



**ΕΘΝΙΚΟΝ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ ΑΘΗΝΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία ως μορφή χωρικής  
διακυβέρνησης στην Ευρώπη και την Ελλάδα**

Διδακτορική Διατριβή  
**Μαρίας Η. Φυσεκίδου**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια  
Γ. Γιαννακούρου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Αθήνα, Ιούνιος 2015



**ΕΘΝΙΚΟΝ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ ΑΘΗΝΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

Διδακτορική Διατριβή  
**Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία ως μορφή χωρικής**  
**διακυβέρνησης στην Ευρώπη και την Ελλάδα**  
 της  
**Μαρίας Η. Φυσεκίδου**

**ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

**Γεωργία Γιαννακούρου (Επιβλέπουσα Καθηγήτρια):** Αναπληρώτρια Καθηγήτρια  
 Παν/μίου Αθηνών / Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών / Τμήμα  
 Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης  
**Ναπολέον Μαραβέγιας:** Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών / Σχολή Οικονομικών και  
 Πολιτικών Επιστημών / Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης  
**Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας:** Αναπληρωτής Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών / Σχολή  
 Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών / Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και  
 Δημόσιας

**ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

**Γεωργία Γιαννακούρου,** Αναπληρώτρια Καθηγήτρια ΕΚΠΑ  
**Ναπολέον Μαραβέγιας,** Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας,** Αναπληρωτής Καθηγητής ΕΚΠΑ  
**Λουδοβίκος Βασενχόβεν,** Ομότιμος Καθηγητής Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου  
**Γρηγόρης Καυκαλάς,** Καθηγητής Πολυτεχνικής Σχολής, ΑΠΘ  
**Κυβέλου-Χιωτίνη Στέλλα-Σοφία,** Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Παν/μιου  
 Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών  
**Ιωάννης Ψυχάρης,** Καθηγητής Παντείου Παν/μιου Πολιτικών και Κοινωνικών  
 Επιστημών

Η παρούσα Διδακτορική Διατριβή εκπονήθηκε με υποτροφία  
του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών στο γνωστικό πεδίο: Δημόσια Διοίκηση  
και Διοικητική Επιστήμη

## Αντί Προλόγου

Η συγγραφή της διατριβής αυτής προσομοιάζει στο περιεχόμενό της. Μία περιπλάνηση σε χώρους και τόπους και μία ακατανόητη κατά την εξέλιξή της και συνάμα γεμάτη από ερεθίσματα, συστροφή: ξεκίνησε από την Αθήνα, συνεχίστηκε στην Λαμία, τις Βρυξέλλες και την Τρίπολη, για να καταλήξει και πάλι στην Αθήνα. Διαρθρώθηκε μέσα σε μία συναρμογή υπηρεσιών, τόπων, χώρων και προσμίξεων αυτών, υπό συνθήκες άλλοτε ιδανικές, άλλοτε δυσχερείς και άλλοτε απλά δύσληπτες, από αυτές που συναντούμε συχνά στην πορεία ενός δημοσίου υπαλλήλου αυτής της χώρας.

Πολλοί δικαιούνται τις ευχαριστίες μου για αυτό το μακρύ ταξίδι. Εκφράζω συνολικά τις θερμότερες σε όλους εκείνους που συνέβαλαν ουσιαστικά, άμεσα ή έμμεσα, στην ολοκλήρωση της παρούσας ερευνητικής εργασίας. Η προθυμία τους να μοιραστούν τις σκέψεις τους μαζί μου, η διάθεσή τους για παρατηρήσεις και η ποιότητα της συνεννόησης και συνεργασίας υπήρξε εξαιρετική και χρήσιμη. Είναι καθήκον μου να ευχαριστήσω όλους όσους χρειάστηκε να με υπομείνουν όλο τον καιρό που μοναδική σκέψη και ασχολία μου δεν ήταν άλλη από το πόνημα αυτό.

Αρχικά οφείλω να ευχαριστήσω την καθηγήτρια μου κ. Γεωργία Γιαννακούρου, αναπληρώτρια καθηγήτρια στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών και επιβλέπουσα της διδακτορικής διατριβής, για την ευκαιρία που μου έδωσε να προσεγγίσω μία τόσο ενδιαφέρουσα θεματική. Την ευχαριστώ για την επίβλεψη, υπομονή και καθοδήγηση της σχετικά με το ερευνητικό πλαίσιο και τις ιδέες που ενσωματώθηκαν στη διατριβή και τις ενδιαφέρουσες συζητήσεις μας που με ώθησαν να συνεχίσω μέχρι τέλους με την ίδια διάθεση.

Πολύτιμη υπήρξε και η συμβολή των Καθηγητών κ. Χλέπτα και κ. Μαραβέγια, καθώς και της Κας Σπανού, καθηγητών του ιδίου Τμήματος και μελών της Τριμελούς Συμβουλευτικής Επιτροπής. Τους ευχαριστώ πολύ για τον χρόνο που διέθεσαν, την συνεργασία και την στήριξη τους.

Είμαι επίσης ευγνώμων στο Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών για την υποτροφία την οποία έλαβα για την εκπόνηση της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

Εγκάρδιες ευχαριστίες εκφράζονται στον Διευθυντή μου Μιχάλη Αποστολάκη για την πραγματικά αφειδώλευτη και αμέριστη υποστήριξή του στα πρώτα βήματα του όλου εγχειρήματος, όταν βρέθηκα να υπηρετώ στην Πελοπόννησο. Η συνολική του στάση και προσφορά παραμένει για εμένα ένα παράδειγμα ζωής, ήθους και αξιοπρέπειας. Για τον ουσιαστικό επαγγελματισμό και για την ολόψυχη και αμέριστη ηθική και ουσιαστική συμπαράσταση του συνολικά, τον ευχαριστώ.

Οφείλω επιπλέον να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στους φίλους μου. Πολύτιμοι, επέδειξαν πνευματική γενναιοδωρία και εύσχημα προσχήματα για την ελάφρυνσή μου σε διάφορα ζητήματα, για όσο καιρό χρειάστηκε ώστε να ολοκληρωθεί το όλο εγχείρημα.

Καίτοι η διατριβή ξεκίνησε στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, συνεχίστηκε στην Περιφέρεια Πελοποννήσου και ολοκληρώθηκε στην Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμιση στην Αθήνα, η ευγένεια και η ενθάρρυνση των συναδέλφων μου απάλυνε τις όποιες δυσχέρειες στην πορεία του επιστημονικού έργου και στήριξε καθοριστικά τη συγκεκριμένη προσπάθεια. Σε όλους αυτούς τους συναδέλφους μου, εκφράζω την εκτίμησή μου ομοίως και στους συναδέλφους από άλλες χώρες η συναναστροφή με τους οποίους ενίσχυσε την ερευνητική προσπάθεια.

Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την οικογένειά μου για τη στήριξη και αμέριστη συμπαράστασή της σε όλη την πορεία μου, προσφέροντας αγάπη και ενθαρρύνοντας κάθε προσπάθεια μου. Πρωτίστως, ευχαριστώ τους γονείς μου για την ηθική και υλική στήριξη τόσο των ακαδημαϊκών όσο και των λοιπών μου αναζητήσεων, συνέπεια της επιθυμίας τους να μου κοινωνήσουν από πρώτο χέρι την πρόσβαση στις σπουδές και την παιδεία.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή .....	16
Κεφάλαιο 1. Η Εδαφική Συνεργασία: έννοια και περιεχόμενο .....	39
1.1 Η διασυνοριακή συνεργασία.....	41
1.2 Η διαπεριφερειακή συνεργασία .....	51
1.3 Η διακρατική συνεργασία.....	53
Κεφάλαιο 2. Αναδρομή και ιστορική εξέλιξη: Η Εδαφική Συνεργασία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής.....	55
2.1 Ιστορικό και πολιτικό υπόβαθρο.....	55
2.2 Από την θεωρητική συζήτηση στην προγραμματική υλοποίηση. ....	57
2.2.1 Πρώτες πιλοτικές ενέργειες. Το άρθρο 10 του Κανονισμού 4254/88 ΕΤΠΑ .....	57
2.2.2 Η περίοδος 1990-1993 και η ανάδυση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG .....	62
2.3 Η περίοδος 1994-1999 .....	66
2.3.1 Διασυνοριακή Συνεργασία.....	67
2.3.2 Διαπεριφερειακή Συνεργασία .....	72
2.3.2.1 Διαπεριφερειακή συνεργασία εντός Ε.Ε .....	72
2.3.2.2 Διαπεριφερειακή συνεργασία με τρίτες χώρες .....	74
2.3.3 Διακρατική Συνεργασία .....	76
2.4 Η περίοδος 2000-2006 .....	79
2.4.1 Διασυνοριακή Συνεργασία.....	82
2.4.1.1 Εσωτερική διασυνοριακή συνεργασία.....	82
2.4.1.2 Εξωτερική διασυνοριακή συνεργασία .....	84
2.4.2 Διακρατική συνεργασία .....	84
2.4.3 Διαπεριφερειακή συνεργασία .....	87
2.5 Ο Στόχος III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (2007-2013).....	88
2.5.1 Διασυνοριακή συνεργασία.....	100
2.5.2 Διακρατική συνεργασία .....	101
2.5.3 Διαπεριφερειακή συνεργασία .....	102

2.5.4 Συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.....	104
2.6 Η διεδαφική συνεργασία 2014-2020.....	106
Κεφάλαιο 3. Νομικό πλαίσιο για την πραγματοποίηση της εδαφικής συνεργασίας .....	112
3.1 Πολυμερείς συνθήκες-πλαίσιο και συμβάσεις σε διεθνές επίπεδο .....	113
3.2 Διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες και συνθήκες που έχουν συναφθεί από κράτη μέλη .....	116
3.3 Επίσημες συμφωνίες και ανεπίσημες συμβάσεις ή πρωτόκολλα εργασίας περιφερειακών και τοπικών αρχών.....	119
3.4 Νομικά μέσα σε επίπεδο έργου.....	121
Κεφάλαιο 4. Θεσμικές και χωρικές πτυχές της Εδαφικής Συνεργασίας .....	128
4.1 «Χώρος», «χωρικότητα» και «κλίμακα»: Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις.....	128
4.1.1 Σημασία και περιεχόμενο της έννοιας του χώρου.....	128
4.1.2 Ο ευρωπαϊκός χώρος.....	146
4.1.3 Επαναπροσδιορίζοντας τις «κλίμακες» και τα επίπεδα διακυβέρνησης .....	153
4.2 Εδαφική Συνεργασία και μορφές Χωρικής Διακυβέρνησης. Όψεις και προοπτικές	159
4.2.1 Η έννοια της Διακυβέρνησης. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις.....	159
4.2.2 Κείμενα και στρατηγικές της Ε.Ε για τη διακυβέρνηση .....	163
4.2.3 Διακυβέρνηση και «εξευρωπαϊσμός» των εθνικών διοικήσεων .....	167
4.2.4 Η «Χωρική διακυβέρνηση» .....	171
Κεφάλαιο 5. Η «Διευρωπαϊκή Συνεργασία» ως δομή Χωρικής Διακυβέρνησης .....	198
5.1 Οι χωρικές διαστάσεις των δομών εδαφικής συνεργασίας .....	198
5.1.1 Προς ένα λειτουργικότερο επανασχηματισμό των συνόρων και την ανάδυση ενός «διαπεριφερειακού χώρου».....	199
5.1.2 Η «μακροπεριφερειακή προσέγγιση», ως νέο λειτουργικό επίπεδο.....	204
5.2 Θεσμικές συνιστώσες των δομών εδαφικής συνεργασίας .....	211
5.2.1 Η ένταση της συνεργασίας.....	212
5.2.2 Η νομική ασάφεια ως αιτία για την ετερογένεια στην ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία .....	229

5.3 Διοικητικές συνιστώσες των δομών εδαφικής συνεργασίας.....	231
5.3.1 Η εδαφική συνεργασία ως εργαστήριο θεσμικού πειραματισμού και όχημα «ανακλιμάκωσης» των επιπέδων διακυβέρνησης .....	233
5.3.2 Η χωρική συνεργασία ως σημείο συνάντησης των εθνικών διοικήσεων και ως μέθοδος κάθετου και οριζόντιου συντονισμού.....	234
5.3.4 Η συνεργασία μέσω του INTERREG, ως οριζόντιος μηχανισμός παραγωγής και διάχυσης γνώσης.....	240
 Κεφάλαιο 6. Η Ελλάδα στα προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας .....	244
6.1 Ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας στην Ελλάδα. Η ελληνική εμπειρία: Από το 1989 στο 2013 .....	244
6.1.1 Η πρώτη δεκαετία: 1990 - 2000 .....	244
6.2 Η συμμετοχή της Ελλάδας στα προγράμματα INTERREG, ως οριζόντιος μηχανισμός παραγωγής και διάχυσης γνώσης στον ελληνικό διοικητικό μηχανισμό .....	267
6.2.1 Το δίκτυο εδαφικής συνεργασίας στην ελληνική περίπτωση.....	267
6.2.2 Ειδικότερες συνθήκες υλοποίησης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην ελληνική περίπτωση.....	274
6.2.3 Η εμπειρία των προγραμμάτων Ελλάδα-Ιταλία, Ελλάδα-Βουλγαρία, Ελλάδα-Αλβανία και ARCHIMED του Interreg II.....	279
6.2.4 Θεσμική εμπειρία και ικανότητα που αντλήθηκε από την συμμετοχή της χώρας στην εδαφική συνεργασία .....	284
 Κεφάλαιο 7. Συμπεράσματα.....	291
 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	315
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	348
I - Πίνακες .....	349
II - Συνεντεύξεις - Ερωτηματολόγιο .....	361
III - Χάρτες.....	369



## Κατάλογος πινάκων

<b>Πίνακας 1:</b> Επισκόπηση προγραμμάτων εξωτερικής διασυνοριακής συνεργασίας. ....	45
<b>Πίνακας 2:</b> Επισκόπηση των Πιλοτικών Προγραμμάτων του άρ. 10 Κανονισμού ΕΤΠΑ 59	
<b>Πίνακας 3:</b> Αναλήψεις υποχρεώσεων βάσει του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ ...	61
<b>Πίνακας 4:</b> Καινοτόμες ενέργειες (αρ.10 ΕΤΠΑ) 1995-1999. ....	67
<b>Πίνακας 5:</b> Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG. ....	81
<b>Πίνακας 6:</b> Επισκόπηση κύριων στόχων και προϋπολογισμού Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG περιόδων 1990-1993, 1994-1999 και 2000-2006. ....	81
<b>Πίνακας 7:</b> Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG. ....	91
<b>Πίνακας 8:</b> Καινοτομίες Στόχου III (2007-2013).....	98
<b>Πίνακας 9:</b> Αναλυτική περιγραφή των 3 σκελών του Τρίτου Στόχου. ....	99
<b>Πίνακας 10:</b> Επισκόπηση Πρωτοβουλίας INTERREG 1990-2020. ....	111
<b>Πίνακας 11:</b> Επισκόπηση των κυριότερων νομικών μέσων εδαφικής συνεργασίας. ....	218
<b>Πίνακας 12:</b> Κοινοτικές Πρωτοβουλίες 1989-1993 - Κοινοτική χρηματοδότηση ανά Πρωτοβουλία και ανά κράτος - μέλος. ....	246
<b>Πίνακας 13:</b> Ελλάδα-Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Το 1996 στον προγραμματισμό 1994- 2000.....	248
<b>Πίνακας 14:</b> Επισκόπηση προγραμμάτων Διμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007- 2013.....	258
<b>Πίνακας 15:</b> Επισκόπηση προγράμματος Πολυμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013.. ....	261
<b>Πίνακας 16:</b> Επισκόπηση προγραμμάτων Διακρατικής Εδαφικής Συνεργασίας 2007- 2013. ....	262
<b>Πίνακας 17:</b> Πρόγραμμα Διαπεριφερειακής Εδαφικής Συνεργασίας INTERREG IV C. ....	264
<b>Πίνακας 18:</b> Συμμετοχή Ελλάδας στο πρόγραμμα URBACT II.....	264
<b>Πίνακας 19:</b> Διεθνικές ομάδες εργασίας στο πλαίσιο του προγράμματος ARCHIMED. ....	283
<b>Πίνακας 20:</b> Αξιολόγηση της βελτίωσης των συμμετεχόντων φορέων σε σχέση με επιμέρους οργανωσιακούς παράγοντες, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής τους στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. ....	288
<b>Πίνακας 21:</b> Αξιολόγηση επιμέρους παραγόντων που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. ....	289
<b>Πίνακας 22:</b> Αξιολόγηση συνεργασίας με φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων.....	290
<b>Πίνακας 23:</b> Ευρωπαϊκές περιφέρειες στην Ευρώπη. ....	349
<b>Πίνακας 24:</b> «Κοινότητες Εργασίας» στην Ευρώπη. ....	352
<b>Πίνακας 25:</b> Διαχρονική εξέλιξη Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg.....	353
<b>Πίνακας 26:</b> Επισκόπηση θεσμικού πλαισίου Στόχου III 2007-2013. ....	354

<b>Πίνακας 27:</b> Επισκόπηση Πλεονεκτημάτων και Περιορισμών ΕΟΕΣ. ....	356
<b>Πίνακας 28:</b> Επισκόπηση ΕΟΕΣ. ....	358
<b>Πίνακας 29:</b> Επισκόπηση θεσμικού πλαισίου για την υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην Ελλάδα. ....	360
<b>Πίνακας 30:</b> Οργανισμοί, στελέχη και εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις.....	361
<b>Πίνακας 31:</b> Υπηρεσίες Περιφερειών προς τις οποίες απευθύνθηκε το ερωτηματολόγιο .....	362

## Κατάλογος διαγραμμάτων

<b>Διάγραμμα 1:</b> Κατανομή πόρων INTERREG III ανά τομέα συνεργασίας.....	80
<b>Διάγραμμα 2:</b> Κατανομή Πόρων της Πολιτικής Συνοχής κατά την Δ΄ Π.Π.....	89
<b>Διάγραμμα 3:</b> Γραφική απεικόνιση κατανομής Προϋπολογισμού Στόχου III 2007- 2013.....	92
<b>Διάγραμμα 4:</b> Κατανομή Στόχου III 2007-2013.....	94
<b>Διάγραμμα 5:</b> Σχηματική απεικόνιση του Συστήματος Διαχείρισης προγραμμάτων Στόχου III 2007-2013. ....	96
<b>Διάγραμμα 7:</b> Εταίροι προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006, 2007-2013. ....	223
<b>Διάγραμμα 8:</b> Χρηματοδότηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006, 2007-2013. ....	228
<b>Διάγραμμα 9:</b> Απορρόφηση πιστώσεων Προγραμμάτων INTERREG III 2000-2006. ....	255
<b>Διάγραμμα 10:</b> Απεικόνιση κατανομής προυπ/σμού ανά Πρόγραμμα Διμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013. ....	259
<b>Διάγραμμα 11:</b> Συγκριτική παρουσίαση των χρηματοδοτήσεων Διμερών Διασυνοριακών Προγραμμάτων 2000-2006 και 2007-2013.....	260

## Κατάλογος χαρτών

<b>Χάρτης 1:</b> Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα».....	83
<b>Χάρτης 2:</b> Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα». Προγράμματα του σκέλους Β, INTERREG III (2000-2006) .....	86
<b>Χάρτης 3:</b> «Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα». Προγράμματα του σκέλους Γ, INTERREG III (2000-2006). .....	87
<b>Χάρτης 4:</b> Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013.....	100
<b>Χάρτης 5:</b> Στόχος 3 (2007-2013): IVB - Διακρατική Συνεργασία .....	101
<b>Χάρτης 6:</b> Στόχος 3 (2007-2013):IVC-Διαπεριφερειακή Συνεργασία. ....	103
<b>Χάρτης 7:</b> Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας IPA. ....	105
<b>Χάρτης 8:</b> Στρατηγική για τη Μακροπεριφέρεια της Βαλτικής. ....	205
<b>Χάρτης 9:</b> Στρατηγική για τη Μακροπεριφέρεια του Δούναβη. ....	205
<b>Χάρτης 10:</b> Μακροπεριφερειακές Στρατηγικές στην Ευρώπη.....	207
<b>Χάρτης 11:</b> Πιλοτικές δράσεις του άρ.10 ΕΤΠΑ.....	210
<b>Χάρτης 12:</b> Προγράμματα της Πρωτοβουλίας Interreg IIC, σκέλος διακρατικής συνεργασίας .....	210
<b>Χάρτης 13:</b> Συγκριτική απεικόνιση συγκέντρωσης των δικτύων εταίρων για τα τρία σκέλη εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006 και 2007-2013.....	226
<b>Χάρτης 14:</b> Μακροπεριφέρεια Αδριατικής- Ιονίου.....	266
<b>Χάρτης 15:</b> Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013.....	369
<b>Χάρτης 16:</b> Εδαφικοί Όμιλοι Συνεργασίας στην Ε.Ε.....	370
<b>Χάρτης 17:</b> Μακροπεριφέρειες στην Ευρώπη. ....	371
<b>Χάρτης 18:</b> Ένταση συνεργασίας προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας .....	372

## Κατάλογος Συντομογραφιών

<b>Ε.Ε</b>	Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΕΚ</b>	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
<b>ΕΜΟ</b>	Εταιρείες Μικτής Οικονομίας
<b>ΕΟΕΣ</b>	Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας
<b>ΕΟΟΣ</b>	Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Οικονομικού Σκοπού
<b>ΕΠ</b>	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
<b>ΕΣΠΑ</b>	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
<b>ΕτΠ</b>	Επιτροπή των Περιφερειών
<b>ΕΤΠΑ</b>	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
<b>ΕΥΣΣΑΑΠ</b>	Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής Σχεδιασμού & Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
<b>ΚΟΜΕΚΟΝ</b>	Συμβούλιο αμοιβαίας οικονομικής βοήθειας
<b>ΟΓΣ</b>	Όμιλοι Γενικού Συμφέροντος
<b>ΣΑΚΧ</b>	Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου
<b>ΧΑΕ</b>	Χώρες της Ανατολικής Ευρώπης
<b>ΧΚΕ</b>	Χώρες της Κεντρικής Ευρώπης
<b>ΑΕΒΡ</b>	Association of European Border Regions - Σύνδεσμος Συνοριακών Περιοχών
<b>ΑΕΡ</b>	Assembly of European Regions - Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης
<b>ΑΣΕΑΝ</b>	Association of Southeast Asian Nations - Ένωση των Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας
<b>ΒΣΑ</b>	INTERREG IIC / IIIB Programme for the “Baltic Sea Area” - Πρόγραμμα για την Περιοχή της Βόρειας Θάλασσας
<b>ΚΑΔΣΕΣ</b>	INTERREG IIC / IIIB Programme for the area covering Centre, Adriatic, Danube and South East Europe - Πρόγραμμα διακρατικής συνεργασίας για την Αδριατική, την περιοχή του Δούναβη και τον χώρο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης
<b>ΚΑΡΔΣ</b>	Community assistance programme for Western Balkan countries covering Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, and FYROM - Κοινοτικό πρόγραμμα βοήθειας των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων (Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Κροατία, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας)

<b>CEECs</b>	Central and Eastern European Countries Χώρες της Κεντρικής Ευρώπης
<b>CEMAT</b>	European Conference of Ministers responsible for Regional Planning - Ευρωπαϊκή Διάσκεψη των Υπουργών Περιφερειακού Σχεδιασμού
<b>CEMR</b>	Council of European Municipalities and Regions - Συμβούλιο των Κοινοτήτων και των Περιφερειών της Ευρώπης
<b>CIPs</b>	Community Initiative Programmes - Προγράμματα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας
<b>CoR</b>	Committee of the Regions - Επιτροπή των Περιφερειών
<b>CPMR</b>	Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe - Διάσκεψη των Περιφερειακών Θαλασσίων Περιοχών της Ευρώπης
<b>DG REGIO</b>	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης
<b>ECOS-OUVERTURE</b>	πρότυπες δράσεις του ΕΤΠΑ για τη διαπεριφερειακή συνεργασία σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη και την υλοποίησης δράσεων πολιτισμού
<b>EEIG</b>	European Economic Interest Groupings - Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Οικονομικού Σκοπού
<b>ENPI</b>	European Neighbourhood and Partnership Instrument - Ευρωπαϊκή Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης
<b>INTERREG</b>	Κοινοτική Πρωτοβουλία στον τομέα της Εδαφικής Συνεργασίας
<b>IPA</b>	Instrument for Pre-Accession Assistance - Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας
<b>JPMC</b>	Joint Programming and Monitoring Committee
<b>LACE</b>	Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions - δίκτυο Ευρωπαϊκού συνδέσμου διασυνοριακών περιφερειών
<b>MEDA</b>	Community programme for financial and technical assistance to Mediterranean non-member countries - Ευρωπαϊκό πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας για τις χώρες της νοτίου Μεσογείου
<b>MERCOSUR</b>	Common Market of the South - Κοινή Αγορά του Νότου
<b>NUTS</b>	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques - Ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων
<b>PHARE CBC</b>	PHARE Cross-Border Cooperation programme - Πρόγραμμα κοινοτικής βοήθειας προς χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής

Ευρώπης

<b>PMC</b>	Programme Monitoring Committee -Επιτροπή Παρακολούθησης
<b>RECITE</b>	Πρότυπες δράσεις του ΕΤΠΑ στον τομέα της διαπεριφερειακής συνεργασίας
<b>TACIS CBC</b>	TACIS CrossBorder Co-operation programme - Πρόγραμμα διαπεριφερειακής συνεργασίας
<b>TERRA</b>	Πρότυπες δράσεις του ΕΤΠΑ στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού

## Εισαγωγή

Ο όρος «εδαφική συνεργασία» αναφέρεται στην ιδιαίτερη εκείνη μορφή συνεργασίας που αναπτύχθηκε εντός του ευρωπαϊκού Χώρου μεταξύ ποικίλων ευρωπαϊκών γεωγραφικών οντοτήτων, συνοψίζοντας δραστηριότητες διεθνούς συνεργασίας στις οποίες συμμετέχουν τόσο ευρωπαϊκές, όσο τοπικές και περιφερειακές αρχές. Πρόκειται για μορφή πολυεπίπεδης συνεργασίας, η οποία σχεδιάζεται και υλοποιείται σε συγκεκριμένο και δεδομένο κατά περίπτωση νομικό, θεσμικό και προγραμματικό πλαίσιο, με κύριο σκοπό την οριζόντια επίλυση κοινών διεδαφικών προβλημάτων και την προώθηση κοινών δράσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής διεδαφικού ενδιαφέροντος, όπως η βελτίωση της διαπεριφερειακής συνοχής, η κοινή εκμετάλλευση των περιφερειακών πόρων και των τοπικών οικονομιών, η βελτίωση των διασυνοριακών υποδομών και επικοινωνιών, η λήψη κοινών διακρατικών πρωτοβουλιών στους τομείς του πολιτισμού, του τουρισμού, κ.α. Σημειώνεται ότι, για τις ανάγκες της παρούσας διατριβής, ο όρος «ευρωπαϊκή συνεργασία», ο οποίος διατρέχει το σύνολο της ερευνητικής εργασίας, προκρίνεται έναντι των σπανιότερα χρησιμοποιούμενων, καίτοι ταυτόσημων, όρων «διευρωπαϊκή» ή «διεδαφική» συνεργασία.

Μακροσκοπικά, παρατηρούνται τρεις βασικές μορφές εδαφικής συνεργασίας: η «διασυνοριακή», η «διαπεριφερειακή» και η «διακρατική». Ειδικότερα, η «διασυνοριακή συνεργασία» αναπτύσσεται μεταξύ δύο ή περισσότερων διοικητικών αρχών (περιφερειακών ή/και τοπικών) που βρίσκονται σε γειτονικές περιοχές, κατά μήκος κοινών συνόρων, και βασίζεται συχνά σε ιστορικούς/πολιτιστικούς δεσμούς αντικατοπτρίζοντας, ως επί το πλείστον, ισχυρά, κοινά περιφερειακά συμφέροντα των περιοχών συνεργασίας. Η «διακρατική συνεργασία», πολυμερής εξ' αντικειμένου, περιλαμβάνει συγχρόνως δημόσιες αρχές εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου καθώς και λοιπούς κρατικούς, ημικρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς διαφόρων κρατών, εστιάζοντας σε πτυχές που συνδέονται με την ευρωπαϊκή χωροταξία και αποσκοπώντας συνολικά στην προώθηση μιας περισσότερο ολοκληρωμένης χωροταξικής ανάπτυξης ευρύτερων και όμορων γεωγραφικών ζωνών ή «συνδυασμούς περιφερειών» που συμμετέχουν. Τέλος, η «διαπεριφερειακή συνεργασία», αναφέρεται σε μία ευρύτερα δομημένη, διμερή, τριμερή ή πολυμερή συνεργασία, η οποία αναπτύσσεται μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών χωρίς άμεση, απαραίτητη, γειτνίαση.

Δύο υπερεθνικοί οργανισμοί, το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ένωση, διαδραμάτισαν καθοριστικό όσο και συμπληρωματικό ρόλο στην προώθηση πρωτοβουλιών εδαφικής συνεργασίας. Το Συμβούλιο της Ευρώπης



δραστηριοποιήθηκε ιδιαίτερα στην κατεύθυνση της βελτίωσης του υφιστάμενου νομικού πλαισίου των διεδαφικών συνεργασιών, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρείχε την απαραίτητη οικονομική ενίσχυση για την υλοποίηση των πρωτοβουλιών εδαφικής συνεργασίας προτάσσοντας συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχήματα. Ο ρόλος που διαδραμάτισαν τα κοινοτικά εργαλεία στην ανάπτυξη των εν λόγω δράσεων, υπήρξε στρατηγικός για τον σχηματισμό και την καθιέρωση διευρωπαϊκών σχέσεων μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών. Και τούτο διότι η παρέμβαση της Ε.Ε παρείχε ώθηση για την προώθηση ή και την επιτάχυνση των σχετικών πρωτοβουλιών, ενώ, ταυτόχρονα, ενίσχυσε και εμβάθυνε προϋπάρχουσες δομές συνεργασίας.

Ειδικότερα, η απαρχή της, εν πολλοίς καινοτόμου, πρωτοβουλίας για την «εδαφική συνεργασία» και τη διασύνδεση των ευρωπαϊκών εδαφικών ενοτήτων, ανατρέχει ιστορικά στα τέλη της δεκαετίας του 1960. Την περίοδο αυτή σχετικές δράσεις προωθήθηκαν ενεργά από το Συμβούλιο της Ευρώπης στην κατεύθυνση της νομικής διευκόλυνσης των διασυνοριακών συνεργασιών όμορων εδαφικών ενοτήτων και της βελτίωσης του νομικού πλαισίου για τον σχεδιασμό και την υλοποίησή τους. Μέχρι τότε, ζητήματα όπως η τοπική διασυνοριακή χωροταξική πολιτική ή η πολιτική μεταφορών διευθετούνταν από διάφορες διμερείς ή πολυμερείς κυβερνητικές επιτροπές, χωρίς την πρόσβαση σε αυτές τοπικών αρχών. Υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης θεμελιώθηκαν κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90 συγκεκριμένες πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου για τη συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη (Σύμβαση- Πλαίσιο της Μαδρίτης, 1981). Παράλληλα, επιταχύνθηκε η δημιουργία διεδαφικών θεσμών μεταξύ κρατών ή μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, κυριότερη έκφραση των οποίων αποτέλεσαν οι Ευρωπεριφέρειες (Euroregions). Εν συνόψει, τα νομικά μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εξεύρεση του καταλληλότερου θεσμικού πλαισίου και τα οποία δοκιμάστηκαν για περισσότερες από πέντε δεκαετίες, καλύπτουν ένα αρκετά ευρύ φάσμα που στόχευσε αφενός μεν στο να διευκολύνει την διεδαφική συνεργασία, αφετέρου δε στο να επιτρέψει την καθιέρωση πιο βιώσιμων διεδαφικών δομών και κοινών προγραμμάτων, όπως θα παρουσιαστεί εκτενέστερα στα κεφάλαια που ακολουθούν.

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε παράλληλα και η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, ανέπτυξε, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '80, μια υπερεθνική πολιτική αντίστοιχης φιλοσοφίας και ανάλογου χωρικού αντίκτυπου. Την εποχή αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην χρηματοδότηση των πρώτων πιλοτικών έργων με αντικείμενο την αντιμετώπιση διαρθρωτικών αναπτυξιακών δυσχερειών στις παραμεθόριες περιοχές της

ευρωπαϊκής επικράτειας, προετοιμάζοντας το έδαφος για τις μετέπειτα πρωτοβουλίες στο πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ διοικητικών σχημάτων στα οποία συμμετείχαν τοπικές και περιφερειακές αρχές. Τα ενθαρρυντικά μηνύματα από τα πρώτα αυτά πιλοτικά διασυνοριακά προγράμματα έδωσαν στις αρχές της δεκαετίας του '90 το έναυσμα για την δημιουργία της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, με αποκλειστικό αντικείμενο την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και με απώτερο στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Πρωτοβουλία αυτή, η οποία χρηματοδοτήθηκε κυρίως στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, διέτρεξε προγραμματικά και επιχειρησιακά όλες τις Προγραμματικές Περιόδους της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε (1990-1994, 2000-2006, 2007-2013), εδραιώνοντας τη διασυνοριακή συνεργασία στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διάφορους τομείς, η πραγματοποίηση πολλών εκ των οποίων εθεωρείτο αδύνατη έως τότε. Κατά την Τρίτη Προγραμματική Περίοδο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε (2000-2006), η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG συμπύκνωσε όλες τις διαδοχικές μορφές συνεργασίας πόλεων και περιφερειών που είχαν αναπτυχθεί τα προηγούμενα χρόνια στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, κατευθύνοντάς τις ρητά πλέον σε τρεις διακριτούς άξονες, χωρικά προσδιορισμένους: τη διασυνοριακή, τη διαπεριφερειακή και τη διακρατική συνεργασία. Οι τρεις αυτές μορφές συνεργασίας, από κοινού με τα διευρωπαϊκά δίκτυα, επιχείρησαν - τουλάχιστον σε προγραμματικό επίπεδο- να συνεισφέρουν στην ενοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου. Οι αλλαγές που επήλθαν στην ευρωπαϊκή επικράτεια μετά τις τελευταίες διευρύνσεις, οι πολυπαραγοντικές διαπεριφερειακές ανισότητες, η επιτάχυνση της κλιματικής αλλαγής και η ενίσχυση των εδαφικών επιπτώσεών της, κυρίως όμως ο θετικός απολογισμός της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG συνολικά, οδήγησαν στην αναβάθμιση της εδαφικής συνεργασίας. Έτσι, κατά την Δ΄ Προγραμματική περίοδο (2007-2013), η «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» αναδείχθηκε σε αυτοτελή στόχο (Στόχος III) της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε, με θεσμική και πολιτική ισχύ αντίστοιχη προς τους στόχους 1 «Σύγκλιση» και 2 «Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», καλύπτοντας επιχειρησιακά το σύνολο του ενωσιακού χώρου.

Συνοπτικά, η Πρωτοβουλία INTERREG ήταν εκείνη η οποία προσέδωσε την κρίσιμη θεσμική βαρύτητα και ουσιαστική οικονομική ενίσχυση στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας. Στα είκοσι και πλέον έτη ύπαρξής της, θεσμοθετήθηκαν πολλαπλές συνέργειες σε διασυνοριακές περιοχές του ευρωπαϊκού χώρου μέσω της υλοποίησης σχετικών προγραμμάτων, διευρύνθηκαν γεωγραφικά οι επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής τους -από τις παραμεθόριες περιοχές του Στόχου 1 (Σύγκλιση) κατά τα πρώτα έτη, έως τις θαλάσσιες παραμεθόριες περιοχές και τελικά όλες τις

παραμεθόριες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την τελευταία δεκαετία- και πραγματοποιήθηκαν συναφείς δράσεις στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. καθώς και με τρίτες χώρες.

Οι εξελίξεις αυτές στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας και οι χωρικές, πολιτικές και διοικητικές της προεκτάσεις, απασχόλησαν τον θεωρητικό στοχασμό άλλοτε ως πεδίο μελέτης και προβληματισμού καθεαυτό και άλλοτε ως παράγοντες ή/και παράγωγα των ευρύτερων μεταλλαγών στις προσλήψεις της κοινωνικής οργάνωσης του χώρου. Η έννοια της «εδαφικής συνεργασίας» αντικατοπτρίστηκε στη διεθνή –και κατεξοχήν την ευρωπαϊκή- επιστημονική βιβλιογραφία, μέσα από διαφορετικά κάθε φορά επιστημονικά πρίσματα, συνδεδεμένα με την αναζήτηση νέων προσεγγίσεων για τις δημόσιες πολιτικές και τον σχεδιασμό του χώρου σε συνέχεια και της κριτικής σχετικά με την αναποτελεσματικότητα του ορθολογικού μοτύλου σχεδιασμού, την κρίση στην αξιοπιστία της κρατικής λειτουργίας αλλά και τις πιέσεις για περισσότερο συμμετοχικές διαδικασίες.

Η αναζήτηση αυτή εκφράστηκε, σε μία πιο εξειδικευμένη μορφή της, στην έννοια της «χωρικής» ή «εδαφικής» διακυβέρνησης («territorial governance»), η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο και της παρούσας διατριβής. Με την έννοια αυτή έγινε προσπάθεια «να τοποθετηθεί η προσέγγιση της «διακυβέρνησης» (governance) στη θέση της παραδοσιακής «κυβέρνησης» (government) και ειδικότερα η «χωρική διακυβέρνηση» (territorial governance) στη θέση του συμβατικού σχεδιασμού του χώρου (Κουρλιούρος, 2007, Βασενχόβεν, 2007). Η «χωρική διακυβέρνηση» υποδήλωσε σε γενικές γραμμές τον τρόπο με τον οποίο οι περιοχές (territories) ενός εθνικού κράτους διοικούνται και οι δημόσιες πολιτικές υλοποιούνται, με ιδιαίτερη αναφορά στην κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων κυβέρνησης (υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό) και στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης και δημιουργίας συναίνεσης (Progress Paper, 2007). Ο όρος αποτυπώθηκε στη θεωρητική συζήτηση περιγράφοντας τελικά τη σχέση εκείνη μεταξύ διακυβέρνησης και εδάφους (territory) η οποία γίνεται κατανοητή άλλοτε ως δημόσια πολιτική (policy), άλλοτε ως πολιτική (politics) και άλλοτε ως καταστατικό σύστημα (polity) μιας επικράτειας σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο (Lidström, 2007). Από θεωρητικής απόψεως, η «χωρική διακυβέρνηση» έγινε αντιληπτή ως μία διαδικασία συντονισμού ποικίλων δρώντων για την ανάπτυξη του κοινωνικού, διανοητικού, πολιτικού και χωρικού κεφαλαίου, ως παράγοντας βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης σε διαφορετικά επίπεδα και, τέλος, ως «οργανωτικός τρόπος συλλογικής δράσης» βασιζόμενος σε εταιρικές σχέσεις μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων ή σε συνασπισμούς προσανατολισμένους προς κοινά καθορισμένους στόχους (ESPON Monitoring Committee, 2007). Από επιχειρησιακής

απόψεως, η «χωρική διακυβέρνηση» συνδέθηκε με την προώθηση χωρικών δράσεων επικεντρωμένων σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα και προσανατολισμένων τόσο στον κάθετο (πολυεπίπεδο), όσο και στον οριζόντιο (μεταξύ εδαφών, δρώντων, πολιτικών) συντονισμό και την υλοποίηση συνεργασιών με κύριο χαρακτηριστικό τις συμμετοχικές διαδικασίες και την προώθηση της χωρικής ανάπτυξης.

Στον ευρωπαϊκό χώρο και κυρίως στους κόλπους της Ε.Ε, η έννοια, όπως εξελίχθηκε και εμπεδώθηκε στα επίσημα κοινοτικά κείμενα, υπέδειξε καταρχάς μία παγίωση της πρακτικής της εταιρικής σχέσης τόσο στην κάθετη έκφασή της - δηλαδή μεταξύ εδαφικών αρχών, εθνικών κυβερνήσεων και Ευρωπαϊκής Ένωσης - όσο και στην οριζόντια, τη σχέση δηλαδή και το θεσμικό διάλογο εδαφικών αρχών μεταξύ τους και με την κοινωνία των πολιτών. Συνδέθηκε, έτσι, με τη συστηματοποίηση της ανάλυσης του εδαφικού αντίκτυπου των πολιτικών της Ε.Ε και την προσμέτρηση των οικονομικών, χωρικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συνεπειών των κοινοτικών -νομοθετικών αλλά και μη νομοθετικών- προτάσεων στις περιφέρειες, υποδεικνύοντας τελικά σε πρακτικό επίπεδο ότι για κάθε στρατηγική κοινοτική μεταρρύθμιση θα πρέπει να υπάρχει ένα αντίστοιχο εδαφικό σχέδιο δράσης, το οποίο θα προβλέπει μηχανισμούς για την ενθάρρυνση της αποδοχής, της πραγμάτωσης και της αξιολόγησης των υλοποιούμενων πολιτικών. Η θέση αυτή εκφράστηκε επίσημα κυρίως μέσα από δύο πρωτοβουλίες, τα ευρωπαϊκά κείμενα «Εδαφική Ατζέντα» και «The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions». Ενισχύθηκε περαιτέρω με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Χωροταξικής Παρατήρησης (ESPON) το οποίο ασχολήθηκε ενδελεχώς με το ζήτημα, στο πλαίσιο της διερεύνησης της Διακυβέρνησης των Χωρικών και Αστικών Ευρωπαϊκών Πολιτικών (υποπρόγραμμα ESPON 2.3.2, 2007). Και οι τρεις αυτές πρωτοβουλίες, συνέβαλαν από κοινού σε μία «διεύρυνση» της παραδεδεγμένης έως τότε έννοιας των χωρικών πολιτικών προσεγγίζοντάς τες ως κατάλληλο πεδίο για την ανάπτυξη των πρακτικών και αρχών της «διακυβέρνησης» και επεσήμαναν ακριβώς την ανάγκη για συνεκτικότερη προσέγγιση του φαινομένου της «χωρικής διακυβέρνησης» στους κόλπους της Ε.Ε.

#### *Αντικείμενο και σκοπός της διατριβής*

Όπως προκύπτει από τη μελέτη της σχετικής επιστημονικής βιβλιογραφίας και την αντίστοιχη ευρωπαϊκή επιστημονική συζήτηση συνολικά, η ανάλυση των

επιμέρους πτυχών της «εδαφικής συνεργασίας εγείρει έντονο θεωρητικό ενδιαφέρον. Ταυτόχρονα, η αναδρομή στο ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο υπό το οποίο εξελίχθηκε η εδαφική συνεργασία, και το οποίο παρουσιάζεται αναλυτικά στα κεφάλαια που ακολουθούν, αποδεικνύει τόσο τη θεματική και γεωγραφική διεύρυνση της έννοιας όσο και την απόδοση σε αυτή μιας διαχρονικά αυξανόμενης δυναμικής, ιδίως μετά και την αναβάθμισή της «Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας» σε αυτοτελή και τυπικά ισοδύναμο στόχο με τους άλλους δύο στόχους της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Τα παραπάνω αποτέλεσαν το εφαλτήριο για την παρούσα ερευνητική εργασία, αντικείμενο της οποίας συνιστά αφενός μεν η εμβάθυνση στην έννοια της εδαφικής συνεργασίας και τις θεσμικές, διοικητικές και χωρικές πτυχές που αυτή περιλαμβάνει, αφετέρου δε η θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση των μορφών χωρικής διακυβέρνησης που αναδείχθηκαν μέσα από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο.

Καταρχάς, στην παρούσα διατριβή επιχειρείται η συστηματική προσέγγιση της έννοιας της «εδαφικής συνεργασίας» από την σκοπιά του θεσμικού, διοικητικού και χωρικού πειραματισμού. Για τον σκοπό αυτό, διερευνώνται τα συστατικά στοιχεία της έννοιας και επιχειρείται η ενδελεχής ιστορική, πολιτική και θεσμική επισκόπησή της. Παράλληλα επιδιώκεται η συστηματική καταγραφή των δομών εδαφικής συνεργασίας που εδραιώθηκαν στον Ευρωπαϊκό χώρο από καταβολής του θεσμού. Αποτυπώνονται οι πρακτικές του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ε.Ε. σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας, με στόχο να γίνει αντιληπτή και να κατανοηθεί η στόχευση των οργανισμών αυτών σε συνεργασίες τέτοιου τύπου.

Δεύτερον, και δεδομένου ότι από την μελέτη της υφιστάμενης θεωρητικής βιβλιογραφίας δεν φαίνεται να συνδέεται ή να συνδέεται επαρκώς, το ζήτημα της «εδαφικής συνεργασίας» με την προσέγγιση της «χωρικής διακυβέρνησης», στην παρούσα διατριβή επιχειρείται η διασύνδεση της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας με την τρέχουσα θεωρητική συζήτηση και τις πρακτικές της χωρικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται ειδικότερα οι αλλαγές που φαίνεται να συντελούνται στις κλίμακες ("rescaling") των επιπέδων διοίκησης και τους θεσμούς διακυβέρνησης και ρύθμισης στην Ευρώπη, καθώς και οι νέοι θεσμοί συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών. Δεδομένου ότι η εδαφική συνεργασία δεν οδήγησε μόνο στην υλοποίηση έργων, αλλά και σε νέες αντιλήψεις για τις περιφέρειες καθώς και σε νέες εδαφικές ταυτότητες, θεσμούς και διασυνοριακά συστήματα διαχείρισης, εξετάζεται κατά πόσον ο εν λόγω θεσμός συνιστά μία μέθοδο αναπροσδιορισμού των παραδοσιακών μορφών συνεργασίας μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης. Συναφώς διερευνώνται οι αλλαγές που

ενδεχομένως συντελέστηκαν στις εθνικές διοικήσεις από τη συμμετοχή τους στον θεσμό, τόσο ως προς τα επίπεδα όσο και ως προς τα διοικητικά σχήματα. Τρίτον, διερευνάται ο τρόπος ανταπόκρισης του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις εφαρμογής των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Ενόψει τούτου, εξετάζεται αν τα ζητήματα της εδαφικής συνεργασίας αποτέλεσαν στην Ελλάδα αντικείμενο μιας ευρύτερης και συνεκτικής πολιτικής γύρω από το θέμα και ποιοι ήταν οι παράγοντες που ενθάρρυναν ή αντίστοιχα εμπόδισαν την συγκρότησή της. Τέλος, εξετάζονται η επίδραση και οι μεταβολές που, ενδεχομένως, επήλθαν στο ελληνικό διοικητικό σύστημα μέσω της «μαθητείας» των συμμετεχόντων φορέων στα εν λόγω προγράμματα και της θεσμικής τεχνογνωσίας που, πιθανόν, μετακενώθηκε στο ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Μέσα από τη θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση των θεσμικών, διοικητικών και χωρικών πτυχών των κύριων μορφών εδαφικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη, η παρούσα διατριβή φιλοδοξεί να συνεισφέρει καταρχάς στην κατανόηση της εδαφικής συνεργασίας ως μορφής χωρικής διακυβέρνησης. Σε αυτό έγκειται άλλωστε και το βασικό ερευνητικό ενδιαφέρον και η πρωτοτυπία της. Παράλληλα, μέσα από την εμπειρική καταγραφή των δυνατοτήτων και αδυναμιών της ελληνικής συμμετοχής, επιδιώκει να αποτιμήσει την ετοιμότητα του ελληνικού διοικητικού συστήματος να ανταποκριθεί στην πρόκληση της υλοποίησης ανάλογων προγραμμάτων μελλοντικά. Τούτο, δε, εν όψει και των πολλαπλών πλεονεκτημάτων που διαθέτει η Χώρα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, τα οποία θα μπορούσαν να την καταστήσουν προνομιακό εταίρο με όλες τις επιλέξιμες για τα προγράμματα αυτά χώρες, ήτοι κράτη-μέλη, υποψήφιας και δυνάμει υποψήφιας προς ένταξη χώρες, αλλά και τρίτες χώρες του ευρύτερου μεσογειακού και ανατολικού χώρου.

#### *Υποθέσεις εργασίας και κύρια ερευνητικά ερωτήματα*

Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα διατριβή επιχειρεί να εντυφήσει στα συστατικά στοιχεία της εδαφικής συνεργασίας, να αναδείξει αναλυτικά τις ιστορικές, πολιτικές και θεσμικές της καταβολές και να επιχειρήσει τη συστηματική καταγραφή των μορφών συνεργασίας που εδραιώθηκαν στον Ευρωπαϊκό χώρο από καταβολής του θεσμού. Βασικές υποθέσεις εργασίας αποτελούν α) ότι η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία συνιστά έναν θεσμικό, διοικητικό και χωρικό πειραματισμό και β) οι μορφές εδαφικής συνεργασίας, οι οποίες αναπτύχθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη στον Ευρωπαϊκό χώρο, συνιστούν μορφές χωρικής διακυβέρνησης.

Ενόψει των ανωτέρω υποθέσεων εργασίας, στη διατριβή διερευνώνται ειδικότερα αν και υπό ποιές συνθήκες οι μορφές εδαφικής συνεργασίας συνιστούν μορφή χωρικής διακυβέρνησης και ποιές οι διαφοροποιήσεις τους από άλλα συστήματα διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, επιδιώκεται ειδικότερα η προσέγγιση της εδαφικής συνεργασίας ως μεθόδου αναπροσδιορισμού των παραδοσιακών μορφών συνεργασίας μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης. Διερευνάται το κατά πόσον πράγματι συνιστά έναν πολυεπίπεδο συνεργατικό μηχανισμό στην Ευρώπη και αναζητούνται οι αλλαγές που συντελέστηκαν στις εθνικές διοικήσεις από τη συμμετοχή τους στον μηχανισμό αυτό, τόσο ως προς τα σε επίπεδα και τα διοικητικά σχήματα όσο και ως προς τις δομές συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων.

Προσεγγίζοντας τις θεσμικές και διοικητικές διαστάσεις, επιχειρείται η ανάδειξη των ειδικότερων χαρακτηριστικών των θεσμών εδαφικής συνεργασίας ως δημόσιας παρέμβασης. Για την καλύτερη κατανόηση της εδαφικής συνεργασίας ως δομής χωρικής διακυβέρνησης επιδιώκεται ο προσδιορισμός του βαθμού «θεσμοποίησης» των δομών εδαφικής συνεργασίας. Διερευνάται εάν ο βαθμός θεσμοποίησης επηρεάζεται από επιμέρους παράγοντες, και εάν ναι με ποιόν τρόπο και σε τί έκταση. Ειδικότερα εξετάζονται οι εξής παράγοντες α) το οργανωτικό πλαίσιο και η φύση της δομής της συνεργασίας β) οι νομικές δυνατότητες και τα διαθέσιμα νομικά εργαλεία γ) το εύρος των δρώντων που εμπλέκονται και το δίκτυο που διαμορφώνεται, δ) τα ζητήματα που καλύπτονται από τις διασυννοριακές δράσεις και ε) το χρηματοδοτικό πλαίσιο και η διαθέσιμη κατανομή πόρων για την υλοποίηση των δράσεων συνεργασίας. Μέσα από την ανάλυση, εξετάζεται το κατά πόσον τελικά προβάλλει ένα ενιαίο πρότυπο χωρικής διακυβέρνησης και πώς επιδρούν σε αυτό ο βαθμός θεσμοποίησης.

Εξάλλου, επιχειρείται η διασύνδεση της εδαφικής συνεργασίας με τις αλλαγές που φαίνεται να συντελούνται στις κλίμακες ("rescaling") των επιπέδων διοίκησης και τους θεσμούς διακυβέρνησης και ρύθμισης στην Ευρώπη. Εξετάζεται το κατά πόσον οι δομές συνεργασίας λειτούργησαν ως εναλλακτικό επίπεδο δημόσιας παρέμβασης και, σε καταφατική περίπτωση, υπό ποιές συνθήκες μπορούμε να μιλήσουμε για ανάδειξη νέων «λειτουργικών χώρων». Επιδιώκεται, επιπρόσθετα, η προσέγγιση της εδαφικής συνεργασίας ως σημείο συνάντησης των εθνικών διοικήσεων των κρατών που συμμετέχουν στα εν λόγω προγράμματα και εξετάζεται η προστιθέμενη αξία που ενδεχομένως προκύπτει για αυτές από την όσμωση αυτή. Διερευνάται το κατά πόσον η εδαφική συνεργασία συνιστά μία διαδικασία θεσμικού συντονισμού σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο και ποιες οι καινοτομίες για τις εθνικές διοικήσεις σε επίπεδο θεσμικού διαλόγου και ανταλλαγής εμπειριών διευρωπαϊκά.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την περίπτωση της Ελλάδας, διερευνάται η ανταπόκριση του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις εφαρμογής των εν λόγω προγραμμάτων, οι παράγοντες που επηρέασαν το περιεχόμενο της ελληνικής συμμετοχής και οι ενδεχόμενες εσωτερικές μεταβολές ως αποτέλεσμα της συμμετοχής στα πιο πάνω προγράμματα. Διερευνάται, δηλαδή, εάν η συμμετοχή της χώρας στις δομές εδαφικής συνεργασίας εξελίχθηκε σε παράγοντα εξευρωπαϊσμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κυρίως από απόψεως διαδικασιών μάθησης. Για τον σκοπό αυτό, εξετάζεται, κατά σειράν το εγχώριο ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου το ελληνικό διοικητικό σύστημα κλήθηκε να συμμετάσχει στα εν λόγω προγράμματα, η μορφή της ελληνικής συμμετοχής από απόψεως δομής, κύριων δρώντων και θεσμικών δυνατοτήτων και οι τυχόν προκύπτουσες για την Ελλάδα επιχειρησιακές και θεσμικές καινοτομίες και αλλαγές καθώς και ο βαθμός και ο τρόπος αφομοίωσης αυτών σε ατομικό (*individual learning*), ενδοοργανωσιακό (*intra-organisational learning*) και διαοργανωσιακό επίπεδο (*inter-organisational learning*).

#### *Μεθοδολογική προσέγγιση*

Η παρούσα διατριβή προσλαμβάνει την «εδαφική συνεργασία» ως ανεξάρτητη μεταβλητή της οποίας και μελετά το αποτέλεσμα σε μία εξαρτημένη μεταβολή, τη «χωρική διακυβέρνηση». Επιδιώκει να ελέγξει δηλαδή, εάν η «χωρική διακυβέρνηση» μεταβάλλεται ή επηρεάζεται από τις επιμέρους μεταβολές των συνιστωσών της «εδαφικής συνεργασίας». Οι θεσμικές, χωρικές και διοικητικές πτυχές της εδαφικής συνεργασίας αποτελούν τις επιμέρους συνιστώσες της ανεξάρτητης μεταβλητής, των οποίων και διερευνάται η τυχόν επίδραση σε μία σειρά από ζητήματα διαμόρφωσης της χωρικής διακυβέρνησης. Ο προσδιορισμός αυτός της «εδαφικής συνεργασίας» ως ανεξάρτητης μεταβλητής δεν προέκυψε αυθαίρετα, αλλά βασίζεται στην προηγούμενη μελέτη των ομοειδών ερευνών της ευρωπαϊκής, κυρίως, βιβλιογραφίας από τις οποίες προκύπτουν ενδείξεις ότι αυτή η μεταβλητή ίσως επηρεάζει το φαινόμενο που μελετούμε.

Η ερευνητική προσέγγιση ακολουθεί τις συνήθεις μεθοδολογικές πρακτικές των κοινωνικών επιστημών συνολικά και της ποιοτικής έρευνας ειδικότερα. Αναζητά τις σχέσεις που διαμορφώνονται ανάμεσα στα φαινόμενα της «εδαφικής συνεργασίας» και της «χωρικής διακυβέρνησης», διατυπώνοντας ερωτήματα και υποθέσεις εργασίας και επιδιώκοντας να τα προσεγγίσει συγκεντρώνοντας, ταξινομώντας και



επιλέγοντας το θεωρητικό και εμπειρικό υλικό. Εν όψει της φύσεως του θέματος το οποίο παρουσιάζει κατά βάση θεωρητικό ενδιαφέρον, και προκειμένου για τη διερεύνηση της κεντρικής υπόθεσης εργασίας και των επιμέρους ζητημάτων που αναδύονται, η έρευνα βασίστηκε αφενός μεν στην αξιοποίηση πρωτογενούς υλικού (επισήμων και ανεπισήμων εγγράφων και εκθέσεων) Ευρωπαϊκών Οργάνων και συναφών προς το θέμα θεσμών, αφετέρου δε στην διεξοδική εμβάθυνση στη θεωρητική βιβλιογραφία και αρθρογραφία, κυρίως ξενόγλωσση.

Για την εμπειρική προσέγγιση πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις εμβάθυνσης με πρόσωπα τα οποία διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και έχουν συμμετάσχει στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Η έρευνα διεξήχθη σε δύο στάδια: το πρώτο πραγματοποιήθηκε το 2008 και το δεύτερο το 2013. Συμμετείχαν σε αυτήν υπάλληλοι της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG Regio E1: “Transnational and Interregional Cooperation Unit / Management of transnational and interregional cooperation programs and macro-regional strategies” και DG Regio E2: “Cross-border Cooperation Unit: / Management of cross-border cooperation programs”), του AEBR (Association of European Border Regions), του CRPM (Conference of Peripheral Maritime Regions), της «Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες.

Ειδικά, για την καταγραφή και ανάλυση της ελληνικής εμπειρίας συμμετοχής σε προγράμματα ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, απεστάλησαν σχετικά ερωτηματολόγια προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, υπαλλήλους και θεσμικούς δρώντες οι οποίοι εμπλέκονται στην υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων σε επίπεδο ελληνικών περιφερειών. Επιλέχθηκε η μέθοδος των δομημένων ερωτηματολογίων προκειμένου να υπάρξει η δυνατότητα της ποσοτικής, παραμετροποιημένης και συγκριτικής επεξεργασίας και ανάλυσης των εμπειρικών αποτελεσμάτων. Το προφίλ του δείγματος της ελληνικής περίπτωσης μελέτης, παρατίθεται στο Παράρτημα της διατριβής. Για την εμπειρική ανάλυση των διαδικασιών μάθησης και τη θεματική δόμηση των ερωτηματολογίων, ακολουθήθηκε η τυπολογία μάθησης των διαδικασιών εφαρμογής των προγραμμάτων Interreg, όπως προτείνεται από τον K. Böhme και αναλύεται σε τρία επίπεδα: την ατομική μάθηση («individual learning»), την «ενδο-οργανωσιακή» μαθητεία («intra-organisational learning»), και την «δια-οργανωσιακή» μαθητεία («inter-organisational learning»)( Böhme, 2003γ).

Αναφορικά με την ορολογία που χρησιμοποιείται, οι όροι που υιοθετούνται κρίνονται αρκετά ορθοί και κατάλληλοι ως σημείο εκκίνησης, με εξαίρεση την έννοια της «εδαφικής συνεργασίας», για την οποία η ερευνητική εργασία επιχειρεί τον προσδιορισμό και την οριοθέτηση της. Ως προς τον ορισμό της «χωρικής διακυβέρνησης», πρέπει να σημειωθεί ότι είναι σχεδόν αδύνατο να διατυπωθεί απόλυτος και κοινά αποδεκτός επιστημονικός ορισμός που να είναι σε θέση να περιγράψει και να οριοθετήσει την έννοια με τρόπο καθολικό. Το γεγονός αυτό οφείλεται αφενός μεν στη διαφορετική κάθε φορά οπτική που υιοθετείται από τον εκάστοτε συγγραφέα, αφετέρου δε στις διαφορετικές αναλυτικές και θεωρητικές προσεγγίσεις υπό τις οποίες αναλύεται και ερμηνεύεται.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι πολλοί από τους συναφείς με το θέμα της διατριβής όρους που απαντώνται στην ξένη βιβλιογραφία, αποτελούν νεολογισμούς. Δεδομένου ότι εντοπίζεται ελάχιστη σχετική με το θέμα βιβλιογραφία στον ελληνικό χώρο και επειδή το πρόβλημα της απόδοσης των ξένων όρων στην ελληνική γλώσσα καθίσταται κρίσιμο για την επιστημονική πληρότητα της διατριβής, στο σώμα της εργασίας κρίνεται σκόπιμο να παρατίθεται και ο ξενόγλωσσος όρος ο οποίος κυριαρχεί στη διεθνή βιβλιογραφία παράλληλα με την απόδοσή του στα ελληνικά, κατά την απόδοση που φαίνεται να έχει καθιερωθεί από τους περισσότερους επιστήμονες στην Ελλάδα. Στην περίπτωση που δεν εντοπίζεται προϋπάρχουσα απόδοση στα ελληνικά προτείνεται μια νέα, αποδίδοντας τη σημασία εν χρήσει ή τη σημασία από τα συμφραζόμενα.

#### *Θεωρητικό υπόβαθρο*

Η έννοια της «εδαφικής συνεργασίας» γίνεται αντιληπτή από την παρούσα διατριβή ως ένα ιδιαίτερο, *sui generis*, φαινόμενο. Αλλά και η «χωρική διακυβέρνηση», ως ιδιάζουσα και διεπιστημονική κατά βάση έννοια, δεν είναι μάλλον εύκολο να ενσωματωθεί σε κάποιο ήδη προϋπάρχον ευρύτερο αναλυτικό σύνολο, κυρίως λόγω των πολύ διαφορετικών θεωρητικών και εμπειρικών οπτικών υπό τις οποίες προσεγγίζεται και συντίθεται. Για την ορθότερη επισκόπηση του θεωρητικού υπόβαθρου της διατριβής, παρατίθενται παρακάτω οι κύριες θεωρητικές οπτικές ή προσεγγίσεις της θεωρητικής συζήτησης, καθώς ό,τι σήμερα αποκαλείται θεωρία της «χωρικής διακυβέρνησης» αποτελεί ουσιαστικά μια ομπρέλα διαφορετικών προσεγγίσεων και μεθόδων. Επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι, κατά τη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, εντοπίστηκε η ύπαρξη αρκετά μεγάλων

μεθοδολογικών αποκλίσεων και διαφορών στον εμπειρικό προσανατολισμό της έρευνας της «χωρικής διακυβέρνησης». Όπως αποτυπώνεται αναλυτικότερα στο Κεφάλαιο 5 της εργασίας, καθεμία από τις επιμέρους προσεγγίσεις της «χωρικής διακυβέρνησης» υπέδειξε ή/και στάθμισε, κατά διαφορετικό τρόπο, διάφορους παράγοντες: τη δυναμική του εθνικού κράτους, τα δίκτυα, τις προσλήψεις της κοινωνικής οργάνωσης του χώρου, τους εδαφικούς δρώντες, τη διάχυση ιδεών και πρακτικών, κ.λπ. Οι υφιστάμενες αυτές προσεγγίσεις γύρω από τη «χωρική διακυβέρνηση» δεν αλληλοαποκλείονται απαραίτητα. Μάλλον υπαγορεύουν έναν εκλεκτικό συνδυασμό για τη σφαιρική εξήγηση των θεσμών και διαδικασιών που επιχειρεί η παρούσα διατριβή και την αποσαφήνιση των σύνθετων σχέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ υπερεθνικών και εθνικών αρχών και εδαφικών δρώντων κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων εδαφικής συνεργασίας.

Ειδικότερα, ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εξέλιξης της έννοιας, αποτελεί το γεγονός ότι συνοδεύθηκε από πολλαπλασιασμό προσεγγίσεων, μερικές από τις οποίες πηγάζουν, όπως σημειώνεται παρακάτω, από διαφορετικές επιστήμες, ιδέες, πρότυπα και εργαλεία ανάλυσης. Υποδεικνύοντας κατά πολλούς μια νέα μορφή χωρικής πολιτικής η οποία μπορεί να γίνει κατανοητή με διαφορετικούς τρόπους, σύμφωνα και με τα επιμέρους επιστημονικά πρίσματα των εμπλεκόμενων επιστημών, η έννοια απασχόλησε επιστήμονες από διαφορετικούς και διακριτούς επιστημονικούς τομείς και χώρους γνώσης, διαμορφώνοντας ένα αρκετά ευρύ πλαίσιο από επιμέρους προσεγγίσεις, οικονομικές, κοινωνικές, γεωγραφικές, χωροταξικές και διοικητικές. Τούτο διαπιστώνεται και στη σχετική βιβλιογραφία, με τις επιμέρους επιστημονικές μελέτες να ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις στο πλαίσιο πολύ διαφορετικών μεταξύ τους επιστημονικών πρισμάτων.

Μέχρι στιγμής, καμιά από τις τρέχουσες προσεγγίσεις της «χωρικής διακυβέρνησης» δεν φαίνεται να διεκδικεί ένα είδος επεξηγηματικού μονοπωλίου· σε αρκετές περιπτώσεις οι υφιστάμενες προσεγγίσεις της έννοιας δεν φαίνεται να εξηγούν συνολικά το φαινόμενο, ενώ εντοπίζονται συχνά μεθοδολογικές ανεπάρκειες και σημαντικές ελλείψεις στην εμπειρική θεμελίωση. Τα ελλείμματα αυτά οφείλονται εν μέρει, όπως προαναφέρθηκε, στην ιδιαιτερότητα της έννοιας, τον διεπιστημονικό χαρακτήρα της, αλλά και τη διαφορετικότητα των ιστορικών/θεσμικών συγκυριών υπό τις οποίες αναλύθηκε. Αν και η τάση αυτή δυσχεραίνει τη συστηματική ενσωμάτωση της συζήτησης για τη χωρική διακυβέρνηση στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής επιστήμης, η βασική σχολή σκέψης που φαίνεται να διατρέχει τις ποικίλες θεωρητικές τοποθετήσεις είναι ο νεοθεσμισμός, υπό την έννοια ότι το αποτέλεσμα

των πολιτικών διεργασιών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους θεσμούς εντός των οποίων εκτυλίσσονται και τη σημασία των ιστορικών διαδρομών. Συνάγεται, δηλαδή, από την βιβλιογραφική έρευνα ότι η προσέγγιση της χωρικής διακυβέρνησης προσιδιάζει μάλλον σε μία μέσο-θεωρία που συνθέτει στοιχεία και επιχειρήματα από διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις, ιδίως της δημόσιας πολιτικής, του θεσμισμού, των δικτύων, της δημόσιας επιλογής («public choice») και της θεωρίας της κοινωνικής κατασκευής («constructivism»).

Η «χωρική διακυβέρνηση» δεν φαίνεται, πάντως, να αποτελεί μία απολύτως νέα έννοια για την ευρωπαϊκή σκέψη, καθώς ορισμένες πρώτες εκφάνσεις της ανευρίσκονται ήδη σε παλαιότερες δεκαετίες. Μεγάλο μέρος του θεωρητικού υπόβαθρου εκκινεί από τη θεωρητική συζήτηση για τον σχεδιασμό του χώρου, όπως αυτή διαμορφώθηκε από τη δεκαετία του 1970 έως σήμερα. Από την σκοπιά της πρόσληψης του χώρου ως «πολιτικής και κοινωνικής κατασκευής», σύγχρονοι θεωρητικοί (Le Gales & Voelzkow, 2001, Stoker, 2000) προσέγγισαν τα εδάφη όχι πλέον αποκλειστικά ως χώρους οικονομικής δραστηριότητας και παγκόσμιας λειτουργίας, αλλά ως ένα «αποχωρικοποιημένο» πεδίο ή «χώρο ρών», στον οποίο εδράζονται διεθνοποιημένα δίκτυα τα οποία πραγματεύονται τους τοπικούς πόρους και τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που προέρχονται από την τοπική αξιοποίησή τους. Σύμφωνα με αυτήν την ερμηνεία, οι σχέσεις μεταξύ των εδαφικών επιπέδων καθορίζονται σε μια διεπίπεδη προοπτική, η οποία καλείται να υιοθετήσει πολλαπλής στάθμης μορφές δράσης, ώστε να εξυπηρετήσει αποτελεσματικότερα το συλλογικό συμφέρον. Η σύνδεση μεταξύ της διαδικασίας της «αποχωρικοποίησης», της παγκοσμιοποίησης και του εδαφικού ανασχηματισμού, συνδέθηκε στη βιβλιογραφία, με τις διαδικασίες ανακλιμάκωσης, δηλαδή την αναδιοργάνωση, αναδιάρθρωση και επαναπροσδιορισμό των εδαφικών κλιμάκων και των αντίστοιχων κυβερνητικών επιπέδων που υποκρύπτονται πίσω από τους μετασχηματισμούς αυτούς (Brenner, 1999).

Η συλλογική δράση αποτέλεσε επίσης κεντρικό σημείο στη θεωρητική συζήτηση γύρω από την «χωρική διακυβέρνηση», κυρίως ως δέσμη ή σύμπλεγμα ενεργειών που αναλαμβάνεται από ένα σύνολο δρώντων για την αντιμετώπιση ενός συλλογικού χωρικού προβλήματος (Καμχής, 2007; Bagnasco & Le Galès, 2000; Davoudi, Evans, Governa, & Santangelo, 2008). Η προσέγγιση αυτή κατανοεί την έννοια της διακυβέρνησης διττά: πρώτον, ως ικανότητα συντονισμού οργανώσεων, κοινωνικών ομάδων και διαφορετικών εδαφικών συμφερόντων προκειμένου να αναπτυχθούν περισσότερο ολοκληρωμένες στρατηγικές σε σχέση με την αγορά, το

κράτος, άλλες πόλεις, περιοχές και επίπεδα κυβέρνησης· δεύτερον, ως δυνατότητα των δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων να δομήσουν μια οργανωσιακή συναίνεση με διαφορετικούς δρώντες και να καθορίσουν κοινούς στόχους και οράματα για το μέλλον των εδαφών τους. Τα ζητήματα αυτά έθεσαν ως βάση μία «οργανωσιακή» συλλογιστική του χώρου, ένα οργανωτικό (“organizational”) τρόπο συλλογικής εδαφικής δράσης, βασισμένο στην ειλικρίνεια και τη διαφάνεια της διαδικασίας συνεργασίας, στο συντονισμό μεταξύ των δρώντων (οριζόντια και κάθετα) αλλά και σε ένα πλαίσιο μιας λιγότερο ή περισσότερο ρητής επικουρικότητας. Από αυτήν την άποψη, η βιβλιογραφία εντοπίζει ως πρόκληση για την εδαφική διακυβέρνηση την επίτευξη οριζόντιας και κάθετης συνεργασίας/συντονισμού μεταξύ των διάφορων επιπέδων κυβέρνησης, των τομεακών πολιτικών με εδαφικό αντίκτυπο, των οργανώσεων και των πολιτών (Davoudi, Evans, Governa & Santangelo, 2008).

Εξάλλου, στο πεδίο της μελέτης των κοινωνικών επιστημών, η «χωρική διακυβέρνηση» αντιμετωπίστηκε άλλοτε ως μία προσέγγιση των δημοσίων πολιτικών και της δημόσιας παρέμβασης στον χώρο (με συγκεκριμένους στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής), άλλοτε ως διαδικασία λήψης αποφάσεων, άλλοτε ως δημόσια λειτουργία με έμφαση στο θεσμικό και οργανωτικό περιβάλλον και άλλοτε ως προσέγγιση της διαδικασίας επικοινωνίας και μάθησης των εμπλεκόμενων μερών («communicative model», όπως αποδίδεται στο έργο της P. Healey). Από θεωρητική σκοπιά, διατυπώθηκαν προσεγγίσεις περισσότερο επικεντρωμένες στο ζήτημα των μεταλλαγών του κοινωνικού κράτους και της κενυσιανής συγκρότησής του (Lidström, 2007; Loughlin, 2009), με τις μεταβολές στην εδαφική διακυβέρνηση να αναλύονται κυρίως υπό το πρίσμα των πολιτικών διεργασιών, της εδαφικής αναδιοργάνωσης, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και της τροποποίησης των κεντρικών-περιφερειακών-τοπικών σχέσεων. Σημείο εκκίνησης του θεωρητικού προβληματισμού αποτέλεσαν ακόμη οι κινητήριες δυνάμεις πίσω από την μετάβαση από την «κυβέρνηση» στην «διακυβέρνηση» (Piore and Sabel 1984, Pierre J. 2000, Jessop B. 1997, Brown M. P. 1992, Stoker 2000, Painter & Goodwin, 1995; Peters, 2000). Η μετάβαση αυτή συνδέθηκε από μέρος της βιβλιογραφίας με τη δημιουργία νέων μορφών εδαφικής ολοκλήρωσης και συνοχής και τη συνακόλουθη διάσπαση των καθιερωμένων καναλιών, δικτύων και συμμαχιών μέσω των οποίων η τοπική, ιδίως, κυβέρνηση συνδεόταν παραδοσιακά με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (S. Davoudi, N. Evans, F. Governa και M. Santangelo, 2008).

Άλλες θεωρητικές προσεγγίσεις (Pierre J., 1999, Painter & Goodwin, 1995) επιχείρησαν την εννοιολόγηση της μεταλλαγής και των επιπτώσεών της μετάβασης

από την «κυβέρνηση» στη «διακυβέρνηση» ως χώρου ανάδυσης αλληλοεπικαλυπτόμενων και σύνθετων σχέσεων, εμπεριέχοντας νέους «δρώντες» - εξωτερικούς της πολιτικής αρένας. Η επανομαζόμενη διαδικασία «άμβλυνσης» (“hollowing out”) του κράτους κατ’ άλλους (Brown M. P., 1992; Pierre J. 2000; Stoker, 2000), πραγματεύτηκε τη σύνθετη σχέση μεταξύ τοπικού και διεθνούς επιπέδου, υποστηρίζοντας την ικανότητα αυτοαντιπροσώπευσης του τοπικού επιπέδου και, ταυτόχρονα, την ετοιμότητά του να συμμετέχει σε υπερτοπικά επίπεδα σχέσεων και δικτύων (από τα περιφερειακά στο διεθνές επίπεδο). Ορισμένες προσεγγίσεις (Gumuchian, Grasset, Lajarge και Roux 2003, Lidström, 2007, Lussaul, 2003) επικεντρώθηκαν στις κινητήριες δυνάμεις πίσω από τις διαδικασίες αλλαγής της «χωρικής διακυβέρνησης», εντοπίζοντας δομικούς και «ιδεαστικούς» (ideational) παράγοντες αλλά και στρατηγικές επιμέρους δρώντων (“actor-based drivers”). Η έννοια του «χωρικού δρώντος» -η μελέτη του οποίου απαντάται κατά τις τελευταίες, κυρίως, δεκαετίες, σε αρκετές θεωρητικές μελέτες - προσεγγίστηκε ως αναπόσπαστο κομμάτι του οργανωμένου χώρου με ιδιαίτερη έμφαση στη σχέση μεταξύ του «χώρου» και των ατομικών ή και συλλογικών δρώντων οι οποίοι αναπτύσσουν στρατηγικές, δράσεις και προθέσεις εντός αυτού.

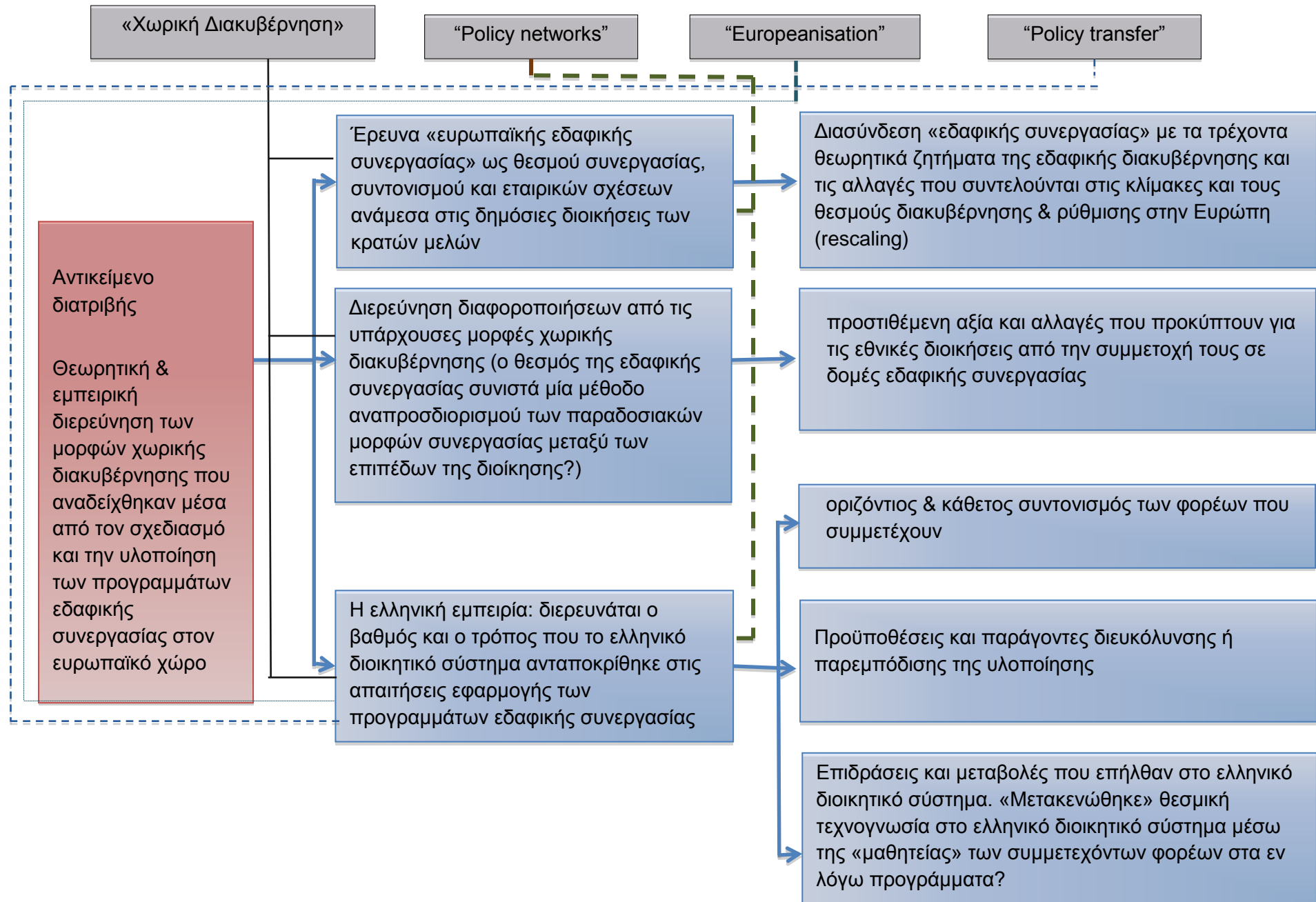
Εν κατακλείδι, όπως προαναφέρθηκε, ό,τι σήμερα αποκαλείται θεωρία της «χωρικής διακυβέρνησης» αποτελεί ουσιαστικά μια μεγάλη ομπρέλα διαφορετικών προσεγγίσεων και μεθόδων. Η παρούσα διατριβή εστιάζει τόσο στις συγκεκριμένες θεωρητικές οπτικές ή προσεγγίσεις που προτάθηκαν για συζήτηση όσο και στους τρόπους με τους οποίους μελετάται το φαινόμενο. Επιπρόσθετα, αντλεί από τις σύμφωνες με την θεωρία του «εξευρωπαϊσμού» προσεγγίσεις και ειδικότερα, από τη βιβλιογραφία εκείνη η οποία εξετάζει το διεθνικό πλαίσιο μεταφοράς «μάθησης» στο επίπεδο των πολιτικών, των θεσμών και των πρακτικών καθώς και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών για αποτελεσματικότερες τοπικές και περιφερειακές χωρικές πολιτικές (Colomb 2007, Dabinett, 2006). Πράγματι, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο, έχει χαρακτηριστεί ως «πλατφόρμα μαζικής μεταφοράς τεχνογνωσίας» (Radaelli C., 2000) ενώ στο χώρο της πολιτικής επιστήμης και των διεθνών σχέσεων, έκαναν από νωρίς την εμφάνισή τους όροι σε σχέση με τη μεταφορά γνώσης επί των πολιτικών όπως «μαθησιακός σχεδιασμός». (Rose, 1991), «μεταμόσχευση θεσμών» (Mamadouth & De Jong, 2002), «διεθνική χοάνη ιδεών» (Bomberg & Peterson, 2000). Ωστόσο, για τις ανάγκες της ερευνητικής αυτής εργασίας, κρίθηκε ότι οι προσεγγίσεις αυτές, καίτοι προοδευτικές, επικεντρώνουν περισσότερο στην παραδοσιακή οπτική μιας αυστηρής ιεραρχίας σε σχέση με το χώρο, τις αρμοδιότητες και τις πολιτικές μέσα από την οποία το κράτος

εξακολουθεί να παίζει τον κυρίαρχο ρόλο. Το γεγονός αυτό επισημαίνεται επίσης και από μερίδα θεωρητικών, οι οποίοι επικέντρωσαν στην αδυναμία των ανωτέρω προσεγγίσεων να συμβάλουν στην κατανόηση των νέων μορφών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, των νέων μηχανισμών μεταφοράς γνώσης και των νέων πεδίων, μεθόδων και πρακτικών συνεργασίας (Colomb 2007, Olsen 2002, Hooghe & Marks 2001). Η διατριβή αντλεί από τις μελέτες οι οποίες πραγματεύονται τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας ως εργαλεία «οριζόντιου εξευρωπαϊσμού» (Faludi, 2004) και «κανάλια αλλαγών» (Borzell & Risse, 2000) και προσεγγίζουν την ΕΕ ως ένα «διαμεσολαβητή» ή «διευκολυντή» (Knill & Lehmkuhl, 1999) ο οποίος προσφέρει ουσιαστικά το κοινό πλαίσιο προσδιορισμού και κατανόησης ενός προβλήματος καθώς και μια κοινή «εργαλειοθήκη» ιδεών, μεθοδολογίας ή καλών πρακτικών για την αντιμετώπισή του (Halpern, 2005).

Βεβαίως το ζήτημα της μεταφοράς «μάθησης» στο επίπεδο των πολιτικών, των θεσμών και των πρακτικών που παράγεται μέσα από την εδαφική συνεργασία παραμένει ανοιχτό στην σχετική βιβλιογραφία, ομοίως και το ερώτημα του κατά πόσο αυτή τελικά οδηγεί πράγματι σε μια διαδικασία αλλαγών και μετασχηματισμών στην πράξη. Για την μελέτη της ελληνικής εμπειρίας και των μεταλλαγών που συντελέστηκαν στην ελληνική περίπτωση λήφθηκαν υπόψη προηγούμενες σχετικές εμπειρικές έρευνες, οι οποίες επεσήμαναν διάφορες μορφές και τύπους τέτοιων μετασχηματισμών, όπως αλλαγές στο στυλ διαχείρισης (Lahteenmaki-Smith και Dubois, 2006), στην κατανόηση χωρικών εννοιών (για παράδειγμα τη «πολυκεντρικότητα») (Lahteenmaki-Smith και Böhme, 2004), στις πρακτικές και μεθόδους σχεδιασμού και δρομολόγησης χωρικών πολιτικών (Javin Rivolin και Faludi, 2005) ή ακόμη και στο τρόπο που δομείται η συνεργασία με άλλους φορείς (Colomb, 2007). Εμπειρικές έρευνες σε σχέση με το INTERREG, απέδειξαν ότι μέσω της δικτύωσης και της συνεργασίας στο διεθνές επίπεδο, η γνώση ανανεώνεται και αναπτύσσεται, επηρεάζοντας το σχεδιασμό και την υλοποίηση των χωρικών πολιτικών (James & Lodge, 2003). Παράλληλα λήφθηκαν υπόψη αναλύσεις οι οποίες τονίζουν το ρόλο που διαδραματίζουν η διάρθρωση των οργανισμών και οι διαπροσωπικές σχέσεις μέσα στο πλαίσιο ενός δικτύου, στη διάχυση της γνώσης και στην επίδραση των πολιτικών (Evans & Davies, 1999). Η διατριβή εστίασε στις μεταλλαγές του τρόπου λειτουργίας, των αντιλήψεων ή των στερεοτύπων σε επίπεδο «οργανισμού», δηλαδή ενός φορέα που υλοποιεί ένα σχέδιο συνεργασίας, πάνω σε ένα αναλυτικό πλαίσιο που αντλεί από επιμέρους μελέτες των Wolman & Page, 2002 και Böhme κ.α 2003. Οι εν λόγω εμπειρικές έρευνες εντοπίζουν τρία επίπεδα ανάλυσης: Στο πρώτο επίπεδο μελετώνται συμμετέχοντες που δρουν

εκπροσωπώντας έναν συγκεκριμένο οργανισμό, μεταφέρουν τις εμπειρίες τους και γίνονται λήπτες της εμπειρίας ατόμων που εκπροσωπούν άλλους οργανισμούς-εταίρους σε ένα πρόγραμμα εδαφικής συνεργασίας. Στο δεύτερο επίπεδο αναλύεται η σχέση γνώσης και ανάπτυξης σε «περιφερειακό ή εθνικό» επίπεδο. Πρόκειται ουσιαστικά για τη διαδικασία παραγωγής και διάχυσης της γνώσης όχι μόνο στο εσωτερικό των επιμέρους οργανισμών αλλά και μεταξύ των οργανισμών που υλοποιούν σχέδια INTERREG σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Για την μελέτη της περίπτωσης αυτής η ανάλυση δανείζεται εργαλεία της επιστήμης της κοινωνιολογίας όπως για παράδειγμα «διάχυση της γνώσης» (Berry και Berry,1999) «θεσμική ανάλυση» (Hall και Taylor,1996), «κοινωνική μάθηση» (Hall,1993), «ιδέες και διαμόρφωση πολιτικών» (Blyth, 1997), «κοινωνιολογία των οργανισμών» (James και Lodge, 2003), «κουλτούρα οργανισμών και ανθρώπινοι πόροι» (Van Bueren, κ.α 2002). Στο τρίτο επίπεδο ανάλυσης, τέλος, εξετάζονται οι διαδικασίες παραγωγής και μεταφοράς της γνώσης στο «διακρατικό» πλαίσιο. Συνοπτικά, το συνδυαστικό και συνθετικό θεωρητικό πλαίσιο των επιμέρους θεωριών και προσεγγίσεων το οποίο υιοθετήθηκε για τις ανάγκες της παρούσας διατριβής, αποτυπώνεται στο κάτωθι διάγραμμα:





### *Ανασκόπηση σχετικής βιβλιογραφίας και πηγών*

Δεδομένου ότι η ερευνητική εργασία πραγματεύεται τη διασύνδεση της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας με τα τρέχοντα θεωρητικά ζητήματα της εδαφικής διακυβέρνησης, οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν για τη θεωρητική προσέγγιση του θέματος επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στη τρέχουσα σχετική επιστημονική βιβλιογραφία και αρθρογραφία. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών συντίθεται από ξενόγλωσσες (κυρίως αγγλόφωνες και γαλλόφωνες) δημοσιεύσεις, γεγονός που οφείλεται στο ότι τα σχετικά ζητήματα έχουν απασχολήσει κατά κύριο λόγο την ευρωπαϊκή επιστημονική συζήτηση. Όσον αφορά τις πρωτογενείς πηγές, αυτές βασίστηκαν στη συστηματική συλλογή και μελέτη των επίσημων κοινοτικών εγγράφων και προγραμματικών κειμένων σχετικά με την εδαφική συνεργασία όπως:

- Συμβάσεις, κείμενα και εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, Εκθέσεις και προγραμματικά κείμενα (κυρίως για τα Κοινοτικά προγράμματα Interreg, κ.α) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Κανονισμούς, Οδηγίες, κ.α
- Επίσημες εκθέσεις Ευρωπαϊκών Οργάνων και άλλων ευρωπαϊκών συνδέσμων και ενώσεων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας (π.χ. Επιτροπή των Περιφερειών, AEBR, κ.α)
- Αρχεακό υλικό με αξιολογήσεις και συγκεντρωτικά στοιχεία.

Περαιτέρω περιγραφικές και αναλυτικές πληροφορίες αντλήθηκαν από τις συνεντεύξεις εμπάθουσης που διεξήχθησαν με πρόσωπα τα οποία διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και έχουν συμμετάσχει στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Πηγή της προτεινόμενης διατριβής αποτέλεσε εξάλλου προγενέστερη σχετική εργασία υπό τον τίτλο «Η Ελληνική παρουσία στον Τρίτο Στόχο» που πραγματοποιήθηκε από την υποψήφια κατά την διάρκεια της φοίτησης της στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Β' Κύκλος εξειδίκευσης), με την οποία διερευνήθηκαν ορισμένες πρώτες πτυχές του θέματος και πραγματοποιήθηκε μια πρώτη, αν και συνοπτική, εμπειρική καταγραφή και έρευνα.

Όσον αφορά την παράθεση των ανωτέρω βιβλιογραφικών πηγών, αυτές ταξινομούνται με αλφαβητική σειρά ενώ στην περίπτωση κατά την οποία ένας συγγραφέας αναφέρεται με περισσότερες από μια παραπομπές, αυτές τοποθετούνται χρονολογικά ξεκινώντας από την παλαιότερη. Επίσης, όταν ένας συγγραφέας αναφέρεται με περισσότερες από μια παραπομπές ορισμένες από τις οποίες έχει δημοσιεύσει μόνος του και ορισμένες από κοινού με άλλους συγγραφείς,

πρώτα παρατίθενται εκείνες στις οποίες ο συγγραφέας δημοσιεύει μόνος και στη συνέχεια οι υπόλοιπες, -με αλφαβητική σειρά ως προς τον δεύτερο συγγραφέα .

### *Όρια της έρευνας – περιορισμοί*

Όπως περιγράφηκε ανωτέρω, η έρευνα κινήθηκε στην περιοχή της διασύνδεσης της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας με τα τρέχοντα θεωρητικά ζητήματα της εδαφικής διακυβέρνησης. Όσον αφορά τις κύριες δυσκολίες που συνάντησε η έρευνα, σημειώνονται τα εξής: Ότι σήμερα αποκαλείται θεωρία της «χωρικής διακυβέρνησης» αποτελεί ουσιαστικά, όπως προαναφέρθηκε, μια μεγάλη ομπρέλα διαφορετικών προσεγγίσεων και μεθόδων. Η έλλειψη ενός σαφούς αναλυτικού μοντέλου και κατ' ακολουθίαν η έλλειψη ενιαίας εννοιολογικής προσέγγισης για το ζήτημα της χωρικής διακυβέρνησης, κατέστησε αναγκαίο τον εκλεκτικό συνδυασμό διαφορετικών προσεγγίσεων για τη σφαιρικότερη εξήγηση του φαινομένου.

Μια πρόσθετη πηγή δυσκολίας οφείλεται στην έλλειψη κατάλληλου θεωρητικού και ιδίως εμπειρικού υλικού στην Ελλάδα. Το γεγονός αυτό κατέστησε αναγκαία την επανειλημμένη επίσκεψη σε βιβλιοθήκες του εξωτερικού. Τα σχετικά στοιχεία αναζητήθηκαν κατά κύριο λόγο στην Κεντρική Βιβλιοθήκη και τα Κεντρικά Αρχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την Βιβλιοθήκη της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής (DG Regional Policy) στις Βρυξέλλες. Μέρος της βιβλιογραφίας προήλθε από την αναζήτηση στις Βιβλιοθήκες των Πανεπιστημίων Université libre de Bruxelles (ULB) και Vrije Universiteit Brussel (VUB) καθώς και στη Βιβλιοθήκη του European Studies Institute (IES), στις Βρυξέλλες και την Μπρύζ, αντίστοιχα.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει, τέλος, στις δυσκολίες που συνάντησε η προσπάθεια εντοπισμού και καταγραφής των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα, κυρίως αναφορικά με τις πρώτες περιόδους υλοποίησης των εν λόγω προγραμμάτων. Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι τα στοιχεία που διατίθενται, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ε.Ε., παραμένουν ελλιπή, ενώ και οι υπάρχουσες εκθέσεις και οικονομοτεχνικές αποτιμήσεις σχετικά με την Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε δεν καταγράφουν την πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας ανά την Ευρώπη συνολικά και ανά κράτος-μέλος ειδικότερα. Και πάλι, το μεγαλύτερο τμήμα των στοιχείων που παρατίθενται αναφορικά με την περίπτωση της Ελλάδας, αντλήθηκε ύστερα από

ενδεδειγμένη έρευνα στα διαθέσιμα επίσημα και ανεπίσημα κείμενα των Κεντρικών Αρχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Αρχείων της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε., και εντοπίζεται κυρίως στις Ετήσιες Εκθέσεις για την Μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων που εκδόθηκαν από το 1989 έως το 2012 και στις «εκ των υστέρων» αξιολογήσεις των τριών τελευταίων προγραμματικών περιόδων της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε.

### *Αρχιτεκτονική δομή της ερευνητικής εργασίας – Διάρθρωση*

Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η εννοιολογική αποσαφήνιση και ανάλυση του περιεχομένου της «εδαφικής συνεργασίας» και παρουσιάζονται οι επιμέρους μορφές που αυτή προσέλαβε τόσο στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας κατανέμονται με βάση τη χωρική τους διάρθρωση - διασυνοριακή, διακρατική, διαπεριφερειακή - κατά την μέγιστη δυνατή συνάφεια προς αυτή, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ορισμένες από τις μορφές αυτές προσιδιάζουν σε, περισσότερες της μιας, κατηγορίες εδαφικής συνεργασίας.

Το δεύτερο κεφάλαιο της διατριβής περιλαμβάνει τη συστηματική και αναλυτική παρουσίαση του ιστορικού και πολιτικού υπόβαθρου των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν στους κόλπους της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε και τη διεξοδική παρακολούθηση της πορείας που διαγράφηκε από τη θεωρητική συζήτηση στην προγραμματική υλοποίηση τους. Η πορεία αυτή εκκινεί από το 1989, διατρέχει τις περιόδους 1994-1999, 2000-2006 και 2007-2013 και ολοκληρώνεται με την αποτύπωση των προγραμματικών δεσμεύσεων για τη νέα περίοδο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. (2014-2020).

Το τρίτο κεφάλαιο επιχειρεί να απεικονίσει και να ταξινομήσει τις μορφές που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο μέρος, επικεντρώνοντας στα νομικά μέσα και εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την υλοποίησή τους καθώς και στον βαθμό θεσμοποίησής τους.

Το τέταρτο κεφάλαιο επιδιώκει να συσχετίσει την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία με τα τρέχοντα θεωρητικά ζητήματα της εδαφικής διακυβέρνησης, ιδίως τις αλλαγές που φαίνεται να συντελούνται στις κλίμακες (rescaling) και τους θεσμούς διακυβέρνησης και ρύθμισης στην Ευρώπη, καθώς και τους νέους θεσμούς

συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων ανάμεσα στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών. Η επισκόπηση της έννοιας του «χώρου» και η εμβάθυνση στις προσπάθειες εννοιολόγησής του που παρατίθενται στο μέρος αυτό, κρίνεται απαραίτητη για την κατανόηση και την καλύτερη «ανάγνωση» των τάσεων χωρικής οργάνωσης διαχρονικά και κατ' επέκταση των χωρικών συνεργασιών. Επιπλέον, επιχειρείται η διασύνδεση της εδαφικής συνεργασίας με την έννοια της χωρικής διακυβέρνησης υπό το πρίσμα αφενός της έννοιας της διακυβέρνησης και της θεωρητικής προσέγγισης της «χωρικότητας» και αφετέρου της εμπειρικής μεταφοράς των αφηγήσεων χωρικής διακυβέρνησης που διαμορφώθηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, προσεγγίζεται η ευρωπαϊκή συνεργασία ως μορφή χωρικής διακυβέρνησης και αναλύονται τρεις επιμέρους διαστάσεις: η χωρική, η θεσμική και η διοικητική. Ως προς τις χωρικές διαστάσεις των δομών εδαφικής συνεργασίας, εξετάζεται ο ρόλος τους προς έναν λειτουργικότερο επανασχηματισμό των συνόρων, η ανάδυση του «διαπεριφερειακού χώρου» και η περίπτωση της «μακροπεριφερειακής προσέγγισης» (macro-regional approach) από την σκοπιά ενός νέου επιπέδου διακυβέρνησης ανάμεσα στο κράτος και την Ε.Ε. Ως προς τη θεσμική διάσταση των δομών εδαφικής συνεργασίας, εξετάζονται οι δικαιοπρακτικές συνιστώσες των δομών και η νομική ασάφεια ως αιτία για την ετερογένεια στην ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία. Τέλος, ως προς την διοικητική διάσταση, επιχειρείται η προσέγγιση της εδαφικής συνεργασίας ως εργαστηρίου θεσμικού πειραματισμού και μέσου «ανακλιμάκωσης» των επιπέδων διακυβέρνησης, και αναλύεται ο ρόλος της ως σημείου συνάντησης των εθνικών διοικήσεων, ως μεθόδου κάθετου και οριζόντιου συντονισμού καθώς και ως οχήματος συνεργατικής διακυβέρνησης (cooperative governance) και «δικτυακής διακυβέρνησης» (network-based governance) στην Ευρώπη.

Στο έκτο κεφάλαιο της διατριβής επιχειρείται η αποτύπωση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα από καταβολής των σχετικών δράσεων της Ε.Ε, καθώς και μία πρώτη αξιολόγηση της εμπειρίας που αντλήθηκε από τη συμμετοχή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην εφαρμογή τους. Σε αντίθεση με τα πρώτα πέντε μέρη της διατριβής, η εμβάθυνση στις Εκθέσεις υλοποίησης και αξιολόγησης, επικεντρώνεται αποκλειστικά στη μελέτη περίπτωσης, δηλαδή την συμμετοχή της Ελλάδας στις πολιτικές εδαφικής συνεργασίας.

Στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων, επιχειρείται η επισκόπηση των αποτελεσμάτων της ανάλυσης - διερεύνησης του ζητήματος και των συσχετισμών που προέκυψαν. Τέλος, στο Παράρτημα της διατριβής περιλαμβάνονται πίνακες,

εικόνες, χάρτες, καθώς και τα ερωτηματολόγια κ.λπ., που χρησιμοποιήθηκαν στην εργασία, αλλά δεν κρίθηκε σκόπιμο να παρατεθούν στο κύριο σώμα του κειμένου.

## Κεφάλαιο 1. Η Εδαφική Συνεργασία: έννοια και περιεχόμενο

Ο όρος «εδαφική συνεργασία» αναφέρεται στην ιδιαίτερη εκείνη μορφή συνεργασίας που αναπτύχθηκε εντός του Ευρωπαϊκού Χώρου μεταξύ ποικίλων ευρωπαϊκών γεωγραφικών οντοτήτων, συνοψίζοντας δραστηριότητες διεθνούς συνεργασίας στις οποίες συμμετέχουν τόσο ευρωπαϊκές, όσο τοπικές και περιφερειακές αρχές. Πρόκειται για μορφή πολυεπίπεδης συνεργασίας, η οποία σχεδιάζεται και υλοποιείται σε συγκεκριμένο και δεδομένο κατά περίπτωση νομικό, θεσμικό και προγραμματικό πλαίσιο, με κύριο στόχο την οριζόντια επίλυση κοινών διεδαφικών προβλημάτων. Ζητήματα όπως η βελτίωση της περιφερειακής συνοχής, η κοινή εκμετάλλευση των περιφερειακών πόρων και των τοπικών οικονομιών, η βελτίωση των υποδομών και των επικοινωνιών, καθώς επίσης η λήψη κοινών πρωτοβουλιών στους τομείς του πολιτισμού και του τουρισμού, αποτελούν ορισμένους από τους κύριους τομείς συνεργασίας.

Συνολικά, λόγω των διαφορετικών κριτηρίων οι οποίες καθορίζουν τη μορφή των διασυνοριακών πρωτοβουλιών συνεργασίας, η εδαφική συνεργασία αποδεικνύεται ένα σύνθετο όσο και ετερογενές φαινόμενο. Οι μορφές εδαφικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν στον Ευρωπαϊκό χώρο διαφέρουν μεταξύ τους κυρίως από την άποψη της γεωγραφικής και ρυθμιστικής έκτασης, των τομέων δράσης και του βαθμού θεσμοποίησης τους. Στο γενικότερο πλαίσιο της διευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας και με κριτήριο το γεωγραφικό εύρος, διακρίνουμε τέσσερις κύριες κατηγορίες: α) τη διασυνοριακή συνεργασία, β) τη διαπεριφερειακή συνεργασία και γ) τη διακρατική συνεργασία. Υπό το πρίσμα μιας περισσότερο νομικής προσέγγισης, η εδαφική συνεργασία μπορεί να ταξινομηθεί σύμφωνα με τη νομική προσωπικότητα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) την οποία προσλαμβάνουν οι δομές της. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο των εμπλεκόμενων κρατών μελών αποτελεί επίσης κρίσιμο κριτήριο για την ταξινόμησή της, ως παράγοντας που παρέχει στις εμπλεκόμενες υποεθνικές οντότητες την απαραίτητη θεσμική νομιμοποίηση ώστε είτε να δημιουργήσουν σχήματα διασυνοριακής συνεργασίας δημοσίου δικαίου, είτε να προσχωρήσουν σε αυτές. Τέλος, η έννοια μπορεί να προσλάβει διάφορες μορφές, με κριτήριο τις συγκεκριμένες τοπικές ανάγκες και συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών γεωγραφικών οντοτήτων που εμπλέκονται.

Γενικά, η διαδικασία εμπέδωσης και εμβάθυνσης της συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, συντελέστηκε αργά και πραγματοποιήθηκε με διαφορετικές ταχύτητες στα διάφορα σύνορα. Για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, η εμπλοκή τους σε διασυνοριακά σχήματα σήμανε την εισαγωγή τους σε ένα πεδίο

αρμοδιοτήτων οι οποίες, έως τότε, αποτελούσαν αντικείμενο αποκλειστικά του κεντρικού κράτους. Αξίζει να σημειωθεί ότι, έως τη δεκαετία του 1970, τοπικά διασυνοριακά ζητήματα, όπως π.χ. η πολιτική μεταφορών, διευθετούνταν από διάφορες διμερείς ή πολυμερείς κυβερνητικές επιτροπές, χωρίς την πρόσβαση σε αυτές των τοπικών αρχών (Αγκας, 1994). Η επισκόπηση της πορείας της εδαφικής συνεργασίας οδηγεί σε ορισμένες γενικές διαπιστώσεις (Brinkhoff, et al, 1997: chap.b1). Πρώτον, ήδη από την αρχή του όλου εγχειρήματος, κατέστη σαφές ότι οι διασυνοριακές δομές δεν στόχευαν στη δημιουργία ενός νέου διασυνοριακού επιπέδου διοίκησης, αλλά μάλλον μιας διασυνοριακής διεπαφής ή μιας ανταλλαγής που ενίσχυε την αποτελεσματικότητα των τοπικών, περιφερειακών και τοπικών οργανισμών σε κάθε πλευρά των συνόρων. Δεύτερον, κατά την διάρκεια των ετών, καταδείχθηκε ότι οι δομές εδαφικής συνεργασίας έπρεπε υποχρεωτικά να θεσμοθετηθούν, ώστε να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της επέκτασης και εμπάθυνσης της συνεργασίας. Δεδομένης της ανομοιογένειας στις αρμοδιότητες των συμμετεχόντων διοικητικών αρχών πανευρωπαϊκά, η ύπαρξη μιας σχετικής «ανισότητας» μεταξύ των εκάστοτε συνεργαζόμενων φορέων όσον αφορά τις αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων, αποτέλεσε εμπόδιο για τις συνεργατικές πρακτικές. Τρίτον, κατά την πορεία αυτή, έγινε κατανοητό ότι οι στρατηγικές εδαφικής συνεργασίας μπορούσαν να λειτουργήσουν μόνο μέσω κοινών μηχανισμών, όπως οι επιτροπές ή τα συμβούλια και οι ομάδες εργασίας και οι κοινές γραμματείες, μόνιμης, κατά προτίμηση, φύσης και με τεχνικές, διοικητικές, οικονομικές και αποφασιστικές ικανότητες. Τέλος, αναδείχθηκε η ανάγκη εξοικείωσης μεταξύ των συμμετεχόντων, μέσω της δημιουργίας διακρατικών δικτύων, φόρουμ και συναφών μηχανισμών για την ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών.

Βεβαίως, ήδη από τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας δομών εδαφικής συνεργασίας, καταγράφονται εμπόδια και εγγενείς δυσκολίες για το όλο εγχείρημα, άλλοτε τεχνικής και άλλοτε διοικητικής φύσεως. Τεχνικές δυσκολίες, εντοπίζονται στην έλλειψη ουσιαστικής πληροφόρησης για τα διεδαφικά προβλήματα, τις πραγματικές καταστάσεις, τις τεχνικές επίλυσης και τα εμπλεκόμενα νομικά συστήματα. Παράλληλα, εντοπίζεται έλλειψη πόρων και προσωπικού όπως επίσης και κατάλληλης τεχνικής βοήθειας. Σε διοικητικό επίπεδο, οι κύριες δυσκολίες εντοπίζονται στις διαφορετικές παραδόσεις, πρακτικές και αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων διοικητικών αρχών. Επρόκειτο επί της ουσίας για εμπόδια νομικής φύσης ή εμπόδια απορρέοντα από τις συνταγματικές ρυθμίσεις των συμμετεχόντων κρατών, όπως η διαφορά των νομικών συστημάτων, ο τρόπος άσκησης της εξουσίας και η νομοθετική βάση της διοικητικής αποκέντρωσης κάθε εμπλεκόμενου κράτους. Όλες παραπάνω οι δυσκολίες συνδέθηκαν άρρηκτα με την πορεία υλοποίησης των



προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, συνιστώντας άλλοτε παράγοντα καθυστέρησης και άλλοτε αποτρεπτικό παράγοντα υλοποίησής της.

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται οι κύριες μορφές εδαφικής συνεργασίας όπως διαμορφώθηκαν α) στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και β) στο πλαίσιο της Ε.Ε. Οι βασικές κατηγορίες πρωτοβουλιών που προώθησαν την διευρωπαϊκή συνεργασία διακρίνονται ως εξής: Πρώτον, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης δημιουργήθηκαν πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου για τη συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκαν διάφορα όργανα σε πανευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ κρατών ή μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών, ενώ παράλληλα δοκιμάστηκαν νομικά μέσα για την εύρεση του καταλληλότερου νομικού πλαισίου. Τα νομικά αυτά μέσα κάλυψαν ένα ευρύ φάσμα, στοχεύοντας αφενός στη διευκόλυνση των διεδαφικών συνεργασιών και αφετέρου στην καθιέρωση πιο βιώσιμων διεδαφικών δομών και κοινών προγραμμάτων, όπως θα παρουσιαστεί παρακάτω. Δεύτερον, αναπτύχθηκαν πρωτοβουλίες οι οποίες υποστήριξαν τη συνεργασία μεταξύ διοικητικών σχημάτων τοπικών και περιφερειακών αρχών, συνιστώντας συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχήματα. Τέτοια σχήματα, όπως η Κοινοτική Πρωτοβουλία Interreg, προωθήθηκαν κυρίως στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (προγραμματικές περίοδοι 1988-1993, 1994-1999, 2000-2006 και 2007-2013). Ο ρόλος που διαδραμάτισαν τα Κοινοτικά εργαλεία στη διευρωπαϊκή συνεργασία, υπήρξε στρατηγικός για το σχηματισμό και την καθιέρωση πανευρωπαϊκών σχέσεων μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η επέμβαση της ΕΕ παρείχε ώθηση στις σχετικές πρωτοβουλίες και ενίσχυσε και εμβάθυνε προϋπάρχουσες δομές συνεργασίες.

### **1.1 Η διασυνοριακή συνεργασία**

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είχε σαν αποτέλεσμα την δημιουργία ενός μωσαϊκού από ιστορικά τοπία και πολυάριθμα σύνορα. Μέσα σε αυτό το μωσαϊκό, εντοπίζονται περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών ευρωπαϊκών συνόρων, οι οποίες συνδέθηκαν με αναπτυξιακά μειονεκτήματα, τόσο λόγω της οριακής τους θέσης, όσο και για λόγους ιστορικούς και πολιτικούς. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αναφέρεται στις «διασυνοριακές περιοχές» της Ευρώπης ως έχουσες

«μια σοβαρή και μόνιμη αναπηρία<sup>1</sup>» (EC, 2007β). Και αυτό διότι τα διασυνοριακά εδάφη αντιμετώπιζαν ανέκαθεν δυσκολίες λόγω γεωγραφικών εμποδίων (ορεινοί ή υδάτινοι όγκοι) αλλά και λόγω πολιτισμικών και οικονομικών διαφορών.

Με τον όρο «διασυνοριακή συνεργασία» περιγράφεται η διμερής, τριμερής ή πολυμερής συνεργασία τοπικών και περιφερειακών οντοτήτων που βρίσκονται σε διαφορετικά, αλλά γειτονικά κράτη. Η διασυνοριακή συνεργασία γεννήθηκε ακριβώς από την ανάγκη να αντιμετωπιστούν προκλήσεις όπως οι ανωτέρω, αλλά και να αναδειχθεί περαιτέρω το εδαφικό κεφάλαιο των διασυνοριακών περιοχών. Δεδομένου ότι οι ασυμμετρίες στις αρμοδιότητες των αρχών ένθεν και ένθεν των συνόρων παρακώλυαν συχνά τη συνεργασία στις συνοριακές περιοχές, η διασυνοριακή συνεργασία αποτέλεσε ένα μέσο για τον οριζόντιο και κάθετο συντονισμό τομεακών πολιτικών σε διασυνοριακό επίπεδο.

Νομικά, οι πρώτες διασυνοριακές συνεργασίες βασίστηκαν σε κάποια είδη συμφωνιών μεταξύ των συμμετεχόντων αρχών, με ποικιλία ως προς τη διοικητική και νομική οργάνωσή τους. Έχοντας άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο ολοκληρωμένες δομές και επίσημο χαρακτήρα, στηρίχθηκαν, κατά κύριο λόγο, στην κοινή βούληση και πρόθεση των εμπλεκόμενων μερών για συνεργασία. Ειδικότερα, από το τέλος της δεκαετίας του '50, πρωτοποριακές ομάδες παραμεθόριων περιοχών, κυρίως στα σύνορα Ολλανδίας-Γερμανίας, Γαλλίας-Γερμανίας και σε Σκανδιναβικές περιοχές, ξεκίνησαν να αναπτύσσουν, οργανωμένα και συστηματικά, δομές διασυνοριακής συνεργασίας. Οι δομές αυτές στόχευαν στην υπερνίκηση ιστορικών και πολιτικών εμποδίων, οικονομικών ανισορροπιών και προβλημάτων απομόνωσης, τα οποία προέκυπταν ως αποτέλεσμα μη συντονισμένων επιμέρους πολιτικών των εθνικών αρχών. Δεδομένης της σταδιακής εμπέδωσης της πρακτικής της διασυνοριακής συνεργασίας στις περιοχές αυτές, η συνεχής υποστήριξή της από πιο επίσημες διασυνοριακές δομές, συνακόλουθα και η θεσμοποίησή τους υπό διάφορες μορφές, κατέστη ολοένα και πιο απαραίτητη. Οι κοινοτικές διασυνοριακές ενώσεις γύρω από τομείς κοινού ενδιαφέροντος, αποτέλεσαν την πιο πρόωρη μορφή τέτοιων διασυνοριακών δομών οδηγώντας μακροπρόθεσμα στον σχηματισμό πιο μόνιμων οργανώσεων.

Κατά τα επόμενα έτη, οι «από κάτω προς τα επάνω» προσπάθειες των παραμεθόριων περιοχών για περαιτέρω θεσμοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας, διευκολύνθηκαν από διεθνείς και εθνικές πρωτοβουλίες. Η ευρωπαϊκή σύσκεψη των υπουργών χωροταξίας (CEMAT) -συμβουλευτικό όργανο στο Συμβούλιο της Ευρώπης που ιδρύθηκε το 1970- εξέδωσε την Ευρωπαϊκή

---

<sup>1</sup> Άρθρο 174, βλ. EC, 2007β.

Στρατηγική Χωρικού Σχεδιασμού (European Regional Planning Strategy), η οποία αποτέλεσε την πρώτη συνοπτική στρατηγική για τη διασυνοριακή συνεργασία στην Ευρώπη. Το 1977, η σκανδιναβική πολιτική συμφωνία «Nordic Council Agreement on Cross-border Cooperation» για τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ δήμων, αποτέλεσε ένα κείμενο σταθμό για τέτοιου είδους πρωτοβουλίες ενώ, το 1980, κατόπιν πρωτοβουλίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Σύμβαση-Πλαίσιο της Μαδρίτης «Outline Convention on Transfrontier Co-operation» αποτέλεσε το πρώτο συστηματικό βήμα προς την δημιουργία μίας πλατφόρμας διασυνοριακής συνεργασίας βασιζόμενης στο δημόσιο δίκαιο. Σκοπό της Σύμβασης της Μαδρίτης αποτέλεσε το να παράσχει μια εναλλακτική λύση στην έως τότε κεντρικά σχεδιασμένη διακυβέρνηση των διασυνοριακών αλληλεξαρτήσεων. Η Σύμβαση αυτή, μαζί με τα πρόσθετα πρωτόκολλά της, παρείχε το ουσιαστικό νομικό πλαίσιο για τις μετέπειτα διμερείς και πολυμερείς πολυεθνικές συμφωνίες δημοσίου δικαίου<sup>2</sup> στην κατεύθυνση της διασυνοριακής συνεργασίας. Μεταξύ αυτών, η διασυνοριακή Συνθήκη «BENELUX Cross-border Convention» το 1989 και η γερμανο-ολλανδική διασυνοριακή συνθήκη «German-Dutch cross-border treaty» το 1991, αποτέλεσαν πρότυπες διακρατικές συμφωνίες με αντικείμενο τη διασυνοριακή συνεργασία.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριάντα ετών, το πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας διευρύνθηκε σημαντικά. Στο γεγονός αυτό συνέβαλε η δημιουργία της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η πρωτοβουλία αυτή, η οποία εγκαινιάστηκε το 1990 στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, διαρθρώθηκε σε τρία επιμέρους Σκέλη ή Δέσμες: το Σκέλος Α (διασυνοριακή συνεργασία), το Σκέλος Β (διακρατική συνεργασία) και το Σκέλος Γ (διαπεριφερειακή συνεργασία). Ειδικότερα το σκέλος Α, το οποίο ονομάστηκε “διασυνοριακή συνεργασία”, παρείχε οικονομική ενίσχυση για τη διασυνοριακή συνεργασία στη λογική ότι οι ευρωπαϊκές επιδοτήσεις δεν έπρεπε κατ’ ανάγκη να χορηγούνται χωριστά σε κράτη ή περιφέρειες, αλλά και σε διασυνοριακές δομές, όπως οι Ευρωπεριφέρειες ή Euregios. Βασικό στόχο αποτέλεσε η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ γειτονικών κρατών για την επίλυση προβλημάτων απομόνωσης των συνοριακών περιοχών και τον συντονισμό διαφόρων ευρωπαϊκών πολιτικών αναφορικά με τις ιδιαίτερες ανάγκες των παραμεθόριων περιοχών. Τομείς προτεραιότητας του σκέλους της διασυνοριακής συνεργασίας αποτέλεσαν: 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

<sup>2</sup> Οι σχετικές συμφωνίες είναι δεσμευτικές μόνο για τις δημόσιες αρχές των σχετικών διασυνοριακών περιοχών

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 καθώς και η) η βελτίωση του ανθρώπινου και θεσμικού δυναμικού που εμπλεκόταν στη διασυνοριακή συνεργασία.

Στην διασυνοριακή συνεργασία συμμετέχουν όλες οι περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας (εδαφικό επίπεδο NUTS III). Στα είκοσι χρόνια και πλέον έτη ύπαρξης του εν λόγω προγράμματος, υλοποιήθηκαν διασυνοριακά προγράμματα και διευρύνθηκαν σταδιακά οι επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής, από τις παραμεθόριες περιοχές του Στόχου 1 (Σύγκλιση) κατά τα πρώτα έτη, έως τις θαλάσσιες παραμεθόριες περιοχές, και τελικά όλες τις παραμεθόριες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την τελευταία δεκαετία. Πολλές ευρωπαϊκές παραμεθόριες περιοχές, οι οποίες συμμετείχαν ήδη σε κάποιο τύπο ευρύτερης «διασυνοριακής περιοχής» («Cross Border Region»), υπό την μορφή μιας «Κοινότητας Εργασίας» (Working Community) ή μιας Ευρωπεριφέρειας («Euroregion») (βλ. παρακάτω), αποτέλεσαν περιοχές επιλέξιμες για οικονομική ενίσχυση και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG.

Το πεδίο δράσης καθώς και η κοινοτική χρηματοδότηση της Πρωτοβουλίας διευρύνθηκαν προοδευτικά και κατευθύνθηκαν σταδιακά σε δράσεις συνεργασίας τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα. Το 1994 η Ε.Ε. εγκαινίασε το πρόγραμμα PHARE CBC, για τη συνεργασία κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων των παραμεθόριων περιοχών των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης. Στην ίδια λογική, δημιουργήθηκαν τα προγράμματα TACIS CBC (παραμεθόριες περιοχές των χωρών της πρώην Σοβιετικής Ένωσης), MEDA (για τις μεσογειακές μη-μέλη χώρες) και CARDS (για τις δυτικές βαλκανικές χώρες) ενώ η τεχνική βοήθεια στις εσωτερικές και εξωτερικές παραμεθόριες περιοχές παρασχέθηκε από το πρόγραμμα LACE.

**Πίνακας 1:** Επισκόπηση προγραμμάτων εξωτερικής διασυνοριακής συνεργασίας. Ίδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

Προγράμματα Εξωτερικής Συνεργασίας	Επιλέξιμες Χώρες
<b>PHARE/ISPA/SAPARD</b>	Υποψήφιος προς ένταξη χώρες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης
<b>CARDS</b>	Δυτικά Βαλκάνια
<b>TACIS</b>	Κοινοπολιτεία Ανεξαρτήτων Κρατών
<b>MEDA</b>	Μέση Ανατολή και Βόρεια Αφρική
<b>EDF</b>	Χώρες ΑΚΕ (Αφρική, Καραϊβική και Ειρηνικός
<b>ALA</b>	Ασία και Λατινική Αμερική
<b>IPA<sup>3</sup></b>	Χώρες σε διαδικασία προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ENPI<sup>4</sup></b>	Χώρες εταίροι της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και Ρωσία
<b>DCI<sup>5</sup></b>	Αναπτυσσόμενες χώρες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο των δικαιούχων χωρών για βοήθεια από την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (ΕΑΒ) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)
<b>EDF<sup>6</sup></b>	Υποσαχάρια Αφρική (εξαιρουμένης της Νοτίου Αφρικής).

*Ειδικότερες δομές διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης*

Η απαρχή της πρωτοβουλίας για την «εδαφική συνεργασία» και τη διασύνδεση των ευρωπαϊκών εδαφικών ενοτήτων, ανατρέχει ιστορικά στα τέλη της δεκαετίας του 1960. Την περίοδο αυτή σχετικές δράσεις προωθήθηκαν ενεργά από το Συμβούλιο

<sup>3</sup> Το IPA διαδέχθηκε πέντε προηγούμενα προενταξιακά όργανα (PHARE, ISPA, SAPARD, Όργανο προενταξιακής βοήθειας για την Τουρκία και CARDS).

<sup>4</sup> Το ENPI αντικατέστησε δύο προηγούμενα χρηματοδοτικά εργαλεία, ένα για την περιοχή της Μεσογείου (MEDA) και ένα για την Κοινοπολιτεία Ανεξαρτήτων Κρατών (TACIS) εξαιρουμένης της Κεντρικής Ασίας.

<sup>5</sup> Το DCI (Όργανο Αναπτυξιακής Συνεργασίας - «Development Co-operation Instrument») αντικατέστησε το Πρόγραμμα ALA («ALA Programme for Asian and Latin American developing countries») και αποτελεί το ευρωπαϊκό πρόγραμμα βοήθειας της Ε.Ε προς χώρες της Λατινικής Αμερικής, της Ασίας, της Κεντρικής Ασίας (προηγουμένως επιλέξιμες από το πρόγραμμα TACIS) και προς τη Νότια Αφρική.

<sup>6</sup> Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ETA).

της Ευρώπης στην κατεύθυνση της νομικής διευκόλυνσης των διασυνοριακών συνεργασιών όμορων εδαφικών ενοτήτων και της βελτίωσης του νομικού πλαισίου για τον σχεδιασμό και την υλοποίησή τους. Μέχρι τότε, ζητήματα όπως η τοπική διασυνοριακή χωροταξική πολιτική ή η πολιτική μεταφορών διευθετούνταν από διάφορες διμερείς ή πολυμερείς κυβερνητικές επιτροπές, χωρίς την πρόσβαση σε αυτές τοπικών αρχών. Υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης θεμελιώθηκαν κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90 συγκεκριμένες πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου για τη συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη (Σύμβαση- Πλαίσιο της Μαδρίτης, 1981). Παράλληλα, επιταχύνθηκε η δημιουργία διεδαφικών θεσμών μεταξύ κρατών ή μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, κυριότερη έκφραση των οποίων αποτέλεσαν οι Ευρωπεριφέρειες (Euroregions). Εν συνόψει, τα νομικά μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εξεύρεση του καταλληλότερου θεσμικού πλαισίου και τα οποία δοκιμάστηκαν για περισσότερες από πέντε δεκαετίες, καλύπτουν ένα αρκετά ευρύ φάσμα που στόχευε αφενός μεν στο να διευκολύνει την διεδαφική συνεργασία, αφετέρου δε στο να επιτρέψει την καθιέρωση πιο βιώσιμων διεδαφικών δομών και κοινών προγραμμάτων, όπως θα παρουσιαστεί εκτενέστερα στα κεφάλαια που ακολουθούν.

Παρακάτω επιχειρείται η παρουσίαση των κύριων δομών διασυνοριακής συνεργασίας που υλοποιήθηκαν με πρωτοβουλίες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Συμμετέχοντες στην διασυνοριακή συνεργασία στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποτελούν αρχές σε υποεθνικό επίπεδο. Το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής των συμφωνιών συνεργασίας μπορεί να εκτείνεται από διαδημοτικές συνεργασίες έως τη διαπεριφερειακή συνεργασία, αντιστοίχως προς τις στρατηγικές που καλείται να υλοποιήσει. Σημειώνεται ότι αυτές οι μορφές διασυνοριακής συνεργασίας παρουσιάζουν στο σύνολό τους σημαντική ετερογένεια από την άποψη της οργάνωσης, της σύστασης, της νομικής προσωπικότητας και των μεθόδων εργασίας. Το φαινόμενο αυτό είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού τριών επιμέρους παραμέτρων: α) των αποφάσεων και πολιτικών επιλογών των συμμετεχόντων φορέων εκατέρωθεν των συνόρων, β) των διαφορών των εθνικών διοικητικών συστημάτων, ιδιαίτερος στον τομέα των αρμοδιοτήτων, των πόρων (χρηματοδότηση και προσωπικό) και του στυλ λήψης αποφάσεων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και γ) των διαθέσιμων νομικών μέσων που προβλέπονται από την εκάστοτε εθνική νομοθεσία. Ως προς το τρίτο, τη δημιουργία των δομών διασυνοριακής συνεργασίας φαίνεται να δυσχέρανε α) η αρχή «*loi unique*» που υποδείκνυε ότι ένα νομικό πρόσωπο μπορεί να προέλθει μόνο από ένα νομικό υποκείμενο («*body of law*») και β) οι περιορισμοί που ίσχυαν σε πολλές περιπτώσεις για τις

τοπικές/περιφερειακές αρχές ως προς το δικαίωμά τους να μεταφέρουν ή να εκχωρήσουν αρμοδιότητες στους διασυνοριακούς οργανισμούς (και γενικά σε άλλους οργανισμούς), με ή χωρίς την έγκριση των εθνικών αρχών

Σημειώνεται, τέλος, ότι οι δομές που παρατίθενται, δεν παρουσιάζουν πάντα σταθερά χαρακτηριστικά, γεγονός που καθιστά δύσκολη τη διάκριση και ταξινόμησή τους. Συχνά, δε, οι μορφές αυτές μπορούν να αναμιχθούν.

### «Euroregions»

Οι περισσότερες από τις μόνιμες δομές διασυνοριακής συνεργασίας συνοψίζονται υπό τον όρο «Ευρωπεριφέρεια» («Euroregion»). Ο όρος απαντάται στη βιβλιογραφία ως «ένα διασυνοριακό όργανο, με ή χωρίς νομικό πρόσωπο, που περιλαμβάνει δημόσιους και ιδιωτικούς συμμετέχοντες και προωθεί διασυνοριακές σχέσεις μεταξύ των τοπικών, περιφερειακών ή εθνικών αρχών, πάντα με την έγκριση, ή κάτω από την επίτευση της κεντρικής κυβέρνησης» (Ricq, 1995:29). Βεβαίως, ο γενικός αυτός ορισμός φαίνεται να καλύπτει αρκετά διαφορετικές μορφές συνεργασίας που διαφέρουν από την άποψη των δρώντων, της οργάνωσης και των τομέων συνεργασίας (Perkmann, 2007:861-879). Εντούτοις, για τις ανάγκες της παρούσας διατριβής κρίνεται ότι αποδίδει την έννοια του όρου ικανοποιητικά. Εξάλλου, τόσο ο αριθμός όσο η διαφορετική φύση και πεδία πολιτικής που πραγματεύονται οι εν λόγω δομές, καθιστούν δύσκολο τον προσδιορισμό και, κατ' αντιστοίχως, την «τυποποίηση» της έννοιας της Ευρωπεριφέρειας.

Πρώτη ευρωπαϊκή διασυνοριακή περιοχή τέτοιου τύπου, αποτέλεσε η Ευρωπεριφέρεια «EUREGIO» (Perkmann, 2007:253-266), η οποία και καθιερώθηκε ήδη το 1958, στα σύνορα Ολλανδίας - Γερμανίας, (περιοχή Enschede (Ολλανδία) και Gronau (Γερμανία)). Έκτοτε, εντοπίζονται Ευρωπεριφέρειες σε πολλές περιοχές της Ευρώπης (κυρίως Κεντρικής), ενώ και το επίπεδο «ολοκλήρωσης» των δομών αυτών παρουσιάζει εύλογες διακυμάνσεις. Οι διακυμάνσεις αυτές οφείλονται άλλοτε σε εσωτερικούς παράγοντες (όπως ιστορικές παράμετροι, γεωγραφικές και δημογραφικές διαστάσεις, η σχέση των υποεθνικών οντοτήτων με το κεντρικό κράτος, κ.α.), άλλοτε σε εξωτερικούς (όπως η κοινωνική και οικονομική κατάσταση των παρακείμενων περιοχών, η συμπληρωματικότητά τους όσον αφορά την οικονομία και τους κοινωνικούς όρους, κ.α.) και άλλοτε σε συνδυασμό αυτών. Ορισμένες Ευρωπεριφέρειες διαθέτουν ίδιο νομικό καθεστώς, δικούς τους διασυνοριακούς θεσμούς ή και όργανα, καθώς και δικό τους προϋπολογισμό. Άλλες περιορίζονται σε άτυπες επαφές και χαλαρές μορφές συνεργασίας (κυρίως όσες δεν

διαθέτουν νομικό καθεστώς). Πάντως, οι περισσότερες παγιωμένες Ευρωπεριφέρειες που εντοπίζονται στον ευρωπαϊκό χώρο - όπως για παράδειγμα η Ευρωπεριφέρεια «Sønderjylland-Schleswig» (Γερμανία και Δανία) ή η «EMS-Dollart» (Γερμανία και Κάτω Χώρες)- συνιστούν νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Ταυτόχρονα, εντοπίζονται αρκετές Ευρωπεριφέρειες οι οποίες είτε δεν συνιστούν νομικό πρόσωπο, όπως η «Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino» (Αυστρία και Ιταλία), είτε παρουσιάζουν πιο χαλαρό θεσμικό χαρακτήρα (Ευρωπεριφέρεια Danube-Drava-Saba (Ουγγαρία, Κροατία και Βοσνία-Ερζεγοβίνη) (Klatt & Kühn, 2006:93-210). Η πλειοψηφία εντούτοις των Ευρωπεριφερειών βασίζεται σε κανονισμούς ιδιωτικού δικαίου και οργανώνεται συχνά ως ένωση («twin association»), δηλαδή οι οντότητες σε κάθε πλευρά των συνόρων διαμορφώνουν από μια ένωση και όλες μαζί ενώνονται στη συνέχεια στο πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας (Perkmann, 2003β). Όσον αφορά το γεωγραφικό εύρος που καταλαμβάνουν, αυτό ποικίλει, περιλαμβάνοντας είτε τοπικές και περιφερειακές αρχές δύο τουλάχιστον κρατών - όπως η Ευρωπεριφέρεια «Euroregion Pro Europa Viadrina» (Γερμανία και Πολωνία)-, είτε περισσότερων - όπως η Ευρωπεριφέρεια «Carpathian Euroregion», με συμμετέχοντες από 5 κράτη<sup>7</sup> - και γεωγραφικό μέγεθος αντίστοιχο με εκείνο της Ουγγαρίας ή της Σλοβακίας.

Παρά το ευρύ πεδίο και τις εκτεταμένες διαφορές που προαναφέρθηκαν, οι Ευρωπεριφέρειες παρουσιάζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά (AEBR, 2001:70), τα οποία θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα εξής:

Ως προς την οργάνωσή τους αποτελούν συνήθως:

- σύμπραξη περιφερειακών και τοπικών αρχών και από τις δύο πλευρές των εθνικών συνόρων
- διασυνοριακές οργανώσεις (συχνά με μια μόνιμη γραμματεία, εμπειρογνώμονες και διοικητικό προσωπικό)
- μορφώματα με βάση τις διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες μεταξύ των αντίστοιχων εθνικών κρατών, ή με βάση τις άτυπες συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών δρώντων.

Οι τομείς συνεργασίας περιλαμβάνουν:

- την οικονομία, τις υποδομές και τον πολιτισμό (ανάλογα με τα συμφέροντα των εκάστοτε εμπλεκόμενων δρώντων)

---

<sup>7</sup> Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ουκρανία



- συγκεκριμένες τοπικές ανάγκες όπως: περιφερειακή ανάπτυξη, μεταφορές, προστασία του περιβάλλοντος, πολιτισμό και αθλητισμό, υγεία, τουρισμό, γεωργική ανάπτυξη, καινοτομία και τεχνολογία, σχολεία και εκπαίδευση, επικοινωνία καθώς επίσης και υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και πρόληψης καταστροφών.

Τέλος, οι μέθοδοι εργασίας κατά κύριο λόγο περιλαμβάνουν:

- την επεξεργασία στρατηγικών διασυνοριακής ανάπτυξης
- την ανταλλαγή πληροφοριών και τον συντονισμό των μέτρων και των κοινών πρωτοβουλιών σε συγκεκριμένες περιοχές δημόσιας πολιτικής
- την συμμετοχή και άλλων τοπικών και περιφερειακών οργάνων (π.χ. εμπορικά επιμελητήρια ή θεσμούς εκπαίδευσης και έρευνας) στα επιμέρους προγράμματα και έργα.

Στην ίδια φιλοσοφία κινούνται και άλλοι τύποι συνεργασίας, όπως το «Regionalrat» (ή περιφερειακό συμβούλιο), το οποίο συγκεντρώνει εκλεγμένους πολιτικούς από τις συμμετέχουσες περιφερειακές αρχές εκατέρωθεν των συνόρων και υποστηρίζεται στις εργασίες του από ανάλογες θεματικές ομάδες εργασίας. Τέτοιοι χαλαροί σχηματισμοί μπορεί να έχουν ως στόχο την προετοιμασία της δημιουργίας άλλων θεσμών, όπως για παράδειγμα μιας Ευρωπαϊκής περιφέρειας, αποτελώντας ουσιαστικά ένα πρώτο βήμα στην κατεύθυνση αυτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου σχηματισμού είναι το Regionalrat μεταξύ Αυστρίας και Ουγγαρίας, το οποίο καθιερώθηκε το 1993, περιλαμβάνοντας τους νομούς Győr-Ménfőcsanak-Sopron και Vas Győr και τις πόλεις Sopron και Szombathely. Ως προς τα χαρακτηριστικά των δομών αυτών, θα πρέπει να τονιστεί ότι σπανίως διαθέτουν ίδιους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και αποφασιστικές αρμοδιότητες αν και διατηρούν μια ενδοοργανωσιακή δομή λήψης αποφάσεων με Προεδρία, Γραμματεία, Επιτροπές και Ομάδες Εργασίας των ανώτερων υπαλλήλων που αντιπροσωπεύουν τα μέλη τους και τα οποία συνεδριάζουν κατά διαστήματα.

Τέλος, εντοπίζονται διασυνοριακοί οργανισμοί οι οποίοι αποτελούν μη κυβερνητικές οργανώσεις και ανήκουν σε ιδιωτικούς ή εθελοντικούς τομείς. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η διασυνοριακή οργάνωση «Cooperation Ireland», που καθιερώθηκε το 1979 από στελέχη επιχειρήσεων και συνδικάτων, επαγγελματίες και ακαδημαϊκούς, και υλοποιεί προγράμματα στην κατεύθυνση της διασυνοριακής κατανόησης και συνεργασίας σε οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτιστικούς τομείς.

### «Κοινότητες Εργασίας» και παρεμφερείς δομές

Δομές διασυνοριακής συνεργασίας δημιουργήθηκαν εξάλλου, με την υπογραφή είτε πρωτοκόλλων συνεργασίας είτε συμφωνιών μεταξύ περιφερειακών ή τοπικών αρχών. Οι δομές αυτές, οι οποίες στη πλειοψηφία τους δεν διαθέτουν νομική προσωπικότητα, έγιναν γνωστές με τον όρο «Κοινότητα Εργασίας» («Communauté de travail» ή «Working Community») καλύπτοντας συχνά ευρύτερο γεωγραφικό πεδίο απ' ό,τι οι Ευρωπεριφέρειες. Λειτουργούν κυρίως ως πλατφόρμες ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών και καθιέρωσης επαφών και εμπλέκουν περιφερειακούς και, σπανιότερα, τοπικούς δρώντες (AEBR, 2001:77-79). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι Κοινότητες «ARGE ALP», «COTRAO», «Alpen-Adria», και η «Κοινότητα Εργασίας των Πυρηναίων» (βλ. Πίνακα Παραρτήματος).

### «Eurodistricts»

Οι «Ευρωπεριοχές» (Eurodistricts) αποτελούν δομές διασυνοριακής συνεργασίας οι οποίες υφίστανται κυρίως ως «φόρουμ» ή πλατφόρμες για την ενδυνάμωση των διασυνοριακών επαφών σε ορισμένα αστικά συγκροτήματα «conurbations» (Ricq, 1995:30) χωρίς ωστόσο να παρουσιάζουν σαφές νομικό καθεστώς. Παραδείγματα τέτοιων περιοχών αποτελούν οι Ευρωπεριοχές «Eurodistrict Regio Freiburg/Centre et Sud Alsace», «Eurodistrict Straßburg-Ortenau», κ.α. Ο ορισμός της Ευρωπεριοχής, μπορεί να διατυπωθεί μόνο γενικά, καθώς είναι αρκετά δύσκολο να αναδειχθούν συγκεκριμένα και σταθερά χαρακτηριστικά. Σε πολλές περιπτώσεις, χαρακτηριστικά γνωρίσματα από επιμέρους μορφές διασυνοριακής συνεργασίας αναμιγνύονται μεταξύ τους. Η «Eurodistrict Region Freiburg/Centre Sud Alsace», για παράδειγμα, ονομάζεται πράγματι ως Ευρωπεριοχή (Eurodistrict), εντούτοις, είναι οργανωμένη ως Κοινότητα Εργασίας, χωρίς νομικό πρόσωπο και χωρίς οικονομική αρχή. Αλλά και η Ευρωπεριοχή «Eurodistrict Straßburg-Ortenau<sup>8</sup>» ονομάζεται Ευρωπεριοχή εντούτοις, από την έρευνα και εξέταση του συμφώνου συνεργασίας της, προκύπτει ότι η τόσο η διάρθρωσή της (συμβούλιο, συμβουλευτική επιτροπή, ομάδες εργασίας από

<sup>8</sup> δημιουργήθηκε το 2003 μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας, δίνοντας έδωσε ώθηση σε διασυνοριακές δραστηριότητες μεταξύ των πόλεων του Στρασβούργου (Γαλλία) και Kehl (Γερμανία)

εμπειρογνώμονες) όσο και οι τομείς συνεργασίας της (περιβάλλον, υποδομές, μεταφορές και κυκλοφορία, εκπαίδευση, έρευνα κ.α), παρουσιάζουν χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν στη δομή των Ευρωπεριφερειών.

## 1.2 Η διαπεριφερειακή συνεργασία

Η «διαπεριφερειακή συνεργασία», αναφέρεται σε μία ευρύτερα δομημένη, διμερή, τριμερή ή πολυμερή συνεργασία, η οποία αναπτύσσεται μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών χωρίς άμεση, απαραίτητως, γειννίαση. Κύριος σκοπός της είναι, ως επί το πλείστον, η ενθάρρυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών και η υποστήριξη κοινών ενδιαφερόντων και στοχεύσεων των συνεργαζόμενων περιφερειών. Η συνεργασία σε επίπεδο έργου συνήθως υλοποιείται μέσω ενός συγκεκριμένου "δικτύου έργων" το οποίο επικεντρώνεται συνηθέστερα σε ένα θεματικό πεδίο ή έναν περιορισμένο αριθμό θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και τερματίζεται με την ολοκλήρωση των καθκόντων (πρόκειται δηλαδή για μη επαναλαμβανόμενες δραστηριότητες). Εντοπίζονται ποικίλες δομές διαπεριφερειακής συνεργασίας, με διαφορετική οργάνωση κατά περίπτωση, με κυριότερες: α) τις Κοινότητες Περιφερειών (communities), β) τις αδελφοποιήσεις πόλεων (town-twinning), γ) τις διμερείς ή/και πολυμερείς περιφερειακές συνεργασίες και δ) τα πολυμερή δίκτυα περιφερειών (Multilateral regional networks). Οι περισσότερες και πιο στρατηγικές διαπεριφερειακές συνεργασίες απαντώνται κυρίως στις διμερείς ή πολυμερείς διαπεριφερειακές συνεργασίες ή τα πολυμερή περιφερειακά δίκτυα (Multilateral regional networks). Η συνεργασία σε αυτές υλοποιείται συνήθως στο πλαίσιο διμερών αδελφοποιήσεων πόλεων ή διμερών περιφερειακών εταιρικών σχέσεων και εκτελούνται κοινές δράσεις (έργα) σε διάφορα πεδία γενικού ενδιαφέροντος, όπως η περιφερειακή ανάπτυξη, η έρευνα και καινοτομία, η προστασία του περιβάλλοντος, οι πολιτιστικές δραστηριότητες.

Ένα από τα πρώτα παραδείγματα δομών πολυμερούς διαπεριφερειακού δικτύου, αποτέλεσε το δίκτυο «Four Motors for Europe» μεταξύ των περιφερειακών οντοτήτων Baden Wuerttemberg (Γερμανία), Rhône-Alpes (Γαλλία), Lomardia (Ιταλία) και Catalunya (Ισπανία) το οποίο θεσμοθετήθηκε το 1988. Χωρίς να προσλάβει νομική προσωπικότητα και ανεξάρτητες θεσμικές δομές ή όργανα, το δίκτυο αυτό βασίστηκε σε ad-hoc συνεδριάσεις των ομάδων εργασίας και διασκέψεις των πολιτικών ηγετών των τεσσάρων περιφερειακών οντοτήτων που συμμετείχαν. Η συνεργασία αυτή στόχευε περισσότερο στην ενίσχυση της περιφερειακής οικονομίας, τη συνεργασία στους τομείς της τέχνης και του πολιτισμού καθώς επίσης και στην

ενθάρρυνση της πολιτικής επιρροής των τεσσάρων διοικητικών οντοτήτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπρόσθετα, η διεδαφική συνεργασία μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην υποστηρίχθηκε από πρωτοβουλίες της Ε.Ε για καινοτόμα μέτρα για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, τα οποία περιλαμβάνονταν στους «παλαιούς» Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων. Πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας και συγκεκριμένα το πρόγραμμα TERRA, απέβλεψαν στο να καθιερώσουν διαπεριφερειακά δίκτυα μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών, που προέρχονταν από περιοχές με συγκεκριμένα εδαφικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις για την εδαφική ανάπτυξη (όπως για παράδειγμα ορεινές περιοχές, αγροτικές περιοχές, λεκάνες ποταμών, παράκτιες ζώνες κ.λπ.). Διαχρονικά, η Ε.Ε. παρείχε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πολιτικής Συνοχής ολοένα και μεγαλύτερη οικονομική ενίσχυση τόσο για την εσωτερική όσο και για την εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία, μέσω διαφόρων πρωτοβουλιών και πειραματικών προγραμμάτων. Η συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών σε διαπεριφερειακό επίπεδο, υλοποιήθηκε επίσης μέσω ενεργειών του προγράμματος PACTE καθώς και RECITE. Όσον αφορά τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες (ιδιαίτερα με χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, πριν την ένταξή τους στην Ε.Ε.) αυτή έλαβε χώρα κυρίως μέσα από τα προγράμματα ECOS-OUVERTURE και τις διάφορες πρωτοβουλίες που καθιερώθηκαν στα πλαίσια του προγράμματος PHARE (PHARE- Baltic Project Facility), του TACIS (TACIS CBC-Small Project Facility) και του MEDA.

Η διαπεριφερειακή συνεργασία αποτέλεσε επίσης την τρίτη δέσμη (Σκέλος Γ ) της Πρωτοβουλίας INTERREG, παράλληλα με τον τομέα της διασυνοριακής (Σκέλος Α) και της διεθνικής συνεργασίας (Σκέλος Β). Αντικείμενό της αποτέλεσε η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών και εργαλείων της περιφερειακής ανάπτυξης και συνοχής. Υλοποιήθηκε κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες στοχεύοντας στην συνεργασία σε μη όμορες περιφέρειες, με αντικείμενο α) ενέργειες για την ανταλλαγή εμπειρίας η οποία αποκτήθηκε από ομάδα περιφερειών όσον αφορά τη μεθοδολογία και διαχείριση προγραμμάτων, β) επιμέρους έργα διαπεριφερειακής συνεργασίας που αποσκοπούν στην ανταλλαγή εμπειριών όσον αφορά τη μεθοδολογία και τη διαχείριση έργων και γ) δίκτυα που συνδέουν διαφορετικές περιφέρειες εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης στα πλαίσια των μεθόδων υλοποίησης και ανάπτυξης των έργων. Σε αυτό το επίπεδο συνεργασίας, επιλέξιμη για την κοινοτική χρηματοδότηση είναι όλη η επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα προβλέπεται η συμμετοχή τρίτων χωρών, κυρίως υποψηφίων προς ένταξη χωρών και αλλά και άκρως απομακρυσμένων και νησιωτικών περιοχών. Τέλος, η

διαπεριφερειακή συνεργασία υλοποιήθηκε και μέσω άλλων δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων (π.χ. τα προγράμματα RIS/RITTS, RISI, ανάπτυξη αστικών περιοχών) καθώς επίσης στα πλαίσια του «προγράμματος προώθησης της καινοτομίας και ενθάρρυνσης συμμετοχής MME» (1998-2002) του 5ου προγράμματος-πλαισίου για έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη.

### 1.3 Η διακρατική συνεργασία

Η «διακρατική συνεργασία», πολυμερής εξ' αντικειμένου, περιλαμβάνει συγχρόνως δημόσιες αρχές εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου καθώς και λοιπούς κρατικούς, ημικρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς διαφόρων κρατών. Εστιάζει σε πτυχές που συνδέονται με την ευρωπαϊκή χωροταξία και αποσκοπεί συνολικά στην προώθηση μιας περισσότερο ολοκληρωμένης χωροταξικής ανάπτυξης ευρύτερων και όμορων γεωγραφικών ζωνών ή «συνδυασμούς περιφερειών» που συμμετέχουν. Η «διακρατική» ή αλλιώς «διεθνική» συνεργασία, συνδέθηκε με τη δημιουργία ολοκληρωμένων συμπράξεων για την επίτευξη αποτελεσμάτων πέραν των εθνικών συνόρων κάθε περιοχής διακρατικής συνεργασίας, με τη συμμετοχή διάφορων επίπεδων διακυβέρνησης και διοίκησης, περιλαμβάνοντας φορείς τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Μέσω των συμπράξεων αυτών, διαμορφώνονται σχέδια διακρατικών δράσεων με σκοπό να προετοιμάσουν και να εφαρμόσουν κοινές λύσεις σε κοινά προβλήματα και προκλήσεις που χαρακτηρίζουν ευρύτερα τμήματα της περιοχής διακρατικής συνεργασίας. Κύρια ζητήματα και τομείς συνεργασίας σε αυτό το επίπεδο αποτελούν α) η ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων συστημάτων μεταφορών και η βελτιωμένη πρόσβαση στην κοινωνία των πληροφοριών, β) η προστασία του περιβάλλοντος, η ορθή διαχείριση της πολιτιστικής κληρονομιάς και των φυσικών πόρων, ιδίως των υδάτινων, γ) η τεχνική βοήθεια για τη δημιουργία υπερεθνικών εταιρικών σχέσεων και τέλος, οι στρατηγικές χωροταξικής ανάπτυξης. Επίσημως, η διακρατική συνεργασία εδραιώθηκε το 1996, οπότε και αποτέλεσε αυτοτελές σκέλος (Σκέλος Β) της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG-II, στο πλαίσιο της οποίας υποστηρίχθηκαν δράσεις για τον χωρικό σχεδιασμό. Στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg, προωθήθηκε η συνεργασία μεταξύ ευρύτερων ευρωπαϊκών γεωγραφικών περιοχών και ζωνών (π.χ. Βαλτική, Βόρεια Θάλασσα, Μεσόγειος, Άλπεις) και μεταξύ ευρύτερων ομάδων περιφερειών που παρουσιάζουν κοινά μειονεκτήματα (νησιωτικές και θαλάσσιες περιοχές. Συνολικά, με το Σκέλος Β, υλοποιήθηκαν προγράμματα με στόχο κοινές διαπεριφερειακές στρατηγικές σε τομείς όπως η διαχείριση πλημμυρών, οι μεταφορές, διεθνείς

επιχειρηματικοί και ερευνητικοί δεσμοί, αστικοί ανάπτυξη κ.λπ. Σε αυτό το πλαίσιο ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε και στις υπερπόντιες και νησιωτικές περιοχές της ΕΕ (π.χ. Ινδικός Ωκεανός, Καραϊβική, Βόρεια Περιφέρεια κλπ). Σημειώνεται ότι τα προγράμματα διεθνικής συνεργασίας δεσμεύονται να ακολουθούν τις συστάσεις του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ESDP- European Spatial Development Perspective).

Όσον αφορά την οργάνωση των διακρατικών συνεργασιών, η πλειοψηφία εξ αυτών διαθέτει ένα είδος επιτροπής διαχείρισης (managing committee). Συνοπτικά, οι διακρατικές συνεργασίες μπορούν να ταξινομηθούν σε: α) στρατηγικές πολυμερείς συνεργασίες σε επίπεδο μεγαλύτερων διακρατικών περιοχών, με συγκεκριμένες δομές διαχείρισης των κοινοτικών προγραμμάτων οι οποίες περιλαμβάνουν κρατικές κεντρικές αρχές και, σε ορισμένο βαθμό, περιφέρειες επιπέδου NUTS I και β) τριμερείς ή πολυμερείς συνεργασίες σε επίπεδο μεμονωμένων έργων, που περιλαμβάνουν τοπικές και περιφερειακές αρχές και άλλους κρατικούς, ημικρατικούς, ή ιδιωτικούς φορείς.

## Κεφάλαιο 2. Αναδρομή και ιστορική εξέλιξη: Η Εδαφική Συνεργασία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής

### 2.1 Ιστορικό και πολιτικό υπόβαθρο

Κατά το δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η σταδιακή εδραίωση του νέου οικονομικού και πολιτικού μορφώματος της Ε.Ε, επέφερε ραγδαίες εξελίξεις στα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη. Σηματοδότησε μια βαθιά αλλαγή στον ευρωπαϊκό χώρο και τα εθνικά σύνορα και ανέδειξε έναν ευρύτατο και ολοένα διευρυνόμενο εδαφικό σχηματισμό. Η Ε.Ε, αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα σύνθετο και φιλόδοξο πολιτικό και υπερεθνικό σχήμα, με βασικό, εντούτοις, ζητούμενο για την επιβίωση και επιτυχία του, την περιφερειακή, κοινωνική και οικονομική συνοχή. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η διαμόρφωση ενός συνεκτικότερου ευρωπαϊκού χώρου αποτέλεσε σημείο προβληματισμού, καθώς η ετερογένεια που υφίστατο σε έναν τόσο εκτεταμένο κοινωνικό και οικονομικό χώρο, συνεπάγεται την ύπαρξη έντονων ενδοκοινοτικών και περιφερειακών ανισοτήτων. Έτσι, η ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου, συνδέθηκε αναπόφευκτα με την διαμόρφωση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής την ανάγκη, δηλαδή, για εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών, προσαρμοσμένων στις κατά τόπους ιδιαιτερότητες.

Η μέριμνα αυτή επισημάνθηκε ήδη από τις πρώτες διαπραγματεύσεις και συζητήσεις για την ίδρυση της ΕΟΚ. Η Συνθήκη της Ρώμης (1957), δεν παρέλειψε να αναφέρει στο προοίμιό της τον ευρύ στόχο της διασφάλισης της «αρμονικής ανάπτυξης» των οικονομιών των, έξι τότε, κρατών μελών «μειώνοντας τις υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των περιφερειών και την οπισθοδρόμηση των λιγότερων ευνοημένων περιφερειών», αποφεύγοντας ωστόσο να συμπεριλάβει ανάλογα μέσα εφαρμογής αυτής της αρχής (EEC, 1957). Έκτοτε, και για δύο ακόμη δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα παρέλειψε την δημιουργία επίσημης περιφερειακής πολιτικής<sup>9</sup>. Το 1967, η ίδρυση της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής δεν άλλαξε σημαντικά το τοπίο λόγω των ελαχίστων αρμοδιοτήτων που της αποδόθηκαν ενώ μόλις το 1970, έπειτα και από την πρώτη διεύρυνση και την έκθεση

<sup>9</sup>Το γεγονός αυτό οφείλεται και στην κρατούσα ιδεολογία της εποχής, σύμφωνα με την οποία ήταν διάχυτη η προσδοκία ότι οι δυνάμεις της αγοράς μπορούσαν να συμβάλλουν από μόνες τους στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Έτσι, οι όποιες δράσεις για την εδαφική συνοχή κατά την περίοδο αυτή, περιορίστηκαν σε αποσπασματικές και μεμονωμένες παρεμβάσεις προς όφελος ορισμένων περιοχών, ως αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων. Η Συνθήκη της Ρώμης, προέβλεπε μόνο την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, κάνοντας αναφορά μόνο στο Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

Werner, διατυπώθηκε η άποψη ότι η οικονομική και νομισματική ένωση θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει την αντιμετώπιση και των περιφερειακών ανισοτήτων. Η άποψη αυτή, υπογραμμίστηκε και από την Διάσκεψη των Παρισίων το 1972.

Την ουσιαστική γέννηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, σηματοδότησε η ίδρυση του πρώτου σχετικού χρηματοδοτικού μέσου, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975 και λίγο αργότερα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το 1986. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, υπέδειξε ότι η διευρυμένη Κοινότητα των 12 κρατών μελών, δεσμευόταν πλέον ρητά να προωθήσει μία καθολική αρμονική ανάπτυξη και συγκεκριμένα «να επιτύχει οικονομική και κοινωνική συνοχή» (CEC, 1986:άρθρο 130Α). Η ανάγκη αυτή αποτέλεσε επακόλουθο της παραδοχής ότι, η απελευθέρωση των συναλλαγών μέσα από την Εσωτερική Αγορά ενδεχομένως να οδηγούσε σε αύξηση των ανισοτήτων και επομένως, κρίνονταν απαραίτητα τα μέτρα τόνωσης της περιφερειακής συνοχής. Ο ίδιος ο όρος «συνοχή» έμελλε να παραμείνει έκτοτε ως προτεραιότητα στη λίστα των Κοινοτικών πολιτικών, ενσωματωμένος τελικά σε όλα τα επίσημα έγγραφα και συμπορευόμενος, σε μια διαρκή –και συχνά- άβολη συμβίωση με άλλους, πιο φιλελεύθερους, ενδεχομένως, στόχους όπως η Εσωτερική Αγορά και το Ενιαίο Νόμισμα.

Στα μέσα της δεκαετίας του '80 η θεσμοθέτηση των Κοινοτικών Περιφερειακών Πολιτικών γύρω από συγκεκριμένα αναπτυξιακά προγράμματα, έδωσε το έναυσμα στις περιφερειακές περιοχές με τις μεγαλύτερες δυσκολίες, να αντιμετωπίσουν επαρκέστερα τις ελλείψεις τους. Η κοινοτική πολιτική υπέρ των περιφερειών, βασίστηκε στην επεξεργασία πολυετών προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από τέσσερα Διαρθρωτικά Ευρωπαϊκά Ταμεία: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΠΕ) και το Ταμείο Συνοχής. Η δημιουργία των ταμείων αυτών υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική σε πολιτικούς και οικονομικούς όρους, ειδικά για τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, οι οποίες λάμβαναν μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, περίπου 70% των συνολικών πόρων για τη συνοχή.

Η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988, σηματοδοτήθηκε από την δημιουργία ενός προγράμματος που έμελλε να γίνει γνωστό ως «Πακέτο Ντελόρ», και με το οποίο το Συμβούλιο των Υπουργών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ενέκρινε τον διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο από το 1989 έως το 1993. Με τη μεταρρύθμιση αυτή, η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης απέκτησε περισσότερο ευρωπαϊκό χαρακτήρα,



ενσωματώνοντας παράλληλα επιρροές από την γαλλική αντιμετώπιση του αναπτυξιακού σχεδιασμού, σύμφωνα με την οποία χώρος και ανάπτυξη συνδέονται κάτω από τον όρο «διευθέτηση του χώρου» (aménagement du territoire)». Παράλληλα, από τα τέλη του 1989-1990, ραγδαίες γεωπολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στην ευρύτερη ευρωπαϊκή περιοχή για κράτη χώρες και περιοχές που βρίσκονταν στη ανατολική πλευρά της Ευρώπης και παρέμεναν αποκλεισμένες λόγω του σιδηρού παραπετάσματος, προκάλεσαν ευρύτερες αλλαγές στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο. Οι εξελίξεις αυτές μετασχημάτισαν με τη σειρά τους τον ρόλο των συνόρων και των διασυνοριακών περιοχών, οι οποίες καλούνταν πλέον να αναλάβουν λειτουργία «γεφυρών» ή και να αποτελέσουν «λυδίες λίθους» της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της βιώσιμης γειτονίας στα εξωτερικά σύνορα της ευρωπαϊκής επικράτειας.

## **2.2 Από την θεωρητική συζήτηση στην προγραμματική υλοποίηση.**

### **2.2.1 Πρώτες πιλοτικές ενέργειες. Το άρθρο 10 του Κανονισμού 4254/88 ΕΤΠΑ**

Και ενώ έως τη δεκαετία, η εδαφική συνεργασία περιοριζόταν σε ορισμένες διερευνητικές μελέτες και μεμονωμένες πρωτοβουλίες σε συγκεκριμένες παραμεθόριες περιοχές, την περίοδο 1989-1990 έκαναν την εμφάνισή τους τα πρώτα πιλοτικά διασυνοριακά προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν από κοινοτικούς πόρους και συγκεκριμένα υπό τις διατάξεις του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ. Η συνειδητοποίηση ότι, ευρύτερες και θεσμοθετημένες διευρωπαϊκές συνεργασίες ήταν απαραίτητες για την καλύτερη λειτουργία του ευρωπαϊκού χώρου, οδήγησε το 1990 στην καθιέρωση της εδαφικής συνεργασίας ως Κοινοτικής Πρωτοβουλίας. Η Πρωτοβουλία αυτή, η οποία Interreg I, εγκαινιάστηκε τα 1990 και οδήγησε στην υλοποίηση πραγματοποίηση 120 συνολικά διασυνοριακών έργων για την προγραμματική περίοδο 1990-1993. Για πρώτη φορά έκανε επίσης την εμφάνισή της η δυνατότητα συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα - «προάγγελος των μελλοντικών διευρύνσεων» (Καμχής, 2007:112-113), όπως σχολιάζεται σχετικά στην βιβλιογραφία.

Την ίδια εποχή, η δρομολόγηση της ενιαίας αγοράς υπό την προοπτική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, επέφερε πέραν των πολιτικών και οικονομικών μεταβολών, δραστικές εδαφικές επιπτώσεις και κυρίως την πρώτη «αποσυναρμολόγηση» των εσωτερικών συνόρων στην Ε.Ε. , την αναθεώρησή τους δηλαδή κάτω από μια νέα, ενιαία, διαφορετική οντότητα. Η αυξανόμενη ανταλλαγή

των αγαθών και η ελευθερία της κίνησης ανθρώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, επέδρασαν με τη σειρά του, με επιπτώσεις ιδιαίτερα αισθητές, στα ευρωπαϊκά σύνορα και τις διασυνοριακές περιοχές, κυρίως ως προς τα οικονομικά κέντρα και τις παραμεθόριες υποδομές μεταφορών οι οποίες έπασχαν έως τότε από ανεπαρκείς διασυνδέσεις.

Ειδικότερα, οι πρώτες δράσεις εδαφικής συνεργασίας που χρηματοδοτήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανατρέχουν στο 1989 οπότε και δόθηκαν περίπου 21 εκατ. ECU σε 14 ομάδες πιλοτικών έργων βάσει του άρθρου 10 του Κανονισμού αριθ. 4254/88 «Διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης» που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με σκοπό την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αναπτυξιακών δυσχερειών των παραμεθόριων περιοχών - ενόψει και της επικείμενης θέσπισης των κοινοτικών πλαισίων στήριξης και των παρεμβάσεων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ο νέος αυτός Κανονισμός ΕΤΠΑ (όπως τροποποιήθηκε κατόπιν από τον Κανονισμό (ΕΕΚ) 2083 του Ιουλίου του 1993), παρείχε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα απαραίτητα μέσα με τα οποία θα μπορούσε να επιχειρήσει την προώθηση των νέων ιδεών γύρω από την ανάπτυξη και την διαπεριφερειακή συνεργασία, προβλέποντας ότι το ΕΤΠΑ θα μπορούσε να παραχωρήσει έως το 1% του ετήσιου προϋπολογισμού του, για την χρηματοδότηση πιλοτικών προγραμμάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του εν λόγω Κανονισμού, το ΕΤΠΑ μπορούσε να συμβάλλει στη χρηματοδότηση, σε κοινοτικό επίπεδο :

- α) μελετών κατά πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για τον προσδιορισμό :
- των χωροταξικών συνεπειών των μέτρων που προβλέπουν οι αρχές του κράτους μέλους, κυρίως όσον αφορά τα μεγάλα έργα υποδομής, σε περίπτωση που ο αντίκτυπος των έργων αυτών υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα,
  - των μέτρων που έχουν ως στόχο την επίλυση των ειδικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι εσωτερικές και εξωτερικές παραμεθόριες περιφέρειες της Κοινότητας,
  - των απαραίτητων στοιχείων για την κατάρτιση ενός μελλοντικού σχεδίου χρησιμοποίησης του κοινοτικού χώρου

β) πρότυπων πειραματικών σχεδίων τα οποία :

- προωθούν την πραγματοποίηση έργων υποδομής και επενδύσεων στις επιχειρήσεις καθώς και άλλων ειδικών μέτρων που παρουσιάζουν ιδιαίτερο κοινοτικό ενδιαφέρον, ιδίως στις εσωτερικές και εξωτερικές παραμεθόριες περιφέρειες της Κοινότητας,
- ευνοούν την ανταλλαγή εμπειριών και τη συνεργασία σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη, μεταξύ περιφερειών της Ε.Ε, καθώς και τις καινοτόμες ενέργειες.

**Πίνακας 2:** Επισκόπηση των Πιλοτικών Προγραμμάτων του άρ. 10 Κανονισμού ΕΤΠΑ

<b>Πιλοτικά Προγράμματα Άρθρου 10 ΕΤΠΑ</b>	
<b>Δράσεις</b>	
<b>A. Μελέτες</b>	<b>B. Πιλοτικά σχήματα</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• για τις χωρικές επιπτώσεις μέτρων που σχεδιάζονται από εθνικές αρχές, όταν οι επιπτώσεις αυτές ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα (κυρίως έργα μεγάλων υποδομών)</li> <li>• για μέτρα που στοχεύουν στη βελτίωση συγκεκριμένων προβλημάτων συνοριακών περιοχών εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Κοινότητας</li> <li>• για την κατάρτιση ενός μελλοντικού σχεδίου χρησιμοποίησης του κοινοτικού εδάφους</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• κίνητρα για την δημιουργία υποδομών, επενδύσεων και ειδικών μέτρων κοινοτικού ενδιαφέροντος, κυρίως στις συνοριακές περιοχές εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Κοινότητας</li> <li>• ενθάρρυνση εξαγωγής εμπειρίας από την συνεργασία μεταξύ των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας</li> </ul>

Οι ανωτέρω άξονες, μεταφράστηκαν σε έναν αριθμό δράσεων τα οποία έλαβαν χώρα από το 1989 έως το 1994 ενώ, για την εφαρμογή τους, λήφθησαν υπόψη τα συμπεράσματα των συνόδων των Συμβουλίων Υπουργών για τη «Περιφερειακή πολιτική και χωροταξία» της Νάντης (1989), του Τορίνο (1990), της Χάγης (1991) καθώς και της Λισσαβόνας (1992) και της Λιέγης (1993). Κατά τα πέντε αυτά πρώτα χρόνια εφαρμογής, εγκαινιάστηκε ουσιαστικά η υλοποίηση μιας σειράς καινοτόμων ενεργειών για τη χωροταξία, τη διασυνοριακή και διαπεριφερειακή συνεργασία και τα προβλήματα των πόλεων. Συνολικά πραγματοποιήθηκαν αναλήψεις υποχρεώσεων ύψους 326,5 εκατ. ECU για σχετικά έργα και μελέτες. Οι πρωτοβουλίες που

αναλήφθηκαν για την διαπεριφερειακή συνεργασία οδήγησαν σε προγράμματα όπως το Pacte (το οποίο αντικατέστησε το «Πρόγραμμα για την Ανταλλαγή Εμπειριών» (Programme for Exchange of Experiences) που είχε ξεκινήσει το 1989), το Recite, για την συνεργασία ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες και το Ecos/Ouverture για την συνεργασία ανάμεσα στις περιφέρειες της Ε.Ε. και τις περιφέρειες των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Οι ενέργειες που προβλέπονταν στο άρθρο 10, μπορούσαν να εφαρμοστούν στο σύνολο του εδάφους της Κοινότητας επιτρέποντας έτσι την ουσιαστική σύνδεση μεταξύ των περιοχών που ήταν επιλέξιμες. Πρέπει να σημειωθεί δε ότι, από τα πιλοτικά προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του άρθρου 10 του Κανονισμού του ΕΤΠΑ, προέκυψαν τέσσερις νέες διεθνικές γεωγραφικές περιοχές : Βόρεια Περιφέρεια, Ανατολικές Άλπεις, Μεσογειακή Πύλη, και Κεντρική και Ανατολική Μεσόγειος.

Η εφαρμογή δράσεων βάσει του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ συνεχίστηκε κατά τα επόμενα έτη, λαμβάνοντας επιπροσθέτως υπόψη τα συμπεράσματα των συζητήσεων της πρώτης άτυπης συνεδρίασης των Υπουργών, αρμοδίων για την περιφερειακή πολιτική, στις 24 Νοεμβρίου 1989. Όσον αφορά τις ενέργειες διασυνοριακής συνεργασίας, δύο πρόσθετες καινοτομίες εισήχθησαν το 1990:

- η δημιουργία ενός παρατηρητηρίου για τη διασυνοριακή συνεργασία, (CEC 1992:91) γνωστού ως LACE
- η εφεξής χρησιμοποίηση του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ για την υποστήριξη ενεργειών προς όφελος των διασυνοριακών περιφερειών που δεν ήταν επιλέξιμες για την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG, στο πλαίσιο του στόχου 1,2 και 5β της προγραμματικής περιόδου 1990-1994.

**Πίνακας 3:** Αναλήψεις υποχρεώσεων βάσει του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ (Σε εκατ. ECU. Ιδία επεξεργασία. Πηγή Στοιχείων: 5η Ετήσια Έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων, 1993. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

**Αναλήψεις υποχρεώσεων βάσει του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ (Σε εκατ. ECU)**

	1989	1990	1991	1992	1993	Σύνολο
Ευρώπη 2000	0,2	2,9	1,9	1,0	2,9	8,9
Διασυνοριακή συνεργασία	19,7	1,9	38,9	64,2	16,0	140,7
Διαπεριφερειακή συνεργασία	-	18,8	39,8	1,6	10,0	70,2
Αστικά έργα	-	34,2	26,3	22,6	18,1	101,2
Atlantis	-	-	-	-	4,0	4,0
Διάφορα	0,2	0,2	0,7	-	0,4	1,5
<b>Σύνολο</b>	<b>20,1</b>	<b>58,0</b>	<b>107,6</b>	<b>89,4</b>	<b>51,4</b>	<b>326,5</b>

Επιπρόσθετα, από το 1989 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή πρόγραμμα δράσης υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ, για τη συνεργασία ανάμεσα στις περιφέρειες και τις πόλεις της Κοινότητας οι οποίες συνεχίστηκαν με δύο βασικά χαρακτηριστικά (CEC, 1993:72). Πρώτον το πρόγραμμα ανταλλαγής εμπειριών ενίσχυσε τις διερευνητικές επαφές για την ανταλλαγή πληροφοριών και καθόρισε τους τομείς για ενδεχόμενη κοινή δράση. Κατά το 1991 εγκρίθηκαν περισσότερες από 100 ενέργειες ανταλλαγής εμπειριών σε συνεργασία με τη ΣΕΠ (Συνέλευση Ευρωπαϊκών Περιφερειών), το ΣΕΤΑΠ (Συμβούλιο της Ευρώπης, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφέρειες) και τη ΔΕΟΤΑ (Διεθνή Ένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Δεύτερον, ένα πρόγραμμα για τη δημιουργία δικτύων περιφερειακών και τοπικών αρχών άρχισε να εφαρμόζεται σε πειραματική βάση το 1990 με 12 πρότυπα έργα δικτύων και επισημοποιήθηκε το 1991 με το πρόγραμμα RECITE. Το πρόγραμμα αυτό δικτύων στόχο είχε να ενθαρρύνει ειδικότερα σχέδια συνεργασίας, όπως για παράδειγμα την κοινή εμπειρία, την έρευνα, τις κοινές αγορές ή την μεταφορά τεχνολογίας. Συνολικά, από το 1989 έως το 1993 συγχρηματοδοτήθηκαν περίπου 318 δίκτυα πόλεων και περιφερειών ενώ η Κοινοτική χρηματοδότηση των 25 εκ. ECU συνοδεύτηκε από χρηματοδότηση και εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών οργανισμών αυτοδιοίκησης, (CEC 1994:86-87). Αυτές οι μορφές δράσης αποτέλεσαν σημαντικό στοιχείο για την κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής μελλοντικά, ιδίως όσον αφορά την παροχή βοήθειας στις περιφέρειες της Κοινότητας για τη μεταφορά τεχνολογίας από τις περισσότερο αναπτυγμένες προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Ωστόσο, η υλοποίηση των πρώτων αυτών προγραμμάτων δεν υπήρξε απρόσκοπτη. Συνοδεύτηκε, αναπόφευκτα, από δυσκολίες και εγγενή προβλήματα που οφείλονταν κυρίως, στην έλλειψη σχετικής τεχνογνωσίας και προηγούμενης εμπειρίας από τα κράτη μέλη. Παράλληλα, η μεγάλη διακύμανση στην δομή και τον ρόλο που διαδραμάτιζαν οι περιφέρειες στην Ευρώπη, με τις πολυτοίχιλες σημασίες που αποδίδονταν σε αυτές, είτε ως διοικητική είτε ως γεωγραφική μονάδα, κατέστησαν από την αρχή δύσκολο να προωθηθεί η διαπεριφερειακή συνεργασία και να ευοδωθούν τα είδη των δράσεων και το πνεύμα των προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν υπό το άρθρο 10 του ΕΤΠΑ. Επιπρόσθετα, λόγω των διαφορετικών κοινωνικών οικονομικών και πολιτισμικών δεδομένων, οι περιοχές ένθεν και ένθεν των συνόρων των κρατών μελών δεν ήταν, συχνά, δυνατό να αναπτύξουν ευρείες συνεργασίες. Παρόλα αυτά, με τα προγράμματα αυτά – η δράση των οποίων επεκτάθηκε έως το 1993- εισήχθησαν ουσιαστικές καινοτομίες όπως ο πολυετής προγραμματισμός και η εταιρική σχέση μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών - μελών, περιφερειακών και τοπικών αρχών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποτέλεσαν ένα σημαντικό εργαστήριο για την εφαρμογή των επερχόμενων προγραμμάτων διεδαφικού ενδιαφέροντος.

### **2.2.2 Η περίοδος 1990-1993 και η ανάδυση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG**

Τα ενθαρρυντικά μηνύματα από τα πρώτα πιλοτικά διασυνοριακά προγράμματα έδωσαν, στις αρχές της δεκαετίας του '90, το έναυσμα για την δημιουργία ειδικών προγραμμάτων με σκοπό την επισήμανση κοινών λύσεων για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες που παρουσίαζαν ειδικά διαρθρωτικά προβλήματα. Το 1991 σηματοδοτήθηκε από την δημοσιοποίηση του εγγράφου «Ευρώπη 2000», με τη συνεργασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής καθώς και περιφερειακών και τοπικών αρχών. Με αυτό, ξεκίνησε η διεξαγωγή μίας διεξοδικότερης συζήτησης σχετικά με τη διευθέτηση του ευρωπαϊκού εδάφους. Την ίδια εποχή, και σύμφωνα με τους νέους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων που εκδόθηκαν, εκχωρήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή η δυνατότητα «να μπορεί με δική της πρωτοβουλία να αποφασίσει να προτείνει στα κράτη μέλη να υποβάλλουν αιτήσεις συνδρομής για ενέργειες που παρουσιάζουν

ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Κοινότητα(...))» (Council of the European Union, 1988: άρθρο 11). Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην υλοποίηση της ιδέας των «Κοινοτικών Πρωτοβουλιών». Σύμφωνα με τον Κανονισμό του ΕΤΠΑ, (άρθρο 3) καθορίζονταν τρία είδη τέτοιων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών περιφερειακού χαρακτήρα και ειδικότερα εκείνες οι οποίες αποσκοπούν στο να συμβάλλουν:

- στην επίλυση σοβαρών προβλημάτων που συνδέονται άμεσα με την υλοποίηση άλλων πολιτικών της Κοινότητας
- στο να ευνοήσουν την εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών και
- στην επίλυση προβλημάτων που είναι κοινά για ορισμένες κατηγορίες περιφερειών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τελικά το 1990 τις Πρωτοβουλίες RECHAR, ENVIREG, STRIDE, INTERREG, REGIS, REGEN, TELEMATIQUE, PRISMA, LEADER, EUROFORM, VOW, HORIZON ενώ το 1992 αποφασίστηκε εκτάκτως και υπό ειδικές διατάξεις, η εγγραφή στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό του 1993 και δύο νέων πρωτοβουλιών, των KONVER και RETEX. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες αυτές αναδείχτηκαν έμελλαν «σε φυτώριο από όπου ξεπήδησαν μεταξύ άλλων, η χωροταξία και η διαπεριφερειακή συνεργασία. (...) Η μεταρρύθμιση ήταν επίσης, η αφετηρία για τη δημιουργία θεσμικών οργάνων εκπροσώπησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο» (Καμχής, 2007:81). Μεταξύ των προγραμμάτων αυτών, η Κοινοτική Πρωτοβουλία υπό την ονομασία INTERREG ήταν εκείνη που θα ενθάρρυνε τις διασυνοριακές, διακρατικές και διαπεριφερειακές συνεργασίες και έμελλε όχι μόνο να συνεχισθεί και στις επόμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά κυρίως να συμβάλλει καθοριστικά στην βαθύτερη συνειδητοποίηση ότι η εδαφική συνεργασία δεν αποτελεί μόνο μια θεωρητική συζήτηση, αλλά πρωτίστως μια αναγκαιότητα για την βέλτιστη λειτουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου. Με σκοπό αφενός μεν να προετοιμάσει διαμέσου συνεργασιών που υπερβαίνουν τα σύνορα τις παραμεθόριες περιοχές για μια Κοινότητα χωρίς εσωτερικά σύνορα, αφετέρου δε να συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οδήγησε στην εδραίωση του θεσμού της διασυνοριακής συνεργασίας και στην υλοποίηση 31 επιχειρησιακών προγραμμάτων για την περίοδο 1990-1994 (ύψους 1082 ECU). Έως το τέλος του 1991, εγκρίθηκαν προγράμματα της εν λόγω Πρωτοβουλίας τα οποία χρηματοδοτήθηκαν δυνάμει του άρθρου 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ, ενώ χορηγήθηκε Κοινοτική συνδρομή 100 εκατ.ECU (τιμές 1989) συμπληρωματικά προς τα 800 εκατ.ECU της Πρωτοβουλίας INTERREG. Μεταξύ των σκοπών της νέας πρωτοβουλίας INTERREG,- για το οποίο

επιλέξιμες περιοχές ήταν όλες οι εδαφικές μονάδες επιπέδου NUTS III της Κοινότητας- συμπεριλήφθηκε πλέον ρητά και η διεθνική συνεργασία στο πεδίο του χωροταξικού και περιφερειακού σχεδιασμού. Για το σκοπό αυτό μάλιστα, καθορίστηκαν επτά γεωγραφικές ενότητες διεθνικής συνεργασίας οι οποίες αποτέλεσαν κατ' ουσιών μετεξέλιξη των έξι βασικών αρχικών ομάδων περιοχών που είχαν μελετηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του στρατηγικού κειμένου «Ευρώπη 2000+».

Το πρόγραμμα INTERREG αποτέλεσε τη σημαντικότερη κοινοτική πρωτοβουλία για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας αναγνωρίζοντας την αυξανόμενη σημασία των παραμεθόριων περιοχών και της διασυνοριακής συνεργασίας γενικότερα, για την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, τα προγράμματα INTERREG I και IIA παρείχαν συνολικά 6.5 δις. € για τη διασυνοριακή συνεργασία, διευκολύνοντας την πραγματοποίηση μεγάλου αριθμού πρόσθετων διασυνοριακών έργων. Υπό την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG I (1991-1993), τα κράτη μέλη πρότειναν 31 επιχειρησιακά προγράμματα τα οποία και έλαβαν χρηματοδότηση από κοινού από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) , το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων. Συνολικά υλοποιήθηκαν 22 προγράμματα αναφορικά με τα εσωτερικά και 9 αναφορικά με τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., καλύπτοντας υπανάπτυκτες περιοχές του Στόχου 1 της προγραμματικής περιόδου 1990-1994, αλλά και περιοχές «πυρήνες» της ΕΕ. Με συνολική συμβολή της ΕΕ του ύψους των 1.082 MEURO, υποστηρίχθηκαν, κατά προσέγγιση 2.500 επιμέρους έργα που υλοποιήθηκαν στα πλαίσια αυτών των προγραμμάτων. Μισές περίπου από τις δαπάνες αφορούσαν υποδομές για την επικοινωνία και την ενέργεια (ειδικά στις περιοχές του στόχου 1), ενώ οι υπόλοιπες μέτρα όπως ο τουρισμός (26.4%), το περιβάλλον (8.9%) ή οι Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (7.5%). Αξίζει να σημειωθεί πως τα δύο τρίτα των διασυνοριακών έργων που υλοποιήθηκαν, δεν θα μπορούσαν να έχουν πραγματοποιηθεί χωρίς την υποστήριξη του προγράμματος INTERREG, ενώ ένα ποσοστό 20% αυτών ενισχύθηκε σημαντικά στην κλίμακα ή το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους.

Με την εισαγωγή ουσιαστικών προγραμμάτων χρηματοδότησης από την ΕΕ, όπως το INTERREG I το 1990, επιταχύνθηκαν οι εξελίξεις γύρω από τη διασυνοριακή συνεργασία και δημιουργήθηκαν νέες ανάγκες για θεσμικές ρυθμίσεις ικανές να ασχοληθούν με την ανάπτυξη και τη διαχείριση της εφαρμογής των



διασυνοριακών προγραμμάτων. Τα 31 λειτουργικά προγράμματα της περιόδου 1990-1993 αντιπροσώπευαν μια εναλλακτική πρόταση, από άποψη μεγέθους και θεσμικών ρυθμίσεων, οι οποίες εμπίπτουν ευρέως σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία αντιπροσώπευσε μια «από κάτω προς τα επάνω» προσέγγιση. Στα προγράμματα που στηρίχθηκαν σε προηγούμενη εμπειρία και προϋπάρχουσες διασυνοριακές δομές (όπως το Euroregio στα ολλανδικά/γερμανικά σύνορα), η ανάπτυξη και η διαχείριση της εφαρμογής των προγραμμάτων πραγματοποιήθηκε από τις Ευρωπεριφέρειες σε συνεργασία με τις κρατικές αρχές των συμμετεχόντων κρατών, και τα προγράμματα ήταν τέτοιας περιφερειακής/τοπικής κλίμακας που απεικόνιζαν, εν τέλει, το γεωγραφικό πεδίο αυτών των δομών. Σε άλλες περιπτώσεις, η νέα κοινοτική πρωτοβουλία οδήγησε στη δημιουργία νέων δομών συγκεκριμένα για τους σκοπούς και τις ανάγκες υλοποίησής της (π.χ. η δομή «Pamina» στα γαλλικά/γερμανικά σύνορα). Η δεύτερη κατηγορία αντιπροσώπευσε μια από «επάνω προς τα κάτω» προσέγγιση, με προγράμματα που συντάχθηκαν από τις εθνικές αρχές χωρίς τη συμμετοχή των διασυνοριακών δομών. Παρά το γεγονός ότι στις οδηγίες της πρωτοβουλίας INTERREG προβλεπόταν δημιουργία διασυνοριακών δομών, εντούτοις, η διαχείριση της εφαρμογής αυτών των προγραμμάτων πραγματοποιήθηκε από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, σε ορισμένες περιπτώσεις με περιορισμένο διασυνοριακό συντονισμό (π.χ. Πορτογαλία/Ισπανία) και σε άλλες με μεγαλύτερο συντονισμό και ουσιαστική συμμετοχή των περιφερειακών/τοπικών αρχών (π.χ. Κεντ/Nord-Pas-de-Calais, μεταξύ Γαλλίας και Βρετανίας).

Συνολικά, η Πρωτοβουλία INTERREG εισήγαγε καινοτομίες, μεταξύ αυτών, την συνεργασία και στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα– με χώρες των επερχόμενων τότε διευρύνσεων αλλά και τρίτες- καθώς και την συνεργασία μεταξύ παραθαλάσσιων περιοχών. Τα προγράμματα αυτά υλοποιήθηκαν τόσο σε περιοχές που διέθεταν ήδη εμπειρία της τοπικής και περιφερειακής διασυνοριακής συνεργασίας και των προγραμμάτων με «από κάτω προς τα επάνω» δομές όσο και σε άλλες, με πιο συγκεντρωτική εθνική προσέγγιση για τη διασυνοριακή συνεργασία. Κατά την διάρκεια της υλοποίησης της εν λόγω Πρωτοβουλίας διαμορφώθηκαν νέες απαιτήσεις και δεδομένα στα οποία τελικά, φάνηκε να ανταποκρίνονται καλύτερα περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες είχαν διαμορφώσει προγενέστερα μορφές εδαφική συνεργασίας μεταξύ τους (όπως η περιφέρεια Pamina και η Ευρωπεριφέρεια Μέυση-Ρήνου (Meuse-Rhine Euroregion) και κυρίως οι κεντρικές περιφέρειες της Έ.Ε. Εντούτοις, οι περιοχές που συμμετείχαν δεν διέφεραν σημαντικά μεταξύ τους μόνο ως προς το επίπεδο ανάπτυξης αλλά και «το επίπεδο ανάπτυξης των διασυνοριακών συνεργασιών διέφερε δραματικά μεταξύ των

αναπτυγμένων περιοχών του κέντρου της Ευρώπης και της περιφέρειας» (Καμχής, 2007:112). Πολλές παραμεθόριες περιοχές, για διάφορους ιστορικούς, πολιτισμικούς και κοινωνικούς λόγους, δεν διέθεταν πάντοτε την κουλτούρα της αगाστής συνεργασίας και συνεννόησης, γεγονός που υπαγόρευσε την ανάγκη περαιτέρω διεργασιών και συνεννοήσεων ανάμεσα στις αρμόδιες αρχές των συμμετεχόντων χωρών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων δυσχερειών αποτέλεσε το πρώτο διασυνοριακό πρόγραμμα Ισπανίας-Πορτογαλίας που είχε υποβληθεί στα πλαίσια του INTERREG I. Μεταξύ των προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν, αξίζει τέλος να αναφερθούν και δύο ιδιαίτερες περιπτώσεις: ο ευρωπαϊκός πόλος ανάπτυξης «European Pole of Development» στα σύνορα Γαλλίας, Βελγίου και Λουξεμβούργου και το πρόγραμμα Inter-Regen που αφορούσε τη σύνδεση των δικτύων ηλεκτροδότησης Ιταλίας και Ελλάδας.

Την ίδια εποχή και προκειμένου να αναπτυχθεί η «εξωτερική» συνεργασία μεταξύ των μερών αυτών και να ενισχυθούν οι σχέσεις με τις περιφέρειες της Ανατολικής Ευρώπης, δύο χωριστά προγράμματα εγκαινιάστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 από τη Γενική Διεύθυνση για τη Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πρόκειται για το πρόγραμμα ECOS που ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1990 με πέντε ευρωπαϊκές περιφέρειες (Strathclyde (Μεγάλη Βρετανία), Asturias (Ισπανία), Piedmont (Ιταλία), Midi-Pyrénées and Saarland (Γερμανία)) και το πρόγραμμα OUVERTURE που ξεκίνησε το 1991, διοικούμενο από κοινού από το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR) και την πόλη του Στρασβούργου. Από το 1994/95, το πρόγραμμα επεκτάθηκε για να περιλάβει και χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, ενώ οικονομική βοήθεια και από το πρόγραμμα PHARE τέθηκε στην διάθεση του προγράμματος προκειμένου να καλυφθούν οι δαπάνες εταιρών της Κεντρικής Ευρώπης.

### **2.3 Η περίοδος 1994-1999**

Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ, επέτρεψε τη χρηματοδότηση κυρίως μελετών και προτύπων έργων με καινοτόμο χαρακτήρα, με σκοπό την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Μετά τον καθορισμό και την οργάνωση των προτεραιοτήτων αυτών των πρωτοβουλιών που πραγματοποιήθηκε το 1994, αποφασίστηκε η χρηματοδότησή τους και την προγραμματική περίοδο 1995-1999, με χορηγία συνολικού ποσού 395 εκατ. ECU.

**Πίνακας 4:** Καινοτόμες ενέργειες (αρ.10 ΕΤΠΑ) 1995-1999. Πηγή στοιχείων: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «7<sup>η</sup> Ετήσια Έκθεση για τα Διαρθρωτικά Ταμεία», Βρυξέλλες, 1995. Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

Καινοτόμες ενέργειες (άρθ.10 ΕΤΠΑ) 1995-1999		
	Άξονες παρέμβασης	Εκατ. ECU
1	Διαπεριφερειακή συνεργασία	180
1.α	-εσωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία	110,0
1.β	-εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία	70,0
2.	Καινοτόμες ενέργειες περιφερειακής ανάπτυξης	90,0
3.	Χωροταξία	45,0
4.	Πρότυπα αστικά έργα	80,0
	Σύνολο	395,0

Παράλληλα με τις δράσεις του άρθρου 10, η αρκετά επιτυχημένη πορεία του INTERREG I, είχε ως αποτέλεσμα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδο κορυφής του Εδιμβούργου, να προσδιορίσει τη διασυνοριακή συνεργασία ως καίρια προτεραιότητα για τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και στην επόμενη προγραμματική περίοδο των διαρθρωτικών ταμείων (European Council, 1992). Έτσι η διευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συνεχίστηκε κυρίως μέσω της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG II, η οποία αναδιπλώθηκε πλέον σε τρεις επιμέρους άξονες. Το INTERREG II συνδύασε τις λειτουργίες της Πρωτοβουλίας INTERREG I, καθώς και της Πρωτοβουλίας REGEN ενσωματώνοντάς τις σε τρεις διακριτούς άξονες και στηρίζοντας 59 συνολικά διασυνοριακές συνεργασίες περιφερειών σε διάφορους τομείς - η πραγματοποίηση πολλών εκ των οποίων εθεωρείτο αδύνατη έως τότε. Τους τρεις άξονες αποτέλεσαν:

- INTERREG II A (1994-1999): διασυνοριακή συνεργασία
- INTERREG II B (1994-1999): συμπλήρωση των δικτύων ενέργειας
- INTERREG IIC (1997-1999): συνεργασία στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και ειδικότερα στην διαχείριση των υδάτινων πόρων

### 2.3.1 Διασυνοριακή Συνεργασία

Η διασυνοριακή συνεργασία στην Ευρώπη, τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα, συνεχίστηκε υπό αυτή την μορφή στην

προγραμματική περίοδο 1994-1999, με το πρόγραμμα INTERREG II αυτή τη φορά, ενσωματώνοντας δράσεις ενίσχυσης των διακρατικών ενεργειακών δικτύων, των διασυνοριακών συνεργασιών και τέλος τη συνεργασία στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού. Την περίοδο αυτή, η διεδαφική συνεργασία, όπως και η προσπάθεια διαμόρφωσης πολιτικών για την αντιμετώπιση προβλημάτων περιοχών με ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, όπως η νησιωτικότητα για χώρες, κυρίως, της Μεσογείου, απέκτησε νέα δυναμική με τις κατά καιρούς διευρύνσεις και μετά την ένταξη των Σκανδιναβικών χωρών, στα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Το INTERREG IIA «Διασυνοριακή συνεργασία», αποτέλεσε το κύριο σκέλος που εστίαζε στην εδαφική συνεργασία. Η συνολική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση ήταν 2,562 εκατ. ευρώ και μαζί με την απαραίτητη συγχρηματοδότηση (εθνική, περιφερειακή, τοπική, ιδιωτικών κεφαλαίων), η οικονομική βοήθεια που της αποδόθηκε ανήλθε σε περίπου 64 δις ευρώ (AEBR, 2001:47). Το πεδίο της παρέμβασης των επιχειρησιακών προγραμμάτων ήταν πολυτομεακό, ενώ τα επιλέξιμα μέτρα αφορούσαν σχεδόν όλες τις κύριες οικονομικές και κοινωνικές και πολιτιστικές δραστηριότητες (δημιουργία μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τουρισμός, ενέργεια και περιβάλλον, γεωργία και αγροτική ανάπτυξη, μεταφορά και τηλεπικοινωνίες, έρευνα και τεχνολογία, υγεία, κατάρτιση και απασχόληση). Οι κύριοι τύποι δράσεων βασίστηκαν στον κοινό προγραμματισμό και την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων, την εισαγωγή μέτρων για να βελτιωθεί η ροή των πληροφοριών εκατέρωθεν των συνόρων και την εφαρμογή κοινών θεσμικών και διοικητικών δομών για να υποστηριχθεί η εν λόγω συνεργασία.

Εν συγκρίσει με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, το INTERREG IIA χαρακτηρίστηκε από διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του καθώς, λόγω της προσχώρησης της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας, ο αριθμός των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων αυξήθηκε σημαντικά. Έτσι, το INTERREG IIA ενσωμάτωσε για πρώτη φορά όλες τις παραμεθόριες περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. υλοποιώντας 35 προγράμματα σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα και 24 σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, ήτοι με χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, τη Ρωσία, η Νορβηγία, την Ελβετία, την Κύπρο, και το Μαρόκο. Οι χρηματοδοτήσεις της ΕΕ για τα επιχειρησιακά προγράμματα σε ορισμένες περιοχές του Στόχου 1 υπερέβησαν τα 100 εκατ. Ευρώ με μεγαλύτερους αποδέκτες την Ισπανία και την Πορτογαλία -τα προγράμματα στα σύνορα των οποίων χρηματοδοτήθηκαν με 552 εκατ. €- και την Ελλάδα. Για την περίπτωση της Ελλάδας, ο προϋπολογισμός των διασυνοριακών προγραμμάτων ανήλθε σε 10 εκατ. ευρώ. Παράλληλα, η επέκταση του INTERREG IIA χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση στη συνεργασία στα θαλάσσια σύνορα. Συνολικά, 16 θαλάσσια

επιχειρησιακά προγράμματα υποστηρίχθηκαν από το INTERREG IIA (έναντι μόνο τεσσάρων από το INTERREG I) ενώ, τα περισσότερα από αυτά (11 προγράμματα) αφορούσαν τα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Από τη μελέτη των σχετικών εγγράφων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με το INTERREG IIA, προκύπτει η έντονη ενθάρρυνση των κρατών-μελών και των περιφερειών τους στην κατεύθυνση της υποβολής ενιαίων κοινών προγραμμάτων και της καθιέρωσης «κοινών θεσμικών δομών». Αν και δεν υπέβαλλαν πραγματικά όλα τα κράτη μέλη κοινά διασυνοριακά προγράμματα, αυτές οι οδηγίες συνέβαλλαν τουλάχιστον στον καλύτερο συντονισμό, υποβολή και διαχείριση του προγράμματος. Από την εμπειρία που αποκτήθηκε από το INTERREG I και την προενταξιακή συνεργασία στις σκανδιναβικές χώρες, προέκυψε μία τάση ενίσχυσης των διασυνοριακών θεσμικών ρυθμίσεων και θεσμών<sup>10</sup>.

Από την άποψη του μεγέθους προγράμματος, ορισμένες ακραίες παραλλαγές επικρατούν ακόμα στην περίοδο 1994-2000. Από την άποψη του γεωγραφικού εύρους, διαπιστώνεται μια τάση προς τις μικρότερες γεωγραφικές περιοχές και τα προγράμματα περιφερειακού/ τοπικού προσανατολισμού και επιπέδου. Τα μοναδικά καθαρά «εθνικά» προγράμματα αποτελούν εκείνα των ισπανικών/πορτογαλικών και ισπανικών/γαλλικών συνόρων. Το πρόγραμμα «Εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας» περιείχε χωριστά τμήματα διασπασμένα για τα σύνορα Ελλάδας/Βουλγαρίας και Ελλάδας/Αλβανίας, για τα σύνορα Ελλάδα/ΠΓΔΜ (για κάθε ένα από τα οποία υπήρχε επίσης ένα χωριστά πρόγραμμα PHARE CBC και ένα JPMC) καθώς επίσης και για συνεργασία με τη Κύπρο.

Σημαντική εξέλιξη για τη διασυνοριακή συνεργασία αναφορικά με τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, αποτέλεσε η καθιέρωση του προγράμματος PHARE CBC (διασυνοριακή συνεργασία) το 1994, για τη συνεργασία των παραμεθόριων περιοχών των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης (CECs) με τα κράτη μέλη της ΕΕ. και την κάλυψη 15 εθνικών συνόρων (μέσω 17 σχετικών προγραμμάτων). Η συνολική κατανομή κεφαλαίων της ΕΕ στα προγράμματα PHARE CBC υπερέβη τα 1.000 εκατομμύρια ECU (πραγματική κατανομή 652 εκατομμυρίων ECU για το 1994-97 και ενδεικτική κατανομή 360 εκατομμυρίων ECU για το 1998-99) (Brinkhoff, et al., 1997). Από θεσμικής άποψης, το PHARE CBC εισήγαγε μια σημαντική εξέλιξη, τη καθιέρωση του Κοινού Προγραμματισμού και των Συντονιστικών Επιτροπών (JPMC)

---

<sup>10</sup> Στην κατεύθυνση αυτή, το 1994 δημιουργήθηκε νέα κοινοτική πρωτοβουλία με διασυνοριακό χαρακτήρα, η οποία αφορούσε τη Βόρεια Ιρλανδία και τους συνοριακές περιοχές της: το ειδικό πρόγραμμα υποστήριξης για την ειρήνη και τη συμφιλίωση, Πρόγραμμα PEACE/υποπρόγραμμα για τη διασυνοριακή ανάπτυξη. Το πρόγραμμα έλαβε κοινοτική χρηματοδότηση ύψους 400 εκατομμυρίων ECU.

για κάθε ένα από τα σύνορα, περιλαμβάνοντας εκπροσώπους από τις ενδιαφερόμενες χώρες και ενεργό συμμετοχή των αρμόδιων για το INTERREG και για το PHARE CBC υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτή η εξέλιξη υπήρξε καθοριστική, καθώς καταρχάς η συντονιστική αυτή επιτροπή (Joint Planning and Monitoring Committee) καθιερώθηκε και λειτούργησε πλήρως σε όλα τα σύνορα καλύπτοντας τις πτυχές τόσο του προγραμματισμού όσο και της εφαρμογής, ενώ επίσης, περιέλαβε εκπροσώπους σε περιφερειακό επίπεδο (π.χ. euroregions). Οι διασυνοριακές δομές στα εθνικά σύνορα (πολύπλευρα στην περίπτωση των χωρών της θάλασσας της Βαλτικής) εξελίχθηκαν με διάφορους τρόπους και σε πολλές περιπτώσεις περιέλαβαν προϋπάρχουσες διασυνοριακές δομές διατηρώντας το JPMC στην κορυφή τους, και υποστηρικτικές δομές κάτω από αυτές (π.χ. τομεακές ομάδες εργασίας σε, και Ευρωπεριφέρειες σε Πολωνία/Γερμανία). Εντούτοις, αυτή η θεσμική πρόοδος στα, δεν οδήγησε απαραίτητα σε κοινά προγράμματα με ενιαίο περιεχόμενο και ομοιογενή συγχρονισμό στην υλοποίηση.

Σε συνέχεια του αρχικού Ευρωπαϊκού Κανονισμού αναφορικά με το πρόγραμμα PHARE CBC (διασυνοριακή συνεργασία) που θεσπίστηκε το 1994 προβλέποντας προγράμματα για την κάλυψη των παραμεθόριων περιοχών των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης με τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., το 1998 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε εκ νέου Κανονισμό αναφορικά με το πρόγραμμα το PHARE CBC (CEC, 1998) με στόχους:

- την προώθηση της συνεργασίας των παραμεθόριων περιοχών στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης με τις παρακείμενες περιοχές στη γειτονικές χώρες της Ε.Ε. και τις υπό ένταξη χώρες ώστε να υπερνικηθούν συγκεκριμένα προβλήματα ανάπτυξης, προς όφελος των τοπικών πληθυσμών και κατά τρόπο συμβατό με την προστασία του περιβάλλοντος και,
- την προώθηση της δημιουργίας και ανάπτυξης δικτύων συνεργασίας από κάθε πλευρά των συνόρων και της καθιέρωσης διασυνδέσεων μεταξύ αυτών των δικτύων και ευρύτερων κοινοτικών δικτύων.

Ο νέος αυτός κανονισμός για το πρόγραμμα «PHARE CBC» καθιέρωσε μερικές βασικές παραμέτρους για τα διασυνοριακά προγράμματα συνεργασίας σχετικά με τα σύνορα με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, και ειδικότερα:

- διεύρυνε τη γεωγραφική επιλεξιμότητα με τη συμπερίληψη των συνόρων των 10 υποψήφιων- τότε- χωρών της Κεντρικής Ευρώπης

- επαναπροσδιόρισε τις επιλέξιμες ενέργειες του PHARE CBC
- εισήγαγε νέα όργανα προγραμματισμού και εφαρμογής (γνωστά ως α) συνημμένα έγγραφα προγραμματισμού «Joint Programming Documents», β) μικτές επιτροπές συνεργασίας «Joint Cooperation committees» και «Joint Small Project Funds»).

Εξάλλου, το 1996 θεσπίστηκε το πρόγραμμα «PHARE CREDO» για η διασυνοριακή συνεργασία σε παραμεθόριες περιοχές της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τις κοινότητες τους («EAST-EAST»). Στόχοι του προγράμματος CREDO, ήταν να προωθηθεί η καλή γειτονία και η κοινωνική σταθερότητα στις παραμεθόριες περιοχές, να ενισχυθεί η διασυνοριακή συνεργασία για την οικονομική και κοινοτική ανάπτυξη και τέλος, να διευκολυνθεί η διοικητική αποκέντρωση στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Μια σειρά πολυτομεακών προγραμμάτων ήταν επιλέξιμα, αναφορικά με την οικονομική ανάπτυξη, τη κοινωνικοπολιτιστική συνεργασία, το ανθρώπινο δυναμικό, το περιβάλλον και τη τοπική διακυβέρνηση. Επιλέξιμους δικαιούχους αποτέλεσαν οι οργανισμοί δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις. Το πρόγραμμα CREDO αύξησε, τις ευκαιρίες για διασυνοριακή συνεργασία σε πολλά σύνορα αλλά και οδήγησε σε γνήσια διασυνοριακά έργα με συμμετέχοντες και από τις δύο πλευρές των εμπλεκόμενων συνόρων. Εντούτοις, το πρόγραμμα PHARE CREDO είχε μάλλον αρνητική υποδοχή σε πολλές παραμεθόριες περιοχές λόγω των σύνθετων και γραφειοκρατικών δομών διαχείρισής του, του σχετικά μικρού μεγέθους του προϋπολογισμού του, των καθυστερήσεων κατά την υλοποίησης του και της έλλειψης μιας προγραμματικής προσέγγισης παρόμοιας με εκείνη του INTERREG και του PHARE CBC. Ως συνέπεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να αντικαταστήσει το πρόγραμμα CREDO στα σύνορα μεταξύ των υποψήφιων χωρών, με επέκταση των επιλέξιμων περιοχών υπό το πρόγραμμα PHARE CBC.

Τέλος, στα πλαίσια της διασυνοριακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, εγκαινιάστηκε το 1996 το διασυνοριακό πρόγραμμα συνεργασίας TACIS για την χρηματοδότηση διασυνοριακών δραστηριοτήτων στα δυτικά σύνορα των δικαιούχων χωρών TACIS με την ΕΕ και τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης - δηλαδή τις δυτικές παραμεθόριες περιοχές της Ρωσικής Ομοσπονδίας, της Λευκορωσίας, της Ουκρανίας και της Μολδαβίας. Η κύρια εστίαση του TACIS CBC, ήταν τα δίκτυα υποδομών στα σύνορα («crossing facilities»), το περιβάλλον και η διασυνοριακή συνεργασία σε τοπικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος «Baltic Small Projects Facility». Το πρόγραμμα περιέλαβε το 1997 μια πρωτοβουλία για την ανάπτυξη του περιφερειακού κεφαλαίου («Regional

Capacity Building Initiative») η εφαρμογή της οποίας αποδόθηκε αρχικά σε ένα εξωτερικό δίκτυο, την Ένωση Ευρωπαϊκών Διασυνοριακών Περιοχών (AEBR). Το TACIS CBC, αποτέλεσε μέρος του ευρύτερου προγράμματος TACIS, αναφορικά με την παροχή βοήθειας για την οικονομική μεταρρύθμιση και ανάκαμψη στα νέα ανεξάρτητα κράτη (NIS) καθώς και τη Μογγολία. Ο νέος Κανονισμός του Συμβουλίου, του 1999, ενθάρρυνε τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των κρατών αυτών (NIS), της ΕΕ και των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (CECs), και μεταξύ των ίδιων των νέων ανεξάρτητων κρατών (NIS) δηλώνοντας ότι η διασυνοριακή συνεργασία θα εξυπηρετούσε πρώτιστα:

- τις παραμεθόριες περιοχές, στην υπερνίκηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών προβλημάτων που προέρχονται από τη σχετική απομόνωσή τους
- τη σύνδεση δικτύων και στις δύο πλευρές των συνόρων με διασυνοριακές υποδομές
- την επιτάχυνση των διαδικασιών μετασχηματισμού στα κράτη που συμμετέχουν, μέσω της συνεργασίας τους με παραμεθόριες περιοχές στην ΕΕ
- τη μείωση των διασυνοριακών περιβαλλοντικών κινδύνων και τη ρύπανση
- Εντούτοις, όπως αποδείχθηκε, και το πρόγραμμα το TACIS CBC στερούταν μιας ευρύτερης προγραμματικής προσέγγισης και συγκεκριμένων θεσμικών ρυθμίσεων, εν συγκρίσει με τα προγράμματα INTERREG και PHARE CBC. Ο συντονισμός των διασυνοριακών ενεργειών στα πλαίσια του TACIS και άλλων οργάνων χρηματοδότησης της ΕΕ αποδείχτηκε σχεδόν αδύνατος μέχρι και το 2001.

### **2.3.2 Διαπεριφερειακή Συνεργασία**

#### *2.3.2.1 Διαπεριφερειακή συνεργασία εντός Ε.Ε*

Κατόπιν της αξιολόγησης της πρώτης γενιάς προγραμμάτων RECITE (CEC, 1997) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναπροσάρμοσε το εν λόγω πρόγραμμα και αποφάσισε την υλοποίησή του και κατά την διάδοχη προγραμματική περίοδο RECITE II (1996-1999). Οι κύριοι τομείς της δράσης του προγράμματος επικεντρώθηκαν στην ανάπτυξη τοπικών δυνατοτήτων ώστε δημιουργηθούν θέσεις εργασίας, την βελτίωση της πρόσβασης στην ενιαία αγορά για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, την υποστήριξη της ένταξης των γυναικών στην οικονομική



δραστηριότητα και τέλος την προστασία του περιβάλλοντος. Για τη δεύτερη αυτή φάση του προγράμματος RECITE, παραχωρήθηκε Κοινοτική χρηματοδότηση ύψους 110 εκατομμυρίων ευρώ ενώ. Ο μέσος προϋπολογισμός κάθε έργου ανήλθε σε 3.2 εκατ. ευρώ- με μέση συμβολή του ΕΤΠΑ σε ποσοστό 63%.

Η διά-εδαφική συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ υποστηρίχθηκε επίσης από κοινοτικές πρωτοβουλίες και διατάξεις για καινοτόμα μέτρα για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, που περιλαμβάνονταν στους «παλαιούς» Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων. Συγκεκριμένα, πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας (πρόγραμμα TERRA), στόχευσαν στο να καθιερώσουν διαπεριφερειακά δίκτυα μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών, σε περιοχές οι οποίες αντιμετώπιζαν μεγαλύτερες εδαφικές προκλήσεις (ορεινές και αγροτικές περιοχές, παραποτάμιες λεκάνες, παράκτιες ζώνες κ.λπ.). Κατόπιν πρόσκλησης υποβολής προτάσεων το 1996 (CEC, 1996α) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έλαβε συνολικά 142 προτάσεις από τις οποίες επιλέχθηκαν τελικά και υλοποιήθηκαν 15. Τα προγράμματα αυτά προωθήθηκαν επίσημα το 1997 και το 1998 με συνολική κοινοτική βοήθεια ύψους 20 εκατ. ευρώ για την περίοδο έως το 2000. Παράλληλα, υλοποιήθηκαν ορισμένα πειραματικά σχέδια του άρθρου 10, όπως το RISI I και II (κοινωνία της Πληροφορίας), RIS και RTT (καινοτομία και τεχνολογική μεταφορά) και NSJ (New Sources for Jobs) ή CULTURE (διαπεριφερειακή συνεργασία για την οικονομική ανάπτυξη μέσω του πολιτισμού)τα οποία οδήγησαν στην καθιέρωση πολυάριθμων δικτύων.

Αρκετές όμως και από τις λοιπές Κοινοτικές Πρωτοβουλίες που υλοποιήθηκαν κατά την περίοδο 1994-2000 περιέλαβαν διατάξεις που υποκίνησαν την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών δρώτων. Τα προγράμματα LEADER II, ADAPT, EMPLOYMENT, PESCA, REGIS και SME υποστήριξαν, αν και σε διαφορετική έκταση το καθένα, την καθιέρωση πανευρωπαϊκών δικτύων για τη διάδοση καλών πρακτικών και την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και καινοτόμων πειραματικών προγραμμάτων βασισμένα στη λογική της συνεργασίας. Επιπρόσθετα, το άρθρο 6 του (παλαιού) Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και το άρθρο 8 του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) προσέφεραν δυνατότητες για διεδαφική συνεργασία (αποκαλούμενα ως «διεθνικά προγράμματα») στον τομέα της εκπαίδευσης, της κατάρτισης και ενσωμάτωσης των αδύναμων πληθυσμών σε ίσες

ευκαιρίες καθώς επίσης και στον τομέα των γεωργικών υποδομών και της προώθησης της αγροτικής ανάπτυξης.

### 2.3.2.2 Διαπεριφερειακή συνεργασία με τρίτες χώρες

Το 1995, οι δύο πρωτοβουλίες ECOS και OUVERTURE, για την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ εδαφικών αρχών από την Ε.Ε και τρίτες χώρες, συγχωνεύθηκαν για να διαμορφώσουν ένα ενιαίο πρόγραμμα, αποκαλούμενο ECOS-OUVERTURE. Το νέο πρόγραμμα, για το οποίο προβλέφθηκε επίσης μια ολοκληρωμένη διαχειριστική δομή (CEC, 1995β) βασίστηκε στην ιδέα ότι, η περιφερειακή συνεργασία μπορεί να αποτελεί εργαλείο ενίσχυσης της κοινωνικής και πολιτικής σταθερότητας. Το 1996, η επιλέξιμη ζώνη του προγράμματος επεκτάθηκε προκειμένου συμπεριλάβει αρχές που προέρχονται από χώρες γειτνιάζουσες με την Μεσόγειο. Για την περίοδο 1997-99, το ECOS-OUVERTURE II χρηματοδοτήθηκε με 17 MEURO από το άρθρο 10 του ΕΤΠΑ και με 7 MEURO από το πρόγραμμα PHARE CBC. Για πρώτη φορά, το πρόγραμμα πρότεινε δύο τύπους έργων, αφενός μεγάλα έργα, αφετέρου έργα μικρότερης κλίμακας (micro projects). Εκτός από ολόκληρη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνατότητα συμμετοχής είχαν περιοχές, πόλεις και τοπικές οργανώσεις από τις ακόλουθες περιοχές εκτός Ε.Ε και συγκεκριμένα:

- Όλες οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που ήταν δικαιούχες του προγράμματος PHARE, συμπεριλαμβανομένων των κρατών της Βαλτικής (επιλέξιμες μόνο οι τοπικές και περιφερειακές αρχές)
- Η Λευκορωσία, η Μολδαβία, η Ρωσία και η Ουκρανία
- Χώρες της Μεσογειακής λεκάνης (Αλγερία, Κύπρος, Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Μάλτα, Μαρόκο, Συρία, τα παλαιστινιακά εδάφη, Τυνησία και Τουρκία).

Την ίδια εποχή, τα προγράμματα TACIS υποστήριξαν την διά-εδαφική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών σε κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Οι γενικοί στόχοι παρέμειναν παρόμοιοι με εκείνους των προγραμμάτων που υποστηρίχθηκαν στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, επικεντρώνοντας στην ανάπτυξη των επαφών και των συνεργασιών μεταξύ των ομάδων-στόχων και διευκολύνοντας τη διαδικασία πολιτικής και οικονομικής μετάβασης των χωρών στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Κύρια προγράμματα που αποτέλεσαν:

- Το PHARE & TACIS Democracy Programme, το οποίο εγκαινιάστηκε σε πειραματική βάση το 1992, με γενικό στόχο την προώθηση της έννοιας της πλουραλιστικής δημοκρατικής κοινωνίας και του κράτους δικαίου, την ενίσχυση του σεβασμού για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες και την ενίσχυση θεσμών όπως η τοπική αυτοδιοίκηση, τα επαγγελματικά επιμελητήρια και οι ενώσεις.
- Το πρόγραμμα «PHARE Partnership Programme» και το πρόγραμμα «PHARE & TACIS LIEN»
- Το πρόγραμμα «PHARE TACIS Joint Venture Programme (JOP)» και το πρόγραμμα «COOPME» για την ανταλλαγή τεχνογνωσίας ανάμεσα στις Μικρομεσαίες επιχειρήσεις της Ε.Ε. και τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Τον Ιούλιο του 1996 υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ο Κανονισμός του προγράμματος MEDA. Ο Κανονισμός αυτό επικέντρωσε στα απαραίτητα οικονομικά και τεχνικά μέτρα για τη μεταρρύθμιση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στα πλαίσια της ευρωμεσογειακής συνεργασίας. Οι επιλέξιμες περιοχές για τα προγράμματα MED περιελάμβαναν την Αλγερία, την Κύπρο, την Αίγυπτο, το Ισραήλ, την Ιορδανία, τον Λίβανο, τη Μάλτα, το Μαρόκο, την Συρία, την Τυνησία, την Τουρκία και παλαιστινιακά εδάφη. Σκοπός του Κανονισμού αυτού ήταν να υποστηριχθούν μέτρα, τα οποία ενισχύουν τους στόχους της ευρωμεσογειακής συνεργασίας, να ενισχυθεί η πολιτική σταθερότητα και η δημοκρατία στα κράτη μη-μέλη της νότιας Μεσογείου και να δημιουργηθεί μια ευρωμεσογειακή περιοχή ελεύθερου εμπορίου και ανάπτυξης της οικονομικής και κοινωνικής συνεργασίας. Τα μέτρα διαρθρώθηκαν γύρω από τρεις κύριους τομείς και στόχευσαν στο να συμβάλλουν στη στενότερη ολοκλήρωση και συνεργασία των μεσογειακών χωρών («Mediterranean Partner Countries (MPC)» μεταξύ τους, καθώς επίσης και στην υποστήριξη της συνεργασίας τους με τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κύρια όργανα αποτέλεσαν:

- το «MED URBS» (συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών)
- το «MED CAMPUS» (συνεργασία μεταξύ των πανεπιστημίων)
- το «MED MEDIA» (συνεργασία μεταξύ των επαγγελματιών των μέσων)

### 2.3.3 Διακρατική Συνεργασία

Η προώθηση των δραστηριοτήτων διεθνικής συνεργασίας, αποτέλεσε παράγωγο της ενδυνάμωσης της συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ, γύρω από την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης στον τομέα της χωρικής ανάπτυξης για το κοινοτικό έδαφος. Ένα πρώτο βήμα σε αυτήν την κατεύθυνση πραγματοποιήθηκε το 1989 στα πλαίσια της τότε Γαλλικής Προεδρίας, οπότε και συναντήθηκαν ανεπίσημα οι αρμόδιοι για τη χωροταξία υπουργοί των κρατών- μελών στη Νάντη. Η συνεργασία αυτή, συνεχίστηκε κατά τα επόμενα έτη μέσω συμπληρωματικών άτυπων συνεδριάσεων των εθνικών υπουργών στο Τορίνο (1990), τη Χάγη (1991) τη Λισσαβώνα (1992) τη Λιέγη (1993). Κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων αυτών, τα κράτη μέλη αναγνώρισαν την ανάγκη διαμόρφωσης μιας ολοκληρωμένης μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού εδάφους αλλά και την συνεργασία για τη χωροταξία με έναν αποτελεσματικότερο τρόπο. Η τοποθέτηση αυτή ενσωματώθηκε και στο αποκαλούμενο «έγγραφο της Λειψίας», το οποίο υιοθετήθηκε από τη Γερμανική Προεδρία κατά τη διάρκεια του δεύτερου μισού του 1994, προσδιορίζοντας διάφορους θεμελιώδεις στόχους και συγκεκριμένες σφαίρες δραστηριότητας για το μελλοντικό Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου («European Spatial Development Perspective» (ESDP)), ομοίως και οδηγίες για την εφαρμογή των χωρικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το εν λόγω έγγραφο πρότεινε αφενός μεν την δημιουργία ευρωπαϊκών περιοχών δράσης για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη («European action areas for integrated spatial development») αφετέρου δε, την δημιουργία πειραματικών προγραμμάτων για μια πιο στενή συνεργασία μεταξύ των διοικήσεων σε Κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, σε συντονισμό με άλλα επιμέρους ευρωπαϊκά ζητήματα καθώς και τις εδαφικές πτυχές των τομεακών πολιτικών.

Στην άτυπη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Στρασβούργο (1995), συμφωνήθηκε η εφαρμογή συγκεκριμένων κοινοτικών ενεργειών στο πλαίσιο των χρηματοδοτήσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 1994-1999, προκειμένου να αναπτυχθεί περαιτέρω η συνεργασία στον τομέα της χωρικής ανάπτυξης. Εν συνεχεία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσδιόρισε διάφορους τομείς δράσης αναφορικά με μια βιώσιμη και πιο ισορροπημένη ανάπτυξη του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προετοίμασε την έναρξη συγκεκριμένων σχεδίων υποστήριξης:

- ενός νέου σκέλους Γ για την κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG II στη διεθνική συνεργασία στον τομέα της χωροταξίας.
- συγκεκριμένων πιλοτικών ενεργειών υπό το άρθρο 10 του ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας.

Τα χρηματοδοτικά αυτά σχήματα της Κοινότητας ακολουθούσαν λίγο ως πολύ τους ίδιους γενικούς στόχους, παρά το γεγονός ότι δεν στόχευαν όλοι οι τομείς δράσης στην θεμελίωση μιας «γνήσιας» διεθνικής συνεργασίας στον τομέα της χωροταξίας. Μια προκαταρκτική σύγκριση τους ως προς τα κύρια χαρακτηριστικά (γεωγραφική κάλυψη, συγκεκριμένες δραστηριότητες) επιτρέπει τα εξής συμπεράσματα:

- τρεις μόνο «κύριοι τομείς δραστηριοτήτων» διέθεταν συνεργατικό χαρακτήρα, καλύπτοντας παράλληλα μεγαλύτερες παρακείμενες περιοχές διεθνικής συνεργασίας. Συγκεκριμένα το INTERREG IIC ( «γενική διεθνική συνεργασία στη χωρική ανάπτυξη» και «μετανάστευση πλημμυρών»), καθώς και τα πιλοτικά προγράμματα του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ που κάλυπταν τις μεγαλύτερες διεθνικές περιοχές συνεργασίας.
- οι υπόλοιποι τομείς δραστηριότητας κάλυπταν μεγαλύτερες περιοχές εντός ενός να κράτους μέλους (π.χ. δραστηριότητες του INTERREG IIC για την πρόληψη της ξηρασίας) ή στόχευαν στην έναρξη «διαπεριφερειακών» δικτύων για τη χωροταξία στις περιοχές με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα (άρθρο 10 ΕΤΠΑ, πρόγραμμα TERRA).

Ήδη τον Οκτώβριο του 1995, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβλεψε μέρος του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων διαθέσιμο για το νέο σκέλος Γ του INTERREG II (1997-1999). Παράλληλα, οριοθέτησε προσωρινά μεγαλύτερες διεθνικές περιοχές συνεργασίας για το INTERREG IIC, στη βάση μιας προσέγγισης που περιλαμβανόταν σε συγκεκριμένες μελέτες στο πλαίσιο των κειμένων «Ευρώπη 2000» και «Ευρώπη 2000+» καθώς και επάνω στις τοποθετήσεις των κρατών μελών για το μελλοντικό ΣΑΚΧ. Ωστόσο, η αρχική οριοθέτηση των διεθνικών περιοχών συνεργασίας επικρίθηκε λόγω του «από επάνω προς τα κάτω» χαρακτήρα της, ο οποίος παραγνώριζε τις συγκεκριμένες κατά περίπτωση περιφερειακές δυνατότητες. Αυτή η κριτική εκφράστηκε με ιδιαίτερη σαφήνεια και από την ίδια τη Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία διεξήγαγε σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έξι σεμινάρια χωροταξίας για «την Ευρώπη 2000+» κατά τη διάρκεια του έτους 1996. Τα συμπεράσματα των σεμιναρίων αυτών λήφθηκαν υπόψη κατά τη συνέχεια, και

περιλήφθησαν στην χωρική ανάλυση (CoR, 1997) οι περιφερειακές δυνατότητες και πτυχές (ιστορικές, πολιτιστικές, κ.α.).

Με την υιοθέτηση των συγκεκριμένων οδηγιών για το INTERREG IIC το 1996, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε θεμελιώσει, ουσιαστικά για πρώτη φορά, ένα συγκεκριμένο εργαλείο που θα ενίσχυε μια πιο εκτεταμένη, γεωγραφικά, συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών (CEC, 1996β). Η Κοινοτική βοήθεια των 412.84 εκατ. ευρώ που χορηγήθηκε, διατέθηκε μέσω επιχειρησιακών προγραμμάτων, τα οποία κατευθύνθηκαν σε τρεις διαφορετικούς τομείς: α) «γενική διακρατική συνεργασία για τη χωρική ανάπτυξη», β) «πλημμύρες» και γ) «πρόληψη ξηρασιών». Οι οδηγίες για το INTERREG IIC δεν καθόρισαν λεπτομερώς μόνο τα επιλέξιμα μέτρα αλλά και προσδιόρισαν βασικές αρχές και κριτήρια, αναφορικά με τη βοήθεια που χορηγείται στα λειτουργικά προγράμματα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μεταξύ άλλων, για την έγκριση των προγραμμάτων έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη εάν:

- τα προγράμματα διαμορφώνονται μαζί με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.
- υπάρχει μια κοινή δομή για τη συνεργασία και τη οικονομική διαχείριση καθώς και μια συνεπής στρατηγική
- προκύπτει συμπληρωματικότητα και αποδοτικότητα των παροχών με άλλες δράσεις, και ποιο το αντίκτυπο για την εφαρμογή, τον έλεγχο και το βαθμό συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών

Το 1995, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε επίσης να προωθεί πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ και στον τομέα χωρικού σχεδιασμού. Μετά τον καθορισμό και την ορθολογική οργάνωση των προτεραιοτήτων αυτών των πιλοτικών ενεργειών για την περίοδο 1994-1999 αποφασίστηκε η χορήγηση 395 εκατ. ECU. Προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι γενικοί στόχοι που καθορίστηκαν για αυτές τις πειραματικές δράσεις, συγκεκριμένα προγράμματα έπρεπε να υποβληθούν από τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, τα οποία να επιδεικνύουν την καινοτόμο ή προστιθέμενη αξία και τα θετικά, μακροπρόθεσμα, αποτελέσματά τους στον τομέα της χωροταξία. Μέσα στο ευρύτερο αυτό πλαίσιο, τέσσερις πιλοτικές ενέργειες χρηματοδοτήθηκαν καλύπτοντας διάφορα κράτη μέλη και μεγαλύτερες διεθνικές περιοχές συνεργασίας:

- «Βόρεια περιφέρεια» (DK/FIN/S/UK/N)
- «Ανατολικές Άλπεις» (A/I/D).
- «Κεντρικό και ανατολικό μεσογειακό χώρο -ARCHIMED» (GR/I/Malta/Cyprus).

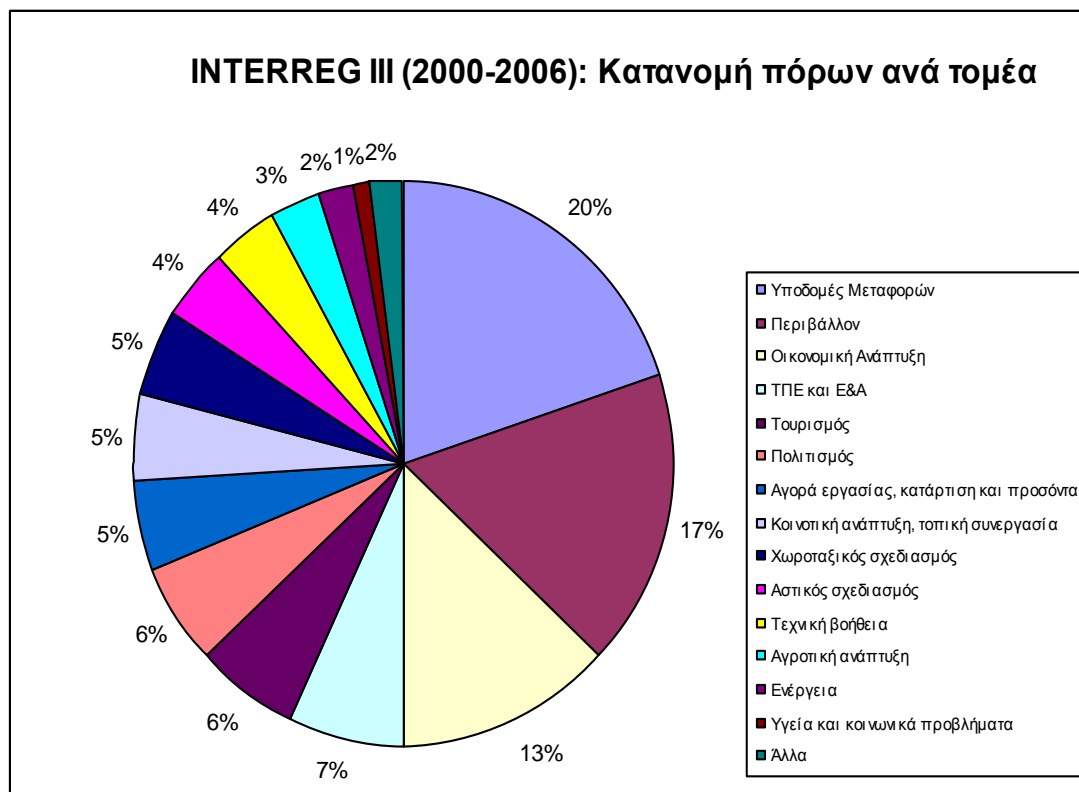
- «Μεσογειακή πύλη» (Ε/Ρ και Μαρόκο).

## 2.4 Η περίοδος 2000-2006

Η διεύρυνση που πραγματοποιήθηκε το 2004 προς χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης και η συνεχιζόμενη προσπάθεια σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο για εμβάθυνση της σύγκλισης, χαρακτήρισε την διάδοχη προγραμματική περίοδο της Κοινοτικής Πολιτικής Συνοχής. Το «Πρόγραμμα Δράσης 2000: Για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ένωση» (ή Ατζέντα 2000) που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1997 και οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Βερολίνου (Μάρτιος 1999) έθεσαν ένα ευρύ πολιτικό πλαίσιο για νέες δράσεις και θεμελίωσαν την ανάγκη μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το κείμενο "Ατζέντα 2000", οι νέες διαρθρωτικές παρεμβάσεις της περιόδου 2000 - 2006 θα έπρεπε να επικεντρώνουν στα σημαντικά αναπτυξιακά. Ως εκ τούτου, το ένα τρίτο του Κοινοτικού Προϋπολογισμού (περίπου 213 δις. Ευρώ), προερχόμενο από τη συνεισφορά των κρατών μελών, αποδόθηκε στην περιφερειακή πολιτική και κατανεμήθηκε μεταξύ των περιφερειών που παρουσίαζαν μεγαλύτερες ανάγκες. Παράλληλα, στη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβόνας τον Μάρτιο του 2000, καθορίστηκε μια νέα διευρυμένη στρατηγική για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε να καταστεί «η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή". Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, η στρατηγική της Λισσαβόνας και η Συνθήκη της Νίκαιας (2001) αποτέλεσαν το ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής για τα προγράμματα που θα εφαρμόζονταν την προγραμματική περίοδο 2000 - 2006.

Με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 28ης Απριλίου 2000 (CEC, 2000α), «σχετικά με τη θέσπιση γενικών κατευθύνσεων για μια κοινοτική πρωτοβουλία που αφορά τη διευρωπαϊκή συνεργασία με σκοπό την ενθάρρυνση της αρμονικής και ισόρροπης ανάπτυξης του ευρωπαϊκού εδάφους» αλλά και τις γενικές διατάξεις για τα διαρθρωτικά ταμεία της περιόδου 2000-2006, αποφασίστηκε η Τρίτη- και τελευταία με αυτή την μορφή – φάση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Για την περίοδο αυτή, στόχους της Πρωτοβουλίας αποτέλεσαν η ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας, η χορήγηση ενίσχυσης στις περιφέρειες που

βρίσκονταν κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της ΕΕ ώστε να αντιμετωπιστούν προβλήματα απομόνωσής τους και η στήριξη της διαπεριφερειακής και διεθνικής συνεργασίας.



**Διάγραμμα 1:** Κατανομή πόρων INTERREG III ανά τομέα συνεργασίας. Πηγή στοιχείων: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/index_en.htm). Ίδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

Η πρωτοβουλία «INTERREG III», όπως ονομάστηκε, κλήθηκε να συμπυκνώσει πλέον όλες τις διαδοχικές μορφές συνεργασίας πόλεων και περιφερειών οι οποίες είχαν αναπτυχθεί κατά τα προηγούμενα έτη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής - κοινοτικές πρωτοβουλίες και καινοτόμες δράσεις άρθρου 10 κανονισμού ΕΤΠΑ- υλοποιώντας συνολικά 70 επιχειρησιακά προγράμματα επιμερισμένα σε τρεις βασικούς άξονες παρέμβασης, χωρικά προσδιορισμένους: την διασυνοριακή συνεργασία (Σκέλος Α), την διακρατική συνεργασία (Σκέλος Β) και τέλος, την διαπεριφερειακή συνεργασία (Σκέλος Γ).

Σε γενικές γραμμές η συνεργασία στο πλαίσιο του INTERREG III κλήθηκε να υλοποιηθεί στην βάση των αρχών του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης ευνοώντας την "εκ των κάτω προς τα άνω" (bottom up) ανάπτυξη. Αρμόδιες αρχές στον τομέα του προγραμματισμού αποτέλεσαν οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές σε εταιρική σχέση με τις εθνικές κεντρικές αρχές (σκέλος Α)· οι εθνικές αρχές σε στενή



συνεργασία με τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές που βρίσκονται στον επιλέξιμο γεωγραφικό χώρο διακρατικής συνεργασίας (σκέλος Β) και τέλος οι εθνικές αρχές (σκέλος Γ).

**Πίνακας 5:** Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG. Πηγή στοιχείων: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation). Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

<b>Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG</b>			
<b>Σκέλος</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013 (αρχική πρόταση Ευρωπαϊκής Επιτροπής)</b>	<b>2007-2013 (τελική κατανομή)</b>
<b>Διασυνοριακή</b>	4,0 (67%)	6,8 (47,7%)	6,4 (74%)
<b>Διακρατική</b>	1,4 (27%)	6,8 (47,7%)	1,83 (21%)
<b>Διαπεριφερειακή</b>	0,4 (6%)	0,6 (4,6%)	0,445 (5%)
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	8(100%)	14,25(100%)	8,7(100%)

**Πίνακας 6:** Επισκόπηση κύριων στόχων και προϋπολογισμού Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG περιόδων 1990-1993, 1994-1999 και 2000-2006. Ιδία επεξεργασία. Τελευταία

<b>Προγραμματική Περίοδος</b>	<b>Περιγραφή</b>	<b>Προϋπολογισμός</b>
<b>INTERREG I (1990-1993)</b>	Προετοιμασία παραμεθόριων περιοχών ενόψει της άρσης των εσωτερικών συνόρων λόγω της Ενιαίας Αγοράς	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.082 εκατ. ECU</li> <li>• 31 Ε.Π</li> </ul>
<b>INTERREG II (1994-1999)</b>	Συνδύασε τους στόχους του INTERREG I και της πρωτοβουλίας REGEN και κατανεμήθηκε σε τρία διακριτά σκέλη: <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERREG IIA (1994-1999) - διασυνοριακή συνεργασία</li> <li>• INTERREG IIB (1994-1999) – ολοκλήρωση ενεργειακών δικτύων</li> <li>• INTERREG IIG (1997-1999) – συνεργασία στον τομέα του περιφερειακού σχεδιασμού (με έμφαση στη διαχείριση υδάτινων πόρων)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,519 δισ. ECU (τιμές 1996)</li> <li>• 79 Ε.Π</li> </ul>
<b>INTERREG III (2000-2006)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Διασυνοριακή συνεργασία (σκέλος Α, 53 προγράμματα)</li> <li>❖ Διακρατική συνεργασία (σκέλος Β, 13 προγράμματα)</li> <li>❖ Διαπεριφερειακή συνεργασία (σκέλος Γ, 4 προγράμματα)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5,8 δισ. ευρώ (τιμές 2004)<sup>11</sup></li> <li>• 70 Ε.Π</li> </ul>

επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

## 2.4.1 Διασυνοριακή Συνεργασία

### 2.4.1.1 Εσωτερική διασυνοριακή συνεργασία

Όπως προαναφέρθηκε, στόχους του INTERREG για την προγραμματική περίοδο 2000-2006, αποτέλεσαν αφενός μεν η ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας· αφετέρου δε, η χορήγηση ενίσχυσης στις περιφέρειες που βρίσκονται κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της ΕΕ ώστε να αντιμετωπιστούν ειδικότερα προβλήματα απομόνωσης. Η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ όμορων εδαφών για την περίοδο 2000-2006 σκοπό είχε στόχο την ανάπτυξη των οικονομικών και κοινοτικών διασυνοριακών πόλων και κοινών στρατηγικών για την χωροταξική ανάπτυξη. Έτσι, για το «σκέλος Α - διασυνοριακή συνεργασία», τους κατά προτεραιότητα τομείς δράσης αποτέλεσαν:

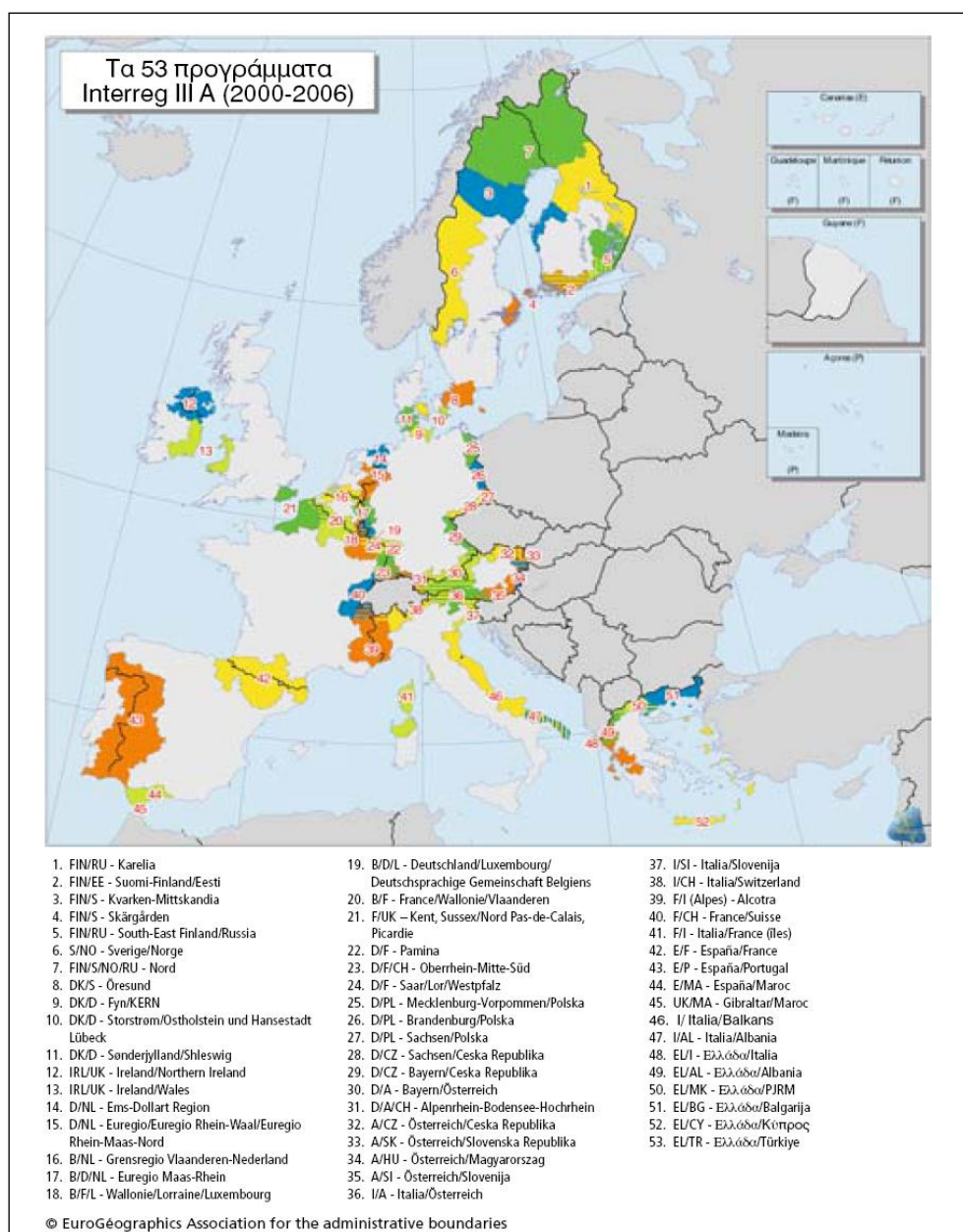
- η προώθηση της διασυνοριακής αστικής, αγροτικής και παράκτιας ανάπτυξης
- η ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), του τουρισμού και των τοπικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη και την απασχόληση
- η δημιουργία ενοποιημένης αγοράς εργασίας και η κοινωνική ένταξη
- η συνεργασία στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης, των πολιτιστικών δραστηριοτήτων, των επικοινωνιών, της υγείας και της πολιτικής προστασίας
- η προστασία του περιβάλλοντος, η ενεργειακή απόδοση και οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
- οι βασικές υποδομές με διασυνοριακή διάσταση
- οι συνεργασίες στο νομικό και διοικητικό τομέα
- η συνεργασία μεταξύ πολιτών και θεσμών
- η τεχνική βοήθεια.

Επιλέξιμες περιοχές για τη διασυνοριακή συνεργασία αποτέλεσαν εδάφη σε επίπεδο NUTS III και συγκεκριμένα; α) όλες οι περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών

---

<sup>11</sup> Τα δύο τρίτα (2/3) του συνολικού ποσού δόθηκαν σε έξι χώρες (Ισπανία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία και Πορτογαλία), ενώ τα νέα Κράτη Μέλη της διεύρυνσης του 2004 έλαβαν μόλις το 8%. Παρά τη γενικά περιορισμένη κλίμακα ενίσχυσης (74 εκατομμύρια ευρώ ανά πρόγραμμα), τα προγράμματα είχαν σημαντική μόχλευση (165 ευρώ ανά 100 ευρώ που επενδύονται, 5 ευρώ εκ των οποίων προέρχονται από ιδιωτικούς πόρους), καλύπτοντας επενδύσεις που δεν θα είχαν πραγματοποιηθεί χωρίς αυτό.

και εξωτερικών χερσαίων συνόρων της Ε.Ε καθώς επίσης και ορισμένες θαλάσσιες περιοχές και β) περιοχές που γειτνιάζουν ή που περιβάλλονται από τις ανωτέρω επιλέξιμες περιοχές. Οι τεχνικές διατάξεις που περιλήφθηκαν στις νέες οδηγίες αναφορικά με τον άξονα αυτό, παρουσίασαν συνάφεια με τις αντίστοιχες των προγραμμάτων των INTERREG I και IIA, ενώ άλλες εισήγαγαν αλλαγές με έμφαση στο περιεχόμενο και την διαχείριση. Ως προς τη δεύτερη περίπτωση, εντοπίζονται διατάξεις για κοινή διαχείριση στην υλοποίηση του προγράμματος μέσω διασυνοριακών μηχανισμών και διατάξεις για την γενίκευση της αρχής «lead-applicant principle» σε επίπεδο πραγματοποίησης έργου (project level).



**Χάρτης 1:** Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα», Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002. Προγράμματα του σκέλους A, INTERREG III (2000-2006).

#### 2.4.1.2 Εξωτερική διασυνοριακή συνεργασία

Το Δεκέμβριο του 2000 η ΕΕ υιοθέτησε εκ νέου ένα νέο Κανονισμό (ΕΚ, 2000) αναφορικά με τη βοήθεια στις δυτικές βαλκανικές χώρες, καλύπτοντας κράτη όπως η Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία και η ΠΓΔΜ. Το πρόγραμμα «CARDS», όπως ονομάστηκε, κλήθηκε να υποστηρίξει, μεταξύ άλλων, «την ανάπτυξη στενότερων σχέσεων μεταξύ των χωρών-δικαιούχων, μεταξύ αυτών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μεταξύ αυτών και των χωρών που είναι υποψήφια για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε συντονισμό με άλλα όργανα της διασυνοριακής, διεθνικής και περιφερειακής συνεργασίας με τρίτες χώρες». Το γεγονός αυτό σήμαινε πρακτικά ότι, προγράμματα PHARE CBC όπως της Αλβανίας με την Ελλάδα και της ΠΓΔΜ με την Ελλάδα, θα συνεχίζονταν πλέον από τα νέα προγράμματα «CARDS», ενώ νέα προγράμματα θα μπορούσαν να αναπτυχθούν, π.χ. για την Κροατία με τη Σλοβενία, την Κροατία με την Ουγγαρία και την Βουλγαρία με την ΠΓΔΜ.

Την ίδια περίοδο, η Ε.Ε τροποποίησε τον κανονισμό σχετικά με το πρόγραμμα «MEDA» (οικονομική και τεχνική βοήθεια για τις μεσογειακές μη-μέλη χώρες). Και πάλι, όπως και στην προηγούμενη περίοδο, αν και υπήρχε υποστήριξη της Ε.Ε για διασυνοριακές ενέργειες στο πλαίσιο του MEDA, αυτή δεν υποστηρίχθηκε από προγραμματικές, θεσμικές ή άλλες ρυθμίσεις ισοδύναμες με εκείνες του INTERREG (σκέλος Α) ή του PHARE CBC. Οι ρυθμίσεις αυτές, ήταν μάλλον απαραίτητες να ευδοκιμήσει η προσπάθεια και ο συντονισμός με προγράμματα της Πρωτοβουλίας INTERREG σε διασυνοριακές περιοχές όπως της Ισπανίας με το Μαρόκο, του Γιβραλτάρ με το Μαρόκο, της Ελλάδας με την Κύπρο ή, της Ελλάδας με την Τουρκία.

#### 2.4.2 Διακρατική συνεργασία

Κατά την Τρίτη Προγραμματική Περίοδο 2000-2006 της πολιτικής συνοχής, συνεχίστηκε η διακρατική συνεργασία του σκέλους Β του προγράμματος Interreg (Interreg IIIB), με σκοπό την προώθηση υψηλότερου βαθμού χωροταξικής ενοποίησης σε μεγάλα συγκροτήματα ευρωπαϊκών περιφερειών, την αειφόρο, αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη στην Κοινότητα, καθώς και την ικανοποιητικότερη χωροταξική ολοκλήρωση με τις υποψήφια και άλλες γειτονικές χώρες. Στην νέα αυτή περίοδο έγινε προσπάθεια «σταθεροποίησης» της μάλλον κατακερματισμένης εικόνας που επικρατούσε στην διακρατική συνεργασία, έως και την προηγούμενη

περίοδο προγραμματισμού, και η οποία οφείλονταν στα ποικίλα σχέδια υποστήριξης που υπήρχαν - όπως το INTERREG IIC και τα πιλοτικά προγράμματα του άρθρου 10 ΕΤΠΑ-, το διαφορετικό επίπεδο χρηματοδότησης τους και τους ετερογενείς τομείς δράσης.

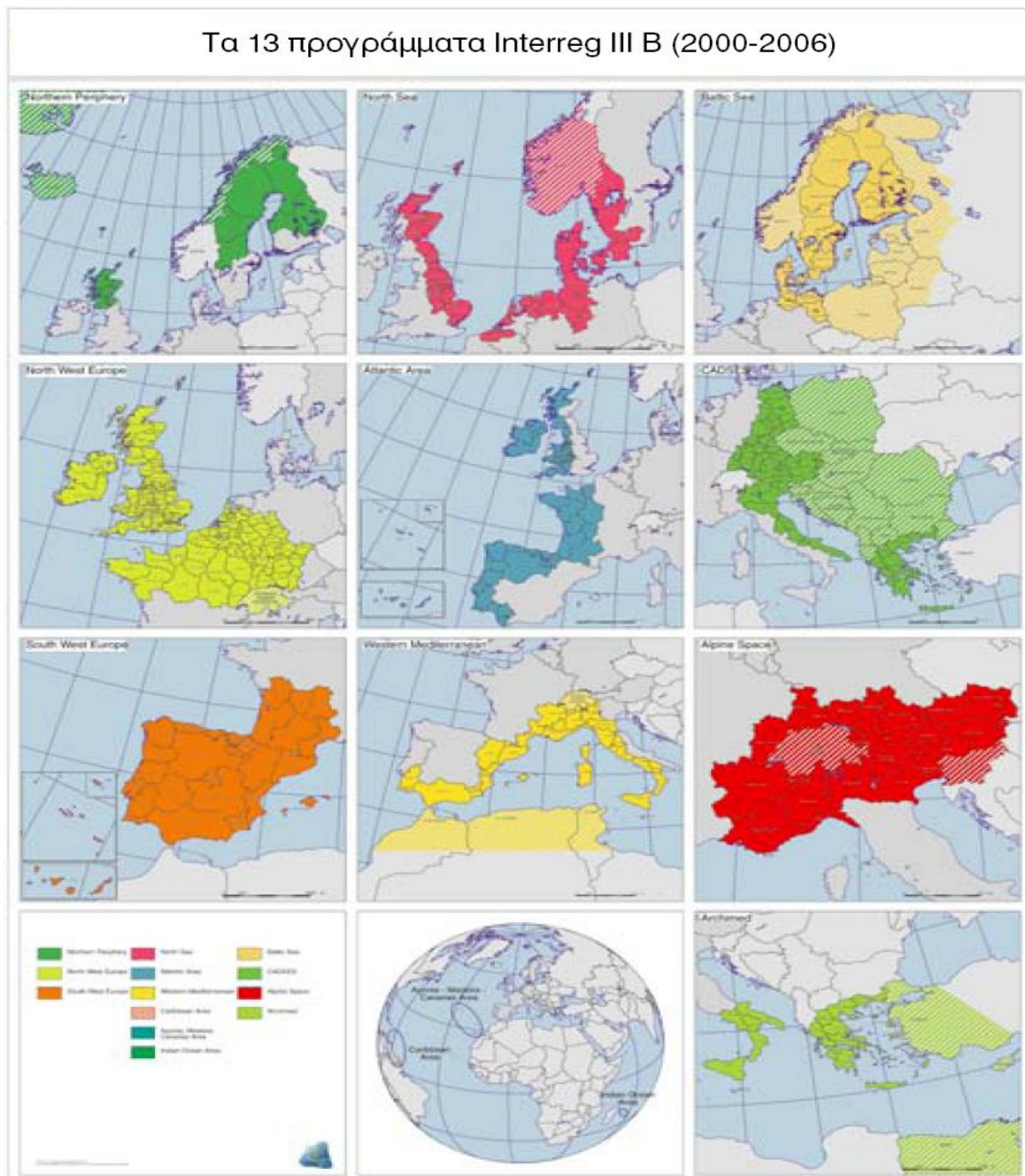
Τα προγράμματα Interreg IIC και Interreg IIIB σχεδιάστηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε μεγάλο βαθμό ως επιχειρησιακό συμπλήρωμα του ΣΑΚΧ, το οποίο καταρτίστηκε κατά την περίοδο 1989-1999 από τα κράτη-μέλη. Το γεγονός αυτό εξηγεί τις ευθείες αναφορές του στους στόχους του ΣΑΚΧ που απαντώνται ορισμένες φορές στις επιμέρους δράσεις διεθνικής συνεργασίας οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του Interreg IIC και Interreg IIIB, ομοίως και αυτήν ακόμη την αναγωγή των στόχων του ΣΑΚΧ σε κριτήριο επιλεξιμότητας και επιλογής ορισμένων προτάσεων συνεργασίας.

Με την διακρατική συνεργασία κατά την περίοδο 2000-2006, ενθαρρύνθηκε ιδιαίτερα η συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και μεταξύ ομάδων περιφερειών με κοινά μειονεκτήματα (νησιωτικές και θαλάσσιες περιοχές ή ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιφέρειες). Επιλέξιμο ήταν το σύνολο της Ε.Ε. καθώς και γειτονικές περιφέρειες. Για της ανάγκες της διακρατικής συνεργασίας ορίστηκαν δεκατρείς (13) νέες ομάδες διεθνικών γεωγραφικών ενοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο: Δυτική Μεσόγειος, Άλπεις, Νοτιοδυτική Ευρώπη, Βορειοδυτική Ευρώπη, Βόρεια Θάλασσα, Βαλτική Θάλασσα, Βόρεια Περιφέρεια, Κεντρική Ευρώπη, Αδριατική, Δούναβης, Νοτιοανατολική Ευρώπη, «Archimed», ατλαντικό τόξο και ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιφέρειες.

Από αυτές, εννέα περιοχές αντιστοιχούν κατά προσέγγιση σε προηγούμενες επιλέξιμες περιοχές του INTERREG IIC (BSA, NSA, NWMA, CADSES, δυτική μεσογειακή, ατλαντική περιοχή, νοτιοδυτική Ευρώπη), ή σε περιοχές που καθορίζονται ως επιλέξιμες για ενέργειες του άρθρου 10 ΕΤΠΑ (Archimed, βόρεια περιφέρεια). Όσον αφορά τις ρυθμίσεις της χωρικής οριοθέτησης σε επίπεδο επιλέξιμων περιοχών, οι σημαντικότερες αλλαγές αφορούν την διεύρυνση του αλπικού χώρου (ώστε να συμπεριλάβει περιλάβει την Γαλλία και την Ελβετία) και ο καθορισμός τριών νέων προγραμματικών περιοχών, αποκαλούμενες ως «ultraperipheral regions» και τις περιβάλλουσες περιοχές τους. Τομείς συνεργασίας για το σκέλος Β-διακρατική συνεργασία του Interreg III αποτέλεσαν:

- Οι στρατηγικές χωροταξικής ανάπτυξης·

- η ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων συστημάτων μεταφορών και η βελτιωμένη πρόσβαση στην Κοινωνία της Πληροφορίας
- η προστασία του περιβάλλοντος, η ορθή διαχείριση της πολιτιστικής κληρονομιάς και των φυσικών πόρων- ιδίως των υδάτινων-
- η τεχνική βοήθεια για τη δημιουργία υπερεθνικών εταιρικών σχέσεων.

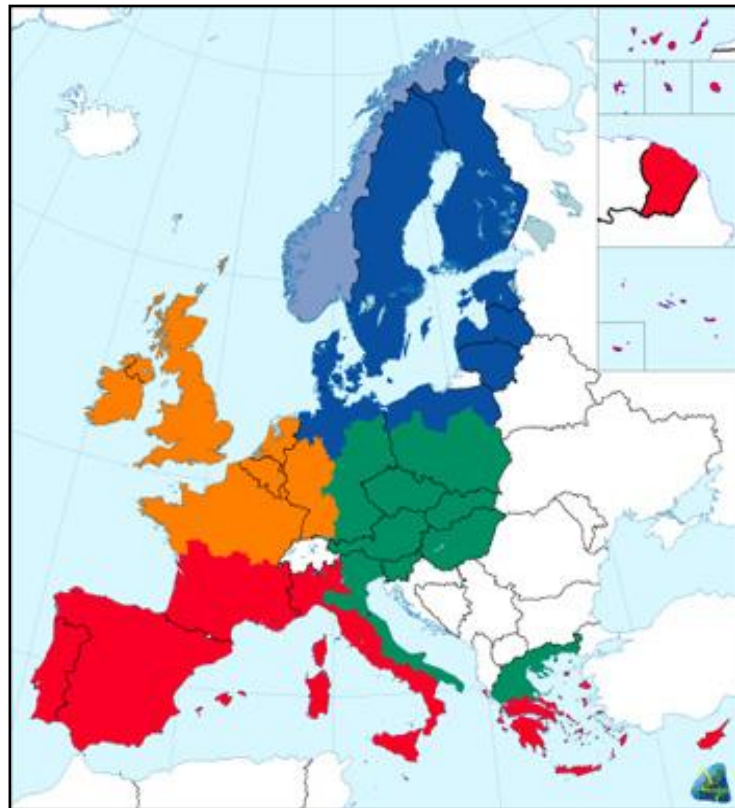


**Χάρτης 2:** Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα». Προγράμματα του σκέλους Β, INTERREG III (2000-2006). Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002

### 2.4.3 Διαπεριφερειακή συνεργασία

Στις 28 Απριλίου 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμφώνησε στις οδηγίες για ένα χωριστό Σκέλος Γ για τη «διαπεριφερειακή συνεργασία» της πρωτοβουλίας INTERREG III για την περίοδο 2000-2006. Το Σκέλος Γ ακολούθησε τα προγράμματα του τύπου «RECITE» και «ECOS-Ouverture», στοχεύοντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών και των οργάνων περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών σε μεγάλη κλίμακα και της διανομής εμπειριών. Παράλληλα εστίασε ιδιαίτερα στις υπανάπτυκτες περιοχές και εκείνες οι οποίες υποβάλλονται σε διαρθρωτικές προσαρμογές, για παράδειγμα εκείνες που πλήττονταν από την παρακμή της βιομηχανίας. Επίσης, ιδιαίτερη σημασία δόθηκε στην ευρεία συμμετοχή των τρίτων χωρών, ειδικότερα των υποψηφίων προς ένταξη, οι εταίροι εκ των οποίων θα έπρεπε να χρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητές τους από ίδιους πόρους ή μέσω σχετικών πόρων της Ε.Ε. (π.χ. PHARE, TACIS, CARDS, MEDA, EDF) (CEC, 2000α).

Κατά τον επόμενο χρόνο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη διευκρίνηση της γενικής στρατηγικής για το σκέλος Γ του INTERREG «διαπεριφερειακή συνεργασία» (2000-2006), καθορίζοντας τις λεπτομέρειες ενός γενικού πλαισίου για τη μελλοντική υποστήριξη της εσωτερικής και εξωτερικής διαπεριφερειακής συνεργασίας μεταξύ μη-παρακείμενων εδαφικών αρχών. Με το INTERREG III C, η συνεργασία συνέχισε να βασίζεται σε συγκεκριμένα προγράμματα και δίκτυα εντούτοις, σταδιακά ενθαρρύνθηκε



**Χάρτης 3:** «Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης - Συνεργασία χωρίς σύνορα». Προγράμματα του σκέλους Γ, INTERREG III (2000-2006). Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002

μια πιο στρατηγική και βαθύτερα προγραμματισμένη προσέγγιση στη διαπεριφερειακή συνεργασία. Η ουσία της νέας προσέγγισης, ήταν ο προγραμματισμός της διαπεριφερειακής συνεργασίας κατά τρόπο ώστε να υπάρξει μεγαλύτερος βαθμός συνοχής, να βοηθηθεί η παρακολούθηση και αξιολόγηση και να απλοποιηθούν οι διοικητικές διαδικασίες κατά την υλοποίηση. Συνολικά, ο στρατηγικός προγραμματισμός επικεντρώθηκε στο επίπεδο των τεσσάρων μεγαλύτερων επιλέξιμων «προγραμματικών περιοχών» (Νότια ζώνη Βορειοδυτική ζώνη Βορειοανατολική ζώνη, Ανατολική ζώνη) και στόχευσε σε μια πιο αποκεντρωμένη διαχείριση της διαπεριφερειακής συνεργασίας (μέσω μιας αρχής διαχείρισης, μίας αρχής πληρωμής και μιας κοινής τεχνικής γραμματείας), Τέλος, όσον αφορά το σκέλος αυτό, επιλέξιμη περιοχή αποτέλεσε όλη η επικράτεια της Ε.Ε, ενώ, τα εφαρμοζόμενα προγράμματα έπρεπε να είναι συμπληρωματικά των μέτρων που αναπτύσσονταν στο πλαίσιο των στόχων 1, 2 και 3 των διαρθρωτικών ταμείων και να συντονίζονται με τα μέσα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (PHARE, TACIS, MEDA).

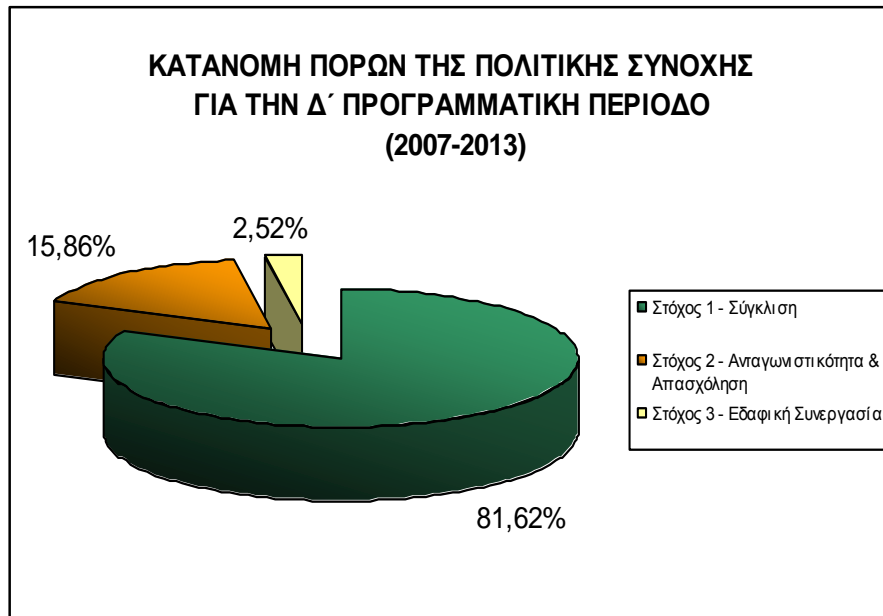
## **2.5 Ο Στόχος III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (2007-2013)**

Οι διαπεριφερειακές ανισότητες, η επιτάχυνση της κλιματικής αλλαγής και η όξυνση των εδαφικών - και, εν γένει, περιβαλλοντικών- επιπτώσεων της, κυρίως όμως ο σχετικά θετικός απολογισμός της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG κατά τις τρεις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, υπέδειξαν την ανάγκη για μια περισσότερο εδαφική προσέγγιση της αναπτυξιακής διαδικασίας στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν, εν τέλει, στην ανάδειξη της εδαφικής συνεργασίας σε αυτοτελή στόχο στην Δ΄ Προγραμματική περίοδο (2007-2013), και στην ταύτιση του INTERREG IV με τον Τρίτο Στόχο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» .

Αναλυτικότερα, οι διευρύνσεις που έλαβαν χώρα κατά το 2004 και 2007, οδήγησαν σε αύξηση του ευρωπαϊκού εδάφους και πληθυσμού αλλά και αύξηση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η βούληση της ΕΕ να ενθαρρύνει την προώθηση συνεκτικών διασυνοριακών ενεργειών που θα ενίσχυαν την οικονομική δραστηριότητα εκατέρωθεν των συνόρων και θα απάλυναν τα αναπτυξιακά εμπόδια, αποτέλεσε απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ΕΚ, 2006γ) η οποία διατυπώθηκε στις «Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της



Κοινότητας για τη Συνοχή». Παράλληλα παράγοντες όπως η παγκοσμιοποίηση των αγορών και η υστέρηση της ΕΕ σε όρους ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, ομοίως και η δημογραφική πρόκληση και οι επιδράσεις της στην αγορά εργασίας, συνέδραμαν στην εξέλιξη αυτή γύρω από την εδαφική συνεργασία.



**Διάγραμμα 2:** Κατανομή Πόρων της Πολιτικής Συνοχής κατά την Δ΄ Π.Π. Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

Πυρήνα του νέου στόχου της πολιτικής συνοχής (Στόχος III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»), αποτέλεσε η προώθηση της ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού χώρου και η δημιουργία δικτύων για την προώθηση ανταλλαγής εμπειριών. Η αρχική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον νέο Στόχο, προέβλεπε αυξημένη χρηματοδότηση ενώ, ο προϋπολογισμός που προτάθηκε (14.24 δις €) ήταν υπερδιπλάσιος αυτού που τελικά κατευθύνθηκε σε αυτόν. Κατά τις συζητήσεις, εντούτοις, για τη διαμόρφωση των δημοσιονομικών προοπτικών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2005, οι πόροι του νέου Στόχου 3 περιορίστηκαν σχεδόν στο 50% των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - με σημαντική, μεταφορά πόρων από τον άξονα της διακρατικής στον άξονα της διασυνοριακής συνεργασίας. Ο Στόχος 3 χρηματοδοτήθηκε με 2.51% του συνόλου των πόρων Δ΄ προγραμματικής περιόδου, ήτοι 8,7 δις. ευρώ, και στόχευσε στην υλοποίηση ενός επιχειρησιακού προγράμματος διαπεριφερειακής συνεργασίας, πενήντα τριών (53) διασυνοριακής και δεκατριών (13) διακρατικής συνεργασίας.

Η ανάδειξη της «Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας» σε αυτοτελή στόχο και η απόδοση σε αυτήν αντίστοιχης θεσμικής και πολιτικής ισχύος με τους στόχους 1 «Σύγκλιση» και 2 «Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», αναβάθμισε τον ρόλο της.

Κατά την νέα περίοδο δημιουργήθηκαν νέες δομές συνεργασίας σε διοικητικό επίπεδο - όπως ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) για την άρση των διοικητικών εμποδίων που προέκυψαν κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους λόγω των διαφορετικών νομικών και διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών και της ανεπάρκειας των προηγούμενων μηχανισμών συνεργασίας. Οι κοινές δομές διαχείρισης, ο κοινός προϋπολογισμός και η ύπαρξη ενός χρηματοδοτικού μέσου (ΕΤΠΑ, IPA ή ΕΝΠΙ) ανά πρόγραμμα, από κοινού με τα δίκτυα μετάδοσης «καλών πρακτικών», την πρωτοβουλία «Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή» και τα προγράμματα Urbact II (για την ολοκληρωμένη αστική ανάπτυξη), Interact II (με αντικείμενο την πληροφόρηση για την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία) και Espon (για τον χωρικό σχεδιασμό στην ευρωπαϊκή επικράτεια), ολοκλήρωσαν την εδαφική συνεργασία στην περίοδο αυτή, καλύπτοντας το σύνολο της Κοινοτικής επικράτειας.

Το χρηματοδοτικό σύστημα του νέου Στόχου III, διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της ενιαίας, από κοινού διαχείρισης των προγραμμάτων. Η χρηματοδότηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών της Ε.Ε<sup>12</sup> πραγματοποιήθηκε μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), με συμμετοχή 7,75 δισ. ευρώ. Οι σχετικές ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας από το ΕΤΠΑ περιλήφθηκαν στον Κανονισμό 1080/2006 και ειδικότερα στα άρθρα 12-2<sup>13</sup>. Προκειμένου να αποφευχθούν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου (π.χ. η χρηματοδότηση εταίρων προερχόμενων από κράτη-μέλη πραγματοποιείτο από το INTERREG III, ενώ η ενίσχυση αντίστοιχων εταίρων άλλων κρατών από μέσα εξωτερικής πολιτικής - Phare, SAPARD, κ.α.), οργανώθηκε για πρώτη φορά ένα «Κοινό Σύστημα Χρηματοδότησης» για όλες τις συμμετέχουσες χώρες (κράτη- μέλη και μη), Το σύστημα αυτό, όρισε α) ένα μόνο χρηματοδοτικό όργανο ανά πρόγραμμα (ΕΤΠΑ, IPA ή ΕΝΠΙ) - ένα κοινό ταμείο που θα χρηματοδοτεί σύμφωνα με ενιαίους κανόνες, χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς και β) ένα ενιαίο προϋπολογισμό, με κεφάλαια που θα προέρχονταν ισόρροπα από το ΕΤΠΑ και από

<sup>12</sup> Επιτράπηκε κατ' εξαίρεση, η χορήγηση συνδρομής από το ΕΤΠΑ και για έργα που βρίσκονται στο έδαφος τρίτων χωρών, εφόσον αυτά έχουν θετικές επιπτώσεις σε περιφέρειες της Κοινότητας. Συγκεκριμένα στο πλαίσιο των προγραμμάτων του στόχου 3, το ΕΤΠΑ μπορούσε να χρηματοδοτεί δαπάνες που πραγματοποιούνται για την υλοποίηση πράξεων ή μερών πράξεων στην επικράτεια χωρών εκτός Ε.Ε μέχρις ορίου 10% του ποσού της συνεισφοράς του στο οικείο επιχειρησιακό πρόγραμμα, (βλ. EC 2006δ:προοίμιο, σημείο 15).

<sup>13</sup> Τα διατιθέμενα κεφάλαια από το ΕΤΠΑ θα έπρεπε να αντιστοιχούν τουλάχιστον σε ανάλογη κατανομή πόρων από το IPA ή το ΕΝΠΙ. Στα άρθρα 12-21 ορίζεται ο τρόπος διάρθρωσης των επιχειρησιακών προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, το περιεχόμενό τους (άρθρο 12), οι επιλέξιμες δαπάνες (άρθρο 13), ο τρόπος παρακολούθησης, διαχείρισης και ελέγχου (άρθρα 14-17), ενώ γίνεται αναφορά στον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (άρθρο 18) και τις βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν τα προγράμματα (άρθρα 19-21). Βλ. EC, 2006δ.

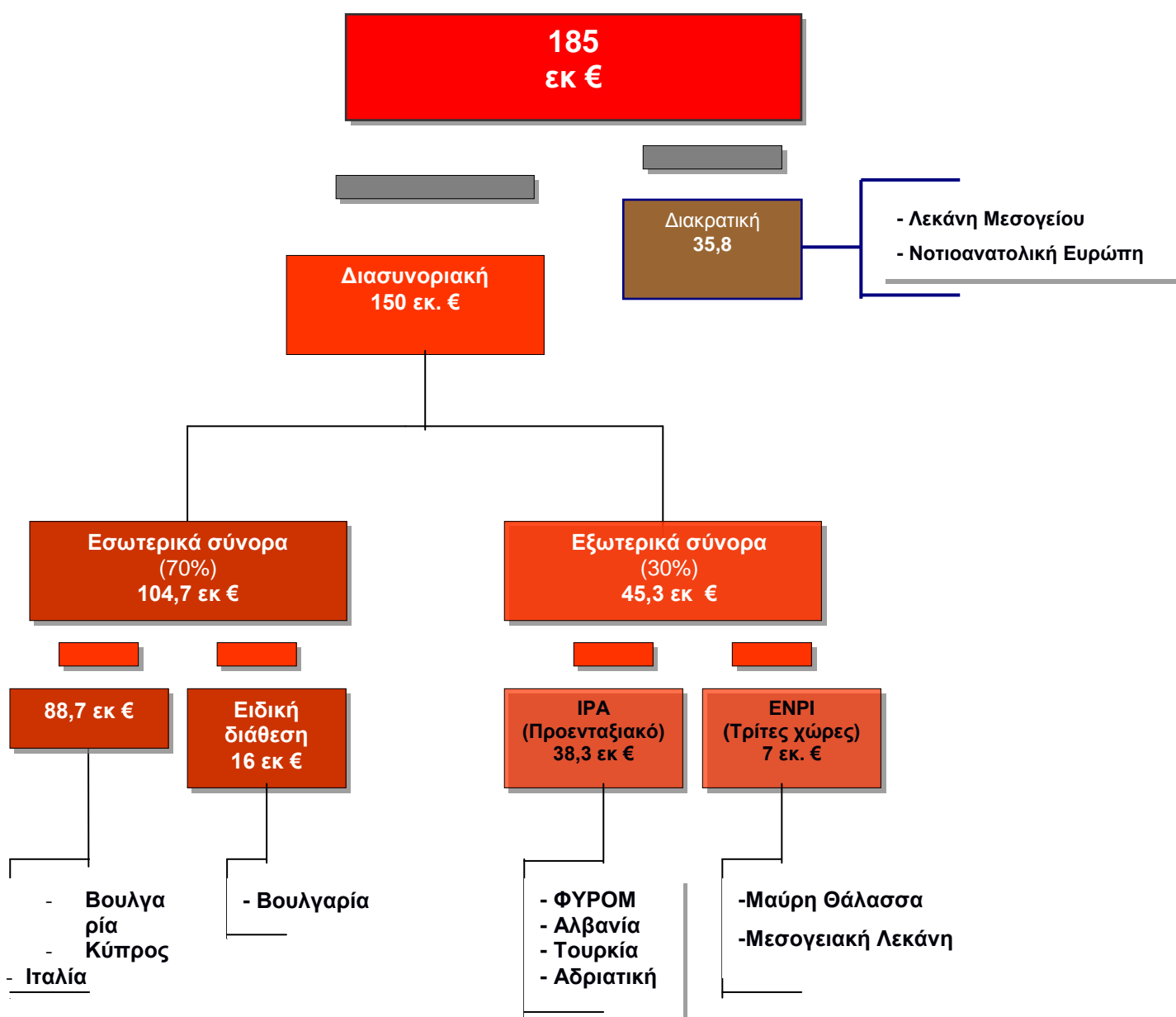
δύο νέα χρηματοδοτικά μέσα: το «ΙΡΑ» (για τις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες προς ένταξη χώρες) και το «ΕΝΠΙ» (για τις τρίτες χώρες) προς δαπάνη για το «κοινό όφελος» των συμμετεχόντων<sup>14</sup>.

**Πίνακας 7:** Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG (σε εκατ. Ευρώ). Ιδία συλλογή και επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf). Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

<b>Χρηματοδοτική κατανομή INTERREG (σε εκατ €)</b>			
<b>Σκέλος</b>	2000-2006	2007-2013 (αρχική πρόταση Επιτροπής)	2007-2013 (τελική κατανομή)
<b>Διασυνοριακή</b>	4,0 (67%)	6,8 (47,7%)	6,4 (74%)
<b>Διακρατική</b>	1,4 (27%)	6,8 (47,7%)	1,83 (21%)
<b>Διαπεριφερειακή</b>	0,4 (6%)	0,6 (4,6%)	0,445 (5%)
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	5,8 (100%)	14,25 (100%)	8,7 (100%)

<sup>14</sup> υπόκειται σε ανώτατο όριο ύψους 465.690.000 ευρώ στο πλαίσιο του ΕΝΠΙ και 243.782.000 ευρώ στο πλαίσιο του ΙΡΑ. Βλ. EC, 2006στ

**Διάγραμμα 3:** Γραφική απεικόνιση κατανομής Προϋπολογισμού Στόχου III 2007- 2013. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: Financial Perspectives 2007-2013-Final breakdown for Greece, D(2006) 1027, Brussels, 7/8/06 )



Ο Στόχος III της Δ΄ προγραμματικής περιόδου υλοποιήθηκε και αυτός μέσα από τρία διακριτά σκέλη και συγκεκριμένα :

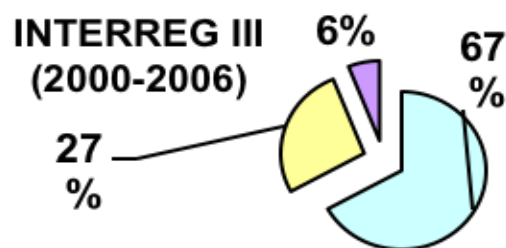
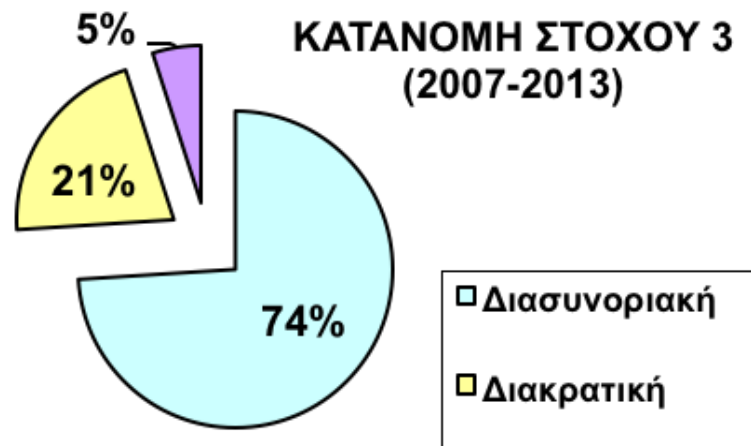
- τη διασυνοριακή συνεργασία για την αντιμετώπιση, μέσα από διασυνοριακών προβλημάτων σε θέματα, κυρίως, καινοτομίας, E&A, ανταγωνιστικότητας, πολιτισμικών και γλωσσικών φραγμών. Υλοποιήθηκαν 52 προγράμματα<sup>15</sup> στα εσωτερικά ή εξωτερικά σύνορα, τα οποία διακρίθηκαν σε διμερή και πολυμερή και ο προϋπολογισμός τους ανήλθε σε 6,4 δισ. Ευρώ
- τη διευρυμένη διακρατική συνεργασία για την προαγωγή της ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης σε σύνθετα θέματα<sup>16</sup>, με συνολικό προϋπολογισμό 1,83 δισ. ευρώ Πρόκειται για συνεργασία σε επίπεδο 13 «ζωνών» (περιφερειών που εκτείνονται σε περισσότερες από μία χώρες) και ισάριθμων προγραμμάτων: Βόρεια Θάλασσα, Βαλτική, Βόρειες περιφερειακές περιοχές, Μεσόγειος, Χώρος των Άλπεων, Νοτιοδυτική Ευρώπη, Νοτιοανατολική Ευρώπη, Κεντρική Ευρώπη, Ατλαντικός Χώρος, Μαδέρα-Αζόρες-Κανάριοι νήσοι, Ρεϋνιόν, Καραϊβική, Ινδικός ωκεανός.
- Τη διαπεριφερειακή συνεργασία, η οποία κινήθηκε στο πλαίσιο των προγραμμάτων Interreg III<sup>17</sup>, εισάγοντας, όμως, ταυτόχρονα, νέες προτεραιότητες και προσεγγίσεις (π.χ. πρωτοβουλία «Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή»).

<sup>15</sup> Η διασυνοριακή συνεργασία αφορά περιφέρειες επιπέδου NUTS 3 που βρίσκονται κατά μήκος των εσωτερικών χερσαίων συνόρων και ορισμένων εξωτερικών χερσαίων συνόρων, καθώς και όλες τις περιφέρειες NUTS 3 που βρίσκονται κατά μήκος των θαλασσίων συνόρων σε απόσταση 150 χλμ. από αυτά. Οι εταίροι πρέπει να προέρχονται από 2 τουλάχιστον χώρες.

<sup>16</sup> Π.χ. διάδρομοι επικοινωνίας, διαχείριση πλημμυρών, διεθνείς επιχειρηματικές δραστηριότητες και ερευνητικές διασυνδέσεις, ανάπτυξη βιώσιμων και αειφόρων αγορών. Σε κάθε πρόγραμμα, οι εταίροι θα έπρεπε να προέρχονται από 3 χώρες, κατ' ελάχιστον.

<sup>17</sup> Τα προγράμματα του σκέλους Γ για την ανταλλαγή εμπειριών που εφαρμόστηκαν, αφορούσαν θέματα που άπτονται της οικονομικής ανάπτυξης, της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της επιχειρηματικότητας, της κοινωνίας της πληροφορίας και της τεχνολογικής καινοτομίας.

**Διάγραμμα 4:** Κατανομή Στόχου III 2007-2013. Πηγή: Info regio panorama, Δεκέμβριος 2007, τεύχος 24.



Παράλληλα , ο Στόχος III, προώθησε δίκτυα ανάπτυξης ορθών πρακτικών και διευκόλυνσης της διάδοσης εμπειριών «καλών πρακτικών». Παράλληλα, στο πλαίσιο της διαπεριφερειακής συνεργασίας, συνεχίστηκαν υφιστάμενα προγράμματα συνεργασίας για το σύνολο της κοινοτικής επικράτειας και συγκεκριμένα τα:

- URBACT II, το οποίο επικέντρωσε σε διακρατικές ανταλλαγές αναφορικά με την ολοκληρωμένη αστική ανάπτυξη, με συμμετέχουσες χώρες τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, τη Νορβηγία και την Ελβετία (χρηματοδοτική συνεισφορά Ε.Ε (ΕΤΠΑ) ύψους 53.319.170 ευρώ)
- NTERACT II, με κύρια δραστηριότητα την Πληροφόρηση για την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, με επιλέξιμες χώρες τα 27 κράτη μέλη της Ε.Ε, τη Νορβηγία, την Ελβετία και γειτονικά κράτη (χρηματοδοτική συνεισφορά Ε.Ε (ΕΤΠΑ) ύψους 34.033.512 ύψους ευρώ)

- ESPON με κύρια δραστηριότητα την Παρατήρηση του χωρικού σχεδιασμού στην ευρωπαϊκή επικράτεια, με επιλέξιμες χώρες τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία (κοινοτική χρηματοδότηση (ΕΤΠΑ) ύψους 47.000.000 ευρώ).

Η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία (2007-2013), εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες, με στόχο τη βελτίωση της διαχείρισης και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ένα βήμα προόδου για την εδαφική συνεργασία αφορά στην προσπάθεια επίτευξης κοινής διαχείρισης κάθε προγράμματος, τόσο σε θεσμικό όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο. Ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις αφορούν απλώς στη νομική κατοχύρωση δομών και εργαλείων που ήταν δυνατό να λειτουργήσουν και κατά την περίοδο 2000-2006 (π.χ. η κοινή Διαχειριστική Αρχή και η αρχή του «κύριου δικαιούχου»). Παρότι οι ρυθμίσεις αυτές προϋπήρχαν ως επιλογή, ενισχύονται από τον Κανονισμό 1080/2006. Άλλες νέες ρυθμίσεις (όπως οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας), εμφανίζονται για πρώτη φορά, δίνοντας τη δυνατότητα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας.

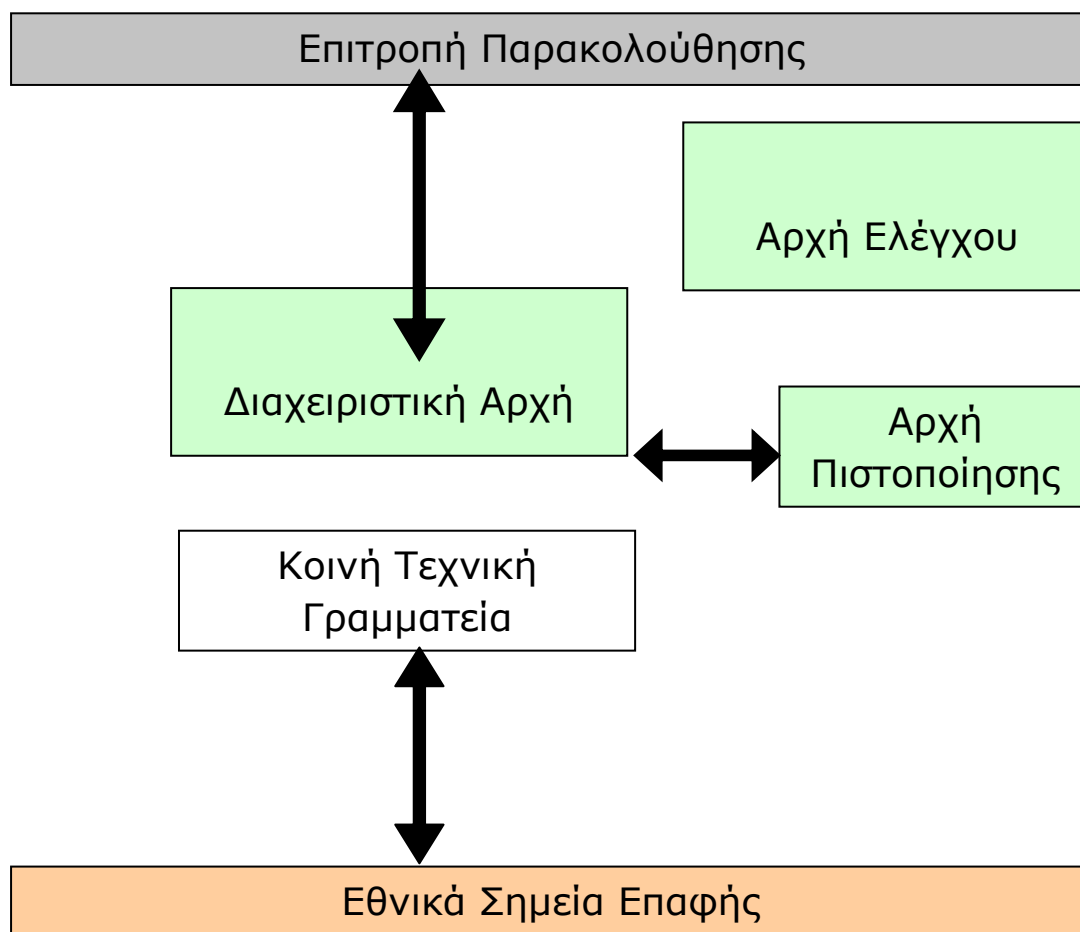
Επιγραμματικά, οι δομές διαχείρισης του Στόχου 3, συνοψίζονται ως εξής:

- Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης. Ανώτατο όργανο με ευρεία συμμετοχή από εθνικές και τοπικές αρχές. Η Επιτροπή Παρακολούθησης είναι υπεύθυνη για το συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής του προγράμματος, έχοντας και τη δυνατότητα επιλογής έργων
- Κοινή Διαχειριστική Αρχή, με εποπτικό και συντονιστικό ρόλο. Οι αρμοδιότητες αφορούν κυρίως την ορθή οικονομική διαχείριση του προγράμματος και των έργων, την εξασφάλιση της αξιολόγησης του προγράμματος και την υποβολή των ετήσιων εκθέσεων και κάθε σχετικού εγγράφου στην Επιτροπή Παρακολούθησης. Διενεργεί πρωτοβάθμιο έλεγχο, συμπεριλαμβανομένου και του προληπτικού (control), αλλά ο ουσιαστικός έλεγχος φυσικού και οικονομικού αντικειμένου (audit) ανατίθεται σε επίσημα ελεγκτικά όργανα.
- Κοινή Τεχνική Γραμματεία. Αποτελεί τη μοναδική δομή που δεν προβλέπεται για προγράμματα των Στόχων 1 και 2. Η Κοινή Τεχνική Γραμματεία συγκροτείται με πρωτοβουλία της διαχειριστικής αρχής, μετά από διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και εδρεύει πλησίον της. Επικουρεί τη διαχειριστική αρχή, την επιτροπή παρακολούθησης και, κατά περίπτωση, την αρχή ελέγχου στην εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων τους (σημειώνεται ότι ο κανονισμός

1080/2006 δεν καθιστά απόλυτα σαφή τη σχέση και συνεργασία της ΚΤΓ με τις άλλες δομές διαχείρισης).

- Αρχή Ελέγχου. Εδρεύει στο κράτος μέλος της διαχειριστικής αρχής και είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της καλής λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.
- Αρχή Πιστοποίησης. (πρώην Αρχή Πληρωμής) Είναι υπεύθυνη για την πιστοποίηση των δαπανών, τις αιτήσεις πληρωμής και την εκταμίευση των πόρων. Λαμβάνει τις πληρωμές που πραγματοποιούνται από την Επιτροπή και, κατά κανόνα, πραγματοποιεί τις πληρωμές στον κύριο δικαιούχο.

**Διάγραμμα 5:** Σχηματική απεικόνιση του Συστήματος Διαχείρισης προγραμμάτων Στόχου III 2007-2013. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: «Interregional Cooperation Programme INTERREG IVC, Contributing to the European Commission Initiative “Regions for Economic Change”», Objective 3: European Territorial Cooperation, 26 July 2007





Με την έναρξη της νέας προγραμματικής περιόδου, το ρόλο της προαναφερθείσας κοινής Διαχειριστικής Αρχής μπορεί να αναλάβει ένας νέος μηχανισμός, ο «Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)». Πρόκειται για εργαλείο που εμφανίζεται για πρώτη φορά με τον Κανονισμό 1080/2006 και αποσκοπεί στη διευκόλυνση και την προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής ή/και διαπεριφερειακής συνεργασίας ενώ η δημιουργία του αποτέλεσε μία σαφή πολιτική ένδειξη υπέρ της εδαφικής συνεργασίας (Hübner, 2008). Οι λόγοι θεσμοθέτησής του αφορούν κυρίως στην ανάγκη αντιμετώπισης των εμποδίων που προέκυψαν λόγω της ετερογένειας των νομικών και διοικητικών συστημάτων των συνεργαζόμενων κρατών μελών, και τα οποία δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς από προηγούμενους μηχανισμούς συνεργασίας<sup>18</sup>. Στον πίνακα 27 (Βλ. Παράρτημα Πινάκων) επιχειρείται μια σύνοψη των βασικών θετικών και αρνητικών σημείων, όσον αφορά τις προοπτικές του εργαλείου αυτού.

---

<sup>18</sup> Παρά τις πολυάριθμες απόπειρες (π.χ. Euroregions, κ.α.), δεν φαίνεται να υφίσταται κανένας μηχανισμός κοινοτικής εμβέλειας, ικανός να εφαρμοστεί άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, στο πλαίσιο προγραμμάτων συνεργασίας (ιδίως στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας) με σκοπό τη διευκόλυνση υλοποίησης των προγραμμάτων Interreg.

**Πίνακας 8:** Καινοτομίες Στόχου III (2007-2013) Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

<b>ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΣΤΟΧΟΥ III «ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ» (2007-2013)</b>	
Θεσμική ενίσχυση	Ανάδειξη της «Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας» σε αυτοτελή Στόχο.
	Οι στόχοι της Λισσαβόνας και του Γκέτεμποργκ, ως κεντρικοί πυλώνες του Στόχου 3.
Ενίσχυση της ενιαίας διαχείρισης και υλοποίησης	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Υποχρέωση προγραμμάτων να πληρούν τουλάχιστον δύο από τις εξής προϋποθέσεις:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Κοινή ανάπτυξη</li> <li>– Κοινή υλοποίηση</li> <li>– Κοινή στελέχωση</li> <li>– Κοινή χρηματοδότηση</li> </ul> </li> <li>▪ Ρητή νομική κατοχύρωση:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. κοινών<sup>19</sup> δομών διαχείρισης ανά πρόγραμμα<sup>20</sup></li> <li>2. της αρχής του κύριου δικαιούχου (lead partner principle)<sup>21</sup></li> </ol> </li> <li>▪ Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)</li> <li>▪ Κοινός προϋπολογισμός για κάθε πρόγραμμα. Ένα χρηματοδοτικό μέσο (ΕΤΠΑ, ΙΡΑ ή ΕΝΠΙ) ανά πρόγραμμα</li> </ul>
Χρηματοδότηση	Νέα χρηματοδοτικά μέσα (ΙΡΑ, ΕΝΠΙ) για τις χώρες προς ένταξη και εκτός ΕΕ, αντιστοίχως

<sup>19</sup> Ο όρος «κοινές» δεν σημαίνει ότι αποτελούνται και από τις δύο χώρες, αλλά ότι επιλέγονται και από τις δύο από κοινού

<sup>20</sup> Συγκεκριμένα: «Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε επιχειρησιακό πρόγραμμα ορίζουν μία διαχειριστική αρχή, μία αρχή πιστοποίησης και μία αρχή ελέγχου. Ύστερα από διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη που εκπροσωπούνται στην περιοχή του προγράμματος, η διαχειριστική αρχή συγκροτεί κοινή τεχνική γραμματεία. Η γραμματεία αυτή επικουρεί τη διαχειριστική αρχή και την επιτροπή παρακολούθησης και, ανάλογα με την περίπτωση, την αρχή ελέγχου στην εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων τους». Βλ. ΕΚ, 2000δ άρθρο 14, παρ.1.

<sup>21</sup> Η αρχή αυτή, διασφαλίζει την συνεργασία και την από κοινού υλοποίηση προγραμμάτων και προσφέρει εγγυήσεις για την ορθή οικονομική διαχείριση των προγραμμάτων. Σύμφωνα με την αρχή του "lead partner" (Βλ. ΕΚ 2000 δ:άρθρο 20, παρ. 1 & 2), μεταξύ των δικαιούχων ορίζεται ένας κύριος δικαιούχος υπεύθυνος για την υλοποίηση ολόκληρης της πράξης, διασφαλίζοντας ότι α) η χρηματοδότηση μεταφέρεται στους επιμέρους δικαιούχους και β) οι δαπάνες που πραγματοποιήσαν οι δικαιούχοι αφορούν στους προσυμφωνημένους σκοπούς.

**Πίνακας 9:** Αναλυτική περιγραφή των 3 σκελών του Τρίτου Στόχου. Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

<b>Επισκόπηση αξόνων Στόχου III «Εδαφική Συνεργασία»</b>			
<b>ΑΞΟΝΑΣ</b>	<b>ΠΟΡΟΙ</b> (τρέχουσες τιμές)	<b>ΤΟΜΕΙΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ</b>	<b>ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ</b>
<p><u>IVA</u></p> <p>52 Προγράμματα:                      ✓ κατά μήκος όλων των συνόρων                      ✓ για κάθε σύνορο (διμερή)                      ✓ για ομάδα συνόρων (πολυμερή)</p>	<p>6,44 δις €  (73,86%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επιχειρηματικότητα και ΜΜΕ, τουρισμός, πολιτισμός, διασυνοριακό εμπόριο</li> <li>• Προστασία και κοινή διαχείριση του Περιβάλλοντος, Ενέργεια</li> <li>• Βελτίωση της προσβασιμότητας (μέσα μεταφοράς, κλπ.)</li> <li>• Δίκτυο πληροφόρησης και επικοινωνίας</li> <li>• Ύδατα, διαχείριση αποβλήτων και συστημάτων ενέργειας</li> <li>• Υγεία, πολιτισμός και υποδομές εκπαίδευσης</li> <li>• Καινοτομία</li> <li>• Αειφόρος ανάπτυξη, κ.α.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Οι περιφέρειες NUTS 3 της Κοινότητας κατά μήκος όλων των εσωτερικών και ορισμένων εξωτερικών χερσαίων συνόρων</li> <li>• Όλες οι περιφέρειες NUTS 3 της Κοινότητας κατά μήκος των θαλάσσιων συνόρων που χωρίζονται, κατά κανόνα, από μέγιστη απόσταση 150 χλμ.</li> <li>• Η Απόφαση 2006/769 της Επιτροπής (όπως τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2007/190/ΕΚ) δημοσιεύει κατάλογο των επιλέξιμων περιφερειών</li> <li>• Επιλέξιμος πληθυσμός: 181.7 εκατ. (37,5% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ)</li> </ul>
<p><u>IVB</u></p> <p>13 προγράμματα, οργανωμένα σε ισάριθμες ζώνες (ευρείες διακρατικές περιφέρειες)</p>	<p>1,83 δις €  (20,95%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ύδατα (υδάτινοι πόροι, ποτάμια, λίμνες, θάλασσα) και διαχείριση παράκτιων περιοχών</li> <li>• Προσβασιμότητα, συμπεριλαμβανομένων των τηλεπικοινωνιών και ιδίως της ολοκλήρωσης δικτύων</li> <li>• Προστασία από κινδύνους: πρόληψη, θαλάσσια ασφάλεια, πλημμύρες, μόλυνση υδάτων, πυρκαγιές, περιβάλλον, ενέργεια</li> <li>• Καινοτομία, Ε&amp;ΤΑ και Δίκτυα (ιδίως, δίκτυα πανεπιστημίων, ερευνητικά ιδρύματα, ΜΜΕ)</li> <li>• Αειφόρος αστική ανάπτυξη, ιδίως πολυκεντρική.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επιλέξιμος πληθυσμός: το σύνολο του πληθυσμού και των περιφερειών της Ε.Ε. καλύπτεται από κάποια από τις 13 διακρατικές ζώνες συνεργασίας</li> <li>• Η Απόφαση 2006/769 της Επιτροπής (όπως τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2007/190/ΕΚ) δημοσιεύει κατάλογο των επιλέξιμων περιφερειών</li> </ul>
<p><u>IVC</u></p> <p>Καλύπτει τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, τη Νορβηγία &amp; την Ελβετία</p>	<p>321 εκ. €  (5,19%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διαπεριφερειακή συνεργασία εστιαζόμενη στην καινοτομία &amp; την οικονομία της γνώσης</li> <li>• Ανταλλαγή εμπειριών, μεταφορά και διάδοση βέλτιστων πρακτικών</li> <li>• Μελέτες, συλλογή δεδομένων, παρακολούθηση των αναπτυξιακών τάσεων της Κοινότητας</li> </ul>	<p>Επιλέξιμο το σύνολο της Ε.Ε.</p>

### 2.5.1 Διασυνοριακή συνεργασία

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, ο άξονας της διασυνοριακής συνεργασίας, συνολικού προϋπολογισμού 6,4 δις ευρώ, επικεντρώθηκε στην μείωση των αρνητικών αντικτύπων των συνόρων ως διοικητικά, νομικά και φυσικά όρια και την αντιμετώπιση κοινών διασυνοριακών ζητημάτων. Ειδικότερους τομείς των πενήντατριών επιχειρησιακών προγραμμάτων, διμερών και πολυμερών, στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα, αποτέλεσαν:

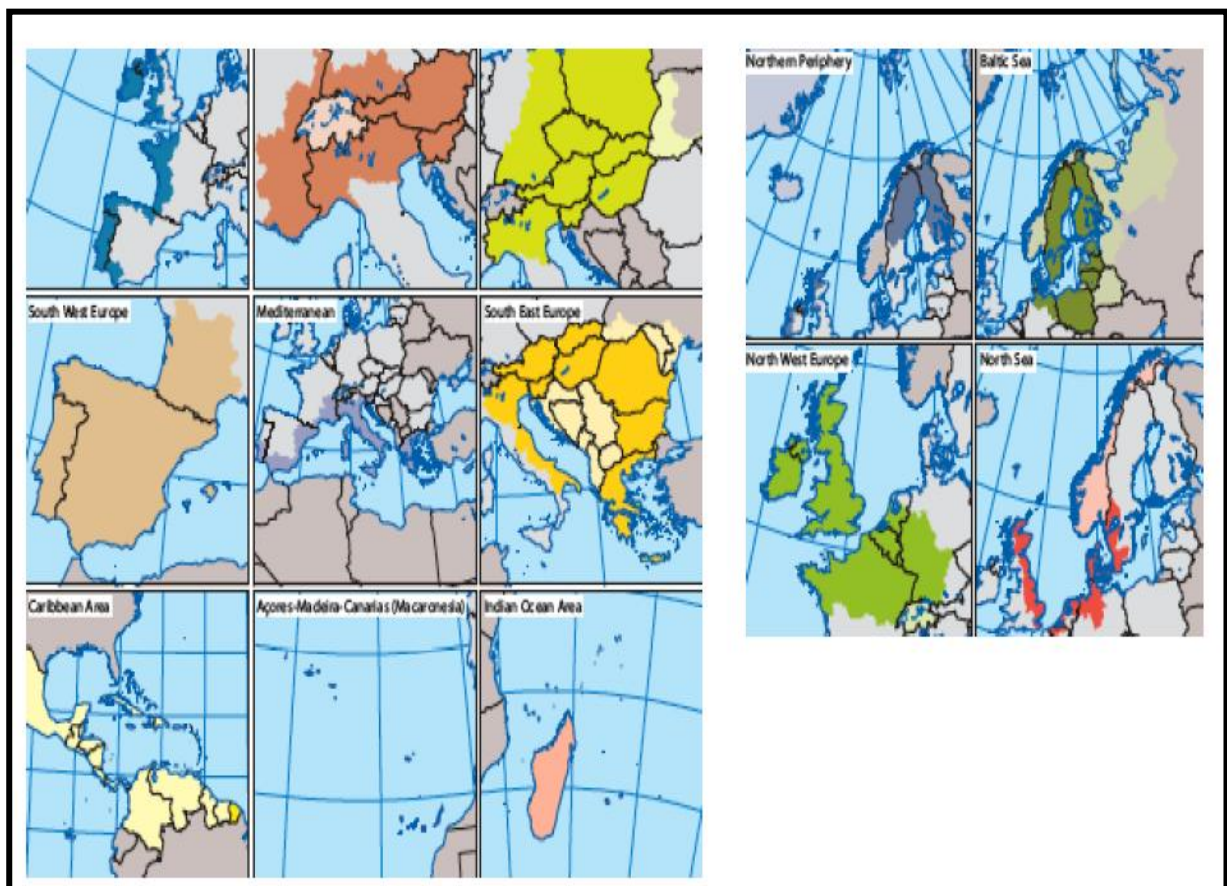
- Η ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, του τουρισμού, του πολιτισμού και του διασυνοριακού εμπορίου
- Η βελτίωση της κοινής διαχείρισης των φυσικών πόρων
- Η υποστήριξη των διασυνδέσεων μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών
- Η βελτίωση των μεταφορών και των δικτύων επικοινωνίας
- Η ανάπτυξη κοινών υποδομών
- Η απασχόληση



**Χάρτης 4:** Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013. Πηγή: [http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc\\_factsheet\\_final-finalt.pdf](http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc_factsheet_final-finalt.pdf) . Τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014

## 2.5.2 Διακρατική συνεργασία

Η διακρατική συνεργασία κατά την περίοδο 2007-2013, εστίασε στη προώθηση της ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης και τη συνεργασία γύρω από θέματα όπως διάδρομοι επικοινωνίας, διαχείριση πλημμυρών, διεθνείς επιχειρηματικές δραστηριότητες και ερευνητικές διασυνδέσεις, ανάπτυξη βιώσιμων και αειφόρων αγορών. Με συνολικό προϋπολογισμό 1,83 δις ευρώ, πραγματοποιήθηκαν συνεργασίες σε επίπεδο «ζωνών» (συναρθρώσεις περιφερειών δηλαδή που εκτείνονται σε περισσότερες από μία χώρες), σε δεκατρία αντίστοιχα προγράμματα: Βόρεια Θάλασσα, Βαλτική, Βόρειες περιφερειακές περιοχές, Μεσόγειος, Χώρος των Άλπεων, Νοτιοδυτική Ευρώπη, Νοτιοανατολική Ευρώπη, Κεντρική Ευρώπη, Ατλαντικός Χώρος, Μαδέρα-Αζόρες-Κανάριοι νήσοι, Ρεϋνιόν, Καραϊβική και τέλος Ινδικός ωκεανός. Τα διακρατικά αυτά προγράμματα προσέδωσαν μία επιπρόσθετη ευρωπαϊκή διάσταση στην περιφερειακή ανάπτυξη, με ανάλυση των επιπτώσεων της στρατηγικής τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο και από κοινού συμφωνημένες προτεραιότητες.



**Χάρτης 5:** Στόχος 3 (2007-2013): IVB - Διακρατική Συνεργασία Πηγή: [http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc\\_factsheet\\_final-finalt.pdf](http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc_factsheet_final-finalt.pdf). Τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014.

Το γεγονός αυτό, τουλάχιστον όπως προβλέφθηκε στα σχετικά προγραμματικά κείμενα, αποσκώπησε στην εμβάθυνση της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών των κρατών-μελών για ευρύτερα ζητήματα όπως οι «διάδρομοι» επικοινωνίας, η διαχείριση πλημμυρών και η ανάπτυξη περισσότερο βιώσιμων αγορών. Οι τομείς που επικεντρώθηκε η διακρατική συνεργασία κατά την περίοδο 2007-2013 αποτελούνται από α) την κανοτομία, τα δίκτυα πανεπιστημίων, την έρευνα και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και β) Το περιβάλλον, κυριότερα τους υδάτινους πόρους, τις λίμνες, και τα θαλάσσια ζητήματα.

### **2.5.3 Διαπεριφερειακή συνεργασία**

Το σκέλος της «διαπεριφερειακής συνεργασίας» (INTERREG IVC), υποστήριξε τη συνεργασία των ευρωπαϊκών περιφερειών της Ευρώπης για σκοπούς ανταλλαγής γνώσεων και εμπειριών. Στόχο αποτέλεσε η εξεύρεση καινοτόμων βελτιώσεων των περιφερειακών πολιτικών, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των περιφερειακών αναπτυξιακών πολιτικών και η συνεισφορά στον οικονομικό εκσυγχρονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνολικά, το σκέλος αυτό, αποσκοπήσε στην ανάπτυξη δικτύων ανταλλαγής και μεταφοράς εμπειριών, γνώσεων και καλών πρακτικών. Ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος ανήλθε σε 405 εκ. ευρώ από τα οποία 321 εκ. ευρώ αποτέλεσαν κοινοτική συνεισφορά από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Στο Πρόγραμμα, για το οποίο ήταν επιλέξιμες οι περιφέρειες όλων των κρατών-μελών της ΕΕ, καθώς και η Νορβηγία και η Ελβετία.



**Χάρτης 6:** Στόχος 3 (2007-2013): IVC-Διαπεριφερειακή Συνεργασία.

Πηγή: [http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc\\_factsheet\\_final-finalt.pdf](http://www.eurosite.org/IMG/pdf/etc_factsheet_final-finalt.pdf) Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014

Δικαιούχους του προγράμματος αποτέλεσαν δημόσιοι φορείς, φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και οργανισμοί δημοσίου δικαίου. Παράλληλα, δόθηκε η δυνατότητα συμμετοχής σε κράτη εκτός Ε.Ε και ιδιωτικοί φορείς, με ίδιους πόρους. Για την υλοποίηση των στόχων του , το πρόγραμμα της διαπεριφερειακής συνεργασίας χρηματοδότησε έργα σε δύο βασικές θεματικές προτεραιότητες: α) καινοτομία και οικονομία της γνώσης και β) περιβάλλον και πρόληψη κινδύνων. Η Διαχειριστική Αρχή του εν λόγω προγράμματος υποστηρίχθηκε από Κοινή Τεχνική Γραμματεία και στην Lille της Γαλλίας, ενώ δημιουργήθηκαν και τέσσερα Σημεία Πληροφόρησης (Rostock, Katowice, Valencia και Lille).

#### 2.5.4 Συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε

Όπως προαναφέρθηκε, η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (2007-2013, εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες, με στόχο τη βελτίωση της διαχείρισης και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων. Κατά την ίδια προγραμματική περίοδο, δημιουργήθηκαν δύο νέα χρηματοδοτικά μέσα: το «IPA» και το «ENPI» για τις υποψήφιας, και δυνάμει υποψήφιας προς ένταξη και τρίτες χώρες, αντιστοίχως. Ειδικότερα, το IPA - Μέσο Προενταξιακής Βοήθειας (Instrument for Pre-accession agreement) αποτελέσει ένα νέο δημοσιονομικό μηχανισμό αναφορικά με την πολιτική διεύρυνσης στο πλαίσιο της Δ΄ προγραμματικής περιόδου<sup>22</sup>, αντικαθιστώντας τα προγράμματα εξωτερικής πολιτικής, της περιόδου 2000-2006, για υποψήφιας προς ένταξη χώρες (Phare, SAPARD, ISPA, Προ-ενταξιακό Μέσο για την Τουρκία και CARDS προς όφελος των δυνάμει υποψήφιας χωρών). Το όργανο αυτό βασίζεται στην εταιρικότητα με υποψήφιας (ΠΓΔΜ, Κροατία και Τουρκία) και δυνάμει υποψήφιας (Αλβανία, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο και Σερβία) προς ένταξη χώρες, υποστηρίζοντας τις διοικητικές, οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, ομοίως και την διασυνοριακή συνεργασία (με προϋπολογισμό 11,47 δις ευρώ)<sup>23</sup>. Η διασυνοριακή ή διακρατική συνεργασία των κρατών μελών με υποψήφιας προς ένταξη<sup>24</sup> ή και δυνητικές υποψήφιας προς ένταξη<sup>25</sup> χώρες, ενσωματώνει στο IPA τόσο τους πόρους του ΕΤΠΑ όσο και των λοιπών ταμείων της Ε.Ε που χρηματοδοτούσαν ανάλογα προγράμματα. Ο συνολικός προϋπολογισμός του IPA ανέρχεται σε 1,47 δις. ευρώ (εκ των οποίων τουλάχιστον 600 εκ. ευρώ κατευθύνθηκαν στο σκέλος της εδαφικής συνεργασία. Το νομικό πλαίσιο για την εφαρμογή του χρηματοδοτικού αυτού μέσου περιλαμβάνεται στον

<sup>22</sup> Το IPA σχεδιάστηκε για να ικανοποιηθούν όσο το δυνατόν καλύτερα οι ανάγκες δικαιούχων χωρών σε διαδικασία προένταξης. Πέρα από τη συμμετοχή χωρών σε προγράμματα εδαφικής συνεργασία, αποτελείται από άλλες 4 συνιστώσες, διαρθρωμένες σύμφωνα με προτεραιότητες που καθορίστηκαν ανάλογα με τις ανάγκες των δικαιούχων χωρών. Τέτοιες συνιστώσες αποτέλεσαν οι: α) «βοήθεια κατά τη μεταβατική περίοδο και ενίσχυση των θεσμών», (χρηματοδότηση της ενίσχυσης θεσμικών αλλαγών), β) «περιφερειακή ανάπτυξη» (υποστήριξη της προετοιμασίας των χωρών για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής), γ) «ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων» (προετοιμασία για την πολιτική συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), και δ) «αγροτική ανάπτυξη» (προετοιμασία για την κοινή γεωργική πολιτική και τις συναφείς πολιτικές)

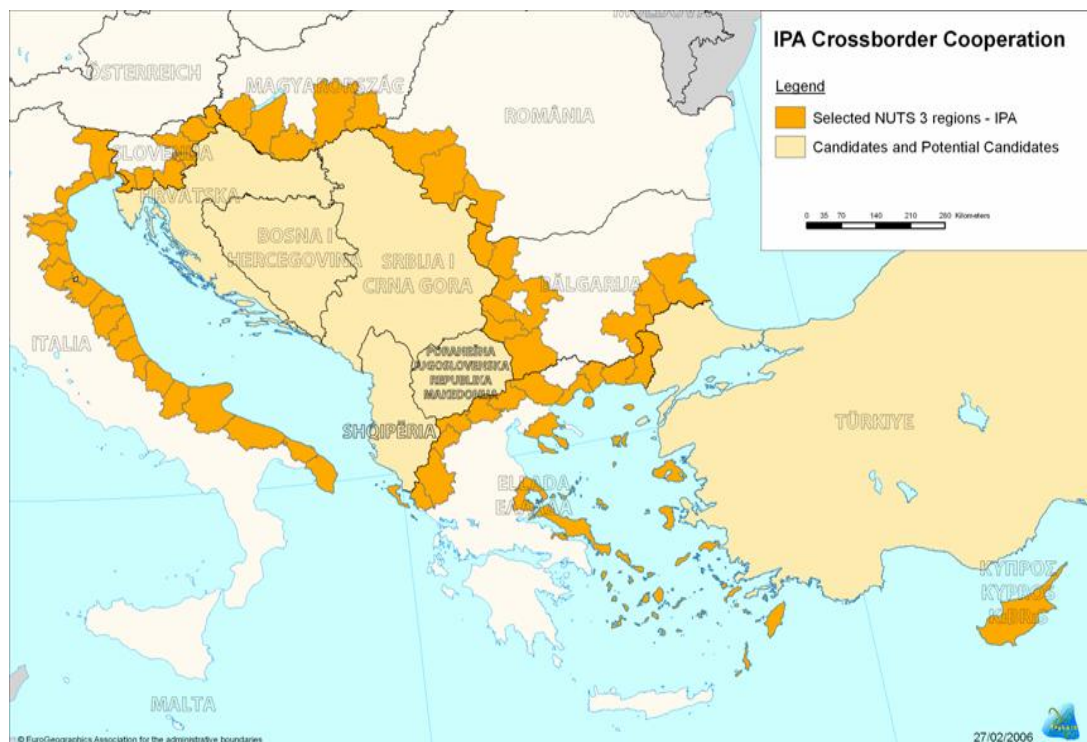
<sup>23</sup> 600 εκ. ευρώ κατευθύνθηκαν σε δράσεις διασυνοριακής συνεργασίας των επιλέξιμων περιοχών

<sup>24</sup> Κροατία, Τουρκία, ΠΓΔΜ

<sup>25</sup> Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, Σερβία (συμπεριλαμβανομένου του Κοσσυφοπεδίου)



Κανονισμό 1085/2006, για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (IPA) και τον Εφαρμοστικό Κανονισμό 718/2007 της Επιτροπής για το IPA



**Χάρτης 7:** Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας IPA. Πηγή: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/ipa/crossborder\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ipa/crossborder_en.htm). Τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014

Εξάλλου, το χρηματοδοτικό μέσο ENPI - Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (European Neighbourhood and Partnership Instrument) αντικατέστησε τα προγράμματα TACIS και MEDA και άλλα, παλαιότερα, χρηματοδοτικά μέσα (π.χ. το European Initiative for Democracy and Human Rights - EIDHR), καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα τομέων συνεργασίας (μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, δικαιοσύνη, εκπαίδευση, κ.α.). Ο συνολικός προϋπολογισμός του ανήλθε σε 11.18 δισ. ευρώ, εκ των οποίων το 10% (1,18 δισ.) καλείται να χρηματοδοτήσει προγράμματα εδαφικής - διασυνοριακής, κυρίως-συνεργασίας. Νομικό πλαίσιο για το νέο αυτό μηχανισμό χρηματοδότησης αποτέλεσε ο Κανονισμός ΕΚ 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη «θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης» καθώς και ο σχετικός Εφαρμοστικός Κανονισμός ENPI. Το νέο αυτό όργανο χρηματοδότησε 14 προγράμματα διασυνοριακής

συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε<sup>26</sup>. Στόχευσε στην χρηματοδότηση δράσεων καλής διακυβέρνησης, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ της Ε.Ε. και κρατών όπως οι: Αλγερία, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Αίγυπτος, Γεωργία, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Λιβυή, Μολδαβία, Μαρόκο, Παλαιστίνιακή Αρχή, Ρωσία, Συρία, Τυνησία και Ουκρανία.

## 2.6 Η διεδαφική συνεργασία 2014-2020

Η ανεξάρτητη Έκθεση Barca (Barca, 2009:161-162) με τίτλο «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations» που παρουσιάστηκε τον Απρίλιο του 2009 έπειτα από αίτημα της τότε Επιτρόπου Danuta Hübner αρμόδιας για την Περιφερειακή Πολιτική, αποτέλεσε ορόσημο για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυρίως λόγω του εύρους των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που περιείχε. Στο πλαίσιο των προτάσεων αυτών, συμπεριλήφθησαν ορισμένες κατευθύνσεις για την πολιτική της εδαφικής συνεργασίας σύμφωνα με τις οποίες, η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, θα πρέπει στο μέλλον να εστιάζει εντονότερα σε στρατηγικές επεμβάσεις με επαληθεύσιμα αποτελέσματα. Πιο συγκεκριμένα, όπως τονίζεται στην εν λόγω Έκθεση, η εδαφική συνεργασία θα πρέπει στο μέλλον να διατηρηθεί ως προορισμός ενός μικρού μεριδίου των κεφαλαίων της Πολιτικής Συνοχής, με μία αύξηση από το έως τότε τρέχον 2.5 στο 3-4 ποσοστό επί τοις εκατό. Παράλληλα θα πρέπει να ενδυναμώσει την προστιθέμενη αξία της, εγκολπώνοντας πέρα από τα σύνορα και τα δίκτυα συνεργασίας, τη συνεργατική μάθηση (collaborative learning) των δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων. Για τη επιτυχία των κατευθύνσεων αυτών, όπως προτείνεται από την εν λόγω Έκθεση, απαιτούνται:

- Η γενική στρατηγική της ΕΕ για την εδαφική συνεργασία να αποτελέσει μέρος ενός ευρύτερου Ευρωπαϊκού πλαισίου, καθιερώνοντας μία στρατηγική περιφερειακής συνεργασίας ή ένα διασυνοριακό πρόγραμμα συνεργασίας, οι παρεμβάσεις θα εστιάζουν σε σαφείς στόχους, με επαληθεύσιμα αποτελέσματα
- Τα διεθνικά/διασυνοριακά προγράμματα θα πρέπει να υπόκειται σε ένα υποστηρικτικό πλαίσιο πολιτικής, θεσπισμένο από τα ίδια τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη (όπως το προγράμματα της στρατηγικής της Βαλτική Θάλασσας). Το πλαίσιο αυτό, θα καταδεικνύει ότι το πρόγραμμα συνιστά μέρος μιας

<sup>26</sup> Τα προγράμματα αυτά αποτέλεσαν αντικείμενο διαχείρισης της Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «EuropeAid»

ευρύτερης στρατηγικής διασυνοριακής ή διεθνικής συνεργασίας (συμπεριλαμβανομένων συμπληρωματικών ενεργειών, όπως μικρότερα προγράμματα, χρηματοδοτούμενα πλήρως από τα κράτη-μέλη) και ότι υφίστανται τόσο η πολιτική δέσμευση όσο και οι πόροι των αρχών (εθνικών, περιφερειακών και τοπικών)-με εξαίρεση τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους για πρώτη φορά, και τα προγράμματα για τα εξωτερικά σύνορα.

- Τα διεθνικά/διασυνοριακά προγράμματα θα πρέπει να αφιερώσουν ένα σημαντικό μερίδιο των πόρων τους, στην ενίσχυση βασικών προτεραιοτήτων της ΕΕ, συμπληρώνοντας (και αυξάνοντας) την προστιθέμενη την αξία, σε παρεμβάσεις που στοχεύουν στις προτεραιότητες αυτές και οι οποίες αναλαμβάνονται από τις συνεργαζόμενες περιοχές, μέσω άλλων Ταμείων και κεφαλαίων της Ε.Ε
- Η χρηματοδότηση για τη διαπεριφερειακή συνεργασία θα πρέπει να επικεντρωθεί και στη χρηματοδότηση δικτύων περιφερειακών και τοπικών οργανώσεων (π.χ. οργανισμούς ανάπτυξης, τοπικές αρχές, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, ενώσεις κοινωνικών εταίρων, κ.λπ.) για να δημιουργήσουν ή να ενισχύσουν δίκτυα που στοχεύουν στην παρακολούθηση μίας (ή περισσότερων) από τις κύριες Ευρωπαϊκές προτεραιότητες. Τα δίκτυα αυτά θα πρέπει να συνοδεύουν τις εργασίες τους με απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα, υπαγόμενα σε περιοδική, ανεξάρτητη αξιολόγηση. Θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη συνεργασίες περιφερειακών και τοπικών οργανώσεων, με έμφαση στην εκμάθηση των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων («learning projects»).
- εν όψει μιας εντατικότερης διεθνικής και διασυνοριακής συνεργασίας και χρηματοδότησης των προγραμμάτων, θα πρέπει να αναθεωρηθούν τα υφιστάμενα νομικά και διοικητικά εμπόδια
- τέλος, η παρακολούθηση και αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, θα πρέπει να βελτιωθεί, συμπεριλαμβάνοντας προσπάθειες σχεδιασμού ενός συστήματος αξιολόγησης των αντίκτυπων («impact evaluation»), για τον περίπλοκο τομέα δράσης της εδαφικής συνεργασίας.

Σε προγραμματικό επίπεδο, και ειδικότερα στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. κατά την περίοδο 2014 -2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε τον Οκτώβριο του 2011 στην έγκριση (ΕΚ, 2006γ) σχεδίου δέσμης νομοθετικών μέτρων με κύριες συνιστώσες την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης ανά την Ευρώπη, στοχοθετώντας τις επενδύσεις της ΕΕ κατά τα πρότυπα του κειμένου Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Οι διαπραγματεύσεις για το επόμενο πολυετές

δημοσιονομικό πλαίσιο αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και περιέλαβαν, μεταξύ άλλων, την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διάθεση 336 δις. ευρώ για τα μέσα της πολιτικής για τη συνοχή την περίοδο 2014-2020 (CEC, 2010). Ειδικότερα, η δέσμη νομοθετικών μέτρων περιέλαβε ένα σύνολο κανόνων για πέντε διαφορετικά ταμεία ήτοι:

- Έναν γενικό Κανονισμό που καθορίζει τους κοινούς κανόνες που διέπουν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).
- Τρεις ειδικούς Κανονισμούς, για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής.
- Δύο Κανονισμούς που αφορούν τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» και τον «Ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας» (ΕΟΕΣ).
- Δύο Κανονισμούς σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ) και το Πρόγραμμα για την κοινωνική αλλαγή και καινοτομία.

Ειδικότερα σε ότι αφορά τις προτάσεις σχετικά με την εδαφική συνεργασία για την περίοδο 2014-2020, κοινή διαπίστωση αποτέλεσε ότι, οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι χώρες και οι περιφέρειες της ΕΕ υπερβαίνουν ολοένα και περισσότερο τα στενά εθνικά και περιφερειακά σύνορα. Ομοίως, οι παραμεθόριες περιοχές παρουσιάζονται συχνά απομονωμένες σε σχέση με τα κέντρα λήψης αποφάσεων της και χρήζουν, ως εκ τούτου, ιδιαίτερης προσοχής. Η εδαφική συνεργασία εντάχθηκε εκ νέου στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ ως σημαντικό στοιχείο του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020, σύμφωνα με την πρόταση (CEC, 2010) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την πρόταση για την αναθεώρηση του θεσμού των ΕΟΕΣ.

Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία στην περίοδο 2014-2020 οργανώνεται και πάλι στη βάση τριών διακριτών σκελών:

- διασυνοριακή συνεργασία – με χρηματοδότηση σχεδίων που αφορούν περιφέρειες και τοπικές αρχές εκατέρωθεν των συνόρων και όλα σχεδόν τα σύνορα της Ε.Ε να καλύπτονται από προγράμματα συνεργασίας.
- διακρατική συνεργασία – χρηματοδότηση σχεδίων που αναλαμβάνουν από κοινού εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές, όπως χώρες και περιφέρειες της ΕΕ γύρω από τη Βαλτική Θάλασσα ή τις Άλπεις.

- προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας – για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών όσον αφορά την καινοτομία, την ενεργειακή απόδοση, την αστική ανάπτυξη και άλλα θέματα.

Εξάλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική Έκθεση του νέου Κανονισμού η οποία κατατέθηκε στις 29 Ιουνίου 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι η πολιτική για τη συνοχή θα πρέπει να παραμείνει ουσιαστικό στοιχείο της επόμενης χρηματοδοτικής δέσμης υπογραμμίζοντας τον σημαντικό ρόλο της στην εφαρμογή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Παράλληλα, πρότεινε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο που σχεδιάζεται και εφαρμόζεται η πολιτική για τη συνοχή οι οποίες συνίστανται στη συγκέντρωση των πόρων σε μικρότερο αριθμό προτεραιοτήτων που συνδέονται καλύτερα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», την εστίαση στα αποτελέσματα, την παρακολούθηση της προόδου προς την κατεύθυνση των συμφωνημένων στόχων, την αύξηση της χρησιμοποίησης της αιρεσιμότητας και την απλούστευση της εφαρμογής των προγραμμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, ο νέος Κανονισμός που προτάθηκε θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διέπουν την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία (ΕΕΣ) και βασίζεται αφενός μεν στην έκδοση της Τέταρτης Έκθεσης για τη Συνοχή (Μάιος του 2007) -η οποία κατέδειξε τις κύριες προκλήσεις που θα αντιμετωπίζουν οι περιφέρειες τις επόμενες δεκαετίες - αφετέρου δε, στην Πέμπτη Έκθεση για τη Συνοχή (Νοέμβριος 2010) -η οποία περιείχε ανάλυση των κοινωνικών και οικονομικών τάσεων και παρέθεσε τις κατευθύνσεις της μελλοντικής πολιτικής για τη συνοχή. Η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία για τη χρονική περίοδο 2014-2020 παρέχει ένα πλαίσιο για την εκτέλεση κοινών ενεργειών και ανταλλαγών πολιτικών μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών παραγόντων από διάφορα κράτη μέλη. Το γεγονός αυτό διαλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία, αν ληφθεί υπόψη ότι οι προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υπερβαίνουν όλο και περισσότερο τα εθνικά/περιφερειακά όρια και απαιτούν την ανάληψη κοινής, συνεργατικής δράσης στο κατάλληλο εδαφικό επίπεδο. Η αξιολόγηση των δαπανών της πολιτικής για τη συνοχή κατά το παρελθόν ανέδειξε πολλά παραδείγματα προστιθέμενης αξίας και επένδυσης στην ανάπτυξη και την απασχόληση, τα οποία δεν θα υπήρχαν χωρίς την ενίσχυση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, εντούτοις, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης καταδεικνύουν και τις επιπτώσεις της διασποράς των πόρων και της έλλειψης ιεράρχησης προτεραιοτήτων. Σε αυτό το πλαίσιο η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία καλείται να συμβάλει σημαντικά στην προώθηση του στόχου της εδαφικής συνοχής (προβλέπεται στη Συνθήκη ΕΕ) και διαλαμβάνει ιδιαίτερη αξία, υπό την προοπτική ότι:

- τα διασυνοριακά προβλήματα μπορούν να επιλύονται αποτελεσματικότερα με τη συνεργασία όλων των ενδιαφερόμενων περιφερειών, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι δυσανάλογες επιβαρύνσεις για ορισμένες από αυτές και η ανέξοδη άντληση οφελών από άλλες (π.χ. διασυνοριακή περιβαλλοντική ρύπανση)
- η συνεργασία μπορεί να προσφέρει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών και τη διάδοση της τεχνογνωσίας (π.χ. ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας)
- η συνεργασία μπορεί να εξασφαλίσει ότι η λύση σ' ένα συγκεκριμένο πρόβλημα καθίσταται αποτελεσματικότερη λόγω των οικονομιών κλίμακας και της επίτευξης κρίσιμης μάζας (δημιουργία συσπειρώσεων για την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας)
- η διακυβέρνηση μπορεί να βελτιωθεί λόγω του συντονισμού των τομεακών πολιτικών, ενεργειών και επενδύσεων σε διασυνοριακή και διακρατική κλίμακα
- οι σχέσεις με τους γείτονες της ΕΕ μέσω προγραμμάτων συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ μπορούν να συμβάλουν στην ασφάλεια και τη σταθερότητα και στη σύναψη αμοιβαία επωφελών σχέσεων
- σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως οι θαλάσσιες λεκάνες και οι παράκτιες περιοχές, η συνεργασία και η διακρατική δράση είναι απαραίτητες για την υποστήριξη της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της διαχείρισης με βάση το οικοσύστημα.

Συνολικά, για την πέμπτη περίοδο των προγραμμάτων Interreg (προγραμματική περίοδος 2014-2020) προβλέπεται προϋπολογισμός 10.1 εκ. ευρώ εκατομμύρια ευρώ, για την υλοποίηση περίπου 100 προγραμμάτων συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και άλλων εδαφικών, κοινωνικών και οικονομικών εταίρων. Ο προϋπολογισμός αυτός περιλαμβάνει την συνδρομή ΕΤΠΑ, για την συμμετοχή των κρατών-μελών σε προγράμματα συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, τα οποία υποστηρίζονται από άλλα μέσα (Μηχανισμό Προενταξιακής Βοήθειας και Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας). Επιγραμματικά, προβλέπονται:

- 60 προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας (άξονας Interreg VA), κατά μήκος 38 περιοχών εσωτερικών συνόρων στην Ε.Ε με συνδρομή ΕΤΠ, με προϋπολογισμό ύψους 6,6 δις ευρώ
- 12 διασυνοριακά προγράμματα, υπό το Μηχανισμό Προενταξιακής Βοήθειας (IPA) και το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας, με συμμετοχή ΕΤΠΑ ύψους 242 εκ ευρώ

- 16 διασυνοριακά προγράμματα για τη Διεθνή Συνεργασία και την Ανάπτυξη (DG DEVCO), με συμμετοχή ΕΤΠΑ ύψους 634 εκ.ευρώ
- 15 προγράμματα διακρατικής συνεργασίας (Interreg VB), για ευρύτερες περιοχές συνεργασίας όπως η Βαλτική Θάλασσα, οι Άλπεις Άλπεων και η Μεσόγειος, με προϋπολογισμό ύψους 2,1 billion ευρώ.
- Το πρόγραμμα διαπεριφερειακής συνεργασίας με την ονομασία “INTERREG EUROPE”, καθώς και τρία προγράμματα δικτύωσης (Urbact III, Interact III και ESPON), τα οποία καλύπτουν και τα 28 κράτη μέλη, προβλέποντας ένα πλαίσιο για ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ περιφερειακών και τοπικών φορέων σε διαφορετικές χώρες (συνδρομή ΕΤΠΑ: 500 εκ. ευρώ).

**Πίνακας 10:** Επισκόπηση Πρωτοβουλίας INTERREG 1990-2020. Ιδία Επεξεργασία.  
Τελευταία επικαιροποίηση Απρίλιος 2015

	<b>Interreg I (1990- 1993)</b>	<b>Interreg II (1994- 1999)</b>	<b>Interreg III (2000- 2006)</b>	<b>Interreg IV (2007- 2013)</b>	<b>Interreg V (2014- 2020)</b>
<b>Νομικό καθεστώς</b>	Κοινοτική Πρωτοβουλία		Ενσωμάτωση στον Κανονισμό Διαρθρωτικών Ταμείων		Ίδιος Κανονισμός
<b>Κράτη μέλη</b>	11	11 (κατόπιν 15)	15 (κατόπιν 25)	27 (κατόπιν 28)	28
<b>Προϋπολογισμός (τρέχουσες τιμές)</b>	11 δις ECU	3,8 δις ECU	5,8 δις EUR	8,7 δις EUR	10,1 δις EUR

### Κεφάλαιο 3. Νομικό πλαίσιο για την πραγματοποίηση της εδαφικής συνεργασίας

Όπως προαναφέρθηκε, στην κεντρική και δυτική Ευρώπη καταγράφεται, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '50, μια παράδοση εδαφικής συνεργασίας μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών εκατέρωθεν των εθνικών συνόρων. Η συνεργασία αυτή, επεκτάθηκε και ενισχύθηκε περισσότερο με την δημιουργία της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε και συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια των επόμενων δεκαετιών. Στο πλαίσιο αυτής της παράδοσης, το σκέλος της διασυνοριακής συνεργασίας έμελλε να αναπτυχθεί περισσότερο, λόγω κυρίως της φύσης των προβλημάτων στα οποία εστίαζε. Διασυνοριακές δραστηριότητες και πρωτοβουλίες οι οποίες οργανώθηκαν κάτω συγκεκριμένες ιστορικές, οικονομικές και γεωγραφικές περιστάσεις, οδήγησαν στην καθιέρωση τακτικών επαφών και εν συνεχεία, σε συγκεκριμένες συμφωνίες, προγράμματα, στρατηγικές συνεργασίας και ακόμη κοινές δομές. Ωστόσο, και μέχρι την δημιουργία των ΕΟΕΣ (4<sup>η</sup> Προγραμματική Περίοδος της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε), δεν υπήρξε κανένας ομοιογενής νομικός μηχανισμός διασυνοριακής συνεργασίας, άμεσα εφαρμόσιμος σε ολόκληρη την Ευρώπη, τουλάχιστον στο πλαίσιο της Ε.Ε. Για τον λόγο αυτό, δοκιμάστηκε κατά τις προηγούμενες δεκαετίες ένα ευρύ φάσμα νομικών μέσων με στόχο αφενός την διευκόλυνση και επίτευξη της διασυνοριακής συνεργασίας, αφετέρου δε την προώθηση βιώσιμων διασυνοριακών διαρθρώσεων και κοινών προγραμμάτων. Τα συχνότερα νομικά μέσα (ΑΕΒΡ, 2001) που απαντώνται και τα οποία θα γίνει προσπάθεια να ταξινομηθούν παρακάτω, συνίστανται σε:

- πολυμερείς συνθήκες-πλαίσιο και συμβάσεις που έχουν συναφθεί σε διεθνές επίπεδο,
- διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες και πρωτόκολλα που έχουν συναφθεί από εθνικές κυβερνήσεις και προβλέπουν τη διασυνοριακή συνεργασία, βασιζόμενα συχνά σε διεθνείς συνθήκες -πλαίσιο ή συμβάσεις
- επίσημες συμφωνίες, πρωτόκολλα εργασίας και συμβάσεις που έχουν συναφθεί από περιφερειακές ή τοπικές αρχές,
- άλλα νομικά μέσα, που βασίζονται στο κοινοτικό ή εθνικό δίκαιο και τα οποία διευκόλυναν τη διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο έργου.



### 3.1 Πολυμερείς συνθήκες-πλαίσιο και συμβάσεις σε διεθνές επίπεδο

Οι πολυμερείς συνθήκες-πλαίσιο και οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί σε διεθνές επίπεδο αποτέλεσαν ορισμένα από τα σημαντικότερα και μακροβιότερα μέσα παροχής ενός εύληπτου πλαισίου για την διασυνοριακή συνεργασία, τόσο για τους δημόσιους όσο και για τους ιδιωτικούς οργανισμούς. Διάφοροι τύποι διεθνών συνθηκών, συμβάσεων και συμφωνιών χρησιμοποιήθηκαν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 για την διευκόλυνση της διασυνοριακής συνεργασίας σε πολυεθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στην βάση αυτών των συνθηκών, διασυνοριακές δραστηριότητες σε διάφορους τομείς συνεργασίας, αναπτύχθηκαν από οργανισμούς δημοσίου δικαίου σε πολλαπλά επίπεδα (κράτη και περιφέρειες, περιφέρειες και επαρχίες, περιφέρειες και δήμους, τοπικές αρχές και διεθνείς οργανισμούς). Η «Συνθήκη του Helsingfors» η οποία υπογράφηκε το 1962, αποτέλεσε μία από τις πρώτες πολυμερείς συμφωνίες τέτοιου τύπου, δημιουργώντας μια νομική βάση για τη συνεργασία των Σκανδιναβικών κρατών. Σύμφωνα με τη συνθήκη αυτή, οι σκανδιναβικές χώρες δεσμεύονταν για στενότερη συνεργασία σε νομικά, πολιτιστικά και κοινωνικοοικονομικά ζητήματα, καθώς και στον τομέα των υποδομών και των περιβαλλοντικών κανονισμών. Το 1977, μια νέα πολυμερής συμφωνία, αυτή μεταξύ Φινλανδίας, Δανίας, Σουηδίας και Νορβηγίας για την συνεργασία τοπικών αρχών κατά μήκος των Σκανδιναβικών εθνικών συνόρων, επεξέτεινε την προηγούμενη Συνθήκη, ορίζοντας ότι η συνεργασία δήμων εκατέρωθεν των εθνικών συνόρων θα έπρεπε να επιδιώκεται κατά τον ίδιο τρόπο και με την ίδια ένταση, με εκείνη την οποία αναπτύσσεται η συνεργασία μεταξύ δήμων εντός του ίδιου κράτους. Πρότεινε παράλληλα ότι, κάθε συμβαλλόμενο μέρος όφειλε να προβεί στις απαραίτητες τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας έτσι ώστε η εν λόγω συνεργασία να καθίσταται δυνατή.

Ωστόσο, οι διεθνείς συμβάσεις που συνάφθηκαν και υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποτέλεσαν το συστηματικότερο βήμα για την διευκόλυνση και την θεσμική εδραίωση των δράσεων διασυνοριακής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο. Ορόσημο σε αυτή την κατεύθυνση, αποτέλεσαν η «Ευρωπαϊκή Σύμβαση-Πλαίσιο για την Διασυνοριακή Συνεργασία Τοπικών Αυτοδιοικήσεων ή Αρχών»<sup>27</sup> (η οποία απαντάται συχνά στη σχετική βιβλιογραφία και ως «Σύμβαση της Μαδρίτης») και το πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής, τα οποία υπογράφηκαν το 1980. Όπως διατυπώνεται στο κύριο μέρος της Σύμβασης της

<sup>27</sup> Συγκεκριμένα, η Συμφωνία- Πλαίσιο προσδιορίζει τις "τοπικές αυτοδιοικήσεις και αρχές" ως "αυτοδιοικήσεις, αρχές ή οργανισμούς που ασκούν περιφερειακές και τοπικές λειτουργίες". Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 2

Μαδρίτης, οι συμβαλλόμενοι δεσμεύονταν -εντός του πλαισίου της εθνικής τους νομοθεσίας- να επιτελέσουν ορισμένα καθήκοντα όπως την επίλυση των νομικών, διοικητικών και τεχνικών δυσκολιών της διασυνοριακής συνεργασίας<sup>28</sup>, την εξέταση του ενδεχόμενου παροχής ειδικών διευκολύνσεων στις περιφερειακές και τοπικές αρχές ώστε να προχωρήσουν στη διασυνοριακή συνεργασία<sup>29</sup> και τέλος, την παροχή σχετικών πληροφοριών σε άλλα συμβαλλόμενα μέρη<sup>30</sup>, στις ίδιες τους τις περιφερειακές και τοπικές αρχές<sup>31</sup> και στο Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>32</sup>. Το σχετικό παράρτημα της ανωτέρω Συμφωνίας προχωρά και στην πρόταση υποδειγμάτων συμφωνιών προσαρμοσμένων στις ανάγκες των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Πραγματεύεται πέντε διαφορετικά πρότυπα για συμφωνίες κρατών και έξι πρότυπα για συμφωνίες-πλαίσιο ή συμβάσεις γενικής ή/και συμβουλευτικής φύσης, συνυπολογίζοντας τους διαφορετικούς βαθμούς συγκεντρωτισμού και τις διαφορές μεταξύ των διοικητικών διαρθρώσεων των συμμετεχόντων κρατών. Σύμφωνα με τα αυτά, διακρίνονται δύο κύριες κατηγορίες υποδειγμάτων:

- Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει υποδείγματα συμφωνιών κρατών για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας, την περιφερειακή διασυνοριακή διαβούλευση, την συμβατική διασυνοριακή συνεργασία των τοπικών αρχών και τα όργανα διασυνοριακής συνεργασίας των τοπικών αρχών.

- Η δεύτερη ομάδα πραγματεύεται συμφωνίες-πλαίσιο, καταστατικά και συμβάσεις μεταξύ τοπικών αρχών όπως: συμφωνία-πλαίσιο για τη δημιουργία ομάδας διαβουλεύσεων των τοπικών αρχών, συμφωνία-πλαίσιο για τον συντονισμό της διαχείρισης των διασυνοριακών δημοσίων υποθέσεων, συμφωνία-πλαίσιο για την ίδρυση διασυνοριακών συνδέσμων ιδιωτικού δικαίου, συμφωνία-πλαίσιο για τη θέσπιση διοικητικών οργανισμών διασυνοριακής συνεργασίας τοπικών αρχών και τέλος συμφωνία-πλαίσιο για τη θέσπιση οργάνων διασυνοριακής συνεργασίας των τοπικών αρχών.

Το "Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο", που τέθηκε σε ισχύ το 1998, επικέντρωσε στην περαιτέρω βελτίωση της αρχικής Σύμβασης της Μαδρίτης. Με το κείμενο του εν λόγω Πρωτοκόλλου, προτάθηκε ειδικός μηχανισμός για την ενίσχυση της νομικής μορφής των συμφωνιών, με σκοπό να δημιουργηθούν στα συμβαλλόμενα κράτη νομικές υποχρεώσεις περισσότερο δεσμευτικού χαρακτήρα αναφορικά με τη διασυνοριακή συνεργασία. Ένας δεύτερος μηχανισμός προτάθηκε για την

<sup>28</sup> Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 4

<sup>29</sup> Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 5

<sup>30</sup> Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 6

<sup>31</sup> Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 7

<sup>32</sup> Βλ. (CoE, 1980), άρθρο 8

προώθηση της δημιουργίας περισσότερο μόνιμων φορέων διασυνοριακής συνεργασίας, που δύνανται να προσλαμβάνουν είτε δημόσιο είτε ιδιωτικό χαρακτήρα και να αποκτούν, ή όχι, νομικώς δεσμευτική ισχύ λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του Πρωτοκόλλου, αυτοί οι μόνιμοι φορείς, σκοπό είχαν να επιτρέψουν στους οργανισμούς και τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης:

- να συνάπτουν συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας με οργανισμούς και αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης άλλων κρατών
- να συγκροτούν μόνιμα όργανα συνεργασίας, ως πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου, των οποίων οι αποφάσεις συνεργασίας θα έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τους οργανισμούς και τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν συνάψει συμφωνία.

Η Σύμβαση της Μαδρίτης, μοναδική ίσως διεθνή πρωτοβουλία-πλαίσιο που αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαπεριφερειακής συνεργασίας», καθώς έθεσε πράγματι το πρώτο συστηματικό νομικό υπόβαθρο για την εμπέδωση της συνεργασίας. Η κύρια προστιθέμενη αξία της συνίσταται στο γεγονός ότι κατέστησε δυνατή την κύρωση πολυάριθμων διμερών συνθηκών προς αυτή την κατεύθυνση. Εντούτοις, και παρά το καινοτόμο -και αρκετά φιλόδοξο-πνεύμα της Σύμβασης-Πλαίσιο της Μαδρίτης και του Πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου αυτής, τα συστήματα και υποδείγματα που συμπεριλήφθηκαν στα έγγραφα δεν φάνηκαν να είναι άμεσα εφαρμόσιμα στην πράξη με αποτέλεσμα, τόσο η Σύμβαση-Πλαίσιο, όσο και το πρόσθετο Πρωτόκολλο να μην αποτελέσουν τελικά από μόνα τους μία συνθήκη για τη διασυνοριακή συνεργασία, παρά ένα ευρύτερο «πλαίσιο». Η άμεση εφαρμογή εμποδίστηκε, περαιτέρω, από τα διαφορετικά επίπεδα συγκεντρωτισμού, τις διαφορές των εθνικών διοικήσεων και τα νομικά καθεστώτα των εδαφικών και διοικητικών εταίρων στις παραμεθόριες περιοχές.

Κατόπιν ενθαρρυντικών ψηφισμάτων που υιοθετήθηκαν από τη Μόνιμη Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών αρχών της Ευρώπης (Ψήφισμα 227 του 1991 και ψήφισμα 248 του 1993), το Συμβούλιο της Ευρώπης ενέτεινε τις εργασίες του, με στόχο τη σύνταξη καταρχάς μίας σύμβασης για την «διεδαφική συνεργασία» κατά τα επόμενα έτη. Η διεργασία αυτή όπως εξελίχθηκε, και μετά τελικά την απόκλιση του ενδεχομένου μιας νέας σύμβασης, οδήγησε στην υιοθέτηση του δεύτερου πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης-Πλαίσιο της Μαδρίτης για την διασυνοριακή συνεργασία, το οποίο τέθηκε προς υπογραφή τον Μάιο του 1998. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, βασιζόμενο στην παρατήρηση ότι, οι σχέσεις μεταξύ παραμεθόριων περιοχών κατά μήκος εθνικών συνόρων υπήρξαν τόσο δυναμικές ώστε να ξεπηδήσουν συμφωνίες οι οποίες συνάπτονται από γεωγραφικά απομακρυσμένες αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, διερεύνησε κατά πόσον τέτοιου

είδους πρωτοβουλίες θα ήταν καλό να παραμείνουν εκτός νομικού πλαισίου σε διεθνές επίπεδο, ή να τοποθετηθούν εξ αρχής σε ένα γνωστό, δοκιμασμένο και ελεγμένο πλαίσιο. Στην προσπάθεια αυτή, και προκειμένου να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ της πρακτικής και της νομικής πραγματικότητας, το πρόσθετο Πρωτόκολλο επιδίωξε να διευθετήσει την ανάπτυξη αυτού του τύπου συνεργασίας και να την περιβάλει με το κατάλληλο νομικό πλαίσιο.

Το δεύτερο Πρωτόκολλο, (Council of Europe, 1995) καταρχάς, επαναδιατυπώνει την έννοια της διεδαφικής συνεργασίας και εφιστά την προσοχή στο δικαίωμα των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων αρχών να συνάπτουν αμοιβαίες συμφωνίες διεδαφικής συνεργασίας (άρθρο 2). Με σκοπό να δοθεί η δυνατότητα εξεύρεσης μεγάλης κλίμακας πιθανών θεσμικών λύσεων, το δεύτερο Πρωτόκολλο συνιστά την αναλογική "mutatis mutandis" εφαρμογή ολόκληρης της Σύμβασης-Πλαίσιο και του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου, μετατρέποντας τον όρο "διασυνοριακή συνεργασία" που αναγράφεται στα δύο πρώτα κείμενα, σε "διεδαφική συνεργασία" (άρθρο 5). Σε ό,τι αφορά τη νομική φύση των διεδαφικών δομών συνεργασίας (πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου), και όπως προβλέπεται πάντα από το εν λόγω κείμενο, τα κράτη μπορούσαν να διατηρήσουν το δικαίωμα επιλογής μέσω σχετικής "δήλωσης" του τρόπου με τον οποίο προτίθενται να υλοποιήσουν το εν λόγω Πρωτόκολλο (άρθρο 6). Διατυπώθηκε επίσης η πρόθεση, οι πρακτικές δραστηριότητες στο πεδίο της διασυνοριακής συνεργασίας να καθιερωθούν στο επίπεδο ευρέως αρμόδιων νομικών μέσων, βασιζόμενα στο κοινοτικό ή εθνικό δίκαιο και εφαρμοζόμενα ήδη στο πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας σε επίπεδο έργων. Κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990, ξεκίνησε εκ νέου συζήτηση εντός του Συμβουλίου της Ευρώπης με στόχο τη βελτίωση της συμμετοχής των φορέων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου στη διασυνοριακή συνεργασία -χωρίς ωστόσο να έχει καταλήξει έως της παρούσης σε μία νέα πρωτοβουλία. Σύμφωνα με σχετική μελέτη (Lejeune, 2000) που έλαβε χώρα το 2000, αναδείχθηκαν μείζονα κενά στην εκπόνηση ενός νέου "τρίτου" πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην αρχική Σύμβαση της Μαδρίτης.

### **3.2 Διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες και συνθήκες που έχουν συναφθεί από κράτη μέλη**

Ειδικότερα, στο πεδίο των διμερών και τριμερών συμφωνιών και συνθηκών που συνάφθηκαν κατά τις προηγούμενες δεκαετίες από ευρωπαϊκά κράτη στον

τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας, παρατηρείται σημαντικός αριθμός σχετικών δράσεων με τις αρχές και τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές τους να εξαρτώνται πλήρως από την πολιτική βούληση των υπογραφόντων κρατών. Όπως προκύπτει από την έρευνα που διεξήχθη για την παρούσα διατριβή, οι περισσότερες από αυτές τις συμφωνίες προβλέπουν διαφορετικές βαθμίδες συμμετοχής για τις περιφερειακές και τοπικές αρχές στη διασυνοριακή συνεργασία. Έτσι, ορισμένες από αυτές επικεντρώνουν αποκλειστικά στη διασυνοριακή συνεργασία εθνικών αρχών, ενώ άλλες έχουν ως πρωτεύοντα στόχο την εγκαθίδρυση νομικών θεμελίων για διασυνοριακές δραστηριότητες περιφερειών ή τοπικών αρχών που βρίσκονται στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών. Τα κυριότερα επιμέρους είδη συμφωνιών που συνάφθηκαν μεταξύ κρατών θα μπορούσαν να ταξινομηθούν ως εξής:

- ειδικές συμφωνίες που προβλέπουν την συγκρότηση διακυβερνητικών επιτροπών στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού, της διασυνοριακής συνεργασίας ή της περιφερειακής ανάπτυξης,
- ειδικές συμφωνίες για επιμέρους πτυχές της διασυνοριακής συνεργασίας,
- απλές συμφωνίες για σχέσεις καλής γειτονίας εκατέρωθεν των συνόρων
- συμφωνίες για την εφαρμογή της Σύμβασης-Πλαίσιο της Μαδρίτης η οποία επιτρέπει τη γενική διασυνοριακή συνεργασία περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Σε εθνικό επίπεδο, καταγράφονται ήδη από την δεκαετία του 1950, αρκετές διακρατικές συμφωνίες και πρωτόκολλα επικεντρωμένα σε μια ορισμένη περιοχή συνεργασίας και ιδρύοντας συχνά ειδικούς οργανισμούς. Τέτοιες συμφωνίες, επικεντρωμένες επίσης σε συγκεκριμένες θεματικές, κάλυψαν ένα ευρύ φάσμα της καθημερινής ζωής στις παραμεθόριες περιοχές, όπως η περιφερειακή πολιτική, η χωροταξία, η οικονομία και ο τουρισμός, η γεωργία, το περιβάλλον, η ύδρευση και αποχέτευση, οι μεθοριακοί εργαζόμενοι, τα αγροτικά θέματα, η εκπαίδευση και έρευνα, η άθληση, η παροχή δικαστικής ή διοικητικής βοήθειας, η διευθέτηση και συντήρηση των κοινών συνόρων, η ασφάλεια, η αντιπυρική προστασία και οι καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης. Ήδη από το 1960, διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες που είχαν συναφθεί από εθνικές κυβερνήσεις καθιέρωσαν ειδικές δομές διακυβερνητικής συνεργασίας -όπως ad hoc οντότητες εργασίας ή κοινούς θεσμούς ("διακρατικές" ή "διακυβερνητικές επιτροπές") - οι οποίες απαρτίζονται κυρίως από εκπροσώπους κεντρικών διοικήσεων που δραστηριοποιούνται σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές και σε καθορισμένες περιοχές συνεργασίας.

Ειδικότερα, στην βάση σύστασης της πρώτης Συνόδου των Ευρωπαϊών Υπουργών Χωροταξίας (η οποία οργανώθηκε το 1970 από το Συμβούλιο της Ευρώπης στη Βόννη), συστάθηκαν επιτροπές για την ενθάρρυνση της συνεργασίας στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού. Έκτοτε, σχετικές επιτροπές

εγκαταστάθηκαν κατά μήκος πολλών συνόρων στην Δυτική Ευρώπη (στα σύνορα π.χ., Γερμανίας/Γαλλίας, Γερμανίας/Ολλανδίας, Γερμανίας/Αυστρίας), αλλά και κατά μήκος των συνόρων με την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη από το 1991 (στα σύνορα π.χ., Γερμανίας /Πολωνίας, και Ουγγαρίας, Πολωνίας, Τσεχίας, Σλοβακίας και Βουλγαρίας με τις γειτονικές χώρες τους). Παρεμφερείς διακρατικές επιτροπές επικέντρωσαν, σε συγκεκριμένους τομείς σχεδιασμού οι οποίοι σχετίζονται με την χωροταξία όπως ο χωροταξικός σχεδιασμός εκατέρωθεν των συνόρων (ιδιαίτερος όσον αφορά τα δημόσια έργα), η περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον και η περιβαλλοντική προστασία, οι υποδομές των μεταφορών, η κυκλοφορία και οι συγκοινωνίες καθώς και οι δημόσιες υπηρεσίες (π.χ., εκπαίδευση και επιμόρφωση, διαχείριση υδάτινων πόρων και λυμάτων, κ.α.).

Κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990 συστάθηκαν επίσης επιτροπές για θέματα περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, μέσω σύναψης διακρατικών συμφωνιών, για σχέσεις καλής γειτονίας εκατέρωθεν των συνόρων (πρόκειται για συνθήκες με όλες (π.χ. Πολωνία) ή τις περισσότερες (π.χ. Ουγγαρία) από τις γειτονικές τους χώρες), ενώ παράλληλα, διακρατικές συμφωνίες κρατών της Δυτικής Ευρώπης οδήγησαν στη σύσταση ανάλογων κυβερνητικών επιτροπών ενίσχυσης της διασυνοριακής συνεργασίας. Οι διακρατικές συμφωνίες για σχέσεις καλής γειτονίας στα σύνορα, απέβλεπαν γενικότερα στην προώθηση της αμοιβαίας κατανόησης, συνεργασία και φιλίας ήδη από το 1973, η Γαλλία και η Ελβετία προχώρησαν στη σύναψη διμερών συμφωνιών σύστασης ορισμένων "επιτροπών γειτονίας", επιφορτισμένων με την επίλυση προβλημάτων σχέσεων γειτονίας στο καντόνι της Γενεύης και των νομών του Αινώ και της Άνω Σαβοΐας.

Παράλληλα, συνήφθησαν διμερείς ή τριμερείς συμφωνίες στη βάση της "Σύμβασης-Πλαίσιο της Μαδρίτης", έχοντας ως στόχο την εκχώρηση της δυνατότητας στις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης να συνάπτουν άμεσα διασυνοριακές συμφωνίες. Οι συγκεκριμένες εξελίξεις τροφοδότησαν μία ευρύτερη συζήτηση γύρω από το εάν η διασυνοριακή συνεργασία των αρχών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή ορισμένων άλλων δημοσίων οργανισμών, πρέπει να διέπεται από το δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο. Σύμφωνα με τον Lejeune, και έχοντας ως κριτήριο το βασικό σκεπτικό που διέπει τη σύναψη των σχετικών συμφωνιών, διακρίνονται δύο κύριες ομάδες τέτοιων συμφωνιών (Lejeune, 2005). Η πρώτη δέσμη συμφωνιών αναγνωρίζει ότι έχει ήδη καθιερωθεί η διασυνοριακή συνεργασία τοπικών και περιφερειακών αρχών με βάση το ιδιωτικό δίκαιο και συνεπώς, οι συμφωνίες αποσκοπούν στο να προσφέρουν στις τοπικές και περιφερειακές αρχές επιπλέον δυνατότητες συνεργασίας υπό το καθεστώς του δημοσίου δικαίου. Σημαντικά παραδείγματα σε αυτή την κατεύθυνση αποτελούν η "Σύμβαση της Μπενελούξ" (η

οποία υπογράφηκε το 1986 και τέθηκε σε ισχύ το 1991) και η "Συμφωνία Isselburg-Anhoif" (η οποία υπογράφηκε από την Γερμανία και τις Κάτω Χώρες το 1991 και τέθηκε σε ισχύ το 1993). Η δεύτερη δέσμη συμφωνιών αποσκοπεί στην καθιέρωση ενός πληρέστερου νομικού πλαισίου (συνεργασία βασιζόμενη στο ιδιωτικό ή/και δημόσιο δίκαιο), το οποίο συνυπολογίζει τις διαφορές που υφίστανται μεταξύ κρατών ως προς τις πολιτικές ή διοικητικές διαρθρώσεις και την εθνική νομοθεσία για τη διασυνοριακή συνεργασία. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν η "Συμφωνία της Ρώμης" μεταξύ Γαλλίας και Ιταλίας (υπογράφηκε το Νοέμβριο του 1993 και τέθηκε σε ισχύ το 1994), η "Συνθήκη της Bayonne" μεταξύ Γαλλίας και Ισπανίας (υπογράφηκε το 1995, τέθηκε σε ισχύ το 1997), η "Συμφωνία της Βιέννης" μεταξύ Ιταλίας και Αυστρίας (υπογράφηκε τον Ιανουάριο του 1993, τέθηκε σε ισχύ το 1995) και η "Συμφωνία της Καρλσρούης" που καλύπτει τη διασυνοριακή συνεργασία Γαλλίας, Γερμανίας, Λουξεμβούργου και Ελβετίας (υπογράφηκε το 1996 και τέθηκε σε ισχύ το 1997).

Οι διακρατικές αυτές συμφωνίες γρήγορα αποτέλεσαν ένα από τα πιο κοινά μέσα στην υπηρεσία της διασυνοριακής συνεργασίας καθ' όλες τις πτυχές και φάσεις ενός "διασυνοριακού προγράμματος" και, πιο συγκεκριμένα, κατά το σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, τη χρηματοδότηση και την παρακολούθηση. Η γερμανο-ολλανδική συνθήκη διασυνοριακής συνεργασίας (συμφωνία Isselburg-Anholt του 1991 που κυρώθηκε το 1993) και η Σύμβαση της BENELUX του 1989, που προαναφέρθηκαν, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τα νομικά μέσα που παρείχαν καθώς εκχώρησαν στους τοπικούς δημόσιους οργανισμούς του Βελγίου, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου, νέες νομικές δυνατότητες εφαρμογής της διασυνοριακής συνεργασίας. Πρότειναν κατ' ουσίαν ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου βασιζόμενο στις αρχές της ολλανδικής διαδημοτικής συνεργασίας καθώς και μια - περιορισμένης μορφής- συνεργασία, βασιζόμενη σε μία διοικητική «συμφωνία», απαλλαγμένη από τη δημιουργία οιασδήποτε νομικής οντότητας.

### **3.3 Επίσημες συμφωνίες και ανεπίσημες συμβάσεις ή πρωτόκολλα εργασίας περιφερειακών και τοπικών αρχών**

Από την μελέτη των νομικών μέσων για την υλοποίηση της εδαφικής συνεργασίας, προκύπτει επίσης η περίπτωση σύναψης επίσημων διασυνοριακών συμφωνιών, συμβάσεων συνεργασίας και πρωτοκόλλων εργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών, στις οποίες οι αντίστοιχες εθνικές κυβερνήσεις δεν

εμφανίζονται καταρχήν ως συμβαλλόμενα μέρη. Σε αυτό το πλαίσιο, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή άλλες οντότητες από διαφορετικές χώρες δύνανται να συνάψουν άμεσα επίσημες διασυνοριακές συμφωνίες ή συμβάσεις. Μολαταύτα, σε πολλές περιπτώσεις πρωτοβουλίες τέτοιου είδους φαίνεται να χρειάστηκαν την έγκριση του εθνικού επιπέδου (π.χ. έγκριση του Συμβουλίου Επικρατείας στη Γαλλία). Η "Συμφωνία του Mainz" του 1996 αποτελεί παράδειγμα επίσημης συμφωνίας για διασυνοριακή συνεργασία, η οποία συνάφθηκε άμεσα από περιφερειακές αρχές κρατών δίχως την παρέμβαση των εθνικών κυβερνήσεων.

Οι πρακτικές δυνατότητες αυτής της "συμβατικής νομικής δέσμευσης" περιφερειακών και τοπικών αρχών σε διεθνές πλαίσιο, παρουσιάζουν διαφορές κατά πολύ απ' άκρου εις άκρον της Ευρώπης, ενώ εξαρτώνται από το συνταγματικό, νομικό και διοικητικό πλαίσιο κάθε κράτους. Έτσι, οι υποεθνικές αρχές στα ομοσπονδιακά κράτη όπως, λ.χ., στο Βέλγιο, τη Γερμανία και την Αυστρία φαίνεται να διαθέτουν αρμοδιότητες που τους παραχωρούν τη δυνατότητα να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες με εθνικά κράτη ή άλλες ξένες περιφερειακές και τοπικές αρχές για θέματα που εμπίπτουν της δικαιοδοσίας τους, καθόσον οι εν λόγω συμφωνίες ευθυγραμμίζονται με τις αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες (με πιθανό δικαίωμα βέτο των εθνικών αρχών στη Γερμανία). Σε άλλες περιπτώσεις, όπως αυτές των σκανδιναβικών κρατών, στις περιφερειακές ή/και τοπικές αρχές εντοπίζεται ειδική άδεια σύναψης διασυνοριακών συμφωνιών ανάλογα με τις συγκεκριμένες δικαιοδοσίες τους, αν και υπό την επίβλεψη των εθνικών αρχών (οι οποίες διατηρούν επίσης συχνά δικαίωμα βέτο). Τέλος, σε κράτη είτε αποκεντρωτικού (Γαλλία) είτε περιφερειακού χαρακτήρα (Ισπανία και Ιταλία), και μόνον η σύναψη συνθηκών σε εθνικό επίπεδο ή/και οι προσαρμογές της εθνικής νομοθεσίας, δημιούργησαν τα απαραίτητα νομικά προαπαιτούμενα για την θέσπιση στενότερης συνεργασίας των περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Παράλληλα, εντοπίζεται μια μακρόχρονη παράδοση επίσημων συμφωνιών συνεργασίας είτε μη ισοδύναμων δημόσιων αρχών (π.χ., περιφερειών/κρατών περιφερειών/τοπικών αρχών) είτε περιφερειών και τοπικών αρχών, επί ειδικών θεμάτων αμοιβαίου ενδιαφέροντος. Τέτοιου είδους συμφωνίες αποσκοπούν ενίοτε στην εγκατάσταση και διαχείριση κοινών φυσικών δρυμών ή στη διαχείριση υπηρεσιών κοινής ωφελείας (όπως συγκοινωνίες, επεξεργασία υδάτων και λυμάτων), οι οποίες συνάπτονται μεταξύ γειτονικών πόλεων. Ένα πρώτο παράδειγμα αποτελεί η σύμβαση που υπεγράφη από το δημοτικό συμβούλιο της Βασιλείας και το δημοτικό συμβούλιο της πόλης του Lörrach (Γερμανία), με στόχο την εκτροπή των λυμάτων από το Lörrach στον Ρήνο ποταμό. Επίσης, η "δήλωση προθέσεως" των πόλεων Ventimiglia (Ιταλία) και Menton (Γαλλία) σε συνδυασμό με



μια περιφερειακή σύμβαση διασυνοριακής συνεργασίας (που υπεγράφη σε περιφερειακό επίπεδο από την ιταλική επαρχία της Ιμπέρια και τον γαλλικό νομό των Θαλασσιών Άλπεων), η οποία παρείχε τη νομική βάση για την συγκρότηση κοινών υπηρεσιών κοινής ωφελείας στις παραμεθόριες πόλεις, αποτελεί παρεμφερές παράδειγμα.

Εξάλλου, αντίστοιχες περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη συνήψαν διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες εργασίας οι οποίες οδήγησαν απευθείας στην ίδρυση κοινών διασυνοριακών δομών και στην κατάρτιση καταστατικών ή κοινών κανονισμών για τις διαρθρώσεις αυτές. Κυριότερα παραδείγματα δομών που εγκαταστάθηκαν στα ευρωπαϊκά σύνορα αποτελούν οι "Ευρωπεριφέρειες" ή άλλες παρόμοιες δομές καθώς και οι λεγόμενες "Κοινότητες εργασίας". Οι δομές που προαναφέρθηκαν μπορούν είτε να βασίζονται νομικά σε μία διεθνή συνθήκη, είτε να υπεισέρχονται στις διατάξεις που περιλαμβάνονται στα εθνικά νομικά συστήματα (π.χ. για ενώσεις βασιζόμενες σε εθνικές νομοθεσίες). Για τις εν λόγω διασυνοριακές διαρθρώσεις απαιτήθηκε σε πολλές χώρες έγγραφη έγκριση των κεντρικών αρχών του κράτους, ενώ αντιθέτως σε άλλες χώρες όπως η Γερμανία και η Ολλανδία, τέτοιου είδους συμφωνίες απαιτήθηκαν μόνο στην περίπτωση που η συνεργασία βασίστηκε στο δημόσιο δίκαιο. Ορισμένες τέτοιες δομές είχαν συγκροτηθεί με ανάλογες συμφωνίες υπό την αιγίδα των εθνικών κυβερνήσεων (π.χ., Comunidade de Trabalho Norte de Portugal-Galicia), ενώ ορισμένες άλλες συγκροτήθηκαν χωρίς επίσημη αναγνώριση των κεντρικών κυβερνήσεων (ΜΤΕ μεταξύ Γαλλίας και Ισπανίας). Τέλος, πρωτοκόλλα και συμβάσεις διασυνοριακής συνεργασίας που συνάφθηκαν από δύο ή περισσότερες περιφέρειες και τοπικές αρχές απαντώνται κατά μήκος των συνόρων της Γερμανίας με τις γείτονες χώρες της (Ολλανδία, Βέλγιο, Γαλλία, Πολωνία, κ.α.) και κατά μήκος των συνόρων της Αυστρίας με όλες τις γείτονες χώρες της. Απαντώνται, τέλος, σχετικά παραδείγματα στη Νότιο Ευρώπη όπως στην περιοχή Ακουϊτανία-Αραγονία το 1989 (σύνορα Γαλλίας –Ισπανίας), η Hampshire-Basse Normandie το 1989 (σύνορα Βρετανίας Γαλλίας), η τριμερής συνεργασία Ακουϊτανία /Χώρα των Βάσκων/Ναβάρρα το 1992 (σύνορα Γαλλίας-Ισπανίας), κ.α.

### **3.4 Νομικά μέσα σε επίπεδο έργου**

Πρότυπες δραστηριότητες διασυνοριακής συνεργασίας πραγματοποιούνται επίσης είτε με διακανονισμούς και σποραδικές ομάδες εργασίας, είτε με συμφωνίες σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Δεδομένου ότι όλες οι ανωτέρω,

αποσκοπούν σε χαλαρότερες μορφές συνεργασίας, δεν χρήζουν μιας αποκλειστικά δικής τους μόνιμης διασυνοριακής δομής και συνεπώς τα διασυνοριακά προγράμματα που υλοποιούν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διαχείρισης μέσω των υφιστάμενων εκατέρωθεν των συνόρων, δομών. Ωστόσο, για ορισμένα προγράμματα συνεργασίας μπορεί να απαιτείται, η συγκρότηση διασυνοριακών δομών σε επίπεδο έργου. Στο πλαίσιο της Ε.Ε, τα διασυνοριακά προγράμματα που υλοποιήθηκαν από κράτη-μέλη στη βάση της Κοινοτικής Πολιτικής Συνοχής, διατρέχονται, εν γένει, από μία έλλειψη ομοιόμορφου και ειδικού οργάνου για τη διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο έργου. Λύσεις για την επίσημη συγκρότηση διασυνοριακών δομών από περιφερειακές και τοπικές αρχές σε επίπεδο έργου με κατάλληλη νομική βάση, εντοπίστηκαν από την έρευνα κυρίως στα νομικά μέσα που κατά το παρελθόν είχε καθιερώσει το Κοινοτικό Δίκαιο (όπως οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Οικονομικού Σκοπού, ΕΟΟΣ) ή -συνηθέστερα- σε υφιστάμενες «λύσεις» που ενδεχομένως προβλέπονταν από τα εθνικά δίκαια και το εθνικό νομικό καθεστώς των όμορων κρατών που επιθυμούσαν να προχωρήσουν σε τέτοιου τύπου συνεργασίες.

Ειδικότερα, ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού (ΕΟΟΣ) (ΕΚ,1990) αποτέλεσε ένα νομικό μέσο που θεσπίστηκε από το κοινοτικό δίκαιο με στόχο τη σύσταση ομίλων από ιδιωτικές εταιρείες ή άλλες νομικές οντότητες. Η ανωτέρω πρωτοβουλία, ξεκίνησε να εφαρμόζεται μόλις το 1989 μέσω του σχετικού Κανονισμού, μετά και την παροχή επαρκούς χρόνου προς τα κράτη μέλη για τη σύνταξη σχετικών διατάξεων. Παρά τη διαδεδομένη χρήση του Κανονισμού μεταξύ εταιρειών και οργανώσεων από ολόκληρο το φάσμα της βιομηχανίας και των υπηρεσιών, καθώς και τη δυνατότητα συμμετοχής δημόσιων οργανισμών στους ΕΟΟΣ, η πρωτοβουλία αυτή παρουσίασε δυσχέρειες στο σκέλος της διασυνοριακής συνεργασίας. Οι δυσχέρειες αυτές απορρέουν από το γεγονός ότι οι ΕΟΟΣ αφορούν αποκλειστικά οικονομική συνεργασία χωρίς δεσμεύσεις για άλλες μορφές συνεργασίας, τη φύση και το νομικό χαρακτήρα τους, την ιδιαίτερη νομική σχέση μεταξύ ΕΟΟΣ, τρίτων μερών και οργανισμών δημοσίου δικαίου και τέλος τους περιορισμούς στη διαχείριση, ιδίως σε ό,τι αφορά τα προγράμματα INTERREG. Επιπλέον περιορισμό ως προς τη χρήση του ως οργάνου διασυνοριακών δραστηριοτήτων, αποτέλεσε το γεγονός ότι οι ΕΟΟΣ μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για πρόσβαση στην Κοινοτική χρηματοδότηση σε επίπεδο σχεδιασμού έργων, δεν ήταν δυνατό, εντούτοις, να διαχειριστούν απευθείας την οικονομική δραστηριότητα.

Ως προς τα νομικά μέσα που πηγάζουν από την εθνική νομοθεσία και διευκολύνουν τη συνεργασία σε επίπεδο έργων, η συγκρότηση ενώσεων ιδιωτικού δικαίου, η οποία προβλέπεται από πολλά εθνικά νομικά συστήματα, αποτελεί ένα

παράδειγμα σε την κατεύθυνση, με γενικότερο πλεονέκτημα το σχετικά ευέλικτο καθεστώς των εν λόγω ενώσεων. Νομικά μέσα τέτοιου τύπου απαντώνται στο γαλλικό δίκαιο, το οποίο προβλέπει συμμετοχή εταίρων που εδρεύουν σε γειτονικά κράτη μέλη στα διασυνοριακά έργα. Από απόψεως δημοσίου δικαίου, ωστόσο, εντοπίζονται και πάλι μειονεκτήματα, καθώς οι δημόσιες διοικήσεις που καλούνται να συνεργαστούν οφείλουν να επιλέξουν πιο από τα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών που συμμετέχουν στην συνεργασία θα ακολουθήσουν. Το γεγονός αυτό, σε πολιτικό επίπεδο, μπορεί να εγείρει ζητήματα ανταγωνισμού και απροθυμίας των κεντρικών κρατικών αρχών στην κύρωση των όρων των ενώσεων αναφορικά με τη διαχείριση των κρατικών κεφαλαίων, αλλά και να θέσει σημαντικά ζητήματα για τις εθνικές διοικήσεις.

Οι Εταιρείες Μικτής Οικονομίας (ΕΜΟ), εξάλλου, μπορούν να εισπράττουν και να αξιοποιούν κεφάλαια και χρηματοδοτήσεις επιδιώκοντας στόχους δημοσίου δικαίου. Οι ΕΜΟ - στις οποίες μπορούν να συμμετάσχουν πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως τοπικοί ή περιφερειακοί φορείς- δύνανται να λειτουργούν εκτός των εθνικών συνόρων ως αναγνωρισμένο πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, να χρησιμοποιούν κρατικά κεφάλαια και να εκπροσωπούν δημόσια συμφέροντα. Ως τέτοιες, αποτέλεσαν χρήσιμα όργανα διασυνοριακής συνεργασίας μέσω της οποίας κατέστη δυνατή η συν-λειτουργία οργανισμών δημοσίου δικαίου -παρά το γεγονός ότι η λογιστική ευελιξία τους ανακόπηκε από αρκετούς παράγοντες (European Parliament, 1996:67). Οι Όμιλοι Γενικού Συμφέροντος (ΟΓΣ), επιπρόσθετα -μέσο που προβλέφθηκε από τη γαλλική νομοθεσία- προσανατολίστηκαν στην επιστημονική έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, κυρίως όσον αφορά την ανάπτυξη σχέσεων μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων και αργότερα στους τομείς κοινωνικών και υγειονομικών θεμάτων, εκπαίδευσης και διαχείρισης. Ο σχηματισμός τους θεμελιώθηκε κατόπιν συμφωνιών οι οποίες συνήφθησαν από οντότητες δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου. Ως όμιλοι οι οποίοι δύνανται να συμπεριλαμβάνουν περιφερειακούς και τοπικούς φορείς αποτέλεσαν, εν μέρει, όργανα διασυνοριακής συνεργασίας.

Τέλος, ως προς τα λοιπά εθνικά νομικά μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για τη διασυνοριακή συνεργασία σε επίπεδο έργου θα πρέπει να αναφερθούν το - βασιζόμενο στο ολλανδικό δίκαιο- "Stichting"<sup>33</sup>, το "Società Per Azioni" στην Ιταλία και το "Regies"cm-|n Πορτογαλία.

---

### *Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας*

Όπως προκύπτει από τις προηγούμενες ενότητες, διαπιστώνεται εκτεταμένη ετερογένεια των υφιστάμενων νομικών εργαλείων συνεργασίας αλλά και έλλειψη ενός ενιαίου νομικού μέσου, σε επίπεδο έργου, από πλευράς της Ε.Ε. Πράγματι, και παρά τις πολυάριθμες απόπειρες εγκαθίδρυσης δομών εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, δεν υφίστατο μέχρι πρότινος, κανένας μηχανισμός κοινοτικής εμπέλειας, ικανός να εφαρμοστεί άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, στο πλαίσιο των προγραμμάτων συνεργασίας. Επιπρόσθετα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, έως και το 2006, δεν είχε επιτρέψει κάποια συγκεκριμένη μορφή διασυνοριακής συνεργασίας βασισμένη στην κοινοτική νομοθεσία - τα προγράμματα για την οικονομική βοήθεια της εδαφικής συνεργασίας (όπως τα προγράμματα INTERREG, PHARE, TACIS και CARDS), δεν συμπεριέλαβαν συγκεκριμένους κανόνες για τη δομή της διασυνοριακής συνεργασίας.

Η εικόνα αυτή άλλαξε σημαντικά τον Ιούλιο του 2006, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσαν τον Κανονισμό για τον «Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας» (Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) (EC, 2006β), αναφορικά με τη δημιουργία ενός νέου οργάνου «για την ολοκληρωμένη εδαφική (πολυεπίπεδη) διακυβέρνηση στις παρακείμενες διασυνοριακές περιοχές ώστε να βοηθηθούν οι συμμετέχοντες στα ανάλογα πρόγραμματα» (Hubner, 2006). Ακολούθως, εγκρίθηκαν από τα κράτη-μέλη διατάξεις που θέτουν σε ισχύ τον Κανονισμό, μεταξύ των οποίων και στην Ελλάδα (N. 3613/2007). Οι πρώτοι λειτουργικοί ΕΟΕΣ εντοπίζονται στα σύνορα Γαλλίας – Βελγίου (πόλεις Lille, Tournai, Kortrijk), Ουγγαρίας – Σλοβακίας (Περιφέρεια Ister, Granum) και Ισπανίας– Πορτογαλίας (σύνορα Γαλικίας – Norte).

Με τον κανονισμό αυτό, εισήχθη ουσιαστικά το πρώτο κοινοτικό νομικό όργανο-μέσο, το οποίο χορηγεί ουσιαστικά δικαιώματα στις τοπικές, περιφερειακές και εθνικές αρχές ώστε να «στήσουν» συγκεκριμένες κοινές δομές οργάνωσης για μια αποδοτικότερη συνεργασία. Όπως διατυπώνεται στα επίσημα κείμενα, το νέο αυτό μέσο αναμενόταν «(..) να συμβάλει στη νομική ενίσχυση της συνεργασίας σε μια δεδομένη περιοχή και στην αυξημένη διαφάνεια και νομιμότητα μιας τέτοιας συνεργασίας» (CEC, 2008β). Κίνητρο για το νέο αυτό κανονισμό αποτέλεσε α) η ανάγκη εναρμόνισης των ετερογενών μορφών διασυνοριακής συνεργασίας που προέκυψαν πανευρωπαϊκά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, β) η δημιουργία ενός εργαλείου που θα επιτρέπει στα εδάφη να εισαγάγουν μια πιο στενή συνεργασία μεταξύ τους, γ) η αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των εγγενών χωρικών

δυνατοτήτων τους και δ) η αποτελεσματική εφαρμογή των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων, ειδικότερα στα νέα κράτη-μέλη.

Τη νομική βάση για την δημιουργία του Κανονισμού αποτέλεσε το άρθρο 159(3) της Συνθήκης ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται η υιοθέτηση συγκεκριμένων ενεργειών εκτός Διαρθρωτικών Ταμείων προκειμένου να εξασφαλιστεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή. Η προστιθέμενη αξία του νέου κανονισμού επισημαίνεται από το γεγονός ότι, η υιοθέτηση δεσμευτικού κανονισμού, παρέχει στους δημόσιους δρώντες σε διαφορετικά επίπεδα (κράτη-μέλη, περιφερειακές και τοπικές αρχές) ένα ισχυρό νομικό εργαλείο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας εδαφικής πολιτικής συνοχής, σε διασυνοριακό, διεθνικό και διαπεριφερειακό επίπεδο. Οι πρόσφατες διευρύνσεις (το Μάιο του 2004 με 10 νέα κράτη-μέλη και τον Ιανουάριο του 2007 με δύο νέα κράτη-μέλη), αποτέλεσαν μια επιπρόσθετη κινητήρια δύναμη πίσω από την υιοθέτηση του εν λόγω Κανονισμού, καθώς αυτές αύξησαν την ποικιλομορφία της ΕΕ όχι μόνο σε πολιτιστικούς αλλά και οικονομικούς όρους.

Ο Κανονισμός ΕΟΕΣ αποβλέπει στη δημιουργία συνεργατικών σχηματισμών (cooperative groupings) στην κοινοτική επικράτεια, αποκαλούμενων ως «European Groupings of Territorial Cooperation». Στόχο των ΕΟΕΣ αποτελεί η διευκόλυνση αλλά και η προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Οι ΕΟΕΣ διαθέτουν νομική προσωπικότητα και μπορούν να αποκτούν και να διαθέτουν κινητή και ακίνητη περιουσία και να απασχολούν προσωπικό. Σύμφωνα με τον εν λόγω Κανονισμό, τα μέλη ενός ομίλου εδαφικής συνεργασίας πρέπει να βρίσκονται στο έδαφος τουλάχιστον δύο κρατών μελών της ΕΕ (άρθρο 3) ενώ κάθε ενδεχόμενο μέλος, θα πρέπει να ενημερώνει το αντίστοιχο κράτος-μέλος στο οποίο ανήκει για την πρόθεσή του να συμμετέχει σε ένα τέτοιο σχηματισμό. Μέλη του ΕΟΕΣ μπορεί να αποτελούν:

- κράτη μέλη
- περιφερειακές ή τοπικές αρχές
- ενώσεις
- άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου.

Η συμμετοχή ιδιωτικών φορέων αποκλείεται από αυτήν τη μορφή συνεργασίας. Ο όρος «οργανισμός δημοσίου δικαίου» που εισάγει, περιλαμβάνει οποιοδήποτε όργανο με νομική προσωπικότητα του οποίου οι σκοποί εξυπηρετούν ανάγκες γενικού ενδιαφέροντος (όχι βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα (Engl, 2009)) και

που χρηματοδοτείται συνήθως από το κράτος, από περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου .

Η σύμβαση ενός ΕΟΕΣ καθορίζει ειδικότερα:

- την επωνυμία του ΕΟΕΣ και την έδρα του
- τον κατάλογο των μελών του
- την έκταση του εδάφους που καλύπτει
- το αντικείμενό του
- τα καθήκοντά του
- τη διάρκειά του

Παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να συναινέσουν στη συμμετοχή των μελών του ΕΟΕΣ στην αντίστοιχη επικράτειά τους - το δίκαιο που εφαρμόζεται για την ερμηνεία και την εφαρμογή της σύμβασης είναι αυτό του κράτους μέλους όπου βρίσκεται η επίσημη έδρα του ΕΟΕΣ. Ο πρωτοποριακός τους χαρακτήρας έγκειται στο γεγονός ότι οι ΕΟΕΣ καθιστούν δυνατή τη σύσταση ομίλου φορέων από διαφορετικά κράτη μέλη ,χωρίς προηγουμένως να έχει υπογραφεί διεθνής σύμβαση επικυρωμένη από τα εθνικά κοινοβούλια. Υπό αυτό το πρίσμα, η ίδρυση των ΕΟΕΣ αποτέλεσε πράγματι σαφή πολιτική ένδειξη υπέρ της ενίσχυσης της εδαφικής συνεργασίας (Hübner, 2008). Αποτελεί μια σημαντική νομική συμπλήρωση για εκείνες τις περιοχές, όπου καμία διμερής ή πολυμερής συμφωνία δεν επέτρεψε να αναδειχθούν νομικά όργανα για τη διασυνοριακή συνεργασία και παράλληλα, αποδεδειγμένα τα κράτη από τον ρόλο τους ως ελεγκτική αρχή (monitoring authority) μετατρέποντάς τον σε συνεργάτη της εδαφικής συνεργασίας. Παράλληλα, οι διασυνοριακές δραστηριότητες που εκκινούν μέσω των προγραμμάτων INTERREG μπορούν να θεσμοποιηθούν περαιτέρω και να στηριχτούν μέσω της δημιουργίας ενός ΕΟΕΣ.

Εντούτοις, το ζήτημα της αναζήτησης νομικών εργαλείων σε επίπεδο έργου δεν φαίνεται να επιλύεται συνολικά από την πρωτοβουλία αυτή. Η καθιέρωση και λειτουργία ικανού αριθμού Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας οι οποίοι θα είναι σε θέση να αποφέρουν συγκεκριμένα αποτελέσματα παρουσιάζει καθυστερήσεις. Όπως προκύπτει από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του κανονισμού ΕΟΕΣ, ο πιθανός αντίκτυπος του στην εναρμόνιση της εδαφικής συνεργασίας παραμένει αμφισβητήσιμος. Το γεγονός αυτό αποτυπώνεται επίσης και στην άποψη της Επιτροπής των Περιφερειών η οποία αναφέρει ότι :«(...)ο Κοινοτικός Κανονισμός(...) είναι στην πραγματικότητα πιθανό να διευρύνει τις

διαφορές μεταξύ των τοπικών αρχών όσον αφορά την εδαφική συνεργασία στην ΕΕ» (CoR, 2007:130). Στο παράρτημα της διατριβής παρατίθεται πίνακας όπου επιχειρείται με σύνοψη των βασικών θετικών και αρνητικών σημείων, όσον αφορά τις προοπτικές του νέου εργαλείου.

## Κεφάλαιο 4. Θεσμικές και χωρικές πτυχές της Εδαφικής Συνεργασίας

### 4.1 «Χώρος», «χωρικότητα» και «κλίμακα»: Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

#### 4.1.1 Σημασία και περιεχόμενο της έννοιας του χώρου

Η έννοια της διεδαφικής συνεργασίας διαπνέεται ιστορικά από μία προσέγγιση του «χώρου» που υπερκεράζει τις παραδοσιακές αφηγήσεις για την πολιτική, οικονομική και κοινωνική οργάνωση των επικρατειών όπως τις γνωρίζουμε σήμερα. Αποτελεί μάλλον μία «επιστροφή» στην αναζήτηση μιας κατεξοχήν λειτουργικής χωρικής οργάνωσης και διασύνδεσης, μιας βέλτιστης επανοριοθέτησης των λειτουργικών διασυνδέσεων των εδαφών, υπέρτερης των εθνικών συνόρων, με σκοπό την αποδοτικότερη υλοποίηση πολιτικών και την εξομάλυνση χωρικών ανισοτήτων και εμποδίων στην οικονομική και πολιτική συνεργασία.

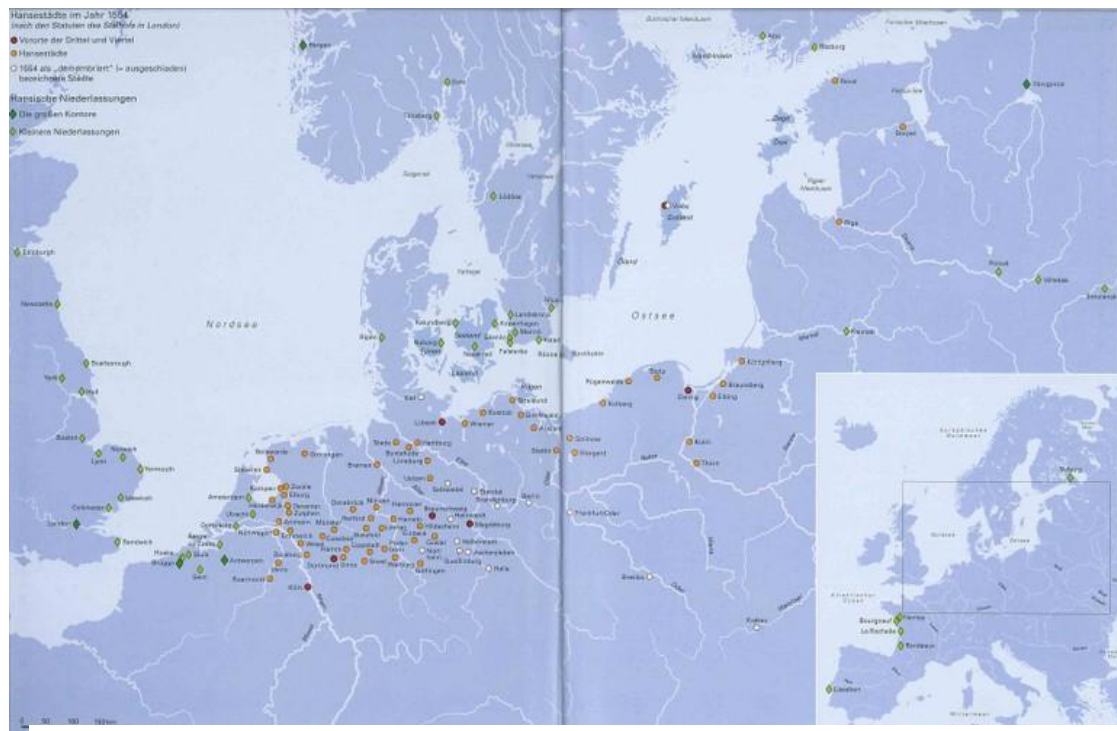
Το γεγονός αυτό δεν είναι καινοφανές. Αντίστοιχες προσπάθειες εδαφικών συνεργασιών συναντώνται τόσο κατά την μεσαιωνική περίοδο όσο και στην σύγχρονη εποχή. Η τάση αυτή ξεπερνάει τα όρια της ευρωπαϊκής ηπείρου και παρατηρείται και σε διεθνές επίπεδο με διασυνοριακές περιοχές συνεργασίας να εντοπίζονται και στη Βόρεια Αμερική<sup>34</sup>. Στον ευρωπαϊκό χώρο, ενώσεις πόλεων, συνεργαζόμενες πόλεις, «αρχιπελάγη» πόλεων και περιφερειών και παρεμφερείς δομές, οι οποίες αναπτύχθηκαν κατά τους προηγούμενους αιώνες, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως πρώιμες δομές διεδαφικής οργάνωσης. Δίκτυα ευρωπαϊκών πόλεων, «συνεταιρισμοί» και συνεργασίες χωρικών οντοτήτων για την βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας των εμπορικών συναλλαγών και της πολιτικής συνεργασίας τους, χρονολογούνται ήδη από το δέκατο τρίτο αιώνα. Η Χανσεατική Ένωση, δημιούργησε ένα πρώτο ισχυρό δίκτυο εμπορικών και εδαφικών εταίρων με κοινό «λεξιλόγιο». στο πλαίσιο της οποίας συνεργάστηκε μια συμμαχία περισσότερων από εβδομήντα εμπορικών πόλεων<sup>35</sup> για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των μεταξύ τους εξαγωγών

<sup>34</sup> Η περιοχή «Georgia Basin-Puget Sound» αποτελεί ένα τέτοιο παράδειγμα. Εκτείνεται στη δυτική περιοχή μεταξύ του Καναδά και των Ηνωμένων Πολιτειών περιλαμβάνοντας τις πόλεις του Βανκούβερ και του Σιάτλ, καθώς επίσης και τη πρωτεύουσα της επαρχίας της Βρετανικής Κολομβίας, Βικτώρια, και την Washington State Capital της Ολυμπια αποτελώντας μια περιοχή με σημαντικές διασυνοριακές οικονομικές και τουριστικές σχέσεις.

<sup>35</sup> Η ένωση αυτή (hansa), η οποία έμελλε να εξελιχθεί σε από τις σημαντικότερες οικονομικές δυνάμεις των μεσαιωνικών χρόνων, κυριάρχησε σε ένα μεγάλο της Σκανδιναβίας, στα κράτη



και εισαγωγών. Η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ υποεθνικών χωρικών οντοτήτων και η συνάρθρωσή τους σε αστικά και περιφερειακά δίκτυα, συνεχίστηκε κατά περιόδους, υπό ποικίλες πολιτικές περιστάσεις, ιστορικές και οικονομικές συνθήκες, με διάφορες πρωτοβουλίες (π.χ., η ίδρυση της Διεθνούς Ενώσεως Πόλεων «International Union of Cities», το 1913). Μετά την Συνθήκη της Ρώμης (1957), επιταχύνθηκε η εμφάνιση δικτύων πόλεων και περιοχών ως ευρωπαϊκών δρώντων «υπερτοπικού» χαρακτήρα ενώ, οι αυξανόμενες πιέσεις της παγκοσμιοποίησης προσέδωσαν ιδιαίτερη ώθηση στην ανάγκη δικτύωσης τους, σε μία «χανσεατικού» τύπου πολυμορφική κινητικότητα με σκοπό την καλύτερη ανταλλαγή, συνεταιρισμό και μάθηση. Η ίδια η



Πόλεις της Χανσεατικής Ένωσης το 1554

έννοια του «εδαφικού κεφαλαίου» («territorial capital»), ως σύνθεση εδαφικών προτερημάτων είτε συγκεκριμένων (hard) -όπως φυσικά χαρακτηριστικά και υποδομές- είτε «μαλακών» (soft) -δεξιότητες, παραδόσεις, φεστιβάλ, κοινωνικοί δεσμοί, μνήμες, κ.α.- ομοίως και η ανάγκη αξιοποίησής του, προσέδωσε περαιτέρω δυναμική σε αυτή τη λογική οργάνωσης του χώρου, συνακόλουθα και στη διαμόρφωση εδαφικών συνεργασιών.

Η επισκόπηση των ιστορικών τάσεων χωρικής συνεργασίας, καταδεικνύει μία διαχρονική «εκ των κάτω» (bottom-up) ανάγκη αναζήτησης βέλτιστων χωρικών

---

της Βαλτικής, τη βόρεια Γερμανία και την Πολωνία με εταίρους ακόμη και στη Σκωτία και τη χώρα των Βάσκων.

διασυνδέσεων. Η ανάγκη αυτή, οδήγησε σε προσπάθεια ανάδειξης του χωρικού κεφαλαίου παράλληλα και πέρα από τις παραδεδομένες κρατικές επικράτειες. Η επισκόπηση της έννοιας του «χώρου» και η εμβάθυνση στις προσπάθειες εννοιολόγησής του που ακολουθεί, κρίνεται απαραίτητη για την κατανόηση και την καλύτερη «ανάγνωση» των τάσεων χωρικής οργάνωσης διαχρονικά και, κατ' επέκταση, και των χωρικών συνεργασιών.

#### *4.1.1.1 Προσλήψεις του «χώρου». Μύθοι και αφηγήσεις από τον «γεωμετρισμό» έως το «αίνιγμα του χώρου»*

*«Μέσα από την πραγμάτωσή της σε ένα χώρο, μπορούμε να αναγνωρίσουμε  
ότι μία κοινωνία, καταρχάς υπάρχει»  
(Hillier, B., & Hanson, J, 1993 :26)*

Στον αντίποδα των αντιλήψεων ανατολικών λαών του ευρύτερου μεσογειακού και ινδοευρωπαϊκού χώρου, για τους οποίους η ιδεολογική πρόσληψη του «χώρου» συνοψίστηκε από νωρίς στη σχέση: «μορφή οικισμού = εικόνα του κόσμου<sup>36</sup>», στην αρχαϊκή Ελλάδα η εικόνα του «κόσμου» και του «χώρου» ακολούθησε μια διαφορετική διαδρομή στη διαμόρφωσή της. Πρώτες συστηματικές προσπάθειες ορισμού και απόδοσης της έννοιας του «χώρου» ανάγονται, μεταξύ άλλων, σε αρχαίους Έλληνες φιλοσόφους, πιθανότερα στον Πυθαγόρα και τους Προσωκρατικούς φιλοσόφους. Οι ουσιαστικές ανακατατάξεις οι οποίες συντελέστηκαν στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό γίνεσθαι στην προκλασική Ελλάδα, με προεξάρχον το ρεύμα του «γεωμετρισμού», χαρακτήρισαν την επιστημονική αλλά και την πολιτική και κοινωνική σκέψη των αρχαίων Ελλήνων. Έστρεψαν, συνακόλουθα τη θεωρητική τους σκέψη από το «μύθο» και τις αντιλήψεις γύρω από το «χώρο» που απέρρεαν από τους μύθους και τον θρησκευτικό λόγο των ανατολικών λαών και της Αιγύπτου, προς μια αντίληψη του σύμπαντος διαπνεόμενη από καθαρά γεωμετρικές διαστάσεις. Ιδιαίτερως, με την εμφάνιση της έννοιας της ελληνικής «πόλης» («άστου»), η «πολιτεία» απομακρύνθηκε από την παραδοσιακή αγροτική οργάνωση και στράφηκε προς τον «ορθό λόγο», ο οποίος πραγματώνεται

<sup>36</sup>παρόμοιες αντιλήψεις για την οργάνωση του χώρου εντοπίζονται και σε άλλους πολιτισμούς, όπως στην Μεσοποταμία, την Αίγυπτο, κ.α.

«εν κοινώ» στην αγορά. Το γεγονός αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, τόσο σε χωρικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, η διαμόρφωση των πολιτικών θεσμών και της κοινωνικής οργάνωσης του χώρου, να χαρακτηρίζεται από συμμετρία, ισορροπία και αμοιβαιότητα ενώ, η διαφοροποίηση του κοινωνικού χώρου στα πλαίσια της «πόλης», επέδρασε καθοριστικά και στην αντίληψη για τη θεώρηση του φυσικού χώρου- όπως αυτή εκφράστηκε στις κοσμολογικές ερμηνείες των Μιλησίων φιλοσόφων, ιδίως του Πυθαγόρα (Νικολαΐδου, 1993: 21-29).

Προσπάθειες προσέγγισης της έννοιας του «χώρου», συνεχίστηκαν και μετά την παρακμή της ιδέας της «πόλεως - κράτους», ως κεντρικής ιδέας του ελληνισμού, και συνακόλουθα των παραδοσιακών θρησκευτικών, κοινωνικών και αστικών θεσμών. Προσεγγίσεις αναφορικά με τον χώρο, συναντώνται στον Πλάτωνα, για τον οποίο ο «χώρος» νοείται ως «χώρα», στην οποία εμφανίζονται όλα τα αισθητά αντικείμενα, τα οποία αποτελούν τα «είδωλα», ή αλλιώς απομιμήσεις των «Ιδεών» Τίμαιο (Α', 52), Πλάτων, 2010). Μεταγενέστεροι Έλληνες φιλόσοφοι, ανάμεσά τους και αρκετοί Νεοπλατωνικοί, διατύπωσαν επίσης θέσεις και συλλογισμούς γύρω από τον όρο χωρίς, εντούτοις, οι αναλύσεις της έννοιας να συγκλίνουν απαραίτητως σε κάποιο κοινό σημείο.

Η σχέση ανάμεσα στο «χώρο» και την γεωμετρία όπως αναπτύχθηκε από την εποχή της αρχαιότητας, αποτέλεσε μετέπειτα τη βάση της κλασσικής επιστήμης από τον Γαλιλαίο ως τον Νεύτωνα, φθάνοντας να διατηρηθεί, με ορισμένες αποκλίσεις, από τους περισσότερους θεωρητικούς της Φυσικής έως και τον 19ο αιώνα. Κατά τη διάρκεια του 20<sup>ου</sup> αιώνα, η φιλοσοφική και γεωγραφική σκέψη στράφηκε πλέον στη σχέση ανθρώπου και περιβάλλοντος και κοινωνίας και χώρου. Εκφράστηκε μέσα από ποικίλες προσεγγίσεις και ρεύματα, κυριότερα των οποίων ο περιβαλλοντικός ντετερμινισμός, ο ποσοσιμπλισμός και η διαλεκτική σχέση χώρου-κοινωνίας» Το ζήτημα του «αινίγματος του «χώρου», όπως εύσχημα απέδωσε ο Ντερνιντά την προσπάθεια εννοιολόγησής του, απασχόλησε πλειάδα στοχαστών και επιστημόνων από διαφορετικές επιστήμες όπως η ανθρωπογεωγραφία, η κοινωνιολογία, κ.α. (Creech, et al., 1985:4). Οι επιστήμες αυτές, εμβάθυναν στη μελέτη της έννοιας του «χώρου», τόσο με την απόλυτη έννοια, δηλαδή ως μία «διακεκριμένη φυσική και πραγματική ενότητα», όσο και με τη σχετική, δηλαδή ως σχέση ανάμεσα σε γεγονότα ή μια άποψη γεγονότων και τη συνακόλουθη διασύνδεσή της «με το χρόνο και τη διαδικασία» (Λεοντίδου, 1989:47, με αναφορά στο Blaut, 1961). Εξάλλου, ο «χώρος», κατά το νόημα που απέδωσαν σε αυτόν σύγχρονοι χωροτάκτες και κοινωνικοί γεωγράφοι, προσεγγίστηκε ως «μόρφωμα που οφείλει τα χαρακτηριστικά

του σε πληθώρα παραγόντων, από τις διεργασίες του φυσικού περιβάλλοντος μέχρι την ιστορική κληρονομιά του παρελθόντος του ανθρώπου, και από την αλληλεπίδραση των οικονομικών δραστηριοτήτων μέχρι τις ιεραρχικές δομές της πολιτικής εξουσίας. Όσον αφορά τον φυσικό, τον «γεωγραφικό χώρο» στον οποίο ζει και δραστηριοποιείται ο σύγχρονος άνθρωπος, αυτός αποτελεί πρόκριμα, της επίδρασης «τόσο του φυσικού περιβάλλοντος και των διαδικασιών της φύσης, όσο και της δράσης των προγόνων του και των κοινωνικών τους ομάδων επί πολλούς αιώνες» (Βασενχόβεν, 2004).

Η επικέντρωση στις επιμέρους διαστάσεις που προσλαμβάνει ο χώρος, ενέπνευσε τον θεωρητικό λόγο σε πολλαπλά επίπεδα, με θεωρητικές μελέτες να επικεντρώνουν στην ανάγκη ταξινόμησης της έννοιας. Σύνθετες αναλύσεις, όπως αυτή του κοινωνικού γεωγράφου και θεωρητικού David Harvey, προχώρησαν στην ερμηνεία της έννοιας αντικαθιστώντας «το ερώτημα «τί είναι χώρος», με το ερώτημα, «γιατί συμβαίνει διαφορετικές κοινωνικές πρακτικές να δημιουργούν και να χρησιμοποιούν διαφορετικές έννοιες του χώρου» (Harvey, 2006:119-148). Ταξινομώντας το χώρο σε τρεις διακριτές κατηγορίες, ο Harvey διέκρινε τον «απόλυτο» (absolute), τον «σχετικό» (relative) και τον «σχεσιακό» (relational) χώρο. Ως «απόλυτος», ο χώρος ταυτίζεται με τον υλικό χώρο ήτοι, το φυσικό και δομημένο περιβάλλον και αντιμετωπίζεται ως μια αυθύπαρκτη οντότητα, χωρίς η ύπαρξή της να εξαρτάται από άλλες δομές ή διαδικασίες<sup>37</sup>. Ο «σχετικός χώρος», αποτελείται από τις ροές ενέργειας, ανθρώπων, εμπορευμάτων, πληροφοριών και κεφαλαίων και συνδέει την ύπαρξη του χώρου με την ύπαρξη συσχετισμών μεταξύ αντικειμένων. Ο «σχεσιακός χώρος» τέλος, αναφέρεται στις κοινωνικές σχέσεις, την οικονομική δυναμικότητα, τις προοπτικές των περιοχών και την περιβαλλοντική υποβάθμιση, προτείνοντας ότι, ο χώρος ενυπάρχει στα αντικείμενα, καθώς αυτά αντικατοπτρίζουν χωρικές σχέσεις με άλλα αντικείμενα. Κατ' αυτή την τελευταία έννοια, ο τόπος «εμπεριέχει» ένα ευρύ φάσμα διαδικασιών, δομών και σχέσεων και η συνάρθρωσή τους είναι αυτή που συγκροτεί και την «μοναδικότητά» του.

Σύμφωνα με την Doreen Massey, η οποία αποτελεί μία από τους σημαντικότερους θεωρητικούς αναλυτές της υπό διερεύνηση έννοιας, ο χώρος μπορεί να ιδωθεί επίσης από τρεις σκοπιές: πρώτον, ως «προϊόν αλληλεξαρτήσεων», το οποίο συγκροτείται μέσω αλληλεπιδράσεων, από την απεραντότητα του παγκόσμιου ως το στενά μικροσκοπικό, δεύτερον, ως «η

<sup>37</sup> Οι εν λόγω διαδικασίες και δομές, κατανέμονται στο χώρο καταλαμβάνοντας αμοιβαία αποκλειόμενες θέσεις, δημιουργώντας τη λεγόμενη «χωρική μοναδικότητα».

«σφαίρα» της δυνατότητας να υπάρχει πολλαπλότητα (ο χώρος αντιμετωπίζεται, δηλαδή, ως η σφαίρα στην οποία συνυπάρχουν ξεχωριστές τροχιές και άρα συνυπάρχουν περισσότερες από μια «φωνές»<sup>38</sup>) τέλος, ως προϊόν «σχέσεων μεταξύ τους» (relation-between), σχέσεων δηλαδή που είναι απαραίτητως εμπεδωμένες υλικές πρακτικές ώστε ο χώρος να βρίσκεται πάντα σε μια διαδικασία γίνεσθαι, να διαμορφώνεται συνεχώς, να μην τελειώνει και να μην κλείνει ποτέ (Μάσσεϋ, 2001).

Πέραν των επιμέρους συνιστωσών των θεωρητικών αφηγήσεων αναφορικά με το ζήτημα της εννοιολόγησης του «χώρου», όπως αυτές αποτυπώνονται στην σχετική βιβλιογραφία, είναι δυνατόν να διαπιστωθεί μία σύγκλιση των περισσότερων θεωρητικών γύρω από την θέση ότι ο «χώρος» συνιστά ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό της πολιτικής και κοινωνικής ζωής. Η θέση αυτή στηρίζεται στο ότι ο φυσικός χώρος αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για οποιαδήποτε πολιτική και κοινωνική διάδραση· για τις οικονομικές συναλλαγές και τη διάρθρωση των οικονομιών, την παραγωγή και την βιομηχανία. Παράλληλα, η ύπαρξη του «χώρου» αναγνωρίζεται ως παράγοντας παραγωγής και αναπαραγωγής του πολιτισμού, της γλώσσας και των παραδόσεων και, ως εκ τούτου, για τη διαμόρφωση μιας βάσης για συλλογική ταυτότητα με ιδιάζοντα σύμβολα, χώρους, τόπους, μύθους, συλλογικές μνήμες και αλληλεγγύη. Οι ίδιες οι ανθρώπινες κοινωνίες συνιστούν, άλλωστε, κατά τους B.Hillier και J.Hanson, «χωρικά» φαινόμενα», καταλαμβάνοντας περιοχές στην επιφάνεια της γης μέσα στις οποίες και μεταξύ των οποίων μετακινούνται υλικοί πόροι και άνθρωποι, και μεταδίδεται η πληροφορία (Hillier, et al., 1993:26).

#### 4.1.1.2 «Εδαφικότητα», κράτος και «κυριαρχία»

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι, οι θεωρητικές αφηγήσεις αναφορικά με την οργάνωση του «χώρου» συνδέονται με την πρόσληψη του εντός ενός ευρύτερου νοητικού πλαισίου και σε σχέση με άλλες έννοιες όπως η κοινωνική οργάνωση, η οργάνωση της οικονομίας, του κράτους, του πολιτισμού. Ως πεδίο δηλαδή μέσα στο οποίο, και από το οποίο, διαμορφώνονται δυναμικές πολιτικού, οικονομικού, πολιτισμικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

<sup>38</sup> Όπως παρατηρεί η Doreen Massey, δίχως χώρο δεν υφίσταται πολλαπλότητα και δίχως πολλαπλότητα δεν υφίσταται χώρος. Αν ο χώρος είναι πράγματι προϊόν αλληλεξαρτήσεων τότε θα πρέπει να στηρίζεται στην ύπαρξη πολλαπλότητας. Πολλαπλότητα και χώρος είναι έννοιες που διαμορφώνονται αμοιβαία.

Όπως προαναφέρθηκε, η πρόσληψη του χώρου συνδέθηκε διαχρονικά με τις επικρατούσες ανά περίοδο συγκυρίες και επιστημονικές και θεωρητικές εννοήσεις. Όμως ο «χώρος», υπό την έννοια της «επικράτειας», ενέχει διαχρονικά πρωτεύοντα ρόλο και στην ιστορική διαμόρφωση των κρατικών οντοτήτων από δύο σκοπίες: α) παρέχοντας το κατεξοχήν πεδίο δράσης του συστήματος εξουσίας σε εθνικό, υποεθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και β) αποτελώντας βάση για μη-κρατικές δομές όπως ο πολιτισμός, η κοινωνία και η οικονομία. Το ίδιο το «κυρίαρχο κράτος» («sovereign state») αποτέλεσε, άλλωστε, μία κατεξοχήν χωρικά προσδιορισμένη οντότητα, της οποίας η νομιμότητα και εξουσία περιορίζεται και εξασκείται σε ένα δεδομένο «χώρο», σε μία «επικράτεια». Στο «κράτος», η εξουσία και η διοίκηση οργανώνονται σε μία κατεξοχήν «χωρική» βάση, η ιθαγένεια και τα δικαιώματα ορίζονται από το «χωρικό» κράτος, αλλά και η ίδια η αντιπροσώπευση οργανώνεται τυπικά σε «χωρική» βάση. Σε αυτό το πλαίσιο, ο χώρος αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο για δύο τομείς κλειδιά: αφενός στηρίζει το κράτος ως αρχή κυριαρχίας και ελέγχου και αφετέρου, δομεί το σύστημα αντιπροσώπευσης και τη συμμετοχή σε αυτό (Paddison, 1983). Ως εκ τούτου, ο χώρος και η επικράτεια («territory»), αποτέλεσαν κύριο χαρακτηριστικό για τα σύγχρονα κράτη, κυρίως δε τα κράτη των αντιπροσωπευτικών δημοκρατιών. Τα κράτη αυτά διαφέρουν από τα υπόλοιπα, υπό την έννοια ότι αναγνωρίζουν έναν κυρίαρχο λαό που εκχωρεί την εξουσία μέσω ενός συστήματος πολιτικής αντιπροσώπευσης, το οποίο με τη σειρά του χρειάζεται ένα ξεκάθαρα ορισμένο χώρο.

Στην Δυτική Ευρώπη, τα κυρίαρχα κράτη («sovereign states») αποκρυσταλλώθηκαν μέσα από πολύχρονες διαδικασίες. Η παράμετρος του χώρου σε αυτά, διαδραμάτισε σε αυτά σημαντικό ρόλο καθώς τα πρώτα αυτά κρατικά μορφώματα, ασκούσαν την εξουσία της πολιτικής κυριαρχίας τους μάλλον ομοιόμορφα και αποκλειστικά σε μία δεδομένη περιοχή. Το γεγονός αυτό οδήγησε, μεταξύ άλλων, και στην αργή αλλά σταθερή κατασκευή του μονοπωλίου της νομιμοποιημένου εξαναγκασμού, την συγκέντρωση των φορολογικών εισφορών και την γραφειοκρατική συγκέντρωση της δημόσιας διοίκησης. Το επονομαζόμενο «βεσπφαιανό σύστημα», το οποίο εγκαθιδρύθηκε με την Συνθήκη της Βεσπφαλίας του 1648, ήταν εκείνο που έμελε να αναδείξει «νομικά αυτόνομες εδαφικές πολιτικές οντότητες με διακριτά και ουσιαστικά σύνορα» ως τη μια όψη του νομίσματος στη βάση ενός σαφούς διαχωρισμού μεταξύ ενδοκρατικής και διακρατικής πολιτικής, με την άλλη όψη να αφορά τη ρύθμιση των μεταξύ τους σχέσεων μέσω κανόνων και θεσμών που αποδίδουν στις ανεξάρτητες μονάδες συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις (Brown, 2002:21). Η διαδικασία εκμοντερνισμού της κρατικής εξουσίας που ακολούθησε κατά τους επόμενους αιώνες, οδήγησε στην ανάπτυξη

συστημάτων, μεθόδων και τεχνικών, στοχευόμενων στην αναζήτηση λειτουργικότερων γραφειοκρατικών και διοικητικών συστημάτων και αποτελεσματικότερου ελέγχου του χώρου και του πληθυσμού. Παράλληλα, εντοπίζονται προσπάθειες ανάπτυξης μεθόδων περαιτέρω διεύρυνσης και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας καθώς και εποπτείας των διαφόρων τομέων της κοινωνικής πραγματικότητας. Όπως σημειώνει ο Neil Brenner, η κατασκευή της κρατικής εξουσίας στα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, συμπεριέλαβε πέντε βασικές πτυχές, ήτοι «την θεσμική αποκρυστάλλωση ενός κεντρικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος, την οργάνωση της γραφειοκρατίας και των υποδομών μέσα στην δεδομένη περιοχή που διοικούνταν από τον μονάρχη, την εκτίμηση εναλλακτικών σχεδίων για την επέκταση του κράτους, την εφαρμογή εναλλακτικών αμυντικών και επιθετικών τακτικών σε εδαφική βάση και τέλος, την νομιμοποίηση των πολιτικών δικαιωμάτων του πληθυσμού τόσο μέσα στα όρια του κράτους όσο και έξω από αυτά» (Brenner, et.al, 2003:29-39).

Η έννοια της «εδαφικότητας» συνδέθηκε αναπόσπαστα με το δόγμα της «κυριαρχίας», όπως αυτό επικεντρώνεται στην αποκλειστική ικανότητα άσκησης αποτελεσματικής εξουσίας και λήψης δεσμευτικών αποφάσεων επί ορισμένου εδάφους και πληθυσμού, σε μια οριοθετημένη (εθνική) επικράτεια και σε έναν διακριτό λαό (Χρυσόχου, κ.ά., 2009). Σύμφωνα με τον Murphy, το στοιχείο της εδαφικότητας, ιδίως του κρατικού ελέγχου της «επικράτειας», συνέβαλε στην αναγωγή της κυριαρχίας σε καθοριστική συνιστώσα του σύγχρονου συστήματος κρατών (Murphy, 1996:110). Όπως σημειώνει ο Α. Μανιτάκης, το κράτος είναι αυτό που διαθέτει την αποκλειστική, μόνιμη και αναπαλλοτρίωτη ικανότητα αυτοδύναμης επιβολής εξουσίας επί συγκεκριμένης επικράτειας, χωρίς αυτή η εξουσία να μπορεί να περιοριστεί εξωγενώς από οποιαδήποτε άλλη μορφή εξουσίας ή ανταγωνιστική προς αυτή βούληση, ή να υπαχθεί ή ακόμη να υποταχθεί με οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο σε κάποια ιεραρχικά υπέρτερη εσωτερική βούληση (Μανιτάκης, 2007:52).

#### 4.1.1.3 Οριοθέτηση του χώρου και σύνορα

*«Ταξιδεύοντας από την Ταγγέρη ως το Μουρμάνσκ, μέσω Κωνσταντινούπολης και Αγίας Πετρούπολης (St.Petersbourg), ανακαλύπτει κανείς την μεγάλη ποικιλότητα των άμεσων γειτόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μόνο στοιχείο που μοιράζονται εξίσου αυτά τα τόσο διαφορετικά κράτη (και επίσης οι περιφέρειες και οι πόλεις) είναι η διάδραση που κάνει την κίνηση προς τους πόλους - οι οποίοι αντιπροσωπεύονται από πόλεις και κράτη της Ένωσης- τόσο ελκυστικούς».*

*(Foucher, 1998:242)*

Η έννοια του «χώρου», όπως αυτός διαρθρώνεται σε οργανωμένα εδαφικά υποσύνολα, με νομική κατοχύρωση και υπόσταση, απασχόλησε κατά τις τελευταίες δεκαετίες ενδελεχώς τη θεωρητική σκέψη. Η μελέτη του φαινομένου επικεντρώθηκε άλλοτε γύρω από την νομική του ερμηνεία, άλλοτε γύρω από τις πολιτικές του διαστάσεις και άλλοτε γύρω από τις πολιτισμικές συνιστώσες που διατρέχουν την έννοια και προσδιορίζουν την οριοθέτηση των εδαφών. Η σημασία της ύπαρξης των συνόρων τόσο για τα σύγχρονα κράτη όσο και για τους υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν σε διάφορα μέρη του κόσμου κατά το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα, αποδείχθηκε ιδιαίτερα κρίσιμη. Ειδικά στην ευρωπαϊκή ήπειρο και στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι περισσότερες από τις σημαντικές εξελίξεις των τελευταίων ετών φαίνεται να «είχαν ως επίκεντρο ή ως αφετηρία τα «σύνορα»» (Ιωακειμίδης, 2000:70). Η νέα πραγματικότητα που διαμορφώθηκε από τις δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης, του περιφερισμού (regionalism) και των εξελίξεων γύρω από τα σύνορα, τις διαδοχικές διευρύνσεις, την εγκαθίδρυση της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, κ.α., ανέδειξαν νέες διαστάσεις για τα σύνορα, οι οποίες θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν, σε τρεις διαφορετικούς «τίτλους»: τη γεωπολιτική διάσταση των συνόρων, τη πολιτιστική διάσταση των συνόρων και τέλος τη διάσταση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση (Ιωακειμίδης, 2000:71).

Ήδη από την δεκαετία του 1960, η οικονομική και πολιτική γεωγραφία της Ε.Ε. φαίνεται να μεταβλήθηκε σημαντικά τόσο λόγω της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης, της απελευθέρωσης των αγορών και των τάσεων οικονομικής αναδιάρθρωσης (Dühr, et al., 2010:40-41, 44). Σε διεθνές επίπεδο, η έννοια των συνόρων επαναπροσδιορίστηκε σημαντικά, καθώς ουσιαστικές πολιτικές και οικονομικές αλλαγές, όπως η πτώση των συγκεντρωτικών καθεστώτων στην Λατινική Αμερική, και η αυξανόμενη ταχύτητα και ο όγκος ανταλλαγής του διεθνούς



εμπορίου και των πληροφοριών, οδήγησαν στην υιοθέτηση της άποψης ότι, η σημασία της παραδοσιακής κατάτμησης του «χώρου» και των κρατικών συνόρων τελικά μειώνεται ολοένα και περισσότερο. Η προώθηση της «περιφερειακής ολοκλήρωσης» σε πολλά μέρη του κόσμου, με την ίδρυση σχετικών διεθνικών οργάνων όπως η Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελεύθερων Συναλλαγών (NAFTA), η Κοινή Αγορά του Νότου (MERCOSUR), η Κοινότητα των Άνδεων (Andean Community), ο Οργανισμός των χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας ASEAN), κ.α., από κοινού με την αυξανόμενη πυκνότητα των διεθνών και υπερεθνικών οργάνων που δημιουργήθηκαν την ίδια εποχή, ενίσχυσαν την άποψη αυτή.

Όπως ήταν φυσικό, ο αντίκτυπος τέτοιων εξελίξεων στην παγκόσμια γεωπολιτική και τις οικονομικές αγορές και η ανάδυση νέων μορφών πολιτικής («sub-politics») που άρχισαν από τότε να εμφανίζονται στο προσκήνιο, επέβαλλαν την αναθεώρηση του ρόλου του χώρου για τα σύγχρονα κράτη και συνάμα, την «επανασύλληψη» την έννοιας των εθνικών συνόρων (Scott, et al., 1994:28). Παράλληλα, η εξουσία και η πολιτική ισχύς στα σύνορα διεθνώς, εισήλθε σε μία φάση αλλαγής ως προς την φύση και τα μέσα επιβολής της - αλλαγή η οποία προσιδίασε σε μια «μετατόπιση» ή μετάβαση από την «σκληρή» (hard) ή ανοιχτή καταναγκαστική δύναμη προς τη «μαλακή» (soft) δύναμη, με τη μορφή, κυρίως, οικονομικής επιρροής και πολιτιστικής διήθησης.

Όπως παρατηρεί ο Peter Christian Muller-Graff αναφερόμενος στην κατάτμηση του χώρου, διακρίνονται τρεις τρόποι με τους οποίους τα σύνορα μπορούν να γίνουν αντιληπτά: πρώτον με την κοινή αντίληψη γύρω από αυτά, δεύτερον ως έννοια του δημόσιου διεθνούς δικαίου και τέλος, με τη σημασία που αποκτούν στην Ευρωπαϊκή Νομοθεσία (Muller-Graff, 1998:11-15). Κατά την κοινή αντίληψη, τα σύνορα μπορούν να πάρουν την μορφή μιας εδαφικής συνοριακής γραμμής που οριοθετεί ένα κράτος,... και το διαχωρίζει από τις περιβάλλουσες περιοχές που δεν ανήκουν σε αυτό». Η έννοια λαμβάνει διαφορετικές διαστάσεις όταν πρόκειται για τα «φυσικά όρια των νησιών» ή «τα τεχνητά όρια του -χωρίς όρια- ουρανού («boundless skies»), στην περίπτωση οριοθέτησης του εναέριου χώρου. Στο δημόσιο διεθνές δίκαιο, τα σύνορα γίνονται αντιληπτά ως μέρος των τριών κλασσικών στοιχείων της κρατικότητας («statehood»): του λαού, του εδάφους και της εξουσίας. Τέλος, στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, και παρά το γεγονός ότι κατά κανόνα ακολουθείται η έννοια που αποδίδεται στα σύνορα από το δημόσιο διεθνές δίκαιο, εντοπίζονται δύο καίρια χαρακτηριστικά. Αφενός, η Κοινοτική νομοθεσία χρησιμοποιεί την έκφραση «εσωτερικά σύνορα». Καθορίζει, δηλαδή, την εσωτερική αγορά ως μια περιοχή χωρίς εσωτερικά σύνορα, στην οποία η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, ανθρώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου διασφαλίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών ΕΚ.

Αφετέρου η ιδέα της ταξινόμησης των συνόρων συνεχίζεται με την αναγνώριση ύπαρξης και εξωτερικών συνόρων, όπως προκύπτει από την Συμφωνία Σένγκεν και το Σχέδιο Σύμβασης για τα Εξωτερικά Σύνορα (Muller-Graff, 1998:11-15).

Όπως υπογραμμίζει ο Malcolm Anderson, τα σύνορα δεν αποτελούν απλώς γραμμές επάνω σε χάρτη, απρόσκοπτα δεδομένα της πολιτικής ζωής, όπου η μία δικαιοδοσία τελειώνει και μια άλλη αρχίζει. Ως θεσμοί εγκαθιδρύθηκαν από πολιτικές αποφάσεις και ρυθμίστηκαν από νομικά κείμενα. Το σύνορο είναι βασικός πολιτικός θεσμός καθώς, καμία θεμελιωμένη σε κανόνες («rule-bound») οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή στις προηγμένες κοινωνίες, δεν θα μπορούσε να οργανωθεί χωρίς αυτό. Επίσης, τα σύνορα καθορίζουν, κατά μία νομική έννοια, την ταυτότητα των ατόμων, διότι οι συνθήκες διεκδίκησης της εθνικότητας και της άσκησης δικαιωμάτων της υπηκοότητας και ιθαγένειας, οριοθετούνται από αυτά» (Anderson, 1998). Σύμφωνα με τον ίδιο, διακρίνονται τέσσερις καθοριστικές διαστάσεις των συνόρων, ως μέρος των πολιτικών διαδικασιών: Πρώτον, αποτελούν εργαλεία της κρατικής πολιτικής (state policy), καθώς οι κυβερνήσεις έχουν επιδιώξει να αλλάξουν προς όφελός τους την τοποθεσία και /ή τις λειτουργίες των συνόρων. Δεύτερον, οι πολιτικές και οι πρακτικές του κράτους, περιορίζονται από το βαθμό του de facto ελέγχου τον οποίο η κυβέρνηση ασκεί στα κρατικά σύνορα - η έλλειψη ικανότητας των κυβερνήσεων να ελέγξουν την διακίνηση ανθρώπων, αγαθών και πληροφόρησης κατά μήκος των συνόρων, αλλάζει την φύση τόσο των κρατών όσο και των συνόρων. Τρίτον, τα σύνορα είναι βασικοί δείκτες ταυτότητας, καθώς αποτελούν τμήμα πολιτικών πεποιθήσεων και μύθων γύρω από την ενότητα του λαού και κάποιες φορές μύθων γύρω από την «φυσική» ενότητα της περιοχής («territory»). Τέλος, για τον Anderson, τα σύνορα αποτελούν έναν όρο «αφήγησης» («term of discourse»). Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζει, «το «σύνορο», είναι ένας όρος αφήγησης στην νομική, τη διπλωματία και την πολιτική, και το νόημά του ποικίλει ανάλογα με το πλαίσιο μέσα στο οποίο χρησιμοποιείται» (Anderson, 1998:4-5).

Στο προσκήνιο της συζήτησης γύρω από την οριοθέτηση του χώρου και από την σκοπιά της γεωγραφίας των συνόρων, ο David Newman διατύπωσε την άποψη πως η αναγέννηση της πολιτικής γεωγραφίας κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του εικοστού αιώνα επέφερε μία μεταστροφή προς την γεωπολιτική και μαζί με αυτή, μια νέα προσέγγιση στη μελέτη των κρατικών εδαφικοτήτων και των συνόρων. Σύμφωνα με τον ίδιο, μεγάλο μέρος της φιλολογίας της παραδοσιακής πολιτικής γεωγραφίας, αντιμετώπισε τα σύνορα ως κανονιστική κατασκευή μιας κρατικο-εδαφικής οργάνωσης («normative construct of state-territorial organization»), διακρίνοντας δύο προσεγγίσεις στην σχετική φιλολογία. Η πρώτη, η οποία αφορά την συνέχιση πιο παραδοσιακών μελετών, επικεντρώνεται στη μελέτη συγκεκριμένων συνόρων, στις

μεταλλασσόμενες εδαφικές δυναμικές και τον τρόπο με τον οποίο αυτά και οι διασυνοριακές τους περιοχές μπορούν να μετατραπούν σε χώρους συνεργασίας και επικοινωνίας, αντί για παραπετάσματα άμυνας και διαχωρισμού. Η δεύτερη, εξετάζει τ σύνορα όχι μόνο ως παγιωμένες εδαφικές γραμμές, αλλά και ως «κοινωνικές, χωρικές και πολιτικές κατασκευές συνδεδεμένες με τις πολιτικές ταυτότητες. Σε αυτές, «η εδαφική τάξη (ordering) είναι ένα μέσο με το οποίο κρατικές και εθνικές ομάδες σχηματίζουν τις αντίστοιχες ιεραρχίες της κοινωνικής τάξης και του «ανήκειν», δημιουργώντας αποκλειστικούς και περιεκτικούς χώρους σε ένα κόσμο διασυνοριακής κινητικότητας και εικονικών χώρων και κοινοτήτων» (Newman, 2001:139-140) .

Οι ευρύτερες περιοχές που βρίσκονται εκατέρωθεν των συνοριακών γραμμών απασχόλησαν επίσης την θεωρητική έρευνα. Η εμβάθυνση στα παρακείμενα των συνόρων εδάφη, περιστράφηκε αφενός μεν γύρω από την εγγύτητα των διασυνοριακών περιοχών στα σύνορα, αφετέρου γύρω από την απόστασή τους -και τη συνακόλουθη εξάρτησή τους- από το κέντρο του κράτους (Tagil, 1983:21). Αντιμετωπίζοντας τη λειτουργική φύση των συνόρων ως δείκτη των διακρατικών σχέσεων, ο Newman προχώρησε σε μία τυπολογία των συνόρων σε «ανοιχτά» και «κλειστά», ανάλογα με την έκταση στην οποία η διασυνοριακή διακίνηση αγαθών, ανθρώπων και ιδεών διευκολύνεται (σύνορα «επαφής» («boundaries of contact») ή δυσχεραίνεται («boundaries of separation»), αντίστοιχα (Newman, 2001:142-143). Η πολιτιστική ανάπτυξη στις διασυνοριακές περιοχές, αποτέλεσε επίσης σημαντικό τμήμα της μελέτης των συνόρων. Σε συσχέτισμό και διάδραση προς τις παρακείμενες στα σύνορα περιοχές, ο Pounds, διέκρινε α) «προϋπάρχοντα σύνορα» (antecedent boundaries) τα οποία γεννήθηκαν πριν την ανάπτυξη του πολιτισμικού τοπίου, β) «διάδοχα σύνορα» («subsequent boundaries») τα οποία σχεδιάστηκαν μετά και σε συμφωνία με τις πολιτιστικές διαχωριστικές γραμμές, γ) «επιβεβλημένα εκ των άνω» σύνορα («superimposed boundaries») τα οποία δημιουργήθηκαν μετά την πολιτιστική ανάπτυξη αλλά χωρίς αναφορά σε αυτή και δ) «πρότερα» σύνορα «relict boundaries» τα οποία έχουν τις ρίζες τους στο πολιτιστικό υπόβαθρο ακόμη και αν δεν πληρούν πλέον λειτουργίες ως διαχωριστική πολιτική γραμμή (Pounds, 1963).

Η άνθηση των μελετών γύρω από τις παραμεθόριες περιοχές, μετέφερε το επιστημονικό ενδιαφέρον από την διεθνή αρένα στο εθνικό και τοπικό επίπεδα. Συνολικά, η επιστημονική συζήτηση εστιάστηκε περισσότερο στη μελέτη θεμάτων όπως η διαδικασία δημιουργίας των διασυνοριακών πολιτικών θεσμών, οι νέες ταυτότητες των συνόρων, η επέκταση των διασυνοριακών αγορών, η ανάπτυξη των διασυνοριακών πολιτικών και της κινητικότητας και οι σημαντικές αλλαγές στα πολιτικά και τα οικονομικά συστήματα στις εν λόγω περιοχές. Σε ορισμένες

περιπτώσεις, οι παραμεθόριες περιοχές και οι διασυνοριακοί σχηματισμοί αντιμετώπιστηκαν από την τρέχουσα βιβλιογραφία, ως κοινωνικά κατασκευασμένα εδάφη με πολλά χαρακτηριστικά ανεξάρτητων οντοτήτων («independent polities») ή και ως κοινότητες με δική τους δυναμική (Tagil, 1983:21). Η μελέτη τους συσχετίστηκε αναπόφευκτα με τις ευρύτερες εξελίξεις που επηρέασαν την εθνική κυριαρχία των σύγχρονων κρατών και με τις θεωρητικές προσεγγίσεις της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης και των διεθνών σχέσεων, όπως η «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», η «πολυκεντρικότητα», ο «περιφερισμός», κ.α.

Μέσα σε αυτό το ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο, παραδοσιακές προσεγγίσεις<sup>39</sup> των συνόρων οι οποίες προσέγγιζαν έως τότε τα σύνορα ως απλές γραμμές οροθεσίας, φάνηκαν ανεπαρκείς στο να ερμηνεύσουν τις δραστικές αυτές μεταμορφώσεις. Η ευρεία κλίμακα των αλλαγών στα σύνορα, ενθάρρυνε την αύξηση της σχετικής έρευνας από σειρά Κοινωνικών Επιστημών - όπως η γεωγραφία, η χωροταξία, η πολιτική και οικονομική επιστήμη, η ανθρωπολογία και η κοινωνιολογία- οι οποίες μέσα από διαφορετικούς επιστημονικούς φακούς, προσπάθησαν να προσεγγίσουν τις διαφορές στα επίπεδα ολοκλήρωσης στις διάφορες παραμεθόριες περιοχές. Σύμφωνα με τον Wallace, το θέμα των εδαφικών ορίων αναδείχθηκε πλέον «κεντρικό στη μελέτη των πολιτικών συστημάτων, των νομικών αρμοδιοτήτων και της κοινωνικοοικονομικής αλληλεπίδρασης» (Wallace, 1992:14).

#### *4.1.1.4 Νέες προσεγγίσεις στην οργάνωση του χώρου: Ανασυνθέτοντας το «πάζλ της χωρικότητας»<sup>40</sup>*

Όπως συνοπτικά παρουσιάστηκε παραπάνω, η σημασία του «χώρου» υπό την έννοια της «εδαφικότητας» αποτελεί θεμελιώδες συστατικό για τα σύγχρονα κράτη και κρίσιμο κριτήριο κρατικού αυτοπροσδιορισμού και κρατικής κυριαρχίας.

<sup>39</sup> Πιο ιστορικές προσεγγίσεις, σημείωσαν πώς τα σύνορα σε παλαιότερες περιόδους, στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία ή τη μεσαιωνική Ευρώπη, δημιουργούσαν μια ιεραρχία χώρων εστιάζοντας στον έλεγχο συγκεκριμένων εδαφών ενώ αναγνωρίζουν στις διαφορές μεταξύ της ευρωπαϊκής και τις βορειοαμερικανικής σύλληψης των συνόρων, ρίζες από την ευδιάκριτη δημογραφική και οικονομική ανάπτυξη αυτών των ηπειρών. Παραδείγματος χάριν, από την μελέτη του λεξιλογίου των συνόρων προκύπτει ότι ο γαλλικός όρος *frontière* αναφέρεται στο τέλος, στο όριο, μιας πολιτικής περιοχής, η οποία εγείρει δυνατότητα σύγκρουσης με την άλλη πλευρά, ενώ η αμερικανική εκδοχή των συνόρων υποδηλώνει διαφορετικότητα στον τρόπο οργάνωσης των παρακείμενων κοινότητων, και μετακινεί την εστίαση των αναλύσεων από τη σημασία των παραμεθόριων περιοχών μέσα στη διεθνή πολιτική, προς τις ίδιες τις διασυνοριακές κοινότητες βλ. αναλυτικά (Anderson, 1996)

<sup>40</sup> Ο όρος συναντάται στο Smith, 1996:50-51

Υπερεθνικοί οργανισμοί και σχηματισμοί κρατών που δημιουργήθηκαν κυρίως από τα μέσα του 20ου αιώνα και έπειτα, συγκροτήθηκαν και συνεχίζουν να συγκροτούνται στη βάση εδαφικών συμμαχιών, χωρικά σταθερών κρατών και οικονομιών, για την ανάπτυξη της οικονομικής, πολιτικής ή και στρατιωτικής δράσης τους. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κυρίως όσον αφορά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η έννοια του «εδάφους» και της «επικράτειας» (territory) αποτέλεσαν θεμελιώδεις έννοιες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Το «έδαφος» συνιστά το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών ΕΚ (το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ταυτίζεται με το πεδίο εφαρμογής του δικαίου των κρατών-μελών (Συνθ. ΕΟΚ, άρθρο 227). Όπως σημειώνει ο Murphy, «από τη σκοπιά του 20ου αιώνα, η εδαφική δομή του διεθνούς συστήματος κρατών, εμφανίζεται ως μια από τις μεγάλες σταθερές των ανθρώπινων υποθέσεων (...). Ο κόσμος γενικά δέχεται την υπόθεση ότι η επιφάνεια της γης θα πρέπει να διαιρείται σε διακριτές εδαφικές μονάδες, με την κάθε μία να διαθέτει από μια κυβέρνηση που ασκεί ουσιαστική εξουσία εντός της επικράτειάς της. Μπορεί να υπάρχει διαφωνία γύρω από το πόση πολλή εξουσία οι κρατικοί ηγέτες θα πρέπει να έχουν, αλλά είναι γενικώς αποδεκτό ότι ο πολιτικός χάρτης του μέλλοντος θα προσομοιάζει πολύ με το σημερινό, εκτός από κάποιες προσαρμογές σε ορισμένες ασταθείς περιοχές» (Murphy, 1996:81).

Στον αντίποδα της άποψης αυτής, αλλά και παράλληλα με την κυρίαρχη θέση των εθνικών κρατών ως χωρικών σχηματισμών και δρώντων, νέες εξελίξεις προκάλεσαν την διάρθρωση του χώρου και οδήγησαν σε έντονες αλλοιώσεις των παραδεδομένων διαστάσεων και οριοθετήσεων του. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, πολλές από τις παραδοσιακές «γεωγραφίες» του καπιταλιστικού συστήματος εισήλθαν σε φάση μετάβασης και αλλαγής, οδηγώντας σε πρωτόγνωρους μετασχηματισμούς στον χαρακτήρα τόσο των πολιτικών όσο και των οικονομικών χώρων («spaces»). Η αυξανόμενη κινητικότητα των κεφαλαίων που παρατηρήθηκε κατά τις τελευταίες δεκαετίες, μετά και την «κατάρρευση» της συμφωνίας «Μπρέτον Γουντς», και το άνοιγμα των διεθνών αγορών, αμφισβήτησε την αποτελεσματικότητα και επάρκεια του μοντέλου των κλειστών εθνικών οικονομιών πάνω στο οποίο στηρίχθηκε έως τότε η παγκόσμια αγορά και το οποίο βασίζονταν σε πιο αυστηρές «χωρικότητες». Το γεγονός αυτό, οδήγησε σε μία «ανακλιμάκωση», όπως ονομάστηκε, του κεφαλαίου, σηματοδοτώντας την ολοένα λιγότερη ταύτιση του με τις παραδεδομένες, έως τότε, χωρικές δομές, και την απομάκρυνση τελικά των οικονομιών από «κρατοκεντρικές» γεωγραφικές δομές που σχηματίστηκαν κυρίως κατά την εποχή της εκβιομηχάνισης.

Οι οικονομικές και πολιτικές αυτές εξελίξεις, έδωσαν το έναυσμα για νέες διαμορφώσεις στις οποίες, τόσο η τοπική και περιφερειακή, όσο και η διακρατική και

παγκόσμια διάσταση, βρέθηκαν στο προσκήνιο. Ταυτόχρονα εμφανίστηκαν δύο δυναμικά φαινόμενα· της παγκοσμιοποίησης από τη μια πλευρά και της αποκέντρωσης από την άλλη. Κατά τον Swyngedouw, η διάδραση μεταξύ των δύο, θα μπορούσε να αποδοθεί ως μία «ενιαία, συνδυαστική διαδικασία με δύο αλληλοεξαρτώμενες και αντιφατικές κινήσεις και, ως διαδικασία που περιλαμβάνει μια *de facto* επανασύνθεση της διάρθρωσης (*articulation*) των γεωγραφικών κλιμάκων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής» (Swyngedouw, et.al., 1992:40). Κατά την διαδικασία επανασύνθεσης των κλιμάκων αυτών, η παγκοσμιοποίηση, αν και δεν οδήγησε εν τέλει στην ανάδειξη ενός επιπέδου ως υπέρτερου των υπολοίπων, επηρέασε ωστόσο, τις αλλαγές και την φύση των σχέσεων όλων των επιπέδων μεταξύ τους (Dicken, P. et.al., 1997:159-160). Αποτελώντας αμφίσημη όσο και πολυσυζητημένη έννοια, η «παγκοσμιοποίηση» απασχόλησε εκτεταμένα τους θεωρητικούς των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών επιστημών. Μεταλλαγές στη παγκόσμια οικονομία και πολιτική σκηνή, -όπως η ολοένα μεγαλύτερη βαρύτητα των διεθνικών οργανισμών, η απορρύθμιση της αγοράς και των επενδύσεων, η αποτυχία του συστήματος Μπρέτον Γουντς κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η επέκταση των τεχνολογιών επικοινωνίας και η μείωση των αποστάσεων μέσω της εξέλιξης των μεταφορών-, προκάλεσαν την αύξηση του ενδιαφέροντος των μελετητών γύρω από το θέμα. Οι μελέτες αυτές, κατά κύριο λόγο στράφηκαν άλλοτε προς περισσότερο οικονομοκεντρικές ερμηνείες του φαινομένου και άλλοτε έθεσαν το κράτος και τις μεταλλαγές του στο επίκεντρο της έρευνας. Κατά την τελευταία εκδοχή, το θέμα της παγκοσμιοποίησης ερευνήθηκε κυρίως ως προς τη διασύνδεσή του με το πλήθος των μεταλλαγών και προκλήσεων γύρω από τα σύγχρονα κράτη και την κρατική εξουσία, τις νέες μορφές συλλογικής ταυτότητας και πολιτικής κινητοποίησης και την αμφισβήτηση της έννοιας της εθνικότητας -ως έδρας των καθημερινών κοινωνικών σχέσεων. Ανεξαρτήτως του επιστημονικού πρίσματος των επιμέρους προσεγγίσεων, η έννοια της παγκοσμιοποίησης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επιγραμματικά, ως μία ευρύτερη έννοια που υποδεικνύει τελικά «στο πιο γενικό επίπεδο, την χωρική επέκταση των κοινωνικών αλληλεξαρτήσεων σε ένα διεθνές επίπεδο» (Rosenberg, 2000:2).

Παράλληλα με την παγκοσμιοποίηση, έκανε την εμφάνισή της μία προσπάθεια στενότερης ολοκλήρωσης παρακείμενων, ως επί το πλείστον, οικονομιών, με τη δημιουργία ευρύτερων περιφερειακών αγορών για την οργάνωση του εμπορίου και των επενδύσεων. Η «περιφερειακή ολοκλήρωση<sup>41</sup>», όπως χαρακτηριστικά αποδόθηκε, εστίασε στην κατάργηση των εμποδίων και την φιλελευθεροποίηση των

<sup>41</sup> Η διαδικασία δηλαδή, κατά την οποία τα κράτη εισέρχονται σε μια περιφερειακή οργάνωση προκειμένου να αυξηθεί η περιφερειακή συνεργασία

συναλλαγών στις περιοχές συνεργασίας, την ελεύθερη κυκλοφορία (ατόμων, εργασίας και εμπορευμάτων) στα εθνικά σύνορα, την υιοθέτηση ολοκληρωμένων πολιτικών γύρω από κοινά ζητήματα (όπως το περιβάλλον), αλλά και την μείωση της πιθανότητας μιας περιφερειακής ένοπλης σύγκρουσης. Όπως διαπιστώνουν οι Philippe De Lombaerde και Luk Van Langenhove η περιφερειακή ολοκλήρωση θα μπορούσε να γίνει αντιληπτή, ως ένα παγκόσμιο φαινόμενο όπου τα εδαφικά συστήματα αυξάνουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των συστατικών τους μερών και δημιουργούν νέες μορφές οργάνωσης, οι οποίες συνυπάρχουν με τις παραδοσιακές κρατοκεντρικές μορφές οργάνωσης σε εθνικό επίπεδο (De Lombaerde & Van Langenhove, 2007:377-383). Πρωτοβουλίες με επίκεντρο την περιφερειακή ολοκλήρωση, αποτέλεσαν η ASEAN<sup>42</sup> και η MERCOSUR<sup>43</sup>, αλλά και η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση. Τόσο η περιφερειακή ολοκλήρωση όσο και η παγκοσμιοποίηση αποτέλεσαν δύο φαινόμενα που προκάλεσαν την υφιστάμενη χωρική πραγματικότητα, τουλάχιστον όπως αυτή εξελίχθηκε ακολουθώντας την Βεσφαλιανή χωρική προσέγγιση του συστήματος κυρίαρχων κρατών. Με την ανάδυση και ταγίωση των ρευμάτων αυτών, το σύστημα των εθνών-κρατών, έδειξε να εξελίσσεται ραγδαία προς ένα σύστημα, όπου οι περιφερειακοί σχηματισμοί ομάδων κρατών καθίστανται τελικά σημαντικοί όσο και τα ίδια τα κυρίαρχα κράτη.

Οι ραγδαίες και δομικές αλλαγές στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά συστήματα, επηρέασαν με την σειρά τους την πολιτική ταυτότητα στις παραμεθόριες περιοχές. Παράλληλα με τις τάσεις αποδυνάμωσης της σημασίας των συνόρων, η «ολοκλήρωση των συνόρων», όπως ονομάστηκε η πολιτική συνεργασίας σε συνοριακές περιοχές στο πλαίσιο υλοποίησης κοινών πολιτικών, προσέλκυσε το ενδιαφέρον της θεωρητικής συζήτησης. Υποστηρικτές των «χωρίς σύνορα» πολιτικών - όπως οι Ohmae, Castells, Jacobson, κ.α.-, μελετώντας το φαινόμενο υποστήριξαν ότι οι κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες δεν περιορίζονται πλέον από τις χωρικές οριοθετήσεις των κρατικών συνόρων. Αντιθέτως, όπως παρατηρούν, τα διεθνή δίκτυα που δημιουργούνται ολοένα και περισσότερο, συνιστούν πλέον μία νέα γέφυρα ανάμεσα στα κράτη, στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας, των οικονομικών συνδέσμων και των διασυνοριακών κοινοτήτων. Στο επίπεδο αυτό, πολιτικές συνεργασίας παρουσιάζουν αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ τους, δημιουργώντας συνακόλουθα έναν ιδιόμορφο ανταγωνισμό για το παραδοσιακό έθνος-κράτος. Το ζήτημα του «κόσμου χωρίς σύνορα», προσέλκυσε το ενδιαφέρον

<sup>42</sup> Ένωση των Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)

<sup>43</sup> Κοινή Αγορά του Νότου (Common Market of the South)

και των πολιτικών οικονομολόγων. Με την σειρά τους, υποστήριξαν ότι κατά την διάρκεια της μετα-φορντικής εποχής ο οικονομικός ανταγωνισμός μετασχηματίστηκε τόσο πολύ, ώστε η κατανομή της σύγχρονης οικονομικής δραστηριότητας να βασίζεται περισσότερο σε γεωγραφικά χαρακτηριστικά (αγροτική παραγωγή έναντι αστικής) και τομείς της οικονομίας (παραδοσιακή βιομηχανία έναντι υψηλής τεχνολογίας), γεγονός που αναπόφευκτα οδήγησε σε ένα είδος αποκέντρωσης των οικονομικών σχέσεων. Συνέπεια της εμφάνισης αυτού του νέου τρόπου οργάνωσης του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος ήταν όπως καταλήγουν, η περαιτέρω διάβρωση των δυνατοτήτων του έθνους κράτους, να ελέγξει τις δραστηριότητες μη κρατικών δρώντων.

Το τέλος του ψυχρού πολέμου είχε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση της παγκοσμιοποίησης της μεταβιομηχανικής οικονομίας ενώ διεθνείς συμφωνίες εμπορίου οι οποίες έλαβαν χώρα τις τελευταίες δεκαετίες, όπως η NAFTA<sup>44</sup> και η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατέδειξαν την μειωμένη ανταγωνιστικότητα στις εμπορικές σχέσεις ανάμεσα στην κάθε χώρα ξεχωριστά και την ολοένα αυξανόμενη ανταγωνιστικότητα ανάμεσα σε ευρύτερες χωρικές ζώνες. Την ίδια στιγμή, και στην αμερικανική ήπειρο αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η χάραξη των δημοσίων πολιτικών και η παροχή δημοσίων υπηρεσιών-που ασκούσαν έως τότε από κρατικούς ή ομοσπονδιακούς φορείς- εκχωρήθηκε σε μεγάλο βαθμό προς το τοπικό επίπεδο, ώστε η πραγματοποίησή τους να γίνεται σε περιφερειακή βάση, άλλοτε υποχρεωτικά και άλλοτε εθελοντικά. Οι προκλήσεις αυτές βεβαίως δεν ήταν τυχαίες. Συμπορεύτηκαν με σημαντικές μετατοπίσεις εξουσίας οι οποίες σημειώθηκαν στα σύγχρονα κράτη και σηματοδότησαν την εμφάνιση ενός νέου διεθνούς συστήματος περιφερειών. Η έννοια της περιφερειακής αποκέντρωσης ή «regionalization», η οποία εμφανίστηκε την ίδια εποχή, επεδίωκε ακριβώς οι περιφέρειες να αποκτήσουν «κεντρικό ρόλο στη χάραξη πολιτικών, είτε μέσω της απόδοσης σε αυτές μεγαλύτερης αυτονομίας είτε μέσω της συμμετοχής τους στην κεντρική πολιτική (centralized politics)» (Benz & Eberlein, 1999:345). Η δυναμική της περιφερειακής αποκέντρωσης (regionalization) και ο επαναπροσδιορισμός της περιφερειακής πολιτικής τόσο στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και στην πλειοψηφία των κρατών-μελών της, πιστοποιήσαν με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο την ανάδειξη νέων προκλήσεων στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τόσο «από πάνω» όσο και «από κάτω».

---

<sup>44</sup> Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελευθέρων Συναλλαγών (North American Free Trade Agreement)



Πράγματι, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες πραγματοποιήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες πολιτικές προσπάθειες για θεσμική μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση μιας περισσότερο αποκεντρωμένης οργάνωσης του κράτους. Η διπλή αυτή κατεύθυνση των διαδικασιών περιφερειακής αποκέντρωσης – τόσο «από πάνω προς τα κάτω» όσο και «από κάτω προς τα πάνω» - δεν περιορίστηκε σε καταστατικές μόνο ρυθμίσεις. Ταυτόχρονα ενθάρρυνε την κινητοποίηση των ίδιων των περιφερειών ως κοινωνικών και πολιτικών δρώντων στο εθνικό και υπερ-εθνικό πεδίο των δημοσίων πολιτικών (Kohler-Koch & Eising, 1999). Η κινητοποίηση αυτή εκφράστηκε μέσα από μια δυναμική διακυβερνητικών, διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών αλληλεπιδράσεων, στις οποίες αποδόθηκε ο ευρύτερος χαρακτηρισμός «δίκτυα». Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η δημιουργία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, η υλοποίησης της πολιτικής συνοχής που έλαβε χώρα κατά τις τελευταίες δεκαετίες, ενίσχυσε αυτό το κύμα «περιφερειοποίησης» (Regionalization) οδηγώντας σε μια «γενικευμένη μεταφορά εξουσίας προς θεσμούς που βρίσκονται στην περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού» (Τίμσιτ, Γ., 1989:196).

Η δυναμική των ανωτέρω διαδικασιών, οδήγησε τον θεωρητικό στοχασμό στην δημιουργία του όρου του «Περιφερισμού» («regionalismus»). Ο όρος, αποδόθηκε ως οι «διεκδικήσεις της ευρωπαϊκής περιφέρειας για μεγαλύτερη αυτονομία στη διαχείριση των κοινωνικών θεμάτων απέναντι στη στάση της κεντρικής εξουσίας των κρατών μελών. Ο ευρωπαϊκός περιφερισμός διακρίθηκε έτσι σε αφομοιωτικό (με ισχυρή πολιτική και οικονομική διάσταση), σε αυτονομιστικό (με ισχυρό σημείο αναφοράς την αναζήτηση διακρίσεων) και σε μειονοτικό/εθνικιστικό (με ισχυρή ιστορική και πολιτισμική διάσταση) (Γρηγορίου, 2006:18). Η προσέγγιση του περιφερισμού, ενισχύθηκε σημαντικά μέσα στο ευρύτερο ευρωπαϊκό πολιτικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο ανεγνώρισε έναν αυξημένο ρόλο στην ευρωπαϊκή περιφέρεια. Βεβαίως, όπως υποστήριξε ο Newman, μια γρήγορη ματιά στον χάρτη του κόσμου αποδεικνύει ότι, παρά τη συζήτηση γύρω από μια νέα παγκόσμια τάξη, ο βασικός εδαφικός καταμερισμός («compartmentalization») του κόσμου παραμένει αυστηρά βασισμένος στις υπάρχουσες μορφές κυρίαρχων κρατών. Την ίδια στιγμή η λειτουργία και ο ρόλος των διαχωριστικών γραμμών ανάμεσα στα κράτη υποβάλλεται σε σημαντική αλλαγή, καθώς «η διασυνοριακή κίνηση διευκολύνθηκε και η πολιτική και οικονομική διάδραση εμπεριέχει νέες υπερκρατικές (suprastate) και ενδοκρατικές (intrastate) διαστάσεις, που σε μερικές περιπτώσεις αγνοούν το κράτος συνολικά» (Newman, 2001:138). Παράλληλα όμως, «ενώ ορισμένα σύνορα ανοίγονται στην κινητικότητα και γίνονται πιο διαπερατά,

πολλές χώρες δημιουργούν τα δικά τους διαχωριστικά τείχη σε μια προσπάθεια να εγκαθιδρύσουν τα δικά τους κυριαρχικά δικαιώματα, ως τμήμα μιας διαδικασίας μέσω της οποίας κρατικές ή/και εθνικές ομάδες αποκτούν αυτοπεποίθηση μιας και οι εθνοεδαφικές διενέξεις επιλύονται» (Newman, 2001:138).

Πάντως, στο πλαίσιο των ραγδαίων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών αλλαγών που σημειώθηκαν τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, το «πάζλ» του παγκόσμιου χάρτη φαίνεται να αποδομήθηκε, αφήνοντας ανοιχτή την δυνατότητα επανακατασκευής του σε μια περισσότερο βιώσιμη βάση, που θα περιλάμβανε από θεσμικές αλλαγές έως την διαμόρφωση μιας τοπικής και παγκόσμιας ταυτότητας. Όπως σημειώνει ο Smith, «ο χώρος αποκαλύφθηκε ως ένα πλούσιο πολιτικό και κοινωνικό προϊόν και η επανασύνδεση του πάζλ, τόσο στην θεωρία όσο και στην πράξη (έγινε) μια αμφισβητήσιμη διαδικασία» (Smith, 1996: 50-51). Υπό αυτές της συνθήκες, η έως τότε δεδομένη κατάσταση του χώρου, φάνηκε αδύνατο να διατηρηθεί ως έχει. Η αλλοίωση της παραδοσιακής αντίληψης του χώρου, δεν άφησε ανεπηρέαστες τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές επιστήμες, οι οποίες ασχολήθηκαν συστηματικότερα με το ζήτημα, προσεγγίζοντάς το κάθε φορά μέσα από διαφορετικό επιστημονικό πρίσμα. Νέες ερμηνείες γύρω από τις λειτουργίες και τη σημασία του χώρου έκαναν την εμφάνισή τους στα κείμενα και τον προβληματισμό πολλών θεωρητικών, οι οποίοι έκαναν λόγο για «χώρους ροών» (space of flows) (Castells, 1996) ή μεταμοντέρνο «υπερ-χώρο» (post-modern hyperspace) (Jameson, 1997). Οι προσεγγίσεις που αναδείχθηκαν, αντιλαμβάνονται την παγκοσμιότητα ως «υπερχωρικότητα» (supraterritoriality) (Scholte, 2000), αναφέρονται σε ένα κόσμο χωρίς σύνορα (borderless world) (Ohmae, 1990) ή μαρτυρούν το πέρασμα σε μία νέα εποχή για τον χώρο με έννοιες όπως «αυτοκρατορία» (Empire) (Hardt, et al., 2000), «τέλος της γεωγραφίας» (end of geography) (O'Brien, 1992), κ.α.

#### **4.1.2 Ο ευρωπαϊκός χώρος**

Η ευρωπαϊκή ήπειρος χαρακτηρίζεται από μεγάλη διαφοροποίηση στην χωρική της δομή, γεωγραφική ποικιλομορφία, σημαντικές κλιματικές διαβαθμίσεις και διαφορετικούς πολιτισμούς των οποίων η ιστορική εξέλιξη επηρέασε την χωρική δομή και την διοικητική της οργάνωση. Τα χαρακτηριστικά αυτά καθιστούν την γεωγραφική και πολιτισμική ποικιλομορφία της αξιοσημείωτη, συγκρινόμενη με τις

ΗΠΑ ή άλλες αναδυόμενες οικονομίες της Ινδίας ή της Κίνας (Dühr, et al., 2010:40-41,44). Μέσα σε αυτόν το γεωγραφικό χώρο, διαμορφώθηκε το χωρικό, πολιτικό και οικονομικό «μόρφωμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο καθιερώθηκε το 1992 από την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ), συνιστώντας τον εκ των πραγμάτων διάδοχο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) που ιδρύθηκαν το 1951, το 1957 και το 1965 αντίστοιχα. Διαδοχικές διευρύνσεις<sup>45</sup> -με εκτενέστερη εκείνη του 2004- αύξησαν τον αριθμό των κρατών μελών της Ε.Ε και επεξετέιναν το γεωγραφικό πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Όπως προαναφέρθηκε, το Κοινοτικό έδαφος ή αλλιώς η Κοινοτική «επικράτεια», διαμορφώνεται κατά κύριο λόγο από το σύνολο των εδαφών των επιμέρους κρατών μελών της (με εξαίρεση ορισμένα εδάφη που συνδέονται με τα κράτη μέλη, ωστόσο δεν αποτελούν μέρος της ΕΕ, όπως η Γροιλανδία, οι Νήσοι Φερόες, οι Ολλανδικές Αντίλλες, η Νέα Καληδονία και εδάφη που συνδέονται με το Ηνωμένο Βασίλειο). Το κοινοτικό έδαφος αποτελεί το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (βλ. Συνθ ΕΟΚ, άρθρο 227) και επεκτείνεται κάθε φορά με την προσχώρηση νέων μελών. Κράτη που βρίσκονται επί του ευρωπαϊκού εδάφους όπως το Μονακό, το Βατικανό και η Ανδόρρα έχουν προχωρήσει στη σύναψη ειδικών συμφωνιών συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση αν και δεν συνιστούν μέλη της, ενώ εντοπίζονται πέντε «επίσημα υποψήφια» (Ισλανδία, Μαυροβούνιο, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Τουρκία) και τέσσερις «επίσημα πιθανές υποψήφια» (Αλβανία, Βοσνία, Ερζεγοβίνη και Σερβία) προς ένταξη χώρες.

Το ζήτημα του ευρωπαϊκού χώρου συνδέθηκε αναπόσπαστα με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως αυτή απασχόλησε τη θεωρητική σκέψη και την σχετική συζήτηση γύρω από δύο κυρίαρχες θεωρητικές προσεγγίσεις, την «νεολειτουργική» και την «διακυβερνητική» (ή «κρατο-κεντρική».) Ο νεολειτουργισμός (neo-functionalism) ως θεωρία της περιφερειακής ολοκλήρωσης η οποία οικοδομήθηκε σε μεγάλο βαθμό στο έργο των Haas και Lindberg, επηρέασε ουσιαστικά την προσέγγιση του Jean Monnet για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, προτείνοντας την ολοκλήρωση μεμονωμένων τομέων υπό την προοπτική της επίτευξης μιας γενίκευσης («spill-over effect») της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η θεωρία αυτή, η οποία εξελίχθηκε και διευκρινίστηκε περαιτέρω από τους Sandholtz

<sup>45</sup> Η σειρά των διαδοχικών διευρύνσεων έχει ως εξής: 1973:Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, 1981: Ελλάδα, 1986:Πορτογαλία Ισπανία, 1995: Αυστρία, Φιλανδία, Σουηδία, 2004: Κύπρος,Τσεχία, Σλοβακία, Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία, Κύπρος, Τσεχία, Σλοβακία, Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ουγγαρία, Μάλτα, Σλοβενία και 2007: Βουλγαρία, Ρουμανία, 2013: Κροατία.

και Sweet (Sandholtz, et al., 1998, Sweet, et al., 2001) περιγράφει στην εξέλιξή της και εξηγεί τη διαδικασία της περιφερειακής ολοκλήρωσης μέσα από τρεις αιτιώδεις παράγοντες που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους: την αυξανόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των εθνών, την οργανωτική ικανότητα να επιλυθούν οι διαφωνίες και να διαμορφωθούν διεθνή νομικά καθεστώτα και τέλος, τους υπερεθνικούς κανόνες αγοράς οι οποίοι αντικαθιστούν το καθεστώς των εθνικών ρυθμίσεων (Haasm, 1961:366-92, Sweet & Sanholtz, 1997:297-317). Ορισμένες από τις πρώιμες σχετικές θεωρίες, υποστήριξαν παράλληλα τη μείωση της σημασίας του έθνους κράτους, προβλέποντας ότι βαθμιαία, εκλεγμένοι αξιωματούχοι, ομάδες συμφερόντων και μεγάλα εμπορικά συμφέροντα εντός των κρατών θα στρέφονταν προς την πολιτική και οικονομική ολοκλήρωση σε ένα υψηλότερο, υπερεθνικό («supranational») επίπεδο.

Στον αντίποδα της θεωρίας αυτής, η «διακυβερνητικότητα» («Intergovernmentalism») αποτέλεσε μία εναλλακτική πρόταση, μία θεωρία της πολιτικής ολοκλήρωσης σύμφωνα με την οποία, η εξουσία στους διεθνείς οργανισμούς κατέχεται από τα κράτη μέλη και οι αποφάσεις λαμβάνονται ομόφωνα. Η θεωρία της διακυβερνητικότητας στην περίπτωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απέρριψε την έννοια του «spill-over effect», ομοίως και την άποψη ότι οι υπερεθνικοί οργανισμοί βρίσκονται σε ένα ίσο επίπεδο με τις εθνικές κυβερνήσεις (από την άποψη της πολιτικής επιρροής) αλλά και επικρίθηκε ως προς τη θεωρητική της θεμελίωση από τους θεωρητικούς του νεολειτουργισμού. Στον ευρωπαϊκό χώρο πάντως, οι σχετικές με το νεολειτουργικό μοντέλο προσεγγίσεις έδειξαν να κυριαρχούν στη μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ειδικότερα στην έρευνα για το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης - με λιγότερη έρευνα να εντοπίζεται γύρω από τα παράγωγα της διακυβερνητικότητας, όπως παρατηρεί σχετικά ο Sweet (Sweet, 2010).

Αλλά και το θέμα των εδαφικών ορίων υπήρξε «κεντρικό στη μελέτη των πολιτικών συστημάτων, των νομικών αρμοδιοτήτων και της κοινωνικοοικονομικής αλληλεπίδρασης» (Wallace, 1992 :14). Πράγματι, τα σύνορα είχαν αποσυρθεί από την Ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα λόγω του Ψυχρού Πολέμου και της μακράς κυριαρχίας της ευρωπαϊκής ηπείρου από δύο δυνάμεις, την ΕΣΣΔ και τις ΗΠΑ. Παραταύτα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 δρομολογήθηκαν αλλαγές, οι οποίες ενδυνάμωσαν τελικά την εμφάνιση νέων προοπτικών για τα σύνορα και τις πολιτικές συνόρων - παρά το γεγονός ότι η πρόοδος υπήρξε αργή μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και την Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα μέτρα για την επίτευξη της ολοκληρωμένης αγοράς (Anderson, 1998:1-3). Ήδη από την

δεκαετία του 1960 η οικονομική και πολιτική γεωγραφία της Ε.Ε. φαίνεται να μεταβλήθηκε σημαντικά λόγω της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης, της απελευθέρωσης των αγορών και των τάσεων οικονομικής αναδιάρθρωσης (Dühr, et al., 2010:40-41,44). Ταυτόχρονα σε διεθνές επίπεδο, η έννοια των συνόρων επαναπροσδιορίστηκε σημαντικά, με τη σημασία τους να αμβλύνεται ολοένα και περισσότερο. Η προώθηση της «περιφερειακής ολοκλήρωσης» σε πολλά μέρη του κόσμου, όπως προαναφέρθηκε σε προηγούμενο υποκεφάλαιο, από κοινού με την αυξανόμενη πυκνότητα των διεθνών και υπερεθνικών οργάνων που δημιουργήθηκαν την ίδια εποχή, ενίσχυσαν την άποψη αυτή. Εντός του ευρωπαϊκού μορφώματος και της επικράτειας που αυτό αντιπροσωπεύει, η σημασία και η βαρύτητα των εθνικών συνόρων μεταβλήθηκε δραστικά κυρίως λόγω της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και των ευρύτερων γεωπολιτικών αλλαγών που συντελέστηκαν, όπως η πτώση του Τείχους του Βερολίνου το 1989 και η συνακόλουθη δημιουργία 8.000 μιλίων νέων διεθνών συνόρων στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη (Foucher, 1998). Οι εξελίξεις αυτές στην πολιτική και εδαφική γεωγραφία των συνόρων, υπήρξαν όχι μόνο ραγδαίες αλλά συχνά και αντιφατικές. Ανατολικά, πολλά από τα υπάρχοντα εθνικά σύνορα αποσυναρμολογήθηκαν ως αποτέλεσμα της πτώσης του σιδηρού παραπετάσματος, δημιουργώντας νέα σύνορα κυρίως όμως, επιβεβαιώνοντας την ανάγκη για δημιουργία νέων εθνών-κρατών. Δυτικότερα, τα εσωτερικά σύνορα της επικράτειας της Ε.Ε. πέρασαν σε χαλαρότερη φάση μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, οπότε και σηματοδοτήθηκε η υπέρβαση του εθνικού κράτους κατά τρόπο αποφασιστικό, κυρίως λόγω της δημιουργίας της Ενιαίας Αγοράς, της έννοιας της «Ευρώπης χωρίς σύνορα», της ανάδειξης της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας και τέλος, της προοπτικής ανάδυσης μιας «Ευρώπης των Περιφερειών (Καμχής, 2007).

Οι αλληπάλληλες και εκτεταμένες διευρύνσεις, τα έντονα διακρατικά περιβαλλοντικά ζητήματα, η θέσπιση της ενιαίας αγοράς, κ.α., επέδρασαν επίσης με τρόπο καταλυτικό στη σύλληψη της έννοιας της κοινής ευρωπαϊκής «επικράτειας», άλλοτε αποδομώντας τα γεωγραφικά δεδομένα και επεκτείνοντας τα εσωτερικά και εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα και άλλοτε απαιτώντας τη δημιουργία συγκεκριμένων ευρωπαϊκών πολιτικών για την αντιμετώπιση κοινών διεδαφικών προβλημάτων. Η δημιουργία των πολιτικών αυτών, που εκ των πραγμάτων είχαν εδαφικό χαρακτήρα, η διαρκής συζήτηση γύρω από τις επερχόμενες κάθε φορά διευρύνσεις και η ανάγκη οριοθέτησης και επαναπροσδιορισμού του κοινού ευρωπαϊκού «οράματος», οδήγησαν τελικά στο να τεθεί ένα ζήτημα οριοθέτησης της έννοιας του «ευρωπαϊκού χώρου». Επιπρόσθετα οδήγησαν στη δημιουργία ορισμένων προτάσεων μοντέλων χωρικής ανάπτυξης. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε ορισμένους θεωρητικούς στην

διατύπωση της άποψης ότι, εν τέλει, η χωρική πολιτική στους κόλπους της Ε.Ε. αποτέλεσε περισσότερο ένα υποχρεωτικό παράγωγο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης παρά μια προαποφασισμένη και συντονισμένη προσέγγιση. Προς επίρρωση της άποψης αυτής, ο Robert παρατηρεί ότι η ανάγκη για «εδαφική συνοχή» ανταποκρίθηκε τελικά με μια αντιδραστική («reactive»), αμυντική στάση απέναντι σε παράγοντες με χωρικά αποδομητικές επιπτώσεις παρά με ένα λογικά συλληφθέν μοντέλο χωρικής ανάπτυξης. Η ίδια η εμφάνιση της έννοιας της εδαφικής συνοχής κατά τη διάρκεια του 1990 «δεν θα ήταν δυνατή χωρίς τη συσσώρευση ποικίλων παραγόντων με πραγματικά ή πιθανά αποδομητικά αποτελέσματα για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες» (Robert, 2007 :25).

Πρώτες συντονισμένες προσπάθειες για τη θεωρητική και πολιτική προσέγγιση του μορφώματος του «ευρωπαϊκού χώρου» εντοπίζονται κυρίως μέσα από την διαδικασία συζήτησης και δημιουργίας του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ESDP). Με αυτήν, ήρθαν στο προσκήνιο σημαντικά ζητήματα πολιτικού προσανατολισμού, αναφορικά με το ρόλο, το εύρος, τις αρχές και τις δομές επάνω στις οποίες θα πρέπει να στηρίζεται ο ευρωπαϊκός χώρος και το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Σύμφωνα με τον Zonneveld, το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ESDP) ανέδειξε βαθιές διαφορές σχετικά με την οργάνωση του χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα έπρεπε να συμπεριλάβει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο ήτοι, την ανταγωνιστικότητα και την συνοχή. Όπως σημειώνει ο ίδιος, «αυτές οι αρχές συνδέονται με το κατά πόσο η χωρική οργάνωση της Ευρώπης ήταν και θα είναι σχεδιασμένη επάνω στον ανταγωνισμό μεταξύ κρατών και (αστικών) περιφερειών ή υπάρχουν -και θα έπρεπε να υπάρχουν- δυνάμεις συνοχής» (Zonneveld, 2007:191).

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η εισαγωγή της παραμέτρου του «χώρου» στις συζητήσεις για την ανάπτυξη της Ευρώπης και την εφαρμογή των διαρθρωτικών πολιτικών, συνδέθηκε με την Έκθεση «Europe 2000-Outlook for the Development of the Community's Territory (CEC, 1991α:25). Σε αυτήν, διατυπώθηκε η άποψη ότι ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιείται ο εδαφικός χώρος της Ευρώπης, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την μακροπρόθεσμη οικονομική της ευημερία. Όπως διαπιστώνεται στην εν λόγω Έκθεση, το έδαφος της Ευρώπης υπόκειται σε ένα ευρύ φάσμα άμεσων και έμμεσων πιέσεων που προκύπτουν από κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις, όπως επίσης και από παρεμβάσεις εκ μέρους πολλαπλών εθνικών και περιφερειακών αρχών σχεδιασμού - οι οποίες εμπεριέχουν τόσο κινδύνους όσο και ευκαιρίες για την ισόρροπη ανάπτυξη του Κοινοτικού εδάφους.

#### 4.1.2.1 «Λειτουργικοί χώροι» στην Ευρώπη. Σε αναζήτηση νέων εδαφικών διαιρέσεων και καταλληλότερων κλιμάκων παρέμβασης

Οι διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ιδιαιτερότητες, διασυνδέσεις και δυνατότητες ανάπτυξης, βρέθηκαν τα τελευταία έτη στο επίκεντρο της θεωρητικής συζήτησης και της διαδικασίας παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Η κοινωνική και χωρική ανακατασκευή που σημειώθηκε κατά τις τελευταίες δεκαετίες, απέσπασε το επίκεντρο της προσοχής από το ρόλο του εθνικού επιπέδου, ως κύριας και αποκλειστικής αρένας για την «χωρικοποίηση» των πολιτικών και του κεφαλαίου («territorialization of capital») (Collinge, 1996). Κατά τη διάρκεια της αποκαλούμενης «σχετικοποίησης των επιπέδων», ένα μεγάλο εύρος υποεθνικών («παγκόσμιες» πόλεις, ευρύτερες βιομηχανικές περιοχές, περιφερειακοί θεσμοί, κ.α.) και υπερεθνικών μορφωμάτων (πολυεθνικά οικονομικά μπλοκ, υπερεθνικοί ρυθμιστικοί οργανισμοί και θεσμοί παγκόσμιας διακυβέρνησης) απέκτησαν μείζονα ρόλο, ως γεωγραφικές κατασκευές για την αναπαραγωγή του παγκόσμιου καπιταλισμού (Collinge, 1996).

Πράγματι, τα ζητήματα διεδαφικού ενδιαφέροντος -περιβαλλοντικά, εμπορίου, κ.α.- και η έντονη αλληλεξάρτηση των οικονομικών και κοινωνικών δικτύων, σηματοδότησαν την ανάγκη εξεύρεσης λύσεων και συντονισμένων δράσεων μεταξύ διαφορετικών κλιμάκων και επιπέδων. Οι δράσεις αυτές, πέρα από τις αμιγώς εθνικές γεωγραφίες και τις παραδοσιακές θεσμικές διαιρέσεις, υπαγόρευαν την δημιουργία νέων κλιμάκων και λειτουργικότερων δομών συνεργασίας. Έτσι παράλληλα με την θεσμική αντίληψη της «περιοχής» (territory) -προσδιοριστικά στοιχεία της οποίας αποτελούν ο τόπος (place), ο πληθυσμός (people) και οι θεσμοί (institutions)- νέες χωρικές προέβλεψαν, οι «λειτουργικές περιοχές» («Functional territories/ areas»). Οι περιοχές αυτές, παρουσιάζουν σημαντική χωρική διάδραση ανάμεσα στα επιμέρους μέρη τους, με κινητικότητα των προσώπων, υπηρεσιών και του εμπορίου, κατάλληλες υποδομές, μεταφορές και διασυνδέσεις, καθώς και ανάλογους χωρικούς δρώντες.

Η «επανασύλληψη» αυτή του χώρου στην κατεύθυνση λειτουργικότερων προσεγγίσεων, εκφράστηκε κυρίως μέσα από χωρικές κατασκευές όπως οι «λειτουργικές περιφέρειες», οι «λειτουργικές σφαίρες δράσης», οι «μεγαπεριφέρειες», κ.α. Στην έννοια των λειτουργικών περιοχών, προσιδιάζουν περιοχές διασυνδοριακής συνεργασίας, «πολύ-περιφερειακές» περιοχές (Pluri-regional territories), περιοχές «αγροτικής-αστικής» συνεργασίας, περιοχές «υπερ-περιφερειακής» συνεργασίας («supra-regional» cooperation), μητροπολιτικές

περιοχές και άλλες παρεμφερείς δομές που αναπτύχθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, κατά κύριο λόγο, στον ευρωπαϊκό χώρο.

Σύμφωνα με τις Duhr και Nadin, ενώ πολλές περιφερειακές κυβερνήσεις στην Ευρώπη βρίσκονται στην διαδικασία, εγκαθίδρυσης διαδικασιών σχεδιασμού, την ίδια στιγμή αναζητούν κατάλληλες αποκρίσεις για νέες «λειτουργικές περιφέρειες», περιοχές δηλαδή οι οποίες διαθέτουν λειτουργικές αλληλεξαρτήσεις οφειλόμενες στις μεταφορές και τα ύδατα, ή τις οικονομικές σχέσεις (π.χ. «πόλεων-περιφερειών») (Duhr S. & Nadin, V., 2007), Οι λειτουργικές περιφέρειες έχουν δημιουργήσει αυξανόμενο ενδιαφέρον, αποτελώντας σπάνια, ωστόσο, μέρος της διοικητικής ή πολιτισμικής γεωγραφίας των κρατών. Οι σχηματισμοί των «μεγα-περιφερειών» (Megaregions) εξάλλου, επεδίωξαν επίσης να αποτελέσουν «δίκτυα από μητροπολιτικά κέντρα και τα περίχωρά τους, συνδεδεμένα χωρικά και λειτουργικά μέσα από περιβαλλοντικές και οικονομικές διαδράσεις καθώς και διαδράσεις στις υποδομές. Τα δίκτυα αυτά μητροπολιτικών περιοχών, εξελίχθηκαν εν τέλει σε λειτουργική μονάδα οικονομικής δραστηριότητας αποτελούμενα από περιοχές οι οποίες συνδέονται μέσω του φυσικού περιβάλλοντος (π.χ. υδάτινες λεκάνες), της ροής αγαθών, υπηρεσιών και ανθρώπων, των κοινών υποδομών και πηγών χρηματοδότησης, του ανθρώπινου δυναμικού και της κοινωνικής και πολιτιστικής ταυτότητας, παρά το γεγονός ότι σύνορα τους δεν είναι σταθερά, αλλά δυναμικά όπως και οι λειτουργικές σχέσεις που τις δημιουργούν (Contant, et al., 2009:15).

Οι νέες «λειτουργικές προσεγγίσεις» και η ανάγκη υλοποίησης δημοσίων πολιτικών περισσότερο επικεντρωμένων στην αντιμετώπιση των προβλημάτων εδαφικής κλίμακας στον ευρωπαϊκό χώρο, απασχόλησε και την Ευρωπαϊκή Ένωση σε θεσμικό και πολιτικό επίπεδο. Η πρόκληση της αναζήτησης λειτουργικότερων επιπέδων παρέμβασης («scales for policy intervention»), προσεγγίστηκε σε πολιτικό επίπεδο και μέσα από τον στόχο της «εδαφικής συνοχής». Παρά το γεγονός ότι ο εν λόγω στόχος δεν κάνει ρητά λόγο περί νέων λειτουργικών επιπέδων, ωστόσο, προτείνει την έννοια του «εδαφικά συνεκτικού» χώρου (territorially cohesive space). Ως τέτοιος χώρος νοείται, νοείται μία διευρυμένη επικράτεια, εντός της οποίας υπάρχουν δίκτυα μόνιμων κοινωνικών, οικονομικών και νομικών διασυνδέσεων καθώς και υποδομών, που διευκολύνουν την ελευθερία κινήσεων προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και πληροφοριών. Ο όρος χαρακτηρίζει βέβαια ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο, τον οποίο προσλαμβάνει ως σύνολο από δίκτυα ιεραρχικά τακτοποιημένων γεωγραφικών περιοχών - όπως μητροπολιτικές, αστικές, αγροτικές περιοχές. Εντούτοις, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι μπορεί να περιγράψει, σε χαμηλότερο επίπεδο, την δυναμική που θα πρέπει να διαθέτουν επιμέρους λειτουργικές περιοχές, ως επίσης «εδαφικά συνεκτικοί» χώροι. Στην κατηγορία



αυτών των χώρων, προσιδιάζουν οι δομές διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας ως δυνάμει λειτουργικές περιοχές που συνδέονται πράγματι μεταξύ τους με υπηρεσίες και υποδομές, κινητικότητα και οργάνωση δρώντων σε εδαφική βάση.

### **4.1.3 Επαναπροσδιορίζοντας τις «κλίμακες» και τα επίπεδα διακυβέρνησης**

#### *4.1.3.1 Η έννοια της «ανακλιμάκωσης»*

Οι ποικίλες αλλαγές που συντελούνται στο πλαίσιο μιας «παγκοσμιοποιημένης» οικονομίας, έδωσαν ώθηση στην ανάπτυξη της συζήτησης γύρω από τις προκλήσεις που ανακύπτουν για το κράτος, ως αποκλειστικού «φορέα» των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών και ως βασικού δρώντα της διεθνούς πολιτικής σκηνής. Οι εξελίξεις αυτές, αναπόφευκτα προσανατόλισαν τη θεωρητική έρευνα προς λιγότερο «κρατοκεντρικά» μοντέλα ερμηνείας, τα οποία δεν βασίζονται στην παραδοχή των εθνικών κρατών ως αρχικών μονάδων ανάλυσης και ως ανεξάρτητων μεταβλητών για την εξήγηση της πολιτικής και των δημοσίων πολιτικών σε διακρατικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό, είχε ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση ορισμένων καθιερωμένων θεωρητικών υποθέσεων σε διάφορους ερευνητικούς τομείς των κοινωνικών επιστημών και τον εμπλουτισμό τους με νέες θεωρητικές έννοιες. Σε αυτό το πλαίσιο, και σε ένα περιβάλλον ευρύτερης αναθεώρησης των κοινωνικών και χωρικών διαρθρώσεων και των αποτελεσμάτων υπερεθνικών και διακρατικών φαινομένων, ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε από τις πολιτικές και κοινωνικές επιστήμες στην έννοια του «χώρου». Ακολούθως, προέκυψε αυξανόμενο θεωρητικό ενδιαφέρον γύρω από γεωγραφικές και χωρικές έννοιες, όπως ο «χώρος», η «περιοχή», η «περιφέρεια», η «κλίμακα», η «τοπικότητα», κ.α.

Μέρος της θεωρητικής συζήτησης επικεντρώθηκε στην έννοια της «κλίμακας», για την επαναξιολόγηση του «χώρου» στις κοινωνικοπολιτικές διαδικασίες. «Η κλίμακα» και τα παράγωγα της -όπως η «ανακλιμάκωση» («re-scaling»)- αποτέλεσε στην πραγματικότητα, ένα σημαντικό σημείο αναφοράς στην σύγχρονη θεωρητική έρευνα για τις πρακτικές διακυβέρνησης. Παρά την αρκετά θεωρητική φύση της, χρησιμοποιήθηκε σε μελέτες χωροταξικού, περιφερειακού και αστικού ενδιαφέροντος,

δίνοντας αφορμή για άνθηση των αναφορών γύρω από αυτή στην επιστημονική φιλολογία. Μεταξύ άλλων, η «κλίμακα» χρησιμοποιήθηκε ως όρος για την ανάλυση των σχέσεων μεταξύ δεδομένων εδαφικών διοικητικών οντοτήτων (π.χ. περιφερειών), με τις σχέσεις που αναπτύσσονται μέσα σε αυτή να αντιμετωπίζονται από ως «δεδομένη ιεραρχία καθορισμένων χώρων διαφορετικού μεγέθους»<sup>46</sup> (Delaney, et al., 1997: 93).

Γύρω από την έννοια της κλίμακας διατυπώθηκαν ποικίλες θεωρίες. Όπως σημειώνει ο Gualini , τρεις βασικές υποθέσεις σχετικά με την «κλίμακα» βοηθούν στην καλύτερη κατανόηση της. Κατ' αρχάς, η κλίμακα δεν είναι μια δεδομένη τάξη, αλλά μια συστατική διάσταση των διαδικασιών της κοινωνικής, οικονομικής/πολιτικής τάξης. Ως εκ τούτου η κλίμακα μπορεί να οριστεί ως το αποτέλεσμα «της γεωγραφικής δομής των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων» (Marston, 2000:221). Δεύτερον, τα αποτελέσματα των διαδικασιών σχηματισμού κλίμακας, είναι απτά και έχουν υλικές συνέπειες μετατρέποντας την ανάλυση της γεωγραφικής κλίμακας από «ένα ουδέτερο μετρικό του φυσικού χώρου» σε εστίαση στα «υλικά, πραγματικά όρια της κοινωνικής δράσης» (Smith, 1995:228). Τα αποτελέσματα της κλίμακας τέλος, προσλαμβάνουν και πολιτική διάσταση επιτάσσοντας τη διερεύνησή τους, μάλλον ως τμήμα της αναδιάρθρωσης των τρόπων διακυβέρνησης και των συναφών ρυθμίσεων, των μετατοπίσεων στη σχέση μεταξύ κράτους και κοινωνίας και της επιρροής τους στις χωρικές αλληλοσυσχετίσεις.

Η θεωρητική συζήτηση γύρω από την κλίμακα, επικέντρωσε στη διασύνδεση της έννοιας με αυτή της διακυβέρνησης». Ο επαναπροσδιορισμός των κλιμάκων διακυβέρνησης, προσεγγίστηκε ως συστατικό στοιχείο για την επιβίωση των σύγχρονων κρατών, υπό την έννοια ότι η ίδια η διακυβέρνηση υπονοεί κατά βάθος έναν επαναπροσδιορισμό των κλιμάκων, ή αλλιώς των επιπέδων, της δημόσιας δράσης και την αναζήτηση νομιμοποιημένων και αποτελεσματικότερων δομών για την περαιτέρω εξέλιξη του θεσμικού της πλαισίου. Πράγματι, στον ευρωπαϊκό χώρο, νέες έννοιες όπως η επικουρικότητα, τα δίκτυα -διακρατικά και μη- οι νέες μορφές κορπορατισμού, κ.α, αναδείχθηκαν ως αναπόσπαστα μέρη μιας νέας ευρωπαϊκής θεσμικής τάξης. Παράλληλα, η «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», ως μορφή θεσμικού συντονισμού, συντέλεσε στη μετακίνηση αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους είτε «προς τα πάνω», σε υπερ-εθνικό επίπεδο, είτε «προς τα κάτω», σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ο κάθετος συντονισμός και οι διασυνδέσεις που δημιουργήθηκαν, σηματοδότησαν άλλοτε μια πολιτική αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, άλλοτε την εφαρμογή ενός συστήματος συμφωνιών ή συμβολαίων μεταξύ επιπέδων διοίκησης

<sup>46</sup> Η έννοια αποδίδεται στο πρωτότυπο ως “nested hierarchy of bounded spaces of differing size” Βλ. Delaney, et al., 1997: 93

(όπως στην περίπτωση της διευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, όπως αναλύεται παρακάτω) και άλλοτε ένα συνδυασμό των δύο. Οριζόντια, η διακυβέρνηση στόχευσε στο συντονισμό και την ολοκλήρωση πολιτικών και ενεργειών ποικίλλων δρώντων τόσο μέσα στην ίδια χωρική ενότητα όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων, από μηχανισμούς συνεργασίας με άλλοτε τυπικό και άλλοτε άτυπο χαρακτήρα.

Πολλοί σύγχρονοι θεωρητικοί, ερευνώντας την εμφάνιση των διαδικασιών ανακλιμάκωσης, ερμήνευσαν το φαινόμενο από την σκοπιά των δυνάμεων της αγοράς και του καπιταλισμού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Brenner, οι τάσεις ανακλιμάκωσης που παρατηρούνται παγκοσμίως μετατρέπουν ριζικά την κλιμακωτή οργάνωση των διαδικασιών χωρικοποίησης («territorialisation») του καπιταλιστικού συστήματος, σχετικοποιώντας την πρωτοκαθεδρία της εθνικής κλίμακας και ενισχύοντας το ρόλο των υποεθνικών και υπερεθνικών κλιμάκων. Όπως συμπληρώνει ο ίδιος, η παγκοσμιοποίηση, αντιπροσώπευσε ένα μείζον κύμα «από-χωρικοποίησης» («deterritorialization») και «επαναχωρικοποίησης» («reterritorialization») με τις παγκόσμιες κοινωνικοοικονομικές αλληλοεξαρτήσεις να διευρύνονται σημαντικά, «παράλληλα με την εγκαθίδρυση ή τον επανασχεδιασμό των σχετικών μορφών κοινωνικο-χωρικής οργάνωσης του καπιταλισμού, σε διαφορετικές υποπαγκόσμιες (subglobal) γεωγραφικές κλίμακες» (Brenner, 2004:44-45). Κατά μία άλλη προσέγγιση, η «ανακλιμάκωση» εστίασε στις διαδικασίες με τις οποίες η κοινωνική, πολιτική και οικονομική ζωή οργανώνεται τόσο οριζόντια όσο και κάθετα στο χώρο, παράγοντας και αναπαράγοντας κλιμακωτές σχέσεις και αιτιώδη αποτελέσματά, υπό μορφή «κρυμμένων γεωγραφιών» («hidden geographies») της κοινωνικής-πολιτικής ζωής (Agnew, 1995:379-380) .

Ανεξαρτήτως της ερμηνευτικής αφετηρίας, η έννοια της «ανακλιμάκωσης», συνδέθηκε με την αποδόμηση της παραδοσιακής «χωρικότητας» (territoriality) των εθνικού κράτους και την μεταβολή της βαρύτητας που αποδίδεται στις εδαφικές και διοικητικές οντότητες και τις σχέσεων μεταξύ υποεθνικών και υπερεθνικών επιπέδων. Από τη σκοπιά αυτή, η κρατική χωρικότητα, έπαυσε να νοείται αποκλειστικά ως ένας κυρίαρχος χώρος, προσιδιάζοντας πλέον περισσότερο σε ένα πολυεπίπεδο σχηματισμό με πολλαπλές θεσμικές δομές και ρυθμιστικούς μηχανισμούς που δρουν συμπληρωματικά μεταξύ τους.

#### 4.1.3.2 «Ανακλιμάκωση» και νέες γεωγραφίες: «Από-χωρικοποίηση» και «Επαναχωρικοποίηση»

Η ανάδειξη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς, η ανάγκη για μία «Ευρώπη χωρίς σύνορα» και οι γενικότερες γεωπολιτικές εξελίξεις εντός της Ε.Ε., σηματοδότησαν αλλαγές στην οικονομική διάσταση των συνόρων. Την ίδια στιγμή, όπως επισημαίνουν οι O'Down και Wilson, οδήγησαν στην «(...) ολοένα μειούμενη σημασία των εθνικών συνόρων και κατ' επέκταση, την πτώση του εθνικού κράτους στον πυρήνα της προηγμένης κεφαλαιοκρατίας» (O'Down, et.al, 1996:1-3). Στο πλαίσιο αυτό, αναδείχθηκαν επιμέρους θεωρητικά ζητήματα αναφορικά με τις εξελίξεις γύρω από τα ευρωπαϊκά εσωτερικά σύνορα και το κατά πόσον αυτές αντικατοπτρίζουν ένα τεμαχισμό ή διάχυση της εθνικής κυριαρχίας στην Ε.Ε. ή τελικά αποτελούν «τμήμα μιας ευρύτερα αναδομημένης ιεραρχίας των εξουσιών» (O'Down, et.al, 1996:4).

Ανατρέχοντας κανείς στην θεωρητική βιβλιογραφία που αναπτύχθηκε γύρω από την έννοια του χώρου, συναντά την άποψη ότι η ίδια η παγκοσμιοποίηση, έδρασε καταλυτικά στη διαδικασία ανακλιμάκωσης του χώρου. Κατ' άλλους, η διεθνοποίηση επέφερε την αλλοίωση του ρόλου της «χωρικότητας» («spatiality»), όπως αυτή είχε παραδοσιακά επικρατήσει, οδηγώντας τελικά σε μία διαδικασία «αποχωρικοποίησης», κατά την όρο που επικράτησε χαρακτηριστικά στην σχετική επιστημονική βιβλιογραφία. Η εικόνα αυτή για τον παγκόσμιο χώρο, απεικονίζεται συστηματικά και με σαφήνεια στις προσεγγίσεις γύρω από την έννοια της «αποχωρικοποίησης» («deterritorialization») οι οποίες αναπτύχθηκαν κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Οι προσεγγίσεις αυτές περιέγραψαν αρχικά την ελευθερία κινήσεων των διακρατικών και πολυεθνικών επιχειρήσεων κατά τον συντονισμό γεωγραφικά διασκορπισμένων δικτύων παραγωγής. Ενσωματώνοντας το ρόλο των νέων τεχνολογιών επικοινωνίας στην προσπάθεια δημιουργίας μίας ολοκληρωμένης οικονομίας και διασύνδεσης των επιμέρους οικονομιών ωστόσο, η έννοια απέκτησε ευρύτερη σημασία κατά τα επόμενα χρόνια. Όπως υπογραμμίζει ο Newman, ενώ για πολλούς, η έννοια «ενός «χωρίς σύνορα» (...) κόσμου απόκτησε την έννοια ενός υποκατάστατου για την «παγκοσμιοποίηση»» (Newman, 2006:1) η «απόχωρικοποίηση» (deterritorialization) αποτέλεσε μια πρόκληση για τα έθνη-κράτη. Η πρόκληση αυτή εντοπίζεται τόσο «από πάνω προς τα κάτω», σε επίπεδο οικονομικών συστημάτων και παγκόσμιων δικτύων πληροφοριών, όσο και «από κάτω προς τα πάνω» σε επίπεδο διασυνοριακής κοινωνικής κινητικότητας, αυξανόμενης μετανάστευσης μεταξύ των κοινωνικοοικονομικών ελίτ, κ.α. Η ίδια η εμφάνιση των διασυνοριακών κοινοτήτων αποτέλεσε από μόνη της ένα παράδειγμα της διαδικασίας «αποχωρικοποίησης» του σύγχρονου έθνους-κράτους.

Η διαστολή αυτή της σημασίας του κοινωνικού χώρου (της «υπερ-χωρικής» («supraterritorial») διάστασης, όπως αποδίδεται στην σχετική βιβλιογραφία), συναντάται αρκετά στις θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με την ανακλιμάκωση του χώρου. Με τη διάσταση αυτή, έγινε κυρίως προσπάθεια να εκφραστεί ότι ο διεθνής ή παγκόσμιος χώρος (global space) είναι τελικά «α-χωρικός, χωρίς αποστάσεις και σύνορα. Με αφετηρία την παραδοχή ότι οι άνθρωποι συνδέονται μεταξύ τους ανεξαρτήτως της γεωγραφικής τους θέσης, και χωρίς να διαθέτουν απαραίτητα μία κοινή χωρική βάση, διατυπώθηκε η άποψη ότι, «οι παγκόσμιες σχέσεις συνιστούν μία «μη-χωρική», «έξτρα-χωρική», «μετά-χωρική» και «υπέρ-χωρική» άποψη του παγκόσμιου συστήματος, καθώς «στην παγκόσμια αρένα, τα χωρικά σύνορα δεν αποτελούν εμπόδιο και οι αποστάσεις καλύπτονται ουσιαστικά σε μηδέν χρόνο. Στην ίδια κατεύθυνση, θεωρητικοί έκαναν λόγο για «απάλυνση» («smoothing») του κοινωνικού χώρου», υπό την έννοια ότι, στην σύγχρονη εποχή το κεφάλαιο ξεπέρασε τα περιχαρακωμένα χωρικά σύνορα, την στιγμή που και η εξουσία των εθνικών κρατών έδειξε να υποχωρεί (Hardt, et.al, 2000).

Οι επιμέρους αναλύσεις σχετικά με την διαδικασία «από-χωρικοποίησης» (deterritorialization), προσέλαβαν την «χωρικότητα» («spatiality»), ως ιστορικά συγκεκριμένη μορφή κοινωνικής και χωρικής οργάνωσης. Η μορφή αυτή, κατά τις τελευταίες δεκαετίες φαίνεται να αποδομείται συστηματικά, δημιουργώντας νέες «υπερ-χωρικές» («supraterritorial») γεωγραφίες, υπό την μορφή ροών και δικτύων, αντικαθιστώντας παραδεδομένες γεωγραφίες της κρατικής χωρικότητας. Όπως παρατηρεί ο Brenner, νέες «μετά-χωρικές» (post-territorial) γεωγραφίες προκύπτουν ραγδαία, ως αποτέλεσμα πολλών και διαφορετικών εξελίξεων. Τέτοιες αποτελούν η διεθνοποίηση των κεφαλαιακών, νομισματικών και οικονομικών αγορών, η άνθηση του εικονικού διαδικτυακού κόσμου και των ηλεκτρονικών συναλλαγών, η εκτεταμένη δραστηριότητα διεθνικών οργανισμών και ΜΚΟ, ο εντατικοποιημένος ρόλος των ηλεκτρονικών μέσων στην διαμόρφωση της κοινωνικής και πολιτιστικής κουλτούρας και τα αυξημένα διακρατικά φαινόμενα περιβαλλοντικής υποβάθμισης και κρίσης (Brenner, 2004:54-55). Σημειώνει δε ότι, η μεταβολή της κρατικής, θεσμικής και χωρικής οργάνωσης, δεν σηματοδοτεί απαραίτητα το τέλος της «χωρικότητας» (territoriality). Μάλλον οδηγεί στον σχηματισμό αυξανόμενα πολυμορφικών και «επανα-χωρικοποιημένων» πολιτικών γεωγραφιών («reterritorialized political geographies»), στις οποίες η «χωρικότητα» απλώς επαναδιαφοροποιείται ανάμεσα στα πολλαπλά θεσμικά επίπεδα, τα οποία με την σειρά τους, δεν συγκεντρώνονται πλέον γύρω από ένα συγκεκριμένο και κυρίαρχο κέντρο (Brenner, 2004:63). Βεβαίως, από αυτή την άποψη, η παραδοσιακή Βεσφαλιανή αντίληψη του πολιτικού χώρου, ως μίας κλειστής και περιχαρακωμένης «γεωγραφίας», δείχνει ξεπερασμένη,

Ωστόσο η «χωρικότητα» (territoriality) δεν παύει να παραμένει ένα δομικό και θεμελιώδες χαρακτηριστικό της κρατικότητας (statehood) και ένα κρίσιμο όχημα για την διαδικασία της πολιτικής και οικονομικής ρύθμισης σε όλα τα χωρικά επίπεδα. Όπως υπογραμμίζει ο Anderson, νέες γεωγραφίες απαιτούνται για την ενσωμάτωση των δομικών χαρακτηριστικών και των δυναμικών των μεταβεσφαλιανών πολιτικών γεωγραφιών. «Όχι μόνο υπάρχουν τώρα περισσότερες βαθμίδες, αλλά ποιοτικά είναι περισσότερο ετερογενείς και οι άμεσες μετακινήσεις, μεταξύ υψηλών και χαμηλών επιπέδων, παραλείποντας ή παρακάμπτοντας τις ενδιάμεσες βαθμίδες, είναι τώρα ένα καθοριστικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης ζωής» (Anderson, 1996:151).

Ακολούθως, και καθώς η χωρικότητα δεν οργανώνεται πλέον αποκλειστικά σε εθνική-κρατική κλίμακα, υποεθνικές και υπερεθνικές κλίμακες και επίπεδα κοινωνικής και χωρικής οργάνωσης έρχονται στο προσκήνιο. Οι κλίμακες αυτές διαδραματίζουν, ως φαίνεται, σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες της οικονομικής και πολιτικής ρύθμισης. Βεβαίως, παρά το γεγονός ότι οι διαδικασίες αποχωρικοποίησης έχουν εν μέρει διαβρώσει τα κλειστά εθνικά σύνορα, τα εθνικά κράτη συνεχίζουν να λειτουργούν ως απαραίτητοι πολιτικοί και θεσμικοί χώροι καθώς και ως διαμεσολαβητές (mediators) της διαδικασίας χωρικοποίησης των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών σχέσεων. Παράλληλα, οι πολιτικές και οικονομικές γεωγραφίες δεν επικεντρώνονται πλέον αποκλειστικά σε ενιαίες γεωγραφικές κλίμακες» (Brenner, 2004:46-47). Η «επανα-χωρικοποίηση» και ανακλιμάκωση του κρατικού χώρου μπορεί γίνεται κατανοητή όχι μόνο ως «απόκριση του (κράτους) στην εντατικοποιημένο παγκόσμιο ανταγωνισμό της αγοράς, αλλά (...) ως έκφραση κοινών πολιτικών στρατηγικών μέσα από τις οποίες οι κρατικοί θεσμοί επιχειρούν σε διάφορα χωρικά επίπεδα, να διευκολύνουν, να διαχειριστούν, να διαμεσολαβήσουν και να επανακατευθύνουν τις διαδικασίες της γεωοικονομικής ανακατασκευής» (Brenner, 2004:61).

## 4.2 Εδαφική Συνεργασία και μορφές Χωρικής Διακυβέρνησης. Όψεις και προοπτικές

### 4.2.1 Η έννοια της Διακυβέρνησης. Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

«Εάν οι χωρικές ενότητες θεωρηθούν ως «κοινωνικές κατασκευές», τότε η διακυβέρνηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένας τρόπος «συλλογικής δράσης» που επιδιώκει να δώσει στην δεδομένη χωρική ενότητα την μορφή ενός συλλογικού δρώντος» (*collective actor*). Αυτή η συλλογική προσωπικότητα προσπαθεί να οικοδομήσει μια συλλογική συναίνεση μεταξύ των διαφόρων εταίρων, για να πετύχουν κοινά αποδεκτούς στόχους και να οδηγήσει σε ένα συμφωνημένο κοινό όραμα (*vision*) για το μέλλον του χώρου της. Αυτό απαιτεί να υπάρξουν κάθετες και οριζόντιες συνεργασίες μεταξύ α) των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης, β) των τομεακών πολιτικών με χωρικές συνέπειες και γ) κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων και πολιτών».

(Λ.Βασενχόβεν, 2007:100)

Η έννοια της «κυβέρνησης» («governing») συνοψίζει επιγραμματικά τις τυπικές θεσμικές διαδικασίες μέσω των οποίων σταθεροποιείται η τάξη και λαμβάνονται και υλοποιούνται αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο. Στον αντίποδα αυτής, ο όρος «διακυβέρνηση» (*governance*) περιγράφει μία ευρύτερη διαδικασία, μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών προωθούν τα συμφέροντα τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους. Αποτελεί ένα εναλλακτικό μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων με πολλαπλότητα φορέων, συμφερόντων, τρόπων παροχής υπηρεσιών και ρυθμιστικών μηχανισμών. Ως έννοια, αντικατοπτρίζει ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής, το οποίο περιλαμβάνει κάθε δυνατή πτυχή συντονισμού της κοινωνικής ζωής, με κύριες μορφές άλλοτε τις αγορές, άλλοτε τα ιεραρχικά συστήματα και άλλοτε τα δίκτυα. Από την ανασκόπηση της σχετικής θεωρητικής βιβλιογραφίας, τέσσερα κύρια μοντέλα συνδέονται παραδοσιακά με την έννοια της διακυβέρνησης, το «ιεραρχικό», το μοντέλο του «ορθολογικού στόχου» (*rational goal model*), το μοντέλο των «ανοιχτών συστημάτων» (*open systems model*) και το μοντέλο της «αυτό-διακυβέρνησης» (*self governance model*)<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Ειδικότερα: α) το ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης, με κύρια στοιχεία την προβλεψιμότητα, τον έλεγχο και τη λογοδοσία, αντιστοιχεί σε μία μορφή διακυβέρνησης

Παρά την νοηματική του ευρύτητα, ο όρος «διακυβέρνηση» χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα από τα τέλη της δεκαετίας του '80, κυρίως λόγω μιας σειράς πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών οι οποίες δρομολογήθηκαν κατά την συγκεκριμένη περίοδο. Εξελίξεις σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο,

---

όπου το κράτος ασκεί άμεσο έλεγχο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής μέσα από γραφειοκρατικά, ιεραρχικά σχήματα. Αντανακλώντας τα κλασικά χαρακτηριστικά της προσανατολισμένης προς τις διαδικασίες (process-oriented) γραφειοκρατίας, αποσκοπεί περισσότερο στη διατήρηση της «συνέχειας» (continuity) παρά στην αλλαγή, ενώ ταυτόχρονα δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ασφάλεια, την τυποποίηση και την ελαχιστοποίηση του ρίσκου και αντιμετωπίζει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής ως λειτουργικά διαφοροποιημένες διαδικασίες.

β) Το μοντέλο του «ορθολογικού στόχου» (rational goal model), εξάλλου, επικεντρώνει προσπάθεια μεγιστοποίησης των αποτελεσμάτων με τις αρμοδιότητες να κατανέμονται μεταξύ περισσότερων οργανώσεων. Χαρακτηρίζεται από διοικητική και όχι γραφειοκρατική εξουσία και οι όποιες αλλαγές προκαλούνται μέσα από τη μεταβολή του συστήματος κινήτρων και με την καθιέρωση ανταμοιβών (ή τουλάχιστον την απουσία ποινών) που βοηθούν στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Η αρμοδιότητα της επίτευξης των στόχων μεταβιβάζεται στους τοπικούς «διαχειριστές» (local managers) οι οποίοι συνάπτουν συμβάσεις με την κυβέρνηση, που τους καθιστούν υπόλογους προς αυτήν ενώ, με τον τρόπο αυτό κερδίζουν πόρους και νομιμοποίηση με αντάλλαγμα την αποδοτικότητα. Η εφαρμογή της πολιτικής βασίζεται στην βασική υπόθεση ότι οι οργανώσεις συμπεριφέρονται ορθολογικά, ανταποκρινόμενες σε κίνητρα όπως η ανταγωνιστική χρηματοδότηση ή η υπόσχεση περισσότερων ελευθεριών και ευελιξίας με αντάλλαγμα την καλή απόδοση. Οι οριζόντιες σχέσεις τείνουν να είναι βραχυπρόθεσμες, και η συνεργασία μετατρέπεται σε ένα μέσο αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Το μοντέλο αυτό αντανάσκει πολλά από τα χαρακτηριστικά του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (New public Management), κυρίως λόγω της έμφασης που προσδίδει στην αποδοτικότητα, στον οικονομικό ορθολογισμό και στη διοικητική εξουσία και τον αρκετά υψηλό βαθμού λογοδοσίας.

γ) Το μοντέλο των «ανοικτών συστημάτων» (open systems model), βασίζεται στη δημιουργία δικτύων και αλληλεπιδράσεων όπου η εξουσία είναι και διάχυτη και οι σχέσεις θεωρούνται δυναμικές και αναπροσαρμόζονται διαρκώς προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις και απαιτήσεις. Το μοντέλο αυτό δίνει έμφαση στην καινοτομία, περιλαμβάνει ευέλικτες διαδικασίες κατά τις οποίες οι αποφάσεις αναδιαμορφώνονται όταν παρουσιάζονται νέες πληροφορίες και δεδομένα, επηρεάζει και επηρεάζεται από το περιβάλλον του και παρουσιάζει μάλλον μεγάλο βαθμό ανταποκρισιμότητας. Δυναμικά δίκτυα σχέσεων διατρέχουν την οργάνωση σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα ενώ, η κυβέρνηση επιχειρεί να καθοδηγήσει και να επηρεάσει τις διαδικασίες, χωρίς εντούτοις, να μπορεί να ασκήσει άμεσο έλεγχο.

δ) Το μοντέλο της «αυτό-διακυβέρνησης» (self governance model), στηρίζεται σε περισσότερο μακροπρόθεσμα χρονοδιαγράμματα, επικεντρώνοντας στην επίτευξη σταθερότητας μέσα από την προώθηση σχέσεων αλληλεξάρτησης και αμοιβαιότητας και αναγνωρίζοντας σημαίνοντα ρόλο στην κοινωνία των πολιτών. Το μοντέλο αυτό περικλείει μια ποικιλία αντιλήψεων για τη σχέση κράτους πολίτη, από την έμφαση στον ιδεολογικό ρόλο του κράτους ως υποκινήτη της κοινωνικής συνοχής, μέχρι την κατανόηση των πολιτών ως φορέων της κοινωνικής αλλαγής. Στο μοντέλο της αυτό-διακυβέρνησης κατατάσσονται μοντέλα άμεσης δημοκρατίας, όπως η «συμμετοχική δημοκρατία» που αναπτύχθηκε από τον Hirst, σύμφωνα με την οποία η κοινωνία των πολιτών αναλαμβάνει λειτουργίες που προηγουμένως ασκούσαν από το κράτος. Βλ. Hirst, P., 1994.



όπως η παγκοσμιοποίηση, η δημοσιονομική κρίση, η αυξανόμενη επιρροή των υπερεθνικών οργανισμών, η αλλαγή των θεσμικών δομών και των μοντέλων διοίκησης του κράτους κ.α., επέδρασαν δραστικά στις μορφές και δομές των σημερινών κρατών. Οι μεταβολές αυτές, επέφεραν αλλοιώσεις στην παραδοσιακή αντίληψη αναφορικά με την εποπτεία και τον συντονισμό επιμέρους πολιτικών και κοινωνικών τομέων μέσω, αποκλειστικά, ιεραρχικών κρατικών παρεμβάσεων. Συνολικά, οδήγησαν στην εμφάνιση νέων μορφών δημόσιας διοίκησης, με το κράτος να περιορίζεται περισσότερο στο συντονισμό και την οριοθέτηση των στρατηγικών και των επιτελικών στόχων, αλλά και στην «απάλυνση» των ορίων μεταξύ κυβερνήσεων και αγοράς, τη διεύρυνση των συμπράξεων δημοσίου/ιδιωτικού τομέα και την εμφάνιση συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Από τη σκοπιά αυτή, η «διακυβέρνηση» εμφανίστηκε σε ένα περιβάλλον πολυπλοκότητας, αλληλεξαρτήσεων και ανταγωνιστικών κοινωνικών συμφερόντων, που ξεπερνούσαν την ικανότητα του κράτους ως φορέα εξουσίας. Η εννοιολογική μετάβαση από το κράτος, ως κυρίαρχου πολιτικού δρώντα, στην ιδέα της «διακυβέρνησης», συνδέθηκε κατά την ανάλυσή της, με μια νέα εποχή στην «διαπερατότητα» των εθνικών συνόρων, την αναδιάρθρωση του κράτους στο πλαίσιο ενός μετα-Φορντικού συστήματος οικονομικής οργάνωσης και τη συνακόλουθη αλλαγή στην διαχείριση των σχέσεων κράτους-οικονομίας (Christiansen, 1996:13-14).

Οι εξελίξεις αυτές υπογράμμισαν την ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των θεσμών, της δημοκρατίας και των οικονομικών μεταρρυθμίσεων. Οι ποικίλες θεωρητικές προσεγγίσεις που εντοπίζονται, επικεντρώνονται άλλοτε στην προτεινόμενη μεθοδολογία για την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, άλλοτε στον τρόπο λήψης αποφάσεων και άλλοτε στην φιλοσοφία της κοινωνικής οργάνωσης και του κοινωνικού διαλόγου, ως σύνολο πρακτικών. Δεδομένου ότι, η διακυβέρνηση κινείται πέρα από την παραδοσιακή αντίληψη του ιεραρχικού και κυρίαρχου κράτους, ως αποκλειστικής αρένας για την λήψη αποφάσεων και την επίλυση συγκρούσεων, η έννοια «αναφέρεται ακριβώς σε ένα μη ιεραρχικό σύστημα πολιτικής διαπραγμάτευσης, ρυθμίσεων και διοίκησης» (Christiansen, 1996:13-14). Η «διακυβέρνηση» απαντάται συχνά στην θεωρητική βιβλιογραφία της διοικητικής επιστήμης, καταλαμβάνοντας ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο<sup>48</sup>. Ωστόσο, δεν αποτελεί τόσο έναν νέο όρο, όσο τελικά νέο είναι το

---

<sup>48</sup> Ως σύνολο αρχών διοίκησης και οργάνωσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους, επιγραμματικά περιλαμβάνει: τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών, σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κατοχύρωση του κράτους δικαίου, ελεύθερη πολιτική δραστηριότητα, ανεκτικότητα, ισότητα, δημόσια συμμετοχή, ύπαρξη δημοσίων δαπανών που να ανταποκρίνονται στους δημόσιους σκοπούς,

περιεχόμενο που της αποδίδεται (Gualini, 2010:58) Το γεγονός αυτό στοιχειοθετείται από μία διπλή εξέλιξη: πρώτον, τη μετακίνηση της θεωρητικής μελέτης προς την κατεύθυνση της κατανόησης της φύσης της κρατικής εποπτείας (συναντάται στην βιβλιογραφία με την διάκριση μεταξύ «παλιάς» και «νέας» αφήγησης («discourse»). Δεύτερον, τη μετακίνηση της ανάλυσης από τις θεσμικές δομές και τα πολιτικά καθεστώτα («political regimes») προς τις πολιτικές («policies») και τις διαδικασίες, καθώς και προς τους δρώντες και τα δίκτυα (Gualini, 2010:58). Η προσέγγιση της «διακυβέρνησης» επέφερε, όπως παρατηρεί ο Gualini μεταβολές συνολικά στον τρόπο που αντιμετωπίζονται και παράγονται οι δημόσιες πολιτικές<sup>49</sup>, με την δημόσια παρέμβαση («public intervention») να αποσκοπεί περισσότερο στην αντιμετώπιση των αρνητικών αποτελεσμάτων των ελεύθερων οικονομικών συναλλαγών («voluntary market exchange»)<sup>50</sup>. Όπως σημειώνει, «η διακυβέρνηση δεν αντιπροσωπεύει μία απλή «επέκταση» των αρένων της παραδοσιακής διαδικασίας δημοσίων πολιτικών (policy making) αλλά μάλλον μία αλλαγή στην κανονιστικό προσανατολισμό των δημοσίων πολιτικών» (Gualini, 2010:67).

Στο πεδίο των κοινωνικών επιστημών, η έννοια της διακυβέρνησης κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, αποτέλεσε σημείο προβληματισμού κυρίως όσον αφορά τις κινητήριες δυνάμεις πίσω από την μετάβαση από την «κυβέρνηση» στην «διακυβέρνηση». Από την σκοπιά των κοινωνικών επιστημών, στον όρο «κυβέρνηση» συνοψίζονται η κυριαρχία της κρατικής δύναμης η οποία οργανώνεται μέσα από επίσημες και ιεραρχικές αρχές του δημοσίου τομέα και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η «διακυβέρνηση αναφέρεται στην ανάδυση αλληλοεπικαλυπτόμενων και σύνθετων σχέσεων, εμπριέχοντας νέους «δρώντες» - εξωτερικούς της πολιτικής αρένας (Painter & Goodwin, 1995). Αρκετές θεωρητικές προσεγγίσεις επιχείρησαν την εννοιολόγηση αυτής της μεταλλαγής και των επιπτώσεών της. Προσεγγίσεις που

---

ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ευρύτατη κατοχύρωση της διαφάνειας, λειτουργία ανεξάρτητων ΜΜΕ, ελεύθερη πληροφόρηση, διοικητική ικανότητα και επάρκεια, καθώς και κατοχύρωση μιας διοικητικής ουδετερότητας.

<sup>49</sup> Όπως παρατηρεί ο ίδιος, απόρροια των αλλαγών που σημειώθηκαν στις δημόσιες πολιτικές αποτέλεσε το γεγονός ότι «οι πρακτικές διακυβέρνησης προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τους δικούς τους χώρους δημοσίων πολιτικών (policy spaces)». Βλ. Gualini, 2010:68.

<sup>50</sup> Το γεγονός αυτό, οδήγησε σε μεταβολές των δημοσίων πολιτικών όπως: α) μείωση της απευθείας κρατικής παρέμβασης στα δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες, β) αλλαγή της φύσης της κρατικής ρύθμισης ώστε να προσλαμβάνει περισσότερο την μορφή “διαπραγμάτευσης” για την διασφάλιση της επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων, γ) μετατροπή των κίνητρων και των χρηματοδοτήσεων σε «εργαλεία» για στοχοθετημένες δράσεις -σε αντιθέσει με τον αναδιανεμητικό ρόλο που είχαν έως τότε- και δ) αλλαγή της αφήγησης («discourse») γύρω από τις δημόσιες πολιτικές, υπό την έννοια ότι αυτές γίνονται περισσότερο «στρατηγικές», στοχεύοντας στον επηρεασμό της διαμόρφωσης των προτιμήσεων των δρώντων ώστε να επιτευχθούν οι επιθυμητοί στόχοι. Βλ. Gualini, 2010:67.

επικεντρώνουν σε ζητήματα ρύθμισης υποστήριξαν ότι, η μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση αποτέλεσε μέρος και παράγωγο ευρύτερων εξελίξεων κοινωνικής και οικονομικής αλλαγής, από την φορντικού τύπου μαζική παραγωγή και το Κευνσιανό κράτος προς μία μεταφορντικού τύπου ευέλικτη εξειδίκευση. Η δημοσιονομική κρίση των δυτικών δημοκρατιών με τον καθορισμό νέων στρατηγικών για την παραγωγή υπηρεσιών και τη διανομή, η ανάγκη για δημόσιο -ιδιωτικό συντονισμό, η οικονομική παγκοσμιοποίηση και η αυξανόμενη σημασία των διεθνικών πολιτικών θεσμών, αποτέλεσαν χαρακτηριστικά αυτών των διαδικασιών, όπως υποστηρίζει ο Pierre (Pierre J., 2000). Σύμφωνα με τον Jessor, κεντρικό ρόλο σε αυτές τις εξελίξεις διαδραμάτισε η βαθιά αναδιάρθρωση του κράτους και του μεταβαλλόμενου ρόλου του στη διεύθυνση των σχέσεων μεταξύ κοινωνίας και οικονομίας (Jessor B., 1997). Η επανομαζόμενη διαδικασία «άμβλυσης» («hollowing out») του Κράτους, οδήγησε στην απώλεια εθνικών λειτουργικών επιπέδων, ενώ το τοπικό επίπεδο ενεπλάκη ενεργητικότερα σε τροχιά οικονομικής ανάπτυξης εντός ενός διεθνοποιημένου πλαισίου. Βεβαίως, καθώς επισημαίνει ο Pierre, το γεγονός αυτό «δεν πρέπει να προσεγγιστεί σαν απόδειξη μιας πτώσης του κράτους, αλλά μάλλον ως ικανότητα και δυνατότητα του κράτους να προσαρμόζεται στις εξωτερικές αλλαγές» (Pierre J., 2000:3). Αλλά και η ανάδειξη του τοπικού επιπέδου, δεν αποτελεί μία αυτόνομη διαδικασία, όσο μια σύνθετη σχέση μεταξύ του τοπικού και διεθνούς επιπέδου, κατά την οποία το τοπικό επιδεικνύει την ικανότητα της αυτοαντιπροσώπευσής του και, ταυτοχρόνως, την ικανότητά του να συμμετέχει στα υπερ-τοπικά επίπεδα σχέσεων δικτύων (από τα περιφερειακό στο διεθνές επίπεδο) (Stoker, 2000).

#### **4.2.2 Κείμενα και στρατηγικές της Ε.Ε για τη διακυβέρνηση**

##### *4.2.2.1 Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*

Η προσπάθεια δημιουργίας ενός μοντέλου ευρωπαϊκής διοίκησης και σύγκλισης δομών, διαδικασιών, αξιών, υπαγόρευσε την υιοθέτηση σε στρατηγικό και προγραμματικό επίπεδο ορισμένων βασικών αρχών γύρω από την έννοια της διακυβέρνησης. Παράλληλα, οι αλλητάλληλες διευρύνσεις της Ε.Ε έθεσαν, με τη σειρά τους, σημαντικά ζητήματα διοικητικής εποπτείας και αποτελεσματικότητας των ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά και συντεταγμένης πορείας των κρατών μελών. Το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη «Λευκή Βίβλο» (CEC, 2001γ) αναφορικά

με την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, επιχείρησε ακριβώς να προτείνει ένα μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο να ανταποκρίνεται αφενός μεν στις ανάγκες μιας διευρυμένης Ευρώπης, αφετέρου δε, στην αρχή της επικουρικότητας και την συμμετοχή όλων των επιπέδων στις διάφορες μορφές εταιρικής σχέσης. Η «Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση», όπως συμπληρώθηκε από τη διαδικασία θεσμικής μεταρρύθμισης που δρομολογήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν και ολοκληρώθηκε με την υπογραφή της συνθήκης της Λισσαβόνας, συμπεριέλαβε τέσσερις επιμέρους παράγοντες στον διάλογο για το μέλλον της Ε.Ε: μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, καθορισμό πιο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών, συμμετοχή στη συζήτηση για την παγκόσμια διακυβέρνηση και, τέλος, επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων με κριτήριο σαφέστερους στόχους. Όπως προτείνεται στη Λευκή Βίβλο, η έννοια της καλής διακυβέρνησης πρέπει να εδράζεται σε πέντε σωρευτικές αρχές: α) την Αρχή της Διαφάνειας, β) την Αρχή της Συμμετοχής, γ) την Αρχή της Λογοδοσίας (accountability), δ) την Αρχή της Αποτελεσματικότητας (effectiveness), κατά την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή, παράγοντας τα απαιτούμενα αποτελέσματα και ε) την Αρχή της Συνοχής (coherence).

#### 4.2.2.2 Στρατηγική της Λισσαβόνας

Τον Μάρτιο του 2000 το Εαρινό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, κατόπιν προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να «αναπτύξει διάλογο μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που μπορεί να οδηγήσει, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, στη σύναψη συμβατικών σχέσεων<sup>51</sup>», καθόρισε ένα νέο στρατηγικό στόχο προκειμένου η Ευρώπη να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και του σύγχρονου οικονομικού περιβάλλοντος. Ο στόχος, όπως χαρακτηριστικά συνοψίστηκε σε πληθώρα επίσημων ευρωπαϊκών κείμενων, δεν ήταν άλλος από το να καταστεί η ευρωπαϊκή οικονομία πιο ανταγωνιστική<sup>52</sup> και δυναμική μέχρι το έτος 2010. Καθώς οι προτεινόμενες αλλαγές αφορούσαν τελικά σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την ανταγωνιστικότητα, την καινοτομία, τη γνώση αλλά και για τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, έγινε σύντομα κατανοητό ότι για την εφαρμογή τους ήταν απαραίτητη η ενεργός

<sup>51</sup> άρθρο 138 ΣυνθΕΚ

<sup>52</sup> βασιζόμενη στη γνώση και στη κοινωνία της πληροφορίας και έχοντας ως κεντρικούς στόχους τη διατήρηση της ανάπτυξης, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, κοινωνική συνοχή χωρίς διακρίσεις και αποκλεισμούς και τέλος, το σεβασμό στο περιβάλλον

συμμετοχή αντίστοιχων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών παραγόντων. Σε αυτό το πλαίσιο, και όπως διατυπώθηκε στο σημείο 38 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κρίθηκε απαραίτητη η εισαγωγή «της ανοικτής μεθόδου συντονισμού» και «μιας πλήρως αποκεντρωμένης» - σύμφωνης με την αρχή της επικουρικότητας- προσέγγισης. Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη, οι περιφερειακές και τοπικές βαθμίδες καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών, θα μπορούσαν να συμμετέχουν ενεργά μέσω διαφόρων μορφών εταιρικής σχέσης. Η αρχή «σκέψου τοπικά, δράσε παγκόσμια» όπως διατυπώθηκε στη διάσκεψη της Λισαβόνας αποτέλεσε ένα ακόμη στοιχείο στο σχέδιο για το μέλλον της ευρωπαϊκής κοινωνίας, την ίδια στιγμή που η σημασία της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα στάδια εφαρμογής της χαρακτηρίστηκε ως «εκ των ων ουκ άνευ» για τη δημιουργία προστιθέμενης αξίας για το μέλλον του ευρωπαϊκού μορφώματος.

Ειδικότερα, η συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών προτάθηκε για κάθε στάδιο υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας, δηλαδή κατά τη διαμόρφωση, επιλογή των μέσων, καταγραφή της προόδου, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και ανατροφοδότησή της. Όπως διατυπώνεται στην εν λόγω Στρατηγική, ο βαθμός εξουσίας και οι αρμοδιότητες κάθε επιπέδου διακυβέρνησης θα πρέπει να παραμένει ευδιάκριτος, χωρίς αλληλοεπικαλύψεις, με συμπληρωματικότητα των καθηκόντων των κοινωνικών εταίρων. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές προτεινόνταν ως σημαντικός εταίρος και κινητήριος δύναμη, ως φορείς παροχής αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και δυνάμει παράγοντες δημιουργίας γνώσης, καινοτομίας και επιχειρηματικής δραστηριότητας -ιδιαίτερα στις πόλεις και τις ευρύτερες αστικές και μητροπολιτικές συγκεντρώσεις.

#### 4.2.2.3 Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Παράλληλα, η χρηματοπιστωτική κρίση που έλαβε χώρα και στον ευρωπαϊκό χώρο τα τελευταία χρόνια και η ανάγκη αναθεώρησης των αναπτυξιακών κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χαρακτήρισαν τις κατευθύνσεις για την δημιουργία των ευρωπαϊκών στρατηγικών αναφορικά με τις προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα . Κυρίως όμως, οδήγησαν σε προτάσεις διαρθρωτικών αλλαγών αλλά και ανακατεύθυνση της πολιτικής συνοχής προς περισσότερο οικονομοκεντρικούς, αναπτυξιακούς και μετρήσιμους στόχους. Όπως προκύπτει από το κείμενο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ο ευρωπαϊκός χώρος καλείται να αγγίξει υψηλότερα

επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Παράλληλα, να επισπεύσει τη μετάβαση σε μια έξυπνη και πράσινη οικονομία, με θεμέλια τόσο την εταιρική σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, όσο και τα επιτεύγματα της ανανεωμένης -από το 2005- στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη δημιουργία της στρατηγικής αυτής, στη βάση της δημιουργίας μιας «κοινωνικής οικονομίας αγοράς» και τη μετεξέλιξη της ΕΕ σε μια «έξυπνη, βιώσιμη και συνεκτική οικονομία». Ειδικότερα, γενικούς στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» αποτελούν: η έξυπνη ανάπτυξη (μέσω της εκπαίδευσης, της γνώσης και της καινοτομίας), η βιώσιμη ανάπτυξη (μέσω μιας οικολογικότερης και ανταγωνιστικότερης οικονομίας που θα χρησιμοποιεί αποτελεσματικότερα τους πόρους) και, τέλος, η ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς (με υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης και οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή).

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στον καθορισμό πέντε συγκεκριμένων στόχων στην απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη (inclusion) και τον τομέα του κλίματος και της ενέργειας. Για τους στόχους αυτούς, οι οποίοι θα πρέπει να επιτευχθούν ως το έτος 2020, καλείται κάθε κράτος μέλος να υιοθετήσει εθνικές δράσεις σε κάθε μια από τις πέντε θεματικές. Όπως αναφέρεται στο κείμενο της εν λόγω Στρατηγικής που προτάθηκε για διαβούλευση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (CEC, 2009γ:12), για την επιτυχή έξοδο από την κρίση και για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής 2020, θα πρέπει να προσαρμοστούν τα υπάρχοντα μέσα και να εφαρμοστεί μια στρατηγική σύγκλισης και ολοκλήρωσης. Η στρατηγική αυτή πρέπει να αναγνωρίζει σαφέστερα την ισχυρή αλληλεξάρτηση που εμφανίζεται στους κόλπους της ΕΕ: πρώτον, μεταξύ των κρατών μελών -υπό τη μορφή (θετικών ή αρνητικών) δευτερογενών επιπτώσεων των εθνικών μέτρων ιδίως στην ευρωζώνη-, δεύτερον, μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης (ΕΕ, κράτη μέλη, περιφέρειες, κοινωνικοί εταίροι), τρίτον, μεταξύ των διαφόρων πολιτικών καθώς και μεταξύ πολιτικών και μέσων και, τέταρτον, σε παγκόσμιο επίπεδο.

#### 4.2.2.4 «Σχέδιο Ευρώπη 2030»

Στο πλαίσιο του προβληματισμού γύρω από την μετά το 2013, και κυρίως την μετά το 2020, εποχή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, δημιουργήθηκε από το

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μία ανεξάρτητη ομάδα<sup>53</sup> ευρωπαϊκού προβληματισμού. Δεδομένης της εκτενούς οικονομικής κρίσης και των συνακόλουθων κοινωνικοοικονομικών προκλήσεων, η ομάδα αυτή επεδίωξε να μελετήσει και να προτείνει λύσεις για τις προκλήσεις που η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει αντιμετωπίσει σε χρονικό ορίζοντα έως το 2030. Η εν λόγω επιτροπή υπέβαλλε τον Μάιο του 2010 (στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) σχετική Έκθεση, υπό την ονομασία «Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 - Les défis à relever et les chances à saisir», στην οποία απεικονίζεται μια ευρεία κλίμακα προβλημάτων, με τα οποία η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη καλούνται να έρθουν αντιμέτωπα (EC, 2010:11-50). Στα ζητήματα που καταγράφονται περιλαμβάνονται επιγραμματικά, η παγκόσμια οικονομική κρίση και η χρηματοπιστωτική βοήθεια των τραπεζών, η κλιματική αλλαγή και τα ενεργειακά αποθέματα, αλλά και απειλές όπως η τρομοκρατία και η οργανωμένη εγκληματικότητα. Στους κύριους άξονες των προτάσεων της Έκθεσης αυτής, εντάσσονται και πάλι τα ζητήματα διακυβέρνησης, η αναθεώρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού και οικονομικού μοντέλου, η ανάπτυξη μέσω της αύξησης της γνώσης και η αντιμετώπιση της δημογραφικής πρόκλησης (γήρανση, μετανάστευση, ενσωμάτωση). Περιλαμβάνονται, τέλος, η αντιμετώπιση της ενεργειακής ασφάλειας και της κλιματικής αλλαγής μέσω μίας νέας «βιομηχανικής επανάστασης» όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, η αντιμετώπιση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, η ενδυνάμωση του ρόλου της Ευρώπης διεθνώς καθώς και οι σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τους πολίτες της.

#### **4.2.3 Διακυβέρνηση και «εξευρωπαϊσμός» των εθνικών διοικήσεων**

Το ζήτημα της διακυβέρνησης και του «εξευρωπαϊσμού» («europeanization»), των πολιτικών, διαδικασιών και δομών, βρίσκεται τα τελευταία έτη στο επίκεντρο του επιχειρησιακού γίνεσθαι της Ε.Ε., από κοινού με έννοιες όπως η «ολοκλήρωση», η «ενοποίηση», η «εμβάθυνση», κ.α. Η χρήση της έννοιας του «εξευρωπαϊσμού», ειδικότερα, επεκτάθηκε με γοργούς ρυθμούς τόσο στα επίσημα κοινοτικά κείμενα όσο και στη διεθνή και ευρωπαϊκή βιβλιογραφία. Συνδέθηκε με αναλύσεις γύρω από τις εθνικές πολιτικές, τους θεσμούς και τις διαδικασίες των εθνικών διοικήσεων και αξιολογήθηκε από μερίδα θεωρητικών ως προς επιμέρους συνιστώσες της.

<sup>53</sup> Η ομάδα προβληματισμού σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης ("Groupe de Reflexion au Conseil Europeen") συντίθεται από 12 μέλη τα οποία αντιπροσωπεύουν αντίστοιχους τομείς δραστηριότητας, ενώ στην εν λόγω έκθεση έχουν ληφθεί υπόψη και απόψεις εμπειρογνομόνων του πανεπιστημιακού και επιχειρηματικού χώρου.

Σύμφωνα με μία από τις πλέον περιεκτικές ερμηνείες του όρου, αυτή που διατύπωσε ο R.Ladrech, ο όρος δικασίες των εθνικών διοικήσεων, αι . ν αρχ προσιδιάζει σε «μία προσαυξητική διαδικασία (incremental process) που επαναπροσανατολίζει την κατεύθυνση και το σχήμα της πολιτικής (politics), στο βαθμό που οι πολιτικές και οικονομικές δυναμικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας γίνονται μέρος της οργανωτικής λογικής των εθνικών πολιτικών και των δημοσίων πολιτικών (policy making)» (Ladrech, 1994:69). Ειδικότερα, ο «διοικητικός εξευρωπαϊσμός» συνιστά «μία διαδικασία που συμβάλλει στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου και αποσκοπεί στη δημιουργία κοινών τυπικών και άτυπων κανόνων για την άσκηση της δημόσιας πολιτικής, καθώς και τρόπων που θα διαμορφώσουν κοινές πεποιθήσεις και αρχές, οι οποίες στην πορεία της διοικητικής σύγκλισης θα ενσωματωθούν στις κρατικές πολιτικές». Έτσι, ο ίδιος ο εξευρωπαϊσμός, δεν εξαντλείται στη σύγκλιση, αλλά συνιστά κυρίως «αφομοίωση κοινών απόψεων, θέσεων, αξιών και αποδοχή εκ μέρους των κρατών-μελών της Ένωσης της σταδιακής εκχώρησης των αρμοδιοτήτων τους στην κεντρική διοίκηση της Ε.Ε., με σκοπό τη δημιουργία ενός κοινού μοντέλου ευρωπαϊκής διοίκησης» (Καρκατσούλης:427-429).

Πράγματι, η δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και η συνακόλουθη εφαρμογή κοινών πολιτικών και δεσμεύσεων για τα κράτη-μέλη, (όπως για παράδειγμα η εφαρμογή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, κ.α.) οδήγησε, σύμφωνα με αρκετούς θεωρητικούς, στον εξευρωπαϊσμό (europeanisation) και τη, σε ένα βαθμό, σύγκλιση των εθνικών διοικήσεων. Η σύγκλιση αυτή, πραγματοποιείται κυρίως μέσω της θεσμοθέτησης κοινών κανόνων, διαδικασιών και μηχανισμών υλοποίησης των κοινοτικών πολιτικών και εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε την αφορμή, μεταξύ άλλων, τα κράτη μέλη να προχωρήσουν σε ευρύτερες, ή όχι, προσπάθειες μεταρρύθμισης των εθνικών διοικήσεων τους, ώστε να ανταποκριθούν καλύτερα στις νέες συνθήκες. Όπως επισημαίνει η Κ. Σπανού, είτε πρόκειται για τη λήψη μείζονων αποφάσεων, είτε για τη ρουτίνα της εφαρμογής αποφάσεων, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων. Οι προσαρμογές αυτές εντοπίζονται σε οριζόντιο, επιτελικό και τομεακό επίπεδο, προσδίδοντας άλλοτε βασικότερο ρόλο στις κεντρικές επιτελικές δομές ή τα υπουργεία που διαχειρίζονται τις τομεακές πολιτικές και άλλοτε λιγότερο σημαντικό. Η δημόσια διοίκηση συνιστά ιδιαίτερο πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, πέραν των οικονομικών και πολιτικών διαστάσεων που αυτή μπορεί να προσλάβει, δεδομένου ότι η ίδια η ολοκλήρωση, βασίζεται ουσιαστικά σε διοικητικές προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις αυτές, αφορούν με τη σειρά τους την



ύπαρξη μηχανισμών ικανών να στηρίξουν τις αναγκαίες πολιτικές και οικονομικές διαδικασίες και τη δημιουργία κοινών παρονομαστών, προδιαγραφών και τρόπων λειτουργίας, εν όψει της ανάγκης για αμοιβαίο συντονισμό και συνύπαρξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο, διακρίνεται μία σειρά προκλήσεων για την δημόσια διοίκηση, που επηρεάζουν τις σχέσεις της διοίκησης με το πολιτικό σύστημα, με την κοινωνία και τις ομάδες συμφερόντων, τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των επιπέδων διοίκησης και τέλος, τις σχέσεις μεταξύ των τομεακών διοικήσεων στη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών (Σπανού, 2001:24).

Σύμφωνα με τον Harmsen, η ίδια η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα μπορούσε να οδηγήσει σε δύο τύπους εξευρωπαϊσμού<sup>54</sup>. Ο πρώτος αφορά την αύξηση του εύρους και της συχνότητας των επαφών μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου, με συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων σε ομάδες εργασίας και συμβούλια στις Βρυξέλλες, εφαρμογή των αποφάσεων κ.λπ. Ο δεύτερος, αφορά την σύγκλιση των επιμέρους διοικητικών συστημάτων προς ένα κοινό θεσμικό πρότυπο ή τη σύγκλιση των ίδιων συστημάτων μεταξύ τους, λόγω της αντιμετώπισης κοινών προβλημάτων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Harmsen 1999:84). Άλλοι θεωρητικοί, όπως ο Howell, υποστηρίζουν ότι το περιεχόμενο του όρου μπορεί να περιλαμβάνει ποικίλες έννοιες, όπως θεσμικούς κανόνες, ανεπίσημους κανόνες, αφηγήσεις (discourses) και ταυτότητες. Κάνοντας επίσης λόγο για δύο βασικές κατηγορίες εξευρωπαϊσμού που θα μπορούσαν να εντοπιστούν, ο Howell διακρίνει έναν από «πάνω-προς τα κάτω» τύπο, καθώς και έναν δεύτερο ο οποίος διαπνέεται από μία από «κάτω προς τα πάνω» λογική (Howell, 2002: 10 -11). Τέλος, μελετώντας τον εξευρωπαϊσμό από την σκοπιά των αλλαγών που πραγματοποιούνται στα κράτη -μέλη, ο Olsen, περιέγραψε τις διαδικασίες της θεσμικής αλλαγής που βρίσκονται εν εξελίξει, ταξινομώντας τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού επί τη βάση πέντε πιθανών κινητήριων δυνάμεων: α) τις αλλαγές στα εξωτερικά εδαφικά όρια, β) τα όργανα διακυβέρνησης που αναπτύσσονται σε υπερεθνικό επίπεδο, γ) τις επιρροές και την επιβολή της υπερεθνικότητας σε υποεθνικά και εθνικά επίπεδα, δ) την εξαγωγή της ευρωπαϊκής πολιτικής αναφορικά με τη διακυβέρνηση και τις διαδικασίες της, πέρα από τα σύνορα της Ε.Ε, και ε) ένα πρόγραμμα πολιτικής φύσης που στοχεύει στην ενίσχυση της ενοποίησης της ΕΕ (Olsen, 2002).

<sup>54</sup> Σύμφωνα με τον ίδιο, σε ένα περιβάλλον όπου πολλαπλασιάζονται οι ευκαιρίες συνύπαρξης και συνεργασίας, μοιάζει μάλλον αμφίβολο, να επέλθουν συγκλίσεις σε θεσμικό επίπεδο και πως δεν φαίνεται να υπάρχει σύνδεση ανάμεσα στις δύο εκδοχές του εξευρωπαϊσμού. Βλ. Harmsen 1999:84.

Η θεωρητική συζήτηση γύρω από την έννοια του εξευρωπαϊσμού, οδήγησε στην διατύπωση ποικίλων ερμηνειών, καθώς και σε μία μεγάλη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής και των ορίων μέσα στα οποία αυτή κινείται εννοιολογικά. Εμβαθύνοντας στην έννοια, μπορούν να διακριθούν επιμέρους συνιστώσες όπως η σύγκλιση (convergence), η εναρμόνιση (harmonization) και η πολιτική ολοκλήρωση (political integration), διευρύνοντας το πεδίο προς διερεύνηση. Οι πολλές και ευρείες ερμηνείες που αποδόθηκαν κατά καιρούς στον όρο, και οι οποίες εκτός από την μετάδοση κοινών αντιλήψεων εγκολπώνουν και την μεταφορά πολιτικών (policy transfer), οδήγησαν σε μία εκτεταμένη θεωρητικοποίησή του. Εν τέλει, οδήγησαν στον κίνδυνο μιας μεγάλης «εννοιολογικής διεύρυνσης» ή «conceptual stretching», κατά τον εύσημο χαρακτηρισμό που διατύπωσε ο Radaeli (Radaelli, 2004:4).

Πάντως, η ευρεία συζήτηση γύρω από τον «εξευρωπαϊσμό» των εθνικών διοικήσεων και η ανάγκη «ανοίγματος» των εθνικών διοικήσεων και αύξησης της συνεργατικής κουλτούρας, σηματοδότησαν μεταβολές για τις σχέσεις μεταξύ των εθνικών διοικήσεων, αλλά και των εθνικών διοικήσεων με τους διακυβερνητικούς και υπερεθνικούς οργανισμούς. Σε πρακτικό επίπεδο, οδήγησαν στην θεσμοποίηση της συνεργασίας και την ενδυνάμωση των δημοσίων υπηρεσιών, είτε μέσω μεταρρυθμιστικών προσπαθειών είτε μέσω κοινών - ενίοτε συμβολικών- δράσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η διαμόρφωση μίας κοινής αντίληψης που να βασίζεται σε κοινές αρχές και πρακτικές της δημόσιας διοίκησης, αποτέλεσε την κατευθυντήρια γραμμή γύρω από την διακυβέρνηση και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όπως διατυπώθηκε στη Διάσκεψη του Rotterdam<sup>55</sup>. Η έννοια του «Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου» («European Administrative Space» - EAS), εμφανίστηκε κατ' αντιστοιχία με έννοιες όπως ο ευρωπαϊκός οικονομικός και κοινωνικός χώρος. Σε συνέχεια της έννοιας του «εξευρωπαϊσμού», ο Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος, θεωρείται παράγωγο των συναντήσεων δημοσίων υπαλλήλων από κράτη μέλη αναφορικά με την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και τις ανταλλαγές εμπειριών και απόψεων. Έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά τη διοικητική αξιοπιστία (reliability), το κράτος δικαίου και την οικονομική ανάπτυξη, η έννοια στόχευσε στην ενιαία εφαρμογή των διοικητικών αρχών και κανόνων σε δεδομένο γεωγραφικό χώρο. Ο «ευρωπαϊκός διοικητικός χώρος, υπονοεί κατ' ουσίαν μία περιοχή στην οποία ολοένα και περισσότερο ολοκληρωμένες (integrated) διοικήσεις ασκούν από κοινού εξουσίες που

<sup>55</sup> Η εν λόγω Διάσκεψη διοργανώθηκε με πρωτοβουλία της Ολλανδικής Προεδρίας της Ε.Ε., τον Μάιο του 1997 με τίτλο "Governance and European Integration". Σε αυτήν διατυπώθηκε ότι, οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου, η νομιμότητα και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης, αποτελούν ένα «ανεπίσημο κοινοτικό κερτημένο» το οποίο αποτελεί διοικητική υπόθεση εφαρμογής του «επίσημου κερτημένου».

μεταβιβάζονται στην ΕΕ, σε ένα σύστημα κοινής κυριαρχίας («shared sovereignty»), όπως υπογραμμίζει ο Hofmann (Hofmann 2008:671). Ο αναδυόμενος «Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος», σύμφωνα με τον J. Olsen (Olsen, 2003:506-31), αφορά σε μία αυξανόμενη «σύγκλιση σε ένα κοινό ευρωπαϊκό μοντέλο» που εντούτοις εφαρμόζεται, σε ένα πλαίσιο όπου δεν συγκλίνουν απαραίτητα οι ίδιες οι εθνικές διοικήσεις (Heidbreder, 2010:2)

#### **4.2.4 Η «Χωρική διακυβέρνηση»**

##### *4.2.4.1 Η εδαφική διάσταση της Διακυβέρνησης. Θεωρητικές αφηγήσεις*

Η αναζήτηση μιας νέας προσέγγισης για τη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών και του σχεδιασμού του χώρου, ειδικότερα, διαδέχθηκε την κριτική γύρω από την αναποτελεσματικότητα του αμιγώς ορθολογικού μοντέλου σχεδιασμού, την κρίση στην αξιοπιστία της κρατικής λειτουργίας και τις πιέσεις για περισσότερο συμμετοχικές διαδικασίες. Η αναζήτηση αυτή, όπως υποστηρίζει ο Λ. Βασενχόβεν, εκφράστηκε σε μια πιο εξειδικευμένη μορφή της στην εννοιολογική προσέγγιση της «χωρικής διακυβέρνησης» («territorial governance»), με την οποία έγινε προσπάθεια «να τοποθετηθεί η προσέγγιση της «διακυβέρνησης» (governance) στη θέση της παραδοσιακής «κυβέρνησης» (government) και ειδικότερα η «χωρική διακυβέρνηση» (Territorial governance) στη θέση του συμβατικού σχεδιασμού του χώρου» (Λ. Βασενχόβεν, 2004). Προτείνοντας κατ' ουσίαν μια νέα μορφή χωρικής πολιτικής, η οποία μπορεί να γίνει κατανοητή με διαφορετικούς τρόπους σύμφωνα και με τα επιμέρους επιστημονικά πρίσματα των εμπλεκόμενων επιστημών, η έννοια απασχόλησε διαφορετικούς επιστημονικούς τομείς, διαμορφώνοντας ένα πάζλ από επιμέρους προσεγγίσεις -οικονομικές, κοινωνικές, γεωγραφικές, χωροτακτικές και διοικητικές.

Ειδικότερα, μέρος της θεωρητικής συζήτησης αναφορικά με τον σχεδιασμό του χώρου, στράφηκε στη μελέτη της έννοιας της εδαφικής διακυβέρνησης παρουσιάζοντας, εντούτοις, μεγάλες διαφορές στα ερμηνευτικά εργαλεία που χρησιμοποίησε για να την προσεγγίσει. Έτσι, στη σχετική θεωρητική βιβλιογραφία, η «χωρική διακυβέρνηση» αντιμετωπίζεται άλλοτε ως μία προσέγγιση των δημοσίων πολιτικών και της δημόσιας παρέμβασης στο χώρο (με συγκεκριμένους στόχους και

κατευθύνσεις πολιτικής), άλλοτε ως διαδικασία λήψης αποφάσεων, άλλοτε ως δημόσια λειτουργία με έμφαση στο θεσμικό και οργανωτικό περιβάλλον και άλλοτε ως προσέγγιση της διαδικασίας επικοινωνίας και μάθησης των εμπλεκόμενων μερών («communicative model»<sup>56</sup>). Σύμφωνα με τον Lindstrom, με τον όρο «χωρική διακυβέρνηση» περιγράφεται η σχέση μεταξύ διακυβέρνησης και εδάφους (territory). Η σχέση αυτή μπορεί να γίνει κατανοητή «ως πολιτική (policy), πολιτική (politics) και καταστατικό σύστημα (polity) μιας επικράτειας - σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και Ευρωπαϊκό (E.E.) επίπεδο. Ασχολείται ενδελεχώς με τον αριθμό των επιπέδων κυβέρνησης, το πώς χαράσσονται τα σύνορα και κατανέμονται οι λειτουργίες, την έκταση της αυτονομίας και το πώς κυβερνώνται οι μονάδες (units). Παράλληλα, αφορά τα πρότυπα συνεργασίας τόσο μεταξύ των μονάδων κυβέρνησης όσο και μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών δρώντων και μπορεί να παρουσιάζει υψηλό βαθμό ομοιομορφίας (uniform) σε ορισμένες χώρες ή να είναι ασύμμετρη και πολυποίκιλη (diverse) σε άλλες (Lidström, 2007:499).

Βεβαίως, η «χωρική διακυβέρνηση» δεν αποτελεί απολύτως καινοφανή έννοια για τη θεωρητική σκέψη, δεδομένου ότι ορισμένες πρώτες εκφάνσεις της ανάγονται ήδη σε παλαιότερες δεκαετίες. Από μία θεωρητική σκοπιά περισσότερο επικεντρωμένη στο ζήτημα των μεταλλαγών του κοινωνικού κράτους και της κεϋνσιανή συγκρότησής του, ο Loughlin παρατηρεί ότι, μεταξύ των δεκαετιών του 1950 και του 1970, η έννοια της εδαφικής διακυβέρνησης παρέμεινε επικεντρωμένη στο εθνικό κράτος (Loughlin, 2009). Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι η «επικράτεια» (territory) γινόταν αντιληπτή κυρίως ως «εθνική» επικράτεια, στο πλαίσιο της επέκτασης των εξουσιών του κράτους σε επεκτεινόμενες (ever-increasing) περιοχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Δύο κύριοι παράγοντες προσδιόριζαν το σχηματισμό του κράτους την περίοδο εκείνη: πρώτον, η επέκταση των δημοσίων πολιτικών προς τομείς πρόνοιας (welfare) και, δεύτερον, η χρηματοδότηση των προγραμμάτων αυτών μέσω της γενικής φορολόγησης ή της κοινωνικής ασφάλισης. Η χρηματοδότηση αυτή, οδήγησε σε υψηλό βαθμό πολιτικής, διοικητικής και φορολογικής συγκέντρωσης (centralization). Την ίδια περίοδο, και ως απόρροια των στόχων του κοινωνικού κράτους (welfare state) και του «Κεϋνσιανή» οικονομικού προτύπου, η μεταρρύθμιση της εδαφικής διακυβέρνησης σε ορισμένες χώρες προσανατολίστηκε προς δύο κύριες μορφές, α) την αναδιοργάνωση της

<sup>56</sup>Βασίζεται δηλαδή σε διαδικασίες ουσιαστικής επικοινωνίας μεταξύ των υπευθύνων σχεδιασμού, των κοινωνικών ομάδων και των διάφορων θεσμικών φορέων, που οδηγούν στην ανάπτυξη κοινών κωδίκων ανάλυσης και κατανόησης των προβλημάτων και αμοιβαίας μάθησης και επικεντρώνεται σε θεσμικές και διαδικαστικές αλλαγές. Βλ. Healey, P., 1999 και Βασενχόβεν, 2007.

τοπικής αυτοδιοίκησης (local government) σε λιγότερες και μικρότερες μονάδες, και β) την δημιουργία ενός περιφερειακού επιπέδου διοίκησης, «ως στοιχείο της στρατηγικής εθνικού σχεδιασμού του κεντρικού κράτους» (Loughlin, 2009:53).

Οι προκλήσεις αυτές που το κοινωνικό κράτος και το Κεϋνσιανή πρότυπο αντιμετώπισαν από τα τέλη της δεκαετίας του '60, συμπεριλαμβανομένων των πετρελαϊκών κρίσεων, του στασιμοπληθωρισμού και της βιομηχανοποίησης, οδήγησαν κατά τον Loughlin, πρώτον, σε μία νέα εποχή, αυτή της «παγκοσμιοποίησης», δεύτερον στην αναδιάρθρωση του κράτους μέσα από το νέο-φιλελευθερισμό (neo-liberalism) και τις μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διακυβέρνηση και τρίτον, στην «επανενεργοποίηση» του σχεδίου ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι διεργασίες αυτές, οδήγησαν σε μία ταυτοποίηση των αλλαγών της εδαφικής διακυβέρνησης, στη βάση των πολιτικών διεργασιών, της εδαφικής αναδιοργάνωσης, των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, της εξέλιξης στην χάραξη των πολιτικών και των φορολογικών σχέσεων (fiscal relations) (Loughlin, 2009:54).

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, σημειώνεται μια τάση εδαφικής αναδιοργάνωσης και μεταρρύθμισης σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες. Οι τάσεις αυτές, χωρίς να παραγκωνίζουν το κράτος πρόνοιας, «τροποποίησαν σημαντικά τις κεντρικές –περιφερειακές - τοπικές σχέσεις, εν συγκρίσει με την δεκαετία του 1950» (Loughlin, 2007:385–403). Ανάμεσα στις κύριες μεταλλαγές που παρουσιάστηκαν εντοπίζονται η εμφάνιση των περιφερειών ως βασικών δρώντων είτε με τη μορφή πολιτικών περιφερειών είτε με τη μορφή διοικητικών περιφερειών και η τάση περαιτέρω ενίσχυσης των πολιτικών εξουσιών τους. Επίσης, παρατηρείται η τάση προς τη σχεδόν «ομοσπονδοποίηση» μερικών περιφερειοποιημένων (regionalised) συστημάτων και η αποκέντρωση των περισσότερο συγκεντρωμένων (centralized) ομοσπονδιών. Η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η δημιουργία νέων θεσμικών μηχανισμών για την συμμετοχή πολιτών και ομάδων συμφερόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, περιλαμβάνονται επίσης στις ανωτέρω τάσεις. Τέλος, το πλαίσιο της Ε.Ε. για την πολιτική και διοικητική περιφερειοποίηση (regionalization), η αύξηση και ενδυνάμωση του «παγκόσμιου» ως διάστασης και η συμμετοχή σε αυτό υποεθνικών αυτοδιοικήσεων, ομοίως και οι νέοι διεθνείς οργανισμοί που αντιπροσώπευαν περιφερειακές και τοπικές αρχές, αποτελούν ορισμένους παράγοντες που επηρέασαν τις τάσεις εδαφικής ανασυγκρότησης και μεταρρύθμισης (Loughlin, 2009:59-60).

Σύμφωνα με τον A. Lidstrom μια πρώτη και κρίσιμη έκφραση της σύγχρονης αλλαγής της εδαφικής διακυβέρνησης αποτέλεσε «ο επαναπροσδιορισμός» του ρόλου του εθνικού κράτους. Πράγματι, η εγκαθίδρυση και επέκταση της Ε.Ε.,

αποδυνάμωσε σταδιακά το ρόλο των εθνικών συνόρων και επεξέτεινε τις εξουσίες λήψης αποφάσεων προς υπερεθνικά όργανα. Ταυτόχρονα, ορισμένα κράτη αντιμετώπισαν προκλήσεις εκ των έσω, από ομάδες με ισχυρές εθνικές ή περιφερειακές ταυτότητες με στόχο τον διαχωρισμό (separatism) ή τουλάχιστον την αυτο-διοίκηση (self-government). Επιπρόσθετα, στο πεδίο της αναδιαμόρφωσης της εδαφικής διακυβέρνησης, παρατηρήθηκε τάση ενίσχυσης των χαμηλότερων επιπέδων αυτοδιοίκησης και αποδοχής της αυξανόμενης ποικιλομορφίας (diversity), παραλλαγής -ακόμη και ασυμμετρίας- στον τρόπο που οι περιοχές (territories) εντός του κράτους κυβερνούνται (Lidström, 2007:500-503). Όλες οι παραπάνω εξελίξεις, μετέβαλαν το ρόλο του κράτους υπονοώντας κατ' ουσίαν ότι το συγκεντρωτικό μοντέλο δεν ήταν σε θέση να παραμείνει αλώβητο, τουλάχιστον με την παραδοσιακή μορφή του.

Όπως προκύπτει από τη θεωρητική βιβλιογραφία, συνολικά οι σχέσεις μεταξύ εδαφικών επιπέδων καθορίζονται ολοένα και περισσότερο σε μια διεπίπεδη προοπτική, η οποία υιοθετεί πολλαπλής στάθμης μορφές δράσης ώστε να ακολουθήσει το συλλογικό συμφέρον. Η μετάβαση από τη κυβέρνηση στη διακυβέρνηση, οδήγησε στη διάσπαση των καθιερωμένων καναλιών, δικτύων και συμμαχιών μέσω των οποίων (ιδιαίτερα το τοπικό επίπεδο) συνδέεται με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η οργανωτική διάσταση της χωρικής διακυβέρνησης, αναφέρεται ακριβώς στην κατασκευή ενός κοινού εδαφικού οράματος, βασισμένη στην αναγνώριση και αξιοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου για τη δημιουργία βιώσιμης εδαφικής συνοχής σε διαφορετικά επίπεδα.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η έννοια της «εδαφικής διακυβέρνησης» όπως εξελίχθηκε και εμπεδώθηκε στα επίσημα κείμενα αναφορικά με τις Κοινοτικές πολιτικές υποδεικνύει ότι, για κάθε σημαντική στρατηγική κοινοτική μεταρρύθμιση, θα πρέπει να υπάρχει ένα αντίστοιχο εδαφικό σχέδιο δράσης. Κυρίως όμως αποτυπώνει μία παγίωση της πρακτικής της εταιρικής σχέσης τόσο στην κάθετη έκφασή της - δηλαδή μεταξύ εδαφικών αρχών, εθνικής κυβέρνησης και Ευρωπαϊκής Ένωσης - όσο και στην οριζόντια - «σχέση εδαφικών αρχών μεταξύ τους και με την κοινωνία των πολιτών» - και ιδίως στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου (Davoudi, et.al, 2008:34).

Το κείμενο εργασίας με τίτλο «The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions» (EC, 2005), το οποίο λειτούργησε συμπληρωματικά προς το κείμενο της Εδαφικής Ατζέντας, ενσωμάτωσε μία συνεκτική προσέγγιση αναφορικά με το φαινόμενο της «χωρικής διακυβέρνησης». Σύμφωνα με το κείμενο, η έννοια αποτυπώνει τον τρόπο με τον οποίο «οι περιοχές (territories) ενός εθνικού κράτους διοικούνται και οι (δημόσιες) πολιτικές υλοποιούνται, με

ιδιαίτερη αναφορά στην κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων κυβέρνησης (υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό) και τις διαδικασίες διαπραγματεύσεως και δημιουργίας συναίνεσης. Επικεντρώνεται στις επιπτώσεις των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην χωρική ανάπτυξη, οι οποίες μπορούν να αναγνωστούν με δύο τρόπους: άμεσες επιπτώσεις, δηλαδή πληροφόρηση, επιχορηγήσεις και μέτρα τα οποία περιορίζουν τις αναπτυξιακές επιλογές και έμμεσες επιπτώσεις δηλαδή ενδυνάμωση της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. μέσω της εσωτερικής αγοράς, δικτύων υποδομών, κ.α.), εισάγοντας νέες χωρικές αντιλήψεις (π.χ. βιώσιμη ανάπτυξη), δημιουργώντας νέες διοικητικές σχέσεις (π.χ. Ευρωπαϊκές περιφέρειες, Interreg), επανασχεδιάζοντας νοητούς χάρτες (mental maps -ειδικά στις συνοριακές περιοχές), παρέχοντας πληροφόρηση (π.χ. εκδίδοντας τις επίσημες επιδόσεις («rankings») των κρατών-μελών) ή παρέχοντας χωρικά δεδομένα (όπως το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Χωρικής Ανάπτυξης-ESPON) , οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις για τις πολιτικές<sup>57</sup>» (EP, 2007:8).

Η έννοια της χωρικής διακυβέρνησης απασχόλησε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Παρατηρητηρίου Χωροταξίας (ESPON) το οποίο ασχολήθηκε με το ζήτημα στο πλαίσιο της διερεύνησης της Διακυβέρνησης των Χωρικών και Αστικών Ευρωπαϊκών Πολιτικών (υποπρόγραμμα ESPON 2.3.2 «Governance of territorial and urban policies»). Σύμφωνα με το εν λόγω κείμενο, η εδαφική διακυβέρνηση γίνεται αντιληπτή όχι μόνο ως απλή εφαρμογή στον αστικό και εδαφικό τομέα των γενικών αρχών διακυβέρνησης, αλλά ως μία διαδικασία που έχει έναν συγκεκριμένο χαρακτήρα προερχόμενο από το ίδιο το αντικείμενό της -το έδαφος- και η οποία βοηθά στην επίτευξη του ευρύτερου στόχου της εδαφικής συνοχής (ESPON, 2007:4). Η εστίαση αυτή που προτείνει το πρόγραμμα ESPON, επεκτείνει την έννοια της διακυβέρνησης και θεωρεί τις χωρικές πολιτικές ως το κατάλληλο πεδίο για την ανάπτυξη των πρακτικών και των αρχών της «διακυβέρνησης». Προχωρώντας στην ανάλυση του, το κείμενο αναφέρει πως η χωρική διακυβέρνηση θα μπορούσε να οριστεί ως η διαδικασία αφενός μεν του συντονισμού των δρώντων - για την ανάπτυξη του κοινωνικού, διανοητικού, πολιτικού και υλικού κεφαλαίου- αφετέρου δε

<sup>57</sup> Τέσσερα διακριτά στοιχεία στην «χωρική διακυβέρνηση» θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην υλοποίηση των στρατηγικών της Πολιτικής Συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Community Strategic Guidelines) αλλά και σε εθνικό/περιφερειακό (National Strategic Reference Frameworks): α) η διαφάνεια, β) οι μελέτες επιπτώσεων και η θεματική αξιολόγηση που διερευνά το κενό απόδοσης (attribution gap) ανάμεσα στα άμεσα αποτελέσματα και τις τελικές επιπτώσεις των δημοσίων παρεμβάσεων, γ) η προβολή συγκεκριμένων μελετών περιπτώσεων δικαιούχων (με περιπτώσεις δημιουργίας σχέσης «ownership» με το έργο, ξεκάθαρες στρατηγικές, κ.α) και δ), η συνεχιζόμενη ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών-μελών και των περιφερειών, με κατάλληλα σχήματα συναντήσεων και εργαλείων επικοινωνίας (EP, 2007:9).

της ανάπτυξης, που βασίζεται στην δημιουργία βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης σε διαφορετικά επίπεδα. Περαιτέρω, και δίνοντας ένα πιο επιχειρησιακό ορισμό, το κείμενο υπογραμμίζει ότι η χωρική διακυβέρνηση θα μπορούσε να ιδωθεί ως «ένας οργανωτικός τρόπος συλλογικής δράσης που βασίζεται σε εταιρικές μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων και ενδυνάμωσης συνασπισμών προσανατολισμένων προς ένα κοινά καθορισμένο στόχο. Αναντίστοιχα με την οικονομική διακυβέρνηση, αντιμετωπίζει το ζήτημα της εκπροσώπησης συμφερόντων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποτελεί στόχο της η συγκεκριμένη κοινωνική και πολιτική διάσταση της συλλογικής δράσης» (ESPON, 2007:17-18).

Στο εν λόγω κείμενο του ESPON, το περιβάλλον αντιμετωπίζεται όχι ως στατικός και παθητικός χώρος αλλά ως δυναμικό και ενεργητικό πλαίσιο, ακόμη και ως αυτούσιος δρών της διαδικασίας ανάπτυξης, υπογραμμίζοντας ιδιαίτερα το ρόλο της εγγύτητας, της αίσθησης του τόπου και την εδαφική ταυτότητα για την προώθηση της συλλογικής δράσης των τοπικών συνασπισμών και της ικανότητάς τους να οργανώνουν διασυνδέσεις με άλλα εδάφη. Όπως υπογραμμίζεται, κύρια πρόκληση για την εδαφική διακυβέρνηση δεν είναι παρά η δημιουργία των κατάλληλων εκείνων συνθηκών που θα επιτρέπουν την συλλογική δράση και οι οποίες συνδέονται με την έννοια του χωρικού κεφαλαίου». Τέλος, ως δράσεις εδαφικής διακυβέρνησης θεωρούνται τα αποτελέσματα μίας πολύπλοκης διαδικασίας, κατά την οποία ανταλλάσσονται και διαμοιράζονται πόροι, προσδιορίζονται στόχοι και επιδιώκεται συναίνεση. Οι δράσεις της χωρικής διακυβέρνησης συνιστούν, εν τέλει, «δράσεις που σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα: α) εγγυώνται τον κάθετο (πολυεπίπεδο ) και οριζόντιο (μεταξύ εδαφών, δρώντων, πολιτικών) συντονισμό και συνεργασία β) επιτρέπουν την συμμετοχή, και ως εκ τούτου γ) προωθούν την χωρικά βιώσιμη ανάπτυξη» (ESPON, 2007:19).

#### 4.2.4.2 «Χωρικοί δρώντες» και διακυβέρνηση

Όπως παρατηρεί ο Μ. Καμχής, η οργάνωση του «χώρου», συνιστά «αποτέλεσμα των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών συνθηκών, αλλά και του πολιτισμού και της ηθικής που επικρατούν σε κάθε ιστορική περίοδο». Αποτελεί δηλαδή, την «έκφραση της ανθρώπινης δραστηριότητας σε συνδυασμό με τις εκάστοτε γεωγραφικές, εδαφικές και κλιματικές συνθήκες» (Καμχής, 2007:23-25). Εντούτοις, και παρά το γεγονός ότι ο χώρος είναι συνεχής, μέσα σε αυτόν διαμορφώνονται διάφορα χωρικά επίπεδα και ενότητες, άλλοτε μεγαλύτερες και άλλοτε μικρότερες. «Τα διαφορετικά χωρικά επίπεδα που διαμορφώνονται, είναι



άλλοτε φυσικά ή γεωγραφικά, άλλοτε διοικητικά ή πολιτικά και λειτουργικά, ενώ το μέγεθος τους καθορίζεται από τον αριθμό των δραστηριοτήτων, τον αριθμό των εμπλεκόμενων παραγόντων, την πολυπλοκότητα των διαδικασιών σχεδιασμού και λήψεως αποφάσεων, κ.α. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προκύπτουν γεωγραφικές διαιρέσεις ή χωρικά επίπεδα, κυριότερα από τα οποία είναι το παγκόσμιο επίπεδο, οι ήπειροι, οι ομάδες κρατών, τα κράτη, οι περιφέρειες, οι αστικές συναρθρώσεις, η πόλη, το χωριό, η κοινότητα και η γειτονιά. Η επιβίωση του χώρου εξαρτάται από την ικανότητα αυτών που τον διαχειρίζονται, τον επανασχεδιάζουν και τον ανανεώνουν (Καμχής, 2007:25).

Αυτοί που διαχειρίζονται, επανασχεδιάζουν, ανανεώνουν αλλά και δρουν μέσα σε αυτούς τους οργανωμένους χώρους, απαντούν στην έννοια του «χωρικού δρώντα» ή αλλιώς «acteur territorialisé», κατά τους Gumuchian, Grasset, Lajarge και Roux (Gumuchian, et al., 2003). Η έννοια του «χωρικού δρώντα», προσεγγίστηκε ως αναπόσπαστο κομμάτι του οργανωμένου χώρου, με ιδιαίτερη έμφαση στη σχέση μεταξύ του «χώρου» και των ατομικών ή και συλλογικών δρώντων, οι οποίοι αναπτύσσουν στρατηγικές, δράσεις και προθέσεις εντός αυτού. Παράλληλα, η θεωρητική μελέτη του όρου συνδέθηκε, κατά τις τελευταίες, κυρίως, δεκαετίες, με μία ευρύτερη τάση προσέγγισης του ατόμου ως ενεργού υποκειμένου («tournant actoriel»-«actorial turn») (Debardieux B., 2003). Εξάλλου, η πρόσληψη του χώρου ως πολιτικής και κοινωνικής κατασκευής, όπως προτείνεται από τους Bagnasco και Le Galès, απέδωσε κεντρικό ρόλο στη συλλογική δράση, δηλαδή τις ενέργειες που αναλαμβάνονται από ένα σύνολο δρώντων που σχετίζονται με τη λύση ενός συλλογικού προβλήματος (Bagnasco & Le Galès, 2000). Σύμφωνα με αυτή, η συλλογική δράση έχει ως αφετηρία την κινητοποίηση ομάδων, οργανωμένων συμφερόντων και εδαφικών οργάνων, σε μία διαδικασία κατά την οποία οι αλληλεπιδράσεις των δρώντων μπορούν να οδηγήσουν σε διαφορετικά αποτελέσματα (αντιμετώπιση, συνεργασία, ή σύγκρουση). Σε αυτό το πλαίσιο, κατά τον Le Galès, η διακυβέρνηση αντιμετωπίζεται ως ικανότητα να ενσωματωθούν και να διαμορφωθούν οργανώσεις, κοινωνικές ομάδες και διαφορετικά εδαφικά συμφέροντα προκειμένου να αντιπροσωπευθούν σε εξωτερικούς δρώντες και να αναπτυχθούν περισσότερο ή λιγότερο ολοκληρωμένες στρατηγικές σε σχέση με την αγορά, το κράτος, άλλες περιοχές και επίπεδα κυβέρνησης (Le Galès, 2001).

Τα ζητήματα αυτά έχουν ως βάση μία «οργανωσιακή» συλλογιστική για τον χώρο. Όπως υποστηρίζεται στην σχετική βιβλιογραφία, η ίδια η εδαφική διακυβέρνηση, αποτελεί το «τί καθιστά πιθανό για τα εδάφη, σε διαφορετικά επίπεδα (από ΕΕ έως τοπικό επίπεδο), να συμπεριφερθούν και να ενεργήσουν ως «συλλογικοί δρώντες» (Davoudi et.al, 2008:35). Πράγματι, η εδαφική διακυβέρνηση

αποτελεί έναν οργανωτικό τρόπο συλλογικής εδαφικής δράσης, ο οποίος βασίζεται στη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των δρώντων, οριζόντια και κάθετα, και προσανατολίζεται στην χωρική συνοχή επιμέρους δράσεων.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η έννοια της «εδαφικής διακυβέρνησης», όπως εξελίχθηκε και εμπεδώθηκε στα επίσημα κοινοτικά κείμενα, υποδεικνύει ότι για κάθε σημαντική στρατηγική κοινοτική μεταρρύθμιση πρέπει να υπάρχει ένα αντίστοιχο εδαφικό σχέδιο δράσης. Κυρίως, όμως, αποτυπώνει μία παγίωση της πρακτικής της εταιρικής σχέσης τόσο στην κάθετη έκφασή της - δηλαδή μεταξύ εδαφικών αρχών, εθνικής κυβέρνησης και Ευρωπαϊκής Ένωσης - όσο και στην οριζόντια - «σχέση εδαφικών αρχών μεταξύ τους και με την κοινωνία των πολιτών» - και ιδίως στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου (Λ. Βασενχόβεν, 2004).

Έως τα τέλη του 20ου αιώνα, είχε ήδη καταστεί προφανές πως η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης δημιουργεί νέες προκλήσεις για τα θεσμικά συστήματα των εθνικών κρατών και την έννοια της διακυβέρνησης. Η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης πολλαπλασίασε το εύρος των κοινωνικών πτυχών και την ταχύτητα των ενεργειών που παρακάμπτουν τα σύνορα των εθνικών κρατών, ενώ ζητήματα, τα οποία υπόκειντο παραδοσιακά σε ρύθμιση σε εθνικό επίπεδο, άρχισαν προοδευτικά να αφορούν έναν μεγαλύτερο αριθμό δρώντων και πεδίων πολιτικής. Η αυξανόμενη αυτή αλληλεξάρτηση οδήγησε σε δύο βασικές προκλήσεις για την παραδοσιακή αντίληψη της διακυβέρνησης, όπως προαναφέρθηκε, και οι οποίες αφορούσαν την έννοια της εδαφικότητας (territoriality) και της κυριαρχίας (sovereignty). Η προοδευτική εξέλιξη του μεταπολεμικού Κεϋνσιανού έθνους-κράτους πρόνοιας (welfare nation), συνεπεία των παράλληλων προκλήσεων της διεθνούς και περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης και της διάχυσης της νεοφιλελεύθερης πολιτικής ιδεολογίας, αφενός, και η κίνηση προς τη διοικητική αποκέντρωση, αφετέρου, έστρεψαν την προσοχή των κοινωνικών επιστημόνων σε ζητήματα που περιστρέφονται γύρω από την έννοια της κλίμακας του κράτους. Συναφείς θεωρητικές μελέτες, ερευνώντας ζητήματα όπως το πώς η αύξηση των υπερεθνικών ρυθμιστικών οργανισμών και η σημασία των τοπικών υποεθνικών κρατικών αντιδράσεων υπονόμισαν την αυτονομία του εθνικού κράτους (COX, 1997), διαπιστώνουν ότι τα σύγχρονα κράτη βιώνουν πιέσεις «από πάνω», «από κάτω» και «από μέσα». Κατ' αρχάς, «από πάνω», η παγκοσμιοποίηση και η οικονομική ολοκλήρωση θεωρήθηκαν ότι διέβρωσαν τη εξουσία του κράτους στον έλεγχο των οχυρών της οικονομικής διαχείρισης. Οι «από κάτω» απαιτήσεις για διοικητική αποκέντρωση και μεταφορά εξουσίας και πόρων στα υποεθνικά επίπεδα διοίκησης φάνηκαν να απογυμνώνουν το κράτος από πολλές από τις παραδοσιακές

λειτουργίες του (O' Brien, 1992). Τέλος, «από μέσα», οικονομικά προβλήματα και η αναγέννηση των ιδεολογιών της ελεύθερης αγοράς δημιούργησαν αμφιβολίες για την ικανότητα της κρατικής επέμβασης στην οικονομία και για το κοινωνικό πρότυπο που συνδέθηκε με αυτήν (Keating M., 1997).

Σε αυτό το κλίμα, οι αναλύσεις πολιτικής οικονομίας αμφισβήτησαν την τροχιά του Κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας και άσκησαν κριτική ιδιαίτερα στις περιφερειακές ανισότητες που αυτό δημιούργησε, συμβάλλοντας έτσι στη συνειδητοποίηση της ανάγκης να στραφεί το κράτος σε πιο αποτελεσματική διοίκηση σε υποεθνική κλίμακα (Amin A., 1994). Στον ευρωπαϊκό χώρο, οι προκλήσεις αυτές αποδείχθηκαν εντονότερες, κυρίως λόγω των αντίρροπων δυνάμεων οικονομικής ολοκλήρωσης αλλά και των εθνικιστικών και τοπικιστικών τάσεων που εξανάγκασαν τα ευρωπαϊκά κράτη να χάνουν πολλές από τις παραδοσιακές λειτουργίες τους και να αποστραγγιστούν τελικά από τα βασικά στοιχεία που καθόρισαν την ίδια την ύπαρξή τους (Hirst, P., & Thomson, G., 1995). Το φαινόμενο αυτό επισημάνθηκε σύντομα από τους θεωρητικούς των κοινωνικών επιστημών, οι οποίοι προσπάθησαν να κατανοήσουν τους λόγους άνησης του ευρωπαϊκού μετά-Κεϋνσιανού και μετα-Φορντικού κράτους, παρά την προφανή αντιπαλότητα των δύο προαναφερθεισών τάσεων. Σύμφωνα με θεωρητικούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το ευρωπαϊκό κράτος-μέλος μάλλον εφηύρε εκ νέου τον εαυτό του, εξελίχθηκε σε μία μετα-κεϋνσιανή και μετα-φορντική δηλαδή οντότητα, της οποίας ο ρόλος μετατοπιζόταν από αυτόν του άμεσου δρώντα στα οικονομικά θέματα σε αυτό του βοηθού, του διευκολυντή και του «οχήματος» για την οικονομική διακυβέρνηση. Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι η ευρωπαϊκή ένταξη αναζωογόνησε, τελικά, τα κράτη έθνη, επιτρέποντάς τους να διαμορφώσουν δραστηριότητες πέρα από τους, μέχρι πρότινος, άκαμπτους περιορισμούς των εθνικών ορίων τους. Από μια διαφορετική σκοπιά, οι Hooghe and Marks απέδωσαν το μετασχηματισμό του έθνους-κράτους στην εμφάνιση των πυκνών, με «πολλαπλούς δρώντες», συστημάτων που λειτουργούν σε ένα πολυεπίπεδο περιβάλλον με ενσωματωμένους ρόλους διαφορετικών επιπέδων διοίκησης (Hirst, P., & Thomson, G., 1995).

Αυτές οι προσεγγίσεις υπογράμμισαν την πραγματικότητα ότι η ταυτόχρονη ανάδυση των περιφερειών, των διεθνών οργανισμών και πολυεθνικών επιχειρήσεων, μετατόπισε το ρόλο του κράτους από την απλή κυβέρνηση στην κατασκευή και την άρθρωση ενός σύνθετου και πολυ-επίπεδου συστήματος διακυβέρνησης. Η μεταφορά κυριαρχίας, η οποία εγκαθιδρύθηκε στην Ευρώπη κυρίως μέσω Συνθηκών, συμφωνιών και συμβάσεων, αποτέλεσε και τη νομική βάση για τη σύσταση θεσμών συνεργασίας. Όπως παρατηρεί ο Jessop, η Ευρωπαϊκή

Επιτροπή -σε ανώτερο ευρωπαϊκό επίπεδο- και τα περιφερειακά όργανα των εταιρικών οντοτήτων, σε υποεθνικό και διασυνοριακό τοπικό επίπεδο, αποτελούν θεσμούς που παρήχθησαν από αυτήν την διαδικασία και προκίστηκαν με ρυθμιστικές αρμοδιότητες για σημαντικά κοινωνικά θέματα. Την ίδια στιγμή, παρατηρήθηκε «(...) μία μετατόπιση από την παραδοσιακή διοίκηση τοπικών ζητημάτων προς την διακυβέρνηση (from local government to local governance). Έτσι τοπικές ενώσεις, εμπορικά επιμελητήρια, τοπικά ερευνητικά κέντρα και κρατίδια μπορούσαν να εισέλθουν σε ρυθμίσεις για να αναζωογονήσουν την τοπική οικονομία» (Jessop 1994:272) δημιουργώντας «συνεργατικό σχεδιασμό και ρυθμίσεις» και συνιστώντας την «τοπική ταυτότητα» (Healey, 1997).

Σε αυτό το πλαίσιο, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, οι μηχανισμοί των ιεραρχικών κρατικών παρεμβάσεων έγιναν ολοένα και πιο αβέβαιοι, ενώ η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των κοινωνικών προβλημάτων τα οποία διαπερνούσαν τις παραδοσιακές λειτουργικές εξειδικεύσεις των δημοσίων οργάνων, επέφερε την μείωση της ικανότητας εποπτείας τους στις τομεακές πολιτικές. Προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε αυτές τις προκλήσεις, πολλά κράτη προχώρησαν σε βαθιές εσωτερικές μεταρρυθμίσεις -ως επί το πλείστον ιδιωτικοποιήσεις, βελτίωση της διοικητικής αποδοτικότητας, αποκέντρωση και εκχώρηση αρμοδιοτήτων προς υποεθνικούς δρώντες- με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργικότητάς τους και την δυνατότητα των δημοσίων πολιτικών να επιλύουν τα προβλήματα κατά τρόπο αποτελεσματικό. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν σταδιακά στην εμφάνιση εναλλακτικών μορφών διακυβέρνησης ή χαλαρών παρεμβάσεων («soft interventions»), κατά τις οποίες η δημόσια παρέμβαση βασίστηκε περισσότερο στην συνεργασία και την δικτύωση (networking) μεταξύ δρώντων που προέρχονται από το δημόσιο και ευρωπαϊκό τομέα (Ε.Ε, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές) ή μεταξύ των τελευταίων και δρώντων του ιδιωτικού τομέα. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην δημιουργία των αποκαλούμενων στη σχετική βιβλιογραφία «δικτύων πολιτικής» (policy networks) τα οποία συνεισέφεραν από κοινού στη δημιουργία ή την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών, αλλά και πολιτικών οι οποίες στοχεύουν στη «δημιουργία» μιας κρίσιμης μάζας δικτύωσης ή αναβαθμίζουν την πυκνότητα των ήδη υπάρχουσών διασυνδέσεων μεταξύ ευρωπαϊκών, δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων. Διακριτό χαρακτηριστικό τέτοιων μορφών διακυβέρνησης βασισμένων στα δίκτυα, αποτέλεσε η απόδοση διαφορετικού ρόλου στους κρατικούς δρώντες. Η ίδια η διακυβέρνηση καθ' εαυτή, άλλωστε, μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένα αυτο-οργανωμένο δίκτυο μέσα από το οποίο το κράτος προσομοιάζει προς ένα «σύνολο από ενδοοργανωσιακά δίκτυα, δημιουργημένα από κυβερνητικούς και κοινωνικούς

δρώντες χωρίς κυρίαρχο δρώντα , ικανό να εποπτεύει ή να ρυθμίζει» (Rhodes, 1996).

Η περαιτέρω ανάπτυξη των νέων μεθόδων «συνεργατικής διακυβέρνησης» (co-operative governance) σε ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον, χρησιμοποιήθηκε ευρέως από τα κράτη ως αντίδραση στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και της αλληλεξάρτησης. Η θεωρητική συζήτηση γύρω από την έννοια της παγκόσμιας διακυβέρνησης έδειξε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον σχεδιασμό τέτοιων συνεργατικών λύσεων σε διεθνές επίπεδο, για την επίλυση ορισμένων από τις κυριότερες προκλήσεις που αναδύονται από την γενικότερη διαδικασία παγκοσμιοποίησης, θέτοντας ως υπόθεση ότι η σύγχρονη διακυβέρνηση θα πρέπει να είναι ευρέως νομιμοποιημένη ώστε να είναι αποτελεσματική και ότι η αποτελεσματική διακυβέρνηση θα πρέπει να αναγνωρίζεται ως νόμιμη (AEBR, 2001:12). Η συζήτηση αυτή περιστράφηκε ειδικότερα γύρω από α) την ενσωμάτωση ενός μεγάλου εύρους δρώντων στη διαδικασία της διακυβέρνησης, (όπως διαφορετικά επίπεδα λήψης πολιτικών αποφάσεων, δρώντες εξω-κυριαρχικοί «non-sovereignty-bound actors» - όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλοι διεθνείς οργανισμοί- και μη κυβερνητικοί οργανισμοί), β) τη δικτύωση των δρώντων αυτών σε ένα υποεθνικό και διεθνές επίπεδο και γ) τη βελτίωση της αναγνώρισης των βασικών αρχών που σχετίζονται με την κοινωνία των πολιτών και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το ίδιο το σύστημα, εξάλλου, συνεργατικής διακυβέρνησης, όπως διαμορφώθηκε εντός της Ε.Ε. και της Πολιτικής Συνοχής, αντιμετώπισε έναν αριθμό προκλήσεων στο ευρύτερο πλαίσιο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (CEC, 2001δ). Παράλληλα, έπειτα από την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων που αποδόθηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, η ποιότητα των εκτελεστικών λειτουργιών, η σωστή επιλογή των κατάλληλων οργάνων και ο καλύτερος συντονισμός, αποτέλεσαν σημαντικά ζητήματα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εν τέλει, οι εξελίξεις και οι διασυνδέσεις αυτές αποτέλεσαν, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όχημα για την εμφάνιση ενός πιο συνεκτικού οικονομικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος που διευκολύνει τις διαδικασίες ανάπτυξης στο εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (CEC, 1995α). Παράλληλα, όπως προαναφέρθηκε, μεταμοντέρνοι θεωρητικοί διείδαν σε αυτές τις διασυνδέσεις διεθνικά δίκτυα τα οποία συμπεριφέρονται λιγότερο ως δομές και περισσότερο ως ροές, υποστηρίζοντας ότι οι εθνικές δομές αντικαθίστανται από διεθνικές ροές κεφαλαίου, χρημάτων, αγαθών, υπηρεσιών, ανθρώπων, πληροφοριών, τεχνολογιών, ιδεών ακόμη και κανονισμών στα εθνικά σύνορα.

Στη Ευρώπη ειδικότερα, η διεθνής συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών, εξελίχθηκε διαμέσου των ετών, σε ένα ουσιαστικό στοιχείο του όλου συστήματος της διακυβέρνησης μέσω δικτύων. Σε ένα πρώτο επίπεδο, οι τοπικές αρχές ανέπτυξαν συνεργασίες σε διεθνές επίπεδο άλλοτε μέσω οργανισμών (όπως η “International Union of Local Authorities” (IULA) η οποία ιδρύθηκε στις Βρυξέλλες μόλις το 1913 και η “Fédération Mondiale des Cités Unies” (FMCU) που ιδρύθηκε το 1957 με σκοπό την ενθάρρυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειριών σε περισσότερες από 5000 τοπικές και περιφερειακές αρχές) και άλλοτε μέσω συνεργασίας σε μακρο-περιφερειακό επίπεδο μέσω συναφών οργανισμών (π.χ. Arab Towns Organisation (ATO) με παρόμοιες αρμοδιότητες και μέλη αραβικές πόλεις). Ήδη, μερικά χρόνια μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, οι τοπικές αρχές των δυτικοευρωπαϊκών κρατών προχώρησαν σε παρόμοιες πρωτοβουλίες, εγκαινιάζοντας την έννοια των διμερών αδελφοποιήσεων πόλεων. Με τη μετάβαση στην παγκοσμιοποίηση των κοινωνικο-οικονομικών ζητημάτων, οι ανάγκες για συνεργατική επίλυση των προβλημάτων που συνδέονται με την διαχείριση αστικών και αγροτικών περιοχών έγινε ολοένα και επιτακτικότερη, ενώ θεσμική απόκριση αποτέλεσε η δημιουργία νέων δικτύων που θα ένωναν τοπικούς δρώντες γύρω από συγκεκριμένα θέματα. Όπως προαναφέρθηκε, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, περιφέρειες εγκαθίδρυσαν ανάλογες πρωτοβουλίες κυρίως τις δεκαετίες του 1960 και του 1970, οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στη δημιουργία δομών διασυνοριακής συνεργασίας και συγκεκριμένων ενώσεων με μέλη από διαφορετικές χώρες. Η συνεργασία μεταξύ των εδαφικών αρχών στην Ευρώπη έγινε εντονότερη κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και κυρίως του 1990, κυρίως ως αποτέλεσμα της διαδοχικής εμβάθυνσης και διεύρυνσης της διαδικασίας ενοποίησης, της Ενιαίας Αγοράς αλλά και της πτώσης του «σιδηρού παραπετάσματος». Οι παράγοντες αυτοί από κοινού με την έναρξη των κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδότησης INTERREG για τη συνεργασία μεταξύ εδαφικών αρχών, ενθάρρυναν σημαντικά την εντατικοποίηση τέτοιων διεπαφών. Συνολικά, και όπως έχει ήδη προαναφερθεί, τις τελευταίες δεκαετίες η συνεργασία συχνά βασίστηκε σε επίσημες πολυμερείς συμφωνίες ή σε λιγότερο επίσημες συμφωνίες μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών τόσο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και μεταξύ κρατών μελών και περιφερειών τρίτων κρατών-κυρίως της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, με τον βαθμό και τα βασικά χαρακτηριστικά της εθελοντικής διμερούς και πολυμερούς συνεργασίας μεταξύ εδαφικών αρχών να ποικίλουν.

Η ανάπτυξη δικτύων στο πλαίσιο της πολιτικής, απασχόλησε την πολιτική επιστήμη ήδη από τις δεκαετίες του 1950 και 1960, οπότε και άρχισε να διαμορφώνεται η έννοια του «δικτύου πολιτικής» για να εξηγήσει τη δυναμική που

αναπτύσσεται σε διάφορους τομείς πολιτικής. Μολονότι η έννοια παρουσίασε σημαντικές διακυμάνσεις, δεδομένων των πολιτικών, θεσμικών και ιστορικών συνθηκών υπό τις οποίες εξελίχθηκε, εντούτοις, η πλειοψηφία των προσεγγίσεων τοποθετεί τα «δίκτυα πολιτικής» πάνω σε μία θεμελιώδη λογική, αυτή του δικτύου σχετικά σταθερών σχέσεων, συνήθως μη ιεραρχικών, εντός του οποίου συνδέεται αλληλεπιδραστικά ένα πλήθος δρώντων. Οι δρώντες αυτοί διαθέτουν κοινά συμφέροντα σε σχέση με κάποια πολιτική και για τον σκοπό αυτό ανταλλάσσουν τους πόρους τους, πιστεύοντας ότι με την συνεργασία θα επιτύχουν καλύτερα τους κοινούς τους στόχους. Στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία εντοπίζεται πλούσια τυπολογία παραδειγμάτων τέτοιων δικτύων πολιτικής, η οποία εκτείνεται από ποικίλους σχηματισμούς δικτυώσεων μεταξύ κράτους-κοινωνίας, διάφορες κοινότητες πολιτικής (policy communities) και θεματικά δίκτυα (issue networks), μέχρι επιστημικές κοινότητες (epistemic communities), συνασπισμούς υπεράσπισης (advocacy coalitions), διαλογικούς συνασπισμούς (discourse coalitions) και διάφορες οργανώσεις πολιτών με κοινά ενδιαφέροντα για κάποιο ζήτημα.

Παρά το γεγονός ότι η τρέχουσα αντίληψη της συνεργατικής διακυβέρνησης ή της δικτυακής διακυβέρνησης («network-governance») παρουσιάζεται αρκετά διευρυμένη και αμφίσημη, σε ευρωπαϊκό επίπεδο εντοπίζεται από νωρίς ενδιαφέρον για τη θεμελίωση του συστήματος «δικτυακής διακυβέρνησης», στοχεύοντας στην καλύτερη αξιοποίηση των κοινοτικών πρωτοβουλιών, την περιφρούρηση των Συνθηκών, αλλά και την καλύτερη διαχείριση των προγραμμάτων κοινοτικής χρηματοδότησης. Στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας σε όλη την Ευρώπη, ήδη από το τέλος της δεκαετίας του '80, αναπτύχθηκε μια σειρά πρακτικών στην «πειραματική» ή «άτυπη» διακυβέρνηση (Hooghe & Marks, 2003), δημιουργώντας νέες μορφές κοινωνικής αλληλεπίδρασης και αντιπροσώπευσης των ομάδων συμφερόντων που προκάλεσαν τον έως τότε οριοθετημένο χώρο, αναδιαρθρώνοντας χωρικά διάφορα πεδία δράσης. Οι θεσμικές σχέσεις που διαμορφώνονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας προσιδιάζουν στο πολυεπίπεδο σύστημα λήψης αποφάσεων της δικτυακής διακυβέρνησης, κυρίως διότι υφίστανται μέσα σε ένα πλαίσιο ποικιλίας δικτύων που διατρέχουν διαφορετικά χωρικά επίπεδα, θεσμούς διακυβέρνησης, δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες. Οι πρακτικές αυτές -που συνοδεύθηκαν στην πλειοψηφία τους από ειδικές, ενίοτε ad hoc, μορφές συντονισμού μέσω συνεργασιών και ανταλλαγής πολιτικών- βασίστηκαν σε διαφορετικές μορφές θεσμοποίησης όπως προαναφέρθηκε, καλύπτοντας αρμοδιότητες σε τρία επίπεδα: διασυνοριακό (δίκτυα παρακείμενων περιοχών), διεθνικό (δίκτυα μεταξύ μη-παρακείμενων περιοχών και κρατών) και διαπεριφερειακό (επίπεδο μη-παρακείμενων εδαφών). Δημιουργώντας

ρουτίνες και στοχεύοντας στη διάχυση της τεχνογνωσίας των εμπλεκόμενων δρώντων –δημοσίων ή ιδιωτικών- οι δράσεις αυτές υποστήριξαν τη δημιουργία διακρατικών ενώσεων συμφερόντων, παίζοντας ενεργό ρόλο στη δικτύωση και ενθαρρύνοντας τη δημιουργία διακρατικών «κοινοτήτων» δημοσίων πολιτικών γύρω από ζητήματα διεδαφικού ενδιαφέροντος. Η ίδια η εδαφική συνεργασία άλλωστε θεμελιώθηκε στη λογική δημιουργίας δικτύων προκειμένου να εφαρμοστούν οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, με κύρια έκφρασή της την αρχή της «εταιρικής σχέσης» («partnership principle»), όπως αποτυπώνεται στα επίσημα έγγραφα.

Οι ευρύτερες εξελίξεις στη δομή των σύγχρονων μετα-εθνικών κρατών, αποτέλεσαν μία πρόκληση για την εδαφική συνεργασία τόσο σε επίπεδο απαιτήσεων για ανταγωνιστικότητα και αυτοδιοίκηση όσο και σε επίπεδο κατανόησης της ανάγκης για αυξανόμενη τεχνοκρατική και συντονισμένη δομή διακυβέρνησης, ρυθμίσεις και οργανωτικές αναδιατάξεις, ώστε να επιλυθεί το έλλειμμα της υποεθνικής και διασυνοριακής συνεννόησης, όπου αυτό υπήρχε. Συνολικά, οι εξελίξεις που συντελέστηκαν στην εδαφική συνεργασία, είχαν ως αποτέλεσμα πρωτοβουλίες που εμπλέκουν όλους τους υποεθνικούς φορείς, όπως περιφέρειες, πόλεις, τοπικούς φορείς. Μακροβιότερες και ουσιαστικότερες μορφές συνεργατικής διακυβέρνησης σε διαπεριφερειακό επίπεδο εντοπίζονται ιστορικά αρχικά μεταξύ δυτικοευρωπαϊκών κρατών επεκτεινόμενες μετέπειτα σε μεμονωμένες χώρες της κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης - γεγονός που οφείλεται περισσότερο στην περαιτέρω εμβάθυνση και διεύρυνση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι πολιτικές διεργασίες μεταξύ των εδαφικών δρώντων, η καθημερινή πρακτική στην οργάνωση σχέσεων πολιτικής ανταλλαγής και οι εκάστοτε διαδικασίες κρατικής αναδιάρθρωσης σε διάφορα κράτη μέλη, επηρέασαν βαθιά τη διαμόρφωση της εδαφικής συνεργασίας. Η τελευταία αναπτύχθηκε ως μορφή δικτυακής διακυβέρνησης κατά μήκος των εθνικών συνόρων, μη περιοριζόμενη πλέον αυστηρά στους κεντρικούς κυβερνητικούς δρώντες. Το γεγονός αυτό οφείλεται κυρίως στη διαχρονικά σταθερή αύξηση δραστηριοτήτων συνεργασίας μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών από διαφορετικές χώρες.

Για την εδαφική διακυβέρνηση, κρίσιμο σημείο αποτέλεσε το ζήτημα του οριζόντιου και κάθετου συντονισμού όλων των επιπέδων των ευρωπαϊκών δημόσιων αρχών και των τομεακών πολιτικών. Κατά την εξέταση των γενικών στόχων της εδαφικής διακυβέρνησης, δηλαδή την μεγιστοποίηση του κάθετου και οριζόντιου συντονισμού και της συνεργασίας, εντοπίζονται καταρχάς διαστάσεις που εξαρτώνται κατά ένα μεγάλο μέρος από το εδαφικό επίπεδο στο οποίο η δράση εφαρμόζεται. Η χωρική διάσταση, δηλαδή, αποτελεί ιδιαίτερη παράμετρο κατά την εξέταση των προϋποθέσεων αποτελεσματικότητας των δράσεων εδαφικής διακυβέρνησης. Τα



ζητήματα του κάθετου και οριζόντιου συντονισμού, όπως και της συμμετοχικότητας και εμπλοκής της κοινωνίας πολιτών και των οργανωμένων συμφερόντων και οι χωρικές επιπτώσεις, προσεγγίστηκαν από το πρόγραμμα 2.3.2 ESPON «Governance of territorial and urban policies from the EU to the local level», σε μία πρώτη συντονισμένη προσπάθεια ανάλυσης του φαινομένου η οποία έδωσε έμφαση σε δύο βασικές παραμέτρους (ESPON 2.3.2, 2007). Αφενός στο ότι η εδαφική διακυβέρνηση είναι διαφορετική από τη διακυβέρνηση επειδή, εν συντομία, το αντικείμενό της είναι το έδαφος, ένα σύνθετο αντικείμενο αυτό καθ' εαυτό, και ο στόχος της συνίσταται στη ρύθμιση, κυβέρνηση και διαχείριση των χωρικών δυναμικών μέσω του συντονισμού μιας πολλαπλότητας δρώντων. Αφετέρου δε στο ότι η έννοια, οι προσεγγίσεις και τα αποτελέσματα της εδαφικής διακυβέρνησης παρουσιάζονται διαφορετικά στα ποικίλα εδαφικά επίπεδα, ακόμα και αν υφίστανται οι παράμετροι που καθορίζουν τις δράσεις εδαφικής διακυβέρνησης (όπως κάθετες και οριζόντιες σχέσεις, συμμετοχή, χωρικοποίηση).

Το ζήτημα του κάθετου συντονισμού που αναδείχθηκε μέσα από τις δράσεις εδαφικής συνεργασίας αναφέρεται τόσο στους δρώντες όσο και στις πολιτικές εδαφικής συνεργασίας, συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας καθώς και την διαδικασία της ανακλιμάκωσης –δηλαδή, την επανοργάνωση και τον επανακαθορισμό των κλιμάκων που συμμετέχουν στις χωρικές μεταλλαγές και των επιπέδων κυβέρνησης που συνδέονται με αυτές. Ο συντονισμός μεταξύ των εδαφικών δρώντων αφορά κυρίως τους δημόσιους υποεθνικούς δρώντες, με τα φαινόμενα που συνδέονται με αλληλεπιδράσεις αυτής της μορφής να διαμορφώνουν διαφορετικές διαδικασίες και συσχετισμούς. κυρίως όμως συνδέονται με την ανάδειξη νέων ισχυρών θεσμικών δρώντων και τη μεταφορά σε αυτούς κρατικών αρμοδιοτήτων και πόρων. Ο κάθετος αυτός συντονισμός εξάλλου, προκύπτει ως πολιτική μεταφορά της αρχής της επικουρικότητας<sup>58</sup>, δηλαδή της βασική αρχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία από κοινού με τις αρχές της αναλογικότητας και της συμπληρωματικότητας, καθορίζουν τους τρόπους μέσω των οποίων επιτυγχάνεται καλύτερη κατανομή εξουσιών και βελτιώνεται η αποδοτικότητα και η δημοκρατική βάση των πολιτικών. Ο κάθετος συντονισμός μπορεί να ιδωθεί επίσης ως συντονισμός των επιμέρους τομεακών πολιτικών με εδαφικό αντίκτυπο, όπως στην περίπτωση των πολιτικών υποδομής (π.χ. δίκτυα TEN-T<sup>59</sup>, πολιτική μεταφορών διευρωπαϊκών δικτύων, κ.α.) και συνεργασίας (INTERREG) αφορώντας όχι μόνο τα

<sup>58</sup> Η κάθετη επικουρικότητα αναφέρεται στα κριτήρια κατανομής αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του καθορισμού και της εφαρμογής πολιτικών μεταξύ ΕΕ, κεντρικής κυβέρνησης και τοπικών αρχών.

<sup>59</sup> TransEuropean Network Transport Policy

ζητήματα μεταξύ των επιπέδων διοίκησης αλλά επίσης την ποιότητα των διασυνδέσεων και των σχέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ των τομεακών πολιτικών, σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα, ώστε να συγκλίνουν προς κοινούς στόχους.

#### *4.2.4.3 Μορφές Χωρικής Διακυβέρνησης στον Ευρωπαϊκό Χώρο*

##### *Η έννοια της «Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης»*

Εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η σημασία και η βαρύτητα των εθνικών συνόρων σημείωσε δραστικές αλλαγές κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, κυρίως λόγω της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και των αλληπάλληλων διευρύνσεων. Η μείωση της βαρύτητας των συνόρων συνδέθηκε όμως και με την ευρύτερη διαδικασία επαναδιαμόρφωσης των διαδικασιών του «μετα-εθνικού κράτους», μιας, και την ίδια περίοδο, η κυριαρχία του κεντρικού κράτους στη Ευρώπη φάνηκε να εισέρχεται σε μια νέα φάση και να αντικαθίσταται σταδιακά από μια μετατόπιση της κυριαρχίας τόσο «προς τα πάνω», δηλαδή προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και «προς τα κάτω», προς «ετεραρχικούς» εγχώριους αλλά και διασυνοριακούς περιφερειακούς εταιρικούς θεσμούς. Η αποδυνάμωση της κυριαρχίας του εθνικού κράτους και η απομάκρυνση των εθνικών κυβερνήσεων από τον αποκλειστικό ρόλο της ρύθμισης της εθνικής οικονομίας, βρήκε την έκφρασή της ακριβώς στην τάση υποκατάστασης της κεντρικής εξουσίας από πολυεπίπεδες μορφές διακυβέρνησης. Το εθνικό κράτος υποκαταστάθηκε όχι μόνο από την αγορά, η οποία έτσι κι αλλιώς έχει τους δικούς της κανόνες που δεν αναφέρονται στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης στο πολιτικό πεδίο, αλλά από ένα περισσότερο ευέλικτο πλαίσιο κρατικών λειτουργιών (Ανδρικοπούλου, Ε., & Καυκαλάς Γ., 2000). Το νέο αυτό πλαίσιο περιέλαβε διάφορες ενδιάμεσες μορφές συμμετοχικής και πρωτοβουλιακής διακυβέρνησης, όπως δίκτυα συνεργασίας, συμμαχίες πολιτών και μεικτές δημόσιες-ιδιωτικές πρωτοβουλίες.

Μελέτες, όπως αυτή των Hooghe & Marks ανέλυσαν τις θεσμικές αυτές σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών, περιφερειακών και διασυνοριακών θεσμών μέσω του πρίσματος της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης». Με αυτό, επιδιώχθηκε να αποδοθούν οι ετεραρχικά και πολυκεντρικά οργανωμένες χωρικές αρμοδιότητες και δικαιοδοσίες, σε αντίθεση με τον έως τότε παραδεδομένο τρόπο

διοικητικής και οργάνωσης και τις εθνικές διοικητικές δομές (Hooghe & Marks, 2001). Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως προτάθηκε από τους Gary Marks και Liesbet Hooghe, υπογράμμισε ότι η επιτυχής εφαρμογή πολιτικών, ειδικά στους χώρους της περιφερειακής και κοινωνικής ανάπτυξης, εξαρτάται από τις δραστηριότητες της τοπικής διοίκησης, καταλήγοντας σε δύο τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ο πρώτος επικεντρώνεται στην ανάλυση της σχέσης μεταξύ αρχών γενικού σκοπού («agencies of general purpose jurisdiction»). Ο δεύτερος, προσλαμβάνει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μία αλληλεπίδραση δημόσιων και ιδιωτικών, τοπικών, εθνικών, και υπερεθνικών δρώντων, σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, όπως η ασφάλεια, η οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος, κ.λπ.

Σε πολιτικό επίπεδο, η «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» αποτέλεσε έναν από τους πλέον καθοριστικούς παράγοντες για την επιτυχία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δεδομένου ότι η μορφή αυτή διακυβέρνησης διασφαλίζει τη συνεργασία μεταξύ διαφορετικών επιπέδων για την υλοποίηση της κοινοτικής ατζέντας<sup>60</sup>, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα μπορούσαν μέσω αυτής, να αποκτήσουν περισσότερη νομιμοποίηση, οι πολιτικές της Ε.Ε. να γίνουν περισσότερο αποτελεσματικές και να υπάρξει μείωση του δημοκρατικού κενού. Πράγματι, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ενδυναμώθηκε από το σύστημα αυτό διακυβέρνησης, κυρίως λόγω της δυναμικής του, η οποία υπερέβη τις στενά «κάθετες» σχέσεις, και επεκτάθηκε σε αλλαγές σε «οριζόντιες» σχέσεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η εμφάνιση της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» στην πολιτική γλώσσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με άλλες έννοιες όπως η οριζόντια επικουρικότητα (“horizontal subsidiarity”) και η διευρυμένη συνεργασία (“extended partnership”), έφερε στην επιφάνεια την ανάγκη διάχυσης της εξουσίας, ώστε να συμπεριλάβει στα διάφορα επίπεδα διοίκησης αντιπροσώπους από την κοινωνία πολιτών και τις αγορές.

Το μοντέλο αυτό, επιχείρησε να επικεντρώσει στα κύρια εδαφικά επίπεδα που εμπλέκονται στις ευρωπαϊκές διαδικασίες παραγωγής και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών ήτοι, την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες. Η δημιουργία δικτύων πολιτικής, που επεχείρησαν να αντικαταστήσουν τα γραφειοκρατικά ή πολιτικά κανάλια λήψης αποφάσεων, οδήγησαν περισσότερο ή

<sup>60</sup> Η διαπίστωση αυτή, διατυπώθηκε και από τους αρχηγούς κρατών στη Διακήρυξη του Βερολίνου της 25ης Μαρτίου 2007, επιβεβαιώνοντας έτσι την εμβέλεια των στόχων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

λιγότερο σε μία ρήξη με τις εγχώριες παραδοσόμενες πρακτικές των κρατών-μελών. Όπως σημειώνει ο Lane, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτέλεσε μία προσπάθεια για «συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης και στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων» (CoR, 2009:1).

Από μία περισσότερο κριτική ματιά, εντούτοις, ο Th. Christiansen σχολιάζει ότι οι σχέσεις ανάμεσα στους χωρικά προσδιορισμένους δρώντες, παρά το ότι δεν φαίνεται να είναι ιεραρχικές, δεν αποτυπώνουν πάντως ένα πλήρως ισότιμο σύστημα διαπραγματεύσεων. Οι επιμέρους δρώντες παρουσιάζουν τεράστιες ανομοιότητες τόσο ως προς τους πόρους, όσο και ως προς την ίδια την διαδικασία διαπραγματεύσεων, η οποία δεν τους περιλαμβάνει πάντοτε όλους. Όπως καταλήγει, οι διαδικασίες που προκύπτουν από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσομοιάζουν, εν τέλει, σε ένα οριζόντιο αλλά και κάθετο, ασύμμετρο σύστημα διαπραγμάτευσης (Christiansen, 1997:14-15).

#### *Η «Πολυκεντρικότητα» («Polycentricity»)*

Η ιδέα της πολυκεντρικότητας, ανατρέχει ως εμπειρική έννοια στις αρχές της δεκαετίας του 1930 και στη θεωρία των «κεντρικών τόπων» («central place theory») του Walter Christaller. Η θεωρία αυτή επιδίωξε να εξηγήσει την «ιεραρχική αποκεντρωση» (hierarchical decentralization) των πόλεων, προσεγγίζοντας τις πόλεις ως συστήματα παρά ως απλές ιεραρχίες ή αυτόνομες οντότητες. Στην σύγχρονη εποχή, η πολυκεντρικότητα οικοδομείται πλέον επάνω σε λειτουργικές διασυνδέσεις (functional links) μεταξύ ποικίλων δρώντων, με την περιφερειακή ανάπτυξη να αποτελεί το αποτέλεσμα των δράσεων «πολυδρώντων δικτύων» (multiactor networks) τα οποία σχηματίζονται τόσο εντός μίας λειτουργικής περιοχής όσο και μεταξύ περιφερειών, αλλά και διακρατικά (Antikainen, 2008:68).

Σε κοινοτικό επίπεδο, η έννοια απασχόλησε τη συζήτηση για τη χωρική ανάπτυξη και εμφανίστηκε επίσημα μέσα από την υιοθέτηση των αρχών της Λειψίας το 1994, σε συνάρτηση με τη διαδικασία δημιουργίας του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ESDP). Όπως αναφέρει το κείμενο του προγράμματος Espon (1.1.1), η «πολυκεντρικότητα» αντιτάσσεται ως έννοια σε αυτήν της

«μονοκεντρικότητας», τη συγκέντρωση δηλαδή υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων χωρικής διαχείρισης σε ένα ενιαίο κέντρο. Προτείνοντας την ανάπτυξη ισορροπημένων και πολυεπίπεδων μορφών αστικών δικτύων, διακρίνονται τρεις τύποι πολυκεντρικής ανάπτυξης, οι οποίοι μπορούν να βρουν εφαρμογή σε «μάκρο», «μέσο» ή «μίκρο» επίπεδο. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο (μάκρο), η πολυκεντρικότητα γίνεται αντιληπτή ως εναλλακτικό πρότυπο για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης ομοιόμορφα, με μία «πολυκεντρική Ευρώπη», η οποία δεν θα μονοπωλείται από το αναπτυξιακό «πεντάγωνο» που διαμορφώνεται ανάμεσα στις πόλεις Λονδίνο, Αμβούργο, Μόναχο, Μιλάνο και Παρίσι. Αντιθέτως, προωθεί μεγαλύτερες ζώνες οικονομικής ολοκλήρωσης εντός της Ε.Ε., παράλληλα με αυτό. Στο διαπεριφερειακό ή «μέσο-επίπεδο», η αστική συμπληρωματικότητα είναι αυτή που αναδεικνύεται ως κύριο στοιχείο, με δύο ή περισσότερες πόλεις να συμπληρώνουν λειτουργικά η μία την άλλη, προσφέροντας σε πολίτες και επιχειρήσεις πρόσβαση σε αστικές λειτουργίες που συνήθως εντοπίζονται γύρω από μεγαλύτερες πόλεις. Τέλος, στο πλαίσιο της ενδοπεριφερειακής ανάπτυξης ("micro level"), υπογραμμίζονται οι αστικές, λειτουργικές και οικονομικές, συμπληρωματικότητες, δεδομένου ότι μια αστική περιοχή μπορεί να βελτιώσει την οικονομική επίδοσή της μέσω συνεργασιών και βελτιωμένων διασυνδέσεων εντός αυτής (ESPON, 2005: 3-4).

Η ιδέα της πολυκεντρικής ανάπτυξης συμπορεύτηκε με μία αλλαγή στην έμφαση των περιφερειακών πολιτικών, προς την κατεύθυνση κυρίως της ανάπτυξης εξειδικευμένων περιφερειακών δυνατοτήτων και συνεργειών που αναπτύσσονται μέσω περιφερειακών δικτύων, παροχών, εξειδικευμένης κατάρτισης και αγορών εργασίας. Εξάλλου, όπως διατυπώνεται στο κείμενο του ESPON, η ιδέα της πολυκεντρικότητας μπορεί να εξελισσεται με διάφορους τρόπους, ανάλογα και με το διαφορετικό πολιτικό περιεχόμενο που της αποδίδεται κάθε φορά. Υποδηλώνει έτσι τις διαφορετικές πτυχές που μπορεί να προσλάβει. Παράδειγμα αποτελεί η ενδυνάμωση διευρυμένων ζωνών οικονομικής ολοκλήρωσης («zones of global economic integration»), μέσω διακρατικών χωρικής ανάπτυξης και στρατηγικών όπως τα επιχειρησιακά προγράμματα Interreg και οι διακρατικές προσεγγίσεις (π.χ. η Στρατηγική και για την Θάλασσα της Βαλτικής).

#### 4.2.4.3 «Χωρική διακυβέρνηση» και «Εδαφική Συνοχή». Συσχέτιση και διάδραση

Από τα πρώτα χρόνια δημιουργίας του ευρωπαϊκού μορφώματος και μέχρι τις πρώτες ευρωπαϊκές διευρύνσεις, η ύπαρξη κοινής χωροταξικής πολιτικής δεν αποτέλεσε επίσημο αντικείμενο της ατζέντας των συζητήσεων σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης. Η μεγέθυνση, εντούτοις, των χωρικών ανισοτήτων μετά και τις ευρωπαϊκές διευρύνσεις, η αύξηση του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού και η γενικότερη αμφισβήτηση του κεντρικού ρόλου του κράτους, επέτειναν την ανάγκη για πιο στοχευμένη ανάπτυξη, επαναξιολόγηση της οικονομικής γεωγραφίας του ευρωπαϊκού χώρου και των οικονομικών πόλων, και δημιουργία ενός κοινού στρατηγικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού (CEC, 2004α). Η θεμελίωση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής και η υλοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ, 1986-1992), από κοινού με τις χρηματοδοτήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων και τα πρώτα επιχειρησιακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Κ.Π.Σ.) της περιόδου 1989-1993, ανέδειξαν στην ευρωπαϊκή πολιτική και οικονομική σκηνή νέους χωρικούς δρώντες, προερχόμενους από υποεθνικές γεωγραφικές μονάδες (όπως περιφέρειες, τοπικές αρχές, κ.α.), και ανανέωσαν το θεωρητικό ενδιαφέρον σχετικά με την ευρωπαϊκή χωρική ανάπτυξη.

Ορισμένες από τις πρώτες προτάσεις σχετικά με την ευρωπαϊκή χωροταξική ανάπτυξη (όπως το «Ευρωπαϊκό σχέδιο χωροταξίας» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), ανατρέχουν στις δεκαετίες του 1960 και 1970. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, ήταν εκείνη η οποία αποτέλεσε ένα πρώτο ορόσημο στις συζητήσεις γύρω από την κοινή χωρική ανάπτυξη -κυρίως λόγω της καθιέρωσης της πολιτικής της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της ώθησης που προσέδωσε στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την επιβεβαίωση των στόχων για μια Κοινή Αγορά. Έως τότε, και πιο συγκεκριμένα μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η συζήτηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση στον χώρο της Δυτικής, κυρίως, Ευρώπης, μονοπωλήθηκε από δύο διακριτές προσεγγίσεις σχετικά με τη φύση της διαδικασίας ολοκλήρωσης (George, 1996:50-51). Πρώτον, τη γαλλική «στρατηγική» οπτική («strategic trade»), η οποία υπογράμμιζε την ανάγκη ανασυγκρότησης των ευρωπαϊκών κρατών κατά τρόπο ώστε να οργανωθούν και να επανακτήσουν την αυτονομία τους στην οικονομική σφαίρα. Δεύτερον, την βρετανική «φιλελεύθερη» οπτική («Free trade»), η οποία αντιμετώπιζε την περιφερειακή ολοκλήρωση απλώς ως μια συνεισφορά στην ευρύτερη προσπάθεια διασφάλισης των συνθηκών παγκόσμιας επέκτασης του καπιταλιστικού συστήματος. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, παράλληλα με τις ραγδαίες πολιτικές και γεωγραφικές εξελίξεις της εποχής

(πτώση του Τείχους, κ.α.), στις δύο αυτές προσεγγίσεις έμελλε να προστεθεί και η γερμανική οπτική, η οποία και υπό την επίνευση του γερμανού Καγκελάρου Helmut Kohl, υποστήριζε σθεναρά το σενάριο μιας στενότερης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (George, 1996:50-51).

Την ίδια εποχή δύο νέα επίσημα κείμενα, τα έγγραφα «Ευρώπη 2000» και «Ευρώπη 2000+» που εκδόθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έδωσαν νέα ώθηση στην εγκαθίδρυση μιας από κοινού εδαφικής πολιτικής, εστιάζοντας στις τάσεις χωρικής οργάνωσης του ευρωπαϊκού χώρου, ειδικότερα σε περιοχές όπως οι αστικές, οι αγροτικές, οι παραμεθόριες περιφέρειες, οι ορεινοί όγκοι, οι παράκτιες και νησιωτικές περιοχές, κ.λπ. Λίγο αργότερα, το 1993, το Συμβούλιο της Λιέγης αποτέλεσε την αφετηρία του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, του πρώτου δηλαδή κοινού πλαισίου αναφοράς για το σύνολο των φορέων που εμπλέκονται στην χωροταξία και την ανάπτυξη του χώρου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κράτη μέλη, περιφέρειες, αυτοδιοικήσεις, κ.α.).

Ο όρος «εδαφική συνοχή<sup>61</sup>» εμφανίστηκε για πρώτη στην έκθεση «Ευρώπη 2000» (1992) για να επαναληφθεί το 1997 στην συνθήκη του Άμστερνταμ, ως νέα διάσταση της Πολιτικής Συνοχής, δίπλα στην οικονομική και κοινωνική. Η εδαφική συνοχή προστέθηκε στην πολιτική συνοχής, όχι μόνο δίνοντας έμφαση στην ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου και των επιμέρους αστικών, αγροτικών και μειονεκτικών περιοχών αλλά, και ως απαραίτητη προϋπόθεση για τις δύο πρώτες διαστάσεις της πολιτικής συνοχής (οικονομική, κοινωνική). Από τη σκοπιά αυτή, καμιά από τις δύο δεν μπορεί, τελικά, να επιτευχθεί σε εδάφη που παρουσιάζουν προβλήματα ανισοτήτων, συμφόρησης, συγκοινωνιακών κενών, συγκρούσεων χρήσεων γης, υποβάθμισης περιβάλλοντος, κ.α. Συνολικά, η εισαγωγή της έννοιας της εδαφικής συνοχής στην ευρωπαϊκή ατζέντα, σηματοδότησε «μια εξέλιξη στη θεώρηση και προοδευτική διείσδυση στα κοινοτικά κείμενα της έννοιας της «χωρικής ενότητας» (territory, territoire)» (Κυβέλου, 2010:192) και επεξέτεινε το εύρος της ίδιας της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. Παράλληλα αποτέλεσε σημείο αναφοράς για την εδαφική συνεργασία και τον σχηματισμό των προγραμμάτων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG και του επιμέρους σκέλους της, INTERREG IIIB (διακρατική συνεργασία) (Eser & Schmeitz, 2008: 250-251).

<sup>61</sup> Αναφέρεται ως τίτλος του δευτέρου μέρους που αναφέρεται στις υποδομές μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας και στην ανάγκη ενίσχυσης των σχετικών επενδύσεων στις ασθενέστερες περιοχές της Κοινότητας (Υποδομές και Εδαφική Συνοχή). Βλ. CEC, 1992β:96-108,

Οι εξελίξεις αυτές κατέληξαν το 1997 στην έγκριση του «Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου» (ΣΑΚΧ), του πρώτου πλαισίου αρχών, στόχων και επιλογών πολιτικής για την χωρική ανάπτυξη της Ευρώπης. Το σχέδιο αυτό, εκπονήθηκε στη βάση του προβληματισμού ότι η ενιαία αγορά, τελικώς, δεν άμβλυνε τις προϋπάρχουσες ανισότητες. Συνεπώς, αποτελούσε απόλυτη ανάγκη ο καλύτερος συντονισμός των πολιτικών, η συνεργασία των κρατών μελών και η ενδυνάμωση του ρόλου των περιφερειακών και τοπικών μονάδων. Ο προσανατολισμός των πολιτικών χωρικής ανάπτυξης σύμφωνα με το κείμενο, συγκροτήθηκε σύμφωνα με τρεις κύριους άξονες:

- την ανάπτυξη ενός πολυκεντρικού και ισορροπημένου δικτύου αστικών κέντρων και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών ώστε να ξεπεραστεί το δίπολο πόλης – υπαίθρου.

- την προώθηση ολοκληρωμένων συστημάτων μεταφορών και επικοινωνιών που να υποστηρίζουν την πολυκεντρική ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού χώρου και να αποτελούν προϋπόθεση για την επιτυχή ενσωμάτωση των περιφερειών και των πόλεων στο νέο ενιαίο Ευρωπαϊκό χώρο.

- τη διαφύλαξη της περιφερειακής ταυτότητας και τη διατήρηση της φυσικής και πολιτιστικής ποικιλομορφίας των πόλεων και των περιφερειών της Ε.Ε.

Το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου δεν αποτέλεσε δεσμευτικό έγγραφο για τα κράτη-μέλη, εντούτοις, συνεισέφερε ως πλαίσιο πολιτικής για καλύτερη συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των ευρωπαϊκών τομεακών πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις, καθώς επίσης και μεταξύ των κρατών μελών, των περιφερειών και των πόλεών τους. Στο κλίμα αυτό, και για την καλύτερη εφαρμογή του εν λόγω πλαισίου προτάθηκε και τελικά εγκρίθηκε η δημιουργία ενός “Ευρωπαϊκού Δικτύου Παρατηρητηρίων Χωροταξίας”, γνωστότερου και ως πρόγραμμα «ESPON», το οποίο παρείχε το υπόβαθρο και την τεχνογνωσία για την εφαρμογή του ΣΑΚΧ. Το δίκτυο αυτό, συνεισέφερε στην δημιουργία βάσεων δεδομένων γύρω από θέματα χωροταξικού σχεδιασμού, ώστε να χρησιμοποιηθούν από αρμόδιες αρχές σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Η έννοια της εδαφικής συνοχής απασχόλησε την ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη, όπως φαίνεται μέσα από την ανάλυση των Εκθέσεων για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, οι οποίες και ενσωμάτωσαν σταδιακά τον όρο στις προσεγγίσεις τους γύρω από την πρόοδο της πολιτικής συνοχής. Ειδικότερα, ήδη από την «Πρώτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» γίνεται μνεία στον ενισχυμένο ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης «στην υποστήριξη της δικτύωσης μεταξύ των περιφερειών, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και τη δημιουργία ενός πλαισίου αναφοράς για τις πολιτικές συνοχής, οι οποίες θα μπορούσαν στη συνέχεια



να χρησιμεύσουν ως η βάση για μια πολιτική που έχει την εδαφική συνοχή ως ρητό στόχο» (CEC, 2002β). Η έννοια επανέρχεται στην «Δεύτερη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» ομοίως και στην Τρίτη, όπου, όπως καταγράφεται, σημαντικό χαρακτηριστικό μιας αποτελεσματικής πολιτικής για τη συνοχή, αποτελεί η προσαρμοστικότητα της στις συγκεκριμένες ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των εδαφών (CEC, 2003). Όπως υπογραμμίζεται στο οικείο κεφάλαιο το οποίο αφιερώνεται στον όρο, η έννοια της εδαφικής συνοχής επεκτείνεται πέρα απ' αυτήν της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, τόσο με το να την εμπλουτίζει όσο και με το να την ενισχύει, και έχει ως στόχο να βελτιωθεί η εδαφική ολοκλήρωση και να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ των περιφερειών. Η Τέταρτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή παρουσίασε μια επικαιροποιημένη εικόνα των προοπτικών αναφορικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, κάνοντας λόγο και για την ανάγκη εδαφικής συνεργασίας και τις δυνατότητες για περισσότερες διασυνοριακές συναλλαγές (CEC, 2007α) .

Ταυτόχρονα με την έκδοση ευρωπαϊκών στρατηγικών σχεδίων, εκθέσεων, προγραμματικών κειμένων και κειμένων προβληματισμού ,πολλές από τις κοινοτικές πολιτικές συμπεριέλαβαν τον στόχο της εδαφικής συνοχής στις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές τους. Η προώθηση της εδαφικής συνοχής, ως αναπόσπαστο μέρος της προσπάθειας να εξασφαλιστεί ότι ολόκληρο το έδαφος της Ευρώπης θα έχει την ευκαιρία να συμβάλει στη στρατηγική για την ανάπτυξη και την απασχόληση, αναφέρεται ρητά στις κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο το 2006 (EC, 2006:26-29). Στο ίδιο πνεύμα, οι κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την αγροτική ανάπτυξη υπογράμμισαν τη συμβολή των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ ως προς την επιδίωξη της εδαφικής συνοχής και την ανάγκη για την προώθηση της συνεργασίας, του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης.

Τον Μάιο του 2007 στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή που έλαβε χώρα στη Λειψία, οι υπουργοί χωροταξίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προχώρησαν στην έγκριση της «Εδαφικής Ατζέντας» καθώς και του «Χάρτη της Λειψίας για την Αειφόρο Ανάπτυξη των Ευρωπαϊκών Πόλεων»<sup>62</sup>. Με τη θέσπιση της Εδαφικής Ατζέντας, υπογραμμίστηκε η

<sup>62</sup> Ο Χάρτης της Λειψίας για τις αειφόρες ευρωπαϊκές πόλεις συνιστά απόρροια της «Πράσινης Βίβλου» για το αστικό περιβάλλον και των αστικών πιλοτικών προγραμμάτων της περιόδου των διαρθρωτικών ταμείων. Οι εν λόγω δραστηριότητες κατέληξαν στην υιοθέτηση της θεματικής στρατηγικής για το αστικό περιβάλλον το 2006, η οποία επιτρέπει τη χρήση των διαρθρωτικών ταμείων για τη στήριξη επενδύσεων που αποσκοπούν στη βελτίωση της

ανάγκη για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, δημιουργία θέσεων εργασίας, κοινωνική και οικολογική ανάπτυξη σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ, με παράλληλη εξασφάλιση «καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και καλύτερης ποιότητας ζωής με ίσες ευκαιρίες ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας των ανθρώπων» (ΕC, 2007α). Η Εδαφική Ατζέντα και το πρώτο πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή της<sup>63</sup>, συνεισέφεραν στον προσδιορισμό συγκεκριμένων εδαφικών προτεραιοτήτων, από τους θύλακες περιφερειακής καινοτομίας ως τις οικολογικές δομές και τους πολιτιστικούς πόρους, και από την πολυκεντρική ανάπτυξη ως τις νέες μορφές συνεργασίας και εδαφικής διακυβέρνησης, καθώς και τις ενέργειες που απαιτούνται για την εφαρμογή τους. Η Εδαφική Ατζέντα βασίστηκε σε προϋπάρχοντα πολιτικά έγγραφα χωρικού ενδιαφέροντος, όπως το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ), τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής του οποίου επέκτεινε σε έξι προτεραιότητες για τη λήψη μέτρων χωροταξικής ανάπτυξης<sup>64</sup>. Παράλληλα όμως, σηματοδότησε μία αλλαγή στην στρατηγική κατεύθυνση του σχεδιασμού, μια «αξιοσημείωτη μετάβαση από τους «ήπιους» προβληματισμούς προς την επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας. Πρόκειται για μια μετατόπιση στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, από την εστίαση στις διαρθρωτικά αδύναμες και μειονεκτικές περιφέρειες σε στρατηγικές που αποσκοπούν στην ανάπτυξη του δυναμικού και των ευκαιριών σε όλες τις περιφέρειες (ΕΡ, 2007:iv). Η Εδαφική Ατζέντα ενσωμάτωσε και επεξήγησε την έννοια της «εδαφικής συνοχής», προσδιορίζοντάς την ως:

- Εστίαση των περιφερειακών και εθνικών εδαφικών αναπτυξιακών πολιτικών στην καλύτερη εκμετάλλευση του περιφερειακού δυναμικού και του εδαφικού κεφαλαίου.
- Βελτίωση της κατάστασης των περιφερειών στην Ευρώπη, τόσο μέσω ενίσχυσης του προφίλ τους όσο και μέσω διευρωπαϊκής συνεργασίας με σκοπό τη διευκόλυνση της σύνδεσης μεταξύ τους και της εδαφικής ολοκλήρωσης.

---

ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος– και τέλος στον Χάρτη της Λειψίας. Ο Χάρτης τονίζει επίσης τη σημασία του ρόλου των πόλεων στη διαμόρφωση των μελλοντικών πολιτικών της ΕΕ.

<sup>63</sup> Το πρώτο πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή της Εδαφικής Ατζέντας, εγκρίθηκε στις Αζόρες το Νοέμβριο του 2007

<sup>64</sup> Η Εδαφική Ατζέντα όρισε έξι προτεραιότητες για λήψη μέτρων χωροταξικής ανάπτυξης: ενίσχυση της πολυκεντρικής ανάπτυξης και καινοτομίας μέσω της δημιουργίας δικτύων περιφερειών και πόλεων· νέες μορφές συνεργασίας και εδαφικής διακυβέρνησης μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών· προαγωγή περιφερειακών κόμβων ανταγωνισμού και καινοτομίας· ενίσχυση και επέκταση των διευρωπαϊκών δικτύων· προώθηση της διευρωπαϊκής διαχείρισης κινδύνου, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων της αλλαγής του κλίματος· ενίσχυση των οικολογικών δομών και πολιτιστικών πόρων ως προστιθέμενης αξίας για την ανάπτυξη.

- Προαγωγή της συνοχής των πολιτικών της ΕΕ με εδαφικό αντίκτυπο, τόσο οριζόντια όσο και κάθετα, για την υποστήριξη της αειφόρου ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Σε συνέχεια των συμπερασμάτων της άτυπης συνεδρίασης των αρμόδιων για τη χωροταξία και την περιφερειακή ανάπτυξη υπουργών της ΕΕ που έλαβε χώρα στη Λειψία το 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε το 2008 την «Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή», σύμφωνα με την οποία η εδαφική συνοχή αποτελεί πλέον κριτήριο για την αρμονική ανάπτυξη όλων των περιοχών, την αξιοποίηση στο έπακρο των εγγενών χαρακτηριστικών των εν λόγω εδαφών αλλά και τη μετατροπή της ποικιλομορφίας σε προτέρημα για τη βιώσιμη ανάπτυξη ολόκληρης της ΕΕ (CEC, 2008α:3). Αλλά και η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη συμπεριέλαβε την εδαφική συνοχή στις διαστάσεις της Πολιτικής Συνοχής, δίπλα στην οικονομική και την κοινωνική, αλλά και ως συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών. Η ένταξη της παραμέτρου της εδαφικής συνοχής και στην Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, όπως παρατηρεί η Γ. Γιαννακούρου, υπήρξε καθοριστικής σημασίας καθώς με την επικύρωση της Συνθήκης, η εδαφική συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου κατέστη αντικείμενο ειδικής κοινοτικής μέριμνας. Μέσω αυτής, η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε για πρώτη φορά αρμοδιότητα και στο πεδίο της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου αλλά και σηματοδοτήθηκε, ουσιαστικά, η καταστατική αναγνώριση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου στο πεδίο της ευρωπαϊκής χωροταξίας (Γιαννακούρου, 2008:94-95).

#### 4.2.4.4 «Χωρική Διακυβέρνηση» και «Εδαφική Συνοχή»

Η ιστορική αναδρομή στη γέννηση και παγίωση της έννοιας της εδαφικής συνοχής, αφενός μεν ως επίσημου όρου στην ευρωπαϊκή πολιτική ορολογία αφετέρου δε ως δεσμευτικής διάστασης για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, σκιαγράφησε συνοπτικά την εξέλιξη της διάστασης της εδαφικότητας για την ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη. Η «χωρική διακυβέρνηση» συνδέεται άμεσα και έννοιες όπως το «εδαφικό κεφάλαιο» και οι «εδαφικές πολιτικές», κυρίως υπό την άποψη ότι συνιστά αναγκαία συνθήκη ομοίως δε και παράγωγο, μιας πιο ισόρροπης χωρικής ανάπτυξης στην Ευρώπη αλλά και της χωρικής συνοχής. Όπως σημειώνει η Γ. Γιαννακούρου, «όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα κοινοτικά κείμενα, αλλά και από τη σχετική επιστημονική βιβλιογραφία, η νέα έννοια της εδαφικής συνοχής φαίνεται να παραπέμπει από θεσμικής απόψεως σε ένα υπόδειγμα διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού χώρου που αναπτύσσεται σε πολλαπλά επίπεδα (κοινοτικό, διεθνικό, εθνικό, υποεθνικό) και

εμπλέκει τόσο τα ευρωπαϊκά όργανα όσο και τις εθνικές και υποεθνικές αρχές που λειτουργούν σε κάθε κράτος-μέλος, αλλά και τις δυνάμεις της κοινωνίας, της επιστήμης και της αγοράς» (Γιαννακούρου, 2009β).

Η ίδια η «εδαφική συνοχή» μπορεί να γίνει κατανοητή ως η ειδική εκείνη μορφή συνοχής, η οποία διαμορφώνεται μέσα από την αλληλεπίδραση με τον χώρο και λειτουργεί ως ένας παράγοντας ολοκλήρωσης, ως ένας υποδοχέας κοινωνικού κεφαλαίου και ως ένα πεδίο ανταγωνισμού με άλλες χωρικές ενότητες. Η «χωρική διακυβέρνηση» από την άλλη, ως διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης αλλά και ως αποτέλεσμα των διαδικασιών ολοκλήρωσης διαφόρων πολιτικών και δράσεων, στοχεύει επίσης στη χωρική συνοχή και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και ανάπτυξης μιας χωρικής ενότητας. Οικοδομεί σχέσεις, συνέργειες και αλληλεπιδράσεις μεταξύ πολιτικών σχεδίων και προγραμμάτων που επενεργούν σε διάφορες κλίμακες, από την τοπική έως στην διεθνή. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο κείμενο του ESPON 2.3.2 το έδαφος (territory) διαδραματίζει κάθε φορά διαφορετικό ρόλο κατά την διαδικασία της εδαφικής διακυβέρνησης. Από μία οργανωτική διάσταση, η χωρική διακυβέρνηση προσιδιάζει σε μία διαδικασία εδαφικής οργάνωσης της πολλαπλότητας των σχέσεων που χαρακτηρίζουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των δρώντων και των διαφορετικών, και μη αντικρουόμενων, συμφερόντων. Αυτή η οργανωτική διάσταση στην κατανόηση της χωρικής διακυβέρνησης, αναφέρεται ουσιαστικά στην κατασκευή ενός κοινού εδαφικού οράματος για τη δημιουργία βιώσιμης εδαφικής συνοχής σε διαφορετικά επίπεδα, το οποίο βασίζεται στην αναγνώριση και αξιοποίηση του απαιτούμενου εδαφικού κεφαλαίου (ESPON, 2007:12) .

Σε συνάρτηση προς τα ανωτέρω, η έννοια της «χωρικής διακυβέρνησης» προσιδιάζει σε μία διαδικασία σχεδιασμού, παραγωγής και συντονισμού των δημοσίων πολιτικών, για την εγγύηση μιας περισσότερο ισορροπημένης ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ευρώπη και ως απαραίτητη προϋπόθεση και την επίτευξη της εδαφικής συνοχής. Η χωρική διακυβέρνηση αποτελεί δηλαδή τη διαδικασία ή αλλιώς το όχημα, ενώ η έννοια της «χωρικής συνοχής» συγκροτεί το αποτέλεσμα της προσπάθειας εδαφικής και πολυεπίπεδης οργάνωσης της πολλαπλότητας των σχέσεων, των πολιτικών και των δρώντων. Προς επίρρωση αυτής της άποψης, το κείμενο του ESPON υπογραμμίζει ότι «η εδαφική συνοχή μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα των διαδικασιών που ολοκληρώνουν τις πολιτικές σε διαφορετικά επίπεδα, μέσω της ενεργού συμμετοχής δημόσιων, ιδιωτικών και μικτών δρώντων που αναπτύσσουν δραστηριότητες σε διαφορετικές κλίμακες». Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, «βασική πρόκληση της εδαφικής διακυβέρνησης είναι να δημιουργηθούν οι όροι που επιτρέπουν στην χωρική συλλογική δράση να

πραγματοποιηθεί, ώστε να βελτιωθούν οι ανταγωνιστικές δυνατότητες των εδαφών (territories) και να επιτευχθεί η εδαφική συνοχή σε διαφορετικές χωρικές κλίμακες» (ESPON, 2007:13).

## **Κεφάλαιο 5. Η «Διευρωπαϊκή Συνεργασία» ως δομή Χωρικής Διακυβέρνησης**

Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν, επιχειρείται η αξιολόγηση των δράσεων εδαφικής συνεργασίας κάτω από το πρίσμα των χωρικών, θεσμικών και διοικητικών διαστάσεων που προσλαμβάνουν. Η υλοποίηση των δράσεων αυτών, ως εφαρμογή μιας εναλλακτικής πρότασης κατανομής των κοινοτικών πόρων η οποία θα βασίζεται στη «γεωγραφία των αναγκών», σύμφωνα και με την ρήση που διατυπώνεται στην Έκθεση Barca όπως παρατέθηκε παραπάνω, και η λειτουργία των διακρατικών εδαφικών σχηματισμών ως πεδίο συντονισμού και δικτύωσης πέρα από τα εθνικά και διοικητικά όρια, αποτελούν αντικείμενο της εξέτασης που παρατίθεται.

### **5.1 Οι χωρικές διαστάσεις των δομών εδαφικής συνεργασίας**

Ο χώρος αποτελεί συστατικό στοιχείο της εδαφικής συνεργασίας. Με βάση τη χωρική τους διάρθρωση, οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας διακρίνονται σε διασυνοριακές, διακρατικές και διαπεριφερειακές ενώ, οι σχετικές δράσεις αναπτύσσονται εντός ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών που δεν συμπίπτουν υποχρεωτικά με συγκεκριμένες διοικητικές διαιρέσεις εντός των εθνικών κρατών. Ο «χώρος» στις πιο πάνω μορφές εδαφικής συνεργασίας γίνεται αντιληπτός κατά βάση με λειτουργικά κριτήρια, χωρίς να οριοθετείται αυστηρά με βάση τις παραδεδωμένες αφηγήσεις για την πολιτική, οικονομική και κοινωνική οργάνωση των επικρατειών, όπως τουλάχιστον τις γνωρίζουμε σήμερα. Υπό την έννοια αυτή, η εδαφική συνεργασία συνιστά, μεταξύ άλλων, και αναζήτηση μιας κατεξοχήν λειτουργικότερης χωρικής οργάνωσης και διασύνδεσης, μιας βέλτιστης επανοριοθέτησης των λειτουργικών διασυνδέσεων των εδαφών, υπέρτερης των εθνικών συνόρων, με σκοπό την αποδοτικότερη υλοποίηση πολιτικών και την εξομάλυνση χωρικών ανισοτήτων και εμποδίων στην οικονομική, πολιτική και διοικητική συνεργασία. Η ιστορική και θεσμική επισκόπηση των τάσεων χωρικής συνεργασίας που προηγήθηκε, κατέδειξε ακριβώς τη διαχρονική, «εκ των κάτω» (bottom-up), αναζήτηση καλύτερων χωρικών διασυνδέσεων για την καλύτερη ανάδειξη του «χωρικού κεφαλαίου», παράλληλα και πέρα από τις παραδοσιακές κρατικές επικράτειες.

### 5.1.1 Προς ένα λειτουργικότερο επανασχηματισμό των συνόρων και την ανάδυση ενός «διαπεριφερειακού χώρου».

Οι εκτεταμένες διευρύνσεις που συντελέστηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο, οδήγησαν σε σταδιακή επέκταση των ευρωπαϊκών εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων και την είσοδο νέων εθνικών διοικητικών συστημάτων και οικονομικών δεδομένων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Οι εξελίξεις αυτές, τουλάχιστον κατά τα τελευταία έτη, έλαβαν χώρα σε ένα περιβάλλον εκτεταμένης κρίσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και των οικονομικών θεσμών παγκοσμίως. Τα δεδομένα αυτά, υπαγόρευαν, όπως ήταν φυσικό, την ανάγκη επαναπροσδιορισμού του χωρικού μοντέλου που κυριάρχησε κατά την ανάλυση των διαδικασιών της ευρωπαϊκής οικονομικής ανάπτυξης, και το οποίο συχνά μονοπωλήθηκε από το δίπολο «κέντρου/περιφέρειας» (centre/periphery paradigm) κατά την προσπάθεια ανάλυσης της χωρικής προσαρμογής των ευρωπαϊκών περιοχών στη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης (Terrasi, 2003:1).

Όπως ήταν φυσικό, ο επαναπροσδιορισμός του μοντέλου αυτού οδήγησε, μεταξύ άλλων, στην ανάγκη ανάδειξης νέων δομών στον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο, γύρω από τις οποίες θα προγραμματίζονται οι αναπτυξιακές χωρικές στρατηγικές και θα επικεντρώνουν οι ευρωπαϊκές περιφερειακές πολιτικές. Οι παραπάνω παράγοντες, προκάλεσαν όμως και ευρύτερο προβληματισμό γύρω από τις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής και τη γεωγραφική κατανομή των πόρων και των προγραμμάτων της, κυρίως υπό την προοπτική ανακατεύθυνσης τους προς περισσότερο επικεντρωμένους και μετρήσιμους, κατά τις επόμενες προγραμματικές περιόδους, στόχους. Μία από τις βασικές καινοτομίες της εδαφικής συνεργασίας, αποτέλεσε το μοντέλο κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων και της χωρικής στόχευσής τους. Η ίδια η έννοια της εδαφικής συνεργασίας διαπνέεται, στη φιλοσοφία της από μία «τοποκεντρική» προσέγγιση του σχεδιασμού των παρεμβάσεων, καθώς επικεντρώνεται σε πρακτικές ανάπτυξης προσαρμοσμένες στις τοπικές συνθήκες. Διαφοροποιούμενη από την παραδοσιακή λογική της κατανομής πόρων προς τις ευρωπαϊκές Περιφέρειες, η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG προέβαλε, ως εναλλακτική λύση, την κατανομή της χρηματοδότησης προς περιοχές σύμφωνα με τη «γεωγραφία των αναγκών». Για την κατανομή αυτή, τα εν λόγω προγράμματα «πρότειναν» εδαφικούς σχηματισμούς από όμορες και μη περιοχές, συμφωνώντας σε ένα σύνολο κοινών αναπτυξιακών στόχων και διαδικασιών δημοσίων πολιτικών, πέραν των όποιων διοικητικών και χωρικών ορίων.

Εξάλλου, η δημιουργία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς και το σύνθημα για μια «Ευρώπη χωρίς σύνορα», υπέδειξαν σημαντικές αλλαγές στην οικονομική και

πολιτική διάσταση των συνόρων εντός του ευρωπαϊκού χώρου, τουλάχιστον όπως αυτή γινόταν αντιληπτή έως τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η «σχετικοποίηση» των εθνικών συνόρων αποτέλεσε αφορμή, όσο και παράγωγο, της ανάπτυξης πολυμερών και πολυτομεακών δικτύων, πολλά από τα οποία διαπερνούσαν και διαπερνούν τα παραδοσιακά όρια δράσης των εθνικών κρατών. Η ολοένα μεταβαλλόμενη αντίληψη για τα εθνικά σύνορα, από κοινού με την, άλλοτε υπόρρητη και άλλοτε πρόδηλη, «συναίνεση» των κυρίαρχων κρατών στην ανάδειξη των υποεθνικών δρώντων τους σε σημαντικό πλέον συνομιλητή της διαδικασίας παραγωγής πολιτικών, ενίσχυσε την εμφάνιση των δομών εδαφικής συνεργασίας. Τα ίδια τα προγράμματα κοινοτικής χρηματοδότησης, ενθάρρυναν την ανάδειξη στο προσκήνιο των διασυνοριακών και παραμεθόριων περιοχών κατά τρόπο ώστε, οι εσωτερικές και εξωτερικές παραμεθόριες περιοχές να αποτελούν χώρους εκτενούς διασυνοριακής συνεργασίας ή «γέφυρες» μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών και κοινωνικών συστημάτων εκατέρωθεν των συνόρων.

Υπό το πρίσμα των αυξανόμενων προκλήσεων και αναγκών για καλύτερο συντονισμό και συνεργασία, το ζήτημα της εξεύρεσης καταλληλότερων κλιμάκων παρέμβασης, αναδείχθηκε σε έναν από τους τρεις βασικούς άξονες διακυβέρνησης στην Ε.Ε, από κοινού με την τομεακή ολοκλήρωση (sectoral integration) και το σύστημα λήψης αποφάσεων. Συνεπώς, αναζητήθηκαν νέες σφαίρες λειτουργικής δράσης που να απαντούν και να απαντώνται από την ανάγκη για νέες λειτουργικές περιοχές και χωρικές ενότητες, για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων προγραμμάτων («territoires de projet»). Τα ευρύτερα ζητήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων απασχόλησαν την θεωρητική έρευνα η οποία περιστράφηκε, όπως προαναφέρθηκε, γύρω από τις γεωπολιτικές και οικονομικές συνέπειες των νέων δεδομένων και την ενδεχόμενη ανάγκη κατάρτισης νέων στρατηγικών για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής. Κυρίως όμως οδήγησε στην αναζήτηση καταλληλότερων κλιμάκων -ή «εναλλακτικών επιπέδων δημόσιας παρέμβασης»- στον ευρωπαϊκό χώρο, μεταξύ άλλων μέσω της χωρικής αναδιάρθρωσης των παραδεδομένων ιεραρχικών χωρικών σχημάτων (Γιαννακούρου, 2008:117-118), της αναζήτησης λειτουργικότερων σφαιρών δράσης και της δημιουργίας νέων χωρικών μονάδων όπως οι «μεσο-περιφέρειες», οι «μακρο-περιφέρειες», κ.α.

Η ίδια η υλοποίηση των διακρατικών εδαφικών συνεργασιών (τόσο στο πλαίσιο της χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων όσο και προγενέστερα, μέσω των δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης) αναδείχθηκε ως μία από τις κινητήριες δυνάμεις άμβλυνσης των παραδεδεδεγμένων πολιτικών και διοικητικών ορίων και ως θεσμικός μηχανισμός «απάλυνσης του χώρου» (smoothing of space). Ο σχεδιασμός



των εν λόγω προγραμμάτων, έχοντας ως επίκεντρο -τουλάχιστον σε προγραμματικό επίπεδο - την υλοποίηση διακρατικών έργων, την ανάπτυξη διασυνοριακών δικτύων και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών πάνω στη βάση μιας χαλαρότερης ή και ισχυρότερης θεσμοποίησης, οδήγησε στη δημιουργία νέων, ευρύτερων και χαλαρών («soft») διεδαφικών χώρων εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας. Οι δομές των διακρατικών, διασυνοριακών και διαπεριφερειακών δράσεων που προωθήθηκαν στο πλαίσιο των Πρωτοβουλιών Interreg, προσδιόρισαν νέες και διακριτές, ευρωπαϊκές χωρικές δομές, προβλέποντας διαφοροποιημένες αναπτυξιακές στρατηγικές για διαφορετικές περιοχές της Ευρώπης. Συνολικά, τόσο το διασυνοριακό, όσο και το διακρατικό σκέλος της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας υπονόησαν εν τη συλλήψει τους, τη δημιουργία συναρθρώσεων γεωγραφικών περιοχών (μητροπολιτικές, αστικές, περιφερειακές και αγροτικές) περιγράφοντας, σε χαμηλότερο ίσως επίπεδο, μια λογική οργάνωσης του χώρου στην κατεύθυνση των «λειτουργικών περιοχών», μία θεσμική διασύνδεση δηλαδή χώρων με υπηρεσίες και υποδομές κινητικότητας, οργάνωση δρώντων σε εδαφική βάση και πόλους ανάπτυξης.

Βεβαίως, οι διασυνδέσεις και τα δίκτυα που διαμορφώθηκαν, δεν αποτελούν ένα νέο φαινόμενο για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής, καθώς, κατά τις δεκαετίες που προηγήθηκαν, είχαν ήδη προωθηθεί, στο πλαίσιο των Στόχων I και II της Πολιτικής Συνοχής, λειτουργικά δίκτυα που δεν ταυτίζονταν απαραίτητως με τα διοικητικά σύνορα των συμμετεχόντων γεωγραφικών οντοτήτων (π.χ. δίκτυο Enterprise Europe Network (EEN)<sup>65</sup>). Τα δίκτυα αυτά δεν απέβλεπαν τόσο στην αντιπροσώπευση μιας ορισμένης «περιοχής» όσο στην ανάδειξη περιοχών επέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων, χωρίς να συνδυάζονται με την πρόθεση να συμβάλουν στην εμφάνιση περισσότερο τυποποιημένων περιφερειακών δομών. Συγκρινόμενη με τα δίκτυα αυτά, η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία αφίσταται των υπολοίπων δράσεων των Στόχων I και II της Πολιτικής Συνοχής σε ακριβώς αυτό το σημείο. Στόχευσε εξυπαρχής στη δημιουργία όχι μόνο νέων διοικητικών χώρων συνεργασίας, αλλά και στην ουσιαστικότερη και ισχυρότερη θεσμοποίηση της λογικής των λειτουργικών γεωγραφικών ενότητων και των δικτύων που δρουν εντός αυτών.

Παρά το γεγονός ότι στα πρώτα προγραμματικά κείμενα των δομών εδαφικής συνεργασίας δεν γίνεται ρητά λόγος περί νέων λειτουργικών επιπέδων και δεν εμπεριέχονται τουλάχιστον από την αρχή, νέα επίπεδα και κλίμακες διακυβέρνησης, η

<sup>65</sup> Αφορά στην στήριξη της καινοτομίας στις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ). Χρηματοδοτείται από την Γενική Δ./ση Ανάπτυξης (DG GROWTH) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

εισαγωγή της φιλοσοφίας των «εδαφικά συνεκτικών» χώρων διατρέχει τον σχεδιασμό των διασυνοριακών και διακρατικών έργων. Η εδαφική συνεργασία, πρότεινε διευρυμένες επικράτειες εντός των οποίων αναπτύσσονται δίκτυα μόνιμων κοινωνικών, διοικητικών, οικονομικών και θεσμικών διασυνδέσεων καθώς και υποδομών, τα οποία διευκολύνουν την ελευθερία κινήσεων προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και πληροφοριών. Έστω και σε πειραματικό επίπεδο, ήδη από τα πρώτα χρόνια δημιουργίας της, η λογική αυτή εκφράστηκε εν ψήγματι μέσα από την προώθηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο συγκεκριμένων στρατηγικών και προγραμμάτων με εδαφική διάσταση και λειτουργικές προσεγγίσεις και εν τοις πράγμασι μέσα από την προώθηση μιας σειράς από τυπικά και άτυπα διασυνοριακά, διακρατικά και διαπεριφερειακά δίκτυα ανάμεσα σε υποεθνικούς δρώντες διαφόρων κρατών μελών. Η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, σε αντίθεση με άλλες δράσεις των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, επεδίωξε να συμβάλει ακριβώς στη δικτύωση και την υποστήριξη της εδαφικής συνοχής σε μεγάλες και εκτεταμένες γεωγραφικές διακρατικές περιοχές, παράλληλα με την ολοκλήρωση διαφορετικών πολιτικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Συνολικά, οδήγησε σε χωρικούς σχηματισμούς διατρεχόμενους από δίκτυα κοινωνικών, οικονομικών και νομικών διασυνδέσεων, οι οποίοι προσιδιάζουν σε «εδαφικά συνεκτικούς χώρους» (territorially cohesive spaces) και συνδέονται με την θεωρητική συζήτηση για την αναζήτηση καταλληλότερων κλιμάκων και επιπέδων παρέμβασης των δημοσίων πολιτικών («scales for policy intervention»).

Το γεγονός αυτό γίνεται καλύτερα κατανοητό λαμβάνοντας υπόψη την ιστορική εξέλιξη της εδαφικής συνεργασίας. Οι διεδαφικοί σχηματισμοί και οι δομές χωρικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης σε πολλές περιοχές των εσωτερικών συνόρων της Ε.Ε., υπό την θεσμική ομπρέλα των Ευρωπεριφερειών (Euroregions), των Ευρωκοινοτήτων (EuroCommunities), των Ευρωπεριοχών (Eurodistricts) και άλλων ad hoc δομών, αποτέλεσαν πρώτα μορφώματα στην κατεύθυνση αυτών των «λειτουργικών περιοχών». Το γεγονός αυτό οφείλεται τόσο στο αντικείμενο και τις δομές της συνεργασίας όσο και στο ότι, αυτές οικοδομήθηκαν σε προϋπάρχοντες, οιονεί, «λειτουργικούς χώρους». Οι χώροι αυτοί «υπονοούνταν» εν μέρει, λόγω της διοικητικής σύγκλισης των επιμέρους διοικητικών παραδόσεων των συμμετεχόντων κρατών (κυρίως στην περιοχή της κεντρικής Ευρώπης) και των προϋπαρχόντων πρακτικών συνεργασίας. Παράλληλα, και λόγω των εδαφικών συνθηκών και της γεωγραφικής εγγύτητας των περιοχών αυτών επιτράπη, αν όχι επιβλήθηκε, κατά τις προηγούμενες δεκαετίες η μεταξύ τους διάδραση σε τομείς όπως οι μεταφορές, οι υποδομές, η εργασία, κ.α. Όλοι οι

παραπάνω παράγοντες συνέβαλλαν ουσιαστικά στον σχηματισμό χώρων λειτουργικής δράσης.

Αλλά και στο πλαίσιο της Ε.Ε, τα δεδομένα που προκύπτουν από την πολυετή εφαρμογή ποικίλων προγραμμάτων εδαφικού προσανατολισμού, όπως οι πιλοτικές δράσεις του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ και οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες Interreg, προσφέρουν μία αρκετά συνεκτική εικόνα γύρω από τους εν δυνάμει λειτουργικούς χώρους στον ευρωπαϊκό χώρο. Συμπεριλαμβάνουν διασυνοριακούς σχηματισμούς στα εσωτερικά και εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα και προσδιορισμό νέων επιπέδων παρέμβασης για την εφαρμογή των κοινοτικών προγραμμάτων. Διεδαφικοί σχηματισμοί όπως αυτοί των «μακρο-περιφέρειων» (Macroregions) αλλά και των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) που προωθήθηκαν στο πλαίσιο της μακρο-περιφερειακής στρατηγικής της Ε.Ε. και της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας αντίστοιχα, συνιστούν τύπους χωρικών μορφωμάτων με σαφείς λειτουργικούς δεσμούς. Αν και διαθέτουν διαφορετικό βαθμό θεσμοποίησης, δύνανται να θεωρηθούν ως πραγματικοί «λειτουργικοί» χώροι και ως γεωγραφικοί και συνεργατικοί θεσμοί που προωθούν την ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Η υλοποίηση των διακρατικών εδαφικών συνεργασιών (τόσο στο πλαίσιο της χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων όσο και προγενέστερα, μέσω των δράσεων στου Συμβουλίου της Ευρώπης) διαφάνηκε ως μία από τους κυριότερες δυνάμεις άμβλυνσης των παραδεδομένων πολιτικών και διοικητικών ορίων και «απάλυνσης του χώρου» («smoothing of space»). Ο σχεδιασμός των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας με επίκεντρο την υλοποίηση διακρατικών έργων, την ανάπτυξη διασυνοριακών δικτύων και την ανταλλαγή άριστων πρακτικών πάνω στη βάση χαλαρότερης ή και ισχυρότερης θεσμοποίησης, οδήγησε τελικά στην δημιουργία ενός νέου, ευρύτερου και χαλαρού («soft») διεδαφικού χώρου στην ευρωπαϊκή επικράτεια. Ένας «διαπεριφερειακός «χώρος» άρχισε να αναδύεται στο προσκήνιο, δομημένος από πολλές εδαφικές εταιρικές ομοιότητες οι οποίες δεσμεύονταν μεταξύ τους από συμφωνίες. Πράγματι, η χωρική αυτή αναδιάρθρωση «οδήγησε σε «ανακλιμάκωση» και σε επανακαθορισμό των χωρικών κλιμάκων και επιπέδων, όπως και των αντίστοιχων διοικητικών δομών. Η ανάδυση διακρατικών περιοχών υπογράμμισε την σημασία των δικτύων και την πολλαπλότητα των αλληλεπιδράσεων, τυπικών και άτυπων, δημόσιων και ιδιωτικών παράλληλα με την «υποτόνιση» της κεντρικά καθοδηγούμενης αλληλεπίδρασης μεταξύ των επιμέρους δρώντων. Κύρια έκφραση του «διαπεριφερειακού χώρου» αυτού, αποτέλεσαν μεταξύ άλλων οι Ευρωπεριφέρειες. Η οριζόντια οργάνωση και η δυνατότητα δράσης τους, εξαρτήθηκε από την ποιότητα των συνημμένων συμφωνιών και συμβάσεων, και την συμμόρφωση των συμμετεχόντων -περιοχές συνεργασίας, κράτη, ιδιωτικοί δρώντες

και Ε.Ε.- στους νομικούς κανόνες των συμφωνιών, συνθηκών και συμβάσεων. Όπως υποστηρίζει και ο Gidlund «για πολλούς, οι ευρω-περιοχές («Euro-regions») ως εδαφικά όργανα συνεργασίας, ήρθαν ως απάντηση για ένα νέο, λειτουργικότερο, επανασχηματισμό των συνόρων».

### **5.1.2 Η «μακροπεριφερειακή προσέγγιση» ως νέο λειτουργικό επίπεδο.**

Συνολικά, τόσο το διασυνοριακό, όσο και το διακρατικό σκέλος της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, εμπεριείχαν στη θεσμική τους σύλληψη τη δημιουργία συναρθρώσεων γεωγραφικών περιοχών (μητροπολιτικές, αστικές, περιφερειακές και αγροτικές, κλπ), δηλαδή «λειτουργικών περιοχών» που συνέδεαν χώρους, υπηρεσίες, υποδομές και δρώντες, σε εδαφική βάση. Με βάση τα χαρακτηριστικά αυτά, η εδαφική συνεργασία δείχνει πράγματι να περιέχει στοιχεία ενός εναλλακτικού επιπέδου δημόσιας παρέμβασης και μιας αναζήτησης λειτουργικότερων περιοχών και χωρικών ενότητων για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων χωρικών ζητημάτων (*territoires de projet*).

Βεβαίως, οι χωρικές δομές που αναπτύχθηκαν δεν παρουσιάζουν ομοιογένεια ως προς τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους. Παρατηρούνται σημαντικές διαφορές, οι οποίες στην πλειοψηφία τους συνίστανται στην στόχευση και την λογική πάνω στην οποία αυτές δημιουργούνται. Μεγαλύτερες αποκλίσεις εντοπίζονται μεταξύ χωρικών δομών όπως οι μακροπεριφέρειες, και των υπολοίπων περιοχών συνεργασίας που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της υλοποίησης προγραμμάτων συνεργασίας. Η «στρατηγική» για τις μακροπεριφέρειες στοχεύει συνολικά στο να «συγχωνεύσει» το Κοινοτικό επίπεδο με τα κεντρικά, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα, ενώ η εδαφική συνεργασία επικεντρώνει περισσότερο σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αλλά και σε επίπεδο χρηματοδότησης εμφανίζονται διαφορές με τη στρατηγική για τις μακροπεριφέρειες να κινητοποιεί πόρους από διαφορετικά εργαλεία και ταμεία και την εδαφική συνεργασία να διαθέτει τα δικά της επιχειρησιακά προγράμματα και πόρους. Τέλος, η στρατηγική για τις μακροπεριφέρειες ολοκληρώνει έργα σημαία («flagship projects») Κοινοτικών, κεντρικών και περιφερειακών πολιτικών, ώστε να ξεπεραστούν οι αδυναμίες που παρουσιάζει η εδαφική συνεργασία και οι οποίες συνίστανται στην χαμηλή ενσωμάτωση και ολοκλήρωση των διασπασμένων προγραμμάτων της στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές (Stocchiero, 2010:7).

Ειδικότερα, με το μοντέλο της «μακρο-δομής» (macrostructure), προσδιορίστηκαν νέες, διακριτές, ευρωπαϊκές χωρικές δομές, που στοχεύουν σε διαφοροποιημένες αναπτυξιακές στρατηγικές για διαφορετικές περιοχές της Ευρώπης. Τόσο στην περίπτωση των Μακροπεριφερειών όσο και των Ευρωπεριφερειών, όπου οι δομές συνεργασίας παγιώθηκαν και υλοποιούν δράσεις για αρκετά έτη, δημιουργήθηκαν εδαφικά συνεκτικοί χώροι (territorially cohesive spaces) στους οποίους ενυπάρχουν δίκτυα κοινωνικών, διοικητικών, οικονομικών και νομικών διασυνδέσεων, με περισσότερο μόνιμο χαρακτήρα.



**Χάρτης 8:** Στρατηγική για τη Μακροπεριφέρεια της Βαλτικής. Πηγή: DG Regional Policy. Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014

Η μονιμότητα αυτή προκύπτει από την ίδια την φύση των δομών αυτών. Πρόκειται δηλαδή για χωρικές και τεχνοκρατικές δομές για την καλύτερη ρύθμιση και εφαρμογή πολυετών διασυνοριακών προγραμμάτων ανάπτυξης. Εντάσσεται στην λογική της ανάδυσης ενός διαπεριφερειακού χώρου δημιουργώντας ευκαιρίες χωρικής ανάπτυξης, συντονίζοντας υπάρχοντες θεσμούς και πόρους και δίνοντας παράλληλα έμφαση στην ανάγκη εξεύρεσης νέων τρόπων αύξησης της αποδοτικότητας της δημόσιας πολιτικής σε μια εκτεταμένη



**Χάρτης 9:** Στρατηγική για τη Μακροπεριφέρεια που Δούναβη. Πηγή: DG Regional Policy,. Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014

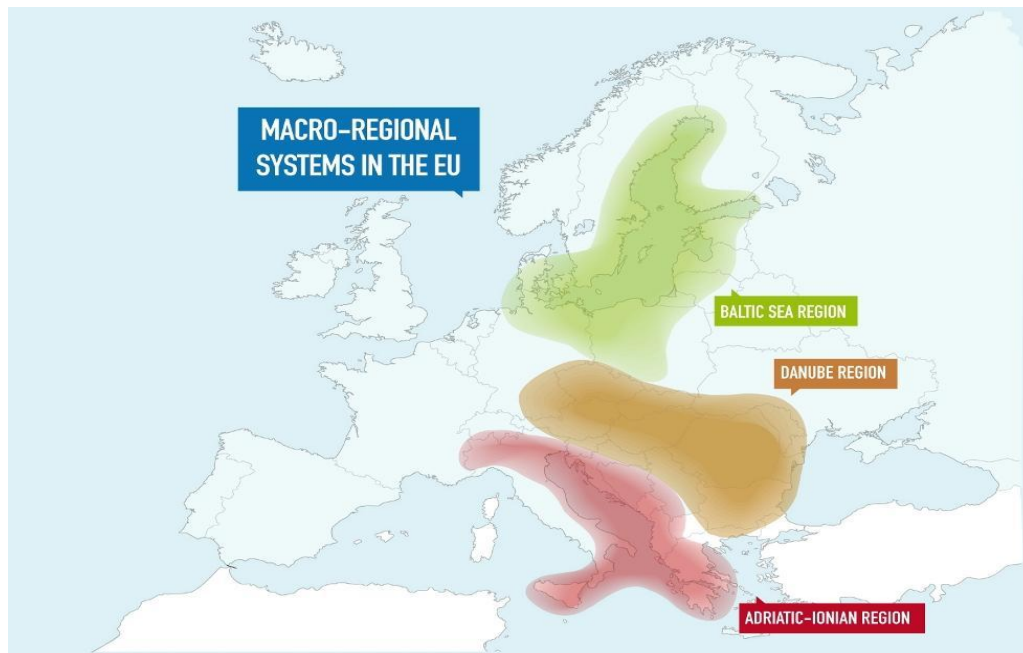
διασυνοριακή «πολλαπλής στάθμης» (multi-level) περιοχή.

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τις Μακροπεριφέρειες, εισήγαγε ορισμένες καινοτομίες χωρικής και θεσμικής φύσης. Οι πρώτες επίσημες ευρωπαϊκές στρατηγικές γύρω από τις χωρικές και διαχειριστικές δομές των μακροπεριφερειών, προτάθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα μέσα της δεκαετίας του 2000 στο πλαίσιο της νέας «μακροπεριφερειακής», όπως ονομάστηκε, προσέγγισης της Ε.Ε για την χωρική ανάπτυξη μεγάλων ευρωπαϊκών περιφερειών και το σχεδιασμό συγκεκριμένων δράσεων διασυνοριακής συνεργασίας γύρω από αυτές. Η προσέγγιση αυτή, εγκαινιάσθηκε με την θεσμοθέτηση ενός πλαισίου συνεργασίας για την περιοχή των Βαλτικών χωρών, οι εθνικές κυβερνήσεις των οποίων από κοινού με μια άτυπη ομάδα μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπό την ονομασία «Europe Baltic Intergroup» και την υποστήριξη της Σουηδικής Προεδρίας της Ε.Ε., πρότειναν τη δημιουργία μιας διεθνικής στρατηγικής ανάπτυξης για την ευρύτερη περιοχή. Η στρατηγική αυτή, που τελικά έλαβε την ονομασία «Στρατηγική για τη Βαλτική Θάλασσα<sup>66</sup>» καθώς και τα πρώτα θετικά συμπεράσματα από την λειτουργία της, αποτέλεσαν το έναυσμα ώστε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει πρόταση<sup>67</sup> για τη δημιουργία ανάλογης δομής και στην ευρύτερη περιοχή του Δούναβη. Στην ίδια φιλοσοφία, και παράλληλα με τις δύο προαναφερθείσες Μακροπεριφέρειες, δρομολογείται η δημιουργία Μακροπεριφέρειας στην ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου («Mediterranean Macroregion»).

---

<sup>66</sup> Η στρατηγική υιοθετήθηκε ,εν τέλει, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2009.

<sup>67</sup> 9 Δεκεμβρίου 2010



**Χάρτης 10:** Μακροπεριφερειακές Στρατηγικές στην Ευρώπη. Πηγή: [http://www.regions.eu.org/wp-content/uploads/2011/06/macroregions\\_eu\\_system.jpg](http://www.regions.eu.org/wp-content/uploads/2011/06/macroregions_eu_system.jpg). Τελευταία πρόσβαση Φεβρουάριος 2015

Η πρόταση γύρω από τη «μακρο-περιφερειακή» προσέγγιση, εντούτοις, δεν εμφανίστηκε στο προσκήνιο με την δημιουργία των αντίστοιχων Στρατηγικών για την περιοχή της Βαλτικής και του Δούναβη, οι οποίες αναδύθηκαν μόλις τα τελευταία έτη. Ανατρέχει στην δεκαετία του 1990, όταν τόσο στο κείμενο «Ευρώπη 2000+» όσο και στο σκέλος της διεθνικής συνεργασίας που περιλήφθηκε στην Κοινοτική Πρωτοβουλία Interreg II της προγραμματικής περιόδου 1994-1999, συναντούμε αρχικές μορφές γεωγραφικών συναρθρώσεων για την υλοποίηση δράσεων συνεργασίας. Ειδικότερα, όπως παρατηρεί η Γ. Γιαννακούρου, κατά την δημοσιονομική περίοδο 1994-1999 η Κοινοτική πρωτοβουλία Interreg II δρομολόγησε νέες εξελίξεις στην χωρική ανάπτυξη με τη συμπερίληψη μεταξύ των σκοπών της, της διεθνικής συνεργασίας στο πεδίο του χωροταξικού και περιφερειακού σχεδιασμού (Γιαννακούρου, 2008:117-118). Για το νέο αυτό στόχο της διεθνικής συνεργασίας, «καθορίστηκαν επτά γεωγραφικές ενότητες διεθνικής συνεργασίας (περιοχή Βόρειας Θάλασσας, περιοχή Βαλτικής, Βορειοδυτική Μητροπολιτική Περιοχή, Νοτιοδυτική Ευρώπη, Περιοχή Ατλαντικού, Δυτική Μεσόγειος και Λατινικές Άλπεις, χώρες του Κεντρικού, Αδριατικού, Παραδουνάβιου και Νοτιοανατολικού Ευρωπαϊκού Χώρου), οι οποίες αποτέλεσαν κατ' ουσίαν μετεξέλιξη των έξι βασικών αρχικών ομάδων περιοχών που είχαν μελετηθεί από την Επιτροπή στο πλαίσιο του στρατηγικού κειμένου «Ευρώπη 2000+».

Οι παραπάνω ομάδες περιοχών, καθώς και άλλες τέσσερις διεθνικές γεωγραφικές ενότητες που προέκυψαν από τα πιλοτικά προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ (Βόρεια Περιφέρεια, Ανατολικές Άλπεις, Μεσογειακή Πύλη και Κεντρική και Ανατολική Μεσόγειος), αποτέλεσαν τις άτυπες ευρωπαϊκές μακροπεριφέρειες προς τις οποίες προσέβλεπε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την ανάληψη δράσεων διεθνικής συνεργασίας» (Γιαννακούρου, 2008:117-118, με αναφορά στο (Treuner, 1998). Κατά την τελευταία προγραμματική περίοδο, η μακρο-περιφερειακή προσέγγιση παρουσίασε ορισμένες παραλλαγές και μάλλον αυτονομήθηκε σε σχέση με τον άξονα της διακρατικής συνεργασίας, όπως αυτός συμπεριλήφθηκε στον στόχο της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας. Η εξέλιξη αυτή στοιχειοθετείται από το γεγονός ότι έλαβε πλέον ξεχωριστή υπόσταση με την δημιουργία των επίσημων Στρατηγικών για τη Βαλτική και τον Δούναβη.

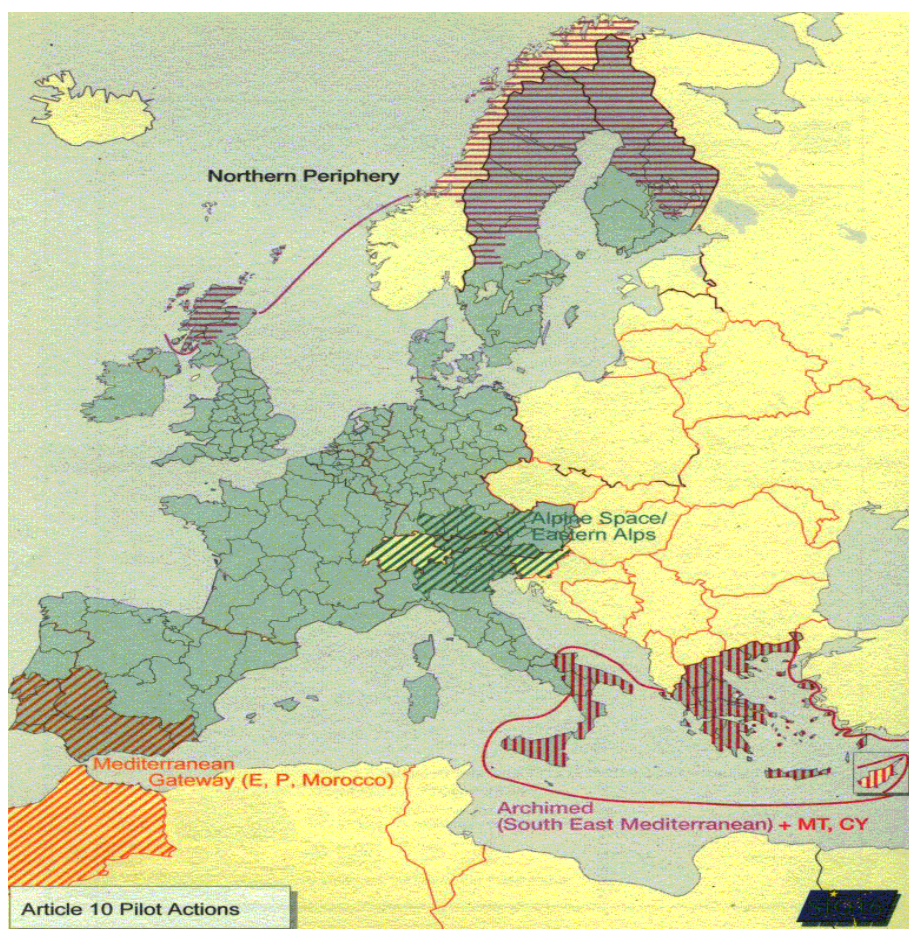
Όπως διατυπώνεται επίσημα σε κοινοτικό επίπεδο, η μακροπεριφερειακή προσέγγιση συνιστά, μία ολοκληρωμένη προσέγγιση για τον συντονισμό των επιμέρους δράσεων πολιτικής ομάδων χωρών και περιφερειών και την ενίσχυση τελικά της συνοχής της Ε.Ε<sup>68</sup>. Οι περιοχές αυτές, βρίσκονται στο μεταίχμιο της ενιαίας κοινοτικής «επικράτειας» και των αντίστοιχων επικρατειών. Αποτελούν μία οριζόντια χωρική διάρθρωση η οποία υφίσταται παράλληλα με τα ιεραρχικά χωρικά σχήματα. Κοινή συνισταμένη και θεμελιώδη αρχή, αποτελεί η επιδίωξη προστιθέμενης αξίας από τις παρεμβάσεις που λαμβάνουν χώρα -είτε από την ΕΕ, τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές, είτε ακόμη από τον ιδιωτικό τομέα- ακόμη και όταν οι επιμέρους στόχοι των μακροπεριφερειακών στρατηγικών ενδεχομένως ποικίλλουν σημαντικά - σύμφωνα άλλωστε και με τις ανάγκες σε κάθε δεδομένη περιοχή (CEC 2009β). Πράγματι, από την μελέτη των σχεδίων προτεραιότητας που καταρτίστηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο για ομάδες περιφερειών και χωρών όπως η περιοχή της Βαλτικής θάλασσας και ο παραδουνάβιος χώρος, προκύπτει ότι οι εν λόγω σχηματισμοί αποτελούν μία περισσότερο ολοκληρωμένη προσέγγιση για ομάδες κρατών. Στοχεύει προς την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των υπαρχόντων πόρων και την υλοποίηση δράσεων για ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, (όπως δίκτυα μεταφορών και ενέργειας, θέματα ρύπανσης, κοινωνικής ανάπτυξης, μετανάστευσης,

<sup>68</sup> Όπως διατυπώθηκε στο Συνέδριο για τις Μακροεπιφέρειες, ΕτΠ Βρυξέλλες 13/4/2010, από τον τότε Επίτροπο Περιφερειακής Πολιτικής Johannes Hahn, η μακροπεριφερειακή προσέγγιση αποτελεί «μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, με συντονισμό των δράσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής (που) θα φέρει καλύτερα αποτελέσματα από μεμονωμένες πρωτοβουλίες. Όταν ομάδες χωρών και περιφερειών αποφασίζουν να ενώσουν τις δυνάμεις τους για την επίτευξη κοινών στόχων, ενισχύουν παράλληλα τη συνοχή της ΕΕ». (CoR, 2010)



πολιτικής ασφάλειας, κ.α) δημιουργώντας νέα, διακριτά χωρικά μορφώματα που περιλαμβάνουν ταυτόχρονα, τοπικά, περιφερειακά, εθνικά και κοινοτικά επίπεδα.

Η προστιθέμενη αξία του νέου αυτού θεσμού συνίσταται ακριβώς στο γεγονός ότι προτείνει μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, δηλαδή μια πολυεπίπεδη και διακρατική διακυβέρνηση για τον συντονισμό επιμέρους ευρωπαϊκών, εθνικών και περιφερειακών εργαλείων χρηματοδότησης και προγραμμάτων. Η καινοτομία της έγκειται στην δημιουργία ενός οιασδήποτε νέου επιπέδου διακυβέρνησης, για την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στην αντιμετώπιση κοινών ευκαιριών και προκλήσεων. Το επίπεδο αυτό, βρίσκεται τοποθετημένο ανάμεσα στο εθνικό κράτος και το ευρωπαϊκό επίπεδο. Περιλαμβάνει και συντονίζει το σύνολο των τοπικών, περιφερειακών και Κοινοτικών επιπέδων, την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα, σε μία εκτεταμένη και γεμάτη από δικτυακές διαδράσεις γεωγραφική κλίμακα. Βεβαίως, η δημιουργία κοινών πολιτικών σε μία εκτεταμένη γεωγραφική περιοχή όπως αυτή, σημαίνει την οργάνωση μιας διακρατικής διακυβέρνησης όπου κάθε επίπεδο διακυβέρνησης (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό) συμμετέχει και προτίθεται να μοιραστεί εξουσία και να συγκεντρώσει πόρους. Χωρίς ωστόσο να πάψουν να διαδραματίζουν βασικό ρόλο οι κεντρικές κυβερνήσεις, ως κύριοι δρώντες στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την κοινοτική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, τις διαδικασίες αποκέντρωσης και αποσυγκέντρωσης και στην εξωτερική πολιτική, η «μακροπεριφέρεια», σύμφωνα με τη βιβλιογραφία αποτελεί ένα «πολιτικό πείραμα», το οποίο αντιπροσωπεύει τελικά μία νέα κλίμακα και επίπεδο διακυβέρνησης, «μεταξύ του έθνους και της υπερεθνικής κοινότητας» (Stocchiero, 2010:4-7) με αναφορά στο (Peer, 2009) και (Schymik, et al. 2009).



**Χάρτης 11:** Πιλοτικές δράσεις του άρ.10 ΕΤΠΑ.

Πηγή: Ex-Post Evaluation of the Interreg II Community Initiative (1994-1999). Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2015



**Χάρτης 12:** Προγράμματα της Πρωτοβουλίας Interreg IIC, σκέλος διακρατικής συνεργασίας  
Πηγή: Ex-Post Evaluation of the Interreg II Community Initiative (1994-1999). Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014

## 5.2 Θεσμικές συνιστώσες των δομών εδαφικής συνεργασίας

Οι θεσμοί εδαφικής συνεργασίας όπως εξελίχθηκαν στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. παρουσιάζουν μια συγκεκριμένη και δεδομένη τάξη, μια σύνθεση διαδικασιών και πόρων, που επαναλαμβάνεται στη γενική φιλοσοφία της, με νομιμοποιημένες δομές, σε συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Προσεγγίζοντας συνθετικά τις θεσμικές και διοικητικές διαστάσεις, διαπιστώνουμε ότι οι θεσμοί αυτοί μπορούν να οριστούν ως το αποτέλεσμα μιας δημόσιας παρέμβασης με α) τοποκεντρική κατανομή πόρων και χωρική στόχευση, β) θεσμικό συντονισμό και γ) διοικητικές αλληλεπιδράσεις που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της συνεργασίας.

Για την αποσαφήνιση του περιεχομένου της «εδαφικής συνεργασίας», παρουσιάστηκαν οι επιμέρους μορφές που αυτή προσέλαβε τόσο στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Από την ανάλυση προκύπτουν δύο επιμέρους διαπιστώσεις αναφορικά με την ίδια την φιλοσοφία και το περιεχόμενο της. Πρώτον, ο όρος αναφέρεται σε μορφές συνεργασίας που αναπτύχθηκαν εντός του ευρωπαϊκού χώρου μεταξύ ποικίλων ευρωπαϊκών γεωγραφικών οντοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα, έχοντας ως σκοπό την οριζόντια επίλυση κοινών διεδαφικών προβλημάτων και την προώθηση κοινών δράσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής διεδαφικού ενδιαφέροντος. Ως εκ τούτου, πρόκειται για μια μορφή πολυεπίπεδης συνεργασίας, η οποία σχεδιάζεται και υλοποιείται σε συγκεκριμένο και δεδομένο κατά περίπτωση νομικό, θεσμικό και προγραμματικό πλαίσιο, συνοψίζοντας δραστηριότητες διεθνούς συνεργασίας στις οποίες συμμετέχουν τόσο ευρωπαϊκές, όσο τοπικές και περιφερειακές αρχές. Όπως προκύπτει από την ιστορική και θεσμική αναδρομή, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση κοινών εδαφικών προγραμμάτων και πολιτικών, συνεπάγεται την οργάνωση μιας διακρατικής διαχείρισης, στην οποία κάθε εμπλεκόμενο επίπεδο διακυβέρνησης (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό) διατίθεται να μοιραστεί εξουσία και πόρους. Δεύτερον, οι μορφές εδαφικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν εντός του ευρωπαϊκού χώρου παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους, κυρίως από την άποψη του μεγέθους, της ρυθμιστικής έκτασης, των τομέων δράσης και του βαθμού θεσμοποίησής τους.

### 5.2.1 Η ένταση της συνεργασίας

Η δραστηριοποίηση υποεθνικών δρώντων στις δομές εδαφικής συνεργασίας σηματοδότησε εν πολλοίς την υπαγωγή τους σε ένα πεδίο δικαιοδοσίας το οποίο, μέχρι πρότινος, αποτελούσε αποκλειστικώς αντικείμενο του κεντρικού κράτους. Η ίδια η δημιουργία της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG συνέβαλλε στην εγκαθίδρυση ενός απευθείας διάλογου μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών-μελών, παρακάμπτοντας τις εθνικές κυβερνήσεις. Από τη διάδραση αυτή αναδείχθηκαν κατά τα τελευταία έτη ορισμένα σημαντικά ζητήματα αναφορικά με την συνεργασία και τον συντονισμό των διοικήσεων και των οργάνων διαχείρισης. Παράλληλα, εντοπίστηκε ένα πλήθος παραγόντων οι οποίοι δρουν καταλυτικά στη συμμετοχή των διοικητικών αρχών στις εν λόγω δράσεις και στους οποίους περιλαμβάνονται, επιγραμματικά, οι διαφορές των εθνικών νομικών συστημάτων, ο τρόπος άσκησης της εξουσίας, η νομοθετική βάση της διοικητικής αποκέντρωσης, καθώς και οι κανόνες, παραδόσεις, πρακτικές και αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων διοικητικών αρχών. Οι παράγοντες αυτοί αντικατοπτρίζουν επί της ουσίας τον τύπο της ιεραρχίας, τον βαθμό εκχώρησης αρμοδιοτήτων, την κατάτμηση της ευθύνης κάθετα και οριζόντια, καθώς και το εύρος και τη μορφή των διαδικασιών διακυβέρνησης και λογοδοσίας κάθε εμπλεκόμενου κράτους.

Για την καλύτερη κατανόηση της εδαφικής συνεργασίας ως δομής χωρικής διακυβέρνησης επιχειρείται ο προσδιορισμός του βαθμού «θεσμοποίησης» των δομών εδαφικής συνεργασίας. Το σύνολο των εν λόγω δομών διαμορφώνεται σύμφωνα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των τοπικών και περιφερειακών γεωγραφικών οντοτήτων που συμμετέχουν, καθώς και τις δυνατότητες και αρμοδιότητες για κοινή δράση των εμπλεκόμενων δρώντων και τις συνταγματικές ρυθμίσεις και εγγυήσεις των κρατών που αυτοί ανήκουν. Ωστόσο, αμφιταλαντεύονται μεταξύ, χαλαρότερων συνεργασιών με αδύναμη θεσμοποίηση, οι οποίες συνίστανται στην αμοιβαία πληροφόρηση, τις διαβουλεύσεις ή και την επιλεκτική συνεργασία (για πολύ συγκεκριμένα ζητήματα), και εκτενέστερων, μακροπρόθεσμων και αυστηρότερων δομών, με ισχυρότερη θεσμοποίηση, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν την δημιουργία κοινών οργάνων (όπως επιτροπές, ενώσεις, συμβούλια, ομάδες εργασίας, κ.α.) για την υλοποίηση κοινών προγραμμάτων. Ο βαθμός θεσμοποίησης των δομών, καθορίζει ακολούθως την «ένταση» της συνεργασίας μεταξύ των

εμπλεκόμενων εδαφικών και διοικητικών οντοτήτων. Οι επιμέρους παράγοντες που φαίνεται ότι επηρεάζουν την «ένταση» αυτή, αποτελούνται από: α) το οργανωτικό πλαίσιο και η φύση της δομής της συνεργασίας (ad hoc δομές έναντι σταθερότερων, μορφές συνεργασίας οι οποίες υφίστανται παράλληλα με τα αντίστοιχα προγράμματα χρηματοδότησης και εξαντλούν το ρόλο τους στην διαχείριση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου αυτού, μορφές χαλαρότερης συνεργασίας, απλές πλατφόρμες ανταλλαγής προβληματισμού και εμπειριών, κ.α.), β) τις νομικές δυνατότητες, τη νομική προσωπικότητα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) και τα διαθέσιμα νομικά εργαλεία (π.χ. διακρατικές συμφωνίες) μέσω των οποίων καλείται να πραγματοποιηθεί η γεφύρωση των διαφορετικών διοικητικών και νομικών συστημάτων των κρατών μελών που εμπλέκονται, γ) το εύρος των δρώντων που εμπλέκονται και το δίκτυο που διαμορφώνεται, δ) τα ζητήματα που καλύπτονται από τις διασυνοριακές δράσεις και ε) το χρηματοδοτικό πλαίσιο και τη διαθέσιμη κοινοτική κατανομή πόρων για την υλοποίηση των δράσεων συνεργασίας.

#### *5.2.1.1 Οργανωτικό πλαίσιο και νομική φύση*

Οι δομές εδαφικής συνεργασίας μπορούν να ταξινομηθούν σύμφωνα με τη νομική προσωπικότητα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) που προσλαμβάνουν. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο των εμπλεκόμενων κρατών μελών αποτελεί επίσης κρίσιμο κριτήριο για αυτή την ταξινόμηση. Και τούτο διότι σε περισσότερο συγκεντρωτικά κράτη η εθνική νομοθεσία απέτρεψε υποεθνικές οντότητες από το να προσχωρήσουν σε διασυνοριακές οντότητες δημοσίου δικαίου με τοπικές και περιφερειακές αρχές από άλλα κράτη ενώ, αντιθέτως, σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές φαίνεται να κατείχαν την απαραίτητη θεσμική νομιμοποίηση ώστε είτε να δημιουργήσουν μορφές διασυνοριακής συνεργασίας δημοσίου δικαίου, είτε να προσχωρήσουν σε αυτές.

Ειδικότερα, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, παράλληλα με την δημιουργία χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., παρατηρείται τάση αύξησης της συνεργασίας σε συγκεκριμένες ευρωπαϊκές διασυνοριακές περιοχές και κινητοποίησης των ευρωπαϊκών κρατών στην κατεύθυνση της δημιουργίας σχετικών ρυθμίσεων στα εγχώρια νομικά τους συστήματα. Βάση για την ύπαρξη τέτοιων ρυθμίσεων αποτέλεσε η έλλειψη ετοιμότητας των εθνικών κρατών μπροστά στην ανάγκη δικαιοπρακτικής

δυνατότητας επιμέρους γεωγραφικών τμημάτων τους και δη διασυνοριακών περιοχών. Βεβαίως η σχετική συζήτηση, τουλάχιστον στην δυτική Ευρώπη, είχε ήδη ξεκινήσει νωρίτερα. Ήδη από τη δεκαετία του 1960 αποτέλεσε σημείο προβληματισμού το κατά πόσο η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ τοπικών αρχών αποτελούσε ή όχι πεδίο των διεθνών σχέσεων και κατά πόσο «καταπατούσε» τελικά, ή όχι, την κρατική κυριαρχία και τα εθνικά συμφέροντα. Μερίδα θεωρητικών στράφηκε επίσης στη διερεύνηση του κατά πόσο η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ τοπικών αρχών αποτελούσε μέρος του διεθνές δίκαιου ή επρόκειτο απλώς για μία εφαρμογή του εγχώριου δικαίου σε διασυνοριακό πλαίσιο. Σύμφωνα πάντως με σχετική δήλωση του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1987, «τέτοιου είδους διασυνοριακές σχέσεις και οι δράσεις με τις οποίες εκφράζονται, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταπατούν τις αρμοδιότητες του κράτους στο τομέα των διεθνών σχέσεων, εφόσον δεν παρεισφρέουν στην σφαίρα του διεθνούς δικαίου και δεν υπόκεινται απευθείας στους κανόνες του» (CoE, 2002:7).

Την πρώτη συμφωνία στην κατεύθυνση της δημιουργίας σχετικών ρυθμίσεων, αποτέλεσε η συμφωνία «Traite d'Isselburg-Anholt» που υπογράφηκε το 1991 για τα σύνορα Γερμανίας – Ολλανδίας. Την ίδια εποχή, ο Νόμος «Joxe/Marchand» (Loi Joxe/Marchand-1992) του γαλλικού δικαίου, αποτέλεσε μία σημαντική εξέλιξη για την ενδυνάμωση των διασυνοριακών λύσεων συνεργασίας, σε εθνική βάση. Το βήμα αυτό του γαλλικού κράτους προκάλεσε αλυσιδωτές επιπτώσεις στις έννομες τάξεις ορισμένων ευρωπαϊκών κρατών ως προς το καθεστώς των θεσμών διασυνοριακής συνεργασίας. Γαλλικές εδαφικές συλλογικότητες («collectivites territoriales») μπορούσαν εφεξής να έχουν το δικαίωμα σύναψης συμβάσεων δημοσίου δικαίου με συλλογικότητες παρακείμενων διασυνοριακών περιοχών (Halmes, 2004:7). Το καθεστώς αυτό, ωστόσο, δεν ίσχυε εξίσου από την γερμανική πλευρά με αποτέλεσμα, να δημιουργηθεί ένα ιδιόμορφο καθεστώς όπου για αρκετά χρόνια γαλλικές κοινότητες είχαν την δυνατότητα να προχωρήσουν σε συμβάσεις με αντίστοιχες γερμανικές, ενώ οι ίδιες κοινότητες της γερμανικής πλευράς δεν διέθεταν κανένα σχετικό νομικό θεμέλιο. Ακολούθως, ομάδα εργασίας από την γερμανική πλευρά, ανέλαβε την επεξεργασία συμφωνίας, βασισμένης στο μοντέλο της προηγούμενης συμφωνίας «Isselbut-Anholt» (Accord d'Isselbut-Anholt), που έπειτα από συνεννοήσεις με την γαλλική πλευρά οδήγησε στην συμφωνία της Καρλσρούης (Accord de Karlsruhe) το 1996. Στην εν λόγω συμφωνία εμφανίζεται για πρώτη φορά η χωρική δομή του τοπικού ομίλου διασυνοριακής συνεργασίας «Groupement Local

de cooperation transfrontaliere<sup>69</sup>», όρος που παραπέμπει ευθέως στην σχετική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα δημιουργείτο μία δεκαετία αργότερα υπό την ονομασία Ευρωπαϊκός Ομίλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), με σχετικά διαφοροποιημένο βέβαια νομικό καθεστώς αλλά διαπνεόμενη από την ίδια φιλοσοφία. Την ίδια περίπου εποχή, τον Μάιο του 1995, η Συμφωνία της Bayonne, αποτέλεσε ένα ακόμη παρεμφερές νομικό κείμενο, το πρώτο μεταξύ αρχών της Γαλλίας και της Ισπανίας. Εξάλλου, η ανάγκη ύπαρξης νομικού πλαισίου για την διασυνοριακή συνεργασία τοπικών μονάδων στα σύνορα Βελγίου και Γαλλίας, οδήγησε το 2002 στην υπογραφή της συνθήκης των Βρυξελλών (Accord de Bruxelles).

Όλες οι παραπάνω συμφωνίες οδήγησαν στην σύσταση δομών εδαφικής συνεργασίας, τόσο με νομική προσωπικότητα, όσο και χωρίς. Ως προς τη δεύτερη περίπτωση, η δημιουργία διασυνοριακών οργανισμών συνεργασίας χωρίς νομική προσωπικότητα δεν ήγειρε ιδιαίτερα διοικητικά και δικαιοπρακτικά ζητήματα. Παρείχε, ωστόσο, την δυνατότητα οι εν λόγω οργανισμοί να αποκτήσουν μελλοντικά νομική προσωπικότητα -σχετική πρόβλεψη περιλαμβάνεται στις συμφωνίες της Μπαγιόν (Bayonne), των Βρυξελλών (Bruxelles), της Καρλσρούης (Karlsruhe), της Βαλένσια (Valence), του Isselburg-Anholt και της Mayence, με μοναδική εξαιρεση τη Γαλλο-Ιταλική συμφωνία της Ρώμης<sup>70</sup>. Στον αντίποδα αυτού, η δημιουργία διασυνοριακών οργανισμών συνεργασίας με νομική προσωπικότητα, μπορούσε να πραγματοποιηθεί εάν και εφόσον κάτι τέτοιο προβλεπόταν από το εθνικό δίκαιο των εμπλεκόμενων κρατών. Ως εκ τούτου, η διασυνοριακή συνεργασία χωρικών συλλογικοτήτων δεν μπορούσε να καταστεί εφικτή, παρά μόνο με την συγκατάθεση και βούληση των αντίστοιχων κρατών και την θέσπιση συγκεκριμένων ρυθμίσεων στο διεθνές και εθνικό δίκαιο (Fernandez de Casadevante, 2007:5-31). Από την έρευνα που διεξήχθη, εντοπίζεται μία ποικιλία δομών διασυνοριακής συνεργασίας με νομική προσωπικότητα οι οποίες προβλέφθηκαν από αντίστοιχες συμφωνίες και θεσμικά πλαίσια, όπως οι: «Groupement Local de Cooperation Transfrontaliere» (GLCT) (άρθρο 12 της Συνθήκης της Καρλσρούης και της Συμφωνίας των Βρυξελλών), «Groupement d' Interet Public» (GIP), «Societe d'Economie Mixte Local» (SEML) και «Consortio» (Συνθήκη της Bayonne).

<sup>69</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 11 της Συνθήκης της Καρλσρούης ένα όμιλος διασυνοριακής συνεργασίας μπορεί να δημιουργηθεί από τις εδαφικές κοινότητες και τους τοπικούς δημόσιους οργανισμούς για να πραγματοποιήσει αποστολές και υπηρεσίες που παρουσιάζουν ένα ενδιαφέρον για καθέναν από αυτούς. Βλ. PAMINA, 1996

<sup>70</sup> Βλ. FR-IT, 1996

Οι διακρατικές συμφωνίες αποτέλεσαν, επομένως, απαραίτητη προϋπόθεση για να τεθεί η νομική βάση της εδαφικής συνεργασίας, να καθοριστούν οι διοικητικές οντότητες που έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν, το νομικό καθεστώς (ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου) καθώς επίσης και οι τομείς της συνεργασίας. Κάθε διακρατική συμφωνία, εντούτοις, περιλαμβάνει διαφορετικές διατάξεις, παράγοντας, επομένως, διαφορετικά αποτελέσματα από την άποψη των μορφών και της έντασης της εδαφικής συνεργασίας. Για παράδειγμα, η σύμβαση «Benelux Convention» του 1986 μεταξύ Βελγίου, Λουξεμβούργου και Κάτω Χωρών, προέβλεπε την καθιέρωση μίας διασυνοριακής δομής, με νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, δικό της προϋπολογισμό και ένα κοινό διασυνοριακό όργανο διαχείρισης το οποίο οργανώνεται ως οντότητα ιδιωτικού δικαίου. Η συμφωνία της Καρλσρούης του 1996 μεταξύ Γαλλίας, Γερμανίας, Λουξεμβούργου και Ελβετίας, εξάλλου, έθεσε το θεμέλιο για τη δημιουργία μίας διασυνοριακής οντότητας δημοσίου δικαίου με οικονομική αυτονομία, συντονιζόμενη από τοπική διασυνοριακή ομάδα συνεργασίας. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις, διακρατικές συμφωνίες δεν προβλέπουν συγκεκριμένα, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου μορφή συνεργασίας, (όπως η σχετική Συμφωνία μεταξύ Αυστρίας και Ιταλίας το 1993). Σε τέτοιες περιπτώσεις, και σε παραμεθόριες περιοχές που η συνεργασία δεν καλύπτεται από μια διακρατική συμφωνία, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές συνεργάζονται συχνά σε άτυπη βάση, καθιερώνοντας μορφές συνεργασίας χωρίς νομικό πρόσωπο και, άρα με μικρότερη θεσμοποίηση.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας που δρομολογήθηκαν υπό την Κοινοτική Πρωτοβουλία Interreg στις αρχές της δεκαετίας του 1990, και η συμμετοχή σε αυτές τόσο των κρατών-μελών όσο και των επιμέρους υποεθνικών μονάδων τους, δεν φάνηκε να εγείρει εξίσου σημαντικά ζητήματα για τις εθνικές έννομες τάξεις ή την κρατική κυριαρχία. Η υλοποίηση των αντίστοιχων κοινοτικών προγραμμάτων δεν συνοδεύτηκε από την ίδρυση διεδαφικών οργανισμών με νομική προσωπικότητα. Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση των δράσεων προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της δημιουργίας Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Στην περίπτωση αυτή όμως, και όσον αφορά τον Κανονισμό για τον «Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας» (ΕΟΕΣ), τα κράτη μέλη είναι εκείνα τα οποία θα πρέπει να συναινούν για τη συμμετοχή των μελών του ΕΟΕΣ στην αντίστοιχη επικράτειά τους, ενώ και η δημιουργία του ΕΟΕΣ δεν είναι υποχρεωτική για την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας.

Συνολικά, όλα τα νομικά κείμενα που προαναφέρθηκαν, περιλαμβάνουν έναν σύνολο κανόνων, το περιεχόμενο της δράσης και το νομικό καθεστώς των αντίστοιχων δομών συνεργασίας που καθιερώνουν. Η ποικιλία των ρυθμίσεων που



περιλαμβάνουν προδιαγράφει σε μεγάλο βαθμό την χαλαρότερη (soft) ή ισχυρότερη μορφή συνεργασίας, διοικητικής εμπλοκής και δέσμευσης στους οργανισμούς αυτούς. Όσον αφορά τα νομικά μέσα με τα οποία μπορεί η εδαφική συνεργασία να πραγματοποιηθεί, εντοπίζονται: πολυμερείς διακρατικές συμφωνίες, διμερείς ή πολυμερείς διακρατικές συμφωνίες, κοινοτικά εργαλεία και τέλος, νομικά εργαλεία που βασίζονται στην εθνική νομοθεσία. Όσον αφορά τη δομή που προσλαμβάνουν, εντοπίζονται δομές α) χωρίς ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, όπως πολιτικά φόρα, πλατφόρμες συζήτησης μεταξύ διασυνοριακών αρχών, κ.α, τα οποία και συνιστούν χαλαρότερη μορφή συνεργασίας, β) δομές οι οποίες διαθέτουν νομικό καθεστώς, προσανατολίζονται προς περισσότερο απαιτητικούς στόχους και προυποθέτουν αυξημένες αρμοδιότητες δράσης και συντονισμού και τέλος, γ) δομές που εμπίπτουν στο δημόσιο και στο ιδιωτικό δίκαιο και άρα, αντικατοπτρίζουν έναν υψηλότερο βαθμό θεσμοποίησης. Συνολικά, το γενικό επίπεδο της έντασης συνεργασίας ενισχύεται εάν οι υπάρχουσες διασυνοριακές δομές εμπλέκονται ευθέως στην διαχείριση αντίστοιχων ευρωπαϊκών προγραμμάτων και εάν υπάρχει πραγματική θεσμική και διασυνοριακή συνεργασία στο πλαίσιο των πραγματοποιούμενων έργων. Οι ίδιες οι σφαίρες λειτουργικής δράσης τις οποίες η εδαφική συνεργασία υπονοεί, δείχνουν να αναδημιουργούνται κάθε φορά μέσω των αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων δρώντων και κοινών οργάνων (όπως επιτροπές, ενώσεις, συμβούλια, ομάδες εργασίας, κ.λπ.). Τα κυριότερα νομικά μέσα τα οποία καταγράφηκαν σχετικά με την επίτευξη της διευρωπαϊκής συνεργασίας, τόσο στο πλαίσιο τόσο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο των Κοινοτικών εργαλείων, αποτυπώνονται στον κάτωθι πίνακα.

**Πίνακας 11:** Επισκόπηση των κυριότερων νομικών μέσων εδαφικής συνεργασίας. Ίδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

Κατηγορία συνεργασίας	Κατηγορία νομικού μέσου	Υποκατηγορίες νομικών μέσων	Παραδείγματα
Διασυνοριακή συνεργασία	<b>A. Πολυμερείς συνθήκες/ συμβάσεις</b>  (σε διεθνές επίπεδο )	➤ Πολυμερείς Συνθήκες	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνθήκη του Helsingfors (1962)</li> <li>• Σκανδιναβική Συμφωνία για τη Διασυνοριακή Συνεργασία (1977) ( Φινλανδία, Δανία, Σουηδία &amp; Νορβηγία)</li> </ul>
		➤ Συμβάσεις	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Σύμβαση της Μαδρίτης για τη Διασυνοριακή Συνεργασία" (1980)</li> <li>• "Πρόσθετο Πρωτόκολλο " στη Σύμβαση της Μαδρίτης (1995)</li> </ul>
	<b>B. Διμερείς/τριμερείς συμφωνίες &amp; πρωτόκολλα</b>  (από εθνικές κυβερνήσεις. Προβλέπουν διασυνοριακή συνεργασία & βασίζονται συχνά σε διεθνείς συνθήκες πλαίσιο ή συμβάσεις)	➤ Συμφωνίες σύστασης διακρατικών επιτροπών	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνίες συνεργασίας στον τομέα χωροταξικού/περιφερειακού σχεδιασμού BENELUX (1969), Βέλγιο-Γερμανία (1971), Ελβετία-Γερμανία (1973), Αυστρία-Γερμανία (1974), Ολλανδία-Γερμανία (1976).</li> <li>• Συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας: Γαλλία-Ελβετία (1973), Γαλλία-Γερμανία-Ελβετία (1975), Γαλλία-Γερμανία-Λουξεμβούργο (1980), Γαλλία-Ιταλία (1981) &amp; Γαλλία-Ισπανία (1994).</li> <li>• Συμφωνίες συνεργασίας στον τομέα σχεδιασμού περιφερειακής πολιτικής: Αυστρία-Ουγγαρία (1985), Γερμανία-Πολωνία (1992), Σλοβακία-Πολωνία (1994)</li> </ul>

		<p>➤ Ειδικές διακρατικές συμφωνίες για επιμέρους τομείς διασυνοριακής συνεργασίας</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνίες αμοιβαίας βοήθειας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή σοβαρών ατυχημάτων: Γερμανία-Γαλλία (1977), Γερμανία-Βέλγιο (1980), Γερμανία-Ολλανδία (1988)</li> <li>• Συμφωνίες περί μεθοριακών εργαζομένων ή θέματα σχετικά με τη διασυνοριακή αγορά εργασίας: Ιταλία-Ελβετία (1974), Κοινή σκανδιναβική αγορά εργασίας (1982)</li> <li>• Συμφωνίες περί προστασίας περιβάλλοντος: για τον Ρήνο μεταξύ Γαλλίας-Γερμανίας-Ελβετίας-Λουξεμβούργου-Ολλανδίας (1963) και για τη λίμνη Γενεύη μεταξύ Γαλλίας-Ελβετίας (1977/1980)</li> <li>• Συμφωνίες περί αμοιβαίας πληροφόρησης για ζητήματα πυρηνικής ενέργειας: Ισπανία- Πορτογαλία (1980)</li> <li>• Συμφωνίες περί ύδρευσης (Σλοβενία-Κροατία, 1996) απασχόλησης σε παραμεθόριες περιοχές (Αυστρία-Ουγγαρία, 1997), δημόσιας υγείας (Νορβηγία-Σουηδία 1993)</li> </ul>
		<p>➤ Διακρατικές συμφωνίες για σχέσεις καλής γειτονίας εκατέρωθεν των συνόρων</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνίες Γαλλίας /Ελβετίας (1973) για το καντόνι της Γενεύης &amp; τα διαμερίσματα Αινώ /Άνω Σαβοΐας.</li> <li>• Συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας Πολωνίας με όλες τις γειτονικές της χώρες (D / CZ / SK / UKR / BLR / LT / RUS) (1990 – 2000)</li> <li>• Συμφωνίες Ουγγαρίας-Ουκρανίας (1991), Ουγγαρίας-Σλοβενίας (1992), Ουγγαρίας-Σλοβακίας (1995) και Ουγγαρίας- Ρουμανίας (1996).</li> </ul>
		<p>➤ Διακρατικές συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας για την εφαρμογή της σύμβασης της Μαδρίτης (1980)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διασυνοριακή σύμβαση BENELUX (1989)</li> <li>• Συμφωνία Isselburg-Anholt Γερμανίας και Ολλανδίας(1991)</li> <li>• Συμφωνία της Bayonne, Γαλλία - Ισπανία (1995)</li> <li>• Συμφωνία της Ρώμης, Γαλλίας - Ιταλία (1993)</li> <li>• Συνθήκη Αυστρίας - Ιταλίας (1993)</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνία της Καρλσρούης, Γαλλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο και Ελβετία (1996)</li> <li>• Συμφωνία Γαλλίας και Ελβετίας (σχετικά με τη Γενεύη)</li> </ul>
	<p><b>Γ. Επίσημες συμφωνίες, πρωτόκολλα εργασίας &amp; συμβάσεις</b> (από περιφερειακές/ τοπικές αρχές)</p>	<p>➤ Επίσημες συμφωνίες διασυνοριακής συνεργασίας, περιφερειακών αρχών &amp; ομοσπονδιακών κρατών</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνία του Mainz, (1996) μεταξύ Βορείου Ρηνανίας Βεστφαλίας (D), του κρατιδίου της Ρηνανίας Παλατινάτου (D), της γερμανόφωνης κοινότητας (B) και της περιφέρειας της Βαλλονίας (B) (η συμφωνία βασίζεται επίσης στη σύμβαση-πλαίσιο της Μαδρίτης, 1980)</li> </ul>
		<p>➤ Επίσημες συμφωνίες τοπικών αρχών, ομοσπονδιακών κρατών, περιφερειών &amp; τοπικών αρχών με κράτη ή άλλες ξένες τοπικές αρχές, για ειδικά θέματα συνεργασίας</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συνθήκη του Λουξεμβούργου και του κρατιδίου Ρηνανίας Παλατινάτου (D) για τη διαχείριση υδάτινων πόρων (1974)</li> <li>• Συμφωνία του Λουξεμβούργου και του κρατιδίου της Ρηνανίας Παλατινάτου (D) για τη διαχείριση υδροηλεκτρικού σταθμού στον ποταμό Our (1958)</li> <li>• Συνθήκη του κρατιδίου της Βάδης Βυρτεμβέργης(ü) και του καντονιού του Schaffhausen (CH) σχετικά με την απορροή (1976)</li> <li>• Συνθήκη των πόλεων του Schaffhausen (CH) και Büsingen (D) για την ύδρευση (1972).</li> <li>• Συμφωνία των δήμων του Echt και Watershap (D) και ολλανδικής ένωσης ύδρευσης.</li> </ul>
		<p>➤ Συμφωνίες εργασίας ή πρωτόκολλα/συμβάσεις τοπικών αρχών και περιοχών</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συμφωνίες και συμβάσεις για την συγκρότηση "Ευρωπεριφερειών" και παρόμοιων δομών σε ολόκληρη την Ευρώπη.</li> <li>• Πρωτόκολλα εργασίας για την συγκρότηση "Κοινοτήτων εργασίας"</li> </ul> <p>«Communauté de Travail des Alpes Occidentales» (COTRAO), ARGE-ALP, ARGE-Alpen Adria, Communauté de Travail des Pyrénées (CTP), Communauté de Travail du Jura (CTJ) and Communauté de Trabalho do Norte Portugal-Galicia.</p>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Λοιπές διμερείς ή τριμερείς διασυνοριακές συμβάσεις τοπικών % περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη</li> </ul>
	<b>Δ. Λοιπά νομικά μέσα</b> (στη βάση κοινοτικού ή εθνικού δικαίου για τη διευκόλυνση της διασυνοριακής συνεργασίας σε επίπεδο έργου)	➤ Νομικά μέσα που θεσπίστηκαν από το κοινοτικό δίκαιο	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού (ΕΟΟΣ)</li> </ul>
		➤ νομικά μέσα που πηγάζουν από εθνική νομοθεσία	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ενώσεις ιδιωτικού δικαίου Εταιρείες Μικτής Οικονομίας (ΕΜΟ) (γαλλικό δίκαιο)</li> <li>• Όμιλοι Γενικού Συμφέροντος (ΟΓΣ) (γαλλικό δίκαιο)</li> <li>• "Stichting" (ολλανδικό δίκαιο)</li> <li>• "Società Per Azioni" ( Ιταλικό δίκαιο)</li> <li>• "Regies"cm- v (Πορτογαλικό δίκαιο)</li> </ul>
<b>Διαπεριφερειακή / Διακρατική Συνεργασία</b>	<b>Α. Συμβάσεις-Πρωτόκολλα</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• δεύτερο πρόσθετο πρωτόκολλο στη σύμβαση πλαίσιο της Μαδρίτης για την διασυνοριακή συνεργασία, (5 Μαΐου 1998)</li> </ul>

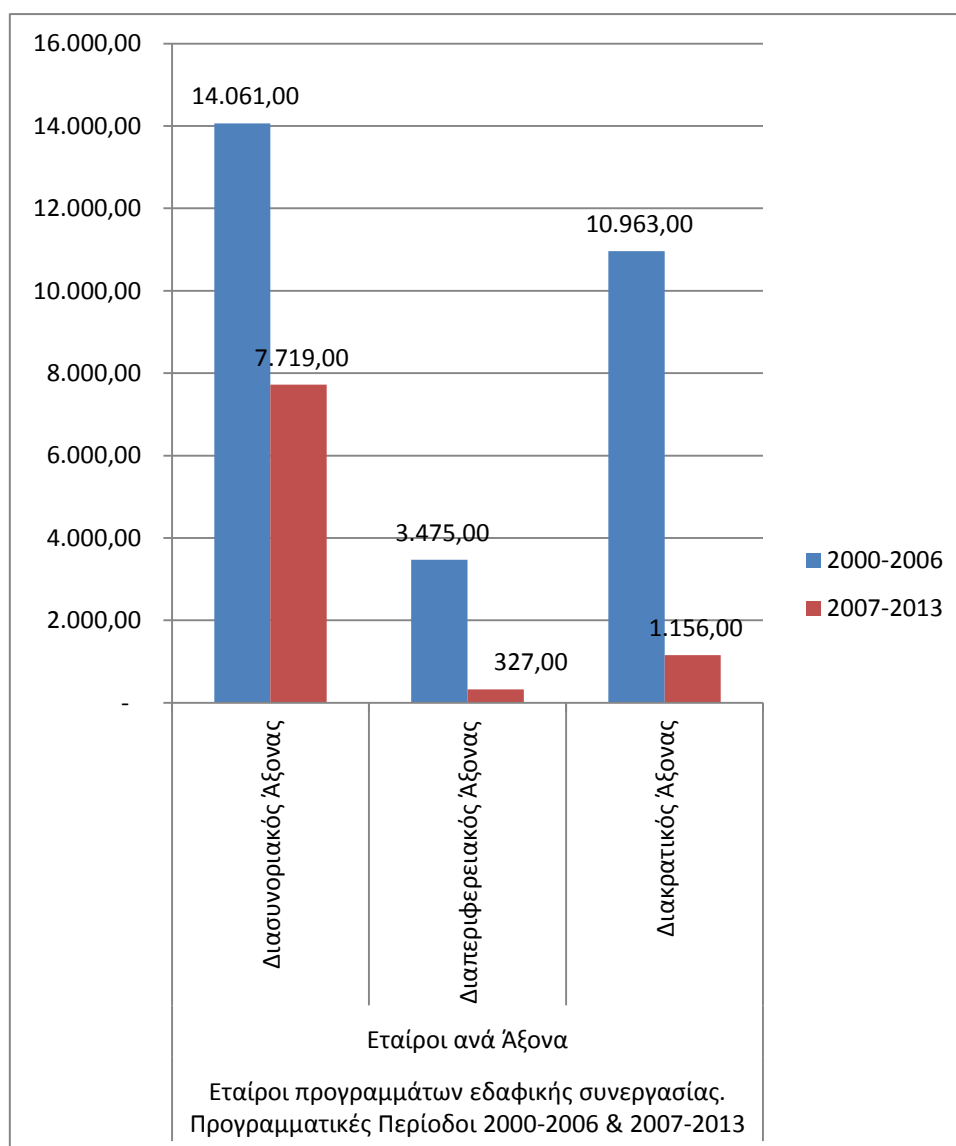
### 5.2.1.2 Έυρος δρώντων, τομείς παρεμβάσεων και χρηματοδοτικά σχήματα των δομών εδαφικής συνεργασίας

Οι δομές εδαφικής συνεργασίας, όπως τουλάχιστον εξελίχθηκαν αρχικά στο πλαίσιο των πιλοτικών δράσεων του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ και εν συνεχεία στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg, απέδωσαν σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τις διεδαφικές μονάδες διοίκησης των προγραμμάτων και συνεργασιών. Οι μονάδες αυτές κλήθηκαν να συντονίσουν εδαφικές και τομεακές πολιτικές, να χαράξουν από κοινού το «όραμα» και τις επιμέρους αναπτυξιακές στρατηγικές (μέσω ολοκληρωμένων περιφερειακών στρατηγικών σχεδίων) αλλά και να συντονίσουν τα έργα της εδαφικής συνεργασίας και την συμμετοχή των δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων. Και ενώ κατά την υλοποίηση των δράσεων εδαφικής συνεργασίας το εθνικό/κεντρικό επίπεδο φαίνεται να διατηρεί έναν σημαίνοντα ρόλο -εφ' όσον θέτει συνεκτικά πλαίσια από την άποψη πολιτικών και κανόνων, και προωθεί τις υποεθνικές ή διεθνικές στρατηγικές ανάπτυξης- παράλληλα, όμως, παρουσιάζεται μία τάση ολοκλήρωσης των πολιτικών και των ενεργειών εδαφικής συνεργασίας σε πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, τουλάχιστον από προγραμματικής απόψεως. Οι πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας (π.χ το πρόγραμμα TERRA), στόχευσαν ακριβώς στο να καθιερώσουν διαπεριφερειακά δίκτυα μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών που προέρχονταν από περιοχές με συγκεκριμένα εδαφικά χαρακτηριστικά, συνιστώντας μία πρώτη πειραματική προσέγγιση στον συντονισμό των εδαφικών οντοτήτων. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες INTERREG συμπεριέλαβαν επίσης διατάξεις και προγράμματα που υποκίνησαν την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών δρώντων και υποστήριξαν, αν και σε διαφορετική έκταση το καθένα, την καθιέρωση πανευρωπαϊκών δικτύων για τη διάδοση καλών πρακτικών και την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και καινοτόμων προγραμμάτων, βασιζόμενα στη λογική της συνεργασίας και του συντονισμού.

Συνολικά, οι εξελίξεις που συντελέστηκαν στην εδαφική συνεργασία, είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία δικτύων, που εμπλέκουν εθνικούς και υποεθνικούς φορείς ομοίως και φορείς του ιδιωτικού τομέα. Επιγραμματικά, οι κύριοι δρώντες και εταίροι που εντοπίζονται να συμμετέχουν στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας συνίστανται σε: ευρωπαϊκά όργανα εθνικές αρχές, περιφέρειες, πόλεις, τοπικούς φορείς, αναπτυξιακές εταιρείες, επιμελητήρια, παγιωμένα διασυνοριακά όργανα από προγενέστερες συνεργασίες (π.χ Ευρωπαϊκές περιφέρειες), σύμβουλοι και εξωτερικοί εμπειρογνώμονες, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστημιακά/ερευνητικά

Ιδρύματα, πανευρωπαϊκά θεματικά δίκτυα, κ.α. Το εύρος των δρώντων που εμπλέκονται στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας συνδέεται άμεσα με το πεδίο συνεργασίας (π.χ. διασυνοριακά προγράμματα ή μακροπεριφέρειες). Το πλήθος των δρώντων παρουσιάζει διακυμάνσεις οι οποίες συνδέονται με τον χωρικό προσανατολισμό της εδαφικής συνεργασίας. Μεγαλύτερος αριθμός δρώντων εντοπίζεται στον άξονα της διασυνοριακής συνεργασίας, κυρίως λόγω του πλήθους των προγραμμάτων που υλοποιούνται σε αυτόν αλλά και της θεματικής του ευρύτητας.

**Διάγραμμα 6:** Εταίροι προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006, 2007-2013. Ιδία επεξεργασία. Τα στοιχεία προήλθαν από την βάση δεδομένων INTERACT-Keep, διαθέσιμη στο <http://www.KEEP.eu/KEEP/>. Τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2015



Πέραν της χωρικής κλίμακας όμως, η πυκνότητά των δικτύων και οι σχέσεις που διαμορφώνονται εντός τους, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις θεσμικές δυνατότητες που διαθέτουν οι δομές για περισσότερο ή λιγότερο στενή συνεργασία μεταξύ των βασικών θεσμικών τους οργάνων και των εταίρων. Σε περιπτώσεις όπου η στενότερη συνεργασία προβλέπεται από το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο των δομών (π.χ. ευρωπεριφέρειες, μακροπεριφέρειες) καθίσταται ευκολότερη η εγκαθίδρυση διαοργανωσιακών και διαπροσωπικών σχέσεων. Παρέχεται δηλαδή μία σταθερότερη και πιο βιώσιμη βάση για συνεργασία και συνακόλουθα διαχείριση και συντονισμό των εμπλεκόμενων αρχών και εταίρων.

Στο πλαίσιο της Ε.Ε, η διαμόρφωση της εδαφικής συνεργασίας δείχνει μία τάση των κρατών μελών να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη συμμετοχή των εθνικών δημόσιων αρχών. Τα δίκτυα που συμμετέχουν αποτελούν κατά κύριο λόγο δίκτυα πολιτικής, με περιορισμένη τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Ακόμη και σε παραμεθόριες περιφέρειες με ισχυρή παράδοση στη διασυνοριακή συνεργασία όπως το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες και η ευρύτερη περιοχή, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και ενώσεων της κοινωνίας πολιτών στις πρωτοβουλίες εδαφικής συνεργασίας, δεν είναι υπήρξε πάντα προφανής. Διαχρονικά, ωστόσο, δείχνει να αυξάνεται η ανάγκη διεύρυνσης του πεδίου συμμετοχής των εταίρων. Στα προγραμματικά κείμενα σχετικά με την εδαφική συνεργασία, εντοπίζονται ολοένα και πιο ρητές δεσμεύσεις για συμμετοχή ιδιωτικών επιχειρήσεων, για παράδειγμα, μέσω υποστήριξης σχεδίων που βασίζονται σε συμπράξεις «τριπλής έλικας» (triple helix) μεταξύ τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ιδιωτικών επιχειρήσεων και δημοσίων αρχών, ή/και συμπράξεις δημοσίου/ιδιωτικού τομέα. Έτσι, παρατηρείται τάση διαμόρφωσης ευρύτερων συνεργασιών, με συμμετοχή εκπροσώπων από εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, καθώς και την τριτοβάθμια εκπαίδευση, μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, εμπορικά επιμελητήρια και ιδιωτικούς φορείς.

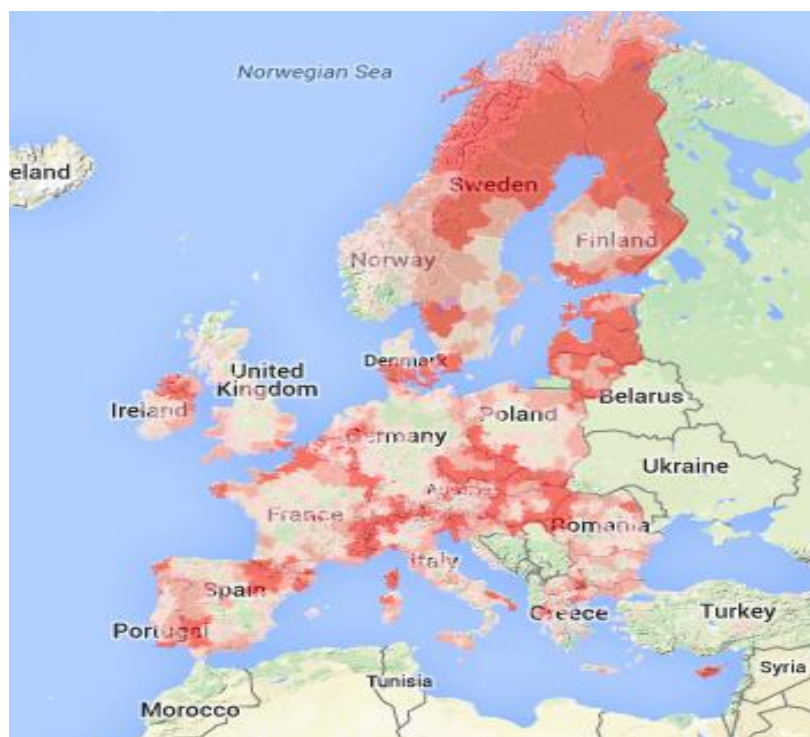
Βεβαίως, η συμμετοχή ενός τόσο ευρύ φάσματος εταίρων, οδηγεί σε πολυπλοκότητα ειδικά σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η εδαφική συνεργασία δεν είναι εμπεδωμένη ως πρακτική και δεν βασίζεται σε προϋπάρχουσα εμπειρία και παράδοση. Στις περιπτώσεις αυτές, η πολλαπλότητα των εταίρων μπορεί να οδηγήσει σε καθυστέρηση την δημιουργία σχέσεων και ατμόσφαιρας εμπιστοσύνης, ενώ, δεδομένου του σύνθετου θεσμικού πλαισίου των δομών εδαφικής συνεργασίας, μπορεί να περιπλέκει και να καθυστερεί περαιτέρω τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Συνολικά πάντως, οι εδαφικές συνέργειες και η καθιέρωση σχέσεων συνεργασίας φαίνεται να διευκολύνεται όταν το δίκτυο δρώντων το οποίο διαμορφώνεται περιλαμβάνει εταίρους προερχόμενους από παρόμοιο θεσμικό και διοικητικό υπόβαθρο. Το γεγονός αυτό είναι περισσότερο εμφανές σε περιοχές



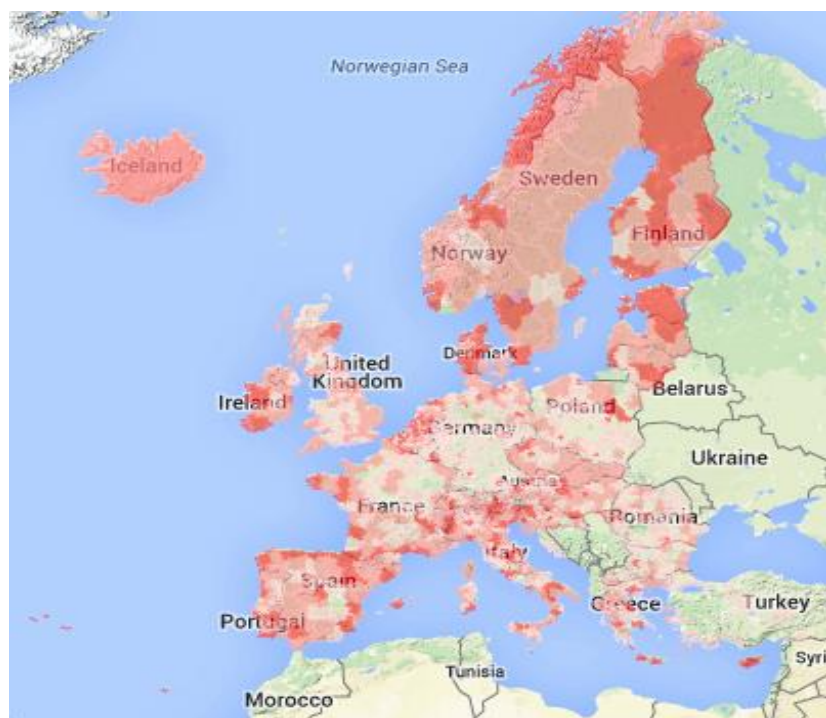
συνεργασίας της κεντρικής Ευρώπης, όπου εντοπίζονται μακροβιότερες και περισσότερο εμπεδωμένες διακρατικές συνέργειες. Οι διεδαφικοί σχηματισμοί και οι δομές χωρικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν αρχικά στο πλαίσιο δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (Ευρωπεριφέρειες, Ευρωκοινοτήτες, Ευρωπεριοχές) και μετέπειτα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, αποτέλεσαν μορφώματα που οικοδομήθηκαν σε προϋπάρχοντες, οιονεί, «λειτουργικούς χώρους». Οι χώροι αυτοί «υπονοούνταν» εν μέρει, λόγω της διοικητικής σύγκλισης των επιμέρους διοικητικών παραδόσεων των συμμετεχόντων κρατών και των προϋπαρχόντων πρακτικών συνεργασίας.

Περαιτέρω, το εύρος του δικτύου δρώντων φαίνεται πως επηρεάζεται αλλά και επηρεάζει την θεματική εστίαση των προγραμμάτων κατά δύο τρόπους. Αφενός, η μεγάλη ποικιλία που εντοπίζεται στις θεματικές που καλούνται να καλύψουν τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας και η πληθώρα των παρεμβάσεων και των επιχειρησιακών προγραμμάτων αυξάνουν τον αριθμό των εμπλεκόμενων στις δράσεις αυτές. Ως εκ τούτου, παρατηρείται μεγαλύτερη συγκέντρωση δρώντων στον άξονα της διασυνοριακής συνεργασίας. Παράλληλα όμως, η φύση της στόχευσης των προγραμμάτων (στρατηγική ή επιχειρησιακή) επηρεάζει και τον ρόλο που διαδραματίζουν οι εταίροι. Στην περίπτωση στρατηγικών προγραμμάτων (όπως η «στρατηγική» για τις μακροπεριφέρειες) υλοποιούνται προγράμματα που στοχεύουν σε συνολικές αναπτυξιακές στρατηγικές για διαφορετικές περιοχές της Ευρώπης. Πρόκειται δηλαδή για χωρικές και τεχνοκρατικές δομές για την καλύτερη εφαρμογή διασυνοριακών προγραμμάτων ανάπτυξης οι οποίες, σε αντίθεση με τα υπόλοιπα προγράμματα συνεργασίας, εγκολπώπουν ένα πολυετές όραμα για την περιοχή συνεργασίας. Ο ρόλος των εταίρων σε αυτές τις θεματικές, είναι σημαντικός καθώς συμμετέχουν στην χάραξη μακροπρόθεσμων πολιτικών που δεν εξαντλούνται σε μία προγραμματική περίοδο, αλλά διαθέτουν συνέχεια στο χρόνο. Άλλωστε, τόσο στην περίπτωση των Μακροπεριφερειών όσο και των Ευρωπεριφερειών, όπου οι δομές συνεργασίας παγιώθηκαν και υλοποιούν δράσεις για αρκετά έτη, διαμορφώθηκαν πολυεπίπεδα δίκτυα κοινωνικών, διοικητικών, οικονομικών και νομικών διασυνδέσεων με περισσότερο μόνιμο χαρακτήρα.

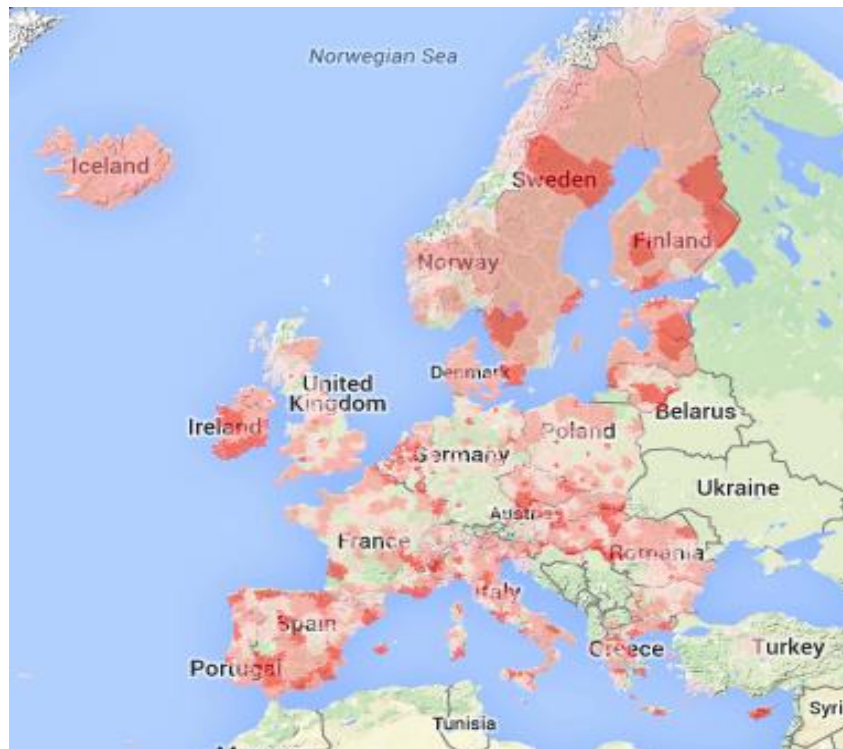
**Χάρτης 13:** Συγκριτική απεικόνιση συγκέντρωσης των δικτύων εταιρών για τα τρία σκέλη εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006 και 2007-2013. Ίδια επεξεργασία. Τα στοιχεία προήλθαν από τη βάση δεδομένων INTERACT-Keer, διαθέσιμη στο <http://www.keer.eu/keer/>. Τελευταία επικαιροποίηση Απρίλιος 2015



Απεικόνιση συγκέντρωσης δικτύου εταιρών προγραμμάτων Διασυνοριακής Συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006, 2007-2013.



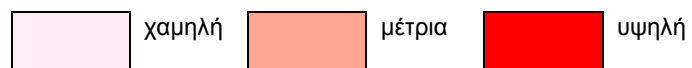
Απεικόνιση συγκέντρωσης δικτύου εταιρών προγραμμάτων Διακρατικές Συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006 & 2007-2013.



Απεικόνιση συγκέντρωσης δικτύου εταιρών προγραμμάτων Διαπεριφερειακής Συνεργασίας.

Προγραμματικές Περίοδοι

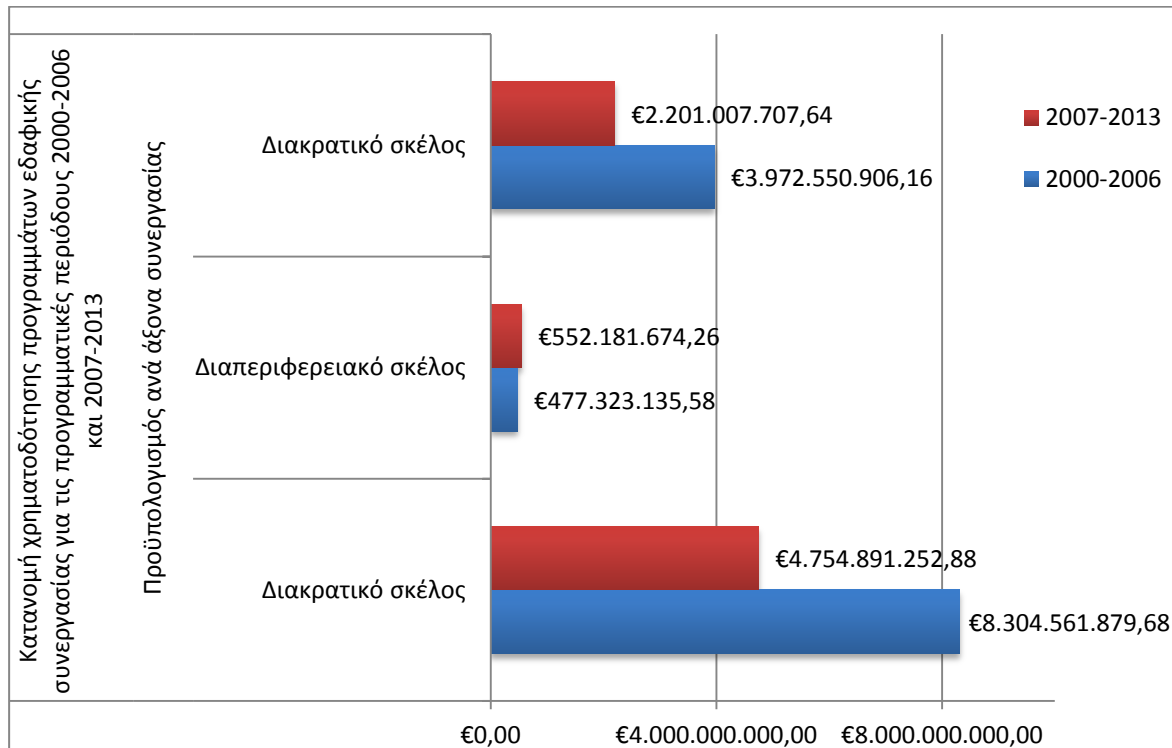
2000-2006 & 2007-2013.



Σε επίπεδο χρηματοδοτικών σχημάτων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι πόροι των δομών εδαφικής συνεργασίας φαίνεται να επηρεάζουν το βαθμό θεσμοποίησής τους κατά τρεις τρόπους. Πρώτον, όπως προκύπτει από την ανάλυση που παρατέθηκε, το Συμβούλιο της Ευρώπης δραστηριοποιήθηκε ιδιαίτερα στην κατεύθυνση της βελτίωσης του υφιστάμενου νομικού πλαισίου των εδαφικών συνεργασιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι διατάξεις των Διαρθρωτικών Ταμείων, ωστόσο, προσέφεραν την απαραίτητη οικονομική και θεσμική ενίσχυση για την υλοποίηση των πρωτοβουλιών εδαφικής συνεργασίας προτάσσοντας συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχήματα. Ειδικότερα, η Πρωτοβουλία INTERREG, ήταν εκείνη, η οποία, στις δύο και πλέον δεκαετίες ύπαρξής της, παρείχε την κρίσιμη ουσιαστική οικονομική ενίσχυση στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας, θεσμοθετώντας πολλαπλές διακρατικές συνέργειες μέσω σχετικών προγραμμάτων και διευρύνοντας γεωγραφικά τις επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής τους. Συγκριτικά, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής και των προγραμμάτων Interreg ειδικότερα, η κοινοτική συνδρομή (όπως περιγράφηκε αναλυτικά στο Κεφάλαιο 2) κατευθύνθηκε περισσότερο προς το σκέλος της διασυνοριακής συνεργασίας, το οποίο και παρουσιάζει αυξημένο προϋπολογισμό σε σχέση με τους άλλους δύο άξονες (διακρατικό και

διαπεριφερειακό). Ως εκ τούτου, δόθηκε η δυνατότητα υλοποίησης περισσότερων έργων, συμμετοχής περισσότερων εταιρών και συνολικά ενίσχυσης των δράσεων και δομών διασυνοριακής συνεργασίας.

**Διάγραμμα 7:** Χρηματοδότηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Προγραμματικές Περίοδοι 2000-2006, 2007-2013. Ίδια επεξεργασία. Τα στοιχεία προήλθαν από την βάση δεδομένων INTERACT-Keep, διαθέσιμη στο <http://www.keep.eu/keep/>. Τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2015



Δεύτερον, εντοπίζονται δομές (π.χ. Ευρωπεριφέρειες, ΕΟΕΣ) οι οποίες διαθέτουν ίδιο νομικό καθεστώς, δικούς τους διασυνοριακούς θεσμούς ή/και όργανα, αλλά και δικό τους προϋπολογισμό. Όπως προαναφέρθηκε οι μορφές εδαφικής συνεργασίας παρουσιάζουν στο σύνολό τους σημαντική ετερογένεια από την άποψη της οργάνωσης, της σύστασης, της νομικής προσωπικότητας και των μεθόδων εργασίας. Η επιλογή του κατάλληλου νομικού μέσου για κάθε πρωτοβουλία εδαφικής συνεργασίας εξαρτάται αφενός από το σκοπό, τους στόχους και τα ζητήματα που καλείται να καλύψει, αφετέρου από το είδος της συνεργασίας και εταιρικότητας που επιθυμεί να εγκολπώσει. Η ύπαρξη ίδιου προϋπολογισμού συνδέεται άμεσα με τις δικαιοπρακτικές δυνατότητες των δομών συνεργασίας, καθώς στις περιπτώσεις αυτές, οι εν λόγω δομές δεν προσιδιάζουν σε χαλαρές μορφές συνεργασίας. Η ύπαρξη ίδιων πόρων και προϋπολογισμού, συνεπάγεται μεγαλύτερη ευελιξία στη

λήψη αποφάσεων και στενότερη συνεργασία μεταξύ των οργάνων που συμμετέχουν στις δομές, δεδομένου ότι αυτές οργανώνονται στη βάση καταστατικού, διαθέτουν νομική προσωπικότητα και στοχεύουν συνολικά στην αντιμετώπιση ζητημάτων χωρικού ενδιαφέροντος σε πιο μακροπρόθεσμη προοπτική.

Τρίτον, εντοπίζονται δομές συνεργασίας, προγενέστερες των δράσεων εδαφικής συνεργασίας της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, οι οποίες δημιουργήθηκαν κατόπιν πρωτοβουλίας τοπικών και περιφερειακών αρχών και οι οποίες διέθεταν κοινές δομές, νομική προσωπικότητα και ίδιους πόρους ήδη από τις αρχές τις δεκαετίας του 1960. Οι δομές αυτές, ωστόσο, φαίνεται ότι είναι επιλέξιμες και για κοινοτική χρηματοδότηση. Ο προϋπολογισμός που προβλέφθηκε το 1987 για πρώτη φορά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για δράσεις διασυνοριακής συνεργασίας, ύψους περίπου 1,7 εκ. ECU και αποτέλεσε μια πρώιμη μορφή χρηματοδότησης δομών εδαφικής συνεργασίας από την Ε.Ε. κατευθύνθηκε και προς προϋπάρχουσες δομές συνεργασίας οι οποίες είχαν προηγουμένως συσταθεί στο πλαίσιο συναφών δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (βλ. Κεφάλαιο 3). Η πρώτη διασυνοριακή δομή συνεργασίας που δημιουργήθηκε, όπως προαναφέρθηκε, το 1958 στα σύνορα Γερμανίας-Ολλανδίας υπό τη μορφή «Ευρωπεριφέρειας» με την ονομασία EUREGIO, έλαβε οικονομική ενίσχυση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη από το 1972 ενώ το 1986, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστήριξε οικονομικά πρόγραμμα διασυνοριακής ανάπτυξης για την εν λόγω ευρωπεριφέρεια. Η δημιουργία της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg και των διάδοχων, σχημάτων της (όπως περιγράφηκαν αναλυτικά στο Κεφάλαιο 2) στις αρχές τις δεκαετίας του 1990 ενίσχυσε οικονομικά παρεμφερείς δομές, συμβάλλοντας στην περαιτέρω ενίσχυση της βιωσιμότητας τους τόσο οικονομικά όσο και θεσμικά.

### **5.2.2 Η νομική ασάφεια ως αιτία για την ετερογένεια στην ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία**

Από την παρουσίαση των διάφορων μορφών εδαφικής συνεργασίας που προηγήθηκε καθίσταται σαφές ότι η εδαφική συνεργασία ως όρος και η διασυνοριακή, διαπεριφερειακή και διεθνική συνεργασία ως ειδικότερες υποκατηγορίες, συνιστούν μια θεωρητική έννοια και ένα αναλυτικό εργαλείο για την προσέγγιση του φαινομένου της εδαφικής συνεργασίας, το οποίο εντούτοις,

διατρέχεται από δυσχέρειες στην οριοθέτησή του. Οι δυσχέρειες αυτές είναι περισσότερο εμφανείς στις περιπτώσεις που εξετάζει υβριδικές και αλληλεπικαλυπτόμενες δομές, οι οποίες είναι συχνά δύσκολο να ταξινομηθούν ή να προσιδιάσουν σε μια από τις τρεις υποκατηγορίες. Παραδείγματα τέτοιων αλληλεπικαλυπτόμενων δομών αποτελούν οι Ευρωπεριφέρειες (π.χ οι ευρωπεριφέρειες «Black Sea Euroregion» και «Carpathian Euroregion») οι οποίες κατέχουν, λόγω του γεωγραφικού εύρους τους, στοιχεία που προσιδιάζουν και στην διακρατική συνεργασία. Ειδικότερα, ο τομέας της διασυνοριακής συνεργασίας εμφανίζει αυξημένη πολυδιάσπαση λόγω των πολλών διαφορετικών μορφών συνεργασίας. Ως εκ τούτου, διαπιστώνονται Ευρωπεριφέρειες με χαρακτήρα Κοινότητας Εργασίας, Ευρωπεριοχές («Eurodistricts») που είναι παρόμοιες με Ευρωπεριφέρειες, Ευρωπεριφέρειες που λειτουργούν ως Κοινότητες Εργασίας, Ευρωπεριφέρειες με στοιχεία διακρατικής συνεργασίας, κ.α.

Αποτέλεσμα αυτού είναι η εδαφική συνεργασία να φαντάζει συνολικά ως μία μη αυστηρά συντονισμένη στρατηγική, αλλά μάλλον ως ετερογενές – ή μπερδεμένο-φαινόμενο, που είναι, κατά συνέπεια, δύσκολο να αξιολογηθεί ή να αναλυθεί επιστημονικά μόνο από μια οπτική. Η πολυπλοκότητα αυτή στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας (και της διασυνοριακής συνεργασίας ειδικότερα) θα μπορούσε τελικά να αποδοθεί σε μεγάλο βαθμό στην υφιστάμενη νομική ασάφεια και την έλλειψη ενός κοινού ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου. Και τούτο επειδή, το σημαντικότερο πανευρωπαϊκό όργανο για τη διασυνοριακή συνεργασία, δηλαδή η Συνθήκη-πλαίσιο της Μαδρίτης («European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities») και τα δύο πρόσθετα πρωτοκόλλα της, δεν φάνηκε από την έρευνα που διεξήχθη να έχει παραγάγει –ή δεν είχε σκοπό τελικά να παραγάγει – μια κοινή νομική βάση. Αποτέλεσε μάλλον ένα κανονιστικό πλαίσιο που έπρεπε να συμπληρωθεί από πολυμερείς διακρατικές συμφωνίες, που θα καθορίζουν κάθε φορά τη μορφή και τη νομική φύση της διασυνοριακής συνεργασίας. Όπως και όλες οι συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, θα έπρεπε να επικυρωθεί από τα κράτη μέλη προκειμένου να γίνουν νομικά δεσμευτικές στα αντίστοιχα κράτη, εντούτοις, ακόμα και μετά από μια τέτοια επικύρωση, δεν παρουσιάζονται ως δεσμευτικά νομικά, δεδομένου ότι δεν καθορίζουν καμία διεθνή ή υπερεθνική αρχή που να μπορεί να ελέγξει και να επιβάλει τελικά την πραγματική συμμόρφωση με την σύμβαση. Όσον αφορά δε τον Κανονισμό για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας» (ΕΟΕΣ) της Ε.Ε., τα κράτη μέλη θα πρέπει να συναινούν για τη συμμετοχή των μελών του ΕΟΕΣ στην αντίστοιχη επικράτειά τους, ενώ και πάλι, και η δημιουργία του «δεν είναι δεσμευτική για την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων» (CoR, 2007:131).

Δεδομένου ότι η εδαφική συνεργασία συνιστά μια αλληλεπίδραση μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών κατά μήκος των εθνικών συνόρων η οποία δεν καλύπτεται από το δημόσιο διεθνές δίκαιο (αναγνωρίζει μόνο τα κράτη ως υποκείμενα του νόμου), απαιτούνται αντίστοιχες εθνικές συνταγματικές ρυθμίσεις, οι οποίες να επιτρέπουν μια τέτοια αλληλεπίδραση. «Όσον αφορά το δημόσιο εθνικό δίκαιο, το να επιτραπεί σε μια περιφερειακή αρχή να ενεργήσει πέρα από τα εθνικά σύνορα, σημαίνει είτε απώλεια ελέγχου και αποδοχή ότι οι διασυνοριακές δραστηριότητες υπόκεινται στην εδαφική κυριαρχία του γειτονικού κράτους, είτε επέκταση του εύρους του νομικού πλαισίου ενός κράτους στο έδαφος του γειτονικού κράτους, ξεπερνώντας την εδαφική κυριαρχία του (γεγονός που εάν πραγματοποιηθεί μονομερώς, απαγορεύεται από το δημόσιο διεθνές δίκαιο)» (CoR, 2007:18). Εν κατακλείδι, όλες οι προαναφερθείσες μορφές συμφωνιών υποστηρίζουν μεν διαφορετικές μορφές διασυνοριακής συνεργασίας, ωστόσο το επίπεδο ολοκλήρωσης μιας τέτοιας συνεργασίας εξαρτάται από τις επιμέρους διατάξεις που περιέχονται σε κάθε διακρατική συμφωνία και πάντα σε συνάρτηση με τα εθνικά συντάγματα.

### **5.3 Διοικητικές συνιστώσες των δομών εδαφικής συνεργασίας**

Οι εξελίξεις που σημειώθηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο ως παράγωγα της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως η ανάδυση των ευρωπαϊκών υποεθνικών διοικητικών μονάδων και η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, κ.α., είχαν ως αποτέλεσμα την ανάγκη δημιουργίας «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up) πολιτικών που να εμπλέκουν όλους τους υποεθνικούς φορείς, όπως περιφέρειες, πόλεις, τοπικούς. Παράλληλα, το κεντρικό κράτος φάνηκε να συναινεί υπό προϋποθέσεις στην ανάδειξη των υποεθνικών δρώντων σε σημαντικό πλέον συνομιλητή της διαδικασίας παραγωγής των «από πάνω προς τα κάτω» (top down) πολιτικών. Ταυτόχρονα, οι ευρύτερες εξελίξεις στην δομή των σύγχρονων μεταεθνικών κρατών, σηματοδότησαν σειρά προκλήσεων για τις ευρωπαϊκές υποεθνικές διοικητικές μονάδες, οι οποίες εντοπίζονται τόσο σε επίπεδο απαιτήσεων για περισσότερη ανταγωνιστικότητα και αυτοδιοίκηση, όσο και σε επίπεδο κατανόησης της ανάγκης για περισσότερο τεχνοκρατικές δομές διακυβέρνησης και οργανωτικές αναδιατάξεις.

Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ολοένα μεταβαλλόμενη αντίληψη γύρω από την σημασία των εθνικών συνόρων, ενίσχυσε την εμφάνιση δομών εδαφικής

συνεργασίας προς την οποία στράφηκαν φορείς σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό, καθώς επίσης και σε διεθνές επίπεδο. Ωστόσο, η διεδαφική συνεργασία ως θεσμικό και επιχειρησιακό «πείραμα» δεν έτυχε από την αρχή της υποστήριξης του κεντρικού κράτους. Όπως υποστηρίζει ο Malo αναφερόμενος στην περίπτωση της Γαλλίας, ο διοικητικός έλεγχος των κρατικών αρχών στην διασυνοριακή συνεργασία ακολούθησε την εξέλιξη της θέσης του Κράτους απέναντι στην εξωτερική δράση των εδαφικών συλλογικοτήτων του. «Από μία αφετηρία με ισχυρές επιφυλάξεις και αυστηρούς κανόνες με σκοπό την διατήρηση του κρατικού μονοπωλίου στο αντικείμενο των εξωτερικών σχέσεων, η θέση του Κράτους διακατέχεται σήμερα από μία διάθεση πλαισίωσης και συνοδοιπορίας που εκδηλώνεται με πιο εύκαμπτους τρόπους ελέγχου.(..)» (Malo, 2007:154- 155). Αλλά και σε επιχειρησιακό επίπεδο, ήδη από τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας των δομών διασυνοριακής συνεργασίας, καταγράφηκαν εγγενείς δυσκολίες στο όλο εγχείρημα, αποτυπώνοντας την εικόνα της εκάστοτε εποχής σχετικά με καινοτόμες δράσεις τέτοιας φύσης. Όσον αφορά τις τεχνικές δυσκολίες, αυτές εμπεριείχαν εμπόδια σχετικά με α) την έλλειψη ουσιαστικής πληροφόρησης για τα διασυνοριακά προβλήματα, τις τεχνικές επίλυσης και τα νομικά συστήματα, β) την αντίσταση και την αποφυγή ευθύνης και την καχυποψία για την καινοτομία, γ) την έλλειψη πηγών (πόρων, προσωπικού,κ.α.) και δ) την έλλειψη καταρτισμένης τεχνικής βοήθειας (CoE, 1973:1-21). Οι διοικητικές δυσκολίες, επιτάθηκαν από εμπόδια που προέκυπταν από τους διαφορετικούς κανόνες, παραδόσεις, πρακτικές, και αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων διοικητικών αρχών αντικατοπτρίζοντας στην πραγματικότητα τον τύπο της ιεραρχίας, τον βαθμό εκχώρησης των αρμοδιοτήτων, την κατάτμηση της ευθύνης κάθετα και οριζόντια και το εύρος και τη μορφή διαδικασιών διακυβέρνησης και λογοδοσίας κάθε εμπλεκόμενου κράτους. Αυτές οι δυσκολίες συνδέθηκαν άρρηκτα με τις διαδικασίες της εδαφικής συνεργασίας, ώστε οι καθυστερήσεις που συνεπάγονταν να αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα υλοποίησής της. Δομικές δυσκολίες επίσης θα μπορούσαν να αποδοθούν, όπως ήδη προαναφέρθηκε, στα εμπόδια νομικής φύσης ή τα απορρέοντα από τις συνταγματικές ρυθμίσεις των συμμετεχόντων κρατών, όπως η διαφορά των νομικών συστημάτων, ο τρόπος άσκησης της εξουσίας και η νομοθετική βάση της διοικητικής αποκέντρωσης.



### **5.3.1 Η εδαφική συνεργασία ως εργαστήριο θεσμικού πειραματισμού και όχημα «ανακλιμάκωσης» των επιπέδων διακυβέρνησης**

Η τριβή μεταξύ των εθνικών διοικήσεων με αφορμή την υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας δημιούργησε ένα προηγούμενο, μία πρακτική συνεργασίας και διαπραγματεύσεων, σε ένα πολλαπλής-στάθμης επίπεδο, με δρώντες από όλες τις κλίμακες που εμπλέκονται στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα (Salgado & Woll, 2004). Η συνεργασία αυτή όσον αφορά τις βασικές συνιστώσες της, διατηρήθηκε ως προς την συνοχή και τη ροή της μέσα στα χρόνια, ακόμη και όταν η ετερογένεια των εταίρων -κυρίως των χωρών των τελευταίων διευρύνσεων- συνοδευόταν από βαθύτατες διαφοροποιήσεις στα πολιτικά και διοικητικά συστήματα και νέες προκλήσεις για τον στόχο της εδαφικής συνεργασίας. Λόγω της διαχρονικά σταθερής αύξησης σε δραστηριότητες συνεργασίας που εγκαθιδρύθηκαν μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών από διαφορετικές χώρες, η εδαφική συνεργασία δεν περιορίστηκε αυστηρά στους κεντρικούς εθνικούς δρώντες, ως μορφή διακυβέρνησης αλλά έδωσε ώθηση σε μία συνεργατική μορφή διακυβέρνησης κατά μήκος των εθνικών συνόρων καθιερώνοντας.

Βεβαίως, στόχο της διεδαφικής συνεργασίας στα εσωτερικά και εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα δεν αποτέλεσε επισήμως η δημιουργία ενός νέου διοικητικού επιπέδου, αλλά αντ' αυτού η ανάπτυξη συνεταιριστικών δομών, διαδικασιών και οργάνων που θα διευκόλυναν τη συνεργασία εκατέρωθεν των συνόρων και θα ενθάρρυναν την αφαίρεση των εμποδίων και των όποιων διαχωριστικών παραγόντων. Εντούτοις, η δημιουργία των διακρατικών αυτών μορφωμάτων συνδέεται μάλλον αναπόφευκτα με την θεωρητική συζήτηση που αναπτύχθηκε σχετικά με τα επίπεδα δημόσιας παρέμβασης και την αναζήτηση καταλληλότερων επιπέδων για τη δημιουργία και υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Από τη σκοπιά αυτή, παρατηρούνται μεταλλαγές ως προς τη συμμετοχή της διοίκησης στις δημόσιες πολιτικές με δύο τρόπους.

Σε πρώτο στάδιο παρατηρείται κινητοποίηση των υπαρχόντων δομών και επιπέδων διοίκησης τα οποία εμπλέκονται στην δημιουργία και υλοποίηση των εδαφικών συνεργασιών, κατά τρόπο ώστε η μεταξύ τους συνεργασία να προσιδιάζει πλέον σε μία δικτυακή σφαίρα δράσης. Σε αυτήν την περίπτωση, αν και δεν δημιουργήθηκαν νέες χωρικές δομές μέσω της υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας, εντούτοις, φαίνεται να μεταβλήθηκε η ένταση της συνεργασίας και συμμετοχής των υπαρχόντων δομών και επιπέδων διοίκησης. Η πολυετής συνεργασία επαναπροσδιόρισε τις μεταξύ τους κάθετες και οριζόντιες

αλληλοσυσχετίσεις και επαναξιολόγησε τη σημασία τους για τις δημόσιες πολιτικές. Οι εμπλεκόμενες διοικητικές δομές απέκτησαν έναν περισσότερο εξωστρεφή και αποφασιστικό ρόλο, κυρίως λόγω της αύξησης του αριθμού των προγραμμάτων και των τομέων που αφορούν οι δράσεις διεδαφικού ενδιαφέροντος, συνακόλουθα και των ευκαιριών συνεργασίας και ανταλλαγής θεσμικής γνώσης. Παράλληλα, ενισχύθηκαν θεσμικά οι δυνατότητες των φορέων αυτών για διαβούλευση και συμμετοχή στον σχεδιασμό και την κατάρτιση των προγραμμάτων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, μέσω της εδαφικής συνεργασίας αναδύθηκαν νέες, διακριτές επιχειρησιακές και χωρικές δομές, με ad hoc χαρακτήρα, οι οποίες δημιουργήθηκαν για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών (π.χ. Μακρο-περιφέρειες, Euroregions, ΕΟΕΣ, κλπ). Δρώντας επί της ουσίας ως εναλλακτικά επίπεδα δημόσιας παρέμβασης, συνοδεύτηκαν από νέα όργανα, κοινές δομές διαχείρισης και νομική προσωπικότητα καθώς και αρκετά υψηλό επίπεδο διοικητικής ωρίμανσης των συμμετεχόντων επιπέδων και φορέων (λόγω της φύσης και των απαιτήσεων των διεθνών αυτών συνεργασιών).

### **5.3.2 Η χωρική συνεργασία ως σημείο συνάντησης των εθνικών διοικήσεων και ως μέθοδος κάθετου και οριζόντιου συντονισμού**

Συνολικά, η εδαφική συνεργασία δεν οδήγησε μόνο στην υλοποίηση έργων, αλλά και σε νέες αντιλήψεις για τις περιφέρειες, νέες εδαφικές ταυτότητες, θεσμούς και διασυνοριακά συστήματα διαχείρισης. Η ίδια η έννοια, όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, προσιδιάζει σε μία διαδικασία θεσμικού συντονισμού. Κατά τη διαδικασία αυτή, ο κάθετος συντονισμός προκύπτει από τις διασυνδέσεις που δημιουργούνται ως εφαρμογή ενός συστήματος συμφωνιών και δεσμεύσεων μεταξύ επιπέδων διοίκησης σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, ενώ ο οριζόντιος, από την ίδια τη φύση της εδαφικής συνεργασίας και τη στόχευσή της στον συντονισμό και την ολοκλήρωση πολιτικών και ενεργειών μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων. Η ανάλυση των ειδικότερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων των διαδικασιών της εδαφικής συνεργασίας οδηγεί στο συμπέρασμα οι διαδικασίες που καθιερώθηκαν συνιστούν ένα ανεπίσημο «κοινοτικό κερτημένο», με προστιθέμενη αξία για τις εθνικές διοικήσεις των συμμετεχόντων κρατών, τουλάχιστον σε επίπεδο θεσμικού διαλόγου και ανταλλαγής εμπειριών διευρωπαϊκά. Κατ' αυτή την έννοια, η εδαφική συνεργασία συνιστά όχημα για την διοικητική σύγκλιση σε ένα κοινό ευρωπαϊκό μοντέλο και την προσπάθεια για έναν «Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», μέσα από

μηχανισμούς συνεργασίας με άλλοτε τυπικό και άλλοτε άτυπο χαρακτήρα. Η προστιθέμενη αξία της προκύπτει ως παράγωγο των συναντήσεων δημοσίων υπαλλήλων από τα συνεργαζόμενα κράτη για την εφαρμογή των εν λόγω κοινοτικών πολιτικών, τις ανταλλαγές εμπειριών και απόψεων και της δικτύωσης του δημόσιου τομέα.

Ειδικότερα, ο κάθετος συντονισμός που εντοπίζεται στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας αναφέρεται τόσο στους δρώντες όσο και στις πολιτικές εδαφικής συνεργασίας, συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας καθώς και την ίδια την διαδικασία της ανακλιμάκωσης -δηλαδή την επανοργάνωση και τον επανακαθορισμό των κλιμάκων που συμμετέχουν στις χωρικές μεταλλαγές και των επιπέδων κυβέρνησης που συνδέονται με αυτές. Ο συντονισμός αφορά τους δημόσιους υποεθνικούς δρώντες, κυρίως όμως συνδέεται με τις μεταλλαγές στις διαδικασίες και τους συσχετισμούς που προκύπτουν από την ανάδειξη νέων ισχυρών θεσμικών δρώντων και τη μεταφορά σε αυτούς κρατικών αρμοδιοτήτων και πόρων. Ειδικότερα στην περίπτωση της μακροπεριφερειακής προσέγγισης και της στρατηγικής των «Μακροπεριφερειών», όπως αυτές εξελίχθηκαν στην περίπτωση της Θάλασσας της Βαλτικής και του περιοχών κατά μήκος του Δούναβη, η συνεργασία προσεγγίστηκε μέσα από τον κάθετο συντονισμό του ευρωπαϊκού, του διακρατικού, του εθνικού και υποεθνικού επιπέδου, με σκοπό τη δημιουργία ολοκληρωμένων μακροπεριφερειακών στρατηγικών ανάπτυξης. Ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών δρώντων στη σύλληψη, επεξεργασία αλλά και συντονισμό των εν λόγω στρατηγικών υπήρξε καθοριστικός, κυρίως λόγω της πρωταρχικής κατανόησης των τοπικών και των περιφερειακών προκλήσεων, αλλά και δεδομένου ότι πρόκειται για μία πολιτική η οποία, τόσο στο στρατηγικό σχεδιασμό της όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο, θα πρέπει να διέπεται από επαρκή κάθετο συντονισμό.

Ο οριζόντιος συντονισμός, προκύπτει καταρχάς από την ίδια την εννοιολόγηση της εδαφικής συνεργασίας, ως ένα πλέγμα στο οποίο συμμετέχουν τοπικές και περιφερειακές αρχές εντός του ευρωπαϊκού χώρου. Πρόκειται, δηλαδή, για μια οριζόντια συνεργασία, μέσω συγκεκριμένων προγραμμάτων, για τη λειτουργικότερη επίλυση κοινών διεδαφικών προβλημάτων, όπως η βελτίωση της περιφερειακής συνοχής, η κοινή εκμετάλλευση των περιφερειακών πόρων και των τοπικών οικονομιών, η βελτίωση των υποδομών και των επικοινωνιών, καθώς επίσης και την ανάληψη κοινών πρωτοβουλιών στους τομείς του πολιτισμού και του τουρισμού. Οι κύριοι τύποι δράσεων εδαφικής συνεργασίας που παρουσιάστηκαν, βασίστηκαν ακριβώς στον κοινό προγραμματισμό για την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων, την εισαγωγή μέτρων για να βελτιωθεί η ροή πληροφοριών εκατέρωθεν των συνόρων και την εφαρμογή κοινών θεσμικών και διοικητικών δομών

για να υποστηριχθεί ο συντονισμός και η εκάστοτε συνεργασία. Από τη μελέτη των σχετικών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών INTERREG, προκύπτει η έντονη ενθάρρυνση τόσο των κρατών μελών όσο και των περιφερειών τους στην κατεύθυνση της υποβολής ενιαίων κοινών προγραμμάτων και της καθιέρωσης κοινών θεσμικών δομών. Η παράμετρος αυτή του συντονισμού των υποεθνικών φορέων και των πολιτικών διακρίνεται καθαρά, ήδη από τα πρώτα χρόνια υλοποίησης της πρωτοβουλίας, όπως διατυπώνεται χαρακτηριστικά στις πρώτες αξιολογήσεις της πρωτοβουλίας INTERREG.

Οι δομές εδαφικής συνεργασίας, όπως τουλάχιστον εξελίχθηκαν αρχικά στο πλαίσιο των πιλοτικών δράσεων του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ και εν συνεχεία στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg, απέδωσαν σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τις διεδαφικές μονάδες διοίκησης των προγραμμάτων και συνεργασιών. Οι μονάδες αυτές κλήθηκαν να συντονίσουν εδαφικές και τομεακές πολιτικές, να χαράξουν από κοινού το «όραμα» και τις επιμέρους αναπτυξιακές στρατηγικές (μέσω ολοκληρωμένων περιφερειακών στρατηγικών σχεδίων) αλλά και να συντονίσουν τα έργα της εδαφικής συνεργασίας και την συμμετοχή των δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων σε αυτά. Και ενώ κατά την υλοποίηση των δράσεων εδαφικής συνεργασίας το εθνικό/κεντρικό επίπεδο φαίνεται να διατηρεί έναν σημαίνοντα ρόλο -εφ' όσον θέτει συνεκτικά πλαίσια από την άποψη πολιτικών και κανόνων, και προωθεί τις υποεθνικές ή διεθνικές στρατηγικές ανάπτυξης- παράλληλα, όμως, παρουσιάζεται μία τάση ολοκλήρωσης των πολιτικών και των ενεργειών εδαφικής συνεργασίας σε πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, τουλάχιστον από προγραμματικής απόψεως. Οι πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας (π.χ το πρόγραμμα TERRA), στόχευσαν ακριβώς στο να καθιερώσουν διαπεριφερειακά δίκτυα μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών που προέρχονταν από περιοχές με συγκεκριμένα εδαφικά χαρακτηριστικά, συνιστώντας μία πρώτη πειραματική προσέγγιση στον συντονισμό των εδαφικών οντοτήτων. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες INTERREG που υλοποιήθηκαν την περίοδο 1994-2000 περιέλαβαν, επίσης, διατάξεις και προγράμματα που υποκίνησαν την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών δρώντων και υποστήριξαν, αν και σε διαφορετική έκταση το καθένα, την καθιέρωση πανευρωπαϊκών δικτύων για τη διάδοση καλών πρακτικών και την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και καινοτόμων πειραματικών προγραμμάτων, βασισμένα στη λογική της συνεργασίας και του συντονισμού

Σημαντικό παράγοντα για τη διασυνοριακή συνεργασία ως μορφή συντονισμού διαδραμάτισαν οι εξελίξεις που ακολούθησαν την επέκταση των δράσεων στα

εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Σημειώνεται ότι τα διοικητικά συστήματα των κρατών - μελών της Ε.Ε. αλλά και των τρίτων χωρών (στην περίπτωση της συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα) που συμμετέχουν στις διεδαφικές δομές συνεργασίας, χαρακτηρίστηκαν από εκτεταμένη ετερογένεια ως προς τις στρατηγικές και τις πολιτικές που ακολουθούν, τόσο λόγω της ύπαρξης διαφορετικών γραφειοκρατικών δομών (βεμπεριανών, γραφειοκρατιών πρώην σοσιαλιστικών κρατών, κ.α) όσο και λόγω ιστορικών καταβολών. Για το λόγο αυτό, δημιουργήθηκαν συγκεκριμένες θεσμικές ρυθμίσεις, όπως το πρόγραμμα PHARE CBC (σκέλος διασυνοριακής συνεργασίας) το οποίο καθιέρωσε βασικές παραμέτρους για τα διασυνοριακά προγράμματα συνεργασίας αναφορικά με τις συνεργασίες με χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, διαμορφώνοντας θεσμικές «υποδομές» καλύτερου συντονισμού και προβλέποντας κοινά όργανα προγραμματισμού και υλοποίησης (γνωστά ως συνημμένα έγγραφα προγραμματισμού «Joint Programming Documents», μικτές επιτροπές συνεργασίας «Joint Cooperation committees» και «Joint Small Project Funds»).

Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (2007-2013) ως νέος στόχος στο πλαίσιο της Δ΄ προγραμματικής περιόδου, εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες στις δομές διαχείρισης και συντονισμού των δράσεων της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας με στόχο τη βελτίωση της ενιαίας διαχείρισης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και τον καλύτερο συντονισμό, οριζόντιο και κάθετο. Σύμφωνα με τα προγραμματικά κείμενα που αφορούν τον εν λόγω στόχο, τα προγράμματα της προγραμματικής περιόδου έπρεπε να πληρούν τουλάχιστον δύο από τις προϋποθέσεις της κοινής ανάπτυξης, κοινής στελέχωσης, κοινής υλοποίησης και, τέλος, κοινής χρηματοδότησης. Θεμελιώθηκε, παράλληλα, ρητή νομική κατοχύρωση αφενός μεν για την κατάστρωση δομών διαχείρισης ανά πρόγραμμα που θα επιλέγονται στη βάση κοινής συνεννόησης των αρχών των συμμετεχόντων κρατών, αφετέρου δε για την υλοποίηση της αρχής του κύριου δικαιούχου (lead partner principle) και του κοινού προϋπολογισμού, με ένα χρηματοδοτικό μέσο (ΕΤΠΑ, IPA ή ENPI) ανά πρόγραμμα. Αλλά και η διαπεριφερειακή συνεργασία, που υλοποιήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg (και μετέπειτα στον Στόχο III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»), ως μέσο ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ μη γειτονικών και μη διαδοχικών περιφερειών, αποτέλεσε ένα μέσο για την ανταλλαγή καλών πρακτικών, τον οριζόντιο συντονισμό, την προσαρμογή των νομικών και επιχειρησιακών εργαλείων στις εκάστοτε τοπικές ανάγκες, τη διευκόλυνση προγραμμάτων και την μείωση τελικά των διοικητικών βαρών. Σημαντικό βήμα, τέλος, για την εδαφική συνεργασία και την επίτευξη καλύτερου συντονισμού και διαχείρισης, τόσο σε

θεσμικό όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο, αποτέλεσαν συνολικά οι ρυθμίσεις που κατοχύρωσαν νομικά προϋπάρχουσες δομές και εργαλεία (όπως π.χ. οι κοινές δομές διαχείρισης: επιτροπή παρακολούθησης, διαχειριστική αρχή, αρχή πιστοποίησης, αρχή ελέγχου και τεχνική γραμματεία), αλλά και νέοι θεσμοί, όπως οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας. Όσον αφορά τους τελευταίους, σύμφωνα πάντα με τα κοινοτικά έγγραφα, ο ρόλος τους συνίσταται ακριβώς στον συγκερασμό δρώντων από όλα τα επίπεδα σε μία κοινή πολιτική, περιλαμβάνοντας τόσο κράτη μέλη όσο και περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ενώσεις, οργανισμούς δημοσίου δικαίου, κ.α.

Σε αυτό το πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο, η επαφή μεταξύ των εθνικών διοικήσεων με αφορμή την υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας δημιούργησε ένα προηγούμενο, μία πρακτική συνεργασίας και διαπραγματεύσεων, σε ένα πολλαπλής-στάθμης επίπεδο, με δρώντες από όλες τις κλίμακες που εμπλέκονται στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η συνεργασία αυτή, όσον αφορά τις βασικές συνιστώσες της, διατηρήθηκε ως προς τη συνοχή και τη ροή της μέσα στα χρόνια, ακόμη και όταν η ετερογένεια των εταίρων -κυρίως των χωρών των τελευταίων διευρύνσεων- συνοδευόταν από βαθύτατες διαφοροποιήσεις στα πολιτικά και διοικητικά συστήματα και συνακόλουθα νέες προκλήσεις για τον στόχο της εδαφικής συνεργασίας. Οι δράσεις της εδαφικής συνεργασίας καθιέρωσαν, εν τέλει, ένα σύνολο καινοτομιών οι οποίες θα μπορούσαν να συνοψισθούν: α) στην καθιέρωση ενός νέου συστήματος σχέσεων, με κάθετο και οριζόντιο συντονισμό, β) στην καθιέρωση ενός συστήματος λήψης αποφάσεων με νέες δομές συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων (ως τέτοιες δομές αποτυπώνονται κυρίως οι κοινές δομές διαχείρισης στις οποίες κλήθηκαν να συμμετάσχουν κοινοτικές, εθνικές και υποεθνικές αρχές αλλά και τοπικοί φορείς) και γ) στην ενδυνάμωση της οργανωσιακής μαθητείας των συμμετεχόντων φορέων.

### **5.3.3 Η διεδαφική συνεργασία ως μορφή διακυβέρνησης**

Η διακρατική συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών, όπως εξελίχθηκε διαμέσου των ετών, εξελίχθηκε σε ένα ουσιαστικό στοιχείο του συστήματος της διακυβέρνησης μέσω δικτύων. Ήδη κατά τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα, τοπικές αρχές ανέπτυξαν συνεργασίες σε διεθνές επίπεδο άλλοτε μέσω οργανισμών (όπως η “International Union of Local Authorities” (IULA) η οποία ιδρύθηκε στις Βρυξέλλες μόλις το 1913 και η “Fédération Mondiale des Cités Unies” (FMCU) που ιδρύθηκε το 1957 με σκοπό την ενθάρρυνση της συνεργασίας

και της ανταλλαγής εμπειριών σε περισσότερες από 5000 τοπικές και περιφερειακές αρχές) και άλλοτε μέσω συνεργασίας σε μακρο-περιφερειακό επίπεδο με συναφείς οργανισμούς (π.χ. "Arab Towns Organisation (ATO) με παρόμοιες αρμοδιότητες και μέλη αραβικές πόλεις.

Μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, τοπικές αρχές των δυτικοευρωπαϊκών κρατών προχώρησαν σε διεδαφικές πρωτοβουλίες, εγκαινιάζοντας την έννοια των διμερών αδελφοποιήσεων πόλεων. Με την μετάβαση στην παγκοσμιοποίηση, και την διεθνοποίηση των κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων, οι ανάγκες για συνεργατική επίλυση προβλημάτων που συνδέονται με την διαχείριση αστικών και αγροτικών περιοχών έγινε ολοένα και επιτακτικότερη. Την θεσμική απόκριση στην ανάγκη αυτή, αποτέλεσε η δημιουργία δικτύων από τοπικούς δρώντες για τη συνεργασία γύρω από συγκεκριμένα θέματα. Όπως προαναφέρθηκε, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, περιφέρειες εγκαθίδρυσαν πρωτοβουλίες συνεργασίας, κυρίως τις δεκαετίες του 1960 και του 1970, οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στην δημιουργία δομών διασυνοριακής συνεργασίας και συγκεκριμένων ενώσεων με μέλη από διαφορετικές χώρες. Η συνεργασία μεταξύ των εδαφικών αρχών στην Ευρώπη έγινε εντονότερη κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και κυρίως του 1990, κυρίως ως αποτέλεσμα της διαδοχικής εμβάθυνσης και διεύρυνσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης, της Ενιαίας Αγοράς αλλά και της πτώσης τους «σιδηρούν παραπετάσματος. Οι παράγοντες αυτοί, κοινού με την έναρξη των Κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδότησης INTERREG για την συνεργασία μεταξύ εδαφικών αρχών, ενθάρρυναν σημαντικά την εντατικοποίηση τέτοιων διεπαφών. Συνολικά, και όπως έχει ήδη προαναφερθεί, τις τελευταίες δεκαετίες η συνεργασία συχνά βασίστηκε σε επίσημες πολυμερείς συμφωνίες ή σε λιγότερο επίσημες συμφωνίες μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών τόσο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και μεταξύ κρατών μελών και περιφερειών τρίτων κρατών-κυρίως της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, με τον βαθμό και τα βασικά χαρακτηριστικά της εθελοντικής διμερούς και πολυμερούς συνεργασίας μεταξύ εδαφικών αρχών να ποικίλλουν.

Στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας σε όλη την Ευρώπη, ήδη από το τέλος δεκαετίας του '80, αναπτύχθηκε μια σειρά πρακτικών διακυβέρνησης δημιουργώντας νέες μορφές κοινωνικής αλληλεπίδρασης και αντιπροσώπευσης των ομάδων συμφερόντων που προκάλεσαν τον έως τότε οριοθετημένο χώρο, επαναδιαρθρώνοντας χωρικά διάφορα πεδία δράσης. Οι θεσμικές σχέσεις που διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας προσιδιάζει σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα λήψης αποφάσεων, με στοιχεία δικτυακής διακυβέρνησης, κυρίως διότι υφίστανται μέσα σε ένα πλαίσιο ποικιλίας δικτύων που

διατρέχουν διαφορετικά χωρικά επίπεδα, θεσμούς διακυβέρνησης, δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες. Οι πρακτικές αυτές -που συνοδεύτηκαν στην πλειοψηφία τους από ειδικές, ενίοτε ad hoc, μορφές συντονισμού και συνεργασίας- επικάλυψαν αρμοδιότητες σε τρία επίπεδα: διασυνοριακό (δίκτυα παρακείμενων περιοχών), διεθνικό (δίκτυα μεταξύ μη-παρακείμενων περιοχών και κρατών), και τέλος σε επίπεδο μη-παρακείμενων εδαφών (διαπεριφερειακό). Δημιουργώντας ρουτίνες και στοχεύοντας στην διάχυση της τεχνογνωσίας των εμπλεκόμενων δρώντων, δημοσίων ή ιδιωτικών, οι εν λόγω δράσεις υποστήριξαν την δημιουργία διακρατικών ενώσεων συμφερόντων, διαδραματίζοντας ενεργό ρόλο στην δικτύωση και τη δημιουργία διακρατικών «κοινοτήτων» δημοσίων πολιτικών γύρω από ζητήματα διεδαφικού ενδιαφέροντος. Η ίδια η εδαφική συνεργασία άλλωστε θεμελιώθηκε στη λογική δημιουργίας δικτύων προκειμένου να εφαρμοστούν οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, με κύρια έκφρασή της την αρχή της «εταιρικήςότητας» («partnership principle») όπως αποτυπώνεται στα επίσημα έγγραφα.

#### **5.3.4 Η συνεργασία μέσω του INTERREG, ως οριζόντιος μηχανισμός παραγωγής και διάχυσης γνώσης**

Η προστιθέμενη αξία της εδαφικής συνεργασίας αποτέλεσε ζητούμενο για την ευρωπαϊκή βιβλιογραφία αλλά και τις μελέτες των ευρωπαϊκών οργάνων που εμπλέκονται στον σχεδιασμό εδαφικών προγραμμάτων. Η συνεισφορά της αναλύθηκε από τη θεωρητική βιβλιογραφία στη βάση ζητημάτων όπως η καινοτομία, η διακυβέρνηση και η δικτύωση ενώ, τα ίδια τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας, προσεγγίστηκαν άλλοτε ως εργαλεία «οριζόντιου εξευρωπαϊσμού» (Faludi, 2004) και άλλοτε ως «κανάλια αλλαγών» (Borzel και Risse, 2000). Το ζήτημα της μεταφοράς τεχνογνωσίας και πρακτικών σε διεθνικό επίπεδο, συνδέθηκε στην θεωρητική βιβλιογραφία με την εμφάνιση όρων όπως «μαθησιακός σχεδιασμός» (Rose, 1991), «μεταμόσχευση θεσμών» (De Jong and Mamadouh, 2002), «διεθνική χοάνη ιδεών» (Bomberg and Peterson, 2000), κ.α. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση μάλιστα ως σύνολο, χαρακτηρίζεται ως «πλατφόρμα μαζικής μεταφοράς τεχνογνωσίας» (Radaelli, 2000) ή «διευκολυντής» (Knill και Lehmkuhl, 1999), προσφέροντας ουσιαστικά ένα κοινό πλαίσιο προσδιορισμού και κατανόησης ενός προβλήματος και μια κοινή «εργαλειοθήκη» ιδεών, μεθοδολογίας ή καλών πρακτικών για την αντιμετώπισή του (Halpern, 2005).



Τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής αποτέλεσαν μέρος της Περιφερειακής Πολιτικής και της στόχευσης των Διαθρωτικών Ταμείων της ΕΕ. Όπως προκύπτει από την μελέτη των επίσημων εγγράφων, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '90, οι σχετικοί Κανονισμοί επέβαλαν τυποποιημένο πλαίσιο υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης στη βάση ποσοτικοποιημένων δεικτών και μετρήσιμων στόχων. Οι επίσημες αξιολογήσεις των προγραμμάτων αυτών, εντούτοις, περιορίστηκαν κυρίως στη διασύνδεση μεταξύ οικονομικών εισροών και αποτελεσμάτων, στη βάση ποσοτικοποιημένων δεικτών αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και απορροφητικότητας. Η επάρκεια και η ερμηνευτική ικανότητα της παραπάνω προσέγγισης, αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής ακόμη και στο πλαίσιο σχετικών μελετών της ίδιας της Ε.Ε. (βλ. ενδιάμεση Έκθεση Αξιολόγησης του Προγράμματος INTERREG IIIB). Μη μετρήσιμα αλλά σημαντικά αποτελέσματα που πολύ συχνά παράγονται, δεν φάνηκε να καταγράφονται από τις επίσημες εκθέσεις, ή να καταγράφονται επαρκώς και συστηματικά. Ο βαθμός, η ένταση και οι διαδικασίες συνεργασίας που λαμβάνουν χώρα ανάμεσα σε τοπικούς ή περιφερειακούς δρώντες κατά μήκος των εθνικών συνόρων, η διαδικασία μεταφοράς και ενσωμάτωσης γνώσης και η επίδραση της στο επίπεδο των πολιτικών ή της θεσμικής λειτουργίας, αποτελούν παραδείγματα αποτελεσμάτων και επιπτώσεων των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας τα οποία δεν αποτυπώνονται από τις επίσημες εκθέσεις.

Συνολικά, η εδαφική συνεργασία δεν οδήγησε μόνο στην υλοποίηση έργων, αλλά και σε νέες αντιλήψεις για τις περιφέρειες, νέες εδαφικές ταυτότητες, θεσμούς και διασυνοριακά συστήματα διαχείρισης. Η ίδια η έννοια, όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, προσιδιάζει σε μία διαδικασία θεσμικού συντονισμού. Κατά τη διαδικασία αυτή, ο κάθετος συντονισμός προκύπτει από τις διασυνδέσεις που δημιουργούνται ως εφαρμογή ενός συστήματος συμφωνιών και δεσμεύσεων μεταξύ επιπέδων διοίκησης σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, ενώ ο οριζόντιος, από την ίδια τη φύση της εδαφικής συνεργασίας και τη στόχευσή της στον συντονισμό και την ολοκλήρωση πολιτικών και ενεργειών μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων. Η ανάλυση των ειδικότερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων των διαδικασιών της εδαφικής συνεργασίας οδηγεί στο συμπέρασμα οι διαδικασίες που καθιερώθηκαν συνιστούν ένα ανεπίσημο «κοινοτικό κερτημένο», με προστιθέμενη αξία για τις εθνικές διοικήσεις των συμμετεχόντων κρατών, τουλάχιστον σε επίπεδο θεσμικού διαλόγου και ανταλλαγής εμπειριών διευρωπαϊκά. Κατ' αυτή την έννοια, η εδαφική συνεργασία συνιστά όχημα για την διοικητική σύγκλιση σε ένα κοινό ευρωπαϊκό μοντέλο και την προσπάθεια για έναν «Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», μέσα από μηχανισμούς συνεργασίας με άλλοτε τυπικό και άλλοτε άτυπο χαρακτήρα. Η

προστιθέμενη αξία της προκύπτει ως παράγωγο των συναντήσεων δημοσίων υπαλλήλων από τα συνεργαζόμενα κράτη για την εφαρμογή των εν λόγω κοινοτικών πολιτικών, τις ανταλλαγές εμπειριών και απόψεων και της δικτύωσης του δημόσιου τομέα.

Πράγματι, η ίδια η διαδικασία υλοποίησης των εν λόγω προγραμμάτων, δεν περιορίζεται απλά στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και των σχετικών κανονισμών αλλά αποτελεί ένα παράδειγμα χωρικών πολιτικών και εδαφικών συνεργειών, το οποίο βασίζεται στην ελεύθερη βούληση των δρώντων να συνεργαστούν και να ανταλλάξουν θεσμική εμπειρία. Ο μηχανισμός των εδαφικών συνεργειών λειτούργησε συχνά ως ένας οριζόντιος, πολυεπίπεδος και συχνά άτυπος μηχανισμός μεταφοράς γνώσης. Αποτέλεσε ένα διακρατικό πλαίσιο μεταφοράς «μάθησης» σε επίπεδο πολιτικών, θεσμών και πρακτικών αντιμετωπίζοντας ζητήματα χωρικού ενδιαφέροντος σε επίπεδο υπέρτερο του κράτους. Το γεγονός αυτό δημιούργησε συνθήκες, προϋποθέσεις και ευκαιρίες ανταλλαγής και τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών, για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση και επίλυση περιφερειακών ζητημάτων.

Ειδικότερα, η διάχυση της γνώσης μπορεί να εξεταστεί ως προς τρία επίπεδα, σύμφωνα με το αναλυτικό πλαίσιο που προτείνουν οι Böhme κ.α. (2003 και το οποίο χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα διατριβή στην μελέτη της περίπτωσης της Ελλάδας. Στο πρώτο επίπεδο βρίσκεται η γνώση που παράγεται σε επίπεδο «οργανισμού» ή φορέα που υλοποιεί ένα έργο εδαφικής συνεργασίας. Στο επίπεδο αυτό υπάρχουν άτομα που δρουν εκπροσωπώντας έναν συγκεκριμένο οργανισμό, μεταφέρουν τις εμπειρίες τους και γίνονται λήπτες της εμπειρίας κάποιων ατόμων που εκπροσωπούν άλλους οργανισμούς-εταίρους στο πρόγραμμα εδαφικής συνεργασίας. Η διαδικασία αυτή μπορεί να οδηγήσει στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας, των αντιλήψεων ή των στερεοτύπων στην περίπτωση που η γνώση διαχέεται εντός του οργανισμού. Το δεύτερο επίπεδο αφορά τη σχέση γνώσης και ανάπτυξης που διαμορφώνεται σε «περιφερειακό ή εθνικό» επίπεδο. Πρόκειται ουσιαστικά για την διαδικασία παραγωγής και διάχυσης της γνώσης όχι μόνο στο εσωτερικό των επιμέρους οργανισμών αλλά και μεταξύ των οργανισμών που υλοποιούν τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Στις περιπτώσεις αυτές, η σχετική ανάλυση δανείζεται εργαλεία της επιστήμης της κοινωνιολογίας όπως για παράδειγμα «διάχυση της γνώσης» (Berry και Berry, 1999) «θεσμική ανάλυση» (Hall και Taylor, 1996), «κοινωνική μάθηση» (Hall, 1993), «ιδέες και διαμόρφωση πολιτικών» (Blyth, 1997), κοινωνιολογία των οργανισμών» (James και Lodge, 2003), «κουλτούρα οργανισμών κι ανθρώπινοι πόροι» (Van Bueren, κ.α 2002). Τέλος, το τρίτο επίπεδο ανάλυσης αναφέρεται στις

διαδικασίες παραγωγής και μεταφοράς της γνώσης σε «διακρατικό» επίπεδο. Επισημαίνονται διάφορες μορφές και τύποι τέτοιων μετασχηματισμών, όπως αλλαγές στο συλ διαχείρισης (Lahteenmaki-Smith και Dubois, 2006), στην κατανόηση χωρικών εννοιών όπως για παράδειγμα η πολυκεντρικότητα (Lahteenmaki-Smith και Böhme, 2004), στις πρακτικές κι μεθόδους σχεδιασμού και δρομολόγησης χωρικών πολιτικών (Javin Rivolin και Faludi, 2005) ή ακόμη και στο τρόπο που δομείται η συνεργασία με άλλους φορείς. (Colomb, 2007). Όλες παραπάνω απόψεις βέβαια που απαντώνται στην βιβλιογραφία, δε σημαίνουν ότι η οποιαδήποτε αλλαγή είναι εκ προοιμίου θετική, επιθυμητή ή αναγκαία, αλλά ότι η αξιολόγησή της θα πρέπει να κρίνεται κάθε φορά από τα αποτελέσματα που επιφέρει. Ο μηχανισμός αυτός «γνωσιακής σύγκλισης» πάντως, φαίνεται να προκύπτει ως αποτέλεσμα της διαδικασίας «οριζόντιου εξευρωπαϊσμού» σύμφωνα με τον Radaeli (Radaeli, 2004), έχει ως αποτέλεσμα την αμοιβαία μάθηση και τη διάχυση βέλτιστων πρακτικών και απαιτεί νέα εργαλεία αξιολόγησης που θα λαμβάνουν υπόψη την διάσταση της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης στη βάση «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up) προσεγγίσεων.

## **Κεφάλαιο 6. Η Ελλάδα στα προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας**

Αποσκοπώντας η διατριβή αυτή στην συνολική προσέγγιση του θέματος της εδαφικής συνεργασίας και δεδομένου ότι το ζήτημα αυτό δεν έχει αποτελέσει ακόμα αντικείμενο συστηματικής διερεύνησης στην Ελλάδα, στο παρών μέρος της διατριβής επιχειρείται η αποτύπωση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα από καταβολής των εν λόγω δράσεων της Ε.Ε , καθώς και μία πρώτη αξιολόγηση της εμπειρίας που αντλήθηκε από την συμμετοχή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την εφαρμογή τους. Ως προς το πρώτο μέρος, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η προσπάθεια καταγραφής των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα συνάντησε ιδιαίτερες δυσκολίες, κυρίως όσον αφορά τις πρώτες περιόδους υλοποίησης των εν λόγω προγραμμάτων. Το γεγονός αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στο ότι τα στοιχεία που διατίθενται τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ε.Ε., παραμένουν ελλιπή και οι υπάρχουσες εκθέσεις και οικονομοτεχνικές αποτιμήσεις σχετικά με την Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε δεν φαίνεται να καταγράφουν επαρκώς την πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας ανά την Ευρώπη συνολικά και ανά κράτος-μέλος ειδικότερα. Το μεγαλύτερο τμήμα των στοιχείων που παρατίθεται στα επόμενα υποκεφάλαια αντλήθηκε ύστερα από επίμονη και ενδελεχή έρευνα στα διαθέσιμα επίσημα και ανεπίσημα κείμενα που εντοπίστηκαν στα Κεντρικά Αρχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και στα Αρχεία της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε., κυρίως δε στις Ετήσιες Εκθέσεις για την Μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων που εξεδώθηκαν από το 1989 έως το 2012 και στις «εκ των υστέρων» αξιολογήσεις των τριών τελευταίων προγραμματικών περιόδων της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε.

### **6.1 Ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας στην Ελλάδα. Η ελληνική εμπειρία: Από το 1989 στο 2013**

#### **6.1.1 Η πρώτη δεκαετία: 1990 - 2000**

Όπως προαναφέρθηκε διεξοδικά στο κεφάλαιο 2, κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1980 πολιτικές εξελίξεις στο επίκεντρο των ευρωπαϊκού χώρου, σηματοδότησαν την ανάγκη παροχής οικονομικής βοήθειας για την στήριξη των ευρωπαϊκών περιφερειών. Ήδη, μετά και την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, σε έγγραφο που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό την ονομασία «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη: ένα νέο σύνορο για την Ευρώπη», καταγράφονται οι

κατευθυντήριες γραμμές για τις διαρθρωτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που έμελλαν να τεθούν σε ισχύ τα επόμενα χρόνια (CEC, 1987:7). Οι αρχές της επόμενης δεκαετίας συμπορεύτηκαν με την δημιουργία της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. και, κατά το μέρος που άπτεται του ενδιαφέροντος της διατριβής αυτής, την δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (συνολικού προϋπολογισμού 3.8 δις ECU για την πρώτη προγραμματική περίοδο 1989-1993) και της Πρωτοβουλίας INTERREG για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας, ειδικότερα. Η πρώτη αυτή περίοδος υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής, χαρακτηρίστηκε από πολιτικές εξελίξεις που συντελέστηκαν αφενός μεν στην καρδιά της Ευρώπης, με κυρίαρχη την επανένωση της Γερμανίας<sup>71</sup>, αφετέρου δε από διοικητικές μεταλλαγές σε κράτη μέλη του ευρωπαϊκού χώρου και από την ανάδυση ενός νέου ρόλου για τις περιφέρειες σε αυτά. Οι εξελίξεις αυτές μετατόπισαν αναπόφευκτα τις διαδικασίες και τις προτεραιότητες των διαρθρωτικών προσαρμογών, υποδεικνύοντας παράλληλα τροποποιήσεις στους Κανονισμούς της Πολιτικής Συνοχής. Μέσα στο ιστορικό, θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα εντοπίζεται ως ένα από τα τέσσερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που επηρεάστηκαν περισσότερο από την εφαρμογή των προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής γενικότερα κατά την περίοδο 1989-1993, από κοινού με χώρες όπως η Ισπανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία (CEC, 1993:39).

Ειδικότερα, στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας όπως σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε υπό την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG I, προτάθηκαν για την περίοδο 1990-1993 εκ μέρους των κρατών-μελών συνολικά 31 επιχειρησιακά προγράμματα τα οποία και έλαβαν χρηματοδότηση από κοινού από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο. Η παρουσία της Ελλάδας στην υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων εντοπίζεται ήδη από τα πρώτα έτη, με συμμετοχή από την έναρξη της περιόδου 1989-1993 στα προγράμματα που δημιουργήθηκαν για την συνεργασία τόσο στα εξωτερικά όσο και στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Αναφορικά με την πρώτη περίπτωση, η Ελλάδα συναντάται στα προγράμματα συνεργασίας με πρώην χώρες της ΚΟΜΕΚΟΝ από την αρχή υλοποίησής τους, μαζί με χώρες όπως Ιταλία, η Γερμανία και η Δανία. Η συμμετοχή αυτή στα παραπάνω προγράμματα για

---

<sup>71</sup> Μέρος των αλλαγών οδήγησαν α) σε αλλαγές τις διαρθρωτικής βοήθειας, ώστε οι νέες γερμανικές περιφέρειες που προστέθηκαν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα μετά την επανένωση να είναι επιλέξιμες προς κοινοτική χρηματοδότηση από το 1991 και β) αύξηση του προϋπολογισμού της διαρθρωτικής βοήθειας για την περίοδο 1991-1993 κατά ECU 3 billion. Βλ. αναλυτ. CEC, 1993:10

την συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, θεμελίωσε ουσιαστικά την απαρχή της υλοποίησης ανάλογων δράσεων - καίτοι τα πρώιμα αυτά προγράμματα παρουσίασαν περιορισμένο αντίκτυπο στην ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας<sup>72</sup>. Στον τομέα της συνεργασίας στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε, ήδη το 1992 υιοθετήθηκε<sup>73</sup> από την Ε.Ε. υπό την αιγίδα του INTERREG (συνιστώσα REGEN), επιχειρησιακό πρόγραμμα αναφορικά με τη σύνδεση των δικτύων ηλεκτροδότησης Ιταλίας και Ελλάδας (στις περιοχές Άραχθος - Galatina).

**Πίνακας 12:** Κοινοτικές Πρωτοβουλίες 1989-1993 - Κοινοτική χρηματοδότηση ανά Πρωτοβουλία και ανά κράτος - μέλος (σε εκ. ECU). Ίδια επεξεργασία. Πηγή στοιχείων 7η Έκθεση για τα Διαρθρωτικά Ταμεία (1995). Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014

	ENVIREG	PRISMA	INTERREG/ REGEN	RECHR	RESIDER	RENAVAL	STRIDE	TELEMATIQUE	ΣΥΝΟΛΟ
Βέλγιο	-	-	-	27,6	18,6	6,5	4,5	-	57,2
Δανία	-	-	-	-	-	12,4	2,2	-	14,6
Γερμανία	-	-	-	87,6	93,2	37,3	4,3	-	222,4
<b>Ελλάδα</b>	84,0	17,7	<b>89,9</b>	-	-	-	59,3	41,3	<b>292,2</b>
Ισπανία	139,2	32,2	-	25,3	52,4	18,2	255,9	75,4	498,7
Γαλλία	16,1 <sup>74</sup>	5,2 <sup>75</sup>	-	52,4	58,8	65,3	16,4 <sup>76</sup>	1,7	215,9
Ιρλανδία	30,4	9,4	<b>118,4</b>	-	-	-	13,1	11,0	182,3
Ιταλία	171,2	22,6	<b>2,0</b>	-	23,0	20,5	94,9	64,7	398,9
Λουξεμβούργο	-	-	-	-	8,7	-	2,1	-	10,8
Ολλανδία	-	-	-	-	-	27,6	4,6	-	32,2
Πορτογαλία	101,8	17,5	<b>8,2</b>	3,4	5,0	24,0	54,1	35,6	323,6
Ην.Βασίλειο	17,7	5,7	-	184,2	4,7	87,3	30,2	5,4	335,2
EUR-12	-	-	<b>1077,2</b>	-	-	-	-	-	1077,2
Σύνολο	560,4	110,3	<b>1369,7</b>	380,5	264,4	299,1	441,6	235,2	3661,2

Την ίδια εποχή, και όπως προαναφέρθηκε αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 2, το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ προέβλεψε την υλοποίηση μελετών και πιλοτικών σχημάτων για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης σε Κοινοτικό επίπεδο<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Βλ. CEC, 1993:5

<sup>73</sup> Βλ CEC, 1994:38

<sup>74</sup> Συμπεριλαμβανομένων 12,06 εκ. ECU για τις περιφέρειες του Στόχου 1

<sup>75</sup> Συμπεριλαμβάνει PRISMA - TELEMATIQUE

<sup>76</sup> ENVIREG- STRIDE

<sup>77</sup> Σύμφωνα με τον εν λόγω Κανονισμό, τα μέτρα αυτά θα έπρεπε να σχετίζονται αφενός με την δημιουργία ενός πλαισίου αξιοποίησης του κοινοτικού εδάφους, αφετέρου με ζητήματα διασυνοριακών περιοχών, την άντληση εμπειρογνομosύνης, την συνεργασία μεταξύ περιφερειών καθώς και καινοτόμα μέτρα. Βλ. 1<sup>η</sup> έκθεση για την μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων. Βλ. αναλυτικά (EC, 1991β:62)

με μέτρα που μπορούσαν να εφαρμοστούν σε ολόκληρο τον Κοινοτικό χώρο, διευκολύνοντας την καλύτερη διασύνδεση μεταξύ των περιοχών που καλύπτονταν από τους υπόλοιπους άξονες προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων. Κατά το έτος 1989, η πλειονότητα των πόρων του άρθρου 10 ΕΤΠΑ, κατευθύνθηκε στην χρηματοδότηση μελετών και πιλοτικών δράσεων σχετικά με την διασυνοριακή συνεργασία. Στις περιοχές όπου προκαταρκτικές μελέτες είχαν ήδη λάβει χώρα, η κοινοτική βοήθεια κατευθύνθηκε κυρίως προς καινοτόμες πιλοτικές δράσεις για την ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας. Στις υπόλοιπες - κατά κύριο λόγο περιφερειακές- περιοχές, η κοινοτική βοήθεια κατευθύνθηκε προς την ανίχνευση των προβλημάτων συνεργασίας μεταξύ των συνοριακών περιοχών και την επίλυσή τους<sup>78</sup>. Το 1991 αποτέλεσε το έτος κατά το οποίο δημιουργήθηκαν τα πρώτα οχτώ πιλοτικά αστικά προγράμματα αναφορικά με την αστική ανάπτυξη και την υλοποίηση αστικών πολιτικών στα κράτη μέλη. Τα πιλοτικά αυτά προγράμματα κατευθύνθηκαν σε τρεις θεματικούς άξονες για την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των πόλεων και των περιφερειών τους, με την Ελλάδα (Θεσσαλονίκη) να συμμετέχει από κοινού με την πόλη της Λισαβόνας στον άξονα της οικονομικής αναβάθμισης των ιστορικών κέντρων των πόλεων<sup>79</sup>.

Η διασυνοριακή συνεργασία στην Ευρώπη, τόσο στα εσωτερικά όσο και στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα, συνεχίστηκε και κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο (1994-1999) υπό το πρόγραμμα INTERREG II (προϋπολογισμού 2900 εκ. ECU), ενσωματώνοντας δράσεις ενίσχυσης των διακρατικών ενεργειακών δικτύων, των διασυνοριακών συνεργασιών και τέλος τη συνεργασία στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού. Την περίοδο αυτή, η εδαφική συνεργασία, όπως και η προσπάθεια για την διαμόρφωση πολιτικών για την αντιμετώπιση προβλημάτων περιοχών με ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, όπως η νησιωτικότητα για τις χώρες, κυρίως, της Μεσογείου, απέκτησε νέα δυναμική μετά και τις κατά καιρούς διευρύνσεις και ειδικά, μετά την ένταξη των Σκανδιναβικών χωρών στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας, ο αριθμός των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων αυξήθηκε σημαντικά, έχοντας ως αποτέλεσμα το INTERREG IIA να ενσωματώσει για πρώτη

<sup>78</sup> Την ίδια εποχή και σε αυτό το πλαίσιο τρία σχήματα δημιουργήθηκαν αναφορικά με την άντληση εμπειρογνωμοσύνης σχετικά με την συνεργασία, την πληροφόρηση και την διασύνδεση των διαφόρων Κοινοτικών περιφερειών και συγκεκριμένα τα: «Assembly of European Regions», «Council of European Municipalities and Regions», «International Union of Local Authorities».

<sup>79</sup> Οι άλλοι δύο άξονες συμπεριέλαβαν: α) ενσωμάτωση περιοχών στην οικονομική ανάπτυξη των πόλεων και των περιφερειών τους (Ααλμπουργκ, Κοπεγχάγη και Λυών), β) βελτίωση του συντονισμού μεταξύ οικονομικών και περιβαλλοντικών στόχων (Στοκ-ον-Τρεντ, Μπέλφαστ και Μαδρίτη). Βλ. (CEC, 1991β:64)

φορά όλες τις παραμεθόριες περιοχές κατά μήκος των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη συνεργασία στα θαλάσσια σύνορα. Επιγραμματικά, 16 θαλάσσια επιχειρησιακά προγράμματα υποστηρίχθηκαν από το INTERREG IIA (έναντι μόνο 4 από το INTERREG I) ενώ, τα περισσότερα από αυτά (11 προγράμματα) αφορούσαν τα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Κατά την περίοδο αυτή, οι χρηματοδοτήσεις της ΕΕ για τα επιχειρησιακά προγράμματα σε ορισμένες περιοχές του Στόχου 1 υπερέβησαν τα 100 εκατ. Ευρώ, έχοντας ως μεγαλύτερους αποδέκτες την Ισπανία, την Πορτογαλία<sup>80</sup> και την Ελλάδα ενώ υλοποιήθηκαν συνολικά 35 προγράμματα αναφορικά με τα εσωτερικά σύνορα και 24 σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα<sup>81</sup> της Ε.Ε.

**Πίνακας 13:** Ελλάδα-Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Το 1996 στον προγραμματισμό 1994-2000. Ίδια επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: 8<sup>η</sup> Ετήσια Έκθεση για τα Διαρθρωτικά Ταμεία (1996). Τιμές σε εκ.ΕCU. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

Πρωτοβουλία (αριθμός ΠΚΠ)	Συνολικό κόστος	Συνδρομή Δ.Τ.* (1)	Αναλ. Υποχρ. 1996	Αναλ. Υποχρ. 1994-1996 (2)	% (2)/(1)	Πληρωμές 1996	Πληρωμές 1994-1996 (3)	% (3)/(1)
ADAPT (1)	44,6	30,1	20,3	27,4	91%	4,8	8,4	28%
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (1)	86,9	64,4	4,6	12,6	20%	2,3	6,4	10%
LEADER (1)	263,6	148,0	0,0	22,6	15%	0,0	11,3	8%
PESCA (1)	54,6	27,1	22,3	26,8	99%	0,3	2,6	9%
MME (1)	156,9	83,3	18,3	28,8	35%	9,2	14,4	17%
RECHAR (1)	2,0	1,5	0,2	1,5	100%	0,1	0,8	50%
KONVER (1)	20,3	12,9	0,0	11,5	89%	0,0	5,7	44%
RESIDER (1)	8,9	4,7	0,6	4,7	100%	0,3	2,3	50%
RETEX (1)	145,3	87,5	50,2	62,0	71%	25,9	35,0	40%
URBAN (1)	67,2	45,2	1,1	5,6	12%	0,6	2,3	5%
INTERREG/REGEN(3)	850,3	504,8	117,5	203,4	40%	43,4	89,1	18%
Σύνολο (13)								

\* Εκτός αποθεματικού

<sup>80</sup> τα προγράμματα στα σύνορα των εν λόγω κρατών χρηματοδοτήθηκαν με 552 εκατ. ευρώ.

<sup>81</sup> Τα προγράμματα αυτά αφορούσαν τη συνεργασία με χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, τη Ρωσία, η Νορβηγία, την Ελβετία, την Κύπρο, και το Μαρόκο.



Ειδικότερα, το 1994 και το 1995 εγκρίθηκαν τα αντίστοιχα Προγράμματα Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (ένα για κάθε Πρωτοβουλία) και εκτελέστηκαν σε εθνικό επίπεδο δέκα προγράμματα μεταξύ των οποίων τρία προγράμματα INTERREG, δύο για τη συνιστώσα REGEN και ένα για την διασυνοριακή συνεργασία (CEC, 1995β:165). Συνολικά, η Ελλάδα κατά την περίοδο 1994-2000 συμμετείχε στο σύνολο των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (εξαιρουμένης της Πρωτοβουλίας (REGIS) και η χρηματοδότηση που έλαβε για τα διασυνοριακά προγράμματα ανήλθε σε 10 εκατ. €. Στο πλαίσιο του INTERREG-REGEN συνεχίστηκε το πρόγραμμα Ελλάδα-Ιταλία για την ολοκλήρωση της διασύνδεσης των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ της Ελλάδος και της Ιταλίας (πρόγραμμα το οποίο είχε ήδη ξεκινήσει κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο) με την χρηματοδότηση<sup>82</sup> να κατευθύνεται εξ'ολοκλήρου σε περιφέρειες του Στόχου 1 και στόχο, πλέον, να συμβάλλει όχι μόνο στην διασυνοριακή συνεργασία των δύο χωρών, αλλά και στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς (κυρίως στον τομέα της ενέργειας και της μείωσης της χρήσης πετρελαίου, σε συμφωνία με την Κοινοτική πολιτική Περιβάλλοντος για τη μείωση των εκπομπών του άνθρακα) (CEC, 1995β:161). Την ίδια εποχή υπό την συνιστώσα REGEN, δημιουργήθηκε το πρόγραμμα «Ολοκλήρωση των Ενεργειακών Δικτύων» για την εισαγωγή και μεταφορά φυσικού αερίου στην Ελλάδα –διάδοχο πρόγραμμα των μέτρων που χρηματοδοτήθηκαν από την Πρωτοβουλία REGEN κατά την περίοδο 1989-1993 -, με σκοπό την δημιουργία αγωγού για τη μεταφορά φυσικού αερίου από την Ρωσία μέσω των Βουλγαρικών συνόρων στην περιοχή της Αθήνας και την προώθηση και μεταφορά ενέργειας στην Αλγερία (LNG) (CEC, 1995β:162).

Στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG II – σκέλος διμερούς συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, υλοποιήθηκαν σχετικά προγράμματα στα σύνορα: Ελλάδα/Βουλγαρίας, Ελλάδα/Αλβανίας, Ελλάδα/ΠΓΔΜ (για κάθε ένα από τα οποία υπήρχε επίσης ένα χωριστό πρόγραμμα PHARE CBC και ένα JPMC) στη βάση υποβληθέντος ενός Σχεδίου Προγράμματος που καθορίστηκε από την Ελλάδα το Νοέμβριο του 1994 και το οποίο περιελάμβανε τέσσερα επιμέρους προγράμματα ανά χώρα διασυνοριακής συνεργασίας. Ειδικότερα, το πολυταμειακό διμερές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ελλάδα-Βουλγαρία (εγκρίθηκε με την Ε(94) 5/ 5-1-95 Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) στο οποίο κατανεμήθηκε το μεγαλύτερο ποσοστό σε σχέση με τις άλλες χώρες συνεργασίας αντιπροσωπεύοντας 33,66% των συνολικών πόρων του προγράμματος, προσδιόρισε σύνολο πολυετών μέτρων με βάση τους άξονες προτεραιότητας που είχαν καθοριστεί από την Ελλάδα στο υποβληθέν Σχέδιο Προγράμματος και κατένειμε τους πόρους στα υποπρογράμματα:

<sup>82</sup> Ο προϋπολογισμός του ανήλθε σε 204 εκ. ECU, με κοινοτική χρηματοδότηση ΕΤΠΑ ύψους 75,8 εκ. ECU (189,4 εκ. ECU καλύφθηκαν από το πρόγραμμα)

1-Βασικές υποδομές, 3-Ανάπτυξη αγροτικού χώρου, 4 – Ενίσχυση οικονομικής βάσης, 5- Ποιότητα ζωής-Περιβάλλον, 6 – Ανθρώπινο δυναμικό. Στο ίδιο σκέλος, η Ελλάδα και η Ιταλία συνεργάστηκαν στα πλαίσια του διασυνοριακού προγράμματος INTERREG II σε τομείς συνεργασίας όπως οι μεταφορές και επικοινωνίες, η υποστήριξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, το περιβάλλον, ο τουρισμός, ο πολιτισμός και τέλος, η κατάρτιση, με χρηματοδότηση που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα τέλη του 1997 (απόφαση C (97)3221/20-11-97). Το πολυταμειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Αλβανία εξάλλου, (εγκρίθηκε με την E (94) 5/5-1-95 Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) υλοποιήθηκε επίσης στη βάση του υποβληθέντος Σχεδίου Προγράμματος που καθορίστηκε από την Ελλάδα το Νοέμβριο του 1994 (αντιπροσωπεύοντας το 19,26 % των συνολικών πόρων του προγράμματος) και αποτελείτο από σύνολο μέτρων που κατεύθυναν πόρους στα Υποπρογράμματα: 1-Βασικές Υποδομές, 3-Ανάπτυξη Αγροτικού Χώρου, 4-Ανάπτυξη Οικονομικής Βάσης, 5- Ποιότητα ζωής /Περιβάλλον και 6- Ανθρώπινο Δυναμικό.

Παράλληλα, την ίδια εποχή, στο σκέλος της συνεργασίας με μη κράτη –μέλη, υιοθετήθηκε πρόγραμμα διασύνδεσης της Ελλάδας και της Αλβανίας με την Βουλγαρία, στη βάση πρωτοκόλλων που συμφωνήθηκαν με τις Αλβανικές και Βουλγαρικές αρχές αντίστοιχα, χρηματοδοτούμενο από το πρόγραμμα PHARE. Επιγραμματικά, τα μέτρα του εν λόγω προγράμματος κατευθύνθηκαν αφενός στις μεταφορές, τις τηλεπικοινωνίες και τις υποδομές ενέργειας και αφετέρου στην ανταλλαγή εμπειριών στον τομέα της εκπαίδευσης, της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, κ.α., με χώρες όπως η Κύπρος και χώρες της Μέσης Ανατολής (Αίγυπτο, Ισραήλ, κλπ).

Από την άποψη του γεωγραφικού εύρους, η εμβάθυνση στα διασυνοριακά προγραμματικά κείμενα της περιόδου κατέδειξε μια γενικότερη τάση αφενός μεν προς την κατεύθυνση της συνεργασίας μικρότερων γεωγραφικών περιοχών αφετέρου δε, προς προγράμματα περιφερειακού ή/και τοπικού προσανατολισμού και επιπέδου για την περίοδο 1994-2000. Ως προς τη δεύτερη τάση, τα μοναδικά καθαρά «εθνικά» προγράμματα αποτέλεσαν εκείνα των Ισπανικών/Πορτογαλικών και Ισπανικών/Γαλλικών συνόρων, ενώ το πρόγραμμα «Εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας» περιείχε χωριστά τμήματα διασπασμένα για τα σύνορα: Ελλάδα/Βουλγαρίας, Ελλάδα/Αλβανίας, Ελλάδα/ΠΓΔΜ (για κάθε ένα από τα οποία υπήρχε επίσης ένα χωριστό πρόγραμμα PHARE CBC και ένα JPMC, όπως προαναφέρθηκε) καθώς επίσης και για τη συνεργασία με τη Κύπρο.

Τέλος, στο πλαίσιο του διακρατικού προγράμματος ARCHIMED<sup>83</sup>, η Ελλάδα (σύνολο επικράτειας) από κοινού με την Ιταλία (Βασιλικάτα, Καλαβρία, Απουλία, Σικελία), συμμετείχαν ως εταίροι στην πρότυπη πιλοτική δράση η οποία ξεκίνησε το 1997 και εντασσόταν στις διατάξεις του άρθρου 10 του Κανονισμού για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)<sup>84</sup>. Σκοπός της πρότυπης πιλοτικής δράσης του ARCHIMED ήταν να προετοιμάσει το δρόμο για την καθιέρωση μιας διεθνικής συνεργασίας για την ανάπτυξη ενός κοινού οράματος και μιας κοινής στρατηγικής, για την αντιμετώπιση προβλημάτων που συνδέονταν με τη χωροταξική ανάπτυξη της περιοχής και την δημιουργία οργανωμένων πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού στην περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου.

### 6.1.2 Από το 2000 στο 2013

Όπως προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο 2, αποβλέποντας στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαρθρωτικών δράσεων, ο Κανονισμός 1260/99 προέβλεπε μείωση του αριθμού των Στόχων παρέμβασης από 7 κατά την περίοδο 1994-1999 σε 3 κατά προτεραιότητα Στόχους<sup>85</sup> για την περίοδο 2000-2006. Παράλληλα, οι νέοι Κανονισμοί που εκδόθηκαν την ίδια εποχή προέβλεψαν μείωση του αριθμού των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών από δεκατρείς κατά την προγραμματική περίοδο 1994-1999 σε τέσσερις<sup>86</sup> για την προγραμματική περίοδο 2000-2006 και

<sup>83</sup> Ως βασικοί στόχοι του ARCHIMED επελέγησαν: α) η επεξεργασία σχεδίων χωροταξικής ανάπτυξης και δικτύων βασικών υποδομών, ώστε να αναδειχθεί η περιοχή σε γέφυρα που θα συνέδεε την περιοχή της κεντρικής και ανατολικής Μεσογείου με τις περιβάλλουσες περιοχές β) η διατήρηση και βελτίωση της φυσικής, πολιτιστικής και περιβαλλοντικής κληρονομιάς, γ) η βελτίωση της αειφόρου ανάπτυξης και του τουρισμού, ως βασικής οικονομικής δραστηριότητας που θα αποτελούσε τη ραχοκοκαλιά της οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής.

<sup>84</sup> Η αρχικά προβλεπόμενη συμμετοχή άλλων δύο εταίρων, της Κύπρου και της Μάλτας, δεν επετεύχθη, παρά το έντονο ενδιαφέρον, λόγω προβλημάτων που προέκυψαν από τις διαδικασίες χρηματοδότησης του MEDA

<sup>85</sup> «Στόχος 1» για την προώθηση και τη διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών, των οποίων το μέσο κατά κεφαλή ΑΕγχΠ ήταν χαμηλότερο του 75 % του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης· «Στόχος 2» για τη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών με διαρθρωτικά προβλήματα, πλην αυτών του Στόχου 1 · «Στόχος 3» για την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων εκτός των περιοχών που επιλέγονται για το στόχο 1.

<sup>86</sup> Και ειδικότερα: α) INTERREG III, με στόχο την προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, β) LEADER+, με στόχο την ανάπτυξη της υπαίθρου γ) EQUAL, για την ανάπτυξη νέων μεθόδων καταπολέμησης των διακρίσεων και των ανισοτήτων πάσης φύσεως, όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, δ) URBAN II,

συνέχιση της Πρωτοβουλίας INTERREG (INTERREG III για την περίοδο 2000-2006). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε στις 28 Απριλίου 2000 τις κατευθυντήριες γραμμές για την Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG III (2000-2006) καθώς και την ενδεικτική κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων ανά κράτος μέλος, με συνολική συνδρομή του ΕΤΠΑ που ανήλθε σε 4.875 εκατ. ευρώ (τιμές 1999) για το σύνολο της προγραμματικής περιόδου. Η Πρωτοβουλία INTERREG III για την περίοδο 2000-2006 επέκτεινε το πεδίο δράσης της παρέχοντας στήριξη υπέρ της διαπεριφερειακής και διεθνικής συνεργασίας αφορώντας, πλέον, τρία επίπεδα εδαφικών ενοτήτων: Σκέλος Α, για τη διασυνοριακή συνεργασία ανάμεσα σε παραμεθόριες όμορες περιοχές· Σκέλος Β, για τη διεθνική συνεργασία ανάμεσα σε εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές διαφόρων κρατών· Σκέλος Γ, για τη διαπεριφερειακή συνεργασία, με την οργάνωση σε δίκτυο όμορων, και μη, περιφερειών και αρμοδίων δημοσίων αρχών, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των μέσων περιφερειακής ανάπτυξης.

Η συμμετοχή της Ελλάδας κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006<sup>87</sup>, πραγματοποιήθηκε μέσα από 14 (από τα 80 συνολικά) προγράμματα του Interreg III<sup>88</sup>, . Συγκεκριμένα συμμετείχε σε προγράμματα και στις τρεις δέσμες (Α, Β και Γ) της πρωτοβουλίας, έχοντας την ευθύνη διαχείρισης σε επτά από αυτά (σε έξι διασυνοριακά: Αλβανία, Βουλγαρία, Ιταλία, Κύπρος, πΓΔΜ και Τουρκία -ύψους 777.137.383 ευρώ-, και ένα διακρατικό: το ARCHIMED, στο οποίο μετείχαν οι Ελλάδα, Ιταλία, Κύπρος και Μάλτα).

Ειδικότερα, η Ελλάδα συμμετείχε στο Αναθεωρημένο Πρόγραμμα INTERREG

---

για την οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση των πόλεων και προαστίων που αντιμετωπίζουν κρίση.

<sup>87</sup> Τα περισσότερα από τα 72 προγράμματα που είχαν αρχικά προβλεφθεί είχαν ήδη εγκριθεί το 2000 και το 2001, ενώ το 2002 εγκρίθηκαν τρία προγράμματα του σκέλους Α αναφορικά με την Ελλάδα (Ελλάδα/Αλβανία, Ελλάδα/ΠΔΓΜ, Ελλάδα/Κύπρος), τέσσερα προγράμματα του σκέλους Β, που αφορούν το χώρο του Ατλαντικού, τη Βορειοδυτική Ευρώπη, το χώρο της Καραϊβικής και το πρόγραμμα της νήσου Ρεϋνιόν/Ινδικού Ωκεανού καθώς και τα δύο τελευταία προγράμματα του σκέλους Γ για τη διαπεριφερειακή συνεργασία, (προγράμματα Νότου και Δύσης). Τέλος, εγκρίθηκαν τα δύο προγράμματα του άρθρου 53 των κατευθύνσεων Interreg (δίκτυα) – το πρόγραμμα ESPON/ORATE (Παρατηρητήριο για την Ευρωπαϊκή Χωροταξία) και το πρόγραμμα INTERACT. Εκκρεμούσε η έγκριση μόνο τριών προγραμμάτων για το 2003 -του προγράμματος διεθνικής συνεργασίας Archimed, μεταξύ Ελλάδας και της Ιταλίας και των δύο προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας Ελλάδα-Ιταλία και Ελλάδα-Τουρκίας.

<sup>88</sup> Οι τομείς των έργων που ενισχύθηκαν μεταξύ άλλων στο πλαίσιο του Interreg III είναι οι : υποδομές, ασφάλεια των συνόρων, επιχειρηματικότητα, απασχόληση και κατάρτιση, συνεργασία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, περιβάλλον, πολιτισμός και υγεία.

III A - PHARE CBC «Ελλάδα - Βουλγαρία 2000-2006» που εγκρίθηκε το 2007<sup>89</sup> με συνολικό προϋπολογισμό 264.005.496€<sup>90</sup> και επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής του προγράμματος για την Ελλάδα τις περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας και για τη Βουλγαρία, τις επαρχίες Blagoevgrad, Smolian, Kardjali και Haskovo. Επιπρόσθετα, υλοποιήθηκε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα INTERREG III A, «Ελλάδα - Κύπρος 2000-2006» (απόφαση έγκρισης E(2000) 55/19.03.02), συνολικού προϋπολογισμού 76,98 εκ. EURO<sup>91</sup> και επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής για την Ελλάδα τις Περιφέρειες Κρήτης, Βόρειου Αιγαίου και Νότιου Αιγαίου και για την Κύπρο το σύνολο της χώρας.

Διμερές πρόγραμμα συνεργασίας αποτέλεσε και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα INTERREG IIIA «Ελλάδα- Αλβανία», που εγκρίθηκε το 2002 (απόφαση E(2002) 828/21.5.2002) με συνολικούς πόρους για την ελληνική πλευρά ύψους 122.800.000 ευρώ και επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής τις Περιφέρειες Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου και Ιονίων Νήσων (Νομός Κέρκυρας) και για την Αλβανία τις Περιφέρειες Αργυροκάστρου, Κορυτσάς και την Περιφέρεια Βλόρε. Υλοποιήθηκε επίσης, το διασυνοριακό Πρόγραμμα μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας (C(2003)108/11-03-2003), με γενικό στόχο την ενίσχυση του συστήματος διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των δύο χωρών, την αύξηση της ανταγωνιστικότητας ολόκληρης της περιοχής και την διατήρηση των κοινών περιβαλλοντικών και πολιτιστικών πόρων, συνολικού προϋπολογισμού 151.834.305 ευρώ<sup>92</sup>.

Με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C(2003) 5325 / 22-12-2003) δημιουργήθηκε εξάλλου το πρόγραμμα διασυνοριακής συνεργασίας «Ελλάδα- Τουρκία», συνολικού προϋπολογισμού 66.018.843 ευρώ<sup>93</sup>, με γενικό στρατηγικό στόχο την ανάδειξη της περιοχής σε πυρήνα παγίωσης της ειρήνης και της αναπτυξιακής διαδικασίας στην Ανατολική Βαλκανική χερσόνησο και το Αιγαίο

<sup>89</sup> έγκριση 20/07/2007, σύμφωνα με την αριθ. E(2007)1687 απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. E(2007)1687 COR.

<sup>90</sup> χρηματοδοτική συμμετοχή Ε.Τ.Π.Α. ύψους 186.095.123 ευρώ και απαιτούμενοι εθνικοί πόροι ύψους 62.040.373 ευρώ. Στους πόρους αυτούς συμπεριλήφθηκαν και πόροι ύψους 5.436.000 της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι ενίσχυσαν το πρόγραμμα, σύμφωνα με την Απόφαση της 25/7/2002, αριθ. C(2002)1703/26-7-2002, ως ειδική ενίσχυση υπέρ των περιοχών που συνορεύουν με τις υποψήφιες χώρες. Στο πλαίσιο του PHARE CBC αποδόθηκε ενδεικτική χρηματοδοτική συνεισφορά ύψους 31.150.000 ευρώ.

<sup>91</sup> στους πόρους αυτούς περιλαμβάνονται και Κοινοτικοί πόροι ύψους 1,503 εκ. ευρώ, οι οποίοι χορηγήθηκαν στο εν λόγω πρόγραμμα σύμφωνα με την με αρ. C(2002) 1703/26.07.2001 Απόφαση της Επιτροπής «σχετικά με τον αντίκτυπο της διεύρυνσης στις περιοχές που συνορεύουν με τις υποψήφιες χώρες

<sup>92</sup> κοινοτική συμμετοχή - ΕΤΠΑ: 83.035.953 ευρώ.

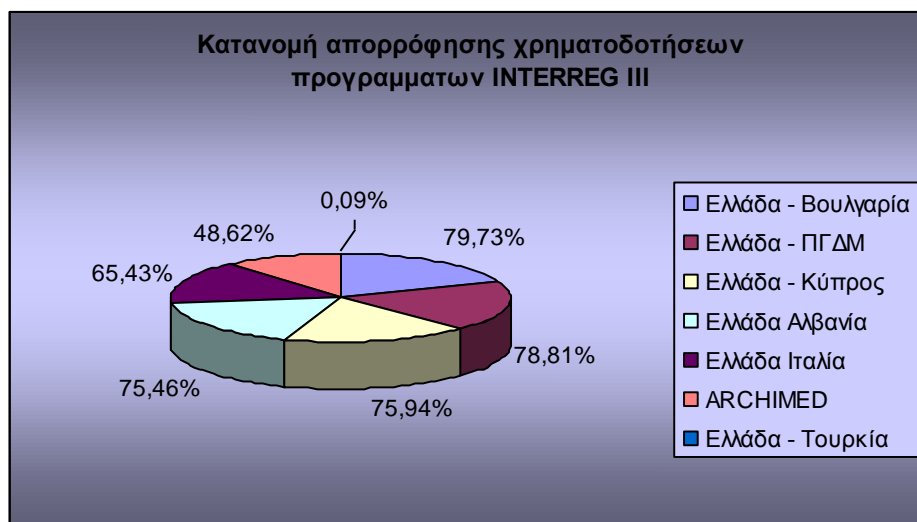
<sup>93</sup> 46.664.004 ευρώ για το ελληνικό Πρόγραμμα INTERREG III A και 15.000.000 ευρώ για το Χρηματοδοτικό Μέσο για την Τουρκία

Πέλαγος και επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής την όμορη διασυνοριακή περιοχή των δύο χωρών. Η υλοποίηση του προγράμματος ωστόσο - το οποίο στόχευσε σε παρεμβάσεις στις διασυνοριακές υποδομές, την οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση, την ποιότητα ζωής, το περιβάλλον και τον πολιτισμό- τέθηκε σε αναστολή ήδη από τις αρχές της προγραμματικής περιόδου.

Την ίδια εποχή, η Ελλάδα συμμετείχε σε μία νέα δέσμη «Προγραμμάτων Γειτνίασης» που θα λειτουργούσαν μεταξύ 2004-2006 -και πριν την εισαγωγή του Μέσου Γειτνίασης το 2007- η οποία προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2003 (Ανακοίνωση της 1ης Ιουλίου 2003 με τίτλο «Χαράζοντας το Δρόμο για ένα Νέο Μέσο Γειτνίασης»). Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «INTERREG III A/CARDS Ελλάδα - Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας» (E(2002)118/19-03-2002), αποτέλεσε ένα από αυτά τα προγράμματα, με αντικείμενο την εξάλειψη προηγούμενων προβλημάτων που ανέκυψαν στην υλοποίηση τόσο αυτού όσο και άλλων αντίστοιχων διασυνοριακών προγραμμάτων. Τέτοια ζητήματα αποτέλεσαν η έλλειψη χρηματοδοτικού μέσου για την άλλη πλευρά, οι αυξημένες ανάγκες συντονισμού με άλλα προγράμματα και άλλα χρηματοδοτικά μέσα, η ύπαρξη πολλών και απομακρυσμένων γεωγραφικά μεταξύ τους μηχανισμών διαχείρισης, κ.α.. Το πρόγραμμα, το οποίο μετονομάστηκε σε «Πρόγραμμα Γειτνίασης Ελλάδα - Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας» με την απόφαση αναθεώρησης 6-II-2006 E(2006)394 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την εκ νέου αναθεώρηση του (απόφαση 3-IV-2007 E(2007)1629), υλοποιήθηκε τελικά με συνολικούς πόρους για την Ελλάδα ύψους 101.483.334 ευρώ,<sup>94</sup> και περιοχές εφαρμογής του προγράμματος τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας (Νομοί Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πέλλας) και Δυτικής Μακεδονίας (Νομός Φλωρίνης) και τους Δήμους Οχρίδας Ρέσεν, Μπίτολα, Μογκίλα, Νόβατσι, Πρίλεπ, Καβάνταρτσι, Ντεμίρ Καπίγια, Βαλάντοβο, Γευγελή, Μπόγκτανσι, Δοϊράνης, Στρούμιτσα, Μποσίλοβο, Νόβο Σέλο, Στρούγκα, Ντέμπαρτσα, Βέβτσανι, Ντεμίρ Χισάρ, Ντολνένι, Κριβογάσθι, Κρούσεβο, Νεγκότινο, Ρόσομαν, Ντέμπαρ, Κεντρική Ζούπα και Βασίλεβο.

Συγκεντρωτικά, κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων, υψηλότερη απορροφητικότητα πόρων σημείωσε το πρόγραμμα Ελλάδα - Βουλγαρία (79,73%) και ακολούθησαν τα προγράμματα με: ΠΓΔΜ (78,81%), Κύπρο (75,94%), Αλβανία (75,46%), Ιταλία (65,34%), Archimed (48,62%) - το διασυνοριακό πρόγραμμα με την Τουρκία τέθηκε σε αναστολή όπως προαναφέρθηκε).

<sup>94</sup> κοινοτική συμμετοχή ΕΤΠΑ ύψους 73.000.000 ευρώ, εθνική συμμετοχή ύψους 24.333.334 ευρώ και ιδιωτική συμμετοχή ύψους 4.150.000 ευρώ.



**Διάγραμμα 8:** Απορρόφηση πιστώσεων Προγραμμάτων INTERREG III 2000-2006. Ίδια επεξεργασία. Προσαρμογή έγγραφο εργασίας του ΥΠΟΙΟ. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

Εξάλλου, τον Δεκέμβριο του 2000 η ΕΕ υιοθέτησε εκ νέου Κανονισμό (ΕΚ, 2000) σχετικά με τη βοήθεια για τις δυτικές βαλκανικές χώρες (CARDS) καλύπτοντας κράτη όπως η Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία και η ΠΓΔΜ. Το πρόγραμμα «CARDS», όπως ονομάστηκε, καλούταν να υποστηρίξει, μεταξύ άλλων, «την ανάπτυξη των στενότερων σχέσεων μεταξύ των χωρών-δικαιούχων, μεταξύ αυτών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μεταξύ αυτών και των χωρών που είναι υποψήφιες για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση - σε συντονισμό με άλλα όργανα για διασυνοριακή, διεθνική και περιφερειακή συνεργασία με τρίτες χώρες. Αυτό πρακτικά σήμαινε ότι, προηγούμενα προγράμματα PHARE CBC, όπως αυτά της Αλβανίας με την Ελλάδα και της ΠΓΔΜ με την Ελλάδα, θα συνεχίζονταν πλέον από τα νέα προγράμματα υπό το «CARDS», ενώ νέα προγράμματα θα μπορούσαν να αναπτυχθούν, π.χ. με την ΠΓΔΜ. Την ίδια περίοδο, η ΕΕ τροποποίησε επίσης τον Κανονισμό σχετικά με το πρόγραμμα «MEDA» (οικονομική και τεχνική βοήθεια για τις μεσογειακές μη- μέλη χώρες). Και πάλι, όπως και στην προηγούμενη περίοδο, αν και υπήρχε υποστήριξη της Ε.Ε για τις διασυνοριακές ενέργειες στα πλαίσια του MEDA, αυτή δεν υπογραμμίστηκε από προγραμματικές, θεσμικές ή άλλες ρυθμίσεις ισοδύναμες με εκείνους του INTERREG (σκέλος Α) ή του PHARE CBC ρυθμίσεις, οι οποίες τελικά αποδείχθηκαν απαραίτητες για να ευδοκιμήσει η προσπάθεια και ο συντονισμός με το INTERREG σε διασυνοριακές περιοχές<sup>95</sup> όπως της Ελλάδας με την Κύπρο και τέλος, της Ελλάδας με την Τουρκία.

<sup>95</sup> καθώς επίσης, της Ισπανίας με το Μαρόκο και του Γιβραλτάρ με το Μαρόκο

Στο πλαίσιο της δέσμης Β της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG III (Διακρατική συνεργασία), η Ελλάδα συμμετείχε στο Πρόγραμμα CADSES -διάδοχο του προγράμματος Interreg IIC-CADSES- το οποίο εγκρίθηκε το 2001 για τη διακρατική συνεργασία στον τομέα της χωρικής ανάπτυξης με στόχο την προώθηση αρμονικής και ισορροπημένης ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού και με επιλέξιμες περιοχές 18 χώρες της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Βαλκανίων, οι οποίες περιλήφθηκαν στο πρόγραμμα. Την ίδια περίοδο η Ελλάδα συμμετείχε και στο Διακρατικό Πρόγραμμα INTERREG IIIB ARCHIMED (C (2003)117/03-03-2003), συνολικού προϋπολογισμού 79.377.880 ευρώ<sup>96</sup>, για την βελτίωση της χωροταξικής ολοκλήρωσης του χώρου της «Νοτιοανατολικής Μεσογείου» και τη συνδρομή σε επίπεδο Μεσογειακής λεκάνης στη διαδικασία της Βαρκελώνης, με δράσεις σχετικές με την εγκαθίδρυση μιας Ευρωμεσογειακής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών. Στόχους του προγράμματος INTERREG IIIB ARCHIMED αποτέλεσαν ο χωροταξικός σχεδιασμός με κατεύθυνση την πολυκεντρική και αειφόρο ανάπτυξη, η βελτίωση της πρόσβασης στα ευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ενέργειας και πληροφορίας και τέλος, η προώθηση, βελτίωση και διατήρηση της φυσικής, πολιτιστικής και περιβαλλοντικής κληρονομιάς.

Η Ελλάδα συμμετείχε και στη Δέσμη Γ (Διαπεριφερειακή συνεργασία) της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg III, η οποία σχεδιάστηκε με σκοπό την ενδυνάμωση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την προώθηση της διαπεριφερειακής συνεργασίας. Η δέσμη Γ- Interreg III επιμερίστηκε για λόγους καλύτερης διαχείρισης σε τέσσερις ζώνες, Βόρεια, Νότια, Ανατολική και Δυτική και η Ελλάδα συμμετείχε σε δύο προγράμματα -κατά την χωρική επιλεξιμότητα της. Το πρόγραμμα διευρωπαϊκής συνεργασίας INTERREG IIIG- Ανατολική ζώνη (Interreg III C - East) για την παροχή δυνατότητας σε περιφερειακές και λοιπές δημόσιες αρχές της ανατολικής ζώνης να αναπτύξουν δίκτυα συνεργασίας για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, καθώς και το πρόγραμμα διευρωπαϊκής συνεργασίας INTERREG III - Δέσμη Γ - Νότια Ζώνη (Interreg III C - South). Τέλος, κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 η χώρα συμμετείχε στο Πρόγραμμα ESPON (Δίκτυο Παρατήρησης Ευρωπαϊκού Χωρικού Σχεδιασμού) - ένα από τα Ειδικά προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG III που δημιουργήθηκε στις κατευθυντήριες γραμμές του Προγράμματος Δράσης του «Σχεδίου Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου» (ΣΑΚΧ)<sup>97</sup>, καθώς και στο

<sup>96</sup> κοινοτική συμμετοχή ΕΤΠΑ ύψους 52.559.548 ευρώ.

<sup>97</sup> όπως υιοθετήθηκε από τους αρμόδιους υπουργούς για τη χωρική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το Μάιο του 1999 στο Πότσδαμ της Γερμανίας, για τη βέλτιστη ισορροπία και πολυκεντρική χωρική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου



πρόγραμμα INTERACT για την αξιοποίηση της αποκτηθείσας εμπειρίας των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων και κυρίως αυτής του INTERREG I και INTERREG II, σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013), η απλοποίηση της σχεδίασης της πολιτικής συνοχής σε σχέση με την προηγούμενη, συνοψίστηκε, όπως ήδη αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, στην πρόβλεψη τριών Στόχων (αντί για τέσσερις και επιπλέον τέσσερις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες συν το Ταμείο Συνοχής), με τρία χρηματοδοτικά όργανα (αντί για έξι) και αναβάθμιση της Πρωτοβουλίας INTERREG<sup>98</sup> σε Στόχο III της πολιτικής συνοχής της ΕΕ υπό τον τίτλο «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία». Ο νέος Στόχος III, κατευθύνθηκε στην ενίσχυση της εδαφικής συνεργασίας σε διασυνοριακό, διακρατικό και διαπεριφερειακό επίπεδο και στην δημιουργία δικτύων συνεργασίας και προώθησης της ανταλλαγής εμπειριών, με συνολικό προϋπολογισμό ύψους 8,7 δις ευρώ. Ο προϋπολογισμός του Στόχου III για την Ελλάδα κατά την περίοδο 2007-2013 ανήλθε σε 300 εκ. € - προερχόμενα αφενός από κοινοτική συμμετοχή ύψους 210 εκ. € (ακριβές ποσό: 209.515.579,00 εκ. Ευρώ), αφετέρου δε από εθνική συμμετοχή ύψους περίπου 90 εκ. Ευρώ- και κατευθύνθηκε στην υλοποίηση 12 Επιχειρησιακών Προγραμμάτων: εννέα Προγραμμάτων Διασυνοριακής, δύο Διακρατικής και ενός Διαπεριφερειακής Συνεργασίας .

Στο σκέλος της διασυνοριακής συνεργασίας για την προγραμματική περίοδο περίοδο 2007-2013 προβλέφθηκαν εννέα προγράμματα τόσο στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. (χρηματοδότηση από το IPA), όσο και στα εσωτερικά σύνορα (χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ). Τους τομείς προτεραιότητας των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας, αποτέλεσαν επιγραμματικά η επιχειρηματικότητα και τα ΜΜΕ, ο τουρισμός, ο πολιτισμός, το διασυνοριακό εμπόριο, η προστασία και κοινή διαχείριση του περιβάλλοντος, η βελτίωση της πρόσβασης στα μέσα μεταφοράς, τα δίκτυα πληροφόρησης και επικοινωνίας, τα ύδατα, η διαχείριση αποβλήτων, η υγεία, ο πολιτισμός, οι υποδομές και τέλος, η εκπαίδευση. Η Ελλάδα για την περίοδο 2007-2013 συμμετείχε σε έξι Προγράμματα (όπως παρατίθενται στον κάτωθι πίνακα), συνολικού προϋπολογισμού άνω των 320.000.000 ευρώ, διατηρώντας την Διαχειριστική Αρχή (ΥΠΟΙΟ). Ιδιαίτερη σημασία προσέλαβαν το Πρόγραμμα Ελλάδα-

<sup>98</sup> Κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2000-2006) αποτελούσε μια από τις τέσσερις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. ( μαζί με τις Πρωτοβουλίες URBAN II, EQUAL και Leader+). Για την περίοδο 2007-2013 οι πρωτοβουλίες URBAN II και EQUAL ενσωματώθηκαν τόσο στον Στόχο I (Σύγκλιση) όσο και στον Στόχο II (ανταγωνιστικότητα και απασχόληση).

Βουλγαρία (προσέλαβε το 33%<sup>99</sup> του προϋπολογισμού) καθώς και το Πρόγραμμα Ελλάδα – Ιταλία ( 28% των πιστώσεων), ενώ χαμηλότερες πιστώσεις έλαβε το Πρόγραμμα Ελλάδα-Αλβανία (πιστώσεις 7% επί του προϋπολογισμού). Επιλέξιμες για χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ αποτέλεσαν περιοχές επιπέδου NUTS III και για την Ελλάδα<sup>100</sup> οι νομοί: Έβρος, Ξάνθη, Ροδόπη, Δράμα, Θεσσαλονίκη, Σέρρες, Θεσπρωτία, Ιωάννινα, Πρέβεζα, Καβάλα<sup>101</sup> Ζάκυνθος, Κέρκυρα, Κεφαλονιά, Λευκάδα, Αιτωλοακαρνανία, Αχαΐα, Λέσβος, Σάμος, Χίος, Δωδεκάνησα, Ηράκλειο, Λασιθί, Ρέθυμνο, Χανιά. Εν συγκρίσει με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, τα διμερή διασυνοριακά προγράμματα στα οποία συμμετείχε η χώρα παρουσίασαν περιορισμένους πόρους, με μεγαλύτερο ποσοστό μείωσης στο πρόγραμμα διμερούς διασυνοριακής συνεργασίας «Ελλάδα – Αλβανία».

**Πίνακας 14:** Επισκόπηση προγραμμάτων Διμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007 – 2013 (Ιδία επεξεργασία, προσαρμογή στοιχείων από τα επιμέρους προγραμματικά κείμενα). Τελευταία επικαιροποίηση Ιούνιος 2014

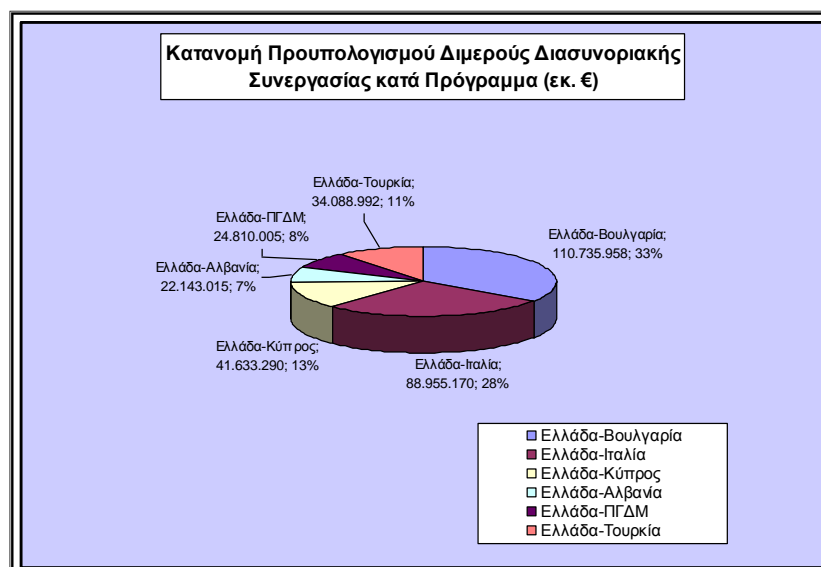
<b>ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΔΙΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ</b>			
	<b>Πρόγραμμα</b>	<b>Διαχειριστική Αρχή</b>	<b>Κοινοτική Χρηματοδότηση<sup>102</sup></b> (σε €)
<b>Εσωτερικά Σύνορα - (ΕΤΠΑ)</b>	Ελλάδα-Βουλγαρία	Ελλάδα	110.735.958
	Ελλάδα-Ιταλία	Ελλάδα	88.955.170
	Ελλάδα-Κύπρος	Ελλάδα	41.633.290
<b>Εξωτερικά Σύνορα-(Όργανο Προενταξιακής Βοήθειας-ΙΡΑ)</b>	Ελλάδα-Αλβανία	Ελλάδα	22.143.015
	Ελλάδα-ΠΓΔΜ	Ελλάδα	24.810.005
	Ελλάδα-Τουρκία	Ελλάδα	34.088.992
	<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>		<b>322.366.422</b>

<sup>99</sup> Η ποσόστωση υπολογίστηκε επί του συνολικού προϋπολογισμού των Διμερών Διασυνοριακών Προγραμμάτων 2007-2013.

<sup>100</sup> Σημειώνεται πως ορισμένοι από τους επιλέξιμους νομούς προσιδιάζουν κατά ευρεία και όχι στενή έννοια σε «συνοριακές» περιοχές και μπορούσαν έτσι να συμμετέχουν στα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας μαζί με τις γειτονικές τους χώρες.

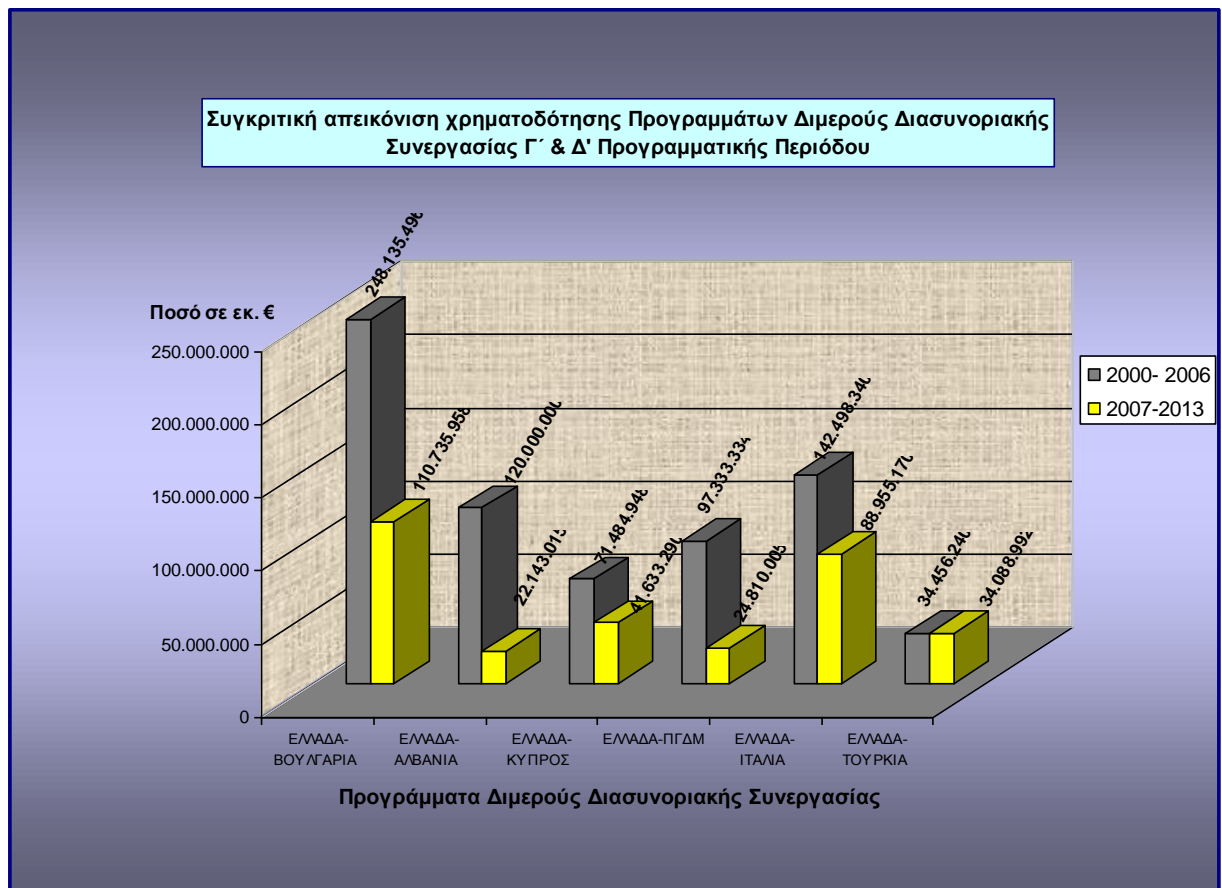
<sup>101</sup> η Νομαρχία Καβάλας περιλαμβάνεται στο Πρόγραμμα Ελλάδα-Βουλγαρία 2007-2013 ως παρακείμενη περιοχή με πρόβλεψη για συνολικές δαπάνες έργων στην περιοχή όχι άνω του 20% των συνολικών δαπανών του προγράμματος.

<sup>102</sup> Ποσοστό συγχρηματοδότησης 85%.



**Διάγραμμα 9:** Απεικόνιση κατανομής προϋπ/σμού ανά Πρόγραμμα Διμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007 – 2013. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: Τα επιμέρους προγραμματικά κείμενα των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τελευταία επικαιροποίηση Ιούνιος 2014

Επιπρόσθετα, η Ελλάδα συμμετείχε σε τρία πολυμερή διασυνοριακά προγράμματα σε ρόλο Εθνικού Συντονιστή (ΥΠΟΙΟ): α) το πρόγραμμα για την «Αδριατική» (Adriatic IPA Cross-Border Cooperation Programme 2007-2013), συγχρηματοδότησης από το IPA και με επιλέξιμες περιοχές τους Νομούς Κέρκυρας και Θεσπρωτίας στην Ελλάδα, καθώς και τις περιφέρειες της Ιταλίας, Κροατίας, Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, Μαυροβουνίου, Αλβανίας, Σερβίας και Σλοβενίας, β) το πρόγραμμα «Θαλάσσια Λεκάνη της Μεσογείου» (MED - ENPI) συγχρηματοδότησης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ENPI), με επιλέξιμες περιοχές από όλες τις χώρες που βρέχονται από τη Μεσόγειο Θάλασσα και γ) το Πρόγραμμα «Μαύρη Θάλασσα» (Black Sea - ENPI), συγχρηματοδότησης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ENPI), με επιλέξιμες περιοχές τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας και Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης για την Ελλάδα, καθώς και περιφέρειες από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, τη Ρωσία, την Τουρκία, το Αζερμπαϊτζάν, την Ουκρανία, τη Γεωργία, τη Ρουμανία και τη Μολδαβία.



**Διάγραμμα 10:** Συγκριτική παρουσίαση των χρηματοδοτήσεων Διμερών Διασυνοριακών Προγραμμάτων 2000- 2006 και 2007 – 2013. Ίδια επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: τα επιμέρους προγραμματικά κείμενα των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

Αναφορικά με το σκέλος της διακρατικής συνεργασίας (σκέλος Β), η Ελλάδα συμμετείχε σε δύο προγράμματα εκτεταμένων γεωγραφικών ζωνών, που συμπεριέλαβαν χώρες υποψήφιας αλλά και δυνάμει υποψήφιας προς ένταξη στην Ε.Ε, με επιλέξιμες περιοχές, και στις δύο ζώνες, και τις 13 ελληνικές περιφέρειες. Με την κοινοτική συμμετοχή στα διακρατικά προγράμματα, να ανέρχεται στο 75% του προγράμματος και την κάλυψη του υπολοίπου 25% να προέρχεται από τις συμμετέχουσες χώρες με ορισμένες εξαιρέσεις<sup>103</sup>, τομείς προτεραιότητας αποτέλεσαν επιγραμματικά η διαχείριση υδάτων και παράκτιων περιοχών, η βελτίωση της προσβασιμότητας και της διαλειτουργικότητας, η προστασία από κινδύνους, η έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, τα δίκτυα και τέλος, η μεταφορά τεχνολογίας και τα ΜΜΕ.

<sup>103</sup> Κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη, αποφασίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η κατανομή της κοινοτικής χρηματοδότησης να αντιστοιχεί στο 85% (έναντι εθνικής 15%) για τις νέες χώρες και στο 75% (έναντι εθνικής 25%) για τα παλαιά κράτη-μέλη.

**Πίνακας 15:** Επισκόπηση προγράμματος Πολυμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007 – 2013. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: τα επιμέρους προγραμματικά κείμενα των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

<b>ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΟΛΥΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ 2007 - 2013</b>						
Χρηματοδοτικό Μέσο	Πρόγραμμα	Διαχειριστική Αρχή	Ελληνική συμμετοχή	Προϋπολογισμός (σε εκ. €)		
				Κοινοτική χρηματοδότηση	Σύνολο Εθνικών συμμετοχών	Ελληνική συμμετοχή
IPA	Πρόγραμμα Αδριατικής	Ιταλία	-	90,44	15,960	5,66
ENPI	Θαλάσσια λεκάνη της Μεσογείου / Mediterranean Sea Basin	Ιταλία	Εθνικό Σημείο Επαφής (Antenna) Διακρατικό Γραφείο Διασύνδεσης Θεσσαλονίκης (IPA)	193,2	63,617	6,8
ENPI	Περιοχή Ευξείνου Πόντου/Black Sea	Ρουμανία	Πρώτος σύμβουλος στη Διαχειριστική Αρχή-προϊστάμενος της Κοινής Τεχνικής Γραμματείας	17,306	1,557	1,132
	<b>Σύνολο</b>			<b>280,7</b>	<b>32,46</b>	<b>13,6</b>

**Πίνακας 16:** Επίσκόπηση προγραμμάτων Διακρατικής Εδαφικής Συνεργασίας 2007 – 2013. Ιδία επεξεργασία, Πηγή στοιχείων: τα επιμέρους προγραμματικά κείμενα των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τελευταία επικαιροποίηση Δεκέμβριος 2014.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ 2007 - 2013						
Χρηματοδοτικό Μέσο	Πρόγραμμα	Διαχειριστική Αρχή	Ελληνική συμμετοχή	Προϋπολογισμός (σε εκ. €)		
				Κοινοτική συμμετοχή	Σύνολο εθνικών συμμετοχών	Ελληνική συμμετοχή
IPA	«Μεσογειακός Χώρος» / Mediterranean Sea Basin. (Προήλθε από τη συγχώνευση των Προγραμμάτων INTERREG III/B, ARCHIMED & MEDOCC)	Μασσαλία	Γραφείο Διασύνδεσης στη Θεσσαλονίκη	193,2	63,42	20,2
ENPI + IPA	«Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης»/SEES (προήλθε από τη διάσπαση του προγράμματος CADSES σε δύο διαφορετικές ζώνες, βόρεια & νότια)	Ουγγαρία	Εθνικό Σημείο Επαφής (National Contact Point)	206,69	38,42	20,2
<b>Σύνολο</b>				<b>501,72</b>		

Η Ελλάδα συμμετείχε επίσης στο ενιαίο για όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Πρόγραμμα διαπεριφερειακής συνεργασίας», με στόχο την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της διαπεριφερειακής συνεργασίας, το οποίο διαρθρώθηκε γύρω από δύο θεματικές προτεραιότητες: α) καινοτομία και οικονομία της γνώσης<sup>104</sup> και β) περιβάλλον και πρόληψη κινδύνων<sup>105</sup>

<sup>104</sup> με έμφαση στην καινοτομία, την έρευνα και τεχνολογία, την επιχειρηματικότητα και τις ΜΜΕ, την κοινωνία της πληροφορίας, την απασχόληση και κατάρτιση

(με επιλέξιμη ολόκληρη η επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιρουμένης της Γερμανίας, της Νορβηγίας και της Ελβετίας). Το διαπεριφερειακό πρόγραμμα υποστήριξε δύο ειδών παρεμβάσεις συμπληρωματικές μεταξύ τους: τις «περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή» και την «επιλογή ταχείας διαδικασίας» (fast track option)<sup>106</sup> και για την Ελλάδα, το ποσοστό συγχρηματοδότησης<sup>107</sup> από το ΕΤΠΑ και για τις δύο προτεραιότητες ανήλθε στο 85% (για την τεχνική βοήθεια ανήλθε στο 70%).

Τέλος, η Ελλάδα συμμετείχε στο πρόγραμμα ESPON II (συνολικού προϋπολογισμού 34.033.512 € ΕΤΠΑ), στο πρόγραμμα INTERACT II για την αποτελεσματικότερη υποστήριξη της υλοποίησης των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας στην βάση υιοθέτησης καλών πρακτικών (συνολικού προϋπολογισμού περίπου 34.εκ. ευρώ ΕΤΠΑ<sup>108</sup>), καθώς και στο πρόγραμμα URBACT II (συνολικού προϋπολογισμού<sup>109</sup> 67,81 εκ. Ευρώ). Τομείς συνεργασίας για τα προγράμματα δικτύων αποτέλεσαν επιγραμματικά η έρευνα, η τεχνολογία, η καινοτομία και επιχειρηματικότητα, το περιβάλλον, η πρόληψη κινδύνων, η βιοποικιλότητα, η ενεργειακή απόδοση, τα θέματα αστικής ανάπτυξης, οι μελέτες, η συλλογή στοιχείων, οι αναλύσεις αναπτυξιακών τάσεων στην Ένωση, κ.α.

<sup>105</sup> με έμφαση στους φυσικούς και τεχνολογικούς κινδύνους, τη διαχείριση υδάτων και στερεών αποβλήτων, τη βιοποικιλότητα και προστασία της φυσικής κληρονομιάς, την ενέργεια, τις μεταφορές και την πολιτιστική κληρονομιά.

<sup>106</sup> Στα προγράμματα ταχείας διαδικασίας την πρωτοβουλία για τη θέσπιση του δικτύου εθελοντικών περιφερειών και πόλεων και τη λειτουργία των προγραμμάτων είχε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βλ. CEC 2006β:5

<sup>107</sup> Σύμφωνα με το αρ. 53 του Κανονισμού 1083/2006, το ποσοστό συγχρηματοδότησης ΕΤΠΑ ανήλθε σε 85% για χώρες που παρουσίασαν μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ για την περίοδο 2001- 2003 κάτω του 85% του αντίστοιχου μέσου ευρωπαϊκού (ΕΕ 25).

<sup>108</sup> Το ποσό το οποίο έλαβε η Ελλάδα, συνυπολογίστηκε στη βάση της αντίστοιχης χρηματοδότησης που έλαβε από το ΕΤΠΑ για τα διασυνοριακά, διακρατικά και προγράμματα IPA, τα οποία διεξήγαγε κατά την προηγούμενη περίοδο. Στο ποσό αυτό προστέθηκαν και ποσά του ΕΝΠΙ για δραστηριότητες που αφορούν την υποστήριξη διασυνοριακών προγραμμάτων αρμοδιότητάς του.

<sup>109</sup> Στον προϋπολογισμό συμμετείχε το ΕΤΠΑ με ποσοστό 78,62%, και κάθε κράτος-μέλος να κατ'αναλογία του πληθυσμού του.

**Πίνακας 17:** Πρόγραμμα Διαπεριφερειακής Εδαφικής Συνεργασίας INTERREG IV C. Ιδία επεξεργασία, προσαρμογή στοιχείων το προγραμματικό κείμενο. Τελευταία επικαιροποίηση Ιούνιος 2014

<b>ΠΡΟΓΡΑΜΑ ΔΙΑΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ IV C</b>				
Χρηματοδοτικό Μέσο	Πρόγραμμα	Διαχειριστική Αρχή	Ελληνική συμμετοχή	Προϋπολογισμός (σε €)
ΕΤΠΑ	INTER-REGIONAL COOPERATION PROGRAMME INTERREG IV C	Γαλλία (Région Nord-Pas de Calais)	-	321.321.762
<b>Σύνολο</b>				<b>321.321.762</b>

**Πίνακας 18:** Συμμετοχή Ελλάδας στο πρόγραμμα URBACT II. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων : The Urban Development Network Programme URBACT II. Τελευταία επεξεργασία Ιούνιος 2014

Πληθυσμός (κατά το έτος 2006)	Ποσοστό Πληθυσμού επί του συνολικού (ΕΕ 25)	Συμμετοχή (σε €)	Μέση ετήσια συνδρομή (σε €)
11.125.200	2,59%	79.535	11.362

### 6.1.3 Η ελληνική παρουσία στην εδαφική συνεργασία για την νέα περίοδο 2014-2020.

Η συζήτηση για το μέλλον της πολιτικής συνοχής μετά το 2013 εγκαινιάστηκε με τη δημοσίευση της «5ης Έκθεσης για την Πολιτική της Συνοχής» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2010. Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020 εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 19 Νοεμβρίου 2013,



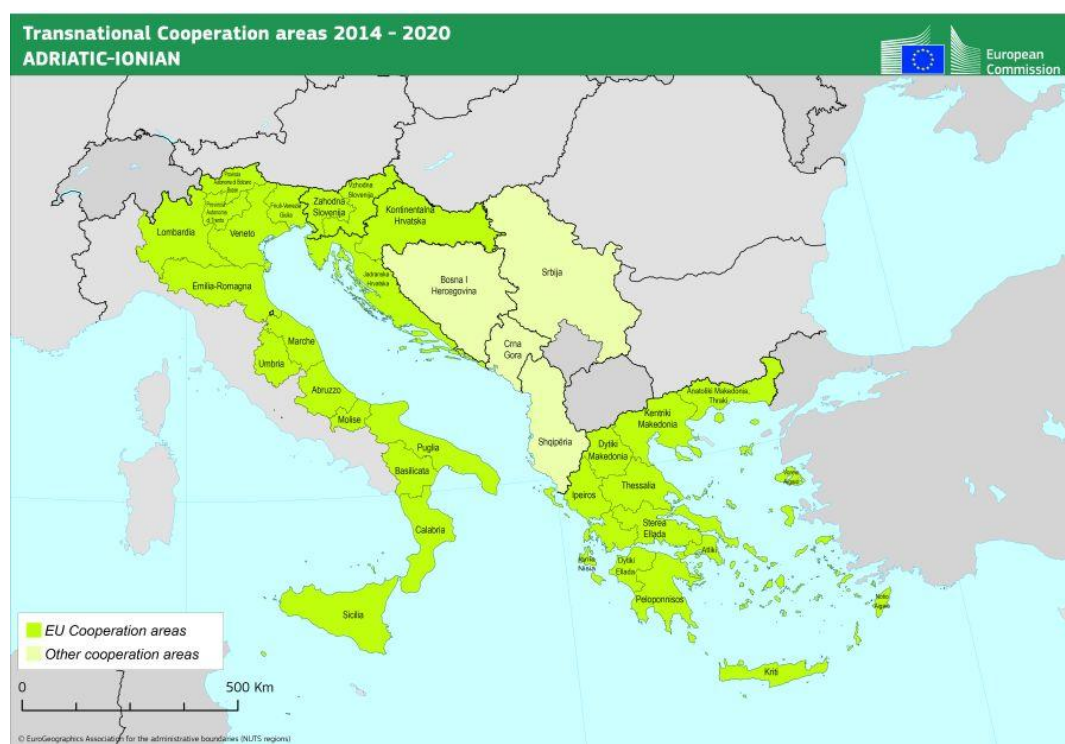
ενώ το νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο διέπει τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των Διαρθρωτικών Ταμείων, εγκρίθηκε στις 20 Δεκεμβρίου 2013. Οι προτεραιότητες που θα υποστηριχτούν από την Πολιτική Συνοχής κατά την νέα προγραμματική περίοδο συνοψίζονται επιγραμματικά στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, την ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την προστασία του περιβάλλοντος και την μετάβαση σε μια οικονομία φιλική στο περιβάλλον, την ανάπτυξη, εκσυγχρονισμό και συμπλήρωση των υποδομών πρόσβασης και την βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μέχρι σήμερα, έχει εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το σύνολο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 που υπέβαλε η Ελλάδα και συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ). Παράλληλα, δημοσιεύθηκε ο Νόμος 4314/2014(ΦΕΚ 265/Α/23.12.) αναφορικά με τις ρυθμίσεις για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων στο πλαίσιο του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Οι βασικές στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες για την περίπτωση της Ελλάδας, βασίστηκαν στις κατευθύνσεις δύο επιμέρους κειμένων, την αναπτυξιακή στρατηγική Ευρώπη 2020 για την προώθηση της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομίας και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2011-2014. Επιγραμματικά, κατά την περίοδο 2014-2020, η Ελλάδα συμμετέχει στα εξής προγράμματα:

- Σκέλος Διασυνοριακής Συνεργασίας (διμερή προγράμματα):
  - Ελλάδα –Βουλγαρία
  - Ελλάδα –Ιταλία
  - Ελλάδα –Κύπρος
  - Ελλάδα –Αλβανία
  - Ελλάδα –ΠΓΔΜ
- Σκέλος Διακρατικής Συνεργασίας:
  - Πρόγραμμα Διακρατικής Συνεργασίας MED 2014-2020 –Interreg V-B MED
  - Πρόγραμμα Διακρατικής Συνεργασίας Βαλκάνια- Μεσόγειος 2014-2020 –Interreg V-B MED
  - Διασυνοριακή συνεργασία στην Λεκάνη της Μεσογείου (ENI CBC MED 2014-2020)

- Πρόγραμμα Αδριατικής-Ιονίου ADRION 2014-2020
- Σκέλος Διαπεριφερειακής Συνεργασίας
- Πρόγραμμα Διαπεριφερειακής Συνεργασίας INTERREG EUROPE 2014-2020
- Πρόγραμμα για τη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη URBACT III
- Πρόγραμμα «Ευρωπαϊκό Δίκτυο Παρακολούθησης αστικής ανάπτυξης και χωρικού σχεδιασμού (Sustainable Urban Development European Spatial Planning Observation Network - ESPON 2020)

Ειδικότερα ως προς το σκέλος της διακρατική συνεργασίας, εν όψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020 και της οριοθέτησης των επιμέρους στρατηγικών και προγραμματικών δράσεων, δρομολογήθηκε η δημιουργία Μακροπεριφέρειας «Αδριατικής -Ιονίου», η οποία θα περιλαμβάνει εθνικές και περιφερειακές αρχές από τρία κράτη-μέλη της ΕΕ και συγκεκριμένα την Ιταλία, Σλοβενία και Ελλάδα και πέντε υποψήφια προς ένταξη κράτη - Κροατία, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Σερβία, Μαυροβούνιο και Αλβανία. Η ιδέα αυτή της «μακροπεριφέρειας», όπως έχει ήδη εφαρμοστεί στην περίπτωση της Βαλτικής Θάλασσας και της λεκάνης του Δούναβη, θα εμπεριέχει για πρώτη φορά την Ελλάδα ως μέλος μίας λειτουργικής ζώνης, με περιοχές που συνδέονται με ένα ή περισσότερα κοινά χαρακτηριστικά γεωγραφικής, πολιτιστικής, οικονομικής ή άλλης φύσης.



**Χάρτης 14:** Μακροπεριφέρεια Αδριατικής- Ιονίου. Πηγή: <http://www.southeast-europe.net>. Τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2015

Για τη περίοδο 2014-2020, υιοθετείται επισήμως ως προτεραιότητα η υλοποίηση «στρατηγικών έργων», η οποία λειτούργησε ήδη πιλοτικά και κατά την περίοδο 2007-2013. Με γνώμονα αυτή την έννοια και την παραδοχή ότι, ο θεμελιώδης λόγος παροχής οικονομικής υποστήριξης σε έργα εντός του πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι η υποστήριξη της διαδικασίας επίτευξης γενικότερων στόχων της Ε.Ε., τα συγχρηματοδοτούμενα έργα των Προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφική Συνεργασίας θα πρέπει και αυτά –σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στο παρελθόν- να αντιμετωπίσουν την πρόκληση της δημιουργίας στρατηγικών ωφελημάτων για το σύνολο των επιλέξιμων περιοχών τους. Παράλληλα, στη νέα προγραμματική περίοδο, οι προσκλήσεις για στρατηγικά έργα θα διαμορφώνονται τέτοιο τρόπο, ώστε να δίνουν την ευκαιρία στους φορείς να διατυπώσουν προτάσεις που, θα εμπεδώνουν τις επιπτώσεις από την διασυνοριακή συνεργασία σε ένα μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, θα προδιαγράφουν μια πολλαπλή στόχευση η οποία θα ανταποκρίνεται ταυτόχρονα σε τοπικούς, εθνικούς και ευρωπαϊκούς στόχους, θα διατρέχονται από ολοκληρωμένο, διεπιστημονικό και ολιστικό χαρακτήρα, θα έχουν απτές και ορατές επιπτώσεις στη μέγιστη δυνατή γεωγραφική περιοχή των προγραμμάτων, και θα δημιουργούν ισχυρά και βιώσιμα σε βάθος χρόνου, σχήματα συνεργασίας.

## **6.2 Η συμμετοχή της Ελλάδας στα προγράμματα INTERREG, ως οριζόντιος μηχανισμός παραγωγής και διάχυσης γνώσης στον ελληνικό διοικητικό μηχανισμό**

### **6.2.1 Το δίκτυο εδαφικής συνεργασίας στην ελληνική περίπτωση**

Η πρακτική της χρηματοδοτικής στήριξης της Ελλάδας από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την υλοποίηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας διανύει ήδη την πέμπτη προγραμματική περίοδο. Η πορεία αυτή αντιστοιχεί σε είκοσι πέντε περίπου έτη διαχειριστικής εμπειρίας και απόκτησης σχετικής τεχνογνωσίας. Ο σχεδιασμός και η εκτέλεση ενεργειών για την αξιοποίηση της χρηματοδοτικής στήριξης εξαρτήθηκε, όπως είναι φυσικό, σε μεγάλο βαθμό από την ίδια την ικανότητα ανταπόκρισης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας ενώ η ικανότητα ένταξης στο περιβάλλον της εδαφικής συνεργασίας συμπορεύτηκε με το βαθμό και

το μέγεθος των προσαρμοστικών πιέσεων. Ο εγχώριος διοικητικός μηχανισμός κλήθηκε να αντιμετωπίσει την ανάγκη προσαρμογής σε διαδικασίες και τρόπους λειτουργίας σε ένα πρωτόγνωρο πλαίσιο, με καινοτομίες οι οποίες δεν αντιστοιχούσαν απαραίτητα στους προϋπάρχοντες θεσμούς, τις διαδικασίες και τις διοικητικές πρακτικές σε εθνικό επίπεδο.

Η εξέταση της προσπάθειας προσαρμογής και ανταπόκρισης της Ελλάδας στην φιλοσοφία και τις διοικητικές πρακτικές της εδαφικής συνεργασίας περιλαμβάνει πέραν της ιστορικής αναδρομής στην εικοσιπενταετή συμμετοχή της χώρας στην υλοποίηση των αντίστοιχων προγραμμάτων, την αποτύπωση του πλαισίου διαχείρισης, παρακολούθησης, αξιολόγησης, ελέγχου και εν γένει του δικτύου υλοποίησης των προγραμμάτων συνεργασίας όπως αποτυπώνεται στην ελληνική περίπτωση.

Όπως προαναφέρθηκε, η αύξηση των δράσεων εδαφικής συνεργασίας εντός του Ευρωπαϊκού χώρου κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, έδωσε το έναυσμα για την ανάπτυξη μιας θεωρητικής συζήτησης γύρω από την εμφάνιση των νέων μορφών “δικτυακής διακυβέρνησης”, του “εξευρωπαϊσμού” και της “μεταφοράς πολιτικών”. Στα δίκτυα συνεργασίας που αναπτύχθηκαν ειδικότερα στο πλαίσιο του INTERREG, το πλαίσιο, το περιεχόμενο, τη φύση και την ένταση της συνεργασίας, φαίνεται να καθόρισαν ιστορικοί, γεωπολιτικοί, οικονομικοί, γεωγραφικοί, θεσμικοί και πολιτικοί παράγοντες. Παρακάτω, αναλύεται το δίκτυο δρώντων που αφορά στην ελληνική εμπειρία υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας, ώστε να αποσαφηνιστούν οι κύριοι παράγοντες που επιδρούν στο εγχείρημα αυτό και να οριστούν τελικά οι δρώντες/φορείς που υπόκεινται στην πρόκληση του «εξευρωπαϊσμού» μέσα από την συμμετοχή της χώρας στις δράσεις αυτές. Με την εξέταση της φύσης και του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου αυτό εκδιπλώθηκε, δύναται να φωτιστεί η αλληλεπίδραση μεταξύ των δομικών και επιμέρους παραγόντων στην παραγωγή των αποτελεσμάτων της εδαφικής συνεργασίας στην ελληνική περίπτωση. Αποτελεί τελικά το δίκτυο που διαμορφώνεται μόνο τυπική δομή ή συνιστά μόρφωμα σχέσεων που βασίζεται στην ανταλλαγή πόρων? Η κατανόηση του δικτύου μπορεί να προσφέρει συμπεράσματα για τις σχέσεις συνεργασίας και συντονισμού που αναπτύχθηκαν, τις γενικές θεσμικές διαδικασίες που οδήγησαν στην παραγωγή πολιτικής, τις αλληλεπιδράσεις, τους συσχετισμούς, τους παράγοντες επιτυχίας ή τις δυσχέρειες που παρουσιάστηκαν κατά τον σχεδιασμό και υλοποίηση των πολιτικών εδαφικής συνεργασίας.

Ειδικότερα, καθοριστικό σημείο στο δίκτυο δρώντων αναφορικά με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας όπως αυτό διαμορφώνεται στην περίπτωση της Ελλάδας, αποτελεί η «Υπηρεσία Διαχείρισης

Προγραμμάτων Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG». Έχοντας συσταθεί<sup>110</sup> το 2002, η «Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» -όπως μετονομάστηκε η «Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Προγραμμάτων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg»- αποτελεί τμήμα του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (και προηγουμένως της Γενικής Διεύθυνσης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας) και είναι αρμόδια για την υλοποίηση του συνόλου των προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας. Η Υπηρεσία Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία», (εν συντομία ΕΥΔ) με έδρα τη Θεσσαλονίκη, εκπροσωπεί την Ελλάδα στα προγράμματα του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία», καθώς και στα προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας «INTERREG». Αποτέλεσε επίσης τη Διαχειριστική Αρχή πέντε διμερών διασυνοριακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 και συγκεκριμένα των προγραμμάτων: «Ελλάδα-Βουλγαρία», «Ελλάδα-Ιταλία», «Ελλάδα-Κύπρος», που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και των προγραμμάτων «Ελλάδα-Αλβανία» και «Ελλάδα-πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας», τα οποία συγχρηματοδοτούνται από το Μηχανισμό Προενταξιακής Βοήθειας (IPA). Παράλληλα, η ΕΥΔ λειτουργεί ως Εθνική Αρχή των υπολοίπων προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας στα οποία συμμετέχει η Ελλάδα την περίοδο 2007-2013 ήτοι, τα τρία προγράμματα πολυμερούς διασυνοριακής συνεργασίας («Αδριατική», συγχρηματοδότησης από το IPA, «Θαλάσσια Λεκάνη της Μεσογείου» και «Μαύρη Θάλασσα» συγχρηματοδότησης από το ENPI), τα δύο διακρατικά Προγράμματα («Μεσογειακός Χώρος – MED» και «Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης-Southeast Europe»), το διαπεριφερειακό Πρόγραμμα INTERREG IVC και το δίκτυο INTERACT, συγχρηματοδότησης αμφότερα από το ΕΤΠΑ (αναφορικά με τα δίκτυα ESPON και URBACT, Εθνικό Συντονιστή αποτελεί η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΕΥΣΣΑΑΠ) του ΥΠΑΑΝ).

Οι αρμοδιότητες της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» εξειδικεύονται και ασκούνται από τις επιμέρους μονάδες της, ανάλογα με το αντικείμενό τους. Σε γενικές γραμμές, η ΕΥΔ είναι υπεύθυνη για το συντονισμό των οριζοντίων θεμάτων

<sup>110</sup> Απόφαση Σύστασης Ειδικής Υπηρεσίας 175294/ΔΙΟΕ196/7.6.2002), όπως τροποποιήθηκε με την υπ. αριθ. 302580/ΥΔ6285/ΦΕΚ 1220/5-9-2006 Απόφαση και κωδικοποιήθηκε με την υπ. αριθ. 300782/ΥΔ 2984/ΦΕΚ/802/30-04-2009 ΚΥΑ

των συστημάτων διαχείρισης, ελέγχου και εφαρμογής των Κανονισμών που άπτονται όλων των προγραμμάτων. Επίσης είναι αρμόδια για την κωδικοποίηση, αξιοποίηση και μεταφορά της πληροφορίας (Κανονισμών, Οδηγιών, κειμένων εργασίας και λοιπών εργαλείων), τεχνογνωσίας και εμπειρίας τόσο από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και από το σύνολο της κοινότητας που διαμορφώνεται γύρω από την υλοποίηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Αποτελεί τον κύριο φορέα συνεργασίας με την Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης του οικείου της κάθε φορά Υπουργείου και τις άλλες αρμόδιες υπηρεσίες της Ελλάδας, των χωρών-εταίρων των προγραμμάτων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ασχολείται με τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις των Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού και του παράγωγου Ελληνικού Δικαίου, καθώς και την πληροφόρηση των τελικών δικαιούχων.

Εθνική Αρχή Συντονισμού των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας αποτελεί η Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία και συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων τους -ομοίως και όλων των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ- και καθοδηγεί την ΕΥΔ με στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας της διαχείρισης και της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Αποτελεί τον κύριο συνομιλητή της χώρας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέματα εδαφικής συνεργασίας, παρακολουθεί και συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων μεριμνώντας για τη συμβατότητά τους με τις εθνικές πολιτικές και τις πολιτικές και προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει την ευθύνη για το σχεδιασμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΣΔΕ). Εκδίδει οδηγίες και παρέχει κατευθύνσεις σχετικές με τη διαχείριση, την εξειδίκευση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, την αξιολόγηση, τις επαληθεύσεις και κάθε δραστηριότητα που υπάγεται στην αποστολή των διαχειριστικών αρχών των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις για τη διενέργεια των αξιολογήσεων των επιχειρησιακών προγραμμάτων και επεξεργάζεται τα πορίσματα των αξιολογήσεων. Επίσης παρέχει κατευθύνσεις στην ΕΥΔ σχετικά με την αναθεώρηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Συμμετέχει τέλος, στις ετήσιες συναντήσεις της διαχειριστικής αρχής και παρακολουθεί την τήρηση των δεσμεύσεων για την προσθετικότητα. Αναφορικά με τα δίκτυα ESPON και URBACT, η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΕΥΣΣΑΑΠ) του ΥΠΑΑΝ αποτελεί Εθνικό Συντονιστή.

Σημαντικό δρώντα στην υλοποίηση της εδαφικής συνεργασίας αποτελεί επίσης η «Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων» (Μ.Ο.Δ. Α.Ε.). Η ίδια η δημιουργία της άλλωστε, στόχευσε, στην επιστημονική και τεχνική υποστήριξη γενικότερα της διαχείρισης και εφαρμογής προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, από τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ) ή/και από εθνικούς πόρους. Ομοίως και η οργάνωση και κάλυψη των αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και μεταφορά τεχνογνωσίας για τη βελτίωση των διοικητικών δομών. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, συμβάλλει γενικότερα στο σχεδιασμό, διαχείριση, έλεγχο και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων και εθνικών αναπτυξιακών προγραμμάτων με επεξεργασία συστημάτων οργάνωσης, μεταφορά τεχνογνωσίας, δράσεις κατάρτισης του προσωπικού των εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και την οργάνωση ειδικών εκδηλώσεων για το σκοπό αυτό. Στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας ειδικότερα, υποστηρίζει την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τα επιχειρησιακά προγράμματα του στόχου. Παράλληλα, είναι δυνατό να της ανατίθεται και η υποστήριξη των διαδικασιών συγκρότησης των κοινών τεχνικών γραμματειών - συμπεριλαμβανομένης της πρόσληψης προσωπικού, εάν απαιτείται. Για το σκοπό αυτόν μπορεί να ορίζεται και δικαιούχος των σχετικών ενεργειών των αντίστοιχων επιχειρησιακών προγραμμάτων, ενώ με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, μπορεί να εκτελεί πληρωμές πράξεων τεχνικής υποστήριξης για λογαριασμό των δικαιούχων καθώς και πράξεων που συγχρηματοδοτούνται από τα προγράμματα που εντάσσονται στο στόχο της «Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας».

Η Ειδική Γραμματεία Αξιοποίησης Διεθνών Προγραμμάτων η οποία ενσωματώθηκε στη δομή του Υπουργείου Εξωτερικών τον Ιούλιο του 2007 ασχολείται επίσης με τον συντονισμό και την προώθηση της ελληνικής συμμετοχής σε συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα με τρίτες χώρες, από Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Χρηματοδοτικούς Μηχανισμούς. Στις αρμοδιότητες της ανήκουν η εν γένει εκπροσώπηση του Υπουργείου Εξωτερικών σε εθνικές, διεθνείς και Ευρωπαϊκές Αρχές για ζητήματα επενδύσεων και χρηματοδότησης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και δράσεων του Υπουργείου Εξωτερικών και ο στρατηγικός σχεδιασμός, προγραμματισμός και συντονισμός Προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία.

Οι εταίροι ή δικαιούχοι των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, εξάλλου - δηλαδή οι δημόσιοι ή ιδιωτικοί οργανισμοί, φορείς ή επιχειρήσεις που είναι αρμόδιες για την έναρξη και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων- ορίζονται κατά περίπτωση ανάλογα με τις διατάξεις εφαρμογής κάθε Επιχειρησιακού

Προγράμματος, σύμφωνα και με τα όσα προβλέπουν οι σχετικοί Κανονισμοί του Ταμείου ΕΤΠΑ ή των Χρηματοδοτικών Μέσων IPA και ΕΝΠΙ, καθώς και τα σχετικά εφαρμοστικά έγγραφα. Κύριο δικαιούχο ή Επικεφαλής Εταίρο, αποτελεί ο δικαιούχος ο οποίος λαμβάνει την Κοινοτική συγχρηματοδότηση και αναλαμβάνει τη συνολική ευθύνη για την υποβολή της πρότασης και την υλοποίηση της πράξης κατά την έννοια των σχετικών άρθρων των Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και πάλι κατά περίπτωση, είναι πιθανό να ορίζεται ως Συνολικός Κύριος Δικαιούχος ή ωφελούμενος ή δικαιούχος σύμφωνα πάντα με το εκάστοτε επιχειρησιακό πρόγραμμα εδαφικής συνεργασίας και τα σχετικά εφαρμοστικά έγγραφα. Η τυπολογία των δικαιούχων, εμπεριέχει συνολικά μία ευρεία γκάμα δημόσιων φορέων, κεντρικών και τοπικών διοικητικών οργάνων, καθώς και άλλους φορείς. Ως εκ τούτου, στους εταίρους/δικαιούχους μπορούν να περιλαμβάνονται γενικότερα: Υπουργεία, Περιφερειακές Αρχές, Νομαρχίες της διασυνοριακής περιοχής, τοπικές αρχές (Δήμοι, Κοινότητες), δημόσιοι οργανισμοί, επιμελητήρια, χρηματοοικονομικά ιδρύματα, ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης, οντότητες του δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου, Μη-Κυβερνητικοί και Μη-Κερδοσκοπικοί Οργανισμοί, ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ερευνητικά ιδρύματα, συμπράξεις τεχνικών εταιριών.

Ειδικότερα, για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 δημιουργήθηκαν γενικές κατηγορίες δικαιούχων ανά άξονα προτεραιότητας του προγράμματος. Συγκεκριμένα: για τον άξονα προτεραιότητας “Ποιότητα ζωής” οι δικαιούχοι μπορεί να είναι δημόσιοι φορείς, ακαδημαϊκά και ερευνητικά ινστιτούτα, τοπικά κέντρα υγείας, κρατικοί πολιτιστικοί φορείς, δημόσιοι οργανισμοί και ισοδύναμοι δημόσιοι οργανισμοί, και οι “ΕυρωΠεριφέρειες”, Για τον άξονα προτεραιότητας “Προσβασιμότητα”, δημόσιοι ή ισοδύναμοι δημόσιοι οργανισμοί. Για τον άξονα προτεραιότητας “Ανταγωνιστικότητα και Ανθρώπινο δυναμικό”, δικαιούχοι μπορεί να είναι δημόσιοι και ισοδύναμοι δημόσιοι οργανισμοί, επιχειρηματικές ενώσεις/φορείς, ακαδημαϊκά, εκπαιδευτικά και ερευνητικά ινστιτούτα. Ο άξονας προτεραιότητας 4 “Τεχνική Βοήθεια”, ο οποίος αναφέρεται μόνο στη διαχείριση και διοίκηση των προγραμμάτων, περιλαμβάνει το προσωπικό των διαχειριστικών δομών και, τέλος, όλους τους ωφελούμενους που καθορίζονται από τους υπόλοιπους τρεις άξονες προτεραιότητας του προγράμματος.

Ειδικότερα, όσον αφορά το επίπεδο των περιφερειών, στις αρμοδιότητες<sup>111</sup> που αφορούν τους τομείς Προγραμματισμού-Ανάπτυξης τους, περιλαμβάνονται, ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός, η εκπόνηση γενικών και ειδικών αναπτυξιακών μελετών που αφορούν τη χωρική αρμοδιότητα της περιφέρειας και η συνεργασία με

<sup>111</sup> σύμφωνα με τον Νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/07-06-2010).



φορείς της περιφέρειας για τη σύνταξη και υποβολή προτάσεων υλοποίησης έργων που χρηματοδοτούνται από τις κοινοτικές πρωτοβουλίες και τα προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας. Παράλληλα, και αναφορικά με τα δίκτυα περιφερειών<sup>112</sup>, δύο ή περισσότερες περιφέρειες με κοινά χαρακτηριστικά μπορούν να συνιστούν δίκτυα, για τη συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά προγράμματα και τη συνεργασία με αντίστοιχα δίκτυα του εξωτερικού ή και για άλλες δράσεις. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών του δικτύου, μπορούν να συμμετέχουν σε αυτό κοινωνικοί φορείς με σκοπούς αντίστοιχους με αυτούς του δικτύου, ομοίως και πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα. Στις διεθνείς συνεργασίες περιφερειών εξάλλου, οι ελληνικές περιφέρειες μπορούν να συνεργάζονται με αντίστοιχους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και με λοιπούς φορείς πέραν των εθνικών συνόρων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας. Η συνεργασία αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί:

α) σε διεθνές επίπεδο, για την προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και σε λοιπούς διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς και β) σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε λοιπούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς.

Αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα οι οποίες έχουν συσταθεί από νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και νομαρχιακά διαμερίσματα και οι οποίες περιήλθαν στις περιφέρειες, επιτρέπεται -εφόσον προβλέπεται από ειδική νομοθετική ρύθμιση ή από το κανονιστικό πλαίσιο εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων και με την προϋπόθεση και πάλι της συμβατότητας της δράσης τους με τις εθνικές πολιτικές και την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία- να προσχωρούν σε δράσεις που αφορούν την εδαφική συνεργασία. Τέλος, οι περιφέρειες, μπορούν να συνάπτουν συμφωνίες ή να συστήνουν δίκτυα για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους, να συμμετέχουν σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας (Ε.Ο.Ε.Σ.)<sup>113</sup> και να προβλέπουν σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό τους. Εκπροσωπούνται τέλος, οι περιφερειακές αρχές σε δίκτυα όπως η

<sup>112</sup> κατά τις διατάξεις του άρθρου 203 του Ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/07-06-2010), με τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 741 του ΑΚ

<sup>113</sup> σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο εθνικό και κοινοτικό δίκαιο και με τις διατάξεις του άρθρου 22 του Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ 263 Α'). Για τη συμβατότητα των δράσεων αυτών με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής του άρθρου 4 παρ. 2β του ν. 3345/2005 (ΦΕΚ 138 Α'), όπως κάθε φορά ισχύει.

αντιπροσωπευτική συνέλευση της Επιτροπής των Περιφερειών και το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης

Από την παραπάνω περιγραφή του δικτύου των κύριων δρώντων που αφορά στην ελληνική εμπειρία υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας, συνάγονται ορισμένα πρώτα συμπεράσματα σχετικά με τους κύριους παράγοντες οι οποίοι επιδρούν στο εγχείρημα αυτό και το διαμορφώνουν. Πρόκειται για μία δομή τυπική, καταρχάς, στην κατεύθυνση ενός δικτύου σχετικά σταθερών σχέσεων, μάλλον ιεραρχικών, στο οποίο συνδέονται αλληλεπιδραστικά πολλαπλοί δρώντες, από την ΕΥΔ, το οικείο της κάθε φορά Υπουργείο, την ΜΟΔ και τις Περιφέρειες έως τους δικαιούχους. Οι δρώντες αυτοί διαθέτουν κοινά συμφέροντα στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας που καθορίζονται κάθε φορά από τα επιμέρους ενδιαφέροντα του φορέα που εκπροσωπούν και την χωρική του αρμοδιότητα (π.χ. περιφέρειες) και για τον σκοπό αυτό ανταλλάσσουν τους πόρους τους, ώστε να επιτύχουν καλύτερα τους κοινούς τους στόχους. Σε αυτό το πλέγμα σχέσεων η ΕΥΔ φαίνεται να αποτελεί τον κύριο φορέα για τη δικτύωση, τη μεταφορά τεχνογνωσίας και εμπειρίας αλλά και την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Συνιστά τον κατεξοχήν υπεύθυνο φορέα για την διάχυση της πληροφορίας και των αποτελεσμάτων που επετεύχθησαν μέσω του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, καθώς είναι εκείνος που παρέχει την ενημέρωση και τις κατευθύνσεις στους ενδιαφερόμενους. Παράλληλα διοργανώνει τις δράσεις για την ενημέρωση του κοινού και των τελικών δικαιούχων, παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης των ενταγμένων πράξεων στις οποίες συμμετέχουν δικαιούχοι από την Ελλάδα. Κυρίως όμως, εκπροσωπεί τη χώρα στην Επιτροπή Παρακολούθησης και την Επιτροπή Καθοδήγησης -ομοίως και σε άλλα κοινά όργανα, Επιτροπές και Ομάδες Εργασίας που συστήνονται στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος. Αποτελεί ως εκ τούτου, τον κύριο μηχανισμό διάχυσης της τεχνογνωσίας, τόσο από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και από το σύνολο της κοινότητας που διαμορφώνεται γύρω από την υλοποίηση προγραμμάτων Εδαφικής Συνεργασίας.

### **6.2.2 Ειδικότερες συνθήκες υλοποίησης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην ελληνική περίπτωση**

Ο ρόλος της εδαφικής συνεργασίας ως συνεργατικός μηχανισμός μεταξύ των διαφόρων εθνικών διοικήσεων στην Ευρώπη σε πολλαπλά επίπεδα, συνοδεύτηκε,

από θεσμικές καινοτομίες και νέες δομές συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων η πραγμάτωση των οποίων, βασίστηκε στον συνεχή διάλογο και την συνεργασία όλων των εταίρων - κοινές δομές διαχείρισης, κοινοτικές, εθνικές και υποεθνικές αρχές και τοπικοί φορείς. Ειδικότερα σε ότι αφορά την ελληνική δημόσια διοίκηση, το ελληνικό διοικητικό σύστημα κατά την πολυετή συμμετοχή του στις καινοτόμες αυτές δράσεις βρέθηκε συχνά μπροστά σε πολυποίκιλες καινοτομίες και προκλήσεις, κυριότερες από τις οποίες η συμμετοχή της χώρας στην εδαφική συνεργασία όχι μόνο ως Εταίρος αλλά και ως Διαχειριστική Αρχή, ομοίως και η είσοδος των Περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών της εδαφικής συνεργασίας.

Η υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην περίπτωση της Ελλάδας συμπορεύτηκε με μεταλλαγές στην διοικητική συγκρότηση του ελληνικού κράτους, οι οποίες φαίνεται να επηρέασαν την ετοιμότητα του διοικητικού συστήματος και την ανταπόκρισή του στις προκλήσεις των προγραμμάτων. Όπως προαναφέρθηκε, η Ελλάδα συμμετείχε στα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας ήδη από την πρώτη περίοδο υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής. Μέσα στο ιστορικό, θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο της εποχής, η Ελλάδα συναντάται ως ένα από τα τέσσερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που επηρεάστηκαν περισσότερο από την εφαρμογή των προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής γενικότερα κατά την περίοδο 1989-1993, από κοινού με χώρες όπως η Ισπανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία (CEC, 1993). Κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1980, πολιτικές εξελίξεις στο επίκεντρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σηματοδότησαν την ανάγκη παροχής οικονομικής βοήθειας για την στήριξη των ευρωπαϊκών περιφερειών. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από πολιτικές εξελίξεις που συντελέστηκαν αφενός μεν στην καρδιά της Ευρώπης, με κυρίαρχη την επανένωση της Γερμανίας, αφετέρου δε από διοικητικές μεταλλαγές σε ορισμένα κράτη-μέλη και από την ανάδυση ενός νέου ρόλου για τις περιφέρειες εντός αυτών. Οι μεταλλαγές αυτές μετατόπισαν αναπόφευκτα τις διαδικασίες και τις προτεραιότητες των διαρθρωτικών προσαρμογών, υποδεικνύοντας παράλληλα τροποποιήσεις στους Κανονισμούς της Πολιτικής Συνοχής. Ωστόσο, η ανάδυση των ελληνικών περιφερειών σε θεσμικό συνομιλητή και δρώντα της υλοποίησης των δράσεων εδαφικής συνεργασίας, δεν συμπορεύτηκε από την αρχή με τα τεκταινόμενα στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο, γεγονός που επηρέασε το ρόλο τους, τουλάχιστον σε επίπεδο επιχειρησιακής ετοιμότητας και ωρίμανσης. Η ελληνική περιφέρεια μπορεί να εμφανίζεται για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα το 1986, εντούτοις, ακολούθησαν πολλά έτη και η έκδοση σειράς νομοθετημάτων που μετέβαλαν το πλαίσιο λειτουργίας της, μέχρι τη

μορφή που έλαβε μετά και το Νόμο Καλλικράτη και η οποία επέτρεψε συνολικά τον ενεργητικότερο ρόλο της στην Πολιτική Συνοχής.

Ειδικότερα, η εμφάνιση της περιφέρειας ως διοικητικού επιπέδου το 1986, πέραν της ανάγκης ορθολογικοποίησης της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε μια ενιαία περιφερειακή δομή, συνδέθηκε με τις ειδικότερες ανάγκες συμμετοχής της Ελλάδας σε δράσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ψυχάρης & Σιμάτου, 2003:653) (Χλέπας, 2001:230). Ήδη από το 1985 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής, η χρηματοδότηση των ΜΟΠ (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα) απαιτούσε την ύπαρξη περιφερειακού επιπέδου διοίκησης και στην Ελλάδα, για τον χειρισμό αυτών των κατά βάση περιφερειακών προγραμμάτων. Αλλά και οι προοπτικές μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επέτειναν ακόμη περισσότερο την πίεση για αλλαγές με πιο ευέλικτες και αποτελεσματικές δομές. Η πρώτη, εντούτοις, προσπάθεια για αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών εντοπίζεται το 1994 (Ν. 2218/1994/ ΦΕΚΑ'90) οπότε και θεσμοθετήθηκε το επίπεδο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και οι υπηρεσίες της κρατικής νομαρχίας μεταφέρθηκαν στις Περιφέρειες, στις οποίες αποδόθηκε επίσης ο ρόλος εποπτείας επί των ΟΤΑ Α'. Η σύσταση της Περιφέρειας ως διοικητικής μονάδας του κράτους, με αρμοδιότητες σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης προέκυψε μόλις το 1997, με τον Νόμο 2503/1997, οποίος επέφερε μία συνολικότερη αναδιοργάνωση στο σύστημα διοικητικής αποκέντρωσης του ελληνικού κράτους.

Κατά την περίοδο αυτή, και μέσα στο πλαίσιο μεταλλαγών που περιγράφηκε, η χώρα κλήθηκε να συμμετάσχει σε σειρά διασυνοριακών προγραμμάτων τα οποία, τουλάχιστον από την άποψη του γεωγραφικού εύρους, στρέφονταν προς την κατεύθυνση της συνεργασίας μικρότερων γεωγραφικών περιοχών και προς προγράμματα περιφερειακού ή/και τοπικού προσανατολισμού και επιπέδου. Από την σκοπιά αυτή, καθαρά «εθνικά» προγράμματα της περιόδου αποτέλεσαν σε πανευρωπαϊκό επίπεδο εκείνα των Ισπανικών/Πορτογαλικών και Ισπανικών/Γαλλικών συνόρων καθώς και το πρόγραμμα «Εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας» το οποίο περιείχε χωριστά τμήματα διασπασμένα για τα σύνορα: Ελλάδα/Βουλγαρίας, Ελλάδα/Αλβανίας, Ελλάδα/ΠΓΔΜ (για κάθε ένα από τα οποία υπήρχε επίσης ένα χωριστό πρόγραμμα PHARE CBC και ένα JPMC) καθώς επίσης και για τη συνεργασία με τη Κύπρο. Την ίδια εποχή, στο σκέλος της συνεργασίας με μη κράτη-μέλη, υιοθετήθηκε πρόγραμμα διασύνδεσης της Ελλάδας και της Αλβανίας με την Βουλγαρία, στη βάση πρωτοκόλλων που συμφωνήθηκαν με τις Αλβανικές και Βουλγαρικές αρχές, χρηματοδοτούμενο επίσης από το πρόγραμμα PHARE.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, οι ελληνικές Περιφέρειες δεν φαίνεται να διέθεταν διευρυμένες θεσμικές δυνατότητες συμμετοχής σε ρόλο καίριου δρώντα, μολονότι τα προγράμματα αυτά αφορούσαν σε συνεργασία τοπικού προσανατολισμού. Το γεγονός αυτό δυσχέρανε περαιτέρω το γεγονός ότι, η Ελλάδα συμμετείχε σε ένα σύνολο διασυνοριακών προγραμμάτων, τα οποία διατρέχονταν εν γένει από υψηλά κεντροποιημένα συστήματα διαχείρισης, στα οποία οι εθνικές αρχές συνέχισαν να διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο. Με εξαίρεση το προγράμματα Ελλάδα - Ιταλία, όλα τα προγράμματα αυτής της κατηγορίας κάλυψαν εξωτερικά σύνορα και νέα εσωτερικά σύνορα με την πρόοδο όσον αφορά την αποκέντρωση να είναι δύσκολο να επιτευχθεί, δεδομένων τόσο των διατάξεων των εξωτερικών προγραμμάτων χρηματοδότησης της ΕΕ -οι οποίες ευνοούσαν πιο συγκεντρωτικά συστήματα κοινής διαχείρισης (προγράμματα PHARE και TACIS / MEDA)-, όσο, και της γενικότερης υστέρησης της χώρας σε ζητήματα αποκέντρωσης και εκχώρησης περιφερειακών αρμοδιοτήτων.

Διαχρονικά - μετά και από τις δυσκολίες που παρουσιάστηκαν στην υλοποίηση των σχετικά κατακερματισμένων προγραμμάτων των πρώτων περιόδων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών- παρατηρήθηκε η ολοένα μεγαλύτερη έμφαση σε περισσότερο στοχευμένα προγράμματα, τα οποία κλήθηκαν να υλοποιηθούν από κοινού με εταίρους και να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένα, στρατηγικής σημασίας ζητήματα στις επιλέξιμες περιοχές. Σε αυτά τα πλαίσια μπορούμε να διακρίνουμε συνεργασίες με: α) κράτη -μέλη, β) υποψήφιες προς ένταξη χώρες (π.χ. ΠΓΔΜ) και γ) δυνάμει υποψήφιες χώρες (π.χ. Αλβανία). Και πάλι, ένα από τα ζητήματα που φαίνεται να δυσχέραναν την αποτελεσματική υλοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας αποτέλεσε μεταξύ άλλων, η έλλειψη πόρων και «θεσμικής ικανότητας» σε επίπεδο περιφερειακών και τοπικών αρχών. Ειδικότερα, η συνεργασία με υποψήφιες προς ένταξη χώρες (π.χ. ΠΓΔΜ) και δυνάμει υποψήφιες χώρες (π.χ. Αλβανία) αντιμετώπισε προκλήσεις όχι μόνο λόγω των πολιτικών καταστάσεων και του θεσμικού πλαισίου των κρατών αυτών αλλά και των μειωμένων αρμοδιοτήτων των ελληνικών περιφερειών, το οποίο συχνά διαφάνηκε ασαφές και δυσλειτουργικό.

Μέσα από τα πρώτα και πρώιμα συμπεράσματα για την ελληνική παρουσία στην εδαφική συνεργασία, αποτυπώνεται μια μάλλον θετική εικόνα με πολλές ωστόσο, δυνατότητες περαιτέρω βελτίωσης. Η πολυετής συμμετοχή της χώρας στο σχεδιασμό και την υλοποίηση κυρίως του INTERREG III, φαίνεται να έχει συμβάλει στη βελτίωση της οργανωτικής και διαχειριστικής ικανότητας των εμπλεκόμενων φορέων. Οι Κοινές Δομές διαχείρισης που εισήχθησαν την περίοδο 2007 - 2013 (όπως η Κοινή Τεχνική Γραμματεία), προσέφεραν ένα βελτιωμένο νομικό υπόβαθρο για συνεργασία και επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στη διαχείριση.

Σημειώνεται πως εν συγκρίσει με την περίοδο 2000-2006<sup>114</sup>, κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 ο σχετικός μηχανισμός λειτούργησε καλύτερα - ξεπερνώντας επιπρόσθετα μία κρίσιμη «αλλαγή»: αυτή της μεταφοράς και προσαρμογής της Διαχειριστικής Αρχής από την Αθήνα στην Θεσσαλονίκη. Η καθυστέρηση που παρατηρήθηκε στην προετοιμασία της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, ενδεχομένως οφείλεται στην ταυτόχρονη υλοποίηση προγραμμάτων των περιόδων 2000 – 2006 (εν όψει της υλοποίησης του κανόνα n+2) και 2007 – 2013, γεγονός που επιβάρυνε περαιτέρω τις υπάρχουσες διοικητικές δομές. Υπογραμμίζεται πάντως πως, παρά την διοικητική τους ωρίμανση και εμπειρία οι αρμόδιες υπηρεσίες, παρουσιάζουν ακόμη ελλείψεις αναφορικά με το ανθρώπινο τους δυναμικό.

Συνολικά, η αξιοποίηση των ευκαιριών που έδωσαν τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας για την περίοδο 2007-2013, σημειώθηκε ως θετική εξέλιξη για την βελτίωση των υποδομών και της οικονομίας της χώρας, σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης. Όπως αποτυπώθηκε από την έρευνα, μέσω των δράσεων εδαφικής συνεργασίας, το ελληνικό σύστημα η Ελλάδα μπορεί να επιδιώξει αύξηση της εξωστρέφειας της οικονομίας της, αναβάθμιση και ενίσχυση του οικονομικού ρόλου της στην περιοχή των Βαλκανίων αλλά και της Ε.Ε., καθιέρωση της χώρας ως «γέφυρας» οικονομικής συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε, των χωρών ανατολικής Ευρώπης αλλά και των παρευξείνιων κρατών και τέλος, ανάδειξη της χώρας ως διεθνές και περιφερειακό επενδυτικό και επιχειρηματικό κέντρο παροχής υπηρεσιών και παραγωγής προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας. Όσον αφορά στις γεωγραφικές και γεωστρατηγικές προκλήσεις και δυνατότητες που παρέχονται στην χώρα μέσω των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, καταγράφηκε η ιδιαίτερη σημασία της προωθημένης γεωγραφικής θέσης της χώρας στο νοτιοανατολικό άκρο της διευρυμένης Ε.Ε. και της συνεργασίας της με υποψήφιες (Τουρκία, ΠΓΔΜ,) και δυνάμει υποψήφιες (Αλβανία,) προς ένταξη χώρες, όσο και με τρίτες χώρες του ευρύτερου μεσογειακού και ανατολικού χώρου. Η επιτυχής υλοποίηση της περιφερειακής ενσωμάτωσης και της προώθησης της πολυκεντρικότητας μέσω των εν λόγω προγραμμάτων, καταδείχθηκε από τους ερωτηθέντες ως μοχλός ενίσχυσης του ρόλου της ως σημαντικού εταίρου στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή, την άρση της γεωγραφικής και οικονομικής απομόνωσής της από τα μεγάλα οικονομικά κέντρα της Ευρώπης, την αναβάθμιση του στρατηγικού ρόλου της Βόρειας Ελλάδας και ιδιαίτερα της Θεσσαλονίκης στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων και την εξομάλυνση μη φιλικών διακρατικών σχέσεων με όμορες χώρες.

<sup>114</sup> Η προετοιμασία των προγραμμάτων είχε αρχίσει από το 1999 αλλά η έγκριση τους πραγματοποιήθηκε κατά την περίοδο 2002-2003.

### **6.2.3 Η εμπειρία των προγραμμάτων Ελλάδα-Ιταλία, Ελλάδα-Βουλγαρία, Ελλάδα-Αλβανία και ARCHIMED του Interreg II**

Όσον αφορά τα προγράμματα συνεργασίας στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα, διερευνήθηκαν τρία επιμέρους προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας και ένα διακρατικής, με παράλληλη εμβάθυνση στα υπάρχοντα στοιχεία που διατίθενται στο σώμα των προγραμματικών κειμένων, τα επίσημα έγγραφα που εκδόθηκαν καθώς και τις ανεπίσημες εκθέσεις και εσωτερικά έγγραφα εργασίας. Τα προγράμματα αυτά αφορούν στην συνεργασία της χώρας με κράτος μέλος (Ιταλία), δυνάμει υποψήφια προς ένταξη χώρα (Αλβανία) και υποψήφια προς ένταξη - κατά την περίοδο εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος- χώρα (Βουλγαρία).

Όπως προκύπτει από την μελέτη των πολυταμειακών προγραμμάτων Ελλάδα-Βουλγαρία INTERREG II (1994-1999) και Ελλάδα -Αλβανία INTERREG II (1994-1999), τα προγράμματα αυτά αποτέλεσαν τόσο για την Ελλάδα όσο και τις συνεργαζόμενες χώρες μια από τις πρώτες ευκαιρίες για συνεργασία και από κοινού λήψη αποφάσεων σχετικά με περιοχές που χαρακτηρίζονταν από αναπτυξιακή υστέρηση. Οι σημαντικές κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες, η μειωμένη αποτελεσματικότητα των κρατικών παρεμβάσεων λόγω ανύπαρκτης ή μειωμένης συνεργασίας στον επιχειρηματικό τομέα, τον ερευνητικό, καθώς και στους τομείς των μεταφορών, του περιβάλλοντος, της υγείας, του πολιτισμού, κ.α. αποτελούν ορισμένα από τα κοινά χαρακτηριστικά των συνεργαζόμενων κρατών. Και τα δύο προγράμματα υλοποιήθηκαν στη βάση υποβληθέντος Σχεδίου Προγράμματος που καθορίστηκε από την Ελλάδα το Νοέμβριο του 1994 και το οποίο περιελάμβανε τέσσερα επιμέρους προγράμματα ανά χώρα διασυνοριακής συνεργασίας. Στο πρόγραμμα Ελλάδα-Αλβανία κατανεμήθηκε το 19,26 % των συνολικών πόρων του προγράμματος, ενώ στο πρόγραμμα Ελλάδα -Βουλγαρία κατανεμήθηκε το 33,66%. Η κατανομή των πόρων κατευθύνθηκε σε ένα σύνολο μέτρων που αφορούσαν στα Υποπρογράμματα 1-Βασικές Υποδομές, 3-Ανάπτυξη Αγροτικού Χώρου, 4-Ανάπτυξη Οικονομικής Βάσης, 5- Ποιότητα ζωής /Περιβάλλον και 6- Ανθρώπινο Δυναμικό του παραπάνω υποβληθέντος Σχεδίου Προγράμματος. Ειδικότερο στόχο του προγράμματος Ελλάδα-Αλβανία αποτέλεσε επιπρόσθετα η αντιμετώπιση, κατά προτεραιότητα, της γεωγραφικής απομόνωσης των όμορων διασυνοριακών περιοχών. Για το λόγο αυτό το πρόγραμμα κατεύθυνε πόρους στην βελτίωση κατά κύριο λόγο των οδικών δικτύων και των έργων υποδομής στις πύλες εισόδου-εξόδου, σε συνδυασμό με την βελτίωση των προσβάσεων προς αυτές, ώστε να αναδειχθεί η περιοχή σε κόμβο Ευρωπαϊκών μεταφορικών δικτύων που θα προσέλκυε σημαντικές επενδύσεις για την περιοχή.

Όπως συνάγεται από τα έγγραφα των εργασιών, για πρώτη φορά εκπρόσωποι των κρατών αυτών επικεντρώθηκαν, μέσω των κοινών θεσμοθετημένων δομών, στα κοινά προβλήματα και επιδίωξαν τη σύγκλιση των εθνικών προτεραιοτήτων τους ώστε οι όποιες αποφάσεις να οδηγούν σε ολοκλήρωση των πολιτικών εκατέρωθεν των συνόρων. Στο πλαίσιο και των δύο προγραμμάτων, αποφασίστηκε η λειτουργία Κοινής Επιτροπής Σχεδιασμού και Παρακολούθησης, Κοινής Γραμματείας και Κοινών Ομάδων Εργασίας, οι οποίες δημιουργήθηκαν για ζητήματα κυρίως μεταφορών και περιβάλλοντος. Οι πρωτοβουλίες αυτές δημιούργησαν από μόνες τους μία θεσμική προστιθέμενη αξία, αποτελώντας μια πρώτη βάση για την κατανόηση των υφιστάμενων, εκατέρωθεν των συνόρων, μηχανισμών σχεδιασμού καθώς και τα θεσμικά πλαίσια μέσω των οποίων αυτοί υλοποιούνται. Έτσι, έγινε προσπάθεια να κατατεθούν κοινές προτάσεις για ζητήματα και πολιτικές οι επιλογές γύρω από τις οποίες ήταν επί σειρά ετών αποκλίνουσες.

Όσον αφορά την ανάπτυξη του διασυνοριακού προγράμματος INTERREG II Ελλάδα – Ιταλία, η συνεργασία επέτρεψε στους επιλέξιμους νομούς της Δυτικής Ελλάδας και της Νοτίου Ιταλίας να αποκτήσουν σημαντική εμπειρία όσον αφορά στα θέματα συνεργασίας. Εξαιρουμένου του προγράμματος καλωδιακής σύνδεσης (REGEN-Interreg II-B), επρόκειτο για την πρώτη συνεργασία μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας σχετικά με την ανάπτυξη κοινών προγραμμάτων. Ειδικότερα, οι δύο χώρες συνεργάστηκαν στα πλαίσια του διασυνοριακού προγράμματος INTERREG II, (απόφαση C(97)3221/20-11-97) με επιλέξιμες περιοχές για την Ελλάδα τους νομούς Θεσπρωτίας και Πρέβεζας στην Περιφέρεια Ηπείρου, Αιτωλοακαρνανίας και Αχαΐας στη Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος και Κέρκυρας, Λευκάδος, Ζακύνθου και Κεφαλληνίας στη Περιφέρεια Ιονίων Νήσων, και για την Ιταλία τους Νομούς Bari, Brindisi & Lecce στην Περιφέρεια Απουλίας. Τομείς συνεργασίας αποτέλεσαν οι μεταφορές και επικοινωνίες, η υποστήριξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, το περιβάλλον, ο τουρισμός, ο πολιτισμός και τέλος, η κατάρτιση.

Παρά τις σημαντικές, εξαιτίας της γεωγραφικής απόστασης δυσχέρειες, ξεκίνησε στα πλαίσια του προγράμματος αυτού, μια πρώτη συνεργασία των συμμετεχόντων κρατών για την αντιμετώπιση της αναπτυξιακής υστέρησης της περιοχής (σχετική απομόνωση από τα κέντρα των εθνικών οικονομιών, καθώς και γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά) και την αντιμετώπισή της ως διασυνοριακή ζώνη στο πλαίσιο μιας ενιαίας ολοκληρωμένης αγοράς. Οι εθνικές αρχές που συμμετείχαν, επικέντρωσαν τις εργασίες τους στον κοινό σχεδιασμό για την άμβλυση των μειονεκτημάτων της περιοχής, την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, τη διατήρηση των κοινών πολιτιστικών και περιβαλλοντικών της πόρων και την ανάδειξη των πολιτιστικών δεσμών που συνέδεσαν τις δύο αυτές περιοχές από την ανάπτυξη



ενεργειών της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου. Το Πρόγραμμα Ιταλία - Ελλάδα, και παρά τις αλληπάλληλες σημαντικές καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν κατά την υλοποίησή του, δημιούργησε πολλαπλές ευκαιρίες σε επίπεδο συνεργασίας, ανάπτυξης και ενίσχυσης κυρίως των τοπικών ΜΜΕ, καθώς και ανταλλαγής διοικητικών εμπειριών. Αποτέλεσε μία πρώτη δοκιμή στην κατεύθυνση της δικτύωσης, καθώς σε αυτό συμμετείχαν πέρα από τις επιλέξιμες Περιφέρειες, Πανεπιστήμια, διοικητικές υπηρεσίες και ερευνητικά ιδρύματα των δύο κρατών.

Στο διακρατικό σκέλος, η συνεργασία, που έλαβε χώρα στο πλαίσιο του ARCHIMED και η οποία ξεκίνησε το 1997 ως πρότυπη πιλοτική δράση των διατάξεων του άρθρου 10 του κανονισμού για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), συμπεριέλαβε την ενεργή συμμετοχή της Ελλάδας (όλη η χώρα) και της Ιταλίας (Βασιλικάτα, Καλαβρία, Απουλία, Σικελία). Σκοπός της πρότυπης πιλοτικής δράσης ARCHIMED ήταν να προετοιμάσει το δρόμο για την καθιέρωση διεθνικής συνεργασίας που θα εστιάζει στην ανάπτυξη κοινού οράματος και στρατηγικής, ώστε να αντιμετωπισθούν προβλήματα που συνδέονται με τη χωροταξική ανάπτυξη της περιοχής, καθώς και η δημιουργία οργανωμένων πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού στην περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκαν δομές υλοποίησης του Προγράμματος όπως η Διεθνική Επιτροπή Παρακολούθησης, η Κοινή Γραμματεία, και τέλος διεθνικές ομάδες εργασίας. Συνολικά υπεύθυνοι (Εθνικές Αρχές) για την υλοποίηση του προγράμματος αποτέλεσαν για την Ελλάδα, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και για την Ιταλία, το Υπουργείο Δημοσίων Έργων. Σημαντικές σχέσεις δημιουργήθηκαν μεταξύ των δύο κρατών, τόσο σε επίπεδο Εθνικών Αρχών όσο και σε επίπεδο διεθνικών ομάδων εργασίας –οι τελευταίες μάλιστα, αποδείχθηκαν σε πολλές περιπτώσεις αποφασιστικότερης σημασίας για την υλοποίηση των έργων.

Η εδραίωση των παραπάνω σχέσεων συνεργασίας καταδείχθηκε ως ένα από τα σημαντικότερα αποτελέσματα της πρότυπης πιλοτικής δράσης ARCHIMED. Εντούτοις, αποτέλεσε και μία από τις πρώτες ευκαιρίες ανάδειξης των θεσμικών και διοικητικών δυσχερειών κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων συνεργασίας. Η έλλειψη κοινών διοικητικών μηχανισμών και διαδικασιών ή η παρουσία αυστηρών διοικητικών ιεραρχιών από τη μεριά ενός ή περισσότερων συμμετεχόντων φορέων αύξησε την πολυπλοκότητα όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων και προκάλεσε σημαντικές χρονικές καθυστερήσεις. Η χωρική διασπορά των συμμετεχόντων φορέων στις ομάδες εργασίας και οι μεγάλες γεωγραφικές αποστάσεις έκανε επιτακτική την ανάπτυξη και χρήση σύγχρονων εργαλείων επικοινωνίας (working web-sites, intra-nets, τηλεδιασκέψεις, κλπ) τα οποία ήταν σε πολλές περιπτώσεις πρωτόγνωρα σε κάποιους ή όλους τους εταίρους, ανάμεσά τους και στην Ελλάδα.

Επιπρόσθετα, η έλλειψη εμπειρίας ή προηγούμενης συνεργασίας και επιμέρους θεσμικοί παράγοντες αποτέλεσαν τα κυριότερα εμπόδια που έπρεπε να υπερπηδηθεί το πρόγραμμα δράσης. Η έλλειψη εμπειρίας προκάλεσε καθυστερήσεις κατά το αρχικό στάδιο και δεν μπόρεσε να υπερπηδηθεί παρά μόνον κατόπιν πολλαπλών συνεδριάσεων που αφορούσαν στην σύλληψη και την εκπόνηση κοινών και λεπτομερών τευχών προδιαγραφών των έργων. Η συνολική εμπειρία των ομάδων έδειξε ότι η προσφυγή σε υπηρεσίες εξωτερικών ειδικευμένων συμβούλων σε αυτού του είδους τις διαδικασίες («process facilitators»), είχε αναμφίβολα θετική επίδραση στην πρόοδο των ομάδων εργασίας («team-building»). Όσον αφορά δε στα θεσμικά εμπόδια, η πλειοψηφία τους δεν μπόρεσε να ξεπερασθεί πριν το πέρας του προγράμματος δράσης, καθώς αυτό απαιτούσε νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικές με τα υπερκείμενα εθνικά προγράμματα. Πολλές από αυτές βεβαίως ξεπεράσθηκαν παρακάμπτοντας ή τροποποιώντας ορισμένα μέρη του αρχικού σχεδίου δράσης όσον αφορά στα έργα (για παράδειγμα μεταφέροντας στοιχεία δαπανών στον προϋπολογισμό ενός μόνο εταίρου, όταν οι διοικητικοί κανονισμοί του ενδιαφερόμενου οργανισμού δεν επέτρεπαν τέτοιου είδους δαπάνες, και επαναφέροντας τη χρηματοδότηση σε κάποια άλλα στοιχεία δαπανών).

Εν τούτοις, η διακρατική συνεργασία στα πλαίσια της δράσης ARCHIMED αποτέλεσε ένα πρώτο εργαστήριο μάθησης και συνεργασίας. Ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία συνεργασίας στην κατεύθυνση της επίλυσης των θεσμικών δυσχερειών, αποτέλεσαν οι περιοδικές συναντήσεις των ομάδων έργου, είτε στο πλαίσιο των διακρατικών επιτροπών παρακολούθησης, είτε ξεχωριστά. Δημιουργήθηκαν παραλλήλως ευκαιρίες δημιουργίας θεσμικών συνομιλιών για την κατανόηση των ομοιοτήτων και κοινών στοχεύσεων των δύο κρατών, την επιθυμία για συνέχιση της συνεργασίας σε ένα γνωστικό τομέα παρόμοιο ή καινούργιο, την διάδοση της τεχνογνωσίας μεταξύ των δύο κρατών και τέλος, τη συνεργασία σε διαφορετικά γεωγραφικά και διοικητικά επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό, κλπ). Παράλληλα, σε θεσμικό επίπεδο, και ειδικότερα τομέα της μεταφοράς και διάχυσης τεχνογνωσίας, υλοποιήθηκαν δράσεις οργάνωσης της σχετικής με τα έργα υποδομής (μεθοδολογίες, οργάνωση συστημάτων, κλπ) τα οποία ήταν αναγκαία για την ενοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού στις συμμετέχουσες χώρες και τελικά για τη δημιουργία κοινών κατευθύνσεων και σχεδίων. Οι δράσεις αυτές είχαν ως αποτέλεσμα α) την ανάπτυξη κοινής μεθοδολογίας χωροταξικού σχεδιασμού σε σχέση με το περιβάλλον και την εφαρμογή της στην αναθεώρηση των χωροταξικών σχεδίων για τις Περιφέρειες της Νότιας Ιταλίας και στη δημιουργία ενός γεωγραφικού συστήματος πληροφοριών για τη διαχείριση των παράκτιων περιοχών του Ιονίου Πελάγους, β) την μεταφορά τεχνογνωσίας από το Ιταλικό Istituto del Restauro προς

το Ελληνικό Υπουργείο Πολιτισμού σχετικά με τη χρήση ενός γεωγραφικού συστήματος πληροφοριών (GIS) για τη διαχείριση παραγόντων επικινδυνότητας, πολιτιστικών μνημείων, και την πιλοτική εφαρμογή του σε 40 μνημεία οχυρωματικής αρχιτεκτονικής στα Δωδεκάνησα, ομοίως και τον περαιτέρω εμπλουτισμό των ήδη υφιστάμενων GIS στις περιφέρειες Βασιλικάτα, Καλαβρία, Απουλία και Σικελία, γ) την ανάπτυξη κοινής μεθοδολογίας τεκμηρίωσης μνημείων και διαχείρισής τους μέσω ενός γεωγραφικού συστήματος πληροφοριών και την εφαρμογή του σε 83 μνημεία οχυρωματικής αρχιτεκτονικής των Ενετών και των Ιωαννιτών Ιπποτών στην Ελλάδα και σε 26 άλλα στην Ιταλία, δ) την ανάπτυξη ενός πρότυπου «δικτύου» θεματικού τουρισμού με δώδεκα προορισμούς (έξι λιμάνια στις τέσσερις Ιταλικές Περιφέρειες και έξι στο νότιο Αιγαίο) και ενδεικτικές διαδρομές, και τέλος, τη δημιουργία ενός συστήματος οργάνωσης και προβολής του τουριστικού προϊόντος (web-site, παραγωγή θεματικών προϊόντων, πληροφόρηση, κλπ).

**Πίνακας 19:** Διεθνικές ομάδες εργασίας στο πλαίσιο του προγράμματος ARCHIMED. Ιδία επεξεργασία. Πηγή στοιχείων: έγγραφα εργασία αναφορικά με την υλοποίηση τους προγράμματος. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

Διεθνικές ομάδες εργασίας στο πλαίσιο του προγράμματος ARCHIMED		
	Ελλάδα	Ιταλία
Φορείς	Περιφέρεια Κρήτης	Regione Basilicata – Dipartimento delle politiche ambientali Regione Calabria – Presidenza della Giunta – Ufficio politiche internazionali Regione Puglia – Assessorato programmazione Regione Sicilia – Assessorato Agricoltura e Foreste – Direzione Foreste
	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων	Regione Basilicata – Dipartimento Ambiente e Territorio Regione Calabria – Ufficio Cooperazione Internazionale Regione Puglia – Assessorato Programmazione Regione Sicilia – Ufficio Rapporti Extraregionali
	Υπουργείο Πολιτισμού, Διεύθυνση Βυζαντινών & Μεταβυζαντινών Μνημείων	Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Istituto Centrale del Restauro <sup>115</sup>
	Υπουργείο Αιγαίου	Regione Basilicata – Dipartimento Ambiente e Territorio Regione Calabria – Ufficio Cooperazione Internazionale Regione Puglia – Assessorato Programmazione Regione Sicilia – Ufficio Rapporti Extraregionali

<sup>115</sup> Υπουργείο Πολιτισμού και Περιβάλλοντος, Κεντρικό Ινστιτούτο Αναστηλώσεων

#### 6.2.4 Θεσμική εμπειρία και ικανότητα που αντλήθηκε από την συμμετοχή της χώρας στην εδαφική συνεργασία

Για την εμπειρική προσέγγιση του θέματος της παρούσας διατριβής, πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις εμβάθυνσης με πρόσωπα τα οποία διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και έχουν συμμετάσχει στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Η έρευνα διεξήχθη σε δύο στάδια: το πρώτο πραγματοποιήθηκε το 2008 και το δεύτερο το 2013. Συμμετείχαν σε αυτήν υπάλληλοι της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG Regio E1: “Transnational and Interregional Cooperation Unit / Management of transnational and interregional cooperation programmes and macro-regional strategies” και DG Regio E2: “Cross-border Cooperation Unit: / Management of cross-border cooperation programmes”), του AEBR (Association of European Border Regions), του CRPM (Conference of Peripheral Maritime Regions), της «Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες.

Ειδικά, για την καταγραφή και ανάλυση της ελληνικής εμπειρίας συμμετοχής σε προγράμματα ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, απεστάλησαν σχετικά ερωτηματολόγια προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, υπαλλήλους και θεσμικούς δρώντες οι οποίοι εμπλέκονται στην υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων σε επίπεδο ελληνικών περιφερειών. Επιλέχθηκε η μέθοδος των δομημένων ερωτηματολογίων προκειμένου να υπάρξει η δυνατότητα της ποσοτικής, παραμετροποιημένης και συγκριτικής επεξεργασίας και ανάλυσης των εμπειρικών αποτελεσμάτων. Το προφίλ του δείγματος της ελληνικής περίπτωσης μελέτης, παρατίθεται στο Παράρτημα της διατριβής. Για την εμπειρική κατεύθυνση στην ανάλυση των διαδικασιών μάθησης και τη θεματική δόμηση των ερωτηματολογίων ακολουθήθηκε η τυπολογία μάθησης των διαδικασιών εφαρμογής των προγραμμάτων Interreg, όπως προτείνεται από τον Böhme (2003γ) και η οποία εκδιπλώνεται στα εξής επίπεδα:

- την ατομική μάθηση («individual learning»), που επιτρέπει στους εταίρους που συμμετέχουν στα προγράμματα να γνωριστούν μεταξύ τους και να μάθουν μέσα από τη διαδικασία συνεργασίας
- την «ενδο-οργανωσιακή» μαθητεία («intra-organisational learning»), με μετάδοση των εμπειριών συνεργασίας και χρησιμοποίησή τους εντός των ευρύτερων οργανισμών των εταίρων που συμμετέχουν

- την «δια-οργανωσιακή» μαθητεία «inter-organisational learning», σε περιφερειακό, εθνικό και διακρατικό επίπεδο, δηλαδή διάχυση των εμπειριών και της γνώσης που συλλέχθηκε μέσα από το πρόγραμμα συνεργασίας, πέρα και έξω από τα όρια του συμμετέχοντος οργανισμού.

Στο παρόν τμήμα αναλύονται τα εμπειρικά αποτελέσματα σε σχέση με τις δράσεις της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG οι οποίες υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα από καταβολής των εν λόγω δράσεων έως και την περίοδο 2007-2013. Σε πρώτη φάση επιχειρήθηκε η εξαγωγή πληροφοριών για τα προγράμματα στα οποία συμμετείχε η κάθε περιφέρεια κατά τα πρώτα έτη υλοποίησης της Πρωτοβουλίας, καθώς τα σχετικά στοιχεία δεν καταγράφονται επαρκώς σε επίσημες εκθέσεις ούτε σε επίπεδο Ε.Ε. ούτε σε εθνικό επίπεδο. Σε δεύτερο στάδιο επιχειρήθηκε η καταγραφή των προγραμμάτων στα οποία συμμετείχε η κάθε περιφέρεια, ώστε να προκύψουν συμπεράσματα για το κατά πόσο αξιοποιήθηκε η δυνατότητα που παρείχε η κάθε προγραμματική περίοδος για συμμετοχή στα προγράμματα συνεργασίας. Υπήρξε, δηλαδή, συμμετοχή σε όλα τα προγράμματα στα οποία ήταν επιλέξιμη η περιοχή ή παρήλθε αναξιοποίητη η δυνατότητα συμμετοχής?

Ως προς τη συνολική εικόνα της ελληνικής περίπτωσης, οι κύριοι παράγοντες επιτυχίας (success factors) που επέδρασαν στην επιτυχημένη υλοποίηση προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, φαίνεται ότι συνδέονται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων με την συνέπεια, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των στελεχών που εμπλέκονται κατά καιρούς στα εν λόγω έργα. Ιδιαίτερο ρόλο σε αυτό, φαίνεται να διαδραματίζουν συγκεκριμένες μονάδες των περιφερειών, όπως το Ταμείο Περιφερειακής ανάπτυξης (στην περίπτωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου) και το Γραφείο Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και Διεθνών Σχέσεων (στην περίπτωση της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης), οι οποίες παρουσιάζουν μεγαλύτερη κατάρτιση και αποτελούνται από εξειδικευμένα με το αντικείμενο στελέχη, αποτελώντας παράλληλα και τον συνδετικό κρίκο των αρμόδιων υπηρεσιών του φορέα. Παράγοντα επιτυχίας αποτέλεσε επιπρόσθετα, κατά κοινή διαπίστωση των φορέων, η βελτίωση λειτουργίας και αποτελεσματικότητας κατά τα τελευταία χρόνια των άμεσα εμπλεκόμενων εθνικών αρχών (π.χ. Αρχή Πληρωμής και Υπηρεσία Interreg Θεσσαλονίκη, ΚΤΓ Θεσσαλονίκη κ.α.)

Οι κύριες δυσκολίες που παρουσιάζονται κατά την διαδικασία αξιολόγησης των προτάσεων έργων, απαντούν στην πλειοψηφία τους στην βάση των παρακάτω παραγόντων: ελλιπείς διοικητικές δομές, έλλειψη ικανού αριθμού προσωπικού, έλλειψη τεχνογνωσίας, αυξημένος αριθμός αιτήσεων, γραφειοκρατικές δομές και διοικητικός άγχος και έλλειψη πληροφόρησης των κοινωνικών και οικονομικών

εταίρων. Ειδικότερα αρνητικά σημεία στα οποία επικέντρωσαν οι απαντήσεις των φορέων, αποτέλεσαν η πολυνομία και οι συνεχείς τροποποιήσεις νόμων με αρνητικές, προς τα συγχρηματοδοτούμενα του Στόχου III έργα, επιπτώσεις. Όπως καταγράφηκε, τα παραπάνω -ειδικά υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης- επηρέασαν τον τρόπο πρόσληψης ειδικού επιστημονικού προσωπικού και οδήγησαν στην αύξηση της γραφειοκρατίας και των ελέγχων για μικρής κλίμακας δράσεις. Η μετάβαση στο νέο θεσμικό περιβάλλον που δημιούργησε ο νόμος Καλλικράτη επίσης, συνέδραμε, κατά πολλούς, σε μια περίοδο μακράς προσαρμογής τόσο των αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών όσο και των τελικών δικαιούχων. Η εισαγωγή της χωρικής διάστασης και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις Περιφέρειες για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του αναπτυξιακού του έργου, κατέδειξε την ανάγκη ενίσχυσης και ενδυνάμωσης του ρόλου τους και της αξιοποίησής τους ως κρίκου στις συνεργασίες με τους εταίρους - παράλληλα με τη συνειδητοποίηση από πλευράς τους της σπουδαιότητας του ρόλου τους. Υπογραμμίζεται πως και στο INTERREG III συμμετείχαν οι προαναφερθέντες θεσμοί, ωστόσο λόγω των γενικότερων προτεραιοτήτων τους αλλά και της φύσης της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας, τα έργα που εντάσσονταν και υλοποιούνταν κρίνονται ως αποσπασματικά και δεν κατόρθωναν να αναδείξουν τον διασυνοριακό / διακρατικό /διαπεριφερειακό χαρακτήρα του προγράμματος. Σε πολλές περιπτώσεις δε, παρουσιάστηκε το φαινόμενο υλοποίησης έργων στα πλαίσια του προγράμματος Interreg απλά και μόνο ελλείψει άλλου διαθέσιμου πόρου, όπως ήδη προαναφέρθηκε. Ως προς αυτό, υπογραμμίζεται η άγνοια των ερωτηθέντων φορέων για την συμμετοχή της υπηρεσίας τους στα διασυνοριακά προγράμματα συνεργασίας, κατά την πρώτη δεκαετία εφαρμογής τους γενικότερα και κατά την πρώτη περίοδο (1990-1993), ειδικότερα. Το γεγονός αυτό ενισχύει την διαπίστωση ότι η συμμετοχή της χώρας σε ορισμένες περιπτώσεις υπήρξε τυπική, έως διεκπεραιωτική, χωρίς δυναμική παρουσία στα προγράμματα. Η παρατήρηση αυτή, εντούτοις, δεν φαίνεται να επαληθεύεται για τις Περιφέρειες της Βόρειας Ελλάδας, οι οποίες φαίνεται να συμμετείχαν περισσότερο συντονισμένα στα προγράμματα εδαφικής και κυρίως διασυνοριακής συνεργασίας ήδη από τα πρώτα έτη.

Δυσχέρειες καταγράφηκαν επίσης στον συνδυασμό περιορισμένων χρηματοοικονομικών πόρων και γεωγραφικής υπερκάλυψης των έργων. Άλλες δυσκολίες, υπεύθυνες για τη βραδύτητα των προγραμματισμένων ρυθμών υλοποίησης, φαίνεται επίσης να ανέκυψαν από τη διαφορά στο ρυθμό προόδου μεταξύ των εθνικών ομάδων, τη γλώσσα επικοινωνίας, ή την έλλειψη εμπειρίας προηγούμενων συνεργασιών. Τονίστηκε, τέλος, η εκτεταμένη γεωγραφική κατάτμηση

των προγραμμάτων και των προϋπολογισμών τους και παράλληλα οι δυσκολίες εξεύρεσης επαρκούς αριθμού στρατηγικών πράξεων σε κάθε περιοχή.

Ειδικότερα, η ατομική μάθηση («individual learning»), που ενδεχομένως προέκυψε μέσα από τη διαδικασία συνεργασίας, αξιολογήθηκε σε επίπεδο προσωπικής συμμετοχής, ως προστιθέμενη αξία για την υπηρεσιακή προσφορά και συμμετοχή στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας. Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων εκτίμησε ότι η συμμετοχή τους αποτέλεσε θετική εμπειρία και διεύρυνε το γνωστικό τους πεδίο σε ζητήματα υλοποίησης ευρωπαϊκών προγραμμάτων, θέματα διεδαφικού ενδιαφέροντος και επαφής με τη διοικητική κουλτούρα άλλων διοικητικών συστημάτων. Το σύνολο των ερωτηθέντων θα συμμετείχε ξανά σε δράσεις σχετικές με την υλοποίηση της εδαφικής συνεργασίας, παρά το γεγονός ότι αυτό δεν συνδέεται, κατά τη γνώμη τους, με περαιτέρω δυνατότητες και προοπτικές υπηρεσιακής εξέλιξης.

Όσον αφορά το δεύτερο επίπεδο, την «ενδο-οργανωσιακή» μαθητεία («intra-organisational learning») την μετάδοση, δηλαδή, των εμπειριών συνεργασίας και τη χρησιμοποίησή τους εντός των ευρύτερων οργανισμών των εταίρων που συμμετέχουν, κρίθηκε σκόπιμη καταρχάς η αποτύπωση της επάρκειας της υφιστάμενης τεχνογνωσίας για την συμμετοχή των φορέων στα προγράμματα διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Διερευνώντας το κατά πόσον οι φορείς προσέφυγαν σε εξωτερική τεχνική βοήθεια και προς ποιόν, εντοπίστηκε σχετικά μικρή σχετική τάση. Για τις περιπτώσεις που πραγματοποιήθηκε, φορείς παροχής τεχνογνωσίας αποτέλεσαν: Κεντρικές Υπηρεσίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη), δημόσιες αρχές των συνεργαζόμενων κρατών, Ευρωπαϊκά Όργανα και θεσμικοί δρώντες, Πανερωπαϊκά Δίκτυα, Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα, Ευρωπαϊκά Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα, εξωτερικοί σύμβουλοι /μελετητές και ιδιωτικές εταιρείες παροχής τεχνογνωσίας.

Για την υποστήριξη της συμμετοχής των φορέων στην υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας διερευνήθηκε επίσης η ανάγκη παρακολούθησης σεμιναρίων σχετικών με το αντικείμενο. Στο ίδιο επίπεδο διερευνήθηκε η ενδεχόμενη βελτίωση των συμμετεχόντων φορέων σε σχέση με επιμέρους οργανωσιακούς παράγοντες, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής τους σε προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Διαπιστώθηκε από την έρευνα η -σε μεγάλο βαθμό- πεποίθηση βελτίωσης των συμμετεχόντων φορέων στη δημιουργία δικτυώσεων με άλλες περιφέρειες και δημόσιους φορείς της Ελλάδας και του εξωτερικού, η ενίσχυση των δικτυώσεων με ευρωπαϊκούς θεσμικούς φορείς και ευρωπαϊκά δίκτυα καθώς και η εξοικείωση των υπηρεσιών με βέλτιστες πρακτικές

(best practices) άλλων διοικητικών συστημάτων. Ωστόσο, σε ενδοοργανωσιακό επίπεδο, η επίδραση της εμπλοκής των φορέων σε προγράμματα εδαφικής κρίθηκε μικρή έως μέτρια όσον αφορά τις ικανότητες και δεξιότητες συντονισμού των διοικητικών μονάδων της υπηρεσίας και την αναδιοργάνωση εσωτερικών διοικητικών δομών. Στο ίδιο επίπεδο, οι επιδράσεις στις στρατηγικές επικοινωνίας (communication strategy) και τη διάχυση της πληροφορίας (dissemination of information) χαρακτηρίστηκαν επίσης ως μέτριες.

**Πίνακας 20:** Αξιολόγηση της βελτίωσης των συμμετεχόντων φορέων σε σχέση με επιμέρους οργανωσιακούς παράγοντες, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής τους στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Πηγή στοιχείων: Ερωτηματολόγιο (Βλ. Παράρτημα II)

Επιμέρους παράγοντες	Καθόλου	Μικρή	Μέτρια	Μεγάλη
Στρατηγική επικοινωνίας (communication strategy)			X	
Διάχυση της πληροφορίας (dissemination of information)			X	
Ικανότητα και δεξιότητες συντονισμού των διοικητικών μονάδων της υπηρεσίας		X		
Αναδιοργάνωση εσωτερικών διοικητικών δομών			X	
Βελτίωση της συνεργασίας της υπηρεσίας με τους κοινωνικούς & οικονομικούς εταίρους			X	
Ενίσχυση δικτύσεων με άλλες περιφέρειες και δημόσιους φορείς της Ελλάδας				X
Ενίσχυση δικτύσεων με άλλες περιφέρειες και διοικητικές αρχές του εξωτερικού				X
Ενίσχυση δικτύσεων με ευρωπαϊκούς θεσμικούς φορείς				X
Ενίσχυση συνεργασίας με ευρωπαϊκά δίκτυα				X
Εξοικείωση της υπηρεσίας με βέλτιστες πρακτικές (best practices) άλλων διοικητικών συστημάτων				X

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας αξιολόγησης των προτάσεων έργων εδαφικής συνεργασίας, ζητήθηκε επιπρόσθετα η αξιολόγηση της σημασίας επιμέρους παραγόντων για την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής



συνεργασίας. Όπως προέκυψε από τα ερωτηματολόγια, τόσο η συνεργασία με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, όσο και η διοικητική υποστήριξη των προτάσεων έργων και ο καινοτόμος χαρακτήρας των προτάσεων έργων, αποτέλεσαν κριτήρια μέτριας έως μεγάλης επίδρασης.

**Πίνακας 21:** Αξιολόγηση επιμέρους παραγόντων που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Πηγή στοιχείων: Ερωτηματολόγιο (Βλ.Παράρτημα II)

Επιμέρους παράγοντες	Ασήμαντη	Μικρή	Μέτρια	Μεγάλη
Συνεργασία με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους				X
Διοικητική υποστήριξη των προτάσεων έργων				X
Καινοτόμος χαρακτήρας των προτάσεων έργων			X	

Σε τρίτο επίπεδο ανάλυσης, διερευνήθηκαν οι διαδικασίες παραγωγής και μεταφοράς γνώσης στο «διακρατικό» πλαίσιο, η δικτύωση και συνεργασία στο διεθνές επίπεδο. Αναφορικά με την δικτύωση με εταίρους από άλλα κράτη, για την ανταλλαγή εμπειριών, βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας, εντοπίστηκαν μία σειρά από πανευρωπαϊκά δίκτυα συναφή με το αντικείμενο της εδαφικής συνεργασίας (όπως τα Assembly of European Regions (AER) , Association of European Border Regions (AEBR), Council of European Municipalities and Regions (CCRE), Council of Europe - Congress of Regional and Local Authorities, Eurocities, Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR), κ.α). Στα παραπάνω δίκτυα οι ερωτηθείσες περιφέρειες συμμετέχουν στην πλειοψηφία τους, καταρχάς ως τακτικά μέλη με ετήσια συνδρομή. Παραταύτα, η συμμετοχή στις τακτικές και έκτακτες εργασίες των εν λόγω δικτύων παρουσιάζει αποκλίσεις ανάλογα με τον χαρακτήρα της περιφέρειας (παραμεθόρια ή κεντρική) και δεν φαίνεται να διαλαμβάνει συνολικά συστηματικό χαρακτήρα, πλην της περίπτωσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και της Περιφέρειας Ηπείρου.

**Πίνακας 22:** Αξιολόγηση συνεργασίας με φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων. Πηγή στοιχείων: Ερωτηματολόγιο (Βλ.Παράρτημα ΙΙ)

Φορείς	Δεν υπήρξε συνεργασία	Κακή	Μέτρια	Καλή	Πολυ καλή
Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη)					X
Υπουργείο Οικονομικών					X
Λοιπές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης			X		
Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης				X	
Διοικητικές αρχές άλλων κρατών					X
Σωματεία, ενώσεις, αναπτυξιακές εταιρείες, ΜΚΟ, επιμελητήρια, οργανισμοί, κ.α					

Στο ίδιο επίπεδο, διερευνήθηκε ακόμη η αξιολόγηση της συνεργασίας με φορείς του δικτύου που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων (λοιπές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, διοικητικές αρχές άλλων κρατών, Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη, Υπουργείο Οικονομικών, αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σωματεία, ενώσεις, αναπτυξιακές εταιρείες, ΜΚΟ, επιμελητήρια, οργανισμοί, κ.α Πανεπιστημιακά / Ερευνητικά ιδρύματα, ιδιωτικές εταιρείες, ιδιώτες, κ.α). Η σχέση η οποία διαμορφώθηκε με τις κεντρικές υπηρεσίες διαχείρισης στην Ελλάδα και τις διοικητικές αρχές άλλων κρατών, χαρακτηρίστηκε από υψηλά επίπεδα συνεργασίας, εν αντιθέσει με υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης και τις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες παρουσίασαν μέτρια έως καλή συνεργασία. Εξάλλου, μικρό ποσοστό των περιφερειών φαίνεται να συμμετέχει στο νέο νομικό μέσο του του Κανονισμού ΕΟΕΣ (ΕC) Νο 1082/2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) με σκοπό την καλύτερη διαχείριση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Βεβαίως, για πλειοψηφία των περιφερειών εντοπίζεται η πρόθεση συμμετοχής σε κάποιον ΕΟΕΣ μελλοντικά. Ως κυριότερος σκοπός σύστασης αναφέρεται η κάλυψη των αναγκών διασυνοριακής συνεργασίας οι οποίες έχουν προκύψει εδώ και πολλά χρόνια και οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης), ικανοποιήθηκαν μερικώς παλαιότερα μέσω των «Ευρωπεριοχών», δομή παρωχημένη, όπως σχολιάστηκε. Τα μέλη των υπό διαμόρφωση ΕΟΕΣ φαίνεται να αποτελούν κυρίως περιφερειακές και τοπικές αρχές, και σε μικρότερο ποσοστό Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου, ενώσεις, επιμελητήρια, και άλλες οργανώσεις.

## Κεφάλαιο 7. Συμπεράσματα

Αντικείμενο της διατριβής αποτέλεσε η ανάλυση της έννοιας της εδαφικής συνεργασίας με τις θεσμικές, διοικητικές και χωρικές πτυχές που αυτή εμπεριέχει, καθώς και η θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση των μορφών χωρικής διακυβέρνησης που αναδείχθηκαν μέσα από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο. Ειδικότερα, στα τρία πρώτα κεφάλαια της διατριβής (Κεφάλαια 1, 2, και 3) επιχειρήθηκε η συστηματική προσέγγιση της έννοιας και του περιεχομένου της εδαφικής συνεργασίας και η καταγραφή και ανάλυση των συστατικών της στοιχείων, όπως αυτά διαμορφώθηκαν και εδραιώθηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο από καταβολής του θεσμού. Στο επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 4) αναλύθηκαν οι θεσμικές και χωρικές πτυχές της εδαφικής συνεργασίας, υπό το φως των οποίων επιχειρήθηκε στη συνέχεια η θεμελίωση της εδαφικής συνεργασίας ως μορφής χωρικής διακυβέρνησης (Κεφάλαιο 5). Στο τελευταίο κεφάλαιο της διατριβής (Κεφάλαιο 6), εξετάστηκε η ελληνική συμμετοχή και ανταπόκριση στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας και αξιολογήθηκε η ελληνική εμπειρία υπό το πρίσμα της προσέγγισης της οργανωσιακής μαθητείας και της μετακένωσης θεσμικής τεχνογνωσίας και θεσμικών καινοτομιών.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτουν οι ακόλουθες συνολικές διαπιστώσεις και συνθετικά συμπεράσματα:

### Η Εδαφική Συνεργασία ως θεσμικός, διοικητικός και χωρικός πειραματισμός

#### *Το ιστορικό και πολιτικό υπόβαθρο*

Από την ανάλυση του ιστορικού και πολιτικού υπόβαθρου των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας και τη διεξοδική παρακολούθηση της πορείας που διαγράφηκε από τη θεωρητική συζήτηση έως και την προγραμματική υλοποίησή τους, προκύπτουν δύο επιμέρους παρατηρήσεις.

Πρώτον, οι δύο υπερεθνικοί οργανισμοί, το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ένωση, διαδραμάτισαν καθοριστικό αλλά και συμπληρωματικό ρόλο στην προώθηση των πρωτοβουλιών εδαφικής συνεργασίας και τη βελτίωση των όρων υπό από τους οποίους υποεθνικοί φορείς σε διάφορα επίπεδα θα μπορούσαν να δραστηριοποιηθούν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση διεδαφικών, εν γένει, δράσεων στις διασυνοριακές τους περιοχές. Η διαπίστωση αυτή έρχεται να

αντικρούσει ή να συμπληρώσει την ευρεία- πλην ελαχίστως στοιχειοθετημένη ιστορικά - υπόρρητη παραδοχή που παρατηρείται στην σχετική βιβλιογραφία και η οποία θέλει το ιστορικό και πολιτικό πλέγμα των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας να έχει αναπτυχθεί σχεδόν αποκλειστικά στους κόλπους της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Στον αντίποδα της αντίληψης αυτής, από την ανάλυση που προηγήθηκε, καθίσταται σαφές ότι, μιλώντας για την έννοια και τις δομές της εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, αναφερόμαστε σε δομές οι οποίες εκκινούν από πρωτοβουλίες και των δύο οργανισμών. Στην πραγματικότητα, ο ρόλος που διαδραμάτισαν τα κοινοτικά εργαλεία της Ε.Ε στην ανάπτυξη των εν λόγω δράσεων υπήρξε όντως στρατηγικός για τον σχηματισμό και την καθιέρωση καινοτόμων διευρωπαϊκών σχέσεων μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η κοινοτική παρέμβαση στηρίχθηκε πάντως και διαδέχθηκε μία ήδη προϋπάρχουσα φιλοσοφία σε δομές συνεργασίας η οποία είχε προωθηθεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Εν τέλει, τα προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg, ενίσχυσαν και εμβάθυναν προγενέστερες δράσεις στην κατεύθυνση της διευκόλυνσης των διακρατικών συνεργασιών μεταξύ εδαφικών ενοτήτων.

Η δεύτερη παρατήρηση αφορά τη φύση των δράσεων των δύο οργανισμών. Όπως προκύπτει από την ανάλυση που παρατέθηκε, το Συμβούλιο της Ευρώπης δραστηριοποιήθηκε ιδιαίτερα στην κατεύθυνση της βελτίωσης του υφιστάμενου νομικού πλαισίου των εν λόγω συνεργασιών, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέιχε την απαραίτητη οικονομική και θεσμική ενίσχυση για την υλοποίηση των πρωτοβουλιών εδαφικής συνεργασίας προτάσσοντας συγκεκριμένα χρηματοδοτικά σχήματα. Υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης θεμελιώθηκαν πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου για τη συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη (Σύμβαση-Πλαίσιο της Μαδρίτης, 1981) και επιταχύνθηκε η δημιουργία διεδαφικών θεσμών μεταξύ κρατών ή μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών. Η Πρωτοβουλία INTERREG, εντούτοις, ήταν εκείνη, η οποία, στις δύο και πλέον δεκαετίες ύπαρξής της, προσέδωσε την κρίσιμη θεσμική βαρύτητα και ουσιαστική οικονομική ενίσχυση στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας θεσμοθετώντας πολλαπλές διακρατικές συνέργειες μέσω σχετικών προγραμμάτων και διευρύνοντας γεωγραφικά τις επιλέξιμες περιοχές εφαρμογής τους.

### *Η χωρική διάσταση*

Ο χώρος αποτελεί συστατικό στοιχείο της εδαφικής συνεργασίας, καθώς οι σχετικές δράσεις αναπτύσσονται εντός ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών που δεν συμπίπτουν υποχρεωτικά με συγκεκριμένες διοικητικές διαιρέσεις εντός των εθνικών κρατών. Με βάση τη χωρική τους διάρθρωση, οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας διακρίνονται σε διασυνοριακές, διακρατικές και διαπεριφερειακές. Ο «χώρος» στις πιο πάνω μορφές εδαφικής συνεργασίας γίνεται αντιληπτός κατά βάση με λειτουργικά κριτήρια χωρίς να οριοθετείται αυστηρά με βάση τις παραδεδεγμένες αφηγήσεις για την πολιτική, οικονομική και κοινωνική οργάνωση των επικρατειών, όπως τουλάχιστον τις γνωρίζουμε σήμερα. Υπό την έννοια αυτή, η εδαφική συνεργασία συνιστά, μεταξύ άλλων, και αναζήτηση μιας κατεξοχήν λειτουργικότερης χωρικής οργάνωσης και διασύνδεσης, μιας βέλτιστης επανοριοθέτησης των λειτουργικών διασυνδέσεων των εδαφών, υπέρτερης των εθνικών συνόρων, με σκοπό την αποδοτικότερη υλοποίηση πολιτικών και την εξομάλυνση χωρικών ανισοτήτων και εμποδίων στην οικονομική, πολιτική και διοικητική συνεργασία. Η ιστορική και θεσμική επισκόπηση των τάσεων χωρικής συνεργασίας που έγινε στο πλαίσιο της διατριβής, κατέδειξε ακριβώς τη διαχρονική, «εκ των κάτω» (bottom-up), αναζήτηση καλύτερων χωρικών διασυνδέσεων για την καλύτερη ανάδειξη του «χωρικού κεφαλαίου», παράλληλα και πέρα από τις παραδοσιακές κρατικές επικράτειες. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάστηκαν ειδικότερα ο ρόλος των δομών εδαφικής συνεργασίας στον λειτουργικότερο επανασχηματισμό των συνόρων, η ανάδυση του «διαπεριφερειακού χώρου» και η περίπτωση της «μακροπεριφερειακής προσέγγισης» (macro-regional approach) από την σκοπιά ενός νέου επιπέδου διακυβέρνησης ανάμεσα στο κράτος και την Ε.Ε.

Ειδικότερα, όπως προέκυψε από την ανάλυση, μία από τις βασικές καινοτομίες της εδαφικής συνεργασίας αποτέλεσε το μοντέλο κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων και της χωρικής στόχευσής τους. Η ίδια η έννοια της εδαφικής συνεργασίας διαπνέεται, άλλωστε, στη φιλοσοφία της από μία «τοπο-κεντρική» προσέγγιση του σχεδιασμού των παρεμβάσεων, καθώς επικεντρώνεται σε πρακτικές ανάπτυξης προσαρμοσμένες στις τοπικές συνθήκες. Διαφοροποιούμενη από την παραδοσιακή λογική της κατανομής πόρων προς τις ευρωπαϊκές Περιφέρειες, η Κοινοτική Πρωτοβουλία INTERREG προέβαλε, ως εναλλακτική λύση, την κατανομή της χρηματοδότησης προς περιοχές σύμφωνα με τη «γεωγραφία των αναγκών». Για την κατανομή αυτή, τα εν λόγω προγράμματα «πρότειναν» εδαφικούς σχηματισμούς από όμορες και μη περιοχές, συμφωνώντας σε ένα σύνολο κοινών αναπτυξιακών στόχων και διαδικασιών δημοσίων πολιτικών, πέραν διοικητικών ορίων.

Πέραν της αλλαγής στο μοντέλο της χρηματοδότησης, τα προγράμματα αυτά φαίνεται πως ενθάρρυναν διαχρονικά τη δυναμική ανάδειξη διασυνοριακών και παραμεθόριων περιοχών ως ενεργών χώρων εκτενούς διασυνοριακής συνεργασίας ή «γεφυρών» μεταξύ των διαφορετικών πολιτικών, διοικητικών, οικονομικών και κοινωνικών συστημάτων εκατέρωθεν των συνόρων. Η ίδια η υλοποίηση των διακρατικών εδαφικών συνεργασιών (τόσο στο πλαίσιο της χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων όσο και προγενέστερα, μέσω των δράσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης) αναδείχθηκε ως μία από τις κινητήριες δυνάμεις άμβλυνσης των παραδεγεγμένων πολιτικών και διοικητικών ορίων και ως θεσμικός μηχανισμός «απάλυνσης του χώρου» (smoothing of space). Ο σχεδιασμός των εν λόγω προγραμμάτων, έχοντας ως επίκεντρο -τουλάχιστον σε προγραμματικό επίπεδο - την υλοποίηση διακρατικών έργων, την ανάπτυξη διασυνοριακών δικτύων και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών πάνω στη βάση μιας χαλαρότερης ή και ισχυρότερης θεσμοποίησης, οδήγησε κατ' ακολουθίαν στη δημιουργία νέων, ευρύτερων και χαλαρών («soft») διεδαφικών χώρων εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας.

Συνολικά, τόσο το διασυνοριακό, όσο και το διακρατικό σκέλος της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, εμπεριείχαν στη θεσμική τους σύλληψη τη δημιουργία συναρθρώσεων γεωγραφικών περιοχών (μητροπολιτικές, αστικές, περιφερειακές και αγροτικές, κλπ), δηλαδή «λειτουργικών περιοχών» που συνέδεαν χώρους με υπηρεσίες και υποδομές κινητικότητας καθώς και δρώντες σε εδαφική βάση. Υπό τα ανωτέρω χαρακτηριστικά, η εδαφική συνεργασία δείχνει πράγματι να περιέχει στοιχεία ενός εναλλακτικού επιπέδου δημόσιας παρέμβασης στον ευρωπαϊκό χώρο και μιας αναζήτησης λειτουργικότερων περιοχών και χωρικών ενότητων για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων χωρικών ζητημάτων (territoires de projet). Τα δεδομένα που προκύπτουν από την πολυετή εφαρμογή ποικίλων προγραμμάτων εδαφικού προσανατολισμού, όπως οι πιλοτικές δράσεις του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ και οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες Interreg, προσφέρουν μία αρκετά συνεκτική εικόνα γύρω από τους εν δυνάμει «λειτουργικούς χώρους» στον Ευρωπαϊκό χώρο, συμπεριλαμβανομένων των διασυνοριακών σχηματισμών τόσο στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα, όσο και γύρω από τον προσδιορισμό κατάλληλων επιπέδων παρέμβασης για την εφαρμογή των κοινοτικών προγραμμάτων. Διεδαφικοί σχηματισμοί όπως αυτοί των «μακρο-περιφερειών» (Macroregions) αλλά και των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) που προωθήθηκαν από την Ε.Ε, αποτέλεσαν τύπους χωρικών μορφωμάτων με σαφείς λειτουργικούς δεσμούς οι οποίοι -αν και διαθέτουν διαφορετικό βαθμό θεσμοποίησης, με ισχυρότερο αυτόν της

«Μακροπεριφέρειας»- δύνανται να θεωρηθούν ως πραγματικοί «λειτουργικοί» χώροι και ως γεωγραφικοί και συνεργατικοί θεσμοί που προωθούν την ολοκλήρωση συγκεκριμένων ευρωπαϊκών πολιτικών. Ειδικότερα, με το μοντέλο της «μακροδομής» (macrostructure), προσδιορίστηκαν νέες, διακριτές, ευρωπαϊκές χωρικές δομές, που στοχεύουν σε διαφοροποιημένες αναπτυξιακές στρατηγικές για διαφορετικές περιοχές της Ευρώπης. Τόσο στην περίπτωση των Μακροπεριφερειών όσο και των Ευρωπεριφερειών, όπου οι δομές συνεργασίας παγιώθηκαν και υλοποιούν δράσεις για αρκετά έτη, δημιουργήθηκαν εδαφικά συνεκτικοί χώροι (territorially cohesive spaces) στους οποίους ενυπάρχουν δίκτυα μόνιμων κοινωνικών, διοικητικών, οικονομικών και νομικών διασυνδέσεων.

Βεβαίως, οι διασυνδέσεις και τα δίκτυα που διαμορφώθηκαν δεν αποτελούν ένα νέο φαινόμενο για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής, καθώς, κατά τις δεκαετίες που προηγήθηκαν, είχαν ήδη προωθηθεί, στο πλαίσιο των Στόχων I και II της Πολιτικής Συνοχής, λειτουργικά δίκτυα που δεν ταυτίζονταν με τα διοικητικά σύνορα των συμμετεχόντων γεωγραφικών οντοτήτων, (π.χ το δίκτυο Enterprise Europe Network (EEN) για την στήριξη της καινοτομίας στις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) το οποίο χρηματοδοτείται από την Γενική Δ./ση Ανάπτυξης -DG GROWTH- της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Χωρίς να εμπεριέχουν, τουλάχιστον από την αρχή, νέα επίπεδα και κλίμακες διακυβέρνησης, τα δίκτυα αυτά δεν απέβλεπαν τόσο στην αντιπροσώπευση μιας ορισμένης «περιοχής» όσο στην ανάδειξη περιοχών επέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων χωρίς ωστόσο να συνδυάζονται με την πρόθεση να συμβάλουν στην εμφάνιση περισσότερο τυποποιημένων περιφερειακών δομών. Συγκρινόμενη με τα δίκτυα αυτά, η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία αφίσταται των υπολοίπων δράσεων των Στόχων I και II της Πολιτικής Συνοχής σε ακριβώς αυτό το σημείο, καθώς στόχευσε εξυπαρχής στη δημιουργία όχι μόνο νέων διοικητικών χώρων συνεργασίας αλλά και στην ουσιαστικότερη και ισχυρότερη θεσμοποίηση της λογικής των λειτουργικών γεωγραφικών ενοτήτων και των δικτύων που δρουν εντός αυτών. Παρά το γεγονός ότι στα πρώτα προγραμματικά κείμενα των δομών εδαφικής συνεργασίας δεν γίνεται ρητά λόγος περί νέων λειτουργικών επιπέδων, η εισαγωγή της φιλοσοφίας των «εδαφικά συνεκτικών» χώρων διατρέχει τον σχεδιασμό των διασυνοριακών και διακρατικών έργων, προτείνοντας, τελικά, διευρυμένες επικράτειες εντός των οποίων αναπτύσσονται δίκτυα μόνιμων κοινωνικών, διοικητικών, οικονομικών και θεσμικών διασυνδέσεων καθώς και υποδομών, που διευκολύνουν την ελευθερία κινήσεων προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και πληροφοριών. Έστω και σε πειραματικό επίπεδο, ήδη από τα πρώτα χρόνια δημιουργίας της, η λογική αυτή εκφράστηκε εν ψήγματι μέσα από την προώθηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο συγκεκριμένων στρατηγικών και προγραμμάτων με εδαφική διάσταση και

λειτουργικές προσεγγίσεις και εν τοις πράγμασι μέσα από την προώθηση μιας σειράς από τυπικά και άτυπα διασυνοριακά, διακρατικά και διαπεριφερειακά δίκτυα ανάμεσα σε υποεθνικούς δρώντες διαφόρων κρατών-μελών. Η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, σε αντίθεση με άλλες δράσεις των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, επεδίωξε να συμβάλει ακριβώς στη δικτύωση και την υποστήριξη της εδαφικής συνοχής σε μεγάλες και εκτεταμένες γεωγραφικές διακρατικές περιοχές, παράλληλα με την ολοκλήρωση διαφορετικών πολιτικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων.

### *Η θεσμική και διοικητική διάσταση*

Συνολικά, οι θεσμοί εδαφικής συνεργασίας όπως εξελίχθηκαν στους κόλπους της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. παρουσιάζουν μια συγκεκριμένη και δεδομένη τάξη, μια σύνθεση διαδικασιών και πόρων, που επαναλαμβάνεται στη γενική φιλοσοφία της, με νομιμοποιημένες δομές σε συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Προσεγγίζοντας συνθετικά τις θεσμικές και διοικητικές διαστάσεις, διαπιστώνουμε ότι οι θεσμοί αυτοί μπορούν να οριστούν ως το αποτέλεσμα μιας δημόσιας παρέμβασης με α) τοποκεντρική κατανομή πόρων και χωρική στόχευση, β) θεσμικό συντονισμό και γ) διοικητικές αλληλεπιδράσεις που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της συνεργασίας.

Για την αποσαφήνιση του περιεχομένου της «εδαφικής συνεργασίας», παρουσιάστηκαν οι επιμέρους μορφές που αυτή προσέλαβε τόσο στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Παράλληλα, εντοπίστηκαν και καταγράφηκαν τα νομικά μέσα και εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την υλοποίησή τους και έγινε προσπάθεια ταξινόμησής τους με βάση τον βαθμό θεσμοποίησης. Από την ανάλυση προέκυψαν δύο επιμέρους διαπιστώσεις αναφορικά με την ίδια την φιλοσοφία και το περιεχόμενο της «εδαφικής συνεργασίας».

Πρώτον, ο όρος αναφέρεται στις μορφές συνεργασίας που αναπτύχθηκαν εντός του ευρωπαϊκού χώρου μεταξύ ποικίλων ευρωπαϊκών γεωγραφικών οντοτήτων σε διαφορετικά επίπεδα, έχοντας ως σκοπό την οριζόντια επίλυση κοινών διεδαφικών προβλημάτων και την προώθηση κοινών δράσεων σε διάφορους τομείς πολιτικής διεδαφικού ενδιαφέροντος. Ως εκ τούτου, πρόκειται εκ των πραγμάτων για μια μορφή πολυεπίπεδης συνεργασίας, η οποία σχεδιάζεται και υλοποιείται σε συγκεκριμένο και δεδομένο κατά περίπτωση νομικό, θεσμικό και προγραμματικό πλαίσιο, συνοψίζοντας δραστηριότητες διεθνούς συνεργασίας στις οποίες συμμετέχουν τόσο ευρωπαϊκές, όσο τοπικές και περιφερειακές αρχές. Όπως προκύπτει από την ιστορική και θεσμική αναδρομή, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση κοινών εδαφικών προγραμμάτων και πολιτικών, συνεπάγεται την οργάνωση μιας



«διακρατικής» διαχείρισης, κατά την οποία κάθε εμπλεκόμενο επίπεδο διακυβέρνησης (κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό) θα πρέπει να διατίθεται να μοιραστεί εξουσία και πόρους.

Δεύτερον, οι μορφές εδαφικής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν εντός του ευρωπαϊκού χώρου παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους, κυρίως από την άποψη του μεγέθους, της ρυθμιστικής έκτασης, των τομέων δράσης και του βαθμού θεσμοποίησής τους. Στη γενικότερη φιλοσοφία της διευρωπαϊκής συνεργασίας και με κριτήριο το γεωγραφικό εύρος, καταγράφηκαν τέσσερις κύριες κατηγορίες που μπορούν να θεωρηθούν ως "συστατικά στοιχεία" της: η διασυνοριακή συνεργασία, η διαπεριφερειακή συνεργασία, η διακρατική συνεργασία και η συνεργασία στο πλαίσιο ευρωπαϊκών ενώσεων που έχουν ιδρυθεί από τοπικές και περιφερειακές αρχές (Euroregions, Eurodistricts, Working Communities, κ.α). Υπό το πρίσμα μιας περισσότερο νομικής προσέγγισης, οι αποκλίσεις που παρατηρούνται καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τη νομική προσωπικότητα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) που οι σχετικές δομές μπορεί να προσλαμβάνουν. Επιπρόσθετα, οι συνταγματικές ρυθμίσεις και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο των εμπλεκόμενων κρατών μελών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα. Έτσι, σε περισσότερο συγκεντρωτικά κράτη, το εθνικό νομικό πλαίσιο απέτρεψε υποεθνικές οντότητες από το να δημιουργήσουν ή να προσχωρήσουν σε διασυνοριακές οντότητες δημοσίου δικαίου με τοπικές και περιφερειακές αρχές από άλλα κράτη. Αντίθετα, σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές φαίνεται να κατείχαν την απαραίτητη θεσμική νομιμοποίηση ώστε είτε να δημιουργήσουν μορφές διασυνοριακής συνεργασίας δημοσίου δικαίου, είτε να προσχωρήσουν σε αυτές.

Στην ερευνητική εργασία καταγράφηκαν και αναλύθηκαν τα τρία βασικά σκέλη/χωρικοί άξονες της εδαφικής συνεργασίας. Από την ανάλυση προκύπτουν χαρακτηριστικά γνωρίσματα για τη συμμετοχή των επιμέρους εθνικών διοικήσεων τα οποία απορρέουν από τον ίδιο τον χωρικό προσανατολισμό και προγραμματικό σχεδιασμό των συνεργασιών. Όπως αναλύθηκε στα κεφάλαια 1 και 2, η «διασυνοριακή συνεργασία» αναπτύσσεται μεταξύ δύο ή περισσότερων διοικητικών αρχών (περιφερειακών ή/και τοπικών) που κείνται σε γειτονικές περιοχές κατά μήκος κοινών συνόρων. Η «διακρατική συνεργασία», πολυμερής εξ' αντικειμένου, περιλαμβάνει συγχρόνως δημόσιες αρχές εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου καθώς και λοιπούς κρατικούς, ημικρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς διαφόρων κρατών. Τέλος, η «διαπεριφερειακή συνεργασία» προσιδιάζει σε μία ευρύτερα δομημένη, διμερή, τριμερή ή πολυμερή συνεργασία, η οποία αναπτύσσεται μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών χωρίς άμεση, απαραίτητα, γειτνίαση. Κοινό

χαρακτηριστικό όλων των παραπάνω μορφών συνεργασίας, αποτέλεσε καταρχάς ο προεξάρχων ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στις δομές εδαφικής συνεργασίας. Κατ' ακολουθίαν, η δραστηριοποίησή τους στις εν λόγω δομές σηματοδότησε εν πολλοίς την υπαγωγή τους σε ένα πεδίο δικαιοδοσίας το οποίο, μέχρι πρότινος, αποτελούσε αποκλειστικώς αντικείμενο του κεντρικού κράτους. Η ίδια η δημιουργία της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG συνέβαλλε στην εγκαθίδρυση ενός απευθείας διάλογου μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών-μελών, παρακάμπτοντας τις εθνικές κυβερνήσεις. Από αυτή τη διάδραση, αναδείχθηκαν κατά τα τελευταία έτη ορισμένα σημαντικά ζητήματα αναφορικά με την συνεργασία και τον συντονισμό των διοικήσεων και των οργάνων διαχείρισης. Συγκεκριμένα, εντοπίστηκε ένα πλήθος παραγόντων οι οποίοι δρουν καταλυτικά στη συμμετοχή των διοικητικών αρχών στις εν λόγω δράσεις και στους οποίους περιλαμβάνονται, επιγραμματικά, οι διαφορές των εθνικών νομικών συστημάτων, ο τρόπος άσκησης της εξουσίας, η νομοθετική βάση της διοικητικής αποκέντρωσης, καθώς και οι κανόνες, παραδόσεις, πρακτικές και αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων διοικητικών αρχών. Οι παράγοντες αυτοί αντικατοπτρίζουν επί της ουσίας τον τύπο της ιεραρχίας, τον βαθμό εκχώρησης αρμοδιοτήτων, την κατάτμηση της ευθύνης, κάθετα και οριζόντια, καθώς και το εύρος και τη μορφή των διαδικασιών διακυβέρνησης και λογοδοσίας κάθε εμπλεκόμενου κράτους.

Οι δομές εδαφικής συνεργασίας, όπως τουλάχιστον εξελίχθηκαν αρχικά στο πλαίσιο των πιλοτικών δράσεων του άρθρου 10 του ΕΤΠΑ και εν συνεχεία στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg, απέδωσαν σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τις διεδαφικές μονάδες διοίκησης των προγραμμάτων και συνεργασιών. Οι μονάδες αυτές κλήθηκαν να συντονίσουν εδαφικές και τομεακές πολιτικές, να χαράξουν από κοινού το «όραμα» και τις επιμέρους αναπτυξιακές στρατηγικές (μέσω των ολοκληρωμένων περιφερειακών στρατηγικών σχεδίων) αλλά και να συντονίσουν τα έργα της εδαφικής συνεργασίας και την συμμετοχή των δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων. Και ενώ κατά την υλοποίηση των δράσεων εδαφικής συνεργασίας το εθνικό/κεντρικό επίπεδο φαίνεται να διατηρεί έναν σημαίνοντα ρόλο -εφ' όσον θέτει συνεκτικά πλαίσια από την άποψη πολιτικών και κανόνων, και προωθεί τις υπό-εθνικές ή διεθνικές στρατηγικές ανάπτυξης- παράλληλα, όμως, παρουσιάζεται μία τάση ολοκλήρωσης των πολιτικών και των ενεργειών εδαφικής συνεργασίας σε πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, τουλάχιστον από προγραμματικής απόψεως. Οι πιλοτικές ενέργειες υπό το άρθρο 10 του Κανονισμού ΕΤΠΑ στον τομέα της χωροταξίας (π.χ το πρόγραμμα TERRA), στόχευσαν ακριβώς στο να καθιερώσουν διαπεριφερειακά δίκτυα μεταξύ τοπικών και

περιφερειακών αρχών που προέρχονταν από περιοχές με συγκεκριμένα εδαφικά χαρακτηριστικά, συνιστώντας μία πρώτη πειραματική προσέγγιση στον συντονισμό των εδαφικών οντοτήτων. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες INTERREG που υλοποιήθηκαν την περίοδο 1994-2000 περιέλαβαν, επίσης, διατάξεις και προγράμματα που υποκίνησαν την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών δρώντων και υποστήριξαν, αν και σε διαφορετική έκταση το καθένα, την καθιέρωση πανευρωπαϊκών δικτύων για τη διάδοση καλών πρακτικών και την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και καινοτόμων πειραματικών προγραμμάτων, βασισμένα στη λογική της συνεργασίας και του συντονισμού.

Συνολικά, η εδαφική συνεργασία δεν οδήγησε μόνο στην υλοποίηση έργων, αλλά και σε νέες αντιλήψεις για τις περιφέρειες, νέες εδαφικές ταυτότητες, θεσμούς και διασυνοριακά συστήματα διαχείρισης. Η ίδια η έννοια, όπως προκύπτει από την ανάλυση που παρατέθηκε, προσιδιάζει σε μία διαδικασία θεσμικού συντονισμού. Κατά τη διαδικασία αυτή, ο κάθετος συντονισμός προκύπτει από τις διασυνδέσεις που δημιουργούνται ως εφαρμογή ενός συστήματος συμφωνιών και δεσμεύσεων μεταξύ επιπέδων διοίκησης σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, ενώ ο οριζόντιος από την ίδια τη φύση της εδαφικής συνεργασίας και τη στόχευσή της στον συντονισμό και την ολοκλήρωση πολιτικών και ενεργειών των συμμετεχόντων δρώντων μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενότητων, μέσα από μηχανισμούς συνεργασίας με άλλοτε τυπικό και άλλοτε άτυπο χαρακτήρα. Η ανάλυση των ειδικότερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων των διαδικασιών της εδαφικής συνεργασίας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι δομές υλοποίησής της συνιστούν ένα ανεπίσημο «κοινοτικό κεκτημένο», με προστιθέμενη αξία για τις εθνικές διοικήσεις των συμμετεχόντων κρατών, τουλάχιστον σε επίπεδο θεσμικού διαλόγου και ανταλλαγής εμπειριών διευρωπαϊκά. Κατ' αυτή την έννοια, η εδαφική συνεργασία συνιστά όχημα στην προσπάθεια για έναν «Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο» και τη σύγκλιση σε ένα κοινό ευρωπαϊκό μοντέλο, ως παράγωγο των συναντήσεων δημοσίων υπαλλήλων από τις χώρες-μέλη για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών, τις ανταλλαγές εμπειριών και απόψεων και της δικτύωσης του δημόσιου τομέα.

Ο κάθετος συντονισμός που εντοπίζεται στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας αναφέρεται τόσο στους δρώντες όσο και στις πολιτικές εδαφικής συνεργασίας, συνδέεται με την αρχή της επικουρικότητας καθώς και την ίδια την διαδικασία της ανακλιμάκωσης -δηλαδή την επανοργάνωση και τον επανακαθορισμό των κλιμάκων που συμμετέχουν στις χωρικές μεταλλαγές και των επιπέδων κυβέρνησης που συνδέονται με αυτές. Ο συντονισμός αφορά τους δημόσιους υποεθνικούς δρώντες, κυρίως όμως συνδέεται με τις μεταλλαγές στις διαδικασίες και τους συσχετισμούς που προκύπτουν από την ανάδειξη νέων ισχυρών θεσμικών δρώντων και τη

μεταφορά σε αυτούς κρατικών αρμοδιοτήτων και πόρων. Ειδικότερα στην περίπτωση της μακροπεριφερειακής προσέγγισης και της στρατηγικής των «Μακροπεριφερειών», όπως αυτές εξελίχθηκαν στην περίπτωση της Θάλασσας της Βαλτικής και του περιοχών κατά μήκος του Δούναβη, η συνεργασία προσεγγίστηκε μέσα από τον κάθετο συντονισμό του ευρωπαϊκού, του διακρατικού, του εθνικού και υποεθνικού επιπέδου, με σκοπό τη δημιουργία ολοκληρωμένων μακροπεριφερειακών στρατηγικών ανάπτυξης. Ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών δρώντων στη σύλληψη, επεξεργασία αλλά και συντονισμό των εν λόγω στρατηγικών υπήρξε καθοριστικός, κυρίως λόγω της πρωταρχικής κατανόησης των τοπικών και των περιφερειακών προκλήσεων, αλλά και δεδομένου ότι πρόκειται για μία πολιτική η οποία, τόσο στο στρατηγικό σχεδιασμό της όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο, θα πρέπει να διέπεται από επαρκή κάθετο συντονισμό.

Ο οριζόντιος συντονισμός - κυρίως ως επίσημη και θεσμοποιημένη μορφή συνεργασίας μεταξύ τοπικών αρχών- προκύπτει καταρχάς από την ίδια την εννοιολόγηση της εδαφικής συνεργασίας, ως ένα πλέγμα στο οποίο συμμετέχουν τοπικές και περιφερειακές αρχές εντός του ευρωπαϊκού χώρου. Πρόκειται, δηλαδή, για μια οριζόντια συνεργασία, μέσω συγκεκριμένων προγραμμάτων, για τη λειτουργικότητα και την λύση κοινών διεδαφικών προβλημάτων, όπως η βελτίωση της περιφερειακής συνοχής, η κοινή εκμετάλλευση των περιφερειακών πόρων και των τοπικών οικονομιών, η βελτίωση των υποδομών και των επικοινωνιών, καθώς επίσης η ανάληψη κοινών πρωτοβουλιών στους τομείς του πολιτισμού και του τουρισμού. Οι κύριοι τύποι δράσεων εδαφικής συνεργασίας που παρουσιάστηκαν, βασίστηκαν ακριβώς στον κοινό προγραμματισμό και την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων, την εισαγωγή μέτρων για να βελτιωθεί η ροή πληροφοριών εκατέρωθεν των συνόρων και την εφαρμογή κοινών θεσμικών και διοικητικών δομών για να υποστηριχθεί η ο συντονισμός και η εκάστοτε συνεργασία. Από τη μελέτη των σχετικών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών INTERREG διαχρονικά, προκύπτει έντονη ενθάρρυνση τόσο των κρατών-μελών όσο και των περιφερειών τους στην κατεύθυνση της υποβολής ενιαίων κοινών προγραμμάτων και της καθιέρωσης κοινών θεσμικών δομών. Η παράμετρος αυτή του συντονισμού των υποεθνικών φορέων και των πολιτικών διακρίνεται καθαρά, ήδη από τα πρώτα χρόνια υλοποίησης της πρωτοβουλίας, όπως διατυπώνεται χαρακτηριστικά στις πρώτες αξιολογήσεις της πρωτοβουλίας INTERREG. Σημαντικό παράγοντα για τη διασυνοριακή συνεργασία ως μορφή συντονισμού διαδραμάτισαν οι εξελίξεις που ακολούθησαν την επέκταση των δράσεων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Σημειώνεται ότι τα διοικητικά συστήματα των κρατών - μελών της Ε.Ε. αλλά και των

τρίτων χωρών (στην περίπτωση της συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα) που συμμετέχουν στις διεδαφικές δομές συνεργασίας, χαρακτηρίστηκαν από εκτεταμένη ετερογένεια ως προς τις στρατηγικές και τις πολιτικές που ακολουθούν, τόσο λόγω της ύπαρξης διαφορετικών γραφειοκρατικών δομών (βεμπεριανών, γραφειοκρατιών πρώην σοσιαλιστικών κρατών, κ.α) όσο και λόγω ιστορικών καταβολών. Για το λόγο αυτό, δημιουργήθηκαν συγκεκριμένες θεσμικές ρυθμίσεις, όπως το πρόγραμμα PHARE CBC (σκέλος διασυνοριακής συνεργασίας), το οποίο καθιέρωσε βασικές παραμέτρους για τα διασυνοριακά προγράμματα συνεργασίας αναφορικά με τις συνεργασίες με χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, διαμορφώνοντας θεσμικές «υποδομές» καλύτερου συντονισμού με την εισαγωγή οργάνων προγραμματισμού και εφαρμογής (γνωστά ως συνημμένα έγγραφα προγραμματισμού «Joint Programming Documents», μικτές επιτροπές συνεργασίας «Joint Cooperation committees» και «Joint Small Project Funds»). Αλλά και κατά τα επόμενα έτη, η διαδικασία υλοποίησης και συγκεκριμένα η προσπάθεια κοινής διαχείρισης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας με αντίστοιχες δομές και όργανα που δημιουργήθηκαν για τον σκοπό αυτό, φάνηκε να ενισχύουν σημαντικά την εδαφική συνεργασία στην κατεύθυνση του οριζόντιου συντονισμού.

Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (2007-2013) ως νέος στόχος στο πλαίσιο της Δ' προγραμματικής περιόδου, εισήγαγε σημαντικές καινοτομίες στις δομές διαχείρισης και συντονισμού των δράσεων της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας με στόχο τη βελτίωση της ενιαίας διαχείρισης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και τον καλύτερο συντονισμό, οριζόντιο και κάθετο. Σύμφωνα με τα προγραμματικά κείμενα που αφορούν τον εν λόγω στόχο, τα προγράμματα της προγραμματικής περιόδου έπρεπε να πληρούν τουλάχιστον δύο από τις προϋποθέσεις της κοινής ανάπτυξης, κοινής στελέχωσης, κοινής υλοποίησης και, τέλος, κοινής χρηματοδότησης. Θεμελιώθηκε, παράλληλα, ρητή νομική κατοχύρωση αφενός μεν για την κατάστρωση δομών διαχείρισης ανά πρόγραμμα που θα επιλέγονται στη βάση κοινής συνεννόησης των αρχών των συμμετεχόντων κρατών, αφετέρου δε για την υλοποίηση της αρχής του κύριου δικαιούχου (lead partner principle) και του κοινού προϋπολογισμού, με ένα χρηματοδοτικό μέσο (ΕΤΠΑ, IPA ή ENPI) ανά πρόγραμμα. Αλλά και η διαπεριφερειακή συνεργασία, που υλοποιήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg (και μετέπειτα στον Στόχο III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»), ως μέσο ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ μη γειτονικών και μη διαδοχικών περιφερειών, αποτέλεσε ένα νομικό μέσο για την ανταλλαγή καλών πρακτικών, τον οριζόντιο συντονισμό, την προσαρμογή των νομικών και επιχειρησιακών εργαλείων στις εκάστοτε τοπικές ανάγκες, τη διευκόλυνση

προγραμμάτων και την μείωση τελικά των διοικητικών βαρών. Σημαντικό βήμα, τέλος, για την εδαφική συνεργασία και την επίτευξη καλύτερου συντονισμού και διαχείρισης, τόσο σε θεσμικό όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο, αποτέλεσαν συνολικά οι ρυθμίσεις που κατοχύρωσαν νομικά προϋπάρχουσες δομές και εργαλεία (όπως π.χ. οι κοινές δομές διαχείρισης: επιτροπή παρακολούθησης, διαχειριστική αρχή, αρχή πιστοποίησης, αρχή ελέγχου και τεχνική γραμματεία), αλλά και νέοι θεσμοί, όπως οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας. Όσον αφορά τους τελευταίους, σύμφωνα πάντα με τα κοινοτικά έγγραφα, ο ρόλος τους συνίσταται ακριβώς στον συγκερασμό δρώντων από όλα τα επίπεδα σε μία κοινή πολιτική, περιλαμβάνοντας τόσο κράτη μέλη όσο και περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ενώσεις, οργανισμούς δημοσίου δικαίου, κ.α.

Σε αυτό το πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο, η επαφή μεταξύ των εθνικών διοικήσεων με αφορμή την υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας δημιούργησε ένα προηγούμενο, μία πρακτική συνεργασίας και διαπραγματεύσεων, σε ένα πολλαπλής-στάθμης επίπεδο, με δρώντες από όλες τις κλίμακες που εμπλέκονται στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η συνεργασία αυτή, όσον αφορά τις βασικές συνιστώσες της, διατηρήθηκε ως προς τη συνοχή και τη ροή της μέσα στα χρόνια, ακόμη και όταν η ετερογένεια των εταίρων -κυρίως των χωρών των τελευταίων διευρύνσεων- συνοδεύταν από βαθύτατες διαφοροποιήσεις στα πολιτικά και διοικητικά συστήματα και συνακόλουθα νέες προκλήσεις για τον στόχο της εδαφικής συνεργασίας. Οι δράσεις της εδαφικής συνεργασίας καθιέρωσαν, εν τέλει, ένα σύνολο καινοτομιών οι οποίες θα μπορούσαν να συνοψισθούν: α) στην καθιέρωση ενός νέου συστήματος σχέσεων, με κάθετο και οριζόντιο συντονισμό, β) στην καθιέρωση ενός συστήματος λήψης αποφάσεων με νέες δομές συνεργασίας, συντονισμού και εταιρικών σχέσεων (ως τέτοιες δομές αποτυπώνονται κυρίως οι κοινές δομές διαχείρισης στις οποίες κλήθηκαν να συμμετάσχουν κοινοτικές, εθνικές και υποεθνικές αρχές αλλά και τοπικοί φορείς) και γ) στην ενδυνάμωση της οργανωσιακής μαθητείας των συμμετεχόντων φορέων.

Ως προς τις δομές εδαφικής συνεργασίας που διαμορφώθηκαν, αυτές αμφιταλαντεύονται μεταξύ, αφενός, χαλαρότερων συνεργασιών με αδύναμη θεσμοποίηση, οι οποίες συνίστανται στην αμοιβαία πληροφόρηση, τις διαβουλεύσεις ή και την επιλεκτική συνεργασία (για πολύ συγκεκριμένα ζητήματα), και, αφετέρου, εκτενέστερων, μακροπρόθεσμων και αυστηρότερων δομών με ισχυρότερη θεσμοποίηση, οι οποίες οργανώθηκαν γύρω από την υλοποίηση κοινών προγραμμάτων και τη δημιουργία κοινών οργάνων (όπως επιτροπές, ενώσεις, συμβούλια, ομάδες εργασίας, κ.λπ.). Οι εν λόγω δομές διαμορφώνονται ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των τοπικών και περιφερειακών γεωγραφικών οντοτήτων

που αφορούν, καθώς και τις δυνατότητες και αρμοδιότητες για κοινή δράση των εμπλεκόμενων δρώντων και τις εθνικές συνταγματικές ρυθμίσεις και εγγυήσεις των κρατών που αυτοί ανήκουν. Εντοπίστηκαν πέντε επιμέρους παράγοντες οι οποίοι φαίνεται να καθορίζουν την «ένταση» της διασυνοριακής συνεργασίας και οι οποίοι αποτελούνται: α) από το οργανωτικό πλαίσιο και τη φύση της δομής της συνεργασίας (ad hoc δομές έναντι σταθερότερων, π.χ. Ευρωπαϊκών περιφερειών, μορφές συνεργασίας οι οποίες υφίστανται παράλληλα με τα αντίστοιχα προγράμματα χρηματοδότησης και εξαντλούν το ρόλο τους στην διαχείριση του φυσικού και οικονομικού αντικείμενου αυτού, μορφές χαλαρότερης συνεργασίας, απλές πλατφόρμες ανταλλαγής προβληματισμού και εμπειριών, κ.α), β) τις νομικές δυνατότητες, τη νομική προσωπικότητα (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) και τα διαθέσιμα νομικά εργαλεία (π.χ. διακρατικές συμφωνίες, συγκεκριμένες προβλέψεις από την εθνική νομοθεσία) μέσω των οποίων καλείται να πραγματοποιηθεί η γεφύρωση των διαφορετικών διοικητικών και νομικών συστημάτων των κρατών μελών που εμπλέκονται, γ) το εύρος των δρώντων που εμπλέκονται και το δίκτυο που διαμορφώνεται, δ) το εύρος των ζητημάτων που καλύπτονται από τις διασυνοριακές δράσεις και ε) το χρηματοδοτικό πλαίσιο και τη διαθέσιμη κοινοτική κατανομή πόρων για την υλοποίηση των δράσεων συνεργασίας.

### ***Η εδαφική συνεργασία ως μορφή χωρικής διακυβέρνησης***

Εν όψει των ανωτέρω εννοιολογικών, χωρικών και θεσμικών χαρακτηριστικών της εδαφικής συνεργασίας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτή συνιστά κατ' αρχήν μορφή χωρικής διακυβέρνησης. Τούτο, δε, καθώς συγκροτείται από μορφές δράσεων επικεντρωμένων κατά περίπτωση σε διαφορετικά γεωγραφικά επίπεδα, χαρακτηρίζεται από κάθετο (πολυεπίπεδο) και οριζόντιο (μεταξύ εδαφών, δρώντων, πολιτικών) συντονισμό και προσανατολίζεται στην υλοποίηση συνεργασιών με κύριο χαρακτηριστικό τις συμμετοχικές διαδικασίες και την προώθηση της χωρικής ανάπτυξης. Αποτελώντας μία πολιτική με συγκεκριμένο χαρακτήρα προερχόμενο από το ίδιο το αντικείμενό της -το έδαφος-, υποδηλώνει έναν νέο τρόπο με τον οποίο οι επιμέρους περιοχές των συμμετεχόντων κρατών συμμετέχουν στις δημόσιες πολιτικές, αποδίδοντας έμφαση στην κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών αρχών από διαφορετικά κράτη, στον οργανωτικό τρόπο συλλογικής δράσης, τον συντονισμό και τις εταιρικές σχέσεις μεταξύ

των δρώντων αλλά και την ενδυνάμωση συνασπισμών προσανατολισμένων προς κοινά καθορισμένους στόχους διεδαφικού ενδιαφέροντος.

Το πρότυπο, ωστόσο, χωρικής διακυβέρνησης που προβάλλει μέσα από την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία δεν είναι ούτε ενιαίο, ούτε, κατά μείζονα λόγο, αποκρυσταλλωμένο και παγιωμένο. Παράγοντες όπως ο βαθμός θεσμοποίησης των δομών εδαφικής συνεργασίας, τα νομικά εργαλεία και η φύση των δικτύων και λειτουργικών επιπέδων που διαμορφώνονται, φαίνεται να επηρεάζουν τις διαδικασίες χωρικής διακυβέρνησης, προβάλλοντας άλλοτε πιο πυκνά και άλλοτε πιο χαλαρά σχήματα συνεργασίας και κατ' επέκταση θεσμικής ολοκλήρωσης. Από την ανάλυση προκύπτει μία εκτεταμένη ποικιλία νομικών και θεσμικών εργαλείων σχετικών με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της εδαφικής συνεργασίας η οποία, καίτοι εξηγεί την μεγάλη ετερογένεια που αποτυπώνεται στις δομές της, δυσχεραίνει ωστόσο την εξαγωγή ενός οριζόντιου συμπεράσματος το οποίο θα έχει εφαρμογή συνολικά στην έννοια. Τίθεται, ως εκ τούτου, ένας ερευνητικός προβληματισμός όσον αφορά την ταξινόμηση της έννοιας σύμφωνα με τις υφιστάμενες μορφές διακυβέρνησης και, ειδικότερα, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της εδαφικής συνεργασίας συνολικά ως μορφής χωρικής διακυβέρνησης.

Στον ευρωπαϊκό χώρο και κυρίως στους κόλπους της Ε.Ε, οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας, όπως εξελίχθηκαν και εμπεδώθηκαν, υποδεικνύουν, καταρχάς, μία παγίωση της πρακτικής της εταιρικής σχέσης τόσο στην κάθετη έκφασή της, δηλαδή μεταξύ των συμμετεχόντων εδαφικών αρχών, εθνικών κυβερνήσεων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στην οριζόντια έκφασή της, τη σχέση δηλαδή και το θεσμικό διάλογο εδαφικών αρχών μεταξύ τους και με τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους φορείς. Συνολικά, ο θεσμός της εδαφικής συνεργασίας προσιδιάζει, ως φαίνεται, σε έναν συνεργατικό μηχανισμό μεταξύ εθνικών διοικήσεων στην Ευρώπη σε πολλαπλά επίπεδα, με την πραγμάτωσή του να βασίζεται σε μία φιλοσοφία συνεχούς διαλόγου και συνεργασίας των εταίρων της περιφερειακής ανάπτυξης. Ειδικότερα, σε επίπεδο δρώντων, η συνεργατική αυτή μορφή διακυβέρνησης δεν περιορίζεται αυστηρά στους κεντρικούς κυβερνητικούς δρώντες, αλλά επεκτείνεται και σε περιφερειακές και τοπικές αρχές από διαφορετικές χώρες. Οι φορείς αυτοί μετέχουν σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα λήψης αποφάσεων, το οποίο, κατά το πρότυπο της δικτυακής διακυβέρνησης, αναπτύσσεται μέσω μιας ποικιλίας δικτύων που διατρέχουν διαφορετικά χωρικά επίπεδα, θεσμούς διακυβέρνησης, καθώς και δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες. Εντός των δικτύων αυτών, δοκιμάζονται πρακτικές και *ad hoc* μορφές συνεργασίας και συντονισμού με



διαφορετικό βαθμό θεσμοποίησης σε τρία, συχνά επικαλυπτόμενα, επίπεδα: το διασυνοριακό επίπεδο (δίκτυα παρακείμενων περιοχών), το διεθνικό επίπεδο (δίκτυα μεταξύ μη-παρακείμενων περιοχών και κρατών), και, τέλος, το περιφερειακό επίπεδο (μη-γειτονικά εδάφη και περιοχές). Μέσα από τα δίκτυα αυτά διαχέονται ή και εμπεδώνονται πρακτικές για τη διάχυση τεχνογνωσίας μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων (δημοσίων ή και ιδιωτικών), κυρίως μέσω της δημιουργίας διακρατικών ενώσεων συμφερόντων και διακρατικών «κοινοτήτων» δημοσίων πολιτικών γύρω από ζητήματα διεδαφικού ενδιαφέροντος. Η ίδια η εδαφική συνεργασία θεμελιώθηκε, άλλωστε, στη λογική δημιουργίας δικτύων προκειμένου να εφαρμοστούν οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, με κύρια έκφρασή της την αρχή της «εταιρικής σχέσης» (partnership principle), όπως αποτυπώνεται στα επίσημα κοινοτικά έγγραφα.

Από την εμβάθυνση στις επιμέρους πτυχές και την ανάλυση του εδαφικού, θεσμικού και διοικητικού αντίκτυπου της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, προκύπτει ότι, κατά περίπτωση, εντοπίζονται μορφές συνεργασίας άλλοτε εντονότερης και άλλοτε χαλαρότερης θεσμικής πυκνότητας. Οι τελευταίες υφίστανται όσο διαρκούν τα αντίστοιχα προγράμματα χρηματοδότησης και εξαντλούν το ρόλο τους στη διαχείριση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου αυτών ή συνιστούν απλές πλατφόρμες ανταλλαγής προβληματισμού και εμπειριών. Ως εκ τούτου, δεν φαίνεται να προβάλλει τελικά ένα ενιαίο πρότυπο χωρικής διακυβέρνησης. Μάλλον, η προσέγγιση της εδαφικής συνεργασίας ως δομής χωρικής διακυβέρνησης φαίνεται να συνδέεται άμεσα με τον βαθμό «θεσμοποίησης» των δομών εδαφικής συνεργασίας και τη δημιουργία, νέων, λειτουργικών επιπέδων δημόσιας παρέμβασης. Κατ' ακολουθίαν, δομές εδαφικής συνεργασίας που υλοποιούνται στη βάση χαλαρότερων συνεργασιών με αδύναμη θεσμοποίηση και οι οποίες εξαντλούνται στην αμοιβαία πληροφόρηση, τις διαβουλεύσεις ή και την επιλεκτική συνεργασία (για πολύ συγκεκριμένα ζητήματα) δεν φαίνεται να οικοδομούν απαραίτητως δομές χωρικής διακυβέρνησης. Αντίθετα, εκτενέστερες, πιο μακροπρόθεσμες και αυστηρότερες δομές συνεργασίας, που ενσωματώνουν κοινά όργανα διαχείρισης και δημιουργούν διακριτά και λειτουργικά χωρικά μορφώματα εντός των οποίων δρουν πυκνότερα δίκτυα, παρουσιάζουν ισχυρότερη θεσμοποίηση και μπορεί να θεωρηθούν ως δομές χωρικής διακυβέρνησης.

Ως προς τα διακρατικά αυτά μορφώματα και τη διασύνδεσή τους με τη γενικότερη θεωρητική συζήτηση αναφορικά με το ζήτημα της «σχετικοποίησης» των κλιμάκων και της ανάγκης εξεύρεσης καταλληλότερων επιπέδων για τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών εντός του ευρωπαϊκού χώρου, σημειώνονται τα εξής: Στόχο της

εδαφικής συνεργασίας δεν αποτέλεσε επισήμως η δημιουργία ενός νέου διοικητικού επίπεδου, αλλά, αντ' αυτού, η ανάπτυξη συνεταιριστικών δομών, διαδικασιών και οργάνων που θα διευκόλυναν και θα ενθάρρυναν την αφαίρεση των εμποδίων και των διαχωριστικών παραγόντων στη συνεργασία όμορων περιοχών. Εντούτοις, τα χωρικά και επιχειρησιακά μορφώματα που δημιουργήθηκαν, συνεισέφεραν στη δημιουργία νέων σφαιρών λειτουργικής δράσης και επιπέδων δημόσιας παρέμβασης, μέσα από δύο διακριτά στάδια. Σε πρώτο στάδιο, μέσω της εδαφικής συνεργασίας αναδύθηκαν ορισμένες νέες χωρικές και επιχειρησιακές δομές, με *ad hoc* χαρακτήρα, οι οποίες δημιουργήθηκαν για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών (π.χ. Μακρο-περιφέρειες, Euroregions, ΕΟΕΣ), δρώντας επί της ουσίας ως εναλλακτικά επίπεδα δημόσιας παρέμβασης με θεσμικά όργανα, κοινές δομές διαχείρισης και νομική προσωπικότητα καθώς και αρκετά υψηλό επίπεδο διοικητικής ωρίμανσης των συμμετεχόντων επιπέδων και φορέων (λόγω της φύσης και των απαιτήσεων των διεθνών αυτών συνεργασιών). Σε δεύτερο επίπεδο, εντοπίζεται η κινητοποίηση των υπάρχουσών δομών και επιπέδων διοίκησης που εμπλέκονται στη δημιουργία και υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών. Παράγωγο της υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας φαίνεται να αποτελεί η μεταβολή της έντασης της συνεργασίας και συμμετοχής των ανωτέρω δομών και επιπέδων, η επαναξιολόγηση της σημασίας τους για τις δημόσιες πολιτικές και ο επαναπροσδιορισμός των μεταξύ τους κάθετων και οριζόντιων αλληλοσυσχετίσεων, κατά τρόπο ώστε η μεταξύ τους συνεργασία να προσιδιάζει πλέον σε μία «δικτυακή» σφαίρα δράσης. Όπως προκύπτει τόσο από τη διαχρονική αύξηση του αριθμού των προγραμμάτων όσο και των τομέων που αφορούν οι δράσεις εδαφικού ενδιαφέροντος και των δυνατοτήτων για ανταλλαγή εμπειριών σε θεσμικό επίπεδο, οι εμπλεκόμενες διοικητικές δομές απέκτησαν έναν περισσότερο εξωστρεφή και αποφασιστικό ρόλο, ενώ, ταυτόχρονα, ενισχύθηκαν οι δυνατότητες τους για διαβούλευση και συμμετοχή στον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Η εικόνα αυτή καθίσταται περισσότερο εμφανής στην περίπτωση της μακροπεριφερειακής προσέγγισης και της στρατηγικής των «Μακροπεριφερειών», όπως εξελίχθηκαν στην περίπτωση της θάλασσας της Βαλτικής και των περιοχών κατά μήκος του Δούναβη. Στις περιπτώσεις αυτές, η εδαφική συνεργασία προσεγγίστηκε μέσα από τη δημιουργία διακριτών διακρατικών χωρικών και διοικητικών μορφωμάτων και την εφαρμογή μεθόδων κάθετου συντονισμού μεταξύ του ευρωπαϊκού, διακρατικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου για τη δημιουργία ολοκληρωμένων μακρο-περιφερειακών στρατηγικών ανάπτυξης. Πρόκειται για μία

οριζόντια συνεργασία για την αντιμετώπιση κοινών διεδαφικών προβλημάτων, όπως η βελτίωση της περιφερειακής συνοχής, η κοινή εκμετάλλευση των περιφερειακών πόρων και των τοπικών οικονομιών, η βελτίωση των υποδομών και των επικοινωνιών, καθώς επίσης η λήψη κοινών πρωτοβουλιών στους τομείς του πολιτισμού και του τουρισμού. Βασίζεται ακριβώς στον κοινό προγραμματισμό των όμορων γεωγραφικών οντοτήτων για την υλοποίηση διασυνοριακών προγραμμάτων, υποστηρίζεται από κοινές θεσμικές και διοικητικές δομές για την εφαρμογή του συντονισμού και της συνεργασίας και συνδέεται με την ανάδειξη νέων ισχυρών θεσμικών δρώντων και μεταφοράς σε αυτούς κρατικών αρμοδιοτήτων και πόρων.

### ***Η ελληνική εμπειρία***

Η κοινοτική χρηματοδότηση της Ελλάδας αναφορικά με την υλοποίηση δράσεων εδαφικής συνεργασίας διανύει ήδη την πέμπτη προγραμματική περίοδο, γεγονός που αντιστοιχεί σε είκοσι πέντε περίπου έτη διαχειριστικής εμπειρίας και ευκαιριών για απόκτηση σχετικής τεχνογνωσίας. Ιστορικά, η προσπάθεια προσαρμογής της χώρας στο περιβάλλον της εδαφικής συνεργασίας συμπορεύθηκε με εκείνη της γενικότερης ενσωμάτωσής της στο ευρύτερο περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής. Επιχειρησιακά, ο σχεδιασμός και η εκτέλεση ενεργειών για την αξιοποίηση της χρηματοδότησης για προγράμματα εδαφικής συνεργασίας, εξαρτήθηκε όπως είναι φυσικό σε μεγάλο βαθμό από την ίδια την ικανότητα ανταπόκρισης του εγχώριου πολιτικοδιοικητικού συστήματος στις θεσμικές καινοτομίες των προγραμμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ελληνικός διοικητικός μηχανισμός κλήθηκε να αντιμετωπίσει την ανάγκη προσαρμογής σε διαδικασίες και τρόπους λειτουργίας εντός ενός πρωτόγνωρου πλαισίου, αποτελούμενου από καινοτομίες οι οποίες δεν αντιστοιχούσαν απαραίτητα σε προϋπάρχοντες θεσμούς, διαδικασίες και διοικητικές πρακτικές σε εθνικό επίπεδο.

Όπως προαναφέρθηκε, η Ελλάδα συμμετείχε στα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας ήδη από την πρώτη περίοδο υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής. Μέσα στο ιστορικό, θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο της εποχής, η Ελλάδα απαντάται ως ένα από τα τέσσερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που επηρεάστηκαν περισσότερο από την εφαρμογή των προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής κατά την περίοδο 1989-1993, από κοινού με χώρες όπως η Ισπανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία. Κατά την περίοδο αυτή αλλά και κατά τα έτη που ακολούθησαν, η χώρα κλήθηκε να συμμετάσχει σε σειρά διασυνοριακών προγραμμάτων τα οποία, τουλάχιστον από την

άποψη του γεωγραφικού εύρους, στρέφονταν προς την κατεύθυνση της συνεργασίας μικρότερων γεωγραφικών περιοχών και προς προγράμματα περιφερειακού ή/και τοπικού προσανατολισμού και επιπέδου. Με εξαίρεση το πρόγραμμα Ελλάδα - Ιταλία, όλα τα προγράμματα αυτής της κατηγορίας κάλυψαν εξωτερικά και εσωτερικά σύνορα με αμφίβολα αποτελέσματα ως προς τις διαδικασίες περιφερειακής ολοκλήρωσης και αποκέντρωσης, δεδομένων τόσο των διατάξεων των εξωτερικών προγραμμάτων χρηματοδότησης της ΕΕ -οι οποίες ευνοούσαν πιο συγκεντρωτικά συστήματα κοινής διαχείρισης (προγράμματα PHARE και TACIS / MEDA)-, όσο, και της γενικότερης υστέρησης της χώρας σε ζητήματα αποκέντρωσης και εκχώρησης περιφερειακών αρμοδιοτήτων. Διαχρονικά -μετά και από τις δυσκολίες που παρουσιάστηκαν στην υλοποίηση των σχετικά κατακερματισμένων προγραμμάτων των πρώτων περιόδων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών- παρατηρήθηκε η ολοένα μεγαλύτερη έμφαση σε περισσότερο στοχευμένα προγράμματα, τα οποία κλήθηκαν να υλοποιηθούν από κοινού με άλλους εδαφικούς εταίρους και να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένα, στρατηγικής σημασίας, ζητήματα στις επιλέξιμες περιοχές. Σε αυτό το πλαίσιο προωθήθηκαν συνεργασίες με: α) κράτη-μέλη, β) υποψήφιες προς ένταξη (π.χ. ΠΓΔΜ) και γ) δυνάμει υποψήφιες (π.χ. Αλβανία) χώρες.

Κατά την πολυετή αυτή πορεία, το ελληνικό διοικητικό σύστημα βρέθηκε συχνά μπροστά σε πολυποίκιλες καινοτομίες και προκλήσεις, κυριότερες από τις οποίες η συμμετοχή της χώρας στην εδαφική συνεργασία όχι μόνο ως εταίρος αλλά και ως Διαχειριστική Αρχή και η είσοδος των Περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών της εδαφικής συνεργασίας. Η υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην περίπτωση της Ελλάδας συμπορεύτηκε με τη διοικητική ανασυγκρότηση του ελληνικού κράτους, η οποία με τη σειρά της επηρέασε την γενικότερη ετοιμότητα του εγχώριου διοικητικού συστήματος και την ικανότητα ανταπόκρισής του στις προκλήσεις των προγραμμάτων. Όπως παρουσιάστηκε παραπάνω, η ανάδυση των ελληνικών περιφερειών σε θεσμικό συνομιλητή και δρώντα της υλοποίησης των δράσεων εδαφικής συνεργασίας, δεν συμβάδισε ιστορικά με τα συμβαίνοντα στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο. Το γεγονός αυτό επηρέασε το ρόλο τους, τουλάχιστον σε επίπεδο επιχειρησιακής ετοιμότητας και ωρίμανσης. Η ελληνική περιφέρεια μπορεί να εμφανίζεται για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα το 1987, εντούτοις, ακολούθησαν πολλά έτη και η έκδοση σειράς νομοθετημάτων έως ότου μεταβληθεί το πλαίσιο λειτουργίας της και επιτραπεί ο ενεργητικότερος ρόλος της στην Πολιτική Συνοχής συνολικά. Ως εκ τούτου, σε όλες τις περιπτώσεις συνεργασίας που προηγήθηκαν του νόμου Καλλικράτη, και μολονότι τα διασυνοριακά προγράμματα αφορούσαν σε συνεργασία τοπικού προσανατολισμού, οι ελληνικές περιφέρειες δεν φάνηκε να διαθέτουν τις απαραίτητες διευρυμένες

θεσμικές δυνατότητες συμμετοχής σε ρόλο καίριου δρώντα. Η έλλειψη πόρων και «θεσμικής ικανότητας» σε επίπεδο επαρχιακών και τοπικών αρχών δυσχέρανε περαιτέρω την αποτελεσματική υλοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας. Παράλληλα, η διασυνοριακή συνεργασία με όμορες χώρες (π.χ. Αλβανία, ΠΓΔΜ), αντιμετώπισε προκλήσεις όχι μόνο λόγω των εξωτερικών πολιτικών καταστάσεων αλλά και λόγω του θεσμικού πλαισίου των κρατών αυτών, των εγχώριων εθνικών διοικήσεων τους, των ισχυρά κεντροποιημένων συστημάτων διαχείρισης και των μειωμένων αρμοδιοτήτων των περιφερειών. Υπογραμμίζεται πως, υπό αυτές τις συνθήκες, ορισμένες δράσεις εδαφικής συνεργασίας της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, κυρίως των πρώτων προγραμματικών περιόδων, υποστήριξαν έργα κατά τρόπο αποσπασματικό, στην κατεύθυνση της υλοποίησης πράξεων ελλείψει άλλου διαθέσιμου πόρου, χωρίς απαραίτητα κατανόηση της φιλοσοφίας γύρω από τη φύση των εν λόγω προγραμμάτων και ανάδειξη του διασυνοριακού/διακρατικού/διαπεριφερειακού χαρακτήρα τους. Αλλά και η μετάβαση στο νέο θεσμικό περιβάλλον που διαμόρφωσε ο νόμος Καλλικράτη, συνέδραμε, κατά πολλούς, σε μια περίοδο μακράς προσαρμογής τόσο των αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών όσο και των τελικών δικαιούχων. Βεβαίως, η εισαγωγή της χωρικής διάστασης στις περιφερειακές πολιτικές και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις Περιφέρειες για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του αναπτυξιακού τους έργου, κατέδειξε την ανάγκη ενίσχυσης και ενδυνάμωσης του ρόλου τους και αξιοποίησής τους ως βασικού κρίκου στις συνεργασίες με τους εταίρους - παράλληλα με τη συνειδητοποίηση από πλευράς τους της σπουδαιότητας του ρόλου τους.

Όσον αφορά το δίκτυο δρώντων που συμμετείχε στην ελληνική εμπειρία υλοποίησης δράσεων εδαφικής συνεργασίας, παρατηρήθηκαν τα εξής: Πρόκειται, καταρχάς, για μία δομή τυπικού χαρακτήρα που οικοδομήθηκε με τη μορφή ενός δικτύου σχετικά σταθερών σχέσεων, μάλλον ιεραρχικών, στην οποία συνδέονται αλληλεπιδραστικά πολλαπλοί δρώντες, από την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία», το οικείο κάθε φορά Υπουργείο, την ΜΟΔ και τις Περιφέρειες καθώς και τους δικαιούχους. Οι δρώντες αυτοί διαθέτουν κοινά συμφέροντα στον τομέα της εδαφικής συνεργασίας που καθορίζονται κάθε φορά από τα επιμέρους ενδιαφέροντα του φορέα που εκπροσωπούν και τη χωρική του αρμοδιότητα (π.χ. περιφέρειες) και για τον σκοπό αυτό ανταλλάσσουν τους πόρους τους. Σε αυτό το πλέγμα σχέσεων, η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» φαίνεται να αποτελεί τον κύριο φορέα για τη δικτύωση, τη μεταφορά τεχνογνωσίας και εμπειρίας αλλά και την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων

των προγραμμάτων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Συνιστά τον κατεξοχήν υπεύθυνο φορέα για την διάχυση της πληροφορίας και των αποτελεσμάτων που επετεύχθησαν μέσω εκάστου Επιχειρησιακού Προγράμματος, αποτελώντας τον φορέα εκείνο ο οποίος παρέχει την ενημέρωση και τις απαραίτητες κατευθύνσεις προς τους ενδιαφερόμενους, διοργανώνει τις δράσεις ενημέρωσης του κοινού και των τελικών δικαιούχων, παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης των ενταγμένων πράξεων στις οποίες συμμετέχουν δικαιούχοι από την Ελλάδα και εκπροσωπεί τη χώρα στην Επιτροπή Παρακολούθησης και την Επιτροπή Καθοδήγησης -ομοίως και σε άλλα κοινά όργανα, επιτροπές και ομάδες εργασίας που συστήνονται στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Αποτελεί, ως εκ τούτου, τον βασικότερο μηχανισμό διάχυσης τεχνογνωσίας στο δίκτυο, συντονισμού των οριζοντίων θεμάτων των συστημάτων διαχείρισης, ελέγχου και εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας που άπτεται όλων των προγραμμάτων, κωδικοποίησης, αξιοποίησης και μεταφοράς της πληροφορίας (κείμενα εργασίας και λοιπά εργαλεία) και της συνολικής εμπειρίας τόσο από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και από το σύνολο της κοινότητας που διαμορφώνεται γύρω από την υλοποίηση προγραμμάτων Εδαφικής Συνεργασίας.

Αναφορικά με τις διαδικασίες, μάθησης και διάχυσης της γνώσης που διαμορφώθηκαν στην ελληνική περίπτωση, επισημαίνονται τα εξής: Αρχικά, η ατομική μάθηση («individual learning») αξιολογήθηκε σε επίπεδο προσωπικής συμμετοχής, ως προστιθέμενη αξία που προκύπτει για την υπηρεσιακή προσφορά και συμμετοχή στις δράσεις Εδαφικής Συνεργασίας. Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων στα ερωτηματολόγια εκτίμησε ότι η συμμετοχή τους αποτέλεσε θετική εμπειρία, διεύρυνε το γνωστικό τους πεδίο σε ζητήματα υλοποίησης ευρωπαϊκών προγραμμάτων, θέματα διεδαφικού ενδιαφέροντος και επαφής με τη διοικητική κουλτούρα άλλων διοικητικών συστημάτων.

Αναφορικά με το δεύτερο επίπεδο, την «ενδο-οργανωσιακή» μαθητεία («intra-organisational learning»), την μετάδοση, δηλαδή, των εμπειριών συνεργασίας και τη χρησιμοποίησή τους εντός των ευρύτερων οργανισμών των εταίρων που συμμετέχουν, κρίθηκε σκόπιμη καταρχάς η αποτύπωση της επάρκειας της υφιστάμενης τεχνογνωσίας για την συμμετοχή των φορέων στα προγράμματα διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Όπως προέκυψε, οι φορείς συνολικά προσέφυγαν σε εξωτερική κυρίως τεχνική βοήθεια. Για την παροχή τεχνογνωσίας και επιμόρφωσης σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, χρησιμοποιήθηκαν φορείς όπως κεντρικές υπηρεσίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η Υπηρεσία INTERREG, δημόσιες αρχές των συνεργαζόμενων κρατών, ευρωπαϊκά όργανα και

θεσμικοί δρώντες, πανευρωπαϊκά δίκτυα, Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα, εξωτερικοί σύμβουλοι/μελετητές και ιδιωτικές εταιρείες παροχής τεχνογνωσίας. Στο ίδιο επίπεδο, διερευνήθηκε η ενδεχόμενη βελτίωση των συμμετεχόντων φορέων σε σχέση με επιμέρους οργανωσιακούς παράγοντες, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής τους σε προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Καταγράφηκε από την έρευνα η ύπαρξη της πεποίθησης βελτίωσης των συμμετεχόντων φορέων στη δημιουργία δικτύωσης με άλλες περιφέρειες και δημόσιους φορείς της Ελλάδας και του εξωτερικού, η ενίσχυση των δικτύωσης με ευρωπαϊκούς θεσμικούς φορείς και δίκτυα καθώς και η εξοικείωση των εγχώριων υπηρεσιών με βέλτιστες πρακτικές άλλων διοικητικών συστημάτων. Ωστόσο, η επίδραση της εμπλοκής των φορέων σε προγράμματα εδαφικής συνεργασίας κρίθηκε μικρή έως μέτρια όσον αφορά τις ικανότητες και δεξιότητες συντονισμού των διοικητικών μονάδων της υπηρεσίας και την αναδιοργάνωση των εσωτερικών διοικητικών δομών. Ομοίως, οι επιδράσεις στις στρατηγικές επικοινωνίας και τη διάχυση της πληροφορίας χαρακτηρίστηκαν επίσης ως μέτριες. Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της τρέχουσας διαδικασίας αξιολόγησης των προτάσεων έργων εδαφικής συνεργασίας, ερευνήθηκε επιπρόσθετα η αξιολόγηση της σημασίας επιμέρους παραγόντων όπως η συνεργασία με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, η διοικητική υποστήριξη των προτάσεων έργων και ο καινοτόμος χαρακτήρας τους. Όπως προέκυψε από τα ερωτηματολόγια, οι εν λόγω παράγοντες, αποτέλεσαν κριτήρια μέτριας έως μεγάλης επίδρασης.

Σε τρίτο επίπεδο, διερευνήθηκε η «δια-οργανωσιακή» μαθητεία («inter-organisational learning») σε περιφερειακό, εθνικό και διακρατικό επίπεδο, δηλαδή η διάχυση των εμπειριών και της γνώσης που συλλέχθηκε μέσα από το πρόγραμμα συνεργασίας, πέρα και έξω από τα όρια των συμμετεχόντων φορέων. Από την σχετική έρευνα προκύπτουν ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τις διαδικασίες παραγωγής και μεταφοράς γνώσης στο «διακρατικό» πλαίσιο, κυρίως σε επίπεδο δικτύωσης, συνεργασίας στο διεθνές επίπεδο και συμμετοχής σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Αναφορικά με τη δικτύωση με άλλους εταίρους από άλλα κράτη, για την ανταλλαγή εμπειριών, βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας εντοπίζονται μία σειρά από πανευρωπαϊκά δίκτυα συναφή με το αντικείμενο της εδαφικής συνεργασίας (Assembly of European Regions (AER), Association of European Border Regions (AEBR), Council of European Municipalities and Regions (CCRE), Council of Europe - Congress of Regional and Local Authorities, Eurocities, Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR), κ.α), στα οποία οι ερωτηθείσες περιφέρειες συμμετέχουν στην πλειοψηφία τους, ως τακτικά μέλη με ετήσια συνδρομή. Παραταύτα, η συμμετοχή στις τακτικές

και έκτακτες εργασίες των εν λόγω δικτύων παρουσιάζει διακυμάνσεις και αποκλίσεις, που φαίνεται να συνδέονται με τον χαρακτήρα της περιφέρειας (παραμεθόρια ή κεντρική). Η συμμετοχή αυτή δεν αποκτά πάντως συστηματικό συνολικά χαρακτήρα, πλην των περιπτώσεων της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και της Περιφέρειας Ηπείρου, οι οποίες και εμφανίζουν πιο ενεργό συμμετοχή. Αλλά και η ποιότητα συνεργασίας με τους φορείς του δικτύου που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων (όπως λοιπές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, διοικητικές αρχές άλλων κρατών, αρχές Τοπικής αυτοδιοίκησης, σωματεία, ενώσεις, αναπτυξιακές εταιρείες, ΜΚΟ, επιμελητήρια, οργανισμοί, κ.α, πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα, ιδιωτικές εταιρείες, ιδιώτες, κ.α.) παρουσιάζει διακυμάνσεις. Σύμφωνα με τα ερωτηματολόγια, η σχέση η οποία διαμορφώθηκε με τις κεντρικές υπηρεσίες διαχείρισης στην Ελλάδα και τις διοικητικές αρχές άλλων κρατών χαρακτηρίστηκε από υψηλά επίπεδα συνεργασίας, εν αντιθέσει με υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης και αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες παρουσίασαν μέτρια έως καλή συνεργασία. Τέλος, για την πλειοψηφία των περιφερειών εντοπίζεται η πρόθεση συμμετοχής μελλοντικά στο νομικό μέσο του Κανονισμού για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ((EC) No 1082/2006). Εντούτοις μικρό ποσοστό των ελληνικών περιφερειών φαίνεται να συμμετέχει μέχρι σήμερα στο νομικό αυτό μέσο ενώ στις περιπτώσεις κατά τις οποίες παρατηρείται ενδιαφέρον για σύσταση και συμμετοχή σε ΕΟΕΣ, ως κυριότερος σκοπός αναφέρεται η κάλυψη αναγκών διασυνοριακής συνεργασίας οι οποίες έχουν προκύψει εδώ και πολλά χρόνια και οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης), ικανοποιήθηκαν μερικώς παλαιότερα μέσω των «Ευρωπεριοχών». Τα μέλη των υπό διαμόρφωση ΕΟΕΣ φαίνεται να αποτελούν κυρίως περιφερειακές και τοπικές αρχές, και σε μικρότερο ποσοστό οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ενώσεις, επιμελητήρια και λοιπές οργανώσεις.

Ως προς τη συνολική εικόνα της ελληνικής περίπτωσης, οι κύριοι παράγοντες επιτυχίας που επέδρασαν στην επιτυχημένη υλοποίηση προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, συνδέονται στην πλειοψηφία τους με τη συνέπεια, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των εμπλεκομένων. Θετικό ρόλο διαδραματίζουν συγκεκριμένες μονάδες που λειτουργούν εντός των περιφερειών, όπως το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Γραφείο Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και Διεθνών Σχέσεων (όπως καταγράφηκε στην περίπτωση της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης), οι οποίες δύνανται να παρουσιάζουν μεγαλύτερη κατάρτιση και αποτελούνται από περισσότερο εξειδικευμένα στελέχη, αποτελώντας παράλληλα και τον συνδετικό



κρίκο των αρμόδιων υπηρεσιών του φορέα. Παράγοντα επιτυχίας αποτέλεσε επιπρόσθετα, κατά την κοινή διαπίστωση των ερωτηθέντων, η διαχρονική βελτίωση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των άμεσα εμπλεκόμενων εθνικών αρχών (π.χ. Αρχή Πληρωμής και Ειδική Υπηρεσία Interreg, ΚΤΓ Θεσσαλονίκη κ.α.). Στον αντίποδα αυτού, οι κύριες αδυναμίες που εντοπίστηκαν συνίστανται, κατά κύριο λόγο στις ελλιπείς διοικητικές δομές, την έλλειψη ικανού αριθμού προσωπικού και τεχνογνωσίας, τον αυξημένο αριθμό αιτήσεων, τις γραφειοκρατικές δομές και την έλλειψη πληροφόρησης των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων γενικότερα. Ειδικότερα αρνητικά σημεία στα οποία επικεντρώθηκαν οι απαντήσεις των φορέων αποτέλεσαν η πολυνομία και οι συνεχείς τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου με αρνητικές, ως προς τα εν λόγω έργα, επιπτώσεις. Δυσχέρειες καταγράφηκαν επίσης αναφορικά με την απασχόληση ειδικού επιστημονικού προσωπικού, την αύξηση των γραφειοκρατικών δομών και των ελέγχων για μικρής κλίμακας δράσεις. Τονίζεται, επίσης, η εκτεταμένη γεωγραφική κατάτμηση των προγραμμάτων και των προϋπολογισμών τους, παράλληλα με τις δυσκολίες εξεύρεσης επαρκούς αριθμού στρατηγικών πράξεων στις περιοχές συνεργασίας, καθώς και ο συνδυασμός περιορισμένων χρηματοοικονομικών πόρων και γεωγραφικής υπερκάλυψης των έργων. Τέλος, δυσχέρειες υπεύθυνες για την επιβράδυνση των προγραμματισμένων ρυθμών υλοποίησης, φαίνεται να ανακύπτουν από τη διαφορά στον ρυθμό προόδου μεταξύ των επιμέρους εθνικών ομάδων, τη γλώσσα εργασίας και επικοινωνίας και την έλλειψη εμπειρίας προηγούμενων συνεργασιών.

Συμπερασματικά, οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας αποτέλεσαν και στην περίπτωση της Ελλάδας ένα πεδίο πειραματισμού και καινοτομιών, τουλάχιστον σε επίπεδο θεσμών και διοικητικών πρακτικών. Εντούτοις, συνολικά κρινόμενη η ελληνική συμμετοχή, δεν δημιούργησε μακροπρόθεσμες δομές συνεργασίας με ισχυρή θεσμοποίηση, τουλάχιστον κατά το πρότυπο αντίστοιχων παραδειγμάτων στην Κεντρική Ευρώπη ή στην περιοχή της Βαλτικής. Τα διακρατικά και επιχειρησιακά μορφώματα που δημιουργήθηκαν στην ελληνική περίπτωση, δεν φαίνεται να συνεισέφεραν στη δημιουργία νέων σφαιρών λειτουργικής δράσης και επιπέδων δημόσιας παρέμβασης, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι δεν προκύπτει ένα ενιαίο πρότυπο χωρικής διακυβέρνησης από την υλοποίηση της εδαφικής συνεργασίας. Πράγματι, από τις εν λόγω δράσεις εδαφικού ενδιαφέροντος παρατηρείται αύξηση των δυνατοτήτων για ανταλλαγή εμπειριών σε θεσμικό επίπεδο ενώ και οι εμπλεκόμενες διοικητικές δομές φαίνεται να απέκτησαν έναν περισσότερο εξωστρεφή και αποφασιστικό ρόλο. Εντούτοις, δεν καθιερώθηκαν νέα χωρικά μορφώματα στην κατεύθυνση ενός νέου επιπέδου δημόσιας παρέμβασης με θεσμικά όργανα, κοινές δομές διαχείρισης και νομική προσωπικότητα, ούτε αντίστοιχα

επιτεύχθηκε υψηλό επίπεδο διοικητικής ωρίμανσης των συμμετεχόντων φορέων. Εντοπίζεται η κινητοποίηση των υπαρχουσών δομών και επιπέδων διοίκησης που εμπλέκονται στη υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, χωρίς, πάντως, να προκύπτει, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, η δημιουργία διακρατικών ενώσεων συμφερόντων ή η δημιουργία διακρατικών «κοινοτήτων» δημοσίων πολιτικών γύρω από ζητήματα διεδαφικού ενδιαφέροντος. Ως προς το τελευταίο, μένει να αξιολογηθεί η νέα Μακροπεριφέρεια Αδριατικής-Ιονίου, στην οποία συμμετέχει η Ελλάδα κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, και η οποία δεν μπορεί να αποτελέσει ακόμη πεδίο μελέτης. Η Στρατηγική για την Μακροπεριφέρεια (Σχέδιο Δράσης 4 Πυλώνων και Επικοινωνία της Στρατηγικής) παρουσιάστηκε τον Φεβρουάριο του 2014 κατά την διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας και οριστικοποιήθηκε το δεύτερο εξάμηνο του 2014 κατά την διάρκεια της ιταλικής Προεδρίας. Στην παρούσα φάση οι διάφοροι φορείς σε ΕΕ, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό και διαπεριφερειακό επίπεδο έχουν σχηματίσει ομάδες εργασίας με σκοπό την κινητοποίηση των κατάλληλων, κατά περίπτωση, οργάνων για επιτάχυνση της εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης. Η αξιολόγηση της Στρατηγικής θα έχει σίγουρα θεωρητικό ενδιαφέρον όταν θα μπορεί να μελετηθεί προς τα τέλη της τρέχουσας δεκαετίας, δεδομένου ότι θα υπάρχουν τα απαραίτητα στοιχεία για την πορεία υλοποίησής της.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### A. Ξενόγλωσση

- Agnew, J. (1994), The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory, *Review of International Political Economy*, 1, 53-80
- Agnew, J. (1995), The hidden geographies of social science and the myth of the geographical turn, *Environment and Planning D: Society and Space* 13(4)
- Amin, A. (1994), Post Fordism: models, fantasies, and phantoms of transition, στο A. Amin A.(ed) *Post Fordism: A Reader*, Blackwell Oxford.
- Amin, A. (2000), *The economic base of contemporary cities. The Economic Base of Contemporary Cities*, Blackwell, Malden
- Amin, A. (2002), Spatialities of globalisation. *Environment and Planning*, A(34), 385-399.
- Anderson, M. (1983), The Political Problems of Frontier Regions, στο Anderson M.(ed) *Frontier Regions in Western Europe*, Frank Cass, London
- Anderson, M. (1996), *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press, Cambridge
- Anderson, M. (1998), European Frontiers at the End of the Twentieth Century: An Introduction, στο Anderson M.(ed) *The Frontiers of Europe*, Pinter, Eberhard Bort, London, Washington
- Anderson, J. (2002), Transnational democracy: political spaces and border crossings, Routledge, London
- Anderson, J. O'Dowd, L. & Wilson, T. M. (2003), *Culture and cooperation in Europe's borderlands*, European Studies, Amsterdam
- Andrikopoulou, E.& Kafkalas, G. (2004), Greek regional policy and the process of Europeanisation: 1961-2000, στο Dimitrakopoulos D., Passas A., (eds) *Greece in the European union*, Routledge, London, 35-47.
- Antikainen, J. (2008), Polycentricity Under the Looking Glass, στο Faludi A.(ed) *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts
- Association of European Border Regions (AEBR) (1997), *Practical Guide to Cross-Border Cooperation. 2nd edition*, AEBR, Gronau

- Association of European Border Regions (AEBR) (1997α), *The EU Initiative INTERREG and Future Developments*, AEBR, Gronau
- Association of European Border Regions (AEBR) (1997β), *Practical Guide to Cross-Border Cooperation*, AEBR, Enschede
- Association of European Border Regions (AEBR) (2001), *Transeuropean Cooperation between Territorial Authorities. New Challenges and Future Steps Necessary to Improve Cooperation*, διαθέσιμο στο [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/territorialauthorities\\_01.en.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/territorialauthorities_01.en.pdf). (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2013)
- Association of European Border Regions (AEBR) (2004α), *“Towards a new Community legal instrument facilitating public-law-based transeuropean cooperation among territorial authorities in the European Union” Study-Summary paper, May 2004*, AEBR, Gronau
- Association of European Border Regions (AEBR) (2004β), *European Charter for Border and Cross-Border Regions - New version*, AEBR, Gronau
- Association of European Border Regions (AEBR) / RFO (2005), *Governance and cross-border co-operation. Speech of Helpdesk Gabbe, J. Secretary General of AEBR / RFO, on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland*, AEBR, Gronau
- Association of European Border Regions (AEBR) (2008), *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft
- Aykaç, A. (1994), *Transborder regionalization: an analysis of transborder cooperation structures in Western Europe within the context of European Integration and decentralization towards regional and local governments*. Libertas Europäische, Sindelfingen
- Bachtler, J., & Wren, C. (2006), Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research questions and Policy challenges. *Regional Policy*, 40 (2), 179-188
- Bagnasco, A., Le Galès, P. (2000), *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge
- Barca, F. (2009), «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations» *Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009*, διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm), (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014)

- Beckouche, P., & Grasland, C. (2008), North-South Regionalism: A Challenge for Europe in a changing World, στο Faludi A.,(ed) *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts
- Benz, A., & Eberlein, B. (1999), The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance, *Journal of European Public Policy*, Vol 6, No 2
- Benz, A. (2002), How to reduce the burden of coordination in European spatial planning, στο A. Faludi (ed) *European Spatial Planning*, 149-155, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge
- Benz, A., & Furst, D. (2004), Policy Learning in Regional Networks, στο Keating M. (ed) *Regions and Regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts
- Blaut, J.M. (1961), Space and process, *The Professional Geographer*, V. 13, 1-7
- Bloed, A. (2006), *National Minorities and Cross-border Cooperation between Hungary and Croatia. A Case-Study of Baranya/Hungary and Osiječko-baranjska County/Croatia*, European Centre for Minority Issues, Bolzano
- Böhme, K. (2002), *Nordic Echoes of European Spatial Planning. Discursive Integration in Practice. Nordregio Report*, Nordregio, διαθέσιμο στο <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2002/Nordic-Echoes-of-European-Spatial-Planning>, (τελευταία πρόσβαση Αύγουστος 2014)
- Böhme, K., Haraldsson P.I., Polverari L., Josserand F. (2003α), "Transnational Nordic-Scottish Cooperation: Lessons for Policy and Practice", in Nordic Centre for Spatial Development, *Nordregio Working Papers*, No. 2003:
- Böhme, K., Haarich, S., Lähteenmäki Smith, K., Polverari, L., Bassols, L. T. & Uljed, A. (2003β), *The Territorial Effects of Structural Funds in ESPON 2.2.1*, Nordregio, Stockholm
- Böhme, K. (2003γ) «Discursive European integration: The case of Nordic spatial planning», *Town Planning Review*, 74(1)
- Böhme, K. & F. Josserand (2004), 'Trans-national Co-operation: An instrument for organisational learning and social capital building', *Journal of Nordregio* 1/2004, 18-20
- Böhme, K. (2005), The Ability to Learn in Transnational Projects, *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 11-12/2005, 691-700
- Bomberg, E., & Peterson, J. (2000), Policy Transfer and Europeanisation: Passing the Heineken Test?, *Queen's Papers on Europeanisation*, 2

- Borzel, T., & Risse, T. (2000), When Europe hits home. Europeanisation and Domestic Change. *European Integration Online Papers EioP* , 4 (15), 15
- Brenner, N. (1999), Globalization as reterritorialisation: the rescaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies* , 36 (3), 431-451
- Brenner, N., Jones, M., MacLeod, G., (2003), *State/Space: A Reader*, Blackwell, Oxford
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, University Press, Oxford
- Brinkhoff, Gabbe, J. & Martinos, H. (1997), *VADE MECUM, Cross-Border and Inter-regional Co-operation on External Borders of the European Union*, AEBR, Gronau
- Brown, C. (2002), Sovereignty, Rights and Justice. *International Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge
- Brown, M.P.(1992), The possibility of local autonomy. *Urban Geography*,13(3), 257-279
- Bruno, I., Jaquot, S., & Mandin, L. (2006), Europeanisation through its instrumentation: Benchmarking, mainstreaming, and the open method of coordination.. Toolbox or Pandoras's box? *Journal of European Public Policy*, 13(4), 519-536
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A., & De Magalhaes, C. (2002), *Urban Governance, institutional capacity and social milieux*, Ashgate, Aldershot
- Castells, M. (1996), *The Information Age: Economy, society and culture. Volume 1: The rise of the network society*, Blackwell, Oxford
- CEC, Commission of the European Communities (1975), *Regulation 724/75, EEC ((OJ) L 73/8 1975) establishing a European Regional Development Fund (ERDF)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1987) *The Single Act: A new frontier for Europe Communication from the Commission to the Council*, COM (87) 100 final, 15 February 1987, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1991a), *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, COM (91) 452 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

- CEC, Commission of the European Communities (1991 $\beta$ ), *First annual report on the reform of the Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1992), *Second annual report on the reform of the Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1993), *Third annual report on the reform of the Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1994), *Fourth annual report on the reform of the Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1995 $\alpha$ ), *Forecasting and Assessment in Science and Technology, FAST Dossier Vol. 30 (March 1995 $\alpha$ ): Regional Transnational Networks of Co-operation in the Field of Science, Technology, Education and Vocational Training*.
- CEC, Commission of the European Communities (1995 $\beta$ ), *Seventh annual report on the reform of the Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1995 $\gamma$ ), *PHARE, Programme and contract information 1995. Multi-country and cross programmes*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (1996 $\alpha$ ), "Programme TERRA: Networks of local regional authorities to carry out innovative and /or demonstrative pilot projects on spatial planning in specific areas under Article 10 of the ERDF Regulation. Call for proposals", OJ No C 119 of 24.4.1996
- CEC, Commission of the European Communities (1996 $\beta$ ), *Communication to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community Interreg initiative concerning transnational co-operation on spatial planning*
- CEC, Commission of the European Communities (1997), *Achievements under RECITE I. Recite Office evaluation report*, European Commission (Directorate General for Regional Policies of the European Communities / RECITE Office), Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (1998), *Commission Regulation (EC) No 2760/98 of 18 December 1998 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme*, (OJ L 345, 19.12.1998), European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2000 $\alpha$ ) *Communication of 28-4-2000 to the Member States, laying down guidelines for a Community Initiative*

*concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious & balanced development of the Europ.territory (Interreg III) OJ C 143 (23.5.2000), European Commission, Brussels*

CEC, Commission of the European Communities (2001α) *"Unity, solidarity and diversity for Europe, its people and its territory. The Second Report on Economic and Social Cohesion, [COM(2001) 24 Final, European Commission, Brussels*

CEC, Commission of the European Communities (2001β) *Projet de Communication de Monsieur le President à la Commission. Document introductif au débat de la Commission sur les orientations possibles de la gouvernance européenne. (29.03.2001 réf.170005/2001), Commission Européenne, Bruxelles*

CEC, Commission of the European Communities (2001γ) *"European governance - A white paper" COM(2001) 428 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg*

CEC, Commission of the European Communities (2002α) *Communication from the Commission to the Member States of 7 May 2001: "Interregional Cooperation", Strand C of the INTERREG III Community Initiative, OJ No 2001/C141/02, European Commission, Brussels*

CEC, Commission of the European Communities (2002β) *First progress report on economic and social cohesion (COM(2002)46 final, 30 January 2002)-Not published in the Official Journal, European Commission, Brussels.*

CEC, Commission of the European Communities (2003) *Second progress report on economic and social cohesion, Report COM (2003) 034 - 30.01.2003, European Commission, Brussels*

CEC, Commission of the European Communities (2004α) *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation- Third Report on Economic and Social Cohesion, COM (2004) 107 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg*

CEC, Commission of the European Communities (2006α) *Commission Decision of 4 August 2006 fixing an indicative allocation by Member State of the commitment appropriations for the European territorial cooperation objective for the period 2007-2013 (notified under document number C(2006) 3473), L247/26, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg*

CEC Commission of the European Communities (2006β) *Communication from the Commission to the Member States, Regions for Economic Change, 8/11/2006, COM(2006) 675 final, European Commission, Brussels*



- CEC, Commission of the European Communities (2007), *Fourth report on economic and social cohesion*, COM (2007) 273 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (2008α), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee of 6 October 2008 - Green paper on territorial cohesion: Turning territorial diversity into strength* COM(2008) 616 Final, not published in the Official Journal
- CEC, Commission of the European Communities (2008β), *INTERACT Handbook, The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Commission, Brussels
- CEC Commission of the European Communities (2008γ) *Fifth progress report on economic and social cohesion Growing regions, growing Europe*, COM (2008) 371, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEC, Commission of the European Communities (2008δ) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee of 6 October 2008 - Green paper on territorial cohesion: Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 Final, not published in the Official Journal, European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2009α), *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 10 June 2009*, COM(2009), 248 final, not published in the Official Journal, European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2009β), *Macro-regional strategies in the European Union*, διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf) (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2013)
- CEC, Commission of the European Communities (2009γ), *Commission Working Document. Consultation On The Future "Eu 2020" Strategy*, COM (2009) 647, not published in the Official Journal, European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2009δ), *Sixth Progress Report on economic and social cohesion*, COM(2009) 295, European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2009ε), *"Territorial cohesion: unleashing the territorial. Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential . 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden*, διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/kiruna\\_20091211.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf) (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2012)

- CEC, Commission of the European Communities (2010), *European Commission's proposal for MFF 2014 – 2020* (IP/11/799), not published in the Official Journal, European Commission, Brussels
- CEC, Commission of the European Communities (2011). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006*, COM(2011) 614 final, διαθέσιμο στο [http://www.mmr.cz/getmedia/dc909dc0-1e25-46d4-9fa2-6a300a48f284/02\\_erdf\\_proposal\\_en.pdf?ext=.pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/dc909dc0-1e25-46d4-9fa2-6a300a48f284/02_erdf_proposal_en.pdf?ext=.pdf) (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2012)
- Christiansen, T. (1996), *Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance*, European University Institute, Robert Schuman Centre, Series EUI RSC 1996/53, Strasbourg
- Christiansen, T. (1997), "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", *European University Institute Working Papers*, No. 96/53
- Christiansen, T. and S. Piattoni (2003), *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham
- Church, A. & Reid, P., Cross-border Co-operation, Institutionalisation and Political Space across the English Channel, *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, 643-655
- Colomb, C. (2007), The Added Value of Transnational Cooperation - Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change. *Planning Practice and Research*, 22 (3), 347-372.
- Collinge, C. (1996) *Spatial articulation of the state – reworking social relations and social regulation theory*, Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, διαθέσιμο στο <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/business/management/collinge/spatial-articulation.pdf> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2013)
- Contant, C. K. & De Nie K. L. (2009), Scale Matters. Rethinking Planning Approaches across Jurisdictional and Sectoral Boundaries, στο Ross Cath. (ed) *Megaregions. Planning for Global Competitiveness*, Island Press, Washington
- Conzelmann, T (2008), Towards a new concept of multi-level governance? Remarks by Dr. Thomas Conzelmann, 10 September 2008, University of Maastricht MLG Atelier, Maastricht
- CoR Committee of the Regions (1997) *The INTERREG-IIC Community Initiative and the potential role for local and regional authorities (CdR 108/97) ; Opinion*

*on spatial planning in Europe (CdR 340/96)*, Committee of the Regions, Brussels

CoR Committee of the Regions (2007) *The European Grouping of Territorial Cooperation, CdR 117/2007, Study carried out by: GEPE (supervision N.Levrat), the Unit for Policy Anal., Studies & Inter-institutional & Legislative Planning (G.Spinaci, J.Lotarsk & L.Cannellini) & COTER (D.L.Taberner)*, Committee of the Regions, Brussels

CoR Committee of the Regions (2009), *The Committee of the Regions' White Paper on multilevel governance (2009C 211/01)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

CoR Committee of the Regions (2010), *"Europe's Macro-Regions: Integration through territorial co-operation" - Brussels : 13 April*, Conference proceedings, Committee of the Regions, Brussels

Cotella, G., & Rivolin, U. J. (2010) *Institutions, Discourse and Practices: Towards a Multidimensional Understanding of EU Territorial Governance. 24th AESOP Annual Conference. Track 5: European Territorial Cooperation and Policies*, AESOP, Finland

Cox, K. R. (1997), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, The Guilford Press, London

CPMR (2009) *Opinion of the CPMR Political Bureau – Response to the European Commission's Consultation on the Green Paper on Territorial Cohesion: "Turning Territorial Diversity into Strength"* διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/4\\_organisation/95\\_cpmr\\_atlantic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/4_organisation/95_cpmr_atlantic_en.pdf) (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2014)

Council of Europe (1973), *Co-operation between local authorities in frontier regions. Study Series Local and Regional Administration*, Council of Europe, Strasbourg

Council of Europe (1980), *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities Madrid, 21.V.1980*, Council of Europe, Strasbourg

CoE Council of Europe (1981), *Deuxième plan à moyen terme, 1981-1986 d'activités intergouvernementales*, Conseil de l'Europe, Strasbourg

CoE Council of Europe (1987), *La prise de décisions et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation". Symposium coopération transfrontalière en Europe-Rapport du colloque, Strasbourg 3-4 Décembre 1986*, Conseil de l'Europe, Strasbourg

- CoE Council of Europe (1989), *La cooperation transfrontalière et l'Administration française. Coolection Etudes et travaux "Cooperation transfrontaliere en Europe. Conseil de l'Europe, Strasbourg*
- CoE Council of Europe (1995), *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Explanatory Report, Council of Europe, Strasbourg*
- CoE Council of Europe (1997), *La coordination des schemas d'aménagement des regions frontalières. Etude de cas -Serie d'etudes:Amenagement du territoire Europeen, Conseil de l'Europe, Strasbourg*
- CoE Council of Europe (2002), *Report on the current state of the administrative and legal framework of transfrontier co-operation in Europe, Committee of Experts on Transfrontier Co-operation (LR-CT) Council of Europe, Strasbourg*
- Creech, J., Kamuf, P., & Todd, T. (1985), *Deconstruction in America: An interview with Jacques Derrida, Critical Exchange 17*
- Dabinett, G. (2006), *Transnational spatial planning-insights from practices in the European Union, Urban Policy Research, 24 (2), 283-290*
- Dabinett, G., & Richardson, T. (2005), *The Europeanisation of spatial strategy: Shaping regions and spatial justice through environmental ideas. International Planning Studies, 10 (3-4), 201-218*
- Damsgaard, O., Dubois A., Gløersen E., Hedin S., Rauhut D., Roto J., Schmitt P., Steineke, J.M., (2008), *Inputs to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, Nordregio, Stockholm*
- Davoudi, S. (2005), *Understanding Territorial Cohesion. Planning, Practice and Research, 20, 433-441*
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008), *Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices. Boletín de la A.G.E., 46, 32-52*
- Debardieux B., (2003), "Territoire" στο Lussaul, M., & Lévy J., (eds) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, Paris*
- DeBardleben, J. (2005), *Soft or hard borders?: managing the divide in an enlarged Europe, Aldershot, Ashgate*
- De Lombaerde, P. & Van Langenhove, L. (2007), *Regional Integration, Poverty and Social Policy, Global Social Policy 7(3)*
- Delaney, D., & Leitner, H. (1997), *The political construction of scale, Political Geography, 16(2)*

- DG REGIO, *Territorial cohesion: unleashing the territorial potential" Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden*, DG Regio
- Deloire, P. (1996), *Guide européen du cadre territorial. L'art et la manière d'utiliser l'Union Européenne*, Continent Europe, Paris
- Dicken, P., Peck, J. A., & Tickell, A. (1997), Unpacking the global, στο Lee, R., & Wills, J., (eds) *Geographies of Economies*, Edward Arnold, London
- D'Orta, C. (2003), «*What future for the European administrative space?*» EIPA, working Paper No 2003/W/5
- Dubois, A. & Lähteenmäki-Smith, K. (2006), *Collective Learning Through Transnational Cooperation: The Case of Interreg IIIB*, Nordregio, Stockholm
- Duhr, S., & Nadin, V. (2007α), Europeanization through Transnational Territorial Cooperation? The case of INTERREG IIIB North -West Europe, *Planning Practice and Research*, 22(3), 373-394
- Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007β), The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation, *Planning, Practice and Research*, Vol. 22, No. 3, 291-307, Routledge, London, New York
- Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010), *European spatial planning and territorial cooperation*, Routledge, London, New York
- Dupeyron, B. (2008), *L'Europe au défi de ses frontières: expériences rhénane et pyrénéenne*, PIE – Peter Lang, Bern
- Dupeyron, B. (2009), *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expériences rhénane et pyrénéenne*, Series Science Politique, Peter Lang, Bern
- Durà-Guimerà, A. (2010), *Recent dynamics in European cross-border cooperation: towards a new period?*, Regional Studies Association Annual International Conference
- EC, Council of the European Communities (1986), *Single European Act*, EE L 169, 29.06.1987, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC, Council of the European Communities (1988), Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, L 374,

31/12/1988 P. 0001 – 0014, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (1990), EUROPEAN ECONOMIC INTEREST GROUPING Notices published pursuant to Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985, OJ C 330, 5.11.1996, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (1992), European Council (Edimburg Summit 1992, December 11-12 1992), διαθέσιμο στο [http://aei.pitt.edu/1445/01/edinburgh\\_dec\\_1992.pdf](http://aei.pitt.edu/1445/01/edinburgh_dec_1992.pdf) (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2013)

EC Council of the European Union (2000), *Regulation (EC) No 2666/2000 of 5-12-2000 on assistance for Albania, Bosnia & Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia & FYROM, repealing Reg.(EC) No 1628/96 & amending Regulations (EEC) No 3906/89 & (EEC) No 1360/90 & Decisions 97/256/EC & 1999/311/EC*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (2004) «EC Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts» (OJ L 134, 30 April 2004), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (2005), «*The Territorial State and Perspectives of the European Union. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*». A background Document for the Territorial Agenda of the European Union. Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (2006α), *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts* (OJ L 134), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

EC Council of the European Union (2006β), *Regulation 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation*, OJ 2006 L 210, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

- EC Council of the European Union (2006γ), *Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC) E.E. L 291*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC Council of the European (2006δ), *Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999*, OJ L 210/ 31.7.2006210/31.7.2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC Council of the European Union (2006ε), *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*, OJ L 210, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC Council of the European Union (2006στ), 2006/144/EC: *Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013*, EE L 55, OJ L 55, 25.2.2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC Council of the European Union (2007α), *Territorial Agenda of the EU. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*, διαθέσιμο στο <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf> (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2014)
- EC, Council of the European (2007β), *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, OJ C 306, 17.12.2007, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EC Council of the European Union (2010), *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 - Les défis à relever et les chances à saisir».Rapport du groupe de reflexion au Conseil europeen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EEC European Economic Community (1957), *Treaty or Treaty of Rome*, 25 March 1957 διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf) (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014)
- Engl, A. (2009), *Territorial Cooperation in Europe:Coordinated Strategy or Lost in Confusion? Paper presented at the Conference "Innovation for Good Local and Regional Governance - A European Challenge"*,2-3 April 2009, Institute of Governance Studies, Univ.of Twente, Enschede

- EP European Parliament/Directorate General for Research (1998), (PE 167.176, 1998): *Die Europäische Raumentwicklungspolitik*. Reihe Regionalpolitik, REGI 100 DE
- EP European Parliament/Committee on Regional Development (2005), *Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a European Grouping of Cross-border Cooperation (EGCC)*, 21 June 2005, διαθέσιμο στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0206+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2013)
- EP European Parliament (2007), *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a european action programme for spatial development and territorial cohesion*, Policy Department/Structural and Cohesion Policies διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file\\_2183/fr-2.3.1-full\\_rev\\_Jan2007.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file_2183/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf) (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2014)
- Eser, T. W., & Schmeitz, P. (2008), *The making of the Territorial Agenda of the European Union: Policy, Polity, and Politics*, στο Faludi A.(ed) *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts
- Eser, T., & Nussmuller, E. (2006), *Mid-term evaluations of community initiatives under European Structural Funds: A process between the accounting and common learning*, *Regional Studies*, 40(2) 249-258.
- ESPON Monitoring Committee (2007), *ESPON project 2.3.2.Governance of Territorial and Urban.Policies from EU to Local Level. Final Report*, διαθέσιμο στο [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_PolicyImpactProjects/governance.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html), (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2014)
- ESPON Monitoring Committee (2005), *ESPON Project 1.1.1 Final Report* [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1\\_revised-full.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf), (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014)
- Eurodistrict:Region Freiburg/Centre et Sud Alsace (2006), *Convention de Coopération Eurodistrict Region Freiburg /Centre et Sud Alsace*, Colmar, Eurodistrict:Region Freiburg/Centre et Sud Alsace.
- Evans, M., & Davies, J. (1999), *Understanding Policy Transfer: A multi-level, multi disciplinary perspective*, *Public Administration*, 77(2), 361-385



- Faludi, A. (2004), The open method of coordination and post regulatory territorial cohesion polic, *European Planning Studies*, 12 (7), 1019-1033
- Faludi, A. (2005α), *Territorial cohesion: an anidentified political objective. Introduction to the special issue.* *Town Planning Review*, 76 (1), 1-13
- Faludi, A., & Rivolin, J. (2005β), The hidden face of European Spatial Planning: Innocations in governance, *European Spatial Planning Studies*, 13 (2), 195-215
- Faludi, A. (2007), The European Model of Society, στο *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts
- Faludi, A. (2009), A turning point in the development of European spatial planning? The "Territorial Agenda of the European Union" and the "First Action Programme", *Progress in Planning*, 71, 1-42.
- Farrows, M. (1997), Regionalizing the Union or Pacifying the Regionalists, *Limerick Papers in European Integration*, Limerick
- Farthing, S., & Carrière, J.P. (2007), "Reflections on Policy-Oriented Learning in Transnational Visioning Processes: The Case of the Atlantic Spatial Development Perspective", *Planning, Practice and Research*, Vol. 22, No. 3, 329-345
- Fernandez de Casadevante R., C. (2005), La traite de Bayonne et L'accord de Bruxelles sur la cooperation transfrontaliere entre collectivites territoriales, στο Lejeune Y., (ed) *Les droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : Les expériences franco-belge et franco-espagnolem*, Bruylant, Bruxelles
- Fisher, F., & Forester, J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London
- Foucher, M. (1998), The Geopolitics of European Frontiers, στο Anderson M. (ed) *The Frontiers of Europe*, Eberhard Bort. Pinter, London, Washington
- Gabbe, J., Malchus, V. v., Mahnkopf K., Martinos H., (1999), *Institutional aspects of cross-border cooperation*, AEBR, Gronau
- Gabbe, J., Malchus, V., & Martinos, H. (2000), *Practical Guide to Cross-border Cooperation. Guide 2000*, AEBR, Gronau
- Gabbe, J. (1998), *Joint Cross-Border Criteria for Programmes and Projects. AEBR/LACE Seminar in Partnership with Upper Austria and Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald on 17 and 18 September 1998 Aigen/ Upper Austria*, AEBR/LACE, Gronau

- Garces de Los Fayos, F. (2008), *Northern Dimension Policy and Nuclear Safety*, DG RELEX, Black Sea Synergy
- George, S. (1996), The European Union, 1992 and the fear of "fortress Europe, στο A. Gamble & A. Payne (eds), *Regionalism and World Order*, Basingstoke.
- Giannakourou, G. (2005), "Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change", *European Planning Studies*, Vol. 13, No. 2, 319-331
- Giddens, A. (2005), The world does not owe us a living! *Progressive Politics*, 1(3)
- Goetz, K. H. (2001), European Integration and national executives: a cause in search for an effect?, στο Hix S. & Goetz K. H. (eds) *Europeanised politics? European integration and national political systems*, Frank Cass, London
- Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2008), Who consults? The configuration of expert groups in the European union, *West European Politics*, 31:4, 725-750
- Green, N. (2005), "Towards a definition of polycentricity in terms of network theory, and the visualisation of polycentricity using a gis" presented at CUPUM 2005, *Computers in Urban Planning & Urban Management, Conference, London, England, 2005*, διαθέσιμο στο <https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:2b1563>, (τελευταία πρόσβαση Ιανουάριος 2012)
- Gualini, E. (2001), *Planning and the intelligence of institutions. Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution-building*, Ashgate, Aldershot
- Gualini, E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, Aldershot
- Gualini, E. (2006), The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales, *European, Planning Studies*, Vol.14, 888-912
- Gualini, E. (2010), Governance, Space and Politics, στο Hillier J.&Healey P.(eds) *Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Ashgate, Aldershot
- Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge, R., Roux, E., (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris
- Haas, P. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organisation*, 46(1), 1-35
- Haasm, E. (1961), International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization* 15, No. 3

- Hall, P., & Taylor, R. A. (1996), Political Science and the three institutionalisms, *Political Studies*, 44 (5), 936-957
- Halmes, G. (2004), *L'accord de Karlsruhe et ses outils pour la coopération transfrontalière. Le groupement Local de coopération Transfrontalière. Enjeux et spécificités d'une nouvelle forme juridique. Documentation du Séminaire du 22 Juin 2004*, Euro-Institut, Kehl
- Halpern, C. (2005), Institutional Change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin 1994-1999. *Environment and Planning C* , 697-713
- Hänggi, H. (2000), *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives. Paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the America, Conference "Los Angeles, : The Pacific Council on International Policy, Los Angeles, The Center for Applied Policy Research, Munich*
- Hardt, M., & Negri, A. (2000), *Empire*, Harvard University Press, Cambridge MA
- Harguindéguy, J. B. (2007), *La frontière en Europe, un territoire?: coopération transfrontalière franco-espagnole*, Harmattan, Paris
- Harmsen, R.(1999), The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12:(1): 81-113
- Harvey, D. (2006), *A critical Reader*, Blackwell Publishing, Oxford
- Harvey, D. (2001), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Routledge, New York
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in fragmented Societies*, Macmillan, London, Basingstone
- Healey, P.,(1999), Institutional Analysis Communicative Planning and Shaping Places, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 19, 111-121
- Heffernan, M. (1998), The Changing Political Map: Geography, Geopolitics and the Idea of Europe since 1500, στο Dodgshon R.A., & Butlin R.A., (eds) *An historical Political Geography of Europe*, Clarendon Press, Oxford
- Heidbreder, E. (2010), Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multilevel Administration, *Journal of European Public Policy impact Factor*, 18(5),709-727

- Henderson, A. (2010), Why Regions Matter: Sub-state Politics in Comparative Perspective, *Regional and Federal Studies*, Vol. Nos 4-5, 439-445
- Hettne, B. (1999), 'Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation, στο Björn, H., Andras, I., & Sunkel, O.,(eds) *Globalism and the New Regionalism*, Palgrave Macmillan, Hampshire
- Hillier, B., & Hanson, J. (1993), *The Social logic of space*, University Press, Cambridge
- Hlepas, N. K., & Getimis, P. (2010), Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment, *Local Government Studies*, 37(5),517-532
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration. Governance in Europe Series*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003), Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review* 97, no. 2: 233–43.
- Howell, K. (2002), *Developing conceptualizations of Europeanization and European integration: mixing methodologies. ESRC Seminar Series/UACES Study Group on the Europeanization of British Politics*, διαθέσιμο στο <http://www.focusproject.eu/web/focus/wiki/-/wiki/ESG/Europeanization> (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2014)
- Hirst, P. (1994), *Associative democracy: New forms of economic and social governance*, University of Massachusetts Press, Amherst
- Hirst, P., & Thomson, G. (1995), Globalization and the future of the nation-state, *Economy and Society* , 24, 408-442
- Hübner, D. (2006), Statement of Danuta Hübner, Regional Policy Commissioner, in the frame of the Conference "Prosperity and Sustainability -Local Cooperation in the Baltic Sea Region,Visby " held in on 17 August 2006, διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-474\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-474_en.htm) (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2012)
- Hübner, D. (2008), Statement of Danuta Hübner, Regional Policy Commissioner, in the frame of the Conferencse, «Promoting EGTC», Brussels, 19/6/2008, διαθέσιμο στο <http://www.danutahuebner.com/?folio=7POYGN0G2>, (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2012)
- Inforegio (2008), Green Paper on Territorial Cohesion. The way ahead, magazine, *Inforegio Panorama* n°28
- INTERACT (2006), *Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes*. INTERACT Programme Secretariat, Vienna.

- James, O., & Lodge, M. (2003), The limitations of policy transfer and lesson drawing for public policy reasearch. *Political Studies Review*, (1) 179-193
- Jacqueline B. (2007), *Les espaces frontaliers, laboratoires de la citoyenneté. Collection transversale n° 22*, Peter Lang, Berne
- Jameson F. (1997), Postmodernism and Consumer Society. [Ενότητα βιβλίου] // *Studies in Culture: An Introductory Reader / συγγρ. βιβλίου McGuigan Jim και Gray Ann.* - London : Arnold.
- Jelušić M. (1999), Transfrontier Co-operation for Units of Local.Government in Europe and Croatian Law, *Political Thought: Croatian Political Science Review*,. No(5), 109-116
- Jessop, B. (1994), Post-Fordism and the State, στο A. Amin, ed., *Post-Fordism*, Blackwell, Oxford
- Jessop, B. (1997), The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance or restructuring capital. Στο N. Jewson, & S. McGregor, *Transforming Cities. Contested governance and new spatial divisions*. London: Routedge.
- Jessop, B. (2002), The Political Economy of Scale, στο Perkmann, M., & N. Sun, *Globalisation, Regionalisation and Cross-Border regions*, Palgrave Macmillan, Hoodmills
- Jessop B. (2006), Spatial fixes, temporal fixes, and spatio-temporal fixes', στο Castree, N.,& Gregory D.,(eds), Harvey D. *A Critical Reader*, Blackwell Publishing, Oxford
- Jones A., & Clark, J. (2010), *The Spatialities of Europeanization. Power, governance and territory in Europe*, Routledge, New York
- Jones, M. (2001), The rise of the regional state in economic governance: "partnerships for prosperity" or new scales of state power? *Environment and Planning A* , 33, 1185-1211
- Kaplan D.H. & Häkli J. (2002), *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*, Rowman & Littlefield Pub Inc., Maryland
- Keating, M. (1997) The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe, *Environment and planning C: Government and Policy* , 15, 383-398.
- Keating, M. (1998) The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Edward Elgar

- Keating, M. (2003), Territorial Restructuring and European Integration, στο Keating, M., & Hughes J.,(eds) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, P.I.E.-Peter Lang /Regionalism & federalism, vol. 1, Bruxelles
- Keating, M. (2004), *Regions and Regionalism*, Edward Elgar, Massachusetts
- Kenichi, O. (1995), *The End of the Nation State. The rise of regional economies*, Simon and Schuster Inc., New York
- Klatt, M., & Kühn, J. (2006), National Minorities and Cross-border Cooperation between Hungary and Croatia. A Case-Study of Baranya/Hungary and Osiječko-baranjska County/Croatia, *European Yearbook of Minority Issues* (2006/7) 93-210
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (1999), How Europe matters: different mechanisms of Europeanisation. *European Integration Online Papers*, 3(7), διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2013)
- Koff, H. (2007), *Deceiving (Dis)Appearances. Analyzing Current Developments in European and North American Border Regions*, Peter Lang, Bruxelles
- Kohler-Koch, B. & Eising, R. (1999), *The Transformation of Governance in the European*, Routledge, London, New York
- Kramsch, O., & Hooper, B. (2004), *Cross-order Governance in the European Union*, Routledge, Oxfordshire
- Labayle, H. (2007), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ? - Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruxelles
- LACE (1998), *External EU Borders: Problems and Developments. LACE magazine I- Annual Review, Issue N° 2 , Autumn 1998*, διαθέσιμο στο [http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aebr.eu%2Ffiles%2Fpublications%2Flace\\_guide.en.pdf&ei=drpZVZCKM8KuswHI8IHIDw&usg=AFQjCNGaWbCZa6ietV7GawAp\\_d0Y0XoZWQ&bvm=bv.93564037,d.bGg](http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aebr.eu%2Ffiles%2Fpublications%2Flace_guide.en.pdf&ei=drpZVZCKM8KuswHI8IHIDw&usg=AFQjCNGaWbCZa6ietV7GawAp_d0Y0XoZWQ&bvm=bv.93564037,d.bGg) (τελευταία πρόσβαση Ιούνιος 2013)
- Ladrech, R. (1994), Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France, *Journal of Common Market Studies* 32, no.1.
- Lahteenmaki-Smith, K., & Böhme, K. (2004), Measuring Policy Learning: Evaluating the Governance Impact of the Structural Funds. *EES Conference on evaluation "Governance, Democracy and Evaluation, Berlin 30 Sept.-2 Oct, Berlin*

- Lahteenmaki-Smith, K., & Dubois, A. (2006), Collective learning through Transnational Cooperation - The case of INTERREG IIIB, *Nordregio Working Paper*, 2006:2
- Lave, J., & Wenger, E. (1991), *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, Cambridge
- Lash, S., & Urry, J. (1994), *Economies of Signs and Space*, Sage Publications London
- Laye, M. P. (2005), *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*, Dossiers d'expert n° 454 Oct 2005, Territorial.fr, Isère / Rhône-Alpes
- Le Gales, P., & Voelzkow, H. (2001), Introduction: The Governance of Local Economies, στο Crouch, C., Le Gales, P., Trigilia C., & Voelzkow, H., (eds), *Local Production Systems in Europe. Rise or demise?*, University Press, Oxford
- Lejeune, Y. (2000), *Sur l'implication des personnes morales de droit public ou privé en matière d'accords et d'organismes de coopération transfrontalière* (Εσωτερικό έγγραφο εργασίας του Συμβουλίου της Ευρώπης)
- Lejeune, Y. (2005), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*, Bruylant, Bruxelles
- Lidström, A. (2007), 'Territorial Governance in Transition', *Regional & Federal Studies*, 17: 4, 499–508
- Lobao, L., Martin, R., & Pose, A.R. (2009), Rescaling the State: new modes of institutional -territorial organization, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1).
- Loughlin, J. (2007), Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states, *Regional and Federal Studies*, 17(4).
- Loughlin, J. (2009), The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No.1, 51–68
- Madanipour, A., Hull, A., & Healey, P. (2001), *The governance of place*, Ashgate. Aldershot
- Mairate, A. (2006), The "added value" of European Union Cohesion policy, *Regional Policy*, 40 (2), 167-177
- Malo, L. (2007), Le contrôle administratif de la coopération transfrontalière, στο Fernandez de Casadevante, R.C., *L'Etat et la Coopération Transfrontalière. Actes de la journée d'étude du 13 Septembre 2006*, Bruylant Bruxelles

- Mamadouth, V., & De Jong, M. (2002), Two contrasting perspective on institutional transplantation, στο De Jong M., Kalenis K., & Mamadouth V., (eds) *The theory and practice of institutional trasplantation: Experiences with the transfer of Policy Institutions*, Kluwer, Dordrechtm
- Marchante A., Ortega, B. & López, J. (2002), A Multicriteria Analysis of the Community Initiative INTERREG II Spain-Morocco (1994-1999)", in *European Regional Science Association*, ERSA conference papers, ERSA No. 02
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996), European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 3 (34)
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004), Contrasting visions of multilevel governance, στο Bache, I., & Flinders, M., *Multilevel Governance*, University Press, Oxford
- Marston, S. (2000), The social construction of scale, *Progress in Human Geography* 24 (2)
- Massey, A. (2004), Modernisation as Europeanisation, *Policy Studies*, Vol. 25 (1) 19-33
- Massey, D. (2005), *For Space*, Sage Publications, London
- Mathias, A., & Brock, L. (2001), What Keeps Westfalia Together? Normative Differentiation in the Modern System of States, στο Albert, M., Jacobson D., & Lapid Y.,(eds) *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Borderlines, Volume 18, University of Minnesota, Mineapolis
- Milward, A.S. (1992), *The Rescue of the European Nation State*, Routledge, London
- Muller-Graff, P. C.,(1998), Whose responsibility are Frontiers, στο Anderson,M., (ed) *The Fronties of Europe*, Bort Eberhard, Pinter, London, Washington
- MUDTCEU, (2007α), *Territorial Agenda of the EU: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occassion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25 May 2007*. Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the EU
- MUDTEU, (2007β), *Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005. A background Document for the Territorial Agenda of the European Union.*



Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union

- Murphy, A. (1996), *The Sovereign State as Political-Territorial Ideal*, στο Biersteker T.J., & Weber, C., (eds) *State sovereignty as social construct*, Cambridge University Press, Cambridge
- Nadin, V., & Shaw, D. (1998), *Transnational Spatial Planning in Europe: The Role of INTERREG IIC in the UK*, *Regional Studies*, Vol. 32, No. 3, 281-299
- Newman, D. (2001), *Boundaries, Borders and Barriers: Changing Geographic Perspectives on Territorial Lines*, στο Albert, M., Jacobson D., & Lapid Y., (eds) *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- Newman, D. (2006), *The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world*", *Progress in Human Geography* 30 (2)
- Nugent, N. (2006), *The Government and Politics of the European Union. 6th Ed.* Palgrave and Duke University Press, Durham, NC
- OECD, (2001), *Territorial Outlook*. OECD Publications, Paris
- O'Brien, R., (1992), *Global Financial Integration: The End of Geography*, Council on Foreign Relations Press, New York
- O' Dowd, L. & Wilson, T.M., (1996α), *Frontiers, Nations and States. Frontiers of Sovereignty in the New Europe* Avebury : Aldershot
- O'Down, L. & Wilson, T. M. (1996β), *Borders, Nations and States. Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, Ashgate, Avebury
- O'Dowd, L. (2003), *The Changing Significance of European Borders*, στο Anderson J., O'Dowd, L., Wilson, T.M. (eds) *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance* Frank Cass, London
- Ohmae. K. (1990), *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked economy*, Harper New York
- Olsen, J. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, *Arena Working Papers* 01/02.
- Olsen, J. (2003), *'Towards a European Administrative Space?'*, *Journal of European Public Policy* Vol.10: 4.
- Paddison, R. (1983), *The fragmented state: the political geography of power*, St. Martin's Press, New York

- Painter, J. & Goodwin, M. (1995), Local Governance and concrete research: investigating the uneven of regulation. *Economy and Society* , 24 (3), 334-356
- PAMINA (1996), Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (AKCT) διαθέσιμο στο [http://www.eurodistrict-regio-pamina.eu/pamina/IMG/pdf/Accord\\_de\\_Karlsruhe\\_Karlsruher\\_Ubereinkommen.pdf](http://www.eurodistrict-regio-pamina.eu/pamina/IMG/pdf/Accord_de_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf) (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2013)
- Pasquier, R. (2005), Cognitive Europeanization and the territorial effects of multilevel policy transfer: Local development in French and Spanish regions, *Regional & Federal Studies*, Vol 15 (3) 295- 310
- Pedrazzini, L. (2005), Applying the ESDP through INTERREG IIIB: A southern perspective . *European Planning Studies* , 13 (2), 297-317
- Perkmann, M. (1999), Building Governance Institutions across European Borders, *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, 657-667
- Perkmann, M. (2003α), Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2, 153-171
- Perkmann, M. (2003β), *The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Cooperation*, Department of Sociology of Lancaster University, Lancaster
- Perkmann, M. (2007α), Construction of new territorial scales. A framework and case study of the EUREGIO cross-border region, *Regional Studies* ,Vol. 41, 253-266
- Perkmann, M. (2007β), Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions, *Environment and Planning C*, Vol: 25, No. 6, 861-879
- Persson, B. (2008), European Commission DG AIDCO A6. *Preparations of the Black Sea CBC Programme*.
- Peters, B. G. (2000), Governance and Comparative Politics, στο Pierre, J. (ed) *Debating Governance*,: University Press, Oxford
- Pierre, J. (1999), *Understanding Governance*, Univerity Press, Oxford
- Pierre, J. (2000), *Debating governance*, Univerity Press, Oxford.
- Pounds, N. (1963), *Political Geography*, McGraw-Hill, New York

- Radaelli, C. M. (2000α), Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance* , 13 (1), 25-43
- Radaelli, C. M. (2000β), Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol 4
- Radaelli. C. M. (2004), Europeanisation: Solution or Problem. *European Integration Online Papers* , 8 (16)
- Rhodes R.A.W. (1996), The new governance: governing without government, *Political Studies* Vol.44, no.4
- Rhodes R.A.W (2000), Governance and public administration, στο Pierre, J. (ed) *Debating governance*, Oxford University Press, Oxford
- Ricq, C. (1992), "*Les régions frontalières et l'intégration européenne*". *Livre blanc de l'Assemblée des Régions, Diputacion General de Aragon, Zaragoza, l'Assemblée des Régions d'Europe*
- Ricq, C. (1995), *Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities Europe*, Council of Europe, Strasbourg
- Rivolin, J., & Faludi, A. (2005), EU territorial governance: learning from institutional progress. *European Planning Studies* , 13 (2), 1-28
- Rivolin, J. (2008) Conforming and Performing planning systems in Europe: an unbearable cohabitation. *Planning Practice and Research* , 23 (2), 167-186
- Rivolin, J. (2010α), Spatial Units for EU Territorial Governance: Findings From a Study on North-Western Italy, *European Planning Studies*, 18:2, 299-316
- Rivolin, J. (2010β), EU territorial governance: learning from institutional progress. Refereed article. *European Journal of Spatial Development*, 1-28
- Robert, J. (2007), The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of Its Trajectory, στο Faludi, A., (ed) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts
- Romani Carlos Fernandez de Casadevante (2007), *L'encadrement par l'Etat de la participation des collectivités territoriales dans les relations de voisinage interetatiques: l'exemple Franco-Espagnol*, Bruylant, Bruxelles
- FR-IT (1993), *Agreement concerning transfrontier cooperation between territorial communities*, Rome, 26-11-1993, διαθέσιμο στο <https://www.eda.admin.ch/eda/en/dfa/foreign-policy/european-politics/reasons-european-countries/cross-border-cooperation/legal-basis.html>, (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

- FR-GER-CH-LUX (1996), *Karlsruhe Agreement on cross-border Cooperation*, Karlsruhe 23 January 199, διαθέσιμο στο [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_Territoires/Accord\\_Karlsruhe\\_Karlsruher\\_Ubereinkommen.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf) (τελευταία πρόσβαση Ιούλιος 2014)
- Rometsch, D., & Wessels, W. (1996), *The European Union and member states: towards institutional fusion?*, Manchester University Press, Manchester
- Rose, R. (1991), What is lesson drawing? *Journal of Public Policy* , 11 (1), 3-30
- Rosenberg, J . (2000), *The Follies of Globalisation Theory*, Verso, London
- Ross, C.,(2009), *Megaregions. Planning for Global Competitiveness*, Island Press, Washington
- Rüland, J., Hänggi, H., Roloff, R. (2005), *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* , Routledge, New York
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder
- Salgado, S. R., & Woll, C. (2004), *L'europeanisation et les acteurs non-etatiques. Paper presented to the conference Europeanisation of public policies and European integration*, IEP, Paris.
- Sandholtz, W., & Sweet, A. S. (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford
- Sandholtz, W., & Sweet, A. S. (2010), "Neo-functionalism and Supranational Governance" Working Paper, διαθέσιμο στο: [http://works.bepress.com/alec\\_stone\\_sweet/38](http://works.bepress.com/alec_stone_sweet/38) (τελευταία πρόσβαση Ιούλιος 2012)
- Scharpf, F.W. (1991), Political institutions, decision styles, and policy choices, στο Windhoff-Heritier A. & Czada R.M (eds) *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Westview Press
- Scharpf, F. W. (1994), Community and autonomy: multi level policy making in the European Union. *Journal of European Public Policy* , 1, 219-242
- Scharpf, F. W. (2001), Notes towards a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies* , 24 (1), 1-26
- Schmitt, P., & Dubois, A, (2008), *Nordregio Report : Exploring the Baltic Sea Region - On territorial capital and spatial integration*, Nordregio, Stockholm

- Scholte, J. A. (2000), *Globalization: A Critical Introduction*, Macmillan, London
- Schymik, C., & Krumrey, P. (2009), EU Strategy for the Baltics Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?, Working Paper FG1, *Stiftung Wissenschaft und Politik*,
- Scott, A., & Storper, M. (2003), Regions, globalization, development. *Regional Studies* , 37 (6-7), 579-593
- Scott, J. T. (1999), European and North American Contexts for Cross-border Regionalism, *Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, 605 – 617
- Smith, N., (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, New York
- Stocchiero, A. (2010α), *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle? Background Paper, 65/2010, April 2010, MED GOVERNANCE, CeSPI*
- Stocchiero, A. (2010β), *The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?*, MED GOVERNANCE Working Paper 74/2010, CeSPI
- Stoker, G. (2000), Urban Political science and the challenge of urban governance, στο Pierre, J.(ed) *Debating Governace*, Oxford University Press, Oxford
- Stone, D. (2004), Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566
- Storper, M. (1997), *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, London
- Stumm, T., & Gabbe, J. (2001), *The Status Quo of Trans-European Co-operation between Territorial Authorities and Future Steps that Contribute to Realise a New Model of European Governance*, Committee of the Regions, Brussels
- Susan M. & Roberts S (1995), Global Regulation and Trans-state organization, στο Johnston, R.J., Taylor, P. J.& Watts, M.J., *Geographies of Global change. Remapping the world in the late twentieth century*, Blackwell Publishers, Oxford
- Sweet, A. S. (2010), The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance, *Living Reviews in EU Governance*
- Sweet, A. S., & Sanholtz, W. (1997), European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy* 4.
- Sweet, A. S., Sandholtz, W., & Fligstein, N. (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford

- Swyngedouw, E., Cooke, P., Moulaert, F., Weinstein, O., Wells, P., (1992), *Towards Global Localization*, University College Press, London
- Swyngedouw, E., Getimis, P., Heinelt, H., Kafkalas, G., & Smith R. (2002), *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, Leske & Budrich, Opladen
- Tagil, S. (1983), The Question of Border Regions in Western Europe:An Historical Background, στο Anderson M. *Frontier Regions in Western Europe*, Frank Cass, London
- Taylor, S., Olejniczak, K., & Bachtler, J. (2004), *A Study of the Mid-Term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period of 2000-06, Report to the INTERREG Secretariat, EPRC*, University of Strathclyde, Glasgow
- Telo, M. (2001), The European Union and the Challenges of the Near Abroad, στο Mario T.,(ed) *European Union and New Regionalism.Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate, Aldershot
- Terrasi, M. (2003), *In Search of a meaningful set of Macroregions for the "New Europe*, European Regional Science Association 43th European Congress, University of Jyväskylä, 27-30 August 2003
- Treuner, P. (1998), "Le volet europeen de la dynamique des territoires, στο Loinger G. & Nemery J.C (eds) *Recomposition et Developpement des Territoires*, L'Harmattan, Paris
- Voets, J., & De Rynck, F. (2006), Rescaling Territorial Governance: A Flemish Perspective, *European Planning Studies* Vol. 14, No. 7
- Wallace, W. (1992), *The dynamics of European Integration* , Pinter, London
- Wassenberg, B. (2007), *Vers une eurorégion ?La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000. Collection : Euroclio38 Etudes et documents*,PIE-Peter Lang, Bruxelles
- Waterhout, W. (2007), Territorial Cohesion.The Underlying Discourses, στο Faludi A.(ed) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts
- Waterhout, B. (2008), *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, IOS Press, Amsterdam
- Wilson, T. M. (2000), Obstacles to European Union regional policy in the Northern Ireland borderlands, *Human Organization*, 59 (1), 1-10

Zetter, J. (2006), *SAUL: Internal Evaluation.Final Repor*, διαθέσιμο στο <http://www.saulproject.net/saul/evaluatingSAULinfluence.jsp>, (τελευταία πρόσβαση Απρίλιος 2014)

Zonneveld, W., & Waterhout, B. (2005), Visions on territorial cohesion. *Town planning Review* , 76 (1), 15-27

Zonneveld, W. (2007), Unraveling Europe's Spatial Structure Through Spatial Visioning, στο Faludi A. (ed) *Territorial Cohesion and the European Model of Society* ,Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts

## **B. Ελληνόγλωσση**

- Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ., (επιμ) (2000), Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης, Θεμέλιο, Αθήνα
- Βασενχόβεν, Λ., (2004), *Εισαγωγή στην Έννοια της Χωροταξίας*, Πρόγραμμα Διατμηματικών Μεταπτυχιακών Σπουδών Εξειδίκευσης. ΕΜΠ – Σχολή Πολιτικών Μηχανικών
- Βασενχόβεν, Λ., (2007), *Χωροταξία-Πολοδομία*, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα
- Βασενχόβεν, Λ., και Κουρλιούρος, Η. (2007), Κοινωνικές και Πολιτικές Διαστάσεις του Χώρου, στο Ιωσηφίδης Ι. (επιμ.), *Ανθρωπογεωγραφία. Άνθρωπος, Κοινωνία και Χώρος*, Κριτική, Αθήνα
- Βασενχόβεν, Λ.Κ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας, Ε., Γιαννίρης, Η. Θάνος Παγώνης Θ., (2010), *Χωρική Διακυβέρνηση: Θεωρία, Ευρωπαϊκή Εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*, Κριτική, Αθήνα
- Γιαννακούρου, Γ., (2008), *Η Χωροταξία στη Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Παπαζήση, Αθήνα
- Γιαννακούρου, Γ., (2009α), *Η Ευρωπαϊκή Διάσταση του Χωροταξικού Σχεδιασμού. Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Νόμος & Φύση, Εισήγηση στην Ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Πολεοδομικού και Χωροταξικού Δικαίου «Ζητήματα Χωροταξικού και Πολεοδομικού Δικαίου. Με αφορμή τα 25 χρόνια εφαρμογής του ν. 1337/1983» που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2008.*
- Γιαννακούρου, Γ., (2009β), «Η εδαφική συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου: ένα νέο πεδίο πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση;», στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας/Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, 25 Κείμενα για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη του χώρου. Συλλογικός Τόμος για τα 20 χρόνια λειτουργίας του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 35-55
- Γετίμης Π., (1994), *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Θεμέλιο, Αθήνα
- Γρηγορίου, Π., (2006), Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής περιφέρειας, στο Γρηγορίου Π.& Μεταξάς Α.,(επιμ) *Ευρωπαϊκή Περιφέρεια και Διακυβέρνηση*, Σάκκουλας, Αθήνα
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *Ελλάδα – Βουλγαρία, περίοδος 2007-2013* C(2008)1129/28-3-2008, διαθέσιμο στο <https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)



Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *Ελλάδα - Ιταλία* περιόδου 2007 - 2013  
007CB163PO060, διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *Ελλάδα - Κύπρος* περιόδου 2007-2013, C(2008)1131-  
28/03/2008v διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *Μεσογειακός Χώρος* περιόδου 2007-2013, CCI 2007  
CB163PO045, διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *INTERREG IVC* περιόδου 2007-2013, CCI  
2007CB163PO046, διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *URBACT II* περιόδου 2007-2013, E/2007/2063 -  
C(2007)4454, διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *ESPON* περιόδου 2007-2013, C(2007) 5313,  
διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, *INTERACT* περιόδου 2007-2013, διαθέσιμο στο  
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx> (τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014)

Ιωακειμίδης, Π. Κ., (1998), *Ευρωπαϊκό Ένωση και Ελληνικό Κράτος. Επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, Θεμέλιο Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ., (2000), *Η Έκταση και τα Σύνορα του Ευρωπαϊκού Χώρου: Νέες Πραγματικότητες και Νέες Προκλήσεις*, στο Ανδρικοπούλου Ελ.& Καυκαλάς Γρ. (επιμ) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Θεμέλιο, Αθήνα

Καμχής, Μ., (2007), *Η Ενοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου 1986-2006. Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Κριτική, Αθήνα

Καρκατσούλης, Π., (2004), «Ευρωπαϊοποίηση αντί παγκοσμιοποίησης. Ρεαλισμός ή ουτοπία; Αποτιμώντας τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ. 10/2004

Καρνού, Μ., (1990), *Κράτος και Πολιτική Θεωρία*, Οδυσσέας, Αθήνα

- Καυκαλάς, Γ., (επιμ) (2004), *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης. Θεωρητικές Προσεγγίσεις & Πολιτικές*, Κριτική, Αθήνα
- Κότιος, Α., (2012), *Σημειώσεις του μαθήματος επιλογής "Μορφές και σχήματα διακρατικής συνεργασίας"*, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
- Κυβέλου, Σ., (2010), *Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση: η έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη*, Κριτική, Αθήνα
- Λεοντίδου, Λ., (1989), *Γεωγραφικός Χώρος και Κοινωνικός Μετασχηματισμός. Διδακτικές σημειώσεις για τα μαθήματα Κοινωνική Γεωγραφία, Χώρος και Κοινωνικές Διαδικασίες*, ΕΜΠ, Τομέας Γεωγραφίας και Περιφερειακού Σχεδιασμού, Αθήνα
- Λυπουρλής, Δ., & Μαυρόπουλος, Θ. (επιμ) (2010), *Πλάτων Τίμαιος, ή Περί φύσεως*, Ζήτρος, Θεσσαλονίκη
- Μανιτάκης, Α., (2007) *Τι είναι Κράτος*, Σαββάλας, Αθήνα
- Μαραβέγιας, Ν., (επιμ) (2011), *Εξευρωπαϊσμός στον Μεσογειακό χώρο*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Μάσσεϋ, Ν., (2001), *Φιλοσοφία και πολιτικές της χωρικότητας*, Παπασωτηρίου, Αθήνα
- Νικολαΐδου, Σ., (1993), *Η Κοινωνική Οργάνωση του αστικού χώρου*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Ξενάκης, Δ. Κ., Σπουρδαλάκης Μ. (επιμ) (2009), *Ευρωπαϊκή πολιτεία - Η τέχνη της συνδιάθεσης*, Σαββάλας, Αθήνα
- Πάουντς, Ν.Τ., (2001), *Ιστορική γεωγραφία της Ευρώπης*, εκδ. ΕΑΠ, Πάτρα
- Πετράκος, Γ. & Ψυχάρης, Ι. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Κριτική, Αθήνα
- Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήση, Αθήνα
- Τίμσιτ, Γ., (1989), *Κράτη και Διοικήσεις. Συγκριτική Μελέτη*, Ελληνικές Πανεπιστημιακές Εκδόσεις, Αθήνα
- Χλέπας, Ν. Κ. & Τασόπουλος, Γ.Α. (επιμ) (2000), *Αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Σάκκουλας, Αθήνα
- Χόφμαν, Τζ., (1997), *Πέραν του Κράτους*, Στάχυ, Αθήνα

Χρυσοχόου, Δ.Ν., Τσινισιζέλης, Μ.Ι., Υφαντής, Κ. Σ. Σταυρίδης, Ξενάκης, Δ. Κ., (2009), *Ευρωπαϊκή Πολιτεία. Η τέχνη της Συνδιάθεσης*, Σαββάλας, Αθήνα

Ψυχάρης, Ι., & Σιμάτου, Έ. (2003), Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα. *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών*, 9 (29), 645-684

Ψυχάρης Ι. (2004), Περιφερειακή πολιτική και περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης της Ελλάδας: αποτίμηση και προοπτικές, *ΑΕΙΧΩΡΟΣ*, Τεύχος 3(1), 56-97

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**

## I - Πίνακες

**Πίνακας 23:** Ευρωπαϊκές περιφέρειες στην Ευρώπη. Πηγή: Ίδια συλλογή και επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

Ευρωπαϊκές περιφέρειες στην Ευρώπη		
Όνομασία	Έτος δημιουργίας	Σύνορα
EUREGIO	1958	D/NL
North Calotte Council	1971	Finland, Norway, Sweden
Kvarken council	1972	Finland, Norway, Sweden
Euregio Rhein-Waal	1973	D/NL
Euregio Maas Rhein	1976	D/NL
Meuse-Rhine Euroregion	1976	Belgium, Germany, Netherlands
Ems-Dollart-Region	1977/1997	D/NL
Central North committee	1977	Finland, Norway, Sweden
Euregio rhein-maas-nord	1978	D/NL
ARKO (Arvika/Kongsvinger) euroregion	1978	Norway, Sweden
Archipelago (islands) committee	1978	Finland, Sweden
Zukunft SaarMoselle-Avenir	1979	D/F
"BENEGO" (Belgisch-Nederlands Grensoverleg = Belgian-Dutch border consultation)	1980	Belgium, Netherlands
Bornholm and Southwestern Skåne euroregion	1980	Denmark, Sweden
Østfold-Bohuslän/Dalsland euroregion	1980	Norway, Sweden
Benelux-Middengebied	1984	B/NL
Scheldemond	1989	B/NL
EuRegio SaarLorLuxRhein	1989	D/F/LUX
Scheldemond euroregion	1989	Belgium, France, Netherlands
Euroregion Nestos-Mesta	1990	GR/BUL
Sea Alps euroregion	1990	France, Italy
Euroregion Neisse/Nisa/Nysa	1991	D/PL/CZ
Cross-channel euroregion ,part of the Arc Manche	1991	Belgium, France, United Kingdom
Euroregion Elbe/Labe	1992	D/CZ
Euroregion Erzgebirge	1992	D/CZ
Danube_21_euroregion	1992	Bulgaria, Romania, Serbia
Euroregion Pro Europa Viadrina	1992	D/PL
Ore Mountains euroregion	1992	Czech Republic, Germany
Spree-Neisse-Bober euroregion	1992	Germany, Poland
EUREGIO EGRENSIS	1993	D/CZ
Barents Euro-Arctic Council	1993	Finland, Norway, Russia, Sweden
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1993	A/D/CZ
Euroregion Spree-Neisse-Bober	1993	D/PL
East Sussex/Seine-Maritime/Somme euroregion (part of the Arc Manche	1993	France, United Kingdom

Egrensis euroregion	1993	Czech Republic, Germany
Salzburg-Berchtesgadener Land	1993	Austria, Germany
Inn-Salzach-Euregio	1994	D/A
Carpathian Euroregion	1993	Hungary, Poland, Romania, Slovakia, Ukraine
Pro Europa Viadrina euroregion	1993	Germany, Poland
Bavarian forest - Bohemian Forest / Šumava euroregion	1994	Austria, Czech Republic, Germany
Tatras euroregion	1994	Poland, Slovakia
Regio BODENSEE	1994	A/CH/D
Inn-Salzach euroregion	1994	Austria, Germany
Euroregion Pomerania	1994	D/PL
Regio TriRhena	1995	D/F/CH
Bug_euroregion	1995	Belarus, Poland, Ukraine
TriRhena euroregion	1995	Germany, France, Switzerland
Insubrica euroregion	1995	Italy, Switzerland
EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	1995	D/A
Saar-Lorraine-Luxembourg-Rhin	1995	Germany, France, Luxembourg
Glacensis euroregion	1996	Czech Republic, Poland
EUREGIO „via Salina“	1997	D/A
Region Sønderjylland-Schleswig	1997	DK/D
Danube - Kris - Mures - Tisza e uroregion	1997	Romania, Hungary, Serbia
Via Salina euroregion	1997	Austria, Germany
Region Southern Jutland-Schleswig	1997	Denmark, Germany
Mesta-Nestos euroregion	1997	Bulgaria, Greece
International Lake Constance conference	1997	Austria, Germany, Switzerland
Neman euroregion	1997	Belarus, Lithuania, Poland, Russia
EUREGIO Inntal	1998	D/A
Praděd euroregion	1998	Czech Republic, Poland
West/West Pannonia euroregion	1998	Austria, Hungary
Euroregion_Cieszyn_Silesia	1998	Czech Republic, Poland
Tyrol-South Tyrol-Trentino	1998	Austria, Italy
Euroregion Baltic	1998	Denmark, Lithuania, Poland, Russia, Sweden
Inntal euroregion	1998	Austria, Germany
Silesia euroregion	1998	Czech Republic, Poland
Superior Prut and Lower Danube euroregion	1998	Romania, Republic of Moldova and Ukraine
EUREGIO Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	1998	D/A
Zugspitze-Wetterstein-Karwende euroregion	1998	Austria, Germany
EUROREGION Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon, Catalunya	1998	E/F
CENTRE	1999	D/F
Helsinki-Tallinn euregio	1999	Estonia, Finland
Euregio Karelia	1999	FIN/RF
Pomoraví - Záhorie - Weinviertel euroregion	1999	Austria, Czech Republic, Slovakia
Euregio Watteninseln	1999	D/DK/NL

Beskydy Mountains euroregion	2000	Czech Republic, Poland, Slovakia
White Carpathians euroregion	2000	Czech Republic, Slovakia
Karelia euregio	2000	Finland, Russia
Dobrava euroregion	2001	Czech Republic, Poland
Silva Nortica euroregion	2002	Austria, Czech Republic
Białowieża Forest euroregion	2002	Belarus, Polan
Eurobalkans	2002	Bulgaria, Republic of Macedonia, Serbia
Belasica euroregion	2003	Bulgaria, Greece, Republic of Macedonia
Ister-Granum Euroregion	2003	Hungary, Slovakia
Drina-Sava-Majevica euroregion	2003	Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia
Stara Planina euroregion	2006	Serbia, Bulgaria
Alps-Mediterranean Euroregion	2007	France, Italy
Biharia euroregion	?2007	Romania, Hungary
Adriatic Euroregion	2006	Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Italy, Montenegro, Slovenia
Pyrenees-Mediterranean euroregion	2004	France, Spain
Galicia-North euregio	2008	Spain, Portugal
Black Sea euroregion	2008	Bulgaria, Romania

**Πίνακας 24:** «Κοινότητες Εργασίας» στην Ευρώπη. Πηγή: Ίδια συλλογή και επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση 2013

<b>Κοινότητες Εργασίας και παρόμοια όργανα</b>		
<b>Όνομασία</b>	<b>Έτος δημιουργίας</b>	<b>Σύνορα</b>
Communauté de Travail des Alpes Centrales (ARGE ALP),	1972	D/CH/A/I
Communauté de Travail des Alpes Orientales (ARGE ALPEN ADRIA),	1978	A/D/CH/I/HV/SLO/H
Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO),	1982	CH/F/I
Communauté de Travail des Pyrénées (CTP),	1983	E/F/AND
Communauté de Travail de Jura (CTJ),	1985	CH/F
Communauté de Travail Villes des Alpes (CTVA),	1988	Co-operation takes place between local authorities
Comunidade de Trabalho Norte de Portugal-Galicia,	1991	P/E
Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo,	1992	P/E
Working Community of the Danube States (ARGE Donauländer),		D/A/SK/H/HV/YU/BG/RO/UKR/MD
EUROREGION du Nord,	1991	B/F/UK
Carpathian Euroregion,	1993	H/PL/UKR/SK/RO
Euroregion Baltica,	1996	PL/S/LT/LIT/LV/DK/RF
Neue Hanse Interregio,	1991	D/NL
Grande-Région Saar-Lor-Lux	1995	D/B/F/LUX (Περιλαμβάνει προϋπάρχουσες δομές διαπεριφερειακής συνεργασίας)
Internationale Bodenseekonferenz,	1972	A/CH/D/FL
Iles de la Méditerranée Occidentale (IMEDOC),	1995	F/I/E
Cooperation Ireland,	1995	UK/IRL
EuroRegion Oberrhein,		CH/D/F



**Πίνακας 25:** Διαχρονική εξέλιξη Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg. Ίδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

Προγραμματική Περίοδος	Περιγραφή	Προϋπολογισμός
<p><b>INTERREG I (1990-1993)</b></p>	<p>Προετοιμασία παραμεθόριων περιοχών ενόψει άρσης των εσωτερικών συνόρων («Ενιαία αγορά»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.082 εκατ. ECU</li> <li>• 31 ΕΠ (Επιχειρησιακά Προγράμματα)</li> </ul>
<p><b>INTERREG II (1994-1999)</b></p>	<p>Συνδύασε τους στόχους του INTERREG I και της πρωτοβουλίας REGEN και κατανεμήθηκε σε τρία διακριτά σκέλη:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERREG IIA (1994-1999) - διασυνοριακή συνεργασία</li> <li>• INTERREG IIB (1994-1999) – ολοκλήρωση ενεργειακών δικτύων</li> <li>• INTERREG IIΓ (1997-1999) – συνεργασία στον τομέα του περιφερειακού σχεδιασμού (με έμφαση στη διαχείριση υδάτινων πόρων)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,519 δις ECU (τιμές 1996)</li> <li>• 79 ΕΠ</li> </ul>
<p><b>INTERREG III (2000-2006)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διασυνοριακή συνεργασία (σκέλος Α, 53 προγράμματα)</li> <li>• Διακρατική συνεργασία (σκέλος Β, 13 προγράμματα)</li> <li>• Διαπεριφερειακή συνεργασία (σκέλος Γ, 4 προγράμματα)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5,8 δις ευρώ (τιμές 2004)</li> <li>• 70 ΕΠ</li> <li>• ΕΤΠΑ</li> </ul>

**Πίνακας 26:** Επισκόπηση θεσμικού πλαισίου Στόχου III 2007-2013. Ιδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

<b>ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ «ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ»</b>
Κανονισμός 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού 1260/1999
Εφαρμοστικός κανονισμός του γενικού κανονισμού και του κανονισμού του ΕΤΠΑ (ΕΚ) 1828/2006 της Επιτροπής της 8/12/2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το ΕΤΠΑ
Κανονισμός 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και την κατάργηση του κανονισμού 1783/1999
Κανονισμός 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)
Κανονισμός 1085/2006 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (IPA)
Εφαρμοστικός Κανονισμός 718/2007 της Επιτροπής για το IPA
Κανονισμός 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ENPI)
Απόφαση 609/2006/ΕΚ της Επιτροπής, της 4ης Αυγούστου 2006, για την ενδεικτική κατανομή, ανά κράτος μέλος, των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων για το στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» για την περίοδο 2007-2013
Απόφαση 2007/349/ΕΚ της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 2007, σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης 2006/609/ΕΚ για την ενδεικτική κατανομή, ανά κράτος μέλος, των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων για το στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» για την περίοδο 2007-2013
Απόφαση 2006/769/ΕΚ της Επιτροπής της 31 <sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006 για την κατάρτιση του καταλόγου των περιφερειών και των περιοχών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από

το ΕΤΠΑ στους άξονες της διασυνοριακής και διακρατικής συνεργασίας του στόχου για την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία για την περίοδο 2007-2013

Απόφαση 2007/190/ΕΚ της Επιτροπής της 26ης Μαρτίου 2007 για την τροποποίηση της απόφασης 2006/769/ΕΚ σχετικά με την κατάρτιση του καταλόγου των περιφερειών και των περιοχών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης στο πλαίσιο των διασυνοριακών και διακρατικών σκελών του στόχου «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» για την περίοδο 2007-2013 όσον αφορά στη Βουλγαρία και στη Ρουμανία

**Πίνακας 27:** Επισκόπηση Πλεονεκτημάτων και Περιορισμών ΕΟΕΣ. Ίδια επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Αύγουστος 2014

<u>ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ</u>	<u>ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ</u>
<p>Ο κανονισμός 1082/2006 θεσμοθετεί τους ΕΟΕΣ ως κοινοτικά εργαλεία συνεργασίας, παρέχοντας νομική βάση για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και συνέχειας στη λειτουργία τους.</p>	<p>Παρότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα εφαρμογής και άλλων νομικών μέσων πέραν του Κανονισμού 1082/2006, δεν αποσαφηνίζεται η ιεραρχία των διαφορετικών νομικών ρυθμίσεων.</p>
<p>Η νομική προσωπικότητα δίνει τη δυνατότητα στον ΕΟΕΣ να συνάπτει σύμβαση απευθείας με τον κύριο δικαιούχο (lead partner), ανεξαρτήτως της χώρας εγκατάστασης του εταιρού αυτού, ενώ καθιστά περιττή την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας.</p>	<p>Η απόκτηση νομικής προσωπικότητας προϋποθέτει σύνθετες και χρονοβόρες διαδικασίες, σύμφωνα και με το εθνικό δίκαιο του αντίστοιχου κράτους, γεγονός που μπορεί να προκαλέσει καθυστερήσεις.</p>
<p>Στο πλαίσιο διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος, δεν προβλέπεται η συμμετοχή ΝΠΙΔ.</p>	<p>Η απαγόρευση αυτή αποτελεί ταυτόχρονα και περιορισμό, δεδομένου ότι οι ιδιωτικοί φορείς είναι, συχνά, περισσότερο ευέλικτοι</p>
<p>Επιτρέπεται η συμμετοχή κάθε οργανισμού, που διέπεται από το δημόσιο δίκαιο.</p>	<p>Η έγκριση της συμμετοχής εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, με κίνδυνο καθυστερήσεων, λόγω της ασάφειας που διακρίνει τις σχετικές με τις προθεσμίες διατάξεις</p>
<p>Σε σύνθετες περιπτώσεις πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης, διευκολύνει και ενισχύει τις εταιρικές σχέσεις μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών με την Ε.Ε.</p>	<p>Η εφαρμογή του πλαισίου του ΕΟΕΣ θα μπορούσε να οδηγήσει σε ένα σύνθετο, και ορισμένες φορές αμφιλεγόμενο, διοργανικό εγχείρημα, τόσο σε εθνικό όσο και σε διασυνοριακό επίπεδο.</p>
<p>Στις περιπτώσεις υφιστάμενων μορφών συνεργασίας, ο ΕΟΕΣ προσφέρει τη δυνατότητα θεσμικής ενδυνάμωσης, δεδομένης της γεωγραφικής συγκέντρωσης όλων των δραστηριοτήτων (ενιαίο προσωπικό, κοινές εργασιακές συνθήκες και κτιριακές εγκαταστάσεις).</p>	<p>Ο Κανονισμός δεν αναφέρεται λεπτομερώς στους όρους «συνύπαρξης» του ΕΟΕΣ με υφιστάμενους μηχανισμούς συνεργασίας.</p>

---

<p>Οι ΕΟΕΣ μπορούν να λειτουργήσουν και εκτός του πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων.</p>	<p>Δεδομένου του Κανονισμού 1082/2006 (άρθρο 7, παρ. 4), θα είναι δύσκολη η ανάθεση επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων, πέραν αυτών των Διαρθρωτικών Ταμείων.</p>
<p>Αυτονομεί την εδαφική συνεργασία από την εκάστοτε πολιτική βούληση, ενισχύοντας το κύρος και τη νομιμότητα της και δημιουργώντας στέρεα βάση για μακροπρόθεσμη, ενιαία χωρική ανάπτυξη.</p>	<p>Δεδομένου του εύρους των δυνατοτήτων, απαιτούνται διαφορετικές προσεγγίσεις, ανάλογα με το αντικείμενο συνεργασίας, τους εταίρους, το πολιτικό πλαίσιο, κτλ.</p>

---

**Πίνακας 28:** Επισκόπηση ΕΟΕΣ. Πηγή στοιχείων: Κανονισμός 1082/2006 για την ίδρυση του ΕΟΕΣ, Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Ιούνιος 2014

<b>Βασικά χαρακτηριστικά ΕΟΕΣ</b>	
<b>Νομικό πλαίσιο</b>	<p>α) Κανονισμός 1082/2006            β) διατάξεις της σύμβασης και του καταστατικού που μνημονεύονται στα άρθρα 8 και 9 του ανωτέρω Κανονισμού            γ) για θέματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω κανονισμού, ή εμπίπτουν σ' αυτό μόνον εν μέρει, η νομοθεσία του κράτους μέλους στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα ο ΕΟΕΣ. Εφόσον απαιτείται, στο πλαίσιο του κοινοτικού ή του διεθνούς ιδιωτικού δικαίου, να καθορισθεί το δίκαιο που διέπει τις πράξεις ενός ΕΟΕΣ, ο ΕΟΕΣ αντιμετωπίζεται ως οντότητα του κράτους μέλους στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα.            Εφόσον κράτος μέλος περιλαμβάνει διάφορες εδαφικές οντότητες οι οποίες έχουν τους δικούς τους κανόνες εφαρμοστέου δικαίου, η μνεία του εφαρμοστέου δικαίου, περιλαμβάνει το δίκαιο των οντοτήτων αυτών, λαμβάνοντας υπόψη τη συνταγματική δομή του οικείου κράτους μέλους.</p>
<b>Ίδρυση</b>	<p>Η ίδρυση ΕΟΕΣ είναι προαιρετική. Η απόφαση ίδρυσης λαμβάνεται με πρωτοβουλία των προτιθέμενων μελών του. Διέπεται από σύμβαση και καταστατικό που εγκρίνονται ομοφώνως από τα μέλη του.</p> <p>Η σύμβαση ενός ΕΟΕΣ διευκρινίζει: α) την επωνυμία και την έδρα (Η έδρα βρίσκεται σε κράτος μέλος, βάσει της νομοθεσίας του οποίου έχει συσταθεί τουλάχιστον ένα από τα μέλη του ΕΟΕΣ), β) την έκταση του εδάφους άσκησης των καθηκόντων του γ) το στόχο, τα καθήκοντα, τη διάρκεια και τις προϋποθέσεις λύσης του δ) τον κατάλογο μελών, ε) το εφαρμοστέο δίκαιο για την ερμηνεία και εφαρμογή της σύμβασης, στ) τις κατάλληλες ρυθμίσεις του δημοσιονομικού ελέγχου, και ζ) τις διαδικασίες τροποποίησης της σύμβασης</p> <p>Το καταστατικό ενός ΕΟΕΣ οφείλει να περιέχει: α) τις διατάξεις λειτουργίας των οργάνων, τις αρμοδιότητες και τον αριθμό εκπροσώπων των μελών στα αρμόδια όργανα, β) διαδικασίες λήψης αποφάσεων, γ) γλώσσες εργασίας, δ) ρυθμίσεις για τη λειτουργία του, ε) ρυθμίσεις που διέπουν τις οικονομικές συνεισφορές των μελών, τους εφαρμοστέους λογιστικούς κανόνες και κανόνες περί προϋπολογισμού, στ) ρυθμίσεις για την ευθύνη των μελών</p>

<b>Φύση</b>	<p>Νέος μηχανισμός συνεργασίας, ο οποίος:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• έχει νομική προσωπικότητα</li> <li>• καταρτίζει ετήσιο προϋπολογισμό</li> <li>• διαθέτει, σε κάθε κράτος μέλος, την ευρύτερη δυνατή ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους.</li> <li>• έχει την δυνατότητα: α) να αποκτά και να διαθέτει κινητή και ακίνητη περιουσία , β) να απασχολεί προσωπικό και γ) να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίων</li> </ul>
<b>Αντικείμενο</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. εφαρμογή προγραμμάτων</li> <li>2. έργων εδαφικής συνεργασίας, με συγχρηματοδότηση των διαρθρωτικών ταμείων</li> <li>3. διεξαγωγή άλλων συγκεκριμένων δράσεων εδαφικής συνεργασίας με ή χωρίς οικονομική συνεισφορά της Κοινότητας. Οι ΕΟΕΣ μπορούν να λάβουν εθνική χρηματοδότηση &amp; να αποτελούν πρόσθετο μέσο για την εφαρμογή στρατηγικών εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΕΣΔΙΤ).</li> </ol> <p>* Τα καθήκοντα ενός ΕΟΕΣ δεν μπορούν να αφορούν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και αρμοδιοτήτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημοσίων αρχών (π.χ αστυνομικές και κανονιστικές εξουσίες, δικαιοσύνη και εξωτερική πολιτική)</p>
<b>Σύνθεση</b>	<p>Αποτελείται από μέλη τα οποία είναι εγκατεστημένα στο έδαφος τουλάχιστον δύο κρατών μελών και εμπίπτουν σε μια ή περισσότερες από τις ακόλουθες κατηγορίες: α) κράτη μέλη, β) περιφερειακές αρχές, γ) τοπικές αρχές, δ) οργανισμοί δημοσίου δικαίου, ε) ενώσεις φορέων, οι οποίοι ανήκουν σε μία ή περισσότερες από τις ανωτέρω κατηγορίες.</p>
<b>Οργανωτική δομή</b>	<p>Ο ΕΟΕΣ διαθέτει, τουλάχιστον, τα ακόλουθα όργανα: α) διευθυντή και β) συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του. Το καταστατικό μπορεί να προβλέπει πρόσθετα όργανα με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες (Κανονισμός 1082/2006, άρθρο 10, παρ.1)</p>

**Πίνακας 29:** Επισκόπηση θεσμικού πλαισίου για την υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας στην Ελλάδα. Ιδία επεξεργασία. Τελευταία επικαιροποίηση Ιούνιος 2014

<b>Ελλάδα / Θεσμικό Πλαίσιο για την Εδαφική Συνεργασία</b>		
<b>Νόμοι</b>	N. 2860/2000	Περί διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλων διατάξεων.
	N. 3316/2005	Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής υπηρεσιών και άλλες διατάξεις
<b>Προεδρικά Διατάγματα</b>	ΠΔ 4/2002	Εκτέλεση ενεργειών τεχνικής βοήθειας - στήριξης και διαχείριση των αντίστοιχων πόρων.
	ΠΔ 60/2007	Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005
	ΠΔ 118/2007	Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.)
<b>Υπουργικές Αποφάσεις</b>	ΚΥΑ 907/052/2.7.2003	Εθνικό σύστημα δημοσιονομικών διορθώσεων για την ανάκτηση αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού για την υλοποίηση προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων στο πλαίσιο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Κ.Π.Σ.), του Ταμείου Συνοχής και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών για την προγραμματική περίοδο 2000 - 2006
	ΚΥΑ 175294/ΔΙΟΕ19 6/7.6.2002	Σύσταση ειδικής υπηρεσίας με τίτλο «Υπηρεσία Διαχείρισης Προγραμμάτων Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG» σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Ν. 2860/2000
	ΥΑ 302580/ΥΔ6285/ 14.7.2006	Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 175294/ΔΙΟΕ196/7.6.2002 κοινής υπουργικής απόφασης για τη σύσταση ειδικής υπηρεσίας με τίτλο «Υπηρεσία Διαχείρισης Προγραμμάτων Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG» σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Ν. 2860/2000» (ΦΕΚ Β' 730)
	ΥΑ 14023/ ΕΥΘΥ 521/ 31.03.2010	Σύστημα διαχείρισης και έλεγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (ΥΠΑΣΥΔ)
	ΥΑ 54242/ ΕΥΘΥ 2404	Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 14023/ΕΥΘΥ 521/31.03.2010 απόφασης του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας με τίτλο «Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»
	ΥΑ 38411/ ΕΥΘΥ 1836/ 02- 11-2011	Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 14023/ΕΥΘΥ 521/31.3.2010 απόφασης του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας «Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» (2η Τροποποίηση – 13/10/2011)



## II – Συνεντεύξεις - Ερωτηματολόγιο

**Πίνακας 30:** Οργανισμοί, στελέχη και εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις

α/α	Όνοματεπώνυμο	Φορέας	Ιδιότητα
1	Nasos Sofos	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio/ Unit D1: Competence Centre Macroregions and European Territorial Cooperation Transnational and Interregional Cooperation	<i>Senior Policy Officer</i>
2	Joanna Moulou	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio/ Unit D1: Competence Centre Macro- regions and European Territorial Co- operation Transnational and Interregional Cooperation	<i>Policy Officer</i>
3	Nikos Chryssanthou	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio/ Unit I.3 - Greece and Cyprus	<i>Policy Officer</i>
4	Chryssi Nastouli	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio/ Unit C: Audit	<i>External Auditor - DE &amp; assisting for other MS and candidate countries</i>
5	Kypros Kyprianou	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio / Unit: D2 European Cross-Border Cooperation Unit	<i>Desk Officer/ Smart Growth Correspondent</i>
6	Colin Wolf	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG Regio / Unit E1: Transnational and Interregional Cooperation Unit / Management of transnational and interregional cooperation programmes and macro- regional strategies	<i>Head of Unit</i>
7	Kai Böhme	Spatial Foresight GmbH	<i>Expert</i>
8	Karl-Heinz Lambertz	AEBR	<i>AEBR President, German-speaking Community of Belgium</i>
9	Μαριανού Ελένη	CRPM (Conference of Peripheral Maritime Regions)	<i>Secretary General</i>

**Πίνακας 31:** Υπηρεσίες Περιφερειών προς τις οποίες απευθύνθηκε το ερωτηματολόγιο

α/α	Περιφέρεια	Έδρα	Δ/ση	Υπηρεσιακή Μονάδα
1	Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	Κομοτηνή	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Γραφείο Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και Διεθνών Σχέσεων
2	Κεντρική Μακεδονία	Θεσ/νίκη	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων & Έργων
3	Δυτική Μακεδονία	Κοζάνη	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης
4	Ηπείρος	Ιωάννινα	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων & Έργων
5	Θεσσαλία	Λάρισα	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Τεκμηρίωσης
6	Ιόνιοι Νήσοι	Κέρκυρα	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Δ/ση Αναπτ. Προγραμματισμού
7	Δυτική Ελλάδα	Πάτρα	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Σχεδιασμού Περιφερειακής Πολιτικής
8	Στερεά Ελλάδα	Λαμία	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Δ/ση Αναπτ. Προγραμματισμού
9	Αττική	Αθήνα	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Κινήτρων Περιφερειακής Ανάπτυξης
10	Πελοπόννησος	Τρίπολη	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Δ/ση Αναπτ. Προγραμματισμού
11	Βόρειο Αιγαίο	Μυτιλήνη	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης
12	Νότιο Αιγαίο	Ερμούπολη	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Σχεδιασμού Περιφερειακής Πολιτικής
13	Κρήτης	Ηράκλειο	Δ/ση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων & Έργων

## Ερωτηματολόγιο σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων διεδαφικής συνεργασίας

1. Σε ποιές δράσεις της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg I και του άρ.10 ΕΤΠΑ συμμετείχε η υπηρεσία σας κατά την περίοδο 1990-1993?

2. Σε ποιά επιχειρησιακά προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg II συμμετείχε η υπηρεσία σας κατά την περίοδο 1994-1999?

- Interreg II - Εξωτερικά Σύνορα
- Cadses
- Archimed
- Interreg II Ελλά'δα- Ιταλία
- Other:

3. Σε ποιά επιχειρησιακά προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Interreg III συμμετείχε η υπηρεσία σας κατά την περίοδο 2000-2006?

- Δέσμη Α. Ελλάδα- Βουλγαρία
- Δέσμη Α. Ελλάδα - ΠΓΔΜ
- Δέσμη Α. Ελλάδα - Κύπρος
- Δέσμη Α. Ελλάδα - Αλβανία
- Δέσμη Α. Ελλάδα - Τουρκία
- Δέσμη Α. Ελλάδα - Ιταλία
- Δέσμη Β. CADSES
- Δέσμη Β. MEDOCC
- Δέσμη Β. ARCHIMED
- Δέσμη Γ. Ανατολική Ζώνη
- Δέσμη Γ. Νότια Ζώνη
- Ειδικά προγράμματα : ESPON
- Ειδικά προγράμματα : INTERACT
- Other:

4. Σε ποιές δράσεις του Στόχου III "Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία" της Προγραμματικής Περιόδου 2007 - 2013 συμμετέχει η υπηρεσία σας?

- Πρόγραμμα "Ελλάδα- Βουλγαρία"
- Πρόγραμμα "Ελλάδα - Ιταλία"
- Πρόγραμμα "Ελλάδα -Κύπρος"
- Πρόγραμμα "Ελλάδα - Αλβανία"

- Πρόγραμμα "Ελλάδα - ΠΓΔΜ"
- Πρόγραμμα "Αδριατική"
- Πρόγραμμα "Θαλάσσια Λεκάνη της Μεσογείου"
- Πρόγραμμα "Μαύρη Θάλασσα"
- Πρόγραμμα "Μεσογειακός Χώρος"
- Πρόγραμμα "Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης"
- INTERREG IV C
- INTERACT
- ESPON
- URBACT
- Other:

5. Συμμετέχει η υπηρεσία σας σε κάποιον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ? Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού ΕΟΕΣ (EC) No 1082/2006

- Ναι
- Όχι

6. Προτίθεται η υπηρεσία σας να συμμετάσχει σε κάποιον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ?

- Ναι
- Όχι

7. Εάν ναι, ποιός ο σκοπός σύστασης και η γεωγραφική έκταση του εν λόγω Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ?

8. Εάν ναι, ποιό φορέας πρόκειται να αναλάβουν την σύσταση του εν λόγω Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ?

- Περιφερειακές αρχές
- Υπηρεσίες κεντρικής διοίκησης
- Τοπικές αρχές
- Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου
- Ενώσεις, επιμελητήρια, οργανώσεις, κ.α.
- Other:

9. Συμμετέχει ο φορέας στον οποίο υπηρετείτε σε Πανευρωπαϊκά Δίκτυα συναφή με το αντικείμενο της εδαφικής Συνεργασίας ως τακτικό μέλος?

- Ναι

Όχι

10. Εάν ναι, διευκρινήστε σε ποιό.

- Assembly of European Regions (AER)
- Association of European Border Regions (AEBR)
- Council of European Municipalities and Regions (CCRE)
- Council of Europe - Congress of Regional and Local Authorities
- Eurocities
- Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR)
- Other:

11. Συμμετέχει η υπηρεσία σας στις τακτικές και έκτακτες εργασίες των εν λόγω Δικτύων?

- Ναι, συμμετέχει πάντοτε
- Ναι, αλλά μόνο σε ορισμένες από αυτές
- Όχι, δεν συμμετέχει
- Other:

12. Για την συμμετοχή σας στα προγράμματα διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας κρίθηκε χρήσιμη η προσφυγή σε εξωτερική τεχνική βοήθεια? Αναφέρατε εάν για την καλύτερη υλοποίηση των προγραμμάτων συνεργασίας κρίθηκε απαραίτητη η προσφυγή της υπηρεσίας σας σε εξωτερική τεχνική βοήθεια.

- Ναι
- Όχι

13. Αν ναι, προς ποιόν? Αναφέρατε ποιός φορέας παρείχε τεχνογνωσία σχετικά με για την υλοποίηση των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

- Κεντρικές Υπηρεσίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης
- Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη)
- Δημόσιες αρχές των συνεργαζόμενων κρατών
- Ευρωπαϊκά Όργανα και θεσμικοί δρώντες
- Πανευρωπαϊκά Δίκτυα
- Ελληνικά Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα
- Ευρωπαϊκά Πανεπιστημιακά / Ερευνητικά Ιδρύματα
- Εξωτερικοί Σύμβουλοι / Μελετητές
- Other:

14. Για την υποστήριξη της συμμετοχής της υπηρεσίας σας στην υλοποίηση των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας παρακολουθήσατε σεμινάρια σχετικά με το αντικείμενο της εδαφικής συνεργασίας?

- Ναι

Όχι

15. Εάν ναι, διευκρινήσετε τον φορέα της επιμόρφωσης. Αναφέρετε ποιός φορέας πραγματοποίησε τα σχετικά σεμινάρια

- Κεντρικές Υπηρεσίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης
- Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη)
- Δημόσιες αρχές συνεργαζόμενων κρατών
- Ευρωπαϊκά Όργανα και Θεσμοί (π.χ Επιτροπή των Περιφερειών)
- Πανερωπαϊκά Δίκτυα που σχετίζονται με την εδαφική συνεργασία
- Ελληνικά Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα
- Ευρωπαϊκά Πανεπιστημιακά/ Ερευνητικά Ιδρύματα
- Εξωτερικοί Σύμβουλοι / Μελετητές
- Other:

16. Στα εν λόγω σεμινάρια συμμετείχαν και άλλοι φορείς εκτός από τους υπηρεσιακούς παράγοντες? Ως άλλοι φορείς εννοούνται οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες, επιμελητήρια, ΜΚΟ, κ.α

Ναι

Όχι

Other:

17. Υπήρξε βελτίωση για την υπηρεσία σας σε σχέση με τους πιο κάτω οργανωσιακούς παράγοντες, ως αποτέλεσμα της εμπλοκής της σε προγράμματα εδαφικής συνεργασίας?

	Καθόλου	Μικρή	Μέτρια	Μεγάλη
Στρατηγική επικοινωνίας (communication strategy)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Διάχυση της πληροφορίας (dissemination of information)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ικανότητα και δεξιότητες συντονισμού των διοικητικών μονάδων της υπηρεσίας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αναδιοργάνωση εσωτερικών διοικητικών δομών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Βελτίωση της συνεργασίας της υπηρεσίας με τους κοινωνικούς & οικονομικούς εταίρους	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Καθόλου	Μικρή	Μέτρια	Μεγάλη
Ενίσχυση δικτυώσεων με άλλες περιφέρειες και δημόσιους φορείς της Ελλάδας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ενίσχυση δικτυώσεων με άλλες περιφέρειες και διοικητικές αρχές του εξωτερικού	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ενίσχυση δικτυώσεων με ευρωπαϊκούς θεσμικούς φορείς	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ενίσχυση συνεργασίας με ευρωπαϊκά δίκτυα	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξοικείωση της υπηρεσίας με βέλτιστες πρακτικές (best practices) άλλων διοικητικών συστημάτων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Αξιολογίστε την σημασία των παρακάτω παραγόντων για την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας

	Ασήμαντη	Μικρή	Μέτρια	Μεγάλη
Συνεργασία με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Διοικητική υποστήριξη των προτάσεων έργων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Καινοτόμος χαρακτήρας των προτάσεων έργων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Ποιοί κατά τη γνώμη σας οι παράγοντες επιτυχίας (success factors) που επέδρασαν στην επιτυχημένη υλοποίηση προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας?

20. Ποιοί κατά τη γνώμη σας οι παράγοντες που δυσχεραίνουν την υλοποίηση των προγραμμάτων διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας?

21. Ποιές οι κύριες δυσκολίες που παρουσιάζονται κατά την διαδικασία αξιολόγησης των προτάσεων έργων

- Ελλιπείς διοικητικές δομές
- Έλλειψη ικανού αριθμού προσωπικού
- Έλλειψη τεχνογνωσίας
- Αυξημένος αριθμός αιτήσεων
- Γραφειοκρατικές δομές και διοικητικός άχθος
- Έλλειψη πληροφόρησης των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων
- Other:

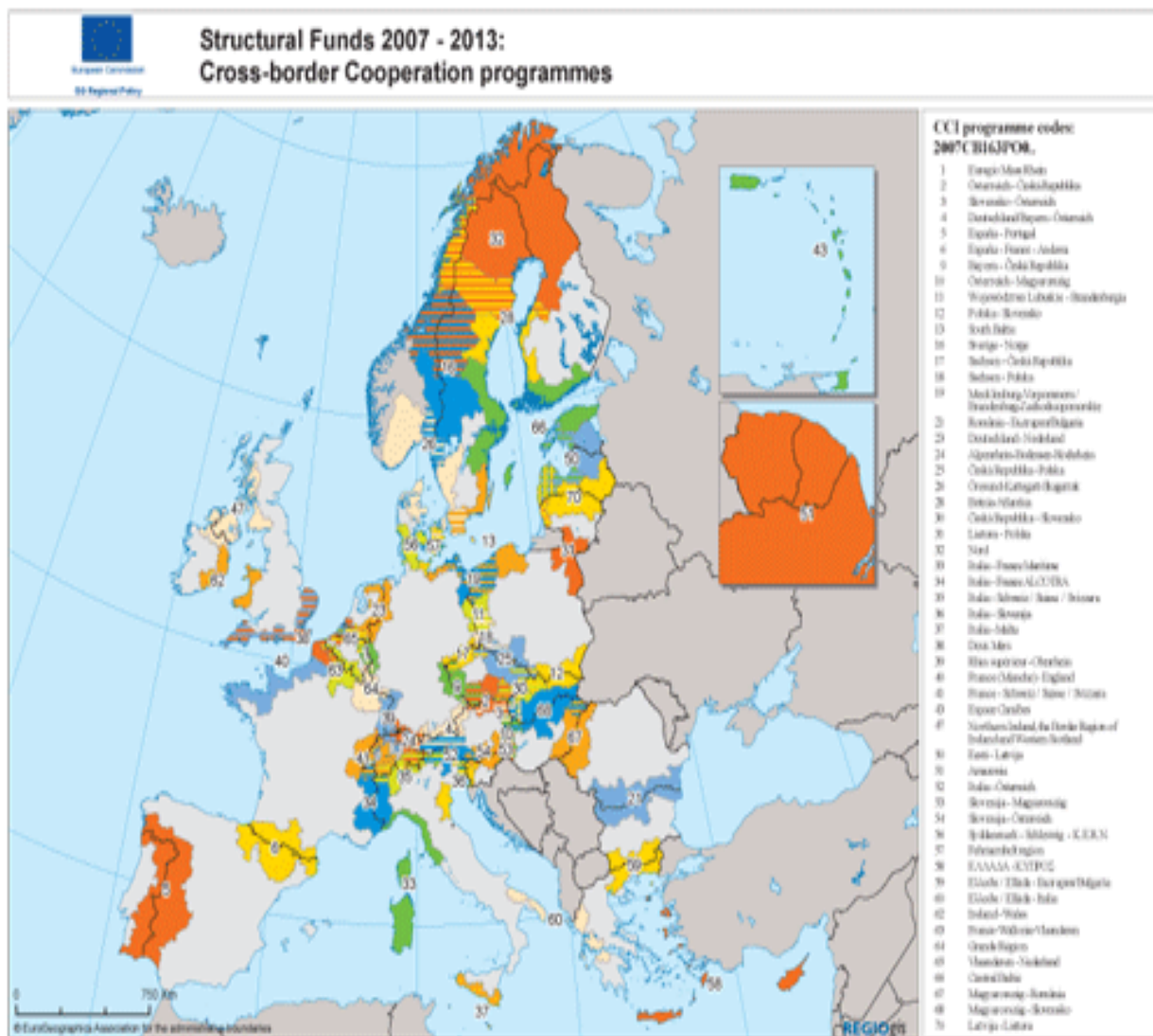
22. Αξιολογήστε την συνεργασία σας με τους παρακάτω φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση των προγραμμάτων.

	Δεν υπήρξε συνεργασία	Κακή	Μέτρια	Καλή	Πολυ καλή
Υπηρεσία INTERREG (Θεσ/νίκη)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Υπουργείο Οικονομικών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Λοιπές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Διοικητικές αρχές άλλων κρατών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Σωματεία, ενώσεις, αναπτυξιακές εταιρείες, ΜΚΟ, επιμελητήρια, οργανισμοί, κ.α	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Πανεπιστημιακά / Ερευνητικά ιδρύματα	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ιδιωτικές εταιρείες	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ιδιώτες	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			



### III – Χάρτες

**Χάρτης 15:** Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας 2007-2013. Πηγή: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperation/crossborder/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/crossborder/index_en.htm). Τελευταία πρόσβαση Δεκέμβριος 2014



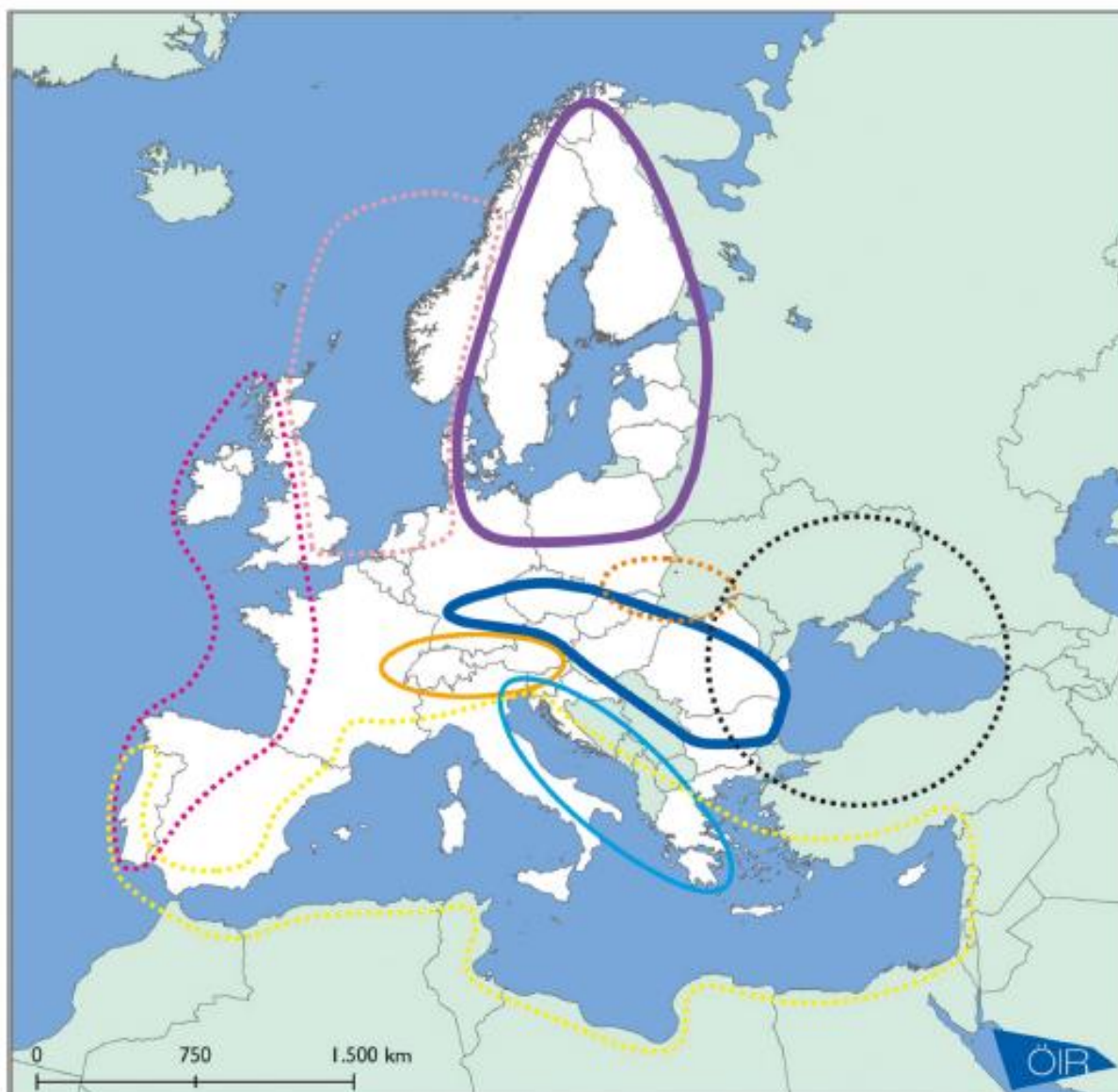
**Χάρτης 16:** Εδαφικοί Όμιλοι Συνεργασίας στην Ε.Ε (Πηγή: Επιτροπή των Περιφερειών. Διαθέσιμο στο <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/welcome.aspx>). Τελευταία πρόσβαση Μάρτιος 2014



### European Groups of Territorial Cooperation

Lille - Valenciennes	Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων / Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων
Μουσάβουμ	ΣΑΔΙΩΤ
Βαλκάνια - Νοτιο-δυτική Ευρώπη	Πολυεθνική Περιφέρεια Σαπάρτα - Τεργεσί
Αρμπαζόνι - ΜΑΔΡΙΤΙΝΟΒΑ - Λαριόνα	Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων / Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων
ΝΥΡΑ	Λαζίο - Απουλία
East Berlin	Πάρι - Σαμπά
Dniepr-Govno	Σάββα - Σίβρα - Σαββαίον
West of Barcelona / Florida - Βαλκανίων - Ουέλ - Ουέλ	Ουέλ - Βαλκανίων - Ουέλ
Αρμπαζόνια	Αρμπαζόνια
Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων / Ευρωπαϊκή Περιφέρεια Βαλκανίων	Πάρι - Σαμπά - Πάρι
Μαδαγασκάρη - Τανζανία / Μαδαγασκάρη - Τανζανία	Πάρι - Σαμπά - Πάρι
	Πάρι - Σαμπά - Πάρι

**Χάρτης 17:** Μακροπεριφέρειες στην Ευρώπη. Πηγή: ÖIR. Διαθέσιμο στο <http://www.oir.at/en>. Τελευταία πρόσβαση Μάρτιος 2015



#### Macro-regional strategy areas

##### Existing

- EU Strategy for the Danube Region
- EU Strategy for the Baltic Sea Region

##### In preparation

- EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region
- EU Strategy for the Alpine Region

##### Under consideration

- Carpathian Region
- North Sea (European North Sea Strategy)
- Black Sea (Black Sea Synergy)
- Atlantic Arc (Atlantic Strategy)
- Western and Eastern parts of the Mediterranean Sea

**Source:** ÖIR 2014

**Χάρτης 18:** Ένταση συνεργασίας προγραμμάτων σκέλους Α – Διασυνοριακή συνεργασία.  
Πηγή: INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Ex-Post Evaluation .Final Report.  
Διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/interreg\\_final\\_report\\_23062010.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/interreg_final_report_23062010.pdf). Τελευταία πρόσβαση Αύγουστος 2014

