁹⁷ γίνεται αντιληπτό ότι δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος ορισμός για τις μακρο-περιφέρειες. Θα μπορούσε βέβαια, κατά μία άποψη, να υιοθετηθεί ο ορισμός που αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της προετοιμασίας της Στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, σύμφωνα με τον οποίο, η μακρο-περιφέρεια είναι «μια περιοχή που περιλαμβάνει εδάφη από ένα αριθμό διαφορετικών χωρών ή περιφερειών, που συνδέονται μεταξύ τους με ένα ή περισσότερα κοινά χαρακτηριστικά ή προκλήσεις»⁹⁸.

Αυτός ο ορισμός απευθύνεται στις «λειτουργικές μακρο-περιφέρειες», οι οποίες ορίζονται υπό την λειτουργία μιας κοινής διασυνοριακής πρόκλησης και ευκαιρίας που απαιτεί μια συλλογική ενέργεια (θέμα που ενισχύεται αναφορικά και με τα περιβαλλοντικά προβλήματα, όπου η ενέργεια ενός μόνου δρώντα δεν είναι αποτελεσματική αλλά απαιτεί μια συνδυασμένη εμπλοκή δράσεων και δρώντων). Η υιοθέτηση της λειτουργικής προσέγγισης ενισχύει την πιθανότητα πολλών παραμέτρων στον ορισμό των μακρο-περιφερειακών επιπέδων, εννοώντας ότι διαφορετικά χωροταξικά επίπεδα μπορεί να οριστούν αναφορικά με την λειτουργία. Παρόλα αυτά, η μακρο-περιφέρεια πρέπει πάντα να συμπεριλαμβάνει ένα μικρότερο αριθμό κρατών μελών σε σχέση με το όλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Υπό την οπτική αυτή, το θέμα που αφορά στην οριοθέτηση του επιπέδου λαμβάνει κεντρικό χώρο. Ποιες επικράτειες και περιφέρειες συμπεριλαμβάνονται σε μια μακρο-περιφέρεια; Ποιος είναι εντός και ποιος εκτός;

Σύμφωνα με την έννοια της λειτουργικής περιφερειοποίησης, το επίπεδο ορίζεται από τον τύπο του προβλήματος. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας το ζητούμενο θέμα, το οποίο χρήζει συντονισμένης ενέργειας, είναι η ανάπτυξη της θάλασσας της Βαλτικής, η οποία έχει μολυνθεί από τις δράσεις των γύρω επικρατειών. Το να χειριστεί κανείς αυτό το πρόβλημα σημαίνει ότι πρέπει πρώτα να οριοθετήσει την μακρο-περιφέρεια, δηλαδή εκείνη την ομάδα των εδαφών

⁹⁶ Χρυσοχόου, Δ. (2006) «Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία», Εκδόσεις Παπαζήση

⁹⁷ Commission (2009) Working Paper «Macro-regional strategies in the European Union», 2009

⁹⁸ Οι προκλήσεις αυτές μπορεί να είναι γεωγραφικές, πολιτιστικές, οικονομικές ή άλλες.

που αποτελούν την λεκάνη της Βαλτικής. Μια παρόμοια προσέγγιση μπορεί να έχει περισσότερη ή λιγότερη αξία, ανάλογα με τα προβλήματα που καλείται να επιλύσει. Τεχνικά και αντικειμενικά κριτήρια που αφορούν στην λειτουργικότητα δεν είναι πάντα ικανά να οριοθετήσουν τις περιοχές.

Έτσι, παρόλο που μια μακρο-περιφέρεια μπορεί να διατηρήσει τη συνοχή, χάρη στα κοινά χαρακτηριστικά ή τις προκλήσεις που υπηρετεί, δεν είναι απαραίτητο ότι τα όριά της πρέπει ή είναι εφικτό να προσδιοριστούν επακριβώς. Για το λόγο αυτό, σε σχέση με τις διοικητικές/λειτουργικές περιφέρειες, οι μακρο-περιφέρειες μπορεί να μην ακολουθούν τα συγκεκριμένα όρια αυτών αλλά πολλές φορές να περιλαμβάνουν περισσότερες περιφέρειες.

Τελικά, στην Στρατηγική της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας⁹⁹ χρησιμοποιήθηκε ένας ορισμός που αφορά σε «ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που επιτρέπει στην ΕΕ και στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τις ανάγκες και να κατανείμουν τους διαθέσιμους πόρους, έτσι ώστε η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας να απολαμβάνει ένα βιώσιμο περιβάλλον και την καλύτερη δυνατή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη».

1.3. Μακρο-περιφερειακή στρατηγική.

Η μακρο-περιφερειακή στρατηγική είναι το εργαλείο για την επίτευξη της μακρο-περιφερειακής προσέγγισης της εδαφικής συνοχής. Η ιδέα πίσω από μία μακρο-περιφερειακή στρατηγική, όπως αυτή προσδιορίζεται στο έγγραφο προς συζήτηση που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2009¹⁰⁰, είναι να προσθέσει αξία στις παρεμβάσεις που μπορεί να προέρχονται είτε από την Ευρωπαϊκή Ένωση είτε από εθνικές ή περιφερειακές αρχές, ή ακόμα και από τον ιδιωτικό τομέα, κατά τρόπο ώστε να ενισχύεται σημαντικά η λειτουργία της μακρο-περιφέρειας. Επιπλέον, στόχος της στρατηγικής είναι να επιλύσει θέματα σε μια σχετικά μικρή ομάδα χωρών και περιφερειών, προκειμένου να διασαφηνιστεί καλύτερα η συνοχή σε επίπεδο Ένωσης. Εξάλλου, το να δρα κανείς ως ομάδα μπορεί να γίνει μια συνήθεια αλλά και μια δεξιότητα. Ο γενικός συντονισμός των δράσεων σε όλους τους τομείς πολιτικής είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε καλύτερα αποτελέσματα από ό,τι οι ατομικές πρωτοβουλίες.

⁹⁹Commission of the European Communities (2009) "European Union Strategy for the Baltic Sea Region", Brussels, COM(2009) 248 final

¹⁰⁰Commission (2009) Working Paper «Macro-regional strategies in the European Union», 2009

Κατ' ουσία, η μακρο-περιφέρεια παραμένει ανενεργή και χωρίς απτά αποτελέσματα αν δεν οργανωθεί και σχηματοποιηθεί μέσα από την στρατηγική, που θα την οριοθετήσει ουσιαστικά, γεωγραφικά και λειτουργικά. Μια μακρο-περιφέρεια μπορεί να είναι από μόνη της μια σκιαγράφιση στον χάρτη της Ευρώπης αλλά χωρίς την στρατηγική δεν μπορεί να υλοποιήσει συνεργασίες που θα επιτύχουν τον στόχο της δημιουργία της. Με άλλα λόγια: λειτουργικότητα πριν από την ταυτότητα.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, στο κείμενο αυτό χρησιμοποιούνται πολλές φορές οι όροι «μακρο-περιφέρεια» και «μακρο-περιφερειακή στρατηγική» ως ταυτόσημες.

1.4. Η Θεωρία των Ολυμπιακών κύκλων στην ΕΕ

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η ιδέα των μακρο-περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι εντελώς νέα. Πολλοί αναλυτές ασχολήθηκαν με αυτό το θέμα, μεταξύ αυτών και ο **Esko Antola**¹⁰¹ που ανέπτυξε πρώτος μια θεωρία για την Ευρώπη των Ολυμπιακών κύκλων¹⁰². Υποστήριξε ότι, η αύξηση της ετερογένειας στην ΕΕ, που προκλήθηκε από την ένωση των 27 κρατών μελών, συνεπάγεται ότι η ΕΕ ωθείται προς μια διαδικασία διαφοροποίησης που οδηγεί σε ένα μοντέλο ολοκλήρωσης, το οποίο είναι διαφορετικό για κάθε περιφέρεια. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την Ευρώπη πολλών ταχυτήτων. Για παράδειγμα, οι τέσσερις θάλασσες της Ένωσης (Μεσόγειος, Ατλαντικός Βαλτική Θάλασσα και Μαύρη Θάλασσα) ακολουθούν τελείως διαφορετικούς κανόνες χωρίς να συμπλέουν σε μια κοινή πολιτική αντιμετώπισης διαφόρων προβλημάτων. Για τον λόγο αυτό ο **Antola** υποστηρίζει ότι υπάρχει ανάγκη διαφοροποιημένων πολιτικών στο εσωτερικό της Ένωσης, ώστε να επιτευχθεί η συνάφεια μεταξύ των πολιτικών της.

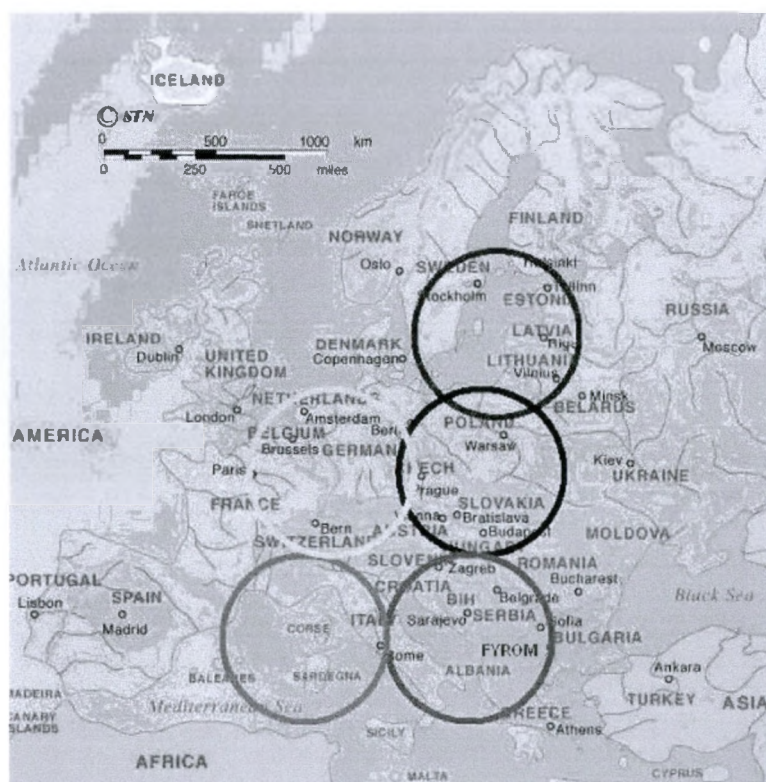
Κατά τον ίδιο ερευνητή, οι Ολυμπιακοί κύκλοι στο μέλλον, λόγω των αυξανόμενης περιφερειοποίησης, θα γίνουν πέντε «μεγα-περιφέρειες» που θα καλύπτουν

¹⁰¹ Ο Dr. Esko Antola είναι Διευθυντής στο Centrum Balticum, ένα think tank για την Βαλτική Θάλασσας καθώς και καθηγητής της έδρας Jean Monnet Chair στο Πανεπιστήμιο Turku στην Φινλανδία

¹⁰² Η εμφάνιση των «Ολυμπιακών Κύκλων» είναι άμεση συνέπεια της «νέας περιφερειοποίησης» στην Ευρώπη. Η νέα αυτή διάσταση είναι μέρος της παγκοσμιοποίησης καθώς και ένα στοιχείο της αναδιοργάνωσης της Ευρώπης μετά την κατάρρευση του συστήματος του Ψυχρού Πολέμου. Η εμφάνιση της παγκοσμιοποίησης καλούσε σε μια νέα διακυβέρνηση. Ως μέρος αυτού του φαινομένου, ενισχύθηκε ο ρόλος των περιφερειών και η ανάγκη για ανάπτυξη περιφερειακών θεσμών. Έτσι, η «νέα περιφερειοποίηση» δεν εξαντλείται μόνο στις εμπορικές σχέσεις μέσω του ελεύθερου εμπορίου αλλά περιλαμβάνει στοιχεία εναρμόνισης των κανονισμών αγοράς, της νομοθεσίας, της ελεύθερης διακίνησης της εργασίας και των επενδύσεων και ιδρύει θεσμικές δομές που είναι αναγκαίες για την διακυβέρνηση και τον συντονισμό. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση.

αντίστοιχα την Μεσογειακή περιφέρεια¹⁰³, τις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης μέσω της συνεργασίας του Visegrad¹⁰⁴, την περιφέρεια του Δούναβη¹⁰⁵ και τον κύκλο της Δυτικής Ευρώπης¹⁰⁶ καθώς και την Βαλτική περιφέρεια. Μερικές από αυτές τις περιφέρειες έχουν επίσης μια εξωτερική διάσταση, υπό την έννοια ότι πιθανά καλύπτουν και χώρες που βρίσκονται εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πράγματι, ο Μεσογειακός κύκλος καλύπτει μια ευρεία περιοχή από μη κράτη μέλη της ΕΕ αλλά και οι περιφέρειες της Βαλτικής, του Visegrad και του Δούναβη συνορεύουν με κράτη μη μέλη της Ένωσης και αναπόφευκτα έχουν μια εξωτερική διάσταση υψηλής σημασίας.

Σχήμα 4: Η Ευρώπη των Ολυμπιακών Κύκλων



¹⁰³ Η Μεσογειακή περιφέρεια θεωρήθηκε ως περιφέρεια από την Τρίτη διεύρυνση του 1987, η οποία δημιούργησε το Νότιο μέρος της περιφέρειας. Η ένταξη της Μάλτας και της Κύπρου το 2004 ενίσχυσε την Μεσογειακή διάσταση στην ΕΕ.

¹⁰⁴ Η Συνεργασία του Visegrad χρονολογείται από το 1991 και περιλαμβάνει την Πολωνία, την Δημοκρατία της Τσεχίας, την Ουγγαρία και την Σλοβακία. Αυτή η συνεργασία βασίζεται στην κοινή ιστορία, αξίες, παραδόσεις θρησκεία και ταυτότητα.

¹⁰⁵ Η Περιφέρεια του Δούναβη εμπίπτει στο πλαίσιο της Επιτροπής του Δούναβη που εμφανίστηκε το 1948. Καλύπτει 13 χώρες, που όλες έχουν τον Δούναβη κοινό ποτάμι.

¹⁰⁶ Ο κύκλος των χωρών της Δυτικής Ευρώπης αφορά σε μια ισχυρή περιφέρεια που καλύπτεται από την Γερμανία, Γαλλία και τις χώρες της Benelux.

Τα χαρακτηριστικά των Ολυμπιακών κύκλων είναι ότι, όλοι επιχειρούν στο εσωτερικό της ΕΕ αλλά την ίδια στιγμή υπάρχει μια σημαντική εξωτερική διάσταση, υπό την έννοια ότι προσελκύεται το ενδιαφέρον συνοριακών φορέων και κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργείται ένα ευέλικτο σύστημα, όπου χώρες μπορεί να ανήκουν σε περισσότερους από έναν Ολυμπιακούς κύκλους. Για παράδειγμα, η Γερμανία ανήκει στον κύκλο της Βαλτικής Θάλασσας αλλά είναι και μια βασική χώρα στον κύκλο της Δυτικής Ευρώπης και επίσης, θα πρέπει να συμπεριληφθεί και στον κύκλο του Visegrad. Η Πολωνία ανήκει στον κύκλο του Visegrad αλλά είναι και ένας σημαντικός παράγοντας στον κύκλο της Βαλτικής Θάλασσας.

Συνεπώς, η απάντηση σε αυτό που προαναφέρθηκε για «Ευρωπαϊκή Ένωση πολλών ταχυτήτων», είναι ότι, η Ένωση έχει ως στόχο την εξισορρόπηση της «εμβάθυνσης» και «διεύρυνσης» μέσω των μακρο-περιφερειών. Για το λόγο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναμένει ότι η έννοια της μακρο-περιφέρειας θα κομίσει προστιθέμενη αξία στην ΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΓΙΓΝΕΣΘΑΙ

Σε σημαντικά έγγραφα της ΕΕ που συνδέονται με την εδαφική αναπτυξιακή πολιτική εμφανίζεται η έννοια της μακρο-περιφέρειας. Μετά την έλευση της νέας χιλιετίας, μερικά από τα βασικά πολιτικά έγγραφα της Κοινότητας για την Εδαφική Ανάπτυξη έχουν χρησιμοποιήσει ρητά αυτή την έννοια. Παρά ταύτα, μια πιο προσεκτική εξέτασή τους φανερώνει ότι στην πραγματικότητα, τόσο η έννοια της μακρο-περιφέρειας όσο και των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών προϋπήρχε, όχι όμως ως μια νέα οντότητα ή πρότυπο διακυβέρνησης στην Ένωση αλλά περισσότερο ως στοιχείο των πρωτοβουλιών.

2.1. Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001).

Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση δεν αναφέρεται ρητά στις μακρο-περιφέρειες. Όμως, παρέχει το πλαίσιο για την ανάπτυξη της μακρο-περιφέρειας ως αρχή της εδαφικής διακυβέρνησης.

Όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την «καθιέρωση ενός πιο συστηματικού διαλόγου μεταξύ των εκπροσώπων των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων μέσω εθνικών και ευρωπαϊκών ενώσεων για την χάραξη πολιτικής»¹⁰⁷, δείχνει το δρόμο για την ανάπτυξη της έννοιας της μακρο-περιφέρειας. Επίσης, γίνεται αναφορά στην γενική αρχή της επικουρικότητας που την συνδέει με την αρχή της καλής διακυβέρνησης, στοιχεία που και τα δύο εμπεριέχονται στις μακρο-περιφερειακές στρατηγικές καθώς και η ανάγκη για μεγαλύτερη συνοχή στο εσωτερικό της Ένωσης, λόγω της τελευταίας μεγάλης διεύρυνσης και των διαφόρων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ευρώπη. Επιπλέον, οι μακρο-περιφερειακές στρατηγικές ενισχύουν την συμμετοχή περιφερειακών και τοπικών παραγόντων στην χάραξη πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο και καθιστούν πιο προσιτή την επικοινωνία μεταξύ θεσμών και περιφερειακών και τοπικών δικτύων με επιχειρήσεις και κοινότητες¹⁰⁸.

2.2. Εδαφικό Κράτος και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005).

Το έγγραφο «Εδαφικό Κράτος και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης» αναφέρεται στην έννοια των μακρο-περιφερειών, συνδέοντας αυτές με την ανάγκη για εδαφική προσέγγιση. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι, «κοινά περιφερειακά χαρακτηριστικά στις ευρωπαϊκές μακρο-περιφέρειες, όπως είναι η Βόρεια, η Κεντρική, η Ανατολική, η Αλπική, η Μεσογειακή, η Ατλαντική καθώς επίσης και στις μικρο-περιφέρειες- όπως είναι ένας αριθμός διασυννοριακών- επηρεάζουν το εδαφικό κεφάλαιο μιας περιοχής¹⁰⁹».

Αλλά και σε άλλα μέρη του κειμένου φαίνεται ότι οι περιφέρειες δεν μπορούν από μόνες τους να αναπτύξουν το εδαφικό τους κεφάλαιο αν δεν συνεργαστούν με τις γειτονικές τους περιφέρειες ή με άλλες περιφέρειες της Ευρώπης. Τελικά, η συνεργασία δεν είναι αυτοσκοπός αλλά απαραίτητο στοιχείο για την επίτευξη των γενικών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπλέον, οι μακρο-περιφέρειες είναι απόλυτα συνδεδεμένες και με τα μέσα που χρησιμοποιεί τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη για την εδαφική συνεργασία. Τα μέσα αυτά αφορούν σε ειδικά εδαφικά εργαλεία, όπως η διακρατική συνεργασία και η διασυννοριακή συνεργασία στο πλαίσιο του προγράμματος INTERREG, στα μέσα

¹⁰⁷ Commission of the European Communities (2001) «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες COM(2001) 428 τελικό

¹⁰⁸ Ibid σελ. 18

¹⁰⁹ Territorial State and Perspectives of the European Union (2005) σελ. 5

της ΕΕ με έντονες εδαφικές επιπτώσεις αλλά χωρίς εδαφικό στόχο, όπως είναι η εσωτερική αγορά ή η Πολιτική Γειτνίασης και στην εναρμόνιση εθνικών μέσων ή εθνικών πρωτοβουλιών με ισχυρές εδαφικές επιπτώσεις, όπως σχέδια για τις μεταφορές και από τις δύο πλευρές των συνόρων.

2.3. Η Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007).

Η Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αναφέρεται ρητά στην έννοια των μακρο-περιφερειών. Ωστόσο, στο Κεφάλαιο II «Νέες Προκλήσεις: Ενίσχυση της περιφερειακής ταυτότητας, καλύτερη αξιοποίηση της εδαφικής ποικιλομορφίας» γίνεται λόγος για την ανάγκη καλύτερης ενσωμάτωσης των πολιτικών της ΕΕ σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιπροσθέτως, στο Κεφάλαιο III υπογραμμίζεται η μεγάλη σημασία της δικτύωσης ως μια νέα προσέγγιση της εδαφικής ανάπτυξης, ενώ υποστηρίζεται η συνεργασία μεταξύ των περιφερειών τόσο στα εσωτερικά σύνορα όσο και στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Στο ίδιο Κεφάλαιο υποστηρίζεται ότι¹¹⁰ «θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η σύνδεση διαπεριφερειακών και ολοκληρωμένων προσεγγίσεων και στρατηγικών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι φυσικές καταστροφές, η μείωση και ο περιορισμός των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και η προσαρμογή στις κλιματικές αλλαγές..... να υιοθετηθεί η ενσωμάτωση διευρωπαϊκών και διασυνοριακών στρατηγικών....σε συνεργασία με γειτονικές χώρες».

2.4. Η Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή (2008).

Η Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή μπορεί να μην αναφέρεται ρητά στις μακρο-περιφέρειες αλλά αναφέρεται στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, η οποία έχει επισημανθεί από τις ευρωπαϊκές αρχές ως μια πιλοτική περίπτωση για την ανάπτυξη των μακρο-περιφερειών στο πλαίσιο των πολιτικών εδαφικής ανάπτυξης. Η σχέση μεταξύ των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών και των διαδικασιών της σύγχρονης οικονομικής παγκοσμιοποίησης, είναι επίσης προφανής στο έγγραφο¹¹¹.

¹¹⁰ Εδαφική Ατζέντα, Κεφάλαιο III, παράγραφος 5

¹¹¹ Commission of the European Communities (2008) «Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή. Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα», Βρυξέλλες, COM(2008) 616 τελικό Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα», σελ. 3: «Η δημόσια πολιτική πρέπει να βοηθήσει τις επικράτειες να προβούν στην καλύτερη χρήση των περιουσιακών τους στοιχείων. Επιπροσθέτως, πρέπει να τις βοηθήσει να συνδεθούν προκειμένου να απαντήσουν στις κοινές

Επίσης, στην Πράσινη Βίβλο διακρίνεται το σκεπτικό για την ανάπτυξη των μακρο-περιφερειών ως ένα νέο μοντέλο για την εδαφική δράση, ως «μια προσέγγιση ολοκλήρωσης ώστε να απευθύνονται τα προβλήματα στο πιο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο, στο οποίο μπορεί να απαιτείται η συνεργασία των τοπικών, περιφερειακών και ακόμα και των εθνικών αρχών¹¹²».

2.5. Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (2009).

Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας είναι το μοναδικό έγγραφο που ρητά αναφέρεται στις στρατηγικές εδαφικής ανάπτυξης σε μια μακρο-περιφέρεια, στην προκειμένη περίπτωση στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Περισσότερα όμως για το συγκεκριμένο θέμα θα αναφερθούν στα επόμενα κεφάλαια.

2.6. Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση από την Επιτροπή των Περιφερειών (2009).

Η Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ήταν μια πολιτική πρωτοβουλία της Επιτροπής των Περιφερειών σε μια συγκυρία μετάβασης και μεταλλαγής στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θεωρώντας την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση ως προϋπόθεση της χρηστής διακυβέρνησης. Η Λευκή Βίβλος εγγράφεται σε μια αποφασιστική πολιτική προσέγγιση με στόχο τη «σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης» και θέτει δύο μεγάλους στρατηγικούς στόχους: την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης

Στο έγγραφο αυτό γίνεται αναφορά στην εσωτερική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ανάπτυξη μακρο-περιφερειών. Τονίζεται όμως, ότι «η καινοτόμος αυτή προσέγγιση απαιτεί μεγάλη συνεκτικότητα στη χάραξη και στην ενσωμάτωσή της στην ευρωπαϊκή διαδικασία και πρέπει οπωσδήποτε να υποστηριχθεί από μια διαδικασία Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, η οποία θα καθορίσει έναν νέο τύπο εταιρικής σχέσης που θα προσεγγίσει τις στρατηγικές κινήσεις με τις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης. Τα διδάγματα από τη θέσπιση της στρατηγικής για

προκλήσεις ώστε να επιτευχθεί η κρίσιμη μάζα και να πραγματοποιήσει αύξηση των προσόδων από το συνδυασμό των δραστηριοτήτων τους, εκμεταλλευόμενες την συμπληρωματικότητα και τις συνέργειες μεταξύ τους και υπερνικώντας διαφορές που απορρέουν από τα διοικητικά σύνορα»

¹¹² Ibid, σελ.11

την περιοχή της Βαλτικής, από τις δυνατότητες που προσφέρει το “Σχέδιο δράσης για την ευρύτερη γειτνίαση” που έχει σχεδιαστεί για τις εξόχως απομακρυσμένες περιφέρειες, και από την επικείμενη δρομολόγηση της στρατηγικής για τον Δούναβη θα είναι καθοριστικής σημασίας για τον καθορισμό της συνάφειας των εν λόγω μακρο-περιφερειών σε σχέση με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, την ανάπτυξη της εδαφικής συνεργασίας και τον στόχο της εδαφικής συνοχής.»¹¹³

Μετά την δημοσίευση της Λευκής Βίβλου, η Επιτροπή των Περιφερειών ξεκίνησε μια γενική διαβούλευση με στόχο να συγκεντρώσει τις απόψεις των αρχών, των οργανώσεων και των ενδιαφερομένων μερών, σχετικά με την προσφορότερη μέθοδο υλοποίησης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στην Ευρώπη και βάσει αυτών των αποτελεσμάτων δεσμεύτηκε να εκπονήσει σχέδιο δράσης για την υλοποίηση των συστάσεων της.

Η δημόσια διαβούλευση διήρκεσε έξι μήνες και συγκέντρωσε σχεδόν 150 συμβολές, προκαλώντας τις θετικές αντιδράσεις των κυριότερων θεσμικών οργάνων και της ομάδας προβληματισμού για το μέλλον της Ευρώπης. Αμέσως μετά, η Επιτροπή των Περιφερειών συνέταξε μια Έκθεση Διαβούλευσης¹¹⁴ μέσα στο 2010, η οποία δημοσιεύτηκε στην ιστοσελίδα της και αποτελεί μια σύνθεση των κυριότερων συμβολών και προτάσεων που υποβλήθηκαν.

Στην Έκθεση αυτή επιβεβαιώνεται η σημασία της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού πολιτικού προγράμματος, ως απάντηση στις παγκόσμιες προκλήσεις αλλά και η προστιθέμενη αξία που προσφέρει για την υλοποίηση των σημαντικότερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενίσχυση της κοινοτικής μεθόδου. Οι συμμετοχές, όπως καταγράφονται στην Έκθεση, αντικατοπτρίζουν σαφώς την πραγματικότητα της δυναμικής των εδαφικών συνεργασιών, όπως οι Ευρωπεριφέρειες, οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας ή τα διασυνοριακά δίκτυα των τοπικών αρχών και υπογραμμίζουν ιδιαίτερα το δυναμικό των συνεργασιών αυτών που αναπτύσσονται σε όλα τα επίπεδα.

Ιδιαίτερα για τις μακρο-περιφέρειες, αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Έκθεση Διαβούλευσης ότι «οι συμμετέχοντες συμφώνησαν με την αξιολόγηση που

¹¹³Committee of the Regions (2009) “The Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance”, White Paper, CONST-IV-020, 17th and 18th June 2009, Brussels

¹¹⁴ Επιτροπή των Περιφερειών (2010) «Έκθεση Διαβουλεύσεων-ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ», GdR 25/2010, Ιστοσελίδα της Επιτροπής των Περιφερειών αφιερωμένη στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: <http://www.cor.europa.eu/governance>

διατύπωσε η Επιτροπή των Περιφερειών στην Λευκή Βίβλο της για τις μακρο-περιφέρειες. Επιβεβαιώθηκε το γεγονός ότι η σημασία του μακρο-περιφερειακού επιπέδου εξαρτάται από τη μορφή διακυβέρνησης που θα εφαρμοστεί. Διατυπώθηκαν, ωστόσο, ορισμένες επιφυλάξεις όσον αφορά τον σχεδιασμό και τη χάραξη του στρατηγικού πλαισίου που εξακολουθεί να αποτελεί διακυβερνητική δραστηριότητα.. Κρίθηκε συνεπώς απολύτως απαραίτητο να εδραιωθεί η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στα όργανα στρατηγικής και διακυβέρνησης αυτών των μακρο-περιφερειών και να δημιουργηθούν μέσα παρακολούθησης καθώς και προγράμματα χρηματοδότησης που θα διασφαλίζουν την πολυεπίπεδη προσέγγιση, ώστε οι μακρο-περιφέρειες αυτές να καταστούν εδαφικές συσπειρώσεις». Και καταλήγει ότι «δεδομένου ότι έχει αποδειχθεί η αποτελεσματικότητα αυτών των μηχανισμών ως παραγόντων προώθησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και συνοχής, συνιστάται ιδιαίτερα να συμπληρωθούν με πολιτική και νομική διάθρωση.».

2.7. Μακρο-περιφερειακές στρατηγικές σήμερα

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα έχουν ήδη αρχίσει να αναπτύσσονται μακρο-περιφερειακές στρατηγικές. Η πιο προωθημένη από αυτές είναι η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2009. Ακολούθως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια παρόμοια στρατηγική και για την Περιοχή του Δούναβη. Ήδη ολοκληρώθηκε η διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς και η Επιτροπή ετοιμάζει ένα Σχέδιο Δράσης και ένα διακυβερνητικό σύστημα, το οποίο θα υποβάλλει τυπικά για έγκριση στο Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2010 υπό την μορφή μιας Ανακοίνωσης για την Στρατηγική στην Περιοχή του Δούναβη¹¹⁵.

Αναμένεται ότι, εφόσον τα σχέδια της Βαλτικής Θάλασσας και του Δούναβη στεφθούν με επιτυχία, θα εμφανιστούν στο μέλλον και άλλες μακρο-περιφερειακές στρατηγικές, όπως είναι σήμερα κάποιες πρωτοβουλίες για την Μεσόγειο, την Βόρεια Θάλασσα και την Περιοχή των Άλπειων.

¹¹⁵ Οι πληροφορίες προέρχονται από την ιστοσελίδα:
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ

3.1. Χωρίς νομικό πλαίσιο

Η μακρο-περιφερειακή στρατηγική δεν θεσπίζει νέα νομοθεσία. Η υλοποίησή της γίνεται βάσει ενός Σχεδίου Δράσης, το οποίο συνοδεύει ένα στρατηγικό έγγραφο και προέρχεται από τις εθνικές κυβερνήσεις και την Επιτροπή, μέσω μιας διαδικασίας διαβούλευσης. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια από κάτω προς τα πάνω διαδικασία (bottom up procedure). Αυτό είναι που τη διακρίνει από τις άλλες στρατηγικές που υλοποιούνται στην Ένωση, στα πλαίσια προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, δηλαδή, το γεγονός ότι για την δημιουργία της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής συμμετέχουν περιφερειακοί και τοπικοί δρώντες, δημόσιοι και ιδιωτικοί.

Αυτό όμως, που φαίνεται ως πλεονέκτημα της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής, μπορεί να μετατραπεί σε κίνδυνο, όπως έχει αναφερθεί από αρκετούς σχολιαστές. Στην ουσία, αμφισβητήθηκε αν αυτή, η από κάτω προς τα πάνω διαδικασία και ιδιαίτερα η ενίσχυση των κεντρικών κυβερνήσεων της μακρο-περιφέρειας της Βαλτικής Θάλασσας, θα βοηθήσουν τελικά στην ανάπτυξη της Περιοχής ή θα αποτελέσουν ένα μέσο για επανεθνικοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, όπως φαίνεται ήδη από την πρώτη εφαρμογή αυτού του εργαλείου, δηλαδή από την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, μάλλον οι παραπάνω φόβοι είναι αβάσιμοι. Η μακρο-περιφερειακή στρατηγική είναι μια διεθνική πολιτική δομή. Η οικοδόμηση μιας μακρο-περιφέρειας δεν είναι εύκολη διαδικασία. Απαιτεί αρκετό χρόνο για να πραγματοποιηθεί και απαιτεί μια ισχυρή διεθνή και πολυεπίπεδη συνεργασία, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να έχει ένα ρόλο ουδέτερου και ισότιμου εταίρου. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, η ενισχυμένη θέση των κεντρικών κυβερνήσεων δεν μειώνει την αξία και την συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Αποδίδοντας όμως, στα κράτη μεγαλύτερη υπευθυνότητα κατά την υλοποίηση της στρατηγικής, αυτά αποκτούν ένα νέο ρόλο και πιθανά μεγαλύτερη υπευθυνότητα για την διασφάλιση της υλοποίησης των στόχων της ΕΕ μέσα από την περιφερειακή πολιτική.

Η προσέγγιση αυτή, μπορεί τελικά να αποβεί ένα παιχνίδι θετικού αθροίσματος, όπου τόσο οι κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών όσο και οι τοπικές αρχές αποκτούν την εξουσία του να επηρεάσουν θετικά το διακρατικό κοινό. Μέσα από το πρίσμα αυτό, η

μακρο-περιφερειακή στρατηγική δεν εισάγει ένα νέο τρόπο για επανεθνικοποίηση των πολιτικών αλλά για διεθνικοποίησή τους.

3.2. Χωρίς χρηματοδότηση.

Η μακρο-περιφερειακή στρατηγική δεν έχει δική της χρηματοδότηση. Παρόλο που αυτό θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια αδυναμία, μάλλον αποτελεί έναν καινοτόμο παράγοντα καθώς όλοι οι δρώντες ενθαρρύνονται προς την κατεύθυνση ενός μεγαλύτερου βαθμού συντονισμού και συνέργιας των οικονομικών πόρων που είναι διαθέσιμοι σε διάφορα επίπεδα, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους της στρατηγικής. Επιπλέον δε, αποφεύγεται και η σύγκρουση μεταξύ των συμμετεχόντων ως προς την διανομή των πόρων, που πολλές φορές δημιουργούν στρεβλώσεις του αρχικού στόχου.

Πέραν όμως αυτών των πλεονεκτημάτων, εύλογα θα τεθεί το ερώτημα πως λειτουργεί μια μακρο-περιφερειακή στρατηγική χωρίς χρηματοδότηση. Πως δηλαδή, αναλαμβάνονται τα διοικητικά κόστη και πως υλοποιούνται τα έργα της.

Ως προς τα διοικητικά κόστη, που περιλαμβάνουν διάφορες διακυβερνητικές διαδικασίες, αυτά καλύπτονται από τις υφιστάμενες υπηρεσίες και δομές που υπάρχουν σε διαφορετικά θεσμικά επίπεδα με την συμβολή των παραγόντων που συμμετέχουν. Βέβαια, κάτι τέτοιο μπορεί να δημιουργήσει και εντάσεις είτε οριζόντια, στην ίδια τη δομή της Επιτροπής, όσο και κάθετα, μεταξύ Επιτροπής, κεντρικών και υποεθνικών κυβερνήσεων, μεταξύ της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής και άλλων θεσμικών δομών και χρηματοδοτικών προγραμμάτων, όπως είναι οι Ευρωπεριφέρειες, η Ευρωπαϊκή Ομάδα για την Εδαφική Συνοχή καθώς και των επιχειρησιακών προγραμμάτων της εδαφικής συνεργασίας με τα στρατηγικά τους σχέδια.

Ως προς τους πόρους για την υλοποίηση των προγραμμάτων, αυτοί προέρχονται από τον από κοινού συντονισμό διαφορετικών πηγών χρηματοδότησης, όπως τα κοινοτικά κονδύλια ή οι χρηματοδοτήσεις από Διεθνείς Χρηματοδοτικούς Οργανισμούς. Βέβαια, το μέγα θέμα που ανακύπτει είναι ο τρόπος συντονισμού διαφορετικών πόρων στις περιπτώσεις των διαφορετικών προγραμμάτων, πολιτικών και θεσμικών. Πέραν αυτών, έχει ήδη αρχίσει να διαφαίνεται η τάση μιας απευθείας χρηματοδότησης των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών.

3.3. Χωρίς θεσμούς.

Στην λογική της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής δεν είναι ο σχεδιασμός και η ενίσχυση νέων θεσμών. Αντίθετα, στηρίζεται στους ήδη υπάρχοντες θεσμούς, δημιουργώντας μια νέα πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης, στην οποία συμμετέχουν οι ακόλουθοι δρώντες:

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία ασκεί μια «ήπια εξουσία», σε ένα ρόλο «γενικού συντονιστή», «εξωτερικού διευκολυντή» και «αμερόληπτου διαμεσολαβητή». Η Επιτροπή επεξεργάζεται την Στρατηγική με τα Εθνικά Σημεία Επαφής μέσω των Πρωθυπουργών ή των Υπουργών Εξωτερικών.
- Οι εθνικές και υποεθνικές κυβερνήσεις εκπονούν και εφαρμόζουν την στρατηγική, μέσω μιας διαδικασίας που προέρχεται «από το εσωτερικό», με τους Συντονιστές των Περιοχών Προτεραιότητας, που μπορεί να είναι κεντρικές διοικήσεις ή διακυβερνητικοί φορείς.
- Οι διάφοροι εμπλεκόμενοι φορείς. Η στρατηγική υλοποιείται από τους Επικεφαλής Εταίρους (Lead Partners) των βασικών έργων, που μπορεί να είναι διάφοροι φορείς και ινστιτούτα.

Σε κάθε περίπτωση, η στρατηγική εκπονείται μέσω μιας διαδικασίας διαχείρισης από πάνω προς τα κάτω, από την Επιτροπή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ-ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

4.1. Σύγκριση των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών με τις παραδοσιακές μορφές συνεργασίας.

Η μακρο-περιφερειακή στρατηγική έχει ως στόχο την ενσωμάτωση διαφορετικών πολιτικών, προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων σε μια συγκεκριμένη Περιοχή, μέσα από την προώθηση εδαφικών συνεργασιών. Από την άλλη πλευρά, η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ βασίζεται στην εδαφική συνεργασία, η οποία συνίσταται στην διασυνοριακή συνεργασία, στην διακρατική συνεργασία και στην διαπεριφερειακή συνεργασία.

Θα μπορούσε κάποιος να παρατηρήσει ότι, η μακρο-περιφερειακή στρατηγική μοιάζει με το σκέλος της διακρατικής συνεργασίας καθώς και οι δύο επιχειρούν σε διεθνικό επίπεδο. Όμως, υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο αυτών μορφών συνεργασίας, κυρίως σε θέματα διακυβέρνησης. Στην στρατηγική για μια μακρο-

περιφέρεια επιδιώκεται η συγχώνευση του κοινοτικού επιπέδου με το επίπεδο των κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών ενώ στην διακρατική συνεργασία και γενικότερα στην εδαφική συνεργασία, η προσοχή δίνεται στο επίπεδο των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Ακόμα, η στρατηγική προσπαθεί να κινητοποιήσει πόρους από διαφορετικά μέσα και ταμεία ενώ η εδαφική συνεργασία έχει τα δικά της επιχειρησιακά προγράμματα και πόρους. Τέλος, η στρατηγική ενσωματώνει τα βασικά της σχέδια στις Κοινοτικές, κεντρικές και περιφερειακές πολιτικές, ξεπερνώντας την αδυναμία της εδαφικής συνεργασίας, στην οποία είναι σπάνια η ένταξη και ενσωμάτωση των κατακερματισμένων έργων στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές.

Φαίνεται επομένως, ότι η μακρο-περιφερειακή στρατηγική αναπτύσσεται προκειμένου να καλύψει την αδυναμία της εδαφικής συνεργασίας σε μια συγκεκριμένη περιοχή καθώς δεν αποτελεί ένα απλό άθροισμα κατακερματισμένων έργων αλλά βασίζεται στην αντίληψη της λειτουργικότητας, η οποία επιτρέπει την αναγνώριση των ειδικών αναγκών, που μετατρέπονται σε προτεραιότητες δράσεων και έργων. Έτσι, εισάγεται μια προσέγγιση εξειδικευμένη και όχι γενικής χρήσης.

Στον πίνακα που ακολουθεί καταγράφονται τα σημεία, στα οποία η μακρο-περιφερειακή στρατηγική υπερτερεί έναντι των παραδοσιακών μορφών συνεργασίας.

Πίνακας 3: Πλεονεκτήματα μακρο-περιφερειακής στρατηγικής.

- Διασύνδεση συμπληρωματικών προγραμμάτων-επίτευξη οικονομιών κλίμακας (πιο αποτελεσματική χρήση πόρων) και καλύτερη κατανόηση της πολυπλοκότητας των προβλημάτων
- Αποφυγή επικαλύψεων
- Απασχόληση ενός περιφερειακού μοντέλου σκέψης, που τονώνει με τη σειρά του, περαιτέρω περιφερειακές προσπάθειες συνεργασίας
- Σαφής διάκριση αρμοδιοτήτων, διευκρινίζοντας τις τοπικές χώρες/δρώντες οδηγούς, θέτοντας προθεσμίες, αναθεωρώντας ημερομηνίες, κλπ
- Μη ειδική χρηματοδότηση (που από μόνη της μπορεί να είναι προβληματική) σημαίνει καθόλου/χαμηλό κίνδυνο πολιτικοποίησης
- Καλά παραδείγματα/πρακτικές σε πολύπλοκες ρυθμίσεις περιλαμβάνουν εξωτερικούς φορείς

4.2. Η προστιθέμενη αξία των μακρο-περιφερειών και των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών.

Οι μακρο-περιφέρειες παρέχουν ένα νέο πολιτικό πλαίσιο, το οποίο μπορεί να βοηθήσει στην επιτάχυνση της διαδικασίας της χωροταξικής ενσωμάτωσης των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσα στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσονται περαιτέρω οι πρωτοβουλίες για διασυνοριακή και διακρατική συνεργασία για την εδαφική αναπτυξιακή πολιτική. Εξάλλου, η διασυνοριακή συνεργασία γίνεται αντιληπτή ως η χωροταξική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Για τον λόγο αυτό, η μακρο-περιφέρεια τελικά ενσωματώνει τις περιφέρειες τις οποίες καλύπτει, με σταδιακό τρόπο. Αυτό σημαίνει ότι, οι μακρο-περιφερειακές στρατηγικές μπορεί να καλύπτουν στην αρχή ένα εδαφικό μέρος της μακρο-περιφέρειας, μέσα από διασυνοριακές ή διακρατικές συνεργασίες και σταδιακά να εντάσσουν και τα υπόλοιπα μέρη. Κατ' αυτό τον τρόπο, παραμερίζονται τα διοικητικά ή τα πολιτιστικά εμπόδια των συνόρων και διευκολύνεται η διαδικασία της ενσωμάτωσης στο εσωτερικό της μακρο-περιφέρειας.

Από την άλλη πλευρά, η μακρο-περιφέρεια παρέχει την δυνατότητα προσδιορισμού, συντονισμού και εφαρμογής κοινών δράσεων για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων, εκμεταλλευόμενη τις δυνατότητες που παρέχονται από την συνεργασία αυτή και την συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών (περιφερειών, κρατών, δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, πολιτών, κ.ά). Επίσης, οι μακρο-περιφέρειες αναπτύσσουν κοινό δίκτυο επικοινωνίας στο εσωτερικό τους, που ενισχύει την αλληλεξάρτηση μεταξύ των συμμετεχόντων και αποτελεί συγχρόνως και την προϋπόθεση για την ανάπτυξη και εφαρμογή των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών.

Βασισμένη στην μαθησιακή διαδικασία όσον αφορά στην περιφερειακή συνεργασία, η ύπαρξη μιας κοινής ταυτότητας είναι ένα από τα προαπαιτούμενα που η ευρωπαϊκή μακρο-περιφέρεια πρέπει να αναπτύξει. Μια μακρο-περιφέρεια με έναν συγκεκριμένο βαθμό ταυτότητας είναι ικανή να χαράξει μια κοινή στρατηγική ανάπτυξης και έναν κοινό ρόλο στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Έτσι, αναπτύσσεται μια κοινή αίσθηση του ανήκειν όχι μόνο σε μια κοινή επικράτεια αλλά και σε ένα κοινό πολιτιστικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο¹¹⁶.

¹¹⁶ Cappellin R. (1998), Transborder Co-operation along the External Borders and the Turnabout of Regional Development Policies: A Mediterranean Perspective, in Hedegaard & Lindstrom (eds). The NEBI Yearbook 1998, Springer, Berlin

Βέβαια, αυτό δεν είναι πανάκεια, όπως θα αποδειχθεί και στην περίπτωση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Μια ταυτότητα δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι όλες οι περιοχές που συμμετέχουν στην μακρο-περιφέρεια έχουν κοινά γεωγραφικά, ιστορικά, ή πολιτιστικά στοιχεία. Σίγουρα, όμως, υπάρχουν τομές στους κύκλους αυτούς, που μπορεί να στηρίζουν την συνεργασία και να προωθήσουν την ανάπτυξη της περιφέρειας, αναπτύσσοντας ταυτόχρονα και αυτό το αίσθημα του ανήκειν.

Από την άλλη πλευρά, η μακρο-περιφερειακή στρατηγική αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στα πλαίσια της μακρο-περιφέρειας, που περιλαμβάνει την πολυεπίπεδη και διεθνική διακυβέρνηση για έναν αποτελεσματικό συντονισμό της ΕΕ, εθνικά και περιφερειακά μέσα και τη χρηματοδότηση των σημαντικότερων σχεδίων. Ουσιαστικά δηλαδή, εμπερικλείει το τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο ως ολότητα καθώς επίσης και την κοινωνία των πολιτών αλλά και ιδιωτικούς παράγοντες, σε μία διεθνική και αλληλοσυνδεόμενη γεωγραφική κλίμακα. Συνεπώς, η προστιθέμενη αξία της μακρο-περιφέρειας παρουσιάζεται τόσο ως προς την διακυβέρνηση όσο και ως προς την αποδοτική αντιμετώπιση των προκλήσεων καθώς η στρατηγική μιας μακρο-περιφέρειας αποβλέπει στην σύγκλιση διαφορετικών πολιτικών επιθυμιών και πόρων, κατά την εφαρμογή σημαντικών σχεδίων, σε έναν κοινό χώρο. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, το νέο μοντέλο διακυβέρνησης που προωθείται έχει ως αποστολή να κατανείμει τις προτεραιότητες, κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η προώθηση και βελτίωση του κοινού αγαθού (περιβάλλον, κοινωνική συνοχή της μακρο-περιφέρειας), μεγιστοποιώντας ή ελαχιστοποιώντας αντίστοιχα, τις θετικές ή αρνητικές πτυχές των τοπικών και περιφερειακών πολιτικών στην Περιοχή. Ωστόσο, αυτό είναι και το στοίχημα της μακρο-περιφέρειας στην Ευρώπη. Δηλαδή, το να μπορεί κάθε εθνικό επίπεδο να «βλέπει» με άλλη οπτική ό,τι το αφορά, συνυπολογίζοντας σε κάθε δράση του, τον αντίκτυπο που μπορεί να έχει στα γειτονικά του κράτη και να προσαρμόζει ή να εναρμονίζει τις εθνικές του πολιτικές με εκείνες των εταίρων του, για την επίτευξη του κοινού στόχου της μακρο-περιφέρειας που ανήκει. Αυτό ταυτόχρονα, μπορεί να σημαίνει την ανάπτυξη της πολιτικής συνείδησης σε κάθε κράτος-έθνος, του να μοιράζεται μέρη από την κυριαρχία του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ-ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Η έγκριση της Στρατηγικής για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας το 2009 αποτέλεσε ένα ορόσημο για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι χαρακτηριστική η έκφραση που χρησιμοποίησε για την Στρατηγική, ο Επίτροπος για την Περιφερειακή Πολιτική **Pawel Samescki**. Την αποκάλεσε «νέο θηρίο», υποστηρίζοντας, ότι παρουσιάζει κάτι εντελώς διαφορετικό, επιτρέποντας στην ΕΕ να συντονίσει τις πολιτικές της στην περιφέρεια με ένα εντελώς «μοντέρνο τρόπο».

5.1. Το ιστορικό μονοπάτι.

Η επιταχυνόμενη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης ρίχνει άπλετο φως στα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τις μεγάλες γεωγραφικές ζώνες, όπως είναι και η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας περιλαμβάνει τις χώρες της Βαλτικής (Λιθουανία, Λετονία και Εσθονία), τις Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Φινλανδία, Ισλανδία, Νορβηγία και Σουηδία), τη βόρεια Γερμανία (Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, and Schleswig-Holstein), την βόρεια Πολωνία (Pomorskie, Warminsko-Mazurskie, and Zachodnio-Pomorskie) καθώς και τα περισσότερα τμήματα της βορειοδυτικής περιοχής της Ρωσικής Ομοσπονδίας.

Δεδομένου των σημαντικών γεωπολιτικών ανακατατάξεων στις αρχές της δεκαετίας του '90, η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας επανεμφανίστηκε ως μια ενιαία διακρατική μακρο-περιφέρεια. Μέχρι τότε και σύμφωνα με την περαιτέρω πολιτική της ολοκλήρωσης που ακολουθήθηκε, οι προσδοκίες αφορούσαν στην άποψη ότι, η αυξημένη οικονομική, κοινωνική και πολιτική συνεργασία θα βοηθήσει στην περαιτέρω αξιοποίηση των δυνατοτήτων της περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Με άλλα λόγια υπήρχε η πρόθεση να κινητοποιήσει η εν λόγω Περιοχή, το εδαφικό της κεφάλαιο με έναν ενοποιητικό τρόπο, προκειμένου να καταστεί ένας ισχυρός παίκτης στη σφαίρα του διεθνούς εδαφικού ανταγωνισμού, μειώνοντας ταυτόχρονα τις περιφερειακές ανισότητες στο εσωτερικό της περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας.

Εξάλλου, η Περιοχή ήταν το πρώτο παράδειγμα της λεγόμενης «νέας περιφερειοποίησης»¹¹⁷¹¹⁸.

Από την άλλη πλευρά, η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας πάντα ήταν στο κέντρο της προσοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία ήταν παρούσα στην διαδικασία της περιφερειοποίησης της Περιοχής. Καθώς ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος έδωσε τη θέση του στον Ψυχρό Πόλεμο στην Ευρώπη, η έννοια της διαίρεσης μεταξύ Δυτικών και Ανατολικών Ευρωπαϊκών χωρών εδραιώθηκε τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο καθώς και μεταξύ των λαών όλης της ηπείρου. Η Βαλτική Θάλασσα έγινε το από γεωγραφικό και χωροταξικό σύνορο του «σιδηρούν παραπετάσματος», με την Φινλανδία, τη Σουηδία, τη Δανία και τη Δυτική Γερμανία από τη μια πλευρά και τη Σοβιετική Ένωση, την Πολωνία και την Ανατολική Γερμανία από την άλλη. Η πολιτική και η οικονομική αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο μπλοκ περιορίστηκε και διακοπτόταν μόνο από σποραδικές πρωτοβουλίες κοινωνικού επιπέδου ή «ήπιας ασφάλειας», σε περιφερειακό ή διακρατικό επίπεδο¹¹⁹.

Μετά την κατάρρευση του «σιδηρούν παραπετάσματος» και το τέλος της Σοβιετικής ηγεμονίας στην Ανατολική Ευρώπη τα τελευταία χρόνια της δεκαετίας του '80 και αρχές της δεκαετίας του '90, μια νέα ολοκληρωμένη γεωπολιτική πραγματικότητα άρχισε να δημιουργείται για τις χώρες γύρω από την Βαλτική Θάλασσα. Το διακριτό σύνορο μεταξύ Ανατολής και Δύσης, μετατοπίστηκε προς τον εδαφικό διαχωρισμό μεταξύ της αναδυόμενης Ρωσικής Ομοσπονδίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό επέτρεψε έναν ουσιαστικό επαναπροσδιορισμό της συνεργασίας μεταξύ των κρατών και των περιφερειών, που είχε περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό τα προηγούμενα πενήντα χρόνια. Η διπολικότητα έδωσε τη θέση της σε πρωτοβουλίες διαφόρων παραγόντων, αρχικά τοποθετούμενες στην σφαίρα της κοινωνίας των πολιτών και μετά στις προσπάθειες των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Η κοινωνία των πολιτών, αντιπροσώπευε ομάδες ή ενώσεις που μπορεί να θεωρηθούν ως ενδιάμεση σφαίρα στην κοινωνία, τοποθετούμενες μεταξύ του κράτους και της οικογένειας και διακρινόμενες τόσο από την πολιτική κοινωνία όσο και από την οικονομική¹²⁰. Οι μη

¹¹⁷ Η «Νέα Περιφερειοποίηση» (New Regionalism) ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 80 και χαρακτηρίζεται από έναν πολυδιάστατο χαρακτήρα και από την τη συμμετοχή κρατικών και μη παραγόντων σε μια άτυπη συνεργασία

¹¹⁸ Ricq C. (2006) "Handbook of Transfrontier Co-operation", Council of Europe 2006

¹¹⁹ The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality, Fabrizio Tassinari, ed. (BalticSeaNet, 2003)

¹²⁰ Schymik C. & Krumrey P. (2009) "EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?", Research Division EU Integration, German Institute for International and Security Affairs

κυβερνητικές οργανώσεις από την άλλη πλευρά, συνδέονταν συνήθως, με την κοινωνία των πολιτών αλλά διέφεραν από αυτές στο ότι έχουν μεγαλύτερη σχέση με την πολιτική και οικονομική σφαίρα. Ωστόσο, στην περίοδο μετά τον Ψυχρό Πόλεμο, τόσο στην κοινωνία των πολιτών όσο και στα δίκτυα των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, διακρίνονται δύο καθοριστικά στοιχεία: η συνεργασία βασιζόταν κυρίως σε διασυνοριακά περιφερειακά δίκτυα και οι προσπάθειες εστιάζονταν σε θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος που δεν είναι απαραίτητο να αντιμετωπίζονται μόνο από κυβερνητικούς θεσμούς.

Όμως, προοδευτικά, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, άρχισε να διαφαίνεται το χάσμα μεταξύ Ανατολικής και Δυτικής ακτής της Βαλτικής, που είχαν διαφορετικές προτεραιότητες και συμφέροντα, σε σχέση με αυτά που προέβλεπε η ατζέντα της συνεργασίας της Βαλτικής Θάλασσας. Από τη μια πλευρά, οι Σκανδιναβικές χώρες και η Γερμανία ενδιαφέρονταν περισσότερο για ζητήματα οικονομικά και περιβαλλοντικά, παρά για τα παραδοσιακά θέματα ασφαλείας¹²¹. Αυτό γίνεται κατανοητό από το ότι τα κράτη αυτά, μετά από την οικονομική κρίση που είχαν αντιμετωπίσει ήδη, απέκτησαν την εμπειρία να αντιλαμβάνονται τους κινδύνους που μπορεί να προκύψουν από τον φόβο του παγκόσμιου ανταγωνισμού. Από την άλλη πλευρά, τα Βαλτικά κράτη και η Πολωνία ασχολούνταν ακόμα με θέματα ασφαλείας και μάλιστα τα θεωρούσαν κύρια προτεραιότητά τους. Και στην περίπτωση αυτή υπάρχει εξήγηση, καθώς τα ρωσικά στρατεύματα παρέμειναν στα Βαλτικά κράτη μέχρι το 1994 και οι διμερείς σχέσεις ήταν πολύ τεταμένες, ιδιαίτερα λόγω της παρουσίας των μεγάλων ρωσικών μειονοτήτων στην Εσθονία και την Λετονία. Ως αποτέλεσμα, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000 είχε αναπτυχθεί μια διαφορετική αντίληψη για το κοινό συμφέρον σε όλη αυτή την περιφέρεια, που έφερνε προσκόμματα στην συνεργασία. Παρά ταύτα, η όλη προσπάθεια αποτέλεσε μια φυσική ενδογενής διαδικασία για την παράλληλη εγκαθίδρυση μιας περιφερειακής ταυτότητας.

5.1.1. Μια νέα δυναμική.

Αργότερα, το κλίμα που σκιαγραφήθηκε πιο πάνω, μεταβλήθηκε με την επίδραση ενός εξωγενούς παράγοντα, την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004. Η Περιοχή της Βαλτικής άλλαξε προσανατολισμό καθώς τα περισσότερα θέματα

¹²¹ Joenniemi, P. (2009). The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for what?, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief

αντιμετωπίζονταν μέσα στο πλαίσιο της ΕΕ και όλες οι δραστηριότητες που υπήρχαν, εξαρτιόνταν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, από το τι συνέβαινε ή τι αποφασιζόταν στις Βρυξέλλες ή αλλού, πάντα στο εσωτερικό της Ένωσης. Ο μακροχρόνιος αγώνας των κατοίκων της Βαλτικής για να κερδίσουν την ένταξη, μετέβαλλε δραστικά την στάση τους προς την περιφερειακή συνεργασία και ιδιαίτερα προς την Βαλτική συνεργασία, τόσο εντός της μικρής Βαλτικής ομάδας που αποτελείται από τις τρεις Βαλτικές χώρες, όσο και εντός της ευρύτερης Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Από την οπτική γωνία των κατοίκων των Βαλτικών χωρών, η προηγούμενη προσπάθεια για την ένταξη αντικαταστάθηκε από τις προσπάθειες για την καθημερινή αντιμετώπιση της πολιτικής της ΕΕ. Η σημασία όμως, της Περιοχής της Βαλτικής πρόσφατα αναγνωρίστηκε ευρέως και στην έννοια της Βαλτικής δεν περιλαμβάνονται πλέον μόνο οι τρεις Βαλτικές χώρες.

Από την στιγμή που τα κράτη της Βαλτικής και η Πολωνία προσχώρησαν, υπήρξε αναπόφευκτα υποβάθμιση της προηγούμενης ατζέντας που αφορούσε σε θέματα ασφαλείας. Τότε ήταν που κατά κάποιο τρόπο, κλονίστηκε και η πίστη προς την σημαντικότητα της συνεργασίας που είχε αναπτυχθεί στην Βαλτική Θάλασσα. Αντίθετα, άρχισε να διαφαίνεται ένας φόβος ότι οι χώρες της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας ίσως, χάσουν το ενδιαφέρον τους για συνεργασία σε επίπεδο μακρο-περιφέρειας και στραφούν πάλι προς το επίπεδο της ΕΕ. Όλα αυτά οδήγησαν σε μια αλλαγή στην αντίληψη των κοινών συμφερόντων, που πλέον από ζητήματα πολιτικά στράφηκαν σε ζητήματα λειτουργικά, αναδεικνύοντας, ως κυρίαρχους στόχους, την οικονομική ανάπτυξη και την περιβαλλοντική προστασία.. Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η ανταγωνιστικότητα των χωρών της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας και η Στρατηγική της Λισαβόνας παρουσιάζονταν ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος και ως μέγιστος στόχος.

5.2. Διακρατικές Συνεργασίες στην Περιοχή.

Η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας έχει πλούσια εμπειρία σε διακρατικές συνεργασίες, μέσω των οποίων ιδρύθηκαν δίκτυα και οργανώσεις με κύρια θέματα των δραστηριοτήτων τους το περιβάλλον και την καινοτομία¹²². Είναι γεγονός επίσης,

¹²²Baltic Development Forum (2009) "State of the Region Report 2009. Boosting the Top of Europe", prepared for the Baltic Development Forum in collaboration with the Nordic Council of Ministers and the Nordic Investment Bank

ότι όλες αυτές οι περιφερειακές οργανώσεις συμμετέχουν, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας.

Σε τρεις από τους διακυβερνητικούς αυτούς οργανισμούς συμμετέχουν όλες οι εθνικές κυβερνήσεις της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας¹²³. Αυτοί είναι:

5.2.1. Συμβούλιο των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας (Council of the Baltic Sea States- CBSS).

Αδιαμφισβήτητα, το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα διακρατικής συνεργασίας, είναι το **Συμβούλιο των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας (CBSS)**, το οποίο συστάθηκε το 1992 και αποτελείται από έντεκα χώρες της περιφέρειας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹²⁴ και αποτέλεσε το πρώτο σύμβολο της θεσμοποίησης στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Το Συμβούλιο των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας ασχολείται κυρίως με θέματα «ήπιας ασφάλειας» και κοινωνικές προσεγγίσεις, τόσο της κοινωνίας των πολιτών όσο και παραγόντων μη κυβερνητικών οργανώσεων, εστιαζόμενο κυρίως σε σειρά ζητημάτων που αντιμετωπίζουν οι χώρες στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας.

Το Συμβούλιο δεν έχει προϋπολογισμό και τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν να χρηματοδοτήσουν τις διάφορες κοινές δράσεις και να συντονίσουν χρηματοδοτήσεις από άλλες πηγές.

5.2.2. Η Επιτροπή του Ελσίνκι (Helsinki Commission- HELCOM)

Η HELCOM είναι το ανώτατο όργανο της Σύμβασης για την Προστασία του Θαλάσσιου Περιβάλλοντος της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Στην Επιτροπή αυτή μετέχουν η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γερμανία η Λετονία, η Λιθουανία, η Πολωνία, η Ρωσία και η Σουηδία. Επίσης, και η Επιτροπή είναι συμβαλλόμενο μέρος της HELCOM.

Το 2007 υιοθετήθηκε το Σχέδιο Δράσης για την Βαλτική Θάλασσα της HELCOM, ούτως ώστε να εντοπίζονται οι συγκεκριμένες δράσεις που απαιτούνται για την επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων για τις κύριες περιβαλλοντικές

¹²³ EU Regional Policy (2010) "The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis", Luxembourg

¹²⁴ Οι έντεκα χώρες είναι η Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γερμανία Ισλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Νορβηγία, Πολωνία, Ρωσία και Σουηδία.

προτεραιότητες: την καταπολέμηση του ευτροφισμού (eutrophication)¹²⁵, τον περιορισμό των εισροών επικίνδυνων ουσιών, τη διασφάλιση της ναυτικής ασφάλειας και την αντιμετώπιση ατυχημάτων καθώς και την παύση της καταστροφή των βιοτόπων και τη συνεχιζόμενη μείωση της βιοποικιλότητας.

5.2.3. Όραμα και Στρατηγικές γύρω από την Βαλτική Θάλασσα (Vision and Strategies around the Baltic Sea-VASAB)

Το VASAB που ιδρύθηκε το 1992, είναι ένα διακυβερνητικό δίκτυο προώθησης της περιφερειακής συνεργασίας για τη χωροταξία και την ανάπτυξη στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Σε αυτή την πολυμερή συνεργασία συμμετέχουν έντεκα χώρες: Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Λετονία, Νορβηγία, Πολωνία, Ρωσία, Λευκορωσία, Γερμανία, Σουηδία και Λιθουανία.

Πέραν όμως, των προαναφερόμενων παν-περιφερειακών οργανώσεων, υπάρχουν και αρκετές άλλες που αντανακλούν την μακρά παράδοση συνεργασίας στην Περιοχή. Ως σημαντικότερες μπορεί να αναφερθούν:

5.2.4. Το Σκανδιναβικό Συμβούλιο (Nordic Council-NC) και το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών (Nordic Council of Ministers-NCM).

Το Σκανδιναβικό Συμβούλιο και το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών¹²⁶ είναι μια πλατφόρμα διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ των Σκανδιναβικών χωρών και οι δραστηριότητές της καταλαμβάνουν ένα μεγάλο φάσμα μέσω έντεκα διαφορετικών Υπουργικών Συμβουλίων. Παραδοσιακά, οι τομείς της έρευνας και εκπαίδευσης, του πολιτισμού και της καινοτομίας καλύπτουν πάνω από το μισό του διατιθέμενου προϋπολογισμού της. Παρόλο που το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών αφορά στη συνεργασία μεταξύ των Σκανδιναβικών χωρών, εντούτοις προωθεί και τις σχέσεις με τις γειτονικές χώρες της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Οι τομείς της εκπαίδευσης, έρευνας και καινοτομίας είναι πρώτοι στην ατζέντα των συνεργασιών με τις Βαλτικές χώρες και την βορειοδυτική Ρωσία και ακολουθούν θέματα περιβαλλοντικά, ενέργειας και κλιματολογικά.

¹²⁵ Ο ευτροφισμός είναι μια κατάσταση σε ένα υδάτινο οικοσύστημα, όπου οι υψηλές συγκεντρώσεις αζώτου και φωσφόρου την τόνωση της ανάπτυξης των φυκιών, η οποία οδηγεί σε ισόρροπες λειτουργία του συστήματος

¹²⁶ Μέλη του Σκανδιναβικού Συμβουλίου είναι η Δανία, Φινλανδία, Ισλανδία, Νορβηγία και Σουηδία.

Επίσης, το Σκανδιναβικό Συμβούλιο Υπουργών είχε ένα ενεργό ρόλο στις συζητήσεις για την Στρατηγική της Βαλτικής Θάλασσας. Υφιστάμενοι σκανδιναβικοί θεσμοί και προγράμματα προσδιορίστηκαν ως πιθανοί εταίροι για την επίτευξη των στόχων που προσδοκούσε η Στρατηγική για την Περιοχή.

5.2.5. Η Υποπεριφερειακή Συνεργασία Βαλτικής Θάλασσας (Baltic Sea States Subregional Co-operation -BSSSC).

Η Υποπεριφερειακή Συνεργασία Βαλτικής Θάλασσας εμφανίστηκε στην δεκαετία του '90 ως ένας οργανισμός-ομπρέλα για τον συντονισμό νέων δραστηριοτήτων και ως ένα πολιτικό δίκτυο των περιφερειακών αρχών στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Ενεργώντας ως ένας περιφερειακός εταίρος του Συμβουλίου των Χωρών της Βαλτικής Θάλασσας, προωθεί και υποστηρίζει τα συμφέροντα των υποπεριφερειών της Περιοχής έναντι των εθνικών κυβερνήσεων και των ευρωπαϊκών θεσμών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΩΣ ΕΝΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ

6.1. Προς την δημιουργία της Στρατηγικής της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας-Προκλήσεις και ευκαιρίες

Η δραματική αλλαγή στο μακροοικονομικό περιβάλλον δημιούργησε ένα ριζικά νέο περιβάλλον συνεργασίας για την Περιοχή της Βαλτικής. Οι παραδοσιακοί στόχοι δεν εγκαταλείφθηκαν αλλά η κρίση ώθησε άλλες πολιτικές προτεραιότητες να έρθουν στο προσκήνιο, για τις οποίες η περιφερειακή συνεργασία δεν ήταν η πιο αποτελεσματική λύση. Επίσης, ο διαφορετικός τρόπος με τον οποίο επηρεάστηκαν οι χώρες της Περιοχής από την κρίση, άλλαξε και την αντίληψη ότι για την ανάπτυξη συνεργασιών απαιτείται κοινό έδαφος. Όπως φάνηκε και από τις παραπάνω αναφορές, η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας δεν διέθετε και το πιο κατάλληλο επίπεδο πολιτικής για να αντιδράσει στην τρέχουσα κρίση. Τα μακροοικονομικά πακέτα στήριξης καθορίζονται και εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο, κάτω ευτυχώς, από έναν διεθνή συντονισμό. Αυτό δεν αποκλείει το γεγονός ότι οι γειτονικές χώρες μέσα στην

περιοχή της Βαλτικής, συνεργάζονται στενά για την αντιμετώπιση κρίσεων. Οι περιφερειακοί θεσμοί βοήθησαν στο να παρέχουν ένα δίκτυο καλά οργανωμένων επαφών και την απαραίτητη εμπιστοσύνη για έναν εντατικό παρασκηνιακό διάλογο, όχι μόνο για οικονομική στήριξη αλλά και για την γενική πορεία της οικονομικής πολιτικής. Αλλά τελικά, αυτές ήταν προσπάθειες μόνο μεταξύ εθνικών κυβερνήσεων, στις οποίες οι περιφερειακές συνεργασίες είχαν ένα περιορισμένο ρόλο. Η παγκόσμια κρίση έχει ενισχύσει τις οικονομικές ανισότητες στο εσωτερικό της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας καθώς κάθε μια χώρα ακολούθησε διαφορετική πορεία, προκειμένου να την αντιμετωπίσει.

Η Στρατηγική της Ένωσης για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας εισήγαγε έναν νέο είδος δραστηριότητας που κατέστησε πιο ασαφή τα όρια μεταξύ ΕΕ, κρατών, υποεθνικών φορέων και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Η Επιτροπή υιοθέτησε ένα πολύ ενεργό και συγχρόνως συμβουλευτικό ρόλο, προσπαθώντας να αποφύγει την κυριαρχία που ασκείται συνήθως από τις Βρυξέλλες. Πολλές συναντήσεις παραγόντων οργανώθηκαν. Συνολικά 109 αρχές, θεσμοί ή απαντήσεις μεμονωμένων ατόμων πήραν μέρος στην διαβούλευση και παρουσίασαν τις απόψεις τους¹²⁷.

Προφανώς η πρόθεση ήταν να παρουσιαστεί η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ως μία πρότυπη περίπτωση. Έτσι, αντί να τονίζεται η Στρατηγική ως πολιτική της Επιτροπής ή ως στρατηγική της περιφέρειας, η όλη διαδικασία παρουσιάστηκε ως μια πολυδιάστατη διαδικασία που συμμετείχε στην πρώτη φάση, η Επιτροπή, τα κράτη μέλη, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι επιχειρήσεις και οι ακαδημαϊκοί κύκλοι. Αυτού του είδους η τακτική ταιριάζει στην Περιοχή καθώς αρχικά εμφανίστηκε ως μια πρωτοβουλία από κάτω προς τα πάνω αλλά σύντομα καταλήφθηκε από τα κράτη και, στη συνέχεια πάλι από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις. Η Στρατηγική μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια προσπάθεια να συνδυαστούν οι υπάρχουσες δραστηριότητες και να δημιουργηθεί ένα ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών, χωρίς όμως τη δημιουργία νέων θεσμών. «Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας αρχίζει να γίνεται το σημείο κρυστάλλωσης για πολλούς περιφερειακούς

¹²⁷ Baltic Development Forum (2008) "State of the Region Report 2008. Sustaining growth at the Top of Europe" available at www.bdforum.org, p. 87, Available at www.bdforum.org, p. 87; also see EU Strategy for the Baltic Sea Region, Regional Policy – Inforegio, ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/ (accessed 8.4.2009)

θεσμούς που αναζητούν τον ρόλο τους στη συνολική ατζέντα και την συνεργασία με τους εταίρους σε συγκεκριμένα θέματα»¹²⁸.

Η Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής θάλασσας αποτελεί το πρώτο περιφερειακό πρόγραμμα που επικεντρώνεται αποκλειστικά στην επικράτεια της ΕΕ καθώς προηγούμενες περιφερειακές προσεγγίσεις, όπως η Βόρεια Διάσταση ή η Διαδικασία της Βαρκελώνης, δημιουργήθηκαν για την διαχείριση της συνεργασίας και της αλληλεπίδρασης κατά μήκος των συνόρων της ΕΕ, με τρίτες χώρες. Έτσι, η Στρατηγική προσπαθεί να αναπτύξει μια «διεθνική περιοχή ενισχυμένων συνεργασιών και διακυβέρνησης» και ένα νέο επίπεδο διακυβέρνησης μεταξύ έθνους-κράτους και υπερεθνικής κοινότητας.

6.2 Η ανάμιξη των ευρωπαϊκών θεσμών.

Παρόλο που η συνεργασία κάτω από την «ομπρέλα» της Βαλτικής ήταν μια καλή αρχή, δεν ήταν η μοναδική προσπάθεια. Μετά την ειρηνική επανάστασή τους, η Εσθονία, Λιθουανία, Λετονία και Πολωνία άρχισαν να λοξοκοιτάζουν προς την Ευρώπη και να ταυτίζονται πιο συχνά με την ΕΕ, με την οποία επιθυμούσαν να έχουν όλο και πιο στενές οικονομικές και πολιτικές σχέσεις¹²⁹. Αλλά και τα Σκανδιναβικά κράτη αναθεώρησαν την στάση τους έναντι της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τον Ψυχρό Πόλεμο. Η Σουηδία έθεσε την αίτησή της για υποψήφιο κράτος μέλος της ΕΕ τον Ιούνιο του 1991, ακολουθούμενη από την Φινλανδία τον Μάρτιο του 1992 και την Νορβηγία τον Νοέμβριο του ίδιου έτους. Παρόλο που η ΕΕ δεν είχε δείξει αρχικά έντονο ενδιαφέρον για τα τεκταινόμενα γύρω από την Βαλτική Θάλασσα κατά την διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου και φαινόταν σχετικά απρόθυμη να είναι μέλος του Συμβουλίου των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας, οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης των τριών Σκανδιναβικών κρατών καθώς και η βαθύτερη σχέση που

¹²⁸ Ibid

¹²⁹ Η ΕΕ αναγνώρισε την ανεξαρτησία της Εσθονίας, Λετονίας και Λιθουανίας τον Αύγουστο του 1991. Την επόμενη άνοιξη, συνάφθηκαν Συμφωνίες για το Εμπόριο και την Εμπορική Οικονομική Συνεργασία μεταξύ της Ένωσης και των Βαλτικών Κρατών, ακολουθούμενες από μια συμφωνία για ελεύθερο εμπόριο το τον Ιούλιο του 1994. Μεταξύ Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου 1995 και τα τρία Βαλτικά Κράτη υπέβαλαν υποψηφιότητα για ένταξη στην ΕΕ. Η ΕΕ άρχισε τις διαπραγματεύσεις για την εισδοχή πρώτα της Εσθονίας το 1998 και ακολούθησε η Λετονία και η Λιθουανία το 2000. Και οι τρεις έγιναν πλήρη μέλη της ΕΕ το 2004. Πέραν της ΕΕ, το NATO επίσης αναγνωρίστηκε ως ένας σημαντικός «ευρωπαϊκός» θεσμός. Τα Βαλτικά Κράτη εισήλθαν στο NATO επίσης το 2004. Η Πολωνία υπέβαλε υποψηφιότητα για μέλος της ΕΕ το 1994 και άρχισε τις διαπραγματεύσεις εισδοχής το 1998.

άρχισε να αναπτύσσεται με τα Βαλτικά κράτη και την Πολωνία έπεισε την Ένωση να αποκτήσει έναν πιο ενεργό ρόλο στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας.

Έτσι, η Περιοχή άρχισε να γίνεται ένας κεντρικός γεωπολιτικός στόχος της ΕΕ, η οποία συμμετέχει στην διαδικασία οικοδόμησης της περιφέρειας αυτής προωθώντας την οικονομική ανεξαρτησία και την πολιτική σταθερότητα¹³⁰.

Το πρώτο επίσημο έγγραφο της ΕΕ που αναφερόταν αποκλειστικά στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ως ολότητα, ήταν μία Ανακοίνωση το 1994 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή που είχε τον τίτλο «Κατευθύνσεις για μια ενιαία προσέγγιση για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας».

Στη συνέχεια ακολούθησε μια ακόμη Ανακοίνωση που ασχολείτο με το κράτος και τις προοπτικές συνεργασίας στην Βαλτική Λεκάνη, η οποία παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης τον Δεκέμβριο του 1995. Τότε, οι αρχηγοί των κρατών μελών και των κυβερνήσεων ζήτησαν από την Επιτροπή να ετοιμάσει ένα έγγραφο που θα έθετε την μορφή του πλαισίου συνεργασίας για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Αυτό το έγγραφο δημοσιεύτηκε το 1996 και έφερε τον τίτλο «Πρωτοβουλία για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας»¹³¹. Η Πρωτοβουλία για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας περιείχε έναν σύντομο κατάλογο των κυριότερων θεμάτων που έπρεπε να αντιμετωπιστούν εντός της περιοχής, όπως ήταν η δημοκρατία, η σταθερότητα, η οικονομική ανάπτυξη, τα συστήματα μεταφοράς, οι ενεργειακές δομές, η πυρηνική ασφάλεια, η περιβαλλοντική προστασία καθώς και η διασυνοριακή συνεργασία. Η Επιτροπή επίσης, υπογράμμισε τον ρόλο των ίδιων μέσων πολιτικής της Ένωσης, που αναπτύχθηκαν για διαφορετικές ομάδες χωρών στην περιοχή, όπως το INTERREG, το PHARE και το TACIS. Παρά τους διαφορετικούς στόχους και τις ομάδες στις οποίες απευθύνονταν τα προγράμματα αυτά, η Επιτροπή κατάφερε να συνδέσει τα διασυνοριακά σχέδια μεταξύ των δικαιούχων των προγραμμάτων των INTERREG και PHARE το 1992 καθώς και των προγραμμάτων των INTERREG και TACIS το 1995.

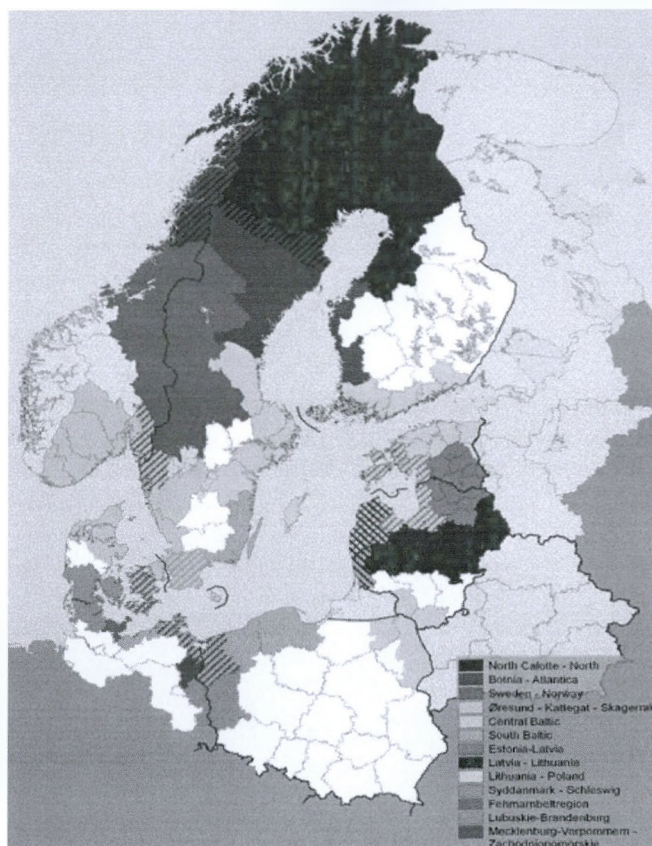
Ιδιαίτερα, η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG εμφανίζεται σε όλες τις προγραμματικές περιόδους στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας και εκπονεί προγράμματα για την ανάπτυξή της. Στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013 τρέχουν ήδη 13 προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας, με κύριο στόχο την

¹³⁰Ryba, J. (2008) "The EU Strategy for the Baltic Sea Region. History revisited or a new opening?", UKIE Analytical Paper Series N° 19

¹³¹Ibid

προώθηση της συνεργασίας και την στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος στις διασυνοριακές περιοχές.

Σχήμα 5: Προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας το 2007-2013

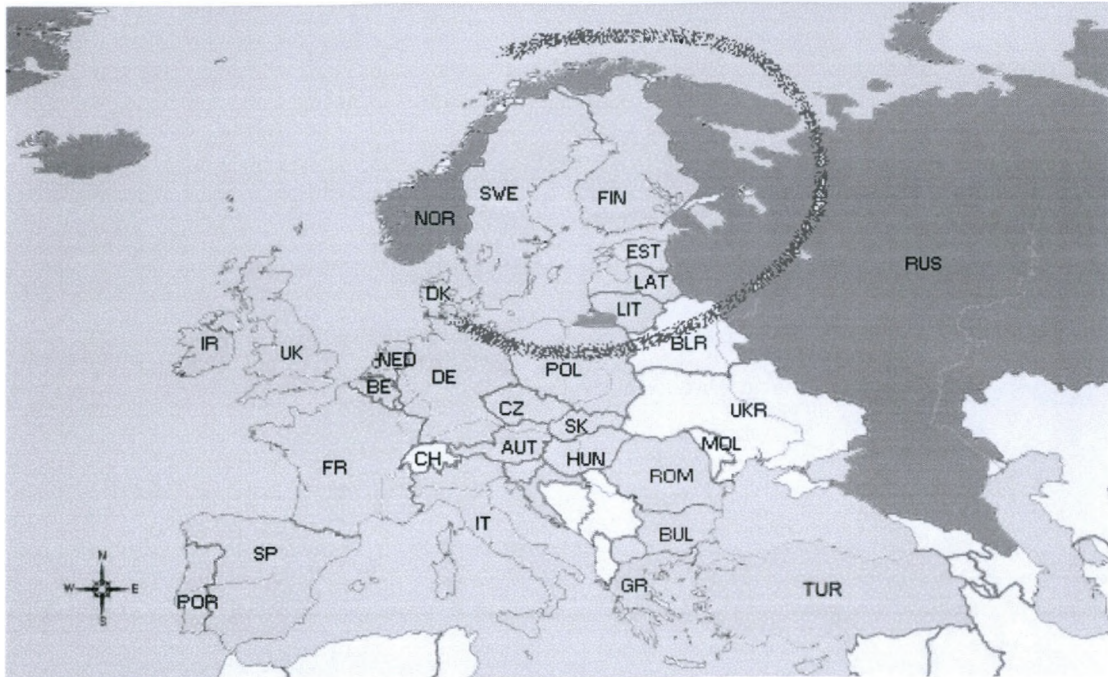


Έτσι, η ΕΕ απέκτησε πλεονέκτημα στο δίκτυο της συγκεκριμένης περιφερειακής συνεργασίας, η οποία είχε ήδη αναπτυχθεί στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας από τις αρχές της δεκαετίας του '90 και μέσω των πολιτικών της συνέβαλλε περαιτέρω σε αυτή.

Το 1998, ακολούθησε ένα περαιτέρω σημαντικό βήμα καθώς η ΕΕ καθιέρωσε την **Βόρεια Διάσταση** (Northern Dimension), μία πρωτοβουλία που αναπτύχθηκε τόσο στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας όσο και στην Περιοχή Barents - Ευρω-Αρκτική, που κάλυπτε μια γεωγραφική περιοχή, η οποία εκτεινόταν στα δυτικά από την Ισλανδία μέχρι την ΒΔ Ρωσία στα ανατολικά και από το Barents και την Θάλασσα Karas νότια μέχρι τις βόρειες ακτές της Βαλτικής Θάλασσας¹³².

¹³²Council of the European Union (2002) "European Council Conclusions of 21 and 22 June 2002", Presidency Conclusions 13463/02, Brussels

Σχήμα 6: Ο γεωγραφικός χώρος της Βόρειας Διάστασης



Η Βόρεια Διάσταση βασιζόταν στην Φινλανδική Πρωτοβουλία Βόρειας Διάστασης, που είχε κυκλοφορήσει από το 1996 αλλά εκδόθηκε επίσημα το 1997. Η Βόρεια Διάσταση δεν είναι απλώς μια πολιτική αλλά περισσότερο ένα πλαίσιο για μια διεθνή, διακρατική και περιφερειακή (υποεθνική) συνεργασία στην Βόρεια Ευρώπη¹³³. Όπως δηλώθηκε στο πρώτο Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου για την Βόρεια Διάσταση το 2000, η αρχική ιδέα πίσω από την Βόρεια Διάσταση ήταν να συμβάλλει στην ενίσχυση της θετικής αλληλεξάρτησης μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της (Εσθονία, Ισλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Νορβηγία, Πολωνία και Ρωσική Ομοσπονδία) στον Βορά κυρίως σε θέματα ασφάλειας, σταθερότητας, δημοκρατικής αναμόρφωσης και βιώσιμης ανάπτυξης στην περιοχή¹³⁴. Είναι επίσης, αξιοσημείωτο ότι το Σχέδιο Δράσης στόχευε στην καλύτερη συνεργασία και συμπληρωματικότητα μεταξύ των υφιστάμενων μέσων εξωτερικής και διασυννοριακής συνεργασίας της ΕΕ με εκείνα των κρατών μελών. Έτσι, η Βόρεια Διάσταση βασιζόταν πάνω από όλα στις Συμφωνίες Εισδοχής της ΕΕ με τις υποψήφιες χώρες μέλη (Βαλτικά κράτη και Πολωνία), στην Συμφωνία Εταιρικότητας και Συνεργασίας με την Ρωσία καθώς και στις Συμφωνίες με την Ισλανδία και τη

¹³³ Archer C. (2007), "Introduction" in C. Archer (ed) *The Northern Dimension of the European Union: Glancing Back, Looking Forward. Proceedings from the Northern Dimension Network*

¹³⁴ Council of the European Union (2002) "European Council Conclusions of 21 and 22 June 2002", Presidency Conclusions 13463/02, Brussels

Νορβηγία αλλά και στα δημοσιονομικά εργαλεία που σχεδιάστηκαν την δεκαετία του '90, δηλαδή το TACIS, το PHARE και το INTERREG.

Μετά την διεύρυνση του 2004 της ΕΕ, κάποια μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας¹³⁵, προκειμένου να δώσουν μια νέα πνοή στην βαλτική συνεργασία προσπάθησαν να επανατοποθετήσουν την Περιοχή στην Ατζέντα της ΕΕ και να συμβάλλουν στην επανεκτίμηση του πεδίου εφαρμογής και των δραστηριοτήτων της Βόρειας Διάστασης, ώστε να προσαρμοστεί στις αλλαγές που προκάλεσε η διεύρυνση της ΕΕ.

Ως αποτέλεσμα αυτής της ενέργειας, το 2006, το Κοινοβούλιο υιοθέτησε ένα Ψήφισμα για την Στρατηγική της Βαλτικής Θάλασσας για την Βόρεια Διάσταση¹³⁶. Το Ψήφισμα μεταξύ άλλων ζητά από την Επιτροπή «να υποβάλει πρόταση για κοινοτική στρατηγική της Βαλτικής Θάλασσας, προκειμένου να ενισχύσει τον εσωτερικό πυλώνα της Βόρειας Διάστασης» καθώς και «προς διασφάλιση της διαφάνειας και της συνοχής, να δημιουργηθεί χωριστή γραμμή του κοινοτικού προϋπολογισμού για τη στρατηγική της Βαλτικής Θάλασσας, ενδεχομένως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, που θα συμπληρώνει την τρέχουσα χρηματοδότηση της Βόρειας Διάστασης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη, τις τρίτες χώρες, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, τη Σκανδιναβική Τράπεζα Επενδύσεων και άλλους φορείς». Επίσης, στο Ψήφισμα τονίζεται ότι η Στρατηγική πρέπει να λάβει επαρκή χρηματοδότηση από όλες τις σχετικές θέσεις του προϋπολογισμού, για να μπορέσει να επιτύχει τους στόχους της.

Το αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2007 και το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να ετοιμάσει μια Στρατηγική για την Περιοχή μέχρι τον Ιούνιο του 2009.

Η προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ευρύτερη από την εντολή που δόθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο αναφέρθηκε στην οριζόντια διάσταση της Στρατηγικής της Βαλτικής θάλασσας και επεσήμανε ένα θέμα υψηλής αλλά και ευαίσθητης σημασίας, την έλλειψη συνέργειας και την υφιστάμενη αλληλοεπικάλυψη μεταξύ διαφορετικών περιφερειακών φορέων και οργανώσεων.

¹³⁵ Τα μέλη της Ομάδας που συμμετείχαν στη συγγραφή του εγγράφου ήταν: Christopher Beazley (MB), Michael Gahler (DE), Satu Hassi (FI), Toomas Hendrik Ilves (EE), Girts Valdis Kristovskis (LV), Henrik Lax (FI) και Alexander Stubb (FI)

¹³⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη στρατηγική της περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας για τη Βόρεια Διάσταση (2006/2171(INI)).

Επίσης, τόνισε την ανάγκη αναπροσαρμογής των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών στην περιφέρεια, ώστε να μπορούν να εφαρμόσουν τα οριζόντια μέτρα. Αυτό το στοιχείο δεν υπήρξε στην εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που ήταν πολύ σύντομη και γενική.

Τελικά, η Επιτροπή, ανταποκρίθηκε και σαν πρώτο βήμα, προέβη στην προετοιμασία μιας σύνοψης των δραστηριοτήτων της ΕΕ και των παραγόντων της συνεργασίας στη Βαλτική Θάλασσα. Η Επιτροπή είχε ως πρόθεση καταρχήν, να συντονίσει τις υφιστάμενες δραστηριότητες και πόρους στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας και να κάνει συστάσεις, με σκοπό την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προκλήσεων και των δυνατοτήτων της περιοχής με πιο αποτελεσματικό τρόπο. Το πλαίσιο της Βόρειας Διάστασης¹³⁷ προσέφερε μια πλατφόρμα συζήτησης με τα κράτη μη-μέλη. Μετά την Διάσκεψη του Ελσίνκι για την Βόρεια Διάσταση τον Νοέμβριο του 2006, η πολιτική αυτή αναθεωρήθηκε στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής μεταξύ των εταίρων της Βόρειας Διάστασης, δηλαδή την ΕΕ, την Ρωσική Ομοσπονδία, την Νορβηγία και την Ισλανδία.

Αναλαμβάνοντας η Επιτροπή το καθήκον της προετοιμασίας της Στρατηγικής, ανέθεσε στην Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής (DG REGIO) την ευθύνη να ετοιμάσει μία πρόταση¹³⁸. Η κύρια πτυχή της προετοιμασίας περιλάμβανε μία ευρεία δημόσια διαβούλευση για την στρατηγική. Η διαδικασία συλλογής απόψεων και προτάσεων άνοιξε επισήμως στην «Διάσκεψη των φορέων» που έλαβε χώρα στην Στοκχόλμη, τον Σεπτέμβριο του 2008. Στην διάσκεψη αυτή, η Επιτροπή υπέβαλε ένα έγγραφο εργασίας για την παροχή οδηγιών για την διαδικασία και επισήμανε τις θεματικές ενότητες αυτής. Κυρίως, περιλάμβανε θέματα περιβαλλοντικά, οικονομικά, υποδομών και ασφάλειας, διακυβέρνησης και θεσμών. Η διαδικασία διαβούλευσης

¹³⁷ Η ιδέα της Βόρειας Διάστασης γεννήθηκε στο Λουξεμβούργο κατά τη διάρκεια της Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1997, από έντεκα χώρες της Βόρειας Ευρώπης, την Φινλανδία, τη Σουηδία, Δανία, Γερμανία (κράτη-μέλη της Ένωσης), τη Λετονία, Εσθονία, Λιθουανία, Πολωνία (υποψήφιες για ένταξη χώρες) και τη Νορβηγία, Ισλανδία και Ρωσική Ομοσπονδία. Η απόφαση μπορεί να αποδοθεί τόσο σε πολιτικούς παράγοντες (η επικείμενη διεύρυνση της Ένωσης στην περιοχή της Βαλτικής που είχε εντείνει την ανάγκη για περιφερειακή συνεργασία σε μια μεγάλη περιοχή δραστηριοτήτων), όσο και το γεγονός ότι η μακροπρόθεσμη ανάπτυξη των νέων ανεξάρτητων κρατών της περιοχής, είναι εφικτή μόνο με τη σταδιακή προσαρμογή τους, στα πολιτικά και οικονομικά πρότυπα της Δύσης. Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Φέιρα το 2000, η Βόρεια Διάσταση απέκτησε ένα πρόγραμμα δραστηριοτήτων σε σημαντικούς τομείς της οικονομικής συνεργασίας. Ένας από τους στόχους του προγράμματος δραστηριοτήτων αυτού, είναι ο συντονισμός κοινοτικών προγραμμάτων.

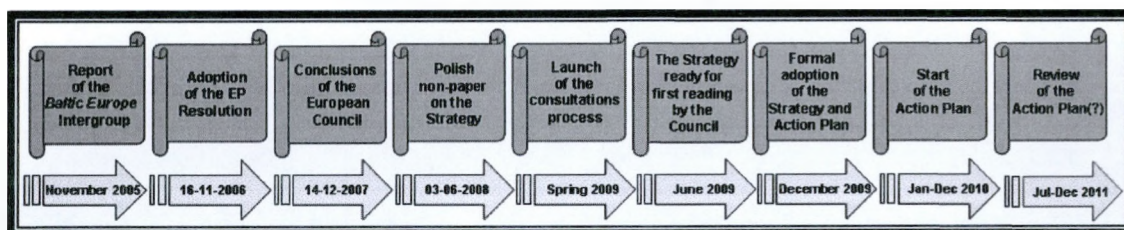
¹³⁸ Schymik C. & Krumrey P., (2009) "Eu Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?" Research Division EU Integration, German Institute for International and Security Affairs

ολοκληρώθηκε με την δεύτερη «Διάσκεψη των φορέων» στο Ροστόκ, τον Φεβρουάριο του 2009.

Η όλη διαδικασία στέφθηκε με επιτυχία. Η Επιτροπή έλαβε 110 γραπτές εισηγήσεις από κυβερνήσεις και άλλους επίσημους οργανισμούς της περιφέρειας καθώς επίσης και από διάφορους άλλους οργανισμούς και φορείς, 47 από τις οποίες ήταν διαθέσιμες στο κοινό. Σε αυτές τις 47 εισηγήσεις υπήρξαν 750 προτάσεις πολιτικής. Πολλές από αυτές τις προτάσεις ενσωματώθηκαν στο Σχέδιο Δράσης .

Στις 10 Ιουνίου 2009, η Επιτροπή δημοσίευσε μία Ανακοίνωση που αφορούσε στην Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας καθώς επίσης και ένα Σχέδιο Δράσης¹³⁹.

Σχήμα 7: Χρονοδιάγραμμα εργασιών για την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

Η Στρατηγική υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την μορφή μιας ολιγοσέλιδης Ανακοίνωσης, η οποία συνοδευόταν από ένα Σχέδιο Δράσης. Πρόκειται για ένα κυλιόμενο Σχέδιο Δράσης, που εξελίσσεται στον χρόνο και συμπληρώνεται συνεχώς με νέες δράσεις. Για κάθε δράση εφαρμόζεται ένα χρονοδιάγραμμα καθώς και ένας κατάλληλος μηχανισμός παρακολούθησης της εφαρμογής του.

¹³⁹Commission of the European Communities (2009) "European Union Strategy for the Baltic Sea Region", Brussels, COM(2009) 248 final

7.1. Στόχοι της Στρατηγικής

Ο δεδηλωμένος στόχος της Στρατηγικής είναι να ενεργοποιηθεί το δυναμικό που έχει δημιουργηθεί στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, ως αποτέλεσμα της διεύρυνσης της ΕΕ το 2004. Συνεπώς, δεν υπάρχει καμιά πρόθεση δημιουργίας νέας πολιτικής αλλά αντίθετα αυτό που συμφωνείται ουσιαστικά, είναι ο συντονισμός του υφιστάμενου πλαισίου συνεργασίας στην Περιοχή.

Υπάρχουν τέσσερις προτεραιότητες-πυλώνες που ξεχώρισαν, είτε στο πλαίσιο της ανησυχίας για τα τοπικά προβλήματα είτε επί τη βάση του ανεκμετάλλετου δυναμικού της Περιοχής:

- Προστασία του περιβάλλοντος (να καταστεί η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ένας καθαρός τόπος, περιβαλλοντικά βιώσιμος)
- Προώθηση της ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης στην Περιοχή (να καταστεί η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ένας τόπος ευημερίας)
- Προσβασιμότητα και ελκυστικότητα (να καταστεί η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας τόπος προσβάσιμος και ελκυστικός)
- Ασφάλεια και προστασία (να καταστεί η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας αξιόπιστος και ασφαλής τόπος).

Αυτοί οι τέσσερις πυλώνες έχουν ως στόχο την επίτευξη 15 αλληλένδετων Προτεραιοτήτων, που μπορεί να μεταβάλλονται ανάλογα με την εξέλιξη της Περιοχής. Ο σκοπός είναι να θέτονται συγκεκριμένοι στόχοι που κατανέμονται σε διαφορετικά κράτη μέλη, τα οποία είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή τους. Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής περιλήφθηκε ένας κατάλογος από 76 Δράσεις, οι οποίες περιέχουν Μεγάλα Έργα (Flagship projects)¹⁴⁰. Τα Έργα έχουν σχεδιαστεί ώστε να περιλαμβάνουν Επικεφαλής Εταίρους, ειδικούς στόχους και ημερομηνίες αναθεώρησης.

Πέραν αυτών αναπτύσσονται και Οριζόντιες Δράσεις σε κάποιους τομείς, που διατρέχουν όλους τους πυλώνες και αφορούν κυρίως στη ναυτιλιακή δράση αλλά και στη χρήση της έρευνας ως βάση για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων ή ως συνεργασία

¹⁴⁰ Η συντονιστική αρμοδιότητα των 15 προτεραιοτήτων και έργων έχουν ανατεθεί κυρίως στα κράτη μέλη. Μόνο μία προτεραιότητα έχει ανατεθεί σε περιφέρεια (Mecklenburg-Vorpommern) και άλλη μία στο Πρόγραμμα Βόρεια Διάσταση. Από τα 78 βασικά προγράμματα, τα κράτη μέλη έχουν αρμοδιότητα στα 41, διάφοροι διακυβερνητικοί οργανισμοί σε 10 και ενώσεις της κοινωνίας των πολιτών μόλις σε 1. 22 βασικά προγράμματα παραμένουν ακόμα ανοιχτά.

για τη μεταφορά των Οδηγιών της ΕΕ αλλά και στην οικοδόμηση μιας περιφερειακής ταυτότητας.

Στο Παράρτημα 9 παρατίθεται ένας Πίνακας με τους πυλώνες και τους τομείς προτεραιότητας της Στρατηγικής

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύντομη ανάπτυξη των πυλώνων αυτών, προκειμένου να γίνει κατανοητή η Στρατηγική και το περιεχόμενό της.

7.1.1 Η Προστασία του Περιβάλλοντος

Ένα σημαντικό θέμα που χαρακτηρίζει την Στρατηγική είναι η προτεραιότητα των περιβαλλοντικών θεμάτων. Η Βαλτική Θάλασσα είναι μια από τις πιο μολυσμένες θάλασσες στον κόσμο και ακολουθώντας την περιβαλλοντική συνείδηση που επιδιώκει η Στρατηγική, μετατρέπεται στη μέγιστη δυναμική της περιφερειακής συνεργασίας. Η μόλυνση της θάλασσας αποτέλεσε επίσης, θέμα της πολιτικής της Βόρειας Διάστασης και μάλιστα συγκεκριμένες επιτυχίες της συνδέθηκαν με την περιβαλλοντική συνεργασία. Με την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, τα περιβαλλοντικά θέματα εγκρίθηκαν στον τομέα της υψηλής πολιτικής. Ειδικά η Σουηδία και η Φινλανδία έθεσαν ως προτεραιότητα τον στόχο της επίτευξης μιας πιο περιβαλλοντικά βιώσιμης θάλασσας, θεωρώντας την ως μία καθοριστικής σημασίας προϋπόθεση για την επιτυχία της περιοχής.

Ο πυλώνας απαρτίζεται από πέντε τομείς προτεραιότητας¹⁴¹:

- (1) τη μείωση των νιτρικών και φωσφορικών ενώσεων στη θάλασσα, σε αποδεκτά επίπεδα
- (2) τη διατήρηση των φυσικών περιοχών και της βιοποικιλότητας, συμπεριλαμβανομένης της αλιείας
- (3) τη μείωση της χρήσης και του αντίκτυπου των επικίνδυνων ουσιών
- (4) το να καταστεί πρότυπο για την περιοχή η καθαρή ναυτιλία και
- (5) τον μετριασμό και την προσαρμογή στις κλιματικές αλλαγές.

7.1.2. Αυξάνοντας την ευημερία

Η κύρια αδυναμία της περιοχής είναι το χαμηλό επίπεδο εσωτερικής ανταγωνιστικής πίεσης. Ορισμένα κράτη δεν έχουν αρκετά μεγάλη αγορά ώστε να προωθήσουν τον

¹⁴¹Commission of the European Communities (2009) "European Union Strategy for the Baltic Sea Region", Brussels, COM(2009) 248 final

αναγκαίο ανταγωνισμό. Έτσι, η μόνη λύση είναι η πληρέστερη ολοκλήρωση της Περιοχής. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Περιοχή περιλαμβάνει το 23% του πληθυσμού της ΕΕ αλλά συγκεντρώνει το ΑΕΠ της ανέρχεται μόνο στο 16% του συνόλου της ΕΕ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, για να βοηθηθούν οι επιχειρηματίες του αύριο είναι αναγκαία η βελτίωση των προσφερόμενων εκπαιδευτικών υπηρεσιών, γι αυτό και προτείνει τη δημιουργία μιας «Iny League» κολεγίων και πανεπιστημίων.

Ο πυλώνας αυτός περιλαμβάνει τέσσερις τομείς προτεραιότητας:¹⁴²

- (1) την άρση των εμποδίων στην εσωτερική αγορά της Βαλτικής Θάλασσας
- (2) την αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων της περιοχής στον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας
- (3) την εφαρμογή της ονομαζόμενης «Δράση Μικρών Επιχειρήσεων» και
- (4) την ενίσχυση της βιώσιμης γεωργίας, δασοκομίας και αλιείας.

7.1.3. Κάνοντας την Περιοχή προσβάσιμη και ελκυστική.

Η Ανατολή και ο Βορράς παραμένουν εξαιρετικά απομονωμένοι από την υπόλοιπη Ένωση. Η Βόρεια Φινλανδία, η Σουηδία και τα κράτη της Βαλτικής έχουν τα μικρότερα ποσοστά προσβασιμότητας σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ο ενεργειακός εφοδιασμός και η ενεργειακή ασφάλεια συνιστούν επίσης, ιδιαίτερες πηγές ανησυχίας καθώς η Περιοχή διαθέτει λίγες εγχώριες πηγές και επομένως βασίζεται σε εισαγωγές, αλλά οι διασυνδέσεις που υπάρχουν δεν επαρκούν για την εξασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι αν θέλει κάποιος να ταξιδέψει από την Βαρσοβία στο Ταλίν με τρένο χρειάζεται 36 ώρες!

Συνεπώς, ο τρίτος πυλώνας του Σχεδίου Δράσης της Στρατηγικής αφορά σε τρεις τομείς προτεραιότητας¹⁴³:

- (1) Την βελτίωση της πρόσβασης, της αποτελεσματικότητας και της ασφάλειας των ενεργειακών αγορών
- (2) Την βελτίωση των εσωτερικών και εξωτερικών μεταφορικών συνδέσεων και
- (3) Τη διατήρηση και ενίσχυση της ελκυστικότητας της Περιοχής ιδιαίτερα μέσω της εκπαίδευσης, του τουρισμού και της υγείας.

¹⁴² *ibid*

¹⁴³ *ibid*

7.1.4. Ένα περιβάλλον ασφάλειας και προστασίας

Η προβλεπόμενη αύξηση της ναυτιλιακής κίνησης και η χρήση της θάλασσας ως κύριας διόδου από τεράστια πετρελαιοφόρα καθιστά υπαρκτό τον κίνδυνο ατυχημάτων (ασφάλεια θάλασσας). Επίσης, η Περιοχή καθίσταται λιγότερο ασφαλής και λόγω του οργανωμένου εγκλήματος, που επιδεινώνεται εξαιτίας των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων (διασυνοριακό έγκλημα).

Ο πυλώνας απαρτίζεται από τρεις τομείς προτεραιότητας:

- (1) να καταστεί οδηγός η περιοχή στον τομέα της θαλάσσιας ασφάλειας και προστασίας
- (2) να ενισχυθεί η προστασία από σοβαρές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στη θάλασσα και στην ξηρά και
- (3) να μειωθεί ο όγκος και η ζημία που προκαλείται από το διασυνοριακό έγκλημα.

7.2. Ο ρόλος της Επιτροπής.

Η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα για τον συντονισμό, την παρακολούθηση, την αναφορά, την διευκόλυνση της υλοποίησης και της παρακολούθησης της Στρατηγικής. Παράλληλα δε, με τις άλλες πολιτικές, η Επιτροπή σχεδιάζει να ετοιμάσει αναφορές προόδου κάνοντας χρήση της εξουσίας της πρωτοβουλίας που διαθέτει ενώ σε τακτά χρονικά διαστήματα θα καταθέτει σχετική έκθεση προς το Συμβούλιο. Επιπλέον, η Επιτροπή προτίθεται να παρουσιάσει την επανεξέταση της «προστιθέμενης αξίας» της Στρατηγικής στην Ευρώπη, το 2011. Καθώς η Στρατηγική δεν περιέχει νέους πρόσθετους πόρους για την υλοποίησή της αλλά αποσκοπεί στον καλύτερο συντονισμό και την αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων που έχουν ήδη διατεθεί σε διάφορους τομείς και έργα, ωθεί την Επιτροπή σε συνεργασία τόσο με κυβερνητικούς όσο και με μη κυβερνητικούς παράγοντες. Επίσης, σημαντικό θεωρείται από την Επιτροπή και η δημιουργία ενός ετήσιου φόρουμ, στο οποίο θα συμμετέχουν τα ενδιαφερόμενα μέρη.

7.3. Το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της Στρατηγικής.

Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αναφέρονται στην Στρατηγική, προτείνουν ότι πρέπει να εφαρμόζεται σε όλη την ΕΕ, παρόλο που είναι σαφές ότι άμεσοι δικαιούχοι είναι τα κράτη μέλη που ταυτόχρονα είναι και χώρες της Περιοχής

της Βαλτικής Θάλασσας. Αυτά είναι: η Γερμανία, η Εσθονία, η Λιθουανία, η Λετονία, η Φινλανδία, η Δανία, η Πολωνία και η Σουηδία. Η εξωτερική πτυχή της Στρατηγικής αφορά σε μεγάλο βαθμό την συνεργασία με την Ρωσία και συμπεριλαμβάνεται στο πλαίσιο της Βόρειας Διάστασης της ΕΕ.

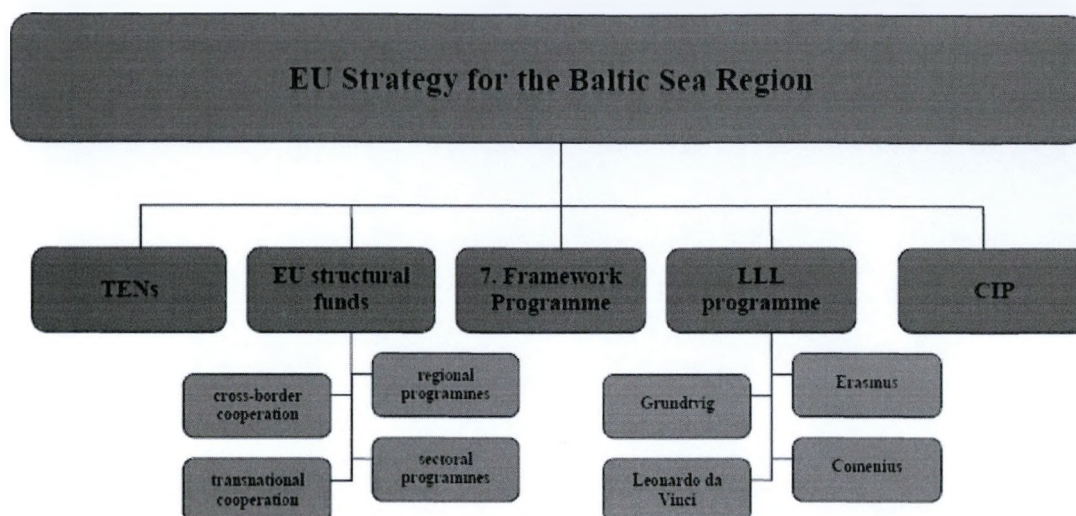
Την ίδια στιγμή, είναι δύσκολο να μην καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα ότι κάποιες προβληματικές θεματικές της Περιοχής δεν μπορεί να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά μόνο από τα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς επηρεάζουν και άλλα κράτη εκτός Ένωσης, όπως την Λευκορωσία, την Ρωσία και σε μικρότερο βαθμό την Ουκρανία, που βρίσκονται στη λεκάνη της Βαλτικής Θάλασσας. Αυτές οι θεματικές αφορούν κυρίως, την περιβαλλοντική προστασία αλλά επίσης και θέματα δημόσιας υγείας ή δίκτυα μεταφορών. Για το λόγο αυτό, η Στρατηγική προτείνει κυρίως να χρησιμοποιηθεί το πλαίσιο της Βόρειας Διάστασης για τις εξωτερικές πτυχές της συνεργασίας αλλά με τη δυνατότητα χρήσης εναλλακτικών διαύλων (όπως το Συμβούλιο των Κρατών της Βαλτικής Θάλασσας), όταν αυτοί κρίνονται χρήσιμοι. Εξάλλου, η Ρωσία και άλλα γειτονικά κράτη έχουν δείξει ότι βλέπουν θετικά τις προσπάθειες της ΕΕ να τα κρατά ενήμερα ενώ από την άλλη μεριά η ΕΕ επιθυμεί την περαιτέρω συνεργασία μαζί τους σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος.

7.4. Μέσα για την υλοποίηση της Στρατηγικής.

Καταρχήν δεν υπάρχει πρόθεση να δημιουργηθεί νέο χρηματοοικονομικό μέσο, ούτε να αυξηθούν οι πόροι στα ήδη υπάρχοντα μέσα. Συνεπώς, χρειάζεται κυρίως, συντονισμός του μεγάλου αριθμού ατόμων και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στην εν λόγω Περιοχή καθώς και η αξιοποίηση στο έπακρο του τρόπου λειτουργίας των πολιτικών σε επίπεδο κρατών μελών και ΕΕ. Επίσης, πρέπει να εξασφαλιστεί ένας καλύτερος συντονισμός των υφιστάμενων μέσων (δηλαδή, των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, του Έβδομου Προγραμματικού Πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Έρευνα και την Τεχνολογική Ανάπτυξη, των Διευρωπαϊκών Δικτύων, του Προγράμματος Δια Βίου Μάθησης, του Προγράμματος για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και άλλων) και ενδεχομένως, μέτρων που αποσκοπούν στη συμπερίληψη της ιδιαιτερότητας της περιοχής κατά την επιλογή των κριτηρίων για την εκτίμηση των σχεδίων. Με τη σειρά τους, τα μέτρα αυτά θα περιλάβουν δραστηριότητες ρυθμιστικού χαρακτήρα, οι οποίες θα αναφέρονται και

στα θέματα της Στρατηγικής, δηλαδή την περιβαλλοντική προστασία, την βελτίωση της υλοποίησης των κανόνων της ενιαίας αγοράς και άλλα.

Σχήμα 8 : Χρηματοοικονομικά μέσα για την υλοποίηση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας



Παρόλα αυτά, την περίοδο 2007-2013, η Βαλτική επωφελείται τόσο από την χρηματοδότηση της περιφερειακής πολιτικής όσο και από άλλα κοινοτικά κονδύλια. Ήδη στην Περιοχή έχουν αναπτυχθεί πολλές πολιτικές και προγράμματα της ΕΕ και αναμένεται να επιτελέσουν βασικό ρόλο στη Στρατηγική. Μεταξύ αυτών είναι η Πολιτική Συνοχής, η οποία συμβάλλει με πάνω από 50 δισ € για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η κοινή πολιτική για την αλιεία που ευθέως συμβάλλει με άλλα 1,24 δισ € και άλλες. Επίσης, η Επιτροπή έχει αναλάβει να βοηθήσει τις Διαχειριστικές Αρχές των προγραμμάτων αυτών, ώστε να διασφαλιστεί ότι η διάθεση των πόρων θα συνάδει με την Στρατηγική. Περαιτέρω, η Οδηγία για το Πλαίσιο της Θαλάσσιας Στρατηγικής και η Επιτροπή του Ελσίνκι (HELCOM) με ένα Σχέδιο Δράσης για την Βαλτική Θάλασσα καθοδηγούν τις παρεμβάσεις για το περιβάλλον, λαμβάνοντας υπόψη κοινές πολιτικές της ΕΕ που επηρεάζουν το θαλάσσιο περιβάλλον, όπως η γεωργία, η αλιεία και οι μεταφορές.

Από τα διατιθέμενα ποσά των πολιτικών της ΕΕ στην Περιοχή, αυτά που καταγράφονται στον πίνακα που ακολουθεί αφορούν όσα χρησιμοποιούνται ήδη για τις προτεραιότητες της Στρατηγικής¹⁴⁴:

Πίνακας 4: Χρηματοδότηση Στρατηγικής

- **Για την περιβαλλοντική βιωσιμότητα:** 9,8 δισ € συμπεριλαμβανομένων 3,1 δισ € για την επεξεργασία λυμάτων
- **Για την ανταγωνιστικότητα:** 6,7 δισ € συμπεριλαμβανομένων 2,4 δισ € για την καινοτομία στις ΜΜΕ
- **Για την προσβασιμότητα:** 27,1 δισ € εκ των οποίων 1,4 δισ € για την κοινωνία της πληροφορίας, 23,1 δισ € για τις μεταφορές και 2,6 δισ € για την ενέργεια
- **Για την ασφάλεια και την προστασία:** 697 εκατ. €

7.5. Μέθοδος διακυβέρνησης της Στρατηγικής.

Ο τρόπος διακυβέρνησης της Στρατηγικής για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας είναι εντελώς καινοτόμος. Από τη μια πλευρά βασίζεται στο διακυβερνητικό μοντέλο και στον σεβασμό στην κυριαρχία των εθνών-κρατών ενώ από την άλλη ενισχύει μια από κάτω προς τα πάνω διαδικασία, στην οποία συμμετέχει και η κοινωνία των πολιτών.

Η ιστορική παράδοση της Περιοχής παραπέμπει στο διακυβερνητικό μοντέλο που αναπτύχθηκε καταρχήν στις Σκανδιναβικές χώρες κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Το Σκανδιναβικό Συμβούλιο των Υπουργών δημιούργησε μια πλατφόρμα όπου συμμετείχαν κυβερνήσεις καθώς οι Σκανδιναβικές χώρες παραδοσιακά ήταν αντίθετες από οποιαδήποτε ιδέα για ολοκλήρωση ή υπερεθνικότητα. Με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, το Σκανδιναβικό μοντέλο συνεργασίας άρχισε να υιοθετείται από τα Βαλτικά κράτη και την Πολωνία, που μόλις είχαν ανακτήσει την κυριαρχία τους και φυσικά δεν επιθυμούσαν την ενσωμάτωσή τους σε κανενός είδους οργάνωση. Αυτό εξηγεί το γιατί δημιουργήθηκε το 1992 το Συμβούλιο των Κρατών της

¹⁴⁴ Τα στοιχεία βρίσκονται στο Commission of the European Communities (2009) "European Union Strategy for the Baltic Sea Region ACTION PLAN", Brussels, SEC(2009) 712

Βαλτικής Θάλασσας, ως ένα φόρουμ για την περιφερειακή συνεργασία¹⁴⁵. Η λειτουργία του Συμβουλίου ήταν διακυβερνητική και έμοιαζε με έναν κλασικό διεθνή οργανισμό.

Επίσης, ένα χαρακτηριστικό της περιοχής αυτής ήταν η πληθώρα των φόρουμ και των δικτύων συνεργασίας. Κατ' εκτίμηση, σήμερα αναπτύσσονται πάνω από 70 δίκτυα στο πεδίο της συνεργασίας στην Βαλτική Θάλασσα, για διάφορα θέματα. Αξιοσημείωτο είναι επίσης, το γεγονός ότι το υποεθνικό επίπεδο συμμετέχει σε μεγάλο βαθμό σε αυτές τις συνεργασίες, όπως το Βαλτικό Δίκτυο των Μητροπόλεων, η Ένωση των Βαλτικών Πόλεων, το Δίκτυο Συνεργασίας των Επτά Νησιών της Βαλτικής Θάλασσας, το Δίκτυο της Εμπορικής Ένωσης της Βαλτικής Θάλασσας, η Επιτροπή Τουρισμού της Βαλτικής Θάλασσας και άλλα.

Αυτός ο μεγάλος βαθμός εμπλοκής των φορέων είναι ο βασικός παράγοντας ενίσχυσης και επιτυχίας της συνεργασίας στην Περιοχή. Αποτελεί όμως και ένα κίνδυνο για κατακερματισμό των πολιτικών που εφαρμόζονται στην Περιοχή, που μπορεί να οδηγήσει στην μη συνεκτικότητά της.

Τελικά, αυτό που μπορεί με βεβαιότητα να ισχυριστεί κανείς για την περίπτωση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας είναι ότι, διαπερνά όλα τα επίπεδα συνεργασίας, το περιφερειακό, το εθνικό και το Ευρωπαϊκό. Το περιφερειακό επίπεδο εκπροσωπείται τόσο από κυβερνητικούς όσο και από μη κυβερνητικούς οργανισμούς, που ασχολούνται με τις πολιτικές στο εσωτερικό της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Το εθνικό επίπεδο εκπροσωπείται από τα κράτη μέλη στην Περιοχή και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπροσωπεί το Ενωσιακό επίπεδο και έχει την πρωτοβουλία για την μακρο-περιφερειακή συνεργασία καθώς και την παρακολούθηση της διαδικασίας υλοποίησης της Στρατηγικής.

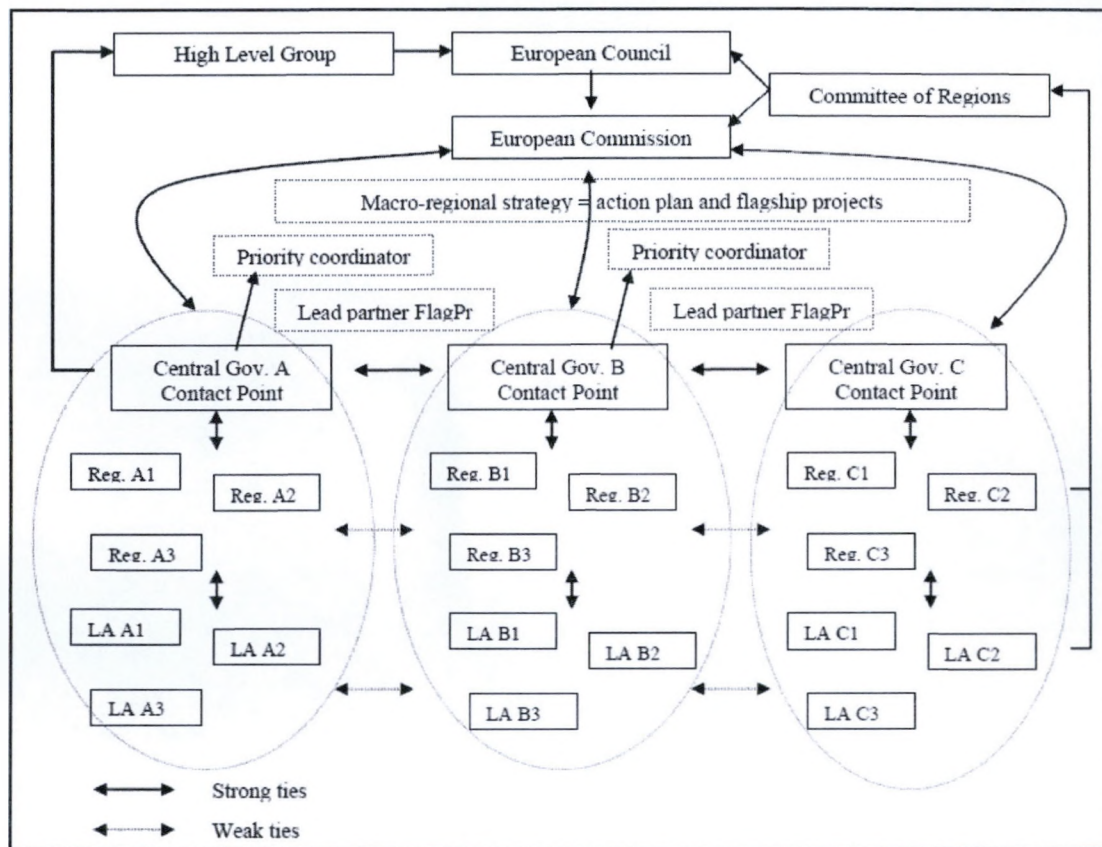
Αυτή η ποικιλία των δρώντων που συμμετέχουν, καθιστά την Στρατηγική αλλά και γενικότερα την μακρο-περιφέρεια, μοναδική στις προοπτικές της ΕΕ καθώς επιτρέπει την από πάνω προς τα κάτω, την από κάτω προς τα πάνω και την οριζόντια διαδικασία συνεργασίας.

¹⁴⁵Council of the Baltic Sea States (2005) "Innovative Cooperation for a Dynamic Region"

7.6. Δομή της Στρατηγικής.

Η δομή της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας αποτυπώνει το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που ακολουθεί, οριοθετώντας τους ρόλους κάθε συμμετέχοντα στην συνεργασία της μακρο-περιφέρειας της Βαλτικής Θάλασσας.

Σχήμα 9: Η Διακυβέρνηση της Στρατηγικής της ΕΕ για την μακρο-περιφέρεια της Βαλτικής Θάλασσας



Στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκεται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που έδωσε την εντολή στην Επιτροπή για την δημιουργία της Στρατηγικής στην μακρο-περιφέρεια της Βαλτικής Θάλασσας. Δίπλα στο Συμβούλιο τοποθετείται μια Ομάδα Υψηλού Επιπέδου¹⁴⁶, που προέρχεται από τις Κεντρικές Κυβερνήσεις των συμμετεχόντων κρατών και που έχει ως αρμοδιότητα να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την πρόοδο της Στρατηγικής. Ο συντονισμός πραγματοποιείται από την Ευρωπαϊκή

¹⁴⁶Council of the European Union (2009) "Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region of 27 October 2009", Brussels



Επιτροπή, η οποία όμως δρα ως ένας «εξωτερικός διευκολυντής» και καθόλου ως εντολέας. Τον βασικότερο ρόλο έχουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι οποίες επιβλέπουν και συντονίζουν τις περιφερειακές και εδαφικές πολιτικές και που φυσικά έχουν τα μέσα και την δυνατότητα να αναλάβουν τις εξωτερικές πτυχές της συνεργασίας. Οι κεντρικές κυβερνήσεις έχουν το μέλημα να δομήσουν κατά τέτοιο τρόπο το εσωτερικό των κρατών τους, ώστε, αφενός μεν να υπάρχει η δυνατότητα να συμμετέχουν όλα τα επίπεδα (περιφέρειες, τοπικές αρχές, οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες) στην συνεργασία κατά τρόπο ουσιαστικό και αφετέρου, να αναπτύξουν εξωτερικές δράσεις διαπραγμάτευσης με τα άλλα εθνικά συστήματα των εταίρων τους αλλά και με εκείνα τα κράτη μέλη που δεν είναι μέρος της μακρο-περιφέρειας αλλά μπορούν να συμβάλλουν θετικά στην Στρατηγική.

Όμως και οι Περιφέρειες και οι Τοπικές Αρχές έχουν το ρόλο τους στην δομή αυτή. Καταρχήν, είναι αυτές που διαθέτουν την εμπειρία από εδαφική συνεργασία και μπορούν να προωθήσουν θέματα τα οποία απασχολούν το χώρο τους, ώστε να τα αναδείξουν ως προτεραιότητες που πρέπει να περιβληθούν την μορφή ενός Έργου. Κατ' αυτό τον τρόπο, στηρίζουν την από κάτω προς τα πάνω πολιτική προσέγγιση της Στρατηγικής, αναδεικνύοντας τα θέματα στα οποία πρέπει να επικεντρωθεί αλλά και αυτά τα οποία πρέπει να αποφύγει, ώστε να μην υπάρχουν συγκρούσεις που θα μπορούσαν να καταστήσουν ανενεργά-στην καλύτερη περίπτωση-κάποια Έργα.

Επίσης, στο σχήμα φαίνονται και οι σχέσεις μεταξύ των διαφόρων επιπέδων. Μπορεί κανείς να παρατηρήσει τον ισχυρό κάθετο σύνδεσμο μεταξύ των κεντρικών κυβερνήσεων με την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ομάδα Υψηλού Επιπέδου προς τα πάνω αλλά και προς τα κάτω, με τις Περιφέρειες και τις Τοπικές Αρχές. Το ίδιο ισχυρή είναι η οριζόντια σχέση μεταξύ των κεντρικών κυβερνήσεων ενώ πιο ασθενής η οριζόντια σχέση μεταξύ των Περιφερειών και Τοπικών Αρχών των διαφόρων κρατών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΡΩΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας¹⁴⁷ κάνει σαφή διάκριση μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής συνεργασίας στην Βαλτική Θάλασσα και αυτό προκαλεί το ερώτημα αν τα κράτη μη μέλη αποτελούν και κατ' ουσία, μέρος της Βαλτικής συνεργασίας και με ποιο τρόπο. Περαιτέρω γίνεται ορατό ότι πάνω από όλα η Στρατηγική επικεντρώνεται στην εσωτερική της πτυχή καθώς δεν συνοδεύεται από άλλο έγγραφο το οποίο να διευκρινίζει τον νέο ρόλο της Βόρειας Διάστασης, δηλαδή ως εξωτερικό πυλώνα της συνεργασίας της Βαλτικής Θάλασσας. Ενώ η προ της διεύρυνσης Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας γινόταν αντιληπτή ως ένας πρωταρχικός περιφερειακός σχηματισμός που έφερνε κράτη μέλη της ΕΕ (Δανία, Φινλανδία, Γερμανία, Σουηδία), υποψήφια κράτη μέλη (Βαλτικά κράτη, Πολωνία) καθώς επίσης και μη κράτη μέλη (Ισλανδία, Νορβηγία και ιδιαίτερα τη Ρωσία) στο ίδιο τραπέζι των διαπραγματεύσεων, η μετά την διεύρυνση Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, όπως διαγράφεται στην Στρατηγική, αποτελείται κατά πρώτο και κύριο λόγο από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁴⁸.

Βέβαια, είναι άκομψο και ίσως παρακινδυνευμένο να προκαταλάβει κάποιος τον αντίκτυπο που μπορεί να έχει η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας στο σύνολό της Περιοχής. Είναι αρκετό να αναφερθεί ότι μάλλον, η ΕΕ έχει, τουλάχιστον προς το παρόν, εγκαταλείψει την ιδέα να λειτουργήσει η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ως χώρος και για την Ρωσία και αφήνει αδιευκρίνιστα τα όρια μεταξύ «εντός» και «εκτός» Ένωσης. Έτσι, ενώ φαίνεται ότι η Ρωσία «εκτοπίζεται» από την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, δεν περιλαμβάνεται και στη νέα ανατολική εταιρική σχέση της ΕΕ, παρόλο που τα αρχικά σχέδια της Επιτροπής δήλωναν ότι η εταιρική σχέση πρέπει να επιδιωχθεί παράλληλα με τις σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας ή ακόμα και συμπληρωματικά της σχέσης με την Ρωσία¹⁴⁹. Φυσικά, λόγω της στενής σύνδεσης της Ανατολικής Εταιρικής σχέσης με την Πολιτική Γειτνίασης, κάποιος

¹⁴⁷Neyer J. & Janczak J. (2009) "The EU's border with Russia-from "frontier" to "boundary". Imperial metaphor, the Baltic Sea Region and the external borders of the European Union", Europa Universita Viadrina Frankfurt

¹⁴⁸ Για αυτό και είναι δύσκολο για την ΕΕ να δημιουργήσει μια κοινή πολιτική με την Ρωσία καθώς καθεμία χώρα γύρω από την Βαλτική Θάλασσα, έχει τόσο διαφορετικά σημεία εκκίνησης της σχέσης της με την σημερινή Ρωσία. Για παράδειγμα, οι σχέσεις της Ρωσίας με τις Εσθονία, Λετονία και Λιθουανία δεν έχουν ακόμα εξομαλυνθεί. Οι εμπειρία αυτών των χωρών ως μέρη της Σοβιετικής Ένωσης δεν είναι καθόλου θετική. Αλλά και η Ρωσία δεν μπορεί ακόμα να δεχθεί ότι τα Βαλτικά κράτη, που είναι τώρα μέλη της ΕΕ και του ΝΑΤΟ έχουν απομακρυνθεί από την επιρροή της Μόσχας και τελούν ως πλήρως ανεξάρτητα κράτη.

¹⁴⁹ Reettman A. (2009) "Values to form core of EU "Eastern Partnership", in EUObserver 18.3.2009

θα μπορούσε να υποθέσει ότι η Ρωσία δεν θα ήταν πρόθυμη να συμμετέχει σε αυτή, ακόμα και αν είχε κληθεί. Παρόλα αυτά, η παράλειψη της Ρωσίας στην πολιτική, αποτελεί ένδειξη μιας ευρύτερης τάσης, με τα σύνορα ΕΕ-Ρωσίας να αποτελούν πλέον το εξωτερικό όριο τόσο της Ένωσης όσο και της Ζώνης του Schengen και τη Βόρεια Διάσταση να αποτελεί το όχημα για την εξωτερική Βαλτική συνεργασία, ώστε να μπορεί να περιγραφούν τελικά τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με την Ρωσία ως «ασαφή», «συγκεχυμένα» ή «θολά».

Από την άλλη πλευρά, η Βαλτική μακρο-περιφέρεια μάλλον αποτελεί μια μικρο-περιφερειακή προοπτική για την Ρωσία, η οποία ασχολείται περισσότερο με άλλα γεωπολιτικά και στρατιωτικά θέματα παγκόσμιου ενδιαφέροντος, (όπως στρατιωτική επιρροή και έλεγχος των φυσικών πόρων στην Βόρεια περιοχή μεταξύ ΗΠΑ, Καναδά, ΕΕ και Ρωσίας) παρά με τα θέματα της μακρο-περιφέρειας που θεωρούνται ως «χαμηλού επιπέδου πολιτικής». Συνεπώς, η πραγματική και αναγκαία συμμετοχή της Ρωσίας στην Στρατηγική είναι συνέπεια του υψηλότερου γεωπολιτικού παιχνιδιού που είναι η στρατηγική εταιρική σχέση της ΕΕ με την Ρωσία και οι ρωσικές σχέσεις με τις ΗΠΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΤΙ ΣΥΜΒΑΙΝΕΙ ΤΩΡΑ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΗΣ ΒΑΛΤΙΚΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ;

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας εκπονήθηκε από την Επιτροπή τον Ιούνιο του 2009. Κατά συνέπεια, μέχρι τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, έχει περάσει λιγότερο από ένας χρόνος από την εφαρμογή της. Η πρώτη αξιολόγηση της υλοποίησής της θα πραγματοποιηθεί το 2011, σύμφωνα με την σχετική δέσμευση της Επιτροπής να παρουσιάζει την εξέλιξή της Στρατηγικής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κάθε δύο χρόνια¹⁵⁰.

Σε αυτό το κεφάλαιο, καταβάλλεται μια πρώιμη προσπάθεια να εξαχθούν συμπεράσματα από την πορεία και την εξέλιξή της Στρατηγικής. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κάτι τέτοιο ίσως, είναι παρακινδυνευμένο σε αυτή τη δεδομένη

¹⁵⁰ Η εξέλιξη της Στρατηγικής θα παρουσιάζεται κάθε δύο χρόνια, δηλαδή υπό τις Προεδρίες της Πολωνίας (2011), της Λετονίας (2013) και της Λιθουανίας (2015)

χρονική στιγμή. Κατά την άποψη της γράφουσας όμως, είναι κατανοητό ότι δεν θα μπορούσε κανείς από μια τέτοια αξιολόγηση, να προεξοφλήσει και το μέλλον της Στρατηγικής, πολύ δε περισσότερο στην εποχή που διανύουμε, εν μέσω παγκόσμιας κρίσης, όπου θεσμοί και συνεργασίες δοκιμάζονται συνεχώς. Ωστόσο, ιδιαίτερα για την Περιοχή που ασχολούμαστε, υπάρχει η δυνατότητα μιας πρώτης εκτίμησης της χρήσης του νέου αυτού μέσου πολιτικής της ΕΕ, ακριβώς γιατί έχει καλλιεργηθεί, όπως τονίστηκε ήδη πολλές φορές, μια μακρά παράδοση συνεργασίας μεταξύ των χωρών που βρέχονται από την Βαλτική Θάλασσα. Πρόκειται δηλαδή, για μια ήδη «ώριμη» κοινωνία, που υποδέχεται την ύπαρξή της Στρατηγικής, στο πλαίσιο ενός νέου αλλά όχι άγνωστου σε αυτήν περιβάλλοντος, την μακρο-περιφέρεια.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, επιχειρείται η καταγραφή των πρώτων συμπερασμάτων από την υλοποίηση της Στρατηγικής, όπως αναφέρθηκαν και σε μια συνάντηση συνεργασίας που πραγματοποιήθηκε στην Ρίγα τον Μάρτιο του 2010 αλλά και σε επιστημονικά άρθρα και συνεντεύξεις διαφόρων παραγόντων που έχουν ήδη δημοσιευτεί. Αναφέρονται επίσης, ως καλή πρακτική και τα πρώτα αποτελέσματα της Στρατηγικής στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού.

Τέλος, ένα σημαντικό στοιχείο που βοηθά στην αξιολόγηση αυτή είναι η συνέντευξη που παραχωρήθηκε από ένα σημαίνον στέλεχος της Διαχειριστικής Αρχής για την Εδαφική Συνεργασία στην Ελλάδα, μέσα από την οποία μεταφέρεται η εμπειρία του από την συμμετοχή του σε συναντήσεις της Επιτροπής για την ανάπτυξη των μακρο-περιφερειακών στρατηγικών.

Ολόκληρη η συνέντευξη παρατίθεται στο Παράρτημα 10.

9.1. Πρώτα συμπεράσματα από τη Συνάντηση Εργασίας στη Ρίγα.

Σε ένα άτυπο υπουργικό συμβούλιο στην Στοκχόλμη τον Σεπτέμβρη του 2009, τα οκτώ κράτη μέλη της Βαλτικής Θάλασσας υιοθέτησαν μια Κοινή Δήλωση όπου συμφώνησαν να δώσουν στην υλοποίηση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Βαλτική Θάλασσα την ύψιστη προτεραιότητα και ακόμα να διασφαλίσουν την πλήρη συμμετοχή του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Επίσης, κάλεσαν όλες τις σχετικές πολιτικές αλλά και αυτούς που λαμβάνουν αποφάσεις, να συνυπολογίσουν την Στρατηγική στα προγράμματα και μέσα της ΕΕ καθώς και στις περιφερειακές και εθνικές πολιτικές. Αυτό συμφωνήθηκε από όλες τις κυβερνήσεις και δεν μπορεί να αγνοηθεί από καμιά.

Τον Μάρτιο του 2010 έλαβε χώρα στην Ρίγα μια συνάντηση εργασίας, όπου τα κράτη μέλη που μετέχουν στην Στρατηγική είχαν την ευκαιρία για ανταλλαγή εμπειριών από την μέχρι τότε υλοποίησή της, με σκοπό να τεθούν τα βασικά θεμέλια για την από κοινού εκτέλεση της Στρατηγικής αλλά και τις σχετικές διεργασίες με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εκεί διαπιστώθηκε ότι η δέσμευση όλων των εθνικών, περιφερειακών και άλλων παραγόντων είναι κρίσιμη για την επιτυχία της Στρατηγικής. Είναι εξάλλου η πρώτη φορά που χρησιμοποιείται αυτός ο τρόπος συνεργασίας, χωρίς να έχει προηγούμενο και γι αυτό απαιτείται μια εντελώς νέα προσέγγιση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως άλλωστε αναφέρεται και στην Ανακοίνωση της Επιτροπής καθώς και στο Σχέδιο Δράσης που την συνοδεύει.

Στην συνάντηση αυτή υπογραμμίστηκε ο νέος ρόλος της Επιτροπής αλλά και ο νέος τύπος σχέσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών μελών, όσον αφορά στην συγκεκριμένη Περιοχή. Οι ίδιοι οι εκπρόσωποι της Επιτροπής προέτρεψαν τα κράτη μέλη να θεωρούν την Επιτροπή ως ένα εταίρο περισσότερο, παρά σαν κάποιον που τα καθοδηγεί. Αυτή η νέα σχέση βασίζεται λιγότερο σε νομικές πράξεις και περισσότερο στην εμπιστοσύνη και την συνεργασία.

Κάτι τέτοιο συνεπάγεται μια νέα κατάσταση και για τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων, τα οποία πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στον διάλογο με τους φορείς που υλοποιούν την Στρατηγική και να δημιουργήσουν συνδέσμους με τα υπόλοιπα προγράμματα της ΕΕ και τους χρηματοδοτικούς πόρους. Ακόμα διαπιστώθηκε ότι, η Στρατηγική οδηγεί στον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των δράσεων, που σχετίζονται αλλά δεν εκτελούνται κατ' ανάγκη από τους ίδιους θεσμούς. Σε μια περιφέρεια με τόσους πολλούς φορείς να ενεργούν, τόσες πολλές πρωτοβουλίες και έργα, ο καλός συντονισμός είναι αναγκαίος για την επίτευξη των κοινών στόχων. Επισημάνθηκε επίσης, ότι έχουν γίνει πολλά βήματα ήδη αλλά ακόμα δεν έχουν επιτευχθεί τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως για το μεγάλο πρόβλημα της μόλυνσης της θάλασσας ενώ το χάσμα μεταξύ Ανατολής-Δύσης εξακολουθεί να είναι εμφανές στα δίκτυα τόσο του τομέα της ενέργειας όσο και των μεταφορών. Η λύση που προτάθηκε είναι η μεγαλύτερη και βαθύτερη ενεργοποίηση της συνεργασίας και μια πιο εντατική χρήση των πόρων.

Επιπλέον, έγιναν αναφορές και για τις σχέσεις των κρατών μελών με τα μη κράτη μέλη στην Περιοχή και ιδιαίτερα την Ρωσία. Υποστηρίχθηκε ότι, πρέπει να εξευρεθούν τρόποι για την ανάμιξη των γειτονικών χωρών της Περιφέρειας με συγκεκριμένους αλλά και πρακτικούς τρόπους.

Στην ίδια Συνάντηση αναφέρθηκε και το θέμα της ύπαρξης της Στρατηγικής για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας μετά το 2013. Επίσης, τέθηκε το ερώτημα «αν η μακρο-περιφερειακή προσέγγιση θα βοηθήσει στην προώθηση της εδαφικής συνοχής στην Περιοχή της Βαλτικής θάλασσας»¹⁵¹.

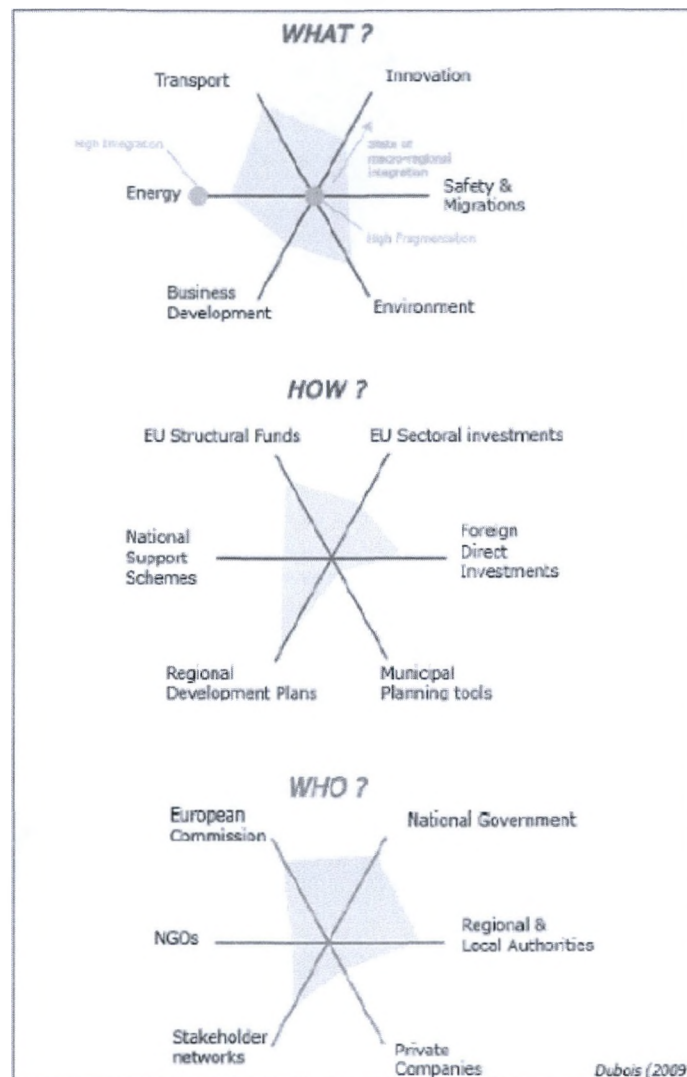
Αυτό που υποστηρίχθηκε είναι ότι η επιτυχία μιας μακρο-περιφερειακής στρατηγικής γενικά, εξαρτάται από :

- Την ικανότητα να προσδιορίσει και να υλοποιήσει ειδικά προσαρμοσμένες λύσεις στο πλαίσιο των έξι τομών έντασης¹⁵²
- Τα συγκεκριμένα αποτελέσματα που θα προκύψουν από την Στρατηγική της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας
- Την ικανότητα να κοινοποιήσει και να τονίσει την επιτευχθείσα προστιθέμενη αξία της
- Την ικανότητα να αναπτύξει ρεαλιστικά και στοχευμένα σχέδια δράσης, τα οποία θα πρέπει να αποσαφηνίζουν πολύ προσεκτικά, το τι, πώς και ποιος.

¹⁵¹Speech by Dr. Peter Schmitt "A Baltic Sea Strategy beyond 2013", 13-4-2010

¹⁵² Ο Dubois προσδιορίζει έξι δυναμικούς τομείς έντασης για την επιτυχή επεξεργασία και εφαρμογή μιας μακρο-περιφερειακής στρατηγικής, γύρω από τους οποίους μπορεί να αναπτυχθούν συζητήσεις και να γίνουν διαπραγματεύσεις. Ο γενικός στόχος μέσα από αυτές τις διαπραγματεύσεις να συμφωνηθεί μια κοινή λύση, διαφορετικά η προσέγγιση για την εφαρμογή της στρατηγικής δεν θα γίνει με αποτελεσματικό τρόπο. Οι τομείς αυτοί είναι: (1) Μια θεματική ένταση που οφείλεται στον πολυπληθή και συχνά τον εν μέρει πολιτικές ατζέντες και στόχους των συμμετεχόντων μερών για την ανάπτυξη της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής (2) μία θεσμική ένταση λόγω του μεγάλου αριθμού των υφιστάμενων φορέων σε μια μακρο-περιφέρεια (3) μια συντονιστική ένταση από το ότι φαίνεται ότι η ΕΕ θέλει να είναι ο βασικός παίκτης (4) μία ένταση μέσων που βασίζεται στην ποικιλία μέσων, εργαλείων πολιτικής και χρηματοδοτικών πόρων/προγραμμάτων που δημιουργούν το ερώτημα ποιος είναι ο χορηγός και ποιος ο λήπτης σε μια μακρο-περιφερειακή στρατηγική (5) μία ένταση εξουσίας που καλύπτει τόσο την ιδιοκτησία όσο και την εφαρμογή (νομική, οικονομική, και επικοινωνιακή εξουσία) της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής καθώς και την ερώτηση για το αν οι μακρο-περιφερειακές στρατηγικές είναι καλύτερα να αναπτυχθούν από πάνω προς τα κάτω ή από κάτω προς τα πάνω και (6) η ένταση ενόψει άλλων ανώτερων στόχων της ΕΕ που αφορούν, για παράδειγμα, στη βελτίωση της διακρατικής συνεργασίας και της «εδαφικής συνοχής».

Σχήμα 10: Διαγράμματα αξιολόγησης των τριών κύριων διαστάσεων που εξετάζονται πριν από την κατάρτιση των μακρο-περιφερειακών σχεδίων δράσης



9.2. Το ενεργειακό παράδειγμα

Ένα καλό παράδειγμα από την υλοποίηση της Στρατηγικής που μπορεί να αναφερθεί, αφορά σε ένα ζωτικής σημασίας τομέα για το μέλλον της καινοτομίας, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού.

Η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας είναι πλούσια σε ενεργειακούς πόρους, ωστόσο, δεν σπαταλά την ενέργεια αυτή. Για παράδειγμα, από το 1990, η κατανάλωση ενέργειας στην Περιοχή παρέμεινε σταθερή, τη στιγμή που το ΑΕΠ της αυξήθηκε κατά 28%. Αλλά και οι εκπομπές CO₂ στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών μειώθηκαν κατά 13%, μεταξύ 1990 και 2005. Αυτό συνδέεται αφενός με

τις διαρθρωτικές αλλαγές στην οικονομία αλλά και με μια μετατόπιση προς μεγαλύτερο ποσοστό χρήσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Τα Έργα στα πλαίσια της Στρατηγικής για την Βαλτική Θάλασσα έδωσαν μια περαιτέρω ώθηση στην ενεργειακή απόδοση και αποτελούν καλές πρακτικές για όλη την Ευρώπη. Αυτό μετατρέπεται σε μια σημαντική ευκαιρία για να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο η θέση της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας, ως μια Περιοχή, η οποία μπορεί να γίνει, όπως αναφέρει και ο γερμανός υπουργός **Kurt Bodewing**¹⁵³ «ο φάρος της Ευρώπης». Η ευρύτερη χρήση των ανανεώσιμων και φιλικών προς το περιβάλλον πηγών ενέργειας, δημιουργεί επίσης, νέες ευκαιρίες. Τα αιολικά πάρκα της Δανίας και της Γερμανίας αποτελούν ένα καλό παράδειγμα.

Από την άλλη μεριά, η ανάμιξη της Ρωσίας ως ενεργειακού εταίρου είναι πολύ σημαντική, ιδιαίτερα για την Γερμανία. Η Ρωσική Ομοσπονδία αφενός δεν ανήκει στην ΕΕ, αφετέρου δεν ασχολείται με την ανάπτυξη της Στρατηγικής της Βαλτικής Θάλασσας, όμως συμμετέχει σε διάφορα επίπεδα: Καταρχήν μέσω των προγραμμάτων συνεργασίας της HELCOM καθώς η Ρωσία είναι μέλος της, δεύτερον μέσω των σχεδίων που εκπόνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τρίτον μέσω της Βόρειας Διάστασης.

Έτσι, η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, μέσα από τις διάφορες δράσεις της και εν προκειμένω την ενεργειακή, συμβάλλει στην καταπολέμηση ενός ακόμα κινδύνου: της απομόνωσης της Ρωσίας. Όλες οι χώρες επωφελούνται από την ενσωμάτωση της Ρωσίας σε διάφορα επίπεδα (περιβαλλοντικό ή επιχειρηματικό). Αυτή η προσέγγιση ευθυγραμμίζεται με την συμφωνία που επιτεύχθη στην Κοινοβουλευτική Διάσκεψη της Βαλτικής Θάλασσας το 2007. Ένας από τους στόχους της είναι να ελέγχει κάθε ενέργεια, ώστε να είναι περιβαλλοντικά ορθή και σύμφωνη με τους στόχους της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού για το σύνολο της περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Αυτό το πέτυχε η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Εντούτοις, υπάρχει ένας κίνδυνος, που αφορά στην «υπερφόρτωση της Στρατηγικής της Βαλτικής Θάλασσας»¹⁵⁴. Αυτό σημαίνει ότι η Στρατηγική, αν και μπορεί να παρουσιάσει παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής και, ενδεχομένως, να χρησιμεύσει ως φάρος, όπως αναφέρθηκε, δεν μπορεί να υποκαταστήσει μια κοινή πολιτική ενέργειας εντός της ΕΕ!

¹⁵³Speech by Kurt Bodewing “European Baltic Sea Strategy”, 11-9-2009

<http://www.kurt-bodewig.de/node/63?language=en>

¹⁵⁴ Ibid

Μέχρι στιγμής, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει καταφέρει να μιλήσει με μία φωνή στον τομέα της ενέργειας, αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας, για πρώτη φορά περιέχει σαφείς ρήτρες σχετικά με την αλληλεγγύη της ενέργειας στα άρθρα 122 και 194¹⁵⁵. Επιπλέον, είναι αλήθεια ότι μια κοινή εξωτερική πολιτική ενεργειακής ασφάλειας μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν υποστηρίζεται από μια λειτουργούσα ενιαία αγορά ενέργειας. Εν κατακλείδι, η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού θα πρέπει να θεωρείται ως διατομεακό έργο, το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε όλους τους τομείς πολιτικής, όπως και στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας έχει μεγάλη σημασία λόγω της καινοτόμου και εμπειρικής ακόμα φύσης της. Είναι καινοτόμος γιατί η Στρατηγική αναπτύσσεται σε ένα διεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης, που σημαίνει ότι υπερβαίνει το πεδίο εφαρμογής παραδοσιακών περιφερειακών πολιτικών της ΕΕ («η Ευρώπη για τις Περιφέρειες») ενώ δεν είναι κύριος στόχος της οι τρίτες χώρες εκτός της ΕΕ («Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης»). Αντίθετα, η Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας σηματοδοτεί την ανάδυση ενός νέου επιπέδου διακυβέρνησης στην ΕΕ, που τοποθετείται μεταξύ του κράτους-έθνους και της υπερεθνικής κοινότητας.

Η Στρατηγική επίσης, είναι ακόμα σε πειραματικό στάδιο λόγω των ιδιαίτερων γεωπολιτικών χαρακτηριστικών της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας. Μετά την ολοκλήρωση της διεύρυνσης του 2004, η Βαλτική Θάλασσα έγινε σχεδόν μια εσωτερική θάλασσα της ΕΕ καθώς μόνο ένα παράκτιο κράτος, η Ρωσία, παρέμενε εκτός της Ένωσης. Παρόλο όμως, που η Στρατηγική αρχικά στοχεύει στα κράτη μέλη

¹⁵⁵ Άρθρο 122 παρ. 1 ΣΛΕΕ: «1. Με την επιφύλαξη άλλων διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν ανακύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας.»

Άρθρο 194 παρ. 1 ΣΛΕΕ: «1. Στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, έχει ως στόχο: α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.»

της ΕΕ που βρίσκονται στην Περιοχή, εντούτοις δεν αγνοεί την ύπαρξη και τον σημαντικό ρόλο της Ρωσίας. Έτσι, η Στρατηγική γίνεται από μόνη της μια πρόκληση, όχι μόνο γιατί είναι μια καινούργια εγχώρια διάσταση στις πολιτικές της ΕΕ αλλά και για την ανάπτυξη της σχέσης ΕΕ-Ρωσίας, παρόλες τις δυσκολίες που φαίνεται ακόμα να αντιμετωπίζει αυτή η σχέση, όπως αναπτύχθηκε παραπάνω.

Πάντως, είναι αδιαμφισβήτητο ότι, με την Στρατηγική αυτή, η Βαλτική Θάλασσα έγινε μια παραδειγματική περίπτωση μιας μακρο-περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής και αποτελεί πηγή έμπνευσης για άλλες μακρο-περιφέρειες που ακολουθούν ή θα ακολουθήσουν εφαρμόζοντας το ίδιο μοντέλο στρατηγικής, το οποίο καθιερώθηκε με την ιδέα της Ευρώπης των Ολυμπιακών κύκλων. Η επιτυχία επίσης, κατέστησε την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας πιο γνωστή τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε όλο τον κόσμο, ως ένα παράδειγμα βιώσιμης και ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης, για ένα καθαρό, υγιές και ασφαλές περιβάλλον διαβίωσης των κατοίκων και των τουριστών εξίσου.

Βέβαια, η Περιοχή είχε μια μακρά παράδοση συνεργασίας μεταξύ των χωρών της. Δεν είναι τυχαίο που αναπτύχθηκαν εκεί δίκτυα και θεσμοί και δεν είναι τυχαίο που ο Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **Gunter Verheugen** χαρακτήρισε την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ως¹⁵⁶ «το πιο δυναμικό τμήμα της Ευρώπης. Είναι μια περιοχή με υψηλούς δείκτες ανάπτυξης και ένα παράδειγμα οικονομικού δυναμισμού και μεταρρύθμισης».

Ένα είναι σίγουρο, ότι η Στρατηγική δημιούργησε ένα νέο είδος δραστηριότητας και δυναμικής στην περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, η οποία είχε παραμείνει στάσιμη από τα τέλη της δεκαετίας του '90. Η νέα Στρατηγική επανέφερε την Περιοχή στο πολιτικό προσκήνιο αλλά μέχρι τώρα τουλάχιστον, μας θυμίζει περισσότερο μια στρατηγική της ίδιας της ΕΕ για την Περιοχή παρά μια κοινή στρατηγική των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την Βαλτική Θάλασσα. Μεγάλο ζήτημα είναι και ο ρόλος της Ρωσίας, που φαίνεται να καλύπτεται κυρίως από την πολιτική της Βόρειας Διάστασης. Ωστόσο, πως αυτές οι δύο στρατηγικές (της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας και της Βόρειας Διάστασης) μπορεί να εναρμονιστούν και να αλληλοσυμπληρωθούν παραμένει ακόμα ένα ανοικτό ζήτημα.

¹⁵⁶Verheugen G. (2007) "Baltic Sea Region – at head of reform process", Baltic Rim Economies, 5/2007

Μια άλλη διάσταση σχετικά με την Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, αφορά στην παγκόσμια οικονομική κρίση. Όταν πρωτοσυζητήθηκε η ιδέα της δημιουργίας μιας μακρο-περιφερειακής Στρατηγικής, φάνηκε ως μια ικανοποιητική λύση για την οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών χωρίς πρόσθετους χρηματοδοτικούς πόρους. Όμως, η οικονομική κρίση επηρέασε πολύ τα Βαλτικά κράτη, τα οποία ενώ είχαν μια αξιοθαύμαστη ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια, αντιμετωπίζουν τώρα απότομη πτώση του εθνικού εισοδήματος και αναπόφευκτα, σε εύθετο χρόνο, απότομες αυξήσεις της ανεργίας, της φτώχειας και άλλες αδυναμίες του οικονομικού τους συστήματος.

Αυτό όμως, που θα χαρακτηριζόταν ως αδυναμία της Στρατηγικής στην παρούσα φάση, λειτούργησε περισσότερο ως πλεονέκτημα, υπό την έννοια ότι η κρίση έκανε πιο αναγκαία από ποτέ την ενίσχυση της ολοκλήρωσης και την αμοιβαία υποστήριξη της Περιοχής. Για παράδειγμα, η κατάρρευση των αγορών σε όλο τον κόσμο οδήγησαν σε αύξηση των πιέσεων προστατευτισμού σε τοπικό επίπεδο, έτσι ώστε τα μέτρα για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς να είναι πιο πολύτιμα και επίκαιρα από ποτέ.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην προσπάθεια αυτή συμβάλλουν πολύ οι ήδη υπάρχουσες πολιτικές της ΕΕ στην Περιοχή, ιδιαίτερα η Πολιτική Συνοχής μέσω της χρήσης των Διαρθρωτικών Ταμείων, ώστε να ενισχυθούν οικονομικά εκείνες οι δράσεις που θα εξυπηρετούν και την Στρατηγική. Βέβαια, την χρονική εκείνη στιγμή που εγκρίθηκε η Στρατηγική είχαν ήδη επιλεγεί τα έργα που θα υλοποιούνταν από τα Προγράμματα των πρωτοβουλιών που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Παρά ταύτα, αναμένεται ότι ένας ικανός αριθμός επιχειρησιακών προγραμμάτων θα είναι σε θέση να αναγνωρίσει την αξία της Στρατηγικής απευθείας, προκειμένου να προσαρμόσει τα κριτήρια επιλογής των Έργων, τροποποιώντας τους στόχους των Αξόνων Προτεραιότητας των Προγραμμάτων ή με άλλους τρόπους.

10.1. Προκλήσεις-Προτάσεις

Πέραν όμως των θετικών στοιχείων που μπορεί να εντοπιστούν μέχρι τώρα από την υλοποίηση της Στρατηγικής, πρέπει να σημειωθούν και οι δυσκολίες που προκύπτουν από τις ίδιες τις προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει.

Η πρώτη πρόκληση αφορά στην διακυβέρνηση. Όπως προαναφέρθηκε, η Στρατηγική δεν ιδρύει νέους θεσμούς ούτε πρόκειται να διατεθούν νέοι πόροι για τους στόχους

της αλλά χρησιμοποιεί τους υφιστάμενους. Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, η υπάρχουσα δομή της διακυβέρνησης πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να αντιμετωπίσει τη νέα πραγματικότητα.

Μία σημαντική παράμετρος που πρέπει να την χειριστεί η Στρατηγική είναι η πολυπλοκότητα της Περιοχής, η οποία αποτελεί πρόκληση για την ίδια την εφαρμογή της. Η πολυπλοκότητα οφείλεται καταρχήν, στον διαφορετικό ρόλο της ΕΕ στις διάφορες πολιτικές καθώς σε άλλες υπάρχει ένα αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο ενώ σε άλλες εφαρμόζεται η λεγόμενη «χαλαρή νομοθεσία» (soft law). Ας μην ξεχνάμε εξάλλου, ότι η Στρατηγική της Βαλτικής Θάλασσας τέθηκε σε ισχύ ενώ ήδη εκτελείται ο εγκεκριμένος προϋπολογισμός για την παρούσα προγραμματική περίοδο. Επίσης, αξιοσημείωτη είναι και η πολυπλοκότητα από πλευράς φορέων στην Περιοχή, οι οποίοι έχουν διάφορες αρμοδιότητες. Για παράδειγμα, υπάρχουν κυβερνήσεις, περιφερειακές αρχές, πόλεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ιδιωτικοί φορείς. Επίσης, η Περιοχή βασίζεται πολύ στην λεγόμενη «διακυβέρνηση δικτύου». Αυτό σημαίνει ότι νέοι φορείς εμφανίζονται στην Περιοχή και αυτό αποτελεί για τα μεν υφιστάμενα διακυβερνητικά σχήματα μια πρόκληση καθώς παρέχουν νέους πόρους και ευελιξία αλλά ταυτόχρονα οι φορείς αυτοί απαιτούν συμμετοχή και επιρροή. Υπάρχει επομένως, ανάγκη για ενσωμάτωση των νέων παραγόντων στην διακυβέρνηση της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας.

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει από την υλοποίηση της Στρατηγικής αφορά στις σχέσεις της ΕΕ με την Ρωσία, η οποία αποτελεί πλήρες μέλος της Στρατηγικής, ως βασικός «χρήστης» της Βαλτικής Θάλασσας, σε μια Στρατηγική, όμως, που θεωρείται περισσότερο μια εσωτερική στρατηγική της ΕΕ, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω. Συνεπώς, χρειάζονται ειδικές θεσμικές ρυθμίσεις. Η γραφειοκρατία της Ρωσικής Ομοσπονδίας, όμως, δεν φαίνεται να ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για ανάπτυξη της συνεργασίας στην Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Θεωρεί επίσης, ότι και η Στρατηγική αποτελεί μια από τις πολλές διεθνείς συνεργασίες της. Η πρόκληση επομένως, είναι να καταδειχθεί τι είναι αυτό που η ΕΕ μπορεί να προσφέρει στην Ρωσία μέσα από την Στρατηγική για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, ώστε να εξισορροπήσει την κινεζική επιρροή¹⁵⁷ καθώς η Ρωσία φαίνεται ότι εκτιμά τον

¹⁵⁷ Antola E. (2009) "Baltic Sea Strategy: a Pilot Project for Macro-Regionalisation in the EU", CES

κόσμο από την δύναμη που φέρει και σίγουρα η Βαλτική Θάλασσα δεν βρίσκεται σε αυτό το επίπεδο.

Σύμφωνα μάλιστα με τις προτάσεις της Επιτροπής για τις Εξωτερικές Υποθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2010¹⁵⁸ «η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας και το συνοδευτικό Σχέδιο Δράσης που προτάθηκαν από την Επιτροπή μπορεί να έχουν μεγαλύτερη επιτυχία αν αναπτυχθεί μια εποικοδομητική και ισορροπημένη συνεργασία με τους εξωτερικούς εταίρους της περιφέρειας, συμπεριλαμβανομένων της Ρωσίας, της Νορβηγίας και της Λευκορωσίας καθώς και με διακυβερνητικούς ή μη διακυβερνητικούς οργανισμούς».

Η λύση ίσως σε αυτό το θέμα βρίσκεται στην στήριξη των σχέσεων σε άτυπους θεσμούς, οι οποίοι όμως, θα θέτουν δεοντολογικούς κανόνες και θα περιλαμβάνουν μηχανισμούς υποχρέωσης περισσότερο παρά καταναγκασμού, που θα αναγνωρίζονται ως νόμιμοι από τους εταίρους.

Η δεύτερη πρόκληση για την υλοποίηση της Στρατηγικής, αφορά στον συντονισμό των υφιστάμενων φορέων χωρίς να υπάρχει μια ξεχωριστή και διακριτή οργάνωση που να εξυπηρετεί την Στρατηγική και μόνο. Μπορεί η ευθύνη να είναι συλλογική ή απαιτείται να υπάρχει κάποιος φορέας που να αναλάβει την όλη οργάνωση;

Εδώ μάλλον ταιριάζει το ρητορικό ερώτημα που έθεσε ο **Henry Kissinger** αναφορικά με τα πολιτικά πρόσωπα και τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «Έχει η Ευρώπη έναν τηλεφωνικό αριθμό;», παραφράζοντάς τον για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας. Ποιος άραγε είναι ο τηλεφωνικός αριθμός της Περιοχής; Ποιος φροντίζει για την πολιτική στην περίπτωση έκτακτης ανάγκης;

Ίσως τώρα να είναι η κατάλληλη στιγμή για έναν πολιτικό συντονισμό στην Περιοχή, που μπορεί να προκύψει ενδεχομένως και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως έχουν προτείνει αρκετοί μελετητές¹⁵⁹.

¹⁵⁸European Parliament (2010) "Report on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and the role of macro-regions in the future cohesion policy 2009/2230(INI)"

¹⁵⁹ Ibid

ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Σκοπός αυτής της μελέτης ήταν να προσεγγιστεί καταρχήν η έννοια της μακρο-περιφέρειας, όχι όμως ως μία οντότητα γεωγραφική ή λειτουργική της ΕΕ αλλά ως εργαλείο-μέσω της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής- ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την πολιτική της εδαφικής συνοχής. Έτσι, προσδιορίστηκε ως βραχυπρόθεσμος στόχος της, η καλύτερη διευθέτηση του κοινού αγαθού που ωθεί τα κράτη που την αποτελούν να συνεργάζονται και ως μακροπρόθεσμος στόχος, η μείωση της ετερογένειας στο έδαφός της, συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση της ΕΕ.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων η μακρο-περιφερειακή στρατηγική, ως «επιχειρησιακό σχέδιο», όπως την αποκάλεσε η κα Κατσιγιάννη¹⁶⁰, βασίζεται στην διασυνοριακή συνεργασία και συμβάλλει στην εδαφική συνοχή της ευρωπαϊκής επικράτειας. Συνεπώς, η ενασχόλησή μας τόσο με την διασυνοριακή συνεργασία, που αποτελεί έναν από τους παραδοσιακούς τρόπους συνεργασίας που λειτούργησαν επί δεκαετίες στην Ευρώπη, όσο και με την εδαφική συνοχή, που αποτελεί πλέον τον τρίτο επιδιωκόμενο στόχο των πολιτικών της Ένωσης, ήταν αναγκαία για την κατανόηση και την αξιολόγηση της μακρο-περιφέρειας και της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής.

Όμως, αυτό που περισσότερο μας απασχόλησε κατά την συγγραφή αυτής της μελέτης είναι το «άνοιγμα» μιας συζήτησης σχετικά με τον όρο των μακρο-περιφερειών αλλά και την συμβολή τους στην ολοκλήρωση της ΕΕ, όχι τόσο από θεωρητικής άποψης αλλά από καθαρά πρακτικής.

Για να εξαχθούν συμπεράσματα χρησιμοποιήθηκε η περίπτωση της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, αφού είναι η περίπτωση-μοντέλο που αναπτύσσεται αυτή την χρονική στιγμή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εξετάζοντας την Στρατηγική από πλευράς πολιτικής, είναι αληθές ότι οι προτεραιότητες πολιτικής της -περιβάλλον, οικονομία, υποδομές, ασφάλεια- είναι αρκετά καλά επιλεγμένες και σύμφωνες με τα θέματα της ατζέντας που έθεσαν οι περιφερειακοί παράγοντες. Την ίδια στιγμή, η Στρατηγική επικοινωνεί καλά με τις

¹⁶⁰ Συνέντευξη με κα Κατσιγιάννη, Προϊσταμένη Μονάδας Α'-Παρακολούθησης Οριζοντίων Θεμάτων, Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου, Εφαρμογής Κανονισμών και Προγράμματος Interact, στη Διαχειριστική Αρχή Προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (2010)

άλλες πολιτικές της ΕΕ, όπως την Ολοκληρωμένη Θαλάσσια Πολιτική, την Στρατηγική της Λισαβόνας ή τα προγράμματα της Διευρωπαϊκού Δικτύου. Εν ολίγοις, η επισήμανση προκλήσεων, που ήδη αναφέρθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, είναι απόλυτα σωστή, εφόσον αποτελεί τον τρόπο που προτείνει η Στρατηγική για την αντιμετώπισή τους. Βέβαια, είναι υπό εξέταση ακόμα αν η Στρατηγική θα υλοποιηθεί πλήρως.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί ότι το κυριότερο εμπόδιο για την υλοποίηση της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής δεν είναι η έλλειψη οικονομικών πόρων.

Όπως αναφέρει και στην συνέντευξή της η κα **Κατσιγιάννη**, η στρατηγική είναι «ένα «επιχειρησιακό σχέδιο» της μακρο-περιφέρειας και δεν έχει καταρχήν λόγο να διεκδικήσει αυτόνομη χρηματοδότηση. Οι δράσεις και τα έργα έχουν πηγές χρηματοδότησης, εθνικές και κοινοτικές». Γι αυτό ακριβώς, ο ρόλος της στρατηγικής είναι «ρόλος συντονισμού των διαφορετικών παρεμβάσεων,.....με στόχο την συνεκτικότητά τους στο πλαίσιο πάντα της συγκεκριμένης στρατηγικής της συγκεκριμένης μακρο-περιφέρειας».

Συνεπώς, αυτό που έχει καθοριστική σημασία είναι η παραγωγή πολιτικής βούλησης για την υλοποίηση της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής και αυτό είναι που την διαφοροποιεί από τις άλλες πολιτικές εδαφικής συνεργασίας της ΕΕ.

Το συμπέρασμα αυτό υπογραμμίζει τη σημασία της πολιτικής ως προϋπόθεση για τη στρατηγική προκειμένου να αποδειχθεί ότι είναι ένα επιτυχημένο μοντέλο.

Το γεγονός ότι η μακρο-περιφερειακή στρατηγική εισάγει ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης υπογραμμίζεται και από τα περίφημα τρία «όχι» στην δόμησή της (όχι νομικό πλαίσιο, όχι θεσμούς, όχι χρηματοδότηση). Όμως η ανάδυση της μακρο-περιφερειακής συνεργασίας, που στην περίπτωση της Περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας διατηρεί ένα χαμηλό προφίλ ως προς το συνολικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ΕΕ, δεν αποκλείει ότι η συγκεκριμένη μακρο-περιφέρεια δεν μπορεί να έχει αντίκτυπο στις διαδικασίες λήψης απόφασης στο ευρωπαϊκό επίπεδο, για παράδειγμα σε σχέση με την επερχόμενη αναθεώρηση της Κοινής Πολιτικής για την Αλιεία ή ενόψει των προοπτικών του νέου χρηματοδοτικού πλαισίου μετά το 2013.

Το αν η μακρο-περιφερειακή επιρροή θα γίνει ιδιαίτερα αισθητή στην ΕΕ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό, από τα κράτη μέλη που ανήκουν στην μακρο-περιφέρεια ή ακριβέστερα, από την ικανότητά τους να εντοπίσουν τα κοινά συμφέροντα που

σχετίζονται με τη στρατηγική και να ενώσουν τις δυνάμεις τους, με σκοπό να γίνουν κοινές θέσεις στην ημερήσια διάταξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από πλευράς θεωρίας της ολοκλήρωσης, η πιθανή εμφάνιση του μακρο-περιφερειακού επιπέδου διακυβέρνησης θα μπορούσε να ακολουθήσει το παράδειγμα της Σκανδιναβικής συνεργασίας. Ως μοντέλο διακυβέρνησης, η μακρο-περιφέρεια πρέπει πρώτα και κύρια να ενισχύσει τα διακυβερνητικά στοιχεία της ΕΕ αλλά χωρίς να έρθει σε αντίθεση με το ανταγωνιστικό μοντέλο της ολοκλήρωσης. Αντίθετα, μπορεί να ενδυναμώσει τον κρίσιμο ρόλο της Επιτροπής στην διαδικασία της υλοποίησης της στρατηγικής, ενισχύοντας έτσι το υπερεθνικό στοιχείο της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, η μακρο-περιφέρεια μπορεί να αποτελέσει το μέσο για την ενίσχυση της επικουρικότητας καθώς στην λήψη αποφάσεων στην ΕΕ όλο και περισσότερο, λαμβάνονται υπόψη τις περιφερειακές απόψεις και τα συμφέροντα. Μια τέτοια προσέγγιση θα μπορούσε να κάνει ελκυστική την ιδέα για την χρήση ενός πολιτικού συστήματος σε μια μελλοντική αναθεώρηση της ΕΕ.

Επιπλέον, η έλλειψη νομικού πλαισίου δεν αποτελεί κώλυμα καθώς η βούληση των συμμετεχόντων (των κρατών μελών), που εκφράζεται με την αποδοχή και υλοποίηση της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής, περιβάλλει με νομιμοποίηση τη νέα αυτή συνεργασία. Κατ' αυτό τον τρόπο, η δημιουργία μακρο-περιφερειών προωθεί την ενίσχυση της ευρωπαϊκής διαδικασίας. Τελικά, όπως υποστηρίζει ο Bengtsson¹⁶¹ «Η μακρο-περιφέρεια είναι μια μορφή περιφερειοποίησης στο εσωτερικό της ΕΕ (intra-regionalization) με οφέλη για τα εδάφη που συμμετέχουν σε αυτή», είναι αυτό που αποκαλεί «κοινοτική πρόκληση». Ωστόσο απαιτεί αλληλεγγύη από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Ωστόσο, όπως μας ενημέρωσε και η κα **Κατσιγιάννη** «ήδη σε διάφορες συναντήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, όπου συμμετέχουν και εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει αναγνωριστεί η ανάγκη παρακολούθησης της Στρατηγικής, για παράδειγμα με τη δημιουργία ενδεχομένως «σημείου συντονισμού» και «παρατηρητηρίων». Σύμφωνα με τις σχετικές συζητήσεις, αυτό στην πράξη μπορεί να συνεπάγεται τη δημιουργία «ομάδας συντονισμού 3-5 ατόμων, κατά περίπτωση». Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι σε μια αναθεώρηση της δομής της στρατηγικής και των πολιτικών που ακολουθεί, θα

¹⁶¹ Bengtsson, R. (2009). An EU Strategy for the Baltic Sea Region, SIEPS, European Policy Analysis, Issue 9.

φαινόταν μάλλον ελκυστικός ένας πιο ενεργός ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από αυτόν που της αναλογούσε αρχικά, για την υλοποίηση των σχεδίων δράσης και την περαιτέρω εξέλιξη της στρατηγικής.

Τελικά, το ερώτημα που διατυπώνεται αβίαστα μέσα από την μελέτη αυτή, αφορά στην ίδια την αναγκαιότητα της ύπαρξης της μακρο-περιφέρειας για την προώθηση του στόχου κυρίως της εδαφικής συνοχής της Ένωσης και τελικά της ολοκλήρωσής της. Σημασία στο σημείο αυτό, έχει καταρχήν, το πώς και γιατί προσδιορίζεται μια γεωγραφική περιοχή ως μακρο-περιφέρεια. Αν υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία που πρέπει να εξεταστούν πριν από μια τέτοια ενέργεια, ώστε τελικά να φέρει κάποια προσθετική αξία όλο αυτό το εγχείρημα. Αυτό παραπέμπει και στο θέμα του προσδιορισμού των πεδίων των εντάσεων που αναλύουν οι **Dubois A., Hedin S., Schmitt P. & Sterling J.**¹⁶² ή των προκλήσεων του **Bengtsson**¹⁶³. Είναι σημαντικό να θέτονται κάποια χαρακτηριστικά είτε είναι ομοιογενή είτε ανομοιογενή, που θα προσδιορίσουν μια μακρο-περιφέρεια. Όπως υποστήριξε η κα **Κατσιγιάννη** «τα χαρακτηριστικά αυτά θα πρέπει να διαθέτουν δυνατότητες αξιοποίησης και οργάνωσης τους στην κατεύθυνση του προσδιορισμού μίας νέας «κοινής» ταυτότητας για τις επιμέρους γεωγραφικές ενότητεςπου θα διευκολύνει την ανάπτυξη των επιμέρους ενοτήτων, παρέχοντας τους μια αποτελεσματική πλατφόρμα, όχι μόνο για συνεργασία αλλά και για την αντιμετώπιση κοινών ζητημάτων σε ένα υπερ-τοπικό, υπερ-περιφερειακό και, κατά συνέπεια, πιο ευρωπαϊκό επίπεδο».

Όλη αυτή η προβληματική που έχει αναπτυχθεί γύρω από τα θέματα της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής, έχει ανοίξει μια συζήτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς αναμένονται τα πρώτα αποτελέσματα της Στρατηγικής για την Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας καθώς ήδη έχει αποτελέσει ένα «προσχέδιο» για την Στρατηγική του Δούναβη. Όμως, είναι μάλλον απίθανο η μακρο-περιφέρεια να αποτελέσει μια βασική αρχή για την ΕΕ στο σύνολό της. Τρεις λόγοι συνηγορούν σε αυτό: Καταρχήν η Περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας προσδιορίστηκε επί της βάσης της λειτουργικής αντίληψης για την μακρο-περιφέρεια, έχοντας ως πυρήνα το θαλάσσιο οικοσύστημα.

¹⁶²Dubois A., Hedin S., Schmitt P. & Sterling J. (2009) "EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study", Nordregio Working Paper 2009:4

¹⁶³Bengtsson, R. (2009) "An EU Strategy for the Baltic Sea Region", SIEPS, European Policy Analysis, Issue 9

Φυσικά, είναι δυνατό να προσδιοριστούν παρόμοιες μακρο-περιφέρειες, όπως θάλασσες (π.χ. Βόρειος Θάλασσα), ποτάμια (π.χ. ο Ρήνος) ή όροι (π.χ. οι Άλπεις). Εντούτοις, σε άλλες περιοχές της ΕΕ - ιδίως εντός μεγαλύτερων κρατών μελών, όπως η Γαλλία, η Ισπανία ή η Πολωνία - είναι δύσκολο να προσδιορίσουμε κάποια μακρο-περιφέρεια με ουσιαστικό τρόπο, τουλάχιστον αν η μακρο-περιφέρεια αυτή δεν έχει διεθνικό πεδίο (δηλαδή να αποτελείται από περισσότερα του ενός κράτη). Αυτός είναι ένας σημαντικός λόγος που μπορεί να περιορίσει την μεταφορά της έννοιας αυτής στο σύνολο της ΕΕ. Η περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας αποτελείται από ένα συγκριτικά μεγάλο αριθμό μικρών σχετικά, κρατών μελών, ένα σχηματισμό που δεν είναι εύκολο να βρεθεί παντού στην ΕΕ. Για παράδειγμα μια μακρο-περιφερειακή στρατηγική για τα Πυρηναία, οδηγεί εκ των πραγμάτων στη διμερή συνεργασία μεταξύ της Ισπανίας και της Γαλλίας, δηλαδή ουσιαστικά σε διασυνοριακή συνεργασία. Τρίτον, είναι χαρακτηριστικό της μακρο-περιφέρειας της Βαλτικής Θάλασσας, ότι έχει ουσιαστικά μετατραπεί σε λιμνοθάλασσα στους κόλπους της ΕΕ, γεγονός που καθιστά επίσης, τη Στρατηγική της ΕΕ μια εσωτερική στρατηγική, παρά την συμμετοχή τρίτων κρατών (Ρωσία, Νορβηγία και άλλων). Όμως, άλλες ευρωπαϊκές θαλάσσιες περιοχές, όπως η Μεσόγειος ή η Μαύρη Θάλασσα συνορεύουν κατά κύριο λόγο, με κράτη που δεν είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς, οι μακρο-περιφερειακές στρατηγικές αυτών των περιοχών θα ήταν κατ' ουσία εξωτερικές. Αυτό απαντάται και σε μικρότερες λειτουργικές ενότητες όπως η Αδριατική Θάλασσα, όπου η πλειοψηφία των παράκτιων χωρών δεν είναι ακόμα μέλη της ΕΕ. Όμως, η ουσία της μακροπεριφέρειας δεν είναι να λεχθεί με άλλο τρόπο η διασυνοριακή συνεργασία ή η πολιτική της εδαφικής συνοχής.

Γενικότερα, η μακρο-περιφερειακή στρατηγική θα μπορούσε να εξελιχθεί από ένα μέσο για την επίλυση προβλημάτων και αντιμετώπισης των προκλήσεων σε συγκεκριμένες περιοχές, σε μια καινοτόμο και δυνητικά ισχυρή μέθοδο για την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της εδαφικής συνεργασίας, με παράλληλη διατήρηση της επικουρικότητας, της ευελιξίας και ενδεχομένως της υπόσχεσης ένταξης στα μη κράτη μέλη που συμπεριλαμβάνονται στην μακρο-περιφέρεια, ως απαραίτητη για τις αποτελεσματικές, αποδοτικές και δημοφιλής επεμβάσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Κανονισμοί

Κανονισμός Συμβουλίου (ΕΚ) Νο. 2052/88 της 24^{ης} Ιουνίου 1988 για τις αρμοδιότητες των Διαθρωπικών Ταμείων και την αποτελεσματικότητά τους καθώς και για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους, τόσο μεταξύ τους όσο και με τις επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων καθώς και με άλλους υφιστάμενους δημοσιονομικούς μηχανισμούς

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4254/88 του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1988 για διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Κανονισμός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Κανονισμός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 της 5ης Ιουλίου 2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ)

Κανονισμός της Επιτροπής (ΕΚ) αριθ. 846/2009 της 1ης Σεπτεμβρίου 2009, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ανακοινώσεις-Προτάσεις

Commission of the European Communities (2001) «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», Βρυξέλλες COM(2001) 428 τελικό

Commission of the European Communities (2003), Second Progress Report on Economic and Social Cohesion (Communication from the Commission), Brussels, COM(2003) 34 final

Commission of the European Communities (2005b), Third Progress Report on Cohesion: A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation (Communication from the Commission), Luxembourg, COM(2005) 192 final

Commission of the European Communities (2007), Fourth Report on Economic and social Cohesion: Growing Regions, growing Europe, Brussels, COM(2007) 273 final

Commission of the European Communities (2008) Πέμπτη Έκθεση Προόδου σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή: Αυξάνονται οι περιφέρειες, μεγαλώνει η Ευρώπη, COM(2008) 371 τελικό

Commission of the European Communities (2008) «Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή. Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα», Βρυξέλλες, COM(2008) 616 τελικό

Commission of the European Communities (2009), Έκτη Έκθεση Προόδου σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, COM(2009) 295 τελικό

Commission of the European Communities (2009) “European Union Strategy for the Baltic Sea Region”, Brussels, COM(2009) 248 final

Commission of the European Communities (2009) “European Union Strategy for the Baltic Sea Region ACTION PLAN”, Brussels, SEC(2009) 712

ΚΕΙΜΕΝΑ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Council of the European Union (2002) “European Council Conclusions of 21 and 22 June 2002”, Presidency Conclusions 13463/02, Brussels

Council of the European Union (2009) “European Council Conclusions of 29/30 October 2009”, Presidency Conclusions 15265/1/09, Brussels

Council of the European Union (2009) “Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region of 27 October 2009”, Brussels

Έγγραφα Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Commission of the European Communities (1991) “Europe 2000: Outlook for the Development of the Community’s Territory”, Luxembourg

Commission of the European Communities (1994) “Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development”, Luxembourg

Commission of the European Communities (1999) “European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU”, Luxembourg

Commission, Practical Guide to Cross-border Cooperation, Third Edition 2000

EC (2000c) Community initiative INTERREG II 1994-1999: an initial evaluation January 2000, EU, Luxembourg

Commission of the European Communities (2004b), DG REGIO – Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary Results of ESPON and EU Commission Studies), Luxembourg

Commission Staff Working Document (2007) “Opinion on the Territorial Agenda”, Brussels, ECO/196

Commission Staff Working Document (2008) “Regions 2020 an Assessment of Future Challenges for EU Regions” SEC(2008)

Commission (2009) Working Paper «Macro-regional strategies in the European Union», 2009

Έγγραφα Κοινοβουλίου

European Parliament (2006), Ψήφισμα σχετικά με τη στρατηγική της περιοχής της Βαλτικής Θάλασσας για τη Βόρεια Διάσταση (2006/2171(INI))

European Parliament (2007) “Regional disparities and Cohesion: What strategies for the future”, Study IP/B/REGI/IC/2006_201

European Parliament (2007), Directorate General for Internal Policies of the Union, “Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion”

European Parliament (2007), Policy Department Structural and Cohesion Policies, Regional Disparities and Cohesion: What strategies for the future, Brussels

European Parliament (2010) “Report on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and the role of macro-regions in the future cohesion policy 2009/2230(INI)”

Έγγραφα της Επιτροπής των Περιφερειών

Committee of the Regions (2005) Draft opinion 140/2005 of 16/11/2005 on the Communication from the Commission on Community Strategic Guidelines, 2007-2013

Επιτροπή των Περιφερειών (2005) «Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα Ανακοίνωση της Επιτροπής Πολιτική της συνοχής για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας 2007-2013» (2006/C 115/01)

Committee of the Regions (2007) Paper “The European Grouping of Territorial Cooperation”

Committee of the Regions (2009) “The Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance”, White Paper, CONST-IV-020, 17th and 18th June 2009, Brussels

Committee of the Regions (2010) “Forum Europe's macro-regions: Integration through territorial cooperation”, Stahl G., Brussels, 13 April 2010

Έγγραφα της Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Επιτροπής

European Economic and Social Committee, OPINION “How to achieve better integration of regions suffering from permanent natural and structural handicaps” ECO/137 Brussels, 10 February 2005

European Economic and Social Committee, Opinion 140/2005 of 19/1/2005 on “How to assure a better integration of regions suffering from permanent natural and structural handicaps”

European Economic and Social Committee, Opinion 601/2007 of 20/3/2007 on the Territorial Agenda

European Economic and Social Committee, Γνωμοδότηση με θέμα «Μακροπεριφερειακή συνεργασία — Επέκταση της στρατηγικής για τη Βαλτική Θάλασσα σε άλλες μακροπεριφέρειες της Ευρώπης» (2009/C 318/02)

Έγγραφα της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Παραμεθωρίων Περιοχών

Association of European Border Regions (2000) «Πρακτικός Οδηγός για την Διασυνοριακή Συνεργασία», Τρίτη Έκδοση 2000, επιμέλεια του Συνδέσμου Ευρωπαϊκών Παραμεθωρίων Περιφερειών (AEBR)

Association of European Border Regions “Towards a new community legal instrument facilitating public-law-based transeuropean cooperation among territorial authorities in the European Union”, εκδόσεις AEBR

Association of European Border Regions (2006) “White Paper on European Border Regions”, Published by: AEBR, Gronau (Westf.)

Άλλα Έγγραφα

BalticSeaNet (2003) “The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity”, Soft-Security and Marginality, Fabrizio Tassinari (ed.)

Baltic Development Forum (2008) “State of the Region Report 2008. Sustaining growth at the Top of Europe” available at www.bdforum.org , p. 87

Baltic Development Forum (2009) “State of the Region Report 2009. Boosting the Top of Europe”, prepared for the Baltic Development Forum in collaboration with the Nordic Council of Ministers and the Nordic Investment Bank

Barca Fabrizio, Independent Report (2009) “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy” by April 2009

Council of the Baltic Sea States (2005) “Innovative Cooperation for a Dynamic Region”

EU Regional Policy (2010) “The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis”, Luxembourg

EU working group on Spatial and Urban Development (SUD) (2003) "Managing the Territorial Dimension of EU Policies after Enlargement"

ESPON 2003, The Role, specific situation and potentials of urban areas and nodes in polycentric development, ESPON, Luxembourg

ESPON 2006, Project 3.2, "Scenarios on the territorial future"

ESPON 2007, Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON, INTERACT, Luxembourg

Informal Ministerial Meeting (2005) "The Territorial State and Perspectives of the European Union" based on the Scoping Document, Luxembourg, May 2005

Informal Ministerial Meeting (2007) "Territorial Agenda of the European Union, Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions", Leipzig, 24-25 May 2007

Informal Ministerial Meeting (2007) Conclusions of the Portuguese Presidency Territorial Cohesion, Azores, 23/24 November 2007

Interact (2007) "Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities"

«Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions» to be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion to be held in Leipzig on 25 May 2007, Draft 16 November 2006

Mission Operationnelle Transfrontaliere, Guide des projets transfrontaliers, Janvier 2010

BIBΛΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

AEBR (2008) "Cooperation Between European Border Regions: Review and Perspectives", Nomos Verlagsgesellschaft

Antola E. (2009) "Baltic Sea Strategy: a Pilot Project for Macro-Regionalisation in the EU", CES

Antola E. (2009) "The implementation trap: The challenge of the Baltic Sea Strategy" Estonian Foreign Policy Yearbook 2009, (ed) Andres Kasekamp

Archer C. (2007), "Introduction" in C. Archer (ed) The Northern Dimension of the European Union: Glancing Back, Looking Forward. Proceedings from the Northern Dimension Network

Barroso J.M.D (2008) "EU Strategy for the Baltic Sea Region", Baltic Rim Economies Expert Articles 2004-2008

Bartolini S., (2005) "Restructuring Europe", Oxford University Press

Beazley, C. "Europe's Strategy for the Baltic Sea Region", Baltic Strategy Working Group of 7 MEPs

Bengtsson, R. (2009) "An EU Strategy for the Baltic Sea Region", SIEPS, European Policy Analysis, Issue 9

Brenner N. (2004) "New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood", Oxford University Press

Bynens J. & Van der Lecq R. "Connecting Europe to its Regions: Territorial Cohesion as a Toolkit for an Interwoven Spatial Development Approach", Connecting Europe to its Regions

Cappellin R. (1998) "Transborder Co-operation along the External Borders and the Turnabout of Regional Development Policies: A Mediterranean Perspective", Hedegaard & Lindstrom (eds). The NEBI Yearbook 1998, Springer, Berlin

Dangerfield M. (2009) "Macro-regions: a case of multilevel governance?", Committee of the Regions 6th Atelier "EU Macro-Regional Strategies and European Governance" Brussels 26 November 2009

Dominguez L. (2008) "Quelques considerations sur les origins de la cooperation transfrontaliere en Europe: 1950-1980", RECERC

Dowd O' Liam (2003) "The Changing Significance of European Borders", New Borders for a Changing Europe

Doucet P. (2006) "Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition?", European Planning Studies, 14 (10), 1473-85

Dubois A., Hedin S., Schmitt P. & Sterling J. (2009) "EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study", Nordregio Working Paper 2009:4

Duda-Daianou D. & Costea S. (2008) "Regional Policy of European Union and the importance of Euroregions"

Durà-Guimerà D. & González X.O. (2010) "Recent dynamics in European cross-border cooperation: towards a new period?"

Engl A. (2009) "Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?"

Husak J. (2010) "Regional policy of the European Communities and cross-border cooperation within the South Bohemia Region", Agric. Econ. – Czech, 56, 2010 (6): 292–300

Gref, G. (2007) "Russia's role in the Baltic region", Baltic Rim Economies Expert Articles 2004-2008

Falludi A. (2004), "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?", Urban Studies, Vol. 41, No. 7, 1349-1365

Falludi A. & Waterhout B. (2005) "The usual suspects: The Rotterdam EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion" Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2005, Vol. 96, No. 3, pp. 328 –333.

Falludi A. (2005) "The Open Method of Co-ordination in Spatial Planning at EU Level", Paper for the Seminar 'Gobernanza del Desarrollo Territorial Sostenible: Estado de la Cuestión en Europa y en España', Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia, 14-16 September 2005

Falludi A. (2005) "Territorial cohesion: an unidentified political objective"

Falludi A. (2006) "From European spatial development to territorial cohesion policy" Published in: Regional Studies, Volume 40, Issue 6 August 2006 pages 667 - 678

Falludi A. (2007) "Making Sense of the Territorial Agenda", European Journal of Spatial Development

Falludi A. (2008) "European Territorial Cooperation and Learning", Delft University of Technology

Falludi A. (2010) "The Process Architecture of EU Territorial Cohesion Policy", Delft University of Technology, OTB Research Institute for the Built Environment

Falludi A. (2009) "Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, European Commission - Regional Policy - Inforegio" Delft University of Technology

Fawn Rick (2009) "'Regions' and their study: wherefrom, what for and whereto?"
Review of International Studies, Vol. 35

Joenniemi P. (2009) "The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for what?", Danish Institute for International Studies, DIIS Brief

Joenniemi, P. (2010) "The EU strategy for the Baltic Sea Region - a first step", Expert article 469 Baltic Rim Economies, 19.2.2010

Kalninš O. (2007) "A Baltic Sea Strategy – acting regionally, thinking globally", Baltic Rim Economies, Expert Articles 2004-2008

Kauppi P.N. (2007) "May the Baltic way be the European way", Baltic Rim Economies Expert Articles 2004-2008

Kramsch O. T. & Hooper B., "Cross-border governance in the European Union"

Krugman P. (2008) "Geography and Trade", Cambridge from Jouen-TC Theory to Practice-2008

Lehtinen H. (2008) "The EU strategy for the Baltic Sea Region and its links to the Northern Dimension", Baltic Rim Economies Expert Articles 2004-2008

Lehti M. (2007) "Baltic Region in Becoming : From the Council of the Baltic Sea States to the EU's Strategy for THE Baltic Sea Area"

Lepik K-L. (2010) "Cross-Border Cooperation Institutional Organisation and its role in Regional Development", Estonian Business School

Magone J. (2009) "The end of the borders? The politics of territorial cooperation in the multi-level governance system. A comparative study of cross-border cooperation initiatives"

Marks G. "Territorial Identities in the European Union"

Martin R. & Tyler P. (2006) "Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Discussion", *Regional Studies*, 40 (2)

Medeiros E. "Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal?"

Meijers E.J., Waterhout B. & Zonneveld W.A.M. (2007) "Closing the GAP: Territorial Cohesion through Polycentric Development", *Refereed Articles*, Oct 2007, no 24, *European Journal of Spatial Development*

Mitrany D. (1996) "A Working Peace System", *Quadrangle*

Neyer J. & Janczak J. (2009) "The EU's border with Russia-from "frontier" to "boundary". Imperial metaphor, the Baltic Sea Region and the external borders of the European Union", *Europa Universita Viadrina Frankfurt*

Perkmann M. (2002) "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation" in *Department of Sociology*

Perkmann M. (2003) "Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation", *European Urban and Regional Studies*, 10 (2)

Perkmann M., "Building Governance Institutions Across European Borders"

Perkmann M. & Sum, N.L., "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", *Loughborough University*

Pop V. (2009) "EU 'macro-regions' could get own funding from 2014" in <http://euobserver.com/886/28787>

Reettman A. (2009) "Values to form core of EU "Eastern Partnership", in *EUObserver* 18.3.2009

Rico C. (2006) "Handbook of Transfrontier Co-operation", *Council of Europe*

Ricq C. (2006) "Handbook of Transfrontier Co-operation", Council of Europe 2006

Rivolin U.J. (2010) "EU territorial governance: learning from institutional progress", European Journal of Spatial Development

Ryba, J. (2008) "The EU Strategy for the Baltic Sea Region. History revisited or a new opening?", UKIE Analytical Paper Series N° 19

Salez P. (2009) "How Europe comes to spatial planning: from the birth of regional policy to the Green Paper on territorial cohesion, the emergence of the Community as a player over more than 20 years"

Shon P. (2005) "Territorial Cohesion in Europe?", Planning Theory & Practice, vol.6, issue 3, September 2005

Shon P. (2009) "Territorial Cohesion – Current Views of the Commission and the Member States of the European Union", H. Kilper (ed.), New Disparities in Spatial Development in Europe, German Annual of Spatial Research and Policy, DOI 10.1007/978-3-642-03402-2_2, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2009

Schymik C. & Krumrey P. (2009) "EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?", Research Division EU Integration, German Institute for International and Security Affairs

Scholich D. (2007) "Territorial Cohesion", Springer

Schout J. A. & Jordan A. J. (2007) "From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union", European Planning Studies Vol. 15, No. 6, July 2007

Spinaci G. and Gracia Vara-Arribas, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?", EIPASCOPE, 2009/2

Stocchiero A. (2010), "Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?", CeSPI, 65/2010(ENG)

Stocchiero A. (2010), "The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?", CeSPI 74/2010

Sykes O. & Motte A. (2007) "Examining the relationship between transnational and national spatial planning: French and British spatial planning and the European spatial development perspective", στο Booth, Fraser and Paris (εκδ.) Spatial Planning systems of Britain and France: A comparative analysis, Routledge, London, 2007

Schymik C. (2003) "Networking Civil Society in the Baltic Sea Region". Civil Society in the Baltic Sea Region, Norbert Götz and Jörg Hackmann, eds. (Ashgate, 2003)

Terlouw K. (2002) "Regions in geography and the regional geography of semiperipheral development", Journal of Economic and Social Geography

VanderLeest J. (2006) "Region, Regionalism and Identity in Canada and the Baltic Sea Region", BalticStudyNet 1/2006

Verheugen G. (2007) "Baltic Sea Region – at head of reform process", Baltic Rim Economies, 5/2007

Wójcik A. (2009) "Cooperation in the Mediterranean Region – Experiences for the Baltic Sea Region?", UKIE Analytical Paper Series N° 19

Χρυσοχόου Δ. (2006) «Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία», Εκδόσεις Παπαζήση

Ομιλίες-Εκδόσεις

Speech by Michel Delebarre "The Lisbon Strategy and Territorial Cohesion: Towards a New Kind of European Governance," in Amsterdam on 28/6/2006

Speech by Dr. Peter Schmitt “A Baltic Sea Strategy beyond 2013”, 13-4-2010

Speech by Kurt Bodewing “European Baltic Sea Strategy”, 11-9-2009

<http://www.kurt-bodewig.de/node/63?language=en>

Speech by Danuta Hubner at the informal Baltic Sea Group Brussels 24 June

EU, Inforegio Panorama, Ap. 17, Σεπτέμβριος 2005

Ιστοσελίδες

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy

www.aebr.net

<http://www.centralbaltic.eu/eusbsr>

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=177a95fc-ce27-4d76-82ce-457420963ce4&sm=177a95fc-ce27-4d76-82ce-457420963ce4>

<http://www.helcom.fi/>

<http://eesc.europa.eu/>

<http://www.balticsea.net/>

<http://www.cor.europa.eu/governance>

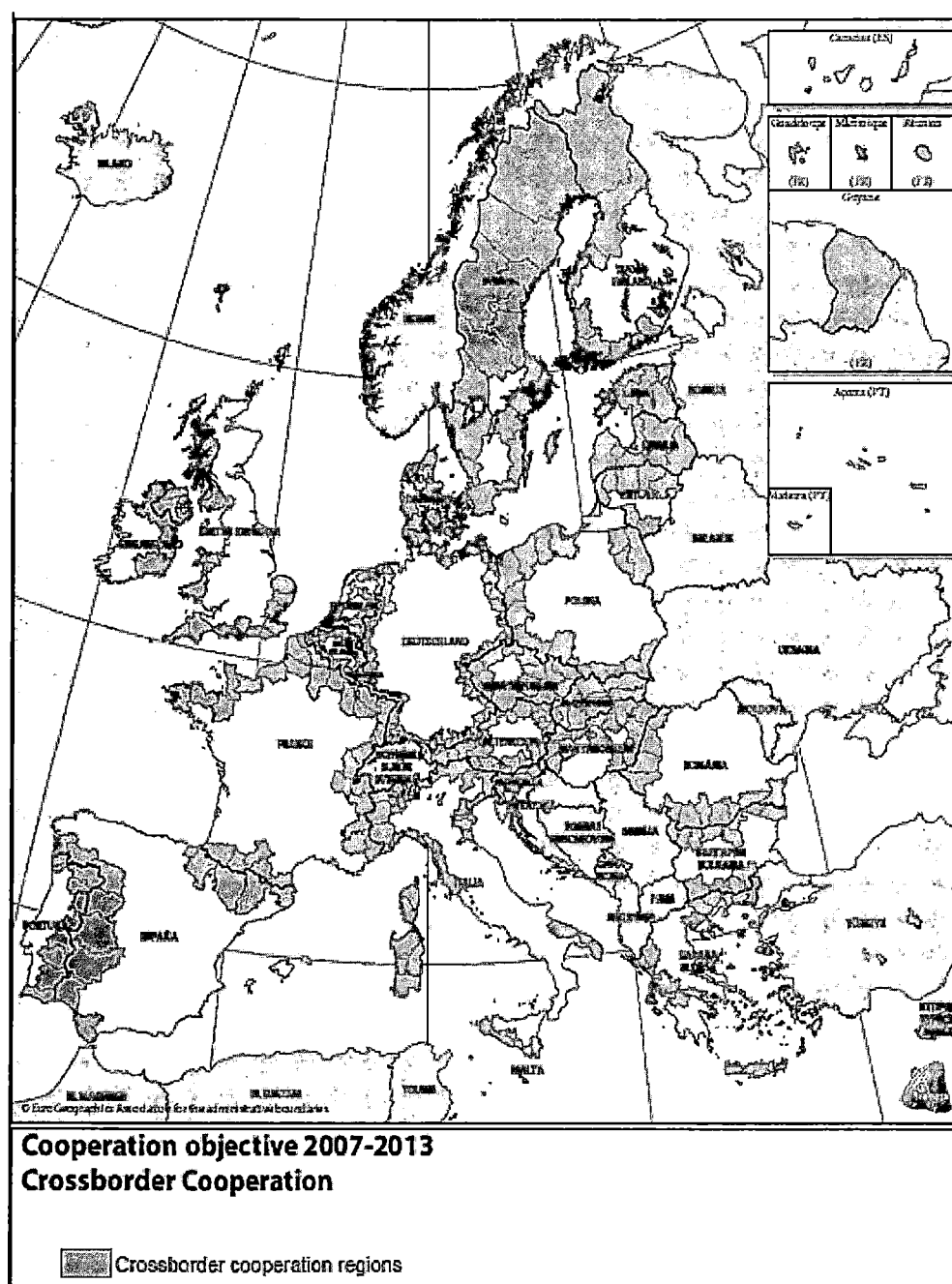
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Τα Προγράμματα INTERREG I, INTERREG II, INTERREG III

	INTERREG I 1990-1993	INTERREG II 1994-1999	INTERREG III 2000-2006
ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	31 Προγράμματα	79 Προγράμματα	72 Προγράμματα
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	1.082 εκατ. €	3.528 εκατ. €	4.875 εκατ. €
ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ	31 Προγράμματα (4 παράκτια σύνορα)	59 Προγράμματα (16 παράκτια σύνορα) 31 εσωτερικά σύνορα 28 εξωτερικά σύνορα	53 Προγράμματα (14 παράκτια σύνορα) 24 εσωτερικά σύνορα 29 εξωτερικά σύνορα (12 με Νέα Κράτη Μέλη ΕΕ)
ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	1.034 εκατ. €	2.526 εκατ. €	3457 εκατ. €

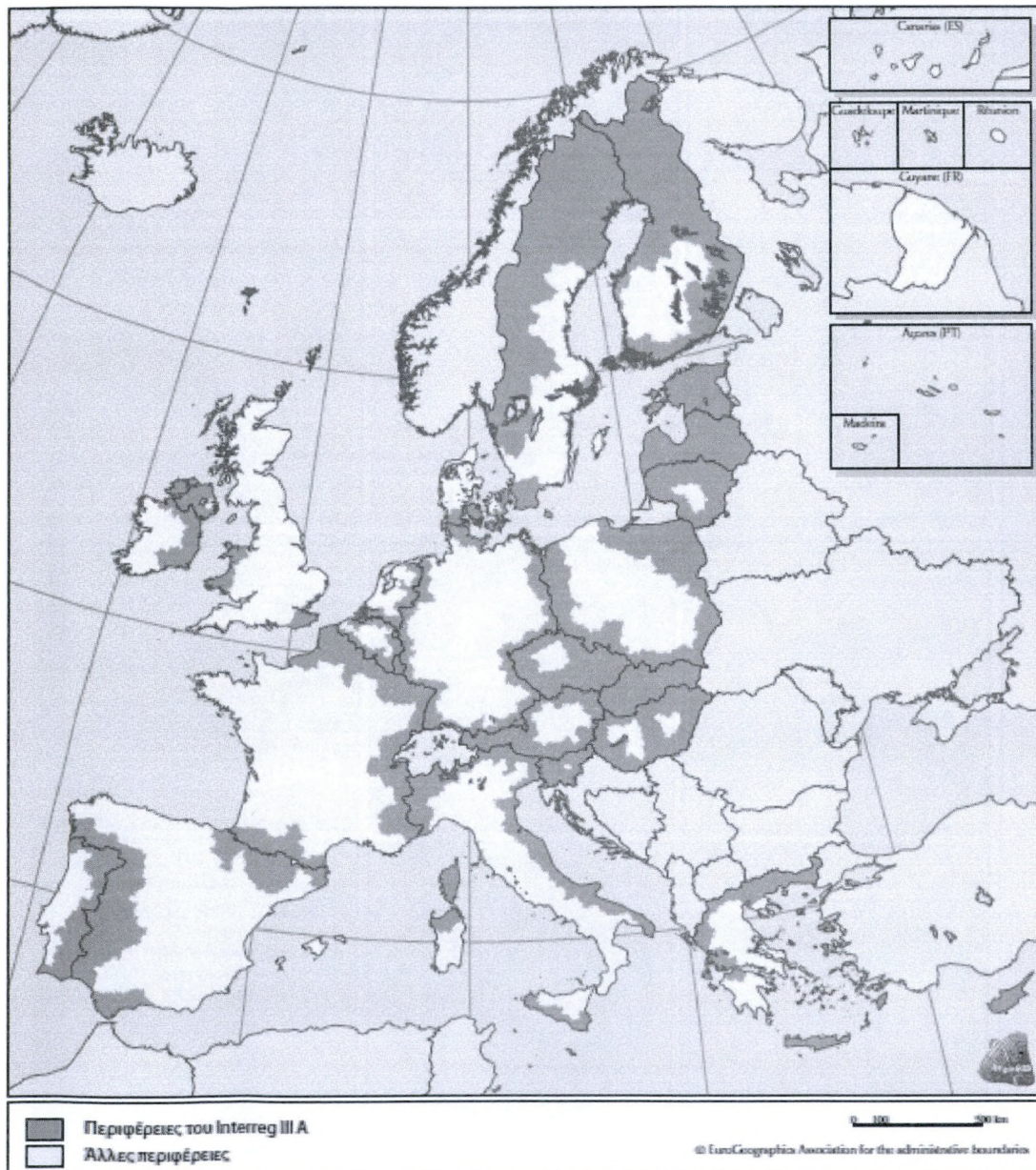
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2



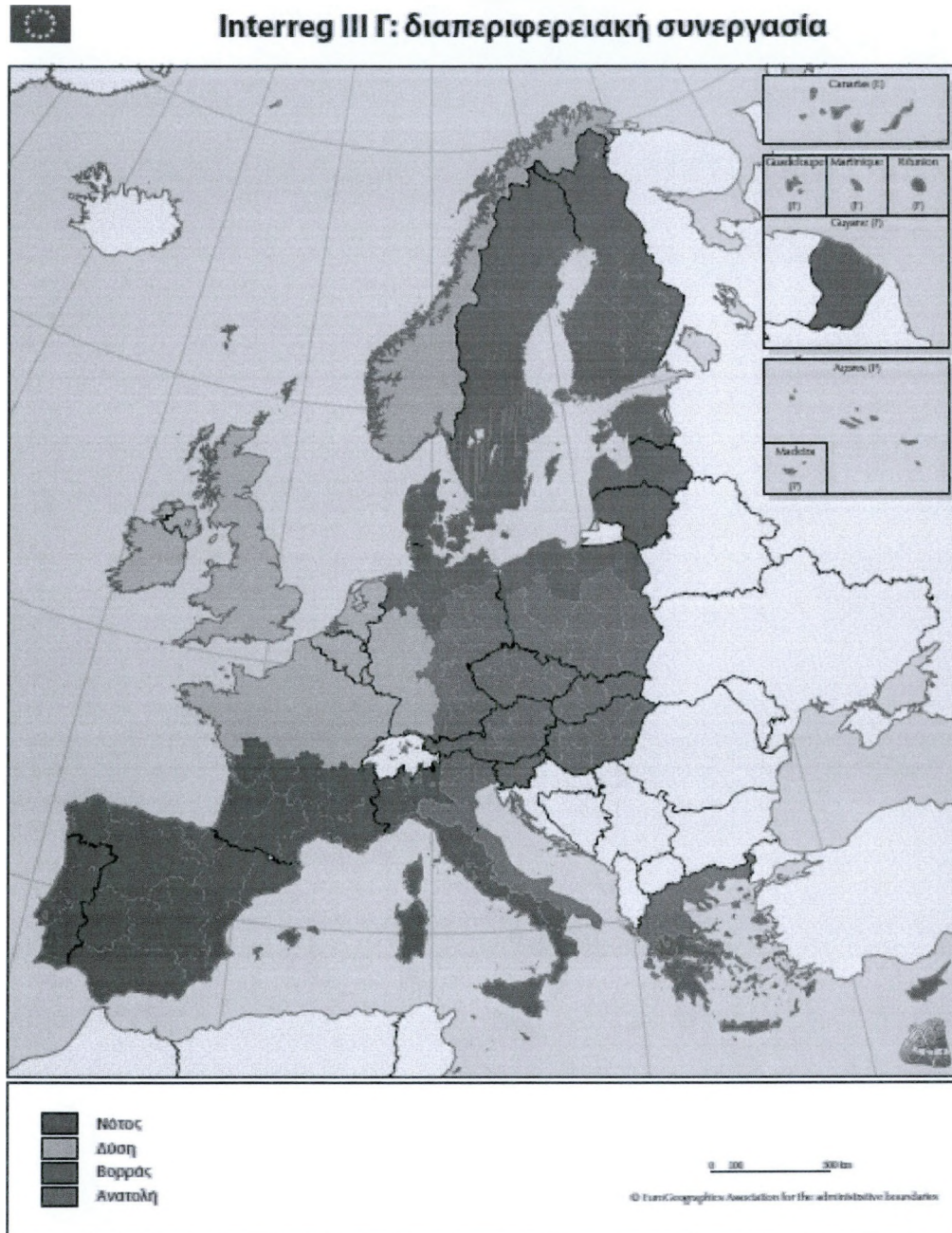
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3



Interreg III A: διασυνοριακή συνεργασία



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6

Some general characteristics of Euroregions

<i>No.</i>	<i>Motivation</i>	<i>Characteristics</i>
1	Geographical area	In a border area that could become a center for economic development
2	When will take place a such approach	There is a tradition of collaboration, but without implementation of an Euroregional institutions Identifying the type of institutions that generate Euroregional tradition of collaboration
3	Extension	Not very extensive, the optimum dimension being between 3,000 and 10,000 kilometers
4	Population	Moderate number, the optimal value being between 500,000 and 1 million inhabitants
5	Internal and external networks	Depending on the external extension of their territory and density, the Euroregions can be adjacent and more continuous
6	Euroregional institutions	a) On short-term objective: development, mobilization and organization for transformation in a functional institution in Euroregion's area b). Use of internal and external resources c). General perspective for readjustment
7	Functions	Creating the sense of indispensability for cooperation, that will be urgently followed by the safety feeling of Euroregion concept.
8	The functions' stage and the institutions	The existence of 5 chronological sequences: active mutual knowledge, the indispensability of cross-border cooperation, tangible cooperation, cultural actions, euroregional sense of safety.
	Territorial coverage	Able to reaction in the local, national and European context.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 7

Scope and numbers of INTERREG I, II, III and IV programmes

NB: Arrows indicate initiatives continued into a subsequent programming period.

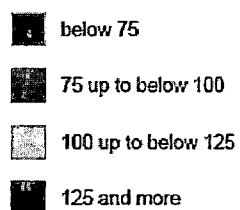
Theme	INTERREG I 1990-93	INTERREG II 1994-99	INTERREG III 2000-06	INTERREG IV 2007-13
Total	31 programmes	79 programmes	72 programmes	
Cross-border cooperation	INTERREG I 31 programmes (4 maritime)	INTERREG IIA 59 programmes	INTERREG IIIA 53 programmes	INTERREG IVA 52 programmes
Completion of energy networks	n/a	INTERREG IIB Continuation of the Regen Community Initiative 3 programmes Operated as collections of projects rather than 'programmes' in the rounder sense	n/a	n/a
Transnational cooperation	n/a	INTERREG IIC & Article 10 Pilot Actions 13 INTERREG IIC programmes focused on regional and spatial planning - context of ESDP	INTERREG IIIB 13 INTERREG IIIB programmes (Most relate to previous transnational cooperation and Article 20 pilot actions. Two new programmes target outermost regions.)	INTERREG IVB 13 INTERREG IVB programmes (Most relate to previous transnational cooperation areas, with some shifts and expansions of programme areas.)
Inter-regional cooperation	n/a	n/a	INTERREG IIIC Pan-European programme 4 programmes to divide the EU administratively into four sectors.	INTERREG IVC The interregional cooperation programme (INTERREG IVC) and 3 networking programmes (URBACT II, INTERACT II and ESPON) cover all 27 Member States of the EU. They provide a framework for exchanging experience between regional and local bodies in different countries

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 8

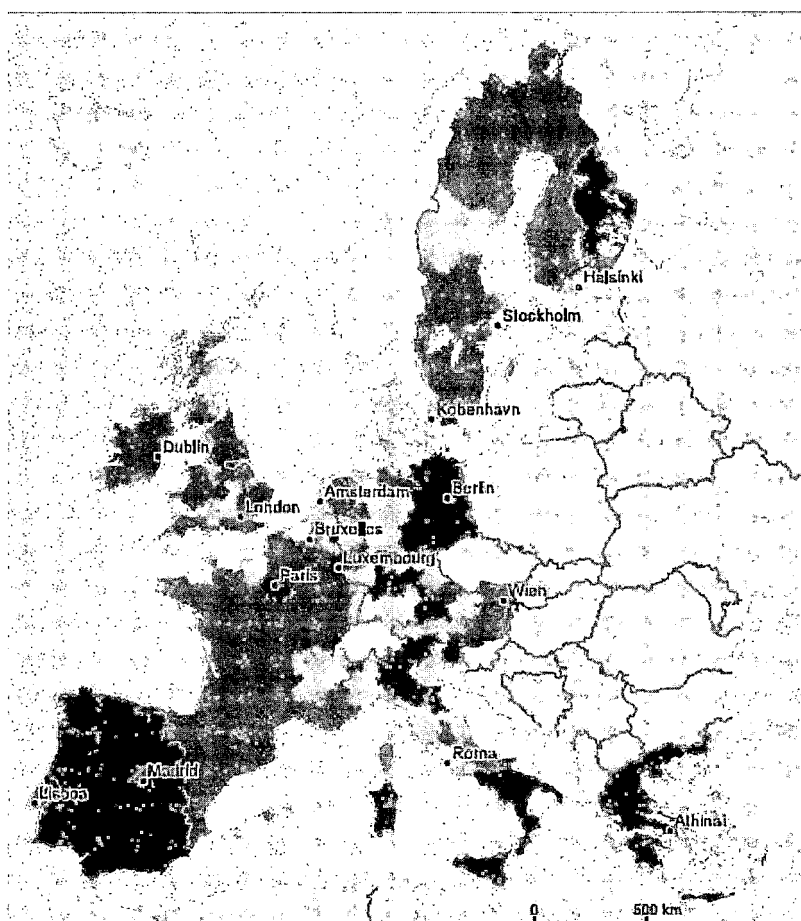
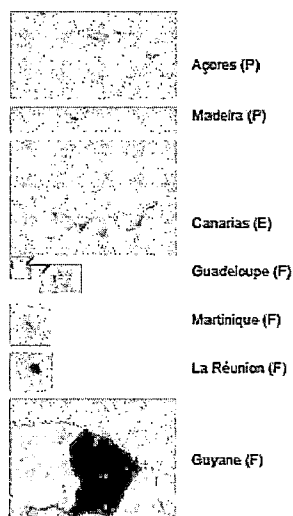
Gross Domestic Product

GDP by PPS Per Capita 1995
Index: EUR 15 = 100

NUTS 2



Source: Eurostat



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 9

Table: Priorities of the Member States in four Strategy areas pointed out by the European Commission

	(1) environmental protection	(2) prosperity	(3) accessibility and attractiveness	(4) safety and security	comments
SE	- development of a roadmap for implementation of HELCOM Baltic Action Plan - making BSR a region known of best practices in maritime policy area - reduction of CAP environmental impacts and implementation of fish stocks management plans - analysis of actions aimed at a further regulation of ship traffic in the Baltic	- better functioning of the internal market - development of SME sector and growth of region's innovation - cooperation and coordination targeting easy access to public procurement, patent protection, promotion of cluster programmes, and funding for research and innovation (R&D&I) - improving productivity, stimulating innovation and making the economies of BSR States more open - development of cooperation and coordination in the implementation of the internal market acquis	- greater territorial integration of the BSR States - improvement of infrastructure - effective functioning of European transport networks	tightening of cooperation in combating the organised crime in the BSR, including a further development of government agencies	Sweden was the first Member State to present its non-paper on the Strategy in September 2007; in May this year it submitted another non-paper defining its priorities and proposals for the Action Plan
FI	- stopping eutrophication utilising the EU instruments in ways that best contribute to the implementation of the HELCOM Baltic Sea Action Plan - full implementation of the Urban Waste Water Directive - support to the treatment of urban waste water via the EU's financial instruments - implementation of the Water Framework Directive - coordination of the maritime strategies of the Baltic Sea coastal states in line with the EU Maritime Strategy Directive, a total ban on discharging sewage into the Baltic Sea - reducing nutrient loads from agriculture - promotion of the use of livestock manure as fertiliser - limiting the growing nutrient inputs in the SI	- improvement in the functioning of the internal market, particularly of the labour market, free movement of goods and services - improving region's competitiveness, e.g. through a greater specialisation - mid-term review and assessment of the programme Baltic Sea Region Programme 2007-2013 - promotion of (sustainable) BSR development via cohesion policy instruments - implementation of general objectives of regional policy in BSR and adjustment of EU policies to region's conditions - performance of an analysis of the strategies of the BSR States - promotion of innovation - strengthening cooperation in the area of Baltic Sea research - offering equal operating conditions for business - performance of a wide-ranging analysis of the development of BSR energy markets in the context of creating internal market in energy	- intensification of cooperation for development of a joint navigation system - development of the systems of monitoring, surveillance and information in maritime transport - prevention of oil pollution; securing a sufficient number of oil recovery vessels capable of operating in open sea - conditions and the possibility for an efficient use and coordination of the existing oil pollution response capacity - security of supplies - deepening of cross-border cooperation of universities and research institutions - promotion of the mobility of students and researchers - promotion of connections in BSR in the framework of TEN policy reform - advancement of the concept of the Baltic Sea Motorway - utilisation of the instruments afforded by the Northern Dimension as regards transport and logistics partnerships - protection of the region's key infrastructure	- cooperation in the area of civil protection - strengthening of cooperation in combating the organised crime, preventing terrorism - preventing the spread of contagious diseases (HIV/AIDS and tuberculosis) - strengthening of preventive measures (Baltic Sea surveillance system)	
	- Petersburg region - the necessity to protect and strengthen fish stocks - further reduction of the environmental effects of fish farming - ratification of the International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments				

DK	—	—	—	—	So far Denmark has not presented a non-paper on the Strategy ¹⁰
DE	—	—	—	—	So far Germany has not presented a non-paper on the Strategy ¹¹
EE	- control over the anthropogenic factors; creation of a Baltic Sea standard - coordination and harmonization of actions foreseen or regulated by the HELCOM Baltic Sea action plan and EU	- Full utilisation of the internal market potential (four freedoms) - guaranteeing free movement of labour and an expanded possibility to provide cross-border services - improvement of the transmission infrastructure (TEN-E network); creation of a well-functioning internal energy market - introduction of so-called fifth freedom: creation of environment conducive for R&D sector development; creation of crucial research infrastructure; the development of European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI) - Cooperation in the area of R&D between private businesses - creation of a network of	- Introduction of new cooperation instruments as regards development of transport infrastructure (TEN-T) - construction of new railway connections meeting EU standards - creating conducive conditions for businesses operating in the sector of <i>creative economy</i> - joint actions to preserve Baltic Sea cultural heritage	- security and police cooperation in the context of ensuring free movement of persons	
	- better usage of existing ice-breaking resources - a better pollution control should - adjustment by the BSR States of their maritime strategies in line with the EU maritime strategy - a discussion can be encouraged on the question of the mandatory escort of tankers carrying oil and chemical produce in territorial waters; improvement of the				
	- information exchange in transport, energy, and communications and development of the maritime surveillance system - reduction in the level of nutrients from the agriculture	- accredited laboratories in Baltic Sea countries			
LT	- effective coordination and implementation of the existing strategies - sustainable development of agriculture - implementation of large-scale energy projects based on independent impact assessment - recovery of fish stocks - and fight against illegal fishing	- efficiently functioning internal market, implementation of the missing connections between transport systems and energy systems - ensuring energy security - development of energy infrastructure - development of postal and telecommunications sec.	- integrated network of land and sea transport - sustainable development of transport networks (TEN-T) in BSR - ensuring navigation security - mobility in the area of education, exchange of best practices and fostering contacts of people	- fight against international crime - prevention of human trafficking, illegal migration, unlawful employment and other human rights breaches	
		- for - introduction of so-called „fifth freedom”: promotion of the mobility of researchers and students - increasing the level of innovation and tightening of cooperation in the area of R&D	- promotion of cultural exchanges, tourism and fostering national heritage		
LV	—	—	—	—	So far Latvia has not presented a non-paper on the Strategy ¹²

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 10

Συνέντευξη με την Ελένη Κατσιγιάννη, Προϊσταμένη Μονάδας Α'-Παρακολούθησης Οριζοντίων Θεμάτων, Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου, Εφαρμογής Κανονισμών και Προγράμματος Interact, της Διαχειριστικής Αρχής Προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας

Για ποιο λόγο να δημιουργούμε μακρο-περιφέρειες αφού χρησιμοποιούν τις ίδιες δομές, τους ίδιους θεσμούς και τις ίδιες χρηματοδοτήσεις με τις άλλες πολιτικές στην περιοχή;

Η μακρο-περιφέρεια, ανεξάρτητα από την ορισμό που θα χρησιμοποιηθεί, προσφέρεται ως νέο επίπεδο αλλά και ως νέο μοντέλο διακυβέρνησης. Το ερώτημα, λοιπόν, νομίζω πως δεν είναι γιατί πρέπει να κάνουμε γενικά μακρο-περιφέρειες, στη βάση ενδεχόμενων θεσμικών ή/και χρηματοδοτικών πλεονεκτημάτων, γιατί αυτά δεν υπάρχουν εξ ορισμού, όπως είπατε.

Το ερώτημα είναι αν μπορεί, αν έχει «νόημα», να προσδιοριστεί κάθε φορά μία γεωγραφική περιοχή ως μακρο-περιφέρεια, δηλαδή τι πλεονεκτήματα δημιουργεί αυτός ο προσδιορισμός. Κι αυτό, θα πρέπει να κριθεί στη βάση κάποιων συγκεκριμένων χαρακτηριστικών, ομοιογενών ή/και ανομοιογενών κατά περίπτωση. Τα χαρακτηριστικά αυτά θα πρέπει να διαθέτουν δυνατότητες αξιοποίησης και οργάνωσης τους στην κατεύθυνση του προσδιορισμού μίας νέας «κοινής» ταυτότητας για τις επιμέρους γεωγραφικές ενότητες (περιφερειακό, τοπικό επίπεδο). Έτσι, η δημιουργία της μακρο-περιφέρειας θα έχει «νόημα» κάθε φορά που η «κοινή» ταυτότητα θα διευκολύνει την ανάπτυξη των επιμέρους ενοτήτων, παρέχοντας τους μια αποτελεσματική πλατφόρμα, όχι μόνο για συνεργασία αλλά και για την αντιμετώπιση κοινών ζητημάτων σε ένα υπερ-τοπικό, υπερ-περιφερειακό και, κατά συνέπεια, πιο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Τελικά, η αξία των μακρο-περιφερειών θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να αναζητηθεί ακριβώς στις δυνατότητες που ενδεχομένως παρέχουν για παραγωγή «προστιθέμενης αξίας» θα λέγαμε από υφιστάμενες δομές, θεσμούς και χρηματοδοτήσεις.

Λειτουργεί η μέθοδος «όχι νέοι θεσμοί, όχι νέα όργανα, όχι νέα χρηματοδότηση» για τη Στρατηγική;

Η Στρατηγική δεν είναι παρά το «Επιχειρησιακό Σχέδιο» της μακρο-περιφέρειας, δηλαδή το εργαλείο που μπορεί να την κάνει λειτουργική.

Τα πλεονεκτήματα της δημιουργίας μιας μακρο-περιφέρειας και της Στρατηγικής της απορρέουν από το γεγονός ότι και οι δύο δημιουργούνται στη βάση της εκπεφρασμένης βούλησης των εθνικών κρατών, οι γεωγραφικές ενότητες των οποίων συμμετέχουν στην μακρο-περιφέρεια. Γι' αυτό, τόσο η μακρο-περιφέρεια όσο και η Στρατηγική εμπεριέχουν ουσιαστικά μια αυτοδέσμευση των αντίστοιχων κρατών όσον αφορά στην εξυπηρέτηση των σχετικών πολιτικών.

Το ζήτημα είναι ότι το νέο μοντέλο διακυβέρνησης για το οποίο συζητούμε δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί πλήρως, αλλά βρίσκεται σε σχετικά πρώιμο στάδιο. Για παράδειγμα, τα περίφημα «όχι» που αφορούν στη δημιουργία νέων θεσμών, οργάνων και χρηματοδότησης δεν μπορούν να γίνουν έτσι απλά αποδεκτά και την ίδια στιγμή να λέμε ότι έχουμε ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης.

Ποια φαίνεται να είναι τα δισεπίλυτα προβλήματα σχετικά με την υλοποίηση μιας Στρατηγικής;

Ήδη σε διάφορες συναντήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, όπου συμμετέχουν και εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει αναγνωριστεί η ανάγκη παρακολούθησης της Στρατηγικής, για παράδειγμα με τη δημιουργία ενδεχομένως «σημείου συντονισμού» και «παρατηρητηρίων». Σύμφωνα με τις σχετικές συζητήσεις, αυτό στην πράξη μπορεί να συνεπάγεται τη δημιουργία «ομάδας συντονισμού» 3-5 ατόμων, κατά περίπτωση. Πώς όμως θα χρηματοδοτηθεί κάτι τέτοιο; Αυτό θα πρέπει να απαντηθεί από το νέο μοντέλο, αφού ενδεχομένως αναγνωριστεί κατ' αρχήν η ανάγκη δημιουργίας, θεσμοθέτησης ίσως, αυτού του νέου οργάνου, δηλαδή του συντονιστικού.

Ακόμη κι αν τα τρία «όχι» παραμείνουν, οι απαντήσεις στα ερωτήματα που συνδέονται με τη λειτουργία της μακρο-περιφέρειας και της παρακολούθησης της υλοποίησης της Στρατηγικής θα πρέπει να απαντηθούν ικανοποιητικά. Θα μπορούσαν, βέβαια, να απαντηθούν μέσα από την αξιοποίηση υφιστάμενων θεσμών, οργάνων και χρηματοδοτικών μέσων σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με τα κράτη που συμμετέχουν στη μακρο-περιφέρεια. Στην περίπτωση αυτή, η απάντηση αναγκαστικά θα είναι λίγο πιο σύνθετη.

Αν δε συμβούν τα παραπάνω, πως μπορεί να προχωρήσει μια Στρατηγική χωρίς χρηματοδότηση;

Η Στρατηγική ως «επιχειρησιακό σχέδιο» της μακρο-περιφέρειας δεν έχει κατ' αρχήν λόγο να διεκδικήσει αυτόνομη χρηματοδότηση. Γι' αυτό και οι μέχρι τώρα συζητήσεις περιστρέφονται γύρω από το συντονισμό και την παρακολούθηση της υλοποίησης της. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για συζητήσεις σχετικά με την ανάπτυξη και την εφαρμογή του νέου μοντέλου διακυβέρνησης ως τέτοιου, δηλαδή από «οργανωσιακή» θα λέγαμε άποψη. Πρόκειται, λοιπόν, κυρίως για τη χρηματοδότηση της εφαρμογής του μοντέλου διακυβέρνησης.

Όσον αφορά στα έργα και τις δράσεις γενικότερα, αυτές θα έχουν πάντα πολλές και διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης, εθνικές και κοινοτικές. Ο ρόλος της Στρατηγικής αναμένεται ακριβώς να είναι ρόλος συντονισμού των διαφορετικών παρεμβάσεων, όσον αφορά τόσο στο φυσικό όσο και στο οικονομικό αντικείμενο, δηλαδή και της χρηματοδότησης, με στόχο τη συνεκτικότητά τους στο πλαίσιο πάντα της συγκεκριμένης Στρατηγικής ως «Επιχειρησιακού Σχεδίου» της συγκεκριμένης μακρο-περιφέρειας. Έτσι, για παράδειγμα, οι σχετικές συζητήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο αφορούν ακόμη και στο ενδεχόμενο απονομής σχετικού διακριτικού «τίτλου» («label») στα έργα που αναγνωρισμένα θα συμβάλλουν στην επίτευξη μιας συγκεκριμένης Στρατηγικής, σύμφωνα με σχετικά κριτήρια που θα πρέπει να δημιουργηθούν γι' αυτό το σκοπό.

Ποια είναι τα μεγαλύτερα εμπόδια σε μια επιτυχή εφαρμογή της Στρατηγικής;

Όπως σας είπα, το μεγαλύτερο πλεονέκτημα της μακρο-περιφέρειας και της σχετικής Στρατηγικής είναι ότι εμπεριέχουν ουσιαστικά την αυτοδέσμευση των αντίστοιχων κρατών όσον αφορά στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων πολιτικών. Αυτό είναι έτσι σε επίπεδο μακρο-περιφέρειας, δηλαδή μοντέλου διακυβέρνησης αλλά και σε επίπεδο Στρατηγικής, δηλαδή επιχειρησιακού, θα λέγαμε, σχεδιασμού. Πρόκειται, όμως, μόνο για το θεωρητικό επίπεδο.

Στη πράξη, και παρά την αυτοδέσμευση των επιμέρους κρατών, το μεγαλύτερο εμπόδιο για την εφαρμογή της Στρατηγικής θα μπορούσε να προκύψει κατά την απαίτηση ικανοποίησης συγκεκριμένων στόχων μακρο-περιφερειακής πολιτικής, οι οποίοι θα ήταν δυνατό να έχουν ήδη αποδυναμωθεί μόνιμα ή/και προσωρινά σε επιμέρους εθνικά επίπεδα. Το ζήτημα της επικαιροποίησης της Στρατηγικής είναι νομίζω από αυτά που πρέπει επίσης να αντιμετωπιστούν ικανοποιητικά στο πλαίσιο του μοντέλου που αναπτύσσεται.

Ποιο είναι το μέλλον των μακρο-περιφερειακών Στρατηγικών?

Νομίζω ότι είναι λίγο νωρίς για να μιλήσει κανείς για το απώτερο μέλλον. Ήδη υπάρχει, όπως γνωρίζετε, η εγκεκριμένη Στρατηγική για τη Βαλτική και αναμένεται η έγκριση της Στρατηγικής για την περιοχή του Δούναβη, περιοχή η οποία μάλιστα φτάνει στο νότιο τμήμα της μέχρι τα βόρεια ελληνικά σύνορα. Ήδη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει την ανάγκη μιας πρώτης αξιολόγησης της υλοποίησης των πρώτων Στρατηγικών πριν επεκταθεί η κατάρτισή τους σε άλλες μακρο-περιφέρειες.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο τρόπος με τον οποίο θα ολοκληρωθεί και θα εφαρμοστεί το νέο μοντέλο, θα έχει συνέπειες όχι μόνο στη μορφή και το είδος των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων αλλά στο μέλλον των μακρο-περιφερειών και των σχετικών Στρατηγικών.

ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ



002000108838

5