

Πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Λευτέρης Τοπάλογλου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πολυτεχνική Σχολή
Τμήμα Μ.Χ.Π.Π.Α.
ltopaloglou@lga.gr

Περίληψη

Το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε συνδυασμό με τη νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης που εισήγαγε πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Ένωση, επανέφεραν στο επίπεδο της πολιτικής και επιστημονικής συζήτησης το ζήτημα των πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας. Στο παρόν άρθρο καταγράφεται, αναλύεται και αξιολογείται το παρελθόν, το παρόν και το μέλλον της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη. Στην ανάλυση που ακολουθεί, επιχειρείται μια συνοπτική καταγραφή του ιστορικού, θεσμικού και επιχειρησιακού πλαισίου της διασυνοριακής συνεργασίας από την περίοδο της μεταπολεμικής Ευρώπης μέχρι σήμερα. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται συνοπτικά τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας της Ευρωπαϊκής με χωρική αναφορά στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και χρονική αναφορά το πριν και μετά το 2007. Τα συμπεράσματα του άρθρου συμβάλλουν στην καλύτερη κατανόηση και αξιολόγηση της διαχρονικής δυναμικής των πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη.

Λέξεις Κλειδιά: Πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας, Νέο Μέσο Γειτνίασης, Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία

Εισαγωγή

Η αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών τα τελευταία χρόνια στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης, έκανε πολλούς να μιλούν για την εμφάνιση νέων μορφών «δικτυακής διακυβέρνησης», ή ακόμη και συμπληρωματικών δομών στις υπάρχουσες εξωτερικές σχέσεις. Πολλοί συνέδεσαν μάλιστα την ανάπτυξη αυτών των διασυνοριακών σχέσεων με το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το στόχο της οικοδόμησης μιας «Ευρώπης των πολιτών». Στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ωστόσο, το πλαίσιο, το περιεχόμενο και η ένταση των πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας, διαμορφώνονται μέσα σ' ένα διαφορετικό περίγραμμα που καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τους γεωπολιτικούς, ιστορικούς, οικονομικούς και γεωγραφικούς παράγοντες.

Τα τελευταία χρόνια η αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης, έκανε πολλούς να μιλούν για την εμφάνιση νέων μορφών «δικτυακής διακυβέρνησης», ή ακόμη και συμπληρωματικών δομών στις υπάρχουσες εξωτερικές σχέσεις. Πολλοί συνδέουν την ανάπτυξη αυτών των διασυνοριακών σχέσεων με το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το στόχο της οικοδόμησης της «Ευρώπης των πολιτών».

Στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πλαίσιο, το περιεχόμενο και η ένταση της διασυνοριακής συνεργασίας, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό οι γεωπολιτικοί, ιστορικοί, οικονομικοί και γεωγραφικοί παράγοντες. Για παράδειγμα, ο κυρίαρχος στόχος της διασυνοριακής συνεργασίας μετά τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο, ήταν η ενίσχυση των πολιτικών δεσμών και η

διαφύλαξη των ειρηνικών σχέσεων. Μετά την δεκαετία του '60 ωστόσο στην ατζέντα της διασυνοριακής συνεργασίας αρχίζουν να εμφανίζονται τα ζητήματα της οικονομίας, του περιβάλλοντος, του πολιτισμού κλπ. (Malcom, 1998)

Ποια είναι όμως η σημερινή γεωγραφία των εξωτερικών συνόρων της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης; Ανατολικά, τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτείνονται από τη θάλασσα Barents προς βορρά, έως τη Μαύρη Θάλασσα προς νότο, σε μήκος πάνω από 5000 χλμ., καλύπτοντας περιοχές με πολύ διαφορετικά γεωγραφικά, οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά. Νοτιοανατολικά, τα σύνορα αφορούν στις πέντε χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, που περιβάλλονται από έξι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νότια, τα σύνορα μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών της ανατολικής και νοτίου Μεσογείου είναι σχεδόν αποκλειστικά θαλάσσια και αφορούν οκτώ κράτη μέλη και δέκα γειτονικές χώρες. Τα σύνορα καλύπτουν όλο το μήκος της Μεσογείου Θαλάσσης (5.500 χλμ) και τα θαλάσσια σημεία διέλευσης ποικίλλουν σημαντικά σε απόσταση.

Στο παρόν άρθρο καταγράφεται, αναλύεται και αξιολογείται το παρελθόν, το παρόν και το μέλλον της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη. Στην ανάλυση που ακολουθεί, επιχειρείται μια συνοπτική καταγραφή του ιστορικού, θεσμικού και επιχειρησιακού πλαισίου της διασυνοριακής συνεργασίας από την περίοδο της μεταπολεμικής Ευρώπης μέχρι σήμερα. Στην ανάλυση που ακολουθεί στο επόμενο κεφάλαιο επιχειρείται μια τυπολογία της διασυνοριακής συνεργασίας μέσα από μια συνοπτική καταγραφή του ιστορικού και θεσμικού πλαισίου της διασυνοριακής συνεργασίας από την περίοδο της μεταπολεμικής Ευρώπης μέχρι σήμερα. Παράλληλα, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο φαινόμενο των Ευρωπεριοχών. Στο τρίτο μέρος, εξετάζονται συνοπτικά τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έως το 2006, όπως είναι η κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG και άλλα διασυνοριακά προγράμματα, με χωρική αναφορά στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται και αναλύονται τα τρέχοντα διασυνοριακά προγράμματα από το 2007 και μετέπειτα, με διεξοδικές αναφορές στο Στόχο 3 «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία», στο Νέο Μέσο Γειτνίασης. Το άρθρο ολοκληρώνεται με τη συνοπτική καταγραφή των συμπερασμάτων.

Τυπολογίες Διασυνοριακής Συνεργασίας

Προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η ιστορική διαδρομή και η θεσμική διάσταση της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη, γίνεται παρακάτω μια προσπάθεια συνοπτικής καταγραφής, ανάλυσης και τυπολογίας των μορφών και επιπέδων συνεργασίας. Στο τελευταίο μέρος αναλύεται ιδιαίτερα ο θεσμός των ευρωπεριοχών.

Επιχειρώντας να καταγράψουμε στο μακροσκοπικό επίπεδο τις πρωτοβουλίες που ενθαρρύνουν τη διασυνοριακή συνεργασία, μπορούμε να επισημάνουμε δύο γενικά πλαίσια πρωτοβουλιών. Το πρώτο πλαίσιο έχει να κάνει με πρωτοβουλίες που στόχο έχουν να δημιουργήσουν το κατάλληλο θεσμικό και νομικό υπόβαθρο για την ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας. Το δεύτερο πλαίσιο αναφέρεται σε συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχήματα και προγράμματα που υποστηρίζουν διασυνοριακές δράσεις.

Οι πιο συνηθισμένες μορφές νομικών και θεσμικών πρωτοβουλιών διασυνοριακής συνεργασίας είναι: α) οι πολυμερείς συνθήκες και συμβάσεις στο διεθνές επίπεδο, β) οι διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες και τα πρωτόκολλα μεταξύ εθνικών κρατών που στηρίζονται σε διεθνείς συμβάσεις, γ) οι επίσημες συμφωνίες, τα πρωτόκολλα εργασίας ή οι συμβάσεις μεταξύ περιφερειακών ή τοπικών αρχών, δ) άλλα νομικά

εργαλεία που στηρίζονται στην Κοινοτική ή Εθνική νομοθεσία και ενθαρρύνουν τη διασυνοριακή συνεργασία στο επίπεδο ενός σχεδίου ή μιας δράσης.

Η πρώτη σημαντική πολυμερής συμφωνία μεταπολεμικά που προσέδιδε μια νομική βάση στη διασυνοριακή συνεργασία, ήταν η Συνθήκη του Helsingfors το 1962 μεταξύ των Βορείων Χωρών της Ευρώπης. Μέσα από τη Συνθήκη αυτή, τα μέλη δεσμεύονταν να αναπτύξουν διασυνοριακές δράσεις σε νομικά, πολιτιστικά και κοινωνικοοικονομικά ζητήματα. Το 1977, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Δανία και η Νορβηγία, συμφώνησαν η φιλοσοφία και το πνεύμα της Συνθήκης του Helsingfors να επεκταθεί και στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Για το λόγο αυτό, οι εταίροι συμφώνησαν να προχωρήσουν στις αναγκαίες προσαρμογές στην εθνική τους νομοθεσία, προκειμένου να διευκολυνθεί η διασυνοριακή συνεργασία μέσα από την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων. Κατά τους Brunn και Schmitt, 1998, η εμφάνιση της πρωτοβουλίας αυτής στη συγκεκριμένη περιοχή δεν ήταν τυχαία, αλλά συνδέεται με τον υψηλό βαθμό αποκέντρωσης του κράτους στις χώρες αυτές. Αντιθέτως, οι πιο αδύναμες πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας εντοπίζονται στην Πορτογαλία και στη Γαλλία, οι οποίες έχουν μακρά παράδοση κρατικού συγκεντρωτισμού (Mestre, 1992).

Μια άλλη σημαντική συνεισφορά για την ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας, αποτελεί η Σύμβαση της Μαδρίτης (1980) που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης.¹ Οι εταίροι της Σύμβασης δεσμεύονταν να προβούν σε νομικές και θεσμικές πρωτοβουλίες που παραμερίζουν τα νομικά, διοικητικά και τεχνικά εμπόδια στη διασυνοριακή συνεργασία (άρθρο 4), να παραχωρούν αρμοδιότητες στις περιφερειακές και τοπικές αρχές για την ανάπτυξη διασυνοριακών δράσεων (άρθρο 5), να παρέχουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες και υποστήριξη στα αντισυμβαλλόμενα μέρη (άρθρο 6) στις τοπικές αρχές (άρθρο 7) και στο Συμβούλιο της Ευρώπης (άρθρο 8). Το Παράρτημα της Σύμβασης μάλιστα, συνοδεύεται από μια σειρά πρότυπων συνθηκών, συμβάσεων, συμφωνιών και καταστατικών προσαρμοσμένων στις ανάγκες και ιδιαιτερότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Το 1998 υπογράφηκε το πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Σύμβασης της Μαδρίτης, με στόχο την περαιτέρω βελτίωση της αρχικής Σύμβασης. Ειδικότερα, επιχειρήθηκε να αυξηθούν οι νομικές δεσμεύσεις των συμβαλλομένων μερών και παράλληλα ενθαρρύνονταν 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. Από την άλλη πλευρά, ο τελευταίος σημαντικός περιορισμός δεν εμπόδισε την Σύμβαση της Μαδρίτης να αποτελέσει το νομικό υπόβαθρο πλήθους δομών διασυνοριακής συνεργασίας που εμφανίστηκαν μετά το 1980.

Στη διάρκεια της εικοσαετίας που ακολούθησε μετά τη Σύμβαση της Μαδρίτης, τα οικονομικά και περιβαλλοντικά ζητήματα που προέκυψαν, ευνόησαν μια από «κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση που αμφισβήτησε ως ένα βαθμό το μονοπώλιο της κρατικής πολιτικής στις διασυνοριακές σχέσεις (Malcom, 1998). Στην πράξη βέβαια, σ' αυτόν 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 (Decaux, 1984).

¹ Μέχρι τον Απρίλιο του 2000, 33 χώρες της Ευρώπης επικύρωσαν τη Συνθήκη της Μαδρίτης

Επιχειρώντας μια τυπολογία των διμερών ή πολυμερών κρατικών συμφωνιών με αντικείμενο τη διασυνοριακή συνεργασία, εντοπίζουμε: α) διακρατικές συμφωνίες στον τομέα της χωρικής και διασυνοριακής περιφερειακής ανάπτυξης (π.χ. μεταξύ των χωρών BENELUX το 1969), β) διακυβερνητική συνεργασία σε εξειδικευμένα πεδία (π.χ. ρυθμίσεις διασυνοριακής κινητικότητας της εργασίας μεταξύ Ιταλίας-Ελβετίας το 1974), γ) διακρατικές συμφωνίες καλής γειτονίας (π.χ. η συμφωνία μεταξύ Γαλλίας-Ελβετίας για το καντόνι της Geneva το 1973) δ) διακρατικές συμφωνίες στο πλαίσιο της Συνθήκης της Μαδρίτης (π.χ. η συμφωνία μεταξύ Ρωσίας-Φιλανδίας).

Εκτός από τα κράτη, έχουμε και μια σειρά από συμφωνίες και πρωτόκολλα διασυνοριακής συνεργασίας με εταίρους τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Ομαδοποιώντας αυτές τις περιπτώσεις, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε α) συμφωνίες στις οποίες εταίροι είναι περιφερειακές αρχές ομοσπονδιακών κρατών (π.χ. Συμφωνία του Mainz το 1996 μεταξύ κρατιδίων της Γερμανίας και της Περιφέρειας Wallonia του Βελγίου, β) συμφωνίες μεταξύ περιφερειών ομοσπονδιακών κρατών από τη μια μεριά και κρατών από την άλλη μεριά (π.χ. Συμφωνία μεταξύ της γερμανικής περιφέρειας Lsn Nordheim-Pfalz και την Ολλανδίας το 1977, για τη διαχείριση εθνικού πάρκου), γ) συμφωνίες και πρωτόκολλα εργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών (π.χ. Ευρωπεριοχές).

Η διασυνοριακή συνεργασία αναφέρεται σ' ένα πλήθος διαφορετικών περιπτώσεων και αντικειμένων. Επιχειρώντας μια τυπολογία με βάση το θεματικό πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας που έχει ήδη αναπτυχθεί μέχρι σήμερα, μπορούμε να καταγράψουμε: α) Το πεδίο της διασυνοριακής χωρικής ανάπτυξης (π.χ. Διασυνοριακό Περιφερειακό Σχέδιο Ανάπτυξης στην Ευρωπεριοχή Rhine-Maas-Nord D/NL, Γερμανία-Ολλανδία). β) Το πεδίο της οικονομικής ανάπτυξης (π.χ. Σύσταση Ταμείου Επιχειρηματικού Κινδύνου ES/P, Ισπανία-Πορτογαλία). γ) Το πεδίο μεταφορών και υποδομών (π.χ. κατασκευή διεθνούς γέφυρας στην Valenca, ES/P, Ισπανία-Πορτογαλία). δ) Το πεδίο του τουρισμού (π.χ. αναπαλαίωση χωριού D/CH, Γερμανία-Τσεχία). ε) Το πεδίο του περιβάλλοντος (π.χ. διασφάλιση παροχής νερού A/SLO, Αυστρία-Σλοβακία). στ) Εκπαίδευση και αγορά εργασίας (π.χ. Κατάρτιση στη διαχείριση ξενοδοχείων D/CH, Γερμανία-Τσεχία), ζ) Υγεία και κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. κατασκευή διασυνοριακού σταθμού υγείας D/CH, Γερμανία-Τσεχία), η) Πολιτισμός και ΜΜΕ (π.χ. Έκδοση διασυνοριακού περιοδικού PL/UKR, Πολωνία-Ουκρανία), θ) Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη (π.χ. αναβίωση δρόμου κρασιού A/SLO, Αυστρία-Σλοβακία).

Με βάση το εύρος και την οργανωτική διάρθρωση, μπορούμε να διακρίνουμε δύο επίπεδα διασυνοριακής συνεργασίας. Το πρώτο είναι το στρατηγικό επίπεδο, όπου οι θεσμοί διασυνοριακής συνεργασίας έχουν μακροπρόθεσμο ορίζοντα και μεγάλο εύρος αντικειμένων. Οι ευρωπεριοχές αποτελούν το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα διασυνοριακής συνεργασίας στο στρατηγικό επίπεδο. Το δεύτερο επίπεδο, αναφέρεται σε συνεργασίες με εξειδικευμένο σκοπό (one-off activities) βασιζόμενες συνήθως σε *ad hoc* διασυνοριακές δομές και συμφωνίες.

Το φαινόμενο των Ευρωπεριοχών

Οι προσπάθειες ανάπτυξης δομών διασυνοριακής συνεργασίας είχαν αφετηρία τη Δυτική κυρίως, Ευρώπη, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η πρώτη Ευρωπεριοχή συστήθηκε το 1958 στα Γερμανο-Ολλανδικά σύνορα, ενώ ανάλογες πρωτοβουλίες ακολούθησαν το ίδιο διάστημα κατά μήκος της κοιλάδας του Ρήνου. Μετά το 1990 ωστόσο, σημειώθηκε μια ραγδαία αύξηση, που μπορεί ν' αποδοθεί τόσο στις ραγδαίες πολιτικές εξελίξεις

στην Ανατολική Ευρώπη, όσο και στη χρηματοδότηση διασυνοριακών δράσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέχρι πρόσφατα, λειτουργούσαν στην Ευρώπη πάνω από εβδομήντα δομές διασυνοριακής συνεργασίας, είτε υπό τον τίτλο της «Ευρωπεριοχής» (Euroregion ή Euregios) είτε με άλλη ονομασία όπως για παράδειγμα «Ομάδες Εργασίας» (Working Communities) (Perkmann, 2003). Σήμερα είναι πραγματικά λίγες οι συνοριακές περιφέρειες που με τον έναν ή τον άλλο τρόπο δεν εμπλέκονται σε μια μορφή ή δομή διασυνοριακής συνεργασίας.

Οι υπάρχουσες ευρωπεριφέρειες αποτελούν πρωτοβουλίες παραμεθορίων περιοχών ή άλλων αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης (όχι κατ' ανάγκη κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και δε διέπονται από ένα αυστηρά καθορισμένο καθεστώς στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι η ποικιλομορφία μεταξύ των ευρωπεριοχών είναι μεγάλη, μπορούμε εντούτοις να επισημάνουμε κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Για παράδειγμα, όλες οι ευρωπεριοχές έχουν ένα μη προσωρινό χαρακτήρα, ξεχωριστή νομική ταυτότητα, δική τους διοικητική οργάνωση, τεχνική υποδομή, τους οικονομικούς πόρους και ένα εσωτερικό σύστημα λήψης αποφάσεων. Το νομικό καθεστώς των ευρωπεριφερειών ποικίλλει. Μπορεί να αναφέρεται σε συνεργασία που στηρίζεται απλά στο αμοιβαίο συμφέρον χωρίς τη σύσταση ξεχωριστής νομικής οντότητας, σ' ένα μη κερδοσκοπικό σωματείο, μια κοινότητα εργασίας χωρίς νομική προσωπικότητα ή σ' έναν δημόσιο φορέα. Τελευταία εισήχθη με μια νέα πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (COM, 2004α) ένα νέο θεσμικό σχήμα διασυνοριακής συνεργασίας, που είναι ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικών Συμφερόντων. Το νέο αυτό θεσμικό σχήμα θα αναλυθεί περισσότερο σε επόμενο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου.

Οι ευρωπεριοχές δεν αποτελούν μια επιπλέον διοικητική ενότητα στο συνοριακό χώρο, καθώς δε δημιουργούν ένα νέο τύπο διακυβέρνησης σε διασυνοριακό επίπεδο. Δεν διαθέτουν πολιτικές εξουσίες και το έργο τους περιορίζεται στις αρμοδιότητες των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης που τις συνιστούν. Εντός των ορίων του γεωγραφικού πεδίου συνεργασίας, οι διασυνοριακές δομές αποτελούν ρυθμίσεις για συνεργασία μεταξύ μονάδων τοπικής ή περιφερειακής διασυνοριακής διακυβέρνησης με σκοπό την προώθηση κοινών συμφερόντων και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πληθυσμών των παραμεθορίων περιοχών. Συνήθως επιδιώκουν (τουλάχιστον στο επίπεδο διακήρυξης στόχων) να λειτουργήσουν ως συντονιστικός μηχανισμός προσφέροντας μια «θεσμική ομπρέλα» σε φορείς από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα που επιθυμούν να αναπτύξουν διασυνοριακές δράσεις.

Η Ένωση Ευρωπαϊκών Παραμεθορίων Περιοχών (AEBR) θέτει τα ακόλουθα κριτήρια για την αναγνώριση των ευρωπεριφερειών: Πρώτον, είναι ένωση αρχών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης από τις δύο πλευρές των εθνικών συνόρων (ορισμένες φορές με κοινοβουλευτική συνέλευση). Δεύτερον, είναι διασυνοριακή ένωση με μόνιμη γραμματεία καθώς και τεχνική και διοικητική ομάδα με ίδιους πόρους. Τρίτον, αποτελούν οργανισμό με φύση ιδιωτικού δικαίου και με βάση μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και από τις δυο πλευρές των συνόρων, σύμφωνα με την αντίστοιχη εθνική νομοθεσία. Τέταρτον, λειτουργούν με βάση διακρατικές συμφωνίες, με τη συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Πολλοί ισχυρίζονται ότι η κινητικότητα στα σύνορα με την εμφάνιση ευρωπεριφερειών, συμβάλλει στην οικοδόμηση νέων θεσμών επηρεάζοντας θετικά το διασυνοριακό περιβάλλον (Church και Reid, 1999, Liberda, 1996, Scott, 1998). Ο Perkmann (2003) λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη ποικιλία δομών διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη, προτείνει μια ομαδοποίηση με βάση τρεις διαστάσεις: α) Τη γεωγραφική κλίμακα, που

μπορεί να περιλαμβάνει μικρό ή μεγάλο αριθμό περιφερειών β) την ένταση της συνεργασίας, που μπορεί να κυμαίνεται από τη διακήρυξη κάποιων γενικών στόχων μέχρι την ανάπτυξη στενών διασυνοριακών σχέσεων και γ) τον τύπο των φορέων που συμμετέχουν, που μπορεί να είναι τοπικού ή περιφερειακού επιπέδου.

Ένα ενδιαφέρον ερώτημα που προκύπτει από την παραπάνω συζήτηση, είναι εάν και κατά πόσο η ένταση των πρωτοβουλιών διασυνοριακής συνεργασίας που αναφέρθηκαν παραπάνω, συσχετίζονται με την ένταση των εμπορικών σχέσεων. Οι πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας με άλλα λόγια, είναι σε θέση να επηρεάσουν δραστικά τις δυνάμεις της αγοράς που αναπτύσσονται στο διασυνοριακό χώρο; Εμπειρικά ευρήματα σε μια σειρά ευρωπεριοχών τα τελευταία χρόνια, δείχνουν ότι οι επιχειρήσεις συνεχίζουν να αναπτύσσουν σχέσεις που είναι προσανατολισμένες στον εθνικό τους χώρο και λιγότερο στη γειτονική χώρα (Hamm και Kampmann, 1995, Hassink κ.α., 1995, Van Houtum, 1999). Αυτό σημαίνει πολύ απλά ότι προσπάθειες δεκαετιών που στόχο είχαν την οικονομική ολοκλήρωση μέσα από τη διασυνοριακή συνεργασία, είχαν τελικά πενιχρά αποτελέσματα (Geeenhuizen κ.α., 1996).

Η διασυνοριακή συνεργασία στην Ευρώπη έως το 2006

Στο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου, στο πρώτο μέρος επιχειρείται μια συνοπτική καταγραφή της εμπειρίας των τριών προγραμματικών περιόδων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg. Το δεύτερο μέρος είναι αφιερωμένο στα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας που είχαν αναφορά σε όμορες χώρες στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Κοινοτική Πρωτοβουλία Interreg

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η παράγραφος 3 του άρθρου 159 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επιτρέπει την ανάληψη ειδικών δράσεων πέρα από τα πλαίσια των Ταμείων και με την επιφύλαξη των μέτρων που αποφασίζονται στα πλαίσια των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Με αυτή τη νομική βάση, και σε συμφωνία με τον γενικό κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία, αναλήφθηκε το 1989 η κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG. Πρόκειται για ένα πρόγραμμα δράσης το οποίο συμπληρώνει τα μέτρα των Διαρθρωτικών Ταμείων ενθαρρύνοντας τη διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία. Σύμφωνα με τον Christiansen, 1997, με την πρωτοβουλία αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση γίνεται πλέον ο βασικός παίκτης στη διασυνοριακή συνεργασία παίρνοντας τα ηνία που κρατούσε την περίοδο εκείνη το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG εγκαινιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για πρώτη φορά το 1990. Αντιπροσώπευε εκείνη την εποχή μια νέα διευρωπαϊκή προσέγγιση των διαρθρωτικών ταμείων που είχε ως βασικό στόχο την επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Το INTERREG II (1994-1999), διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της προηγούμενης περιόδου, υποστηρίζοντας συνολικά 75 προγράμματα που αναφέρονταν σε τρεις διακεκριμένες δέσμες. Ο σχεδιασμός του INTERREG III (2000-2006), ήταν προσανατολισμένος στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ισόρροπης ανάπτυξης μέσω της διασυνοριακής, διαπεριφερειακής και διεθνικής συνεργασίας. Το INTERREG III είχε και αυτό τρία σκέλη: το Σκέλος Α (διασυνοριακή συνεργασία), το Σκέλος Β (διακρατική συνεργασία) και το Σκέλος Γ (διαπεριφερειακή συνεργασία).

Ο Πίνακας 1 μας παρέχει συνοπτικές πληροφορίες για τα κυριότερα χαρακτηριστικά της Δέσμης Α του INTERREG III, όσον αφορά στους

στόχους, στις επιλέξιμες περιοχές, στους τομείς προτεραιότητας και στους πόρους του προγράμματος. Επιπλέον, τα Προγράμματα ESPON και INTERACT λειτούργησαν επικουρικά για την επίτευξη των στόχων του INTERREG III. Στον Πίνακα 1, εμφανίζονται συγκριτικά στοιχεία μεταξύ των τριών προγραμματικών περιόδων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Πιο αναλυτικά παρουσιάζεται ο συνολικός αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων INTERREG ανά προγραμματική περίοδο, καθώς και ο αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας.

Από τα στοιχεία του Πίνακα 2, διαπιστώνουμε από τη μία ότι ο αριθμός και ο προϋπολογισμός των προγραμμάτων του INTERREG I, INTERREG II και INTERREG III είναι σταθερά αυξανόμενος, ενώ από την άλλη, παρατηρούμε ότι τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας κατέχουν τη μερίδα του λέοντος.

Στον Πίνακα 3 εμφανίζονται τα προγράμματα INTERREG IIA και INTERREG IIIA ανά ομάδες συνόρων. Πιο αναλυτικά, στο πρόγραμμα INTERREG II A, έχουμε τις ομάδες των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην προγραμματική περίοδο του INTERREG III A, μπορούμε να προβούμε στην εξής ομαδοποίηση: α) τα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε, β) Τα εξωτερικά σύνορα με την Ελβετία και τη Νορβηγία, γ) Τα εσωτερικά σύνορα με τα Νέα Κράτη Μέλη και δ) τα εξωτερικά σύνορα με τρίτες χώρες. Τα στοιχεία του Πίνακα 3, μας δείχνουν μια εμφανή αλλαγή στη σύνθεση του προϋπολογισμού (εσωτερικά-εξωτερικά σύνορα) της κοινοτικής συνδρομής μεταξύ των δύο προγραμματικών περιόδων. Πιο συγκεκριμένα, ενώ η αναλογία μεταξύ εξωτερικών-εσωτερικών συνόρων στο INTERREG II A είναι περίπου δύο προς ένα, στην περίοδο του INTERREG III A, η αναλογία αυτή γίνεται πάνω από τρία προς ένα. Το άνοιγμα βέβαια της ψαλίδας στον προϋπολογισμό μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων, ερμηνεύεται σε μεγάλο βαθμό από το γεγονός ότι σχεδόν όλα τα Νέα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούσαν στο INTERREG II A τα όμορα εξωτερικά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε.

Πίνακας 1: Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της Δέσμης A του INTERREG III

Στόχος	Επιλέξιμες Περιοχές	Τομείς Προτεραιότητας	Πόροι
Μεταξύ όμορων μεθοριακών περιφερειών, ανάπτυξη των οικονομικών και κοινωνικών διασυνοριακών πόλων βάσει κοινών στρατηγικών αειφόρου εδαφικής ανάπτυξης	Οι περιοχές που βρίσκονται κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας και ορισμένες θαλάσσιες περιφέρειες που αναφέρονται στο παράρτημα των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής, περιοχές γειτονικές με αυτές μπορούν επίσης να είναι επιλέξιμες υπό ορισμένες προϋποθέσεις	Αστική, αγροτική και παράκτια ανάπτυξη, ΜΜΕ, πρωτοβουλίες για την απασχόληση, αγορά εργασίας και κοινωνικός αποκλεισμός, χρησιμοποίηση από κοινού ανθρώπινων πόρων και εξοπλισμού, περιβάλλον, διάφορες μορφές ενέργειας, μεταφορές, επικοινωνία, νομική και διοικητική συνεργασία κ.α.	Τουλάχιστον 50% της χρηματοδότησης της Interreg κάθε κράτους μέλους, δηλαδή 3.539,2 ευρώ σε τιμές 2003. Η δέσμη αυτή περιλαμβάνει 53 ΠΚΠ.

Σημείωση: Ο κατάλογος είναι ενδεικτικός και όχι περιοριστικός

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*

Πίνακας 2: 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. €

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Interact: A Study of the Mid Term Evaluations of INTERREG programmes*

Πίνακας 3: Τα προγράμματα INTERREG IIA και INTERREG IIIA ανά ομάδες συνόρων (χιλιάδες €)

ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ INTERREG II A		
ΟΜΑΔΑ ΣΥΝΟΡΩΝ	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΝΔΡΟΜΗ
Εσωτερικά Σύνορα	3144	1687
Εξωτερικά Σύνορα	1793	979
ΣΥΝΟΛΟ INTERREG II A	4937	2664
ΟΜΑΔΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ INTERREG III A		
Εσωτερικά Σύνορα της ΕΕ-15	3130	1899
Εσωτερικά σύνορα με Νέα Κράτη Μέλη	1064	683

Εξωτερικά Σύνορα με Νορβηγία Ελβετία	288	151
Εξωτερικά σύνορα	1104	724
ΣΥΝΟΛΟ INTERREG III A	5584	3457

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Interact: A Study of the Mid Term Evaluations of INTERREG programmes*

Ο γενικός διακηρυγμένος στόχος των Πρωτοβουλιών INTERREG ήταν να μην αποτελούν τα εθνικά σύνορα εμπόδια στην ισόρροπη ανάπτυξη και στην ενοποίηση του ευρωπαϊκού εδάφους. Η απομόνωση των συνοριακών περιοχών αφενός αποκόπτει οικονομικά, κοινωνικά, πολιτισμικά και οικολογικά ενιαίες περιφέρειες, αφετέρου καθιστά τις περιοχές παραμελημένες εντός των εθνικών τους συνόρων. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η υλοποίηση του INTERREG σύμφωνα με τα σχετικά κοινοτικά έγγραφα (COM, 2004γ) θα πρέπει να διέπεται από τις ακόλουθες αρχές: α) Να εντάσσεται σε μια κοινή διασυνοριακή διεθνική στρατηγική και αναπτυξιακό πρόγραμμα, β) να έχει αναπτυχθεί μια εταιρική σχέση και μια «εκ των κάτω προς τα άνω» (bottom up) προσέγγιση, γ) να υπάρχει συμπληρωματικότητα σε σχέση με τις βασικές δράσεις των διαρθρωτικών ταμείων, δ) να ακολουθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την υλοποίηση των κοινοτικών πρωτοβουλιών και ε) να διασφαλίζει τον αποτελεσματικό συντονισμό μεταξύ της πρωτοβουλίας INTERREG και των εξωτερικών μέτρων πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το σκέλος Α ειδικότερα, είχε σκοπό να προωθήσει τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ γειτονικών κρατών, στοχεύοντας στην οικονομική και χωροταξική ανάπτυξη των συνοριακών περιοχών. Οι επιλέξιμες περιοχές περιλάμβαναν όλες τις περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών χερσαίων συνόρων της Κοινότητας που οριοθετούνται στο εδαφικό επίπεδο NUTS III, καθώς και ορισμένες θαλάσσιες περιοχές. Τα θέματα προτεραιότητας της Δέσμης Α ήταν: α) η προώθηση της αστικής, αγροτικής και παράκτιας ανάπτυξης, β) η επιχειρηματικότητα και οι τοπικές πρωτοβουλίες για την απασχόληση, γ) η ολοκλήρωση της αγοράς εργασίας και η κοινωνική ένταξη των συνοριακών πληθυσμών, δ) η εκπαίδευση, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη, ε) η προστασία του περιβάλλοντος και η ενεργειακή αποτελεσματικότητα, στ) η βελτίωση των μεταφορών ζ) η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και η) η βελτίωση του ανθρώπινου και θεσμικού δυναμικού για τη διασυνοριακή συνεργασία.

Ένα ενδιαφέρον ζήτημα που προέκυψε στις εκθέσεις αξιολόγησης των κοινοτικών πρωτοβουλιών INTERREG, είχε να κάνει με το κατά πόσο οι επιλέξιμες περιφέρειες είναι σωστά καθορισμένες. Με άλλα λόγια, το χωρικό επίπεδο NUTS III (νομός) είναι το πιο κατάλληλο χωρικό πλαίσιο διασυνοριακής συνεργασίας; Υπάρχει η άποψη από αρκετούς ότι πέραν μιας ζώνης 50 έως 70 χιλιομέτρων από τα σύνορα, η αποτελεσματικότητα της διασυνοριακής συνεργασίας μειώνεται προοδευτικά. Ωστόσο, το σύνολο σχεδόν των διασυνοριακών προγραμμάτων INTERREG, είχε περιλάβει περιοχές που εκτεινόταν σε απόσταση άνω των 70 χιλιομέτρων από τα σύνορα. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, ξεπερνούσε και τα 200 χιλιόμετρα, γεγονός που θέτει ένα σοβαρό ερώτημα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα και το συνοριακό χαρακτήρα των διασυνοριακών δράσεων.

Το INTERREG II ειδικότερα, κλήθηκε να δώσει απαντήσεις σ' ένα πλήθος προκλήσεων και προβλημάτων στα σύνορα, ενώ παρουσίαζε σημαντική

γεωγραφική ανομοιομορφία. Εντούτοις, μπορεί κανείς να επισημάνει τέσσερις τύπους στρατηγικών που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας INTERREG. Ο πρώτος τύπος αναφέρονταν σε στρατηγικές ανάπτυξης που έθεταν σε προτεραιότητα τη μείωση της απομόνωσης και τα οποία διέθεσαν τους περισσότερους πόρους του προγράμματος σε σχέδια μεταφορικών υποδομών. Οι στρατηγικές αυτές εντοπίζονταν κυρίως σε περιφέρειες του Στόχου 1 ή των χωρών Συνοχής. Ο δεύτερος τύπος στρατηγικής αφορούσε ισορροπημένες και ολοκληρωμένες στρατηγικές διασυνοριακής συνεργασίας, οι οποίες είχαν ως πυρήνα τα ζητήματα περιβάλλοντος, πολιτισμού και τουρισμού. Τα άλλα θεματικά πεδία συνεργασίας, όπως η έρευνα και ανάπτυξη, η κατάρτιση, η υγεία κλπ. λειτουργούσαν μάλλον επικουρικά στους τρεις βασικούς θεματικούς άξονες. Οι στρατηγικές αυτές εντοπίζονταν κυρίως σε περιφέρειες που είχαν χαμηλό δείκτη απομόνωσης και ανεπτυγμένη διασυνοριακή συνεργασία. Ο τρίτος τύπος στρατηγικής εστίαζε σ' ένα πεδίο αποκλειστικά, όπως για παράδειγμα η βελτίωση της οικονομικής διάρθρωσης ή της ποιότητας ζωής. Τέτοιου είδους στρατηγικές εντοπίζονταν κυρίως σε μικρά προγράμματα με χαμηλό προϋπολογισμό. Ο τελευταίος τύπος είχε να κάνει με στρατηγικές που επιδίωκαν μεν τη διασυνοριακή συνεργασία, χωρίς ωστόσο να καθορίσουν εκ των προτέρων τους στόχους ή τα βασικά προβλήματα που θα έπρεπε να επιλυθούν. Μέσα από τη λογική αυτή, η στρατηγική εξειδικεύονταν στην πορεία ανάλογα με τη ζήτηση των δυνητικών δικαιούχων. Οι στρατηγικές αυτές εντοπίστηκαν κυρίως σε περιφέρειες που εντάσσονται για πρώτη φορά στο INTERREG.

Όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων της πρωτοβουλίας INTERREG II A, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι στο πεδίο των μεταφορών, υπήρξαν σημαντικά αποτελέσματα στα μεγάλα έργα διασυνδέσεων μεταξύ δύο γειτονικών χωρών. Δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις όπου έργα υποδομών στον τομέα της οδοποιίας για παράδειγμα, συνέδεσαν ή επανασύνδεσαν δύο χώρες μ' ένα υπερτοπικό δίκτυο μεταφορών, που είτε λειτούργησε για πρώτη φορά, είτε επαναλειτούργησε ξανά μετά από χρόνια αποκλεισμού και απομόνωσης.

Αρκετά αποτελεσματικά σχέδια εντοπίζονται επίσης στον τομέα του τουρισμού, όπου υλοποιήθηκε μεγάλος αριθμός πετυχημένων παρεμβάσεων σε υποδομές μικρής κλίμακας και στην ανάπτυξη νέων τουριστικών προϊόντων διασυνοριακής κλίμακας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσίασαν κοινές πρωτοβουλίες προβολής μιας διασυνοριακής ζώνης, καθώς και πολλές προσπάθειες ανάδειξης των ιδιαίτερων πολιτιστικών στοιχείων μιας ευρύτερης περιοχής. Ο τομέας της ποιότητας ζωής και της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελεί επίσης ένα πεδίο, όπου μπορεί κανείς να εντοπίσει πετυχημένες παρεμβάσεις μέσα από την Πρωτοβουλία INTERREG II A. Στους άλλους τομείς, τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων που υλοποιήθηκαν ήταν μάλλον πενιχρά και μη εμφανή. Ωστόσο, η εμβάθυνση της διαχειριστικής τεχνογνωσίας για τις περιφέρειες που συμμετείχαν και στις δύο προγραμματικές περιόδους και η απόκτηση εμπειρίας για τις περιοχές που εντάχθηκαν στο INTERREG II για πρώτη φορά, προσέδωσε στην κοινοτική πρωτοβουλία σημαντική προστιθέμενη αξία. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το εύρημα του Van de Walle, 2000, ο οποίος μέσα από ένα οικονομετρικό μοντέλο απέδειξε ότι δεν υπάρχει συσχέτιση ανάμεσα στο ύψος των κονδυλίων ανά περιοχή και στο μήκος της συνοριογραμμής. Με άλλα λόγια, οι δράσεις του προγράμματος δεν παρουσιάζουν μια εδαφική αναλογικότητα που να είναι προσαρμοσμένη στις επιμέρους ανάγκες του συνοριακού χώρου.

Οι κατευθυντήριες γραμμές του INTERREG III, εμφάνισαν σημαντική βελτίωση σε σχέση με τις προηγούμενες «γενεές» της κοινοτικής πρωτοβουλίας. Η βελτίωση αυτή συνίσταται: α) στην κοινή στρατηγική που

θα πρέπει να αναπτύσσεται στην επιλέξιμη περιοχή, β) στο ενιαίο των οργάνων εφαρμογής, καθώς το κάθε Πρόγραμμα θα πρέπει να έχει μία και μοναδική διαχειριστική αρχή, μία ενιαία αρχή πληρωμής, μία τεχνική γραμματεία, μία ενιαία επιτροπή παρακολούθησης και γ) στον ενιαίο χαρακτήρα των χρηματοοικονομικών στοιχείων καθώς η συμμετοχή του ΕΤΠΑ δεν αναλύεται κατά κράτος μέλος (COM, 2004β).

Μέσα από τις πληροφορίες που μας παρέχει η ενδιάμεση αξιολόγηση του INTERREG III (στο πλαίσιο του Προγράμματος INTERACT), έχει ενδιαφέρον το εύρημα της συσχέτισης της έντασης της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης, με το βαθμό διαπερατότητας των συνόρων και με το επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης των συνοριακών περιφερειών. Πιο αναλυτικά, όσο πιο διαπερατά είναι τα σύνορα και όσο πιο ασύμμετρες είναι οι οικονομίες στις δύο πλευρές των συνόρων (με όρους κόστους παραγωγής, εξειδίκευσης κ.α.), τόσο πιο δυναμικές είναι οι διασυνοριακές σχέσεις που αναπτύσσονται. Στις περιπτώσεις ωστόσο υψηλής διαπερατότητας των συνόρων, αλλά χαμηλού βαθμού ασυμμετρίας των οικονομιών, η συνοριακή γραμμή αυτή καθαυτή, αποτελεί έναν ουδέτερο παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης. Όταν αντίστοιχα το επίπεδο διαπερατότητας και οικονομικής ασυμμετρίας είναι χαμηλό, τότε η συσχέτιση των δύο μεταβλητών είναι περιορισμένη. Τα παραπάνω ευρήματα, εκτός της θεωρητικής τους αξίας, επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα τη μορφή και το περιεχόμενο των διασυνοριακών προγραμμάτων και πολιτικών. Είναι προφανές για παράδειγμα, ότι μια συνοριακή περιφέρεια με πολλούς διοικητικούς, κοινωνικούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς (χαμηλή διαπερατότητα) επηρεάζει αρνητικά την ένταση των διασυνοριακών σχέσεων. Παρομοίως, στην περίπτωση που και οι δύο περιφέρειες εκατέρωθεν των συνόρων είναι υποβαθμισμένες οικονομικά, η ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες. Αντίθετα, η ένταση της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης είναι πολύ πιο έντονη, όταν και οι δύο (ή ακόμη και μόνο η μία) πλευρές των συνόρων είναι οικονομικά ανεπτυγμένες και έχουν ταυτόχρονα εξελιγμένες διασυνοριακές υποδομές πρόσβασης.

Η διασυνοριακή Συνεργασία μετά το 2006

Μετά από εμπειρία μισού περίπου αιώνα συνοριακής αλληλεπίδρασης, ποιο είναι το σημερινό πλαίσιο και ποιοι είναι οι βασικοί προσανατολισμοί για το μέλλον των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη για την περίοδο 2007-2013; Προκειμένου να απαντηθεί το παραπάνω ερώτημα, αναλύονται στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου τρεις βασικές διαστάσεις των νέων πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη. Η πρώτη διάσταση έχει να κάνει με το νέο Στόχο 3 που αφορά στην *Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία* για τη νέα προγραμματική περίοδο. Η δεύτερη διάσταση αναφέρεται στο νέο *Μέσο Γειτνίασης* ενώ η τελευταία, στον *Ευρωπαϊκό Όμιλο Διασυνοριακής Συνεργασίας*.

Η διασυνοριακή συνεργασία μέσα από το Στόχο 3 «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»

Η Επιτροπή για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, έθεσε τρεις νέους στόχους. Ο πρώτος Στόχος αφορά στη Συνοχή και καλύπτει το 78,5% του προϋπολογισμού (262 δις €), ο δεύτερος Στόχος στον Ανταγωνισμό και στην Απασχόληση, καλύπτοντας το 17,2% του προϋπολογισμού (57,9 δις. €) και ο τρίτος Στόχος στην Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία με συμμετοχή 3,94% (13,2 δις. €) στο συνολικό προϋπολογισμό της νέας προγραμματικής περιόδου. Επιπλέον, εάν λάβει κανείς υπόψη ότι το συνολικό διαθέσιμο ποσό για την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG ανέρχεται στα 5,85 δις €, τότε η συνολική ποσοστιαία αύξηση του Στόχου 3, είναι πάνω από το

διπλάσιο (126%). Παράλληλα, τα Προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, αντικαθίστανται από τα Προγράμματα του Στόχου 3. Η προετοιμασία και εφαρμογή των Προγραμμάτων του Στόχου 3, αποτελεί μια ξεχωριστή διαδικασία λόγω και της ιδιαίτερης φύσης της χωρικής συνεργασίας αλλά και των ειδικών κανόνων που διέπουν τα Προγράμματα αυτά. Ο Στόχος 3 ειδικότερα, κατανέμεται κατά 47,7% στη διασυνοριακή συνεργασία, εκ του οποίου το 12,1% θα μεταφερθεί στο Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτνίασης και Συνεργασίας (ENPI). Ποσοστό 47,5% θα κατανεμηθεί σε δράσεις διακρατικής συνεργασίας, ενώ το 4,5% του Στόχου 3, θα αφορά σε προγράμματα δικτύων και ανταλλαγής εμπειριών.

Η πρόωση του κανονισμού ENPI σε συνδυασμό και με το νέο κανονισμό IPA (προενταξιακό μέσο-Instrument of Pre-Accession), διασπούν το σημερινό περιεχόμενο της Πρωτοβουλίας INTERREG από τη μία, στην εντός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασυνοριακή συνεργασία και από την άλλη στις διασυνοριακές συνεργασίες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του ENPI (νέο μέσο γειτνίασης) και IPA (προενταξιακό μέσο). Ο Πίνακας 4, μας προσφέρει ένα χρήσιμο παράδειγμα της λογικής της κατανομής του Στόχου 3 συγκεκριμένα για την Ελλάδα. Πιο αναλυτικά, στην πρώτη στήλη εμφανίζεται ο συνολικός προϋπολογισμός του Στόχου 3 και στη δεύτερη στήλη η κατανομή μεταξύ διεθνικής και διασυνοριακής συνεργασίας. Η διασυνοριακή συνεργασία ειδικότερα, αναφέρεται με τη σειρά της στα εξωτερικά σύνορα που περιλαμβάνει τις δράσεις του ENPI και του IPA και στα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 4: Ο Στόχος 3 για την περίοδο 2007-2013 για την Ελλάδα

ΕΣΠΑ 2007-2013 Στόχος 3 185,5 εκατ. €	Διεθνική Συνεργασία 35,8 εκατ. €			Μεσογειακός Χώρος Νοτιο-ανατολικός Χώρος
	Διασυνοριακή Συνεργασία 150 εκατ. €	30% Εξωτερικά Σύνορα 45,3 εκατ. €	ENPI (Τρίτες Χώρες) 7 εκατ. €	Μαύρη Θάλασσα Μεσογειακή Λεκάνη
			IPA (Προενταξιακό Μέσο) 38,3 εκατ. €	Π.Γ.Δ.Μ, Αλβανία, Τουρκία, Αδριατική
		70% Εσωτερικά Σύνορα 104,7 εκατ. €	Ειδική Κατανομή 16 εκατ. €	Βουλγαρία
			88,7 εκατ. €	Βουλγαρία, Κύπρος, Ιταλία

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Financial Perspectives 2007-2013-Final Breakdown for Greece, (2006)*

Για τους σκοπούς της διασυνοριακής συνεργασίας που αφορούν στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιλέξιμες για χρηματοδότηση είναι οι περιφέρειες NUTS III της Κοινότητας, κατά μήκος των εσωτερικών και ορισμένων εξωτερικών χερσαίων συνόρων και όλες οι περιφέρειες NUTS III της Κοινότητας κατά μήκος των θαλάσσιων συνόρων που χωρίζονται, κατά κανόνα, από μέγιστη απόσταση 150 χιλιομέτρων, λαμβανομένων υπόψη των ενδεχόμενων προσαρμογών που απαιτούνται για να εξασφαλιστεί η συνέπεια και η συνέχεια της δράσης συνεργασίας.

Το μέλλον της διασυνοριακής συνεργασίας μέσα από το νέο Μέσο Γειτνίασης

Το 2003 η Ευρωπαϊκή Ένωση με την ανακοίνωσή της (CEC, 2003α) εισηγήθηκε ένα νέο μέσο για τη γειτνίαση:

"...που θα βασίζεται στις θετικές εμπειρίες από την προαγωγή της διασυνοριακής συνεργασίας με τα προγράμματα PHARE, TACIS και INTERREG" και που θα μπορούσε να επικεντρώνεται "στην εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας και της ασφαλούς διαχείρισης των μελλοντικών ανατολικών και μεσογειακών συνόρων, προωθώντας τη βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των συνοριακών περιοχών και επιδιώκοντας τη διασυνοριακή, περιφερειακή και διακρατική συνεργασία".

Η ανακοίνωση για την ευρύτερη Ευρώπη (CEC, 2003α) τονίζει επίσης ότι οι διασυνοριακοί πολιτιστικοί δεσμοί έχουν μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο της εγγύτητας, ενώ το νέο μέσο θα μπορούσε επίσης να χρησιμεύσει:

"...για την αποφυγή της χάραξης νέων διαχωριστικών γραμμών στην Ευρώπη και για την προώθηση της σταθερότητας και της ευμάρειας εντός και πέραν των νέων συνόρων της Ένωσης."

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων του Ιουνίου 2003 εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση για την ευρύτερη Ευρώπη και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει ανακοίνωση σχετικά με την έννοια ενός νέου μέσου γειτνίασης, καθώς και να μελετήσει μέτρα για τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των διαφόρων μέσων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης μάλιστα, τον Ιούνιο του 2004 ενέκρινε τα συμπεράσματα αυτά.

Το νέο μέσο με την ονομασία Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (για συντομία ΕΜΓΕΣ) αντικατέστησε μετά το 2006 τα ισχύοντα γεωγραφικά και θεματικά προγράμματα που καλύπτουν τις οικείες χώρες. Η διασυνοριακή συνεργασία αποτελεί κεντρική διάσταση των πολιτικών του ΕΜΓΕΣ. Ειδικότερα, το ΕΜΓΕΣ χρηματοδοτεί «κοινά προγράμματα», κινητοποιώντας περιφέρειες κρατών-μελών και χώρες εταίρους με κοινά σύνορα. Το ΕΜΓΕΣ χρησιμοποιεί προσεγγίσεις που έχουν σε μεγάλο βαθμό ως πρότυπο αρχές των διαρθρωτικών ταμείων, όπως ο πολυετής προγραμματισμός, η εταιρική σχέση και η συγχρηματοδότηση, αναπροσαρμοσμένες έτσι ώστε να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εξωτερικών σχέσεων. Το στοιχείο της διασυνοριακής συνεργασίας του ΕΜΓΕΣ συγχρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ. Οι χώρες-εταίροι που καλύπτονται από αυτό το Μέσο, είναι εκείνες που δεν έχουν τώρα προοπτική ένταξης και στις οποίες απευθύνεται η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ).

Η Επιτροπή εξέτασε τη δυνατότητα δημιουργίας ενός τέτοιου Μέσου, χρησιμοποιώντας ως σημείο αφετηρίας το πλαίσιο συντονισμού που δημιουργήθηκε τα τελευταία χρόνια για τα προγράμματα INTERREG, PHARE και TACIS. Τόνισε δε, ότι για να διασφαλιστεί μία συνολική προσέγγιση, το Μέσο αυτό θα πρέπει να καλύπτει και τις γειτονικές χώρες που εντάσσονται στην εταιρική σχέση Euro-Med, αλλά και στο πρόγραμμα CARDS, έστω και αν οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων δεν εντάσσονται στο πολιτικό πλαίσιο της ανακοίνωσης για την ευρύτερη Ευρώπη.

Είναι αλήθεια ότι η Επιτροπή κατάφερε να βελτιώσει σημαντικά το συντονισμό μεταξύ INTERREG III και διασυνοριακής συνεργασίας PHARE. Σήμερα υπάρχουν ήδη κοινές δομές συντονισμού, κοινές διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής και κοινές διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης. Επίσης σημειώθηκε πρόοδος στο συντονισμό μεταξύ INTERREG

και διασυνοριακής συνεργασίας TACIS, ιδίως στα σύνορα Φινλανδίας-Ρωσίας. Η επίπτωση αυτών των μέτρων συντονισμού θα περιορίζεται ωστόσο πάντα από την ύπαρξη διαφορετικών νομικών και δημοσιονομικών πλαισίων. Το νέο Μέσο Γειτνίασης παρέχει την ευκαιρία να δημιουργηθεί μία ενιαία προσέγγιση όσον αφορά τη συνεργασία πέρα από τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, η οποία θα λύσει τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται σήμερα.

Ωστόσο, ένα νέο Μέσο Γειτνίασης δημιουργεί σημαντικά νομικά και δημοσιονομικά προβλήματα, κυρίως όσον αφορά στο σημερινό διαχωρισμό μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών πηγών χρηματοδότησης. Επίσης, δεδομένου ότι οι σημερινές δημοσιονομικές προοπτικές ίσχυαν έως το τέλος του 2006, και λαμβανομένου υπόψη ότι είχαν ήδη αναληφθεί χρηματοδοτικές υποχρεώσεις για ορισμένα μέσα έως εκείνη την ημερομηνία, η Επιτροπή αποφάσισε να υιοθετήσει μία προσέγγιση σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο, από το 2004 έως το 2006, επιδιώχθηκε η βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων σχετικών χρηματοδοτικών μέσων, στο πλαίσιο του υφιστάμενου νομοθετικού και δημοσιονομικού πλαισίου. Κατά το δεύτερο στάδιο, για τη περίοδο μετά το 2006, η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο νομικό μέσο που θα λαμβάνει υπόψη τις κοινές προκλήσεις που προσδιορίζονται στην ανακοίνωση για την ευρύτερη Ευρώπη.

Ως πρώτο βήμα, η Επιτροπή πρότεινε για την πρώτη περίοδο, την εισαγωγή Προγραμμάτων Γειτνίασης που καλύπτουν τα εξωτερικά σύνορα της διευρυμένης Ένωσης. Τα προγράμματα αυτά θα τα καταρτίσουν από κοινού τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη εκατέρωθεν των συνόρων. Τα Προγράμματα Γειτνίασης θα καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων, όπως για παράδειγμα, την υποδομή στους τομείς των μεταφορών, του περιβάλλοντος, της ενέργειας, των σημείων διέλευσης των συνόρων και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τις επενδύσεις στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, τις δράσεις με επίκεντρο τον άνθρωπο, τη διαχείριση της κυκλοφορίας των προσώπων και τη στήριξη της ανάπτυξης των θεσμών. Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο, ότι ορισμένα θέματα που έχουν σχέση με τις πολιτικές καλής γειτονίας, εντάσσονται στο εθνικό σκέλος των προγραμμάτων. Κατά την προετοιμασία των προγραμμάτων γειτνίασης διασφαλίζεται ο συντονισμός με άλλα τρέχοντα και εν εξελίξει προγράμματα, καθώς και η πλήρης συνοχή με τα σχετικά εθνικά και περιφερειακά έγγραφα στρατηγικής.

Τα προαναφερθέντα προγράμματα γειτνίασης επιτρέπουν την εφαρμογή μιας ενιαίας διαδικασίας, που θα περιλαμβάνει μία ενιαία πρόσκληση υποβολής προτάσεων και για τις δύο πλευρές των συνόρων, και θα προβλέπει μία κοινή διαδικασία επιλογής των έργων. Η χρηματοδότηση αυτών των προγραμμάτων γειτνίασης, θα προέρχεται από τα κονδύλια που προορίζονται ήδη για τα υπάρχοντα προγράμματα, οι δε τυπικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων θα παραμείνουν ως έχουν.

Τα προγράμματα INTERREG καταρτίστηκαν στις παραμεθόριες περιοχές στο πλαίσιο εταιρικών σχέσεων, που αναπτύσσονται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο των ενδιαφερόμενων χωρών. Συνεπώς, τα προγράμματα αυτά είναι ήδη αποκεντρωμένα και θα μπορούσαν να αποτελέσουν μία χρήσιμη βάση για τα προγράμματα γειτνίασης. Για το λόγο αυτό, η σημερινή γεωγραφική κατανομή αυτών των προγραμμάτων INTERREG θα αποτελέσει την κατάλληλη βάση για το γεωγραφικό πεδίο των προγραμμάτων γειτνίασης. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν αφενός διμερή προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας (INTERREG A), αφετέρου ευρύτερα προγράμματα διαπεριφερειακής και διακρατικής συνεργασίας (INTERREG B). Επίσης, η Επιτροπή θα τροποποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές για το INTERREG, έτσι ώστε να επιτρέψει να αναπτυχθεί αμεσότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών και των εταιριών MEDA.

Όσον αφορά το TACIS, θα καταρτισθούν νέα έγγραφα στρατηγικής, καθώς και ενδεικτικά προγράμματα για το Πρόγραμμα Διασυνοριακής Συνεργασίας. Τα ετήσια προγράμματα δράσης θα καταρτισθούν αφού ληφθούν υπόψη οι απαραίτητες αλλαγές που πρέπει να επέλθουν στα προγράμματα γειτνίασης, όπως η χωριστή ενδεικτική κατανομή των πόρων για κάθε πρόγραμμα γειτνίασης. Για το CARDS, οι εκτιμήσεις που απαιτούν τα προγράμματα, γειτνίασης θα ενταχθούν στα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα καθώς και στα σχετικά ετήσια προγράμματα δράσης. Για το MEDA, ο πολυετής ενδεικτικός προγραμματισμός θα συμπεριλάβει τη "γειτνίαση" μαζί με ειδικά προγράμματα για τη συνεργασία με τα κράτη-μέλη.

Οι παραπάνω διαδικασίες δε θα απαιτήσουν νέους χρηματοδοτικούς κανόνες, εφόσον τα διαρθρωτικά ταμεία θα εξακολουθήσουν να χρησιμοποιούνται εντός της Ένωσης, ενώ στο εξωτερικό θα χρησιμοποιούνται εξωτερικά ταμεία. Αυτή η διαδικασία θα επιτρέψει την επιλογή κοινών έργων (το καθένα με εσωτερικό και εξωτερικό μέρος) από την επιτροπή επιλογής του προγράμματος γειτνίασης, στην οποία θα μετέχουν τοπικοί και εθνικοί υπάλληλοι των αρμόδιων αρχών εκατέρωθεν των συνόρων. Νομικά, τα μέρη αυτών των προγραμμάτων που αναφέρονται στις δραστηριότητες στο εσωτερικό των κρατών-μελών θα συνεχίσουν να υπάγονται στα προγράμματα INTERREG και επομένως στα διαρθρωτικά ταμεία. Τα εξωτερικά μέρη αυτών των προγραμμάτων θα παραμείνουν στο πλαίσιο του αντίστοιχου κανονισμού, και θα εφαρμόσουν την αντίστοιχη στρατηγική και τα ενδεικτικά προγράμματα και προγράμματα δράσης που ενέκρινε η Επιτροπή μετά από διαβουλεύσεις με την αρμόδια επιτροπή διαχείρισης. Αντίθετα, όσον αφορά στα ενδιαφερόμενα μέρη, τα δύο μέρη θα λειτουργούν ως ένα ενιαίο Πρόγραμμα Γειτνίασης.

Με την επιφύλαξη των διαδικασιών προϋπολογισμού και προγραμματισμού, η Επιτροπή προέβλεψε στο πλαίσιο των υφιστάμενων μέσων και του δημοσιονομικού προγραμματισμού, να προταθεί συνολικό ποσό χρηματοδότησης για τα προγράμματα γειτνίασης κατά την περίοδο 2004-2006 ύψους 955 εκατ. Ευρώ. Πιο συγκεκριμένα, 700 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο του INTERREG, 90 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο του PHARE, 75 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο του TACIS, 45 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο του CARDS και 45 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο του MEDA. Η Επιτροπή αποφάσισε να παρουσιάσει αργότερα στις αρμόδιες επιτροπές διαχείρισης, με την κανονική διαδικασία, λεπτομερέστερες προτάσεις σχετικά με την εξωτερική χρηματοδότηση του μέσου ανά πρόγραμμα γειτνίασης.

Στις 24 Οκτωβρίου 2006 με τον Κανονισμό 1638/2006 προτάθηκε ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο αναφορικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι χώρες εταίροι καθορίζουν από κοινού τους στόχους και το περιεχόμενο της συνεργασίας τους. Η διασυνοριακή συνεργασία ειδικότερα, θα πρέπει να συμβάλλει στην ολοκληρωμένη και βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη μεταξύ των γειτονικών μεθοριακών περιοχών. Ο καλύτερος τρόπος μάλιστα για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος είναι η σύνδεση των στόχων της εξωτερικής πολιτικής με την περιβαλλοντικά βιώσιμη οικονομική και κοινωνική συνοχή. Το χρηματοδοτικό κονδύλιο για την εφαρμογή του παραπάνω κανονισμού κατά την περίοδο 2007-2013 ανέρχεται σε 11, 181 δις €, εκ των οποίων ποσοστό 95 % θα διατεθεί σε εθνικά και πολυεθνικά προγράμματα, ενώ το 5% θα διατεθεί σε προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας.

Ποιο όμως είναι το περιεχόμενο της κοινοτικής βοήθειας προς τις χώρες-εταίρους; Η κοινοτική βοήθεια χρησιμοποιείται για τη στήριξη μέτρων στους παρακάτω τομείς συνεργασίας: α) προώθηση του κράτους δικαίου, των πολιτικών μεταρρυθμίσεων, της νομοθετικής προσαρμογής και της

ολοκλήρωσης της οικονομίας της αγοράς, β) μείωση των ανισοτήτων και της φτώχειας, η προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και η προστασία του περιβάλλοντος, γ) προάσπιση των ανθρώπινων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, του εκδημοκρατισμού και της κοινωνίας των πολιτών δ) ενθάρρυνση της συνεργασίας στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών, της υγείας και της ασφάλειας, ε) καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της λαθρομετανάστευσης και της εγκληματικότητας στ) συνεργασία στους τομείς της έρευνας, τεχνολογίας, καινοτομίας και εκπαίδευσης, ζ) προώθηση του πολυπολιτισμικού διαλόγου και προστασία της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, η) βελτίωση της πολιτικής προστασίας και ενθάρρυνση κοινών πολιτικών αντιμετώπισης κρίσεων και καταστροφών.

Το γενικό πολιτικό πλαίσιο της κοινοτικής βοήθειας καθορίζεται από τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, καθώς και από τις συμφωνίες σύνδεσης που ρυθμίζουν τις σχέσεις με τις χώρες εταίρους. Η σχετική βοήθεια λειτουργεί συμπληρωματικά στα αντίστοιχα εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά μέτρα και στρατηγικές. Στην εταιρική σχέση μπορούν να συμμετέχουν κατά περίπτωση, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι, η κοινωνία των πολιτών και άλλοι οργανισμοί.

Μέσα από το σχετικό κανονισμό του ΕΜΓΕΣ (Κανονισμός ΕΚ, 1638/2006), προβλέπονται δύο τύποι προγραμμάτων. Τον πρώτο τύπο προγραμμάτων αποτελούν έγγραφα στρατηγικής και πολυετή ενδεικτικά προγράμματα ανά κράτος, ή ανά ομάδα κρατών που μπορεί να είναι και διασυννοριακής εμβέλειας. Ο δεύτερος τύπος προγραμμάτων αναφέρεται στα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα διασυννοριακής συνεργασίας. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι μέσα από τον Κανονισμό 1638/2006, ως διασυννοριακή συνεργασία στα πολυεθνικά προγράμματα, νοείται η συνεργασία μεταξύ κρατών εταίρων που μπορεί να αναπτυχθεί σε οποιοδήποτε σημείο της εδαφικής τους επικράτειας. Το χωρικό πλαίσιο της διασυννοριακής συνεργασίας με άλλα λόγια, δεν περιορίζεται αποκλειστικά στις συνοριακές περιφέρειες.

Όσον αφορά στον προγραμματισμό και την κατανομή των κεφαλαίων, για τα εθνικά ή πολυεθνικά προγράμματα, εκδίδονται έγγραφα στρατηγικής, όπου εκφράζεται το πολιτικό πλαίσιο και διατυπώνονται τα προγράμματα δράσης. Κατά την επεξεργασία των εθνικών ή πολυεθνικών προγραμμάτων, η Επιτροπή καθορίζει το χρηματοδοτικό πλαίσιο κάθε προγράμματος, με τη χρήση αντικειμενικών κριτηρίων και σε συνάρτηση με τα ειδικά χαρακτηριστικά, τις ανάγκες της κάθε χώρας και το επίπεδο της επιδιωκόμενης σχέσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη συγκεκριμένη χώρα. Η Επιτροπή καθορίζει τη διάθεση κονδυλίων στα προγράμματα διασυννοριακής συνεργασίας, λαμβάνοντας υπόψη αντικειμενικά κριτήρια όπως τον πληθυσμό των επιλέξιμων περιοχών και άλλους παράγοντες που επηρεάζουν το βαθμό συνεργασίας και την ικανότητα διαχείρισης και απορρόφησης της κοινοτικής βοήθειας.

Τα κοινά επιχειρησιακά προγράμματα εφαρμόζονται κατ' αρχήν με κοινή διαχείριση και από κοινή διαχειριστική αρχή που εδρεύει σε ένα κράτος-μέλος. Τα προγράμματα δράσης προσδιορίζουν τους επιδιωκόμενους στόχους, τα πεδία παρέμβασης, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τους τρόπους διαχείρισης καθώς και το συνολικό ποσό της προβλεπόμενης χρηματοδότησης. Αποδέκτες της χρηματοδότησης της κοινοτικής βοήθειας στα κοινά προγράμματα διασυννοριακής συνεργασίας μπορεί να είναι οι χώρες με τα θεσμικά τους όργανα, οι αποκεντρωμένες οντότητες των χωρών εταίρων, όπως επαρχίες ή δημοτικές αρχές, μικτοί οργανισμοί, διεθνείς οργανισμοί, υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιχειρήσεις, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.α.

Όλα δείχνουν ότι το νέο Μέσο Γειτνίασης, όχι μόνο θα συνδέεται με τα διάφορα προγράμματα και τις διαδικασίες εξωτερικής πολιτικής, αλλά θα παρουσιάζει και μια χωρική εξειδίκευση στην κλίμακα της μακρογεωγραφίας. Πιο συγκεκριμένα, ανατολικά, η διασυνοριακή διάσταση θα έχει ουσιαστική σημασία λόγω του μήκους των χερσαίων συνόρων. Ωστόσο, η ανακοίνωση για την ευρύτερη Ευρώπη (CEC, 2003α) αναφέρει ότι:

"Ενδέχεται επίσης να εξεταστούν νέες πρωτοβουλίες για την ενθάρρυνση της περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ της Ρωσίας και των χωρών των δυτικών ΝΑΚ. Αυτές μπορεί να αφορούν την υιοθέτηση από τη Βόρεια Διάσταση μιας πιο ανοιχτής προσέγγισης όσον αφορά θέματα γειτνίασης".

Στα Δυτικά Βαλκάνια, το πρόγραμμα CARDS προβλέπει μία στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά στην παροχή βοήθειας στις χώρες της περιοχής. Ο νέος στόχος του προγράμματος CARDS είναι να βοηθήσει τις χώρες των Βαλκανίων να προετοιμαστούν για τη μελλοντική προσχώρηση, και να δημιουργήσει ένα στρατηγικό πλαίσιο για τις σχέσεις τους με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως διευκρινίζει ο κανονισμός CARDS, η περιφερειακή, διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία πρέπει να διαδραματίσει βασικό ρόλο για το σκοπό αυτό.

Στη Μεσόγειο, τα χερσαία σύνορα δεν είναι τόσο σημαντικά, αλλά τα θαλάσσια σημεία διέλευσης σε μικρή απόσταση εξασφαλίζουν συχνή και εντατική σύνδεση μεταξύ των κρατών-μελών και των εταίρων της νοτίου και ανατολικής Μεσογείου. Εξάλλου, η ανακοίνωση για την ευρύτερη Ευρώπη αναφέρει ότι:

"...θα ενθαρρυνθεί έντονα η περαιτέρω περιφερειακή και υποπεριφερειακή συνεργασία και ολοκλήρωση μεταξύ των χωρών της νοτίου Μεσογείου".

Συμπεράσματα

Παρακολουθώντας κανείς την ιστορική διαδρομή της διασυνοριακής συνεργασίας στην Ευρώπη, μπορεί να εντοπίσει διακριτά γεωγραφικά χαρακτηριστικά του τύπου Βορράς-Νότος ή Ανατολή-Δύση. Το επιχείρημα αυτό τεκμηριώνεται από το γεγονός ότι οι πρώτες δομές διασυνοριακής συνεργασίας εμφανίστηκαν στη Βόρεια και Δυτική Ευρώπη και συνεχίστηκαν με μεγαλύτερη συχνότητα στον ίδιο χώρο, σε σχέση με άλλες περιοχές. Λαμβάνοντας υπόψη τον υψηλό βαθμό οικονομικής ανάπτυξης και διαπερατότητας (με γεωγραφικούς και πολιτικούς όρους) των συγκεκριμένων συνοριακών περιφερειών, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι το βάθος και η συχνότητα της διασυνοριακής συνεργασίας συσχετίζεται διαχρονικά με το επίπεδο ανάπτυξης και διαπερατότητας μια διασυνοριακής ζώνης.

Ο διακηρυγμένος στόχος της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, αλλά και των άλλων διασυνοριακών προγραμμάτων, να πάψουν τα σύνορα να αποτελούν εμπόδια στη διασυνοριακή κινητικότητα και αλληλεπίδραση, ακούγεται ως ένας αποδεκτός σκοπός. Άλλωστε η διασυνοριακή συνεργασία υπηρετεί την έμφυτη κοινωνική φύση του ανθρώπου να συνεργάζεται με τους ανθρώπους γύρω του. Από την άλλη πλευρά ωστόσο, η μείωση των φραγμών στα σύνορα κινητοποιεί δυνάμεις της αγοράς που αναδεικνύουν κερδισμένους και χαμένους στο χώρο και στην οικονομία. Το ερώτημα που προκύπτει είναι εάν οι διασυνοριακές πολιτικές είναι προσανατολισμένες στο να εξισορροπούν τις ατέλειες της αγοράς ή απλώς υπηρετούν τις ανάγκες της αγοράς. Οι παρεμβάσεις και η αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών προγραμμάτων μέσα από την ανάλυση που προηγήθηκε, δε δίνουν σαφείς απαντήσεις στο ερώτημα που τέθηκε.

Αναφορικά με το μέλλον των διασυνοριακών προγραμμάτων στη νέα προγραμματική περίοδο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση κατέβαλε μια σημαντική προσπάθεια διαμόρφωσης μιας ενιαίας πολιτικής για το συνοριακό χώρο, τόσο στον εσωτερικό, όσο και στον εξωτερικό της περίγυρο. Η προσέγγιση αυτή έχει πολλές θετικές πτυχές, καθώς με όρους νομικούς, διαχειριστικούς και οργανωτικούς διασφαλίζει έναν αυτοματισμό στις διαδικασίες και βέλτιστη κατά το δυνατόν αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση. Ωστόσο οι οριζόντιου χαρακτήρα πολιτικές που δεν προσαρμόζουν τη στρατηγική τους στις ιδιαιτερότητες της κάθε συνοριακής περιοχής, κινδυνεύουν πολλές φορές από μονολιθικές προσεγγίσεις. Το γεγονός για παράδειγμα ότι τα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσονται στην ίδια λογική και φιλοσοφία με τις περιφέρειες που συνορεύουν με τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης (όπου η διασυνοριακή διάσταση είναι πολύ πιο περιορισμένη), φανερώνει ότι ο νέος διασυνοριακός σχεδιασμός προσπερνά αβασάνιστα τις σημαντικές διαφορές μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων.

Βιβλιογραφία

- Brunn Gerhard & Schmitt-Egner Peter, "Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung", In: Brunn Gerhard & Schmitt-Egner Peter (eds.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie, Empirie, Praxis, Nomos*, Baden-Baden, 1998, pp. 7-26
- Church A. and Reid P. (1999), "Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel", *Regional Studies*, Vol 33, pp. 643-655.
- Christiansen Thomas, *European integration between Political Science and IR Theory: The End of Sovereignty*, EUI Working Paper RSC no.4, Florence, 1994
- Decaux Emmanuel, "La Convention-Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou des Autorités Locales", In: *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 88, 1984, pp. 558-615
- Liberda, B. (1996), "Öszcződnoúci w teoriach konsumpcji i wzrostu", *Ekonomista*, Vol. 3, pp. 325-342.
- Mestre Christian, *Les Incidences de l'Achèvement du Marché Unique sur les Régions Frontalières, Coopération Transfrontalière en Europe*, no. 2, Conseil d'Europe, Strasbourg, 1992
- Scott, W.R. (1998), *Organizations: Rational, natural and open systems*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Perkmann M (2003), "Cross-Border Regions In Europe Significance And Drivers Of Regional Cross-Border Co-Operation", *European Urban and Regional Studies*, Vol.10 (2), pp. 153-171.
- Hamm, R. and Kampmann, R. (1995), "Probleme kleinräumlicher europäischer Integration", *RWI Mitteilungen*, Vol. 36, pp. 163-88.
- Hassink, R., Dankbaar, B., and Corvers, F. (1995), "Technology networking in border regions: «μελέτη περίπτωσης» of the Euregion Maas-Rhine", *European Planning Studies*, Vol. 3(1), pp. 63-83.
- Van Houtum, H., (1999), "Borders, distances, and places: A typology of borders in terms of distances", Congress of the European Regional Science Association, Dublin.
- Van de Walle, S., (2000), "Theorising Cross-Border Co-operation", Scientific Text for European Master of Public Administration, Kathilique University of Leuven, 2000.
- Geenhuizen, M. v., Knaap, B. v. d., et al. (1996), "Transborder European Networking: Shifts in Corporate Strategy?", *European Planning Studies*, Vol. 4 (6): 671-682.