

Strategies and assessment of Cross border co-operation: Policy recommendations

Lefteris Topaloglou
University of Thessaly
Polytechnic School
Department of Planning and Regional Development
e-mail: ltopaloglou@lga.gr

Abstract

The increased cross border co-operation among local and regional stakeholders along internal borders of Europe over the last years, drew many scholars to argue for the emergence of new forms of "networking governance" or complementary structures in the already existing external relations. In the external borders of the European Union in particular, aspects of frame, content and volume of cross border co-operation, are defined to a great extent by geopolitical, historical, economic and geographic parameters. On hand literature suggests that the opening up of borders brings to the fore a mobility in market forces and an impact on space and economy as well. In other words, two distinctive dynamics may be detected within the border space. These being market forces on the one hand while policy and planning on the other. Along the lines of this debate, the present article examines the level in which the applying border policies on the external EU borders comprise an efficient planning instrument, able to counterbalance spatial imbalances in the border space, driven by market forces. An arising question at this point is whether the actual policies have the critical size or the thematic sufficiency and focal point in order to be more effective. What follows is a series of policy recommendations referring to the Northern Greek cross border zone, based on in-depth interviews conducted under the EXLINEA project framework funded by European Commission.

Key words: Cross border co-operation policies, New Neighborhood Instrument, Policy effectiveness

Jel Classification: E61, E66, F15, F21, F59, O21

Στρατηγικές και αξιολόγηση της διασυνοριακής συνεργασίας: Προτάσεις Πολιτικής

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

Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια η αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης, έκανε πολλούς να μιλούν για την εμφάνιση νέων μορφών «δικτυακής διακυβέρνησης», ή ακόμη και συμπληρωματικών δομών στις υπάρχουσες εξωτερικές σχέσεις. Στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ειδικότερα, το πλαίσιο, το περιεχόμενο και η ένταση της διασυνοριακής συνεργασίας, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό οι γεωπολιτικοί, ιστορικοί, οικονομικοί και γεωγραφικοί παράγοντες. Μέσα από τη βιβλιογραφία φαίνεται ότι το άνοιγμα των συνόρων επιφέρει κινητικότητα στις δυνάμεις της αγοράς, αλλά και επιπτώσεις στο χώρο και στην οικονομία. Εμφανίζονται με άλλα λόγια στο συνοριακό χώρο, δύο διακριτές δυναμικές, που είναι οι δυνάμεις της αγοράς από τη μια και οι πολιτικές και ο σχεδιασμός από την άλλη. Στο πλαίσιο αυτής της συζήτησης, στο παρόν άρθρο εξετάζεται ο βαθμός που οι ασκούμενες συνοριακές πολιτικές στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελούν ένα εργαλείο σχεδιασμού ικανό να αντισταθμίσει τις ανισοροπίες που προκαλούν οι δυνάμεις της αγοράς στο συνοριακό χώρο. Με άλλα λόγια, έχουν οι πολιτικές αυτές το κρίσιμο μέγεθος και τη θεματική επάρκεια και επικέντρωση έτσι ώστε να γίνουν πιο αποτελεσματικές; Ακολουθεί μια σειρά από προτάσεις πολιτικών που αναφέρονται στη διασυνοριακή ζώνη της Βόρειας Ελλάδας και βασίζεται σε συνεντεύξεις εμβάθυνσης που έχουν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του Ερευνητικού Προγράμματος EXLINEA που χρηματοδότησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Λέξεις Κλειδιά: Πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας, Νέο Μέσο Γειτνίασης, αποτελεσματικότητα πολιτικών

Τυποποίηση JEL: E61, E66, F15, F21, F59, O21

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια η αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης, έκανε πολλούς να μιλούν για την εμφάνιση νέων μορφών «δικτυακής διακυβέρνησης» ή ακόμη και συμπληρωματικών δομών στις υπάρχουσες εξωτερικές σχέσεις (Nijkamp, 1993). Πολλοί συνδέουν την ανάπτυξη αυτών των διασυνοριακών σχέσεων με το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το στόχο της οικοδόμησης της «Ευρώπης των πολιτών» (Scott, 1998).

Στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την άλλη, το πλαίσιο, το περιεχόμενο και η ένταση της διασυνοριακής συνεργασίας, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό οι γεωπολιτικοί, ιστορικοί, οικονομικοί και γεωγραφικοί παράγοντες (Topaloglou κ.α. 2005, Wallace, 2002). Τα διαθέσιμα στοιχεία της βιβλιογραφίας φανερώνουν ότι το ζήτημα της εδαφικής και διασυνοριακής συνεργασίας κατέχει τα τελευταία χρόνια

υψηλή θέση στην ατζέντα των ευρωπαϊκών πολιτικών, τροφοδοτώντας ταυτόχρονα τη σχετική επιστημονική συζήτηση (Zienlonka, 2002, Scott, 2005, Anderson και Bort, 1998, Θεοδωρόπουλος, 1999, Αφουξενίδης και Λεοντίδου, 2004). Επιπλέον, το άνοιγμα των συνόρων επιφέρει κινητικότητα στις δυνάμεις της αγοράς, αλλά και επιπτώσεις στο χώρο και στην οικονομία (Topaloglou, 2008, Brülhart κ.α. 2004, Resmini, 2003). Εμφανίζονται με άλλα λόγια στο συνοριακό χώρο, δύο διακριτές δυναμικές, που είναι οι δυνάμεις της αγοράς από τη μια και οι πολιτικές και ο σχεδιασμός από την άλλη (Πετράκος, 2000). Αποτελούν ωστόσο οι ασκούμενες οι συνοριακές πολιτικές ένα εργαλείο σχεδιασμού ικανό να αντισταθμίσει τις ανισορροπίες που προκαλούν οι δυνάμεις της αγοράς στο συνοριακό χώρο; Έχουν οι πολιτικές αυτές το κρίσιμο μέγεθος και τη θεματική επικέντρωση έτσι ώστε να είναι αποτελεσματικές;

Η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι των γειτόνων της μαρτυρεί έναν μάλλον «επιλεκτικό διασυνοριακό φιλελευθερισμό», που ενθαρρύνει από τη μια την ανταλλαγή αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων ενώ αποθαρρύνει την ίδια στιγμή τη μετακίνηση της εργασίας (ειδικότερα της ανειδίκευτης) (Emerson, 2004, Emerson και Noutceva, 2005).

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης από τη μια και η Συνθήκη Shengen από την άλλη, αποτελούν ακριβώς την αντανάκλαση αυτής της διπλής ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην προσπάθειά της να συνδυάσει την οικονομική ενοποίηση με την εσωτερική ασφάλεια. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση δε φαίνεται να μιλάει την ίδια γλώσσα έναντι των γειτόνων της καθώς οι συνοριακές πολιτικές παρουσιάζουν μια πολυφωνία (Τοπάλογλου και Πετράκος, 2005). Το ερώτημα που προκύπτει από αυτή τη συζήτηση είναι εάν το παραπάνω περίγραμμα επηρεάζει τελικά τη συχνότητα και την αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών στις περιοχές αναφοράς της παρούσας έρευνας.

Στο παρόν άρθρο, επιχειρείται η διερεύνηση από τη μία του βαθμού που οι διασυνοριακές πολιτικές είναι αποτελεσματικές και από την άλλη η αξιολόγηση της γεωγραφίας αυτών των πολιτικών. Ποιοι κερδίζουν και ποιοι χάνουν από τη διασυνοριακή συνεργασία; Τι πρέπει να γίνει για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών;

Στη συνέχεια ακολουθεί η ανάλυση της εμπειρικής διερεύνησης, που βασίζεται σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε τόσο με δομημένα ερωτηματολόγια, όσο και σε συνεντεύξεις εμβάθυνσης στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας. Στην τρίτη ενότητα παρατίθενται μια σειρά από προτάσεις πολιτικής ενώ το άρθρο ολοκληρώνεται με τη συνοπτική παράθεση των συμπερασμάτων.

Εμπειρική Έρευνα

Η εμπειρική ανάλυση που ακολουθεί στηρίζεται σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος EXLINEA "*Lines of Exclusion as Arenas of Cooperation: Reconfiguring the External Boundaries of Europe – Policies, Practices, Perceptions*". Το σχέδιο χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και συγκεκριμένα από το 5^ο Πλαίσιο Δράσης για την Έρευνα και την Τεχνολογική Ανάπτυξη. Στόχος του ερευνητικού προγράμματος ήταν η μελέτη σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, της εξέλιξης, των προβλημάτων, των πολιτικών, των πρακτικών και των αντιλήψεων που επικρατούν στα παλιά και στα νέα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εμπειρική έρευνα είχε πεδίο αναφοράς συνολικά εννέα διασυνοριακές ζώνες που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το παρόν άρθρο επικεντρώνει την προσοχή του σε τρεις ζώνες από αυτές που είναι: (α) η Ελλάδα-Αλβανία, (β) η Ελλάδα-Π.Γ.Δ.Μ. και (γ) η Ελλάδα-Βουλγαρία. Ταυτόχρονα στο μακρογεωγραφικό επίπεδο, όλες οι ζώνες αναφοράς ταξινομήθηκαν: (α) στις

συνοριακές περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε (BEU), (β) των Νέων Κρατών Μελών (BEX) και (γ) των όμορων Τρίτων Χωρών (EXT). (για συντομία Ελληνική Μελέτη Περίπτωσης). Ένα μέρος του εμπειρικού υλικού που συγκεντρώθηκε αφορούσε σε δομημένα ερωτηματολόγια με κλειστές ερωτήσεις (με εύρος από το 1 έως το 7) και μέρος σε συνεντεύξεις εμβάθυνσης. Συνολικά συγκεντρώθηκαν 937 ερωτηματολόγια εκ των οποίων τα 400 αφορούσαν στην ελληνική «μελέτη περίπτωσης». Η μέθοδος των δομημένων ερωτηματολογίων επιλέχθηκε προκειμένου να υπάρξει η δυνατότητα της ποσοτικής, παραμετροποιημένης και συγκριτικής επεξεργασίας και ανάλυσης των εμπειρικών αποτελεσμάτων. Τα ερωτηματολόγια απευθύνθηκαν σε ανθρώπους του δημόσιου, αλλά και του ιδιωτικού τομέα, έχοντας ως επιδίωξη ένα στατιστικά ισορροπημένο δείγμα μεταξύ των δύο ομάδων. Συνοπτικές πληροφορίες για το προφίλ του δείγματος της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης» ειδικότερα, εμφανίζονται στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1: Το προφίλ του δείγματος της Ελληνικής «μελέτης περίπτωσης»

| Δημόσιος Τομέας | 186 | Ιδιωτικός Τομέας | 214 |
|------------------------|-----|------------------|-----|
| Τοπική Αυτοδιοίκηση | 86 | Επιμελητήρια | 27 |
| Δημόσιοι Φορείς | 27 | Επιχειρήσεις | 140 |
| Αναπτυξιακές Εταιρείες | 47 | Σύμβουλοι | 23 |
| Διασυνοριακοί Φορείς | 11 | Δημοσιογράφοι | 6 |
| Πανεπιστήμια | 15 | Μ.Κ.Ο. | 18 |
| ΣΥΝΟΛΟ | | 400 | |

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Ερευνητικό Πρόγραμμα EXLINEA,

Μια άλλη πηγή εμπειρικών πληροφοριών αποτέλεσαν οι συνεντεύξεις εμβάθυνσης με ανθρώπους που έχουν βαθύτερες γνώσεις στα συνοριακά ζητήματα. Η μεθοδολογία αυτή επιλέχθηκε με στόχο να αντληθούν μέσω ανοικτών ερωτήσεων πολύτιμες περιγραφικές και αναλυτικές πληροφορίες από ανθρώπους ειδικούς στα συνοριακά ζητήματα. Συνολικά πραγματοποιήθηκαν 300 συνεντεύξεις εμβάθυνσης, εκ των οποίων οι 50 αφορούσαν στην ελληνική «μελέτη περίπτωσης». Από τις πενήντα συνεντεύξεις εμβάθυνσης στις διασυνοριακές ζώνες Ελλάδας-Αλβανίας, Ελλάδας-Π.Γ.Δ.Μ. και Ελλάδας-Βουλγαρίας, οι μισές πραγματοποιήθηκαν στην ελληνική συνοριακή ζώνη και οι άλλες μισές στην απέναντι πλευρά. Πιο συγκεκριμένα στην ζώνη Ελλάδα-Αλβανία πραγματοποιήθηκαν δεκατέσσερις (14) συνεντεύξεις, στη ζώνη Ελλάδα-Π.Γ.Δ.Μ. δεκαέξι (16) και στη ζώνη Ελλάδα-Βουλγαρία είκοσι (20) συνεντεύξεις. Η παρούσα έρευνα πραγματοποιήθηκε μέσα στο διάστημα από το Μάιο του 2004 έως το Μάρτιο του 2005.

Αξιολόγηση πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας

Στο παρόν τμήμα αναλύονται τα εμπειρικά αποτελέσματα σε σχέση με τις πολιτικές στα σύνορα. Το ζήτημα στο οποίο εστιάζεται η ανάλυση, είναι η αξιολόγηση των πολιτικών διασυνοριακής συνεργασίας. Πιο συγκεκριμένα, επιχειρείται σε πρώτη φάση η αξιολόγηση των ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών, και τοπικών διασυνοριακών πολιτικών. Στη συνέχεια, αξιολογούνται τα βασικά θεματικά πεδία των διασυνοριακών πολιτικών.

Στο πλαίσιο της συζήτησης που ακολουθεί, τίθενται προς διερεύνηση μια σειρά από ενδιαφέροντα ερωτήματα. Σ' ένα πρώτο επίπεδο ανάλυσης μας ενδιαφέρει να εξετάσουμε μέσα από μια συγκριτική αξιολόγηση, τη συχνότητα και την αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών. Υπάρχει γενικά κάποια συστηματική διαφορά μεταξύ συχνότητας

υλοποίησης και αποτελεσματικότητας των διασυνοριακών πολιτικών; Μπορεί να εντοπίσει κανείς συσχετίσεις μεταξύ του γεωγραφικού και διοικητικού επιπέδου σχεδιασμού (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) από τη μια και της συχνότητας/αποτελεσματικότητας των διασυνοριακών πολιτικών από την άλλη; Σε ποια θεματικά πεδία αναφέρεται η μεγαλύτερη συχνότητα και αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών; Η ένταση και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών διαφοροποιείται όταν αναφέρεται σε ομάδες με κοινά χαρακτηριστικά ή σε ζητήματα που απαιτούν κοινή αντιμετώπιση; Ποιοι είναι οι φορείς που ενεργοποιούνται σε ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο; Τα παραπάνω ερωτήματα θα επιχειρήσουμε να απαντήσουμε στην ανάλυση που ακολουθεί.

Πίνακας 2: Πολιτικές Διασυνοριακής Συνεργασίας με βάση το γεωγραφικό-διοικητικό επίπεδο σχεδιασμού

| 1 = ανύπαρκτες πολιτικές 7 = πολύ συχνές πολιτικές Y= υλοποίηση A= αποτελεσματικότητα | | Ελλάδα Αλβανία | | Ελλάδα FYROM | | Ελλάδα Βουλγαρία | | Σύνολο Ελλάδας (ALFYBU) | | Χώρες μη μέλη ΕΕ | Νέα Κράτη Μέλη | ΕΕ- 15 | EXLINEA |
|--|-------------------------|-------------------|------|-----------------|------|---------------------|------|-------------------------------|------|---------------------------|----------------------|-----------|----------------|
| | | GR | AL | GR | FY | GR | BU | West | East | EXT | NMS | EU-15 | |
| | Αρ. Παρατηρήσεων | 49 | 49 | 83 | 41 | 60 | 118 | 192 | 208 | 338 | 368 | 231 | 937 |
| | Y | 3,80 | 4,46 | 4,28 | 3,95 | 3,98 | 4,43 | 4,06 | 4,35 | 4,00 | 4,22 | 4,17 | 3,7 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,003) | | | |
| | A | 3,67 | 4,62 | 4,20 | 3,76 | 4,17 | 4,14 | 4,05 | 4,18 | 3,92 | 4,00 | 4,14 | 3,5 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,001) | | | |
| | Y | 3,16 | 4,38 | 3,69 | 3,68 | 3,78 | 4,55 | 3,58 | 4,35 | 4,27 | 4,01 | 3,70 | 4,2 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,009) | | | |
| | A | 3,31 | 4,40 | 3,54 | 3,26 | 3,84 | 4,53 | 3,58 | 4,27 | 4,03 | 3,93 | 3,67 | 4,1 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | -0,01 | | | |
| | Y | 3,51 | 4,35 | 3,74 | 3,87 | 3,95 | 4,75 | 3,74 | 4,49 | 4,14 | 4,09 | 3,79 | 4,1 |
| | sig. | (,004) | | | | | | (,002) | | (,137) | | | |
| | A | 3,42 | 4,47 | 3,75 | 3,63 | 4,03 | 4,63 | 3,75 | 4,40 | 3,99 | 3,98 | 3,77 | 3,9 |
| | sig. | (,205) | | | | | | (,148) | | (,343) | | | |
| | Y | 3,82 | 5,29 | 4,17 | 4,29 | 4,28 | 4,92 | 4,11 | 4,89 | 5,07 | 5,13 | 4,29 | 5,1 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,123) | | (,000) | | | |
| | A | 3,85 | 4,83 | 4,09 | 3,63 | 4,36 | 4,91 | 4,11 | 4,65 | 4,82 | 4,96 | 4,27 | 5,0 |
| | sig. | (,376) | | | | | | (0,049) | | (,003) | | | |

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Ερευνητικό Πρόγραμμα EXLINEA

Ο Πίνακας 2, παρέχει συνοπτικές πληροφορίες για τις πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας, με βάση το γεωγραφικό και διοικητικό επίπεδο σχεδιασμού. Πιο αναλυτικά, εξετάζεται η συχνότητα υλοποίησης (Y) και ο βαθμός αποτελεσματικότητας (A) των διασυνοριακών πολιτικών στο τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι πληροφορίες που παρέχονται στον πίνακα (μέσες τιμές) αναφέρονται, τόσο στο επίπεδο των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στο επίπεδο της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης». Η ακραία τιμή 1 δείχνει ανύπαρκτες/καθόλου αποτελεσματικές πολιτικές, ενώ η ακραία τιμή 7 υποδηλώνει πολύ συχνές/στο μέγιστο αποτελεσματικές διασυνοριακές πολιτικές. Διευκρινίζεται ότι για τις στατιστικές αναλύσεις χρησιμοποιήθηκε το στατιστικό πρόγραμμα SPSS 15.0. Εκτός της περιγραφικής στατιστικής σε όλες τις εξεταζόμενες παραμέτρους, επιλέχθηκε και η μεθοδολογία ανάλυσης διακύμανσης μονής κατεύθυνσης (one-way ANOVA), προκειμένου να διερευνηθούν οι διαφορές των επιμέρους τιμών. Το επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας ορίστηκε στο $p < .05$.

Τα δεδομένα του Πίνακα 2, μας επιτρέπουν να προχωρήσουμε στους παρακάτω σχολιασμούς: Πρώτον, σε όλες τις περιπτώσεις οι τιμές της συχνότητας υλοποίησης των διασυνοριακών πολιτικών (Y) είναι υψηλότερες των τιμών που δείχνουν την αποτελεσματικότητα (A) των πολιτικών αυτών. Το εύρημα αυτό φωτίζει μια συστηματική απόκλιση μεταξύ έργου και αποτελέσματος, η οποία θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στο σχεδιασμό διασυνοριακών πολιτικών. Έχοντας κατά νου ότι τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας (INTERREG κ.α.) αυξήθηκαν εντυπωσιακά, τόσο σε επίπεδο προϋπολογισμού, όσο και σε επίπεδο δράσεων, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η απόκλιση μεταξύ υλοποίησης και προσδοκώμενου αποτελέσματος, θέτει επί τάπητος την αναγκαιότητα του επανασχεδιασμού των διασυνοριακών πολιτικών.

Δεύτερον, στο επίπεδο των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρούμε ότι στις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε (EU-15) πιο συχνές είναι οι πολιτικές ευρωπαϊκού επιπέδου και ακολουθούν οι περιφερειακές, τοπικές και εθνικές αντίστοιχα. Στο επίπεδο ωστόσο της αποτελεσματικότητας, η ιεράρχηση από την υψηλότερη προς την χαμηλότερη τιμή παίρνει τη μορφή: ευρωπαϊκές-εθνικές-περιφερειακές-τοπικές πολιτικές. Στα Νέα Κράτη Μέλη (NMS), τόσο η συχνότητα, όσο και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών παίρνει με βάση τη μεγαλύτερη τιμή, τη μορφή: ευρωπαϊκές-τοπικές-περιφερειακές-εθνικές. Στις τρίτες χώρες (EXT) αντίστοιχα είναι αξιοσημείωτο ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές καταλαμβάνουν μαζί με τις εθνικού επιπέδου πολιτικές τις τελευταίες θέσεις, τόσο σε επίπεδο υλοποίησης, όσο και αποτελεσματικότητας. Τα ευρήματα αυτά, αναδεικνύουν το ενδιαφέρον ζήτημα της διοικητικής/διαχειριστικής ικανότητας σχεδιασμού και υλοποίησης διασυνοριακών πολιτικών σε κάθε ομάδα συνοριακών περιφερειών του ερευνητικού δείγματος. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι στις περιοχές EU-15 ο μεγαλύτερος όγκος χρηματοδοτήσεων και διαχειριστικής τεχνογνωσίας είναι περισσότερο συγκεντρωμένος στο ευρωπαϊκό επίπεδο και λιγότερο στο τοπικό, όπου εντοπίζεται και η χαμηλότερη αποτελεσματικότητα. Το γεγονός ότι στα Νέα Κράτη Μέλη (NMS) και στις τρίτες χώρες (EXT) η εικόνα έχει μια εντελώς διαφορετική μορφή, αντανακλά τη μέτρια (NMS μέχρι πρόσφατα) ή την ελάχιστη (EXT) εμπλοκή του ευρωπαϊκού παράγοντα στις διασυνοριακές πολιτικές. Ως αποτέλεσμα, το ενδιαφέρον να δρομολογηθούν διασυνοριακές πολιτικές από τις χώρες αυτές στο εθνικό επίπεδο, είναι ισχνό. Στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο αντίθετα, το άνοιγμα των συνόρων προσδίδει στις συνοριακές αυτές περιοχές προοπτικές ανάπτυξης μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας, με αποτέλεσμα να γίνονται πιο δραστήριες και αποτελεσματικές. Ωστόσο, το γεγονός ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τα έργα είχαν εθνική παρά διασυνοριακή διάσταση, (με πιο χαρακτηριστική περίπτωση το Πρόγραμμα PHARE CBC) λειτουργήσει σε βάρος της αποτελεσματικότητας των διασυνοριακών πολιτικών.

Τρίτον, στο επίπεδο της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης», η αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών υπολείπεται της συχνότητας υλοποίησης, εμφανίζοντας το ίδιο μοτίβο με τις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν πιο πριν. Το εύρημα αυτό φανερώνει ότι η εντατικοποίηση των διασυνοριακών πολιτικών, δε συνδέθηκε επαρκώς με τις συγκεκριμένες ανάγκες (demand driven), η ενεργοποίηση του τοπικού παράγοντα (bottom up) δεν ήταν η επιθυμητή, ενώ οι δράσεις δεν είχαν το κατάλληλο κρίσιμο μέγεθος ή την εσωτερική συνοχή, έτσι ώστε η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων να είναι ορατή. Στις ελληνικές συνοριακές περιφέρειες (West), οι πολιτικές ευρωπαϊκού επιπέδου εμφανίζονται ως οι πιο συχνές και πιο αποτελεσματικές πολιτικές, ενώ τις χαμηλότερες τιμές εμφανίζουν οι διασυνοριακές πολιτικές στο εθνικό επίπεδο. Στις συνοριακές περιφέρειες των τριών χωρών υπό μετάβαση (East) αντίθετα, οι υψηλότερες τιμές εμφανίζονται στο

περιφερειακό και τοπικό επίπεδο διασυνοριακών πολιτικών, ενώ οι πολιτικές εθνικού επιπέδου εμφανίζουν (και σ' αυτήν την περίπτωση) τις χαμηλότερες επιδόσεις. Συγκρίνοντας επίσης την εικόνα μεταξύ West-East εντοπίζουμε ότι η συχνότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών στην ζώνη East εμφανίζει συστηματικά υψηλότερες τιμές από τη ζώνη West. Τα αποτελέσματα αυτά φανερώνουν για την ελληνική πλευρά τη βαρύτητα που έχουν τα ευρωπαϊκά διασυνοριακά προγράμματα, ενώ στην απέναντι πλευρά, οι τιμές φανερώνουν την ενεργοποίηση του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου, λόγω ακριβώς της έλλειψης σοβαρών ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων. Αξιοσημείωτο ωστόσο είναι το γεγονός ότι ενώ τα αντικειμενικά στοιχεία δείχνουν σαφή υπεροχή της ζώνης West σε αριθμό και χρηματοδοτικό μέγεθος προγραμμάτων, εντούτοις σε επίπεδο αντιλήψεων (μέσα από τα ερωτηματολόγια) η ζώνη East παρουσιάζει μεγαλύτερη συχνότητα και αποτελεσματικότητα διασυνοριακών πολιτικών. Τα εμπειρικά αυτά ευρήματα μπορούν να ερμηνευθούν μόνο εάν ληφθεί υπόψη ότι τα διασυνοριακά προγράμματα κατείχαν μόνο ένα μικρό μέρος της πληθώρας ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων στην ελληνική πλευρά, τη στιγμή που η εικόνα στη ζώνη East ήταν ακριβώς η αντίστροφη.

Συνεχίζοντας την αξιολόγηση των πολιτικών, ο Πίνακας 3 παρέχει συνοπτικές πληροφορίες αναφορικά με τη συχνότητα και την αποτελεσματικότητα των διασυνοριακών πολιτικών σε πέντε θεματικά πεδία που είναι οι υποδομές, το περιβάλλον, η πολιτική προστασία (φυσικές καταστροφές), ο πολιτισμός και η εκπαίδευση.

Πίνακας 3: Πολιτικές Διασυνοριακής Συνεργασίας με βάση το θεματικό πεδίο

| 1 = ανύπαρκες πολιτικές 7 = πολύ συχνές πολιτικές Y= υλοποίηση A= αποτελεσματικότητα | | Ελλάδα | | | | | | | | Χώρες | | | EXLINEA |
|---|------------------|---------|------|-------|------|-----------|------|-------------------------|------|------------|----------------|-------|---------|
| | | Αλβανία | | FYROM | | Βουλγαρία | | Σύνολα Ελλάδας (ALFYBU) | | μη μέλη ΕΕ | Νέα Κράτη Μέλη | EE-15 | |
| | Αρ. Παρατηρήσεων | GR | AL | GR | FY | GR | BU | West | East | EXT | NMS | EU-15 | |
| | | 49 | 49 | 83 | 41 | 60 | 118 | 192 | 208 | 338 | 368 | 231 | 937 |
| Πολιτικές συνεργασίας για περιβαλλοντικά προβλήματα | Y | 3,16 | 4,38 | 3,69 | 3,68 | 3,78 | 4,55 | 3,58 | 4,35 | 4,27 | 4,01 | 3,70 | 4,2 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,000) | | | |
| | A | 3,31 | 4,40 | 3,54 | 3,26 | 3,84 | 4,53 | 3,58 | 4,27 | 4,03 | 3,93 | 3,67 | 4,1 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,000) | | | |
| Πολιτικές συνεργασίας για περιπτώσεις φυσικών καταστροφών | Y | 3,51 | 4,35 | 3,74 | 3,87 | 3,95 | 4,75 | 3,74 | 4,49 | 4,14 | 4,09 | 3,79 | 4,1 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,003) | | | |
| | A | 3,42 | 4,47 | 3,75 | 3,63 | 4,03 | 4,63 | 3,75 | 4,40 | 3,99 | 3,98 | 3,77 | 3,9 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,001) | | | |
| Πολιτικές πολιτιστικής συνεργασίας | Y | 3,82 | 5,29 | 4,17 | 4,29 | 4,28 | 4,92 | 4,11 | 4,89 | 5,07 | 5,13 | 4,29 | 5,1 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,000) | | | |
| | A | 3,85 | 4,83 | 4,09 | 3,63 | 4,36 | 4,91 | 4,11 | 4,65 | 4,82 | 4,96 | 4,27 | 5,0 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,001) | | (,000) | | | |
| Πολιτικές συνεργασίας για εκπαίδευση/έρευνα | Y | 3,51 | 5,25 | 3,62 | 4,29 | 4,31 | 4,53 | 3,80 | 4,65 | 4,69 | 4,66 | 4,06 | 4,7 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,000) | | | |
| | A | 3,56 | 4,79 | 3,91 | 3,66 | 4,24 | 4,62 | 3,93 | 4,48 | 4,49 | 4,56 | 4,11 | 4,6 |
| | sig. | (,000) | | | | | | (,000) | | (,000) | | | |

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία βασισμένη στο Ερευνητικό Πρόγραμμα EXLINEA

Με βάση τα δεδομένα του Πίνακα 3 μπορούμε να προχωρήσουμε στις παρακάτω παρατηρήσεις: Πρώτον, η συχνότητα υλοποίησης των θεματικών πολιτικών εμφανίζεται σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις μεγαλύτερη σε σχέση με την αποτελεσματικότητά τους. Η εικόνα είναι παρόμοια με αυτή του Πίνακα 2, αν και στην περίπτωση του Πίνακα 3, η απόκλιση μεταξύ συχνότητας και αποτελεσματικότητας των πολιτικών είναι μικρότερη. Το γεγονός αυτό ωστόσο, δε μειώνει στο ελάχιστο την ανάγκη μιας πιο ενδεδειγμένης και συστηματικής διερεύνησης των λόγων που ο σχεδιασμός

και η υλοποίηση διασυνοριακών θεματικών πολιτικών υπολείπεται της επιθυμητής αποτελεσματικότητας.

Η δεύτερη παρατήρηση έχει να κάνει με το γεγονός ότι σε όλες τις περιπτώσεις του Πίνακα 3, οι πολιτικές πολιτιστικής συνεργασίας καταλαμβάνουν την πρώτη θέση σε σχέση με τα άλλα θεματικά πεδία, τόσο από πλευράς συχνότητας, όσο και από πλευράς αποτελεσματικότητας των πολιτικών. Το εύρημα αυτό, για ένα τόσο μεγάλο ερευνητικό δείγμα προκαλεί εντύπωση για το βαθμό συστηματικότητάς του και θεωρείται ότι είναι πολύ σημαντικό για το σχεδιασμό και τις προτεραιότητες των μελλοντικών διασυνοριακών πολιτικών. Τα ζητήματα του πολιτισμού με άλλα λόγια, προβάλλουν ως ένα προνομιακό πεδίο άσκησης «έξυπνων», εφικτών και αποτελεσματικών διασυνοριακών πολιτικών.

Τρίτον, στο επίπεδο ανάλυσης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρούμε ότι για τις συνοριακές περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε (EU-15) το θεματικό πεδίο πολιτικών που βρίσκεται σε υψηλότερη προτεραιότητα (μετά τον πολιτισμό) είναι οι υποδομές, γεγονός που επιβεβαιώνει τις αναφορές των σχετικών αξιολογήσεων κυρίως του Προγράμματος INTERREG. Αντίθετα, η εικόνα διαφοροποιείται στην περίπτωση των περιφερειών των Νέων Κρατών Μελών (NMS) και των τρίτων χωρών (EXT), καθώς οι πολιτικές συνεργασίας σε θέματα εκπαίδευσης και έρευνας εμφανίζουν (μετά τον πολιτισμό) τις υψηλότερες τιμές. Η διαφορά αυτή στις προτεραιότητες, αντικατοπτρίζει ουσιαστικά την διαφορά στην ιεράρχηση των αναγκών και των προτεραιοτήτων μεταξύ των τριών ομάδων συνοριακών περιφερειών. Αυτό σημαίνει με άλλα λόγια, ότι οι διασυνοριακές υποδομές για την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε (EU-15) αποτελούν βασικό όρο προσπελασιμότητας και διασυνοριακής αλληλεπίδρασης στην κατεύθυνση της οικονομικής και χωρικής ολοκλήρωσης. Στις συνοριακές περιοχές των άλλων δύο ομάδων (NMS και EXT), η έμφαση στα ζητήματα εκπαίδευσης και έρευνας, αποτυπώνει την ανάγκη για βελτίωση των ανθρώπινων πόρων, της καινοτομίας και της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, μέσα από τη διασυνοριακή ανταλλαγή τεχνογνωσίας. Η ίδια ακριβώς εικόνα εντοπίζεται και στο επίπεδο της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης», με την ελληνική συνοριακή ζώνη (West) να δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα στο θεματικό πεδίο των υποδομών, ενώ αντίθετα στην πλευρά των τριών μεταβατικών συνοριακών ζωνών (East) η μεγαλύτερη προτεραιότητα δίνεται στις πολιτικές εκπαίδευσης και έρευνας.

Πλαίσιο και δυναμικές διασυνοριακής συνεργασίας στην ελληνική «μελέτη περίπτωσης».

Η ανάλυση που ακολουθεί στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου, στηρίζεται στα ευρήματα των συνεντεύξεων εμβάθυνσης που πραγματοποιήθηκε στην περιοχή της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης». Πιο αναλυτικά, καταγράφονται και αξιολογούνται τα παρακάτω θεματικά πεδία που επηρεάζουν τις διασυνοριακές πολιτικές: Πρώτον, το τοπικό και εθνικό περιβάλλον σε σχέση με τα προβλήματα και τις προοπτικές που εμφανίζονται. Δεύτερον, το περιφερειακό πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσεται η διασυνοριακή συνεργασία. Τρίτον, οι πρακτικές που αναπτύσσονται και οι προσδοκίες που καλλιεργούνται σε σχέση με τις παροντικές και μελλοντικές διασυνοριακές δράσεις. Τέταρτον, οι διασυνοριακές πολιτικές και το χρηματοδοτικό πλαίσιο των διασυνοριακών δράσεων.

Το τοπικό και τον εθνικό περιβάλλον: Προβλήματα και Προοπτικές

Στο πρώτο θεματικό πεδίο ζητήθηκε από τους συμμετέχοντες στις αναλυτικές συνεντεύξεις να προσδιορίσουν τα τοπικά και εθνικά προβλήματα, να διατυπώσουν την άποψή τους για το μέλλον της περιοχής και ν' αξιολογήσουν την εξωτερική πολιτική της χώρας τους αναφορικά

με το χώρο της Βαλκανικής. Τα συμπεράσματα που εξάγονται είναι τα εξής: Πρώτον, τα τοπικά προβλήματα που ξεχωρίζουν στις ζώνες της Αλβανίας, Π.Γ.Δ.Μ. και Βουλγαρίας είναι η ανεργία, η φτώχεια, η οικονομική ύφεση, η έλλειψη επενδύσεων και η τάση φυγής στο εξωτερικό. Το πρόβλημα του καθεστώτος της βίζας απασχολεί ιδιαίτερα τις συνοριακές ζώνες Αλβανίας και Π.Γ.Δ.Μ., οι οποίες βλέπουν το μέλλον με πολύ συγκρατημένη αισιοδοξία. Αντίθετα στη Βουλγαρική ζώνη επικρατούν πολύ θετικές προσδοκίες για το μέλλον, λόγω της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην ελληνική συνοριακή ζώνη συνολικά τα προβλήματα στα οποία εστιάζουν οι συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις είναι η ανεργία, η χαμηλή ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα, ο χαμηλός βαθμός εξωστρέφειας και καινοτομίας, οι δυσμενείς γεωγραφικές συνθήκες και η ισχνή διαφοροποίηση της οικονομίας. Το μέλλον γίνεται αντιληπτό με συγκρατημένη αισιοδοξία, υπό την προϋπόθεση αλλαγής του μοντέλου ανάπτυξης. Ιδιαίτερα ευοίωτες ωστόσο προβλέπονται οι μελλοντικές προοπτικές της Θεσσαλονίκης.

Δεύτερον, τα εθνικά προβλήματα που ξεχωρίζουν συνολικά στην Αλβανία, στην Π.Γ.Δ.Μ. και στη Βουλγαρία είναι η διαφθορά, η κακή διακυβέρνηση, η γραφειοκρατία και φυσικά η ανεργία. Στην Αλβανία ειδικότερα, τονίζεται το πρόβλημα της νοοτροπίας που επηρεάζεται από το κομμουνιστικό παρελθόν, στην Π.Γ.Δ.Μ. το προβληματικό δικαστικό σύστημα και το άγνωστο μέλλον και στη Βουλγαρία το ζήτημα της πληθυσμιακής γήρανσης. Τα εθνικά προβλήματα που ξεχωρίζουν για την Ελλάδα είναι η ανεργία, ο αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας, το αναπτυξιακό πρότυπο, η σύνδεση της εκπαίδευσης με την παραγωγή, η ανταγωνιστικότητα και ο υπερβολικά μεγάλος πρωτογενής τομέας.

Τρίτον, αξιολογώντας οι συμμετέχοντες μέσα από τις συνεντεύξεις την εξωτερική πολιτική της χώρας τους, διαπιστώνεται γενικά ο χαμηλός βαθμός εκτίμησης, τόσο για την αποτελεσματικότητα, όσο και για τη σαφήνεια των πολιτικών αναφορικά με τα Βαλκάνια. Ειδικότερα οι Αλβανοί θεωρούν ότι η εξωτερική πολιτική της χώρας τους δεν αναβαθμίζει το κύρος της χώρας προς τα έξω, δεν έχει ένα καθαρό όραμα για το μέλλον και είναι ασαφής και ανελαστική. Στην Π.Γ.Δ.Μ. οι απόψεις δεν είναι ενιαίες. Κάποιοι βρίσκουν την εξωτερική πολιτική της χώρας τους καλή και εποικοδομητική. Κάποιοι άλλοι ωστόσο εκτιμούν ότι το κύρος στη διεθνή κοινότητα είναι χαμηλό. Στη βουλγαρική πλευρά επίσης δεν υπάρχουν ενιαίες απόψεις. Υπάρχουν οι απόψεις για μεγαλύτερο προσανατολισμό προς τη Δύση χωρίς επιφυλάξεις, ενώ κάποιοι άλλοι υποστηρίζουν ότι στην κατεύθυνση προς τη Δύση θα πρέπει να διασφαλισθούν ανταλλάγματα που θα εξυπηρετούν τα συμφέροντα της Βουλγαρίας. Στην ελληνική πλευρά οι απόψεις που επικρατούν είναι ότι η εξωτερική πολιτική δεν έχει επαρκή συγκρότηση και σχεδιασμό, είναι αποσπασματική και συχνά αντιφατική. Υπάρχει η εκτίμηση μάλιστα ότι η Ελλάδα δεν παίζει σωστά το ρόλο του «ευρωπαϊού διπλωμάτη», καθώς συχνά δείχνει να εγκλωβίζεται σε επιμέρους διμερή προβλήματα με τους γείτονές της, γεγονός που την καθιστά «μέρος του προβλήματος» αντί «μέρος της λύσης». Επιπλέον κυριαρχεί η αίσθηση ότι η εξωτερική πολιτική είναι αναποτελεσματική επειδή επικρατεί περισσότερο το συναίσθημα και λιγότερο ο ρεαλισμός.

Διασυνοριακή Συνεργασία & Περιφερειακό Πλαίσιο

Ο ρόλος του «συνόρου» στην καθημερινή ζωή, τα θέματα αλλά και τα κίνητρα για διασυνοριακή συνεργασία, οι επιπτώσεις της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης στις σχέσεις «κέντρο-περιφέρεια» και η ανάπτυξη διεθνών σχέσεων, εξετάστηκαν στο δεύτερο θεματικό πεδίο των συνεντεύξεων. Τα βασικά συμπεράσματα που εξάγονται από την καταγραφή και ανάλυση των συνεντεύξεων παρουσιάζονται παρακάτω.

Οι συνοριακές ζώνες Αλβανίας, Π.Γ.Δ.Μ. και Βουλγαρίας θεωρούν πολύ σημαντικό το ρόλο του «συνόρου» στην καθημερινότητα, εκτιμώντας ότι αποτελεί βασικό παράγοντα για την ανάπτυξη. Αντίθετα στην ελληνική πλευρά επικρατεί η αίσθηση ότι τα σύνορα δεν ασκούν ουσιαστική επιρροή στην καθημερινότητα και αντανακλούν περισσότερο σε μια γεω-πολιτική, παρά σε μια γεω-οικονομική πραγματικότητα. Ωστόσο στο πολύ κοντινό επίπεδο στα σύνορα, η επίδραση του «συνόρου» γίνεται περισσότερο αισθητή.

Τα θέματα διασυνοριακής συνεργασίας που κρίνονται ως απαραίτητα, είτε είναι κοινά όπως για παράδειγμα η κοινή περιβαλλοντική διαχείριση, είτε συμπληρωματικά όπως είναι η ανταλλαγή τεχνογνωσίας. Οι φορείς που κυρίως εμπλέκονται στη συνεργασία είναι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, τα επιμελητήρια, το κράτος, οι επιχειρηματίες και η κοινωνία των πολιτών. Ως βασικά κίνητρα γι' αυτή τη συνεργασία καταγράφηκαν το αμοιβαίο όφελος και η φύση του ανθρώπου για επικοινωνία και ανταλλαγές εμπειριών.

Εξετάζοντας τη σημασία της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, διαπιστώνονται στην ελληνική πλευρά ισχυρές επιδράσεις στην τάξη των επιχειρηματιών που αναζητούν νέες ευκαιρίες, των εργαζομένων που έχουν ανασφάλειες για τυχόν μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων στην απέναντι πλευρά, των καταναλωτών που έχουν εναλλακτικές λύσεις κατανάλωσης και των αγροτών και κτηνοτρόφων που έχουν διαθέσιμα φθηνά εργατικά χέρια, λόγω μετανάστευσης (κυρίως από την Αλβανία). Συνολικά η διασυνοριακή συνεργασία εκτιμάται ότι λειτουργεί θετικά στην απάλειψη της καχυποψίας και στην ενίσχυση της κοινωνικής όσμωσης για όλες τις πλευρές.

Γενική είναι η εκτίμηση ότι το άνοιγμα των συνόρων επηρεάζει θετικά την περιφέρεια έναντι του κέντρου, δίνοντας μάλιστα και το έναυσμα για περαιτέρω διεθνείς συνεργασίες, κυρίως μέσα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα. Ωστόσο στην ελληνική πλευρά καταγράφεται μια επιφυλακτικότητα για το κατά πόσο η κυρίαρχη σχέση «Κέντρο-Περιφέρεια» (core-periphery) μπορεί να αλλάξει υπέρ της περιφέρειας

Πρακτικές και Προσδοκίες Διασυνοριακών Δράσεων

Το τρίτο θεματικό πεδίο των συνεντεύξεων περιλάμβανε ερωτήσεις σε σχέση με τα παρόντα και μελλοντικά σχέδια διασυνοριακής συνεργασίας, τους εταίρους που εμπλέκονται, ή που θα έπρεπε να εμπλακούν περισσότερο, το βαθμό αξιοποίησης των ευκαιριών που υπάρχουν, την πλευρά που είναι πιο δραστήρια ή κερδίζει περισσότερο και τους φραγμούς που εντοπίζονται στη διασυνοριακή αλληλεπίδραση. Τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν μας επιτρέπουν την εξαγωγή των παρακάτω συμπερασμάτων.

Στο επίπεδο των δράσεων που βρίσκονται σε εξέλιξη, αλλά και των μελλοντικών σχεδίων, επικρατεί η άποψη ότι απουσιάζουν οι παρεμβάσεις με κρίσιμο μέγεθος. Τα έργα είναι κυρίως έργα του INTERREG ή πολύ μικρές παρεμβάσεις. Οι συμμετέχοντες ισχυρίζονται μάλιστα, ότι τα πιο σημαντικά έργα επικεντρώνονται στην ενδοχώρα και όχι στα σύνορα. Ωστόσο, η δρομολόγηση των καθέτων αξόνων της Εγνατίας θεωρείται απ' όλους ένα πολύ σημαντικό έργο σε περίπτωση ολοκλήρωσής του.

Οι κυριότεροι φορείς που εμπλέκονται σήμερα στη διασυνοριακή συνεργασία, είναι η τοπική αυτοδιοίκηση, τα επιμελητήρια, οι περιφέρειες και τα υπουργεία. Ωστόσο θεωρείται απ' όλους απαραίτητη η μεγαλύτερη ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, της αυτοδιοίκησης μέσα από ουσιαστικές αδελφοποιήσεις, οι επιχειρηματικοί και εκπαιδευτικοί φορείς με περισσότερο εμπάθυση και τεχνογνωσία και το

δημόσιο με ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό τρόπο. Στις περιπτώσεις συγκρουόμενων συμφερόντων οι απαντήσεις που δόθηκαν έδειξαν ότι αυτές επιλύονται, είτε με διαπραγματεύσεις και αμοιβαίες υποχωρήσεις, είτε με παραπομπή του θέματος στο κεντρικό επίπεδο.

Η αντίληψη ότι οι χρηματοδοτικές ευκαιρίες δεν αξιοποιούνται κατάλληλα είναι γενικά η κυρίαρχη. Ωστόσο, υπάρχει και η άποψη κυρίως στην ελληνική πλευρά, ότι πολλά προγράμματα μένουν ανενεργά, είτε λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα τους, είτε λόγω της μη ανταπόκρισης στη ζήτηση. Στο ερώτημα μάλιστα που αφορά στην πλευρά που κερδίζει περισσότερο από τη διασυνοριακή συνεργασία, οι απόψεις ήταν παντού διχασμένες. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι κερδισμένος βγαίνει ο οικονομικά ισχυρότερος, ενώ κάποιοι άλλοι υποστηρίζουν ακριβώς το αντίθετο. Τέλος δεν είναι λίγες οι απόψεις που θεωρούν ότι και τα δύο μέρη κερδίζουν εξίσου από τη συνεργασία στα σύνορα. Ανάλογη εικόνα επικρατεί και στο ερώτημα για το ποια πλευρά είναι πιο δραστήρια στην ανάληψη πρωτοβουλιών διασυνοριακής συνεργασίας.

Το επίπεδο της υπάρχουσας οικονομικής αλληλεπίδρασης δε θεωρείται ασήμαντο ούτε αμελητέο. Ωστόσο, οι περισσότεροι υποστηρίζουν ότι το επίπεδο αυτό δεν είναι επαρκές και ότι υπάρχουν πολύ μεγάλα περιθώρια αύξησης της οικονομικής συνεργασίας. Αναφορικά με τα εμπόδια διασυνοριακής συνεργασίας διαπιστώθηκε ότι στη ζώνη Ελλάδας-Αλβανίας οι φραγμοί που ξεχωρίζουν είναι οι ασταθείς πολιτικές σχέσεις, το καθεστώς της βίζας, η γραφειοκρατία και ο μικρός ιστορικός χρόνος μετά το 1989 για να ξεπεραστούν οι νοοτροπίες του παρελθόντος. Στη ζώνη Ελλάδας-Π.Γ.Δ.Μ. το πρόβλημα του ονόματος είναι το κυρίαρχο, συνοδευόμενο από το καθεστώς της βίζας, τη διστακτικότητα ανάληψης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών και τη γραφειοκρατία. Στη ζώνη Ελλάδας-Βουλγαρίας οι φραγμοί που αναδεικνύονται είναι η διαφθορά, η γραφειοκρατία, το ιστορικό παρελθόν και η διαφορά γλώσσας.

Πολιτικές, Θεσμοί και Χρηματοδότηση Διασυνοριακής συνεργασίας

Στο τελευταίο θεματικό πεδίο των συνεντεύξεων τα ζητήματα που εξετάστηκαν είχαν να κάνουν με τα χωρικά επίπεδα που είναι πιο δραστήρια στο συνοριακό χώρο, τους θεσμούς διασυνοριακής συνεργασίας, τα κίνητρα για τη συνέχιση της διασυνοριακής συνεργασίας, τις πηγές χρηματοδότησης και τις πολιτικές που θα πρέπει ν' αλλάξουν. Από τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν εξάγονται τα παρακάτω συμπεράσματα.

Στις συνοριακές ζώνες της Αλβανίας, Π.Γ.Δ.Μ. και Βουλγαρίας, είναι ξεκάθαρο ότι το τοπικό επίπεδο είναι πιο δραστήριο σε πρωτοβουλίες διασυνοριακής συνεργασίας. Στην ελληνική πλευρά αντίθετα οι, αντιλήψεις είναι διχασμένες. Αναφορικά με τους μόνιμους θεσμούς διασυνοριακής συνεργασίας αυτοί που ξεχωρίζουν είναι κυρίως οι Ευρωπαϊκές, (οι οποίες άλλες ήδη λειτουργούν και άλλες είναι υπό σύσταση) χωρίς ωστόσο να λείπουν και θεσμοί διαφορετικής φύσης οι οποίοι λειτουργούν με τη μορφή δικτύων. Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις Ευρωπαϊκές της Ευρώπης που συστήθηκαν προγενέστερα, λειτούργησαν ως μοντέλα.

Οι θεσμοί που αποθαρρύνουν τη διασυνοριακή συνεργασία φάνηκε να είναι το πολύπλοκο σύστημα ανάθεσης έργων, οι κανονισμοί που περιορίζουν τις μετακινήσεις, οι τελωνειακοί δασμοί και ο συγκεντρωτισμός του κράτους. Αντίθετα ενθαρρύνουν τη συνεργασία τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, το κοινοτικό κεκτημένο με τις ευρωπαϊκές νόρμες, το νέο εργαλείο διασυνοριακής συνεργασίας (European Neighborhood Instrument) και οι ευρωπαϊκοί περιβαλλοντικοί κανονισμοί.

Το πιο σημαντικό κίνητρο για τη συνέχιση της διασυνοριακής συνεργασίας για όλες τις πλευρές είναι το οικονομικό όφελος και οι διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τη βασική

πηγή χρηματοδότησης των παρεμβάσεων διασυνοριακής συνεργασίας. Ωστόσο και οι ξένοι δωρητές αποτελούν βασική πηγή οικονομικής στήριξης, κυρίως για την Αλβανία και την Π.Γ.Δ.Μ.

Στο ερώτημα εάν οι διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις έχουν επάρκεια, στην πλευρά της Αλβανίας, Π.Γ.Δ.Μ. και Βουλγαρίας η άποψη που επικρατεί είναι ότι οι χρηματοδοτήσεις είναι ανεπαρκείς. Στην ελληνική πλευρά ωστόσο η εικόνα δεν είναι ευκρινής. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι είναι επαρκείς οι χρηματοδοτήσεις, αλλά δεν απορροφώνται λόγω διοικητικής ανεπάρκειας. Κάποιοι άλλοι ισχυρίζονται ότι για τις άυλες (soft) δράσεις οι χρηματοδοτήσεις είναι επαρκείς, ενώ για τις υποδομές ανεπαρκείς. Υπάρχουν και αυτοί που έχουν την αίσθηση ότι η στήριξη είναι επαρκής γι' αυτά που γίνονται και ανεπαρκής γι' αυτά που θα έπρεπε να γίνονται.

Αναφορικά με τις πολιτικές που θεωρούνται αναποτελεσματικές και θα έπρεπε ν' αλλάξουν, στη ζώνη Ελλάδας-Αλβανίας, διακρίνεται η επιθυμία στην ελληνική πλευρά για καθιέρωση μιας πιο ευέλικτης εξωτερικής πολιτικής που θα ξεπερνά τα φοβικά σύνδρομα. Από την αλβανική πλευρά, η έμφαση δίνεται στην αλλαγή των κεντρικών πολιτικών επιλογών που θα πρέπει να γίνουν πιο διαφανείς, λιγότερο γραφειοκρατικές και να ενθαρρύνουν τη διασυνοριακή συνεργασία. Στη ζώνη Ελλάδας-ΠΓΔΜ, από την ελληνική πλευρά καταγράφεται η επιθυμία να κατανοήσει η εξωτερική πολιτική περισσότερο τις ανάγκες της περιφέρειας και να δοθεί έμφαση σε περιβαλλοντικές πολιτικές που ενώνουν και δεν προκαλούν αντιδράσεις. Από την πλευρά της ΠΓΔΜ, εκδηλώνεται η επιθυμία ν' αλλάξουν οι πολιτικές μεγάλου βεληνεκούς που δεν ολοκληρώνονται και ν' απαλειφθεί ο εθνικισμός και η ξενοφοβία. Στη ζώνη Ελλάδας-Βουλγαρίας, οι Έλληνες θα επιθυμούσαν την αποκόλληση της εξωτερικής πολιτικής από ιδεολογήματα όπως ισορροπία δυνάμεων, μουσουλμανικά τόξα κλπ. που απευθύνονται κυρίως για λαϊκή κατανάλωση και εξυπηρετούν κυρίως ψυχολογικές ανάγκες και όχι πραγματικά συμφέροντα.

Προτάσεις Πολιτικής αναφορικά με την ελληνική «μελέτη περίπτωσης»

Από τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας γίνεται φανερό ότι το περιβάλλον για την ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας είναι πολύ ευνοϊκό, καθώς δε γίνεται από καμιά πλευρά αντιληπτή ως *zero sum game*. Ωστόσο οι διαπιστώσεις για τα εμπόδια, τις πολιτικές, τις πρακτικές και τις αντιλήψεις που επικρατούν στη διασυνοριακή ζώνη της Ελλάδας με την Αλβανία-ΠΓΔΜ-Βουλγαρία δείχνουν ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια στο σχεδιασμό της ανάπτυξης των συνοριακών περιφερειών. Σημαντικό ρόλο σ' αυτήν την κατεύθυνση θα πρέπει να παίξουν, όχι μόνο τα κράτη, αλλά και οι τοπικοί συνοριακοί φορείς, καθώς και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό, διατυπώνονται παρακάτω τρεις δέσμες πολιτικών που στόχο έχουν να καταστήσουν τη διασυνοριακή συνεργασία ένα αναπτυξιακό εργαλείο των συγκεκριμένων συνοριακών περιφερειών.

1^η Δέσμη πολιτικών: Δημιουργία περιβάλλοντος εμπιστοσύνης

Η εμπιστοσύνη αποτελεί το αναγκαίο υπόβαθρο για κάθε είδους συνεργασία μεταξύ ανθρώπων ή κοινωνικών ομάδων, πόσο μάλλον όταν αυτή αφορά δύο περιοχές που ανήκουν σε δύο διαφορετικά κράτη. Στην κατεύθυνση αυτή, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η εξωτερική πολιτική των εμπλεκόμενων χωρών, παρά το γεγονός ότι ενθαρρύνει την οικονομική συνεργασία μέσα σ' ένα φιλελεύθερο πλαίσιο, ασκεί παράλληλα σημαντική επίδραση στο πολιτικό και κοινωνικό πλαίσιο συνεργασίας στη συγκεκριμένη διασυνοριακή ζώνη. Θα ήταν άλλωστε ουτοπία να θεωρήσει κανείς ότι η διασυνοριακή συνεργασία είναι μια διαδικασία που λειτουργεί αυτόνομα και ανεξάρτητα από τις κεντρικές πολιτικές των

κρατών. Στο πλαίσιο αυτό, εάν τα φοβικά σύνδρομα, η καχυποψία, η κυριαρχία του συναισθήματος έναντι του ρεαλισμού και ο εθνικισμός αποτελούν στοιχεία της εξωτερικής πολιτικής των επιμέρους χωρών, το κλίμα συνεργασίας στα σύνορα επιβαρύνεται. Το εύρημα άλλωστε της χαμηλής αποδοχής και εκτίμησης της εξωτερικής πολιτικής από τις συνοριακές περιφέρειες και των τεσσάρων χωρών, φανερώνει την ανάγκη για αναθεώρηση πολλών πτυχών της εξωτερικής πολιτικής, για αποκόλληση από άκαρπα ιδεολογήματα και για επεξεργασμένες στρατηγικές που θα έχουν στο επίκεντρο τις συνοριακές περιφέρειες.

Επιπλέον, το γεγονός ότι οι τρεις χώρες μετάβασης προήλθαν από ένα κομμουνιστικό παρελθόν με διαφορετική ιστορική, πολιτική και οικονομική διαδρομή, έχει αντανάκλαση σε νοοτροπίες και συμπεριφορές που θα πρέπει να κατανοηθούν για να ερμηνευθούν. Η διαδικασία αυτή είναι δυναμική και απαιτεί τον αναγκαίο πολιτικό χρόνο προσαρμογής. Στο σημείο αυτό, η Ελλάδα θα μπορούσε να ενεργοποιήσει περισσότερο τον «ευρωπαϊκό» παράγοντα, φέρνοντας τις γειτονικές περιφέρειες πιο κοντά στο κοινοτικό κεκτημένο και στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η έμφαση σε δράσεις χαμηλής πολιτικής στην αρχή, με ορατά όμως αποτελέσματα και προσεκτικά βήματα στη συνέχεια, θα μπορούσαν να δημιουργήσουν ένα ευνοϊκό κλίμα εμπιστοσύνης. Η έμφαση για παράδειγμα σε θέματα κοινής περιβαλλοντικής διαχείρισης και προστασίας από φυσικές καταστροφές, είναι ορισμένα δείγματα καλών πρακτικών.

Στην εμπέδωση ωστόσο ενός κλίματος εμπιστοσύνης, καθοριστικός είναι ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας που συχνά καλλιεργούν αρνητικά στερεότυπα σε σχέση με τα σύνορα. Στο πλαίσιο αυτό, η σχεδιασμένη συνεργασία των ΜΜΕ, τόσο στο κεντρικό, όσο και στο διασυνοριακό επίπεδο, θα μπορούσε να συμβάλλει στην απάλειψη της ξενοφοβίας και στην αλληλοκατανόηση.

2^η Δέσμη πολιτικών: Δρομολόγηση «έξυπνων» δράσεων

Στη δεύτερη δέσμη πολιτικών προτείνονται καλές πρακτικές που έχουν ως συστατικό στοιχείο την αποτελεσματικότητα στη διασυνοριακή συνεργασία. Οι πρακτικές αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν συγκεκριμένες δράσεις, ή την αποφυγή ανάληψης συγκεκριμένων δράσεων. Για παράδειγμα έχει αποδειχθεί μέσα από την εμπειρία, ότι η διασυνοριακή συνεργασία σε θέματα ιστορίας και πολιτισμού σε μια περιοχή με βεβαρημένο παρελθόν, συχνά φέρνει στην επιφάνεια δυσάρεστες μνήμες. Για το λόγο αυτό, «έξυπνο» είναι τουλάχιστον στην αρχή η προτεραιότητα να δίνεται σε δράσεις που έχουν σχέση με το μέλλον και όχι με το παρελθόν.

Το εύρημα πολλών εμπειρικών μελετών ότι οι υποδομές δεν αποτελούν καθοριστικό εμπόδιο στη διασυνοριακή αλληλεπίδραση, θα πρέπει να προσανατολίσει τις πολιτικές σε δράσεις που έχουν να κάνουν με το θεσμικό περιβάλλον και την ποιότητα της διακυβέρνησης. Οι παρεμβάσεις όμως αυτές για να είναι αποτελεσματικές, θα πρέπει να έχουν το αναγκαίο κρίσιμο μέγεθος και να εστιάζονται στο χώρο. Ειδικότερα, έμφαση των πολιτικών θα πρέπει να δοθεί στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στη μείωση της γραφειοκρατίας, στην αποκέντρωση, στην εδραίωση της πολιτικής σταθερότητας, στη σταθερότητα των επιχειρηματικών κανόνων και στην εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού. Ένα άλλο πεδίο «έξυπνων» δράσεων είναι το πεδίο της διασυνοριακής θεσμικής συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό η τοπική αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να προχωρήσει σε ουσιαστικές αδελφοποιήσεις, που δε θα περιορίζονται σε εθιμοτυπικές εκδηλώσεις εντυπωσιασμού και περιστασιακές υπογραφές πρωτοκόλλων, αλλά θα λειτουργούν στη λογική των δικτύων και της ενεργοποίησης των τοπικών κοινωνιών. Η συνεργασία επίσης των εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων μέσα από κοινά προγράμματα και ανταλλαγές, θα μπορούσε να συμβάλλει στην αναβάθμιση

του συνοριακού ανθρώπινου δυναμικού και στην εμπλοκή της επιστημονικής κοινότητας στις διασυνοριακές δράσεις. Η συνεργασία επίσης μεταξύ των επιχειρηματικών οργάνωσεων θα πρέπει να προσανατολίζεται στην διάχυση της τεχνογνωσίας στην ενσωμάτωση της καινοτομίας, στην ενίσχυση των συμβουλευτικών υπηρεσιών και στην εξάλειψη της λογικής του εύκολου κέρδους. Οι τοπικές μεταναστευτικές συμφωνίες μεταξύ των συνοριακών περιφερειών που προϋποθέτουν βέβαια την αναγνώριση ανάλογων αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων, είναι ένα άλλο δείγμα καλών πρακτικών διασυνοριακής θεσμικής συνεργασίας.

Το γεγονός ότι οι χρηματοδοτικές ευκαιρίες συχνά δεν αξιοποιούνται, δεν οφείλεται πάντα σε έλλειψη ενημέρωσης, αλλά κυρίως στην έλλειψη μιας κρίσιμης μάζας διοικητικής και διαχειριστικής τεχνογνωσίας στο συνοριακό επίπεδο. Συχνά στο επίπεδο των τεχνοκρατών διαχείρισης των διασυνοριακών προγραμμάτων, δεν υπάρχει διάχυση της τεχνογνωσίας στην τοπική κοινωνία και επαρκής δημοσιοποίηση, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ιδιότυπων στεγανών. Μέσα από το INTERREG ειδικότερα, σχεδιάστηκαν δράσεις που δεν ανταποκρίνονταν στη ζήτηση και είχαν εξαιρετικά πολύπλοκη δομή. Ακόμη μέσα από το INTERREG επιβλήθηκαν στο διασυνοριακό επίπεδο κοινές αποφάσεις, χωρίς τα κατάλληλα εργαλεία υλοποίησης, χωρίς κοινό ταμείο και χωρίς κοινούς στόχους. Είναι προφανές από τα παραπάνω ότι η αποκέντρωση στο σχεδιασμό, θα μπορούσε ν' αποτελέσει ένα χρήσιμο παράδειγμα καλής πρακτικής.

3^η Δέσμη πολιτικών: Ενιαίος Σχεδιασμός

Η απάντηση στο ερώτημα εάν τελικά κερδίσει η χάσει η διασυνοριακή ζώνη από το άνοιγμα των συνόρων, σε μεγάλο βαθμό σχετίζεται από την ικανότητα του σχεδιασμού και της πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει αποτελεσματικό συντονισμό, σαφείς στόχους και επεξεργασμένο επιχειρησιακό σχέδιο που θα διασφαλίζει την ενεργή συμμετοχή των φορέων και από τις δύο πλευρές των συνόρων. Στο πλαίσιο αυτό, απαραίτητη κρίνεται η ανάπτυξη μιας ευρείας εταιρικής σχέσης που θα περιλαμβάνει, όχι μόνο τους θεσμικούς εταίρους αλλά και την κοινωνία των πολιτών. Με βάση αυτή τη λογική, η συνεργασία μεταξύ των τοπικών φορέων διοίκησης, αυτοδιοίκησης και επιμελητηριακών οργάνωσεων των συνοριακών περιοχών, θα μπορούσε να ενεργοποιήσει τοπικές δυναμικές μέσα από μια «από κάτω προς τα πάνω» «*bottom up*» προσέγγιση.

Ειδικότερα, προτείνεται η θέσπιση ενός διασυνοριακού *forum* Ελλάδας-Αλβανίας-ΠΓΔΜ-Βουλγαρίας. Το *forum* θα μπορούσε ν' αποτελέσει ένα πλαίσιο διαλόγου, συντονισμού των δράσεων και επεξεργασίας κοινών πολιτικών. Κατά μια άλλη έννοια θα μπορούσε να λειτουργεί υπό τη μορφή ενός *lobby* προώθησης κοινών πολιτικών και στόχων στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας, η εκπόνηση μελετών κοινού ενδιαφέροντος, η δικτύωση των πόλεων και η κατάρτιση το στελεχιακού διοικητικού μηχανισμού είναι ενδεικτικά πεδία κοινών δράσεων. Σε μια τέτοια περίπτωση, κρίνεται απαραίτητη η εκπόνηση ενός συνολικού επιχειρησιακού σχεδιασμού, που θα περιλαμβάνει το σύνολο της διασυνοριακής ζώνης. Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι υπάρχει «χώρος», τόσο στο σχεδιασμό, όσο και στην πολιτική για τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών ανάπτυξης συνολικά της διασυνοριακής ζώνης.

Συμπεράσματα

Η ανάλυση που προηγήθηκε στον παρόν κεφάλαιο, εστιάσθηκε στην αξιολόγηση των διασυνοριακών πολιτικών, τόσο στο επίπεδο των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στο επίπεδο της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης». Στο πλαίσιο της συζήτησης που αναπτύχθηκε, εξετάσθηκε η ένταση και η αποτελεσματικότητα των

διασυνοριακών πολιτικών, καθώς και οι φορείς που ενεργοποιούνται περισσότερο στη διασυνοριακή συνεργασία. Επιπλέον, αναλύθηκαν με βάση τις συνεντεύξεις εμβάθυνσης οι δυναμικές διασυνοριακής συνεργασίας στο επίπεδο ανάλυσης της ελληνικής «μελέτης περίπτωσης» και διατυπώθηκαν ορισμένες προτάσεις διασυνοριακών πολιτικών.

Τα εμπειρικά αποτελέσματα τόσο των δομημένων ερωτηματολογίων όσο και των συνεντεύξεων, έδειξαν ότι το άνοιγμα των συνόρων μετά το 1989, συνοδεύτηκε με την άσκηση ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών διασυνοριακών πολιτικών σε μια σειρά από θεματικά πεδία. Η ένταση και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών αυτών συνδέονται με τις χρηματοδοτικές δυνατότητες, το απόθεμα διαχειριστικής ικανότητας και την προτεραιότητα που δίνει η κάθε πλευρά των συνόρων στη διασυνοριακή συνεργασία. Η συστηματική απόκλιση ωστόσο μεταξύ συχνότητας και αποτελεσματικότητας των διασυνοριακών πολιτικών, φανερώνει την αναγκαιότητα της επαναξιολόγησης του σχεδιασμού σε όλα τα χωρικά επίπεδα.

Το γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές διασυνοριακές πολιτικές ειδικότερα, έχουν έναν οριζόντιο χαρακτήρα του τύπου «ένα νούμερο για όλα τα μεγέθη», τόσο στη διαχειριστική λογική όσο και στα θεματικά πεδία των παρεμβάσεων, στερεί πολλές φορές τη δυνατότητα προσαρμογής των πολιτικών στις ιδιαιτερότητες της κάθε συνοριακής περιοχής κάθε φορά. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν συχνά ότι τα κονδύλια είχαν τη μικρότερη επίδραση στις περιοχές που τα χρειάζονταν περισσότερο. Αντίθετα συνοριακές περιοχές στον πυρήνα της Ευρώπης, με θετικές αρχικές συνθήκες, ευνοϊκές γεωγραφικές συντεταγμένες, αξιόλογο ανθρώπινο δυναμικό και επαρκείς υποδομές δικτύων, είναι αυτές που ωφελούνται περισσότερο από τη διασυνοριακή συνεργασία. Για το λόγο αυτό, ένα επιτυχημένο πρότυπο διασυνοριακών πολιτικών στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να εδράζεται στις αρχές της οικοδόμησης κλίματος εμπιστοσύνης, του ευέλικτου και «έξυπνου» σχεδιασμού, της ανταπόκρισης στις τοπικές ανάγκες και της δικτύωσης.

Με το άνοιγμα των συνόρων βέβαια, η διασυνοριακή αλληλεπίδραση προηγήθηκε των διασυνοριακών πολιτικών. Αυτό σημαίνει ότι η απίσχναση των συνοριακών εμποδίων απελευθέρωσε την κινητικότητα ανθρώπων, αγαθών, κεφαλαίων και ιδεών, ενώ οι διασυνοριακές πολιτικές ήρθαν να ενισχύσουν τη διασυνοριακή συνεργασία ή να «εξορθολογίσουν» τις επιπτώσεις της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης. Έχοντας κατά νου στο θεωρητικό επίπεδο ότι η διαδικασία της ολοκλήρωσης παρόλο που δεν έχει χωρική διάσταση εντούτοις αφήνει στο χώρο κερδισμένους και χαμένους (βλέπε κεφάλαιο 2), το ζήτημα που προκύπτει είναι εάν οι υπάρχουσες διασυνοριακές πολιτικές αντιπαρατίθενται ή διευκολύνουν τις δυνάμεις της αγοράς. Εάν λάβουμε υπόψη την κυριαρχία των φιλελεύθερων αντιλήψεων στο σχεδιασμό πολιτικών την τελευταία εικοσαετία, μπορούμε εύκολα να συμπεράνουμε ότι στη διεγκυσίδα μεταξύ πολιτικών και αγοράς, η πλάστιγγα γέρνει σαφώς υπέρ της δεύτερης. Αυτό σημαίνει ότι οι πολιτικές ανάπτυξης των παραμεθόριων περιοχών τοποθετούνται και εξειδικεύονται επιχειρησιακά μέσα σ' ένα περίγραμμα που είναι προσανατολισμένο σε νεοκλασικού τύπου προσεγγίσεις.

Αναφορές

- Anderson, M. and Bort, E. (1998), "*Schengen and the Southern Frontier of the European Union*", Edinburg:ISSI.
- Brühlhart, M., Crozet, M. and Koenig P. (2004), "Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential", *Hamburg Institute of International Economics*, Discussion Paper 270.

- Emerson, M. (2004), "European Neighbourhood Policy: Strategy of Placebo?", CEPS Working Document, no. 215, November 2004.
- Emerson, M., and Noutcheva, G., (2005), "From Barcelona Process to Neighborhood Policy: Assessment and open issues", CEPS Working Document, no. 220, Brussels, March.
- Nijkamp, P. (1993), "Towards a network of regions: The United States of Europe, *European Planning Studies*, Vol. 1 (2).
- Resmini, L. (2003), "Economic integration and regional patterns of industry location in transition countries", 43rd *ERSA European Conference*, Jyväskylä, Finland.
- Scott, J. (2005), "The EU and 'Wider Europe': Towards an Alternative Geopolitics of Regional-Cooperation?", *Geopolitics* 10, pp. 429-454.
- Scott, W.R. (1998), *Organizations: Rational, natural and open systems*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Topaloglou L. (2008), "Interaction, Perceptions and Policies in the Boundaries of European Union: The Case of the Northern Greek Cross Border Zone", *The Economic Alternatives*, Vol (1) 2008, pp. 60-81
- Topaloglou, L., Kallioras, D., Manetos, P. and Petrakos G. (2005), "A Border Regions Typology in the Enlarged European Union", *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 20 (2). pp 67-89.
- Wallace, W. (2002), "Where does Europe end?: dilemmas of inclusion and exclusion", in J. Zienlonka eds., *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge.
- Zienlonka, J. (2002), "Introduction: Boundary making by the European Union", in J. Zienlonka (eds.), *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge.
- Αφουξενίδης, Α. και Λεοντίδου, Λ. (2004), "Χωρικός και κοινωνικός αποκλεισμός στα σύνορα της Ε.Ε.", 7^ο Πανελλήνιο Γεωγραφικό Συνέδριο της Ελληνικής Γεωγραφικής Εταιρείας, Μυτιλήνη.
- Θεοδωρόπουλος, Β. (1999), «Σύνορα: Η μεταβαλλόμενη σημασία της εδαφικής κυριαρχίας», Σιδέρης-ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.
- Πετράκος, Γ. (2000), "Η νέα γεωγραφία της ανάπτυξης στην Ευρώπη και η θέση των Βαλκανίων" στο Πετράκος, Γ. (επιμ.) "Η ανάπτυξη των Βαλκανίων", Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- Τοπάλογλου Λ. και Πετράκος Γ., (2005), "Ανιχνεύοντας τη Νέα Οικονομική Γεωγραφία των συνόρων στην Ευρώπη", *Πρακτικά Συνεδρίου, Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης*, με θέμα: 'Περιφερειακή Επιστήμη & Πολιτική: Ελλάδα & Βαλκάνια, Αθήνα, σελ. 235-249.