

MAGDALENA BELOF

Politechnika Wrocławska

MACIEJ BORSA

Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach

FENOMEN OBSZARU FUNKCJONALNEGO KARPAT W MAKROREGIONALNEJ POLITYCE PRZESTRZENNEJ

Abstract: Carpathian Functional Region as Phenomenon of Macroregional Policy. „Soft spaces” gain growing interest in regional policy as the areas of potential or desirable multilayer and multisectoral co-operation. This applies to areas of different scales, including transnational macroregions. In the debate however, very often the notion of the ‚problem areas’ and of the ‚functional areas’ are being mixed. The Carpathians is an area which unveil the features of both, functional as well as problem areas, however the development goals in either case are slightly divergent. The development strategies should seek to integrate the objectives of a problem area in terms of functionality, understood as elementary usability, and also should consider issues close to the views of potential stakeholders. This will allow for wider interest and involvement of private and public funds at various levels as well as enhance wider social activity.

Keywords: Carpathians, functional areas, integrated planning, macroregion, multilevel governance, policy, regional problem areas, spatial development, spatial policy.

1. *Re-scaling* w podejściu do planowania i zarządzania terytorialnego

Jedną z najistotniejszych zmian obserwowanych w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu terytorialnym na przełomie XX i XXI w. jest zmiana podejścia do skali (ang. *re-scaling*) [Duehr 2007; Stead 2014]. Model hierarchicznego planowania, ograniczonego sztywnymi granicami prawnymi, terytorialnymi i instytucjonalnymi, podlega erozji, spowodowanej rosnącą potrzebą zarządzania wieloszczeblowego, uwzględniającego różne skale. Zmiana podejścia do skali początkowo opisywana była głównie jako zjawisko dotyczące procesu decyzyjnego – jego decentralizację, w tym włączanie do systemu aktorów nieformalnych (prywatny kapitał, biznes, NGOs, obywatele) i uwzględnianie procesów oddolnych [McCann 2003; Harvey 2007]. Jed-

nak wielu autorów wskazywało także na przestrzenną stronę zjawiska, a mianowicie stopniowe zanikanie przestrzeni jednoznacznie wyznaczalnych, „pojemnikowych”, zawierających się w obrębie wytyczonych granic administracyjnych [Graham, Healey 1999; Davoudi 2006; Healey 2006, Healey 2007; Allmendinger, Haughton 2009; Faludi 2010].

W planowaniu zaczęły nabierać znaczenia „miękkie przestrzenie” o niejednoznacznych granicach, gdzie wdrażanie polityki przebiega niehierarchicznie, płynnie, na podstawie debaty wielu zaangażowanych podmiotów różnej proweniencji i różnych szczebli [McCann 200; Allmendinger, Haughton 2009]. Warto przy tym podkreślić, że zmiana skali przebiega na różnych poziomach planowania i zarządzania i ukierunkowana jest nie tylko w kierunku „w dół” (ang. *down-scaling*), ale także „w górę” (ang. *up-scaling*), czego dobitnym wyrazem są m.in. ponadnarodowe europejskie strategie makroregionalne. W każdym przypadku jednak, to „przeskalowanie” wiąże się nie tylko z przełamywaniem istniejących struktur instytucjonalnych, ale także z dostrzeganiem i akceptowaniem alternatywnych wymiarów i zaangażowaniem nowych interesariuszy, co może istotnie wpływać na przeorientowanie ugruntowanych układów decyzyjnych w procesach rozwoju i polityki przestrzennej [Stead 2014], a nawet, jak twierdzą niektórzy autorzy z zaburzeniem przejrzystości procesów i zachwianiem ich demokratycznych pryncypiów [McCann 2003; Harvey 2007].

Definicja przestrzeni „miękkiej” jest niejednoznaczna, podobnie jak jej granice. Z pewnością można nazwać ją przestrzenią relacyjną, której zasięg wyznaczają wielorakie ramy powiązań i zależności funkcjonalnych pomiędzy różnymi elementami, jak np. dystans mierzony wartością kosztów podróży czy lokalizacja, której wartość określa siła powiązań infrastrukturalnych [Belof 2013]. Przestrzenie „miękkie” są kolejnym elementem w nurcie rozważań teoretycznych nad współczesnym wymiarem przestrzeni, obok nowej geografii ekonomicznej Krugmana [por. Domański 2010], przestrzeni innowacji Florydy czy przestrzeni przepływów Castellsa, opartej na globalnych migracjach, sieciach współpracy i zależnościach ekonomicznych, a wreszcie Internecie [Castells 1996].

2. Funkcjonalny wymiar europejskiej polityki makroregionalnej

Praktyczne zarządzanie rozwojem, w tym planowanie przestrzenne, dla takich funkcjonalnie zdefiniowanych przestrzeni wiąże się z określonymi trudnościami, m.in. z tym, że, w odróżnieniu od zdefiniowanych administracyjnie jednostek terytorialnych, nie posiadają one właściwych struktur instytucjonalnych zdolnych zarządzać procesami rozwoju [Belof 2013]. W ich miejsce pojawiają się alternatywne, horyzontalne związki i instytucje (często o sektorowej orientacji), ukierunkowane na rozwiązywanie określonych problemów [Bulkeley 2005]. Jest to podstawą terytorializacji polityk rozwoju, gdzie interwencje publiczne polegają na wykorzystaniu wiedzy lokalnej i integrują różne działania na określonym obszarze [Barca 2009]. Działania ukierunkowane

terytorialnie (*place-based*), bazują na podejściu określanym przez OECD nowym paradygmatem polityki regionalnej, które było wdrażane w licznych regionach świata w ostatnich dziesięcioleciach. Jego celem jest zarówno pełniejsze wykorzystanie zasobów, jak i ograniczenie wykluczenia społecznego, przez równoległe prowadzone interwencje różnych szczebli władzy. Przestrzenne wyodrębnienie obszarów, charakteryzujących się synergiami zjawisk i procesów napędzających rozwój, wynika z sumy decyzji podmiotów publicznych i prywatnych [Borsa 2015]. Delimitowane powinny być one przez pryzmat funkcjonalności – czyli jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój silniej, niż w przypadku regionów administracyjnych (większych lub mniejszych). Funkcjonalność oznacza pewną elementarną użyteczność, która w teorii ekonomii wyjaśniana jest, jako zdolność dobra do zaspokajania potrzeb.

W Unii Europejskiej prekursorami instytucjonalnych działań ponad granicami były tzw. euroregiony. Nazwa ta ugruntowała się, począwszy od lat 60., jako ogólne określenie dla transgranicznych związków pomiędzy jednostkami terytorialnymi na poziomie niższym niż centralny. Impulsem do ich powstania na zachodzie Europy była mobilizacja oddolna, a cele zorientowane funkcjonalnie (poprawa funkcjonowania podzielonych granicami społeczności i gospodarek). Nieco inne cele przyświecały powstaniu euroregionów po 1999 r., w Europie Centralnej i Wschodniej, gdzie miały służyć jako laboratoria, w których testowano wdrażanie europejskich standardów współpracy i zarządzania projektami w perspektywie nadchodzącego procesu akcesji [Belof 2011]. Ogółem w Europie powstało ponad 100 euroregionów [Markusse 2004], a ich konsekwentne działania dawały wyraźny sygnał na poziom Komisji Europejskiej, która od lat 80. zaczęła dostrzegać konieczność wspierania współpracy w transnarodowych układach funkcjonalnych.

O ile jednak istotą euroregionów była współpraca dla rozwiązywania problemów rozpoznanych oddolnie przez lokalne społeczności lub podejmowanych na szczeblu regionu, o tyle struktury powoływane bezpośrednio przez Komisję Europejską odzwierciedlały zasięgi potencjalnej współpracy w kwestiach o wymiarze globalnym czy kontynentalnym, stymulując makroregionalne działania, najczęściej związane z ochroną środowiska. Naturalnymi granicami tego rodzaju problematyki są przede wszystkim zasięgi masywów górskich lub zlewni mór, czasem ograniczonych do wielkich rzek. Spaja je wspólny problem, ale także, ze swej istoty, czynniki geograficzne utrudniają tam kontakty i ograniczają przepływy, powodując że są to obszary w jakimś stopniu afunkcjonalne [Borsa 2013]. To raczej obszary wspólnego problemu, wymagającego skoordynowanych polityk różnych poziomów władzy, ale te problemy wielkiej skali rzadko są odzwierciedlone w świadomości na poziomie lokalnym, czy świadomości obywatelskiej. Dlatego trudno liczyć na inicjatywy oddolne i trwałość współpracy, bez zasilających je dotacji. Z tego powodu, niejako odgórnie, tworzą *quasi*-formalne struktury, mające stymulować pożądane działania i współpracę [Borsa, Belof 2014].

Realizowana od początku lat 90. inicjatywa UE Interreg odegrała niezwykle istotną rolę w krystalizowaniu się ponadnarodowych struktur współpracy. Jej niewątpliwy sukces ugruntował w świadomości zarówno decydentów europejskich, jak też krajowych, a także praktyków i szerokiej rzeszy interesariuszy, wagę istnienia pozaterytorialnych regionów, jako podmiotów planowania [Cormac *et al.* 2011]. Te – wskazane w dokumentach programowych Interregu – wielkie regiony europejskie, alternatywne wobec terytoriów państwowych, zaczęły testować podejścia instytucjonalne i tworzyć podwaliny pod struktury zarządcze. Po 2009 r. współpraca ponadnarodowa, ukierunkowana na realizację wspólnie wyznaczonych celów rozwoju w konstelacjach ponadpaństwowych, zyskała na znaczeniu, bowiem wtedy Unia Europejska zdecydowała się wspierać, w wybranych regionach, strategię makroregionalną. Wyrosłe z doświadczeń Interregu strategię makroregionalną są dziś głównym nowym instrumentem zarządczym w UE, który na pryncypiach pluralizmu, ma skupiać zarówno narodowych, jak i nienarodowych aktorów wokół istotnych problemów danego terytorium [European Parliament 2015].

3. Fenomen karpacki

Europejskie makroregiony, zidentyfikowane wstępnie w dokumencie Europa 2000+ [CEC 1994], a następnie ugruntowane przez ESDP [CSD 1999], Interreg i europejską politykę makroregionalną, mogą być obszarami funkcjonalnymi spełniając określone warunki. Niewątpliwie reprezentują one „miękkie przestrzenie”, których granice są elastyczne i negocjowalne [European Parliament 2015]. Ich szczególną cechą jest także częściowe nakładanie się obszarów, co w praktyce oznacza, że przynależność regionu administracyjnego czy państwa do danego makroregionu nie wyklucza ich przynależności do innego. Jednak dotyczące ich problemy tylko w ograniczonym stopniu postrzegane są jako „wspólne”, a budowa poczucia makroregionalnej tożsamości wydaje się niezwykle utrudniona, co jednak nie wyklucza możliwości budowania w nich silnych związków funkcjonalnych, zwłaszcza że w strategiach makroregionalnych cele zorientowane są „funkcjonalnie”. Jest to jednak proces animowany politycznie, a trwałość tak budowanych związków czy struktur nie jest oczywista.

Wspólna wizja obszaru europejskiego zarysowana w ESDP dotyczyła prawie wyłącznie przestrzeni „starych państw Unii” (tzw. 15-ki). W odniesieniu do przestrzeni nowych członków, powoływała się na dwa dokumenty, sporządzone pod egidą Unii dla obszaru bałtyckiego i „południowo-wschodniego” (CADSES): VASAB 2010 – (*Visions and Strategies around Baltic*) oraz Vision PlaNet. Oba te dokumenty dotyczyły przestrzeni Polski, a w ich opracowaniu uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanych krajów [Borsa 2008]. W Vision PlaNet zaproponowano potencjalne obszary przyszłych ponadnarodowych działań i współpracy planistycznej w Europie Środkowo-Wschodniej, wśród których znalazł się m.in. „obszar karpacki” [Vision Planet 2000]. Kontynuując te działania, w latach 2004-2009 sporządzono strategię

zrównoważonego rozwoju przestrzennego tego obszaru [Borsa *et al.* 2009], jako dokument, funkcjonującej pod auspicjami ONZ, Konwencji Karpackiej. Nie stał on się jednak podstawą kompleksowych zintegrowanych działań w ramach struktur Unii Europejskiej.

Pierwszym makroregionem z dedykowaną mu strategią był Region Morza Bałtyckiego (2009). Do 2015 r. w Unii Europejskiej przyjęto strategię rozwojową dla trzech dalszych makroregionów: Dunajskiego (2010), Adriatyku i Morza Jońskiego (2014) i Alpejskiego (2013). Trwają dyskusje nad przyjęciem innych dziewięciu, wśród których rozważany jest też Region Karpacki [European Parliament 2015]. Obszar Dunajski w praktyce pokrywał się, w przeważającej mierze, z delimitacją „obszaru karpackiego” dokonaną we wcześniejszej strategii VASICA, a zasadniczą różnicą było poszerzenie go o naddunajskie regiony Niemiec, ale też eliminacja regionów Polski, nie leżących w zlewni Dunaju. W polityce instytucji europejskich ścierały się więc dwa podejścia dotyczące makroregionalnej współpracy w naszej części kontynentu: dunajskie [Danube Space Study 2000] i karpackie, oba oparte na zbliżonej delimitacji, jedno uzupełnione o powiązania z obecnym jądrem funkcjonalnym Europy, a drugie bliższe tradycji historycznej, także opartej na powiązaniach funkcjonalnych.

Fenomenem obszaru karpackiego jest to, że mimo historycznego kłębowiska granic, sprzyjającego rywalizacji i wojnom, a także po części wynikającym z niego przemieszania kultur, istniały tu i nadal istnieją więzi funkcjonalne, choć nie ma silnej wspólnej tożsamości. Sąsiedztwo różnych rywalizujących odłamów chrześcijaństwa, judaizmu i islamu utrwaliło tożsamości mniejszych przestrzeni, jak Beskidy, Fogarasze, Tatry, Mátra *etc.* Jednak od wieków, mimo granic, Karpaty były użyteczną przestrzenią współpracy dla zaspokajania potrzeb, a więc w dzisiejszym rozumieniu – obszarem funkcjonalnym. Jest to największy masyw górski Europy, większy od Alp, w którym różnice klimatyczne sprzyjały uzupełnianiu się funkcji gospodarczych. Widoczne to było choćby w rolnictwie, gdzie obszar jako całość był ważnym dostawcą dóbr na rynki własne i innych krajów, jako tzw. spichlerz Europy. Także inne zasoby (np. złoża ropy i gazu) były z powodzeniem wykorzystywane gospodarczo. Eksploatacja zasobów powodowała rozwój sieci miast po obu stronach głównego łańcucha gór, tzn. zewnętrznego (Polska, Ukraina, Besarabia, Rumunia) i wewnętrznego (Węgry, Słowacja, Czechy, Austria). Rozwijały się tam handel i kultura, oparta na tradycji lokalnej z silnym wpływem kultury żydowskiej. Tak więc współpraca gospodarcza jest trwałym fenomenem tego obszaru, i trudno jest ją zastąpić programami ograniczającymi tę tradycję w imię nawet słusznych tez związanych z ochroną bioróżnorodności. Dla akceptacji społecznej i politycznej w wymiarze lokalnym konieczna jest integracja celów gospodarczych i środowiskowych na tym obszarze, czyli „funkcjonalizacja” rozwiązań dotyczących problematyki środowiskowej.

4. Warunki funkcjonalności przestrzennej makroregionu

Należałoby zdefiniować i dostrzegać różnicę między obszarami funkcjonalnymi a obszarami problemowymi. Pozorna zbieżność tych terminów często myli, dopiero bliższa analiza ujawnia odmienne zawartości semantyczne. Podczas gdy *obszary funkcjonalne* definiować należy przez wielorakie powiązania, najczęściej o antropogenicznym charakterze, to *obszary problemowe* opierają się na wspólnym źródle, rzadziej skutkach jakiegoś określonego problemu terytorialnego. Te pierwsze nie są bezpośrednio zależne od uwarunkowań geograficznych, a ich powiązania ukształtowały historyczne procesy gospodarcze i społeczno-polityczne, w tym też dzisiejsza globalizacja. Takie obszary posiadają wyższą endogeniczną moc wzmocnienia swej funkcjonalności, nawet w mniej sprzyjających warunkach geopolitycznych. Obszary problemowe natomiast, najczęściej postrzegane są przez pryzmat określonych struktur geograficznych, takich jak obszary górskie, zlewnie mórz, pasma wielkich rzek. Wspólnymi problemami są: ochrona środowiska, zapobieganie skutkom powodzi, minimalizacja presji inwestycyjnej na obszary przyrodniczo i kulturowo cenne itp. Można zaryzykować stwierdzenie, że ich rzeczywista funkcjonalność jest ograniczona, a wieloszczeblowa współpraca (nie tylko w zakresie rozwiązywania określonego problemu) – mało spontaniczna lub wręcz niemożliwa bez zewnętrznej stymulacji (np. w postaci dotacji).

W tak zdefiniowanych obszarach problemowych powiązania funkcjonalne często nie towarzyszą pilnej potrzebie rozwiązania określonych problemów, przeciwnie, ich realny brak uzewnętrznia rywalizację polityczną oraz jej przejawy gospodarcze i militarne. Przykładem może być Obszar Bałtyku, gdzie rozwiniętej współpracy w sferze środowiskowej i przestrzennej towarzyszą ciągle spory o gospodarcze i militarne wykorzystanie przestrzeni „niczyjej” (incydenty lotnicze i morskie, sprawa gazociągu Nordstream). Także w obszarach górskich występuje problem zawłaszczania przestrzeni „niczyjej” z punktu widzenia gospodarczego, która jako obszar problemowy (np. z punktu widzenia ochrony bioróżnorodności) jest ważna na poziomie kontynentalnym. Podejścia problemowe i funkcjonalne konkurują ze sobą, ale nie należy przedkładać jednego znaczenia przed drugie, gdyż oba są ważne i wzajemnie się warunkują. Lokalne społeczności silniej odczuwają potrzeby postępu ekonomicznego i nie akceptują idei skazujących ich na zacofanie czy „skansenizację”. Żeby utrzymać trwałość współpracy należy uszanować ten punkt widzenia, nie rezygnując z realizacji innych celów. Pozwoli to zainteresować oraz zaangażować środki władz różnych szczebli, zwykle nie uważających problemu globalnego za najważniejszy. Jednak przede wszystkim pozwoli uruchomić szeroką aktywność społeczną, poza specyficznym środowiskiem „dotacjożerców” oraz umożliwi zaangażowanie środków prywatnych, zgodnie z założonymi zintegrowanymi celami. Należy więc poszukiwać obszarów i związanych z nimi zagadnień bardziej bliskich poglądom potencjalnych interesariuszy, spoza struktur w istotnym stopniu zależnych od organów władzy. Karpaty są

potencjalnie takim makroregionem, ale w budowaniu jego przyszłości konieczne jest myślenie kategoriami funkcjonalności, zakorzenionej silnie na tym obszarze.

Literatura

- Allmendinger P., Haughton G., 2009, *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: the New Spatial Planning in the Thames Gateway*. Environment and Planning A, t. 41, s. 617-633.
- Barca F., 2009, *An Agenda for the Reformed Cohesion Policy, A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report, [www.ec.europa.eu].
- Belof M., 2011, *Quo Vadis Euroregion? – the Emergence, Present Role and Expected Transformation of Euroregions on the Western Border of Poland: the Case of the Euroregions of Pomerania and Neisse-Nisa-Nysa*, [w:] *The Role of the Regions? Networks, Scale, Territory*, T. Herrschel, P. Tallberg (red.). Kristianstad, Boktryckeri, s. 265-279.
- Belof M., 2013, *Teoria a praktyka planowania regionalnego. Doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.* Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej.
- Borsa M., 2008, *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). PWN, Warszawa.
- Borsa M., 2013, *Territorial Dimension of Strategic Planning – Tool for Balancing the Rural and the Urban*. Referat na 11th European Week of Regions and Cities, Bruksela.
- Borsa M., 2015, *Spójność terytorialna a praktyka wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 123-130.
- Borsa M., Belof M., 2014, *Place Based Policies vs. Place Based Politics – Functional Areas and the Practice of Multilevel Governance*. Regional Science Association Conference, Izmir.
- Borsa M. et al., 2009, *VASICA – Visions and Strategies in the Carpathian Area*. Protection and Sustainable Spatial Development of the Carpathians in the Transnational Framework, Carpathian Project, UNEP ISCC (United Nations Environment Programme, Interim Secretariat of the Carpathian Convention), Vienna.
- Bulkeley H., 2005, *Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks*. Political Geography, 24, s. 875-902
- Castells M., 1996, 2002, *The Rise of the Network Society*. The Information Age: Economy, Society and Culture, t. 1, Blackwell, Oxford.
- CEC Commission of the European Communities, 1994, Europe 2000+, Cooperation for European territorial development. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

- Cormac W., Jacuniak M., Knieling J., Othengrafen F., 2011, *Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues*. HafenCity University, Hamburg.
- CSD (*Committee on Spatial Development*) 1999, *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community.
- Danube Space Study*, 2000, *Regional and Territorial Aspects of Development in the Danube Countries with respect to Impacts on the European Union*, [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/sources/docgener/studies/danube_en.htm].
- Davoudi S., 2006, *Evidence-Based Planning*. Rhetoric and Reality, *disP*, 65(2).
- Domański R., 2010, *Nowa geografia ekonomiczna według Paula Krugmana*. Zeszyty Naukowe, UE w Poznaniu, t. 161, s. 9-29.
- Duehr S., Stead D., Zonneveld W., 2007, *The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation*. *Planning, Practice & Research*, 22(3), s. 291–307.
- European Parliament Directorate General for Internal Policies*, 2015, *New role of macro-regions in European Territorial Cooperation*. [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU\(2015\)540349_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU(2015)540349_EN.pdf)].
- Faludi A., 2010, *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age*. Routledge, London and New York.
- Graham S., Healey P., 1999, *Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice*. *European Planning Studies*, 7(5), s. 623-646.
- Harvey D., 2007, *Neoliberalism and the City*. *Studies in Social Justice*, 1(1).
- Healey P., 1996, *Planning through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory*, [w:] *Readings in Planning Theory*, S. Campbell, S. Feinstein (red.). Blackwell, Oxford.
- Healey P., 2006, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave Macmillan, New York.
- Healey P., 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Times*. Oxon, Routledge, New York.
- Markusse J., 2004, *Transborder Regional Alliances in Europe: Chances for Ethnic Euroregions?* *Geopolitics*, t. 9, nr 3, s. 649–673.
- McCann E. J., 2003, *Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale*. *Journal of Urban Affairs*, t. 25, nr 2, s. 159-178.
- Stead D., 2014, *European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic Region: Soft Spaces, Soft Planning and Soft Security*. *European Planning Studies*, 22(4), s. 680-693.
- Vision Planet*, 2000, *Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European Danubian and Adriatic Area*, (1) Guidelines and Policy Proposals (2) Background Report, Community initiative INTERREG IIC Project, Vienna.